

# HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ QUYỀN LỢI NGƯỜI TIÊU DÙNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

*Nguyễn Thị Thu\**

## 1. Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

### 1.1. Thực tiễn của hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Trước tình hình xâm phạm quyền lợi người tiêu dùng (NTD) ngày càng gia tăng cả về lượng và chất thì cơ chế pháp lý bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (BVQLNTD) hiện hành đã tỏ ra là quá “già nua”. Nhiều quy định còn khá chung chung, không mang tính cập nhật và chưa bao quát hết những vấn đề liên quan đến tự do hóa thương mại và tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế. Pháp lệnh BVQLNTD chủ yếu bao gồm những quy định mang tính nguyên tắc. Để cụ thể hóa, bổ sung và hoàn thiện các nguyên tắc này, thì các văn bản pháp lý khác thuộc các ngành luật khác nhau được áp dụng. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa NTD và nhà sản xuất kinh doanh là mối quan hệ “đặc biệt” mang đặc thù riêng. Vì vậy, khi áp dụng hệ thống các văn bản pháp luật thuộc các lĩnh vực khác để điều chỉnh mối quan hệ này là chưa phù hợp và không thể bảo đảm được mục đích bảo vệ NTD. Chính vì vậy, cần phải hoàn thiện pháp luật về BVQLNTD, điều chỉnh, bổ sung thêm các quy định xuất phát từ đặc tính riêng của đối tượng điều chỉnh là NTD trong mối quan hệ bất cân xứng với nhà sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ.

Bên cạnh sự chưa phù hợp của thể chế thì các thiết chế cũng tỏ ra yếu kém. Các cơ quan tổ chức thực thi không đủ năng lực, các cơ quan quản lý nhà nước thiếu chế tài nên nhiều quy định của pháp luật vẫn chỉ tồn tại trên giấy mà chưa đi vào cuộc sống; thẩm quyền xử lý của các cơ quan chưa rõ ràng, thậm chí chồng chéo nhau, cán bộ thực thi chưa được

đào tạo một cách bài bản, toàn diện về công tác bảo vệ quyền lợi NTD, hầu hết các cán bộ thực hiện công tác này đều ở chế độ kiêm nhiệm nên chưa đáp ứng nhu cầu, nhiệm vụ đặt ra. Công tác BVQLNTD của Hội bảo vệ quyền lợi NTD chưa thật sự hiệu quả, chưa đáp ứng đầy đủ nhu cầu được bảo vệ ngày càng lớn của NTD. Cơ cấu tổ chức của Hội BVQLNTD còn nhỏ lẻ, chưa phân bố rộng khắp đến địa bàn hành chính cấp huyện, xã hay vùng sâu, vùng xa. Cơ sở vật chất yếu kém vì không có kinh phí để trang trải, dẫn đến sự thiếu hụt nhân sự một cách trầm trọng kể cả số lượng và trình độ chuyên môn nghiệp vụ. Hơn thế nữa, hiện nay pháp luật BVQLNTD chưa trao cho Hội BVQLNTD bất cứ một công cụ hay quyền năng nào để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi NTD. Vì vậy, “giá trị tiếng nói” của Hội BVQLNTD trên thực tế tùy thuộc vào sự hợp tác, ý thức chấp hành pháp luật của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ. Để cải thiện tình hình này, nâng cao khả năng và hiệu quả của hoạt động BVQLNTD, cần phải hoàn thiện pháp luật về cơ chế BVQLNTD.

Hệ thống tòa án nhân dân các cấp được xem là một trong những cơ quan nhà nước giữ vai trò rất quan trọng trong công tác BVQLNTD, thông qua hoạt động xét xử của mình, tòa án có thể áp dụng những chế tài hình sự, mang tính nghiêm khắc, có tác dụng răn đe, giáo dục cao hoặc chế tài dân sự có thể bù đắp trực tiếp cho NTD những tổn thất, mất mát, thiệt hại về vật chất cũng như tinh thần do hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ NTD của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ. Thế nhưng, với những quy định hiện nay thì tòa án chưa phát huy được vai trò của mình trong công tác BVQLNTD, nhu cầu đặt ra là cần phải hoàn thiện quy định pháp luật có liên quan.

