

BÌNH LUẬN & ĐỀ XUẤT
DỰ THẢO #23 LUẬT VIỄN THÔNG
(03/2009)

Người trình bày
Công ty Luật Vilaf Hồng Đức

1. Định nghĩa “doanh nghiệp viễn thông”

Thuật ngữ “doanh nghiệp viễn thông” được sử dụng nhiều trong Dự thảo Luật Viễn thông (sau đây gọi là “**Dự thảo**”) và hàm ý đến các loại hình doanh nghiệp viễn thông khác nhau với các quyền và nghĩa vụ khác nhau. Tuy vậy, thuật ngữ này không được định nghĩa trong Dự thảo dù đã được quy định tại Điều 38 của Pháp lệnh Bru chính, Viễn thông hiện hành. Chúng tôi đề nghị đưa vào Dự thảo định nghĩa “doanh nghiệp viễn thông” tại Điều 4 (*Định nghĩa*) trong đó cần lưu ý đến loại doanh nghiệp nào mà luật dự định coi là “doanh nghiệp viễn thông” tại các Điều 12, 13 và 14 và các doanh nghiệp có thể được cấp phép theo Điều 32 (là các doanh nghiệp đã có giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh hoặc giấy phép hoạt động chuyên ngành).

2. Vị thế độc lập của Cơ quan Quản lý Viễn thông

Điều 9 của Dự thảo đề cập đến vai trò của cơ quan quản lý viễn thông (sau đây gọi là “**Cơ quan Quản lý Viễn thông**”) với cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn chi tiết sẽ do Thủ tướng Chính phủ quy định. Qua Dự thảo Tờ trình gửi Thủ tướng Chính phủ, chúng tôi hiểu rằng mục đích cuối cùng là để thành lập một Cơ quan Quản lý Viễn thông với vai trò là một cơ quan quản lý độc lập (đôi trọng với cơ quan hoạch định chính sách viễn thông). Cơ quan này cũng sẽ là cơ quan giải quyết tranh chấp trong trường hợp có bất kỳ bất đồng nào giữa các doanh nghiệp viễn thông về các vấn đề liên quan trong lĩnh vực viễn thông như bất đồng trong việc kết nối (Điều 36.1 Dự thảo). Tuy nhiên, vai trò “độc lập” này lại không được quy định rõ ràng trong Dự thảo, trong khi đó Cơ quan Quản lý Viễn thông chỉ được quy định là một “*cơ quan giúp Bộ trưởng Thông tin và Truyền thông xây dựng, chỉ đạo, hướng dẫn và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về viễn thông và cạnh tranh trong hoạt động thiết lập mạng viễn thông công cộng, cung cấp dịch vụ viễn thông*” (Điều 9.2 (c) Dự thảo).

Quy định trên có thể gây ra lo ngại là Cơ quan Quản lý Viễn thông sẽ không thực sự là một tổ chức độc lập vì cơ quan này chỉ hoạt động và chịu sự quản lý của Bộ Thông tin và Truyền thông, vốn là cơ quan hoạch định các chính sách viễn thông. Mỗi quan ngại này càng có thêm cơ sở xét thực tế là phần lớn các doanh nghiệp viễn thông chủ chốt ở Việt Nam đều trực thuộc Tập đoàn Bru chính Viễn thông Việt Nam (VNPT), thuộc Bộ Thông tin và Truyền thông.

Một vấn đề gây nhiều băn khoăn nữa là tính trung lập của Cơ quan Quản lý Viễn thông khi thực hiện vai trò (theo quy định của Dự thảo) là cơ quan giải quyết tranh chấp trong trường hợp có sự bất đồng giữa các doanh nghiệp viễn thông về các vấn đề liên quan đến viễn thông, ví dụ như vấn đề kết nối (Điều 36.1 Dự thảo).

3. Sở hữu và góp vốn

3.1. Sự tham gia của khu vực tư nhân vào kinh doanh khai thác mạng viễn thông

Điều 17.1 quy định: Nhà nước sẽ ban hành danh mục các doanh nghiệp khai thác mạng viễn thông mà Nhà nước cần nắm cổ phần chi phối. Danh mục này có thể được các cơ quan công bố dưới hình thức bản quy hoạch hoặc chiến lược viễn thông quốc gia vào từng thời điểm. Tuy nhiên, Dự thảo không quy định thời gian cụ thể để Nhà nước ban hành danh mục này. Nếu có lịch trình khi nào danh mục này được ban hành, quyền và

thời điểm của các nhà đầu tư tư nhân (đặc biệt là các nhà đầu tư nước ngoài) được tham gia đầu tư vào các doanh nghiệp khai thác mạng viễn thông.

