

Góp ý sửa đổi Luật Du lịch năm 2005 để cập nhật quá trình hội nhập quốc tế

BUI THỊ TƯƠI*

Luật Du lịch được ban hành năm 2005 không những tạo cơ sở pháp lý cho công tác quản lý mà còn tạo bước phát triển mạnh mẽ, đưa du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn của cả nước. Tuy nhiên, trong 12 năm qua, bối cảnh kinh tế - xã hội trong nước cũng như sự hội nhập quốc tế sâu rộng của nước ta đã dẫn đến nhiều nội dung của Luật không còn phù hợp với điều kiện thực tế. Chính vì vậy, việc sớm hoàn thiện Luật Du lịch sửa đổi để tạo hành lang pháp lý thuận lợi, đáp ứng nhu cầu thực tiễn là điều cần thiết.

KỶ VỌNG THAY ĐỔI NGÀNH "CÔNG NGHIỆP KHÔNG KHÍ"

Luật Du lịch được Quốc hội khóa XI, Kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14/06/2005 (sau đây gọi là Luật Du lịch), có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2006. Luật Du lịch được ban hành đã đánh dấu một bước quan trọng trong hệ thống pháp luật về du lịch, là cơ sở pháp lý cao nhất thể chế hóa quan điểm, định hướng của Đảng và Nhà nước về quản lý hoạt động du lịch.

Sau hơn 12 năm thực hiện, Luật Du lịch đã đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, tăng cường hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về du lịch, đảm bảo quyền của người dân được hưởng thụ các giá trị văn hóa, vui chơi, giải trí lành mạnh, an toàn và góp phần phát triển kinh tế. Theo Tổng cục Du lịch, tính đến hết năm 2016, Việt Nam có hơn 1.500 doanh nghiệp kinh doanh lữ hành quốc tế, hàng chục nghìn doanh nghiệp kinh doanh lữ hành nội địa, doanh nghiệp vận chuyển khách du lịch và gần 19.000 cơ sở lưu trú du lịch... Riêng năm 2016, tổng thu từ khách du lịch đạt 400 nghìn tỷ đồng, đóng góp khoảng 6% GDP quốc gia. Trong đó, khách quốc tế đến nước ta ước tính đạt 10,01 triệu lượt người, tăng

26% so với năm trước (tăng hơn 2 triệu lượt khách). Nhiều tỉnh/thành phố đã xác định du lịch là ngành kinh tế mũi nhọn, đóng góp quan trọng vào ngân sách của địa phương. Việc ban hành Luật Du lịch đã tạo điều kiện thuận lợi cho ngành du lịch Việt Nam phát triển và hội nhập với các nước trong khu vực và trên thế giới.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, trong quá trình thực hiện Luật Du lịch vẫn còn một số khó khăn, vướng mắc do thực tế nảy sinh: Một số quy định không còn phù hợp với thực tiễn và quá trình hội nhập quốc tế, như: các quy định liên quan đến chính sách về ưu đãi, đầu tư, điều kiện kinh doanh lữ hành, hướng dẫn du lịch, quyền và nghĩa vụ của khách du lịch... cần phải được nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với thực tiễn.

Nhận thức được những bất cập trên, Dự thảo Luật Du lịch sửa đổi (Dự thảo Luật) đã được trình Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIV (năm 2016) vừa qua. Dự thảo Luật có 10 chương, 79 điều, trong đó, sửa đổi bổ sung 56 điều, quy định mới 21 điều, giữ nguyên 2 điều. Việc sửa đổi, bổ sung nói trên nhằm khắc phục những vấn đề sau:

Một là, đảm bảo tính minh bạch và khả thi, đáp ứng yêu cầu, hiệu quả thi hành Hiến pháp năm 2013; đồng bộ với các bộ luật, luật mới được ban hành; thiết lập cơ chế pháp lý bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài hoạt động du lịch, nâng cao nhận thức, hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước về du lịch, tạo cơ sở pháp lý nâng cao khả năng cạnh tranh, tạo điều kiện cho ngành du lịch phát triển thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn của đất nước.

