
TRAO ĐỔI

Pháp luật giải quyết tranh chấp tiêu dùng Việt Nam dưới góc nhìn so sánh với quốc tế

Nguyễn Trọng Điệp^{1,*}, Nguyễn Tiến Đạt²

¹*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

²*Học viện Chính sách và Phát triển, Ngõ 8B Tôn Thất Thuyết, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 25 tháng 4 năm 2017

Chỉnh sửa ngày 06 tháng 6 năm 2017; Chấp nhận đăng ngày 28 tháng 6 năm 2017

Tóm tắt: Quy phạm pháp luật và thể chế thực thi pháp luật là hai thành tố quyết định hiệu quả bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, trong đó có nội dung giải quyết tranh chấp tiêu dùng hiện nay. Thực tiễn 7 năm thi hành Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng phản ánh hiệu quả hạn chế của hai thành tố này ở Việt Nam. Kinh nghiệm quốc tế là những gợi mở cho công tác hoàn thiện pháp luật và thể chế thực thi pháp luật giải quyết tranh chấp tiêu dùng thời gian tới.

Từ khóa: Tranh chấp người tiêu dùng, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, bảo vệ người tiêu dùng, giải quyết tranh chấp tiêu dùng.

Theo khảo sát của Tổ chức Người tiêu dùng quốc tế (Consumer International – CI), tỷ lệ các quốc gia xây dựng Luật Bảo vệ Quyền lợi người tiêu dùng (“*Luật BVQLNTD*”) là khoảng 77%, trong đó chỉ có 52% các quốc gia triển khai các nội dung của Luật vào thực tiễn, và không ít quốc gia tuy đã ban hành luật nhiều năm nhưng không thực hiện rà soát hoặc đang trong quá trình rà soát như: Indonesia, Brazil, Pháp, Ấn Độ [1]... Nói như vậy để thấy quá trình xây dựng và áp dụng thực tế các quy định pháp lý về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng chưa bao giờ là câu chuyện dễ dàng, ngay cả với những quốc gia ở trình độ phát triển cao. Nói như vậy cũng để có cơ sở đánh giá đúng và

ghi nhận những nỗ lực của Chính phủ Việt Nam trong việc xây dựng và thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng nói chung và các quy định về giải quyết tranh chấp tiêu dùng nói riêng trong khoảng bảy năm trở lại đây.

Thuật ngữ “tranh chấp tiêu dùng” bao gồm hai thành tố là “tranh chấp” và “tiêu dùng”. Từ điển Black’s Law Dictionary (4th Edition) định nghĩa “Tranh chấp” (tiếng Anh là dispute) là *một dạng mâu thuẫn hoặc bất đồng quan điểm, mâu thuẫn về các quyền yêu sách hoặc các quyền; việc đòi hỏi quyền lợi, bồi thường hoặc yêu cầu của một bên bằng khiếu nại hoặc cáo buộc với một bên khác* [2]. Theo Brown and Marriot tại ADR Principles & Practice, “Tranh chấp” được hiểu là *một dạng xung đột mang tính pháp lý, được giải quyết thông qua con đường thương lượng, trung gian hòa giải hoặc sự giải quyết của bên thứ ba khác, việc giải quyết có thể*

*Tác giả liên hệ. ĐT.: 84- 2437547772.

Email: dieptrongnguyen@yahoo.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4079>

được tiến hành trực tiếp giữa hai bên hoặc có sự tham gia của bên thứ ba [3]. “Tiêu dùng” dùng để chỉ mối quan hệ pháp luật giữa bên bán (thương nhân) và bên mua (người tiêu dùng) không vì mục đích thương mại mà phục vụ nhu cầu tiêu dùng của chính mình. Pháp luật mỗi quốc gia có những khái niệm riêng đối với loại tranh chấp này. Tranh chấp tiêu dùng theo Điều 2.4 Luật bảo vệ người tiêu dùng Đài Loan định nghĩa là “tranh chấp phát sinh do việc mua bán hàng hóa hoặc cung cấp dịch vụ giữa người tiêu dùng và doanh nghiệp kinh doanh” [4]. Điều 1 Luật BVQLNTD năm 2010 của Việt Nam lý giải “tranh chấp tiêu dùng” là *tranh chấp phát sinh giữa người tiêu dùng và tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ*.

1. Đánh giá pháp luật về giải quyết tranh chấp tiêu dùng

1.1. Thực tiễn pháp luật Việt Nam

Từ chỗ chỉ dựa vào Pháp lệnh bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 1999 [5], Luật BVQLNTD năm 2010 ra đời được coi là một bước tiến đáng kể trong xây dựng luật nội dung điều chỉnh về giải quyết tranh chấp tiêu dùng. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng luật tới thời điểm hiện tại cho thấy Luật hiện hành vẫn chưa đáp ứng được thực tiễn.

Về phương thức giải quyết tranh chấp, nếu như Pháp lệnh 1999 chỉ đề cập tới quyền khiếu nại và quyền khởi kiện cùng hai phương thức giải quyết là “hòa giải” và “khiếu kiện”, thì Khoản 1 Điều 30 Luật BVQLNTD đã mở ra những phương thức mới trong giải quyết tranh chấp tiêu dùng bao gồm: Thương lượng; Hòa giải; Trọng tài và Tòa án với những quy định chi tiết hơn trong cả Chương 4 của Luật.

