

MỘT SỐ NỘI DUNG CẦN SỬA ĐỔI TRONG QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT CÔNG CHỨNG, NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CÔNG CHỨNG

Nguyễn Xuân Bang¹

Tóm tắt: Luật Công chứng (LCC) được Quốc Hội nước Cộng Hòa Xã Hội Chủ Nghĩa Việt Nam thông qua ngày 20/6/2014 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2015. Qua hơn sáu năm thực hiện đã bộc lộ những hạn chế trong quản lý nhà nước về công chứng. Chính vì vậy, việc xác định chính xác những điểm hạn chế này, đánh giá đúng nguyên nhân để từ đó hoàn thiện các quy định về quản lý nhà nước về công chứng là rất cần thiết.

Từ khóa: Luật Công chứng, quản lý nhà nước về công chứng, nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước về công chứng.

Nhận bài: 19/5/2022. Hoàn thành biên tập: 15/6/2022. Duyệt đăng: 28/6/2022.

Abstract: The Notarization Law passed by the National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam on June 20, 2014 takes effect from January 1, 2015. After 6 years of enforcement, limitations on state management of notarization in terms of policy on notarization and regulations on State management in the current Law on Notarization have been found. Therefore, it is necessary to properly find those limitations and determine causes to refine regulations on State management on notarization.

Keywords: the Notarization law, the State management on notarial activity, enhance efficiency of the State management on notarial activity.

Date of receipt: 19/5/2022. Date of revision: 15/6/2022. Date of Approval: 28/6/2022.

1. Thực trạng hoạt động quản lý nhà nước về công chứng

Báo cáo định hướng xây dựng LCC (sửa đổi) của Cục Bộ trợ tư pháp - Bộ tư Pháp ngày 19/11/2021, đánh giá về một số bất cập, vướng mắc trong hoạt động công chứng hiện nay như sau:

Thứ nhất, về đội ngũ Công chứng viên (CCV).

Đội ngũ CCV tăng nhanh về số lượng, nhưng chất lượng công chứng chưa đồng đều, một bộ phận chưa đáp ứng được yêu cầu về chuyên môn, nghiệp vụ, chấp hành không nghiêm các quy định của pháp luật, vi phạm đạo đức nghề nghiệp. Việc phát triển đội ngũ CCV còn thiếu tính quy hoạch để đáp ứng đầy đủ và kịp thời nhu cầu chứng nhận hợp đồng, giao dịch; việc phân bố CCV cũng chưa đồng đều, tập trung chủ yếu ở các tỉnh, thành phố lớn, còn các địa phương khác thì tình trạng

khan hiếm CCV vẫn thường xuyên diễn ra và chưa có giải pháp hữu hiệu. Tình trạng xin rút hợp danh, gia nhập văn phòng công chứng của CCV còn dễ dãi, thiếu kiểm soát, thực tế đã phát sinh một số tranh chấp giữa các thành viên hợp danh.

Thứ hai, về phát triển tổ chức hành nghề công chứng (TCHNCC).

Về danh nghĩa các văn phòng công chứng (VPCC) hoạt động theo loại hình Công ty hợp danh nhưng trên thực tế có không ít VPCC chỉ có 01 CCV hành nghề thực tế, CCV còn lại là “đi mượn”, “đi thuê”, “ghi danh”... Nhiều TCHNCC chưa thực hiện đúng chức năng chủ đạo của mình trong việc hỗ trợ hoạt động hành nghề của CCV mà chủ yếu tập trung vào việc quản lý và giữ chân CCV để đáp ứng điều kiện phải có ít nhất 02 CCV hợp danh để duy trì sự tồn tại của tổ chức.

¹ Trưởng phòng Công chứng số 6 Thành phố Hà Nội.