* ThS., Trưởng Đào tạo cán bộ Nguyễn Văn Cừ | Email: buithituoit77@gmail.com



Quá trình thực hiện Luật Du lịch vẫn còn một số khó khăn, vướng mắc do một số quy định không còn phù hợp với thực tiễn và quá trình hội nhập quốc tế

Hai là, kịp thời khắc phục hạn chế, bất cập của Luật Du lịch, cụ thể là:

(1) Về xếp hạng khu, điểm du lịch: Luật Du lịch quy định điều kiện (tự nhiên, diện tích, chất lượng dịch vụ, khả năng cung cấp các dịch vụ...) để công nhận các khu du lịch, điểm du lịch và xếp hạng theo hai cấp: cấp quốc gia (do Thủ tướng Chính phủ công nhận) và cấp địa phương (do chủ tịch UBND cấp tỉnh công nhận).

Tuy nhiên, Luật hiện hành không xác định khu, điểm du lịch cấp quốc gia, cấp địa phương được định danh trước hay đến khi được công nhận mới được gọi là khu du lịch, điểm du lịch theo từng cấp độ. Luật cũng công nhận theo hai cấp quốc gia và địa phương, nhưng không có tiêu chuẩn quốc gia để thẩm định đánh giá... Bên cạnh đó, theo Luật Du lịch thì khu du lịch được hưởng các ưu đãi về đầu tư, như: thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế đất, hỗ trợ xây dựng cơ sở vật chất hạ tầng... trong khi theo Luật Đầu tư (năm 2014) thì du lịch không còn được coi là ngành nghề được hưởng ưu đãi nữa!

Vì vậy, Dự thảo Luật được thiết kế theo hướng các khu, điểm du lịch được thẩm định, xếp hạng công khai, công bằng theo đúng tiêu chuẩn quốc gia, nhằm đảm bảo an toàn đối với khách du lịch khi đi du lịch tại những khu du lịch, điểm du lịch đã được xếp hạng. Dự thảo Luật đã thay đổi toàn bộ quy định về thẩm quyền công nhận, cách thức công nhận và xây dựng bộ tiêu chuẩn quốc gia để làm cơ sở đánh giá, thẩm định và xếp hạng. Cụ thể, Dự thảo Luật đã phân cấp mạnh về thẩm quyền công nhận cho cơ quan quản lý nhà nước về du lịch tuyến dưới (dựa trên tiêu chuẩn rõ ràng để đánh giá, thẩm định và công nhận).

(2) Về điều kiện kinh doanh lữ hành: Luật Du lịch quy định khá chi tiết điều kiện kinh doanh lữ hành quốc tế, nhưng lại quy định không rõ ràng về điều kiện kinh doanh lữ hành nội địa, nên đã tạo ra sự không công bằng giữa các doanh nghiệp kinh doanh lữ hành quốc tế và nội địa.

Vì vậy, để đảm bảo sự công bằng giữa các doanh nghiệp kinh doanh lữ hành, Dự thảo Luật đã bổ sung đối tượng phải cấp giấy phép kinh doanh lữ hành cũng như các quy định cụ thể liên quan đến việc cấp, sử dụng giấy phép kinh doanh lữ hành. Theo đó, Dự thảo Luật nghiêm cấm hành vi kinh doanh lữ hành, mà không có giấy phép kinh doanh lữ hành, không có đăng ký kinh doanh hoặc kinh doanh không đúng ngành, nghề, phạm vi kinh doanh hoặc đang trong thời gian bị đình chỉ hoạt động hoặc trong thời gian bị tước quyền sử dụng giấy phép kinh doanh.

(3) Về thẻ hành nghề hướng dẫn du lịch: Theo Điều 73, Luật Du lịch quy định: "hướng dẫn viên được hành nghề khi có thẻ hướng dẫn viên và có hợp đồng với doanh nghiệp lữ hành". Về điều kiện để được cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch nội địa, theo quy định, "phải có quốc tịch Việt Nam, thường trú tại Việt Nam, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ, không mắc bệnh truyền nhiễm, không sử dụng các chất gây nghiện, có trình độ trung cấp chuyên nghiệp chuyên ngành hướng dẫn du lịch trở lên...". Đối với hướng dẫn viên du lịch quốc tế phải có thêm các điều kiện "có trình độ cử nhân chuyên ngành hướng dẫn du lịch trở lên hoặc có bằng tốt nghiệp đại học và chứng chỉ chuyên môn nghiệp vụ hướng dẫn du lịch, sử dụng thành thạo ngoại ngữ".

