

**BAN SOẠN THẢO
LUẬT ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH
- KINH TẾ ĐẶC BIỆT**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Hà Nội, ngày 30 tháng 8 năm 2017

**BÁO CÁO
GIẢI TRÌNH, TIẾP THU Ý KIẾN HỘI ĐỒNG THẨM ĐỊNH
Dự án Luật đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt**

Thực hiện quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và nhiệm vụ được giao tại Nghị quyết số 34/2017/QH14 ngày 8/6/2017 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018 và điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017 về việc xây dựng dự án Luật đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (dự án Luật) để cho ý kiến tại kỳ họp thứ 4 và thông qua tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa XIV, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã có công văn số 6254/BKHĐT- QLKKT ngày 02/8/2017 đề nghị thẩm định dự án Luật.

Bộ Tư pháp đã thành lập Hội đồng thẩm định dự án Luật theo Quyết định số 1249/QĐ-BTP ngày 04/8/2017 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và tổ chức cuộc họp của Hội đồng thẩm định vào ngày 11/8/2017. Trên cơ sở đó, Bộ Tư pháp đã có báo cáo thẩm định dự án Luật số 218/BC-BTP ngày 15/8/2017.

Ban soạn thảo đã phối hợp với các bộ, ngành có liên quan, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và UBND tỉnh Quảng Ninh, Khánh Hòa và Kiên Giang nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định, chỉnh lý dự thảo Luật và báo cáo tổng hợp giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định như sau:

I. Về sự phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự án Luật với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế

1. Về đề nghị tiếp tục xin ý kiến các cơ quan của Đảng về dự thảo Luật:

Trong quá trình xây dựng Luật, Ban soạn thảo đã chủ động xin ý kiến các cơ quan của Đảng (Ban Tổ chức trung ương, Ban Kinh tế trung ương và Văn phòng Trung ương Đảng) và đến nay đã nhận được ý kiến góp ý của Ban Tổ chức Trung ương. Tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, trên cơ sở ý kiến của các thành viên Chính phủ, Ban soạn thảo sẽ hoàn chỉnh thêm một bước dự thảo Luật và sẽ báo cáo Thủ tướng Chính phủ về việc xin ý kiến các cơ quan của Đảng.

2. Về hoàn thiện các Đề án thành lập các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc (sau đây gọi chung là Đặc khu): tại văn bản số 3328/VPCP-QHĐP ngày 5/4/2017 của Văn phòng Chính phủ, Phó Thủ tướng Trương Hòa Bình đã giao UBND các tỉnh Quảng Ninh, Khánh Hòa, Kiên Giang chủ động xây dựng quy hoạch, đề án, định hướng phát triển, định hướng đầu tư để khi Luật ban hành là triển khai thực hiện được ngay. Đồng thời, ngày 5/7/2017, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 948/QĐ-TTg về việc thành lập Hội đồng thẩm định 3 đề án thành lập Đặc khu.

Trên cơ sở đó hiện nay, Bộ Nội vụ đang phối hợp với các địa phương hoàn thiện các Đề án để báo cáo Hội đồng thẩm định, Chính phủ và trình Quốc hội xem xét, quyết định cùng với quá trình thảo luận, xem xét thông qua Luật này.

II. Về hồ sơ, trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản

Tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, Hồ sơ dự thảo Luật đã được hoàn chỉnh các nội dung như sau:

1) Hoàn thiện Tờ trình theo mẫu chung.

2) Hoàn thiện, chỉnh lý Báo cáo đánh giá tác động theo hướng đánh giá toàn diện tác động của từng chính sách trên cơ sở bảo đảm tính khả thi của Luật, bao gồm các nhóm chính sách về: áp dụng luật và giải quyết tranh chấp, quy hoạch, đầu tư kinh doanh, sở hữu và sử dụng đất đai, giấy phép xây dựng, quản lý môi trường, ưu đãi thuế, phí, lệ phí, ngân hàng, tài chính, ngân sách, nhà đầu tư chiến lược, lao động, việc làm, tiền lương, an sinh xã hội và đào tạo nghề, khởi nghiệp sáng tạo, xuất nhập cảnh, đi lại và tạm trú, vận chuyển quốc tế kết hợp nhiều điểm, người chơi casino, tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, cơ quan thi hành án tại các Đặc khu.

Đối với mỗi chính sách, làm rõ những ưu điểm, lợi ích cho nhà đầu tư, lợi ích công, cho người dân để đạt được mục tiêu của Đặc khu; tác động tổng thể của việc ban hành Luật tới hệ thống pháp luật, kinh tế, xã hội, tổ chức bộ máy, tới lợi ích người dân, quốc gia, chính quyền địa phương do áp dụng luật.

3) Bổ sung vào Báo cáo đánh giá tác động các nhân tố tạo nên thành công và những khó khăn, vướng mắc trong quá trình xây dựng các Đặc khu.

