

MỘT SỐ VƯỚNG MẮC VỀ THẨM QUYỀN KIỂM SOÁT HÀNG HÓA NHẬP KHẨU QUA BIÊN GIỚI VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP

TRẦN VIỆT LONG*

Ngày nhận bài: 21/11/2017

Ngày phản biện: 01/12/2017

Ngày đăng bài: 25/12/2017

Tóm tắt:

Kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của thương mại xuất nhập khẩu. Tuy nhiên, thẩm quyền kiểm soát như thế nào phù hợp với quy định của pháp luật và cơ chế thực thi thẩm quyền đối với kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới là yêu cầu đòi hỏi có những nhận thức và hành động đúng đắn, hiệu quả. Bài viết nêu ra một số vướng mắc về thẩm quyền kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới Việt Nam và đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả trong quá trình thực hiện.

Từ khóa:

Thực thi, quản lý, hàng hóa nhập khẩu, hải quan.

Abstract:

Control of cross-border imports is one of the key tasks of import / export trade. However, how control over compliance with the law and the mechanism for exercising authority over control of cross-border imports is a requirement that requires proper awareness and action., effective. The paper presents some obstacles to the control over imported goods across Vietnam and proposed some solutions to improve efficiency in the implementation process.

Keywords:

Enforcement, management, import goods, customs.

1. Đặt vấn đề

Kiểm soát hàng hóa xuất nhập khẩu là nhiệm vụ then chốt được quy định trong nhiều văn bản pháp quy và phân định trách nhiệm của những cơ quan có thẩm quyền. Việc thúc đẩy cơ chế kiểm soát hiệu quả trong từng hoàn cảnh lịch sử đã tạo nên những hành lang pháp lý hữu hiệu giúp Nhà nước thực hiện tốt đối với hoạt động ngoại thương như tạo môi trường đầu tư thương mại hiệu quả, hoạt động xuất nhập khẩu tăng nhanh, đảm bảo công tác quản lý kinh tế nội địa, bảo vệ sức khỏe người tiêu dùng, môi trường và tăng nguồn thu quốc gia trong chính sách thuế nhập khẩu và tạo sự thông thoáng tự do kinh doanh đối với doanh nghiệp. Tuy nhiên, với xu thế thương mại toàn cầu, hợp tác trong xuất nhập khẩu nói chung, nhập

* ThS., Giảng viên Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: vietlong1986@gmail.com

khẩu hàng hóa vào Việt Nam nói riêng ngày càng tăng cũng đặt ra nhiều vấn đề cần được đáp ứng kịp thời. Đối với thẩm quyền kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới, pháp luật Việt Nam đã có những quy định khá cụ thể, phân định trách nhiệm, vai trò và sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng. Mặc khác, quá trình thực hiện tồn tại một số vướng mắc, tồn tại. Một số nội dung bất cập và giải pháp về thẩm quyền kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới sẽ được đề cập trong bài viết “*Vướng mắc về thẩm quyền kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới và một số giải pháp*”.

2. Một số vướng mắc khi thực thi quản lý kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới ở Việt Nam hiện nay

Trong hoạt động xuất nhập, việc kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới đặc biệt quan trọng. Các chủ thể mang quyền lực nhà nước và quần chúng nhân dân trong xã hội có trách nhiệm kiểm soát đối với hàng hóa nhập khẩu qua biên giới, giúp ngăn ngừa, phòng chống các hành vi vi phạm pháp luật xảy ra trong thương mại nhập khẩu.

Có thể hiểu, kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới là toàn bộ những hoạt động nhằm xem xét, theo dõi, đánh giá gồm kiểm tra, giám sát, kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới do cơ quan hải quan, các cơ quan, tổ chức khác theo quy định của nhà nước và quần chúng nhân dân thực hiện. Thông qua đó nhằm ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ, những việc làm sai trái các chủ thể trong việc quản lý, tổ chức và thực hiện các quy định của pháp luật về hải quan bảo đảm đúng mục đích mong muốn và đạt được hiệu quả cao, thúc đẩy tự do hóa thương mại và an ninh hàng hóa.

