

TẠP CHÍ

ISSN 1859 -2953
<http://lapphap.vn>

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP



VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI



SỐ 15 (487)

Kỳ 1 - Tháng 8/2023

- ❖ KỸ THUẬT VĂN BẢN VÀ BỘ TIÊU CHUẨN KỸ THUẬT VĂN BẢN
- ❖ ĐÁNH THUẾ ĐỐI VỚI DỊCH VỤ XUẤT KHẨU TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT THUẾ GIÁ TRỊ GIA TĂNG (SỬA ĐỔI)
- ❖ HOẠT ĐỘNG CHẤT VẤN Ở MỘT SỐ NGHỊ VIỆN TRÊN THẾ GIỚI VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

<http://lapphap.vn>

VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Mục lục Số 15/2023

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3 Kỹ thuật văn bản và bộ tiêu chuẩn kỹ thuật văn bản

GS. TS. Nguyễn Ngọc Hòa

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 21 Sửa đổi Luật Bảo hiểm tiền gửi để nâng cao vị thế của bảo hiểm tiền gửi Việt Nam

PGS. TS. Bành Quốc Tuấn – ThS. Nguyễn Hoàng Anh

- 29 Đánh thuế đối với dịch vụ xuất khẩu trong đề nghị xây dựng Dự án Luật Thuế giá trị gia tăng (sửa đổi)

ThS. Phan Thị Hương Vũ

- 39 Đổi mới tư duy trong xây dựng Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi)

ThS. Nguyễn Văn Đĩnh

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

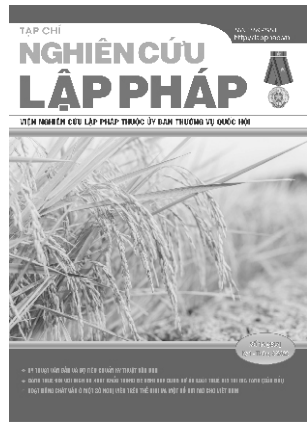
- 49 Xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp và kiến nghị hoàn thiện

Trần Ngọc Phú

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 55 Hoạt động chất vấn ở một số nghị viện trên thế giới và một số gợi mở cho Việt Nam

ThS. Hồ Thị Hương



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. Nguyễn Văn Hiến (Chủ tịch)
GS. TSKH. Đào Trí Úc
GS. TS. Nguyễn Minh Đức
TS. Hoàng Xuân Hòa
TS. Lê Hải Đường
TS. Lương Minh Tuấn (Thư ký)
PGS. TS. Trương Hồ Hải
PGS. TS. Bùi Nguyên Khánh
PGS. TS. Tô Văn Hòa
PGS. TS. Vũ Công Giao
PGS. TS. Ngô Huy Cương
PGS. TS. Vũ Hồng Anh

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP PHỤ TRÁCH:

TS. LƯƠNG MINH TUẤN

TRỤ SỞ:

35 NGÔ QUYÊN - HOÀN KIẾM - HÀ NỘI.
ĐT: 08048376; 024.32121203
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@quochoi.vn
Website: <http://lapphap.vn>

THIẾT KẾ:

QUÁCH HỮU HÙNG
DƯƠNG QUANG THỌ

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 0243.2121202; 08044732

TÀI KHOẢN:

107000943928
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI CỔ PHẦN
ĐẠI CHỨNG VIỆT NAM
(PVCOMBANK), CHI NHÁNH HỘI SỞ CHÍNH
MÃ SỐ THUẾ: 0101138205
IN TẠI CÔNG TY TNHH GIẤY VỠ HỒNG ĐIỆP

GIÁ: 25.000 ĐỒNG

Ảnh bìa: Mùa vàng

Ảnh: ST.

LEGISLATIVE STUDIES

<http://lapphap.vn>

INSTITUTE FOR LEGISLATIVE STUDIES UNDER THE STANDING COMMITTEE OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE S.R. VIETNAM

Legis No 15/2023

STATE AND LAW

- 3 Drafting Techniques and Code of Drafting Techniques

Prof. Dr. Nguyen Ngoc Hoa

DISCUSSION OF BILLS

- 21 Amendments of the Law on Deposit Insurance for Strengthening of Position of the Vietnam Deposit Insurance

Prof. Dr. Banh Quoc Tuan – LLM. Nguyen Hoang Anh

- 29 Taxation on Export Services in Bill of Law on Value-Added Tax (amendment)

LLM. Phan Thi Huong Vu

- 39 Renovation of Thoughts in Bill of Law on Real Estate Business (amendment)

LLM. Nguyen Van Dinh

LEGAL PRACTICE

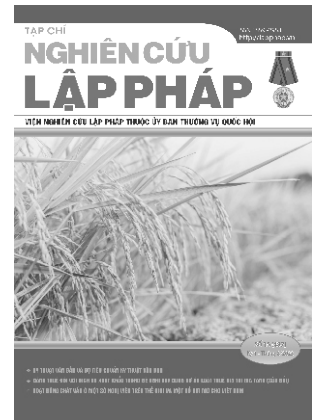
- 49 Sanctioning of Administrative Violations of False Declarations leading to Lack of Tax Payables and Recommendations for Improvements

Tran Ngoc Phu

FOREIGN EXPERIENCE

- 55 Questioning Activities of Parliaments of Foreign Countries and Recommendations for Vietnam

LLM. Ho Thi Huong



EDITORIAL BOARD:

Dr. Nguyen Van Hien (Chairman)
Prof. Dr. Dao Tri Uc
Prof. Dr. Nguyen Minh Duc
Dr. Hoang Xuan Hoa
Dr. Le Hai Duong
Dr. Luong Minh Tuan (Secretary)
Prof. Dr. Truong Ho Hai
Prof. Dr. Bui Nguyen Khanh
Prof. Dr. To Van Hoa
Prof. Dr. Vu Cong Giao
Prof. Dr. Ngo Huy Cuong
Prof. Dr. Vu Hong Anh

CHIEF EDITOR IN CHARGE:

DR. LUONG MINH TUAN

OFFICE:

35 NGO QUYEN - HOAN KIEM - HA NOI.
ĐT: 08048376; 024.32121203
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@quochoi.vn
Website: <http://lapphap.vn>

DESIGN:

QUACH HUU HUNG
DUONG QUANG THO

LICENSE OF PUBLISHTMENT:

Nº 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013
MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION

HA NOI: 0243.2121202; 08044732

ACCOUNT NUMBER:

107000943928
JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES
VIETNAM PUBLIC JOINT STOCK
COMMERCIAL BANK
(PVCOMBANK)
TAX CODE: 0101138205

PRINTED AT HONG DIEP PAPER COMPANY LIMITED

PRICE: **25.000 VND**

KỸ THUẬT VĂN BẢN VÀ BỘ TIÊU CHUẨN KỸ THUẬT VĂN BẢN

Nguyễn Ngọc Hòa

GS.TS. Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Bộ tiêu chuẩn kỹ thuật văn bản; kỹ thuật văn bản; các yêu cầu của kỹ thuật văn bản; tính bao hàm; tính ngang hàng.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 03/07/2023

Phản biện: 16/07/2023

Duyệt bài: 26/07/2023

Article Information

Keywords: Code of drafting techniques; drafting techniques; requirements of drafting techniques; inclusiveness; parity.

Article History:

Received: 03 Jul. 2023

Peer Reviewed: 16 Jul. 2023

Approved: 26 Jul. 2023

1. Đặt vấn đề

Chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật nói chung cũng như của luật nói riêng (gồm bộ luật và luật) không chỉ phụ thuộc vào chất lượng về nội dung của văn bản mà còn phụ thuộc vào chất lượng thể hiện nội dung của văn bản hay còn được gọi là chất lượng của kỹ thuật văn bản¹. Chỉ có thể có văn bản có chất lượng khi nội dung văn bản được thể hiện chính xác, rõ ràng, dễ hiểu và dễ thực hiện. Theo đó, “*Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch,...*”² đòi hỏi không chỉ chú ý đến nội dung của

Tóm tắt:

Trên cơ sở phân tích các yêu cầu của kỹ thuật văn bản để đảm bảo tính chính xác, rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực hiện của bộ luật/lệnh, tác giả của bài viết đề xuất Bộ tiêu chuẩn kỹ thuật văn bản gồm 6 tiêu chuẩn với 50 tiêu chí khác nhau và giải thích các tiêu chí này qua phân tích ví dụ về trường hợp không đáp ứng yêu cầu của tiêu chí.

Abstract:

Based on analyzing requirements of drafting techniques for ensuring the accuracy, unambiguousness, understandability and being easily implemented of a Code or Law, the author recommend to develop a code of drafting techniques, consisting of 6 standards with 50 various criteria and provides interpretations of these criteria by analyzing examples of cases which do not meet the criteria.

văn bản mà phải chú ý cả kỹ thuật văn bản. Tuy nhiên, trong thời gian qua, hoạt động lập pháp cũng như hoạt động giảng dạy và nghiên cứu khoa học đều chưa thực sự có sự chú ý đúng mức đến kỹ thuật văn bản. Đó có thể là một phần nguyên nhân của tình trạng còn nhiều hạn chế về kỹ thuật văn bản trong các bộ luật, các luật nói riêng cũng như trong các văn bản quy phạm pháp luật nói chung. Để khắc phục tình trạng này, một trong những yêu cầu được đặt ra là phải làm rõ nội dung khoa học của kỹ thuật văn bản trên cơ sở các yêu cầu của kỹ thuật văn bản đã được luật hóa, để từ đó có thể xây dựng Bộ tiêu

1 Kỹ thuật văn bản được hiểu tương ứng với “kỹ thuật trình bày nội dung văn bản” trong Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 14/3/2017 quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

2 Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam.

chuẩn kỹ thuật văn bản là công cụ cần thiết không chỉ dùng để đánh giá kỹ thuật văn bản của bộ luật/luật đã được ban hành mà còn có thể được sử dụng ngay khi xây dựng dự thảo bộ luật/luật. Theo đó, tác giả phân tích các yêu cầu của kỹ thuật văn bản và chuyển hóa các yêu cầu này thành các tiêu chí cụ thể để xây dựng Bộ tiêu chuẩn kỹ thuật văn bản (đối với bộ luật và luật). Bộ tiêu chuẩn này được đề xuất để cơ quan nhà nước có trách nhiệm tham khảo xây dựng Bộ tiêu chuẩn kỹ thuật văn bản chính thức và đưa vào áp dụng trong thực tiễn.

2. Các yêu cầu của kỹ thuật văn bản

Do kỹ thuật văn bản có ý nghĩa đặc biệt nên ở Việt Nam, vấn đề kỹ thuật văn bản đã được luật hóa. Hiện nay, hai văn bản quy phạm pháp luật về vấn đề này là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 (Nghị quyết 351) ngày 14/3/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Tuy nhiên, nội dung của kỹ thuật văn bản được luật hóa trong 2 văn bản này tương đối khái quát, thể hiện ở hai yêu cầu: Yêu cầu về tính logic trong bố cục và yêu cầu về sử dụng ngôn ngữ một cách khoa học³. Hai yêu cầu này được đặt ra là để đảm bảo cho nội dung văn bản được truyền tải *chính xác, rõ ràng, dễ hiểu*⁴. Từ đó, *văn bản sẽ trở lên dễ nhớ, dễ thực hiện*. Để có thể áp dụng các quy định về kỹ thuật văn bản có hiệu quả trong thực tiễn lập pháp, đòi

hỏi hai yêu cầu của kỹ thuật văn bản phải được làm rõ hơn, cụ thể hơn về mặt khoa học và qua đó cần được chuyển hóa thành các tiêu chí cụ thể trong Bộ tiêu chuẩn kỹ thuật văn bản.

2.1. Yêu cầu về tính logic trong bố cục

Các bố cục trong Bộ luật/Luật có thể gồm: Phần-Chương-Mục-Tiểu mục-Điều-Khoản-Điểm. Trong đó, điều là bố cục cơ bản; chương là bố cục không thể thiếu của Bộ luật; các bố cục khác có thể được xây dựng hoặc không trừ trường hợp khi có bố cục tiểu mục thì không thể bỏ qua bố cục mục; khi có bố cục mục thì phải có bố cục chương cũng như khi có bố cục phần thì phải có bố cục chương. Nội dung này đã được thể hiện rõ trong Nghị quyết 351. Bên cạnh đó, Nghị quyết 351 còn xác định, bố cục điểm chỉ có thể được xây dựng trong bố cục khoản mà không thể được xây dựng trực tiếp trong bố cục điều. Theo đó, bố cục điểm chỉ có thể thuộc khoản; để có bố cục điểm thì không thể bỏ qua bố cục khoản⁵. Tác giả cho rằng, thông thường bố cục điểm được xây dựng trong bố cục khoản. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, việc cho phép bố cục điểm được xây dựng trực tiếp trong bố cục khoản mà không cần có bố cục khoản là cần thiết vì phù hợp với thực tiễn lập pháp. Như vậy, không nhất thiết phải khẳng định chỉ có bố cục điểm thuộc bố cục khoản⁶.

Về tính logic của các bố cục có 2 yêu cầu cụ thể sau:

3 Về vấn đề luật hóa kỹ thuật văn bản, xem: Nguyễn Ngọc Hòa, Kỹ thuật căn bản – Cơ sở pháp lý và nội dung khoa học, Tạp chí Khoa học pháp lý số 3/2023.

4 Về các nguyên tắc này, xem: Nguyễn Ngọc Hòa, Kỹ thuật căn bản – Cơ sở pháp lý và nội dung khoa học, t.t.d.; Võ Khánh Vinh, Một số vấn đề chung về kỹ thuật lập pháp, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 8/2001.

5 Xem Điều 10 của Nghị quyết 351.

6 Trên thực tế, đã từng có quy định cho phép bố cục điểm có thể trong bố cục điều mà không nhất thiết phải trong bố cục khoản. Khoản 2 Điều 24 Nghị quyết số 1139/2007/UBTVQH11 ngày 14/3/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Ban hành Quy chế về kỹ thuật trình bày dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định: “3. Điểm là bố cục nhỏ nhất và được bố cục trong điều hoặc khoản”. Vấn đề này sẽ được làm rõ hơn ở phần tiếp theo.

2.1.1. *Yêu cầu về liên kết chủ đề giữa các bộ cục*⁷.

Chủ đề của các bộ cục trong bộ cục lớn hơn đều “*ngang hàng*” với nhau và chủ đề của bộ cục lớn hơn bao hàm hết các chủ đề “*ngang hàng*” này. Đó là hai mối liên kết chủ đề của mỗi bộ cục. Để có được tính “*ngang hàng*” và tính “*bao hàm*” như vậy, chủ đề của mỗi bộ cục trong bộ cục lớn hơn phải là kết quả của sự phân loại chủ đề chung của bộ cục lớn hơn theo cùng tiêu chí. Do vậy, chủ đề của mỗi bộ cục trong bộ cục lớn hơn đều là chủ đề bộ phận thuộc chủ đề chung của bộ cục lớn hơn. Mỗi chủ đề bộ phận vừa có cái “*riêng*” để phân biệt với chủ đề bộ phận khác và vừa có cái “*chung*” để cùng thuộc chủ đề chung.

Như vậy, mỗi bộ cục đều có hai mối quan hệ - quan hệ “*ngang hàng*” và quan hệ “*bao hàm*”⁸. Trong đó, quan hệ “*ngang hàng*” là quan hệ giữa các bộ cục trong cùng bộ cục lớn hơn; quan hệ “*bao hàm*” là quan hệ giữa một bộ cục với các bộ cục nhỏ hơn trong bộ cục đó. Trong quan hệ “*ngang hàng*”, mỗi bộ cục phải có chủ đề riêng nhưng chủ đề riêng này vẫn có điểm chung với các chủ đề riêng của các bộ cục ngang hàng khác. Tính “*riêng*” và tính “*chung*” của chủ đề đảm bảo chủ đề của một bộ cục có tính chất là *chủ đề bộ phận* thuộc chủ đề chung của bộ cục lớn hơn. Khi chủ đề của các bộ cục đều là *chủ đề bộ phận* thuộc chủ đề chung của bộ cục lớn hơn thì các bộ cục đó mới có tính “*ngang hàng*” với nhau và có tính “*bao hàm*” với bộ cục lớn hơn. Trong đó, bộ cục lớn hơn là bộ cục bao hàm và các bộ cục nhỏ hơn là bộ cục bị bao hàm.

Tóm lại, liên kết chủ đề giữa các bộ cục

đòi hỏi các bộ cục trong bộ cục lớn hơn có tính “*ngang hàng*” với nhau và có tính “*bao hàm*” với bộ cục lớn hơn. Xem xét một bộ cục có liên kết chủ đề hay không là xem xét có tính “*bị bao hàm*” với bộ cục lớn hơn và tính “*ngang hàng*” với các bộ cục khác trong cùng bộ cục lớn hơn hay không.

Ngoài yêu cầu về tính “*ngang hàng*” và tính “*bao hàm*”, ở một số bộ cục còn đòi hỏi tính “*đầy đủ*”. Cụ thể:

- Trong bộ cục phần phải có chương;
- Bộ cục điều phải “*trộn ý*” nên phải “*trộn câu*”;
- Bộ cục khoản phải “*trộn ý*” nên phải “*trộn câu*”; và
- Bộ cục điểm phải “*có ý*”.

Trong trường hợp, bộ cục điều không được chia thành các bộ cục khoản, tính “*đầy đủ*” đòi hỏi điều được xây dựng ít nhất là một câu (trộn câu) để truyền tải tương đối đầy đủ nội dung của điều (“*trộn ý*”).

Bộ cục điều có thể được chia thành các bộ cục khoản khi chủ đề chung của bộ cục điều có nhiều chủ đề bộ phận và thông tin của mỗi chủ đề bộ phận là *độc lập* với nhau, phản ánh trộn vẹn một nội dung (“*trộn ý*”). Do vậy, bộ cục đoạn cũng có tính *đầy đủ* và tính *độc lập* như bộ cục điều.

Bộ cục khoản có thể được chia thành các bộ cục điểm khi chủ đề chung của bộ cục khoản có nhiều chủ đề bộ phận. Mỗi điểm đều có chủ đề là chủ đề bộ phận thuộc chủ đề chung của bộ cục khoản và không đòi hỏi phải *độc lập* với nhau. Do vậy, bộ cục điểm không đòi hỏi có tính *đầy đủ* và tính *độc lập* như bộ cục khoản. Thông tin của mỗi điểm có thể phải trong sự thống nhất với thông tin

7 Liên kết chủ đề đòi hỏi các bộ cục phải hướng tới cùng chủ đề (cũng có thể được gọi là liên kết nội dung). Về vấn đề này, xem: Trần Ngọc Thêm, Hệ thống liên kết văn bản tiếng Việt, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2006 (tái bản lần thứ ba).

8 Về vấn đề này xem nội dung viết về quan hệ giữa các khái niệm trong Đại học Quốc gia Hà Nội, Lô gic học đại cương, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2020, tr. 71 và các trang tiếp theo.

của các điểm khác mới phản ánh tương đối trọn vẹn một nội dung và về cấu trúc ngữ pháp, điểm chỉ là *một phần trong cấu trúc ngữ pháp chung của bố cục khoản*. Theo đó, tính “đầy đủ” của bố cục điểm chỉ đòi hỏi “có ý”.

Như vậy, chỉ xây dựng bố cục khoản khi bố cục điều có nhiều chủ đề bộ phận và thông tin của các chủ đề bộ phận này là *độc lập* với nhau, phản ánh trọn vẹn một nội dung (“trộn ý”). Theo đó, bố cục khoản có có tính *đầy đủ* và tính *độc lập* như bố cục điều (trong trường hợp điều không chia thành khoản)⁹.

Thông thường, các điểm được xây dựng trong khoản và trong trường hợp nhất định, các điểm cũng có thể được xây dựng trực tiếp trong điều.

Về nội dung liên kết chủ đề giữa các bố cục được trình bày trên đây, có 2 vấn đề chưa có sự thống nhất với Nghị quyết 351. Cụ thể:

Thứ nhất, theo Nghị quyết 351, chỉ có bố cục điều đòi hỏi phải “trộn câu”, còn người viết cho rằng bố cục khoản cũng phải “trộn câu”.

Thứ hai, theo Nghị quyết 351, bố cục điểm chỉ có trong khoản, còn tác giả cho rằng, bố cục này cũng có thể được xây dựng trong bố cục điều trong một số trường hợp cần thiết để đảm bảo tính hợp lý của cả điều luật.

Về hai điểm chưa thống nhất trên đây có thể được lý giải như sau:

Trên thực tế, bố cục khoản hầu hết được xây dựng “trộn câu” mặc dù Nghị quyết 351 không đòi hỏi như vậy. Điều này là do muốn truyền tải nội dung của khoản (“đầy đủ một ý”) thì buộc phải qua cấu trúc ngữ pháp là câu¹⁰. Tuy nhiên, do Nghị quyết 351 không đòi hỏi bố cục khoản phải “trộn câu” nên trong một số ít điều, các khoản đã được xây dựng không “trộn câu” và đều dẫn đến tình trạng các điều này không đáp ứng được yêu cầu về kỹ thuật văn bản của Nghị quyết.

Ví dụ:

Điều 20. Hồ sơ đăng ký công ty hợp danh

1. Giấy đề nghị đăng ký doanh nghiệp.

2. Điều lệ công ty.

3. Danh sách thành viên.

4. Bản sao giấy tờ pháp lý của cá nhân đối với thành viên.

5. Bản sao Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư (Luật Doanh nghiệp năm 2020).

Ở đây, có thể thấy:

- Điều 20 được trích trên không đáp ứng yêu cầu “trộn câu” như Nghị quyết 351 đòi hỏi; và

- Mỗi khoản của Điều 20 cũng không đáp ứng yêu cầu “*Nội dung mỗi khoản phải*

9 Trong thực tiễn lập pháp, một số điều được chia thành các khoản và mỗi khoản đều đã có cấu trúc ngữ pháp độc lập nhưng có thể có thêm câu dẫn. Ví dụ:

Điều 4. Giải thích từ ngữ (Luật Quốc tịch năm 2008)

Trong Luật này, các từ ngữ dưới đây được hiểu như sau:

1. Bản sao là giấy tờ được sao từ sổ gốc hoặc được chứng thực từ bản chính bởi cơ quan, tổ chức có thẩm quyền hoặc đã được đối chiếu với bản chính.

2. Cá nhân nước ngoài là người mang giấy tờ xác định quốc tịch nước ngoài.

3. Cổ đông là cá nhân, tổ chức sở hữu ít nhất một cổ phần của công ty có phần.

10 Điều này không chỉ đúng trên thực tế như vậy mà còn được xác nhận trong văn bản quy phạm pháp luật khác. Đó là Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể điểm e) khoản 2. Điều 68 quy định: e) Khoản được sử dụng trong trường hợp nội dung của điều có các ý tương đối độc lập với nhau, nội dung mỗi khoản phải được thể hiện đầy đủ một ý; mỗi khoản phải viết đầy đủ thành câu; Quy định này tương tự như quy định tại điểm đ khoản 2 Điều 17 Nghị quyết 351 nhưng có thêm khẳng định “mỗi khoản phải viết đầy đủ thành câu”.

được thể hiện đầy đủ một ý” mà Nghị quyết 351 đòi hỏi vì đó chỉ là 5 dòng với 5 cụm từ độc lập hoàn toàn với nhau.

Theo đó, có thể có 3 phương án diễn đạt lại để đảm bảo “tròn câu” như sau:

- Phương án thứ nhất:

Điều 20. Hồ sơ đăng ký công ty hợp danh

Hồ sơ đăng ký công ty hợp danh gồm: Giấy đề nghị đăng ký doanh nghiệp; Điều lệ công ty; Danh sách thành viên; Bản sao giấy tờ pháp lý của cá nhân đối với thành viên và Bản sao Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư.

- Phương án thứ hai:

Điều 20. Hồ sơ đăng ký công ty hợp danh
Hồ sơ đăng ký công ty hợp danh gồm:

1. Giấy đề nghị đăng ký doanh nghiệp;
2. Điều lệ công ty;
3. Danh sách thành viên;
4. Bản sao giấy tờ pháp lý của cá nhân đối với thành viên; và
5. Bản sao Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư..

- Phương án thứ ba:

Điều 20. Hồ sơ đăng ký công ty hợp danh
Hồ sơ đăng ký công ty hợp danh gồm:

- a) Giấy đề nghị đăng ký doanh nghiệp;
- b) Điều lệ công ty;
- c) Danh sách thành viên;
- d) Bản sao giấy tờ pháp lý của cá nhân đối với thành viên; và
- đ) Bản sao Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư.

Trong các phương án trên, phương án thứ ba có tính hợp lý hơn cả và sẽ là phương án đúng về mặt pháp lý khi cho phép bố cục điểm có thể có trong bố cục điều mà không nhất thiết phải trong bố cục khoản. Điều này lý giải sự cần thiết phải cho phép bố cục điểm có thể được xây dựng trong bố cục điều trong trường hợp cần thiết. Trong khi đó, phương án thứ nhất tuy chính xác, rõ ràng nhưng khó “trích dẫn”, khó nhớ và nhất là khi có nhiều “ý” mà không phải chỉ là năm ý như Điều 20 này, còn ở phương án thứ nhất, thông tin của mỗi khoản không đảm bảo tính chất là nội dung của một khoản.

2.1.2. Yêu cầu về liên kết lô gic giữa các bố cục ngang hàng¹¹.

Các bố cục nhỏ hơn trong một bố cục lớn hơn phải được sắp xếp lô gic để đảm bảo dễ hiểu, dễ nhớ, dễ thực hiện. Đây có thể được coi là tính thứ tự của bố cục (tính lô gic). Theo đó, có một số quy tắc sắp xếp sau:

- Quy định về nội dung phải trước quy định về thủ tục;
- Quy định định nghĩa phải trước quy định điều chỉnh;
- Quy định chung phải trước quy định riêng;
- Quy định thông thường phải trước quy định đặc biệt¹²;
- Các quy định cùng điều chỉnh một vấn đề cần xếp cạnh nhau và được xếp theo trật tự phát sinh của nội dung được quy định;...

Ngoài ra, về bố cục điều, khoản, còn cần chú ý:

- Nội dung định nghĩa và nội dung điều chỉnh của cùng vấn đề nếu được thể hiện trong cùng điều luật thì phải ở các khoản/đoạn khác nhau để đảm bảo tính đơn ý của

11 Liên kết logic đòi hỏi sự sắp xếp các bố cục theo trật tự hợp lý. Về vấn đề này, xem: Trần Ngọc Thêm, Hệ thống liên kết văn bản tiếng Việt, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2006 (tái bản lần thứ ba).

12 Về các quy tắc này, xem: Điều 17 Nghị quyết 351.

câu làm cho điều luật dễ hiểu. Trong trường hợp, nội dung điều chỉnh được thể hiện ở một điều luật hoặc nhiều điều luật khác, thì các điều luật này cần xếp ngay sau điều luật định nghĩa.

- Nội dung thông thường và nội dung đặc biệt cũng như trường hợp chung và trường hợp riêng thuộc một vấn đề phải được trình bày theo quy tắc từ thông thường đến đặc biệt, từ chung đến riêng. Tùy trường hợp, các cặp nội dung này có thể được quy định ở các đoạn, các khoản, các điều khác nhau.

- Các điều có quan hệ kết hợp với nhau về một vấn đề được xếp cạnh nhau¹³.

- Các điều có liên quan trực tiếp với nhau được xếp liền nhau.

Tóm lại, có 3 quy tắc sắp xếp: Quy tắc trước-sau; quy tắc cạnh nhau và quy tắc liền nhau để đảm bảo văn bản được dễ hiểu, dễ nhớ, dễ thực hiện.

2.2. Yêu cầu về tính khoa học trong sử dụng ngôn ngữ

Để văn bản quy phạm pháp luật nói chung cũng như bộ luật/lệnh nói riêng có tính chính xác, rõ ràng, dễ hiểu, dễ nhớ, dễ thực hiện, ngoài các yêu cầu về bố cục như đã trình bày, kỹ thuật văn bản còn đòi hỏi việc sử dụng ngôn ngữ phải khoa học, từ lựa chọn từ đến tổ hợp các từ, xác lập câu, liên kết câu để hình thành tiêu đề của các bố cục cũng như nội dung của điều, khoản, điểm.

2.2.1. Yêu cầu về sử dụng từ, thuật ngữ

Trong sử dụng từ, thuật ngữ để xây dựng tiêu đề cũng như xây dựng câu trong điều/khoản, xây dựng ý trong điểm, ưu tiên sử dụng từ phổ thông, đơn giản, một nghĩa (rõ ràng) nhưng phải chính xác (phản ánh đúng nội dung cần truyền tải), “... phải trang trọng, lịch sự, phi cá tính; vừa thể hiện rõ sự uy nghiêm của pháp luật, đồng thời thể hiện sự tôn trọng đối với các đối tượng chịu sự tác động của văn bản”.¹⁴ Trong trường hợp bắt buộc phải sử dụng từ chuyên môn (thuật ngữ) vì từ phổ thông không đảm bảo tính chính xác, thuật ngữ được sử dụng cũng phải chính xác và phải được giải thích rõ ràng dưới dạng quy phạm định nghĩa¹⁵. Việc giải thích này có thể được thể hiện ngay trong điều luật khi thuật ngữ thuộc tiêu đề của điều và cũng là vấn đề được điều chỉnh. Khi đó, điều luật sẽ định nghĩa để giải thích thuật ngữ trước và sau đó sẽ quy định nội dung điều chỉnh¹⁶. Trong trường hợp khác, nội dung giải thích thuật ngữ có thể được thực hiện trong điều luật riêng - Điều giải thích từ ngữ¹⁷. Ở đây, cần có sự phân biệt giữa việc giải thích thuật ngữ và giải thích từ phổ thông. Thuật ngữ được sử dụng để phản ánh nội dung pháp lý cần được điều chỉnh và nội dung này cần được “giải thích” trước khi được “điều chỉnh”; còn từ phổ thông chỉ được sử dụng trong khi thể hiện nội dung điều chỉnh và để có sự hiểu thống nhất về từ đó đòi hỏi

13 Quy tắc này cũng có thể được áp dụng khi sắp xếp các điều có nội dung về các vấn đề có thể có sự “nhầm lẫn” để làm rõ hơn cả hai vấn đề khác nhau này.

14 Lê Minh Trường, Ngôn ngữ trong văn bản pháp luật là gì? Yêu cầu đối với ngôn ngữ trong văn bản pháp luật, <https://luatminhkhue.vn/ngon-ngu-trong-van-ban-phap-luat-la-gi-yeu-cau-doi-voi-ngon-ngu-trong-van-ban-phap-luat.aspx>, truy cập ngày 10/10/2022.

15 Về việc sử dụng từ không phải tiếng Việt, xem Điều 18 khoản 2 Nghị quyết 351.

16 Ví dụ: Điều 23 BLHS có tiêu đề là Tình thế cấp thiết. Tiêu đề này là một thuật ngữ và thuật ngữ này được giải thích ngay tại khoản 1 của điều này (đoạn thứ nhất), còn đoạn thứ hai của khoản 1 và khoản 2 có nội dung điều chỉnh. Cụ thể: Điều 23. Tình thế cấp thiết quy định: “1. Tình thế cấp thiết là tình thế của người vì muốn tránh gây thiệt hại cho quyền, lợi ích hợp pháp của mình, của người khác hoặc lợi ích của Nhà nước, của cơ quan, tổ chức mà không còn cách nào khác là phải gây một thiệt hại nhỏ hơn thiệt hại cần ngăn ngừa. Hành vi gây thiệt hại trong tình thế cấp thiết không phải là tội phạm...”.

17 Ví dụ: Điều 3 Luật Hôn nhân và gia đình giải thích thuật ngữ mang thai hộ vì mục đích nhân đạo tại khoản 22 và thuật ngữ này được sử dụng trong đặt tiêu đề cho các điều từ Điều 94 đến Điều 99 của Luật này.

phải có sự giải thích¹⁸. Về nguyên tắc, từ phổ thông được giải thích trong điều luật chung, còn thuật ngữ được giải thích trong điều luật trước nội dung điều chỉnh hoặc trước điều/ các điều luật có nội dung điều chỉnh vấn đề được thuật ngữ phản ánh.

