PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ CẢNG BIỂN CỦA CÁC NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ VIỆC HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ CẢNG BIỂN

Nguyễn Bá Diến(*)

I. Khái quát chung

Cảng biển được hình thành từ thời thượng cổ, khoảng 2000 - 4000 năm trước Công nguyên [2]. Từ thời Trung cổ, nhiều thành phố ven biển đã phát triển xung quanh cảng, đặc biệt ở các khu vực dọc biển Địa Trung Hải của lục địa châu Âu. Kể từ sau cuộc Cách mạng Công nghiệp nổ ra thương mại quốc tế tăng trưởng mạnh mẽ, một số cảng quan trọng đối với hệ thống thương mại quốc tế bằng đường biển đã nhanh chóng được mở rộng sang châu Á, châu Phi và châu Mỹ. Đánh dấu bước ngoặt của lịch sử cảng biển với sự hình thành các cảng thương mại vào thế kỷ 18. Hầu hết các cảng thường được xây dựng ở những nơi có vị trí địa lý thuận lợi, có trường hợp bờ biển của nhiều nước cũng có bến đậu tàu kín trở thành những bến cảng lớn như Sydney, Freetown ở Sierra Lêon; một số cảng nằm gần cửa sông tạo điều kiện cho việc kết nối giữa vận tải sông và vận tải biển như: Hamburg, Thượng Hải, Luân Đôn,...; một số cảng nằm trên eo biển giữa đất liền như Istanbul hoặc nơi đi qua của các tuyến đường hàng hải quan trọng như Singapore.

Cảng biển có vai trò là cầu nối giữa đất liền và biển cả, đồng thời là mắt xích quan trọng trong hệ thống vận tải đa phương thức và hệ thống phân phối hàng hoá vì vậy được coi như một đô thị đặc biệt; cảng là nơi kết hợp giữa hàng hoá công và tư nhân, cảng làm phát sinh những lợi ích kinh tế trực tiếp (hàng hoá tư); cảng làm phát sinh hệ quả kinh tế ở nhiều lĩnh vực như: công nghiệp hoá dầu, các dịch vụ giá trị gia tăng (như bốc xếp hàng hoá, kho bãi, sửa chữa.v.v...), viễn thông, hải quan, giao thông nội địa.

Cảng và bến cảng được coi là điểm tập trung cho các hoạt động công nghiệp nuôi sống nền kinh tế vùng. Nhiều cảng lớn trên thế giới là điểm thu hút đặc biệt dành cho các ngành công nghiệp mũi nhọn. Cảng biển không những đã thu hút được sự đầu tư đặc biệt, chính sách phát triển đặc biệt của quốc gia có cảng mà còn thu hút được sự đầu tư của các nhà đầu tư của nước ngoài vào quốc gia có cảng.

Ngày nay, cùng với xu hướng phát triển và hội nhập, cảng không chỉ đơn thuần là nơi tiếp nhận tàu, cảng còn là một mắt xích quan trọng trong chuỗi vận tải đa phương thức: đường sắt, đường bộ, đường không và đường thuỷ.

Cho đến nay chưa có một định nghĩa nào thống nhất về cảng biển hay có rất nhiều cách định nghĩa khác nhau về cảng biển và trong hệ thống pháp luật

(*) PGS. TS, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

của các quốc gia khác nhau cũng có những cách định nghĩa khác nhau.

Theo từ điển Black's Dictionary of Law [1], cảng được hiểu là:

- Nơi bộc hay xếp hàng, nơi thu thuế hoặc hải quan tuỳ thuộc vào hàng xuất khẩu hay nhập khẩu;

- Nơi nằm ở hoặc ven bờ biển hoặc ven sông mà tàu dừng lại để xếp dỡ hàng hoặc đón - trả khách;

- Vùng nước kín tự nhiên hay nhân tạo.

Theo điều 26 Đạo luật của Hoa Kỳ về An ninh Hàng hải, cảng biển được định nghĩa là *"tất cả cầu cảng, bến cảng và những cấu trúc tương tự tiếp giáp với vùng nước thuộc quyền tài phán của Hoa Kỳ, nơi mà tàu có thể được neo đậu an toàn, kể cả vùng đất, vùng nước hoặc vùng đất, nước bên dưới và ngay sát những cấu trúc đó, các công trình xây dựng bên trên hoặc liền kề với cấu trúc đó, các thiết bị và nguyên vật liệu trên các cấu trúc đó hoặc trên các công trình xây dựng"* [3].

Theo Dự thảo Chỉ thị của Nghị viện và Hội đồng châu Âu về cải thiện an ninh cảng [(1)], *cảng biển được hiểu là "vùng đất và nước cảng dược xây dựng các công trình, bao gồm các thiết bị chủ yếu cho phép tiếp nhận tàu, xếp hay dỡ hàng, chứa hàng, tiếp nhận và giao hàng, đón hoặc trả khách"*.

Về cơ bản, các định nghĩa khác nhau về cảng biển những đều nổi lên những nét chung sau:

- Cảng là một khu vực địa lý tự nhiên hay nhân tạo lõm vào trong bờ biển gồm vùng đất tiếp giáp với một hoặc nhiều vùng nước kín cùng với tất cả các cấu trúc, thiết bị gắn liền với khu vực này (cầu cảng, công trình thiết bị, luông lạch, đê, kè.v.v...);

- Dùng để làm nơi cho tàu thuyền ghé thăm để xếp - dỡ hàng, đón trả khách hoặc lánh nạn cũng như là nơi cung cấp các dịch vụ khác;

- Tại đó hình thành nên một thực thể pháp luật mà hoạt động của nó được điều chỉnh bởi các luật có liên quan.

