

# PHÁP LUẬT HÀNG HẢI VÀ VIỆC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH HÀNG HẢI

*Nguyễn Thị Như Mai\**

**T**rong những năm qua, cùng với sự phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam, pháp luật hàng hải Việt Nam cũng ngày càng được hoàn thiện, góp phần thúc đẩy sự phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế của ngành hàng hải Việt Nam.

Cũng như tất cả các ngành luật và lĩnh vực pháp luật khác, pháp luật hàng hải có đối tượng điều chỉnh riêng của mình, đó là các quan hệ xã hội phát sinh từ hoạt động hàng hải được xếp thành các nhóm sau đây:

## ***1. Nhóm các quan hệ pháp luật phát sinh từ hoạt động vận tải đường biển, tạo điều kiện cho vận tải ngoại thương của một quốc gia***

Các quan hệ này gồm:

- Quan hệ của tất cả các bên có liên quan đến vận tải đường biển, quan hệ giữa những người có quyền lợi liên quan đến hàng hoá và chủ tàu, như: Quan hệ giữa người vận chuyên và người thuê vận chuyên; quan hệ giữa chủ hàng, chủ tàu và người bảo hiểm... trong vận chuyên hàng hoá bằng đường biển;

- Quan hệ dân sự ngoài hợp đồng, như: Quan hệ giữa chủ tàu, người khai thác tàu với các bên trong các vụ đâm va, trong phân bổ tổn thất chung, trong trách nhiệm và giới hạn trách nhiệm của chủ tàu; quan hệ về sở hữu tàu, cầm cố, cầm giữ hàng hải, bắt giữ tàu biển, cứu hộ hàng hải v.v.;

- Quan hệ pháp lý giữa người tham gia hợp đồng dịch vụ hàng hải như: Hợp đồng đại lý tàu biển, đại lý vận tải logistics, môi giới hàng hải, bốc xếp và giao nhận hàng hoá.

## ***2. Nhóm các quan hệ pháp luật phát sinh giữa các quốc gia liên quan đến tàu biển hoạt động ở các vùng biển***

Các quốc gia liên quan đến sử dụng tàu và biển vào mục đích hàng hải thương mại bao gồm: Quốc gia ven biển, quốc gia có cảng và quốc gia mà tàu mang cờ. Quốc gia mà tàu mang cờ là quốc gia mà tàu đăng ký mang cờ quốc tịch nước đó, quốc gia ven biển là quốc gia mà vùng lãnh hải của quốc gia này có tàu đi qua và quốc gia có cảng là quốc gia có cảng mà tàu hoạt động.

Quyền và nghĩa vụ của các quốc gia như quốc gia ven biển, quốc gia có cảng và quốc gia mà tàu mang cờ đối với hoạt động của con tàu trên biển cũng khác nhau. Điều này được thể hiện ở các quy định của các quốc gia trong việc ban hành các quy định pháp luật có liên quan đến hoạt động của các đối tượng trên biển, trong việc quản lý các vùng biển vì các mục đích công cộng như an toàn và an ninh hàng hải, bảo vệ môi trường biển, và các mục đích kinh tế khác. Cụ thể như:

+ Các quy định của quốc gia ven biển, quốc gia có cảng về yêu cầu an toàn hàng hải đối với tàu khi đến cảng hoặc hàng hải dọc bờ biển của quốc gia đó nhằm tránh các tai nạn xảy ra và phòng chống ô nhiễm biển từ các tàu;

+ Các quy định của quốc gia mà tàu mang cờ về cấu trúc, thiết kế, trang thiết bị của tàu, khả năng chuyên môn của thuyền viên, định biên an toàn của tàu, nhân lực và điều kiện làm việc... nhằm bảo đảm an toàn hàng hải đối với tàu mang cờ quốc gia mình. Do đó, pháp luật hàng hải phải bao gồm các quy định về bảo đảm an toàn hàng hải của tàu, định biên của tàu, quy tắc điều động tránh va, cứu hộ và phòng chống ô nhiễm biển.

\* TS. Luật học, Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ.

**3. Nhóm các quan hệ xã hội phát sinh từ hoạt động hàng hải vì mục đích kinh tế của một quốc gia**

Cũng như đối với các ngành kinh tế khác, Chính phủ của bất kỳ quốc gia nào cũng xây dựng và ban hành các quy định pháp luật phù hợp với tình hình phát triển của đất nước nói chung và hoạt động hàng hải nói riêng, nhằm tạo môi trường pháp lý lành mạnh cho sự phát triển của ngành hàng hải. Pháp luật hàng hải có trách nhiệm đưa ra khung pháp lý điều chỉnh mối quan hệ giữa các chủ thể trong kinh doanh vận tải biển, dịch vụ hàng hải, cảng biển.