Việc sử dụng từ/ thuật ngữ đã được chọn cần được thực hiện cho cả văn bản để đảm bảo tính thống nhất, tránh tình trạng sử dụng các từ/ thuật ngữ khác nhau để truyền tải cùng thông tin.

2.2.2. Yêu cầu về tiêu đề và về câu

Thứ nhất, về tiêu đề:

Từ, cụm từ được sử dụng để đặt tiêu đề cho văn bản cũng như cho các bộ cục phải bao quát được chủ đề/nội dung chung của văn bản/của bộ cục thuộc văn bản (chính xác) và chỉ có thể được hiểu theo một nghĩa (rõ ràng), đồng thời phải đúng về cấu trúc ngữ pháp, dễ hiểu và ngắn gọn. Ở đây, cần có sự phân biệt chủ đề chung của văn bản với phạm vi điều chỉnh của văn bản. Phạm vi điều chỉnh của văn bản là sự cụ thể hóa chủ đề chung của văn bản và cũng có thể là sự giới hạn phạm vi của chủ đề chung. Do vậy, không thể lấy một phạm vi điều chỉnh nào đó dù là phạm vi điều chỉnh chính làm tiêu đề cho văn bản.

Thứ hai, về các câu:

Các câu được xác lập để hình thành điều, khoản, phải truyền tải chính xác, rõ ràng nội dung cần quy định nhưng trước hết đòi hỏi phải đúng ngữ pháp. Đồng thời, kỹ thuật văn bản còn đòi hỏi cấu trúc câu phải đơn giản, dễ hiểu, ngắn gọn và đúng chuẩn mực của quy phạm pháp luật. Theo đó, cần sử dụng câu đơn, đặc biệt cần tránh ghép nội dung định nghĩa và nội dung điều chỉnh vào cùng một câu.

Trong xác lập câu để có quy phạm định nghĩa cần được đặc biệt chú ý yêu cầu và các quy tắc định nghĩa. Để đảm bảo tính rõ ràng, minh bạch, định nghĩa khái niệm (quy phạm định nghĩa) cần được xây dựng là định nghĩa thực (định nghĩa mô tả)¹⁹ và hạn chế tối đa định nghĩa liệt kê. Các quy tắc định nghĩa cần tuân theo là: Cân đối (không quá rộng, không quá hẹp); không vòng quanh; chính xác, rõ ràng, ngắn gọn²⁰.

Trong xác lập câu để có quy phạm điều chỉnh cần đặc biệt chú ý không được diễn đạt nội dung theo kiểu liệt kê không xác định mà cần mô tả khái quát và khi cần mô tả theo kiểu liệt kê thì phải là liệt kê xác định²¹.

Thứ ba, về liên kết văn bản:

18 Ví dụ: “Người thân thích” là một từ được giải thích tại Điều 3 Luật Hôn nhân và gia đình. Từ này được sử dụng trong một số điều luật và có thể được hiểu khác nhau. Do vậy, đòi hỏi phải có sự giải thích để đảm bảo hiểu thống nhất.

19 Định nghĩa thực được hiểu là “định nghĩa ... bằng cách chỉ ra những dấu hiệu cơ bản nhất trong nội hàm của khái niệm được định nghĩa”, Đại học Quốc gia Hà Nội, Trường Đại học khoa học xã hội và nhân văn, Lô gic học đại cương, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2020, tr. 79.

20 Về vấn đề này, có thể tham khảo: Lê Duy Ninh, Khái niệm và định nghĩa khái niệm trong luật tại: <https://phapluatdansu.edu.vn/2008/02/28/09/03/134/>, truy cập ngày 17/10/2022.

21 Liệt kê không xác định là trường hợp sau khi liệt kê các nội dung cụ thể, còn liệt kê các nội dung không cụ thể. Ví dụ như Điều 23 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015:

1. Tranh chấp về quốc tịch Việt Nam giữa cá nhân với cá nhân.
2. Tranh chấp về quyền sở hữu và các quyền khác đối với tài sản....

14. Các tranh chấp khác về dân sự, trừ trường hợp thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan, tổ chức khác theo quy định của pháp luật.

Liệt kê xác định là trường hợp chỉ liệt kê các nội dung cụ thể. Ví dụ như khoản 1 Điều 47 Bộ luật Dân sự:

1. Người được giám hộ bao gồm:

a) Người chưa thành niên không còn cha, mẹ hoặc không xác định được cha, mẹ;

b) Người chưa thành niên có cha, mẹ nhưng cha, mẹ đều mất năng lực hành vi dân sự; cha, mẹ đều có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi; cha, mẹ đều bị hạn chế năng lực hành vi dân sự; cha, mẹ đều bị Tòa án tuyên bố hạn chế quyền đối với con; cha, mẹ đều không có điều kiện chăm sóc, giáo dục con và có yêu cầu người giám hộ;

c) Người mất năng lực hành vi dân sự;

d) Người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi.

Cùng với yêu cầu về sử dụng từ và xác lập câu như trình bày trên, kỹ thuật văn bản còn đòi hỏi có liên kết văn bản trong từng điều, khoản của văn bản vì “liên kết văn bản” đóng vai trò quyết định tới việc biến một chuỗi câu trở thành một văn bản và vì vậy là một trong các yếu tố quyết định sự chính xác, rõ ràng trong văn bản pháp luật. Tính liên kết văn bản nói chung, trong đó có văn bản quy phạm pháp luật là yêu cầu thật sự cần thiết vì “... văn bản không phải là một phép cộng đơn thuần của các câu”²². Khi không có tính liên kết thì “sản phẩm” sẽ “... chỉ là một chuỗi hỗn độn vô nghĩa của các câu “đúng ngữ pháp” riêng rẽ, không hơn!”²³. Tính liên kết văn bản ở đây được hiểu gồm: Liên kết nội dung và liên kết hình thức. Trong đó, liên kết nội dung đòi hỏi sự hướng tới cùng chủ đề (liên kết chủ đề) và sự sắp xếp theo trật tự hợp lý (liên kết logic). Hai loại liên kết văn bản này đã được đề cập trong yêu cầu của kỹ thuật văn bản về bố cục của văn bản được trình bày trên. Theo đó, ở đây chỉ đề cập tính liên kết văn bản giữa các câu, đoạn trong điều cũng như trong khoản. Theo đó, yêu cầu về tính liên kết văn bản trong kỹ thuật văn bản đòi hỏi các câu, đoạn trong khoản hoặc điều phải hướng tới cùng chủ đề của khoản hoặc điều; phải được sắp xếp theo trật tự hợp lý và phải có sự kết nối với nhau bằng phương thức nhất định²⁴. Ngoài ra, kỹ thuật văn bản còn đòi hỏi có sự liên kết văn bản hình thức giữa tiêu đề của điều với câu đầu tiên của điều.

3. Bộ tiêu chuẩn kỹ thuật văn bản

Bộ tiêu chuẩn kỹ thuật văn bản được xây dựng để chuyển hóa các yêu cầu về kỹ thuật văn bản thành các tiêu chí cụ thể và nhóm các tiêu chí đó thành các tiêu chuẩn. Theo đó, Bộ tiêu chuẩn được xây dựng có 50 tiêu chí thuộc 6 tiêu chuẩn. Trong đó, tiêu chuẩn 1 cụ thể hóa yêu cầu về tính “bao hàm” và tính “ngang hàng” của các bố cục; tiêu chuẩn 2 cụ thể hóa yêu cầu về tính “đầy đủ” của các bố cục; tiêu chuẩn 3 cụ thể hóa yêu cầu về tính lô gic của các bố cục; tiêu chuẩn 4 cụ thể hóa yêu cầu về sử dụng từ, thuật ngữ; tiêu chuẩn 5 cụ thể hóa yêu cầu về tiêu đề của văn bản và các bố cục; tiêu chuẩn 6 cụ thể hóa yêu cầu về diễn đạt câu, điều, khoản, điểm. Dưới đây là nội dung của các tiêu chí trong Bộ tiêu chuẩn kỹ thuật văn bản và các ví dụ về trường hợp không đáp ứng yêu cầu của tiêu chí²⁵.

3.1. Tiêu chuẩn 1. Tính bao hàm và tính ngang hàng của các bố cục

Tiêu chí 1.1. Nội dung (thành phần) của các bố cục phần đều thuộc nội dung (tổng thể) của văn bản²⁶ (bao hàm) và đều “ngang hàng” với nhau.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS)²⁷, nội dung của Phần thứ bảy (Thủ tục đặc biệt) không “ngang hàng” với nội dung của 5 phần trước đó (Thủ tục tố tụng) vì Phần thứ bảy là về thủ tục (nói chung) còn các phần từ thứ hai đến thứ sáu là về thủ tục tố tụng hình sự. Do vậy, Phần

22 Trần Ngọc Thêm, Hệ thống liên kết văn bản tiếng Việt, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2006 (tái bản lần thứ ba), tr. 13.

23 Trần Ngọc Thêm, sdd, tr.17.

24 Các phương thức để tạo ra sự kết nối có thể là phép lặp lại từ vựng, phép liên tưởng, phép đối nghĩa và phép dùng từ nói. Về vấn đề này, xem: Trần Ngọc Thêm, sdd.

25 Các ví dụ dưới đây mà không có nguồn trích là các ví dụ được lấy trong kết quả nghiên cứu của đề tài cấp bộ của Bộ Tư pháp đang được thực hiện: Kỹ thuật lập pháp ở Việt Nam hiện nay - Lý luận, thực trạng và giải pháp.

26 Văn bản có thể là Bộ luật hoặc Luật.

27 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.

thứ bảy phải là Thủ tục tố tụng đặc biệt và trong phần này chỉ có các chương về thủ tục tố tụng (đặc biệt)²⁸.

Tiêu chí 1.2. Nội dung (thành phần) của các chương đều được bao hàm bởi nội dung (tổng thể) của phần/văn bản và điều “*ngang hàng*” với nhau.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Doanh nghiệp²⁹, nội dung của Chương IV (Doanh nghiệp nhà nước) không “*ngang hàng*” với nội dung của 4 chương III, V, VI và VII (Công ty trách nhiệm hữu hạn, Công ty cổ phần, Công ty hợp danh và Doanh nghiệp tư nhân) vì chương IV theo tiêu chí phân loại khác so với tiêu chí phân loại của các chương III, V, VI và VII³⁰.

Tiêu chí 1.3. Đối với các “chương” có tiêu đề ghép,³¹ đều có các “mục” tương ứng để đảm bảo tính rõ ràng.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Doanh nghiệp, Chương IX. Tổ chức lại, giải thể và phá sản là chương có tiêu đề ghép (gồm 3 nội dung) nhưng không được chia thành các mục tương ứng³².

Tiêu chí 1.4. Nội dung (thành phần) của các “mục” đều thuộc nội dung (tổng thể) của “chương” và điều “*ngang hàng*” với nhau.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Bộ luật Hình sự (BLHS)³³, Chương XXI. Các tội xâm phạm an toàn công cộng, trật tự công cộng có 4 mục. Nội dung của 3 mục đầu (các tội xâm phạm an toàn giao thông; tội phạm trong lĩnh vực công nghệ thông tin, mạng viễn thông và các tội phạm khác xâm phạm an toàn công cộng) không “*ngang hàng*” với nội dung của mục thứ tư (các tội xâm phạm trật tự công cộng) vì nội dung chung của cả 3 mục này (các tội xâm phạm an toàn công cộng) mới “*ngang hàng*” với nội dung của mục thứ tư³⁴.

Tiêu chí 1.5. Đối với các “mục” có tiêu đề ghép, đều có các “tiểu mục” tương ứng để đảm bảo tính rõ ràng.

Về tiêu chí này, chưa có sai sót có liên quan trong thực tiễn lập pháp nào được phát hiện.

Tiêu chí 1.6. Nội dung (thành phần) của các “tiểu mục” đều thuộc nội dung (tổng thể) của “mục” và điều “*ngang hàng*” với nhau.

Về tiêu chí này, chưa có sai sót có liên quan trong thực tiễn lập pháp nào được phát hiện.

Tiêu chí 1.7. Nội dung (thành phần) của các điều đều thuộc nội dung (tổng thể) của tiểu mục/mục/chương và điều “*ngang hàng*” với nhau.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Quốc tịch³⁵, nội dung của các

28 Xem: Phan Thị Thanh Mai, Kỹ thuật văn bản trong Bộ luật Tố tụng hình sự: Hạn chế và kiến nghị hoàn thiện, trong Kỷ yếu Hội thảo: Kỹ thuật văn bản - Bộ tiêu chuẩn và kết quả đánh giá hạn chế trong một số bộ luật và luật, tổ chức tại trường Đại học Luật Hà Nội, ngày 30/6/2023, tr. 77 và các trang tiếp theo.

29 Luật Doanh nghiệp năm 2020.

30 Xem: Trần Ngọc Dũng, Kỹ thuật văn bản trong Luật Doanh nghiệp: Hạn chế và kiến nghị hoàn thiện, trong Kỷ yếu Hội thảo: Kỹ thuật văn bản - Bộ tiêu chuẩn và kết quả đánh giá hạn chế trong một số bộ luật và luật, tổ chức tại trường Đại học Luật Hà Nội, ngày 30/6/2023, tr. 50 và các trang tiếp theo.

31 Tiêu đề ghép là tiêu đề được xây dựng dưới hình thức liệt kê các nội dung khác nhau.

32 Về vấn đề này, xem: Trần Ngọc Dũng, tlđd.

33 Bộ luật Hình sự năm 2015.

34 Xem: Nguyễn Văn Hương và Đào Phương Thanh, Kỹ thuật văn bản trong Phần chung Bộ luật Hình sự: Hạn chế và kiến nghị hoàn thiện, trong Kỷ yếu Hội thảo: Kỹ thuật văn bản - Bộ tiêu chuẩn và kết quả đánh giá hạn chế trong một số bộ luật và luật, tổ chức tại trường Đại học Luật Hà Nội, ngày 30/6/2023, tr. 62 và các trang tiếp theo.

35 Luật Quốc tịch năm 2008.

điều 15, 16 và 17 (Điều 15. Quốc tịch của trẻ em khi sinh ra có cha mẹ là công dân Việt Nam; Điều 16. Quốc tịch của trẻ em khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam; Điều 17. Quốc tịch của trẻ em khi sinh ra có cha mẹ là người không quốc tịch) không thuộc nội dung chung của mục 1. Chương II (Quy định chung) mà thuộc nội dung chung (Có quốc tịch Việt Nam do sinh ra).

Tiêu chí 1.8. Đối với các điều có tiêu đề ghép, đều có các khoản tương ứng để đảm bảo tính rõ ràng.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Bộ luật Dân sự (BLDS)³⁶, Điều 263 có tiêu đề ghép - Quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu tài sản nhưng không được chia thành hai khoản tương ứng. Trong đó, một khoản sẽ liệt kê các quyền theo các điểm và một khoản liệt kê các nghĩa vụ theo các điểm³⁷.

Tiêu chí 1.9. Nội dung (thành phần) của các khoản đều thuộc nội dung (tổng thể) của điều và đều “ngang hàng” với nhau.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLTTHS, các khoản của Điều 298 có nội dung không “ngang hàng” với nhau vì nội dung của khoản 1 (xác định không được xét xử bị cáo về tội danh khác với tội danh Viện kiểm sát truy tố) đã loại trừ nội dung của khoản 2 (xác định có thể xét xử bị cáo “về một tội khác bằng hoặc nhẹ hơn tội mà Viện kiểm sát đã truy tố”) cũng như của khoản 3 (xác định “Trường hợp xét thấy cần xét xử bị cáo về tội danh nặng hơn tội

đang Viện kiểm sát truy tố thì Tòa án trả hồ sơ để Viện kiểm sát truy tố lại...”). Ở đây có sự phân loại không đúng nội dung chung của điều (Giới hạn xét xử). Đúng ra, phải phân loại nội dung chung này thành 3 nội dung “ngang hàng” (Giới hạn về hành vi/giới hạn về tội danh/giới hạn về khoản...) và mỗi nội dung đó được xây dựng thành một khoản³⁸.

Tiêu chí 1.10. Nội dung của các khoản đều độc lập với nhau.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương³⁹, nội dung của 04 khoản trong Điều 7 không độc lập với nhau vì xác định 4 tiêu chuẩn cùng phải có của đại biểu Hội đồng nhân dân. Cụ thể:

Điều 7. Tiêu chuẩn của đại biểu Hội đồng nhân dân

1. Trung thành với Tổ quốc,...
2. Có phẩm chất đạo đức tốt,...
3. Có trình độ văn hóa, chuyên môn,...
4. Liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến của Nhân dân, được Nhân dân tín nhiệm.

Tiêu chí 1.11. Nội dung (thành phần) của các điểm đều thuộc nội dung (tổng thể) của khoản, điều và đều “ngang hàng” với nhau.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLDS, nội dung của khoản 2 Điều 229 là về xác định quyền sở hữu (đối với tài sản bị chôn, giấu, bị vùi lấp, chìm đắm được tìm thấy mà không có hoặc không xác định được ai là chủ sở hữu). Trong khi đó, điểm

36 Bộ luật Dân sự năm 2015.

37 Xem: Bùi Đăng Hiếu, Kỹ thuật văn bản trong Bộ luật Dân sự: Hạn chế và kiến nghị hoàn thiện, trong Kỹ yếu Hội thảo: Kỹ thuật văn bản - Bộ tiêu chuẩn và kết quả đánh giá hạn chế trong một số bộ luật và luật, tổ chức tại trường Đại học Luật Hà Nội, ngày 30/6/2023, tr. 17 và các trang tiếp theo.

38 Xem: Phan Thị Thanh Mai, Tlđđ.

39 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

a) (ý thứ hai) lại có nội dung về *tiền thương* (cho người tìm thấy tài sản đó... khi tài sản được tìm thấy là tài sản thuộc di tích lịch sử - văn hoá). Như vậy, nội dung này của điểm a) không thuộc nội dung của khoản 2.

3.2. Tiêu chuẩn 2. Tính đầy đủ của các bộ cục

Tiêu chí 2.1. Các phần đều có bộ cục chương.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLHS, Phần thứ ba không có bộ cục chương mà chỉ có 01 điều.

Tiêu chí 2.2. Các điều đều “trộn câu” (để “trộn ý”)⁴⁰.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Doanh nghiệp, Điều 20 không “trộn câu” nên cũng không “trộn ý” mà chỉ là 5 cụm danh từ độc lập với nhau. Cụ thể:

Điều 20. Hồ sơ đăng ký công ty hợp danh

1. Giấy đề nghị đăng ký doanh nghiệp.

2. Điều lệ công ty.

3. Danh sách thành viên.

4. Bản sao giấy tờ pháp lý của cá nhân đối với thành viên.

5. Bản sao Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư.

Tiêu chí 2.3. Các khoản đều “trộn câu” (để “trộn ý”).

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Các khoản trong Điều 20 Luật Doanh nghiệp nói trên đều không “trộn câu” và không “trộn ý”.

3.3. Tiêu chuẩn 3. Trật tự của các bộ cục

Tiêu chí 3.1. Các phần trong văn bản đều được sắp xếp lô gic⁴¹.

Về tiêu chí này, chưa có sai sót có liên quan trong thực tiễn lập pháp nào được phát hiện.

Tiêu chí 3.2. Các chương trong phần/văn bản đều được sắp xếp lô gic.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

- Trong BLHS, chương về người phạm tội dưới 18 tuổi xếp sau chương về pháp nhân thương mại (phạm tội) là chưa đúng quy tắc “trước-sau” vì chương về pháp nhân thương mại (phạm tội) là quy định đặc biệt so với quy định về người phạm tội và trong đó gồm cả người phạm tội dưới 18 tuổi⁴².

Trong Luật Điều ước quốc tế, chương về trình tự, thủ tục rút gọn trong đàm phán, ký, sửa đổi, bổ sung, gia hạn điều ước quốc tế (Chương VII) được xếp không đúng quy tắc “liền nhau” vì không được xếp liền sau các chương về trình tự, thủ tục (bình thường) trong đàm phán, ký, sửa đổi, bổ sung, gia hạn điều ước quốc tế (các chương từ I đến IV). Trong khi các chương V và VI xen ở giữa không bị tác động bởi quy định của Chương VII⁴³.

Tiêu chí 3.3. Các mục trong chương đều được sắp xếp lô gic.

40 “Trộn câu”: Ít nhất phải là một câu đầy đủ; “trộn ý”: Truyền tải tương đối trộn vụn một nội dung.

41 “Lô gic”: Phù hợp với tư duy chung để đảm bảo tính khoa học, dễ hiểu, dễ nhớ, dễ thực hiện. Trong đó, cần tuân thủ một số quy tắc như quy định về nội dung phải trước quy định về thủ tục; quy định định nghĩa phải trước quy định điều chỉnh; quy định chung phải trước quy định riêng; quy định thông thường phải trước quy định đặc biệt;... (quy tắc trước sau). Ngoài ra, còn có quy tắc “liền nhau”, quy tắc “cạnh nhau”.

42 Xem: Nguyễn Ngọc Hòa, Phần chung Bộ luật Hình sự năm 2015 dưới góc độ kỹ thuật trình bày, Tạp chí Luật học số 1/2021.

43 Xem: Lê Thị Anh Đào, Kỹ thuật văn bản trong Luật Điều ước quốc tế: Hạn chế và kiến nghị hoàn thiện, trong Kỳ yếu Hội thảo: Kỹ thuật văn bản - Bộ tiêu chuẩn và kết quả đánh giá hạn chế trong một số bộ luật và luật, tổ chức tại trường Đại học Luật Hà Nội, ngày 30/6/2023, tr. 107 và các trang tiếp theo.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Hôn nhân và gia đình⁴⁴ (Chương V), mục về (Quyền và nghĩa vụ giữa cha mẹ và con) được xếp trước mục về (Xác định cha, mẹ, con) là chưa đúng quy tắc “trước-sau” vì phải có quan hệ cha, mẹ và con thì mới phát sinh quyền và nghĩa vụ...⁴⁵.

Tiêu chí 3.4. Các tiểu mục trong mục đều được sắp xếp lô gic.

Về tiêu chí này, chưa có sai sót có liên quan trong thực tiễn lập pháp nào được phát hiện.

Tiêu chí 3.5. Các điều trong tiểu mục/mục/chương đều được sắp xếp lô gic.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Hôn nhân và gia đình, Điều về (Chia tài sản chung trong thời kỳ hôn nhân bị vô hiệu) được xếp sau Điều về (Chấm dứt hiệu lực của việc chia tài sản chung trong thời kỳ hôn nhân) (Điều 42 và Điều 41) là không đúng quy tắc “trước-sau” vì khi (chia tài sản chung trong thời kỳ hôn nhân bị vô hiệu) thì sẽ không cần đặt ra việc (chấm dứt hiệu lực của việc chia tài sản chung trong thời kỳ hôn nhân)⁴⁶.

Tiêu chí 3.6. Các điều có quan hệ kết hợp với nhau về một vấn đề đều được xếp cạnh nhau.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLHS, Điều về *tuổi chịu trách*

nhiệm hình sự và Điều về *tình trạng không có năng lực trách nhiệm hình sự* được xếp xa nhau (Điều 12 và Điều 21) là không đúng quy tắc “cạnh nhau” vì hai điều này kết hợp với nhau để xác định chủ thể của tội⁴⁷.

Tiêu chí 3.7. Các điều có liên quan với nhau đều được xếp liền nhau.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Quốc tịch, *Quyền đối với quốc tịch* được quy định tại Điều 2 nhưng 2 nội dung khác có liên quan trực tiếp với Điều 2 lại được quy định tại Điều 9 (*Giữ quốc tịch khi kết hôn, ly hôn, hủy việc kết hôn trái pháp luật*) và Điều 10 (*Giữ quốc tịch khi quốc tịch của vợ hoặc chồng thay đổi*). Xếp như vậy là không đúng quy tắc “liền nhau”.

Tiêu chí 3.8. Các khoản đều được sắp xếp lô gic.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLHS (Điều 123), khoản quy định trường hợp *giết người tăng nặng* (khoản 1) được xếp trước khoản quy định về trường hợp *giết người thông thường* (khoản 2). Xếp như vậy là không đúng quy tắc “trước-sau”.⁴⁸

Tiêu chí 3.9. Các điểm trong khoản/điều đều được sắp xếp lô gic.

Trong BLHS (khoản 3 Điều 142. Tội hiếp dâm người dưới 16 tuổi), việc xếp điểm đ) “*biết mình bị HIV mà vẫn phạm tội*” vào

44 Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014.

45 Xem: Nguyễn Phương Lan, Kỹ thuật văn bản trong Luật Hôn nhân và gia đình: Hạn chế và kiến nghị hoàn thiện, trong Kỷ yếu Hội thảo: Kỹ thuật văn bản - Bộ tiêu chuẩn và kết quả đánh giá hạn chế trong một số bộ luật và luật, tổ chức tại trường Đại học Luật Hà Nội, ngày 30/6/2023, tr. 38 và các trang tiếp theo.

46 Xem: Nguyễn Phương Lan, Tlđđ.

47 Xem: Nguyễn Ngọc Hòa, Phần chung Bộ luật Hình sự năm 2015 dưới góc độ kỹ thuật trình bày, Tlđđ

48 Xem: Nguyễn Văn Hương và Đào Phương Thanh, Kỹ thuật văn bản trong Phần các tội phạm Bộ luật Hình sự: Hạn chế và kiến nghị hoàn thiện, trong Kỷ yếu Hội thảo: Kỹ thuật văn bản - Bộ tiêu chuẩn và kết quả đánh giá hạn chế trong một số bộ luật và luật, tổ chức tại trường Đại học Luật Hà Nội, ngày 30/6/2023, tr. 62 và các trang tiếp theo.

giữa điểm d) “*gây thương tích... (cho nạn nhân)*” và điểm e) “*làm nạn nhân chết...*” là không đúng quy tắc “liên nhau” vì hai điểm d) và e) đều phản ánh hậu quả gây ra cho nạn nhân nên cần được xếp liên nhau.

3.4. Tiêu chuẩn 4. Sử dụng từ và thuật ngữ

Tiêu chí 4.1. Các từ được sử dụng đều là từ phổ thông và chính xác⁴⁹.

Trong Luật Doanh nghiệp, từ “*góp vốn*” được sử dụng trong Điều 75 là không chính xác, vì “*góp vốn*” chỉ được sử dụng khi có nhiều thành viên cùng tham gia bỏ vốn đầu tư... trong khi Điều luật này quy định về công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Do vậy, từ được sử dụng ở đây phải là “*bỏ vốn*”.⁵⁰

Tiêu chí 4.2. Các từ được sử dụng có khả năng hiểu không thống nhất đều được giải thích chính xác, rõ ràng⁵¹, dễ hiểu.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương⁵², các từ “*phân cấp*”, “*phân quyền*” được sử dụng trong rất nhiều điều luật nhưng không được giải thích⁵³.

Tiêu chí 4.3. Các thuật ngữ được sử dụng đều chính xác.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLDS, thuật ngữ “*tài sản tiêu hao*” được sử dụng trong Điều 495 là không

chính xác, vì chỉ có tài sản dưới dạng vật mới có tính chất “*tiêu hao*” hay “*không tiêu hao*”. Do vậy, thuật ngữ đúng phải là “*vật không tiêu hao*”⁵⁴.

Tiêu chí 4.4. Các thuật ngữ đều được định nghĩa.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Điều ước quốc tế, thuật ngữ “*Bên Việt Nam*” không được định nghĩa/giải thích⁵⁵.

Tiêu chí 4.5. Các định nghĩa thuật ngữ đều chính xác, rõ ràng, dễ hiểu.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Hôn nhân và gia đình, thuật ngữ “*mang thai hộ vì mục đích thương mại*” được định nghĩa tại khoản 23 Điều 3 chưa chính xác vì nội dung giải thích về mang thai hộ chưa đầy đủ như đã được giải thích tại khoản 22 của Điều này nên có thể dẫn đến hiểu sai⁵⁶.

Tiêu chí 4.6. Các thuật ngữ đều được định nghĩa theo cùng cách thống nhất.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLTTHS, có thuật ngữ được định nghĩa theo cả dấu hiệu nội dung và dấu hiệu hình thức như thuật ngữ “*người làm chứng*”, có thuật ngữ chỉ được định nghĩa theo dấu hiệu nội dung như thuật ngữ “*bị hại*” và có thuật ngữ chỉ được định nghĩa

49 “Chính xác”: Phản ánh đúng ý tưởng;

50 Xem: Trần Ngọc Dũng, Tlđd.

51 “Rõ ràng”: Chỉ có một cách hiểu.

52 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

53 Xem: Trần Thị Hiền, Kỹ thuật văn bản trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương: Hạn chế và kiến nghị hoàn thiện, trong Kỹ yếu Hội thảo: Kỹ thuật văn bản - Bộ tiêu chuẩn và kết quả đánh giá hạn chế trong một số bộ luật và luật, tổ chức tại trường Đại học Luật Hà Nội, ngày 30/6/2023, tr. 90 và các trang tiếp theo.

54 Xem: Bùi Đăng Hiếu, Tlđd.

55 Xem: Lê Thị Anh Đào, Tlđd.

56 Xem: Nguyễn Phương Lan, Tlđd.

theo dấu hiệu hình thức như thuật ngữ “*bị can*”...⁵⁷.

Tiêu chí 4.7. Sử dụng thống nhất một từ/thuật ngữ cho cùng nội dung trong toàn văn bản.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Điều ước quốc tế, “*Bên Việt Nam*”, “*Việt Nam*” và “*Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” được sử dụng thay thế nhau⁵⁸.

Tiêu chí 4.8. Có sự thống nhất trong sử dụng thuật ngữ giữa văn bản luật nội dung và văn bản luật hình thức.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLHS, thuật ngữ được sử dụng là pháp nhân thương mại phạm tội còn BLTTHS lại sử dụng thuật ngữ pháp nhân phạm tội.

3.5. Tiêu chuẩn 5. Tiêu đề của văn bản và của các bộ cục

Tiêu chí 5.1. Tiêu đề của văn bản phản ánh chính xác, rõ ràng chủ đề chung của văn bản; đúng cấu trúc ngữ pháp và ngắn gọn.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Luật Tổ chức chính quyền địa phương có tiêu đề văn bản chưa rõ ràng vì có thể gây hiểu nhầm Luật này chỉ điều chỉnh về cơ cấu, tổ chức chính quyền địa phương⁵⁹.

Tiêu chí 5.2. Tiêu đề của các phần đều phản ánh chính xác, rõ ràng chủ đề chung

của phần; đúng cấu trúc ngữ pháp và ngắn gọn.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLTTDS⁶⁰, tiêu đề Phần thứ mười (*Xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng dân sự; khiếu nại, tố cáo trong tố tụng dân sự*) chưa chính xác vì không bao quát Chương XLII có tiêu đề: Điều khoản thi hành⁶¹.

Tiêu chí 5.3. Tiêu đề của các chương đều phản ánh chính xác, rõ ràng chủ đề chung của chương; đúng cấu trúc ngữ pháp và ngắn gọn.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLTTHS, tiêu đề của Chương VII. *Biện pháp ngăn chặn, biện pháp cưỡng chế* là không chính xác vì biện pháp ngăn chặn cũng là biện pháp cưỡng chế. Do vậy, tiêu đề của Chương này phải là Biện pháp cưỡng chế. Theo đó, 2 mục của Chương là: Mục 1. Biện pháp ngăn chặn; và mục 2. Biện pháp cưỡng chế khác.⁶²

Tiêu chí 5.4. Tiêu đề của các mục đều phản ánh chính xác, rõ ràng chủ đề chung của mục; đúng cấu trúc ngữ pháp và ngắn gọn.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLHS,
- Tiêu đề của Mục 1 Chương XVIII (Các tội phạm thuộc lĩnh vực sản xuất, kinh doanh, thương mại) chưa chính xác vì chính xác phải là “*Các tội xâm phạm trật tự quản*

57 Xem: Phan Thị Thanh Mai, Tlđđ.

58 Xem: Lê Thị Anh Đào, Tlđđ.

59 Xem: Trần Thị Hiền, Tlđđ.

60 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.