Cảng biển bao gồm vùng đất cảng [(2)], vùng nước cảng [(3)] và cảng biển thường được phân chia (dựa vào yếu tố chức năng) thành: cảng dịch vụ (Sevice Port), cảng công vụ (Tool Port) và chủ cảng (Landlord Port).

Cùng với sự hình thành và phát triển của cảng biển là sự hình thành và phát triển của pháp luật hàng hải quốc tế. Ban đầu, nguồn của pháp luật hàng hải quốc tế điều chỉnh các hoạt động hàng hải chỉ là những tập quan và thông lệ quốc tế. Cho đến nay, hệ thống pháp luật hàng hải quốc tế đã phát triển rất mạnh, gồm rất nhiều các công ước về các lĩnh vực khác nhau trong hoạt động hàng hải do Liên Hợp Quốc, Tổ chức Hàng hải quốc tế, các tổ chức và hiệp hội quốc tế khác có liên quan thông qua, cũng như

(1) Bruxelies, le 10.2.2004 COM (2004) 76 final 2004/0031 (COD).

(2) Vùng đất cảng là vùng đất được giới hạn để xây dựng cầu cảng, kho bãi, nhà xưởng, trụ sở dịch vụ, hệ thống giao thông, thông tin liên lạc.v.v..

(3) Vùng nước cảng là vùng nước được giới hạn để thiết lập vùng nước trước cầu cảng, khu neo đậu, khu chuyển tải, khu tránh bão, vùng đón trả hoa tiêu, vùng kiểm dịch; vùng để xây dựng luồng cảng biển và các công trình phụ trợ khác.

hàng nghìn các điều ước quốc tế song phương được ký kết giữa các quốc gia với nhau.

Hiện nay có khoảng hơn 100 công ước quốc tế về tư pháp hàng hải quốc tế đã có hiệu lực và đang được dự thảo, trong đó phải kể đến một số công ước quan trọng sau:

Công ước về Tạo thuận lợi trong vận tải hàng hải quốc tế.

Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển 1982.

Công ước Gơnevơ về An toàn côngtenơ.

Công ước về Trách nhiệm của người khai thác các cầu bến vận tải trong thương mại quốc tế.

Công ước về An toàn tính mạng trên biển.

Công ước Marpol 73/78 về Ngăn ngừa ô nhiễm do tầu.

Công ước về Bắt giữ tàu biển;.v.v...

II. Pháp luật về quản lý cảng biển của một số nước trên thế giới

1. Pháp luật của Bỉ

Nghị định về cảng biển năm 1999 (Havendecreet) tạo ra cơ sở cho chính sách về cảng biển của Bỉ. Nghị định đặt ra một số các qui tắc để điều chỉnh mối quan hệ giữa chính phủ và chính quyền cảng một cách rõ ràng và thông suốt. Nó cũng đặt ra trách nhiệm lớn hơn đối với các chính quyền cảng về việc tổ chức kết cấu hạ tầng thương mại. Nghị định này đưa ra các quy định như sau:

- Mỗi cảng phải có được sự tự chủ hơn nữa về quản lý và kinh doanh;

- Mỗi cảng phải có một hình thức pháp lý;

- Quan hệ giữa các cảng và giữa các cảng với chính quyền địa phương phải minh bạch.

Một trong những tiền đề của Nghị định về cảng đó là tất cả các chính quyền cảng phải đảm bảo một hình thức pháp lý (quy chế cảng tự chủ) sao cho phù hợp với nền kinh tế để đối phó với sự cạnh tranh quốc tế.

Nghị định về cảng xác định một số quy tắc nhằm điều chỉnh mối quan hệ minh bạch giữa chính quyền địa phương và các chính quyền cảng. Với nghị định này, Chính quyền địa phương thực hiện vai trò của mình là khuyến khích, phối hợp, tạo thuận lợi cho hoạt động khai thác cảng. Nghị định cũng quy định các chính quyền cảng sẽ được trao thẩm quyền lớn hơn đối với việc tổ chức hạ tầng thương mại cảng.

Các hoạt động kiểm tra, giám sát tàu thuyền, môi trường, thuộc trách nhiệm của cả địa phương và chính quyền vùng. Việc kiểm dịch vệ sinh, hải quan thuộc trách nhiệm của chính phủ Bỉ.

Các hoạt động cung cấp nước, nhiên liệu, các thiết bị tiếp nhận chất phế thải được điều chỉnh bởi Quy định ngày 28/12/2000, theo đó các hoạt động này do chính quyền cảng kiểm soát.

Hoa tiêu là một cơ quan hoạt động độc lập và tự chủ nhưng thuộc sự quản lý của Bộ các công trình công cộng của Hà Lan, ngoại trừ trong các bến tàu nơi có các công ty tư nhân phụ trách hoạt động này. Ở Bỉ, luật không quy định thời gian tối đa của các hợp đồng thuê khai thác phương tiện cảng, nhưng thông thường

là 25 - 33 năm. Việc kéo dài thời hạn thuê hoặc thu hồi giấy phép có thể xảy ra nhưng nói chung không có bất kỳ một hạn chế nào về số lượng các nhà cung cấp dịch vụ tại cảng.