**4. Nhóm các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động quản lý hành chính hàng hải, như quan hệ quyền lực của Nhà nước, các cơ quan công quyền của Nhà nước với các cá nhân, pháp nhân và giữa các cơ quan công quyền khác của Nhà nước**

Các quan hệ pháp luật thuộc nhóm này bao gồm các quan hệ giữa các cơ quan quản lý nhà nước với các chủ thể tham gia quan hệ hàng hải, ví dụ như quan hệ giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong việc cấp phép cho tàu ra vào cảng, công bố cảng biển, đăng ký tàu biển và thuyền viên, đào tạo và cấp chứng chỉ thuyền viên..., và quan hệ giữa các cơ quan quản lý nhà nước liên quan đến hàng hải với nhau, ví dụ như quan hệ giữa cảng vụ hàng hải và các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành tại cảng biển (hải quan, biên phòng, y tế, kiểm dịch động - thực vật, cảnh sát biển), và quan hệ giữa cơ quan quản lý chuyên ngành hàng hải với các Bộ, ngành khác có liên quan.

Để điều chỉnh được các quan hệ xã hội thuộc đối tượng điều chỉnh của mình, pháp luật hàng hải phải được xây dựng dựa trên các chính sách hàng hải đã được hoạch định. Do có 3 nguồn luật cơ bản là pháp luật hàng hải chuyên ngành, các luật khác trong hệ thống pháp luật quốc gia và điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia, và một nguồn luật "bổ trợ" là nguồn luật "phi điều ước" (non-

treaties) mà việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật hàng hải phải được thực hiện đồng bộ đối với các nguồn luật này. Ví dụ như: Qui định về vận chuyển nội địa, về hành nghề dịch vụ đại lý tàu biển phải được xây dựng dựa trên chính sách bảo hộ đội tàu quốc gia và các doanh nghiệp hàng hải trong nước; hoặc như việc quyết định gia nhập các công ước quốc tế liên quan đến giới hạn trách nhiệm của chủ tàu phải dựa trên chính sách bảo hộ các chủ tàu trước các hiểm họa xảy ra...

Nhận thức được tầm quan trọng của việc xây dựng và hoạch định chính sách hàng hải mà trong những năm qua, nhiều đề tài, đề án nghiên cứu về chính sách hàng hải đã và đang được thực hiện, ví dụ như các đề tài, đề án liên quan đến: Qui hoạch hệ thống cảng biển, đội tàu biển Việt Nam; nghiên cứu hoàn thiện cơ chế, chính sách về hàng hải; nghiên cứu chính sách hài hòa các phương thức vận tải; quản lý nhà nước về cước vận tải biển và giá dịch vụ hàng hải trong nền kinh tế thị trường; qui hoạch, định hướng phát triển vận tải biển; quản lý luồng hàng hải; phát triển và nâng cao chất lượng dịch vụ hàng hải; nghiên cứu về lồng ghép các vấn đề môi trường vào qui hoạch phát triển vận tải biển; xây dựng mô hình quản lý cảng biển, cảng sông. Kết quả nghiên cứu của các đề tài, đề án này là cơ sở cho việc ban hành các văn bản qui phạm pháp luật có liên quan đến hoạt động hàng hải.

Thực tiễn cho thấy, các chính sách hàng hải đã được ban hành bằng các qui định của pháp luật thực định về cơ bản là phù hợp với thực tiễn hoạt động hàng hải trong thời gian qua như:

- Chính sách bảo hộ sự phát triển đội tàu biển/chủ tàu biển/thuyền viên Việt Nam được thể hiện ở các mặt như: Dành quyền vận tải nội địa cho đội tàu biển Việt Nam; thiên về quyền lợi chủ tàu trong vận chuyển hàng hóa bằng đường biển (chặng trách nhiệm ngắn, mức giới hạn trách nhiệm thấp

theo Hague/Hague Visby Rules, Công ước Giới hạn trách nhiệm chủ tàu biển đối với khiếu nại hàng hải năm 1957, Công ước quốc tế về giới hạn trách nhiệm đối với bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu...); mức phí cảng biển đối với đội tàu biển Việt Nam chạy tuyến nội địa thấp hơn đối với tàu nước ngoài...

