

PHÂN TÍCH ĐÁNH GIÁ MỘT SỐ QUY ĐỊNH VÀ NHỮNG BẤT CẬP TRONG THỰC HIỆN LUẬT GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ NĂM 2008

Hoàng Minh Phước

Lớp: 18D1LQ01, ngành Luật Quốc Tế

Khoa Luật và Quan hệ quốc tế, Trường Đại học Kinh Tế - Tài Chính TP HCM (UEF)

TÓM TẮT

Luật Giao thông đường bộ (GTĐB) năm 2008 ngày 13/08/2008 có hiệu lực thi hành từ 01/07/2009. Hơn 10 năm thực hiện, đến nay Luật GTĐB 2008 đã đạt được những kết quả nhất định, tạo hành lang pháp lý cho hoạt động giao thông - vận tải (GTVT) đường bộ, góp phần hình thành ý thức tuân thủ pháp luật của người tham gia giao thông, bảo đảm trật tự an toàn giao thông (TTATGT), tác động tích cực đến công tác bảo đảm trật tự, an toàn giao thông, nâng cao nhận thức và ý thức tự giác chấp hành của người tham gia giao thông thúc đẩy phát triển GTVT và kinh tế đất nước. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thi hành luật đã xuất hiện nhiều bất cập, bộc lộ những tồn đọng, khó khăn, vướng mắc khi thực hiện, trở thành “manh áo chật” cản trở sự phát triển của các loại hình kinh doanh vận tải, cũng như sự phát triển kinh tế của đất nước.

Từ khóa: Công ước Viên 1968; Giao thông đường bộ; nghị định 46, 100;

1. Nhiều vướng mắc, bất cập của các quy định và sự thiếu nhất quán giữa hai lĩnh vực khác nhau được quy định trong cùng một đạo luật.

Ở Việt Nam, hoạt động GTĐB chiếm tỷ lệ trên 45% các loại hình tham gia giao thông và loại hình vận tải. Phương tiện GTĐB tăng nhanh, bình quân từ 10% đến 15%/năm và thực trạng tham gia GTĐB ở Việt Nam hiện nay là giao thông hỗn hợp với rất nhiều loại phương tiện giao thông cơ giới, thô sơ, xe 3 bánh...[1]. Ngày 13 tháng 11 năm 2008, tại kỳ họp thứ tư, Luật GTĐB 2008 đã được Quốc hội nước Cộng Hòa Xã Hội Chủ Nghĩa Việt Nam khóa XII thông qua. Luật này có hiệu lực từ ngày 01 tháng 07 năm 2009, bao

gồm 8 chương với 89 điều. Trong số 89 điều luật, chỉ có 03 điều của Luật GTĐB 2001 được giữ nguyên (chiếm 3.37%), có 68 điều được bổ sung, sửa đổi (chiếm 76.40%) và 18 điều mới (chiếm 20.23%).

Theo Bộ Công An, Luật GTĐB hiện hành quy định về hai lĩnh vực rất khác nhau trong cùng một đạo luật. Đó là lĩnh vực quản lý, phát triển kết cấu hạ tầng GTĐB, vận tải đường bộ, dịch vụ hỗ trợ vận tải đường bộ và lĩnh vực quản lý về bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn giao thông (TTATGT). Trong đó, phạm vi điều chỉnh về TTATGT quá rộng, bao gồm cả các quy định về quy tắc GTĐB, kết cấu, xây dựng hạ tầng GTVT và doanh nghiệp GTVT, dịch vụ hỗ trợ vận tải và quản lý nhà nước về giao thông dẫn đến chồng chéo với các quy định của các luật khác.