Nhưng thực tế đang tồn tại trường hợp người có thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế thì không hướng dẫn được khách quốc tế (do không xin được việc tại các doanh

nghiệp lữ hành quốc tế), còn người có thể hướng dẫn viên du lịch nội địa tại một số doanh nghiệp lữ hành quốc tế do thiếu hướng dẫn viên vào mùa cao điểm thì có thể hướng dẫn khách quốc tế. Hoặc đối với những người sử dụng thành thạo ngoại ngữ ít thông dụng, nhưng không có trình độ cử nhân, nên không cấp thẻ được để họ có thể hành nghề hướng dẫn hợp pháp, nhưng khi doanh nghiệp không tìm được hướng dẫn viên phù hợp vẫn phải sử dụng họ, dẫn đến trường hợp hành nghề trái quy định.

Hoặc những trường hợp người tốt nghiệp cao đẳng không phải chuyên ngành hướng dẫn, nhưng học tại các trường đào tạo về du lịch, mặc dù đã đáp ứng đầy đủ các điều kiện khác về cấp thẻ mà không thể xin cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế do trái quy định pháp luật hiện hành.

Do đó, để khắc phục tình trạng trên, Dự thảo Luật quy định, điều kiện cấp thẻ hướng dẫn viên thống nhất và đơn giản hơn, không phân biệt hướng dẫn viên nội địa và hướng dẫn viên quốc tế, chỉ căn cứ vào ngôn ngữ sử dụng khi hướng dẫn khách du lịch. Yêu cầu về trình độ chuyên môn của người đề nghị cấp thẻ hướng dẫn viên theo chương trình du lịch được điều chỉnh từ trình độ cử nhân chuyên ngành hướng dẫn viên du lịch xuống trình độ trung cấp chuyên ngành hướng dẫn viên. Quy định mới này dự kiến là một trong những biện pháp cần thiết nhằm giải quyết tình trạng thiếu hướng dẫn viên trong mùa du lịch cao điểm như hiện nay.

(4) Về thẩm định, xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch: Mục tiêu của thẩm định, xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch là đảm bảo khách du lịch được sử dụng dịch vụ lưu trú du lịch có chất lượng và đúng giá trị của loại, hạng dịch vụ. Tại các cơ sở dịch vụ lưu trú du lịch phải được thẩm định xếp hạng đúng với thực trạng của cơ sở vật chất và dịch vụ được bán đúng giá.

Nhưng thực tế một số loại cơ sở lưu trú du lịch không được triển khai thẩm định, xếp hạng vì Luật Du lịch chưa có quy định.

SỬA ĐỔI LUẬT DU LỊCH THEO HƯỚNG NÀO?

Dự thảo Luật hướng đến việc tạo nên một hệ thống pháp luật về lưu trú du lịch đầy đủ, trình tự, thủ tục và hồ sơ đơn

giản, minh bạch tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân kinh doanh ổn định bền vững. Đồng thời, loại bỏ những cơ sở kinh doanh không lành mạnh, không bỏ lọt đối tượng không được điều chỉnh (nhà nghỉ) nhằm làm trong sạch môi trường kinh doanh du lịch. Cụ thể: Dự thảo Luật bổ sung quy định về các loại cơ sở lưu trú du lịch, trình tự, thủ tục thẩm định, xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch.

Sau khi đưa ra thảo luận tại Kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIV, ngày 10/01/2017, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thường trực Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội đã tiếp tục làm việc với Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch về Dự thảo Luật. Theo đó, hai bên đã thống nhất phần kết cấu, bố cục của Dự thảo Luật sẽ gồm 9 chương với cách sắp xếp lần lượt là các chương: Quy định chung; Khách du lịch; Tài nguyên du lịch, sản phẩm du lịch, quy hoạch du lịch; Điểm du lịch, khu du lịch, đô thị du lịch; Kinh doanh du lịch; Hướng dẫn viên du lịch; Xúc tiến du lịch và Quỹ hỗ trợ phát triển du lịch; Quản lý nhà nước về du lịch và chương cuối là Điều khoản thi hành (Song Đào, 2017).

