

XÂY DỰNG PHÁP LUẬT HẢI QUAN HIỆN ĐẠI – NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN QUAN TÂM

*Nguyễn Thị Thương Huyền**

1. Tại sao phải xây dựng pháp luật hải quan hiện đại?

Hải quan đóng vai trò quan trọng trong hoạt động thương mại, thu thuế cũng như đóng vai trò tích cực trong bảo vệ an ninh xã hội và an ninh quốc gia. Việc thiếu vắng một khung pháp lý hiệu quả giúp bảo đảm tiến hành thủ tục hải quan nhanh chóng, có thể dự đoán được và minh bạch sẽ khiến môi trường đầu tư tại nước đó mất đi sức hấp dẫn đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Vì vậy, việc duy trì hệ thống hải quan hoạt động có hiệu quả trên nền tảng một hệ thống pháp lý đáp ứng các chuẩn mực quốc tế là một việc làm cần thiết góp phần bảo vệ lợi ích quốc gia của mỗi nước. Đặc biệt trước sự gia tăng nhanh chóng của khối lượng giao dịch thương mại cùng yêu cầu ngày càng cao về an ninh, hải quan nhiều nước đang tiến hành rà soát lại hoạt động của mình dựa trên các chuẩn mực và thông lệ quốc tế tốt nhất, từ đó đánh giá nhu cầu cải cách pháp luật hải quan. Tiến hành hiện đại hoá Luật Hải quan và các quy định khác về hải quan cũng như hệ thống pháp lý hỗ trợ đang được đặt ra như một tất yếu.

Thực tiễn thương mại quốc tế hiện đại đặt ra yêu cầu phải tiến hành hiện đại hoá hệ thống luật pháp hải quan ở nhiều nước. Có thể nói, pháp luật hải quan lỗi thời cản trở đáng kể sự phát triển kinh tế và xã hội như một rào cản thương mại phi thuế quan. Những điểm thường thấy của một hệ thống pháp luật hải quan lỗi thời là:

- Thiếu tính minh bạch và có thể dự đoán, điều này thể hiện ở việc không thể cung cấp được thông tin cơ bản về các vấn đề cơ bản như quy tắc, quyết định, cơ chế tham vấn và quy trình khiếu nại hợp lý;

- Quy trình thủ tục hải quan phức tạp hoặc rườm rà gây chậm trễ cho quá trình thông quan và tạo cơ hội cho những can thiệp tùy tiện không cần thiết;

- Không có quy định cho phép áp dụng kiểm tra có chọn lọc dựa trên kỹ thuật quản lý rủi ro, hệ quả là phải tiến hành kiểm tra 100% các lô hàng. Điều này sẽ gây khó khăn cho hải quan trong việc phân bổ các nguồn lực hạn chế của mình một cách hiệu quả đồng thời gây cản trở cho hoạt động xuất, nhập khẩu của doanh nghiệp;

- Không cho phép nộp thông tin hoặc tờ khai hải quan trước - cơ sở thiết yếu cho quản lý rủi ro dựa trên thông tin tình báo hoặc kiểm tra sau thông quan - một yếu tố quan trọng để thực thi Hiệp định về trị giá của WTO một cách có hiệu quả;

- Không có các quy định cho qui trình tự động hoá (qui trình thủ tục hải quan điện tử) hoặc giao dịch điện tử;

- Các quy định không rõ ràng tạo kẽ hở cho công chức hải quan có thể ra các quyết định tùy tiện;

- Không cung cấp đầy đủ quyền hạn cho cơ quan hải quan để có thể thực hiện tốt các mục tiêu về thực thi và tuân thủ pháp luật hải quan;

- Quy định cả những quy trình, nghiệp vụ không phải là quy trình, nghiệp vụ hải quan chính yếu;

- Xác định thẩm quyền của hải quan không rõ ràng;

- Các quy định không phù hợp với các cam kết quốc tế trong đó có các Hiệp định của WTO.