- Chính sách đối với các dịch vụ công ích trong lĩnh vực bảo đảm an toàn hàng hải như: Dịch vụ hoa tiêu hàng hải, quản lý hệ thống luồng lạch và phao tiêu báo hiệu hàng hải, hệ thống thông tin điện tử hàng hải được dành cho các doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích thực hiện như các công ty hoa tiêu hàng hải (trừ trường hợp Công ty VTB Vũng Tàu cũng thực hiện dịch vụ hoa tiêu), bảo đảm an toàn hàng hải và Công ty thông tin điện tử hàng hải Việt Nam.

- Chính sách bảo hộ các doanh nghiệp hàng hải Việt Nam được thể hiện ở quyền bảo hộ hoặc ưu tiên hành nghề trong một số lĩnh vực dịch vụ hàng hải như: Chỉ doanh nghiệp 100% vốn Việt Nam mới được hành nghề đại lý tàu biển, hoặc chỉ những doanh nghiệp mà vốn của Việt Nam từ 51% trở lên mới được hành nghề dịch vụ lai dắt hỗ trợ tại cảng...

- Chính sách bảo vệ môi trường biển, chính sách hội nhập kinh tế quốc tế được thể hiện bằng việc gia nhập các điều ước quốc tế của UN, WTO, IMO, ASEAN...

Bên cạnh đó, pháp luật hàng hải còn thể chế hóa các đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước trong nhiều mặt hoạt động hàng hải khác như vấn đề cải cách thủ tục hành chính, vấn đề nâng cao chất lượng dịch vụ vận tải, vấn đề nguồn nhân lực của ngành hàng hải...

Tuy nhiên, trước sự phát triển của hoạt động hàng hải, sự thay đổi của hệ thống pháp luật Việt Nam và trước yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, chính sách và pháp luật hàng hải đã được ban hành đòi hỏi phải được nghiên cứu, xem xét điều chỉnh cho phù hợp.

Hàng loạt các câu hỏi liên quan đến chính sách hàng hải được đặt ra, ví dụ như:

- Trước yêu cầu về hội nhập kinh tế quốc tế và chuẩn bị các cam kết WTO về dịch vụ vận tải biển, các chính sách về vận tải nội địa, dịch vụ đại lý tàu biển, hoa tiêu hàng hải và một số loại hình dịch vụ khác sẽ như thế nào? Chúng ta tiếp tục áp dụng chính sách bảo hộ đội tàu biển quốc gia và các doanh nghiệp trong nước đối với các loại hình dịch vụ này hay chúng ta “mở cửa” để cho tàu nước ngoài hoặc các doanh nghiệp nước ngoài tham gia. Để quyết định các chính sách này, chúng ta cần thận trọng xem xét xung quanh ta, họ có “mở” không và nếu họ toàn “đóng” đối với các dịch vụ này cho các doanh nghiệp trong nước thì ta có “mở” cho người nước ngoài tham gia không?

- Với xu thế hiện nay, có tiếp tục chính sách bảo hộ đội tàu biển Việt Nam hay là phải hài hòa giữa trách nhiệm của chủ tàu và chủ hàng? Để trả lời được câu hỏi này chúng ta phải xem xét thị phần vận tải của đội tàu biển Việt Nam, chính sách khuyến khích xuất nhập khẩu và chính sách phát triển đội tàu. Bên cạnh đó, để hoạch định chính sách này, chúng ta không thể không tham khảo kinh nghiệm của các nước thông qua việc xem xét số quốc gia tham gia các công ước quốc tế có liên quan đến các cơ chế trách nhiệm chủ tàu. Sau khi quyết định được chính sách, nếu giữ nguyên chính sách bảo hộ đội tàu quốc gia thì giữ nguyên các qui định hiện hành của pháp luật hàng hải về trách nhiệm chủ tàu, còn nếu thay đổi sang chính sách hài hòa quyền lợi giữa các chủ tàu và chủ hàng thì quy định pháp luật hàng hải sẽ phải thay đổi theo, sẽ áp dụng từ các công ước quốc tế có mức giới hạn trách nhiệm cao hơn.