Thứ nhất, do một đạo luật cùng điều chỉnh 2 lĩnh vực khác nhau nên dẫn đến các quy định của Luật GTĐB 2008 hoặc chỉ phù hợp áp dụng cho lĩnh vực này, hoặc là chỉ phù hợp áp dụng cho lĩnh vực khác nên trong nhiều trường hợp đã gây khó khăn cho các cơ quan chức năng trong việc lựa chọn các quy định phù hợp để áp dụng thi hành. Việc coi trọng quy định về quản lý giao thông mà không coi trọng quy định về quy tắc ATGT dẫn đến khó khăn trong việc vận dụng, thực hiện các quy tắc tham gia giao thông. Mặt khác, do được quy định trong cùng một đạo luật nên việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan chức năng được cho là trách nhiệm chung, dẫn đến chồng chéo, bỏ trống chức năng, nhiệm vụ trong quá trình thực hiện, không có bộ, ngành nào chịu trách nhiệm chính. Nhiều nội dung của Luật còn quy định chung, lồng ghép và để triển khai thực hiện được thì phải ban hành nhiều văn bản để quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Dẫn đến nhiều quy định tồn tại ở văn bản dưới Luật, khiến cho hệ thống văn bản pháp luật trở nên đồ sộ, chồng chéo và dễ tạo ra sự xung đột giữa các quy định trong luật và các quy định trong văn bản dưới luật.

Thứ hai, Luật GTĐB năm 2008 đang triển khai thực hiện và dự thảo Luật GTĐB sửa đổi (năm 2018) không thể điều chỉnh tổng thể, bao quát hết các nội dung liên quan đến công tác quản lý nhà nước về an ninh, trật tự, an toàn GTĐB. Hiện nay, tình hình vi phạm pháp luật về trật tự, ATGT đường bộ vẫn diễn biến phức tạp, người tham gia giao thông chưa thực sự tự giác chấp hành quy định của pháp luật. Từ thực tiễn cho thấy, công tác quản lý

hoạt động vận tải, giáo dục đạo đức nghề nghiệp cho người tham gia giao thông, chất lượng đào tạo, sát hạch cấp giấy phép điều khiển phương tiện giao thông chưa được chú trọng đưa vào luật, dẫn đến tình trạng tai nạn giao thông (TNGT) đặc biệt nghiêm trọng xuất phát từ đạo đức nghề nghiệp của người cầm lái đã liên tiếp xảy ra. Theo số liệu thống kê của Bộ Công An, trong 10 năm từ năm 2009 đến tháng 6-2019, trên toàn quốc xảy ra hơn 327.000 vụ TNGT đường bộ, làm chết gần 100.000 người, bị thương xấp xỉ 330.000 người. Như vậy trong vòng 10 năm qua, bình quân mỗi năm có gần 10.000 người chết vì TNGT, trong đó đa số người bị TNGT đang trong độ tuổi lao động, gây nhiều hệ lụy cho xã hội [2]. Các vụ TNGT ngoài những nguyên nhân khách quan như: gia tăng phương tiện cá nhân, hạ tầng giao thông xuống cấp thì nguyên nhân trực tiếp còn là do ý thức chấp hành luật của những người tham gia giao thông chiếm 80%. Các vi phạm diễn ra phổ biến như người điều khiển phương tiện giao thông vi phạm tốc độ, nồng độ cồn, ma túy, không chấp hành yêu cầu kiểm tra, kiểm soát, xử lý của người thi hành công vụ... Tình trạng người tham gia giao thông coi thường pháp luật, không chấp hành thậm chí chống lại người thi hành công vụ còn diễn ra ở nhiều nơi. Luật quy định xử lý tình trạng cấm uống rượu bia khi điều khiển phương tiện giao thông nhưng lại “thả lỏng” cho phương tiện xe máy khi quy định tỷ lệ nồng độ cồn. Chính điều này đã dẫn đến một thực tế, người tham gia giao thông vô tư sử dụng rượu bia với suy nghĩ chắc chưa đến mức bị xử phạt. Tuy nhiên, Quốc Hội khóa XIV đã ban hành Luật Phòng, Chống tác hại của rượu bia ngày 14 tháng 06 năm 2019 có hiệu lực ngày 01 tháng 01 năm 2020 với những quy định tiến bộ và nhân văn đã cho thấy hiệu quả tức thì khi số vụ TNGT trong dịp đầu năm 2020 giảm so với cùng kỳ 2019 là xấp xỉ 10% [3].

