**Những vấn đề lớn trong dự thảo Luật Đất đai và Luật Các tổ chức tín dụng (sửa đổi) cần thiết kế phương án tối ưu**

## Luật Đất đai và Luật Các tổ chức tín dụng là hai đạo luật quan trọng, ảnh hưởng sâu rộng đến mọi mặt đời sống kinh tế xã hội, người dân, doanh nghiệp dân và liên quan tới nhiều luật khác. Chất lượng của dự án luật phải được đặt lên hàng đầu, đòi hỏi phải nghiên cứu kỹ lưỡng, thận trọng trên cơ sở khoa học, thực tiễn. Chính vì thế, tại kỳ họp thứ 6 vừa qua, Quốc hội đã quyết định lùi thời gian thông qua 2 dự luật quan trọng này. Tạp chí Pháp lý điểm lại những vấn đề lớn, còn nhiều ý kiến khác nhau trong Dự thảo Luật Đất đai và Luật Các tổ chức tín dụng cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện.

**Các nội dung, chính sách lớn trong Dự thảo Luật Đất đai cần tiếp tục nghiên cứu để tìm phương án tối ưu**

Sau 3 lần trình Quốc hội thảo luận cho ý kiến tại kỳ họp thứ 4, thứ 5 và mới đây nhất là kỳ họpn thứ 6, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) tiếp tục được cơ quan soạn thảo nghiên cứu, chỉnh sửa, hoàn thiện nhiều chế định quan trọng như: Địa giới đơn vị hành chính, điều tra cơ bản về đất; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; chính sách đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số; quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; thu hồi đất để phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; căn cứ, điều kiện thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; giao đất, cho thuê đất; các trường hợp Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần và hằng năm; cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; tài chính đất đai, giá đất; hoạt động lấn biển; đất sử dụng cho khu kinh tế…

Tuy nhiên, dự thảo Luật vẫn còn một số nội dung, chính sách lớn tiếp tục nghiên cứu để thiết kế phương án tối ưu. Trong đó gồm:

- Quy định về phạm vi nhận chuyển quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (Điều 28);

- Quy định về quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp công lập sử dụng đất thuê trả tiền hằng năm (Điều 34);

- Quy định về nguyên tắc lập và phê duyệt quy hoạch sử dụng đất các cấp (khoản 9 Điều 60);

- Quy định về tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cấp tỉnh, chỉ tiêu sử dụng đất cấp huyện (Điều 76);

-  02 nội dung về mối quan hệ giữa các trường hợp thu hồi đất và thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội không sử dụng vốn ngân sách nhà nước (điểm b khoản 1 và khoản 6 Điều 128);

- Quy định về thu hồi đất thực hiện dự án nhà ở thương mại, dự án hỗn hợp nhà ở và kinh doanh thương mại, dịch vụ (khoản 27 Điều 79, điểm b khoản 1 Điều 126, điểm a khoản 1 Điều 127, khoản 1 và khoản 6 Điều 128);

- Quy định về phương pháp định giá đất và các trường hợp, điều kiện áp dụng (Điều 159);

- 03 nội dung về phát triển, quản lý, khai thác quỹ đất (Điều 113, Điều 115 và Điều 116);

- Quy định về trường hợp tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhận chuyển nhượng dự án bất động sản (Điều 118, Điều 120, Điều 125 và Điều 156);

- Quy định về quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp quân đội, công an khi sử dụng đất quốc phòng, an ninh kết hợp với hoạt động lao động sản xuất, xây dựng kinh tế (khoản 3 Điều 202);

- Quy định về sửa đổi, bổ sung Luật Đầu tư công (Điều 261).

Ngoài ra, dự thảo còn tồn tại một nhóm vấn đề hệ trọng, then chốt cần xin ý kiến cấp có thẩm quyền do chưa được quy định trong Nghị quyết số 18-NQ/TW của Đảng về hoàn thiện thể chế, chính sách quản lý, sử dụng đất hoặc có thay đổi/cần làm rõ so với Nghị quyết 18. Do vậy, mặc dù cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm tra cơ bản đã thống nhất ý kiến nhưng vẫn cần báo cáo cấp có thẩm quyền trước khi thể chế hóa trong luật.

