

NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ KINH DOANH CƠ SỞ LƯU TRÚ DU LỊCH

NGUYỄN LÊ PHƯƠNG ANH*

Kinh doanh lưu trú du lịch là lĩnh vực phát triển mạnh mẽ trong bối cảnh ngành Du lịch ngày càng giữ vai trò quan trọng trong nền kinh tế quốc dân. Bài viết phân tích các quy định pháp luật hiện hành về kinh doanh cơ sở lưu trú du lịch tại Việt Nam, đồng thời đề xuất giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật trong lĩnh vực này. Các giải pháp tập trung vào tăng cường quản lý nhà nước, đẩy mạnh giáo dục pháp luật, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp lý, thúc đẩy hợp tác quốc tế và ứng dụng khoa học - công nghệ trong quản lý hoạt động lưu trú du lịch.

Từ khóa: Nâng cao hiệu quả; thực hiện pháp luật; cơ sở lưu trú; lưu trú du lịch.

The tourism accommodation business is a rapidly growing sector as tourism plays an increasingly important role in the national economy. This article analyzes the current legal regulations on the business of tourism accommodation establishments in Vietnam and proposes solutions to enhance the effectiveness of law enforcement in this field. The solutions focus on strengthening state management, promoting legal education, improving the quality of legal human resources, fostering international cooperation, and applying science and technology in managing tourism accommodation activities.

Keywords: Enhancing effectiveness; law enforcement; accommodation establishments; tourism accommodation.

NGÀY NHẬN: 14/3/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 20/4/2025

NGÀY DUYỆT: 16/5/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.352.2025.1175>

1. Đặt vấn đề

Thực tế hiện nay, việc kinh doanh lưu trú du lịch có rất nhiều vấn đề liên quan đến quy định của pháp luật do yếu tố biến động cư trú, quản lý khách du lịch, an ninh trật tự địa phương nơi khách lưu trú... Tính đến hết năm 2023, Việt Nam có khoảng 38.000 cơ sở lưu trú du lịch với hơn 780.000 buồng, bao gồm nhiều loại hình như khách sạn, nhà nghỉ, homestay, căn hộ du lịch, biệt thự du lịch, tàu thủy lưu trú và các hình thức lưu trú khác¹. Trong đó, khách sạn 5 sao có 247 cơ sở

với khoảng 80.896 phòng, khách sạn 4 sao có 369 cơ sở với khoảng 50.716 phòng². Khách sạn 1 - 3 sao có 5.360 cơ sở với khoảng 156.000 phòng và một số loại hình cơ sở lưu trú khác³.

Tuy nhiên, không phải doanh nghiệp hay hộ kinh doanh loại hình lưu trú này đều hiểu rõ quy định pháp luật về kinh doanh lưu trú du lịch, do vậy, nâng cao hiệu quả thực hiện

* NCS của Trường Đại học Luật Hà Nội

pháp luật về kinh doanh cơ sở lưu trú du lịch là yêu cầu cấp thiết trong điều kiện Việt Nam tập trung chiến lược phát triển ngành công nghiệp không khói và đánh giá đây là thành phần phát triển kinh tế có đóng góp lớn vào GDP đất nước trong tương lai.

2. Yêu cầu hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú du lịch ở Việt Nam

Theo kinh nghiệm của các quốc gia đã thành công trong lĩnh vực kinh doanh cơ sở lưu trú... thì việc có một khung pháp lý đầy đủ, thống nhất và quá trình thực thi hiệu quả là yếu tố mang tính chất quyết định tới sự phát triển của ngành kinh doanh cơ sở lưu trú. Do đó, yêu cầu đặt ra là:

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú phải được thể chế hóa quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam. Vì vậy, từ định hướng phát triển ngành kinh doanh cơ sở lưu trú và pháp luật cần thể chế hóa để thúc đẩy sự phát triển của hoạt động kinh doanh cơ sở lưu trú; thông qua pháp luật, đặt ra các giới hạn để ngành kinh doanh cơ sở lưu trú phát triển trong một trật tự bảo đảm xã hội, hài hòa lợi ích giữa các chủ thể khác nhau trong xã hội; các quy định của pháp luật cũng phải góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ của cơ sở lưu trú thông qua các quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn cơ sở lưu trú, gắn các quyền lợi của chủ thể kinh doanh cơ sở lưu trú vào việc phân loại chất lượng cơ sở lưu trú.