III. Về một số nội dung cụ thể của dự thảo Luật

1. Về phạm vi điều chỉnh của dự án luật

Tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, tại Điều 1 dự thảo Luật, phạm vi điều chỉnh được quy định như sau: "Luật này quy định về quy hoạch, chính sách phát triển kinh tế - xã hội, tổ chức và hoạt động đối với đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc".

2. Về nguyên tắc áp dụng pháp Luật

Ban soạn thảo đã tiếp thu ý kiến thẩm định nêu trên, chỉnh lý nội dung nêu trên tại Điều 5 của dự thảo Luật để đảm bảo tính chất đặc biệt của Luật này và mối quan hệ giữa Luật này với các Luật hiện hành. Đồng thời, đã lồng ghép việc đánh giá tác động của quy định này đối với môi trường đầu tư kinh doanh, hệ thống pháp luật, cam kết quốc tế có liên quan, cơ chế quản lý và thi hành pháp luật tại Báo cáo đánh giá tác động của dự án Luật.

Ngoài ra, thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Đặc khu về quy định hồ sơ, trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh đã được bổ sung vào Điều 48 của dự thảo Luật.

3. Về cơ chế giải quyết tranh chấp

3.1. Về nguyên tắc áp dụng pháp luật nước ngoài

Ban soạn thảo đã tiếp thu về cơ bản ý kiến của Hội đồng thẩm định và đã chỉnh lý nội dung này tại Điều 6 dự thảo Luật theo hướng quy định có tính nguyên tắc việc cho phép nhà đầu tư được thỏa thuận lựa chọn pháp luật áp dụng đối với hợp đồng đầu tư, thương mại, dân sự có yếu tố nước ngoài tại Đặc khu phù hợp với quy định của Bộ luật dân sự.

Tuy nhiên, Ban soạn thảo đề nghị không thực hiện nguyên tắc áp dụng pháp luật nước ngoài theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 670, Bộ luật dân sự 2015 đối với các giao dịch nêu trên vì những lý do sau:

Một là, theo Điểm a khoản 1 Điều 670 nêu trên, việc áp dụng pháp luật nước ngoài chỉ được thực hiện trong trường hợp hậu quả của việc áp dụng đó không trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam. Ngoài những nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự được quy định tại Điều 3 Bộ luật dân sự không quy định khái niệm hoặc liệt kê các nguyên tắc cơ bản của Việt Nam, đồng thời cũng không quy định trường hợp nào được xác định là trái với nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam. Việc nêu chung chung như quy định tại điểm a khoản 1 Điều 670 là không khả thi trên thực tế, gây nhiều khó khăn trong việc thực hiện pháp luật, đặc biệt là trong quá trình đàm phán giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam và nhà đầu tư nước ngoài về nguyên tắc áp dụng pháp luật nước ngoài theo các hợp đồng PPP.

Hai là, theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 670 nêu trên, khi giao kết hợp đồng có yếu tố nước ngoài, các bên có thể thỏa thuận lựa chọn áp dụng pháp luật nước ngoài, nhưng khi tranh chấp phát sinh, tòa án hoặc trọng tài có thể từ chối áp dụng pháp luật mà các bên lựa chọn. Điều này không bảo đảm tính minh bạch, dự đoán trước của hợp đồng, gây nhiều rủi ro cho việc thực hiện các giao dịch có yếu tố nước ngoài.

Do vậy, để bảo đảm tính đột phá của Luật này, nâng cao sức cạnh tranh quốc tế, đồng thời góp phần củng cố niềm tin của nhà đầu tư nước ngoài về tính khả thi, hiệu quả của hệ thống pháp luật và cơ chế giải quyết tranh chấp tại Việt Nam theo thông lệ, tập quán quốc tế, Ban soạn thảo đề nghị không áp dụng điểm a khoản 1 Điều 670 của Bộ luật dân sự 2015.

3.2. Về việc lựa chọn tòa án nước ngoài giải quyết tranh chấp trong hoạt động đầu tư kinh doanh

Tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, Ban soạn thảo đã chỉnh lý nội dung nêu trên tại Điều 6 dự thảo Luật theo hướng áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp trong hoạt động đầu tư kinh doanh tại các Đặc khu phù hợp với quy định của pháp luật về đầu tư, pháp luật có liên quan và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Tuy nhiên, Ban soạn thảo đề nghị không thay đổi quy định cho phép nhà đầu tư đưa tranh chấp của mình ra giải quyết tại tòa án nước ngoài có thẩm quyền bởi những lý do sau:

Một là, Công ước La Hay năm 2005 đã công nhận quyền của các đương sự trong việc chọn tòa án nước ngoài để giải quyết tranh chấp của mình. Việt Nam đã tham gia Hội nghị La Hay về tư pháp quốc tế. Do vậy, việc cho phép các nhà đầu tư đưa tranh chấp của mình ra giải quyết tại tòa án nước ngoài là thể hiện sự tôn trọng và trách nhiệm cao của Việt Nam trong việc bảo đảm thực thi các nghĩa vụ quốc tế.