Một vấn đề lớn rất được kỳ vọng là về quyền sử dụng đất ở của người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Đa số đại biểu Quốc hội thống nhất phương án: người Việt Nam định cư ở nước ngoài còn quốc tịch Việt Nam thì có đầy đủ các quyền liên quan đến đất đai như công dân Việt Nam ở trong nước. Quy định này được kỳ vọng sẽ thúc đẩy đầu tư và thu hút kiều hối từ hàng triệu kiều bào ở nước ngoài để phát triển kinh tế đất nước. Tuy nhiên, do Nghị quyết 18 không đề cập nội dung này nên cần báo cáo, xin ý kiến cấp có thẩm quyền.

Vấn đề tiếp theo là nếu người có đất dự kiến bị thu hồi chưa được phê duyệt phương án bồi thường, chưa được bố trí tái định cư nhưng đã tự nguyện bàn giao đất cho Nhà nước và đã được bố trí tạm cư thì Nhà nước có được phép thu hồi đất không? Các cơ quan đều thống nhất phương án cho phép thu hồi đất trường hợp này để rút ngắn thời gian giải phóng mặt bằng nhưng do Nghị quyết 18 quy định rõ “Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải đi trước một bước...” nên cần xin ý kiến cấp có thẩm quyền khi dự thảo luật có thay đổi.

Một vấn đề lớn khác là các loại đất thực hiện dự án nhà ở thương mại. Chính phủ đề xuất theo hướng bãi bỏ yêu cầu về loại đất mà nhà đầu tư đang có hoặc nhận chuyển nhượng để thực hiện dự án nhà ở thương mại (nhà đầu tư chỉ có đất nông nghiệp, đất sản xuất kinh doanh... thì cũng được chuyển mục đích làm nhà ở thương mại nếu phù hợp quy hoạch) nhưng Uỷ ban Thường vụ Quốc hội đề xuất bảo toàn quy định hiện hành: Nhà đầu tư phải có một phần đất ở.

Ngoài ra, Nghị quyết 18 vừa cho phép “thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa người dân và doanh nghiệp trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đô thị, nhà ở thương mại”; vừa yêu cầu “thực hiện việc giao đất, cho thuê đất chủ yếu thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất” nên cần xin ý kiến cấp có thẩm quyền để thống nhất phương án cuối cùng.

Việc hoàn thiện toàn diện dự thảo luật cần thêm thời gian để đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất của dự thảo luật với hệ thống pháp luật, có tính chất đặc biệt quan trọng tác động rất lớn đến các hoạt động kinh tế xã hội và đời sống của nhân dân. Chính vì vậy, ngày 22/11/2023, Quốc hội đã biểu quyết thống nhất không thông qua Luật Đất đai (sửa đổi) tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XV.

Trước đó, ngày 3/11, Quốc hội tiến hành thảo luận ở hội trường về một số nội dung còn ý kiến khác nhau của dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Báo cáo một số vấn đề lớn tiếp thu, giải trình, chỉnh lý dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) do Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế Vũ Hồng Thanh trình bày cho thấy, nhiều chính sách quan trọng trong dự thảo luật chưa thiết kế được phương án tối ưu, còn 16 nội dung thiết kế 2, thậm chí 3 phương án.

Ngày 16/11, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến về việc tiếp thu, giải trình dự án Luật Đất đai (sửa đổi). Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội Vũ Hồng Thanh cho biết, tổng hợp ý kiến đại biểu Quốc hội thảo luận tại Hội trường cho thấy, có 5/22 ý kiến đề nghị thông qua dự án Luật tại kỳ họp thứ 6; trong khi đó, 6/22 ý kiến nhận định rõ tính chất cần thiết sớm thông qua dự thảo Luật nhưng phải bảo đảm chất lượng, 11/22 ý kiến đề nghị rà soát kỹ lưỡng, dành thêm thời gian tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật một cách thấu đáo nhất, cân nhắc cẩn trọng việc thông qua dự án Luật khi còn nhiều ý kiến khác trong trong dự thảo Luật, vì vậy, đề nghị chưa thông qua dự án Luật tại kỳ họp thứ 6.

