|  |  |
| --- | --- |
| BỘ TƯ PHÁP**CỤC HỘ TỊCH, QUỐC TỊCH,****CHỨNG THỰC**Số: /TTr-HTQTCT | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập - Tự do - Hạnh phúc***Hà Nội, ngày tháng năm 2019* |

**TỜ TRÌNH**

**Về dự thảo Thông tư quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 23/2015/NĐ-CP ngày 16/02/2015 của Chính phủ về cấp bản sao từ sổ gốc, chứng thực bản sao từ bản chính, chứng thực chữ ký và chứng thực hợp đồng giao dịch (Thay thế Thông tư số 20/2015/TT-BTP ngày 29/12/2015)**

Kính gửi: Bộ trưởng Lê Thành Long

Thực hiện nhiệm vụ được giao tại Quyết định số 463/QĐ-BTP ngày 22/02/2019 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về việc phân công các đơn vị xây dựng văn bản, đề án thuộc thẩm quyền ban hành hoặc liên tịch ban hành của Bộ Tư pháp năm 2019, Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực đã chủ trì, phối hợp với một số đơn vị có liên quan rà soát, nghiên cứu và xây dựng dự thảo Thông tư thay thế Thông tư số 20/2015/TT-BTP ngày 29/12/2015 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 23/2015/NĐ-CP ngày 16/02/2015 của Chính phủ về cấp bản sao từ sổ gốc, chứng thực bản sao từ bản chính, chứng thực chữ ký và chứng thực hợp đồng, giao dịch. Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực kính trình Bộ trưởng dự thảo Thông tư với những nội dung sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH THÔNG TƯ**

Ngày 16/02/2015, Chỉnh phủ đã ban hành Nghị định số 23/2015/NĐ-CP về cấp bản sao từ sổ gốc, chứng thực bản sao từ bản chính, chứng thực chữ ký và chứng thực hợp đồng, giao dịch, có hiệu lực từ ngày 10/4/2015 (sau đây gọi tắt là Nghị định số 23/2015/NĐ-CP). Ngày 29/12/2015, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ban hành Thông tư số 20/2015/TT-BTP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 23/2015/NĐ-CP (sau đây gọi tắt là Thông tư số 20/2015/TT-BTP). Cho đến nay, sau hơn 04 năm triển khai, các quy định của Nghị định số 23/2015/NĐ-CP và Thông tư số 20/2015/TT-BTP đã được các địa phương thực hiện tương đối đồng bộ và đạt được nhiều kết quả đáng ghi nhận, tuy nhiên, cũng bộc lộ một số khó khăn, vướng mắc, cụ thể như sau:

*Thứ nhất:* Về chứng thực chữ ký

Nghị định số 23/2015/NĐ-CP (điểm d, khoản 4 Điều 24) cho phép thực hiện chứng thực chữ ký đối với Giấy ủy quyền chỉ là đơn giản hóa thủ tục đối với một số ủy quyền có nội dung đơn giản, phổ biến để tạo điều kiện, tiết kiệm chi phí cho người dân. Tuy nhiên, quy định tại Nghị định 23/2015/NĐ-CP còn chung chung, chưa có hướng dẫn cụ thể, thống nhất về nội dung ủy quyền nào được chứng thực chữ ký, dẫn đến tình trạng một số văn bản ủy quyền có nội dung liên quan đến chuyển quyền sở hữu tài sản, quyền sử dụng bất động động sản (như ủy quyền định đoạt, quản lý tài sản là nhà ở, quyền sử dụng đất; ủy quyền vay vốn ngân hàng, thực hiện nghĩa vụ trả nợ gốc, lãi, cơ cấu nợ, quyết định thực hiện các khuyến nghị của ngân hàng...) thuộc diện không được chứng thực chữ ký thì vẫn được cơ quan có thẩm quyền chứng thực chữ ký[[1]](#footnote-1). Bên cạnh đó, còn có hiện tượng lợi dụng việc chứng thực chữ ký trên giấy ủy quyền để thực hiện ủy quyền cho một số đồng chí lãnh đạo đảng, nhà nước thực hiện một số hành vi như đòi nợ, khiếu kiện, khiếu nại, tham gia tố tụng... gây hoang mang và ảnh hưởng trật tự, an ninh xã hội ở một số địa phương[[2]](#footnote-2).