Mặc dù đánh giá cao sự chuẩn bị của cơ quan soạn thảo, nhưng nhiều nội dung đưa ra vẫn còn gây tranh cãi. Cụ thể là:

Thứ nhất, về quản lý khu du lịch quốc gia, điểm du lịch. Khoản 2, Điều 31 quy định “UBND cấp tỉnh quyết định mô hình tổ chức quản lý khu du lịch quốc gia thuộc địa bàn và điểm du lịch sau khi có ý kiến của chủ thể quản lý hoặc chủ đầu tư điểm du lịch”. Về vấn đề này, theo chúng tôi, nên quy định theo hướng mở, theo đó, Dự thảo Luật cần thiết kế lại khoản này như sau: “Tùy từng khu du lịch, điểm du lịch, UBND cấp tỉnh quyết định mô hình tổ chức quản lý và nội dung quản lý khu du lịch quốc gia thuộc địa bàn và điểm du lịch sau khi có ý kiến của chủ thể quản lý hoặc chủ đầu tư điểm du lịch”. Vì trên thực tế nhiều điểm du lịch có diện tích lớn, nhưng chưa đạt tiêu chí quốc gia và có nhiều chủ đầu tư, do vậy, cần có quyết định mô hình tổ chức quản lý và nội dung quản lý để đảm bảo hoạt động. Đồng thời, đối với khu du lịch hay điểm du lịch đều phải đảm bảo các nội dung quy định tại Điều 29 và Điều 30 của Dự thảo Luật, do vậy đề nghị gộp 2 điều này thành 1 điều.

Thứ hai, về kinh doanh lữ hành. Cụ thể:

- Về điều kiện kinh doanh lữ hành. Điều 32 của Dự thảo Luật quy định: Tổ chức cá nhân được kinh doanh lữ hành khi đáp ứng các điều kiện: (1) Ký quỹ tại tổ chức tín dụng; (2) Có địa điểm kinh doanh và có giao cho Chính phủ quy định chi tiết về các điều kiện nêu trên.

Tuy nhiên, quy định như trên của Dự thảo Luật còn chung chung, khó để đánh giá, phân loại được doanh nghiệp lữ hành đủ điều kiện kinh doanh lữ hành nội địa hay lữ hành quốc tế. Vì vậy, Dự thảo Luật cần quy định cụ thể hơn về điều kiện kinh doanh lữ hành quốc tế khác với điều kiện kinh doanh lữ hành nội địa.

- Về hồ sơ đề nghị cấp giấy phép kinh doanh lữ hành. Khoản 1, Điều 35 quy định thành phần hồ sơ

để nghị cấp giấy phép kinh doanh lữ hành quốc tế và lữ hành nội địa giống nhau, nên khi cơ quan quản lý nhà nước tiếp nhận, thẩm định hồ sơ không có cơ sở để đánh giá, phân loại doanh nghiệp kinh doanh đó đủ điều kiện cấp giấy phép kinh doanh lữ hành quốc tế hay lữ hành nội địa. Vì vậy, theo chúng tôi, Luật Du lịch sửa đổi cần quy định cụ thể về thành phần hồ sơ của 2 loại hình kinh doanh lữ hành nội địa và kinh doanh lữ hành quốc tế.

- Về cấp đổi giấy phép kinh doanh lữ hành. Điểm b, Khoản 1, Điều 37, Dự thảo Luật có quy định: Doanh nghiệp đề nghị cấp đổi giấy phép kinh doanh lữ hành “Khi có sự tham gia góp vốn của nhà đầu tư nước ngoài đối với doanh nghiệp kinh doanh lữ hành quốc tế”. Như vậy, quy định này được hiểu chỉ áp dụng đối với doanh nghiệp có sự tham gia góp vốn của nhà đầu tư nước ngoài đối với doanh nghiệp kinh doanh lữ hành quốc tế, còn đối với doanh nghiệp có sự tham gia góp vốn của nhà đầu tư nước ngoài kinh doanh lữ hành nội địa thì chưa được quy định cụ thể. Vì vậy, theo tôi, cần nghiên cứu quy định cụ thể, để quản lý doanh nghiệp lữ hành du lịch được thống nhất.

Thứ ba, về hướng dẫn du lịch quy định tại mục 3, chương VI. Từ Điều 51 đến Điều 58 quy định về: Hướng dẫn viên du lịch, thẻ hướng dẫn viên du lịch; Điều kiện cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch; Hồ sơ, trình tự, thủ tục cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch; Cấp đổi thẻ hướng dẫn viên du lịch; Thu hồi thẻ hướng dẫn viên du lịch; Quyền và nghĩa vụ của hướng dẫn viên du lịch; Trách nhiệm quản lý hướng dẫn viên du lịch.