61 Xem: Trần Anh Tuấn, Kỹ thuật văn bản trong Bộ luật Tố tụng dân sự: Hạn chế và kiến nghị hoàn thiện, trong Kỳ yếu Hội thảo: Kỹ thuật văn bản - Bộ tiêu chuẩn và kết quả đánh giá hạn chế trong một số bộ luật và luật, tổ chức tại trường Đại học Luật Hà Nội, ngày 30/6/2023, tr. 38 và các trang tiếp theo.

62 Xem: Phan Thị Thanh Mai, Tlđđ.

lý hoạt động sản xuất, kinh doanh, thương mại”. (như vậy cũng sẽ phù hợp với tiêu đề của Chương: Các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế).

- Tiêu đề của Mục 3 Chương XVIII (Các tội phạm khác xâm phạm trật tự quản lý kinh tế) chưa đúng cấu trúc ngữ pháp vì chữ “khác” phải được để ở vị trí cuối cùng thì mới thể hiện mục này cũng là về các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế nhưng không phải là 2 nhóm tội có tiêu đề riêng được quy định ở Mục 1 và Mục 2⁶³.

Tiêu chí 5.5. Tiêu đề của các tiểu mục đều phản ánh chính xác, rõ ràng chủ đề chung của tiểu mục; đúng cấu trúc ngữ pháp và ngắn gọn.

Về tiêu chí này, chưa có sai sót có liên quan trong thực tiễn lập pháp nào được phát hiện.

Tiêu chí 5.6. Tiêu đề của các điều đều phản ánh chính xác, rõ ràng chủ đề chung của điều.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Quốc tịch, tiêu đề của Điều 4 (Nguyên tắc quốc tịch) chưa chính xác vì chính xác phải là “Nguyên tắc một quốc tịch” (Nội dung của điều luật này chỉ là: “*Công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam, trừ trường hợp Luật này có quy định khác*”).

Tiêu chí 5.7. Tiêu đề của các điều đều đúng cấu trúc ngữ pháp và ngắn gọn.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Hôn nhân và gia đình, tiêu đề Điều 32 quá dài: Điều 32. Giao dịch với

người thứ ba ngay tình liên quan đến tài khoản ngân hàng, tài khoản chứng khoán và động sản khác mà theo quy định của pháp luật không phải đăng ký quyền sở hữu, quyền sử dụng.

Tiêu chí 5.8. Tiêu đề và nội dung của các điều đều phù hợp với nhau.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Các điều ước quốc tế, tiêu đề của Điều 47 “Bảo lưu của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” không phù hợp với nội dung của điều vì nội dung chỉ là về *thẩm quyền quyết định* bảo lưu của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (“*Cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định ký, phê chuẩn, phê duyệt hoặc gia nhập điều ước quốc tế có quyền quyết định việc bảo lưu của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đối với điều ước quốc tế đó*”)⁶⁴.

Tiêu chí 5.9. Tiêu đề của các bộ cục đều không trùng nhau.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Doanh nghiệp, tiêu đề của Mục 1 Chương III và tiêu đề của Điều 46 trùng nhau hoàn toàn (Công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên)⁶⁵.

3.6. Tiêu chuẩn 6. Diễn đạt câu, điều, khoản, điểm

Tiêu chí 6.1. Các câu đều đúng ngữ pháp.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Xử lý vi phạm hành chính, cấu trúc ngữ pháp của khoản 1 Điều 5 không đúng dẫn đến sai nội dung và khó hiểu. Cụ thể: khoản 1 Điều 5 quy định:

63 Xem: Nguyễn Văn Hương và Đào Phương Thanh, Tlđd.

64 Xem: Lê Thị Anh Đào, Tlđd.

65 Xem: Trần Ngọc Dũng, Tlđd.

1. Các đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính bao gồm:

a) Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi bị xử phạt vi phạm hành chính về vi phạm hành chính do cố ý; người từ đủ 16 tuổi trở lên bị xử phạt vi phạm hành chính về mọi vi phạm hành chính...

Điểm a trên đây được xây dựng thành câu trong khi chỉ được phép là một mệnh đề (thể hiện một loại đối tượng bị xử phạt...) thì mới có thể kết nối với mệnh đề trước (qua từ bao gồm) để thành câu hoàn chỉnh của khoản 1.

Tiêu chí 6.2. Giữa các câu/đoạn đều có liên kết chủ đề, liên kết logic và liên kết hình thức với nhau⁶⁶.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Hàng không dân dụng Việt Nam, câu thứ hai của khoản 2 Điều 19 không có các liên kết với câu thứ nhất. Cụ thể:

Điều 19. Điều kiện nhập khẩu, xuất khẩu tàu bay, động cơ tàu bay, cánh quạt tàu bay và phụ tùng tàu bay

...

2. Việc xuất khẩu, nhập khẩu tàu bay, động cơ tàu bay, cánh quạt tàu bay và phụ tùng tàu bay phải bảo đảm an toàn hàng không, an ninh hàng không, an ninh quốc gia, phù hợp với nhu cầu khai thác kinh doanh.

Tuổi tàu bay đã qua sử dụng nhập khẩu vào Việt Nam do Chính phủ quy định.

Tiêu chí 6.3. Không có câu truyền tải đồng thời cả nội dung định nghĩa và nội dung điều chỉnh.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLDS, khoản 1 Điều 23 truyền tải đồng thời cả nội dung định nghĩa và nội dung điều chỉnh nên rất khó hiểu. Cụ thể:

Điều 23. Người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi

1. Người thành niên do tình trạng thể chất hoặc tinh thần mà không đủ khả năng nhận thức, làm chủ hành vi nhưng chưa đến mức mất năng lực hành vi dân sự thì theo yêu cầu của người này, người có quyền, lợi ích liên quan hoặc của cơ quan, tổ chức hữu quan, trên cơ sở kết luận giám định pháp y tâm thần, Tòa án ra quyết định tuyên bố người này là người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi và chỉ định người giám hộ, xác định quyền, nghĩa vụ của người giám hộ⁶⁷.

Tiêu chí 6.4. Có liên kết hình thức giữa câu đầu tiên và tiêu đề của điều.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLHS, tiêu đề của Điều 6 không có liên kết hình thức với câu đầu tiên của điều. Cụ thể:

Điều 5. Hiệu lực của BLHS đối với những hành vi phạm tội trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam

1. Bộ luật Hình sự được áp dụng đối với mọi hành vi phạm tội thực hiện trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (cần thay “được áp dụng” bằng “có hiệu lực”)⁶⁸.

Tiêu chí 6.5. Các điều đều phản ánh chính xác, rõ ràng nội dung cần truyền tải và dễ hiểu.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

66 Có “liên kết chủ đề”: Các câu đều hướng tới cùng nội dung; có liên kết logic: Các câu được sắp xếp lô gic; có liên kết hình thức: Các câu phải được gắn kết với nhau theo phương thức nhất định.

67 Xem: Bùi Đăng Hiếu, Tlđd.

68 Xem: Nguyễn Ngọc Hòa, Phần chung Bộ luật Hình sự năm 2015 dưới góc độ kỹ thuật trình bày, Tlđd.

Trong BLHS, Điều 30 phản ánh chưa chính xác nội dung cần truyền tải vì thuộc tính của hình phạt lại được thể hiện thành mục đích của hình phạt vì sử dụng nhằm chữ “nhằm”. Cụ thể:

Điều 30. Khái niệm hình phạt

Hình phạt là biện pháp cưỡng chế nghiêm khắc nhất của Nhà nước được quy định trong Bộ luật này, do Tòa án quyết định áp dụng đối với người hoặc pháp nhân thương mại phạm tội nhằm tước bỏ hoặc hạn chế quyền, lợi ích của người, pháp nhân thương mại đó.

Tiêu chí 6.6. Các khoản đều phản ánh chính xác, rõ ràng nội dung cần truyền tải và dễ hiểu.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

- Trong BLHS, khoản 2 Điều 346 phản ánh không chính xác nội dung cần truyền tải. Do không có sự liên kết với khoản 1 nên phạm vi các trường hợp của khoản 2 rất rộng mà không được giới hạn trong phạm vi của tội được quy định tại khoản 1. Cụ thể:

Điều 346. Tội vi phạm quy chế về khu vực biên giới

...

2. Tái phạm hoặc phạm tội gây ảnh hưởng xấu đến an ninh, trật tự, an toàn xã hội khu vực biên giới, thì bị phạt tù từ 02 năm đến 07 năm⁶⁹.

- Trong BLDS, khoản 2 Điều 26 phản ánh chưa rõ ràng nội dung cần truyền tải vì cụm từ “theo tập quán” chưa rõ vì tập quán thường gắn với địa phương, gắn với dân tộc mà bố và mẹ có thể thuộc các dân tộc, sống ở các địa phương khác nhau... Cụ thể:

Điều 26. Quyền có họ, tên

...

2. Họ của cá nhân được xác định là họ của cha đẻ hoặc họ của mẹ đẻ theo thỏa thuận của cha mẹ; nếu không có thỏa thuận thì họ của con được xác định theo tập quán. Trường hợp chưa xác định được cha đẻ thì họ của con được xác định theo họ của mẹ đẻ...⁷⁰.

Tiêu chí 6.7. Các điểm đều phản ánh chính xác, rõ ràng nội dung cần truyền tải và dễ hiểu.

Về tiêu chí này, chưa có sai sót có liên quan trong thực tiễn lập pháp nào được phát hiện.

Tiêu chí 6.8. Nội dung mô tả của các điều, khoản đều có tính khái quát (không mang tính liệt kê không có giới hạn).

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong BLTTDS, Điều 26 mô tả những tranh chấp về dân sự thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo cách liệt kê mà không khái quát được tính chất chung của các tranh chấp này nên gây khó cho người thực hiện khi gặp trường hợp không thuộc trường hợp đã được liệt kê mà phải tự xác định “tranh chấp khác...” được liệt kê ở khoản cuối cùng. Cụ thể:

Điều 26. Những tranh chấp về dân sự thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án

1. Tranh chấp về quốc tịch Việt Nam giữa cá nhân với cá nhân.

2. Tranh chấp về quyền sở hữu và các quyền khác đối với tài sản.

...

14. Các tranh chấp khác về dân sự, trừ trường hợp thuộc thẩm quyền giải quyết của

69 Xem: Nguyễn Văn Hương và Đào Phương Thanh, Tlđd.

70 Xem: Bùi Đăng Hiếu, Tlđd.

ơ quan, tổ chức khác theo quy định của pháp luật⁷¹.

Tiêu chí 6.9. Nội dung các điều, khoản đều không nhắc lại nội dung đã có trong văn bản để đảm bảo tính ngắn gọn.

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Quốc tịch, khoản 5 Điều 23 lặp lại nội dung các điểm a, b và c trong khoản 2 Điều 19 trong khi có thể dùng phương pháp “chỉ dẫn” đến các điểm này. Cụ thể:

Điều 19. Điều kiện được nhập quốc tịch Việt Nam

...

2. Người xin nhập quốc tịch Việt Nam có thể được nhập quốc tịch Việt Nam mà không phải có các điều kiện quy định tại các điểm c, d và đ khoản 1 Điều này, nếu thuộc một trong những trường hợp sau đây:

a) Là vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ hoặc con đẻ của công dân Việt Nam;

b) Có công lao đặc biệt đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam;

c) Có lợi cho Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Điều 23. Các trường hợp được trở lại quốc tịch Việt Nam

...

5. Người được trở lại quốc tịch Việt Nam thì phải thôi quốc tịch nước ngoài, trừ những người sau đây, trong trường hợp đặc biệt, nếu được Chủ tịch nước cho phép:

a) Là vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ hoặc con đẻ của công dân Việt Nam;

b) Có công lao đặc biệt đóng góp cho

sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam;

c) Có lợi cho Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tiêu chí 6.10. Nội dung các điều, khoản đều được diễn đạt đúng chuẩn mực của quy phạm pháp luật (nghiêm túc, dứt khoát).

Ví dụ về trường hợp không đáp ứng tiêu chí này:

Trong Luật Điều ước quốc tế, cách diễn đạt khoản 1 Điều 74 không thể hiện tính mệnh lệnh pháp lý khi sử dụng cụm từ “không nhất thiết”. Cụ thể:

Điều 73. Sửa đổi, bổ sung điều ước quốc tế theo trình tự, thủ tục rút gọn

1. Đối với những sửa đổi, bổ sung điều ước quốc tế chỉ mang tính kỹ thuật và trong trường hợp không ký kết điều ước quốc tế mới để sửa đổi, bổ sung, cơ quan đề xuất không nhất thiết phải lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan quy định tại điểm a khoản 5 Điều 54 của Luật này trước khi trình Chính phủ...⁷².

4. Kết luận

Để góp phần nâng cao chất lượng các bộ luật và luật về kỹ thuật văn bản, kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xây dựng Bộ tiêu chuẩn kỹ thuật văn bản để có thước đo pháp lý thống nhất cho việc đánh giá kỹ thuật văn bản và qua đó, góp phần đảm bảo chất lượng về kỹ thuật trình bày các dự thảo luật cũng như để hoàn thiện kỹ thuật văn bản của các luật đã được ban hành.

Theo đó, cần có cơ quan chuyên về kỹ thuật văn bản để trợ giúp việc kiểm soát kỹ thuật văn bản trong quá trình xây dựng luật cũng như việc đánh giá kỹ thuật văn bản trong quá trình hoàn thiện luật ■

71 Xem: Trần Anh Tuấn, Tlđd.

72 Xem: Lê Thị Anh Đào, Tlđd.

SỬA ĐỔI LUẬT BẢO HIỂM TIỀN GỬI ĐỂ NÂNG CAO VỊ THẾ CỦA BẢO HIỂM TIỀN GỬI VIỆT NAM

Bành Quốc Tuấn*

Nguyễn Hoàng Anh**

*PGS.TS. Trường Đại học Thủ Dầu Một

**ThS.Trường Đại học Thủ Dầu Một.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam, đồng tiền được bảo hiểm, phí bảo hiểm tiền gửi, Luật Bảo hiểm tiền gửi.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 21/04/2023

Phản biện: 04/05/2023

Duyệt bài: 15/06/2023

Article Information

Keywords: Vietnam Deposit Insurance; insured currency; deposit insurance premium; Law on Deposit Insurance.

Article History:

Received: 21 Apr. 2023

Peer Reviewed: 04 May 2023

Approved: 15 Jun 2023

Tóm tắt:

Trước sự tác động nặng nề của đại dịch Covid-19 trên toàn cầu cũng như tình hình chính trị - kinh tế thế giới có nhiều biến động, thực tế ghi nhận nhiều quốc gia như Canada, Hàn Quốc, Malaysia,... đã có động thái sửa đổi, bổ sung chính sách bảo hiểm tiền gửi. Luật Bảo hiểm tiền gửi là cơ sở pháp lý quan trọng thể chế hóa quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về bảo hiểm tiền gửi. Trải qua 10 năm triển khai, Luật Bảo hiểm tiền gửi năm 2012 đã phát sinh nhiều vấn đề bất cập, vướng mắc cần được giải quyết nhằm nâng cao hơn nữa vai trò của tổ chức bảo hiểm tiền gửi. Việc tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý nhằm đảm bảo một hệ thống pháp luật đồng bộ, tạo điều kiện thuận lợi cho các định chế tài chính hoạt động hiệu quả là một yêu cầu khách quan. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả trình bày, phân tích thực trạng pháp luật về bảo hiểm tiền gửi và đưa ra các kiến nghị, góp phần hoàn thiện cơ sở pháp lý, phù hợp với thông lệ quốc tế, nâng cao vị thế và vai trò của bảo hiểm tiền gửi Việt Nam.

Abstract:

Facing the heavy impact of the global Covid -19 pandemic as well as the volatile world political and economic situation, many countries, such as Canada, Korea, Malaysia... have made amendments to the deposit insurance policy. The Law on Deposit Insurance is an important legal ground that institutionalizes the Party and State's views and policies on deposit insurance. After 10 years of enforcement, the Law on Deposit Insurance of 2012 has raised a number of inadequacies, questions that need to be reviewed to further improve the role of deposit insurance organizations. Continuing to improve the legal basis, the purpose of ensuring a uniform legal system, creating favorable conditions for financial institutions to operate effectively is an important requirement of customers. Within the scope of this article, the authors present, analyze the law on deposit insurance and make recommendations for improvement of the legal regulations in line with international practices, enhancing the position and role of deposit insurance in Vietnam.

1. Thực trạng pháp luật về bảo hiểm tiền gửi

Luật Bảo hiểm tiền gửi (BHTG) năm 2012 là văn bản pháp lý cao nhất về BHTG xác định rõ vị trí, chức năng, nhiệm vụ của tổ chức BHTG, cụ thể hóa quyền và nghĩa

vụ của tổ chức tham gia BHTG, đối tượng được BHTG, tiền gửi được bảo hiểm, thời điểm chi trả bảo hiểm,... Qua đó, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động BHTG, bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của người

gửi tiền và góp phần duy trì sự ổn định của hệ thống các tổ chức tín dụng (TCTD), đảm bảo sự phát triển an toàn và lành mạnh của hoạt động ngân hàng.

Hiện nay, BHTG Việt Nam đang bảo vệ cho hơn 89 triệu lượt người gửi tiền với số tiền gửi được bảo hiểm là gần 7 triệu tỷ đồng, tại 1.283 tổ chức tham gia BHTG, bao gồm 97 ngân hàng và chi nhánh ngân hàng nước ngoài, 1.181 quỹ tín dụng nhân dân (QTDND), 1 ngân hàng hợp tác xã và 4 tổ chức tài chính vi mô. Tính đến hết quý II năm 2022, kết quả thu phí và đầu tư nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi góp phần nâng tổng tài sản của BHTG Việt Nam đạt hơn 88 nghìn tỷ đồng, trong đó, Quỹ dự phòng nghiệp vụ đạt trên 82 nghìn tỷ đồng, tạo tiềm lực vững chắc cho BHTG Việt Nam trong việc thực hiện nhiệm vụ bảo đảm an toàn, lành mạnh hoạt động ngân hàng¹.

Thời gian qua, BHTG Việt Nam chủ động khắc phục những hạn chế do ảnh hưởng của dịch Covid-19, chuẩn bị sẵn sàng mọi nguồn lực để triển khai thực hiện kế hoạch kiểm tra tại chỗ và công tác giám sát từ xa một cách thường xuyên, liên tục. Theo đó, kịp thời đưa ra các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động công tác kiểm tra, thực hiện kiểm tra định kỳ đối với 153/280 tổ chức tham gia BHTG, đạt 54,6% so với kế hoạch; hoàn thành kiểm tra đối với 21/53 QTDND theo chỉ đạo của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước năm 2022. Đồng thời, tăng cường thực hiện giám sát liên tục, thường xuyên đối với 100% các tổ chức tham gia BHTG trên địa bàn quản lý; kết nối, cung cấp, trao đổi thông tin với hoạt động kiểm tra, kịp thời tham mưu, đề xuất, kiến nghị với Ngân hàng Nhà nước các vấn đề phát sinh khả năng gây rủi ro, mất an toàn hệ

thống TCTD². Luật BHTG đi vào cuộc sống đã nâng cao hiệu quả của chính sách BHTG, đưa chủ trương bảo vệ người gửi tiền và bảo đảm an toàn hệ thống ngân hàng. Bên cạnh đó, Luật BHTG hiện hành vẫn còn một số bất cập sau:

Thứ nhất, về đồng tiền được bảo hiểm khi tham gia BHTG. Nhận tiền gửi là hoạt động nhận tiền của tổ chức, cá nhân dưới hình thức tiền gửi không kỳ hạn, tiền gửi có kỳ hạn, tiền gửi tiết kiệm, phát hành chứng chỉ tiền gửi, kỳ phiếu, tín phiếu và các hình thức nhận tiền gửi khác theo nguyên tắc có hoàn trả đầy đủ tiền gốc, lãi cho người gửi tiền theo thỏa thuận. Theo đó, TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được nhận tiền gửi của tổ chức, cá nhân bằng các loại tiền, không phân biệt nội tệ hay ngoại tệ.

Theo quy định của Pháp lệnh Ngoại hối năm 2005 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2013, một bộ phận cá nhân không nhỏ theo quy định được sử dụng ngoại hối. Theo đó, công dân Việt Nam cũng được sử dụng ngoại tệ tiền mặt để gửi tiết kiệm tại các TCTD được phép hoạt động ngoại hối. Như vậy, việc nhận tiền gửi bằng ngoại tệ được quy định rất rõ trong Luật Các TCTD năm 2010 và các văn bản pháp luật về ngoại hối. Điều này thể hiện việc nhận tiền gửi bằng ngoại tệ rất phổ biến và phát triển. Không những thế, nền kinh tế nước ta đang trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế nên trong xã hội tồn tại một nguồn ngoại tệ lớn, đặc thù là ngoại tệ khó tiêu dùng. Vì vậy, nhiều người dân đem gửi tại các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài ở Việt Nam. Tuy nhiên, theo quy định hiện hành, đồng tiền được bảo hiểm chỉ là đồng Việt Nam của cá nhân tại các tổ chức tham gia BHTG. Do đó, chỉ BHTG đối với đồng Việt Nam như theo quy định của

1 Kiều Phi (2022), Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý để bảo vệ người gửi tiền tốt hơn, <https://daibieunhandan.vn/van-ban-phap-luat/hoan-thien-khuon-kho-phap-ly-de-bao-ve-nguoi-gui-tien-tot-hon-i299779/>.

2 Kiều Phi (2022), Tlđd.

Luật BHTG năm 2012 là chưa phù hợp, điều này đồng nghĩa với việc một bộ phận không nhỏ người gửi tiền tại các tổ chức tham gia BHTG chưa được bảo vệ lợi ích khi tổ chức tham gia BHTG bị đổ vỡ. Như vậy, quy định đồng tiền được bảo hiểm chỉ là đồng Việt Nam của cá nhân tại các tổ chức tham gia BHTG đã không bảo vệ được những người gửi tiền bằng ngoại tệ tại các tổ chức tham gia BHTG, gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền bằng ngoại tệ tại các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài ở Việt Nam. Mặt khác, gây ra sự mất công bằng trong bảo hiểm đối với tiền gửi và chưa phù hợp với thông lệ quốc tế.

Thứ hai, về hành vi gian lận nhằm “trục lợi” BHTG. Trong quá trình tham gia kiểm soát đặc biệt tại tổ chức tham gia BHTG (đặc biệt là ở một số QTDND), BHTG Việt Nam gặp một số trường hợp gian lận, giả mạo hồ sơ, tài liệu, giấy tờ để được chi trả tiền bảo hiểm; chia, tách một khoản tiền gửi trên hạn mức thành nhiều khoản tiền gửi của nhiều người để được nhận tiền bảo hiểm nhiều hơn,... Việc kiểm soát và ngăn chặn hành vi gian lận nhằm “trục lợi” tiền BHTG của BHTG Việt Nam trong trường hợp chia, tách, chuyển quyền sở hữu sổ tiết kiệm gặp khó khăn do chưa có quy định của pháp luật về vấn đề này. Ngoài ra, Luật BHTG năm 2012 chưa có quy định về việc tổ chức BHTG Việt Nam có quyền từ chối trả tiền bảo hiểm; trong khi đó trên thực tế xảy ra trường hợp gian lận hồ sơ, tài liệu về BHTG, cung cấp không chính xác thông tin về BHTG nhằm kiếm lợi bất hợp pháp.

Thứ ba, thiếu sự thống nhất về tiền gửi được bảo hiểm, tiền gửi không được bảo hiểm. Điều 18 Luật BHTG năm 2012 quy định: “*Tiền gửi được bảo hiểm là tiền gửi*

bằng đồng Việt Nam... và các hình thức tiền gửi khác theo quy định của Luật Các TCTD, trừ các loại tiền gửi quy định tại Điều 19 của Luật này”. Theo khoản 13 Điều 4 Luật Các TCTD, hoạt động nhận tiền gửi được giải thích như sau: “*Nhận tiền gửi là hoạt động nhận tiền gửi của tổ chức, cá nhân ... và các hình thức nhận tiền gửi khác theo nguyên tắc có hoàn trả đầy đủ tiền gốc, lãi cho người gửi tiền theo thỏa thuận*”. Cũng theo các văn bản hướng dẫn thi hành Luật BHTG năm 2012 (Nghị định số 68/2013/NĐ-CP, Thông tư số 24/2014/TT-NHNN) cũng không quy định rõ về “các hình thức tiền gửi khác”. Do vậy, còn có các quan điểm khác nhau trong việc xác định tiền gửi được bảo hiểm.

Thứ tư, về phí BHTG khi tham gia BHTG. Chính sách về phí BHTG là chính sách lớn trong hoạt động BHTG. Việc nghiên cứu để đưa ra mức phí áp dụng cho từng tổ chức tham gia BHTG có ảnh hưởng rất lớn đến hệ thống TCTD, hệ thống tài chính ngân hàng. Chính sách về phí đưa ra phù hợp và thuyết phục sẽ đảm bảo công bằng với các tổ chức tham gia BHTG, khuyến khích các tổ chức tham gia BHTG nâng cao hiệu quả hoạt động, giảm thiểu rủi ro, góp phần làm lành mạnh hệ thống ngân hàng và bảo vệ, phục vụ tốt hơn cho người gửi tiền³. Luật BHTG năm 2012 không quy định rõ ràng, cụ thể về một mức phí hay khung phí mà thẩm quyền này thuộc về Thủ tướng Chính phủ theo đề nghị của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Căn cứ vào khung phí BHTG, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định mức phí BHTG cụ thể đối với tổ chức tham gia BHTG trên cơ sở kết quả đánh giá và phân loại các tổ chức này; tổ chức nào hoạt động tốt sẽ được hưởng mức phí thấp, tổ chức nào

3 Phạm Bảo Lâm (2022), “Luật Bảo hiểm tiền gửi: Sau 10 năm kiến tạo hành lang pháp lý cho chính sách bảo hiểm tiền gửi”, Tạp chí Ngân hàng, <https://tapchinganhang.gov.vn/luat-bao-hiem-tien-gui-sau-10-nam-kien-tao-hanh-lang-phap-ly-cho-chinh-sach-bao-hiem-tien-gui.htm>

hoạt động kém sẽ phải áp dụng mức phí cao. Tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có quy định bổ sung, quy định mới nào hướng dẫn chi tiết về khung phí BHTG. Phí BHTG vẫn áp dụng mức phí là 0,15%/năm tính trên số dư tiền gửi bình quân của các loại tiền gửi được bảo hiểm tại tổ chức tham gia BHTG.

Việc áp dụng mức phí đồng hạng trong thời gian dài dẫn đến tình trạng không công bằng trong nộp phí bảo hiểm giữa các tổ chức tham gia BHTG. Mô hình thu phí đồng nhất chưa thể khuyến khích các TCTD cạnh tranh nhau để tăng mức độ an toàn của mình trên thị trường. Điều mà đáng ra phải được thực hiện một cách sôi nổi trên thị trường tài chính ngân hàng⁴. Bởi tất cả các tổ chức khi tham gia BHTG không phân biệt loại hình sở hữu, quy mô hoạt động, hiệu quả hoạt động đều áp dụng chung một mức phí; gây ra sự ỷ lại của các tổ chức tham gia BHTG, dù hoạt động thế nào đi nữa thì vẫn chịu mức phí như nhau nên các tổ chức này sẽ trở nên thụ động trong việc đề ra những chính sách đảm bảo an toàn hệ thống để bảo vệ người gửi tiền; như một sự bao cấp cho những tổ chức tham gia BHTG yếu kém, không tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh cho các tổ chức tham gia BHTG trong hệ thống, làm gia tăng nguy cơ phát sinh rủi ro. Cơ chế phí

đồng hạng chưa thúc đẩy các tổ chức tham gia BHTG nâng cao chất lượng hoạt động để được áp dụng mức phí thấp hơn khi áp dụng loại phí theo mức độ rủi ro.

Thứ năm, BHTG vẫn hoạt động dựa trên cơ sở pháp lý chưa tương xứng và duy trì một hạn mức chi trả bảo hiểm quá thấp dành cho người gửi tiền. Tại Việt Nam, từ tháng 6/2017, hạn mức BHTG đã được nâng từ mức 50 triệu đồng lên 75 triệu đồng. Hạn mức BHTG cho người gửi tiền là công cụ quan trọng nhất trong việc bảo vệ quyền lợi người gửi tiền khi tổ chức tham gia BHTG lâm vào tình trạng mất khả năng chi trả tiền gửi cho người gửi tiền hoặc phá sản. Hạn mức BHTG càng cao càng giúp nâng cao niềm tin của người gửi tiền đối với ngân hàng và hạn chế hiện tượng đột biến rút tiền gửi. Mức BHTG thấp có thể tiềm ẩn nguy cơ người gửi tiền cá nhân rút tiền hàng loạt tại nhiều TCTD⁵. Khi các điều kiện kinh tế vĩ mô như GDP bình quân đầu người, lạm phát, tỷ giá, lãi suất, tổng số tiền bảo hiểm hiểm đã có nhiều biến động, hạn mức chi trả trên đã không còn tạo nên sự yên tâm cho người gửi tiền như nhiệm vụ hiển nhiên của nó. Hạn mức chi trả BHTG tại Việt Nam hiện nay không còn phù hợp và cần gấp rút điều chỉnh cho phù hợp với thực tế.

| Quốc gia | Hạn mức chi trả BHTG (nguyên tệ) | Hạn mức chi trả BHTG (USD) | Hạn mức/ GDP bình quân đầu người 2016 (IMF) |
|-------------|----------------------------------|----------------------------|---|
| Thái Lan | 25.000.000 (THB) | 709.220 | 125,3 |
| Indonesia | 2.000.000.000 (IDR) | 153.257 | 42,2 |
| Malaysia | 250.000 (MYR) | 59.666 | 6,3 |
| Singapore | 50.000 (SGD) | 35.971 | 0,7 |
| Philippines | 500.000 (PHP) | 10.346 | 3,5 |
| Việt Nam | 50.000.000 (VNĐ) | 2.242 | 1,0 |

Nguồn: Trang web của cơ quan bảo hiểm tiền gửi các nước và World Economic Outlook Database (IMF, 10-2016).

4 Lê Chiến Thắng (2020), “Một số biện pháp hoàn thiện và nâng cao tính hiệu quả trong hoạt động bảo hiểm tiền gửi tại Việt Nam”, Tạp chí Công Thương, <https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/mot-so-bien-phap-hoan-thien-va-nang-cao-tinh-hieu-qua-trong-hoat-dong-bao-hiem-tien-gui-tai-viet-nam-75612.htm>.

5 Nguyễn Minh Long (2022), “Nâng hạn mức bảo hiểm tiền gửi vì lợi ích người gửi tiền”, Bản tin Bảo hiểm tiền gửi (47), tr. 5-6.

Theo thông lệ thế giới, mức chi trả tối đa BHTG gấp 3-5 lần GDP/người ở nước đó. Kể từ năm 2008, để “giữ chân” và bảo vệ quyền lợi người gửi tiền gắn với cuộc khủng hoảng tài chính-ngân hàng năm 2008, hạn mức chi trả BHTG tại Hoa Kỳ được nâng từ 100.000 USD lên 250.000 USD và tại các nước thuộc liên minh châu Âu (EU) nâng từ khoảng 35.000 EUR lên 50.000 EUR; Hy Lạp nâng từ mức 20.000 EUR lên 100.000 EUR trong vòng 3 năm. Đài Loan tăng gấp 2 lần, lên 3 triệu đô la Đài Loan. Từ tháng 10/2012, Nga nâng mức chi trả BHTG từ 22.500 USD lên khoảng 32.000 USD. Ngay ở châu Á, mức BHTG của nhiều nước cũng khá cao, như: Thái Lan hơn 709.220 USD, Indonesia 153.257 USD, Malaysia 59.666 USD, Singapore 35.971 USD, Philippines 10.346 USD,... Đặc biệt, Đức và Nhật thực hiện bảo đảm toàn bộ tiền gửi của người dân tại các ngân hàng⁶.