\* ThS. Luật học, Công ty Luật Cao Minh.

Các qui định nhằm xử lý hành vi xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của NTD cũng còn rất hạn chế, yếu kém, chưa đủ khả năng bảo vệ quyền lợi NTD, đặc biệt là các quy định liên quan đến thủ tục tố tụng của phương thức khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại, NTD phải qua rất nhiều khó khăn về thủ tục pháp lý mà hầu như không thể vượt qua được. Và với những yêu cầu về nghĩa vụ án phí, giám định, chứng minh thiệt hại, chứng minh hành vi vi phạm, mối quan hệ nhân quả... thì cá nhân từng NTD khó có thể đáp ứng được. Chưa kể nếu có đủ khả năng thì chi phí khổng lồ của thời gian, tài chính, tâm sức cho vụ kiện mà cá nhân NTD bỏ ra thường lớn hơn nhiều so với khoản bồi thường thiệt hại được nhận nếu thắng kiện. Việc hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan đến các chế tài này là hết sức cần thiết, vì những quy định về quyền của NTD và nghĩa vụ của tổ chức sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ cũng chỉ là những quy định mà không được thực hiện nếu không có các chế tài bảo đảm thực hiện.

### ***1.2. Yêu cầu của Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế***

Nhìn chung, hiện nay Pháp lệnh BVQLNTD và Nghị định hướng dẫn thi hành Pháp lệnh BVQLNTD là cơ sở pháp lý chủ yếu để thực hiện công tác bảo vệ quyền lợi NTD. Những văn bản pháp luật này đã đáp ứng một phần nhu cầu thực tế và tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực BVQLNTD, đồng thời khuyến khích các doanh nghiệp tuân thủ pháp luật, NTD tiêu dùng lành mạnh, góp phần thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, thì dưới sự tác động mạnh mẽ của xu thế hội nhập khu vực và thế giới, sự ảnh hưởng của nền kinh tế thị trường, pháp luật BVQLNTD hiện nay đã nhanh chóng bộc lộ những điểm bất cập, yếu kém, hạn chế. Đây chính là nguyên nhân làm hạn chế vai trò và tác dụng điều chỉnh của pháp luật đối với hoạt động BVQLNTD. Để trở về đúng vị trí của mình, là công cụ hữu hiệu bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho NTD, pháp luật về BVQLNTD cần phải được hoàn thiện.

Nhà nước pháp quyền là một Nhà nước mà ở đó pháp luật đóng vai trò thượng tôn, tất cả các chủ thể trong xã hội phải tuân thủ các quy định của pháp luật một cách tuyệt đối. Xây dựng một Nhà nước pháp quyền đang là mục tiêu mà Nhà nước ta đang theo đuổi. Một trong những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền là phải có một hệ thống pháp luật hoàn thiện, một hệ thống pháp luật trên nền dân chủ thực sự, xuất phát từ nhân dân và vì nhân dân. Pháp luật phải định hướng mọi công dân và tổ chức xã hội vươn tới cái chân, thiện, mỹ, vươn tới tự do đích thực của con người. Pháp luật phải thỏa mãn tiêu chí khách quan, công bằng, bình đẳng và dân chủ, lấy quyền con người, giải phóng con người làm trung tâm để xây dựng Nhà nước, thúc đẩy tiến bộ xã hội.

Một trong những nguồn gốc của Nhà nước pháp quyền là nhu cầu kiểm soát và hạn chế quyền lực của kẻ mạnh trong mối quan hệ với kẻ yếu. Những quyền lực đó có thể là các quyền lực mang tính chính trị và tính kinh tế. Trong các quan hệ tiêu dùng, NTD luôn ở vào thế yếu về nhiều phương diện và vì vậy, ưu tiên bảo vệ kẻ yếu, kiểm soát và hạn chế lạm dụng quyền lực của kẻ mạnh trong quan hệ tiêu dùng đó cũng chính là tinh thần và nội dung của Nhà nước pháp quyền.