Như vậy, nội hàm của kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới rất rộng, đó là những hoạt động có tính chất tương trợ để thực hiện việc kiểm soát có hiệu quả. Về thẩm quyền của cơ quan thực thi kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới theo pháp luật Việt Nam quy định bao gồm nhiều cơ quan như cơ quan hải quan và các cơ quan chuyên ngành, cơ quan quản lý hành chính nên thực tế thực hiện đã phát sinh một số vướng mắc, cụ thể:

- *Một là, vướng mắc về vai trò kiểm soát giữa cơ quan hải quan và lực lượng bộ đội biên phòng trong việc quản lý hàng hóa nhập khẩu.*

Luật Hải quan 2014 quy định, tại các cửa khẩu biên giới, trong địa bàn hoạt động hải quan, nơi có tổ chức Hải quan thì hàng hóa nhập khẩu phải được làm thủ tục hải quan, chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan Hải quan. Lực lượng Biên phòng có nhiệm vụ phối hợp kiểm tra kiểm soát hàng hóa phương tiện. Cụ thể, Điều 12 Luật Hải quan 2014 quy định: “Hải quan Việt Nam có nhiệm vụ thực hiện kiểm tra, giám sát hàng hóa, phương tiện vận tải; phòng, chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới...” và tại Khoản 1, Điều 35 Luật Hải quan 2014 quy định: “Trong phạm vi địa bàn hoạt động hải quan, cơ quan Hải quan chịu trách nhiệm kiểm tra hàng hóa, phương tiện vận tải...”.

Về trách nhiệm của Bộ đội biên phòng cửa khẩu, tại Điểm b, c Điều 6 Nghị định số 112/2014/NĐ-CP quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa

khẩu biên giới: b) Chủ trì, phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu thực hiện thủ tục biên phòng và công tác kiểm tra, kiểm soát, giám sát hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh của người, phương tiện; hoạt động quản lý, bảo vệ chủ quyền biên giới quốc gia; phòng chống tội phạm, giữ gìn an ninh chính trị và trật tự, an toàn xã hội; thực hiện công tác đối ngoại quân sự, đối ngoại biên phòng; c) Phối hợp kiểm tra, giám sát hàng hóa, vật phẩm xuất, nhập qua cửa khẩu biên giới; đảm bảo an ninh hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu; phòng, chống buôn lậu và gian lận thương mại.

Mặc dù, tại Nghị quyết 19-2017/NQ-CP về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2017, định hướng đến năm 2020 quy định rõ trách nhiệm của các bộ, ngành và địa phương, đối với Bộ Quốc phòng: “Bãi bỏ quy định Bộ đội Biên phòng kiểm tra, giám sát hồ sơ và hàng hóa xuất nhập khẩu tại Điều 12 Thông tư số 09/2016/TT-BQP, đảm bảo phù hợp với Luật Hải quan; đồng thời nghiên cứu đề xuất việc sửa đổi Điều 9 Pháp lệnh Bộ đội Biên phòng”. Tuy nhiên, việc nghiên cứu đề xuất này còn đang bỏ ngỏ, việc xác định thẩm quyền đã cụ thể nhưng xác định vai trò của Bộ đội biên phòng đối với hoạt động hàng hóa nhập khẩu qua biên giới còn phải điều chỉnh phù hợp.

- Hai là, có sự chồng chéo trong quản lý, kiểm tra chuyên ngành hàng hóa nhập khẩu.

Việc quy định nhiều cơ quan thực thi pháp luật về kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới không phải mới xuất hiện. Nhìn nhận góc độ tích cực, việc nhiều cơ quan thực hiện nhiệm vụ trên là cần thiết. Tuy nhiên, kiểm soát phải đảm bảo sự thông thoáng về nghiệp vụ và đảm bảo được sự lưu thông hàng hóa nhanh chóng, tạo điều kiện để doanh nghiệp được thông quan hàng hóa sớm. Ngoài ra, hiện trạng nhiều cơ quan quản lý trong một lô hàng nhập khẩu cũng gây nhiều ảnh hưởng đối với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Ví dụ, mặt hàng sữa chua, pho mát phải chịu sự quản lý và kiểm tra chuyên ngành của hai bộ, vừa phải kiểm dịch động vật, vừa phải kiểm tra an toàn thực phẩm. Các giống cây trồng, gạch, đá, kính phải kiểm tra chất lượng và cấp giấy chứng nhận hợp quy; trang thiết bị y tế, thuốc, nguyên liệu sản xuất thuốc... vừa xin giấy phép nhập khẩu, vừa kiểm tra chất lượng¹.

