|  |  |
| --- | --- |
| QUỐC HỘI KHÓA XIV**ỦY BAN PHÁP LUẬT**  | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập – Tự do – Hạnh phúc***Hà Nội, ngày 20 tháng 10 năm 2017* |

**BÁO CÁO TÓM TẮT**

**Thẩm tra dự án Luật Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt**

Kính gửi: các vị đại biểu Quốc hội,

Ủy ban Pháp luật (UBPL) đã có Báo cáo số 885/BC-UBPL14 ngày 20/10/2017 thẩm tra dự án Luật Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt gửi các vị đại biểu Quốc hội; thay mặt UBPL, tôi xin trình bày tóm tắt Báo cáo như sau:

**I. VỀ NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG**

**1. Về sự cần thiết ban hành Luật**

UBPL tán thành với sự cần thiết ban hành Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt nhằm thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, cụ thể hóa quy định của Hiến pháp và đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đồng thời, đề nghị Chính phủ làm rõ hơn một số nội dung: (1) Cơ sở thực tiễn của việc quy định các cơ chế, chính sách mới, đặc thù, vượt trội cho các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (HCKTĐB); khả năng cạnh tranh của các đơn vị này so với các đặc khu kinh tế trong khu vực và trên thế giới; (2) Khả năng hỗ trợ của Trung ương đối với các đơn vị HCKTĐB trong những năm đầu; khả năng tham gia của các nhà đầu tư chiến lược cũng như khả năng tự huy động tài chính của đơn vị HCKTĐB để có lộ trình giảm dần mức hỗ trợ của ngân sách trung ương; (3) Vấn đề bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia và tác động của tình hình an ninh chính trị trong khu vực đến sự phát triển ổn định của các đơn vị HCKTĐB; (4) Những tác động xã hội đối với cư dân địa phương, đặc biệt là giải pháp để giảm thiểu các tác động bất lợi (nếu có).

**2. Về tên gọi, phạm vi điều chỉnh và kết cấu của dự thảo Luật**

- Đa số ý kiến thành viên UBPL tán thành với tên gọi và phạm vi điều chỉnh của dự thảo Luật. Một số ý kiến đề nghị xem xét sửa tên luật là: Luật Đơn vị HCKTĐB Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc để thể hiện đúng phạm vi điều chỉnh; đề nghị quy định gọi tắt cụm từ “đơn vị HCKTĐB” là “đặc khu” gắn với tên riêng cho ngắn gọn, súc tích.

- Một số ý kiến đề nghị cần bổ sung các quy định cụ thể mang tính nguyên tắc để tạo cơ sở pháp lý giải quyết các vấn đề liên quan đến áp dụng hệ thống pháp luật hiện hành về quản lý dân cư, an sinh xã hội, giáo dục, y tế, quản lý hạ tầng đô thị, bảo vệ môi trường… để bảo đảm cuộc sống bình thường của người dân.

- Chương V của dự thảo Luật quy định riêng cho 3 đơn vị HCKTĐB chỉ chiếm một phần nhỏ (gồm 3 mục, 24 điều và các phụ lục 3, 4, 5), trong đó, nhiều chính sách chưa thực sự thể hiện tính đặc thù. Do đó, UBPL đề nghị tiếp tục rà soát để quy định cụ thể hơn, bảo đảm phù hợp với thực tiễn và phát huy tiềm năng, thế mạnh của từng đơn vị, tránh sự cạnh tranh lẫn nhau làm phân tán nguồn lực.