2. Pháp

Pháp là một trong những quốc gia lớn của châu Âu có vị trí địa lý rất thuận lợi cho việc phát triển kinh tế biển và giao thông hàng hải, đó là ba mặt của đất nước này đều giáp biển, thoải rộng và dài. Các cảng của Pháp có một vị trí chiến lược để tiếp nhận và phân phối hàng hóa đến châu Âu.

Hệ thống cảng của Pháp được chia làm 3 loại: cảng tự chủ, cảng có tầm quan trọng quốc gia, cảng thuộc chính quyền địa phương.

* *Cảng tự chủ*: được tổ chức như một cơ quan công quyền của Nhà nước với các thẩm quyền về quản lý và thương mại, được hưởng quy chế pháp lý đặc biệt và độc lập về tài chính. Mỗi cảng tự chủ được quản lý bởi một uỷ ban gồm 26 thành viên, được hỗ trợ bởi một Giám đốc cảng. Giám đốc cảng được chọn ra trong số các công chức cao cấp được Hội đồng Bộ trưởng bổ nhiệm theo đề nghị của Bộ phụ trách cảng biển. Tuy có quy chế tự chủ nhưng những cảng này vẫn thuộc sự kiểm soát về kinh tế và tài chính của Nhà nước. Các cảng này với một số điều kiện được cho phép phát triển quan hệ đối tác kinh tế bằng cách chia sẻ cổ phiếu với các công ty hay nhóm các công ty tư nhân (hoặc công) (cụ thể là các nhà khai thác bến cảng, các công ty xử lý dữ liệu của cộng đồng cảng, các công ty vận tải nội địa...).

Cảng có quy chế cảng tự chủ là mô hình quản lý ổn định kiểu Pháp, có thể sánh với những cảng lớn ở châu Âu. Theo các quy định tại Chương I, Quyển I, Bộ luật hàng hải Pháp, cảng tự chủ thực hiện:

- Phát triển, cải thiện và duy tu, bảo trì hạ tầng cảng;

- Quản lý chung về việc bảo dưỡng các bến cảng;

- Quản lý chung về an toàn, an ninh của tàu và hàng hóa;

- Quản lý và phát triển công nghiệp - thương mại của tài sản đất công.

Về nguồn thu của cảng: Uỷ ban quản lý cảng quyết định mức phí cảng đối với tàu, hành khách và hàng. Dự toán hàng năm về các khoản thu chi cân đối của cảng phải được thông qua bởi cơ quan quản lý trung ương trước khi năm tài chính mới bắt đầu.

Việc quản lý hoạt động kinh doanh khai thác cảng do Phòng Thương mại và Công nghiệp thực hiện. Đối với hoạt động của cảng, Phòng Thương mại và Công nghiệp có các nhân viên chuyên trách được thuê theo hợp đồng tư (thay vì hợp đồng công đối với các nhân viên khác).

* *Cảng có tầm quan trọng quốc gia*: Các cảng thuộc loại này cho phép phát triển đồng thời cùng với các hoạt động kinh tế của vùng, tạo thuận lợi cho thương mại quốc tế của các doanh nghiệp đóng trên vùng đất cảng. Những cảng này tiếp tục do Nhà nước kiểm soát đến tận 2007, bao gồm 21 cảng trong đó: 17 cảng chính quốc, 4 cảng hải ngoại. Việc

quản lý những cảng này được tách biệt giữa:

+ Các cơ quan của Bộ Giao thông chịu trách nhiệm trực tiếp về xây dựng hạ tầng, bảo trì cảng, an toàn, an ninh cảng, cho phép kinh doanh khai thác các dịch vụ hàng hải độc lập, giám sát các hoạt động đầu tư tài chính và thương mại của các doanh nghiệp khai thác kinh doanh cảng.

+ Phòng Thương mại và Công nghiệp địa phương hoạt động với tư cách là nhà kinh doanh thương mại công, do Nhà nước lựa chọn, chịu trách nhiệm trực tiếp (hoặc một phần trên cơ sở hợp đồng thầu phụ) về tất cả các thiết bị, công trình trên cảng.

Theo Luật số 2004-809 ngày 13/08/2004 về các đặc quyền và trách nhiệm của địa phương, tất cả những cảng này chậm nhất từ ngày 01/01/2007 sẽ được chuyển cho các Vùng (đối với các cảng thương mại) hoặc Tỉnh (đối với cảng cá) hoặc một cơ quan liên hiệp giữa chính quyền vùng và địa phương. Các hoạt động mang lợi ích trực tiếp tới sự phát triển kinh tế vùng thường có sự đầu tư tài chính của chính quyền địa phương hữu quan trong khuôn khổ các hợp đồng kế hoạch giữa Nhà nước và Vùng hoặc các thỏa thuận đặc biệt. Luật số 809/2004 cho thấy sự phân quyền lớn về trách nhiệm giữa Nhà nước với các chính quyền địa phương và chính quyền vùng.

* *Cảng thuộc chính quyền địa phương*: Từ năm 1983, theo luật số 83-663 ngày 22/07/1983 về phân cấp lại thẩm quyền giữa xã, tỉnh, vùng và Nhà nước, tất cả những cảng thường là cảng nhỏ đều thuộc trách nhiệm của chính quyền địa phương. Chẳng hạn, Hội đồng tỉnh phụ trách các cảng cá và cảng thương mại (304 cảng). Xã phụ trách các cảng chỉ để dành cho các tàu du lịch (228 cảng).