Bên cạnh đó, có trường hợp một mặt hàng nhưng lại chịu nhiều hình thức quản lý của cùng một bộ quản lý chuyên ngành. Ví dụ, mặt hàng kén tằm vừa phải kiểm dịch động vật và kiểm dịch thực vật; thịt và các sản phẩm từ thịt vừa phải kiểm dịch động vật, kiểm tra chất lượng, vừa phải kiểm tra an toàn thực phẩm của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.

Như vậy, việc nhiều cơ quan quản lý áp dụng nhiều phương thức quản lý khác nhau đối với một mặt hàng nhập khẩu không chỉ gây khó khăn cho doanh nghiệp, làm giảm năng lực cạnh tranh và mất cơ hội kinh doanh của doanh nghiệp; làm phát sinh thủ tục hành chính, kéo

¹ TS. Một hộp sữa chua phải có tới hai bộ quản lý, kiểm tra, Báo Lao động điện tử, <https://laodong.vn/kinh-te/mot-hop-sua-chua-phai-co-toi-hai-bo-quan-ly-kiem-tra-520949.laod>

dài thời gian thông quan, tăng biên chế của cơ quan quản lý, lãng phí ngân sách nhà nước mà đôi khi còn gây khó khăn cho chính cơ quan quản lý nhà nước trong quá trình thông quan hàng hóa.

Công tác kiểm soát của cơ quan có thẩm quyền còn lỏng lẻo, quy định chưa rõ ràng trong phân cấp quản lý, đùn đẩy trách nhiệm kiểm soát hàng hóa nhập khẩu còn tồn tại; công tác phối hợp với các lực lượng chức năng tại địa bàn, một số nơi còn mang tính cục bộ, hình thức.

Hiện nay, cơ quan kiểm soát hàng hóa nhập khẩu ở Việt Nam theo quy định của pháp luật hải quan ngoài cơ quan chính là hải quan còn gồm các cơ quan kiểm soát chuyên ngành như Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Khoa học Công nghệ, Bộ Y tế, Bộ Công thương... Tuy nhiên, mặc dù pháp luật quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan trong việc kiểm soát hàng hóa nhập khẩu nhưng thực sự việc phối hợp chưa chặt chẽ làm nảy sinh việc hàng hóa kém chất lượng có cơ hội “lọt” qua sự giám sát tại biên giới, có những vi phạm về quản lý nhà nước và chất lượng, thương hiệu sản phẩm.

Nghị định 163/2004/NĐ-CP của Chính phủ, trách nhiệm kiểm soát chất lượng, vệ sinh an toàn thực phẩm đối với nông sản, thực phẩm nhập khẩu thuộc về Bộ Y tế; công tác kiểm tra vệ sinh thú y động vật, sản phẩm động vật thuộc trách nhiệm của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Đây là cơ sở để kiểm soát chất lượng hàng nông sản, thủy hải sản, thực phẩm nhập khẩu vào Việt Nam. Nhưng từ năm 2007, Bộ Y tế đã ban hành Quyết định 23/2007/QĐ-BYT quy định trình tự thủ tục kiểm tra vệ sinh an toàn thực phẩm đối với mặt hàng thực phẩm nhập khẩu, trong đó có điều khoản “không kiểm tra nhà nước về vệ sinh an toàn thực phẩm đối với nhóm sản phẩm thực vật có nguồn gốc động thực vật phải kiểm dịch”. Bộ Y tế loại nhóm thực phẩm tươi sống ra khỏi khâu kiểm tra và theo Nghị định 79/NĐ-CP ban hành năm 2008, Bộ Y tế chỉ có trách nhiệm quản lý nhà nước về thực phẩm có nguồn gốc sản xuất trong nước và nhập khẩu đã thành thực phẩm, bao gồm các loại đồ hộp, rau quả, trái cây... đã chế biến, có thể ăn ngay, các nhóm còn lại thuộc trách nhiệm của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn...