Hội nhập quốc tế là một xu thế khách quan, là một yếu tố quan trọng để phát triển và tăng trưởng bền vững, là tiền đề bảo đảm thành công của công cuộc xây dựng đất nước công nghiệp hóa, hiện đại hóa, nâng cao phúc lợi xã hội, thu hẹp dần khoảng cách với các nước trong khu vực và thế giới. Hội nhập quốc tế sẽ làm gia tăng nhiều mối quan hệ, chịu sự tác động lẫn nhau trong các lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa của các quốc gia, dân tộc trên toàn thế giới mà đặc biệt là lĩnh vực kinh tế. Chính yêu cầu của hội nhập quốc tế và xu thế khách quan của thời đại ngày nay đòi hỏi Việt Nam cũng tham gia tích cực vào giải quyết các vấn đề mang tính toàn cầu. Trong đó, xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật cho phù hợp, tương thích với nguyên tắc, thông lệ quốc tế là yêu cầu đầu tiên đặt ra cho các quốc gia tham gia vào sân chơi chung, trước hết là Công ước

quốc tế về Bảo vệ người tiêu dùng<sup>1</sup>. Trước nhu cầu, đòi hỏi khách quan đó, hệ thống pháp luật Việt Nam, mà đặc biệt lĩnh vực pháp luật kinh tế - thương mại đã và đang được sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các văn bản pháp luật trên cơ sở đối chiếu, so sánh với các cam kết, chuẩn mực quốc tế nhằm tạo sự hài hòa giữa các quy định pháp luật trong nước và pháp luật quốc tế. Ngoài ra, xu hướng phát triển chung của nền văn minh nhân loại cũng yêu cầu, đòi hỏi sự hoàn thiện pháp luật để bảo đảm cho con người được đối xử văn minh, được hưởng những tiện nghi và lợi ích cao nhất. Bên cạnh đó, là thành viên của Tổ chức quốc tế NTD (CI), Việt Nam không thể không tuân thủ những cam kết hoặc khuyến cáo của tổ chức này vì mục tiêu bảo vệ NTD Việt Nam.

## **2. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng**

### **2.1. Các nguyên tắc, phương hướng cơ bản**

Xuất phát từ nhu cầu trên đây, để giải quyết tốt vấn đề hoàn thiện pháp luật về BVQLNTD, cần tuân theo một số nguyên tắc, phương hướng mang tính định hướng sau:

- Phải tiếp tục xác định BVQLNTD là nhiệm vụ chung của toàn xã hội, là quyền và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ chức chính trị - xã hội, của các doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp và của mỗi tổ chức, cá nhân. Trên cơ sở đó, quy định trách nhiệm cụ thể cho từng tổ chức, cá nhân nói trên để thực hiện nhiệm vụ BVQLNTD.

- BVQLNTD phải được xem là một trong những nội dung trong chiến lược phát triển bền vững của quốc gia, và phải được đưa vào trong các chương trình nghị sự của quốc gia. Khi có sự xung đột giữa những đảm bảo nhằm phát triển kinh tế, đảm bảo quyền tự do kinh doanh cho doanh nghiệp với những đảm bảo cho quyền, lợi ích của NTD, thì phải ưu tiên cho công tác BVQLNTD. Vì chính việc

bảo đảm cho quyền, lợi ích hợp pháp của NTD cũng chính là bảo đảm cho sự phát triển bền vững, bảo đảm trật tự và ổn định xã hội.

- Các quy định của pháp luật về BVQLNTD phải luôn được xây dựng trên nguyên tắc ưu tiên lợi thế cho NTD xuất phát từ vị trí "yếu hơn" của NTD trong mối tương quan với tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ. Đây sẽ là nguyên tắc xuyên suốt trong các quy định của pháp luật trong lĩnh vực này, từ việc xác định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ, đến xác định cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo và khởi kiện của NTD.