Các nhà cung cấp dịch vụ hàng hải được phép tự do tham gia thị trường nếu họ có năng lực đáp ứng nhu cầu của những người sử dụng cảng.

Ở các cảng của Pháp, việc bốc dỡ hàng trên boong tàu, từ tàu vào bờ và ngược lại, vào các kho bãi đều do các công ty tư nhân thực hiện. Các công ty có thiết bị bốc dỡ và nhân lực riêng nhưng thường thuê lại cần trục và nhân viên từ chính quyền cảng, trong trường hợp này họ hoạt động như các nhà thầu phụ. Các công ty liên doanh giữa chính quyền cảng và những nhà khai thác tư nhân có thể được thành lập đối với một số bến cảng chuyên dụng để tăng cường đầu tư tư nhân vào cần trục và quản lý đội ngũ nhân viên.

Hoa tiêu là dịch vụ bắt buộc đối với tàu có kích cỡ nhất định đi vào hoặc ra cảng. Hoa tiêu viên được địa phương cấp chứng chỉ hoạt động với tư cách là nhân viên của Nhà nước được cử. Các hoa tiêu làm việc trong một tổ chức tư nhân gọi là ty hoa tiêu. Hoa tiêu viên được đặt dưới sự quản lý của Bộ phụ trách về cảng biển.

Lai dắt được thực hiện bởi các công ty tư nhân trên cơ sở thỏa thuận với chính quyền cảng. Đặc biệt, chính quyền cảng hay người khai thác cảng (đó là Phòng Thương mại ở những cảng không phải là cảng tự chủ) có thể cung cấp dịch vụ lai

dắt. Phí lai dắt do Uỷ ban lai dắt cảng ấn định. Uỷ ban này đại diện cho các lợi ích khác nhau như chủ tàu, người gửi hàng, chính quyền cảng. Chỉ duy nhất trong trường hợp không có sự đồng ý trong Uỷ ban, phí lai dắt sẽ được ấn định bởi quyết định của tỉnh trưởng.

Dịch vụ neo buộc tàu được thực hiện bởi khu vực tư nhân với sự đồng ý của chính quyền cảng. Chính quyền cảng cũng có thể cung cấp dịch vụ này. Phí neo buộc do bên tư nhân ấn định.

3. Nhật Bản

Ở Nhật Bản, cảng và bến cảng được phát triển, quản lý và điều hành theo Luật về Cảng và Bến cảng năm 1950. Theo luật này, việc phát triển, quản lý và điều hành các cảng riêng lẻ đều được giao cho các cơ quan công quyền của địa phương với tư cách là các cơ quan quản lý cảng thực hiện quản lý tự chủ các phương tiện này như một trong những lĩnh vực quản lý của địa phương. Hiện nay, phần lớn các cơ quan quản lý cảng của Nhật Bản đều là các cơ quan thuộc chính quyền địa phương hoặc của chính quyền thành phố.

Luật về cảng và bến cảng năm 1950 quy định vai trò chính của chính quyền trung ương (Bộ Đất đai, Hạ tầng và Giao thông) và các cơ quan quản lý cảng như sau:

- Vai trò của chính quyền trung ương:

+ Hoạch định chính sách phát triển, quản lý các cảng và bến cảng trên toàn quốc.

+ Xây dựng các luật và quy định cần thiết.

+ Đưa ra các hướng dẫn về quản lý và điều hành cảng đối với các cơ quan quản lý cảng.

+ Cho phép triển khai kế hoạch phát triển các cảng chính.

+ Hỗ trợ tài chính cho các cơ quan quản lý cảng trong các dự án xây dựng cảng.

+ Thực hiện các dự án xây dựng cảng (các dự án này nằm dưới sự giám sát trực tiếp của chính quyền trung ương).

+ Cải tiến và duy tu các luồng nước ngoài khu vực cảng.

+ Đặt ra các tiêu chuẩn công nghệ cho việc lập kế hoạch, thiết kế và xây dựng cảng và bến cảng.

+ Điều tra và nghiên cứu công nghệ cảng.

- Vai trò của các cơ quan quản lý cảng:

+ Xây dựng kế hoạch quản lý và phát triển cảng.

+ Xây dựng và duy tu các thiết bị cảng.

+ Cho phép hoặc cấm sử dụng các phương tiện trong các khu vực quản lý cảng (khu vực hàng hải, khu vực đất liền).

+ Cho thuê và quản lý kết cấu hạ tầng và thiết bị cảng.

+ Quy định và thu các loại phí sử dụng thiết bị cảng.

+ Đặt ra các điều kiện cho việc cung cấp các dịch vụ cảng.

+ Cải tạo đất trong các bến cảng.

+ Bảo vệ môi trường trong cảng và các bến cảng.

+ Thu thập số liệu thống kê về cảng và các bến cảng.

+ Tiếp thị và quảng cáo về cảng và các bến cảng.

Theo Luật về cảng và bến cảng thì ở Nhật Bản có 3 loại cảng như sau:

- *Cảng đặc biệt quan trọng*: đó là những cảng chính có ý nghĩa đặc biệt, làm cơ sở cho mạng lưới vận tải biển quốc tế.