Bên cạnh đó, thực tế đã xuất hiện tình trạng lợi dụng sự đơn giản của thủ tục chứng thực chữ ký để: dùng các văn bản tự lập được thực hiện chứng thực chữ ký thay vì phải thực hiện việc đăng ký, cấp phép theo quy định (ví dụ, yêu cầu chứng thực chữ ký đối với giấy tờ có nội dung về ngành nghề kinh doanh để thực hiện kinh doanh mà không thực hiện đăng ký kinh doanh theo Luật doanh nghiệp); hoặc lợi dụng văn bản chứng thực chữ ký thay cho bản chính giấy tờ khác (ví dụ, chứng thực chữ ký trong giấy tờ có nội dung về hộ tịch như cam kết về quan hệ cha, mẹ, con...). Những hoạt động này đang gây tiềm ẩn phát sinh tranh chấp, rủi ro trong quan hệ, giao dịch dân sự, hành chính.

*Thứ hai:* Về chứng thực hợp đồng, giao dịch

Công chứng và chứng thực hợp đồng, giao dịch là hai việc khác nhau. Công chứng là việc xác nhận tính xác thực và tính hợp pháp của hợp đồng, giao dịch; công chứng viên phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và trước người yêu cầu công chứng về văn bản công chứng của mình, bồi thường thiệt hại do mình gây ra trong quá trình hành nghề công chứng nhằm bảo đảm an toàn pháp lý cho các bên tham gia hợp đồng, giao dịch. Chứng thực là việc Ủy ban nhân dân cấp xã chứng thực về thời gian, địa điểm giao kết hợp đồng, giao dịch; năng lực hành vi dân sự, ý chí tự nguyện, chữ ký hoặc dấu điểm chỉ của các bên tham gia hợp đồng, giao dịch; người yêu cầu chứng thực phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về nội dung, tính hợp pháp của hợp đồng, giao dịch.

Tuy nhiên, hiện nay người dân còn chưa hiểu rõ bản chất, đặc biệt là hệ quả pháp lý của hai việc này nên còn chưa có ý thức về việc phải chịu trách nhiệm đối với nội dung của hợp đồng, giao dịch; chưa có ý thức về khả năng chịu rủi ro khi giao kết hợp đồng mà không tìm hiểu kỹ thông tin về tài sản là đối tượng của hợp đồng dẫn đến sự bất bình đẳng của một trong các bên khi thỏa thuận bị thiếu thông tin hoặc nhận thức hạn chế bị bên kia lợi dụng, thỏa thuận bất lợi. Một số cơ quan thực hiện chứng thực cũng chưa có trách nhiệm kiểm tra lại thông tin tài sản là bất động sản thuộc địa bàn quản lý của mình, không tuyên truyền trước cho người dân về giá trị pháp lý của hợp đồng, giao dịch được chứng thực, dẫn đến tình trạng khiếu kiện của người dân

Bên cạnh đó, Nghị định số 23/2015/NĐ-CP cũng chưa có hướng dẫn về trình tự, thủ tục ký trước mặt công chức tiếp nhận hồ sơ (người yêu cầu chứng thực ký vào hợp đồng, giao dịch trước mặt người tiếp nhận hồ sơ và công chức tiếp nhận hồ sơ ký vào từng trang của hợp đồng, giao dịch) trong trường hợp tiếp nhận hồ sơ theo cơ chế một cửa.

*Thứ ba:* Về thu hồi, hủy bỏ văn bản đã chứng thực và thẩm quyền yêu cầu Tòa án tuyên bố hợp đồng, giao dịch chứng thực vô hiệu

Nghị định số 23/2015/NĐ-CP và Thông tư số 20/2015/TT-BTP chưa có quy định về việc thu hồi văn bản đã chứng thực (bao gồm cả chứng thực bản sao, chứng thực chữ ký, chứng thực chữ ký người dịch và chứng thực hợp đồng giao dịch) nếu phát hiện việc chứng thực không đúng quy định, trái quy định gây lúng túng cho cơ quan thực hiện chứng thực khi khắc phục sai sót, dẫn đến mỗi địa phương có một cách thực hiện khác nhau; chưa có quy định cụ thể thẩm quyền đề nghị tòa án tuyên bố hợp đồng, giao dịch chứng thực vô hiệu dẫn đến khi phát hiện hợp đồng, giao dịch được chứng thực đã rất lâu, thậm chí có thể được thực hiện một phần có sai sót về nội dung, có dấu hiệu trái pháp luật, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan mong muốn đề nghị tòa án tuyên bố các hợp đồng, giao dịch này vô hiệu để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình nhưng chưa thực hiện được do chưa có quy định về thẩm quyền.