Thứ hai, bảo đảm quyền tự do kinh doanh của các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Tuy nhiên, để bảo đảm chất lượng của hoạt động kinh doanh cơ sở lưu trú thì pháp luật đặt ra các điều kiện cho chủ thể phù hợp với tính chất ngành, nghề này. Các yêu cầu mà chủ thể kinh doanh cơ sở lưu trú cần bảo đảm từ khi thành lập đến trong suốt quá trình hoạt động, cần có cơ chế giám sát chặt chẽ để các chủ thể buộc phải duy trì các điều kiện về chất lượng của dịch vụ kinh doanh cơ sở lưu trú⁴. Vì vậy, cần có cơ chế giám sát vừa

mềm dẻo, vừa cứng rắn để tránh các tình trạng cực đoan gây ảnh hưởng tới quá trình kinh doanh.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú phải bảo đảm sự thống nhất với các lĩnh vực pháp luật khác. Yêu cầu này cần bảo đảm các nguyên tắc cơ bản của pháp luật nói chung. Cơ sở kinh doanh lưu trú phải đăng ký kinh doanh hợp pháp, đáp ứng các điều kiện về an ninh trật tự, phòng cháy, chữa cháy, vệ sinh môi trường, an toàn thực phẩm (nếu có cung cấp dịch vụ ăn uống).

Thứ tư, góp phần thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế. Hiện nay, với giá trị mà ngành kinh doanh cơ sở lưu trú mang lại, các quốc gia đều thúc đẩy phát triển ngành nghề kinh doanh cơ sở lưu trú. Theo kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới, để có thể thành công trong thúc đẩy ngành, nghề này thì cần phải có hành lang pháp lý đầy đủ, khả thi. Pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú phải là công cụ để Việt Nam tiệm cận dần đến tiêu chuẩn quốc tế về kinh doanh cơ sở lưu trú. Theo đó, các giới hạn pháp lý đặt ra có mục đích cuối cùng là nâng cao chất lượng dịch vụ để ngành nghề này phát triển bền vững, tuy nhiên, ở nước ta còn thiếu tiêu chuẩn, quy chuẩn về chất lượng dịch vụ cơ sở lưu trú.

Thứ năm, yêu cầu về tính toán đến sự đa dạng của các loại hình cơ sở lưu trú (khách sạn, nhà nghỉ, nhà ở có phòng cho thuê...). Thực tế cho thấy, không có quốc gia nào là không đa dạng hóa các loại hình kinh doanh cơ sở lưu trú. Tuy nhiên, quá trình xây dựng các quy định pháp luật chưa tính đến sự đa dạng của các loại hình kinh doanh cơ sở lưu trú. Cụ thể, những vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kinh doanh cơ sở lưu trú thường là chủ thể kinh doanh cơ sở lưu trú với các hành vi chủ yếu là không bảo đảm tiêu chuẩn, quy chuẩn, điều kiện kinh doanh cơ sở lưu trú theo quy định của pháp luật; không niêm yết công khai giá dịch vụ cơ sở lưu trú... Hành vi này thường xảy ở thời điểm mùa du lịch cao điểm và lợi ích mà chủ thể vi phạm được

hưởng lợi thường lớn. Việc một chủ thể kinh doanh cơ sở lưu trú vi phạm pháp luật, xâm hại đến quyền lợi của khách hàng nếu không được xử lý nghiêm minh sẽ gây ra hệ lụy, đó là, chủ thể kinh doanh cơ sở lưu trú khác không sợ và dẫn đến “nhờn luật”.

3. Một số giải pháp cơ bản

a. Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú du lịch tại Việt Nam

Một là, hoàn thiện những quy định điều chỉnh các hoạt động ở giai đoạn chuẩn bị kinh doanh cơ sở lưu trú.

(1) Hoàn thiện khái niệm đăng ký kinh doanh, vì hiện nay chưa có văn bản nào quy định chính thức khái niệm này. Một số quy định pháp luật quan trọng mới chỉ nêu khái niệm thương nhân (khoản 1 Điều 6 *Luật Thương mại* năm 2005); điều kiện kinh doanh đại lý lữ hành (khoản 2 Điều 40 *Luật Du lịch* năm 2017). Do đó, cần thống nhất và quy định rõ khái niệm đăng ký kinh doanh để thuận lợi cho việc xác định chủ thể được kinh doanh cơ sở lưu trú.