- Ba là, công tác phối hợp kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới hải quan Việt Nam và lực lượng hải quan quốc tế còn chưa chặt chẽ.

Do tính chất chung về kiểm soát hàng hóa nhập khẩu giữa các nước đều đòi hỏi sự chung tay của lực lượng nội địa và quốc tế nên sự hợp tác hải quan vô cùng quan trọng. Đặc biệt, các quốc gia có chung đường biên giới, có những đặc tính về thương mại tương đồng. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, việc thực hiện liên thông kiểm soát an ninh hàng hóa biên giới còn nhiều hạn chế, đặc biệt là các vùng cửa khẩu có lượng hàng hóa nhập khẩu lớn, đông dân cư hay có địa hình phức tạp. Công tác tình báo hải quan còn chưa đáp ứng được sự cấp thiết đối với kiểm soát hàng hóa nhập khẩu ngày càng nhiều, đa dạng vào thị trường Việt Nam hiện nay.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi quản lý kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới ở Việt Nam hiện nay

- *Thứ nhất*, để khắc phục tình trạng vướng mắc về thẩm quyền giữa cơ quan hải quan và lực lượng Bộ đội biên phòng trong kiểm soát hàng hóa nhập khẩu qua biên giới cần làm rõ cụ thể vai trò hơn nữa và quan hệ phối hợp của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền tại cửa khẩu trong việc làm thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất nhập khẩu nói chung, nhập khẩu nói riêng. Cần có sự thống nhất theo hướng Bộ đội Biên phòng phối hợp kiểm tra, giám sát hàng hóa nhập khẩu theo đề nghị, yêu cầu của cơ quan Hải quan. Đồng thời, để tạo thuận lợi về cơ chế thực thi, cần làm rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các bên đối với chức năng nhiệm vụ của mình, cần có cơ chế công nhận kết quả của kiểm soát lẫn nhau tạo điều kiện doanh nghiệp thực hiện hoạt động xuất nhập khẩu được thông thoáng.

- *Thứ hai*, kiện toàn tổ chức các cơ quan chịu trách nhiệm thực thi các công cụ quản lý ngoại thương.

Một trong những hạn chế trong sử dụng công cụ quản lý ngoại thương một cách hiệu lực, hiệu quả là do không có đủ nguồn nhân lực có khả năng, năng lực áp dụng các công cụ quản lý ngoại thương hoặc do các công cụ này đang bị sử dụng phân tán bởi nhiều cơ quan khác nhau. Do vậy, công tác kiện toàn tổ chức các cơ quan chịu trách nhiệm thực thi các công cụ này, trong đó việc bổ sung nguồn lực con người theo kế hoạch là rất cần thiết. Kế hoạch kiện toàn các cơ quan có thể được nêu rõ trong Chiến lược tổng thể về sử dụng các công cụ quản lý ngoại thương².

- *Thứ ba*, tăng cường thiết lập và duy trì sự phối hợp chặt chẽ với các cơ quan có thẩm quyền trong việc trang bị kiến thức, thông tin cho cán bộ kiểm soát tại cửa khẩu. Ở nhiều nước, các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm ban hành các quy định về tiêu chuẩn chất lượng mà hàng hóa phải đáp ứng trước khi nhập khẩu vào lãnh thổ hải quan quốc gia. Để hoàn thành vai trò đấu tranh phòng, chống hành vi vi phạm pháp luật liên quan đến an toàn sức khỏe cộng đồng, những người thực thi các công việc về kiểm soát hàng hóa nhập khẩu cần am hiểu và nắm rõ những tiêu chuẩn kỹ thuật và tiêu chuẩn an toàn đối với những hàng hóa đang bị nghi ngờ. Việc trang bị kiến thức, thông tin về các tiêu chuẩn, thông số kỹ thuật hàng hóa, về những vụ việc trước đây hay xu hướng phạm tội hiện nay và tương lai thực sự hữu ích đối với cán bộ thực hiện công tác kiểm tra, kiểm soát, giám sát hàng hóa nhập khẩu.