Mức thu phí BHTG ở Việt Nam hiện nay được áp dụng đồng hạng 0,15% trên tổng số dư tiền là không hợp lý. Theo các quy định của pháp luật về BHTG thì mức phí BHTG không phân biệt về quy mô, hình thức sở hữu cũng như mức độ rủi ro của TCTD tham gia bảo hiểm. Chính điều đó đã gây ra sự không công bằng trong hệ thống ngân hàng. Trái với xu hướng trên thế giới, phí BHTG được áp dụng theo phân loại ngân hàng, ngân hàng nào hoạt động yếu kém, quy mô nhỏ và nguy cơ rủi ro lớn thì mức phí bảo hiểm sẽ cao hơn⁷.

Thứ sáu, pháp luật về BHTG hiện hành chưa quy định các biện pháp chế tài mà BHTG Việt Nam có thể áp dụng đối với ngân hàng thương mại (NHTM) vi phạm các quy định về an toàn trong hoạt động ngân hàng. Trong quá trình thực hiện các chức năng của

minh, nếu phát hiện NHTM vi phạm các quy định về an toàn đối với hoạt động ngân hàng, BHTG Việt Nam có thể yêu cầu NHTM thực hiện các biện pháp chấn chỉnh kịp thời, báo cáo bằng văn bản lên Ngân hàng Nhà nước. Điều đó dẫn tới hoạt động kiểm tra, giám sát của BHTG Việt Nam đạt hiệu quả chưa cao. Trong khi đó, theo thông lệ quốc tế, ở hệ thống BHTG hiệu quả, tổ chức BHTG được phép áp dụng các biện pháp xử lý thích đáng đối với tổ chức tham gia BHTG vi phạm các quy định về an toàn trong hoạt động ngân hàng. Chẳng hạn, căn cứ vào tiêu chuẩn xếp hạng mức tín nhiệm của các NHTM, tổ chức BHTG thực hiện đánh giá, xếp loại các NHTM. Mức tín nhiệm của một NHTM bị giảm sút có tính chất quyết định đối với việc duy trì quan hệ tín dụng của tổ chức đó với người gửi tiền. Để tránh việc người gửi tiền rút tiền gửi, NHTM bắt buộc phải thực hiện nghiêm chỉnh các quy định về an toàn ngân hàng cũng như các quy định của pháp luật về hoạt động BHTG.

Thứ bảy, Luật BHTG chưa có quy định về thủ tục sửa đổi, bổ sung, cập lại Giấy chứng nhận tham gia BHTG. Khi tổ chức tham gia BHTG có sự thay đổi thông tin về Chứng nhận tham gia BHTG hoặc khi tổ chức BHTG thay đổi mẫu Chứng nhận tham gia BHTG. Trên thực tế đã phát sinh các trường hợp này, do đó cần có quy định, hướng dẫn cụ thể tại Luật. Ngoài ra, việc quy định phải niêm yết bản sao Chứng nhận tham gia BHTG tại tất cả các điểm giao dịch có tiền gửi chưa hợp lý, gây lãng phí trong trường hợp TCTD chỉ có một điểm giao dịch cũng là trụ sở chính (QTDND, chi nhánh ngân hàng nước ngoài). Luật BHTG chưa có quy định về việc sửa đổi, bổ sung Chứng nhận tham gia BHTG, thủ tục cấp

6 Nguyễn Minh Long (2022), tldd, tr.5-6

7 Vũ Minh Trà (2011), “Bảo hiểm tiền gửi trên thế giới và Việt Nam”, truy cập tại: <http://pgbankresearch.wordpress.com>.

lại Chứng nhận tham gia BHTG khi tổ chức tham gia BHTG có sự thay đổi thông tin về Chứng nhận tham gia BHTG hoặc khi tổ chức BHTG thay đổi mẫu Chứng nhận tham gia BHTG.

2. Một số kiến nghị hoàn thiện quy định về bảo hiểm tiền gửi

Với những bất cập, hạn chế đã được phân tích ở phần trên, các tác giả kiến nghị hoàn thiện quy định của pháp luật về BHTG như sau:

Thứ nhất, về đồng tiền được BHTG. Điều 18 Luật BHTG năm 2012 quy định: “Tiền gửi được bảo hiểm là tiền gửi bằng đồng Việt Nam của cá nhân gửi tại tổ chức tham gia BHTG dưới hình thức tiền gửi có kỳ hạn, tiền gửi không kỳ hạn, tiền gửi tiết kiệm, chứng chỉ tiền gửi, kỳ phiếu, tín phiếu và các hình thức tiền gửi khác theo quy định của Luật Các TCTD, trừ các loại tiền gửi quy định tại Điều 19 của Luật này”. Quy định này cần bổ sung như sau: “1. Tiền gửi được bảo hiểm là tiền gửi bằng đồng Việt Nam, ngoại tệ của cá nhân gửi tại tổ chức tham gia BHTG dưới hình thức tiền gửi có kỳ hạn, tiền gửi không kỳ hạn, tiền gửi tiết kiệm, chứng chỉ tiền gửi, kỳ phiếu, tín phiếu và các hình thức tiền gửi khác theo quy định của Luật Các TCTD, trừ các loại tiền gửi quy định tại Điều 19 của Luật này. 2. Chính phủ quy định cụ thể ngoại tệ được BHTG theo quy định tại khoản 1 Điều này trong từng thời kỳ”.

Như vậy, ngoài việc chỉ quy định loại tiền được bảo hiểm là đồng Việt Nam thì cần quy định thêm ngoại tệ cũng là tiền được bảo hiểm bởi vì trong các TCTD nói chung và NHTM nói riêng ở Việt Nam hiện nay đang tồn tại một lượng lớn tiền gửi bằng ngoại tệ. Do đó, trong từng thời kỳ, Chính phủ cần quy định về các loại ngoại tệ được bảo hiểm, một mặt để phù hợp với quy định về pháp luật ngoại hối, bảo vệ được đồng nội

tệ, tránh tình trạng ngoại tệ hóa tiền tệ trong nước, mặt khác phù hợp với chính sách bảo vệ người gửi tiền.

Thứ hai, về hành vi gian lận nhằm “trục lợi” BHTG. Từ nguyên nhân Luật BHTG hiện nay chưa có quy định về việc tổ chức BHTG Việt Nam có quyền từ chối trả tiền bảo hiểm; trong khi đó trên thực tế xảy ra trường hợp gian lận hồ sơ, tài liệu về BHTG, cung cấp không chính xác thông tin về BHTG nhằm kiếm lợi bất hợp pháp. Trong trường hợp này, BHTG Việt Nam có quyền được từ chối trả tiền BHTG khi phát hiện có gian lận. Theo các tác giả, cần bổ sung quy định cấm hành vi trục lợi BHTG như cố ý chia, tách, chuyển quyền sở hữu sổ tiết kiệm để được hưởng nhiều tiền bảo hiểm hơn. Bên cạnh đó, để phù hợp với thực tiễn giải quyết khiếu nại về BHTG, đề xuất sửa đổi quy định thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu tại Luật BHTG theo hướng tăng thêm thời gian (lên 30 ngày).

Thứ ba, về tiền gửi được bảo hiểm, tiền gửi không được bảo hiểm. Hiện nay, còn nhiều quan điểm khác nhau trong việc xác định tiền gửi được bảo hiểm trong các văn bản. Do đó, cần căn cứ tính chất của thẻ ghi nợ và thẻ trả trước nêu trên để quy định phí bảo hiểm của các loại thẻ này phù hợp với quy định tại Luật BHTG hiện hành và các văn bản pháp lý liên quan. Cần có quy định cụ thể về các loại tiền gửi được bảo hiểm, tiền gửi không được bảo hiểm tại văn bản quy phạm pháp luật để triển khai, áp dụng thống nhất. Về tiền gửi không được bảo hiểm là tiền gửi tiết kiệm bắt buộc theo quy định của tổ chức tài chính vi mô: Khoản 2 Điều 4 Nghị định số 68/2013/NĐ-CP quy định: “*Tổ chức tài chính vi mô phải tham gia BHTG đối với tiền gửi của cá nhân bao gồm cả tiền gửi tự nguyện của khách hàng tài chính vi mô, trừ tiền gửi tiết kiệm bắt buộc theo quy định của tài chính vi mô*”.

Như vậy, tiền gửi tiết kiệm bắt buộc theo quy định của tổ chức tài chính vi mô là tiền gửi không được bảo hiểm. Luật BHTG năm 2012 chưa quy định hình thức tiền gửi này là tiền gửi không được bảo hiểm, do đó, cần đưa nội dung này vào quy định trong Luật BHTG để tránh cùng quy định về tiền gửi không được bảo hiểm nhưng khi thực hiện phải tham chiếu quy định ở nhiều văn bản khác nhau.

Theo các tác giả, nên sửa đổi, bổ sung Điều 18 Luật BHTG như sau: “Tiền gửi được bảo hiểm là tiền gửi bằng đồng Việt Nam của cá nhân gửi tại tổ chức tham gia BHTG dưới hình thức tiền gửi có kỳ hạn, tiền gửi không kỳ hạn, tiền gửi tiết kiệm, chứng chỉ tiền gửi, kỳ phiếu, tín phiếu, trái phiếu và các hình thức tiền gửi khác theo quy định của pháp luật, trừ các loại tiền gửi không được bảo hiểm theo quy định của Luật này”. Đồng thời bổ sung nội dung về tiền gửi không được bảo hiểm tại Điều 19 Luật BHTG năm 2012: “Tiền gửi tiết kiệm bắt buộc theo quy định của tổ chức tài chính vi mô”, là loại tiền gửi không được bảo hiểm”.

Thứ tư, về phí BHTG. BHTG Việt Nam vẫn áp dụng mức phí đồng hạng là 0,15%/năm tính trên số dư tiền gửi được bảo hiểm bình quân tại tổ chức tham gia BHTG. Để khuyến khích hoạt động của các tổ chức tham gia BHTG cũng như tạo được sự công bằng cho các chủ thể, đồng thời đảm bảo được nguồn thu quan trọng cho tổ chức BHTG Việt Nam để có nguồn vốn hoạt động, để thực hiện việc chi trả BHTG kịp thời, giảm bớt áp lực cho ngân sách nhà nước. Các tác giả kiến nghị cách tính phí BHTG như sau:

(1) cần xếp loại đối với TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam không áp dụng cho QTDND, tổ chức tài chính vi mô, ngân hàng chính sách, ngân hàng phát triển vì đó là những TCTD đặc thù;

(2) đối với QTDND được xếp hạng theo Thông tư số 42/2016/TT-NHNN;

(3) đối với tổ chức tài chính vi mô chưa có cách xếp loại nên sẽ áp dụng mức phí đồng hạng là 1,0%/năm tính trên số dư tiền gửi được bảo hiểm bình quân tại tổ chức tham gia BHTG.

Thứ năm, cần tăng khung hạn mức chi trả tiền bảo hiểm. Nâng hạn mức BHTG chính là yêu cầu thực tế và đây cũng sẽ là một bước tiến mới đáng ghi nhận về bảo đảm quyền lợi người gửi tiền tại Việt Nam⁸. Hạn mức BHTG cần có giới hạn để hạn chế rủi ro đạo đức đối với cả người gửi tiền và TCTD. Tuy nhiên, với hạn mức hiện nay (75 triệu đồng) là còn thấp so với thông lệ quốc tế. Theo nghiên cứu gần đây của IMF đối với 189 quốc gia thì hạn mức BHTG của Việt Nam tương đối thấp. Ngay trong khu vực ASEAN, sau khủng hoảng tài chính châu Á 1997-1998, các quốc gia khu vực cũng đã áp dụng hạn mức BHTG rất cao. Đã đến lúc cần cân nhắc nâng hạn mức này lên ở một chừng mực nhất định phù hợp với tình hình thực tế⁹.

Theo đó, Nhà nước cần có cơ chế đánh giá định kỳ 2 năm 1 lần hoặc ít nhất là 5 năm 1 lần kể từ ngày được điều chỉnh theo luật định đối với hạn mức BHTG và lưu ý là việc xem xét để điều chỉnh hạn mức phù hợp cần được căn cứ vào một số yếu tố về phát triển kinh tế xã hội, GDP bình quân đầu người và trong đó phải kể đến tình hình lạm phát. Tuy

8 Nguyễn Minh Long (2022), tldd, tr.5-6

9 Cấn Văn Lục (2022), “Hạn mức trả tiền bảo hiểm và ý kiến, đề xuất từ thực tiễn”, Bản tin Bảo hiểm tiền gửi (47), tr 12 - 13.

nhiên, yếu tố được coi là quan trọng hơn cả khi xác định hạn mức phù hợp chính là tỷ lệ tài khoản tiền gửi được bảo hiểm/tổng số tài khoản tiền gửi và mục tiêu đặt ra là phải đảm bảo phần lớn tài khoản tiền gửi của người gửi tiền nhỏ lẻ được bảo vệ. Qua đó bảo vệ lợi ích của người gửi tiền và góp phần xây dựng một hệ thống ngân hàng ổn định, lành mạnh thông qua việc đảm bảo phần lớn người gửi tiền được bảo hiểm đầy đủ và không có động lực rút khỏi tổ chức nhận tiền gửi, trong khi vẫn duy trì một tỷ lệ giá trị các khoản tiền gửi chưa được bảo hiểm. Cũng chính vì lý do này, số ít những người gửi tiền quy mô lớn sẽ có động lực quản lý các hoạt động mang tính rủi ro của tổ chức nhận tiền gửi, tức là hạn chế được rủi ro đạo đức.

Thứ sáu, về quy định các biện pháp chế tài mà BHTG Việt Nam có thể áp dụng đối với NHTM vi phạm các quy định về an toàn trong hoạt động ngân hàng. Để đảm bảo an toàn và sự phát triển bình thường của hệ thống tài chính - tín dụng, Luật BHTG hiện hành cần bổ sung các biện pháp chế tài theo hướng nghiêm khắc đối với các NHTM và TCTD vi phạm nghĩa vụ tham gia BHTG như vi phạm quy định về thực hiện cấp, cấp đổi, niêm yết giấy chứng nhận tham gia BHTG. Các biện pháp chế tài cũng như mức phạt tiền phải đảm bảo mang tính răn đe đối với các NHTM và TCTD vi phạm. Từ đó góp phần đảm bảo thực thi pháp luật về BHTG, bảo vệ được quyền lợi của người gửi tiền cũng như tránh tổn thất quỹ BHTG do rủi ro nhầm lẫn đối tượng tham gia BHTG.

Thứ bảy, về Chứng nhận tham gia BHTG. Luật BHTG cần có sửa đổi, bổ sung quy định về niêm yết chứng nhận tham gia BHTG theo hướng tổ chức tham gia BHTG chỉ có một điểm giao dịch đồng thời là trụ sở chính được niêm yết Chứng nhận tham gia BHTG thay cho bản sao, đồng thời bổ

sung quy định khái niệm điểm giao dịch để đảm bảo rõ ràng. Bên cạnh đó, bổ sung quy định về sửa đổi, bổ sung, cấp lại Chứng nhận tham gia BHTG khi tổ chức tham gia BHTG có sự thay đổi thông tin về Chứng nhận tham gia BHTG hoặc khi tổ chức BHTG thay đổi mẫu Chứng nhận tham gia BHTG. Sửa đổi quy định về thời hạn cấp, cấp lại Chứng nhận tham gia BHTG để đảm bảo thời gian BHTG xử lý hồ sơ theo quy định. Đồng thời, bổ sung quy định về thủ tục cấp bản sao Chứng nhận tham gia BHTG của BHTG Việt Nam.

3. Kết luận

Luật BHTG năm 2012 chưa được sửa đổi, bổ sung, thiếu sự đồng bộ với hệ thống cơ chế chính sách cũng như phù hợp với thực tế đã trở thành một điểm nghẽn trên cả một bức tranh tươi sáng. Việc này càng kéo dài sẽ càng làm chậm tiến độ BHTG Việt Nam tham gia sâu hơn vào quá trình tái cơ cấu các TCTD. Bên cạnh đó, khuôn khổ cơ chế chính sách không đồng nhất cũng sẽ gây hạn chế tới hiệu quả hoạt động của tổ chức BHTG.

Việc xây dựng và hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động BHTG; sửa đổi, bổ sung Luật BHTG là một yêu cầu khách quan nhằm phát triển thị trường tài chính lành mạnh trên cơ sở bảo vệ lợi ích của người gửi tiền, tạo môi trường pháp lý cho thị trường tài chính nói chung, thị trường tiền tệ nói riêng phát triển an toàn, bền vững. Để việc sửa đổi, bổ sung Luật BHTG bảo đảm tính ổn định, thống nhất và có hiệu lực thực thi thì cần bám sát, cụ thể hóa chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước về BHTG và về vấn đề cơ cấu lại TCTD yếu kém. Tạo dựng hành lang pháp lý thông thoáng, rõ ràng cho hoạt động BHTG, phù hợp với thông lệ quốc tế, nâng cao vị thế và vai trò giúp BHTG Việt Nam ■

ĐÁNH THUẾ ĐỐI VỚI DỊCH VỤ XUẤT KHẨU TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT THUẾ GIÁ TRỊ GIA TĂNG (SỬA ĐỔI)

Phan Thị Hương Vũ

ThS. Chi cục thuế quận Bình Thạnh, Cục thuế TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Thuế giá trị gia tăng (GTGT), cung ứng dịch vụ, dịch vụ xuất khẩu, thuế suất 0%, địa điểm tiêu dùng dịch vụ.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 06/05/2023

Phản biện: 16/05/2023

Duyệt bài: 22/06/2023

Article Information

Keywords: Value added tax (VAT), service provision, export services, tax rate of zero percent; service consumption locations.

Article History:

Received: 06 May 2023

Peer Reviewed: 16 May 2023

Approved: 22 Jun 2023

1. Nội dung tại Tờ trình của Bộ Tài chính

Hiện nay, Bộ Tài chính đang đề nghị xây dựng Dự án Luật thuế Giá trị gia tăng (sửa đổi)¹. Trong đó, vấn đề sửa đổi quy định về thuế suất đối với dịch vụ xuất khẩu (cụ thể là về đánh thuế giá trị gia tăng đối với dịch vụ xuất khẩu so với quy định hiện nay, thì dịch vụ xuất khẩu được hưởng thuế suất thuế giá trị gia tăng 0%) là một vấn đề còn cần phải nghiên cứu kỹ càng.

Tóm tắt:

Dự án Luật thuế Giá trị gia tăng (sửa đổi) của Bộ Tài chính đề cập đến việc đánh thuế đối với dịch vụ xuất khẩu. Trong bài viết này, tác giả trình bày những bất cập về mặt quản lý kinh tế vĩ mô và về mặt lập pháp nếu dịch vụ xuất khẩu bị đánh thuế thay vì đang được hưởng thuế suất 0% như hiện nay, đồng thời kiến nghị giải pháp cho Việt Nam dựa trên các hướng dẫn của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD).

Abstract:

The bill of Law on Value Added Tax (amendment) drafted by the Ministry of Finance regulates the imposition of tax on exported services. Within this article, the author presents the inadequacies in terms of macroeconomic management and legislation if exported services are taxed instead of being entitled to the current tax rate of zero percent; concurrently proposing solutions for Vietnam based on the guidelines of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

Theo Tờ trình của Bộ Tài chính thì: “2.4. *Chính sách 4:* Sửa đổi để đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế và xu hướng phát triển (...).

Giải pháp

Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung quy định tại Điều 8 Luật thuế GTGT để *sửa đổi, bổ sung quy định về thuế suất đối với dịch vụ xuất khẩu* để tránh vướng mắc trong thực hiện; nghiên cứu áp dụng mức thuế suất phổ thông phù hợp.

¹ <https://chinhphu.vn/du-thao-vbqpp/de-nghi-xay-dung-du-an-luat-thue-gia-tri-gia-tang-sua-doi-5481>.

Lý do lựa chọn giải pháp

Luật thuế GTGT hiện hành quy định mức thuế suất 0% áp dụng đối với dịch vụ xuất khẩu. Tuy nhiên, *do dịch vụ có tính vô hình nên trong quá trình thực hiện đã phát sinh vướng mắc trong việc xác định dịch vụ xuất khẩu*, gây khó khăn cho cả cơ quan thuế và người nộp thuế. Theo đó, cần nghiên cứu sửa đổi quy định về dịch vụ xuất khẩu để tránh vướng mắc trong thực hiện”.

2. Vấn đề bất cập

Giải pháp đánh thuế đối với dịch vụ xuất khẩu sẽ gây ra 02 sai lầm nghiêm trọng về mặt quản lý kinh tế vĩ mô và về mặt lập pháp như sau:

2.1. Về mặt quản lý kinh tế vĩ mô

Xuất khẩu là thành phần quan trọng đóng góp vào Tổng sản phẩm quốc nội (GDP) của Việt Nam. Chính sách của Nhà nước ta nhiều năm qua đều chủ trương phát triển kinh tế định hướng xuất khẩu, nhiều năm liền Việt Nam đều nằm trong nhóm các quốc gia xuất siêu và được hưởng nhiều lợi ích từ tự do hóa thương mại toàn cầu. Xuất khẩu gồm 2 thành phần chính là: xuất khẩu hàng hóa và xuất khẩu dịch vụ. Trong đó, xu hướng của các quốc gia phát triển là tăng cường xuất khẩu dịch vụ vì dịch vụ là nhóm ngành tạo ra giá trị gia tăng cao hơn so với hàng hóa, dịch vụ là ngành công nghiệp không khói bụi, không gây ô nhiễm môi trường, và không làm cạn kiệt tài nguyên khoáng sản mà lại phát huy được tài nguyên con người - nhân tố quan trọng nhất của ngành dịch vụ. Ngoài các nước phát triển ở châu Âu và Bắc Mỹ, một số quốc gia như Singapore, Hong Kong, Arab Saudi là các điển hình của các nền kinh tế phát triển dựa vào xuất khẩu các dịch vụ như tài chính, trung gian thương mại, vận tải, giáo dục, y tế, giải trí... Vì vậy, ở góc độ quản lý kinh

tế vĩ mô, việc nâng cao tỷ trọng xuất khẩu dịch vụ của đất nước là xu hướng tất yếu để đạt mục tiêu phát triển bền vững.

Việc áp dụng thuế suất GTGT đối với dịch vụ xuất khẩu tương đương với một biện pháp hạn chế xuất khẩu bằng thuế quan, làm cho dịch vụ xuất khẩu của Việt Nam có giá cao hơn đối với khách hàng nước ngoài, kết quả là giảm năng lực cạnh tranh của Việt Nam và giảm xuất khẩu dịch vụ của Việt Nam ra nước ngoài. Trong bối cảnh các quốc gia trên thế giới thậm chí còn trợ cấp cho xuất khẩu, phá giá nội tệ để làm tăng năng lực cạnh tranh xuất khẩu của quốc gia, thì Dự thảo lại đề xuất phương án đánh thuế đối với dịch vụ xuất khẩu sẽ làm giảm năng lực xuất khẩu của Việt Nam. Đề xuất này là không phù hợp với đường lối phát triển kinh tế của đất nước, tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế và làm giảm năng lực cạnh tranh quốc gia của Việt Nam so với các nước trên thế giới.

2.2. Về mặt lập pháp

Việc thu thuế GTGT đối với dịch vụ xuất khẩu sẽ dẫn đến thuế chồng thuế, qua đó làm cho dịch vụ xuất khẩu của Việt Nam có giá đắt hơn vì bị đánh thuế GTGT hai lần (vừa chịu thuế GTGT tại Việt Nam, vừa chịu thuế GTGT tại nước nhập khẩu dịch vụ), và làm mất đi “tính trung lập” (neutrality) của thuế GTGT như sẽ được phân tích cụ thể dưới đây.

Thuế GTGT là một loại thuế tiêu dùng với mục đích bao trùm là đánh thuế trên diện rộng đối với tiêu dùng, được hiểu là tiêu dùng cuối cùng bởi các hộ gia đình. Mặc dù mục đích của thuế GTGT là đánh thuế đối với người tiêu dùng cuối cùng của hàng hóa, dịch vụ, nhưng người nộp thuế GTGT lại là nhà cung cấp mà không phải là người tiêu dùng. Tuy vậy, về nguyên tắc,

người tiêu dùng là người chi trả cuối cùng cho thuế GTGT vì tiền thuế được bao gồm trong giá hàng hóa, dịch vụ mà họ mua.

Về cách thức thu thuế: Đúng như tên gọi, thuế GTGT được nộp tính trên giá trị gia tăng tạo ra ở mỗi khâu của chuỗi cung ứng thông qua phương pháp tính: thuế GTGT phải nộp bằng số chênh lệch giữa thuế GTGT đầu ra và thuế GTGT đầu vào được khấu trừ. Về nguyên tắc, tổng số thuế GTGT tích lũy của tất cả các khâu từ sản xuất cho đến phân phối hàng hóa, dịch vụ sẽ bằng với số thuế GTGT mà người tiêu dùng cuối cùng chi trả trên hóa đơn mua hàng hóa, dịch vụ.

Trong thương mại quốc tế, việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ liên quan đến ít nhất 2 khu vực tài phán khác nhau (nước xuất khẩu và nước nhập khẩu), 2 nguyên tắc pháp lý cơ bản được đề xuất để xác định quyền đánh thuế là: nguyên tắc “xuất xứ” và nguyên tắc “điểm đến”².

Theo nguyên tắc “điểm đến”, thuế được đánh vào tiêu dùng cuối cùng phát sinh trong lãnh thổ tài phán thu thuế, nói cách khác: mỗi khu vực tài phán chỉ đánh thuế đối với hàng hóa, dịch vụ được xác định là tiêu dùng tại lãnh thổ tài phán đó, bao gồm hàng hóa, dịch vụ nhập khẩu và hàng hóa, dịch vụ cung cấp trong nội địa, mà không đánh thuế, và cho phép hoàn thuế đầu vào đối với hàng hóa, dịch vụ được xác định là tiêu dùng ngoài lãnh thổ tài phán đó (hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu), thường được gọi bằng thuật ngữ “không có thuế GTGT”, hoặc “thuế suất 0%”. Áp dụng nguyên tắc “điểm đến” đối với thuế GTGT đảm bảo “tính trung lập” trong thương mại quốc tế, bởi vì nguyên tắc này không tạo ra lợi thế từ việc mua hàng hóa, dịch vụ từ khu vực

tài phán có thuế thấp hoặc không có thuế so với khu vực tài phán có thuế cao, qua đó bóp méo cán cân ngoại thương hoặc thành phần xuất khẩu của một quốc gia. Nguyên tắc “điểm đến” phù hợp với mục đích của thuế GTGT là thuế đánh vào tiêu dùng, nó đảm bảo rằng thuế GTGT tích lũy trong hàng hóa, dịch vụ được nộp toàn bộ tại quốc gia mà hàng hóa, dịch vụ đó được tiêu dùng cuối cùng.

Ngược lại, theo nguyên tắc xuất xứ, mỗi khu vực tài phán sẽ đánh thuế GTGT trên giá trị gia tăng tạo ra trên lãnh thổ của mình. Theo nguyên tắc “xuất xứ”, các khu vực tài phán xuất khẩu sẽ đánh thuế hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu như đối với hàng hóa, dịch vụ cung cấp trong nội địa, trong khi khu vực tài phán nhập khẩu sẽ cho phép khấu trừ thuế GTGT của hàng hóa, dịch vụ nhập khẩu theo tỷ lệ mà pháp luật nước nhập khẩu quy định đối với hàng hóa, dịch vụ tương tự nếu được cung cấp trong nội địa. Phương pháp này đi ngược lại với các đặc trưng cốt lõi của thuế tiêu dùng, bởi vì khu vực tài phán nơi diễn ra hành vi tiêu dùng cuối cùng không nhận được toàn bộ tiền thuế GTGT tích lũy của hàng hóa, dịch vụ đó mà chỉ nhận được khoản thuế tính trên giá trị gia tăng của hàng hóa, dịch vụ tạo ra tại nơi nhập khẩu. Ngoài ra, khi các quốc gia áp dụng thuế suất GTGT khác nhau thì áp dụng nguyên tắc “xuất xứ” có thể ảnh hưởng đến cấu trúc kinh tế hoặc cấu trúc địa lý của chuỗi giá trị và làm suy yếu “tính trung lập” trong thương mại quốc tế, bởi vì hàng hóa, dịch vụ từ các quốc gia có thuế suất GTGT thấp hoặc không thu thuế GTGT sẽ có lợi thế so với hàng hóa, dịch vụ từ các quốc gia có thuế suất GTGT cao hơn do khác biệt về thuế suất GTGT.

2 OECD (2015), “Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report”.

Vì vậy, nguyên tắc “điểm đến” (với thuế tích lũy thuộc về quốc gia cuối cùng tiêu dùng hàng hóa, dịch vụ) được đồng thuận rộng rãi và được áp dụng phổ biến hơn nguyên tắc “xuất xứ” cả về lý thuyết và thực tiễn. Trên thực tế, nguyên tắc “điểm đến” đã trở thành chuẩn mực quốc tế và được Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) thừa nhận. Chú thích 1 của Hiệp định về trợ cấp và các biện pháp đối kháng của WTO quy định:

“...việc miễn thuế xuất khẩu hay các loại thuế khác cho một sản phẩm xuất khẩu so với các sản phẩm tương tự tiêu dùng trong nước, hoặc giảm thuế với số tiền không vượt quá khoản thuế tích lũy của sản phẩm đó, sẽ không được coi là một khoản trợ cấp”.

Pháp luật thuế GTGT hiện hành của Việt Nam được xây dựng trên nguyên tắc “điểm đến”, cụ thể:

- Đánh thuế GTGT đối với hàng nhập khẩu như đối với hàng được sản xuất trong nước; thu thuế GTGT đối với dịch vụ mua của nước ngoài nhưng phục vụ cho sản xuất, kinh doanh và tiêu dùng tại Việt Nam thông qua chính sách thuế nhà thầu;

- Áp dụng thuế suất 0% đối với hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu, được khấu trừ đầu vào và được hoàn thuế.

Đề xuất thu thuế GTGT đối với dịch vụ xuất khẩu sẽ làm phá vỡ nguyên tắc “điểm đến” của thuế GTGT mà Việt Nam đang áp dụng vì:

- Dịch vụ mua của nước ngoài (dịch vụ nhập khẩu) vẫn bị đánh thuế tại Việt Nam theo quy định đối với thuế nhà thầu phù hợp với nguyên tắc “điểm đến”.

- Dịch vụ xuất khẩu bị đánh thuế tại Việt Nam theo đề xuất của Bộ Tài chính tương đồng với nguyên tắc “xuất xứ” (origin rule).

Như vậy, Việt Nam sẽ áp dụng đồng thời cả 2 nguyên tắc: nguyên tắc “xuất xứ” và nguyên tắc “điểm đến”, để đánh thuế đối với dịch vụ trong thương mại quốc tế, đây là sự không nhất quán trong lập pháp, hệ quả là thuế chồng thuế, vì tại nước ngoài, dịch vụ nhập khẩu từ Việt Nam tiếp tục bị đánh thuế GTGT theo nguyên tắc “điểm đến” là nguyên tắc mà đa phần các quốc gia trên thế giới hiện nay đang áp dụng. Kết quả là dịch vụ của Việt Nam trở nên đắt hơn do phải gánh chịu 2 lần thuế GTGT, làm giảm khả năng cạnh tranh của Việt Nam so với các nước khác.

3. Đề xuất

Với những bất cập đã chỉ ra, tác giả đề xuất giữ nguyên quy định dịch vụ xuất khẩu được áp dụng thuế suất GTGT 0% và nhất quán áp dụng nguyên tắc “điểm đến” trong xây dựng pháp luật thuế GTGT phù hợp với nguyên tắc thông dụng được thế giới thừa nhận và áp dụng rộng rãi.

Tuy vậy, như đã được Bộ Tài chính chỉ ra tại Tờ trình: hiện nay việc áp dụng thuế suất GTGT 0% đối với dịch vụ xuất khẩu gặp vướng mắc vì nhiều trường hợp rất khó khăn trong việc xác định dịch vụ được tiêu dùng tại Việt Nam hay tại nước ngoài? Vì không có tiêu chí cụ thể nên một số trường hợp người nộp thuế bị truy thu thuế GTGT đối với dịch vụ xuất khẩu do cơ quan thuế xác định lại dịch vụ không được áp dụng thuế suất 0%.