(2) Cần bổ sung ngành, nghề kinh doanh cơ sở lưu trú thuộc trường hợp phải đánh giá tác động môi trường: quy định *Luật Bảo vệ môi trường* năm 2020 và Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ về quy định chi tiết một số điều của *Luật Bảo vệ môi trường* không đặt ra yêu cầu đối với cơ sở kinh doanh lưu trú phải thực hiện nghĩa vụ đánh giá tác động môi trường. Vì vậy, cần đưa ra quy định với nội dung như *Luật Bảo vệ môi trường* năm 2014 và Nghị định số 15/2018/NĐ-CP ngày 02/02/2018 của Chính phủ, như sau: dự án xây dựng cơ sở lưu trú du lịch từ 50 phòng trở lên phải thực hiện đánh giá tác động môi trường; dự án nhà nghỉ, khách sạn, lưu trú du lịch quy mô từ 500 m² sàn trở lên và không thuộc đối tượng phải đánh giá tác động môi trường thì phải có giấy phép môi trường.

(3) Bổ sung trường hợp các cơ sở lưu trú có kinh doanh dịch vụ ăn uống phải có giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm, do vậy, cần sửa đổi, bổ sung và loại bỏ

quy định tại điểm g khoản 1 Điều 12 Nghị định số 15/2018/NĐ-CP ngày 02/02/2018 (nhà hàng trong khách sạn). Khi loại bỏ quy định này, có nghĩa rằng, các cơ sở kinh doanh lưu trú mà có kinh doanh dịch vụ ăn uống nếu thuộc trường hợp phải có giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm (không thuộc trường hợp loại trừ tại Điều 12 Nghị định số 15/2018/NĐ-CP) thì phải thực hiện thủ tục để được cấp loại giấy phép trước khi đi vào hoạt động.

(4) Dựa trên cơ sở quy định của pháp luật kinh doanh bất động sản để bổ sung loại hình cơ sở lưu trú mới: khi các văn bản hướng dẫn thi hành *Luật Kinh doanh bất động sản* năm 2023 có ghi nhận quy chế pháp lý với loại hình bất động sản căn hộ du lịch, căn hộ phục vụ dịch vụ lưu trú trải nghiệm nông thôn, khách sạn bệnh viện, buồng kén, nhà phố du lịch thì pháp luật du lịch cần được sửa đổi tương ứng. Những nội dung cần bổ sung liên quan đến loại hình cơ sở lưu trú mới vào Điều 48 *Luật Du lịch* năm 2017; Nghị định số 168/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 bổ sung quy định về điều kiện cơ sở vật chất tối thiểu cho loại hình này.

Hai là, hoàn thiện những quy định điều chỉnh ở giai đoạn kinh doanh cơ sở lưu trú.

(1) Cần sửa đổi, bổ sung quy định về quyền từ chối tiếp nhận khách du lịch của cơ sở kinh doanh lưu trú. Theo đó, *Luật Du lịch* năm 2017 hoặc các văn bản hướng dẫn thi hành cần quy định cơ sở lưu trú du lịch được quyền từ chối tiếp nhận người sử dụng dịch vụ lưu trú (không giao kết hợp đồng lưu trú), trừ những trường hợp liên quan đến việc bảo đảm quyền cư trú, quyền được bảo vệ về tính mạng, sức khỏe của con người (khách du lịch) và trường hợp khẩn cấp theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

(2) Bổ sung các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng dịch vụ lưu trú thành một điều luật riêng, đặc biệt cần bổ sung những trường hợp mà người sử dụng dịch vụ được hủy bỏ hợp đồng với cơ sở lưu trú du lịch (ngoài những trường hợp được

quy định trong *Bộ luật Dân sự* năm 2015). Đáng chú ý có những trường hợp sau: bị phân biệt đối xử khi sử dụng dịch vụ; nài ép sử dụng dịch vụ, mua hàng hóa; quấy rối tình dục tại cơ sở lưu trú; không được bảo đảm an toàn về tính mạng, sức khỏe... Đồng thời, quy định này cũng cần bổ sung các nghĩa vụ của người sử dụng dịch vụ lưu trú, gồm: nghĩa vụ bảo vệ tài sản của cơ sở lưu trú; nghĩa vụ giữ gìn vệ sinh môi trường; nghĩa vụ chấp hành nội quy của cơ sở lưu trú...