- Hoạt động bảo vệ NTD phải được thực hiện thường xuyên, xem trọng công tác phòng ngừa, các quy định của pháp luật phải kiểm soát chặt chẽ những hoạt động của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh dịch vụ, hàng hóa ngay từ giai đoạn đầu tiên như: đảm bảo quyền lợi của NTD ngay từ thời điểm hợp đồng được xác lập thông qua việc kiểm soát các điều kiện giao dịch chung.

- Tăng cường mở rộng và nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế về bảo vệ quyền lợi NTD, qua đó chia sẻ thông tin, học hỏi kinh nghiệm về hoạt động bảo vệ NTD của các quốc gia có nền kinh tế phát triển, có kinh nghiệm trong BVQLNTD. Tăng cường hợp tác đào tạo nguồn nhân lực, khuyến khích nghiên cứu, áp dụng chuyển giao các thành tựu khoa học và công nghệ về bảo vệ NTD.

- Nâng cao khả năng tự bảo vệ của NTD thông qua hoạt động tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật về bảo vệ NTD. Chính vì vậy, một trong những biện pháp bảo đảm hoạt động BVQLNTD có hiệu quả đó chính là phải giúp NTD có thể nắm bắt được những kiến thức pháp luật cơ bản nhất về quyền và nghĩa vụ của mình, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ; NTD được trang bị đầy đủ kiến thức về tiêu dùng sẽ có khả năng tự bảo vệ mình tốt nhất.

- Tiến hành xã hội hóa hoạt động bảo vệ quyền lợi NTD, khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi để mọi tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân tham gia hoạt động BVQLNTD. Đẩy mạnh công tác tuyên

<sup>1</sup> Ngày 9 tháng 4 năm 1985, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã bỏ phiếu thông qua bản "Hiến chương của Liên hợp quốc về bảo vệ người tiêu dùng".

truyền, giáo dục, vận động, kết hợp áp dụng các biện pháp hành chính, dân sự, kinh tế và các biện pháp khác để xây dựng ý thức tự giác, kỷ cương trong chấp hành pháp luật về bảo vệ quyền lợi NTD.

- Phải ưu tiên đầu tư cho hoạt động BVQLNTD, coi đầu tư cho công tác bảo vệ NTD là đầu tư phát triển. Cần huy động mọi nguồn lực về tài chính, chất xám trong tất cả các tổ chức kinh tế, hiệp hội ngành nghề, tổ chức phi chính phủ trong và ngoài nước. Đa dạng hóa các nguồn vốn đầu tư cho hoạt động BVQLNTD và phải có một khoản chi riêng cho sự nghiệp BVQLNTD trong ngân sách nhà nước hàng năm.

- Tiến hành sắp xếp lại, phân công hợp lý công tác BVQLNTD cho các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ NTD. Phát triển mạng lưới bảo vệ NTD rộng khắp từ trung ương đến địa phương, đặc biệt chú trọng phát triển ở nông thôn, vùng sâu vùng xa. Ưu tiên xây dựng hệ thống các cơ quan hành chính, đội ngũ cán bộ thực hiện công tác BVQLNTD theo hướng chính quy hiện đại. Tăng cường năng lực cho các cơ quan hành chính, đảm bảo đủ biên chế, tăng ngân sách hợp lý cho sự nghiệp bảo vệ NTD cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để thực hiện tốt nhiệm vụ đề ra.

- Đẩy mạnh các hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; hình thành cơ chế giám sát xã hội đối với chủ thể sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ từ phía NTD, các tổ chức bảo vệ quyền lợi NTD mà đặc biệt là các cơ quan thông tin đại chúng.