**Dự thảo Luật Các tổ chức tín dụng sửa đổi: Nhiều vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau**

Cũng tương tự, dự án Luật Các tổ chức tín dụng đã được trình Quốc hội cho ý kiến 2 lần - lần đầu tiên tại kỳ họp thứ 5, lần gần nhất tại kỳ họp thứ 6 vừa qua. So với dự thảo Luật trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 5, Dự thảo Luật Các tổ chức tín dụng trình Quốc hội tại Kỳ họp 6 cũng đã có rất nhiều nội dung được các cơ quan nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý.

Cụ thể, dự thảo đã bổ sung 1 Chương về Ngân hàng chính sách với 11 điều;  điều chỉnh quy định về người có liên quan phù hợp với loại hình quỹ tín dụng nhân dân; điều chỉnh tỷ lệ sở hữu cổ phần với cổ đông cá nhân là 5% (thay vì 3% như dự thảo Luật trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 5) và quy định lộ trình giảm dần giới hạn cấp tín dụng xuống 10% vốn tự có đối với một khách hàng và 15% vốn tự có đối với khách hàng và người có liên quan trong 5 năm nhằm giảm thiểu tác động.

Ngoài ra, Dự thảo trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 6 cũng bổ sung, hoàn thiện nhiều nội dung liên quan đến tài chính, hạch toán, báo cáo của TCTD như: khái niệm về vốn điều lệ; doanh thu và nguyên tắc ghi nhận doanh thu từ hoạt động cấp tín dụng, chi phí và nguyên tắc ghi nhận chi phí, phân phối lợi nhuận và các quỹ (trong đó bổ sung quy định về tăng vốn điều lệ cho ngân hàng thương mại do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ)…

Tuy nhiên, bên cạnh những vấn đề đã được tiếp thu chỉnh lý, Dự thảo luật vẫn còn nhiều nội dụng lớn quan trọng còn có ý kiến khác nhau. Đây là những vấn đề lớn, cần có thời gian để tiếp tục nghiên cứu kỹ lưỡng, thận trọng trên cơ sở khoa học, thực tiễn.

Điển hình như các quy định về can thiệp sớm, kiểm soát đặc biệt, cho vay đặc biệt đối với các ngân hàng… nêu tại dự thảo luật là vẫn chậm, cần nghiên cứu sửa kỹ lưỡng.

Tiếp thu ý kiến đại biểu, dự thảo luật chỉnh lý theo hướng can thiệp sớm hơn, khi tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài lỗ lũy kế hơn 15% giá trị của vốn điều lệ, vốn được cấp và quỹ dự trữ sẽ được cơ quan quản lý có phương án can thiệp. Tỷ lệ này giảm 5% so với bản thảo trình hồi tháng 6.

Đối với việc can thiệp sớm trong trường hợp lỗ lũy kế và rút tiền hàng loạt được thiết kế 2 phương án tại dự thảo luật.

Theo đó, phương án 1, giữ quy định ngân hàng được can thiệp sớm chỉ căn cứ vào lỗ lũy kế là 15%, không kết hợp thêm các điều kiện khác để tránh trường hợp các tổ chức này có thể có lỗ lũy kế cao nhưng không được cảnh báo, xử lý kịp thời.

Đồng thời, bỏ trường hợp rút tiền hàng loạt do đây là trường hợp nhiều người gửi tiền cùng rút tiền, dẫn đến ngân hàng mất khả năng chi trả hoặc có nguy cơ mất khả năng chi trả, thuộc trường hợp được xem xét đặt vào kiểm soát đặc biệt theo luật hiện hành. Cạnh đó, tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện quy định phù hợp với tổ chức tín dụng phi ngân hàng, quỹ tín dụng nhân dân, tổ chức tài chính vi mô.