Đối với phương thức trọng tài, Điều 9 Luật BVQLNTD liệt kê phương thức trọng tài như một phương thức giải quyết tranh chấp tiêu dùng chính thức, và căn cứ áp dụng pháp luật về trình tự, thủ tục giải quyết là Luật Trọng tài thương mại năm 2010. Khi áp dụng pháp luật trọng tài để giải quyết tranh chấp tiêu dùng,

người tiêu dùng được hưởng “quyền lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp là tòa án hoặc trọng tài” ngay cả khi giữa người tiêu dùng và thương nhân đã có thỏa thuận lựa chọn trọng tài để giải quyết tranh chấp [6]. Đây là một quyền quan trọng cho người tiêu dùng khi tham gia giao dịch mua bán với thương nhân theo các hợp đồng mẫu có thỏa thuận trọng tài để bù đắp vị thế yếu của người tiêu dùng trong quan hệ tiêu dùng. Tuy nhiên, mặc dù có những cơ sở pháp lý khá rõ ràng, nhưng số lượng tranh chấp tiêu dùng lựa chọn trọng tài ở Việt Nam gần như không có.

Nếu như phương thức trọng tài và hòa giải được hỗ trợ đáng kể bởi việc ban hành Luật trọng tài thương mại năm 2010 và quy định về trình tự hòa giải tranh chấp trong xét xử tại Tòa án, thì thương lượng và hòa giải ngoài tòa án tới nay vẫn là một cơ chế dân sự chưa được pháp luật điều chỉnh. Thực tế cũng cho thấy, mặc dù pháp luật điều chỉnh còn nhiều hạn chế nhưng thương lượng và hòa giải ngoài tòa án lại được áp dụng phổ biến hơn cả trong giải quyết tranh chấp tiêu dùng thông qua quyền khiếu nại sản phẩm của người tiêu dùng. Năm 2011, Chính phủ ban hành Nghị định số 99/2011/NĐ-CP hướng dẫn Luật BVQLNTD chỉ quy định trách nhiệm của “Ban quản lý chợ, thương nhân kinh doanh chợ, trung tâm thương mại” hòa giải tranh chấp giữa người tiêu dùng và người bán hàng trong phạm vi chợ, trung tâm thương mại khi có yêu cầu [7]. Mới đây, Chương trình Phát triển các hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng giai đoạn 2016 - 2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đã đặt ra một mục tiêu lớn là sớm “hình thành hệ thống tổ chức hòa giải về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng từ Trung ương tới địa phương, bảo đảm tối thiểu 40 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thành lập được tổ chức hòa giải thuộc cơ quan quản lý Nhà nước hoặc tổ chức xã hội cấp tỉnh về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng” [8]. Mục tiêu này càng được hỗ trợ bởi Nghị định số 22/2017/NĐ-CP [9] của Chính phủ nhằm hướng dẫn hoạt động hòa giải thương mại. Theo đó, Nghị định đã mở ra phạm vi điều chỉnh tới các tranh chấp mà pháp luật quy định

có thể áp dụng hòa giải tranh chấp, phù hợp với quy định về giải quyết tranh chấp được đề cập trong Luật BVQLNTD. Tuy nhiên, Nghị định số 22/2017/NĐ-CP cũng đặt ra một vấn đề là trình tự, thủ tục tiến hành hòa giải sẽ căn cứ vào Quy tắc hòa giải của tổ chức hòa giải, và Nhà nước chỉ giữ lại quyền can thiệp về chuyên môn của hòa giải viên và điều kiện thành lập của tổ chức hòa giải [9, Điều 14]. Với thực tế các hướng dẫn cụ thể của Nghị định 22/2017/NĐ-CP vẫn chưa được ban hành, thì việc đưa hòa giải vào thực tế giải quyết tranh chấp tiêu dùng sẽ không là chuyện “sớm chiều”.

Cùng với đó, các quy định về bảo vệ người tiêu dùng hiện cũng đã được ghi nhận cụ thể trong Bộ luật Tố tụng dân sự (BLTTDS) năm 2015. Nếu như BLTTDS năm 2004 không quy định bất kỳ điều khoản nào về giải quyết tranh chấp giữa người tiêu dùng với thương nhân thì BLTTDS năm 2015 ban hành ngày 25/11/2015, có hiệu lực từ ngày 01/07/2016 đã có quy định riêng dành cho việc giải quyết tranh chấp này, cụ thể về: nghĩa vụ chứng minh của người tiêu dùng (Điều 91); quyền khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng của tổ chức xã hội (Điều 187); thời hạn thông báo thụ lý vụ án do người tiêu dùng khởi kiện (Điều 196); niêm yết bản án sơ thẩm/phúc thẩm có hiệu lực pháp luật do tổ chức xã hội bảo vệ người tiêu dùng khởi kiện (Điều 269 và Điều 315). Ngoài ra, thông qua Điều 316 về phạm vi áp dụng thủ tục rút gọn, Khoản 3 có quy định “*Trường hợp luật khác có quy định tranh chấp dân sự được giải quyết theo thủ tục rút gọn thì việc giải quyết tranh chấp đó được thực hiện theo thủ tục quy định tại Phần này*”, thì thủ tục rút gọn đối với giải quyết tranh chấp tiêu dùng hiện nay đã có thể áp dụng theo quy định tại Phần thứ tư BLTTDS năm 2015.