**2.2. Các giải pháp cụ thể**

Trước mắt, trong điều kiện hiện nay, để giải quyết nhu cầu hoàn thiện pháp luật về cơ chế bảo vệ quyền lợi NTD, chống lại các hành vi xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của NTD, dưới góc độ pháp luật, chúng ta cần tập trung vào những giải pháp mang tính khả thi sau:

**2.2.1. Hoàn thiện các quy định về quyền và nghĩa vụ của người tiêu dùng**

Việc quy định các quyền của NTD trong Pháp lệnh BVQLNTD rất vắn tắt, chỉ nêu tên

các quyền của NTD; Nghị định hướng dẫn thi hành cũng không giải thích, làm rõ hơn về nội dung của các quyền này. Vì thế theo chúng tôi cần nêu rõ nội dung, yêu cầu của từng quyền và nghĩa vụ của NTD, biện pháp và điều kiện cụ thể để đảm bảo thực hiện các quyền đó. Ngoài trách nhiệm của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ, thì pháp luật cũng cần quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, các hiệp hội nghề nghiệp và các tổ chức, cá nhân khác trong việc tôn trọng, đáp ứng điều kiện cần thiết để NTD thực hiện được các quyền của mình.

**2.2.2. Hoàn thiện các quy định về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ**

Vấn đề nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh trong đảm bảo chất lượng, đảm bảo an toàn cho hàng hóa, dịch vụ đã được quy định trong rất nhiều văn bản pháp lý khác nhau. Nhưng trên thực tế, hàng hóa không đảm bảo chất lượng, không an toàn, đặc biệt là trong lĩnh vực thực phẩm, dược phẩm đang xâm hại một cách nghiêm trọng đến lợi ích, sức khỏe, tính mạng của NTD. Cần quy định rõ chế tài gắn liền với việc vi phạm nghĩa vụ này, chế tài áp dụng phải thật nghiêm khắc. Đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh có hành vi vi phạm nghiêm trọng cần rút ngay giấy phép hoạt động, cấm hành nghề bên cạnh các chế tài khác. Ngoài ra, tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh có nghĩa vụ chứng minh hàng hóa, sản phẩm của mình đạt chất lượng như đã công bố và an toàn cho NTD theo định kỳ hàng tháng dưới sự giám sát của cơ quan quản lý nhà nước hoặc tổ chức bảo vệ NTD.

Liên quan đến nghĩa vụ thông tin, quảng cáo chính xác và trung thực về hàng hóa thì cả Pháp lệnh BVQLNTD và Pháp lệnh Quảng cáo đều quy định một cách chung chung và định tính “quảng cáo phải trung thực, chính xác”, mà chưa quy định rõ giới hạn đến đâu là ngoài phạm vi trung thực, độ chính xác phải như thế nào. Pháp luật nên quy định tổ chức, cá nhân cung cấp hàng hóa, dịch vụ có nghĩa

vụ phải bán hoặc cung cấp hàng hóa dịch vụ giống như đã mô tả trong quảng cáo hoặc giống như sản phẩm mẫu về chất lượng, công hiệu, tính năng... Bên cạnh đó cũng quy định chế tài cụ thể nếu không thực hiện được nghĩa vụ này.

Nghĩa vụ bảo hành của tổ chức, cá nhân sản xuất kinh doanh hàng hóa, dịch vụ hiện nay chỉ phát sinh khi có thỏa thuận với NTD hoặc trong một số trường hợp nhất định do luật quy định. Như vậy, nghĩa vụ bảo hành không được xem là nghĩa vụ đương nhiên, có tính bắt buộc đối với tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa trong mọi trường hợp. Quy định này chưa hợp lý và rất không công bằng cho NTD. Vì vậy, nghĩa vụ này của nhà sản xuất, kinh doanh phải là nghĩa vụ bắt buộc, là nghĩa vụ gắn liền với nghĩa vụ bảo đảm chất lượng hàng hóa, dịch vụ.

Một trách nhiệm khá quan trọng của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ khi xác lập hợp đồng, áp đặt các điều kiện thương mại chung đối với NTD. Mặc dù đã được gián tiếp quy định trong Nghị định 69/2001/NĐ-CP và Điều 5 Nghị định 55/2008/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Pháp lệnh BVQLNTD cấm “tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh không được đưa ra các quy tắc trái pháp luật và ép buộc NTD trong cam kết, trong các quy ước bán hàng, quy ước phục vụ...”, nhưng quy định này vẫn chỉ là một nguyên tắc chung chung, chưa bảo vệ được quyền lợi NTD. Cần phải quy định cụ thể trong pháp luật về BVQLNTD những quy tắc nào bị coi là trái pháp luật. Bằng cách khác, có thể trao cho tòa án quyền giải thích pháp luật để tạo những “thước đo” cụ thể cho từng trường hợp vi phạm.