Phương án 2, kết hợp tiêu chí lỗ lũy kế và tiêu chí vi phạm tỷ lệ bảo đảm an toàn, vì có một số trường hợp ngân hàng có lỗ lũy kế lớn hơn 15% giá trị vốn điều lệ, vốn được cấp nhưng tổ chức tín dụng này đã khắc phục được nguyên nhân dẫn đến lỗ (như tăng vốn, giảm đầu tư) và bảo đảm tỷ lệ bảo đảm an toàn; giữ quy định về rút tiền hàng loạt.

Về các biện pháp kiểm soát đặc biệt ngân hàng cũng được thiết kế 2 phương án. Phương án 1, ngân hàng được đặt ngay vào diện bị kiểm soát đặc biệt khi có lỗ lũy kế lớn hơn 100% giá trị của vốn điều lệ và quỹ dự trữ; hết thời hạn thực hiện phương án khắc phục mà ngân hàng không khắc phục được tình trạng cần can thiệp sớm hoặc Ngân hàng Nhà nước xét thấy tổ chức tín dụng được can thiệp sớm không có khả năng phục hồi theo phương án khắc phục; tổ chức tín dụng bị giải thể không có khả năng thanh toán đầy đủ các khoản nợ trong quá trình thanh lý tài sản.

Cạnh đó, cơ quan quản lý xem xét, quyết định đặt vào kiểm soát đặc biệt với trường hợp mất, có nguy cơ mất khả năng chi trả hoặc mất, có nguy cơ mất khả năng thanh toán theo quy định của Ngân hàng Nhà nước.

Số lỗ lũy kế của tổ chức tín dụng lớn hơn 50% giá trị của vốn điều lệ và các quỹ dự trữ; không duy trì được tỷ lệ an toàn vốn trong thời gian 12 tháng liên tục hoặc tỷ lệ an toàn vốn thấp hơn 4% trong thời gian 6 tháng liên tục; xếp hạng yếu kém trong 2 năm liên tục. Ngân hàng bị rút tiền hàng loạt.

Phương án 2, giữ quy định Ngân hàng Nhà nước xem xét, quyết định các trường hợp đặt vào kiểm soát đặc biệt. Trong đó có trường hợp ngân hàng bị rút tiền hàng loạt và có lỗ lũy kế lớn hơn 100% giá trị của vốn điều lệ và quỹ dự trữ sẽ bị áp dụng các biện pháp kiểm soát đặc biệt để xử lý những vấn đề phát sinh chưa có quy định hoặc phải áp dụng biện pháp cần thiết khác mà chưa dự liệu được ở thời điểm hiện tại để đảm bảo an toàn hệ thống…

Thảo luận tại hội trường, các ĐBQH cho rằng, đây là luật có tính chuyên sâu, phức tạp, ảnh hưởng sâu rộng đến các hoạt động kinh tế - xã hội, có tác động đến nhiều đối tượng và tác động trực tiếp đến chính sách tài chính, tiền tệ, ổn định kinh tế vĩ mô cũng như liên quan đến pháp luật quốc tế, thông lệ quốc tế và liên quan đến nhiều Luật khác như: Bộ luật Dân sự, Luật Thi hành án Dân sự, Luật Doanh nghiệp… Do đó các đại biểu đề nghị, cần tiếp tục rà soát các quy định trong dự thảo Luật để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, tránh sự chồng chéo với các luật khác sẽ gây nhiều tác động xấu, nhất là đối với an ninh, an toàn hệ thống ngân hàng và hoạt động kinh tế - xã hội.

Bên cạnh đó, cần nghiên cứu có các chế tài đủ mạnh để răn đe đối với các trường hợp vi phạm; gắn trách nhiệm của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các cơ quan liên quan để bảo đảm các quy định được chấp hành nghiêm.