Ngược lại, một khuôn khổ pháp lý hiện đại và vững chắc là nền tảng cho các hoạt động hải quan hiệu quả. Khuôn khổ pháp lý đó bao gồm các văn bản pháp luật liên quan đến hải quan đáp ứng các yêu cầu cơ bản sau:

- Nâng cao tính minh bạch, công khai và

* TS. Luật học, Học viện Tài chính

có thể dự đoán (như áp dụng phán quyết trước, thực hiện kiểm toán độc lập, quy trình khiếu nại hợp lý);

- Cung cấp các hệ thống và thủ tục hải quan hiện đại (quản lý rủi ro, kiểm soát dựa trên kiểm toán, thực hiện thủ tục hải quan điện tử);

- Đơn giản hoá các thủ tục hải quan (đơn giản hoá tờ khai, hồ sơ hải quan, nộp tờ khai/dữ liệu trước khi hàng về cửa khẩu);

- Xác lập rõ thẩm quyền của cơ quan hải quan để thi hành và kiểm soát quá trình thực thi pháp luật hải quan, xây dựng cơ chế điều hành, xử lý và giải quyết các trường hợp khiếu kiện và đưa ra các quyết định hành chính hiệu quả trong lĩnh vực hải quan;

- Khuyến khích hợp tác hải quan với các nước và các cơ quan khác của Chính phủ;

- Xây dựng quan hệ đối tác với cộng đồng doanh nghiệp theo hướng tăng cường hợp tác và tham vấn;

- Tăng cường liêm chính hải quan bằng các quy tắc rõ ràng hạn chế công chức hải quan lạm dụng quyền hạn để ra các quyết định tùy tiện, quy định cụ thể, minh bạch quyền hạn và nghĩa vụ của công chức hải quan;

- Quy định các biện pháp xử phạt tương ứng với các mức độ vi phạm, áp dụng các hình thức xử phạt đủ mạnh để răn đe các hành vi vi phạm và tăng cường tuân thủ pháp luật song cần tránh tình trạng xử phạt quá nặng so với mức độ vi phạm, hình thức xử phạt không công bằng hoặc áp đặt hình thức xử phạt một cách cố ý, nhất là đối với các sai phạm nhỏ nhìn từ góc độ thu thuế và kiểm soát thực thi;

- Đáp ứng được các chuẩn mực pháp lý và thông lệ quốc tế.

2. Những vấn đề cần quan tâm khi xây dựng và thực thi pháp luật hải quan hiện đại

Thứ nhất, nên thực hiện các nỗ lực hiện đại hoá pháp luật hải quan theo hướng đạt được các chuẩn mực pháp lý quốc tế. Về vấn đề này, Công ước quốc tế về hài hoà hoá và đơn giản hoá các thủ tục hải quan ngày 18

tháng 5 năm 1973, có hiệu lực từ ngày 25 tháng 9 năm 1974 và được sửa đổi, bổ sung vào tháng 6 năm 1999 (gọi là Công ước Kyoto sửa đổi) có thể dùng làm nguyên tắc chỉ đạo để xây dựng Luật Hải quan hiện đại. Bởi Công ước Kyoto sửa đổi bao gồm các thông lệ tốt nhất của hải quan các nước trên thế giới. Cụ thể hơn, Công ước Kyoto sửa đổi giúp mỗi nước thực hiện được các cam kết quốc tế của mình về thủ tục thương mại và biên giới trong đó có các quy tắc đã được thống nhất ở Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Công ước cũng cho phép các nước điều chỉnh chính sách và thủ tục hải quan của mình để đáp ứng được các yêu cầu đặc thù về pháp lý, chính trị, văn hoá và xã hội của từng nước. Việc xây dựng Luật Hải quan phù hợp với Công ước Kyoto sửa đổi sẽ cho phép cơ quan Hải quan đạt được tính minh bạch và có thể dự đoán; loại bỏ các thủ tục hải quan rườm rà, phức tạp gây chậm trễ cho thông quan hàng hoá. Tương tự, Luật Hải quan hiện đại (Luật Hải quan mới) cũng sẽ cho phép kiểm tra hàng hoá có chọn lọc dựa trên kỹ thuật quản lý rủi ro, nộp trước thông tin hoặc tờ khai hải quan cũng như kiểm tra sau thông quan; đảm bảo khuôn khổ pháp lý cho triển khai tự động hoá trong đó có giao dịch điện tử. Đồng thời, Luật Hải quan mới cũng nhằm tránh các quy định không rõ ràng tạo kẽ hở cho công chức hải quan lạm dụng quyền hạn để ra các quyết định tùy tiện hoặc những sự can thiệp không cần thiết; đảm bảo việc trao đủ thẩm quyền cho cơ quan hải quan nhằm đạt được các mục tiêu về thực thi và tuân thủ pháp luật hải quan.