Như vậy, cùng với các quy định của Luật BVQLNTD, các quy định hiện hành về các phương thức giải quyết tranh chấp tiêu dùng đã được bổ sung đáng kể trong thời gian qua, giúp dần định hình bộ khung pháp lý cho hoạt động giải quyết tranh chấp tiêu dùng trong thời gian tới.

Tuy nhiên, cũng cần nhìn nhận giữa những kết quả trong xây dựng pháp luật và kết quả

thực thi, áp dụng pháp luật còn quá cách biệt. Tổng kết thi hành Luật BVQLNTD giai đoạn 2011 – 2015 cho thấy số lượng các vụ việc thực tế được giải quyết mặc dù có tăng nhưng chưa phản ánh được đúng thực trạng vi phạm quyền lợi người tiêu dùng hiện nay. Tâm lý e ngại và thiếu tin tưởng vào các quy định pháp luật về giải quyết tranh chấp tiêu dùng hiện nay vẫn là tâm lý phổ biến trong đa số người dân [10]. Các phương thức giải quyết tranh chấp có tính ràng buộc cao như trọng tài và Tòa án cũng không thu hút được sự quan tâm của người tiêu dùng do những hạn chế về trình tự, chi phí và thời gian; trong khi pháp luật điều chỉnh các phương thức giải quyết tranh chấp khác lại chưa hoàn thiện là lỗi hồng pháp lý trong công tác này trong nhiều năm qua.

1.2. Pháp luật giải quyết tranh chấp tiêu dùng dưới góc nhìn so sánh với quốc tế

Đánh giá những thành tựu và gợi mở lập pháp và phương hướng xây dựng và hoàn thiện pháp luật tiêu dùng của các quốc gia trên thế giới là một phương thức cần thiết để tự hoàn thiện pháp luật Việt Nam. Xu hướng chung có thể nhìn nhận được là hầu hết các quốc gia trên thế giới đều hướng tới các chuẩn mực pháp lý được thừa nhận chung để áp dụng cho quốc gia mình. Như đối với phương thức hòa giải, các quy tắc hòa giải như Quy tắc hòa giải mẫu năm 2002 của Ủy ban Liên Hiệp Quốc về Luật Thương mại quốc tế (viết tắt là UNCITRAL), quy trình hòa giải không bắt buộc của Phòng Thương mại quốc tế tại London, Đạo luật Hòa giải thống nhất năm 2001 của Ủy ban quốc gia về thống nhất pháp luật Hoa Kỳ hoặc Chỉ thị số 2008/52/EC ngày 21/5/2008 về một số khía cạnh hòa giải các vụ việc dân sự, thương mại của Liên minh Châu Âu là những chuẩn mực trong hoạt động hòa giải mà các quốc gia hoàn toàn có thể tham khảo trong quá trình xây dựng pháp luật trong lĩnh vực này.

Thực tế, mặc dù UNCITRAL chỉ ghi nhận các văn bản của tổ chức này áp dụng cho các giao dịch giữa thương nhân với nhau, hơn là các giao dịch giữa thương nhân với người tiêu dùng nhưng cũng không phản đối việc các quốc

gia có thể tham khảo và vận dụng trong quá trình lập pháp [11].

Pháp luật các quốc gia cũng nhấn mạnh vai trò đại diện quyền lợi của người tiêu dùng của các tổ chức xã hội trước, trong và sau quá trình giải quyết tranh chấp tiêu dùng. Những chế định như khởi kiện tập thể; quyền khởi kiện của tổ chức bảo vệ người tiêu dùng là công cụ pháp lý hữu hiệu được áp dụng tại Hàn Quốc [12] hoặc tư cách đại diện quyền lợi người tiêu dùng khi giải quyết tranh chấp như tại Pháp [13]. Như ở Hàn Quốc, bằng việc trao quyền đại diện khởi kiện cho tổ chức bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng thì Khoản 1 Điều 70 Luật Bảo vệ người tiêu dùng Hàn Quốc năm 2006 cũng đặt ra yêu cầu tổ chức này phải đáp ứng 03 điều kiện gồm: (a) có tôn chỉ hoạt động chính là thúc đẩy quyền và lợi ích của người tiêu dùng; (b) số lượng hội viên tối thiểu không dưới 1000; (c) có thời gian hoạt động tối thiểu 03 năm kể từ khi đăng ký. Những ràng buộc này là cần thiết để đảm bảo các tổ chức xã hội không lạm dụng quyền đại diện để phung phí tới các hoạt động kinh tế bình thường và hợp pháp của các doanh nghiệp chân chính.