### 2.2.3. Hoàn thiện các quy định quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Theo Pháp lệnh BVQLNTD năm 1999 và Nghị định hướng dẫn thi hành thì hiện nay các cơ quan quản lý nhà nước về BVQLNTD chủ yếu tập trung ở trung ương, còn ở địa phương thì lực lượng này rất mỏng, chỉ dừng lại ở Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Sở Công Thương là cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban

nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng này; ở cấp huyện, xã thì hầu như không có quy định. Như vậy, cần phải mở rộng hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi NTD xuống cơ sở.

Cần thiết kế bộ phận chuyên trách về BVQLNTD trong các cơ quan quản lý nhà nước có chức năng BVQLNTD từ trung ương đến địa phương, đặc biệt là cấp huyện, xã với sự phân công công tác rõ ràng, có đầy đủ chức năng và thẩm quyền để kiểm tra, thanh tra việc chấp hành các quy định của pháp luật về BVQLNTD.

Để công tác BVQLNTD có hiệu quả, đòi hỏi sự phối hợp của các ngành, các cấp khác nhau như cơ quan quản lý cạnh tranh, quản lý thị trường, tiêu chuẩn, đo lường, chất lượng, vệ sinh an toàn thực phẩm, dược phẩm, mỹ phẩm, dịch vụ ngân hàng, chất lượng dịch vụ bưu chính viễn thông, điện năng..., nhưng hiện nay chưa có một văn bản pháp quy nào quy định sự phối hợp của các cơ quan nói trên. Cần có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục, cách thức phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc phát hiện và xử lý những trường hợp vi phạm quyền lợi NTD và kể cả chế tài, nhằm nâng cao năng lực hiệu quả hoạt động cũng như giải quyết tình trạng đùn đẩy, trốn tránh trách nhiệm như hiện nay của các cơ quan quản lý nhà nước về BVQLNTD.

Bên cạnh những quy định về phối hợp cần rà soát để có hướng phân định lại chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước về BVQLNTD trong việc xử lý các hành vi xâm phạm quyền lợi NTD, tránh tình trạng trùng lặp, mâu thuẫn, chồng chéo, dẫn đến bỏ sót, không giải quyết triệt để các hành vi vi phạm. Cần chú ý cả việc phân định, phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn giữa cơ quan quản lý ở trung ương với cơ quan quản lý ở địa phương. Đặc biệt ưu tiên nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước ở các địa phương bằng cách tăng cường nguồn nhân lực, tài lực và thẩm quyền xử lý vi phạm. Bởi vì chính họ là người trực tiếp thực hiện việc kiểm tra, thanh tra, giám sát, phát hiện các hành vi xâm phạm quyền lợi NTD, trực tiếp

áp dụng chế tài hành chính đối với những trường hợp vi phạm, tuyên truyền pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo cho NTD.

*2.2.4. Hoàn thiện các quy định liên quan đến tổ chức bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng*

Theo nhu cầu bảo vệ NTD thì hoạt động của tổ chức BVQLNTD trong việc bảo vệ quyền lợi NTD rất đa dạng, được quy định tại Nghị định 55/2008/NĐ-CP như tiếp nhận các khiếu nại của NTD, tổ chức hòa giải giữa NTD với tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, đại diện cho NTD khiếu nại đến tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh thậm chí là thực hiện các hoạt động gắn liền với nhiệm vụ nhà nước, nhưng không được trao quyền lực gì để bảo đảm cho quá trình hoạt động. Điều này sẽ hạn chế rất lớn đến khả năng bảo vệ NTD của tổ chức BVQLNTD. Cần quy định những chế tài cụ thể áp dụng cho tổ chức, cá nhân sản xuất kinh doanh khi không đáp ứng những yêu cầu do tổ chức BVQLNTD đưa ra, mà những yêu cầu này gắn liền với hoạt động của tổ chức BVQLNTD đã được pháp luật quy định. Đưa hành vi không thực hiện, thực hiện không đúng hay không đầy đủ các yêu cầu của tổ chức BVQLNTD vào các hành vi bị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVQLNTD. Và tổ chức BVQLNTD có quyền lập biên bản về hành vi vi phạm này, sau đó chuyển sang cho cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh có hành vi vi phạm.