- Với sự thay đổi của Luật Doanh nghiệp nhà nước là không còn doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích mà chỉ còn loại hình dịch vụ công ích, vậy các qui định liên quan đến hoạt động dịch vụ về bảo đảm an

toàn hàng hải như hoa tiêu, luồng lạch, báo hiệu hàng hải, thông tin điện tử hàng hải sẽ thay đổi như thế nào? Có còn độc quyền nhà nước hay độc quyền doanh nghiệp nữa hay không? Để trả lời được câu hỏi này cần phải có sự nghiên cứu dựa trên cơ sở khoa học là đặc điểm kinh tế - xã hội đất nước và đặc thù của hoạt động này.

- Với sự phát triển và cách thức quản lý cảng biển như hiện nay là nhiều cầu bến nhỏ, nhiều chủ thể quản lý và nguồn vốn đầu tư bằng ngân sách nhà nước bị phân tán... thì chính sách phát triển cảng biển của chúng ta sẽ như thế nào? Chúng ta có áp dụng chính sách quan tâm phát triển những cảng hiện đại đủ sức cạnh tranh với những cảng trong khu vực hay không, hay chúng ta ưu tiên phát triển các ngành kinh tế biển khác như du lịch, thủy sản...? Để có thể ban hành các qui định pháp luật cảng biển phù hợp với thực tiễn, chúng ta cần phải trả lời được câu hỏi này và cần phải nghiên cứu một cách toàn diện để đưa ra các chính sách thích hợp. Pháp luật hàng hải có nhiệm vụ tạo ra môi trường pháp lý cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp cảng và giữa các doanh nghiệp cảng với các doanh nghiệp hàng hải khác.

- Chủ trương cải cách thủ tục hành chính sẽ được nhìn nhận và áp dụng như thế nào trong các mặt của hoạt động hàng hải trong giai đoạn mới, ví dụ như: Hoạt động cấp phép đối với tàu, cảng biển và thuyền viên.

Trên đây mới chỉ là một số ví dụ cụ thể trong hàng loạt các khía cạnh của hoạt động hàng hải dẫn chứng cho mối quan hệ giữa pháp luật hàng hải và việc hoạch định chính sách. Nói một cách khác, pháp luật là thể chế hóa các chính sách mà chính sách thì luôn luôn biến đổi nên pháp luật cũng sẽ được điều chỉnh theo. Nếu chính sách đưa ra phù hợp với thực tế thì pháp luật được ban hành có tính khả thi cao và ngược lại, nếu chính sách xa rời thực tế thì pháp luật được ban hành không có tính khả thi. Chính sách hàng hải phải được hoạch định phù hợp với

thực tế, là cơ sở cho việc ban hành các quy phạm pháp luật mang tính khả thi cao.

Thực tế công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật hàng hải trong thời gian qua cho thấy, nhìn chung các chính sách hàng hải đã được nghiên cứu và được thực hiện bằng việc ban hành các qui định pháp luật có tính khả thi và mang lại hiệu quả cao trong quản lý hoạt động hàng hải. Đồng thời, việc tổng kết tình hình thực hiện pháp luật trong thời gian qua đã phản ánh cho biết chính sách được ban hành có phù hợp với thực tiễn hay không? Không phù hợp với thực tiễn đòi hỏi phải được điều chỉnh kịp thời. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt đã đạt được, việc nghiên cứu, hoạch định chính sách hàng hải vẫn chưa thực sự được quan tâm thích đáng nên vẫn còn có những hạn chế như nhiều đề án nghiên cứu nhưng nội dung nghiên cứu chưa bám sát nhu cầu thực tế, nhiều chính sách được đưa ra nhưng chưa phù hợp với thực tế dẫn đến còn nhiều qui định pháp luật được ban hành thiếu tính khả thi hoặc hiệu quả chưa cao, thậm chí có những qui định còn tạo ra sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp. Chính vì nhiều chính sách chưa được nghiên cứu mà trong quá trình sửa đổi pháp luật đã phải tranh luận nhiều về cơ sở của việc sửa đổi đó, điều này có thể nhận thấy rất rõ trong quá trình tiến hành soạn thảo Bộ luật Hàng hải Việt Nam năm 2005.

Để công tác xây dựng pháp luật đạt hiệu quả đòi hỏi những qui định pháp luật phải được dựa trên những chính sách hàng hải phù hợp. Để có được những chính sách hàng hải phù hợp cần phải quan tâm đến một số vấn đề cơ bản sau đây:

1. Nghiên cứu một cách toàn diện trên mọi lĩnh vực của hoạt động hàng hải cả về lý luận và thực tiễn trước khi đưa ra một chính sách cụ thể, nhất là những chính sách liên quan đến nhiều chủ thể và nhiều lĩnh vực pháp luật.