Bên cạnh đó, quá trình tiếp cận văn bản luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng các nước cũng cho thấy không phải tất cả các quốc gia đều điều chỉnh đầy đủ và chi tiết các nội dung liên quan tới giải quyết tranh chấp. Một số quốc gia hướng tới hoàn thiện các quy định pháp lý về trách nhiệm sản phẩm của thương nhân và quyền của người tiêu dùng, để đảm bảo hạn chế tối đa các tranh chấp có thể xảy ra. Ví dụ, ở Pháp, chế định trách nhiệm sản phẩm ràng buộc thương nhân sản xuất và phân phối hàng hóa dưới nhiều góc độ khác nhau. Người tiêu dùng có thể vận dụng cơ chế đòi bồi thường trách nhiệm dân sự trong trường hợp che giấu lỗi của sản phẩm (vices cachés) [14]; hàng hóa không phù hợp (défaut de conformité) [15]; trách nhiệm bồi thường dân sự cơ bản (general civil liability) [16] và trách nhiệm nghiêm ngặt (strict liability) của nhà sản xuất đối với hàng hóa khiếm khuyết [17]... Việc quy định chặt chẽ về trách nhiệm pháp lý của thương nhân là phương thức nhằm hạn chế nguồn gốc phát sinh

tranh chấp tiêu dùng khi sản phẩm, hàng hóa gây thiệt hại cho người tiêu dùng.

1.3. Một số đề xuất hoàn thiện pháp luật giải quyết tranh chấp tiêu dùng ở Việt Nam

Thứ nhất, cần tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về thương lượng và hòa giải trong giải quyết tranh chấp tiêu dùng.

Hiện nay, thương lượng trong tranh chấp tiêu dùng được áp dụng phổ biến hơn cả ở Việt Nam (hơn 30% người tiêu dùng) thông qua việc thực hiện quyền khiếu nại hàng hóa, dịch vụ của người tiêu dùng [18]. Tuy nhiên, do dựa trên nguyên tắc tự thỏa thuận nên việc bảo vệ quyền lợi chính đáng cho người tiêu dùng khi khiếu nại còn rất hạn chế. Luật BVQLNTD cần có quy định về trình tự; điều kiện thương lượng; những yêu cầu đối với thương nhân nhằm cân bằng vị thế giữa người tiêu dùng và thương nhân khi thương lượng nhằm bảo đảm tốt hơn quyền lợi chính đáng của người tiêu dùng vốn là một bên yếu thế trong quan hệ tiêu dùng.

Đối với hòa giải, mặc dù Nghị định số 22/2017/NĐ-CP với phạm vi điều chỉnh bao trùm các tranh chấp tiêu dùng¹ nhưng các nội dung quan trọng liên quan tới quá trình giải quyết tranh chấp như: yêu cầu pháp lý đối với Quy tắc hòa giải của tổ chức hòa giải; danh sách hòa giải viên và tổ chức hòa giải thương mại đủ điều kiện; hướng dẫn biểu mẫu; cơ chế hỗ trợ tư pháp đối với quá trình hòa giải... tới nay vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể. Phù hợp với tinh thần của “Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020” nêu tại Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị là “hoàn thiện chính sách, pháp luật trong lĩnh vực tố tụng tư pháp theo chủ trương khuyến khích giải quyết một số tranh chấp thông qua thương lượng, hòa giải và trọng tài”, việc tiếp tục bổ sung, hoàn thiện các quy định liên quan tới hai phương thức giải quyết tranh chấp này là cần thiết.

¹ Khoản 3 Điều 2 Nghị định số 22/2017/NĐ-CP ngày 24/2/2017 của Chính phủ về hòa giải thương mại (quy định: “phạm vi giải quyết tranh chấp bằng hòa giải thương mại: [...] tranh chấp khác giữa các bên mà pháp luật quy định giải quyết bằng hòa giải thương mại”)

Thứ hai, cần sửa đổi, bổ sung một số quy định pháp luật trọng tài để khuyến khích giải quyết tranh chấp tiêu dùng theo phương thức này.

Mặc dù Luật Trọng tài thương mại năm 2010 đã ban hành cùng thời điểm với Luật BVQLNTD nhưng tới nay thực tế là hoạt động giải quyết tranh chấp nói chung và tranh chấp tiêu dùng nói riêng thông qua trọng tài còn rất hạn chế, nếu so sánh với thế giới. Trong khi hệ thống tòa án luôn ở tình trạng quá tải thì số lượng giải quyết tranh chấp bằng trọng tài tại Việt Nam chiếm chưa đến 1%. Trong gần 5 năm từ năm 2011 đến tháng 6/2015, các trung tâm trọng tài Việt Nam mới thụ lý 879 vụ việc và ban hành 586 phán quyết trọng tài, trong đó 180 phán quyết đã được thi hành [19]. Hiện nay, quy định pháp luật về giải quyết tranh chấp bằng trọng tài còn nhiều lỗ hổng như: quy định về tuyên hủy phán quyết trọng tài; áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời; thi hành phán quyết trọng tài... còn chưa thống nhất khiến doanh nghiệp và cả người dân đều chưa tin tưởng. Với đặc thù quan hệ tiêu dùng vốn “không cân xứng”, việc Luật Trọng tài thương mại năm 2010 chỉ ghi nhận duy nhất một cơ chế về “quyền lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp của người tiêu dùng” tại Điều 17 của Luật là quá ít ỏi. Nếu như so sánh với nhóm các điều khoản bảo vệ quyền của người tiêu dùng trong BLTTDS năm 2015 thì một loạt các quyền khác như: nghĩa vụ chứng minh; quyền đại diện tập thể; cơ chế rút gọn; án phí... đều bị bỏ qua trong Luật Trọng tài thương mại. Do vậy, để người tiêu dùng hiểu và tin tưởng vận dụng phương thức trọng tài để giải quyết tranh chấp tiêu dùng, cần thiết sớm nghiên cứu để bổ sung các cơ chế phù hợp với đặc thù của quan hệ tiêu dùng.