- *Cảng quan trọng*: những cảng làm cơ sở cho mạng lưới vận tải biển quốc tế hoặc mạng lưới giao thông nội địa, cũng như các cảng khác có mối liên quan mật thiết đến lợi ích quốc gia.

- *Cảng địa phương*: tất cả các cảng không được xếp loại là cảng quan trọng hay cảng đặc biệt quan trọng.

Luật về Cảng và Bến cảng còn thường xuyên được sửa đổi để đảm bảo rằng nó theo kịp những điều kiện mới nhất về cảng. Vào tháng 3/2000, Luật về Cảng và Bến cảng đã được sửa đổi để tăng tính cạnh tranh quốc tế của các cảng Nhật Bản và đưa ra các chính sách cụ thể hơn cho việc bảo vệ môi trường.

III. Thực trạng pháp luật Việt Nam về cảng biển và một số đề xuất, kiến nghị

1. Thực trạng hệ thống pháp luật Việt Nam về cảng biển

1.1. Các quy định pháp luật về đóng, mở và quy hoạch phát triển cảng biển

Các văn bản pháp luật trực tiếp hay có liên quan điều chỉnh vấn đề này đó là: Bộ luật hàng hải Việt Nam năm 1990 (đã được sửa đổi bổ sung bởi Bộ luật Hàng hải Việt Nam năm 2005 có hiệu lực từ 01/01/2006); Nghị định số 160/2003/NĐ-CP ngày 18/12/2003 về quản lý hoạt động hàng hải tại cảng biển và các khu vực hàng hải của Việt Nam; Quyết định số 202/1999/QĐ-TTg về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam đến năm 2010;

- Về vấn đề cảng biển và đóng mở cảng biển, Bộ luật Hàng hải Việt Nam năm 1990 (BLHHVN) còn quy định một cách chung chung. Khắc phục những hạn chế này của BLHHVN năm 1990, Nghị định 160/2003 đã quy định cụ thể các vấn đề về đóng, mở cảng biển tại Chương II từ Điều 5 đến Điều 10. Bộ luật Hàng hải 2005 quy định một cách rõ ràng, đầy đủ khái niệm về cảng biển và các khái niệm liên quan đến cảng biển, kết cấu hạ tầng công cộng cảng biển, luồng cảng biển, luồng nhánh cảng biển, v.v...

- Về phát triển cảng biển, BLHHVN năm 1990 chưa có quy định. Do đó dẫn đến hệ thống cảng biển được xây dựng không theo một chiến lược dài hạn, dẫn đến sự đầu tư dàn trải, manh mún, hiệu quả kinh tế không cao. Khắc phục hạn chế này, BLHHVN năm 2005 đã quy định về vấn đề quy hoạch phát triển cảng biển. Theo đó:

1) Quy hoạch phát triển cảng biển phải căn cứ vào chiến lược phát triển kinh tế, xã hội, nhiệm vụ quốc phòng, an ninh; quy hoạch phát triển giao thông vận tải các ngành khác, địa phương và xu thế phát triển hàng hải thế giới. Ngành, địa phương khi lập quy hoạch xây dựng công trình có liên quan tới cảng biển phải lấy ý kiến bằng văn bản của Bộ giao thông vận tải;

2) Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch tổn thể phát triển hệ thống cảng biển;

3) Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải phê duyệt quy hoạch chi tiết phát triển hệ thống cảng biển" (Điều 63).

1.2. Các quy định pháp luật về đầu tư xây dựng, kinh doanh, khai thác cảng biển

Các văn bản liên quan bao gồm: BLHHVN năm 1990 được sửa đổi, bổ sung năm 2005, Nghị định 160/2003 ngày 18/12/2003 của Chính phủ về quản lý hoạt động hàng hải tại cảng biển và khu vực hàng hải của Việt Nam; Luật Doanh nghiệp Nhà nước 2004, Luật Doanh nghiệp năm 1999, Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 2001; Pháp lệnh phí và lệ phí năm 2001; Pháp lệnh giá năm 2002; Nghị định số 57/2002/NĐ-CP ngày 03 tháng 6 năm 2002 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh phí và lệ phí; Quyết định số 61/2003/QĐ/BTC ngày 25/4/2003 của Bộ Tài Chính về ban hành biểu mức thu phí, lệ phí hàng hải đối với tàu thuỷ vận tải nội địa và phí, lệ phí hàng hải đặc biệt.

- Về vấn đề đăng ký kinh doanh cảng biển:

+ Trình tự, thủ tục đối với Doanh nghiệp Việt Nam, Doanh nghiệp nước ngoài (Luật Doanh nghiệp Nhà nước, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam...).

+ Về việc đầu tư, xây dựng, quản lý và khai thác cảng biển, luồng cảng biển, BLHHVN năm 1990 chưa quy định. Khắc phục nhược điểm này BLHHVN năm 2005 đã quy định:

1) Đầu tư xây dựng cảng biển, luồng cảng biển phải phù hợp với quy hoạch phát triển hệ thống cảng biển, luồng cảng biển quy định của pháp luật về đầu tư, về xây dựng và quy định pháp luật có liên quan;

2) Tổ chức, cá nhân trong nước, tổ chức cá nhân nước ngoài được đầu tư xây dựng cảng biển, luồng cảng biển theo quy định của pháp luật.

Tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng cảng biển, luồng cảng biển quyết định hình thức quản lý, khai thác cảng biển, luồng cảng biển;

3) Chính phủ quy định cụ thể về đầu tư, xây dựng, quản lý, khai thác cảng biển, luồng cảng biển" (Điều 64).