**II. VỀ MỘT SỐ NỘI DUNG LỚN CỦA DỰ THẢO LUẬT**

1. **Về tổ chức chính quyền địa phương đơn vị HCKTĐB**

Về hai phương án tổ chức chính quyền địa phương đơn vị HCKTĐB được Chính phủ xin ý kiến Quốc hội, qua thảo luận, trong UBPL có hai loại ý kiến:

*Loại ý kiến thứ nhất*tán thành phương án 1 và cho rằng phương án này thể hiện được tính *“đặc biệt”* về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương tại đơn vị HCKTĐB, đáp ứng yêu cầu thử nghiệm đổi mới nhằm hoàn thiện tổ chức bộ máy như được nêu trong Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII. Theo loại ý kiến này, Chương IX của Hiến pháp năm 2013 về chính quyền địa phương quy định có độ “mở” để tạo không gian cho cải cách tổ chức bộ máy chính quyền địa phương khi cần thiết, vì vậy, quy định như dự thảo Luật là phù hợp với độ “mở” của Hiến pháp. Tuy nhiên, đề nghị làm rõ hơn cơ chế thực hiện giám sát đối với Trưởng Đơn vị HCKTĐB bảo đảm hiệu lực, hiệu quả, tránh tình trạng lạm dụng quyền lực.

*Loại ý kiến thứ hai*tán thành phương án 2 vì cho rằng phương án này bảo đảm phù hợp với quy định cụ thể của Hiến pháp (Điều 110 và Điều 111) và thống nhất với Luật Tổ chức chính quyền địa phương (các điều 2, 4, 74 và 75); thể hiện tính nhất quán về tổ chức của hệ thống bộ máy chính quyền địa phương, bảo đảm nguyên tắc “tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách”; bảo đảm tính đại diện và quyền giám sát của Nhân dân ở các đơn vị HCKTĐB. Tuy nhiên, đề nghị thiết kế lại về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND và Chủ tịch UBND đơn vị HCKTĐB để thể hiện rõ hơn tính đặc thù, tính cải cách, đột phá.

Do còn ý kiến khác nhau, UBPL xin báo cáo Quốc hội xem xét, cho ý kiến về vấn đề này.

Bên cạnh đó, nhiều ý kiến đề nghị cần làm rõ ngay trong Luật mối quan hệ theo chiều dọc, chiều ngang cũng như theo phạm vi lãnh thổ giữa chính quyền địa phương đơn vị HCKTĐB với HĐND, UBND cấp tỉnh, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, với các cơ quan nhà nước ở trung ương và cơ quan của trung ương đóng tại địa phương; phân định rõ thẩm quyền giữa chính quyền địa phương đơn vị HCKTĐB với các khu hành chính…

1. **Về mô hình Tòa án và các cơ quan khác của Nhà nước tại đơn vị HCKTĐB**

- UBPL cơ bản tán thành với quy định của dự thảo Luật về cơ cấu tổ chức và thẩm quyền của Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB. Bên cạnh đó, để bảo đảm tính đồng bộ, nhất quán, tạo sự an tâm cho nhà đầu tư, UBPL đề nghị quy định cho phép lựa chọn Tòa án nhân dân cấp tỉnh hoặc Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB để giải quyết một số tranh chấp như: *khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh* và *khiếu kiện đối với một số vụ việc dân sự có yếu tố nước ngoài.*

- Về các cơ quan khác của Nhà nước: UBPL tán thành việc tổ chức các cơ quan khác của Nhà nước như quy định của dự thảo Luật, tuy nhiên, việc giao cho từng Bộ, ngành hướng dẫn và xem xét, giải quyết các vấn đề vướng mắc của đơn vị HCKTĐB trong các lĩnh vực mình quản lý sẽ dẫn đến thiếu đồng bộ, không kịp thời, do đó đề nghị Chính phủ ban hành một nghị định chung để quy định các vấn đề này và xác định một đầu mối thống nhất ở trung ương để tiếp nhận, xử lý các vấn đề vướng mắc, kiến nghị của các đơn vị HCKTĐB.