Hai là, quy định này góp phần minh bạch hóa thông tin cho các nhà đầu tư, doanh nghiệp về phạm vi lựa chọn cơ quan giải quyết tranh chấp của mình, giúp nhà đầu tư nhận thức rõ hơn về quyền lựa chọn cơ quan giải quyết tranh chấp phù hợp nhất để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

4. Về các chính sách đặc thù nhằm xây dựng môi trường đầu tư kinh doanh đặc biệt thuận lợi tại các Đặc khu

4.1. Về việc rà soát nội dung chính sách ưu đãi

Tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, Ban soạn thảo đã tiếp tục rà soát, chỉnh lý các nội dung về chính sách về kinh tế - xã hội trong dự thảo Luật theo các quan điểm, nguyên tắc như Hội đồng thẩm định đã nhất trí và đảm bảo những yêu cầu sau:

- Quy định đầy đủ, chi tiết những ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế nhập khẩu, VAT, tiền thuê đất, thuế thu nhập cá nhân với mức thuế suất, thời gian ưu đãi cụ thể đảm bảo vượt trội hơn so với quy định hiện hành, cạnh

tranh được với các chính sách áp dụng đối với các Đặc khu kinh tế trong khu vực và thế giới.

- Chính lý, xác định cụ thể các tiêu chí, phạm vi áp dụng các ưu đãi cao nhất theo quy định của Luật, tập trung vào những ngành, nghề trọng tâm ưu tiên, đảm bảo không dàn trải ưu đãi. Theo đó, chỉ các dự án thuộc ngành, nghề ưu tiên phát triển của 3 Đặc khu (quy định tại Phụ lục 3, 4, và 5 đáp ứng yêu cầu về quy mô vốn), và các dự án đầu tư vào khu khởi nghiệp sáng tạo, trung tâm nghiên cứu và phát triển, y tế, giáo dục, dự án của nhà đầu tư chiến lược mới được hưởng ưu đãi đầu tư cao nhất quy định tại Luật. Đối với các dự án khác chỉ được hưởng ưu đãi theo quy định áp dụng đối với khu kinh tế.

- Các chính sách ưu đãi quy định trong dự thảo Luật đảm bảo không tạo ra sự bất bình đẳng giữa các nhà đầu tư. Theo đó, các dự án được áp dụng ưu đãi tương tự nhau nếu cùng đáp ứng các điều kiện về ngành, nghề, lĩnh vực ưu đãi đầu tư theo quy định của dự thảo Luật. Đồng thời, bổ sung vào Báo cáo đánh giá tác động của chính sách đánh giá cụ thể về lợi ích/chi phí của các chính sách ưu đãi quy định tại Luật.

4.2. Về một số nội dung lớn trong dự thảo Luật

- Về ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện (Phụ lục 1 của dự thảo Luật): trên cơ sở ý kiến góp ý của các Bộ: Công an, Quốc phòng, Công Thương, Thông tin và Truyền thông, Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Y tế, Tài nguyên và Môi trường, Ban soạn thảo đã tiếp tục rà soát, chỉnh lý Danh mục ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện áp dụng cho Đặc khu theo các nguyên tắc: (1) giữ lại những ngành, nghề liên quan trực tiếp tới các nội dung quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng theo khoản 1 Điều 7 Luật Đầu tư; (2) loại bỏ những ngành, nghề đầu tư kinh doanh có thể kiểm soát, quản lý ở khâu kiểm tra chất lượng sản phẩm, dịch vụ và tiêu thụ sản phẩm, những ngành nghề liên quan nhiều đến quy chuẩn, tiêu chuẩn hơn là điều kiện gia nhập thị trường; (3) loại bỏ những ngành, nghề đầu tư kinh doanh mà chất lượng và sự tồn tại của hoạt động đầu tư kinh doanh do khách hàng lựa chọn, sàng lọc và quyết định; (4) đảm bảo nguyên tắc thị trường cạnh tranh với mục tiêu thúc đẩy, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh.

Theo đó, Danh mục ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện được rà soát và giữ lại 100 ngành, nghề (giảm 143 ngành, nghề so với Danh mục quy định tại Luật số 03/QH14 về sửa đổi, bổ sung các luật về đầu tư kinh doanh).

- Về chính sách đất đai: tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, Ban soạn thảo đã nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và rà soát đảm bảo sự phù hợp của chính sách với Hiến pháp theo nguyên tắc sau:

+ Đảm bảo sự bình đẳng giữa tổ chức kinh tế trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong tiếp cận đất đai, thực hiện quyền và nghĩa vụ về của người sử dụng đất.