Việc gia nhập Công ước Kyoto sửa đổi là một giải pháp để hiện đại hoá Luật Hải quan song cũng phải thấy rằng đây không phải là cách duy nhất. Bởi mặc dù Công ước Kyoto sửa đổi là công cụ quốc tế toàn diện nhất được thiết kế để hài hoà hoá và đơn giản hoá thủ tục và quy trình hải quan song cũng cần phải có các công cụ khác bổ trợ. Hiện nay, WCO đang tiếp tục xây dựng các công cụ và sáng kiến mới nhằm bắt kịp những thay đổi diễn ra trong hoạt động hải quan được thiết kế phù hợp và bổ sung cho Công

ước. Vì vậy, một giải pháp khác cũng khá khả thi đó là đưa vào áp dụng các nguyên tắc và thông lệ có trong Công ước theo từng thời điểm tính đến đặc thù năng lực và môi trường của từng nước. Tất nhiên, các thành viên tham gia Công ước có nghĩa vụ phải nội luật hoá các chuẩn mực, chuẩn mực chuyển tiếp và các thông lệ đề xuất đã chấp thuận. Thời hạn thực hiện các chuẩn mực là 36 tháng kể từ ngày phê chuẩn Công ước; thời hạn thực hiện các chuẩn mực chuyển tiếp là 60 tháng kể từ ngày phê chuẩn Công ước. Quy định này không nhất thiết chỉ được áp dụng cho Luật Hải quan mà có thể áp dụng cho các văn bản pháp qui khác hoặc các công cụ pháp lý tương tự.

Vấn đề ở chỗ, Hải quan các nước có nghĩa vụ phải đảm bảo các quy định đưa ra minh bạch, có khả năng dự báo, nhất quán và đáng tin cậy. Pháp luật hải quan của các nước thành viên phải bao gồm tối thiểu các quy tắc cơ bản trong Phụ lục tổng quát cùng các văn bản hướng dẫn thực hiện chi tiết không được phép bảo lưu. Ngoài ra, các nước thành viên còn phải chấp thuận toàn bộ hay một số các Phụ lục chuyên đề và các Chương khi gia nhập Công ước. WCO khuyến nghị các nước tham gia Công ước chấp thuận các Phụ lục chuyên đề về nhập khẩu, xuất khẩu, lưu kho, quá cảnh và gia công. Tuy nhiên, các hướng dẫn không mang tính ràng buộc về mặt pháp lý song hải quan mỗi nước có thể thông qua và áp dụng các thông lệ tốt nhất phù hợp với môi trường đặc thù của mình.

Mặt khác, nên sử dụng các điều, khoản trong Công ước Kyoto sửa đổi làm danh mục kiểm tra để so sánh quy định luật pháp hiện hành với các thông lệ tốt nhất được nêu trong Công ước theo từng nội dung. Cũng nên nghiên cứu Luật Hải quan của các nước khác và tham khảo ý kiến của hải quan các nước để có bài học kinh nghiệm tốt trong việc xây dựng pháp luật hải quan hiện đại. Sau khi đã xác định được các khoảng cách trong luật hải quan hiện hành, cần đưa ra các giải pháp khắc phục dựa trên các chuẩn mực quốc tế có thể chỉnh sửa phù hợp với yêu cầu cụ thể của từng nước dưới hình thức một Luật

Hải quan mới.

Ngoài các biện pháp mang tính pháp lý, các nước tham gia Công ước còn phải phân bổ cơ sở vật chất, con người và thiết bị để thực hiện các mục tiêu của Công ước, trong đó lĩnh vực công nghệ thông tin, quản lý rủi ro và kiểm soát dựa trên kiểm toán là không thể thiếu được.

Thứ hai, Cần nhắc kỹ lưỡng những trở ngại có thể gặp phải trong quá trình xây dựng và thực thi Luật Hải quan hiện đại.

Cộng đồng hải quan và cộng đồng tài trợ quốc tế đã rút ra bài học: việc áp dụng một cách thức giải quyết dập khuôn cho tất cả các tình huống, đối tượng “one size fits all” sẽ không đem lại kết quả như mong muốn. Do đó, việc chú trọng đến truyền thống pháp lý và chính trị, đến môi trường văn hóa, xã hội, cơ cấu tổ chức và hành chính đặc thù của hải quan từng nước khi tiến hành hiện đại hoá pháp luật hải quan là hết sức cần thiết. Cụ thể cần quan tâm đến các vấn đề sau:

Một là, về truyền thống pháp lý

Tính hoà nhập là một trong các tiêu chí thiết yếu khi xây dựng các văn bản pháp luật hiện đại. Tính hoà nhập được hiểu là sự thống nhất giữa luật mới xây dựng với hệ thống pháp lý và phong cách soạn thảo pháp luật quốc gia. Khi soạn thảo một luật mới, người soạn thảo phải chú trọng đến truyền thống pháp lý của một quốc gia. Các hệ thống pháp lý, nếu nhìn nhận một cách tổng quát, được phân thành 2 nhóm lớn: dân luật và thông luật (common law). Dân luật dựa trên các luật thành văn được xây dựng thông qua quá trình lập pháp. Thông luật được xây dựng trên cơ sở những tiền lệ án (hay còn gọi án lệ). Trong hệ thống dân luật, các đạo luật có xu hướng được xây dựng dưới dạng các tuyên bố chung về nguyên tắc trong khi thông luật lại tỏ ra chi tiết hơn rất nhiều. Tuy nhiên, các đặc trưng phổ biến này lại không mấy ảnh hưởng đến việc xây dựng Luật Hải quan mới. Để soạn thảo thành công một bộ luật hoặc đạo luật hải quan mới phù hợp với truyền thống pháp lý đặc trưng của một nước, người soạn thảo phải nghiên cứu kỹ phong cách soạn thảo pháp luật truyền thống

của nước đó, cách thức tổ chức, cơ cấu của các bộ luật hoặc đạo luật (ví dụ, một bộ luật đơn nhất hay các luật riêng biệt), cách thức diễn giải quy định hành chính và pháp lý và lựa chọn các công cụ pháp lý.

Hai là, về kỹ thuật soạn thảo luật

Luật pháp của một quốc gia thống nhất về hình thức và văn phong soạn thảo nhằm tạo thuận lợi cho việc hiểu và diễn giải luật cũng như duy trì uy tín (dignity) của quá trình xây dựng luật. Khi soạn thảo Luật Hải quan mới, người soạn thảo cần cân nhắc một cách thấu đáo ưu điểm và nhược điểm của phong cách soạn thảo pháp luật truyền thống để tiến hành những cải tiến cần thiết và có thể. Thực tế lập pháp cho thấy, luật của các nước nói tiếng Anh thường phức tạp và khó hiểu. Sở dĩ như vậy bởi một phần do những nhà soạn thảo luật ở các nước này đã thừa hưởng văn phong ngôn ngữ luật truyền thống được sử dụng ở Vương quốc Anh từ thế kỉ XIX. Phân khác là do yêu cầu khắt khe về tính chính xác của luật. Vấn đề là ở chỗ, cần xử lý tốt cân cân vừa có thể đảm bảo độ chính xác vừa có thể vẫn duy trì được tính đơn giản và rõ ràng của luật. Luật Hải quan phải đơn giản và rõ ràng để không chỉ các đối tượng là nhà lập pháp hay luật sư mà tất cả các đối tượng khác như các công chức hải quan và doanh nghiệp đều có thể hiểu được và hiểu chính xác về luật. Đồng thời, Luật Hải quan cần phải chính xác để giảm thiểu cơ hội ra các quyết định hay phán quyết một cách tùy tiện của các cơ quan có thẩm quyền hoặc cá nhân có chức trách. Đơn giản rõ ràng và chính xác là hai yếu tố thực sự quan trọng trong việc giúp Luật Hải quan đạt được tính minh bạch và khả năng dự báo cao.

Ba là, về hình thức cấu trúc của Luật Hải quan

Một Bộ luật Hải quan đơn nhất (single customs code) bao gồm tất cả điều luật về hải quan chắc chắn sẽ ưu việt hơn một hệ thống luật hải quan bao gồm những quy định luật nằm rải rác ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau. Chắc chắn doanh nghiệp sẽ có điều kiện thuận lợi hơn khi thực thi các quy định pháp luật được tổng quan trong một bộ luật duy

