

HƯỚNG TỚI MỘT ĐẠO LUẬT CHUYÊN NGÀNH ĐIỀU CHỈNH CÁC HOẠT ĐỘNG LIÊN QUAN ĐẾN CẢNG BIỂN HEADING TO SPECIALIZED LAW REGULATING ACTIVITIES AT THE SEA PORTS

TS. ĐẶNG CÔNG XƯỜNG

Khoa Kinh tế vận tải biển, Trường ĐHHH

Tóm tắt:

Bài báo nêu các hoạt động liên quan tại cảng biển, đồng thời phân tích các văn bản pháp luật hiện hành điều chỉnh các hoạt động trên. Theo yêu cầu phát triển cảng biển Việt Nam trong thời gian tới, bài báo đề xuất cần có một luật riêng nhằm điều chỉnh chi tiết việc quản lý kinh doanh cảng biển trong điều kiện hội nhập.

Abstract:

This article explains the activities at the sea-port and analyses the current law documents. According to requirement of the sea port development in Vietnam in the near future, the article proposes specialized rules regulating the management and bussiness operation at the sea ports in the terms of world economic integration.

Cảng biển là nguồn tài sản lớn của các quốc gia có biển. Trải qua các giai đoạn phát triển, đặc biệt là nhờ tiến bộ của cách mạng khoa học kỹ thuật, cảng biển ngày càng có vị trí quan trọng trong sự phát triển kinh tế của mỗi quốc gia. Ngày nay, do xu hướng toàn cầu hoá kinh tế, các cảng biển không những chỉ đóng vai trò như đầu mối chuyển giao hàng hoá xuất nhập khẩu mà còn là trung tâm dịch vụ hậu cần, là nơi tập trung rất nhiều hoạt động kinh tế liên quan đến giao thông vận tải, thương mại, đầu tư và du lịch.

1. Cảng biển và các hoạt động liên quan đến cảng biển

Cảng biển là khu vực bao gồm vùng đất cảng và vùng nước cảng, được xây dựng kết cấu hạ tầng và lắp đặt trang thiết bị cho tàu biển ra, vào hoạt động để bốc dỡ hàng hóa, đón trả hành khách và thực hiện các dịch vụ khác.

Là cửa ngõ của nền kinh tế quốc gia nên các hoạt động liên quan đến cảng biển rất đa dạng. Việc quản lý cảng biển với mục đích đảm bảo an toàn, hiệu quả và phát triển là mối quan tâm lớn của Nhà nước. Mỗi quốc gia có biển đều hoạch định chính sách, chiến lược phát triển cảng biển phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế, đồng thời đề ra thể chế, chính sách và luật pháp thích hợp theo từng giai đoạn nhằm quản lý các hoạt động của cảng biển. Có thể phân chia hoạt động của cảng thành 4 nhóm chính phục vụ cho công tác quản lý cảng biển.

- Nhóm quản lý các hoạt động về quy hoạch, đầu tư xây dựng và phát triển cảng biển.
- Nhóm quản lý các hoạt động về khai thác, sử dụng và cung cấp các dịch vụ tại cảng.
- Nhóm quản lý về pháp chế, bảo đảm an toàn và an ninh cảng biển.
- Nhóm quản lý các hoạt động về bảo vệ môi trường cảng.

Như vậy, phạm vi quản lý cảng biển rất rộng, liên quan đến nhiều lĩnh vực, nhiều chủ thể quản lý. Là nơi tập kết nguyên vật liệu đầu vào của các ngành sản xuất và cũng là nơi chuẩn bị hàng hoá đi tiêu thụ nên các hoạt động của cảng biển tác động trực tiếp đến quá trình sản xuất của các doanh nghiệp, đặc biệt với các doanh nghiệp có tham gia xuất nhập khẩu. Ngoài ra, phạm vi quản lý cảng biển còn quản lý toàn bộ khu vực hàng hải và vùng hậu phương, phụ trợ liên quan đến cảng: từ khu vực đón trả hoa tiêu, luồng vào cảng, khu nước của cảng.... đến các vùng phụ trợ sau cảng (kho bãi trung chuyển, ICD...).

2. Cảng biển Việt Nam và các văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động của cảng.

Hiện nay, nước ta có gần 130 cảng biển được trải dọc bờ biển của đất nước, bao gồm các chủ thể quản lý:

- Các cảng tổng hợp thuộc ngành Hàng hải (Bộ Giao thông vận tải).
- Các cảng chuyên dụng do các Bộ, Ngành khác.
- Các cảng địa phương.