Tuy nhiên, quy định tại các điều nêu trên chưa thể hiện được điều kiện áp dụng đối với hướng dẫn viên du lịch nội địa, hướng dẫn viên du lịch quốc tế. Vì vậy, theo tôi, cần thiết kể lại các điều nêu trên và tách rõ điều kiện áp dụng đối với hướng dẫn viên du lịch quốc tế, hướng dẫn viên du lịch nội địa, thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế, thẻ hướng dẫn viên du lịch nội địa; Điều kiện cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế, hướng dẫn viên du lịch nội địa; Quyền và nghĩa vụ của hướng dẫn viên du lịch quốc tế, hướng dẫn viên du lịch nội địa; Trách nhiệm quản lý hướng dẫn viên du lịch quốc tế, hướng dẫn viên du lịch nội địa.

Bên cạnh đó, việc quy định về hướng dẫn viên tại Dự thảo Luật chỉ mới khắc phục tình trạng thiếu hướng dẫn viên du lịch bằng cách hạ tiêu chuẩn cấp thẻ, mà chưa có quy định về kiểm tra kiến thức, kỹ năng cho hướng dẫn viên du lịch. Việc cấp lại thẻ hướng dẫn viên

du lịch cũng không có yêu cầu cập nhật thêm kiến thức mới cho hướng dẫn viên du lịch phù hợp với từng thời điểm, từng giai đoạn. Dự thảo Luật cũng không có điều khoản cấm hướng dẫn viên du lịch nước ngoài hành nghề tại Việt Nam và các quy định về chế tài xử lý cụ thể đối với những người này (nếu có sai phạm). Bởi vậy, cần bổ sung quy định, tổ chức thi sát hạch trình độ nghiệp vụ và ngoại ngữ để đảm bảo chất lượng nhân lực xin cấp thẻ hành nghề hướng dẫn viên du lịch, tạo điều kiện cho người có nhu cầu tự học và hành nghề.

Thứ tư, về các loại cơ sở lưu trú du lịch. Điều 59, Dự thảo Luật quy định các loại hình cơ sở lưu trú, bao gồm: “Khách sạn; Làng du lịch; Biệt thự du lịch; Căn hộ du lịch; Bãi cắm trại du lịch; Nhà nghỉ; Nhà ở có phòng cho khách du lịch thuê; Các cơ sở lưu trú du lịch khác”.

Tuy nhiên, ngoài những loại cơ sở lưu trú du lịch đã được quy định xếp hạng nói trên, hiện nay, trong thực tế đã xuất hiện loại hình khách sạn bệnh viện, tàu hỏa lưu trú du lịch, tàu thủy lưu trú du lịch. Vì thế, cần bổ sung thêm vào Điều 62 của Dự thảo Luật tên các loại hình cơ sở lưu trú du lịch này.

Ngoài ra, Điều 61 quy định thẩm quyền công nhận hạng cơ sở lưu trú du lịch: Tổng cục Du lịch thẩm định, công nhận cơ sở lưu trú du lịch hạng 4 sao, hạng 5 sao. Sở du lịch hoặc sở văn hóa, thể thao và du lịch thẩm định, công nhận cơ sở lưu trú du lịch hạng 1 sao, hạng 2 sao, hạng 3 sao.

Như vậy, cơ sở lưu trú du lịch là nhà nghỉ, nhà ở có phòng cho khách du lịch thuê và các cơ sở lưu trú du lịch khác có thực hiện thủ tục thẩm định, xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch hay không? Cơ quan nào có thẩm quyền thẩm định công nhận? Thời gian thẩm định cơ sở lưu trú là mấy năm một lần cũng chưa thấy nói? Theo tôi, cần làm rõ những vấn đề này để công tác quản lý cơ sở lưu trú du lịch được thống nhất. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2005). *Luật Du lịch*, số 44/2005/QH11, ngày 14/06/2005
2. Chính phủ (2016). *Dự thảo Luật Du lịch sửa đổi*, Dự thảo lần thứ 2
3. Song Đào (2017). *Các cơ quan tiếp tục bàn thảo về dự thảo Luật Du lịch sửa đổi*, truy cập từ <http://toquoc.vn/du-lich/cac-co-quan-tiep-tuc-ban-thao-ve-du-thao-luat-du-lich-sua-doi-225313.html>
4. Đá Bàn (2016). *Bốn bất cập của Luật Du lịch và hướng sửa đổi*, truy cập từ <http://www.thesaigontimes.vn/147516/Bon-bat-cap-cua-Luat-Du-lich-va-huong-sua-doi.html>