*Thứ tư:* Một số quy định tại Thông tư số 20/2015/TT-BTP chưa đầy đủ

Một số nội dung của Nghị định số 23/2015/NĐ-CP đã được quy định chi tiết hoặc hướng dẫn thi hành tại Thông tư số 20/2015/TT-BTP nhưng chưa đầy đủ dẫn đến bất cập trên thực tế, gây khó khăn, hạn chế trong công tác thực hiện cũng như quản lý nhà nước về chứng thực, như: quy định về cộng tác viên dịch thuật còn thiếu quy định về việc rà soát, đưa ra khỏi danh sách đã phê duyệt đối với cộng tác viên không còn đủ điều kiện, thiếu quy định về việc đăng ký lại chữ ký mẫu khi cộng tác viên thay đổi chữ ký, chưa quy định bằng cử nhân ngoại ngữ để đáp ứng tiêu chuẩn cộng tác viên là bằng đại học hay cao đẳng; chỉ ban hành mẫu lời chứng chứng thực chữ ký mà chưa có mẫu lời chứng chứng thực hợp đồng giao dịch khi tiếp nhận hồ sơ theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông; hướng dẫn về việc nhiều người cùng khai nhận di sản, cùng từ chối nhận di sản nhưng chưa ban hành mẫu lời chứng cụ thể; chỉ hướng dẫn cụ thể cách lấy số chứng thực bản sao từ bản chính mà chưa hướng dẫn cụ thể cách lấy số chứng thực chữ ký, chứng thực hợp đồng giao dịch dẫn đến nhiều địa phương vẫn thực hiện sai...

Do số lượng điều khoản được sửa đổi, bổ sung là khá nhiều so với số lượng điều khoản của Thông tư số 20/2015/TT-BTP (tăng số điều khoản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Nghị định số 23/2015/NĐ-CP từ 15 điều lên thành 27 điều) và để thuận lợi trong áp dụng, thực hiện (sẽ bố cục thành các chương theo các nội dung riêng), thì việc xây dựng Thông tư quy đinh chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 23/2015/NĐ-CP dưới hình thức Thông tư thay thế Thông tư số 20/2015/TT-BTP là cần thiết.

**II. MỤC ĐÍCH, YÊU CẦU, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO**

1. **Mục đích, yêu cầu**

Hoàn thiện cơ sở pháp lý để khắc phục những vướng mắc, hạn chế trong công tác chứng thực, thực hiện tốt hơn các quy định của Nghị định số 23/2015/NĐ-CP; bổ sung một số quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành đối với những nội dung đã được quy định trong Nghị định số 23/2015/NĐ-CP, nhằm nâng cao hiệu quả thực thi trong công tác chứng thực.

1. **Quan điểm chỉ đạo**

- Nội dung Thông tư phù hợp với Nghị định số 23/2015/NĐ-CP và các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành khác.

- Bảo đảm tính minh bạch, khả thi, tạo điều kiện thuận lợi cho cơ quan thực hiện chứng thực và người dân thi thực hiện các thủ tục chứng thực; nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước đối với công tác chứng thực.

- Kế thừa có chọn lọc những quy định của Thông tư số 20/2015/TT-BTP đã được thực tiễn kiểm nghiệm phát huy tác dụng tích cực, đưa vào những quy định mới để giải quyết khó khăn, vướng mắc của hoạt động chứng thực.

**III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO THÔNG TƯ**

Ngày 25/4/2019, Cục trưởng Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực đã ban hành Quyết định số 21/QĐ-HTQTCT thành lập Tổ soạn thảo Thông tư. Tổ soạn thảo đã thực hiện tập hợp những vướng mắc, kiến nghị của địa phương liên quan đến Nghị định số 23/2015/NĐ-CP, đồng thời, đối chiếu, rà soát các quy định của Thông tư số 20/2015/TT-BTP. Trên cơ sở đó, Tổ soạn thảo đã xây dựng dự thảo Thông tư trên tinh thần sửa đổi, bổ sung quy định chi tiết, hướng dẫn cụ thể đối với một số nội dung còn vướng mắc trong quá trình thực hiện Nghị định số 23/2015/NĐ-CP và kế thừa một số quy định còn phù hợp của Thông tư số 20/2015/TT-BTP. Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực đã tổ chức các cuộc họp để lấy ý kiến một số cơ quan, đơn vị, địa phương về dự thảo Thông tư. Trong quá trình xây dựng dự thảo Thông tư, Tổ soạn thảo đã thực hiện nghiêm túc quy định tại khoản 2 Điều 21 Luật Bình đẳng giới (lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong quá trình soạn thảo).

Ngày …../2019, Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực đã có Công văn số …/HTQTCT-CT gửi…………. và Sở Tư pháp các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương và một số bộ, ngành đề nghị cho ý kiến đối với dự thảo Tờ trình, dự thảo Thông tư; đồng thời, dự thảo Thông tư đã được đăng tải lên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tư pháp để lấy ý kiến nhân dân theo quy định.