Ngoài ra, cần cho phép tổ chức BVQLNTD có quyền khởi kiện tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật BVQLNTD ra trước tòa án để yêu cầu bồi thường thiệt hại mà không cần có sự ủy quyền của NTD. Quyền khởi kiện này được thực hiện trong những trường hợp hành vi vi phạm pháp luật xâm hại nghiêm trọng đến quyền, lợi ích hợp pháp của số đông NTD, gây ảnh hưởng xấu đến trật tự an toàn của xã hội. Số tiền bồi thường thiệt hại nhận được do thắng kiện sẽ trích một phần cho NTD bị thiệt hại, phần còn lại đưa vào tài khoản của tổ chức BVQLNTD, để dùng cho hoạt động BVQLNTD.

Nâng cao năng lực bảo vệ quyền lợi NTD cho các tổ chức BVQLNTD bằng các quy định cho phép, khuyến khích sự phối hợp chặt chẽ của tổ chức bảo vệ quyền lợi NTD với các cơ quan quản lý nhà nước, kết hợp với hệ thống các viện nghiên cứu, các trường đại học thiết lập một “Hệ thống cảnh báo” cho NTD trước những hàng hoá, dịch vụ có nguy cơ gây mất an toàn cho NTD trên website dựa trên những nghiên cứu khoa học, thực tế sử dụng hàng hóa của NTD, những thông tin từ cơ quan quản lý nhà nước trong quá trình kiểm tra, giám sát.

*2.2.5. Hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan đến bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng bằng biện pháp hành chính*

Hiện nay, trong công tác BVQLNTD thì biện pháp hành chính được áp dụng nhiều nhất, mà chủ yếu là chế tài xử phạt vi phạm hành chính, nhưng lại chưa có một nghị định nào quy định riêng về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi NTD. Khi có hành vi vi phạm pháp luật về BVQLNTD của các tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ thì cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền còn rất lúng túng trong vấn đề áp dụng văn bản pháp luật để xử lý hành vi vi phạm trong số rất nhiều các văn bản xử phạt vi phạm hành chính có liên quan. Nhằm nâng cao tính hiệu lực của chế tài hành chính trong công tác bảo vệ quyền lợi NTD, cần thiết phải ban hành ngay một Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi NTD. Mức xử phạt trong Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi NTD phải cao hơn mức phạt trong các Nghị định hiện hành có liên quan, mức phạt phải đủ sức răn đe, hạn chế, loại bỏ các hành vi xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của NTD.

*2.2.6. Hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan đến bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng bằng biện pháp dân sự*

Tuy quan hệ giữa NTD và tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa là mối quan hệ pháp luật dân sự, nhưng là một quan

hệ dân sự “đặc biệt”. Xuất phát từ vị thế yếu hơn của NTD, nên những quy định của pháp luật dân sự và tố tụng dân sự không đủ thích hợp để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của NTD. Chính vì vậy, cần phải có thêm quy định “đặc biệt” để điều chỉnh cho quan hệ này. Nên có quy định riêng về luật hình thức cũng như luật nội dung để giải quyết các tranh chấp phát sinh giữa NTD và tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ về khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại tại tòa án.