Trước thực tế này, tác giả nhận thấy *điểm mấu chốt cần khắc phục là phải ban hành các tiêu chí để xác định địa điểm tiêu dùng dịch vụ*, vì từ trước đến nay, chưa có bất kỳ hướng dẫn chính thức và thống nhất nào về vấn đề này nên mới xảy ra vướng mắc trong thực hiện. Cụ thể, tác giả đề xuất tiếp thu các hướng dẫn của Tổ chức Hợp

tác và Phát triển kinh tế (OECD) về thuế GTGT đối với dịch vụ và hàng hóa vô hình trong thương mại quốc tế³. Hướng dẫn này được đưa ra trên cơ sở áp dụng nguyên tắc “điểm đến” với mục tiêu nhằm đảm bảo “tính trung lập” của thuế GTGT trong thương mại quốc tế.

3.1. Tiền đề của các hướng dẫn của OECD

Khi áp dụng nguyên tắc “điểm đến” trong thương mại quốc tế thì khu vực tài phán tiêu dùng chính là khu vực tài phán có quyền đánh thuế GTGT. Đối với hàng hóa hữu hình, có thể dễ dàng xác định khu vực tài phán tiêu dùng vì có cơ chế kiểm soát tại biên giới. Tuy nhiên, dịch vụ và hàng hóa vô hình không thể kiểm soát bằng các biện pháp kiểm soát biên giới như đối với hàng hóa; vì vậy, cần phải có cơ chế để xác định khu vực tài phán tiêu dùng bằng cách liên kết hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hóa vô hình đến khu vực tài phán mà tại đó hành vi tiêu dùng cuối cùng được kỳ vọng là sẽ diễn ra.

OECD tiếp cận khu vực tài phán tiêu dùng (là khu vực tài phán có quyền đánh thuế GTGT) căn cứ theo từng hình thức cung cấp dịch vụ và hàng hóa vô hình như sau:

- B2C (business-to-consumer: cơ sở kinh doanh và người tiêu dùng): Ở hình thức này, khách hàng là người cuối cùng tiêu dùng dịch vụ và hàng hóa vô hình. Vì vậy, đánh thuế trong hình thức B2C là việc áp đặt gánh nặng thuế cuối cùng cho dịch vụ và hàng hóa vô hình đó. Mục đích nổi bật của nguyên tắc xác định địa điểm đánh thuế trong hình thức B2C là nhằm *dự đoán* địa điểm mà hành vi tiêu dùng cuối cùng

có khả năng xảy ra căn cứ theo những ràng buộc thực tiễn.

- B2B (business-to-business: cơ sở kinh doanh và cơ sở kinh doanh): Ở hình thức này, khách hàng là cơ sở kinh doanh, nên không phải là người tiêu dùng cuối cùng của dịch vụ và hàng hóa vô hình. Đánh thuế trong hình thức B2B đơn thuần chỉ là một phương tiện để đạt đến mục tiêu cuối cùng của thuế GTGT là để đánh thuế đối với tiêu dùng cuối cùng, gánh nặng về thuế GTGT không phải thuộc về cơ sở kinh doanh. Do đó, các hướng dẫn của OECD đối với thương mại theo hình thức B2B chú trọng vào không chỉ địa điểm mà khách hàng kinh doanh sẽ sử dụng dịch vụ và hàng hóa vô hình để tạo ra hàng hóa, dịch vụ đầu ra mà người tiêu dùng cuối cùng sẽ mua, mà còn chú trọng vào việc tạo thuận lợi cho dòng chảy của gánh nặng thuế đến người tiêu dùng cuối cùng trong khi vẫn giữ vững “tính trung lập” trong hệ thống thuế GTGT.

Mục tiêu mà OECD hướng đến khi xác định khu vực tài phán đánh thuế là nhằm đảm bảo: “tính trung lập” trong thương mại quốc tế; đơn giản trong việc tuân thủ; rõ ràng và tính chắc chắn; tối thiểu hóa chi phí tuân thủ; hạn chế trốn thuế và tránh thuế.

OECD cũng nhấn mạnh rằng, về lý thuyết, nguyên tắc xác định địa điểm đánh thuế hướng đến mục tiêu xác định địa điểm tiêu dùng thực tế của cơ sở kinh doanh (trong trường hợp B2B) và địa điểm tiêu dùng cuối cùng thực tế của người tiêu dùng (trong trường hợp B2C). Nhưng OECD thừa nhận rằng, việc áp dụng các nguyên tắc xác định địa điểm tiêu dùng trong thực tế hiếm khi nhằm mục đích xác định địa điểm diễn ra hành vi sử dụng thực tế hoặc tiêu dùng

³ OECD (2022), “Recommendation of the Council on the Application of Value Added Tax/ Goods and Services Tax to the International Trade in Services and Intangibles”.

cuối cùng. Hệ quả này phát sinh từ nguyên tắc thuế GTGT phát sinh cùng thời điểm hoặc trước thời điểm mà hàng hóa, dịch vụ sẵn sàng cho việc sử dụng (của cơ sở kinh doanh) hoặc tiêu dùng cuối cùng (của người tiêu dùng). Trong hầu hết các trường hợp, tại thời điểm phát sinh nghĩa vụ thuế GTGT, người cung cấp hàng hóa, dịch vụ không được biết hoặc không có khả năng xác minh địa điểm thực tế mà cơ sở kinh doanh sẽ sử dụng hoặc người tiêu dùng cuối cùng sẽ tiêu dùng hàng hóa, dịch vụ đó. Vì vậy, các hệ thống thuế GTGT thông thường phải sử dụng các địa điểm đại diện (*proxy*) cho địa điểm diễn ra việc sử dụng của cơ sở kinh doanh hoặc địa điểm tiêu dùng cuối cùng của người tiêu dùng để xác định là khu vực tài phán có quyền đánh thuế, được dựa trên những đặc điểm đã được biết hoặc có thể biết được tại thời điểm mà nghĩa vụ thuế phát sinh.

3.2. Các hướng dẫn cụ thể của OECD về xác định địa điểm đánh thuế đối với thương mại quốc tế về dịch vụ và hàng hóa vô hình theo nguyên tắc “điểm đến”

a) Nguyên tắc chung:

Hướng dẫn 1: Với mục đích đối với các khoản thuế tiêu dùng, dịch vụ và hàng hóa vô hình được mua bán trong thương mại quốc tế sẽ bị đánh thuế theo quy tắc *thẩm quyền tài phán* (tức thẩm quyền đánh thuế GTGT) tại nơi tiêu dùng.

Nhận xét: Áp dụng quy tắc “thẩm quyền tài phán tại nơi tiêu dùng” để đánh thuế có nghĩa là khu vực tài phán có quyền đánh thuế GTGT là khu vực tài phán diễn ra việc tiêu dùng dịch vụ và hàng hóa vô hình. Như vậy, khu vực tài phán không diễn ra việc tiêu dùng sẽ không đánh thuế GTGT đối với dịch vụ và hàng hóa vô hình.

b) Nguyên tắc chung đối với hình thức B2B:

- Nguyên tắc chung:

Hướng dẫn 2: Khi áp dụng Hướng dẫn 1, đối với cung cấp dịch vụ và hàng hóa vô hình trong thương mại quốc tế theo hình thức B2B, khu vực tài phán có quyền đánh thuế là tại địa điểm đặt trụ sở của khách hàng.

Trong hầu hết các trường hợp, cơ sở kinh doanh mua dịch vụ và hàng hóa vô hình từ khu vực tài phán khác để nhằm mục đích phục vụ cho hoạt động kinh doanh của mình. Vì vậy, địa điểm đặt trụ sở của khách hàng là một đại diện thích hợp cho địa điểm mà cơ sở kinh doanh sử dụng dịch vụ và hàng hóa vô hình, đồng thời đạt được “tính trung lập” của thuế GTGT khi áp dụng nguyên tắc “điểm đến”.

Nhận xét: Đối với cung cấp dịch vụ và hàng hóa vô hình theo hình thức B2B thì khu vực tài phán nơi đặt trụ sở của khách hàng có quyền đánh thuế; nhà cung cấp không phải nộp thuế GTGT đồng thời được khấu trừ toàn bộ thuế GTGT đầu vào của dịch vụ và hàng hóa vô hình.

- Nguyên tắc xác định địa điểm đặt trụ sở của khách hàng:

Hướng dẫn 3: Khi áp dụng Hướng dẫn 2, danh tính khách hàng thường được xác định bởi các thông tin tham chiếu tại thỏa thuận (hợp đồng) kinh tế.

Nhận xét: Việc xác định trụ sở của khách hàng là ở nước ngoài hay ở Việt Nam căn cứ theo thông tin thể hiện tại thỏa thuận (hợp đồng) kinh tế, là thông tin mà người cung cấp đã biết hoặc có thể biết được tại thời điểm cung cấp dịch vụ và hàng hóa vô hình. Tiêu chí này đảm bảo được các mục tiêu: rõ ràng và tính

chắc chắn, tối thiểu hóa chi phí tuân thủ của người nộp thuế.

Hướng dẫn 4: Khi áp dụng Hướng dẫn 2, khi khách hàng có trụ sở tại nhiều hơn một khu vực tài phán, quyền đánh thuế thuộc về (các) khu vực tài phán đặt (các) trụ sở có sử dụng dịch vụ hoặc hàng hóa vô hình.

c) Nguyên tắc chung đối với hình thức B2C:

- Tiên đề của các nguyên tắc xác định địa điểm đánh thuế đối với hình thức B2C:

Việc áp dụng nguyên tắc khu vực tài phán tiêu dùng trong hình thức B2C nhằm đảm bảo rằng thuế GTGT chỉ được đánh tại khu vực tài phán phát sinh việc tiêu dùng cuối cùng của dịch vụ và hàng hóa vô hình và tiền thuế GTGT cuối cùng sẽ do người tiêu dùng cuối cùng chi trả. Theo đó, mục tiêu cơ bản của nguyên tắc xác định địa điểm đánh thuế trong hình thức B2C là nhằm dự đoán, với mức độ chính xác thích hợp, địa điểm mà dịch vụ và hàng hóa vô hình có khả năng sẽ được tiêu dùng trong khi có xem xét đến các ràng buộc thực tiễn, lý tưởng nhất là nguyên tắc về địa điểm đánh thuế phải đơn giản và thực tế cho việc hiểu và áp dụng của người nộp thuế, khách hàng và cơ quan thuế.

Đối với các dịch vụ và hàng hóa vô hình mà việc tiêu dùng không nhất thiết có mối liên hệ với địa điểm dịch vụ được thực hiện và địa điểm hiện diện của cá nhân trực tiếp thực hiện dịch vụ, thì địa điểm cư trú thường xuyên của khách hàng là phương pháp phù hợp nhất để xác định địa điểm đánh thuế trong hình thức B2C. Điều này dựa trên giả định là người tiêu dùng cuối cùng thường tiêu dùng dịch vụ và hàng hóa vô hình tại khu vực tài phán họ có nơi cư trú thường xuyên, và điều này cũng có liên quan đến

một địa điểm có thể dễ dàng xác định. Nguyên tắc này cũng đảm bảo rằng dịch vụ và hàng hóa vô hình được cung cấp từ nhà cung cấp nước ngoài cũng bị đánh thuế cùng cơ sở với nhà cung cấp trong nước, đảm bảo “tính trung lập” của thuế GTGT trong thương mại quốc tế.

Với nền tảng này, hai nguyên tắc cơ bản được OECD đề xuất để xác định địa điểm đánh thuế đối với cung cấp dịch vụ và hàng hóa vô hình theo hình thức B2C như sau:

- Đối với những dịch vụ và hàng hóa vô hình được thực hiện bằng phương thức vật lý tại một địa điểm có thể dễ dàng xác định và thường được tiêu dùng cùng thời điểm và địa điểm thực hiện với sự hiện diện của cả người thực hiện việc cung cấp và người tiêu dùng (được gọi là hình thức cung cấp “tại chỗ” (on-the-spot)) thì địa điểm đánh thuế là địa điểm thực hiện (Hướng dẫn 5).

- Đối với những dịch vụ và hàng hóa vô hình không thuộc trường hợp trên thì địa điểm đánh thuế là địa điểm cư trú thường xuyên của khách hàng (Hướng dẫn 6).

- Các nguyên tắc cụ thể:

Hướng dẫn 5: Khi áp dụng Hướng dẫn 1 đối với hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hóa vô hình theo hình thức B2C, khu vực tài phán tại đó hoạt động cung cấp được thực hiện theo phương thức vật lý sẽ có quyền đánh thuế đối với hoạt động cung cấp các dịch vụ và hàng hóa vô hình mà:

(i) được thực hiện tại một địa điểm có thể xác định một cách dễ dàng, và

(ii) thường được tiêu dùng cùng thời điểm và cùng địa điểm với nơi mà hoạt động cung cấp được thực hiện theo phương thức vật lý, và

(iii) thường cần đến sự hiện diện về mặt vật lý của người thực hiện hoạt động cung

cấp và người tiêu dùng dịch vụ hoặc hàng hóa vô hình cùng thời điểm và cùng địa điểm mà hoạt động cung cấp dịch vụ hoặc hàng hóa vô hình đó được thực hiện theo phương thức vật lý.

Nhận xét: Hướng dẫn 5 về cơ bản hướng đến các dịch vụ và hàng hóa vô hình đặc thù phải được tiêu dùng tại cùng thời điểm và địa điểm mà nó được thực hiện, mà không phải hướng đến các dịch vụ và hàng hóa vô hình có thể được cung cấp từ xa hoặc có thể được tiêu dùng tại thời điểm và địa điểm khác với địa điểm thực hiện. Ví dụ như các dịch vụ được thực hiện bằng phương thức vật lý trên con người (như: dịch vụ cắt tóc, massage, chăm sóc sắc đẹp, vật lý trị liệu); dịch vụ lưu trú; nhà hàng ăn uống; vé vào rạp chiếu phim, biểu diễn sân khấu, hội chợ, bảo tàng, triển lãm, đi xe; tham dự các cuộc thi đấu thể thao. Việc tiêu dùng cuối cùng các dịch vụ và hàng hóa vô hình này thường cần đến sự hiện diện của cả người thực hiện dịch vụ và người tiêu dùng. Hệ quả của việc áp dụng Hướng dẫn 5 là phân bổ quyền đánh thuế cho khu vực tài phán mà khách hàng cuối cùng hiện diện khi tiêu dùng dịch vụ và hàng hóa vô hình, cũng là địa điểm hiện diện của người thực hiện việc cung cấp dịch vụ và hàng hóa vô hình khi việc tiêu dùng cuối cùng được diễn ra.

Dịch vụ và hàng hóa vô hình có thể được cung cấp “tại chỗ” cho cả cơ sở kinh doanh và người tiêu dùng. Vì vậy, hướng dẫn này có thể được xem xét để áp dụng cho hình thức B2B.

Hướng dẫn 6: Khi áp dụng Hướng dẫn 1, khu vực tài phán tại đó khách hàng có nơi cư trú thường xuyên có quyền đánh thuế đối với hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hóa vô hình theo hình thức B2C (business-to-consumer) đối với các hoạt động cung

cấp dịch vụ và hàng hóa vô hình khác với trường hợp nêu tại Hướng dẫn 5.

Nhận xét: Hướng dẫn này được áp dụng với các dịch vụ và hàng hóa vô hình còn lại không thuộc Hướng dẫn 5 (tức là không phải trường hợp cung ứng “tại chỗ”). Ví dụ như: dịch vụ cố vấn, tư vấn pháp lý, kế toán; dịch vụ tài chính và bảo hiểm; dịch vụ viễn thông và phát thanh truyền hình; cung cấp phần mềm và bảo trì phần mềm trực tuyến; cung cấp nội dung số trực tuyến (phim ảnh, chương trình truyền hình, âm nhạc...); lưu trữ số; trò chơi điện tử trực tuyến.

Hướng dẫn 7: Quyền đánh thuế đối với dịch vụ và hàng hóa vô hình được mua bán trong thương mại quốc tế cung cấp giữa các cơ sở kinh doanh có thể được phân bổ theo địa điểm đại diện khác không phải là trụ sở của khách hàng như được chỉ định tại Hướng dẫn 2 khi cả 2 điều kiện dưới đây đồng thời được thỏa mãn:

(i) Việc phân bổ quyền đánh thuế tham chiếu đến trụ sở của khách hàng không dẫn đến một kết quả thích hợp khi được xem xét dưới các điều kiện sau:

- Tính trung lập
- Tính hữu hiệu về tuân thủ và quản lý hành chính
- Tính chắc chắn và đơn giản hóa
- Tính hiệu quả
- Tính công bằng

(ii) Địa điểm đại diện khác sẽ dẫn đến một kết quả tốt hơn đáng kể so với trụ sở của khách hàng khi được xem xét dưới cùng điều kiện.

Tương tự, quyền đánh thuế đối với hoạt động cung cấp dịch vụ hoặc hàng hóa vô hình trong thương mại quốc tế theo hình thức B2C (business-to-consumer) có thể

được phân bổ theo địa điểm đại diện khác không phải là địa điểm thực hiện được chỉ định tại Hướng dẫn 5 và nơi cư trú thường xuyên của khách hàng được chỉ định tại Hướng dẫn 6 khi cả 2 điều kiện a và b nêu trên được đáp ứng đồng thời.

Nhận xét: Hướng dẫn 7 đưa ra một số tiêu chí cần xem xét khi xác định địa điểm đánh thuế gồm: tính trung lập; Tính hữu hiệu về tuân thủ và quản lý hành chính; Tính chắc chắn và đơn giản hóa; Tính hiệu quả; Tính công bằng. Trong trường hợp này nếu địa điểm xác định theo các Hướng dẫn 2, Hướng dẫn 5 và Hướng dẫn 6 không đưa đến một kết quả thích hợp thì có thể căn cứ vào một địa điểm đại diện khác để xác định địa điểm đánh thuế nếu có thể xác định được một địa điểm đại diện khác tốt hơn đáng kể khi xem xét đến các tiêu chí này.

Hướng dẫn 8: Đối với hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hóa vô hình trong thương mại quốc tế có liên quan trực tiếp đến bất động sản, quyền đánh thuế có thể được phân bổ cho khu vực tài phán tại đó có bất động sản.

Nhận xét: Đối với các dịch vụ cung cấp cho khách hàng nước ngoài liên quan trực tiếp đến bất động sản thì địa điểm đánh thuế có thể được phân bổ cho khu vực tài phán có bất động sản.

3.3. Tham khảo cho Việt Nam khi vận dụng hướng dẫn của OECD về khu vực tài phán có quyền đánh thuế

- Trường hợp khu vực tài phán có quyền đánh thuế (tức là khu vực tài phán tiêu dùng dịch vụ và hàng hóa vô hình) được xác định là ngoài Việt Nam: Áp dụng thuế suất 0% đối với dịch vụ xuất khẩu vì dịch vụ được coi là tiêu dùng ngoài Việt Nam.

- Trường hợp khu vực tài phán có quyền đánh thuế (tức là khu vực tài phán tiêu dùng

dịch vụ và hàng hóa vô hình) là tại Việt Nam: Không áp dụng thuế suất GTGT 0% đối với dịch vụ xuất khẩu mà thu thuế theo thuế suất tương ứng với dịch vụ tương tự cung cấp trong nội địa vì dịch vụ được coi là tiêu dùng tại Việt Nam.

3.4. Đề xuất cụ thể về quy định áp dụng thuế suất 0% đối với dịch vụ xuất khẩu

Thứ nhất, đề xuất giữ nguyên quy định hiện hành của Luật thuế GTGT áp dụng thuế suất 0% đối với dịch vụ xuất khẩu. Trong đó, dịch vụ xuất khẩu là dịch vụ được tiêu dùng ở ngoài Việt Nam.

Thứ hai, đề nghị hướng dẫn cụ thể việc xác định dịch vụ được tiêu dùng ở ngoài Việt Nam như sau:

(i) Nguyên tắc chung: Dịch vụ được xác định là tiêu dùng tại nước ngoài nếu khách hàng có trụ sở tại nước ngoài (trường hợp khách hàng là tổ chức, cá nhân kinh doanh) hoặc khách hàng có nơi cư trú thường xuyên tại nước ngoài (trường hợp khách hàng là tổ chức, cá nhân không kinh doanh).

- Việc xác định tổ chức, cá nhân nước ngoài là tổ chức, cá nhân kinh doanh hay không kinh doanh có thể căn cứ vào: thông tin về số đăng ký kinh doanh, mã số thuế GTGT, mã số thuế của khách hàng, số đăng ký thương mại, hoặc thông tin tương tự).

- Dịch vụ áp dụng thuế suất 0% không bao gồm giá trị dịch vụ được cung cấp cho khách hàng là tổ chức, cá nhân kinh doanh nước ngoài để sử dụng cho trụ sở tại Việt Nam của bên nước ngoài.

(ii) Các trường hợp đặc biệt không áp dụng thuế suất 0%:

- Đối với các dịch vụ cung cấp cho khách hàng nước ngoài mà theo tính chất của dịch vụ, việc thực hiện và tiêu dùng dịch vụ diễn ra đồng thời tại cùng thời điểm, địa điểm

và cần đến sự hiện diện vật lý của cả người thực hiện dịch vụ và người tiêu dùng dịch vụ, nếu địa điểm thực hiện (và tiêu dùng) dịch vụ diễn ra trên lãnh thổ Việt Nam thì không được áp dụng thuế suất GTGT 0%.

Các dịch vụ thuộc nhóm này gồm các dịch vụ được thực hiện bằng phương thức vật lý trên con người (như: dịch vụ cắt tóc, massage, chăm sóc sắc đẹp, vật lý trị liệu); dịch vụ lưu trú; nhà hàng ăn uống; vé vào rạp chiếu phim, biểu diễn sân khấu, hội chợ, bảo tàng, triển lãm, đi xe; tham dự các cuộc thi đấu thể thao; và các dịch vụ khác có tính chất tương tự.

- Đối với các dịch vụ viễn thông, phát thanh truyền hình, và các dịch vụ được cung cấp bằng phương thức điện tử:

+ Trường hợp dịch vụ được cung cấp tại một địa điểm như: trạm điện thoại cố định, điểm truy cập Wi-Fi, quán cà phê internet, nhà hàng, sảnh khách sạn và sự hiện diện của khách hàng là cần thiết để dịch vụ được cung cấp, nếu địa điểm được xác định là tại Việt Nam hoặc trên phương tiện vận tải khởi hành từ Việt Nam thì không áp dụng thuế suất 0%.

+ Trường hợp dịch vụ được cung cấp thông qua điện thoại cố định: Nếu địa điểm lắp đặt điện thoại cố định tại Việt Nam thì không áp dụng thuế suất 0%.

+ Trường hợp dịch vụ được cung cấp thông qua mạng di động: Nếu mã quốc gia di động trên thẻ SIM của khách hàng là của Việt Nam thì không áp dụng thuế suất 0%.

+ Trường hợp dịch vụ được cung cấp bằng cách sử dụng bộ giải mã hoặc thẻ xem: Nếu bộ giải mã hoặc thẻ xem được gửi từ một địa điểm trên lãnh thổ Việt Nam thì không áp dụng thuế suất 0%.

+ Trường hợp dịch vụ được cung cấp bằng phương thức khác: Nếu địa điểm xác

định theo ít nhất 2 tiêu chí sau đây là tại Việt Nam thì không áp dụng thuế suất 0%: Địa chỉ thanh toán của khách hàng; Địa chỉ Giao thức Internet (IP) của thiết bị được khách hàng sử dụng hoặc bất kỳ phương pháp định vị địa lý nào; Thông tin chi tiết về ngân hàng như vị trí của tài khoản ngân hàng được sử dụng để thanh toán hoặc địa chỉ thanh toán của khách hàng do ngân hàng đó nắm giữ; Mã Quốc gia di động (MCC) của Nhận dạng Thuê bao di động quốc tế (IMSI) được lưu trữ trên thẻ Mô-đun Nhận dạng thuê bao (SIM) mà khách hàng sử dụng; Vị trí của điện thoại cố định của khách hàng mà qua đó dịch vụ được cung cấp cho khách hàng đó; Thông tin thương mại khác có liên quan.

- Dịch vụ liên quan trực tiếp đến bất động sản tại Việt Nam không áp dụng thuế suất 0%.

Vấn đề sửa đổi luật theo hướng đánh thuế đối với dịch vụ xuất khẩu có ảnh hưởng nghiêm trọng đến hoạt động xuất khẩu dịch vụ của các doanh nghiệp, tác động tiêu cực đến sự phát triển của nền kinh tế. Tác giả cho rằng, giải pháp để sửa luật là ban hành tiêu chí xác định “địa điểm tiêu dùng dịch vụ” (để xác định dịch vụ được tiêu dùng tại Việt Nam hay ngoài Việt Nam) – điều này hoàn toàn có thể tiếp thu được từ kinh nghiệm quốc tế để phù hợp với xu hướng hội nhập và phát triển của thế giới đặc biệt là đối với nền kinh tế số hiện nay với các dịch vụ được cung ứng từ xa, cung ứng tự động (đã trình bày cụ thể ở phần trên). Không thể vì hiện nay vấn đề xác định “địa điểm tiêu dùng dịch vụ” tại Việt Nam còn gặp “khó khăn” nên Bộ Tài chính chọn giải pháp “đánh thuế” lên dịch vụ xuất khẩu để theo đó “dễ quản lý” vì sẽ kéo theo những bất cập, hệ lụy trong quản lý kinh tế vĩ mô và lập pháp thuế GTGT nói chung ■

ĐỔI MỚI TƯ DUY TRONG XÂY DỰNG LUẬT KINH DOANH BẤT ĐỘNG SẢN (SỬA ĐỔI)

Nguyễn Văn Đình

ThS. Văn phòng luật sư Kết Nối, Đoàn Luật sư Thành phố Hà Nội

Thông tin bài viết

Từ khóa: Tư duy xây dựng pháp luật, hệ thống pháp luật, Bộ luật Dân sự, kinh doanh bất động sản.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 19/04/2023

Phản biện: 04/05/2023

Duyệt bài: 12/06/2023

Article Information

Keywords: Legislative thoughts; the legal system; the Civil Code; real estate business.

Article History:

Received: 19 Apr. 2023

Peer Reviewed: 04 May 2023

Approved: 12 Jun 2023

Tóm tắt:

Sau khi nghiên cứu hồ sơ dự án Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi) gửi kèm Tờ trình số 150/TTr-CP ngày 26/4/2023 của Chính phủ, tác giả đưa ra một số ý kiến đóng góp, đề xuất với cơ quan soạn thảo nhằm hoàn thiện dự thảo Luật này.

Abstract:

Based on the bill of Law on Real Estate Business (amendment) attached to the Government's Report No. 150/TTr-CP dated April 26, 2023, the author reviews and then provides a number of comments and recommendations to the law drafting agency for finalization of this draft Law.

1. Những góp ý chung

1.1. Về sự cần thiết của việc ban hành Luật Kinh doanh bất động sản

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam cũng như hầu hết các quốc gia, Bộ luật Dân sự (BLDS) là luật chung điều chỉnh các quan hệ dân sự (là các quan hệ nhân thân và tài sản được hình thành trên cơ sở bình đẳng, tự do ý chí, độc lập về tài sản và tự chịu trách nhiệm). BLDS đã có các quy định khung về giao dịch dân sự, hợp đồng dân sự, trong đó

có hợp đồng mua bán tài sản¹, hợp đồng thuê tài sản², các loại hợp đồng dịch vụ³...

Ngoài ra, các hoạt động thương mại là hoạt động nhằm mục đích sinh lợi, bao gồm mua bán hàng hoá, cung ứng dịch vụ còn được quy định chi tiết, cụ thể bởi Luật Thương mại, như hợp đồng mua bán hàng hoá⁴, hợp đồng cung ứng dịch vụ⁵, các hoạt động xúc tiến thương mại⁶, trung gian thương mại⁷...

Theo quy định của BLDS, tài sản bao

1 Mục 1 Chương XVI BLDS năm 2015.

2 Mục 5 Chương XVI BLDS năm 2015.

3 Mục 9 Chương XVI BLDS năm 2015.

4 Chương II Luật Thương mại năm 2005.

5 Chương III Luật Thương mại năm 2005.

6 Chương IV Luật Thương mại năm 2005.

7 Chương V Luật Thương mại năm 2005.

gồm bất động sản và động sản⁸. Như vậy, các loại hợp đồng mua bán bất động sản, hợp đồng thuê bất động sản hoàn toàn có thể áp dụng các quy định của hợp đồng mua bán tài sản, hợp đồng thuê tài sản theo BLDS; các quy định của hợp đồng mua bán hàng hoá theo Luật Thương mại. Trong khi đó, các loại hợp đồng dịch vụ bất động sản có thể áp dụng quy định về hợp đồng dịch vụ của BLDS; các quy định của hợp đồng cung ứng dịch vụ, các hoạt động xúc tiến thương mại, trung gian thương mại theo Luật Thương mại.

Hệ thống pháp luật của nước ta có luật riêng điều chỉnh hoạt động kinh doanh tài sản là bất động sản nhưng không có luật riêng điều chỉnh về hoạt động kinh doanh tài sản là động sản. Vậy có cần thiết phải xây dựng luật riêng điều chỉnh về hoạt động kinh doanh các loại động sản không?

Có quan điểm cho rằng, bất động sản là tài sản có giá trị lớn, quan trọng nên cần phải có luật riêng để điều chỉnh. Nhưng một số loại động sản cũng có giá trị rất lớn như ô tô, tàu bay, tàu biển... thì hiện không có quy định riêng điều chỉnh về hoạt động kinh doanh của chúng mà chỉ được quy định chung trong BLDS, Luật Thương mại và rải rác trong các luật chuyên ngành có quy định về các tài sản này (Luật Giao thông đường bộ, Luật Hàng không dân dụng, Bộ luật Hàng hải...).

Vậy về mặt logic, nếu đã có Luật Kinh doanh bất động sản thì cũng cần phải xây dựng các luật riêng điều chỉnh về hoạt động kinh doanh các loại động sản có giá trị lớn, quan trọng? Việc ban hành Luật Kinh doanh bất động sản dẫn đến hoạt động kinh doanh mua bán nhà ở, kinh doanh quyền sử dụng đất... bị điều chỉnh bởi một hệ thống các luật đồ sộ với nhiều tầng nấc, gây xung đột, chồng chéo, vướng mắc trong triển khai thực hiện. Mặt khác, phạm vi điều chỉnh của Luật Kinh

doanh bất động sản có chồng lấn với các luật khác: Luật Đầu tư (về thủ tục đầu tư, thủ tục chuyển nhượng dự án...), Luật Nhà ở (các quy định về bất động sản dạng nhà ở), Luật Đất đai (các quy định về kinh doanh quyền sử dụng đất), BLDS, Luật Thương mại...

Mặt khác, theo Điều 107 BLDS thì phạm vi bất động sản rất rộng, ngoài đất đai, nhà, công trình xây dựng gắn liền với đất thì còn có: tài sản khác gắn liền với đất đai, nhà, công trình xây dựng; tài sản khác theo quy định của pháp luật. Theo đó, một số loại cây lâu năm, một số loại rừng... cũng được coi là bất động sản. Nhưng Luật Kinh doanh bất động sản chỉ điều chỉnh hoạt động kinh doanh một số loại bất động sản nhất định gồm nhà, công trình xây dựng, quyền sử dụng đất. Như vậy, tên gọi của Luật không thống nhất với phạm vi điều chỉnh (phạm vi điều chỉnh hẹp hơn), không đảm bảo tính chặt chẽ, khoa học.

Do vậy, kiến nghị cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra dự án Luật Kinh doanh bất động sản (*sửa đổi*) xem xét, đánh giá sự cần thiết của việc xây dựng, ban hành Luật Kinh doanh bất động sản.