- Các quy định về giá, cước, phí và lệ phí hàng hải:

Chế độ về phí và lệ phí hàng hải và giá dịch vụ cảng biển Việt Nam phải thực hiện theo quy định của pháp luật về phí, lệ phí và các văn bản pháp luật khác có liên quan do Nhà nước ban hành. Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh phí và lệ phí và quy định rõ cơ quan có thẩm quyền ban hành. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 57/2002 (NĐ-CP ngày 03/6/2002 quy định chi tiết thi hành pháp lệnh phí và lệ phí. Tuy nhiên, một số các văn bản khác về phí, lệ phí về cảng biển hoặc liên quan đến cảng biển như: Quyết định số 2046 QĐ/PC ngày 06 tháng 8 năm 1996 của Bộ trưởng Bộ giao thông vận tải về việc ban hành thể lệ quản lý cảng, bến thuỷ nội địa; Quyết

định số 48/2001/QĐ-BTC ngày 28 tháng 5 năm 2001 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc ban hành mức thu phí, lệ phí hàng hải; Quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài chính Số 142/1999/QĐ/BTC ngày 19 tháng 11 năm 1999 về việc ban hành mức thu phí, lệ phí cảng vụ đường thuỷ nội địa; Thông tư của Bộ Tài chính Số 50/2000/TT-BTC ngày 02 tháng 6 năm 2000 Hướng dẫn chế độ quản lý, sử dụng Phí, lệ phí cảng vụ đường thuỷ nội địa; v.v...lại có những quy định khác nhau. Do vậy, để phù hợp với tiến trình hội nhập, chế độ thu phí, lệ phí hàng hải phải được đổi mới cho phù hợp. Ví dụ Bộ Tài Chính đã ban hành Quyết định số 61/2003/QĐ-BTC trong đó đã có những sửa đổi nhất định về phí và lệ phí.

- Hạn chế trong các quy định về phí, lệ phí, cước, giá:

+ Do các khái niệm về "phí", "giá" không thống nhất (ví dụ, Bộ Tài Chính gọi là "phí neo đậu cầu, bến, phao, vùng vịnh"; Ban vật giá Chính phủ gọi là "Giá neo đậu tại cầu, bến, phao, vùng vịnh") nên dẫn đến việc các cơ quan quản lý ban hành các biểu phí, biểu giá còn chồng chéo như cùng là phí neo đỗ tại cầu bến, phao, vùng vịnh nhưng có ba cơ quan ban hành là Bộ Tài Chính (biểu phí cầu bến cho cả tàu nội, ngoại), Ban vật giá Chính phủ (ban hành cước, giá cảng biển cho tàu ngoại), các doanh nghiệp cảng biển (ban hành cước, giá cảng biển cho tàu nội).

Hoặc là cùng thu phí trọng tải, lệ phí thủ tục cho các phương tiện vận tải thuỷ nội địa mà Bộ Tài Chính ban hành trong hai biểu phí là Quyết định số 48 và Quyết định số 142 đã nêu trên. Do ban hành trong hai quyết định này nên mức thu và các trường hợp miễn giảm phí khác nhau tạo nên sự không bình đẳng giữa các doanh nghiệp.

+ Các biểu giá chưa quy định tổ chức, cá nhân nào được thu giá, cước và cũng chưa nêu được cơ chế tài chính cho việc quản lý, xây dựng nguồn thu giá, cước đó. Đối với biểu giá dịch vụ do các cảng tự ban hành, mức thu được xây dựng trên cơ sở tính toán chi phí và lợi thế của từng doanh nghiệp, vì vậy, có sự chênh lệch giữa các cảng trong trong cùng khu vực Thành phố Hồ Chí Minh (như biểu giá cước đối nội Công ty Tân cảng và biểu giá dịch vụ cảng biển của Cảng Sài gòn).

+ Việc hướng dẫn thực hiện của các cơ quan ban hành các biểu phí, giá chưa đầy đủ, kịp thời dẫn đến tình trạng các đơn vị được giao nhiệm vụ thu thực hiện việc thu phí chồng chéo làm ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp.

+ Theo thông lệ quốc tế thì cước phí hàng hải là mét công cụ thống nhất trong điều hành quản lý kinh doanh hàng hải. Trước đây, biểu cước phí hàng hải của Việt Nam do một cơ quan ban hành, việc điều tiết tăng giảm mức thu cho từng khu vực, từng lĩnh vực được xem xét một cách tổng thể để khuyến khích phát triển hoạt động kinh doanh. Nay biểu cước phí hàng hải do nhiều cơ quan ban hành, trong quá trình thực hiện mỗi lần có trường hợp phát sinh các đối tượng bị điều chỉnh lại phải có các công văn xin các cấp có thẩm quyền xem

xét phê duyệt. Các doanh nghiệp đồng thời phải báo cáo nhiều cơ quan quản lý.

- Hạn chế trong các quy định của pháp luật về công tác tài chính:

+ Các doanh nghiệp quản lý và khai thác cảng biển do Nhà nước đầu tư được thu và xây dựng phí cầu bến - là nguồn thu của ngân sách nhà nước. Nhưng hiện nay các doanh nghiệp cảng được phép giữ lại. Điều này có lợi cho doanh nghiệp nhà nước nhưng việc thu hồi vốn đầu tư sẽ không được thực hiện một cách triệt để trong khi chúng ta đang vận hành nền kinh tế theo cơ chế thị trường.