(3) Về xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch, cần bổ sung quy định về tiêu chuẩn đánh giá cơ sở lưu trú thân thiện với môi trường. Bộ tiêu chí này được đánh giá trên một số chỉ tiêu cơ bản, như: sử dụng tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên (sử dụng tiết kiệm nước, điện...); sử dụng các sản phẩm không gây ô nhiễm môi trường hoặc nguy cơ gây ô nhiễm môi trường thấp (cốc uống nước bằng giấy tự tiêu); sử dụng nguồn năng lượng tái tạo thay cho năng lượng hóa thạch truyền thống (sử dụng điện mặt trời, điện gió...). Đồng thời, quy định về lợi ích mà cơ sở lưu trú thân thiện với môi trường được hưởng, như: quảng cáo hình ảnh, gây ấn tượng với du khách.

(4) Tiếp tục nghiên cứu rà soát tổng thể toàn bộ quy định của pháp luật du lịch nói chung, pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú nói riêng liên quan đến thẩm quyền, chức năng nhiệm vụ của Tổng cục Du lịch. Theo đó, toàn bộ thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ của Tổng cục Du lịch được thay thế bởi thẩm quyền, chức năng của Cục Du lịch Quốc gia Việt Nam. Trong kinh doanh cơ sở lưu trú thì cần chú ý vấn đề thẩm quyền trong công nhận hạng cơ sở lưu trú (4 sao và 5 sao) có liên quan đến nội dung này. Bổ sung quy định cho phép các cơ sở lưu trú thay đổi hạng thấp hơn hoặc loại bỏ xếp hạng trong quá trình hoạt động. Đồng thời, nghiên cứu các bộ tiêu chuẩn xếp hạng cơ sở lưu trú phổ biến trên thế giới, đặc biệt là của những quốc gia đã thành công trong lĩnh vực này để có thể áp dụng vào Việt Nam theo tiêu chuẩn châu Âu, tiêu chuẩn Nhật Bản...

(5) Hoàn thiện các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kinh doanh cơ sở lưu trú. Bổ nguyên tắc nhân đôi mức phạt tiền đối với tổ chức so với cá nhân khi cùng thực hiện một hành vi vi phạm (*Lưu ý vi phạm hành chính* năm 2012 và sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì các nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực cụ thể (trong đó có lĩnh vực kinh doanh cơ sở lưu trú) cũng phải thay đổi theo. Cần tăng mức xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi “không niêm yết công khai giá hàng hóa, dịch vụ theo quy định” trong kinh doanh cơ sở lưu trú. Sửa đổi quy định tại khoản 2 Điều 10 Nghị định số 45/2019/NĐ-CP và bổ sung hành vi không được công nhận hạng “cơ sở lưu trú - sao” nhưng sử dụng hình ảnh, chữ “sao” gây nhầm lẫn cho khách hàng.

b. Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú

Thứ nhất, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú. Trong đó, tập trung vào: (1) Thanh tra, kiểm tra cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện việc đăng ký kinh doanh, đăng ký thành lập cho chủ thể kinh doanh cơ sở lưu trú; (2) Thanh tra, kiểm tra việc duy trì đúng và đủ điều kiện, tiêu chuẩn về kinh doanh cơ sở lưu trú trong suốt quá trình kinh doanh; (3) Thanh tra, kiểm tra tính hợp pháp trong nội quy, quy chế của cơ sở lưu trú nhằm bảo đảm quyền lợi cho khách hàng.

Thứ hai, đào tạo, phát triển nguồn nhân lực về kinh doanh cơ sở lưu trú. Vì vậy, hình thức và thời gian đào tạo nguồn nhân lực cho hoạt động kinh doanh cơ sở lưu trú cũng cần được đa dạng hóa, trong đó yêu cầu cần: (1) Kiểm soát chất lượng đào tạo của các trường đại học, cao đẳng, trường dạy nghề đối với ngành Du lịch, ngành Kinh doanh khách sạn. (2) Mở rộng nội dung đào tạo đối với kinh doanh các loại hình cơ sở lưu trú khác mà không chỉ riêng đối với khách sạn. (3) Xây dựng kế hoạch dài hạn, ngắn hạn với các tổ

chức quốc tế, các quốc gia khác nhằm đào tạo nguồn nhân lực, tập huấn thường xuyên về kinh doanh cơ sở lưu trú. (4) Gắn kết việc đào tạo nguồn nhân lực với thị trường đầu ra để người học có thể được thực hành nhiều trong suốt quá trình học tập. (5) Khuyến khích các trường học cần có sự liên kết với doanh nghiệp để bảo đảm đào tạo theo nhu cầu thực tế của nhà trường, đồng thời tạo cơ hội cho sinh viên có thể tìm kiếm việc làm ngay sau khi tốt nghiệp.