nhất, thay vì phải tham chiếu nhiều văn bản luật khác nhau và cũng chính điều này thúc đẩy tính tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp. Bộ luật Hải quan đơn nhất cũng dễ tiến hành sửa đổi, bổ sung hơn do các sửa đổi, bổ sung sẽ “mặc nhiên tự tích hợp” vào Bộ luật Hải quan đơn nhất. Đây là một ưu điểm lớn bởi nếu không sẽ khó xác định được chính xác nội dung luật sau khi sửa đổi, bổ sung khi các điều khoản sửa đổi, bổ sung không quy định rõ sẽ bãi bỏ hoặc thay thế các luật xây dựng trước đó. Tuy nhiên, thực tế lại rất hiếm có được một Bộ luật Hải quan đơn nhất thật sự. Phần lớn các nước đã sắp xếp các vấn đề liên quan đến hải quan vào hai văn bản pháp luật chính: một văn bản xử lý các vấn đề biểu thuế, thuế hải quan và thuế khác; một văn bản xử lý về các quy trình, thủ tục hải quan. Bên cạnh đó, còn có thể có nhiều quy định liên quan đến hải quan trong các luật được ban hành để thực hiện các Hiệp ước và Hiệp định quốc tế. Ngoài ra, nhiều quy định pháp lý liên quan đến hải quan mang tính thủ tục nên không thể tránh khỏi xu hướng là chúng được đưa vào trong các quy định của thủ tục hành chính hoặc hình sự thay vì được nêu trong Luật Hải quan. Do vậy, phải thấy rằng, tình trạng các quy định liên quan đến hải quan nằm trong các văn bản pháp luật tách biệt là một thực tế khó thể tránh khỏi bởi do hải quan có thẩm quyền thực thi rất nhiều luật khác nhau ngoài các Luật Thuế và Luật Hải quan.

Bốn là, về biên dịch (dịch thuật)

Khi dựa trên một bộ luật mẫu trong quá trình xây dựng luật, nhà soạn thảo phải thận trọng với những rủi ro trong dịch thuật. Thông thường không thể dịch chính xác một khái niệm pháp lý từ một ngôn ngữ hoặc một hệ thống pháp lý sang ngôn ngữ hoặc hệ thống pháp lý khác vì có thể không có một khái niệm pháp lý tương đương trong nền văn hoá dịch. Chẳng hạn, không phải ngôn ngữ nào cũng có từ tương ứng với từ “kiểm toán”. Do vậy, ở đây tổ soạn thảo luật cần xử lý tốt bài toán “giao thoa” trong văn hoá dịch, bằng cách tìm hiểu sâu một khái niệm pháp lý nhất định xem khái niệm đó chỉ điều gì trong ngôn ngữ gốc, từ đó đưa ra mô tả,

định nghĩa, hoặc giải thích nhằm tránh hiểu sai lệch khái niệm pháp lý được dịch.

Năm là, về giải thích (diễn giải) các quy định hành chính và pháp lý

Theo quan điểm chung, các đạo luật thuộc hệ thống dân luật mang tính khái quát hơn và chỉ nêu các nguyên tắc chung còn các qui định chi tiết giao cho các cơ quan khác của Chính phủ, trong đó có Tòa án. Ngược lại, các đạo luật thuộc hệ thống thông luật bao giờ cũng chi tiết hơn và có ít “chỗ trống” cho diễn giải của Tòa án. Tuy nhiên thực tế, một số nước áp dụng dân luật đã xây dựng các đạo luật chi tiết không kém những nước áp dụng thông luật. Vấn đề là ở chỗ, cần tìm hiểu một cách cẩn trọng truyền thống hải quan và Tòa án áp dụng Luật Hải quan ở một số quốc gia nhất định để từ đó soạn thảo Luật Hải quan mới cho phù hợp. Nhà soạn thảo luật nên nhận biết được các yếu điểm trong phương pháp truyền thống và tuyệt nhiên không nên trao cho công chức hải quan quyền diễn giải luật tùy ý quá mức vì nếu vậy sẽ không đảm bảo được tính minh bạch và có thể đoán trước của thủ tục hải quan. Luật Hải quan cũng cần phải có một độ linh hoạt mềm dẻo nhất định, việc áp dụng Luật Hải quan một cách cứng nhắc sẽ tạo nên những “bước đệm” không cần thiết trong thủ tục hải quan, nhất là liên quan đến những vi phạm hoặc tranh chấp nhỏ trong giao dịch thương mại quốc tế. Điều này sẽ tạo thêm gánh nặng và áp lực cho doanh nghiệp, hải quan và cả hệ thống xét xử pháp luật. Tuy nhiên, nhà soạn thảo luật cần phải biết được công chức hải quan và thẩm phán diễn giải một điều khoản trong Luật Hải quan như thế nào và liệu công chức hải quan và thẩm phán có quyền quyết định ở một mức độ nào đó theo ý muốn chủ quan và vì lợi ích cá nhân của mình không?