3.2. Góp vốn dưới hình thức quyền thành lập mạng và cung cấp dịch vụ viễn thông

Mặc dù hoạt động đầu tư nước ngoài theo hình thức liên doanh đã được cho phép trong lĩnh vực viễn thông theo cam kết gia nhập WTO của Việt Nam, vẫn chưa có những tiêu chí rõ ràng để định giá, cũng như thủ tục pháp lý để tiến hành định giá, phần đóng góp vào vốn Điều lệ của công ty liên doanh bằng [giá trị] quyền thiết lập mạng và cung cấp dịch vụ viễn thông. Để tránh cơ chế xin-cho theo từng vụ việc cụ thể không có tiêu chí rõ ràng, chúng tôi đề nghị Dự thảo đưa ra các tiêu chí, phương thức và thủ tục cụ thể định giá quyền thiết lập mạng và cung cấp dịch vụ viễn thông để tạo môi trường minh bạch trong việc đóng góp giá trị của quyền đó vào vốn Điều lệ của các liên doanh.

3.3. Góp vốn bằng các tài nguyên viễn thông không qua đấu giá

Ngoài ra, việc công nhận hình thức góp vốn bằng các tài nguyên viễn thông (ví dụ như băng tần) trong trường hợp của liên doanh nêu trên đây cũng có nghĩa là tài nguyên viễn thông đó được góp vào liên doanh theo hình thức thỏa thuận trực tiếp mà không qua đấu giá công khai. Trong khi đó, Dự thảo chỉ cho phép chuyển nhượng các tài nguyên viễn thông được góp vốn thông qua hình thức đấu giá công khai. Phải chăng điều này có nghĩa là các tài nguyên viễn thông mà các liên doanh nói trên có được thông qua thỏa thuận trực tiếp giữa các bên trong liên doanh sẽ không được phép chuyển nhượng? Chúng tôi cho rằng đó không phải là ý định của Dự thảo. Nếu vậy, Dự thảo cần quy định rõ về vấn đề này.

4. Tập trung kinh tế trong kinh doanh viễn thông

Điều 18 của Dự thảo quy định rằng: việc tập trung kinh tế trong kinh doanh viễn thông mà thị phần kết hợp của các doanh nghiệp viễn thông tham gia tập trung kinh tế chiếm trên 50% trên thị trường viễn thông có liên quan phải được sự chấp thuận bằng văn bản của Bộ Thông tin và Truyền thông. Chúng tôi lưu ý rằng: theo Luật Cạnh tranh, bất kỳ việc tập trung kinh tế nào làm cho thị phần kết hợp của các doanh nghiệp chiếm trên 50% thị trường liên quan sẽ bị cấm. Ngoài ra, Luật Cạnh tranh còn quy định rằng: việc tập trung kinh tế làm cho thị phần của các doanh nghiệp tham gia chiếm từ 30% đến 50% thị trường liên quan sẽ phải xin chấp thuận từ Bộ Công Thương. Vấn đề đặt ra là: (i) phải chăng Dự thảo có ý định cho phép việc tập trung kinh tế trong ngành viễn thông dù cho việc tập trung đó vượt quá 50% thị trường liên quan? và (ii) việc tập trung kinh tế trong ngành viễn thông có cần sự phê chuẩn của cả hai bộ (Bộ Thông tin & Truyền thông và Bộ Công thương) theo cả hai đạo luật hay không?

5. Phân bổ và thu hồi tài nguyên viễn thông

5.1. Theo Điều 40 của Dự thảo, các tài nguyên viễn thông có thể được phân bổ bằng các hình thức khác nhau dựa vào tầm quan trọng và giá trị thương mại của từng loại tài nguyên đó. Chẳng hạn, hình thức đấu giá hay thi tuyển sẽ được tiến hành để cấp các nguồn tài nguyên viễn thông quý hiếm và/hoặc có giá trị thương mại cao (Điều 40.1 (b)). Việc phân bổ các các nguồn tài nguyên viễn thông sẽ được thực hiện trên cơ sở ai đăng ký trước sẽ được xét cấp trước. Để đảm bảo sự minh bạch, Dự thảo cần quy định những nguồn tài nguyên viễn thông nào sẽ được phân bổ theo hình thức đấu giá hay theo phương pháp thi tuyển và nguồn tài nguyên nào sẽ được xét cấp theo nguyên tắc: “ai đăng ký trước được xét cấp trước.” Nếu có thể, Dự thảo cũng nên quy định khung thời gian của việc bán đấu giá công khai hay thi tuyển đó và hiệu lực pháp lý của các phê chuẩn trong mỗi lần đấu giá hay thi tuyển như vậy.