1.2. Về sự cần thiết phải sửa đổi toàn diện Luật Kinh doanh bất động sản

Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 được Quốc hội thông qua ngày 25/11/2014, có hiệu lực từ ngày 01/7/2015, thay thế Luật Kinh doanh bất động sản năm 2006, đến nay mới triển khai thực hiện được hơn 7 năm. Qua nghiên cứu tổng kết, đánh giá thi hành Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, các tồn tại, hạn chế, vướng mắc trong Tờ trình số 150/TTr-CP ngày 26/4/2023 của Chính phủ và nội dung dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản (*sửa đổi*), tác giả nhận thấy dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản (*sửa đổi*) không có nhiều điểm mới nổi bật, quá trình thi hành Luật Kinh doanh bất động

⁸ Điều 105 BLDS năm 2015.

sản năm 2014 chưa phát sinh nhiều bất cập đến mức phải sửa đổi toàn diện (ban hành Luật Kinh doanh bất động sản mới thay thế Luật hiện hành).

Do vậy, tác giả đề xuất *không xây dựng Luật để thay thế Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014*. Nếu cần thiết, đề nghị Bộ Xây dựng xác định các nội dung cần thiết phải sửa đổi, bổ sung để *xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kinh doanh bất động sản* (tương tự như Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng đã ban hành vào năm 2020).

Cần nhấn mạnh rằng, việc liên tục ban hành các đạo luật mới thay thế luật cũ khi mới triển khai thực hiện được một vài năm là nguyên nhân gây ra sự xáo trộn, giảm tính ổn định của hệ thống pháp luật, khiến người dân và doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn trong thực hiện, tuân thủ pháp luật và khiến các nhà đầu tư, đặc biệt nhà đầu tư nước ngoài ngần ngại khi quyết định bỏ vốn đầu tư.

Thực tế các đạo luật quan trọng có liên quan đến việc sử dụng đất, các hoạt động đầu tư tạo lập, kinh doanh bất động sản (gồm Luật Đất đai, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng...) có “tuổi thọ” rất ngắn, chỉ 8-10 năm (cá biệt có Luật Đầu tư năm 2014 chỉ có “tuổi thọ” 6 năm), gây ra sự kém ổn định, kém hấp dẫn trong môi trường đầu tư, kinh doanh.

1.3. Về các thuật ngữ pháp lý, tính khoa học, chặt chẽ của dự án Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi)

Dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi) - dự thảo Luật có sự không thống nhất về các thuật ngữ pháp lý, điển hình là các thuật ngữ “dự án bất động sản” (được sử dụng 112 lần rải rác trong toàn bộ các chương), “dự án kinh doanh bất động sản” (được sử dụng 4 lần, gồm Điều 18 quy định trách nhiệm của chủ đầu tư dự án kinh doanh bất động sản).

Tại Điều 3 dự thảo Luật đã giải thích khái niệm “Dự án bất động sản” như sau:

“2. *Dự án bất động sản* là dự án có sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận theo quy định pháp luật để *đầu tư xây dựng các loại nhà ở, công trình xây dựng, hạ tầng kỹ thuật*, bao gồm:

a) Dự án đầu tư xây dựng nhà ở, dự án đầu tư xây dựng khu đô thị và dự án đầu tư xây dựng có công năng phục vụ hỗn hợp.

b) Dự án đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật, khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao.

c) Dự án đầu tư xây dựng công trình dân dụng không thuộc quy định tại điểm a, b khoản này”.

Như vậy, dự thảo Luật cũng như Luật Kinh doanh bất động sản hiện hành đã giải thích rất rộng cho khái niệm “dự án bất động sản”. Theo đó, mọi dự án có xây dựng nhà, công trình xây dựng đều coi là “dự án bất động sản”.

Ví dụ, dự án A do doanh nghiệp B làm chủ đầu tư là dự án du lịch nghỉ dưỡng, nội dung dự án gồm xây dựng các công trình để kinh doanh, cung cấp dịch vụ: khách sạn (dịch vụ lưu trú), nhà hàng (dịch vụ ăn uống), trung tâm thương mại (dịch vụ mua sắm), cung cấp các dịch vụ khác: karaoke, spa, chiếu phim...; hoặc dự án A1: sản xuất nông nghiệp có nhà lưới để trồng rau, chuồng trại để nuôi gia cầm; hoặc dự án A2: sản xuất công nghiệp nhẹ, có xây dựng nhà xưởng, lắp đặt dây chuyền gia công hàng may mặc; hoặc dự án A3: xây dựng bệnh viện.

Các dự án A, A1, A2, A3 mặc dù đều có *đầu tư xây dựng công trình* nhưng mục tiêu không hướng đến hoạt động kinh doanh bất động sản (BDS) (không mua bán, chuyển nhượng, cho thuê các loại nhà, công trình xây dựng), thay vào đó, *việc xây dựng công trình chỉ nhằm mục đích tạo cơ sở vật chất để kinh doanh dịch vụ hoặc để phục vụ sản xuất*.

Tuy nhiên, theo cách giải thích thuật ngữ tại Điều 3 dự thảo Luật thì các dự án này vẫn là dự án BĐS. Như vậy, khi chủ đầu tư có nhu cầu mua bán, cho thuê công trình trong dự án hay chuyển nhượng dự án cho doanh nghiệp khác thì hoạt động ấy được coi là hoạt động kinh doanh BĐS và phải đáp ứng các điều kiện về kinh doanh BĐS.

Như vậy, cách giải thích từ ngữ rất rộng của dự thảo Luật dẫn đến những câu chuyện tương tự như việc người dân muốn cho thuê chuồng trại chăn nuôi với quy mô diện tích lớn cũng bị coi là hoạt động kinh doanh BĐS và phải tuân thủ quy định của Luật Kinh doanh bất động sản.

Các quy định của Luật Kinh doanh bất động sản chỉ phù hợp khi áp dụng với các “dự án kinh doanh bất động sản”, không phù hợp với các dự án mặc dù đều có đầu tư xây dựng công trình nhưng mục tiêu không hướng đến hoạt động kinh doanh BĐS (không mua bán, chuyển nhượng, cho thuê các loại nhà, công trình xây dựng), mà chỉ xây dựng công trình để tạo cơ sở vật chất để kinh doanh dịch vụ hoặc để phục vụ sản xuất. Vì vậy, kiến nghị ban soạn thảo chỉnh sửa cho phù hợp (giảm bớt phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của Luật Kinh doanh bất động sản).

2. Góp ý về quy định kinh doanh quyền sử dụng đất trong dự án bất động sản

2.1. Về hình thức, bố cục

So với Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, dự thảo Luật đã đề xuất bổ sung một chương mới (Chương IV) quy định về kinh doanh quyền sử dụng đất đã có hạ tầng kỹ thuật (HTKT) trong dự án BĐS. Cụ thể, Điều 30 dự thảo Luật quy định 3 hình thức kinh doanh quyền sử dụng đất đã có HTKT trong dự án BĐS:

Hình thức 1: Chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã có HTKT trong dự án BĐS *cho cá nhân* tự xây dựng nhà ở;

Hình thức 2: Chuyển nhượng quyền sử

dụng đất đã có HTKT trong dự án BĐS *cho tổ chức* để đầu tư xây dựng nhà ở, *công trình xây dựng*;

Hình thức 3: Cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất đã đầu tư xong hạ tầng kỹ thuật trong dự án dự án bất động sản để tổ chức, cá nhân sử dụng theo đúng mục đích sử dụng đất và nội dung dự án đầu tư được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận.

Giữa hình thức thứ nhất và hình thức thứ hai, dự thảo Luật dùng tiêu chí *phân biệt theo chủ thể nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất*, đặt ra quy định khác nhau về điều kiện, thủ tục, yêu cầu của mỗi hình thức (hình thức thứ nhất theo Mục 2 Chương IV, hình thức thứ hai theo Mục 3 Chương IV) theo tác giả là thiếu logic, chặt chẽ, khoa học. Sẽ là hợp lý hơn nếu dự thảo Luật *phân biệt theo tiêu chí loại đất, quy mô lô đất chuyển nhượng* thay vì theo chủ thể nhận chuyển nhượng.

Với hình thức thứ nhất, Dự thảo Luật quy định chủ thể *cá nhân* được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo hình thức phân lô, bán nền (được hiểu là nhận chuyển nhượng thửa đất riêng lẻ, thấp tầng, ví dụ các lô đất biệt thự hoặc lô đất nhà liền kề để tự xây dựng nhà ở theo quy hoạch chi tiết và thiết kế được thẩm định, phê duyệt) khi thỏa mãn một số điều kiện. Tác giả cho rằng, cần cho phép *tổ chức* cũng được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo hình thức này.

Ví dụ: Nếu ông Nguyễn Văn A được nhận chuyển nhượng 01 lô đất biệt thự để tự xây dựng nhà ở theo quy hoạch thì Công ty B cũng có thể nhận chuyển nhượng lô đất tương tự để tự xây dựng nhà ở sử dụng làm trụ sở công ty, văn phòng làm việc (Luật hiện hành không cấm sử dụng nhà ở riêng lẻ làm trụ sở công ty, văn phòng làm việc). Vậy tại sao lại tách trường hợp của ông Nguyễn Văn A và Công ty B thành 2 trường hợp riêng, quy định theo 2 thủ tục riêng biệt? Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nêu căn cứ về

việc không cho phép chủ thể tổ chức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo hình thức phân lô, bán nền.

Ngoài ra, với hình thức thứ nhất thì cá nhân chỉ được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để xây dựng *nhà ở* trong khi với hình thức thứ hai, tổ chức còn được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để xây dựng *công trình xây dựng*. Tác giả cho rằng, cá nhân cũng có thể nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để *công trình xây dựng* có quy mô nhỏ. Ví dụ: Trong đồ án quy hoạch chi tiết dự án có lô đất thương mại dịch vụ có diện tích 200m², xây dựng công trình 3 tầng để kinh doanh thương mại thì tại sao không cho phép cá nhân nhận chuyển nhượng để tự xây dựng khi mà cá nhân có quyền nhận chuyển nhượng lô đất quy mô tương tự để xây dựng nhà ở?

Tác giả kiến nghị: Để chặt chẽ, khoa học, đề nghị thay đổi hướng tiếp cận, không phân biệt theo chủ thể nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất (phân biệt cá nhân với tổ chức) mà phân biệt *theo loại đất, quy mô lô đất chuyển nhượng*. Cụ thể như sau:

Hình thức 1: Chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã có HTKT trong dự án BĐS *cho cá nhân, tổ chức* tự xây dựng *nhà ở, công trình xây dựng* trong trường hợp quy mô nhà ở, công trình xây dựng nhỏ, chưa đến mức phải lập thành dự án đầu tư (Luật quy định cụ thể quy mô phải lập thành dự án đầu tư);

Hình thức 2: Chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã có HTKT trong dự án BĐS *cho tổ chức* để đầu tư xây dựng *nhà ở, công trình xây dựng* trong trường hợp quy mô nhà ở, công trình xây dựng lớn đến mức phải lập thành dự án đầu tư.

2.2. Sự chưa hợp lý trong quy định về kinh doanh quyền sử dụng đất dưới hình thức “phân lô, bán nền”

Trong các phiên bản trước đây, cả 3 dự thảo luật (Luật Đất đai (sửa đổi), Luật Nhà

ở (sửa đổi), Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi)) đều đồng loạt đặt ra quy định về điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất dưới hình thức phân lô, bán nền. Hiện nay, dự thảo Luật Đất đai (phiên bản hoàn thiện sau khi lấy ý kiến nhân dân) đã bỏ quy định về điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, khu nhà ở dưới hình thức phân lô, bán nền để quy định thống nhất trong Luật Kinh doanh bất động sản, tránh gây xung đột, chồng chéo. Đây là điểm mới đáng ghi nhận của các cơ quan soạn thảo.

Điều 32 dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi) đã đề ra điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã có hạ tầng kỹ thuật trong dự án BĐS cho cá nhân tự xây dựng nhà ở, trong đó quy định: “Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào điều kiện cụ thể để *xác định các khu vực chủ đầu tư dự án được chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã có hạ tầng kỹ thuật theo hình thức phân lô bán nền* cho cá nhân tự xây dựng nhà ở”.

Đồng thời, cũng tại Điều 32 dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi) còn quy định: “Trước khi ký hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã có hạ tầng kỹ thuật theo hình thức phân lô bán nền trong dự án bất động sản, chủ đầu tư dự án phải có văn bản thông báo gửi cho cơ quan có thẩm quyền quản lý kinh doanh bất động sản cấp tỉnh về việc quyền sử dụng đất đủ điều kiện được chuyển nhượng. Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được thông báo của chủ đầu tư dự án, cơ quan có thẩm quyền quản lý kinh doanh bất động sản cấp tỉnh có trách nhiệm kiểm tra điều kiện của quyền sử dụng đất đưa vào kinh doanh và *trả lời bằng văn bản cho chủ đầu tư về quyền sử dụng đất đã có hạ tầng kỹ thuật đủ điều kiện được chuyển nhượng theo hình thức phân lô bán nền* cho cá nhân tự xây dựng nhà ở...”.

Như vậy, hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho cá nhân tự xây dựng

nhà ở sẽ trở nên phức tạp: *Trước tiên*, dự án phải thuộc khu vực được xác định là có thể chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo hình thức phân lô bán nền. *Tiếp theo*, khi chuẩn bị đưa quyền sử dụng đất vào kinh doanh thì chủ đầu tư phải có thủ tục “xin” cơ quan quản lý kinh doanh bất động sản cấp tỉnh (Sở Xây dựng) xác nhận quyền sử dụng đất đủ điều kiện đưa vào kinh doanh. Điều này sẽ tạo ra thủ tục hành chính, làm gia tăng chi phí tuân thủ pháp luật cho doanh nghiệp và tạo cơ chế “xin - cho” tiềm ẩn tiêu cực, những nhiễu.

Tác giả kiến nghị: Đề nghị cơ quan soạn thảo xem xét giảm bớt điều kiện, thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho cá nhân tự xây dựng nhà ở theo hình thức phân lô, bán nền.

2.3. Chồng chéo chuyển nhượng quyền sử dụng đất và chuyển nhượng dự án

Trong số 3 hình thức trong dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản được đề xuất thì hình thức thứ hai (theo Mục 3 Chương IV, từ Điều 36 đến Điều 39) là một hình thức kinh doanh BĐS hoàn toàn mới và cần phải được nghiên cứu, đánh giá thấu đáo, toàn diện trước khi ban hành.

Việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã có HTKT trong dự án BĐS cho tổ chức (doanh nghiệp, hợp tác xã) để đầu tư xây dựng nhà ở, công trình xây dựng rất giống chuyển nhượng một phần/toàn bộ dự án.

Việc chuyển nhượng dự án BĐS (gắn với chuyển nhượng quyền sử dụng đất) có đặc điểm là sẽ chuyển giao dự án/phần dự án BĐS và các quyền, nghĩa vụ, lợi ích của chủ đầu tư, các bên có liên quan đối với dự án/phần dự án chuyển nhượng. Bên nhận chuyển nhượng cũng được kế thừa hồ sơ dự án, gồm hồ sơ quy hoạch, các chỉ tiêu quy hoạch, các hồ sơ thiết kế được thẩm định, giấy phép xây dựng... mà không phải làm lại thủ tục.

Tuy nhiên với hình thức chuyển nhượng quyền sử dụng đất (mà không gắn với chuyển nhượng một phần/toàn bộ dự án) theo dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản thì bên nhận chuyển nhượng (“*bên mua*”) không được kế thừa hồ sơ dự án, gồm hồ sơ quy hoạch, các chỉ tiêu quy hoạch, các hồ sơ thiết kế được thẩm định, giấy phép xây dựng... từ bên chuyển nhượng (“*bên bán*”) bởi Điều 38 quy định trách nhiệm của bên chuyển nhượng là: “1. Cung cấp đầy đủ hồ sơ pháp lý của dự án, quyền sử dụng đất được chuyển nhượng để *bên nhận chuyển nhượng thực hiện các thủ tục đầu tư, xây dựng dự án theo quy định pháp luật về đầu tư, xây dựng và pháp luật khác có liên quan*. 2. Tạo điều kiện cho *bên nhận chuyển nhượng thực hiện đầu tư xây dựng theo dự án được cấp có thẩm quyền chấp thuận*”.

Như vậy, sau khi đã nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, bên mua phải thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư dự án mới theo pháp luật về đầu tư (dự thảo không thể hiện rõ bên mua có được kế thừa các chỉ tiêu quy hoạch trên ô đất nhận chuyển nhượng hay phải lập lại quy hoạch để trình thẩm định, phê duyệt trước khi thực hiện thủ tục thẩm định thiết kế, báo cáo nghiên cứu khả thi, xin cấp giấy phép xây dựng).

Việc chỉ chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà không gắn với chuyển nhượng dự án này về nguyên tắc sẽ không làm chuyển giao quyền, nghĩa vụ, lợi ích của bên bán cho bên mua đối với ô đất chuyển nhượng. Và khi bên mua thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư dự án mới trên ô đất nhận chuyển nhượng sẽ dẫn đến tình huống: *Trên ô đất này tồn tại đồng thời 2 dự án đầu tư của 2 chủ đầu tư mà cả hai đều có quyền/ nghĩa vụ theo nội dung quyết định chấp thuận chủ trương đầu tư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền*. Điều này có thể tiềm ẩn nhiều vướng mắc, tranh chấp trong quá trình triển khai, thực hiện dự án.

Tác giả kiến nghị: Để tránh chồng chéo với thủ tục chuyển nhượng một phần/toàn bộ dự án BĐS, cần chỉnh sửa theo hướng chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã có HTKT trong dự án BĐS cho tổ chức đề đầu tư xây dựng nhà ở, công trình xây dựng trong trường hợp tổ chức nhận chuyển nhượng không có mục đích kinh doanh BĐS (Ví dụ: nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để xây dựng nhà ở để sử dụng; nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để xây dựng công trình thương mại dịch vụ, khách sạn để kinh doanh dịch vụ thương mại, lưu trú...)

Trường hợp tổ chức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để đầu tư xây dựng nhà ở, công trình xây dựng nhằm mục đích kinh doanh BĐS thì phải thực hiện theo thủ tục chuyển nhượng một phần/toàn bộ dự án BĐS mà không được áp dụng chuyển nhượng quyền sử dụng đất (Ví dụ: Trường hợp nhận chuyển nhượng lô đất xây dựng chung cư để bán căn hộ).

3. Góp ý về chuyển nhượng dự án bất động sản

3.1. Chuyển nhượng dự án có phải là hoạt động kinh doanh bất động sản không

Điều 6 dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản (*sửa đổi*) quy định các loại bất động sản đưa vào kinh doanh gồm: Nhà ở có sẵn và nhà ở hình thành trong tương lai; Công trình xây dựng có sẵn và công trình xây dựng hình thành trong tương lai; Các loại đất được phép chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất.

Như vậy, nội hàm của “bất động sản đưa vào kinh doanh” chỉ bao gồm các loại nhà, công trình xây dựng gắn liền với đất và các loại đất được phép kinh doanh quyền sử dụng đất. Theo nguyên tắc loại trừ thì bản thân một dự án BĐS A được chủ đầu tư là doanh nghiệp B chuyển nhượng cho doanh nghiệp C thì dự án đó không phải “BĐS đưa vào kinh doanh”, đồng nghĩa với *hoạt động*

chuyển nhượng dự án không phải hoạt động kinh doanh BĐS.

Mặc dù vậy, quy định về “Chuyển nhượng dự án bất động sản” thuộc Chương V dự thảo Luật (từ Điều 40 đến Điều 44), được hiểu như một hình thức kinh doanh BĐS. Điều 11 Dự thảo cũng quy định một hình thức kinh doanh BĐS là: “Nhận chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án bất động sản để tiếp tục đầu tư, xây dựng nhằm mục đích kinh doanh nhà ở, công trình xây dựng, quyền sử dụng đất có hạ tầng kỹ thuật”. Như vậy theo Chương V và Điều 11 Dự thảo thì *hoạt động chuyển nhượng dự án là một hoạt động kinh doanh BĐS.*

Từ đó, Dự thảo có sự tự mâu thuẫn, thiếu thống nhất, đồng bộ và bất cập về mặt lập pháp: *Hoạt động chuyển nhượng dự án có phải hoạt động kinh doanh BĐS không? Nếu không phải hoạt động kinh doanh BĐS thì tại sao trình tự, thủ tục, điều kiện... chuyển nhượng dự án lại được điều chỉnh bởi Luật Kinh doanh bất động sản?*

3.2. “Phân mảnh” thẩm quyền cho phép chuyển nhượng dự án bất động sản

Theo Điều 42 dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản (*sửa đổi*), thẩm quyền cho phép chuyển nhượng dự án BĐS như sau:

“Điều 42. Thẩm quyền cho phép chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án bất động sản

1. Đối với dự án bất động sản được *chấp thuận nhà đầu tư* hoặc được cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư, thẩm quyền, thủ tục chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án bất động sản thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư.

2. Đối với dự án bất động sản không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều này, thẩm quyền cho phép chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án bất động sản thực hiện như sau:

a) Thủ tướng Chính phủ quyết định cho

phép chuyển nhượng toàn bộ dự án bất động sản đối với dự án bất động sản do Thủ tướng Chính phủ quyết định/chấp thuận chủ trương đầu tư, chấp thuận đầu tư. *Trường hợp Thủ tướng Chính phủ ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc chuyển nhượng một phần dự án bất động sản thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cho phép chuyển nhượng một phần dự án theo quy định tại điểm b Khoản này;*

b) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cho phép chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án bất động sản do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định/chấp thuận chủ trương đầu tư, chấp thuận đầu tư; quyết định cho phép chuyển nhượng một phần dự án bất động sản đối với dự án bất động sản do Thủ tướng Chính phủ quyết định/chấp thuận chủ trương đầu tư, chấp thuận đầu tư”.

Đối với khoản 1: Việc sử dụng thuật ngữ “chấp thuận nhà đầu tư” sẽ gây vướng mắc bởi Luật Đầu tư năm 2020 quy định 3 hình thức lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án: (1) Đấu giá quyền sử dụng đất; (2) Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư; (3) *Chấp thuận nhà đầu tư*. Như vậy, “chấp thuận nhà đầu tư” chỉ là một trong 3 hình thức lựa chọn nhà đầu tư.

Cụ thể, việc *chấp thuận nhà đầu tư* xảy ra ở 2 trường hợp. Trường hợp thứ nhất là chấp thuận chủ trương đầu tư, đồng thời chấp thuận nhà đầu tư theo khoản 4 Điều 29 Luật Đầu tư, áp dụng đối với nhà đầu tư có quyền sử dụng đất hoặc tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn quyền sử dụng đất.

Trường hợp thứ hai, theo khoản 3 Điều 29 Luật Đầu tư và Điều 30 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP: Khi đấu giá mà chỉ có 01 nhà đầu tư đăng ký hoặc đấu giá 02 lần không thành; hoặc sau khi đăng tải danh mục dự án (bước 1 của thủ tục đấu thầu dự án) mà chỉ có 01 nhà đầu tư đáp ứng yêu cầu sơ bộ thì nhà đầu tư đó được chấp thuận để thực hiện dự án.

Với những dự án được chấp thuận theo một trong 2 trường hợp trên, nhà đầu tư thực hiện chuyển nhượng dự án theo thủ tục điều chỉnh dự án quy định tại Luật Đầu tư. Còn với dự án mà nhà đầu tư được lựa chọn thông qua đấu giá, đấu thầu (trước đó dự án phải chấp thuận chủ trương đầu tư) thì vẫn thực hiện theo Luật Kinh doanh bất động sản.

Ví dụ 1: UBND tỉnh A đã lập quy hoạch và chấp thuận chủ trương đầu tư một dự án Khu đô thị B để lựa chọn nhà đầu tư theo pháp luật đấu thầu. Sau khi đăng tải danh mục dự án mà chỉ có 01 nhà đầu tư C đáp ứng yêu cầu thì nhà đầu tư C được chấp thuận nhà đầu tư; sau đó chuyển nhượng dự án cho nhà đầu tư D. Thủ tục chuyển nhượng theo Luật Đầu tư.

Ví dụ 2: Vẫn trường hợp trên nhưng khi đăng tải danh mục dự án mà có 2 nhà đầu tư đáp ứng yêu cầu sơ bộ thì UBND tỉnh A tổ chức đấu thầu và nhà đầu tư C trúng đấu thầu, sau đó chuyển nhượng dự án cho nhà đầu tư D. Thủ tục chuyển nhượng lại áp dụng Luật Kinh doanh bất động sản?

Với 2 trường hợp trên, cách thức để nhà đầu tư C được lựa chọn có bản chất không khác nhau, nhưng việc quy định 2 thủ tục riêng biệt để nhà đầu tư thực hiện chuyển nhượng dự án là không cần thiết.

Tác giả kiến nghị: Sửa lại khoản 1 như sau: “1. Đối với dự án bất động sản được *chấp thuận chủ trương đầu tư* hoặc được cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư, thẩm quyền, thủ tục chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án bất động sản thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư”.

Phương án sửa đổi này sẽ tránh được vướng mắc như tại các ví dụ 1, 2 ở trên, bởi dự án được chấp thuận nhà đầu tư theo Luật Đầu tư năm 2020 hay được chấp thuận chủ trương đầu tư theo Luật Đầu tư năm 2020 trước khi tổ chức đấu giá, đấu thầu thì thủ

tục chuyển nhượng dự án đều thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư.

Đối với khoản 2: Tác giả có hai kiến nghị, đề xuất như sau:

Đề xuất 1: Tại điểm a khoản 2, đề nghị không quy định theo hướng “Thủ tướng Chính phủ ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc chuyển nhượng một phần dự án bất động sản” vì sẽ gây ra sự chệnh lệch, “so bì” giữa các địa phương (có địa phương được Thủ tướng Chính phủ ủy quyền và có địa phương không được ủy quyền). Đề nghị Luật thống nhất phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc chuyển nhượng **một phần** dự án đối với dự án bất động sản do Thủ tướng Chính phủ quyết định/chấp thuận chủ trương đầu tư, chấp thuận đầu tư. Thậm chí, có thể phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc chuyển nhượng **toàn bộ** dự án đối với dự án bất động sản do Thủ tướng Chính phủ quyết định/chấp thuận chủ trương đầu tư, chấp thuận đầu tư để cải cách thủ tục hành chính, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh như chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thời gian qua.

Đề xuất 2: Đề nghị sửa đổi, bổ sung theo hướng tích hợp quyết định cho phép chuyển nhượng dự án (theo Luật Kinh doanh bất động sản) đồng thời là quyết định chấp thuận điều chỉnh chủ trương đầu tư (theo Luật Đầu tư) và thực hiện trong 01 thủ tục (01 quyết định) để cải cách hành chính. Cụ thể, đề nghị bổ sung vào cuối khoản 2 như sau:

“... ”

Quyết định cho phép chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án theo các điểm a, b khoản này đồng thời là quyết định điều chỉnh dự án đầu tư theo pháp luật về đầu tư. Việc thẩm định điều chỉnh dự án đầu tư theo pháp luật về đầu tư được thực hiện song song, đồng thời với thẩm định cho phép chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án theo pháp luật về kinh doanh bất động sản”.

4. Giao dịch bất động sản bắt buộc phải qua sàn giao dịch

Theo Điều 45 dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản (*sửa đổi*): “hợp đồng mua bán, thuê mua nhà ở, công trình xây dựng và hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà các bên tham gia giao dịch là tổ chức, cá nhân quy định tại khoản 2 Điều 10 của Luật này thì phải công chứng hoặc chứng thực”.

Đồng thời, Điều 57 dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản (*sửa đổi*) cũng quy định chủ đầu tư dự án bán nhà ở, công trình xây dựng hình thành trong tương lai, hay chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất sẽ bắt buộc phải qua sàn giao dịch bất động sản.

Theo Luật Công chứng, hoạt động công chứng là việc công chứng viên chứng nhận tính xác thực, hợp pháp của hợp đồng, giao dịch dân sự. Theo đó, công chứng viên sẽ hướng dẫn các bên tham gia giao dịch tuân thủ đúng các quy định pháp luật có liên quan đến việc thực hiện hợp đồng, giao dịch; giải thích cho họ hiểu rõ quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của họ, ý nghĩa và hậu quả pháp lý của việc tham gia hợp đồng, giao dịch. Khi có vấn đề chưa rõ, công chứng viên yêu cầu các bên làm rõ hoặc tiến hành xác minh, yêu cầu giám định và từ chối công chứng khi không thể làm rõ.

Như vậy, với loại hợp đồng mua bán, chuyển nhượng bất động sản thì khi thực hiện công chứng hợp đồng, công chứng viên có nghĩa vụ đánh giá tính pháp lý của tài sản giao dịch, gồm đánh giá tình trạng pháp lý dự án, điều kiện để đưa bất động sản vào giao dịch; nếu không đủ điều kiện giao dịch thì phải từ chối công chứng.

Công việc của công chứng viên nêu trên trùng một phần lớn với nội dung hoạt động của sàn giao dịch bất động sản theo Điều 61 dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản (*sửa đổi*). Theo đó, sàn giao dịch ngoài chức năng thực hiện các giao dịch mua bán bất động sản,

làm trung gian đàm phán, ký kết hợp đồng thì còn phải “kiểm tra giấy tờ về bất động sản bảo đảm đủ điều kiện được giao dịch”.

Như vậy, một phần công việc của sàn giao dịch bất động sản sẽ trùng lặp với công việc của công chứng viên khi “thẩm định”, đánh giá tính pháp lý của bất động sản, đảm bảo đủ điều kiện mua bán.

Hiện nay, mức thu phí công chứng hợp đồng theo Thông tư số 257/2016/TT-BTC của Bộ Tài chính là không quá 0,1% giá trị hợp đồng. Khi chuyển sang hình thức sàn giao dịch, chi phí trung gian mà bên mua, bên bán phải gánh chịu sẽ cao hơn, vào khoảng 2% hoặc thậm chí lên đến 8% giá trị hợp đồng, tức là tăng gấp 20 - 80 lần (theo tính toán của Hiệp hội BĐS thành phố Hồ Chí Minh).

Quy định bắt buộc giao dịch bất động sản qua sàn sẽ làm tăng thủ tục phải thực hiện, tăng chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp và đẩy giá nhà tăng cao (do chi phí trung gian trả cho sàn giao dịch sẽ được tính vào giá bán và người dùng cuối cùng phải gánh chịu).

Ngoài ra, trong hoạt động kiểm tra giấy tờ về bất động sản bảo đảm đủ điều kiện được giao dịch thì công chứng viên là những người được đào tạo chuyên sâu về luật sẽ làm tốt hơn là các chuyên viên sàn giao dịch BĐS (thường là những nhân viên kinh doanh có chuyên môn về bán hàng, quảng bá, giới thiệu sản phẩm, marketing...).

Ngoài ra, việc Luật Kinh doanh bất động sản bắt buộc doanh nghiệp, người dân phải giao dịch thông qua một đơn vị trung gian có dấu hiệu ngăn trở quyền tự do kinh doanh (theo Điều 33 Hiến pháp năm 2013), quyền tự chủ kinh doanh và lựa chọn hình thức tổ chức kinh doanh, tự do tìm kiếm thị trường, khách hàng và ký kết hợp đồng (theo Điều 7 Luật Doanh nghiệp), quyền tự quyết định và tự chịu trách nhiệm về hoạt động đầu tư kinh doanh (theo Điều 5 Luật Đầu tư).

5. Xung đột pháp luật liên quan đất thuê trả tiền hàng năm

Thế chế hóa Nghị quyết số 18-NQ/TW của Trung ương (Nghị quyết 18-NQ/TW), dự thảo Luật Đất đai (*sửa đổi*) được xây dựng theo hướng mở rộng các trường hợp thuê đất trả tiền hàng năm, giới hạn thuê đất trả tiền một lần và gắn với mở rộng quyền của người thuê đất trả tiền hàng năm. Theo đó, dự thảo Luật Đất đai cho phép chủ thể thuê đất trả tiền hàng năm được bán tài sản trên đất gắn với chuyển nhượng quyền thuê đất.