Ngày …./2019, Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật đã tổ chức cuộc họp thẩm định đối với dự thảo Thông tư, có Báo cáo kết quả thẩm định số….. ngày….. /2019.

Về cơ bản, các ý kiến thẩm định, góp ý đều nhất trí với sự cần thiết ban hành, nội dung chính của dự thảo Thông tư và việc ban hành một số mẫu hợp đồng, giao dịch. Trên cơ sở ý kiến thẩm định, các ý kiến góp ý của các Bộ, ngành, địa phương, Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực đã chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Thông tư trình Bộ trưởng.

**IV. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO THÔNG TƯ**

**1. Bố cục của dự thảo Thông tư**

Dự thảo Thông tư gồm 6 chương và 27 điều, cụ thể như sau:

Chương I: Những quy định chung, gồm 8 điều (từ Điều 1 đến Điều 8) quy định về phạm vi điều chỉnh; việc giải quyết yêu cầu chứng thực, sử dụng mẫu lời chứng, cách ghi số chứng thực; về lưu trữ giấy tờ, văn bản khi chứng thực chữ ký, chứng thực hợp đồng, giao dịch; các giấy tờ do cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài cấp không yêu cầu phải hợp pháp hóa lãnh sự; việc thu hồi, hủy bỏ các văn bản, giấy tờ đã được chứng thực; trách nhiệm khi tiếp nhận hồ sơ tại bộ phận một cửa.

Chương II: Chứng thực bản sao từ bản chính (Điều 9 và Điều 10) quy định về bản sao từ bản chính và trách nhiệm của người yêu cầu chứng thực, người thực hiện chứng thực, người tiếp nhận hồ sơ khi chứng thực bản sao từ bản chính.

Chương III: Chứng thực chữ ký trên giấy tờ, văn bản (từ Điều 11 đến Điều 15) quy định chi tiết về các trường hợp ủy quyền được chứng thực chữ ký trên Giấy ủy quyền, trường hợp không được chứng thực chữ ký, hướng dẫn về điều kiện, trình tự, thủ tục thực hiện chứng thực đối với một số loại giấy tờ, văn bản.

Chương IV: Chứng thực chữ ký người dịch (từ Điều 16 đến Điều 19) quy định về tiêu chuẩn, điều kiện của người dịch, việc phê duyệt cộng tác viên dịch thuật và đưa ra khỏi danh sách đã được phê duyệt những cộng tác viên không còn đáp ứng đủ điều kiện, việc đăng ký lại chữ ký mẫu của cộng tác viên dịch thuật.

Chương V: Chứng thực hợp đồng, giao dịch (từ Điều 20 đến Điều 25) hướng dẫn cụ thể về trình tự, thủ tục, trách nhiệm của cơ quan chứng thực hợp đồng, giao dịch, thẩm quyền đề nghị tòa án tuyên bố hợp đồng, giao dịch chứng thực vô hiệu .

Chương VI: Điều khoản thi hành, gồm 2 điều (Điều 26 và Điều 27) quy định về thẩm quyền chứng thực tại các huyện đảo và hiệu lực thi hành.

**2. Những điểm mới cơ bản của dự thảo Thông tư**

*Một là,* để hiểu và thống nhất trong việc thực thi các quy định pháp luật về chứng thực, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, dự thảo Thông tư đã quy định cụ thể các trường hợp được chứng thực chữ ký trên Giấy ủy quyền theo quy định tại điểm d khoản 4 Điều 24 Nghị định số 23/2015/NĐ-CP cũng như làm rõ bản chất của quan hệ ủy quyền là một dạng hợp đồng nên các ủy quyền về việc tham gia tố tụng, tiến hành các thủ tục hành chính, dân sự để giải quyết các vấn đề liên quan đến sở hữu tài sản, quyền sử dụng đất… phải ký kết hợp đồng ủy quyền và thực hiện công chứng, chứng thực hợp đồng theo quy định pháp luật (Điều 13); quy định rõ việc không thực hiện chứng thực chữ ký trên giấy tờ, văn bản do cá nhân tự lập có nội dung thuộc lĩnh vực mà pháp luật quy định phải do cơ quan có thẩm quyền cấp hoặc xác nhận (Điều 15).