Thứ ba, Luật GTĐB năm 2008 quy định có hai lực lượng chính là Cảnh sát GTĐB và Thanh tra đường bộ được phép xử phạt VPHC. Ngoài ra, còn có các lực lượng khác như: Cảnh sát trật tự - 113, Cảnh sát cơ động, Công an xã tham gia phối hợp, hỗ trợ Cảnh sát GTĐB, trong trường hợp cần thiết có thể huy động thêm lực lượng. Trong khi đó, CAND là lực lượng trực tiếp thực hiện công tác đảm bảo an ninh trật tự, ATGT đường bộ, bảo đảm an ninh, trật tự trên các tuyến giao thông theo quy định tại khoản 10, Điều 16, Luật CAND năm 2018. Quy định này đã giao lực lượng CAND thực hiện nhiệm vụ quản lý về

trật tự, ATGT. Đây cũng là nội dung quan trọng trong công tác bảo vệ an ninh quốc gia, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội đã được khẳng định trong Kết luận 45-KL/TW ngày 1-2-2019 của Ban Bí thư. Thế nhưng hiện nay chưa có văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao quy định cụ thể về phạm vi, nhiệm vụ, quyền hạn của lực lượng Công an trong công tác quản lý về an ninh, trật tự, ATGT đường bộ, đấu tranh phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật liên quan đến hoạt động GTĐB. Vì vậy, việc phân định trách nhiệm, thẩm quyền xử lý VPHC trong lĩnh vực đường bộ còn chồng chéo, bất cập dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, hoặc nhiều trường hợp xử lý vượt quyền, ai cũng có thể dừng xe kiểm tra, xử lý, gây khó cho người dân cũng như việc quản lý giao thông.

Thứ tư, Luật GTĐB năm 2008 chưa có các quy định để quản lý, kiểm soát sự gia tăng của phương tiện, nhất là yêu cầu kiểm soát đảm bảo sự phù hợp, tương xứng với tốc độ phát triển về cơ sở hạ tầng GTĐB, từ đó dẫn đến hệ quả là mất trật tự, an toàn giao thông trên các tuyến GTĐB và ùn tắc giao thông đã diễn ra nghiêm trọng tại các đô thị lớn. Bên cạnh đó, thực tế hiện nay cho thấy đang không thể kiểm soát được tốc độ gia tăng phương tiện GTĐB, cơ cấu, chủng loại phương tiện, chưa kiểm chế được tốc độ phát triển phương tiện giao thông cá nhân và chưa có cơ chế bảo đảm cho việc phát triển phương tiện giao thông.

2. Nhiều quy định của Luật chưa phù hợp với thực tiễn và các công ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Cụ thể, khoản 4, Điều 10 Luật GTĐB năm 2001 và khoản 4, điều 10 Luật GTĐB năm 2008 quy định biển báo hiệu đường bộ gồm 5 nhóm: Nhóm biển báo cấm, Nhóm biển hiệu lệnh, Nhóm biển báo nguy hiểm và cảnh báo, Nhóm biển chỉ dẫn, Nhóm biển phụ, biển viết bằng chữ. Trong bộ quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về báo hiệu đường bộ QCVN 41:2016/BGTVT điều 14, Chương 3 cũng chỉ quy định 5 nhóm biển báo này [4]. Tuy nhiên, thực tế hiện nay đã phát sinh thêm nhóm biển mới “Nhóm biển sử dụng trên các tuyến đường đối ngoại”. Nhóm biển này mặc dù tuân thủ theo các quy định của các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên [5] nhưng lại đang gây khó khăn cho cảnh sát giao thông (CSGT) và các đơn vị quản lý TTATGT trên tuyến đường đối ngoại vì chưa có quy định cụ thể trong luật. Trải qua 20 năm kể từ ngày Việt Nam gia nhập Greater Mekong Subregion (GMS) [6], 11 năm kể từ ngày 01/07/2009 luật GTĐB 2008 có hiệu lực và 04

năm từ ngày bộ quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về biển báo đường bộ được ban hành kèm theo thông tư 06/2016/BGTVT nhưng các nhà làm luật và cơ quan chức năng vẫn bỏ ngỏ đó nhóm biển hiệu này. Điều này đặc biệt quan trọng bởi trong bối cảnh mở cửa hội nhập quốc tế của Việt Nam hiện nay, kim ngạch xuất nhập khẩu hai chiều của Việt Nam với các quốc gia trong GMS đang tăng cao với hơn 80% sản lượng xuất nhập khẩu được vận chuyển bằng đường bộ [7].