1. **Về áp dụng pháp luật nước ngoài hoặc tập quán quốc tế đối với hợp đồng dân sự, kinh doanh, thương mại có yếu tố nước ngoài (Điều 6)**

Về vấn đề này, qua thảo luận còn có hai loại ý kiến:

*Loại ý kiến thứ nhất* tán thành với quy định của dự thảo Luật theo hướng làm rõ một bước các điều kiện được lựa chọn áp dụng pháp luật nước ngoài để bảo đảm tính minh bạch trong quá trình thực hiện và tạo sự tin tưởng đối với các nhà đầu tư.

*Loại ý kiến thứ hai* cho rằng vấn đề lựa chọn áp dụng pháp luật nước ngoài đã được quy định từ Bộ luật Dân sự năm 1995, năm 2005 và tiếp tục được kế thừa trong Bộ luật Dân sự năm 2015, do đó, đề nghị quy định theo hướng “*không được trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam”* để không thu hẹp phạm vi của quy định này.

Đa số ý kiến UBPL nhất trí với loại ý kiến thứ hai.

1. **Về nhà đầu tư chiến lược (khoản 3 Điều 3)**

UBPL cho rằng tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư chiến lược trong dự thảo Luật còn thiên về đánh giá theo khả năng về vốn đầu tư mà vốn thì có thể là vốn vay, trong khi đó, rất nhiều tiêu chí khác chưa được quan tâm như: năng lực quản trị, ứng dụng khoa học công nghệ, bảo đảm môi trường kinh doanh, quốc phòng, an ninh... Đề nghị Chính phủ nghiên cứu, bổ sung các tiêu chí về nhà đầu tư chiến lược để bảo đảm tính toàn diện.

1. **Về chính sách phát triển kinh tế - xã hội**

Quy định tại Chương III của dự thảo Luật đã thể hiện tính vượt trội, tuy nhiên đề nghị tiếp tục rà soát, cân nhắc kỹ từng nhóm chính sách theo nguyên tắc: (1) Bảo đảm hài hòa giữa lợi ích quốc gia với lợi ích của các nhà đầu tư, phù hợp với định hướng phát triển của từng vùng, không ảnh hưởng đến văn hóa, môi trường và thiên nhiên; (2) Xác định rõ các ngành, nghề chiến lược ưu tiên thu hút đầu tư phù hợp với đặc thù của từng đơn vị, tránh trùng lặp, tránh áp dụng dàn trải các chính sách dẫn đến cạnh tranh giữa các đơn vị HCKTĐB; xác định cạnh tranh chủ yếu là với các nước trong khu vực và quốc tế; (3) Đối với các chính sách liên quan đến đất đai, tài nguyên thiên nhiên cần đặc biệt lưu ý, đánh giá tác động thận trọng.

 Về nội dung một số chính sách cụ thể, UBPL có ý kiến như sau:

***a) Về ngành, nghề đầu tư kinh doanh (Điều 12)***

- Dự thảo Luật đã loại bỏ 135 trên tổng số 243 ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện theo Luật Đầu tư. UBPL nhận thấy việc thu hẹp phạm vi ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện áp dụng tại đơn vị HCKTĐB là cần thiết. Tuy nhiên, đối với một số ngành, nghề cụ thể (đã nêu trong Báo cáo thẩm tra số 885/BC-UBPL14 ngày 20/10/2017) ý kiến của các Bộ, ngành còn khác nhau, đề nghị cần cân nhắc kỹ để bảo đảm chặt chẽ các yêu cầu về quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội và sức khỏe của cộng đồng; đồng thời, cần có các giải pháp thay thế thích hợp để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước.

- Về quy định không áp dụng điều kiện đầu tư theo quy định tại các luật, pháp lệnh, nghị định và điều ước quốc tế có liên quan đối với nhà đầu tư nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài trong một số trường hợp, UBPL nhận thấy vấn đề này có thể tiềm ẩn những bất lợi, rủi ro đối với trật tự, an toàn xã hội và môi trường kinh doanh của các địa bàn ngoài đơn vị HCKTĐB. Do đó, đề nghị Cơ quan soạn thảo rà soát, cân nhắc kỹ để quy định vấn đề này cho phù hợp.