+ Các quy định về sử dụng đất phù hợp với Hiến pháp, không vi phạm nguyên tắc sở hữu đất đai của toàn dân, do Nhà nước đại diện quản lý; đảm bảo chủ quyền quốc gia theo đó tổ chức kinh tế chỉ có quyền sử dụng đất và trong thời hạn, phạm vi nhất định.

Chính sách này đã được rà soát, đánh giá lợi ích, ảnh hưởng tại Báo cáo đánh giá tác động. Theo đó, những lợi ích lớn và dài hạn về môi trường đầu tư kinh doanh, quyền bình đẳng trong đầu tư kinh doanh được đảm bảo; những tác động, chi phí có thể xảy ra được kiểm soát theo quy hoạch của Đặc khu được duyệt; trong phạm vi 3 Đặc khu, không tác động tới khu vực bên ngoài. Theo các nguyên tắc nêu trên, thời hạn sử dụng đất tối đa không quá 99 năm chỉ áp dụng đối với một số ngành, nghề trọng tâm và phải được sự đồng ý của Thủ tướng Chính phủ; việc thế chấp tài sản gắn liền với đất chỉ được thực hiện tại tổ chức tín dụng nước ngoài có sự hiện diện thương mại tại Việt Nam.

- Về chính sách thuế: tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, các chính sách ưu đãi, miễn giảm được rà soát, chỉnh lý theo hướng được thực hiện trong một giai đoạn nhất định, mang tính khuyến khích đầu tư vào Đặc khu trong giai đoạn đầu, đảm bảo tăng nguồn thu ngân sách trong giai đoạn sau.

- Về hoạt động thương mại, xuất khẩu, nhập khẩu, phân phối hàng hóa: tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, nội dung dự thảo Luật đã được chỉnh lý theo hướng ràng buộc chặt chẽ hơn đối với việc mở cửa thị trường trong những lĩnh vực chưa cam kết tại Điều 12, Điều 13. Theo đó, đối với lĩnh vực chưa cam kết, việc thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh phải tuân thủ các điều kiện đầu tư kinh doanh áp dụng cho những ngành, nghề trong Danh mục ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện hoặc phải đáp ứng điều kiện đầu tư đối với nhà đầu tư nước ngoài quy định tại luật, pháp lệnh, nghị định và điều ước quốc tế có liên quan và chỉ được thực hiện trong phạm vi địa giới hành chính của các Đặc khu.

- Về chính sách tiền tệ, tài chính, ngân hàng: dự thảo Luật thiết kế theo hướng quy định mở nhằm: (1) hỗ trợ các hoạt động đầu tư, kinh doanh thương mại của các nhà đầu tư tại Đặc khu trong giai đoạn đầu phát triển (2) có căn cứ pháp lý để phát triển các thị trường tài chính, ngân hàng theo từng giai đoạn đáp ứng nhu cầu tăng lên về giao dịch tiền tệ, tài chính cùng với tiến trình phát triển của Đặc khu (3) có cơ sở đàm phán kêu gọi các nhà đầu tư chiến lược để phát triển trở thành trung tâm thương mại tài chính như định hướng tại Đặc khu Bắc Vân Phong.

- Về chính sách đối với cán bộ, công chức, người lao động, tiền lương: dự thảo Luật đã tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, Ban soạn thảo đã phối hợp

với các Bộ liên quan chỉnh lý các nội dung chính sách đối với cán bộ, công chức, người lao động theo hướng tạo thẩm quyền linh hoạt cho người đứng đầu chính quyền Đặc khu được chủ động tuyển dụng, lựa chọn cán bộ theo hợp đồng, thỏa thuận mức lương trên cơ sở nguồn ngân sách của đơn vị. Cụ thể, quy định chính sách về tiền lương, hỗ trợ nhà ở (Điều 34), miễn, giảm thuế thu nhập cá nhân (Điều 24); hỗ trợ đào tạo nghề cho người lao động (Điều 35).

- Về quản lý dân cư, an sinh xã hội, giáo dục, y tế, hạ tầng đô thị, bảo vệ môi trường cảnh quan, di sản: Ban soạn thảo tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, bổ sung các thẩm quyền về quản lý nhà nước đối với các nội dung này vào chức năng, nhiệm vụ của chính quyền Đặc khu và các cơ quan liên quan, đảm bảo thống nhất, đồng bộ trong quản lý. Ngoài ra, theo thiết kế tại dự thảo Luật, các Đặc khu có ranh giới địa lý xác định với không gian mở (không có hàng rào với khu vực bên ngoài) nên các chính sách về quản lý dân cư, an sinh xã hội, giáo dục, y tế, hạ tầng đô thị, bảo vệ môi trường cảnh quan, di sản thực hiện theo quy định hiện hành đảm bảo các hoạt động sản xuất kinh doanh của tổ chức, cá nhân và sinh hoạt của người dân không bị xáo trộn (Khoản 2, Điều 5).