2. Đánh giá hệ thống thiết chế giải quyết tranh chấp tiêu dùng

2.1. Thực tiễn hệ thống thiết chế trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Khác với thời điểm năm 2010 khi Luật BVQLNTD được ban hành, tới nay các thiết

chế đặc thù trong công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đã được tăng cường đáng kể. Cục Quản lý cạnh tranh – Bộ Công Thương thành lập năm 2003 (tiền thân là Ban Quản lý cạnh tranh – Bộ Thương mại) là đầu mối cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng ở trung ương, từ đó hình thành các đơn vị chuyên trách tại Sở Công Thương của các tỉnh. Tới nay, đã có 50/63 Sở Công Thương tại các tỉnh, thành phố đã giao nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cho Phòng Quản lý thương mại trực thuộc. Hội Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được công nhận từ Nghị định số 69/2001/NĐ-CP ngày 02/10/2001 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Tới nay, 51 Hội bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trên phạm vi cả nước được thành lập để tiếp nhận thông tin khiếu nại liên quan tới hàng hóa, dịch vụ gây ảnh hưởng tới quyền lợi chính đáng của người tiêu dùng [20].

Đối với các thiết chế tài phán, tranh chấp giữa người tiêu dùng và tổ chức, cá nhân kinh doanh được giải quyết tại hệ thống tòa án nhân dân các cấp và các tổ chức trọng tài trong và ngoài nước. Theo Bộ luật Dân sự năm 2015 [21], các tranh chấp tiêu dùng là các tranh chấp dân sự liên quan tới nghĩa vụ bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Do vậy, thẩm quyền giải quyết tranh chấp giữa người tiêu dùng và thương nhân thuộc về các Tòa dân sự thuộc Tòa án nhân dân cấp huyện và Tòa nhân dân cấp tỉnh trong hệ thống cơ quan tư pháp hiện hành theo Luật tổ chức tòa án nhân dân năm 2014. Cũng cần nói thêm, kể từ thời điểm Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức tòa án nhân dân năm 2014 được áp dụng, quan điểm về việc công nhận và cho phép áp dụng án lệ trong hoạt động xét xử đã được ghi nhận chính thức. Tuy nhiên, trong tổng số 10 án lệ được Tòa án tối cao công bố [22], chưa có bất kỳ án lệ nào liên quan tới tranh chấp tiêu dùng!

Đối với các thiết chế trọng tài, việc giải quyết tranh chấp thông qua phương thức này nhiều năm nay vẫn chưa có nhiều cải thiện. Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam (VIAC) có thể coi là tổ chức trọng tài có quy mô lớn,

hoạt động hiệu quả và uy tín nhất tại Việt Nam, trong 23 năm từ năm 1993 tới 2016 mới giải quyết được 1052 vụ tranh chấp trong tất cả các lĩnh vực, trong đó, ngoại trừ các lĩnh vực tài chính, bảo hiểm, xây dựng và mua bán hàng hóa thì các loại tranh chấp khác (gồm cả tranh chấp tiêu dùng) chỉ chiếm 21% [23]. Trong khi đó, mặc dù một số trung tâm trọng tài đã tự xây dựng Quy chế hòa giải riêng², nhưng việc áp dụng phương thức này trong các tranh chấp tiêu dùng thực tế cũng còn hạn chế do pháp luật hiện nay còn bỏ ngỏ chưa điều chỉnh.

Nhìn lại hệ thống này thời gian qua có thể thấy rõ một thực trạng, cơ quan trung ương về bảo vệ người tiêu dùng luôn trở thành một đầu mối quan trọng trong giải quyết khiếu nại tiêu dùng. Trong khi các Sở Công Thương và các Ủy ban nhân dân cấp huyện trên cả nước năm 2015 chỉ giải quyết được 503 khiếu nại, yêu cầu của người tiêu dùng thì riêng Bộ Công Thương năm 2015 đã phải giải quyết tới 1689 khiếu nại [24]. Trong khi đó, sau những vụ việc liên quan tới chất lượng nước mắm, Hiệp hội bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và các đơn vị trực thuộc đang dần đánh mất niềm tin từ người tiêu dùng. Hoạt động giải quyết tranh chấp thông qua trọng tài đường như không diễn ra, còn đối với các tòa án thì các vụ việc khởi kiện là quá ít.