+ Có sự không bình đẳng giữa các nhà nước hoạt động kinh doanh: các doanh nghiệp khai thác cảng biển được nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng rất lớn (hàng trăm tỷ đồng/năm), so với các doanh nghiệp khác không được nhà nước đầu tư, phải vay vốn với lãi suất cao để đầu tư tài sản.

+ Khoản giá hoa tiêu hiện nay chưa được quy định thống nhất: các doanh nghiệp hoa tiêu thuộc Cục hàng hải đã thực hiện theo doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích (nộp phần chênh lệch cho ngân sách nhà nước mà không tính theo doanh nghiệp kinh doanh). Bởi vậy cần phải thực hiện theo đúng quy định của BLHHVN năm 1990 đã quy định về phí hoa tiêu, không thể thực hiện trái luật như văn bản của Ban vật giá Trung ương quy định về "cước hoa tiêu".

Nói cách khác phải trả lại nguyên bản "phí hoa tiêu" như luật hàng hải đã quy định, lúc đó hoạt động trong dịch vụ hoa tiêu sẽ được phân định rõ và việc quản lý phí hoa tiêu sẽ theo quy định hiện hành.

+ Một số ngành, địa phương được quản lý luồng lạch và được thu khoản phí bảo đảm hàng hải. Các khoản phí thu được các đơn vị không sử dụng theo quy định hiện hành của phí bảo đảm hàng hải.

+ Các khoản nộp ngân sách về hoa tiêu, cầu bến, phí bảo đảm hàng hải và phí cảng vụ - là những phí do cơ sở hạ tầng cảng biển mang lại thì chưa được dùng để đầu tư lại cơ sở hạ tầng cảng biển.

1.3. Các quy định pháp luật về thủ tục cho tàu thuyền đến, vào và rời cảng

Trước đây thủ tục này được quy định tại Nghị định số 13/CP ngày 25/2/1994 và Nghị định số 24/2001/NĐ-CP ngày 30/5/2001 của Chính phủ. Hiện nay hai Nghị định trên đã được thay thế bởi Nghị định số 160/2003/NĐ-CP ngày 18/12/2003 của Chính phủ về quản lý hoạt động hàng hải tại cảng biển và khu vực hàng hải của Việt Nam, Nghị định 161/2003/NĐ-CP ngày 18/12/2003 về quy chế khu vực biên giới biển.

Về một số những hạn chế trong các quy định của pháp luật Việt Nam về thủ tục cho tàu thuyến đến, vào, hoạt động tại cảng biển và rời cảng, trên cơ sở so sánh, đối chiếu giữa các văn bản pháp luật liên quan: BLHHVN năm 1990, BLHHVN năm 2005 sửa đổi, bổ sung BLHHVN năm 1990, Nghị định số 160/2003/NĐ-CP ngày 18/12/2003 của Chính phủ về quản lý hoạt động hàng

hải tại cảng biển và khu vực hàng hải của Việt Nam; Nghị định số 161/2003/NĐ-CP ngày 1812/2003 về quy chế khu vực biên giới biển ta thấy nổi lên một số vấn đề sau:

- Về thuật ngữ:

Khái niệm "khu vực hàng hải" do không phù hợp với thực tiễn hoạt động quản lý nên BLHHVN năm 2005 đã bỏ. Tuy nhiên, khái niệm này vẫn còn được quy định tại Nghị định 160/2003 dẫn đến việc hiểu không thống nhất.

Khái niệm "tàu thuyền" còn có sự quy định khác nhau giữa các văn bản dẫn đến khó khăn trong việc quản lý cho các cơ quan quản lý nhà nước tại cảng biển. BLHHVN năm 1990 quy định: "tàu biển nói tại quy định này là cấu trúc nổi, có hoặc không có động cơ, chuyên dùng để hoạt động trên biển và các vùng nước liên quan đến biển" (khoản 1 Điều 1 BLHHVN năm 1990). BLHHVN năm 2005 sửa đổi, bổ sung đã quy định: "Tàu biển là tàu hoặc cấu trúc nổi di động khác chuyên dùng hoạt động trên biển" (Điều 11). Nghị định 160/2003 quy định: "Tàu thuyền bao gồm tàu biển và phương tiện thuỷ khác". Nghị định 161/2003 quy định: "Tàu thuyền là phương tiện hoạt động trên mặt nước hoặc dưới mặt nước bao gồm tàu, thuyền và các phương tiện khác có động cơ hoặc không có động cơ" (khoản 4 Điều 3).

Khái niệm "cảng biển", BLHHVN năm 1990 mới chỉ quy định sơ sài: "Cảng biển nói tại Bộ luật này là cảng được mở ra để tàu biển ra, vào, hoạt động" (khoản 1 Điều 57). BLHHVN năm 2005 sửa đổi, bổ sung là quy định: "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 hoá, đón trả hành khách và thực hiện các dịch vụ khác" (khoản 1 Điều 59).

Tiếp theo đó là các khái niệm liên quan và làm rõ khái niệm cảng biển như "vùng đất cảng", "vùng nước cảng", "kết cấu hạ tầng cảng biển", "kết cấu hạ tầng bến cảng", "kết cấu hạ tầng công cộng cảng biển", "luồng cảng biển", "luồng nhánh cảng biển" cũng được định nghĩa làm rõ. Tuy nhiên, khái niệm "cảng biển" theo Nghị định 160/2003 lại quy định: "Cảng biển là cảng mở ra cho tàu thuyền ra, vào hoạt động và được cơ quan có thẩm quyền công bố" (khoản 1 Điều 2).