Bên cạnh đó, giữa Luật GTĐB năm 2008 và Công ước Viên 1968 cũng có những mâu thuẫn cần phải khắc phục. Luật quy định xe ô tô phải có trang bị dây an toàn thì người lái xe và người ngồi hàng ghế phía trước trong xe ô tô phải thắt dây an toàn [8] nhưng Công ước Viên 1968 lại quy định việc thắt dây an toàn là bắt buộc đối với người lái xe và hành khách đi trên phương tiện cơ giới ngồi tại những chỗ có trang bị dây đeo an toàn. Hay như Công ước Viên 1968 bắt buộc luật quốc gia phải quy định người điều khiển phương tiện không được phép sử dụng điện thoại di động khi phương tiện đang di chuyển. Trong khi đó, Luật quy định người điều khiển xe mô tô hai bánh, xe mô tô 3 bánh, xe gắn máy không được sử dụng điện thoại di động [9], còn điều khiển ô tô không quy định. Do đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định 46/2016/NĐ-CP, sau đó được thay thế bằng Nghị định 100/2019/NĐ-CP nhằm mục đích xử phạt các vi phạm hành chính về giao thông đường bộ và phù hợp với Công ước Viên nhưng vô hình chung lại làm cho Luật và nghị định trở nên mâu thuẫn.

Ngoài ra, Khoản 2, Điều 37 của Luật GTĐB 2008 chỉ quy định Bộ trưởng Bộ GTVT chịu trách nhiệm tổ chức giao thông trên hệ thống quốc lộ; Chủ tịch UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm tổ chức giao thông trên các hệ thống đường bộ thuộc vi phạm quản lý, mà không quy định trách nhiệm tham gia tổ chức giao thông cho lực lượng CSGT. Trong khi lực lượng CSGT là lực lượng chủ yếu thực hiện chỉ huy điều khiển giao thông, xử lý vi phạm hành chính về GTĐB, và là đơn vị chủ động đề xuất phối hợp với các đơn vị của ngành Giao thông, Ban An toàn giao thông các địa phương để tiến hành khảo sát, kiến nghị về công tác tổ chức giao thông. Mặt khác, lực lượng CSGT có thẩm quyền trong việc tuần tra, kiểm soát, xử lý vi phạm, khám nghiệm, điều tra giải quyết tai nạn giao thông nhưng các ý kiến tham gia của CSGT không được các cơ quan chức năng giải quyết, khắc phục theo

thẩm quyền, nhiều kiến nghị không được tiếp thu, khắc phục kịp thời. Vì vậy, khi thực hiện nhiệm vụ sẽ gặp nhiều khó khăn.

Thêm vào đó, sự phân công, phân cấp về công tác đảm bảo TTATGT vẫn còn những mặt chưa hợp lý như: Cơ quan đào tạo, sát hạch, cấp giấy phép lái xe (GPLX), quản lý về lao động (sử dụng lái xe) là Bộ GTVT và cơ quan thực hiện nhiệm vụ tuần tra, kiểm soát, xử lý vi phạm TTATGT đường bộ của lái xe là Bộ Công an chưa có sự phối hợp chặt chẽ trong việc trao đổi thông tin về việc cấp, cấp lại GPLX và việc xử lý lái xe vi phạm. Công tác đào tạo, sát hạch và quản lý lái xe sau khi sát hạch, cấp GPLX còn bị buông lỏng. Công tác quản lý về an toàn của phương tiện cũng bất cập. Trong khi Bộ Công an thực hiện cấp, thu hồi đăng ký, biển số các loại xe cơ giới, Bộ Quốc Phòng thực hiện cấp, thu hồi đăng ký, biển số các loại xe cơ giới của quân đội sử dụng vào mục đích quốc phòng, thì Bộ GTVT thực hiện công tác kiểm định an toàn kỹ thuật của các loại phương tiện, thực hiện việc cấp, thu hồi đăng ký, biển số các loại xe máy chuyên dùng.