2.2. Hệ thống thiết chế giải quyết tranh chấp tiêu dùng dưới góc nhìn so sánh với quốc tế

Nhiều quốc gia trên thế giới lựa chọn xây dựng hệ thống thiết chế giải quyết tranh chấp tiêu dùng theo 03 nhóm: nhóm cơ quan hành chính; nhóm cơ quan tư pháp và nhóm tổ chức xã hội. Trong đó, mỗi quốc gia lại có cách thức vận hành 03 hệ thống thiết chế này theo những quan điểm ưu tiên khác nhau nhằm phát huy hiệu quả công tác bảo đảm quyền lợi người tiêu dùng.

Ở Ấn Độ, thiết chế nhà nước về bảo vệ người tiêu dùng bao gồm 03 bộ phận: cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ người tiêu dùng; cơ quan giải quyết tranh chấp; cơ quan giải quyết

khiếu nại trong cơ quan điều tiết ngành [25]. Tại đây, các cơ quan điều tiết ngành như: Cơ quan Điều tiết ngành Viễn thông (Telecom Regulatory Authority of India – TRAI); Cơ quan Điều tiết ngành Điện lực Trung ương (Central Electricity Regulatory Commission – CERC); Bộ Đường Sắt (Ministry of Railways)... đều có bộ phận giải quyết khiếu nại của người tiêu dùng dưới hai hình thức là “đường dây nóng” và cơ quan trọng tài. Bằng việc kết hợp giữa hoạt động giải quyết tranh chấp tiêu dùng và mạng lưới ngành hàng, chất lượng giải quyết tranh chấp sẽ được cải thiện hơn bởi sự am hiểu của từng hệ thống ngành hàng và chuyên gia trong từng lĩnh vực đó sẽ là những trọng tài viên chuyên nghiệp hơn cả.

Ở Nhật Bản, mô hình cơ quan chuyên trách bảo vệ người tiêu dùng được xây dựng là cơ quan trực thuộc Chính phủ, không phải cơ quan thuộc Bộ. Ủy ban người tiêu dùng quốc gia là cơ quan thuộc Văn phòng Nội các Nhật Bản được thành lập ngày 01/9/2009, là cơ quan độc lập có chức năng giám sát toàn thể cơ chế quản lý, bảo vệ người tiêu dùng. Nhiệm vụ của Ủy ban này là xây dựng chính sách và phối hợp các bộ, cơ quan liên quan giải quyết các kiến nghị điều tra an toàn sản phẩm dịch vụ liên quan tới bảo vệ người tiêu dùng. Cùng với đó, có khoảng 1000 Trung tâm sinh hoạt tiêu dùng địa phương được xây dựng và phân bố theo địa bàn tỉnh hoặc khu vực. Mặc dù là các thiết chế quản lý hành chính nhà nước nhưng các cơ quan này lại gần gũi với người dân thông qua các công tác xã hội cụ thể như: tư vấn giải quyết khiếu nại tiêu dùng; công bố cảnh báo tiêu dùng; giáo dục người tiêu dùng; phát hành tài liệu, tờ rơi tuyên truyền; cung cấp các khóa học ngắn hạn... Một mạng lưới trung tâm rộng khắp góp phần giúp các cơ quan hoạch định chính sách của Chính phủ có được cái nhìn toàn diện và sâu sát hơn với thực tiễn bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

Ở Malaysia, Tòa án giải quyết khiếu nại của người tiêu dùng (Tribunal for Consumer Claims) được thành lập theo Điều 85 Phần XII Luật BVNTD Malaysia năm 1999. Cũng cần lưu ý, Tòa án này của Malaysia thuộc Bộ Nội

² Hiện nay, VIAC và PIAC (Trung tâm trọng tài thương mại quốc tế Thái Bình Dương) đều có Quy tắc hòa giải riêng

Thương Malaysia, tách biệt khỏi hệ thống tòa án thông thường, là nơi người tiêu dùng có thể nộp đơn khiếu nại đòi bồi thường do hàng hóa, dịch vụ gây thiệt hại.

2.3. Một số đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và thiết chế giải quyết tranh chấp tiêu dùng

Nhìn nhận hệ thống thiết chế giải quyết tranh chấp tiêu dùng hiện nay của Việt Nam và mô hình tổ chức hệ thống này ở các quốc gia khác cho thấy Việt Nam hoàn toàn có cơ sở để kế thừa có chọn lọc những kinh nghiệm của quốc tế, và thực tiễn pháp lý hiện hành của Việt Nam cũng đã bước đầu kế thừa các kinh nghiệm này. Tuy nhiên, cũng cần tiếp tục nghiên cứu cơ cấu lại hệ thống thiết chế này như sau:

Thứ nhất, cần thiết xây dựng mạng lưới cơ quan giải quyết khiếu nại của người tiêu dùng trong các cơ quan quản lý ngành/hiệp hội ngành hàng.

Hiện nay, các hiệp hội ngành hàng của Việt Nam chủ yếu mới đóng vai trò là cơ quan đại diện cho doanh nghiệp trong hoạt động điều tiết thị trường mà chưa quan tâm tới vai trò hỗ trợ doanh nghiệp trong hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong ngành hàng đó. Nếu so sánh với Ấn Độ, thì hiện nay Việt Nam mới xây dựng được 02 hệ thống cơ quan đầu tiên là cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp nhưng đang thiếu vắng một hệ thống cơ quan giải quyết khiếu nại theo ngành hàng. Việc xây dựng vai trò mới này của các hiệp hội ngành hàng sẽ góp phần giải quyết các tranh chấp tiêu dùng, góp phần giảm tải cho cơ quan quản lý nhà nước.