Sáu là, về lựa chọn công cụ pháp lý

Việc lựa chọn một công cụ pháp lý phù hợp để đáp ứng mục đích của một điều khoản nhất định của Luật Hải quan là hết sức quan trọng. Có hàng loạt các công cụ pháp lý đa dạng cho các nước thành viên WCO thực hiện các nguyên tắc hải quan hiện đại. Thực tế đã

chỉ ra rằng, sẽ là không hợp lý nếu cô đọng các qui định chi tiết dưới dạng luật vì như vậy đạo luật sẽ trở nên dài dòng, khó hiểu và kém tính linh hoạt, cơ quan lập pháp không thể lường trước tất cả các tình huống và bản thân các đạo luật khó chỉnh sửa hơn so với việc ban hành các quy định chi tiết. Hơn nữa, hải quan cũng có thể ứng phó nhanh hơn với các vấn đề mới nảy sinh. Có lẽ cách tốt nhất, nên ban hành các quy định chính yếu, cơ bản dưới dạng luật trong khi cần thường xuyên chỉnh sửa các quy định chi tiết phù hợp hơn với các quy định hành chính. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng quyết định ban hành dưới dạng luật hay dưới dạng quy định hành chính chủ yếu phụ thuộc vào “thông lệ áp dụng ở một nước nhất định cũng như phụ thuộc vào ý muốn chính trị”. Mức độ quyền hạn mà cơ quan lập pháp sẵn sàng giao cho cơ quan hành pháp trong việc chi tiết hoá luật thường chi phối việc lựa chọn công cụ pháp lý. Trong đó, thời gian cũng là một yếu tố quyết định việc có nên đưa một quy định chi tiết cụ thể nào đó vào luật hay không vì thời gian dành cho cơ quan lập pháp ban hành luật hạn chế hơn. Tất nhiên, việc ban hành các quy định chi tiết dưới dạng quy định hành chính thay vì luật là một “chiến thuật chính trị” để tạo thuận lợi hơn cho việc thông qua một dự thảo luật, vì thực tế cho thấy khó có thể đạt được sự đồng thuận cao đối với các quy định chi tiết, cụ thể.

Bảy là, về xác định và lựa chọn cách thức (phương thức) thực hiện

Mỗi nguyên tắc cải cách hiện đại hoá pháp luật hải quan có thể thực hiện được bằng nhiều phương thức khác nhau song không phải phương thức nào cũng phù hợp với môi trường hoạt động đặc thù của hải quan một nước. Vấn đề là ở chỗ, trước khi quyết định áp dụng biện pháp nào, phương thức nào cần tìm hiểu kỹ năng lực của tổ chức hải quan bao gồm độ hiệu quả và tính liêm chính về mặt thương mại.

Ví dụ, lựa chọn biện pháp khuyến khích hoặc bắt buộc sử dụng chứng từ điện tử để áp dụng thủ tục hải quan điện tử sẽ tạo thuận lợi cho hoạt động thương mại và quản lý nhà nước về hải quan. Việc quyết định lựa chọn

biện pháp khuyến khích hay bắt buộc cần dựa trên sự cân nhắc cẩn trọng môi trường thương mại điện tử cũng như hoạt động đặc thù của cơ quan hải quan. Mặt khác, phải cân nhắc thêm, có thể chỉ thông qua một hệ thống xử phạt vi phạm hải quan đơn thuần hay cần có sự hỗ trợ của biện pháp khuyến khích tinh tế hơn, nhạy cảm hơn như cho hưởng, hoặc từ chối hoặc thu hồi các chế độ thông quan ưu tiên v.v. để có thể đạt được mức độ tuân thủ cao của pháp luật hải quan hiện đại.

Tám là, về xử lý mối quan hệ với các cơ quan Chính phủ khác trong việc thực hiện chức năng kiểm soát biên giới