- Về tài chính, ngân sách: dự thảo Luật quy định theo góp ý của Hội đồng thẩm định. Theo đó có 2 phương án tạo nguồn thu cho các Đặc khu (Điều 23) để đảm bảo nguồn lực tài chính cho chính quyền đặc khu trong giai đoạn xây dựng, phát triển, quản lý và vận hành Đặc khu và thực hiện một số chính sách đặc thù nêu tại dự thảo Luật. Ban soạn thảo đề xuất thực hiện theo phương án 1: xây dựng một chương trình ngân sách trung ương hỗ trợ mục tiêu cho các Đặc khu. Theo phương án này, các Đặc khu sẽ được ngân sách trung ương hỗ trợ khác nhau trên cơ sở nhu cầu đầu tư phát triển của từng Đặc khu và theo từng giai đoạn phát triển.

5. Về tổ chức và hoạt động của Đặc khu

5.1. Về tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính ở Đặc khu

Trên cơ sở ý kiến của Hội đồng thẩm định, căn cứ ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Thông báo số 21-TB/TW, của Thủ tướng Chính phủ tại Thông báo số 339/TB-VPCP ngày 07/8/2017 của Văn phòng Chính phủ và qua thảo luận với các Bộ, ngành, địa phương, Ban soạn thảo hoàn thiện cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của của cơ quan hành chính ở Đặc khu (Phương án 1).

Theo đó, tại Đặc khu tổ chức Trưởng Đặc khu, không tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) ở cấp Đặc khu. Ở cấp xã, phường, không tổ chức HĐND và UBND mà tổ chức Trưởng khu hành chính với tính chất là người đại diện hành chính của Trưởng Đặc khu tại địa bàn khu hành chính. Theo mô hình này, thẩm quyền của HĐND, UBND cấp tỉnh, Trưởng Đặc khu và Trưởng khu hành chính được thiết kế như sau:

- Đối với HĐND và UBND cấp tỉnh: được thiết kế với tính chất là cấp chính quyền hoàn chỉnh bên trên của chính quyền Đặc khu, thực hiện chức năng quyết định các vấn đề cơ bản, quan trọng, gồm: tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật và trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, xây dựng chính quyền, bổ nhiệm, miễn, nhiệm điều động, cách chức Trưởng Đặc khu, phân cấp, ủy quyền cho Trưởng Đặc khu thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, của Chủ tịch UBND tỉnh; thực hiện chức năng giám sát và chức năng đại diện quyền làm chủ của nhân dân tại Đặc khu, gồm: giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND cấp tỉnh; giám sát hoạt động của Trưởng Đặc khu, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân Đặc khu.

- Đối với Trưởng Đặc khu: được giao thẩm quyền tối đa, bao gồm: thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thành phố thuộc tỉnh và phường theo quy định của pháp luật có liên quan; được bổ sung một số quyền hạn, nhiệm vụ của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ và chính quyền địa phương cấp tỉnh trong lĩnh vực xây dựng chính quyền, tài chính, ngân sách, đầu tư công và đầu tư kinh doanh, quy hoạch, xây dựng, đô thị, nhà ở và bất động sản, tài nguyên, môi trường, giao thông vận tải, công nghiệp, thương mại, nông lâm nghiệp, du lịch, dạy nghề, khoa học - công nghệ, hải quan, lao động, thương binh, xã hội và đối ngoại cho Trưởng Đặc khu (Điều 48).

- Đối với Trưởng khu hành chính: thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở Đặc khu và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân cấp, ủy quyền của Trưởng Đặc khu và cơ quan nhà nước cấp trên.

Phương án này thể hiện được sự đột phá, đổi mới căn bản, thay đổi bản chất mối quan hệ về quản lý của cơ chế hội đồng và ủy ban; bảo đảm tổ chức bộ máy và nhân sự tinh gọn hiệu lực, hiệu quả, rõ trách nhiệm; đề cao trách nhiệm cá nhân; phù hợp với thông lệ quốc tế nhưng cần phải có cơ chế giám sát quyền lực chặt chẽ và hiệu quả.

5.2. Về tổ chức hoạt động của các cơ quan tư pháp

Tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, Ban soạn thảo đã phối hợp chặt chẽ với các cơ quan tư pháp (Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao) và Bộ Tư pháp để nghiên cứu, thiết kế mô hình của cơ quan tư pháp tại Đặc khu.