*Thứ nhất*, cần nghiên cứu về trình tự, thủ tục, điều kiện, quy trình, cách thức tiến hành việc **khởi kiện tập thể** để áp dụng vào pháp luật bảo vệ quyền lợi NTD ở Việt Nam. Khởi kiện tập thể làm cho một phán quyết đưa ra cho người đại diện thì cả một tập thể các cá nhân NTD được bồi thường mà nếu không có khởi kiện tập thể thì những NTD này đã không được bồi thường. Khởi kiện tập thể tạo cân cân quyền lực hợp lý hơn giữa nhà sản xuất kinh doanh và NTD khi phát sinh tranh chấp; khởi kiện tập thể giúp xác định một cách đầy đủ thiệt hại mà nhiều NTD phải gánh chịu, tạo cơ hội cho họ tiếp cận công lý. Trong khi chờ đợi việc nghiên cứu áp dụng chế định khởi kiện tập thể, nên cho phép tổ chức bảo vệ quyền lợi NTD khởi kiện tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh có hành vi vi phạm pháp luật để bảo vệ quyền lợi NTD ra trước tòa án, yêu cầu bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng mà không cần được sự ủy quyền của NTD.

*Thứ hai*, cần khẳng định lại **tư cách bị đơn** trong từng trường hợp cụ thể, họ là ai trong một chuỗi các nhà sản xuất, nhà phân phối, nhà cung ứng, nhà nhập khẩu, đến nhà bán lẻ. Đây là vấn đề rất quan trọng để xác định chủ thể phải gánh chịu trách nhiệm về thiệt hại khi có thiệt hại xảy ra do chính hàng hóa, dịch vụ mà các chủ thể này sản xuất, cung cấp. Vì vậy cần áp dụng một nguyên tắc về tính liên đới chịu trách nhiệm của một tập thể các nhà kinh doanh từ sản xuất đến nhập khẩu, bán buôn, bán lẻ, đại lý... Theo đó, khi quyền lợi của NTD bị xâm hại thì toàn bộ “đầy chuỗi” cung cấp sản phẩm hàng hóa

này sẽ “cùng” chịu trách nhiệm. Điều này không những bảo vệ được tốt hơn những NTD mà thậm chí còn bảo vệ được cả lợi ích của các doanh nghiệp nhập khẩu của Việt Nam khi khuyết tật của hàng hóa, sản phẩm đã hình thành từ nước ngoài. Đây cũng là một trong những biện pháp để thị trường Việt Nam không trở thành nơi tiêu thụ những sản phẩm “phế phẩm” của thế giới toàn cầu hóa.

*Thứ ba*, cần phải xem xét lại **nghĩa vụ nộp tạm ứng án phí** của NTD, quy định theo hướng miễn án phí cho NTD khi họ là nguyên đơn khởi kiện các tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ có hành vi xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của NTD để đòi bồi thường thiệt hại. Ngoài ra, để hỗ trợ chi phí cho NTD trong việc trưng cầu, giám định chất lượng hàng hóa, dịch vụ, tổ chức bảo vệ quyền lợi NTD nên xây dựng một quỹ hỗ trợ, đồng thời thực hiện miễn phí các xét nghiệm, giám định tại các trung tâm xét nghiệm của mình.

*Cuối cùng*, là vấn đề yêu cầu bồi thường thiệt hại, không áp dụng đầy đủ quy định của pháp luật hiện hành về các điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại đối với tranh chấp của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh và NTD. Cần đưa nguyên tắc suy đoán có lỗi vào việc chứng minh thiệt hại, bởi lẽ có hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ quyền lợi NTD thì được xem đương nhiên là có lỗi. Để được bồi thường thiệt hại, NTD chỉ cần chứng minh có sử dụng hàng hóa, dịch vụ và sản phẩm không đúng chất lượng đã được nhà sản xuất công bố sản phẩm, có độc hại hoặc không đảm bảo an toàn, dẫn đến việc NTD phải gánh chịu thiệt hại hoặc thiệt hại đang tiềm ẩn, có thể xảy ra trong tương lai. Việc xác định thiệt hại tiềm ẩn có thể xảy ra trong tương lai trên cơ sở lấy ý kiến của các chuyên gia trong lĩnh vực đó. Bên cạnh đó, cần tính đến việc áp dụng nguyên tắc “đào chiều” của nghĩa vụ chứng minh. Theo đó, nhà cung cấp sản phẩm hàng hóa phải chứng minh về “sự không vi phạm” của mình. Đây cũng là thông lệ quốc tế mà Việt Nam cũng nên nghiên cứu áp dụng.