- *Thứ tư*, mở rộng sự phối hợp với các cơ quan thẩm quyền chuyên môn để kiểm tra thực tế hàng hóa, tăng cường ứng dụng quản lý rủi ro đối với hàng hóa nhập khẩu, đánh giá và hoàn thiện việc kiểm tra trước thông quan, sau thông quan và kiểm tra thực tế hàng hóa nhập khẩu. Tăng cường liên hệ, so sánh những hàng hóa nhập khẩu với các chứng từ, tài liệu được xuất trình khi làm thủ tục hải quan. Việc kiểm tra thực tế được thực hiện trên cơ sở quản lý rủi

² Viện Nghiên cứu lập pháp, *Chuyên đề nghiên cứu: Quản lý và điều tiết hoạt động ngoại thương: Thực trạng và giải pháp*, 2016.

ro và phù hợp với các cam kết về hải quan mà Việt Nam là thành viên. Theo chuẩn mực chuyên tiếp 3.35, Chương 3, Phụ lục Tổng quát của Công ước Kyoto sửa đổi thì việc kiểm tra những hàng hóa bị nghi ngờ có thể được tiến hành trên sự phối hợp giữa cơ quan Hải quan và các cơ quan có thẩm quyền khác. Cụ thể, có thể phối hợp giữa cơ quan hải quan và Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Công thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Y tế... để kiểm tra chuyên ngành.

- *Thứ năm*, thiết lập chặt chẽ cơ chế trao đổi thông tin nội bộ và trao đổi với các cơ quan có thẩm quyền để ngăn chặn tình trạng hàng hóa đã bị từ chối nhập khẩu ở một cửa khẩu nhưng lại được nhập khẩu ở một cửa khẩu khác. Sử dụng cơ sở dữ liệu và hệ thống cảnh báo nội bộ sẽ kịp thời ngăn chặn những hành vi nhập khẩu hàng hóa kém phẩm chất vào lãnh thổ Việt Nam. Cơ sở dữ liệu phải bao gồm các nội dung thông tin, bao gồm cả tên nhà xuất khẩu, nhà nhập khẩu dự kiến, tên và mã HS, mô tả hàng hóa, lý do từ chối nhập khẩu và các thông tin hữu ích khác để xác định hàng hóa bị nghi vấn.

Thứ sáu, cần tăng cường hợp tác quốc tế với các cơ quan Hải quan nước ngoài, các tổ chức quốc tế có liên quan để chia sẻ thông tin và kinh nghiệm trong việc ngăn ngừa các hình thức gian lận thương mại gây nguy hiểm cho sức khỏe người tiêu dùng như trao đổi thông tin tình báo, trao đổi chuyên môn nghiệp vụ, thông tin hàng hóa xuất nhập khẩu, đặc biệt các cửa khẩu có chung đường biên giới.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Hải quan và các văn bản hướng dẫn thi hành - Thủ tục hải quan - Phương pháp xác định giá tính thuế (2003), NXB Lao động - Xã hội, Hà Nội.
2. Bộ Tài chính, Thông tư số 38/2015/TT-BTC ngày 25/3/2015 quy định về thủ tục hải quan; kiểm tra, giám sát hải quan; thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu và quản lý thuế đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, Hà Nội.
3. Chính phủ, Nghị định số 01/2015/NĐ-CP ngày 02/1/2015 quy định chi tiết phạm vi địa bàn hoạt động hải quan; trách nhiệm phối hợp trong phòng, chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới, Hà Nội.
4. Chính phủ, Nghị định số 08/2015/NĐ-CP ngày 21/1/2015 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Hải quan về thủ tục hải quan, kiểm tra, giám sát, kiểm soát hải quan, Hà Nội.
5. Đào Xuân Thanh (2015), “*Một số vấn đề trong đấu tranh chống buôn lậu khi áp dụng Hải quan điện tử*”, *Tạp chí nghiên cứu lý luận, nghiệp vụ, khoa học* của Học viện Cảnh sát nhân dân, <http://csnd.vn/Home/Nghien-cuu-Trao-doi/595/Mot-so-van-de-trong-dau-tranh-chong-buon-lau-khi-ap-dung-Hai-quan-dien-tu>., truy cập ngày 10/11/2017.