Điều 102 Hiến pháp quy định "Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp" nên chức năng, nhiệm vụ của Tòa án Đặc khu được xác định là trung tâm, trên cơ sở đó quy định tương ứng chức năng nhiệm vụ của Viện kiểm sát nhân dân và Cơ quan thi hành án dân sự Đặc khu. Theo Thông báo số 21-TB/TW của Bộ Chính

trị, các Đặc khu trực thuộc cấp tỉnh nên Ban soạn thảo đề xuất xây dựng các cơ quan tư pháp của Đặc khu tương ứng với các cơ quan tư pháp cấp huyện.

Qua trao đổi với các cơ quan liên quan, có hai phương án quy định cơ quan tư pháp:

Phương án 1: quy định cơ quan tư pháp của Đặc khu trên cơ sở tổ chức lại các cơ quan tư pháp hiện tại thuộc cấp huyện, bổ sung nhiệm vụ thẩm quyền của các cơ quan này cho phù hợp với việc giải quyết các tranh chấp đặc thù sẽ phát sinh trên địa bàn Đặc khu.

Phương án 2: không thành lập cơ quan tư pháp tại Đặc khu, chỉ quy định đại diện của các cơ quan tư pháp cấp tỉnh tại địa bàn Đặc khu. Việc xử lý các tranh chấp tại Đặc khu do cơ quan tư pháp cấp tỉnh giải quyết.

Ban soạn thảo và các cơ quan tư pháp thấy rằng việc thực hiện phương án 2 có một số hạn chế như:

Thứ nhất, khi các hoạt động đầu tư, thương mại của Đặc khu ngày càng tăng, các yêu cầu, tranh chấp dân sự sẽ tăng về cả tính chất và số lượng. Do đó việc chuyển các tranh chấp, yêu cầu trước đây thuộc thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm của cơ quan tư pháp cấp huyện (khu vực Đặc khu) về cơ quan tư pháp cấp tỉnh có thể dẫn đến tình trạng quá tải cho cơ quan tư pháp cấp tỉnh, đặc biệt đối với các yêu cầu, tranh chấp đơn giản trong thẩm quyền xử lý của cơ quan tư pháp cấp huyện.

Thứ hai, đối với Đặc khu có vị trí địa lý cách xa các cơ quan tư pháp cấp tỉnh (ví dụ như Phú Quốc), việc di chuyển trong quá trình giải quyết tranh chấp, yêu cầu tại cơ quan tư pháp cấp tỉnh là không thuận lợi cho các bên đương sự.

Thứ ba, đại diện của cơ quan tư pháp (chỉ xử lý các vấn đề hành chính, nhận và thông báo kết quả xử lý tranh chấp, yêu cầu) là mô hình mới và chưa được quy định tại pháp luật về tổ chức các cơ quan tư pháp hiện hành.

Thứ tư, việc quy định cơ quan tư pháp cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết tất cả các tranh chấp trên địa bàn Đặc khu có thể dẫn đến việc phải giải thể các cơ quan tư pháp cấp huyện hiện có tại địa bàn Đặc khu.

Do đó, Ban soạn thảo đề nghị thực hiện theo phương án 1, theo đó quy định cơ quan tư pháp của Đặc khu trên cơ sở tổ chức lại các cơ quan tư pháp hiện tại thuộc cấp huyện, bổ sung nhiệm vụ thẩm quyền của các cơ quan này cho phù hợp với việc giải quyết các tranh chấp đặc thù sẽ phát sinh trên địa bàn Đặc khu.

5.2.2. Về nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án Đặc khu

Ban soạn thảo đã tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định và sửa đổi các điều liên quan đến cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế giải quyết

tranh chấp theo thẩm quyền của Tòa án Đặc khu tại các điều 54, 55, 56, 57, 58 dự thảo Luật.

- Về cơ cấu tổ chức của Tòa án Đặc khu:

Các hoạt động đầu tư nước ngoài, kinh doanh, xây dựng, đất đai, xuất nhập khẩu, thương mại quốc tế dự kiến tăng nhanh trên địa bàn Đặc khu sẽ phát sinh thêm nhiều loại các tranh chấp về kinh doanh thương mại, lao động, hành chính. Do đó, Ban soạn thảo đề nghị quy định cơ cấu tổ chức của Tòa án nhân dân Đặc khu tương tự như quy định tại Điều 45 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 nhưng bổ sung quy định Tòa án nhân dân Đặc khu có thể có Tòa Kinh tế, Tòa Lao động, Tòa Hành chính để tập trung đầu tư nguồn lực đáp ứng được yêu cầu kịp thời giải quyết các tranh chấp, đặc biệt là các tranh chấp về kinh doanh thương mại, lao động, hành chính có yếu tố nước ngoài; đồng thời có quy định mở về việc thành lập các tòa chuyên trách khác (tương tự như khoản 1 Điều 45 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014). Bên cạnh đó, Ban soạn thảo quy định tại Tòa án nhân dân Đặc khu có các ngạch Thẩm phán cao cấp, trung cấp, sơ cấp để đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ.