5.2. Điều 41 của Dự thảo quy định một số trường hợp Nhà nước có thể thu hồi tài nguyên viễn thông đã được phân bổ cho một người (tổ chức hoặc cá nhân) vì lý do không phù hợp với quy hoạch tài nguyên viễn thông hoặc vì phải sử dụng cho mục đích an ninh quốc phòng hoặc các trường hợp khác theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, Điều 41.4 quy định Nhà nước sẽ chỉ cấp kinh phí đền bù từ Ngân sách nhà nước cho tổ chức hoặc cá nhân bị thu hồi tài nguyên viễn thông để phục vụ cho mục đích quốc phòng và an ninh. Đối với các trường hợp khác, tiền đền bù sẽ do tổ chức, cá nhân được quyền sử dụng tài nguyên viễn thông bị thu hồi chi trả. Vấn đề đặt ra là: nếu tài nguyên viễn thông bị thu hồi không được phân bổ tiếp cho tổ chức hoặc cá nhân nào khác (hoặc sau khi phân bổ, người được phân bổ lại từ chối sử dụng hoặc không sử dụng tài nguyên đó), thì ai sẽ là người đền bù thiệt hại cho người bị thu hồi tài nguyên viễn thông? Vì vậy, Dự thảo cũng cần quy định trường hợp này.

6. Cơ quan và thủ tục giải quyết tranh chấp

Chúng tôi xin nhắc quan điểm của chúng tôi về tính trung lập của Cơ quan Quản lý Viễn thông, là cơ quan giải quyết tranh chấp để giải quyết bất kỳ bất đồng nào giữa các doanh nghiệp viễn thông về vấn đề kết nối và các vấn đề về sử dụng chung cơ sở hạ tầng viễn thông giữa các doanh nghiệp viễn thông. Nếu vấn đề này được giải quyết, chúng tôi đề nghị thêm rằng chức năng này không chỉ hạn chế trong việc giải quyết các tranh chấp giữa các doanh nghiệp viễn thông mà còn nên mở rộng đến việc giải quyết các tranh chấp giữa các doanh nghiệp viễn thông và các chủ thuê bao. Nếu có thể, Dự thảo cũng nên quy định những thủ tục rõ ràng để giải quyết những tranh chấp như vậy hoặc giao cho Chính phủ ban hành những quy định để triển khai vấn đề này.

7. Điều khoản chuyển tiếp (Điều 53.1)

Điều 53.1 của Dự thảo quy định: *“Thực hiện theo lộ trình chuyển đổi hàng năm, nhưng chậm nhất trong thời hạn hai năm kể từ ngày Luật này (Luật Viễn thông) có hiệu lực, các doanh nghiệp đã được cấp phép viễn thông theo quy định của Pháp lệnh Bưu chính, Viễn thông năm 2002, các doanh nghiệp đang kinh doanh viễn thông nhưng chưa được cấp phép phải hoàn tất thủ tục cấp phép theo quy định của Luật này.”*

Điều khoản trên áp đặt nghĩa vụ chuyển đổi cho tất cả các doanh nghiệp kinh doanh viễn thông. Tuy vậy, có thể là không hợp lý khi Dự thảo yêu cầu các doanh nghiệp viễn thông đã được cấp phép rồi vẫn phải xin và hoàn tất thủ tục xin phép theo Dự thảo này. Chúng tôi đề nghị sửa lại Điều 53.1 để tránh áp đặt những thủ tục hành chính không cần thiết đối với những doanh nghiệp viễn thông đã được cấp phép. Chẳng hạn, có thể đưa ra một cơ chế trong Điều này để cho phép các doanh nghiệp viễn thông đã được cấp phép mặc nhiên được tiếp tục hưởng các ưu đãi khác (nếu có) theo Dự Luật này mà không cần phải nộp hồ sơ xin cấp phép.