Hải quan thường có nghĩa vụ thi hành nhiều luật thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau ngoài Luật Hải quan và luật thuế. Do vậy, Hải quan thường xuyên hợp tác với các cơ quan Chính phủ khác, đặc biệt trong việc thực hiện chức năng kiểm soát biên giới. Do đó, chỉ khi có chế tài quy định về mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau giữa nhiều cơ quan Chính phủ cùng có chức năng kiểm soát biên giới, Luật Hải quan mới có thể áp dụng thành công và có hiệu quả. Quá trình tham vấn giữa hải quan và các cơ quan khác của Chính phủ có vai trò hết sức quan trọng trong việc loại bỏ các quy định luật pháp chồng chéo hoặc không nhất quán. Để đơn giản hoá thủ tục hải quan và các thủ tục biên giới khác, Hải quan cần phải hợp tác chặt chẽ với bộ, ngành và cơ quan liên quan khác trong việc thực thi các quy định tại biên giới. Nếu không, việc nhiều cơ quan Chính phủ khác nhau cùng tham gia thực thi các thủ tục tại biên giới nhiều khả năng sẽ tạo nên tình trạng tham nhũng trong khi tính hiệu lực và hiệu quả thực thi kém. Tại một số nước có nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi nơi có khối lượng hàng hoá giao dịch qua biên giới không đáng kể và trách nhiệm kiểm soát biên giới do lực lượng quân đội đảm trách vì vậy Hải quan đã gặp khá nhiều khó khăn khi thực hiện chức năng kiểm soát biên giới. Trong trường hợp này, Hải quan có thể tham gia để đảm bảo phối kết hợp và đơn giản hoá quá trình kiểm tra tại biên giới. Do vậy, việc hợp tác với các cơ quan kiểm soát biên

giới khác là đặc biệt quan trọng khi xây dựng các quy định luật pháp về thủ tục biên giới.

Chín là, về thẩm quyền của Hải quan trong việc thực thi Luật Hải quan hiện đại

Hải quan tất cả các nước đều có chức trách thực thi pháp luật song phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của Hải quan mỗi nước lại khác nhau. Hải quan một số nước có quyền hạn lớn để thực thi luật và các quy định hải quan. Ở những nước này, quyền hạn thi hành pháp luật của Hải quan còn được quy định trong Luật Hình sự và không chỉ bó hẹp trong các vấn đề liên quan đến hải quan. Ngược lại, có một số nước, Hải quan có vai trò hạn chế hơn. Hải quan các nước này chỉ thực thi Luật Hải quan liên quan đến vấn đề thu thuế thông qua hình thức kiểm tra, phân loại và xác định trị giá hàng hoá. Khi đối mặt với yêu cầu ngày càng gia tăng trong việc chống gian lận thương mại như vi phạm quyền sở hữu trí tuệ, gian lận thuế và hành vi chuyển giá; buôn lậu ma tuý, buôn lậu vũ khí, đạn dược; rửa tiền và các hành vi vi phạm pháp luật khác, Hải quan các nước này sẽ cần có quyền hạn thực thi lớn hơn.

Tổ công tác chuyên môn của WCO về gian lận thương mại đã khuyến nghị một tập hợp các quyền hạn thực thi của Hải quan, gồm: kiểm tra (tuân thủ Luật Hải quan); quyền khám xét (hàng xuất khẩu, nhập khẩu bất hợp pháp); lấy mẫu; bắt giữ, tịch thu; quyền tiếp cận tài liệu, chứng từ; hậu kiểm đối với hàng hoá xuất, nhập khẩu; tạm giam hoặc bắt giữ; buộc tội; truy tố; phong toả tài sản; trao đổi thông tin; thẩm tra nhân danh Hải quan các nước khác (WCO 2004a).

Để đảm bảo thực thi Luật Hải quan hiện đại, cần trao cho cơ quan Hải quan quyền hạn và trách nhiệm thực thi lớn hơn, bởi xuất phát từ hai lý do cơ bản: một là, hiệu lực và hiệu quả thi hành pháp luật; hai là, tinh thần (Morale) làm việc của công chức hải quan.

Trước hết, phải thấy rằng Hải quan có một vị trí đặc biệt thích hợp cho việc thực thi Luật Hải quan và luật khác tại các khu vực biên giới vì Hải quan được trang bị với cơ sở hạ tầng dành riêng cho kiểm tra hàng hoá, hành khách và phương tiện vận tải qua lại

biên giới. Năng lực của hải quan trong thực thi pháp luật hải quan và các luật khác tại biên giới sẽ được tăng cường khi sử dụng các công cụ quản lý rủi ro, công nghệ thông tin và hợp tác với các cơ quan khác của Chính phủ cũng như Hải quan các nước. Các công cụ này sẽ cho phép Hải quan đánh giá được và đánh giá chính xác nguy cơ và xử lý hiệu quả những sai phạm có thể xảy ra. Do đó, việc trao quyền hạn thoả đáng cho cơ quan Hải quan trong việc thực thi Luật Hải quan và các luật khác liên quan đến các vi phạm qua biên giới giúp đảm bảo hiệu lực và hiệu quả cao trong thực thi pháp luật.