- Các cảng của các liên doanh, các thành phần kinh tế khác.

Tuy nhiên, với số lượng cảng lớn như vậy nhưng hầu hết là những cảng nhỏ, thiết bị phục vụ tại cảng lạc hậu, năng suất thấp và đặc biệt chưa có cảng nước sâu, hiện đại để đón tàu có trọng tải lớn vào làm hàng. Theo thống kê, chỉ có 05 cảng có khối lượng hàng hoá thông qua đạt được trên 12 triệu tấn/năm và có thể tiếp nhận tàu trên 20.000 DWT vào cảng, với thiết bị tương đối hiện đại.

Mặt khác, chính sách quy hoạch phát triển cảng còn nhiều bất cập nên tình trạng cảng biển được đầu tư tràn lan và khoảng cách nhiều cảng quá gần nhau nên dẫn đến tình trạng đầu tư manh mún, không tập trung vốn để đầu tư cảng trọng điểm, đặc biệt là cảng cửa ngõ, trung chuyển hàng hoá từ Việt Nam đi các nước và ngược lại.

Mặc dù còn những bất cập, nhưng những năm qua, hệ thống chính sách thể hiện qua các văn bản pháp luật liên quan đến cảng biển của Việt Nam đã tạo được cơ chế, động lực phát triển mạnh mẽ cảng biển, đảm bảo thông qua lượng hàng hoá ngày càng tăng của nền kinh tế, đồng thời ổn định sản xuất của các doanh nghiệp cảng, tạo công ăn việc làm cho hàng ngàn người lao động.... Theo tính hiệu lực của văn bản pháp luật, hệ thống văn bản pháp luật Việt Nam được sắp xếp theo thứ tự: Luật (Bộ luật) – Pháp lệnh - Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ – Thông tư liên Bộ hoặc Thông tư của Bộ, Quyết định của Bộ trưởng – Các văn bản hướng dẫn của Cục....

Hiện nay, văn bản pháp lý cao nhất điều chỉnh các hoạt động tại cảng biển nói riêng và lĩnh vực hàng hải nói chung là Bộ luật Hàng hải. Bộ Luật Hàng hải Việt Nam năm 2005 là một đạo luật chuyên ngành duy nhất của Việt Nam được gọi là Bộ Luật. Luật gồm 18 chương, 261 điều và chỉ có chương IV đề cập đến cảng biển với 11 điều từ điều 59 đến điều 69. Tuy các điều khoản của Luật đã bao trùm các hoạt động liên quan đến cảng từ khái niệm, phân loại, chức năng của cảng đến quy hoạch phát triển, đầu tư, xây dựng cảng biển... nhưng các nhóm hoạt động chưa được điều chỉnh cụ thể, chi tiết. Hơn nữa, Bộ luật ra đời cuối năm 2005 và có hiệu lực từ 01 tháng 01 năm 2006, khi nước ta chưa chính thức gia nhập WTO nên các điều khoản điều chỉnh các hoạt động liên quan ở cảng chưa được đề cập đầy đủ đến các vấn đề khi cảng biển tham gia hội nhập.

Văn bản pháp luật nhằm hướng dẫn, triển khai thi hành Bộ luật là Nghị định của Chính phủ. Loại văn bản này có tính pháp lý thấp hơn nhiều so với Luật. Ngày 25 tháng 7 năm 2006, Chính phủ ban hành Nghị định số 71/2006/NĐ-CP về quản lý cảng biển và luồng hàng hải. Nghị định gồm 5 chương với 63 điều, quy định về đầu tư xây dựng, quản lý, khai thác cảng biển, luồng hàng hải và quản lý hoạt động hàng hải tại các cảng biển Việt Nam. Tuy nhiên đây là những hướng dẫn chi tiết về quản lý hoạt động hàng hải tại khu vực cảng.

3. Cần có đạo luật chuyên ngành về cảng.

Do tính chất hoạt động của cảng biển mang tính đặc thù, phạm vi và quy mô ảnh hưởng rộng và có tác động rất lớn đối với nền kinh tế quốc gia. Đồng thời trong nền kinh tế thị trường, cảng biển với đa hình thức sở hữu, hoạt động trên nhiều lĩnh vực từ đầu tư xây dựng, khai thác các hình thức dịch vụ đến đảm bảo an ninh quốc phòng....