- Về thẩm quyền của Tòa án Đặc khu

Do các Đặc khu thường có vị trí địa lý cách xa Tòa án nhân dân cấp tỉnh nên khi có tranh chấp có yếu tố nước ngoài xảy ra trong phạm vi Đặc khu nếu không được giải quyết kịp thời tại Tòa án Đặc khu mà phải giải quyết tại Tòa án nhân dân cấp tỉnh như quy định hiện hành thì có thể gây khó khăn cho các bên đương sự. Vì vậy, Ban soạn thảo bổ sung một số thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm đối với các vụ việc dân sự, kinh doanh thương mại, lao động, hành chính của Tòa án nhân dân cấp tỉnh cho Tòa án nhân dân Đặc khu để kịp thời giải quyết các tranh chấp, yêu cầu của các nhà đầu tư, cá nhân, cơ quan, tổ chức.

Tuy nhiên, việc thực hiện thẩm quyền của Tòa án nhân dân Đặc khu vẫn phải tuân theo quy định về thẩm quyền của Tòa án theo sự lựa chọn của nguyên đơn, người yêu cầu và thẩm quyền của Tòa án theo lãnh thổ theo quy định tại Điều 39, 40 Bộ luật tố tụng dân sự 2015. Tương tự như vậy, đối với các loại việc khác có yếu tố nước ngoài xảy ra trong phạm vi lãnh thổ Đặc khu thì có thể giao cho Tòa án đó có thẩm quyền giải quyết như yêu cầu tuyên bố phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã, yêu cầu bắt giữ tàu biển, bắt giữ tàu bay.

Đối với việc khởi kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban Đặc khu, người đứng đầu Đặc khu; khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh thì cần cho phép người khởi kiện được quyền lựa chọn Tòa án Đặc khu hoặc Tòa án nhân dân cấp tỉnh nơi Đặc khu trực thuộc giải quyết. Quy định theo hướng này vừa tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án, đồng thời cũng bảo đảm cơ chế để đối với những vụ việc phức tạp có thể được

khởi kiện tại Tòa án nhân dân cấp tỉnh như quy định tại khoản 4 Điều 32 Luật tố tụng hành chính năm 2015.

Bên cạnh đó, khi quy định Tòa án nhân dân Đặc khu có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm các vụ việc dân sự, hành chính có yếu tố nước ngoài thì cần quy định Tòa án này có thẩm quyền được tiến hành ủy thác tư pháp ra nước ngoài như Tòa án nhân dân cấp tỉnh.

Trên cơ sở thẩm quyền của Tòa án nhân dân Đặc khu, Ban soạn thảo quy định thẩm quyền của Viện Kiểm sát nhân dân và Cơ quan thi hành án dân sự Đặc khu tương ứng.

5.2.3. Về trình tự, thủ tục tố tụng tại Đặc khu

Ban soạn thảo thấy rằng dù điều kiện, trình tự, thủ tục rút gọn trong việc giải quyết các vụ án dân sự tại Tòa án đã được quy định tại các văn bản pháp quy, tuy nhiên, thực tế cho thấy chưa có nhiều vụ án được xử lý theo thủ tục rút gọn. Đồng thời các cơ quan tư pháp cũng chưa thực hiện tổng kết, đánh giá việc thực hiện thủ tục rút gọn để đưa ra luận cứ cho việc mở rộng trường hợp và điều kiện áp dụng thủ tục này trong quá trình giải quyết của Tòa án. Do đó, Ban soạn thảo không đề xuất mở rộng trường hợp áp dụng thủ tục rút gọn trong việc giải quyết tranh chấp tại Đặc khu. Trường hợp các vụ án dân sự đáp ứng điều kiện theo quy định tại Điều 317 Bộ Luật tố tụng dân sự 2015, Tòa án Đặc khu vẫn giải quyết vụ án theo thủ tục rút gọn theo quy định tại Chương 18 của Bộ luật này.

5.3. Về các cơ quan quân đội, công an, các cơ quan trung ương khác, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội tại Đặc khu

5.3.1. Về các cơ quan quân đội, công an

Ban soạn thảo đã tiếp thu và điều chỉnh nội dung quy định về cơ quan công an, quân đội theo hướng tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, đơn vị quân đội và cơ quan công an do Bộ trưởng Bộ Quốc phòng và Bộ trưởng Bộ Công an quy định (Điều 60, 61 dự thảo Luật).

5.3.2. Về tổ chức của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị xã hội:

Ban soạn thảo tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, không đưa nội dung quy định về các cơ quan của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị xã hội vào dự thảo Luật.