***b) Về quyền và nghĩa vụ về sử dụng đất tại đơn vị HCKTĐB (Điều 17)***

- Nhiều ý kiến tán thành với quy định của dự thảo Luật vì cho rằng các quy định này bảo đảm tính vượt trội so với pháp luật hiện hành, đủ sức cạnh tranh, thu hút đầu tư nước ngoài vào các đơn vị HCKTĐB.

- Một số ý kiến cho rằng việc quản lý, sử dụng đất đai, tài sản gắn liền với đất không chỉ là vấn đề kinh tế mà còn liên quan tới an ninh, chủ quyền quốc gia, đối với một số địa bàn còn có ảnh hưởng lớn đến cuộc sống của người dân do tác động của việc thu hồi đất; việc giao đất với thời hạn tới 99 năm là quá dài. Do đó, đề nghị đánh giá tác động của chính sách này đối với sự ổn định kinh tế vĩ mô cũng như với cuộc sống của người dân; quy định thời hạn sử dụng đất phù hợp hơn đối với từng ngành, nghề ưu tiên phát triển và phù hợp với thực tế sử dụng để vừa thu hút đầu tư, vừa bảo đảm an ninh, chủ quyền, lợi ích quốc gia, dân tộc và không gây lãng phí nguồn tài nguyên đất đai.

***c) Về ngân sách đơn vị HCKTĐB (Điều 22)***

- Về nguồn kinh phí hỗ trợ từ ngân sách nhà nước cho đơn vị HCKTĐB, qua thảo luận, đa số ý kiến UBPL tán thành với quy định của dự thảo Luật nhưng đề nghị quy định cụ thể nguồn hỗ trợ trực tiếp là bao nhiêu và trong thời gian bao lâu, gắn với nhu cầu đầu tư phát triển và khả năng tự cân đối của từng đơn vị HCKTĐB.

Một số ý kiến đề nghị việc ngân sách trung ương hỗ trợ có mục tiêu cho đơn vị HCKTĐB là cần thiết trong giai đoạn đầu mới thành lập nhưng không nên quy định trong Luật này mà Quốc hội sẽ quyết định theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước.

- Về quy định ngân sách đơn vị HCKTĐB được bội chi, UBPL đề nghị Cơ quan soạn thảo giải trình rõ hơn về mối quan hệ giữa ngân sách đơn vị HCKTĐB và ngân sách của tỉnh; làm rõ những giải pháp nhằm bảo đảm an toàn nợ công quốc gia, giải pháp khả thi để huy động nguồn bù đắp bội chi ngân sách đơn vị HCKTĐB; đồng thời, đề nghị giao Chính phủ quy định cụ thể điều kiện được phép bội chi ngân sách đơn vị HCKTĐB để bảo đảm phù hợp với khả năng trả nợ của địa phương và tổng mức bội chi chung của ngân sách nhà nước.

***d) Về lao động, tiền lương và an sinh xã hội (Mục 4 Chương III)***

*-* Dự thảo Luật mới chỉ thiết kế chính sách ưu đãi cho nhóm lao động cần được thu hút mà chưa quan tâm đến các nhóm lao động dễ bị tổn thương. Do đó, đề nghị bổ sung quy định về định hướng chính sách lao động, việc làm, bảo đảm an sinh xã hội đối với nhóm đối tượng này.

- Về quy định cho phép người sử dụng lao động nước ngoài tại đơn vị HCKTĐB được tuyển dụng *theo nhu cầu* người lao động nước ngoài: chính sách này sẽ dẫn tới sự cạnh tranh cao hơn trên thị trường lao động đối với lao động Việt Nam; có thể phát sinh những vấn đề liên quan tới an ninh, đối ngoại, áp lực lên hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, sự xung đột về văn hóa và gia tăng khoảng cách giàu nghèo. Do đó, đề nghị đánh giá thêm về những tác động đối với thị trường lao động trong nước và vấn đề bảo đảm an sinh xã hội để từ đó quy định cơ chế, biện pháp phù hợp.