Hơn nữa, với phạm vi 01 chương trong Bộ Luật Hàng hải nên không thể bao quát hết các khía cạnh pháp lý liên quan đến quản lý cảng biển phù hợp với tầm quan trọng và đáp ứng yêu cầu phát triển cảng biển. Nếu ban hành văn bản pháp luật dưới hình thức thấp hơn như Nghị định thì tính hiệu lực sẽ thấp hơn và chỉ mang tính chất hướng dẫn, triển khai thực hiện.

Mặt khác, tham khảo Luật hàng hải của các nước có kinh tế cảng biển phát triển trên thế giới và khu vực, ngoài Luật Hàng hải, các nước đều có Luật Cảng biển riêng vì tính quan trọng và phức tạp trong quản lý và khai thác kinh doanh cảng biển.

Như vậy, trước yêu cầu phát triển mạnh mẽ kinh tế đất nước, việc quy định về quản lý các hoạt động liên quan đến cảng biển cần được ban hành dưới hình thức đạo luật riêng, có thể gọi là “Luật Cảng biển”.

Luật này được xây dựng cần đảm bảo các yêu cầu sau:

- Phải bao gồm các quy định nhằm phân định rõ chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước và quản lý kinh doanh khai thác cảng. Cần quy định rõ nhiệm vụ của các cơ quan từ Chính phủ, các Bộ Ngành, địa phương trong quy hoạch, hoạch định chính sách phát triển cảng; Các quy định pháp luật, chính sách huy động nguồn tài chính phát triển cảng; Thiết lập hệ thống thống kê, theo

đổi...trong quản lý Nhà nước về cảng. Đồng thời quy định rõ nhiệm vụ quản lý kinh doanh khai thác, cung ứng các dịch vụ tại cảng thuộc các doanh nghiệp.

- Luật phải tạo ra môi trường pháp lý bình đẳng giữa Nhà nước và các doanh nghiệp cảng và giữa các doanh nghiệp kinh doanh khai thác cảng với nhau. Cần chi tiết các loại phí, lệ phí thuộc Ngân sách Nhà nước (kể cả các loại phí thu từ cho thuê kết cấu hạ tầng cảng) và các loại giá cước dịch vụ thuộc các đơn vị kinh doanh.

- Cần phân loại chi tiết các loại cảng và quy định loại cảng nào Nhà nước đầu tư, loại cảng nào do các thành phần kinh tế khác (khu vực tư nhân) tham gia hoặc trực tiếp đầu tư xây dựng. Đồng thời quy định quyền lợi và nghĩa vụ của chủ đầu tư cảng biển trong việc khai thác, sử dụng các loại kết cấu hạ tầng cảng.

Tuỳ thuộc kết cấu của Luật mà bố trí nội dung các chương phù hợp:

- Những quy định chung: về đối tượng và phạm vi điều chỉnh, các khái niệm cơ bản...

- Quản lý Nhà nước về cảng biển: Vai trò của các cơ quan từ Chính phủ, Bộ Ngành, địa phương... trong quy hoạch phát triển, quản lý Nhà nước về cảng biển theo các nhóm hoạt động tại cảng.

- Kinh doanh khai thác cảng biển. Quyền lợi và nghĩa vụ của chủ đầu tư, đơn vị, cá nhân kinh doanh các dịch vụ tại cảng....

- Các hoạt động khác liên quan tại cảng biển.

- Tổ chức thực hiện.

Như vậy, với một đạo luật riêng điều chỉnh các hoạt động liên quan đến quản lý, kinh doanh khai thác cảng biển, sẽ góp phần phát triển mạnh mẽ hệ thống cảng biển Việt Nam cùng các hoạt động dịch vụ cung ứng tại cảng. Mọi tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp (kể cả ở trong nước và nước ngoài) đều hoạt động bình đẳng theo pháp luật, hướng tới mục tiêu phát triển chung.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- [1]. Bộ luật hàng hải Việt Nam 2006 và các văn bản hướng dẫn thi hành.
- [2]. Báo cáo tổng kết nhiệm vụ năm 2007 của Cục Hàng hải.
- [3]. Đề tài khoa học cấp Nhà nước: "Nghiên cứu mô hình tổ chức và cơ chế quản lý cảng biển và cảng sông ở Việt Nam".

Người phản biện: TS. Dương Văn Bạo