Về vấn đề tạo điều kiện thuận lợi trong giao thông hàng hải quốc tế, đặc biệt tại khu vực cảng biển.

Trong các quy định của pháp luật Việt Nam về giao thông hàng hải quốc tế còn có sự phân biệt đối xử giữa tàu biển Việt Nam và tàu biển nước ngoài.

Về các giấy tờ, thủ tục cho tàu thuyền vào cảng biển (Điều 17 Nghị định 160/2003) quy định khác nhau đối với tàu biển Việt Nam hoạt động nội địa và tàu biển nước ngoài cũng như các giấy tờ cần phải nộp, xuất trình còn nhiều, thời gian làm thủ tục còn dài. Điều kiện tàu thuyền rời cảng (Điều 21 Nghị định 160/2003) có những điểm còn quy định chung chung, dẫn đến dễ xảy ra tình trạng lạm quyền của cơ quan quản lý Nhà nước có thẩm quyền.

2. Một số kiến nghị hoàn thiện chính sách và các quy định của pháp luật Việt Nam về cảng biển

- Thứ nhất, tạo điều kiện thuận lợi cho tàu biển Việt Nam, tàu biển nước ngoài và mọi tổ chức, cá nhân có liên quan khi tham gia hoạt động hàng hải thương mại tại thương cảng Sài Gòn, nhằm phù hợp với quy định của các điều ước quốc tế, tập quán và thông lệ hàng hải thương mại quốc tế.

- Thứ hai, xóa bỏ sự bất cập, mâu thuẫn, chồng chéo và tình trạng "hình thức hóa" thủ tục hành chính chuyên ngành hiện đang áp dụng tại cảng Sài Gòn nhưng không còn phù hợp với thực tế gây nên những cản trở hoặc phát sinh những tiêu cực không đáng có và phần nào làm ảnh hưởng đến uy tín quốc gia.

- Thứ ba, đáp ứng nhu cầu phát triển và hội nhập của TP. HCM nói chung cũng như thương cảng Sài Gòn nói riêng, qua đó làm cơ sở để triển khai thực hiện thống nhất tại tất cả các biển của nước ta trong thời gian tới.

- Thứ tư, phù hợp với chủ trương của Đảng và Nhà nước về cải cách nền hành chính quốc gia, mà đặc biệt là việc cải cách thủ tục hành chính trong hoạt động của các cơ quan quản lý Nhà nước.

- Thứ năm, hình thành dần cơ chế quản lý tập trung về mọi mặt thủ tục hành chính của các chuyên ngành điều hành của "Chính quyền cảng", được thông qua một "đầu mối" thống nhất tại Cảng vụ Sài Gòn.

- Cần ban hành một đạo luật riêng biệt về cảng biển của Việt Nam, Luật "Cảng biển", Luật cảng biển của Việt Nam nếu được ban hành phải bảo đảm và dựa trên nguyên tắc như:

Luật cảng biển phải tạo một môi trường pháp lý bình đẳng giữa Nhà nước với doanh nghiệp cảng và giữa chính các doanh nghiệp cảng với nhau.

Luật cảng biển phải bao gồm các quy định phân biệt rõ nhiệm vụ quản lý nhà nước và quản lý khai thác kinh doanh cảng.

Cần có quy định thống nhất của pháp luật về tổ chức, quản lý, kinh doanh, khai thác cảng biển, tránh quy định tản mạn và mâu thuẫn về cảng biển ở nhiều văn bản khác nhau như hiện nay.

Cần có các quy định thống nhất về phí, lệ phí, giá, cước, tránh mỗi cơ quan quy định một kiểu và một biểu phí khác nhau như thực tiễn hiện nay. Cần quy định thống nhất về biểu phí, lệ phí, giá, cước giữa tàu biển Việt Nam và nước ngoài, tránh sự phân biệt đối xử, đặc biệt trong giai đoạn chúng ta đang nỗ lực hội nhập mạnh mẽ nền kinh tế khu vực và thế giới, nhất là trong lĩnh vực hàng hải.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Black's Dictionary of Law*, Abridged Fifth Edition, Volume 3, 1983.
2. Satoshi Inoue, "*Port as Indispensable Partner of Maritime Transport*" in conference of Maritime Transport Committee, OECD, Paris, 2002.
3. United State "*Maritime Security Act of 2002*" (S.12.14) 14/11/2002, Nguồn http://www.theorator.com.

VNU. JOURNAL OF SCIENCE, ECONOMICS-LAW, T.XXII, N$_0$2, 2006

LAW ON PORT MANAGEMENT OF SOME COUNTRIES AND THE IMPROVEMENT OF LEGAL FRAMEWORK FOR PORT MANAGEMENT IN VIETNAM

Assoc. Prof. Nguyen Ba Dien

Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi

Port were born quiet a long time ago and they have been playing major roles in national ecconomic development of a country, especially coastal State. This Article will mention the pratice of laws on port of some countries in the world. Such as Belgium, France, Japan. At the same time, the article also discusses the reality of Vietnam law on port management. Based on these foundations, we will give out some recommendations and solutions in order to perfect the legal framework for port management in Vietnam.