*Hai là,* để giúp các cá nhân, tổ chức khi giao kết hợp đồng hiểu được sự giống nhau và khác nhau của công chứng, chứng thực, từ đó lựa chọn hình thức thực hiện cho phù hợp với yêu cầu, điều kiện và hoàn cảnh của mình, dự thảo Thông tư (Điều 23) đã quy định rõ Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm kiểm tra thông tin về nhà, đất là đối tượng của hợp đồng, giao dịch và có trách nhiệm tuyên truyền, phổ biến để người yêu cầu chứng thực nhận thức rõ trách nhiệm đối với nội dung của hợp đồng, giao dịch và hệ quả pháp lý của việc chứng thực hợp đồng, giao dịch tại Ủy ban nhân dân cấp xã. Trường hợp hợp đồng, giao dịch có nội dung phức tạp, tiềm ẩn rủi ro cho các bên, thì Ủy ban nhân dân cấp xã hướng dẫn người yêu cầu lựa chọn công chứng hợp đồng, giao dịch tại tổ chức hành nghề công chứng.

Bên cạnh đó, dự thảo Thông tư (Điều 21) đã quy định hướng dẫn người thực hiện ký vào từng trang hợp đồng, giao dịch cũng như việc ký trước mặt người tiếp nhận hồ sơ yêu cầu chứng thực tại bộ phận một cửa.

*Ba là,* để có căn cứ xử lý thống nhất đối với văn bản chứng thực trái pháp luật, dự thảo Thông tư đã bổ sung một Điều (Điều 7) hướng dẫn về thu hồi, hủy bỏ văn bản đã chứng thực, cụ thể: đối với văn bản, giấy tờ được chứng thực trái pháp luật tại Ủy ban nhân dân cấp xã thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm thu hồi, hủy bỏ; tại Phòng Tư pháp thì do Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm thu hồi, hủy bỏ; đối với văn bản, giấy tờ được chứng thực trái pháp luật tại tổ chức hành nghề công chứng thì Trưởng phòng, Trưởng Văn phòng công chứng có trách nhiệm thu hồi, hủy bỏ; tại Cơ quan đại diện thì do Trưởng Cơ quan đại diện thu hồi, hủy bỏ. Bên cạnh đó, dự thảo Thông tư cũng quy định về thẩm quyền đề nghị tòa án tuyên bố hợp đồng, giao dịch chứng thực vô hiệu thuộc về người yêu cầu chứng thực, người làm chứng, người có quyền, lợi ích hợp pháp liên quan khác khi có căn cứ về việc vi phạm pháp luật trong chứng thực hợp đồng, giao dịch (Điều 25).

Ngoài ra, để khắc phục những hạn chế của Thông tư số 20/2015/TT-BTP, dự thảo Thông tư cũng đã được sửa đổi, bổ sung nhiều nội dung khác liên quan đến trách nhiệm của người yêu cầu chứng thực, người thực hiện chứng thực, người tiếp nhận hồ sơ; mẫu lời chứng chứng thực hợp đồng, giao dịch tại bộ phận tiếp nhận, trả kết quả theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông; hướng dẫn cụ thể hơn các thủ tục chứng thực liên quan đến tờ khai lý lịch cá nhân, văn bản từ chối nhận di sản...

Trên đây là những nội dung cơ bản của dự thảo Thông tư quy định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 23/2015/NĐ-CP (thay thế Thông tư số 20/2015/TT-BTP), Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực xin kính trình Bộ trưởng xem xét, quyết định.

*(Xin gửi kèm theo: dự thảo Thông tư; Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý đối với dự thảo Thông tư; Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định đối với dự thảo Thông tư; Báo cáo đánh giá tác động thủ tục hành chính của dự thảo Thông tư)./.*

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***- Như trên;- TT Nguyễn Khánh Ngọc (để b/c);- Lưu VT. | **CỤC TRƯỞNG** **Nguyễn Công Khanh** |

1. Qua công tác kiểm tra, thanh tra chuyên ngành, Cục Hộ tịch, quốc tịch, chứng thực phát hiện nhiều cơ quan thực hiện chứng thực để xảy ra tình trạng này, đặc biệt là tại UBND cấp xã. Ví dụ như, UBND phường Mỏ Chè, xã Bá Xuyên, TP. Sông Công, tỉnh Thái Nguyên; UBND phường 6, TP Trà Vinh, tỉnh Trà Vinh (các đơn vị được kiểm tra công tác chứng thực năm 2019). [↑](#footnote-ref-1)
2. Tại UBND phường Tân Phước Khánh, thị xã Tân Uyên, tỉnh Bình Dương đã thực hiện chứng thực nhiều Giấy ủy quyền của công dân ủy quyền cho Tổng Bí thư, Chủ tịch nước tham gia tranh tụng, khiếu nại, tố cáo…. [↑](#footnote-ref-2)