Thứ hai, cần một hệ thống liên ngành trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

Hiện nay, việc xây dựng thẩm quyền quản lý nhà nước trong công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cho một cơ quan chuyên môn trực thuộc Bộ Công Thương không phản ánh được đầy đủ tính chất liên ngành của các vấn đề liên quan tới người tiêu dùng. Trong bối cảnh

vận động không ngừng của xã hội và thị trường, các sản phẩm hàng hóa, dịch vụ sẽ không giới hạn bởi những sản phẩm hàng hóa của ngành công thương. Việc thành lập cơ quan chuyên trách bảo vệ người tiêu dùng liên ngành là cần thiết để điều phối công tác này một cách hiệu quả. Kinh nghiệm của Nhật Bản về một hình mẫu cơ quan liên ngành là một kinh nghiệm để Việt Nam tham khảo. Ví dụ, một sản phẩm du lịch hoặc sản phẩm văn hóa vi phạm quyền lợi người tiêu dùng, cũng cần có những phối hợp giữa Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch – bộ quản lý ngành hàng với Bộ Công Thương – bộ chuyên trách về quyền lợi người tiêu dùng đối với hàng hóa dịch vụ lưu thông trên thị trường trong việc xử lý khiếu nại tiêu dùng.

Thứ ba, cần tổ chức các thiết chế xã hội hóa tại từng địa phương, và thậm chí xuống tới từng địa bàn dân cư.

Mặc dù hiện nay tổ chức mạng lưới các đơn vị trực thuộc Hiệp hội bảo vệ người tiêu dùng đã được phủ khắp các tỉnh, thành phố và số lượng vụ việc giải quyết, tư vấn hàng năm của các tổ chức xã hội này lên tới 3000-4000 vụ (tỷ lệ thành công là 80-83%) nhưng các tổ chức này vẫn chỉ mang tính trung gian trong quy trình giải quyết tranh chấp tiêu dùng mà không trực tiếp tham gia vào quá trình này. Việc tổ chức các mô hình mới gắn liền với cơ sở hơn, tiếp cận với người dân nhanh hơn sẽ góp phần giải quyết được triệt để các vụ việc vi phạm quyền lợi người tiêu dùng; đồng thời cũng là kênh tiếp thu thông tin phản ánh cho doanh nghiệp nhanh chóng hơn.

Thứ tư, thành lập tòa án chuyên trách giải quyết vụ việc tranh chấp tiêu dùng cần được nghiên cứu và triển khai.

Đề xuất thành lập một tòa án chuyên trách để giải quyết các tranh chấp tiêu dùng xuất phát từ những đặc thù về quy định pháp luật và trình tự tố tụng được quy định áp dụng đối với một tranh chấp tiêu dùng. Theo Luật BVQLNTD năm 2010, một tranh chấp tiêu dùng được đặc thù bởi sự khác biệt về miễn trừ nghĩa vụ chứng minh của người tiêu dùng; thủ tục khởi kiện tập thể của tổ chức xã hội; trình tự tố tụng rút gọn.

Do vậy, một tòa án chuyên trách để giải quyết tranh chấp tiêu dùng như kinh nghiệm của Malaysia sẽ đảm bảo quá trình áp dụng pháp luật phù hợp với những đặc thù kể trên.

3. Kết luận

Pháp luật và việc tổ chức thực thi pháp luật là hai yếu tố quan trọng hàng đầu để đạt được những mục tiêu chính sách mà Nhà nước hướng tới. Trong đó, vai trò, nhiệm vụ và cách thức tổ chức các thiết chế thực thi pháp luật cần được thể chế hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật. Trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, từ năm 1999 tới nay, các kết quả đạt được trong công tác xây dựng và thực thi pháp luật là rất đáng ghi nhận, trong đó tiếp nối quy định về giải quyết tranh chấp tiêu dùng là một loạt các quy định chi tiết về từng phương thức giải quyết tranh chấp cũng được quan tâm ban hành như: Luật Trọng tài thương mại; Bộ luật tố tụng dân sự; Nghị định về hòa giải thương mại. Cùng với đó, chỉ sau 7 năm, hệ thống các thiết chế thực thi pháp luật bảo vệ người tiêu dùng cũng dần được kiện toàn từ trung ương tới địa phương. Tuy nhiên, hướng tới những thành tựu mà các quốc gia khác đạt được trong quá trình xây dựng pháp luật và hoàn thiện thể chế, mới thấy Việt Nam hiện vẫn tồn tại nhiều lỗ hổng pháp lý lớn trong lĩnh vực này như: hiệu lực phán quyết trọng tài; trình tự và điều kiện hòa giải; điều kiện của tổ chức xã hội bảo vệ người tiêu dùng; thủ tục khởi kiện tập thể tranh chấp tiêu dùng; tòa án tiêu dùng; thiết chế liên ngành và địa phương trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; trách nhiệm sản phẩm của thương nhân... Tất cả các vấn đề này đều rất quan trọng nhằm định hướng quá trình xây dựng chính sách, luật và cơ chế thực thi luật trong thời gian tới đây, và đòi hỏi cần tiếp tục nghiên cứu nghiêm túc và từng bước áp dụng tại Việt Nam./.