Thứ ba, xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú. Việc xử lý nghiêm minh chủ thể vi phạm pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú vừa là thẩm quyền, vừa là trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Thẩm quyền này được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật và trao cho nhiều chủ thể khác nhau.

Thứ tư, tăng cường hợp tác quốc tế trong thúc đẩy phát triển kinh doanh cơ sở lưu trú. Các hình thức hợp tác quốc tế chủ yếu, bao gồm: thu hút các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào các dự án du lịch nói chung, kinh doanh cơ sở lưu trú nói riêng; thu hút nguồn vốn nhằm phát triển các dự án du lịch, lưu trú dưới các hình thức viện trợ không hoàn lại (ODA), cho vay với lãi suất thấp... từ các cá nhân, tổ chức quốc tế; học hỏi kinh nghiệm và thông qua các cuộc hội thảo, tọa đàm, trao đổi với các chuyên gia trong kinh doanh cơ sở lưu trú...

Thứ năm, ứng dụng khoa học - công nghệ trong quản lý kinh doanh cơ sở lưu trú để tìm kiếm khách hàng, từ đó, đồng bộ hóa các dữ liệu để quản lý hiệu quả, đẩy mạnh marketing, phản hồi ý kiến của khách, có các phương pháp thanh toán trực tuyến nhanh nhất cho khách hàng. Đồng thời, các cơ sở lưu trú sẽ quản lý vấn đề an ninh, trật tự tốt hơn khi sử dụng hệ thống camera thông minh. Ngoài ra, còn phát hiện chính xác các hành vi sai phạm của các cơ sở kinh doanh lưu trú. Ví dụ: thông qua các website, trang thông tin điện tử, báo chí... cơ quan nhà nước có thẩm quyền có được thông tin về vụ sai

phạm của cơ sở lưu trú vì có sự phản ánh của khách hàng, người dân. Trên cơ sở đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ nhanh chóng ngăn chặn được hành vi sai phạm nhằm giảm thiểu thiệt hại và đưa ra biện pháp xử lý kịp thời.

4. Kết luận

Việc hoàn thiện quy định của pháp luật bao gồm cả hoàn thiện các quy định chung mà có điều chỉnh trực tiếp quan hệ pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú và hoàn thiện các quy định đặc thù trong lĩnh vực kinh doanh cơ sở lưu trú. Việc tập trung thực hiện những giải pháp đồng bộ nêu trên sẽ thúc đẩy ngành Du lịch phát triển; đồng thời, phát huy được vai trò của chính quyền địa phương trong triển khai thực hiện pháp luật kinh doanh cơ sở lưu trú; thúc đẩy ứng dụng khoa học - công nghệ vào kinh doanh cơ sở lưu trú và đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong thúc đẩy phát triển kinh doanh loại hình này □

Chú thích:

1, 3. *Phát triển nguồn nhân lực cơ sở lưu trú du lịch Việt Nam*. <https://tapchitaichinh.vn>, ngày 30/6/2024.

2. *Du lịch Việt kỳ vọng bứt phá mạnh mẽ trong năm 2024*. <https://moitruongdulich.vn>, ngày 02/01/2024.

4. *Nâng tầm công tác quản lý du lịch để theo kịp thực tiễn*. <https://qdnd.vn>, ngày 09/01/2024.

5. *Bangkok named world's top tourism city for 2024*. <https://vnexpress.net>, December 7, 2024.

6. *In Nice, a 17th century monastery has been converted into a five-star hotel*. <https://www.lemonde.fr>, June 17, 2024.

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (2017). *Nghị định số 168/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 quy định chi tiết một số điều của Luật Du lịch*.

2. Chính phủ (2021). *Nghị định số 129/2021/NĐ-CP ngày 30/12/2021 về sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực du lịch; thể thao; quyền tác giả, quyền liên quan; văn hóa và quảng cáo*.

3. Quốc hội (2017). *Luật Du lịch năm 2017*.