Giữa dự thảo Luật Đất đai và dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản hiện nay đang có “độ vênh”. Dự thảo Luật Đất đai hạn chế thuê đất trả tiền một lần và có cơ chế khuyến khích đưa tài sản gắn với đất thuê trả tiền hàng năm vào giao dịch. Nhưng Điều 15 dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản lại đề ra nguyên tắc kinh doanh nhà ở, công trình xây dựng là “phải được xây dựng trên đất có hình thức sử dụng đất được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất trả tiền một lần cho cả thời hạn thuê”; đồng nghĩa với không cho phép mua bán tài sản trên đất thuê trả tiền hàng năm.

Nếu 02 luật được thông qua theo phương án hiện nay thì sẽ dẫn đến ách tắc toàn bộ giao dịch mua bán bất động sản trên đất thuê trả tiền hàng năm, vì mở ở đầu này (Luật Đất đai) nhưng siết ở đầu khác (Luật Kinh doanh bất động sản).

Tác giả kiến nghị: Bãi bỏ nguyên tắc kinh doanh công trình xây dựng “phải được xây dựng trên đất được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất trả tiền một lần cho cả thời hạn thuê” tại Điều 15 dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản; đề nghị không quy định nội dung này trong Luật Kinh doanh bất động sản mà cần dẫn chiếu theo Luật Đất đai để tránh chông chéo ■

XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH ĐỐI VỚI HÀNH VI KHAI SAI DẪN ĐẾN THIẾU SỐ TIỀN THUẾ PHẢI NỘP VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Trần Ngọc Phú

Học viên cao học, Trường Đại học Trà Vinh.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Thuế, thuế giá trị gia tăng, vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính, biện pháp khắc phục hậu quả.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 15/06/2023

Phản biện: 01/07/2023

Duyệt bài: 24/07/2023

Article Information

Keywords: Tax; value added tax; violation; sanctioning of an administrative violation; remedial measures.

Article History:

Received: 15 Jun 2023

Peer Reviewed: 01 Jul. 2023

Approved: 24 Jul. 2023

Tóm tắt:

Để đạt được mục đích thu và quản lý thuế hiệu quả, pháp luật quy định người nộp thuế phải khai chính xác, trung thực, đầy đủ các nội dung trong hồ sơ khai thuế. Hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính. Hiện nay, các vi phạm hành chính về khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp được quy định khá chi tiết, từ đó tạo ra cơ sở pháp lý cho người có thẩm quyền thực hiện việc xử phạt đối với các vi phạm này. Trong bài viết này, tác giả phân tích một số bất cập trong quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp và đưa ra các giải pháp hoàn thiện.

Abstract:

In order to achieve the purpose of effective tax collection and management, the law requires taxpayers to accurately, truthfully and fully declare all contents in the tax return. The act of making false declarations leading to a lack of tax payable will be administratively sanctioned. Currently, administrative violations of false declaration leading to a lack of tax payable are regulated in quite detail, thereby creating a legal basis for the person competent to carry out the sanctioning of these violations. Within this article, the author provides an analysis of inadequacies in the regulations on sanctioning administrative violations for false declarations leading to a lack of tax payable, and also gives out a number of recommendations for improvements.

1. Khái quát vi phạm hành chính về khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp

Để đạt được mục đích thu và quản lý thuế hiệu quả, pháp luật quy định người nộp thuế phải khai chính xác, trung thực, đầy đủ các nội dung trong tờ khai thuế theo mẫu do Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định

và nộp đủ các chứng từ, tài liệu quy định trong hồ sơ khai thuế với cơ quan quản lý thuế¹. Bên cạnh đó, Luật Quản lý thuế năm 2019 còn quy định việc khai thuế và nộp hồ sơ khai thuế phải được thực hiện trong thời hạn nhất định².

Theo đó, kê khai thuế là việc người nộp

1 Điều 42 Luật Quản lý thuế năm 2019.

2 Điều 44 Luật Quản lý thuế năm 2019.

thuế trình bày cho cơ quan thuế các số liệu, hồ sơ liên quan tới nghĩa vụ thuế của mình³. Như vậy, khai thuế là việc người nộp thuế lập tờ khai theo mẫu, trình bày các số liệu, hồ sơ liên quan đến nghĩa vụ thuế của mình và nộp cho cơ quan quản lý thuế đúng thời hạn theo quy định của pháp luật thuế⁴.

Từ đây, có thể hiểu, khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp là việc người nộp thuế kê khai không chính xác, không trung thực các số liệu, hồ sơ liên quan đến nghĩa vụ thuế làm thiếu số tiền thuế phải nộp trên hồ sơ khai thuế đã nộp cho cơ quan quản lý thuế.

Hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế có thể bị xử phạt vi phạm hành chính. Từ quy định của Luật Quản lý thuế năm 2019, Chính phủ ban hành Nghị định số 125/2020/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 102/2021/NĐ-CP (Nghị định số 125/2020/NĐ-CP) quy định xử phạt vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn, trong đó có Điều 16 xử phạt hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp bao gồm 05 (năm) hành vi như sau⁵:

Một là, hành vi “khai sai căn cứ tính thuế hoặc số tiền thuế được khấu trừ hoặc xác định sai trường hợp được miễn, giảm thuế dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp nhưng các nghiệp vụ kinh tế đã được phản ánh đầy đủ trên hệ thống sổ kế toán, hóa đơn, chứng từ hợp pháp” (điểm a khoản 1 Điều 16).

Hai là, hành vi “khai sai làm giảm số tiền thuế phải nộp không thuộc trường hợp quy định nêu trên nhưng người nộp thuế đã

tự giác kê khai bổ sung và nộp đủ số tiền thuế thiếu vào ngân sách nhà nước trước thời điểm cơ quan thuế kết thúc thời hạn thanh tra, kiểm tra thuế tại trụ sở người nộp thuế” (điểm b khoản 1 Điều 16).

Ba là, hành vi “khai sai làm giảm số tiền thuế phải nộp đã bị cơ quan có thẩm quyền lập biên bản thanh tra, kiểm tra thuế, biên bản vi phạm hành chính xác định là hành vi trốn thuế nhưng người nộp thuế vi phạm hành chính lần đầu về hành vi trốn thuế, đã khai bổ sung và nộp đủ số tiền thuế vào ngân sách nhà nước trước thời điểm cơ quan có thẩm quyền ra quyết định xử phạt và cơ quan thuế đã lập biên bản ghi nhận để xác định là hành vi khai sai dẫn đến thiếu thuế” (điểm c khoản 1 Điều 16).

Bốn là, hành vi “khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp đối với giao dịch liên kết nhưng người nộp thuế đã lập hồ sơ xác định giá thị trường hoặc đã lập và gửi cơ quan thuế các phụ lục theo quy định về quản lý thuế đối với doanh nghiệp có giao dịch liên kết” (điểm d khoản 1 Điều 16).

Năm là, hành vi “sử dụng hóa đơn, chứng từ không hợp pháp để hạch toán giá trị hàng hóa, dịch vụ mua vào làm giảm số tiền thuế phải nộp nhưng khi cơ quan thuế thanh tra, kiểm tra phát hiện, người mua chứng minh được lỗi vi phạm sử dụng hóa đơn, chứng từ không hợp pháp thuộc về bên bán hàng và người mua đã hạch toán kế toán đầy đủ theo quy định” (điểm đ khoản 1 Điều 16).

Trên cơ sở quy định của Điều 16 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP, các chức danh có

3 Hoàng Thị Thu Trang (2014), “Một số vấn đề về thanh toán trong kê khai, khấu trừ thuế giá trị gia tăng”, Tạp chí Tài chính, (595), tr. 84.

4 Đặng Thị Hàn Ni (2012), “Chống thất thu thuế giá trị gia tăng tại Thành phố Hồ Chí Minh nhìn từ góc độ doanh nghiệp tự in hóa đơn”, Tạp chí Tài chính, (569), tr. 18.

5 Khoản 1 Điều 16 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 102/2021/NĐ-CP).

thẩm quyền đã xử phạt nghiêm minh các vi phạm hành chính về khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp, từ đó đưa hoạt động kê khai và nộp thuế đi vào nền nếp. Tuy nhiên, bên cạnh kết quả đạt được thì những quy định hiện hành về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi vi phạm về khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp đã phát sinh những bất cập nhất định.

2. Một số bất cập trong các quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp

Thứ nhất, cách thức mô tả hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp tại Nghị định số 125/2020/NĐ-CP chưa rõ ràng, dễ dẫn đến việc áp dụng pháp luật không chính xác. Đơn cử, hành vi “lập hóa đơn bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ không đúng thời điểm” có thể dẫn đến việc khai sai và xác định thiếu số tiền thuế phải nộp. Thế nhưng, nếu xử phạt hành vi vi phạm về lập hóa đơn khi bán hàng hóa, dịch vụ tại Điều 24 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP lại không chính xác. Trường hợp này phải xử phạt theo Điều 16 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP. Tuy nhiên, Nghị định số 125/2020/NĐ-CP quy định hành vi “lập hóa đơn bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ không đúng thời điểm” có thể dẫn đến việc khai sai và xác định thiếu số tiền thuế phải nộp sẽ bị xử phạt theo Điều 24, không quy định xử phạt theo Điều 16. Do đó trên thực tế, chủ thể có thẩm quyền xử phạt của cơ quan thuế đã xử phạt hành vi này theo Điều 16 và Điều 24. Điều đó là vi phạm nguyên tắc “một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần”.

Ngoài ra, các quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp không chú trọng đến các tình tiết tăng nặng, tình tiết giảm nhẹ. Đây là một điều rất bất hợp lý. Các tình tiết giảm nhẹ và các tình tiết tăng nặng là các tình tiết có ảnh hưởng đến việc thực hiện hành vi vi phạm, qua đó phản ánh mức độ nguy hiểm thấp hơn hoặc cao hơn của hành vi vi phạm và là cơ sở để xác định chủ thể vi phạm có thể gánh chịu các biện pháp trách nhiệm pháp lý ở mức thấp hơn hoặc cao hơn⁶. Tuy nhiên, với quy định tại Điều 16 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP thì bất cứ hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp đều xác định mức tiền phạt 20% số tiền thuế khai sai. Như vậy, nếu một chủ thể thực hiện hành vi có tình tiết tăng nặng và một chủ thể thực hiện hành vi có tình tiết giảm nhẹ thì mức tiền phạt hoàn toàn như nhau. Đây là một điều bất hợp lý, vì không thể hiện được giá trị của tình tiết tăng nặng với tình tiết giảm nhẹ.

Thứ hai, các biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp chưa toàn diện, chưa triệt để. Đơn cử, hành vi “Khai sai làm giảm số tiền thuế phải nộp đã bị cơ quan có thẩm quyền lập biên bản thanh tra, kiểm tra thuế, biên bản vi phạm hành chính nhưng người vi phạm đã khai bổ sung và nộp đủ số tiền thuế vào ngân sách nhà nước trước thời điểm cơ quan có thẩm quyền ra quyết định xử phạt và cơ quan thuế đã lập biên bản ghi nhận để xác định là hành vi khai sai dẫn đến thiếu thuế” tại điểm c khoản 1 Điều 16 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp đủ số tiền thuế thiếu

6 Cao Vũ Minh (2020), “Cơ sở xây dựng các tình tiết giảm nhẹ và tình tiết tăng nặng trách nhiệm hành chính”, Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam, (3), tr. 13.

và tiền chậm nộp tiền thuế vào ngân sách nhà nước”. Tuy nhiên, việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là không cần thiết vì thực tế người vi phạm đã khai bổ sung và nộp đủ số tiền thuế vào ngân sách nhà nước trước thời điểm cơ quan có thẩm quyền ra quyết định xử phạt và cơ quan thuế đã lập biên bản ghi nhận để xác định là hành vi khai sai dẫn đến thiếu thuế. Ngoài ra, hành vi “sử dụng hóa đơn bất hợp pháp, sử dụng bất hợp pháp hóa đơn” dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp tại điểm đ khoản 1 Điều 16 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP không quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là “buộc hủy hóa đơn bất hợp pháp đã sử dụng”; đây là một thiếu sót nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời.

Bên cạnh đó, một số biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp thiếu tính khả thi. Thể hiện thông qua việc quy định kế thừa nghĩa vụ thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả của cá nhân vi phạm hành chính đã chết, mất tích, tổ chức bị xử phạt giải thể, phá sản. Điều này rất khó thực hiện trên thực tế vì Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2022 (Luật Xử lý vi phạm hành chính) không quy định trách nhiệm hành chính đối với những người thừa kế tài sản của cá nhân vi phạm hành chính đã chết, người được Tòa án giao quản lý tài sản của cá nhân vi phạm hành chính mất tích, người thừa kế tài sản của tổ chức bị xử phạt giải thể, phá sản. Nghị định số 125/2020/NĐ-CP cũng không quy định mẫu biểu áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả đối với những người kế thừa nghĩa vụ thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả của cá nhân vi phạm hành chính đã chết, mất tích, tổ chức bị xử phạt giải thể, phá sản.

Thứ ba, thẩm quyền xử phạt về hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp còn hạn chế. Hiện nay, thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính về hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp chỉ do cơ quan thuế thực hiện. “Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp và thanh tra chuyên ngành chỉ được giao xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm hành chính về thuế bao gồm: hành vi vi phạm thủ tục thuế, hành vi khai sai không dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp, hành vi chậm nộp hồ sơ khai thuế, hành vi không chấp hành quyết định thanh tra, kiểm tra thuế... tại Điều 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19 chứ không có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp” tại Điều 16 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP. Tuy nhiên, số lượng doanh nghiệp thành lập ngày càng nhiều, trong khi lực lượng công chức được giao thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra thuế và xử phạt vi phạm hành chính về thuế còn hạn chế nên không thể đảm bảo mọi hành vi vi phạm hành chính về khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp đều được phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời.

Thứ tư, Nghị định số 125/2020/NĐ-CP quy định về giải trình trong xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp không phù hợp với Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Khoản 1 Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định: “Đối với hành vi vi phạm hành chính mà pháp luật có quy định hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn hoặc quy định mức tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối

với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức thì cá nhân, tổ chức vi phạm có quyền giải trình trực tiếp hoặc bằng văn bản với người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Người có thẩm quyền xử phạt có trách nhiệm xem xét ý kiến giải trình của cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính để ra quyết định xử phạt, trừ trường hợp cá nhân, tổ chức không yêu cầu giải trình”.

Như vậy, quyền giải trình chỉ được áp dụng đối với các vi phạm hành chính về khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp nếu thỏa mãn hai điều kiện: *i. Mức tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân (từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức)* và *ii. người vi phạm có yêu cầu được giải trình.* Vi phạm hành chính về khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp có mức tiền phạt là mức 20% số tiền thuế khai thiếu. Như vậy, vi phạm nào thỏa mãn yêu cầu quy định tại Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính thì mới phát sinh quyền giải trình. Tuy nhiên, theo Điều 37 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP thì bất cứ vi phạm hành chính nào về thuế mà việc lập biên bản vi phạm hành chính bằng phương thức điện tử thì cũng phát sinh quyền giải trình.

Cụ thể, Điều 37 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP quy định: “Các trường hợp giải trình vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn bao gồm: hành vi vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn được phát hiện thông qua công tác thanh tra thuế, kiểm tra thuế hoặc các trường hợp lập biên bản vi phạm hành chính điện tử. Việc giải trình vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn thực hiện theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính”.

Quy định trên có nghĩa bất cứ vi phạm hành chính nào về khai sai dẫn đến thiếu số

tiền thuế phải nộp mà việc lập biên bản vi phạm hành chính bằng phương thức điện tử thì cũng phát sinh quyền giải trình. Điều này rõ ràng không phù hợp với quy định về các trường hợp được giải trình tại Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

3. Kiến nghị hoàn thiện

Trên cơ sở phân tích những bất cập nêu trên, tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp như sau:

Một là, theo khoản 1 Điều 4 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính đưa ra các yêu cầu cần phải tuân thủ khi quy định về vi phạm hành chính; một trong các yêu cầu cần được tuân thủ là “Hành vi vi phạm hành chính phải được mô tả rõ ràng, đầy đủ, cụ thể để có thể xác định và xử phạt được trong thực tiễn”. Do đó, Chính phủ cần sửa đổi, bổ sung Điều 16 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP theo hướng mô hình hóa cụ thể hành vi vi phạm. Cụ thể, bổ sung vào Điều 16 “hành vi lập hóa đơn không đúng thời điểm dẫn đến làm thiếu số tiền thuế phải nộp” sẽ thuộc trường hợp bị xử phạt về hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp chứ không bị xử phạt theo Điều 24 về sử dụng hóa đơn. Điều này sẽ đảm bảo nguyên tắc “một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần” và thống nhất với nguyên tắc xử phạt theo quy định tại Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Hai là, Chính phủ cần sửa đổi, bổ sung một số biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp cho phù hợp với từng hành vi vi phạm tại Điều 16 Nghị định số 125/2020/

NĐ-CP. Cụ thể, nên xem xét bỏ biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc nộp đủ số tiền thuế thiếu vào ngân sách nhà nước*” đối với “hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp trong trường hợp người nộp thuế đã tự giác khai bổ sung và nộp số tiền thuế thiếu vào ngân sách nhà nước trước khi cơ quan thuế ban hành quyết định xử phạt” quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều 16 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP vì thực tế người nộp thuế đã khắc phục hậu quả trước khi cơ quan thuế ban hành quyết định xử phạt. Ngoài ra, cần bổ sung biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc hủy hóa đơn đã sử dụng*” ngoài biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc nộp đủ số tiền thuế thiếu và tiền chậm nộp tiền thuế vào ngân sách nhà nước*” đối với “hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp trong trường hợp người nộp thuế sử dụng hóa đơn, chứng từ không hợp pháp” quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 16 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP để tránh trường hợp người nộp thuế hợp thức hóa giá trị hàng hóa, dịch vụ mua vào không rõ nguồn gốc bằng các hóa đơn, chứng từ không hợp pháp.

Bên cạnh đó, Chính phủ cần xem xét sửa đổi, bổ sung quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả về hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp trong trường hợp “*cá nhân vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn đã chết, mất tích; tổ chức vi phạm hành chính đã bị giải thể, phá sản trong thời gian xem xét ra quyết định xử phạt*” theo quy định tại Điều 38 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP. Cụ thể, có thể bãi bỏ quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả trong trường hợp “*cá nhân vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn đã chết, mất tích; tổ chức vi phạm hành chính đã bị giải thể, phá sản trong thời gian xem xét ra quyết định xử phạt*” vì quy định

này khó thực hiện trên thực tế do “*người kế thừa tài sản của cá nhân vi phạm hành chính đã chết, người được Tòa án giao quản lý tài sản của cá nhân mất tích hay người thừa kế tài sản của tổ chức vi phạm hành chính đã bị giải thể, phá sản không phải là chủ thể chịu trách nhiệm hành chính*” theo Luật Xử lý vi phạm hành chính cũng như Nghị định số 125/2020/NĐ-CP nên khi ban hành quyết định khắc phục hậu quả sẽ gặp rất nhiều khó khăn. Hoặc, có thể bổ sung quy định “*người kế thừa thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp trong trường hợp tổ chức vi phạm hành chính đã bị giải thể, phá sản*” vì hiện nay, Nghị định số 125/2020/NĐ-CP chưa quy định cụ thể đối tượng này. Bên cạnh đó, Nghị định số 125/2020/NĐ-CP cần quy định cụ thể, rõ ràng hơn cách thức ban hành quyết định khắc phục hậu quả đối với người kế thừa thực hiện nghĩa vụ vì các mẫu biểu quy định chung hiện nay chỉ áp dụng đối với chủ thể vi phạm chứ không hướng dẫn mẫu biểu đối với chủ thể kế thừa khắc phục hậu quả.

Ba là, bổ sung thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính về khai sai dẫn đến thiếu số tiền thuế phải nộp cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện. Bổ sung này là cần thiết nhằm hạn chế tình trạng quá tải trong công tác xử phạt của lực lượng quản lý thuế.

Cuối cùng, Chính phủ cần bãi bỏ quy định về các trường hợp được quyền giải trình trong Nghị định số 125/2020/NĐ-CP mà không phù hợp với Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính. Trong trường hợp nhận thấy sự cần thiết của những trường hợp này thì phải tiến hành sửa đổi và ghi nhận ngay trong Luật Xử lý vi phạm hành chính ■

HOẠT ĐỘNG CHẤT VẤN Ở MỘT SỐ NGHỊ VIỆN TRÊN THẾ GIỚI VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

Hồ Thị Hương

ThS. Cổng thông tin điện tử Quốc hội Việt Nam, Văn phòng Quốc hội.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Chất vấn, Quốc hội, nghị viện, giám sát, trách nhiệm giải trình.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 29/03/2023

Phản biện: 16/04/2023

Duyệt bài: 19/05/2023

Tóm tắt:

Trong phạm vi bài viết này, tác giả trình bày thực tiễn hoạt động chất vấn ở nghị viện các nước Úc, Anh, Canada và rút ra một số gợi mở nhằm nâng cao chất lượng chất vấn ở Quốc hội Việt Nam hiện nay.

Article Information

Keywords: Questioning; National Assembly; parliament; supervision; accountability.

Article History:

Received: 29 Mar. 2023

Peer Reviewed: 16 Apr. 2023

Approved: 19 May 2023

Abstract:

Within the scope of this article, the author presents the practice of questioning in the parliaments of Australia, the United Kingdom and Canada and also provides an number of recommendations for further improvements of the quality of questioning in the National Assembly of Vietnam.

1. Hoạt động chất vấn ở nghị viện một số nước trên thế giới hiện nay

1.1. Hoạt động chất vấn ở Nghị viện Úc

Hạ viện Úc dành khoảng hơn 1 giờ mỗi ngày (ngày họp phiên toàn thể) để các Hạ nghị sĩ chất vấn trực tiếp các Bộ trưởng. Thực tế, phiên chất vấn chính là thời điểm phòng họp có đông đảo Hạ nghị sĩ nhất trong ngày, đồng thời cũng là dịp thu hút nhiều sự quan tâm của giới truyền thông và cử tri. Trở thành tâm điểm của dư luận xã hội, nên phiên chất vấn cũng là lúc đấu tranh chính trị giữa đảng cầm quyền và đảng đối lập trở nên căng thẳng; đồng thời cũng là cơ hội để các Hạ nghị sĩ nêu những vấn đề cấp bách, bức thiết để đòi hỏi Chính phủ giải quyết.

Thủ tướng Úc cùng các Bộ trưởng có quyền quyết định thời gian diễn ra phiên chất vấn, tuy nhiên, việc giới hạn thời gian hay từ chối mở phiên chất vấn sẽ dẫn đến chỉ trích từ các nghị sĩ cũng như công luận. Từ năm 2011, năm hoạt động đầy đủ đầu tiên của Quốc hội khóa 43, với những quy định mới về giới hạn thời lượng cho câu hỏi và câu trả lời, thời gian phiên chất vấn thường là 70 phút. Trong những năm gần đây, mỗi phiên chất vấn trung bình sẽ có 19 câu hỏi¹.

Trong phiên chất vấn, Chủ tịch Hạ viện sẽ luân phiên chỉ định các nghị sĩ đặt câu hỏi, thường sẽ bắt đầu từ Hạ nghị sĩ thuộc phe đối lập, sau đó đến Hạ nghị sĩ thuộc phe cầm quyền, và cố gắng cân bằng lượt phát

¹ House of Representatives, House of Representatives Practice, Seventh edition, June 2018.

biểu của hai phe này. Các Hạ nghị sĩ độc lập cũng sẽ được luân phiên chỉ định theo tỷ lệ số ghế trong Quốc hội². Thời lượng cho mỗi câu hỏi thường là 30 giây, mỗi câu trả lời giới hạn trong 3 phút. Thư ký Hạ viện, các Bộ trưởng, Chủ tịch Hạ viện không đặt câu hỏi.

Theo thông lệ, không được đặt câu hỏi về các vấn đề bên ngoài phạm vi trách nhiệm mà Thủ tướng, Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Một câu hỏi đã được trả lời đầy đủ sẽ không còn được hỏi lại để tránh trùng lặp. Tuy nhiên, các câu hỏi có thể tham chiếu đến một câu hỏi khác đã được trả lời trước đó. Các Hạ nghị sĩ cũng thường gửi câu hỏi bằng văn bản yêu cầu các Bộ trưởng cập nhật thêm thông tin về câu hỏi đã được hỏi trước đó.

Với những câu hỏi đòi hỏi nhiều thông tin chi tiết, không thể giải đáp ngay lập tức mà không có sự chuẩn bị, Chủ tọa sẽ đề nghị chuyển câu hỏi vào Tài liệu Thông báo. Các thành viên Chính phủ sẽ trả lời các câu hỏi này một cách đầy đủ, chi tiết bằng văn bản.

Các Hạ nghị sĩ có thể đặt câu hỏi cho thành viên Chính phủ bằng văn bản. Câu hỏi sẽ được ghi trong Tài liệu Thông báo theo đúng thứ tự gửi đến Hạ viện. Trong Tài liệu Thông báo, mỗi câu hỏi đều được đánh số và số hiệu đó sẽ giữ nguyên không đổi cho đến khi có câu trả lời đầy đủ. Thông thường, tài liệu thông báo của mỗi ngày sẽ chỉ in những câu hỏi mới nhất được gửi tới từ ngày hôm trước, cùng với số hiệu của những câu hỏi chưa được trả lời. Ngoài ra, một phiên bản điện tử của tài liệu thông báo được đăng tải trên website của Hạ viện, trong đó cập nhật hàng ngày và hiển thị đầy đủ những câu hỏi chưa được trả lời.

Nếu sau 60 ngày kể từ khi xuất hiện

trên văn bản thông báo mà câu hỏi vẫn chưa được trả lời, cuối phiên chất vấn, Hạ nghị sĩ đặt câu hỏi có thể kiến nghị Chủ tịch Hạ viện gửi văn bản đến Bộ trưởng để hỏi lý do chậm trễ trả lời. Sau đó, những phản hồi của Bộ trưởng sẽ được chuyển tiếp tới Hạ nghị sĩ đặt câu hỏi³.

Đối với việc trả lời câu hỏi, các thành viên Chính phủ không bắt buộc phải trả lời các câu hỏi, nhưng việc sử dụng quyền từ chối tương đối hiếm xảy ra. Nếu không muốn trả lời một câu hỏi trên tài liệu thông báo, Bộ trưởng có thể bỏ qua câu hỏi đó, bất chấp những lời nhắc nhở. Sau cùng, câu hỏi sẽ mất hiệu lực khi thành lập Nghị viện hoặc giải tán Hạ viện. Bộ trưởng cũng có thể trả lời bằng văn bản rằng thông tin mà Hạ nghị sĩ cần hiện không có sẵn, và thời gian, nguồn lực để truy vấn thông tin đó là không thỏa đáng trong bối cảnh hiện tại.

Trường hợp câu hỏi liên quan đến trách nhiệm của nhiều Bộ trưởng, thì Bộ trưởng chịu trách nhiệm cao nhất đối với vấn đề đó phải trả lời. Với những câu hỏi liên quan đến trách nhiệm của một Bộ trưởng là Thượng nghị sĩ, một Bộ trưởng trong Hạ viện sẽ thay mặt trả lời. Nếu không thể trả lời thay, Bộ trưởng Hạ viện cam kết sẽ liên hệ và chuyển câu trả lời từ Bộ trưởng Thượng viện tới người được hỏi.

Các Bộ trưởng thường trả lời bằng phát ngôn ngay lập tức với những câu hỏi chất vấn không báo trước. Khi không thể làm vậy, Bộ trưởng sẽ cam kết cung cấp cho Hạ nghị sĩ đầy đủ thông tin qua câu trả lời bằng văn bản, hoặc đề xuất bổ sung câu hỏi vào tài liệu thông báo.

Các Bộ trưởng có thể kiến nghị Chủ tọa trao đặc quyền được sửa lại hoặc bổ sung thêm thông tin hoàn thiện câu trả lời. Ngoài

2 House of Representatives, Parliamentary Debates (Hansard—House of Representatives), 1996.

3 House of Representatives, Standing order. The House of Representatives standing orders as at 13 September 2016.

ra, thông tin đính chính hoặc bổ sung có thể gửi tới Thư ký, đó sẽ được coi như một câu trả lời bằng văn bản.

Tại **Thượng viện Úc**, phiên chất vấn thường bắt đầu vào 2h chiều mỗi ngày làm việc và thường kéo dài trong 1 giờ (ngày họp phiên toàn thể). Trong những năm gần đây, mỗi phiên chất vấn như vậy thường có trung bình 35 câu hỏi⁴.

Bắt đầu phiên chất vấn, theo thông lệ, Chủ tịch Thượng viện sẽ hỏi: có câu hỏi chất vấn trực tiếp nào không, các Thượng nghị sĩ muốn chất vấn sẽ đứng dậy từ vị trí của mình. Chủ tịch Thượng viện sẽ chỉ định Thượng nghị sĩ ở phe đối lập tiến hành chất vấn trước⁵. Sau khi câu hỏi đã được đặt ra, Chủ tịch Thượng viện sẽ yêu cầu Bộ trưởng chịu trách nhiệm về lĩnh vực đó trả lời. Chủ tọa luân phiên chỉ định các Thượng nghị sĩ ở phía Chính phủ và phía đối lập đặt câu hỏi.

Yêu cầu đặt ra đối với câu hỏi chất vấn là: Các câu hỏi phải ngắn gọn, liên quan đến các vấn đề các Bộ trưởng chịu trách nhiệm. Các yêu cầu về thông tin thống kê nên được đưa vào Tài liệu thông báo (Notice Paper - một tài liệu được xuất bản hàng ngày liệt kê tất cả các hoạt động của Thượng viện hoặc Hạ viện). Các câu hỏi nên tránh trích dẫn, trừ khi thật cần thiết để giúp câu hỏi trở nên rõ ràng; đồng thời, câu hỏi cũng nên tránh khuynh hướng tranh luận, quy tội, mỉa mai hoặc giả định. Không nên yêu cầu thành viên Chính phủ bày tỏ quan điểm, tuyên bố chính sách hoặc đưa ra quan điểm pháp lý. Các câu trả lời chỉ nên giới hạn ở việc cung cấp thông tin và không nên tham gia tranh luận⁶.

Các câu hỏi được đặt ra cho các Bộ trưởng

ở Thượng viện, thường chiếm 1/3 trong số các thành viên Chính phủ, 2/3 còn lại là các Bộ trưởng ở Hạ viện. Với các câu hỏi thuộc về lĩnh vực phụ trách của Bộ trưởng ở Hạ viện, Bộ trưởng ở Thượng viện có thể thay mặt trả lời. Danh sách các Bộ trưởng ở Thượng viện cùng lĩnh vực phụ trách của họ được công bố trong Tài liệu Thông báo. Không có quy định nào bắt buộc các Bộ trưởng phải trả lời câu hỏi chất vấn. Tuy nhiên, các Bộ trưởng đứng trước sức ép thực tế rằng cần thể hiện hiểu biết sâu sắc và chắc chắn về vấn đề họ chịu trách nhiệm thông qua việc trả lời câu hỏi về vấn đề thuộc thẩm quyền⁷.

Các Thượng nghị sĩ có một phút để nêu câu hỏi, và mỗi câu trả lời sẽ được trình bày trong 2 phút. Mỗi người hỏi được phép đặt hai câu hỏi bổ sung, mỗi câu hỏi giới hạn trong 30 giây và thời gian để trả lời cho mỗi câu hỏi đó là 1 phút. Các câu hỏi bổ sung này phải liên quan trực tiếp đến câu hỏi ban đầu, hoặc xuất phát từ câu trả lời của Bộ trưởng, và được gửi tới chính Bộ trưởng vừa trả lời câu hỏi chính.

Các Bộ trưởng chịu toàn bộ trách nhiệm cá nhân đối với các câu trả lời được đưa ra khi thay mặt Bộ trưởng khác. Câu trả lời của Bộ trưởng phải liên quan trực tiếp đến vấn đề được hỏi. Chủ tịch Thượng viện là người đánh giá tính liên quan của câu trả lời đối với câu hỏi, và có quyền nhắc nhở Bộ trưởng khi câu trả lời không trúng vấn đề. Tuy nhiên, Chủ tịch không có trách nhiệm định hướng câu trả lời của Bộ trưởng, cũng không có thẩm quyền phán quyết câu trả lời đó là đúng hay sai.