6. Về mối quan hệ giữa chính quyền Đặc khu và chính quyền cấp tỉnh, trung ương

Tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, Ban soạn thảo đã phối hợp với các Bộ, ngành và các địa phương hoàn thiện phương án tổ chức chính quyền Đặc khu và chính quyền cấp tỉnh, trung ương. Cụ thể:

- Về chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ: tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, dự thảo Luật quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (Điều 45), Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (Điều 46), Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với Đặc khu (Điều 47), Trưởng đặc khu (Điều 48), của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ đối với Đặc khu (Điều 63, Điều 64). Nội dung các điều khoản được thiết kế trên nguyên tắc bảo đảm, tôn trọng thẩm quyền đặc biệt của chính quyền địa phương tại Đặc khu, tránh sự can thiệp của cấp trên vào thẩm quyền đã được phân cấp trong Đặc khu.

- Về cơ chế giám sát quyền lực và giám sát nhân dân: dự thảo Luật đã thiết kế điều khoản riêng (Điều 52) về nội dung này, cụ thể: Cơ quan hành chính chịu sự giám sát của nhân dân thông qua hoạt động giám sát của Đoàn Đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân tỉnh, Ủy ban Mặt trận tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội ở Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Ngoài ra, tại Điều 45 dự thảo Luật cũng quy định, Hội đồng nhân dân tỉnh có chức năng, nhiệm vụ giám sát hoạt động của Trưởng Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

7. Về quy định riêng cho từng Đặc khu Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc

7.1. Về quy định ngành, nghề ưu tiên phát triển

Đối với định hướng các ngành, nghề ưu tiên phát triển cho từng Đặc khu, căn cứ quy mô diện tích tự nhiên, quy mô dân số, vị trí địa lý, cơ cấu và trình độ phát triển kinh tế - xã hội, đặc điểm và điều kiện tự nhiên, tiềm năng, lợi thế so sánh và điều kiện khác của ba Đặc khu Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc, dự thảo Luật quy định cụ thể về ngành, nghề trọng tâm ưu tiên phát triển tính đặc thù riêng đối với từng Đặc khu, khác với quy định chung và khác với các Đặc khu khác nhằm đạt được mục tiêu phát triển đề ra và không cạnh tranh trực tiếp lẫn nhau. Ngành, nghề ưu tiên phát triển cho ba Đặc khu được xác định dựa đánh giá định tính trên cơ sở tiềm năng, lợi thế của từng khu vực và dựa đánh giá định lượng trên cơ sở phối hợp đánh giá với Công ty TNHH Tư vấn Boston – The Boston Consulting Group (BCG, Mỹ) thông qua mô hình toán học. Do đó, danh mục các ngành, nghề ưu tiên phát triển tại các Đặc khu đảm bảo tính chất trọng điểm và hướng trực tiếp vào lợi ích của các nhà đầu tư chiến lược đang có nhu cầu đầu tư vào các đơn vị này. Quy định cụ thể ngành, nghề cho từng đơn vị được quy định tại Điều 4 và các Phụ lục 3, 4, 5 dự thảo Luật.

Ngoài các chính sách ưu đãi chung cho các ngành, nghề thu hút đầu tư được quy định tại chương III, dự thảo Luật cũng có quy định các ưu đãi đặc thù riêng cho từng Đặc khu dựa vào lợi thế so sánh của đơn vị đó tại chương V. Các

quy định về ưu đãi cho các ngành, nghề thu hút đầu tư đảm bảo bình đẳng giữa các Đặc khu.

7.2. Về đảm bảo nguyên tắc không phân biệt đối xử giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài

dự thảo Luật đã quy định rõ về ngành, nghề đầu tư kinh doanh; hình thức đầu tư; thủ tục thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh; quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư chiến lược. Các quy định không có sự phân biệt giữa nhà đầu tư trong và ngoài nước. Ngoài ra, dự thảo Luật có quy định riêng về điều kiện đầu tư để đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài.

7.3. Về việc cho phép khách du lịch Trung Quốc sử dụng Giấy thông hành do Trung Quốc cấp được nhập cảnh qua cửa khẩu đường biển và đường không tại Vân Đồn với thời gian tạm trú không quá 30 ngày

Tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, Ban soạn thảo đã chỉnh lý nội dung này: “Người nước ngoài nhập cảnh qua cửa khẩu đường không và đường biển tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt được miễn thị thực với thời gian tạm trú không quá 60 ngày” (khoản 3 Điều 37). Quy định này áp dụng chung cho cả ba Đặc khu.

IV. Về thủ tục hành chính trong dự thảo Luật

Tiếp thu ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp, Ban soạn thảo đã rà soát và chỉnh lý lại Báo cáo đánh giá tác động thủ tục hành chính của dự án Luật, đảm bảo tuân thủ đúng các nguyên tắc, quy định về kiểm soát thủ tục hành chính.

Trên đây là ý kiến giải trình, tiếp thu các ý kiến thẩm định của Hội đồng thẩm định./.