Mặt khác, để tăng cường đáng kể vai trò của Hải quan cần trao cho công chức hải quan quyền khám xét, ngăn cản, bắt giữ, tịch thu và điều tra hàng hoá, phương tiện vận tải, con người liên quan đến các trường hợp vi phạm hay có dấu hiệu vi phạm pháp luật hải quan. Bởi nếu chỉ giới hạn quyền hạn thực thi của hải quan trong chức năng thu thuế thì sẽ ảnh hưởng không tốt đến tinh thần làm việc của công chức hải quan. Chẳng hạn, việc chuyển quyền điều tra cho một cơ quan Chính phủ khác như cảnh sát sẽ làm triệt tiêu động lực khuyến khích công chức hải quan phát hiện những sai phạm tại biên giới vì chuyển quyền điều tra cho cảnh sát cũng đồng nghĩa với việc mất đi những cơ hội lập nên thành tích, công trạng được xã hội công nhận hoặc được hưởng các khuyến khích về vật chất như thưởng ngoài lương.... Hậu quả là sẽ giảm hiệu quả của hoạt động hải quan và suy yếu liên chính hải quan.

Về vấn đề này, tại Phụ lục H, Công ước Kyoto sửa đổi nêu rõ các chuẩn mực và thông lệ khuyến nghị thực hiện nhằm đảm bảo thực thi pháp luật hải quan một cách công bằng, nhanh chóng, nhất quán, minh bạch và có thể dự đoán trong khi giảm thiểu những xáo trộn gây ra cho thương mại và xuất nhập cảnh của người dân. Phụ lục này cũng xử lý vấn đề xác định và điều tra những vi phạm pháp luật hải quan cùng vai trò của Hải quan trong việc xử lý hành chính các vi phạm. Tuy nhiên, Phụ lục không bao gồm tất cả các hoạt động mà Hải quan thường tham gia khi xử lý các vi phạm hải quan và vi

phạm qua biên giới khác vì rất nhiều hoạt động trong số đó nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của pháp luật hải quan. Trong đó, Phụ lục nêu rõ điều tra và xử lý hành chính là hai vấn đề phải được quy định cụ thể trong Luật Hải quan. Công ước không giới hạn quyền hạn trao cho cơ quan Hải quan trong luật của từng nước mà thừa nhận sự đa dạng về phạm vi quyền hạn thực thi giữa Hải quan các thành viên. Quan trọng hơn, cần xác định quyền hạn thực thi trao cho cơ quan Hải quan dựa trên Hiến pháp, hệ thống pháp lý và thể chế của một nước. Tuy nhiên, điều cốt lõi là Hải quan mỗi nước phải tận dụng được các công cụ quản lý rủi ro, công nghệ thông tin cũng như phải hợp tác với các cơ quan Chính phủ khác và Hải quan các nước nhằm thực thi pháp luật hải quan một cách công bằng, nhanh chóng và nhất quán theo các nguyên tắc trong Công ước Kyoto.

Một yêu cầu khác đặt ra cũng hết sức quan trọng là Luật Hải quan và các thể chế phải bắt kịp với các cam kết quốc tế của Chính phủ. Chẳng hạn, để thực thi quyền sở hữu trí tuệ theo quy định của Hiệp định TRIPS - điều chỉnh những khía cạnh của quyền sở hữu trí tuệ liên quan đến thương mại (WTO 1994b), WCO đang tiến hành chỉnh sửa Luật Mẫu về bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ (IPR) để giúp Hải quan các nước thành viên ban hành những biện pháp nhằm bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ mà không can thiệp vào các giao dịch thương mại hợp pháp. Mặt khác nhằm mục đích luôn đưa vào Luật Mẫu các thông lệ tốt nhất cũng như phù hợp với các khuyến nghị của Tổ chức Sở hữu trí tuệ thế giới (WIPO).

Tóm lại, xây dựng hệ thống pháp luật hải quan hiện đại mang tính tất yếu khách quan, song vấn đề là ở chỗ phải lường trước được những trở ngại có thể gặp phải trong quá trình thực hiện để lựa chọn được những cách ứng xử phù hợp và hiệu quả, trong đó Chính phủ các nước cần phải xây dựng chiến lược phát triển và xác định rõ vai trò của cơ quan Hải quan, đặc biệt lưu ý đến cách thức đáp ứng các yêu cầu đặt ra mà vẫn đạt được và duy trì các chuẩn mực quốc tế trong Luật Hải quan hiện đại.