Khi thấy câu trả lời của Bộ trưởng là chưa thỏa đáng, hoặc đặt ra các vấn đề cần

4 Department of the Senate, Senate Brief No.12 Questions, January 2023, p. 1.

5 Commonwealth of Australia 2008, "First report of 2008 Restructuring question time; Reference of bills to committees; Questions to chairs of committees; Deputy chairs of committees and Leave to make statements", 16 September 2008.

6 Department of the Senate, Standing Orders and Other Orders of the Senate, Canberra, January 2020.

7 Rosemary Laing (ed.), Odgers' Australian Senate Practice, 14th edn, Department of the Senate, Canberra, 2016, p. 620.

tranh luận, các Thượng nghị sĩ có thể tranh luận trong thời gian không quá 5 phút, tổng thời gian tranh luận trong ngày không vượt quá 30 phút. Bên cạnh những câu hỏi trực tiếp tại hội trường, các Thượng nghị sĩ đều có thể gửi câu hỏi bằng văn bản bất cứ lúc nào, mỗi năm có khoảng 1200 câu hỏi như vậy. Các câu trả lời không được đọc tại hội trường, nhưng sẽ được in trong Báo cáo chính thức của Quốc hội (Hansard).

Nếu chưa được trả lời, số hiệu của câu hỏi vẫn sẽ được in trong Tài liệu Thông báo cho đến khi câu hỏi được rút lại, hoặc hết nhiệm kỳ Quốc hội. Vào ngày Thứ 5, danh sách số hiệu câu hỏi trong Tài liệu Thông báo được thay thế bằng một bản tóm tắt thể hiện ngày câu hỏi được đưa ra, số hiệu câu hỏi, Thượng nghị sĩ có trách nhiệm trả lời vào chủ đề của câu hỏi. Nếu sau 30 ngày vẫn chưa nhận được câu trả lời, người đưa ra câu hỏi có thể yêu cầu một lời giải thích vào cuối phiên chất vấn. Nếu lời giải thích chưa được xem là thỏa đáng, người hỏi có thể yêu cầu đưa ra câu trả lời và lời giải thích vào một ngày xác định. Bộ trưởng chậm trễ trả lời sẽ phải đối mặt với những chỉ trích, thủ tục này góp phần đảm bảo câu trả lời sẽ được đưa ra trong thời hạn 30 ngày kể từ khi đặt ra câu hỏi⁸.

Tuy không có quy định rõ ràng về thời gian diễn ra phiên chất vấn, nhưng trong thực tế, phiên chất vấn thường kéo dài trong 1 giờ. Theo thông lệ, để kết thúc phiên chất vấn, người lãnh đạo Chính phủ trong Thượng viện sẽ đề nghị đưa các câu hỏi tiếp theo vào tài liệu thông báo.

1.2. Hoạt động chất vấn ở Nghị viện Anh

Tại **Hạ viện Anh**, phiên chất vấn diễn ra trong khoảng 1 giờ đồng hồ hàng ngày từ

Thứ 2 đến Thứ 5 (ngày họp phiên toàn thể), sau khi tiến hành các thủ tục sơ bộ cũng như các công việc riêng. Cụ thể, phiên chất vấn diễn ra trong khoảng 2h30 đến 3h30 chiều Thứ 2, 11h30 đến 12h30 trưa Thứ 3 và Thứ 4, 9h30 đến 10h30 sáng Thứ 5. Các cơ quan của Chính phủ sẽ luân phiên trả lời tại phiên chất vấn theo thứ tự được sắp đặt, thông thường mỗi cơ quan sẽ phải trả lời chất vấn 1 lần sau khoảng 4 đến 5 tuần họp của Hạ viện⁹.

Các câu hỏi chất vấn phải liên quan đến trách nhiệm của cơ quan chính phủ trả lời chất vấn. Những câu chất vấn chung thường được các Nghị sĩ trình lên trước phiên chất vấn ít nhất 3 ngày. Thứ tự chất vấn được quyết định ngẫu nhiên bằng máy tính. Vào ngày có phiên chất vấn, câu hỏi đó sẽ được in trong mục “Công việc hôm nay” trong bản Chương trình làm việc (Order Paper). Nghị sĩ được chỉ định chất vấn sẽ không đọc câu hỏi, mà chỉ đọc số hiệu câu hỏi. Sau khi Bộ trưởng trả lời, Nghị sĩ có thể hỏi thêm câu hỏi bổ sung. Các nghị sĩ khác cũng có thể được chỉ định để đặt câu hỏi bổ sung theo quyết định của Chủ tịch Hạ viện. Các câu hỏi bổ sung phải cùng chủ đề với câu hỏi ban đầu. Bộ trưởng phải lần lượt trả lời câu hỏi của từng người.

Đáng chú ý, từ 12h đến 12h30 của ngày Thứ 4, Thủ tướng Anh sẽ trả lời chất vấn trước Hạ viện. Phiên chất vấn thường bắt đầu với câu hỏi thông thường của một Nghị sĩ về các cam kết của Thủ tướng. Đây được gọi là “câu hỏi mở”, nghĩa là sau đó Nghị sĩ có thể đặt câu hỏi bổ sung về bất kỳ chủ đề nào.

Sau câu trả lời của Thủ tướng, các Nghị sĩ có thể đặt câu hỏi bổ sung về bất kỳ chủ đề nào. Sau khi có câu trả lời, Chủ tịch Hạ viện thường sẽ chỉ định Lãnh đạo phe đối

8 Department of the Senate, Standing Orders and Other Orders of the Senate, Canberra, January 2020.

9 UK Parliament, “Question time”, < <https://www.parliament.uk/about/how/business/questions/> > accessed 19 April 2023.

lập, người được phép hỏi tối đa sáu câu hỏi. Sau đó trong phiên chất vấn, Chủ tịch Hạ viện cũng thường chỉ định lãnh đạo của đảng đối lập lớn thứ hai, người này có thể hỏi hai câu hỏi.

Hầu hết các nghị sĩ sẽ đưa ra cùng một câu hỏi về các cam kết của Thủ tướng, trong trường hợp này, chỉ tên của họ sẽ xuất hiện trên sổ câu hỏi. Sau khi câu hỏi được đặt ra, các nghị sĩ đặt trùng câu hỏi hoặc đặt câu hỏi tương tự sẽ được chỉ định để hỏi một câu hỏi bổ sung.

Về lý thuyết, Thủ tướng sẽ không biết những câu hỏi nào sẽ được đặt ra cho họ. Tuy nhiên, trong thực tế, Thủ tướng nắm bắt được thông tin từ các cơ quan của Chính phủ, nên có cơ sở để dự đoán về chủ đề của các câu hỏi chất vấn. Trong phiên chất vấn, Chính phủ tổ chức các “nhóm hỗ trợ” gồm các Nghị sĩ thân Chính phủ có nhiệm vụ hỗ trợ các Bộ trưởng trả lời các câu hỏi bằng cách hỏi các câu hỏi hữu ích cho Chính phủ¹⁰.

Phiên chất vấn sẽ có những câu hỏi chất vấn chính và những câu hỏi chất vấn theo chủ đề. Các câu hỏi chất vấn chính được in trong bản Chương trình làm việc, sau khi nghe xong câu trả lời, Nghị sĩ có thể đặt thêm câu hỏi bổ sung, vốn không được in sẵn trong bản Chương trình làm việc.

Câu hỏi chất vấn theo chủ đề mang đến cho Nghị sĩ cơ hội chất vấn về bất cứ khía cạnh nào trong trách nhiệm của cơ quan Chính phủ. Những câu hỏi này thường được đưa ra vào 15 phút cuối của phiên chất vấn. Không có giới hạn nào về số lượng các câu hỏi bằng văn bản mà Nghị sĩ có thể nêu ra. Các câu hỏi bằng văn bản, có thể được viết tay hoặc bản điện tử, sẽ được gửi cho bộ

phận thư ký nghị viện và được lưu lại trong Báo cáo chính thức của Quốc hội để phổ biến rộng rãi và có thể truy cập được¹¹.

Tại **Thượng viện Anh**, phiên chất vấn thường diễn ra vào 30 phút đầu tiên trong chương trình làm việc, từ Thứ 2 đến Thứ 5 (ngày họp phiên toàn thể). Khác với phiên chất vấn ở Hạ viện, tại Thượng viện, các Thượng nghị sĩ đặt câu hỏi cho toàn thể Chính phủ nói chung, không phải cho một cơ quan cụ thể của Chính phủ. Câu hỏi chất vấn của Thượng Nghị sĩ có thể đệ trình từ 1 tháng đến 24h trước phiên chất vấn, các câu hỏi theo chủ đề thì cần đệ trình trước 2 ngày. Các câu hỏi cũng sẽ được in trong bản Chương trình làm việc của Thượng viện.

Trình tự đặt câu hỏi chất vấn của Thượng viện Anh cũng có nhiều điểm khác Hạ viện. Nếu ở Hạ viện, việc xếp lượt chất vấn được tiến hành theo chỉ định của Chủ tịch Hạ viện, thì ở Thượng viện Anh, các Thượng nghị sĩ tự đứng dậy và chất vấn, luân phiên giữa phe Chính phủ, phe đối lập và các thành phần khác. Trong một số trường hợp, các Thượng nghị sĩ sẽ can thiệp để đảm bảo phân bố công bằng quyền chất vấn trong hội trường. Nếu không thể quyết định ai là người chất vấn tiếp theo, Chủ tịch Thượng viện sẽ là người can thiệp.

Thực tế, do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19, thông lệ này đã có ngoại lệ khi danh sách chỉ định đã được sử dụng trong các phiên chất vấn tại Thượng viện Anh từ tháng 4/2020 đến tháng 12/2021 do có một số Thượng nghị sĩ tham gia bằng hình thức trực tuyến. Trong ngày làm việc của Thượng viện, mỗi Thượng nghị sĩ có thể đưa ra nhiều nhất là 6 câu hỏi chất vấn yêu cầu trả lời bằng văn bản¹².

10 Hardman, Isabel (31 January 2023). “Are Tory MPs resigned to defeat?”. *The Spectator*. Retrieved 1 February 2023.

11 House of Commons Information Office, “Parliamentary Questions: House of Commons Information Office Factsheet P1, June 2005.

12 UK Parliament, “Question time”, < <https://www.parliament.uk/about/how/business/questions/> > accessed 19 April 2023.

1.3 Hoạt động chất vấn ở Nghị viện Canada

Tại **Hạ viện Canada**, mỗi ngày làm việc, phiên chất vấn bắt đầu từ 2 giờ 15 phút chiều (trừ ngày Thứ 6 sẽ bắt đầu từ 11 giờ 15 phút). Kéo dài tối đa 45 phút, phiên chất vấn bắt đầu bằng câu hỏi của lãnh đạo phe đối lập trong Hạ viện¹³. Thứ tự chất vấn được sắp xếp theo danh sách luân phiên đã được thống nhất, dựa trên đại diện, số lượng thành viên của các đảng trong Hạ viện. Các thành viên của đảng cầm quyền và các thành viên độc lập trong Hạ viện cũng được phép đặt câu hỏi, nhưng không thường xuyên như thành viên của các đảng đối lập chính thức¹⁴.

Người chất vấn phải ngồi đúng vị trí được chỉ định, câu hỏi được xem như gửi tới người bị chất vấn thông qua Chủ tọa. Các câu hỏi phải liên quan đến vấn đề thuộc trách nhiệm quản lý của Nhà nước, ngắn gọn và mang tính chất truy vấn thông tin. Các câu hỏi chất vấn có thể gửi tới các Bộ trưởng, người phát ngôn của Hội đồng Kinh tế quốc nội, hoặc Chủ nhiệm một Ủy ban nếu phù hợp với chương trình nghị sự của Ủy ban đó¹⁵.

Tuy người chất vấn luôn hướng đến một người trả lời chất vấn cụ thể, nhưng các câu hỏi chất vấn luôn được gửi chung tới nội các. Hạ nghị sĩ không được gây sức ép với việc trả lời, cũng không được ràng buộc một Bộ trưởng cụ thể phải trả lời chất vấn. Cũng như người chất vấn, người bị chất vấn phải ngồi đúng vị trí đã được chỉ định khi trả lời, và câu trả lời xem như được gửi tới người chất vấn thông qua Chủ tọa. Bộ trưởng có thể trả lời chất vấn, hoặc trì hoãn việc trả lời, giải thích ngắn gọn lý do không thể đưa ra câu trả lời ngay lập tức vào thời điểm đó, hoặc không trả lời.

Nếu một câu hỏi đòi hỏi dung lượng thông tin lớn để trả lời, hoặc liên quan nhiều đến các vấn đề kỹ thuật chuyên môn, nhiều dữ liệu chi tiết, người đặt câu hỏi cần gửi câu hỏi bằng văn bản, thông báo về việc chất vấn bằng văn bản phải được gửi đi trước phiên chất vấn 48h. Mỗi Hạ nghị sĩ được đặt tối đa 4 câu hỏi như vậy, các câu hỏi sẽ được gán số hiệu để in trong bản Chương trình làm việc. Câu hỏi gửi qua văn bản cũng phải thỏa mãn các yêu cầu đặt ra cho các câu hỏi trực tiếp, đồng thời phải đảm bảo mạch lạc và súc tích, và có chủ đề liên quan đến các vấn đề công. Người chất vấn bằng văn bản có thể yêu cầu người bị chất vấn đưa ra câu trả lời trong vòng 45 ngày; hoặc trả lời trực tiếp đối với không quá 3 câu hỏi đã được đưa ra.

Tại **Thượng viện Canada**, việc chất vấn và trả lời chất vấn được thực hiện trong mỗi ngày làm việc để đảm bảo trách nhiệm giải trình. Câu hỏi chất vấn có thể được gửi trực tiếp tới lãnh đạo Chính phủ về các vấn đề công, hoặc gửi tới Bộ trưởng kiêm Thượng nghị sĩ nếu về các vấn đề trong phạm vi phụ trách của Bộ trưởng. Một số câu hỏi chất vấn cũng có thể được đặt ra cho Chủ tịch Ủy ban về các hoạt động của Ủy ban.

Phiên chất vấn kéo dài không quá 30 phút, được tổ chức theo hướng đảm bảo các quy tắc ứng xử trang trọng như thường lệ. Câu hỏi chất vấn và câu trả lời ngắn gọn, đưa ra nhận xét cụ thể, không nên đưa cuộc chất vấn theo hướng tranh luận. Trong thời gian chất vấn, các Thượng Nghị sĩ có thể đặt thêm câu hỏi bổ sung về cùng một chủ đề. Dù lãnh đạo phe đối lập trong Thượng viện có thể trình Chủ tịch Thượng viện một danh sách các Thượng Nghị sĩ muốn tham gia chất vấn, Chủ tịch Thượng viện không

13 Daily Proceedings - the Daily Program - House of Commons Procedure and Practice, Third edition, 2017.

14 Marc Bosc and André Gagnon, House of Commons Procedure and Practice, Third Edition, 2017.

15 John Benjamin Stewart, The Canadian House of Commons: Procedure and Reform, Montreal: McGill-Queen's University Press, 1977.

bắt buộc phải chỉ định theo danh sách này, mà có thể chỉ định một Thượng Nghị sĩ bất kỳ có ý muốn chất vấn đề nêu câu hỏi. Khi không thể có câu trả lời ngay lập tức cho câu hỏi vừa nêu, câu hỏi sẽ được bảo lưu trong hồ sơ để chờ câu trả lời bằng văn bản. Hiện không có giới hạn thời gian cho việc trả lời chất vấn bằng văn bản. Các câu hỏi yêu cầu thông tin, số liệu, dữ liệu chi tiết, hoặc những câu hỏi yêu cầu phải có câu trả lời bằng văn bản, cần được gửi tới Thư ký Thượng viện để lưu trữ, công bố một cách hệ thống nhằm thúc đẩy việc trả lời chất vấn bằng văn bản¹⁶.

Không quá 30 phút kể từ khi bắt đầu, Chủ tịch Thượng viện sẽ thông báo rằng các câu hỏi còn lại sẽ được bảo lưu và trả lời sau, phiên chất vấn kết thúc. Sau phiên chất vấn, tất cả các câu hỏi chất vấn cần trả lời bằng văn bản đều được thống kê trong tài liệu, câu trả lời bằng văn bản sẽ được gửi tới Thượng Nghị sĩ nêu câu hỏi chất vấn, đồng thời cũng sẽ được sắp xếp công bố, đăng tải theo cách phù hợp.

2. Hoạt động chất vấn ở Quốc hội Việt Nam

Chất vấn tại phiên họp toàn thể của Quốc hội thường được tổ chức trong Kỳ họp Quốc hội vào tháng 6, tháng 11 hàng năm. Đối với việc lựa chọn vấn đề chất vấn, người bị chất vấn, trước phiên chất vấn, đại biểu Quốc hội ghi vấn đề chất vấn, người bị chất vấn vào phiếu chất vấn và gửi đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Căn cứ vào chương trình kỳ họp, ý kiến, kiến nghị của cử tri, vấn đề xã hội quan tâm và phiếu chất vấn của đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình Quốc hội quyết định nhóm vấn đề chất vấn và người bị chất vấn. Trong suốt quá trình

chuẩn bị, tổ chức và tiến hành phiên chất vấn, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Lãnh đạo Quốc hội chủ động cho ý kiến bước đầu về cách thức tổ chức chất vấn, trình tự, thủ tục lựa chọn nhóm vấn đề chất vấn và việc ban hành nghị quyết chất vấn¹⁷.

Hoạt động chất vấn tại kỳ họp Quốc hội được tiến hành theo trình tự sau: Chủ tịch Quốc hội hoặc Phó Chủ tịch Quốc hội được phân công điều hành phiên chất vấn nêu nhóm vấn đề đề nghị đại biểu Quốc hội tập trung chất vấn. Đại biểu Quốc hội đăng ký chất vấn qua hệ thống điện tử. Chủ tịch Quốc hội hoặc Phó Chủ tịch Quốc hội được phân công điều hành phiên chất vấn mời từng đại biểu Quốc hội chất vấn theo thứ tự đăng ký; mời người bị chất vấn trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội về vấn đề thuộc trách nhiệm của mình. Đại biểu Quốc hội nêu chất vấn, có thể cung cấp thông tin minh họa bằng hình ảnh, video, vật chứng cụ thể. Người bị chất vấn phải trả lời trực tiếp, đầy đủ vấn đề mà đại biểu Quốc hội đã chất vấn, không được ủy quyền cho người khác trả lời thay. Trường hợp đại biểu Quốc hội không đồng ý với nội dung trả lời chất vấn thì có quyền chất vấn lại để người bị chất vấn trả lời.

Căn cứ nội dung và tình hình thực tế, Chủ tịch Quốc hội hoặc Phó Chủ tịch Quốc hội được phân công điều hành phiên chất vấn mời đại biểu Quốc hội đã đăng ký phát biểu tranh luận nội dung trả lời của người bị chất vấn; khi có nhiều đại biểu Quốc hội đăng ký tranh luận về cùng vấn đề đang được chất vấn thì đại biểu Quốc hội đã nêu chất vấn về vấn đề đó được ưu tiên tranh luận trước. Cuối phiên chất vấn, Chủ tịch Quốc hội hoặc Phó Chủ tịch Quốc hội được phân công điều

16 Senate of Canada, Senate Procedure in Practice, 2015.

17 GS.TS. Vương Đình Huệ, “Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, góp phần kiểm soát quyền lực và tổ chức thực hiện thắng lợi đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước”, Tạp chí Cộng sản, 15/9/2022.

hành phiên chất vấn phát biểu kết thúc phiên chất vấn¹⁸.

Với mỗi lĩnh vực, ngoài trưởng ngành chịu trách nhiệm chính trong việc trả lời chất vấn, các thành viên Chính phủ, các quan chức khác cùng tham gia trả lời chất vấn, giải trình về những vấn đề có liên quan. Chẳng hạn, tại Kỳ họp 4, Chương trình Phiên họp chất vấn và trả lời chất vấn đã nêu rõ, đối với việc trả lời chất vấn về lĩnh vực thanh tra, ngoài Tổng Thanh tra Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ phụ trách ngành, Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước cùng tham gia trả lời chất vấn, giải trình về những vấn đề có liên quan. Thực tế, tại phiên chất vấn này, Phó Thủ tướng Chính phủ cùng Bộ trưởng Bộ Công Thương đã cùng tham gia trả lời chất vấn, làm rõ vấn đề các đại biểu quan tâm.

Mỗi lần chất vấn, đại biểu Quốc hội nêu chất vấn không quá 01 phút. Người bị chất vấn trả lời chất vấn không quá 03 phút đối với mỗi câu hỏi. Đại biểu Quốc hội được quyền tranh luận với người bị chất vấn để làm rõ hơn vấn đề đang được chất vấn; không được sử dụng quyền tranh luận để nêu câu hỏi chất vấn hoặc tranh luận với đại biểu Quốc hội đã chất vấn trước đó; thời gian mỗi lần tranh luận không quá 02 phút. Dù không có quy định cụ thể, nhưng trong những kỳ họp gần đây, phiên chất vấn thường kéo dài 2,5 ngày¹⁹.

Tại phiên chất vấn Kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XV, có 134 lượt đại biểu tham gia

chất vấn, trong đó có 12 lượt đại biểu đặt câu hỏi đối với Thủ tướng Chính phủ, có 24 lượt đại biểu Quốc hội tiến hành tranh luận²⁰. Tại phiên chất vấn Kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XV, có 266 lượt đại biểu Quốc hội đăng ký tham gia chất vấn, có 131 lượt đại biểu Quốc hội đã thực hiện quyền chất vấn, trong đó có 34 đại biểu đặt câu hỏi đối với Phó Thủ tướng Chính phủ, có 28 lượt đại biểu Quốc hội đã tiến hành tranh luận, 133 đại biểu đăng ký nhưng do hết thời gian chưa được chất vấn²¹. Tại phiên họp thứ 4, có 345 lượt đại biểu Quốc hội đăng ký tham gia chất vấn, trong đó có 149 lượt đại biểu đã chất vấn và 22 lượt đại biểu tranh luận²².

Trong trường hợp đại biểu Quốc hội muốn chất vấn về nội dung không thuộc nhóm vấn đề chất vấn tại kỳ họp, hoặc vấn đề chất vấn cần được điều tra, xác minh, hoặc câu hỏi chất vấn tại kỳ họp nhưng chưa được trả lời, người bị chất vấn phải trực tiếp trả lời bằng văn bản. Văn bản trả lời chất vấn được gửi đến đại biểu Quốc hội đã chất vấn, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội chậm nhất là 20 ngày kể từ ngày chất vấn, trừ tài liệu mật theo quy định của pháp luật.

Sau phiên chất vấn, Quốc hội sẽ ra nghị quyết về chất vấn với những nội dung cơ bản như: Đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của người bị chất vấn, những hạn chế, bất cập và nguyên nhân liên quan đến vấn đề chất vấn; thời hạn khắc phục hạn chế, bất cập; trách nhiệm thi hành của cơ quan, cá nhân; trách nhiệm báo cáo kết quả thực hiện nghị quyết về chất vấn²³.

18 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

19 Quốc hội, Nội quy Kỳ họp Quốc hội ban hành kèm theo Nghị quyết số 71/2022/QH15 ngày 15/11/2022 của Quốc hội.

20 Trung Dũng Toàn, “Chủ tịch Quốc hội Vương Đình Huệ: Phiên chất vấn và trả lời chất vấn diễn ra dân chủ, thẳng thắn với tinh thần trách nhiệm cao”, Nhân dân, 12/11/2021.

21 T. Hà, “Phiên chất vấn sôi nổi, đáp ứng được sự kỳ vọng của nhân dân”, Báo Bình Thuận, 12/6/2022.

22 Mai Hữu, “Phiên chất vấn và trả lời chất vấn có tinh thần trách nhiệm cao”, Hà Nội Mới, 05/11/2022.

Chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp, người đã trả lời chất vấn có trách nhiệm gửi báo cáo về việc thực hiện nghị quyết của Quốc hội về chất vấn, các vấn đề đã hứa tại các kỳ họp trước đến đại biểu Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Báo cáo về việc thực hiện nghị quyết của Quốc hội về chất vấn, các vấn đề đã hứa được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội.

Tại kỳ họp cuối năm của năm giữa nhiệm kỳ và kỳ họp cuối năm của năm cuối nhiệm kỳ, Quốc hội xem xét, thảo luận báo cáo tổng hợp của các thành viên Chính phủ, báo cáo của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước và những người bị chất vấn khác về việc thực hiện nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về chất vấn và các vấn đề đã hứa tại các kỳ họp Quốc hội, phiên họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Ngoài hình thức chất vấn tại phiên họp toàn thể, Quốc hội còn có hình thức chất vấn tại phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội với nhiều nét tương tự trong tổ chức thực hiện. Từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV đến nay, vào các phiên họp thường kỳ tháng 3, tháng 8 hàng năm, Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ tổ chức phiên chất vấn theo hình thức trực tiếp kết hợp trực tuyến. Phiên chất vấn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội có sự tham gia của tất cả các đại biểu Quốc hội từ Hội trường Diên Hồng hoặc thông qua 62 điểm cầu trực tuyến của các Đoàn đại biểu Quốc hội tại các tỉnh, thành phố trực thuộc

trung ương.

Về việc lựa chọn người bị chất vấn và chủ đề chất vấn, trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội, đại biểu Quốc hội ghi vấn đề chất vấn, người bị chất vấn vào phiếu chất vấn và gửi đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Căn cứ chương trình phiên họp, ý kiến, kiến nghị của cử tri, vấn đề mà xã hội quan tâm và phiếu chất vấn của đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định nhóm vấn đề chất vấn, người bị chất vấn, thời gian chất vấn.

Phiên chất vấn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thường kéo dài hết một ngày làm việc, nội dung chất vấn về 2 lĩnh vực khác nhau, do hai thành viên Chính phủ chịu trách nhiệm trả lời chính. Ví dụ, tại phiên họp thứ 9 ngày 16/3/2022, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chất vấn Bộ trưởng Bộ Công thương và Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường²⁴; tại phiên họp thứ 14 ngày 10/8/2022, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chất vấn Bộ trưởng Bộ Công an và Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch²⁵; tại phiên họp thứ 21 ngày 20/3/2023, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chất vấn Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao²⁶.

3. Một số gợi mở nhằm nâng cao chất lượng hoạt động chất vấn của Quốc hội Việt Nam

Từ kinh nghiệm, cách thức tổ chức hoạt động chất vấn ở nghị viện một số quốc gia trên thế giới như đã nêu, có thể rút ra một số gợi mở có thể tham khảo nhằm nâng cao chất lượng hoạt động chất vấn ở Quốc hội nước ta như sau:

23 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

24 Báo điện tử Thanh Hóa, “Phiên họp thứ 9 Ủy ban thường vụ Quốc hội: Chất vấn và trả lời chất vấn đối với lĩnh vực công thương, tài nguyên - môi trường”, 17/3/2022.

25 Nguyễn Hoàng, “Ủy ban thường vụ Quốc hội chất vấn 2 Bộ trưởng tại phiên họp thứ 14”, Báo điện tử Chính phủ, 05/8/2022.

26 Tiến Thành, “Khai mạc phiên chất vấn và trả lời chất vấn tại phiên họp thứ 21 của Ủy ban thường vụ Quốc hội”, Hà Nội mới, 20/3/2023.

Thứ nhất, việc tổ chức các phiên chất vấn cần được thực hiện thường xuyên hơn.

Có thể thấy Quốc hội Việt Nam tổ chức không nhiều các phiên chất vấn (thông thường 4 phiên trong một năm, gồm 2 phiên chất vấn tại Kỳ họp và 2 phiên chất vấn tại phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội), mỗi phiên chất vấn đều có thời lượng dài (khoảng từ 1 ngày đến 2,5 ngày làm việc). Trong khi đó, phiên chất vấn ở các nghị viện nước ngoài chỉ là một phần thời lượng làm việc trong ngày và kéo dài từ 1 đến 2 giờ, được tổ chức khá thường xuyên và liên tục. Việc tổ chức các phiên chất vấn nhiều và ngắn có tác dụng giúp Quốc hội đề cập kịp thời đến những vấn đề mới phát sinh, nâng cao năng lực và cường độ hoạt động của cả Quốc hội và Chính phủ, tạo ra áp lực thường trực đối với các thành viên Chính phủ để nâng cao trách nhiệm giải trình, tạo mối gắn kết thường xuyên và chặt chẽ hơn nữa giữa người dân và Quốc hội, Chính phủ.

Thứ hai, việc tổng hợp, công bố, lưu trữ và theo dõi quá trình trả lời câu hỏi chất vấn cần được tiến hành một cách khoa học, bài bản, có hệ thống hơn.

Hiện nay, các phiên chất vấn tại Kỳ họp Quốc hội, tại phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ở nước ta thường được truyền hình trực tiếp để nhân dân và cử tri cùng theo dõi. Tuy nhiên, với những câu hỏi gửi tới cơ quan có thẩm quyền qua văn bản và câu trả lời cũng được đưa ra bằng văn bản thì nhân dân và cử tri có ít cơ hội được tiếp cận. Ở nghị viện một số nước, các câu hỏi gửi bằng văn bản được tổng hợp, lưu trữ và in trong một văn bản thông báo hàng ngày của nghị viện để theo dõi quá trình trả lời chất vấn. Văn bản thông báo này cũng được đăng tải công khai để cử tri và nhân dân cùng tiếp cận. Những câu hỏi chất vấn gần hết thời hạn trả lời sẽ nhận được sự quan tâm của dư

luận, tạo áp lực tới cơ quan có thẩm quyền. Ngoài ra, việc tổng hợp, công bố, lưu trữ câu trả lời bằng văn bản của các cơ quan có thẩm quyền đối với các vấn đề đại biểu Quốc hội đã chất vấn là rất quan trọng, đó sẽ là căn cứ để theo dõi, đánh giá về tiến độ hoàn thành cam kết, giải quyết vấn đề của Chính phủ. Lưu trữ một cách hệ thống cũng có ích trong việc phân tích dữ liệu các chủ đề đang được quan tâm, từ đó có được cái nhìn toàn cảnh về các vấn đề Quốc hội và Chính phủ đang đối mặt trong dài hạn.

Thứ ba, cần kết hợp, phát huy thế mạnh của việc thực hiện chất vấn, trả lời chất vấn trực tiếp và qua văn bản, để hai phương thức này bổ sung lẫn nhau.

Trong hoạt động chất vấn hiện nay của Quốc hội Việt Nam, thường là câu hỏi trực tiếp sẽ được trả lời trực tiếp, câu hỏi bằng văn bản sẽ được trả lời bằng văn bản. Câu trả lời trực tiếp có ưu điểm là thời gian trả lời ngắn, thông điệp truyền tải gọn, thể hiện rõ thái độ, tinh thần của người trả lời, nhưng có nhược điểm là không cung cấp thông tin, dữ liệu một cách chi tiết, cách diễn đạt có thể không đủ rõ ràng. Câu trả lời qua văn bản sẽ mất nhiều thời gian, không thể đưa ra ngay lập tức, nhưng có ưu điểm là truyền tải đầy đủ thông tin dữ liệu chi tiết, diễn đạt có cân nhắc, đảm bảo được tính chính xác về ngôn từ, đặc biệt là đối với các vấn đề phức tạp. Đối với những câu hỏi chất vấn trực tiếp tại hội trường, sau khi trả lời trực tiếp, người bị chất vấn có thể bổ sung thêm cho câu trả lời của mình bằng một văn bản đầy đủ, chi tiết và toàn diện hơn. Đây cũng là một cơ chế linh hoạt để đính chính những thông tin, dữ liệu chưa được chính xác khi phát ngôn tại hội trường. Tuy nhiên, việc bổ sung câu trả lời bằng văn bản này phải đảm bảo không làm thay đổi tinh thần, thông điệp đã được truyền tải tại phiên chất vấn trực tiếp ■