*(Xem tiếp trang 36)*

chính đối với những hành vi vi phạm pháp luật chứng khoán do người có thẩm quyền ban hành đã có hiệu lực có thể xem là chứng cứ mặc nhiên mà nguyên đơn (nhà đầu tư) không cần phải chứng minh.

## 6. Kết luận

Nhà đầu tư chứng khoán là nhân vật trung tâm của thị trường chứng khoán. Không có nhà đầu tư thì không có thị trường, không có nguồn vốn đầu tư, tất yếu sẽ không tăng trưởng và phát triển kinh tế. Bảo vệ nhà đầu tư chính là bảo vệ thị trường chứng khoán và ổn định xã hội. Pháp luật về bảo vệ nhà đầu tư chỉ phát huy hết tính hữu dụng và hoàn thành toàn bộ sứ mệnh của nó khi và

chỉ khi những qui định pháp luật đó tương tác đồng bộ với hệ thống pháp luật còn lại và được tổ chức thực thi một cách nghiêm túc trong thực tiễn. Việc bảo vệ nhà đầu tư chứng khoán sẽ không hiệu quả nếu chúng ta chỉ chú trọng pháp luật chứng khoán mà bỏ qua các qui định pháp luật thuộc các lĩnh vực khác, đặc biệt là pháp luật tố tụng, pháp luật doanh nghiệp, pháp luật kế toán - kiểm toán... Nhà đầu tư sẽ không được bảo vệ trọn vẹn nếu chúng ta chỉ chú trọng đến một, một vài biện pháp mà bỏ qua các biện pháp khác, bởi xét cho cùng các biện pháp nói trên là một thể thống nhất, giữa chúng có sự tương tác, bổ sung và hỗ trợ nhau.

### *(Tiếp theo trang 22 – Pháp luật hàng hải ...)*

2. Việc nghiên cứu hoạch định chính sách hàng hải phải được tiến hành đồng bộ trong mối quan hệ tổng thể các hoạt động hàng hải nhưng phải có lựa chọn những chính sách trọng tâm, trọng điểm áp dụng cho từng thời kỳ cụ thể. Tránh việc ban hành một lúc hàng loạt các chính sách, không có chính sách ưu tiên cho từng thời kỳ dẫn đến việc ban hành nhiều nhưng không khả thi.

3. Cần phân định các loại chính sách như một số nước đang áp dụng. Nếu là các chính sách mang lại quyền lợi cho người dân mà không yêu cầu nghĩa vụ thì Nhà nước có thể quyết định ngay (ví dụ, việc gia nhập Công ước quốc tế về tìm kiếm cứu nạn trên biển là công ước mang tính nhân đạo nên Chính phủ Úc có thể quyết định gia nhập công ước mà không cần trưng cầu ý dân), nhưng đối với những chính sách liên quan đến quyền và nghĩa vụ của các doanh nghiệp thì cần phải lắng nghe ý kiến rộng rãi các nhà nghiên cứu lý luận, các nhà quản lý và các doanh nghiệp, trước khi đưa ra quyết định. Thực hiện yêu cầu này sẽ tránh việc các nhà hoạch định chính sách đưa ra các chính sách theo ý chí chủ quan của một hoặc

một nhóm nhỏ người. Đây là bước công việc mà nhiều nước đang áp dụng khi hoạch định chính sách hàng hải.

4. Để có cơ sở điều chỉnh các chính sách phù hợp với tình hình phát triển của hoạt động hàng hải, cần phải có tổng kết thực hiện các quy định pháp luật. Nếu tính khả thi của qui định đó không cao thì cần phải xem xét lại tại sao chính sách đó lại không được thực hiện hoặc khó thực hiện? Do bản thân chính sách chưa phù hợp hay do sự phối hợp và các giải pháp thực hiện chưa tốt. Và đây là cơ sở để chúng ta điều chỉnh chính sách cho phù hợp hơn.

Nói tóm lại, vấn đề hoạch định chính sách kinh tế luôn đóng một vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế của đất nước và chính sách hàng hải lại đóng một vai trò quan trọng đối với sự phát triển của ngành hàng hải của quốc gia đó. Do đó, mỗi ngành kinh tế phải có sự đầu tư, quan tâm thích đáng đến việc hoạch định chính sách phát triển của ngành mình. Còn pháp luật chỉ có trách nhiệm thể chế các chính sách đó vào cuộc sống.