Đáng chú ý, thời gian qua, các TCTD có hiện tượng tập trung cho vay quá lớn vào một số ít khách hàng, hoặc cũng có hiện tượng cho vay doanh nghiệp “sân sau” hoặc mua trái phiếu doanh nghiệp “sân sau”. Do đó, nhiều ý kiến của ĐBQH cho rằng, cần sửa đổi quy định về giới hạn cấp tín dụng, giảm mức dư nợ tín dụng tối đa đối với một khách hàng và người có liên quan để hạn chế tập trung vốn tín dụng cho một khách hàng hay nhóm khách hàng lớn.

Đặc biệt, thực tế qua vụ việc của Ngân hàng SCB và thực trạng hiện nay đặt ra 3 vấn đề tạo ra những rủi ro rất lớn cho hệ thống đó là sở hữu chéo, chi phối và thao túng tổ chức tín dụng. Do vậy, vấn đề này cần phải tiếp tục được nhận diện để xử lý, loại trừ.

Các đại biểu cho rằng, điều cốt lõi của hệ thống ngân hàng Việt Nam nằm ở vấn đề quản trị. Để chống sở hữu chéo, thao túng, chi phối trong hệ thống ngân hàng, yếu tố hàng đầu là phải xác định được cá nhân, tổ chức nào là chủ sở hữu thực sự của ngân hàng.

Do đó luật cần phải xây dựng khuôn khổ pháp lý nhằm xác định được cá nhân, tổ chức hay còn gọi với tên mỹ miều là "ông bầu" hay các "madam" nắm quyền chi phối, ảnh hưởng đến việc ra quyết định trong hoạt động của ngân hàng.

Để làm được vấn đề này, đại biểu đề nghị, quy định cụ thể 2 vấn đề: Thứ nhất là minh bạch thông tin của tất cả các cá nhân, tổ chức là cổ đông của ngân hàng thương mại thay vì giảm tỉ lệ sở hữu; xác định nghĩa vụ công bố thông tin đối với cổ đông (cả tổ chức và cá nhân) và nhóm người có liên quan sở hữu cổ phần của tổ chức tín dụng trên một mức cụ thể.

Thứ hai là kiểm soát được dòng tiền, nguồn tiền góp vốn thông qua cơ chế thanh toán không dùng tiền mặt và áp dụng kiểm soát dữ liệu cá nhân.

"Với tinh thần đó, tôi đề nghị cân nhắc giữ quy định như hiện hành về tỉ lệ sở hữu cổ phần tại Điều 63 và giới hạn cấp tín dụng ở Điều 136. Việc xác định lộ trình như đề xuất của Chính phủ là chưa thuyết phục và cần được đánh giá thêm.

Liên quan đến vấn đề đang được đề cập nhiều lần đó là câu chuyện nhờ người khác đứng tên, đại biểu nhận thấy, điểm c khoản 1 Điều 62 quy định nghĩa vụ của cổ đông “không được góp vốn, mua cổ phần của tổ chức tín dụng dưới tên của cá nhân, pháp nhân khác dưới mọi hình thức, trừ trường hợp ủy thác theo quy định của pháp luật”.

Từ việc nhờ đứng tên trong vụ SCB, các ĐBQH cho rằng quy định này rất không cụ thể, không nhận diện được như thế nào là “góp vốn, mua cổ phần của tổ chức tín dụng dưới tên của cá nhân, pháp nhân khác. Thực tế triển khai quy định này sẽ như thế nào? Cơ sở, phương pháp, cách thức nào để phòng ngừa, đặc biệt là trước ma trận mà ta hay gọi một cách hoa mỹ là “hệ sinh thái” do các “ông bầu” hay các “madame” dựng nên để chi phối ngân hàng?” cần quy định rất cụ thể vấn đề này…

Tác giả: Xuân Trường

Nguồn: Tạp chí điện tử Pháp lý