Bên cạnh đó, Luật quy định người điều khiển mô tô, xe gắn máy, xe thô sơ không được đi dàn hàng ngang và phải đi theo hàng một. Tuy nhiên, việc đi hai hàng hay nhiều hàng sẽ không cần quy định đối với các tuyến đường dành riêng cho loại phương tiện khi đó nếu tình trạng bề mặt đường rộng đủ điều kiện sẽ tổ chức giao thông phù hợp theo hình thức này. Do đó, trong trường hợp kết cấu hạ tầng giao thông Việt Nam đạt đến mức độ nhất định sẽ không cần quy định này nữa.

Qua đó ta thấy, việc thiếu đi các cơ chế minh bạch và độc lập trong hệ thống pháp luật làm cho tầm nhìn của Luật còn bị bó hẹp trong không gian đầy mâu thuẫn, chông chéo của các quy định trong hệ thống văn bản pháp luật “đồ sộ” của Việt Nam. Tính nhất quán của đạo luật cũng bị ảnh hưởng bởi “sự hướng dẫn thi hành” từ đó dẫn đến hệ quả là “manh áo giao thông” đang ngày càng trở nên quá chặt đối với sự phát triển kinh tế, xã hội Việt Nam hiện nay. “Manh áo” đó cần phải được thay thế để phù hợp hơn với thực tiễn. Từng bước phải được thực hiện dưới nhiều góc nhìn của các chuyên gia đầu ngành. Đặc biệt là cần phải được đặt dưới góc nhìn của kinh tế học và xã hội học nhằm có đủ “nội lực” để thực hiện chuyển đi “đường dài” trong tình hình xã hội phức tạp như hiện nay. Đây cũng là lúc để

các nhà làm luật nhìn nhận và xây dựng lại Luật Giao Thông Đường Bộ phù hợp hơn với bối cảnh kinh tế xã hội Việt Nam hiện nay, từng bước góp phần phát triển kinh tế xã hội của quốc gia. Trên tinh thần đó, Luật Giao Thông Đường Bộ cần được sửa đổi, bổ sung, kiến thiết để phù hợp hơn với thực tiễn xã hội và nhu cầu phát triển kinh tế. Bên cạnh đó cũng cần phù hợp với thực tiễn khoa học pháp lý nhằm hạn chế các quy định mang tính chung chung, tổng thể để tránh các trường hợp phải ban hành thêm các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành với cốt lõi xây dựng hệ thống pháp luật tinh gọn, minh bạch tạo bước đệm để xã hội ngày càng phát triển.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Báo cáo “Nghiên cứu toàn diện về phát triển bền vững hệ thống giao thông vận tải (GTVT) Việt Nam (VITRANSS 2)**
- [2] “Gần 10.000 người chết vì TNGT mỗi năm tại Việt Nam”, 08/10/2019, báo Tuổi Trẻ Online.**
- [3] Số liệu thống kê của Ủy ban An Toàn Giao Thông quốc gia tháng 1 năm 2020, cập nhật ngày 18/02/2020.**
- [4] Tổng cục Đường bộ Việt Nam biên soạn, Bộ Khoa học và Công nghệ thẩm định, Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải ban hành theo Thông tư số 06/2016/TT-BGTVT ngày 08 tháng 4 năm 2016.**
- [5] Bản đính kèm 2: Biển báo và tín hiệu đường bộ, phụ lục 7, Hiệp định GMS, Việt Nam là thành viên năm 1999.**
- [6] GMS là chương trình hợp tác hoàn chỉnh nhất trong hợp tác Tiểu vùng Mê Công, bao gồm Việt Nam, Lào, Campuchia, Thái Lan, Myanmar và tỉnh Vân Nam, tỉnh Quảng Tây của Trung Quốc.**
- [7] Số liệu thống kê ngày 10/01/2020 của Cục Hải Quan Việt Nam. (Cập nhật 15h00 ngày 19/02/2020)**
- [8] Khoản 2, điều 9, Luật GTĐB 2008, hiệu lực từ ngày 01/07/2009.**
- [9] Điểm c, khoản 3, điều 30, Luật GTĐB 2008, hiệu lực từ ngày 01/07/2009.**