Tài liệu tham khảo

- [1] Vân Anh, CI công bố báo cáo về tình hình bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trên toàn thế giới, website Cục Quản lý Cảnh tranh – Bộ Công Thương (<http://www.vca.gov.vn>, truy cập ngày 04/12/2014)
- [2] Henry Campbell Black, MA (1968), Black's Law Dictionary, St.Paul, Minn., West Publishing Co., tr.558
- [3] Brown and Marriot, *ADR Principles & Practice, 2nd Edition*, Nov. 1999, Sweet & Maxwell, page 2.
- [4] Điều 2.4 Luật Bảo vệ người tiêu dùng Đài Loan (ban hành ngày 11/1/1994, có hiệu lực ngày 13/1/1994, sửa đổi ngày 17/6/2015)
- [5] UBTVQH (1999), Pháp lệnh số 13/1999/PL-UBTVQH10 ngày 27 tháng 04 năm 1999 quy định việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng
- [6] Điều 17 Luật Trọng tài thương mại năm 2010
- [7] Khoản 2 Điều 5 Nghị định số 99/2011/NĐ-CP ngày 27/10/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng
- [8] Mục I.1 Điều 1 Quyết định số 1997/QĐ-TTg ngày 18/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình phát triển các hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng giai đoạn 2016-2020
- [9] Nghị định số 22/2017/NĐ-CP ngày 24/2/2017 của Chính phủ về hòa giải thương mại
- [10] Cục Quản lý cạnh tranh – Bộ Công Thương (2016), Báo cáo kết quả khảo sát nhận thức của người tiêu dùng về công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng ở Việt Nam trong giai đoạn 2011-2015: 56% trong tổng số 3000 người được khảo sát từng bị xâm phạm quyền lợi nhưng có tới 44% người được hỏi lựa chọn im lặng và bỏ qua vụ việc (tr.9-10)
- [11] Trả lời chính thức của UNCITRAL trên website:
- [12] http://www.uncitral.org/uncitral/en/about/work_fa_q.html
- [13] Khoản 1 Điều 70 Luật Bảo vệ người tiêu dùng Hàn Quốc (Đạo luật số 7988 ngày 27/9/2006, sửa đổi các năm 2008, 2009 và 2010)
- [14] Chương 1 và Chương 2 Phần II Bộ luật tiêu dùng CH Pháp
- [15] Điều 1641 Bộ luật Dân sự CH Pháp
- [16] Điều 1603 và 1604 Bộ luật Dân sự CH Pháp; Điều L.211-4 Bộ luật tiêu dùng CH Pháp
- [17] Điều 1382 Bộ luật Dân sự CH Pháp; Điều 1147 Bộ luật tiêu dùng CH Pháp
- [18] Điều 1386-1 Bộ luật Dân sự CH Pháp

- [19] Báo cáo kết quả khảo sát nhận thức của người tiêu dùng về công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng ở Việt Nam trong giai đoạn 2011-2015, tr. 11
- [20] Báo cáo sơ kết 4 năm thi hành luật Trọng tài thương mại, Bộ Tư pháp, 2015
- [21] Cục Quản lý cạnh tranh – Bộ Công Thương (2016), Hội nghị tổng kết công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tại Việt Nam giai đoạn 2011-2015, website: <http://www.vca.gov.vn> truy cập ngày 08/1/2016
- [22] Điều 608 Bộ luật Dân sự năm 2015 về bồi thường thiệt hại do vi phạm quyền lợi của người tiêu dùng
- [23] Các án lệ được công bố theo Quyết định số 220/QĐ-CA ngày 06/4/2016 và Quyết định số 698/QĐ-CA ngày 17/10/2016 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao
- [24] Số liệu thống kê từ website của Trung tâm Trọng tài quốc tế Việt Nam: <http://viac.vn> truy cập ngày 20/10/2014
- [25] Báo cáo tóm tắt Tổng kết công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng giai đoạn 2011-2015, Hà Nội, 07/01/2015
- [26] Nguyễn Thị Vân Anh chủ nhiệm (2013), Đề tài “Tăng cường năng lực các thiết chế thực thi pháp luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng ở Việt Nam”, Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, tr.31

Vietnamese Consumer Dispute Resolution Law in Comparison with Foreign Law

Nguyen Trong Diep¹, Nguyen Tien Dat²

¹*VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

²*Academy of Policy and Development, 8B Ton That Thuyet, Hanoi, Vietnam*

Abstract: Legal framework and institution of law are two decisive factors in considering the effectiveness of the law on consumer protection, specifically in the field of consumer dispute resolution. The practical situation in Vietnam since the implementation of the 2010 Law on Protection of Consumers' Rights shows the inadequacy of the two named factors. The experience in building the legislation and the institution of other countries is a useful suggestion for Vietnam to improve the situation.

Keywords: Consumer dispute, Law on Protection of Consumers' Rights, consumer protection, consumer dispute resolution.