***đ) Về danh mục ngành, nghề ưu tiên phát triển tại đơn vị HCKTĐB Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc (các phụ lục 3, 4 và 5)***

UBPL nhận thấy, việc xây dựng các danh mục này đã tính đến lợi thế đặc thù của mỗi địa phương. Tuy nhiên, đề nghị cân nhắc thêm một số vấn đề sau:

- Đề nghị báo cáo rõ hơn về tính liên kết, lan tỏa giữa các ngành, nghề ưu tiên phát triển trong từng đơn vị HCKTĐB với nhau, với các khu vực kinh tế lân cận cũng như với toàn bộ nền kinh tế của đất nước.

- Theo các danh mục, cả 3 đơn vị đều xác định ưu tiên đối với *dịch vụ, du lịch và vui chơi giải trí tổng hợp có casino có vốn đầu tư tối thiểu 44.000 tỷ đồng*. Nhiều ý kiến cho rằng sự trùng lặp ngành, nghề ưu tiên có thể dẫn tới sự cạnh tranh lẫn nhau giữa 3 đơn vị HCKTĐB.

- Việc điều chỉnh ngành, nghề ưu tiên phát triển tại đơn vị HCKTĐB từng thời kỳ liên quan tới chủ trương, định hướng phát triển của từng đơn vị HCKTĐB và danh mục ngành, nghề ưu tiên được Quốc hội quy định tại Luật này, do đó, đề nghị cân nhắc quy định thẩm quyền quyết định điều chỉnh, sửa đổi cho phù hợp, không nên giao Thủ tướng Chính phủ điều chỉnh như trong dự thảo Luật.

**III. VỀ THỜI GIAN TRÌNH THÔNG QUA CÁC ĐỀ ÁN THÀNH LẬP ĐƠN VỊ HCKTĐB VÀ DỰ ÁN LUẬT ĐƠN VỊ HCKTĐB**

Chính phủ đề nghị trình các dự thảo nghị quyết và đề án thành lập 3 đơn vị HCKTĐB để Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 5 theo quy trình thông qua tại một kỳ họp (đồng thời với việc thông qua dự án Luật).

UBPL nhận thấy, theo quy định tại Điều 76 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Chính phủ xây dựng đề án thành lập đơn vị HCKTĐB trình Quốc hội; đề án phải lấy ý kiến Nhân dân địa phương, được các cơ quan của Quốc hội thẩm tra và Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến trước khi trình Quốc hội. Để bảo đảm tính đồng bộ trong việc xem xét, thông qua dự án Luật và thành lập các đơn vị HCKTĐB thì ngoài việc hoàn thiện các nội dung trong dự thảo Luật, xây dựng và trình Quốc hội các đề án và nghị quyết thành lập đơn vị HCKTĐB như đã nêu, Chính phủ và các cơ quan có liên quan còn phải xây dựng các đề án bảo đảm quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội trong các đơn vị HCKTĐB; trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính cấp huyện có liên quan, thành lập Tòa án, Viện kiểm sát tại đơn vị HCKTĐB… Bên cạnh đó, các địa phương cũng cần khẩn trương chuẩn bị các phương án chuyển tiếp về tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức, người lao động cả ở cấp huyện và cấp xã tương xứng với phương án tổ chức chính quyền, bảo đảm ổn định đời sống của người dân.

Với khối lượng công việc lớn và tính chất phức tạp như trên, UBPL đề nghị Chính phủ khẩn trương hoàn thành các công việc nhằm bảo đảm tiến độ để Quốc hội xem xét, thông qua dự án Luật và các đề án liên quan.

Trên đây là Báo cáo tóm tắt thẩm tra dự án Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, Ủy ban Pháp luật kính trình Quốc hội xem xét, quyết định./.

**ỦY BAN PHÁP LUẬT**