Thứ ba, việc phát triển các TCHNCC chưa đáp ứng được yêu cầu về số lượng và phân bố hợp lý. Sau khi quy hoạch tổng thể phát triển các TCHNCC bị bãi bỏ, hàng loạt cá nhân, tổ chức ngậm chạy đua để thành lập mới các VPCC; VPCC ở các huyện vùng ven hoặc các huyện vùng xa trung tâm thì đồng loạt yêu cầu được chuyển về các quận, huyện trung tâm càng khiến gia tăng sự bất hợp lý trong phân bố các TCHNCC.

Thứ tư, về chất lượng hoạt động công chứng.

Chất lượng hoạt động hành nghề công chứng ở một số địa phương, một số TCHNCC chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu. Hoạt động của một bộ phận CCV và TCHNCC chưa thực sự chuyên nghiệp, chưa tuân thủ đầy đủ các quy định về trình tự, thủ tục công chứng và quy tắc đạo đức hành nghề công chứng, không ít trường hợp đã xảy ra hiện tượng chạy theo lợi nhuận hoặc cạnh tranh không lành mạnh giữa các CCV hoặc TCHNCC.

Công tác quản lý nhà nước, tự quản của tổ chức xã hội nghề nghiệp (TCXHNN) của CCV.

Công tác quản lý nhà nước, đặc biệt là tại các địa phương về công chứng còn chưa thực sự hiệu quả, sâu sát, trong đó việc thanh tra, kiểm tra còn hạn chế, chưa phát hiện và xử lý dứt điểm những hiện tượng tiêu cực làm ảnh hưởng đến uy tín nghề công chứng, gây mất trật tự an toàn xã hội, gây bức xúc trong đội ngũ CCV và tạo dư luận xã hội không tốt.

TCXHNN của CCV chưa phát huy đầy đủ vai trò tự quản nghề nghiệp; hoạt động của hiệp hội và các hội CCV chưa phong phú, đa dạng; có không ít hội CCV hầu như chỉ thực hiện thủ tục gia nhập và rút khỏi hội mà chưa triển khai được nhiệm vụ, quyền hạn khác của hội đối với quá trình hành nghề của CCV, đặc biệt là nhiệm vụ đại diện, bảo vệ hội viên, tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc về nghiệp vụ hoặc chủ động phát hiện sớm các hành vi vi phạm, phối hợp với Sở Tư pháp trong việc quản lý hội viên.

2. Một số nguyên nhân dẫn đến hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước về công chứng còn hạn chế

Theo tác giả, để dẫn đến những bất cập trong hoạt động công chứng nêu trên có nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân các quy định về quản lý nhà nước trong lĩnh vực

công chứng trong các văn bản quy định chính sách về công chứng và các quy định của luật công chứng hiện hành còn có một số nội dung bất cập như sau:

Thứ nhất, tập trung quản lý nhà nước vào tổ chức hành nghề công chứng mà không chú trọng đến việc quản lý nhà nước đối với công chứng viên.

* Về định hướng phát triển nghề công chứng, định hướng theo hướng hạn chế số lượng TCHNCC trên một địa bàn hành chính.

Ngày 29/12/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2104/QĐ-TTg phê duyệt “quy hoạch tổng thể phát triển nghề công chứng đến năm 2020”. Quy hoạch nêu trên quy định số lượng hạn chế các TCHNCC được phép thành lập trên một địa bàn cấp huyện. Đến khi LCC năm 2014 được ban hành, tại Điều 69 quy định “... Thủ tướng Chính phủ ban hành quy hoạch tổng thể phát triển tổ chức hành nghề công chứng trong cả nước”; đến khi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 11 luật có liên quan đến quy hoạch được Quốc hội thông qua ngày 15/6/2018 bãi bỏ các quy định có liên quan đến quy hoạch phát triển các tổ chức hành nghề công chứng, làm vô hiệu hóa các quy định về quy hoạch các TCHNCC, đứng trước tình trạng các TCHNCC có thể sẽ được thành lập ồ ạt, không kiểm soát được, ngày 19/11/2020, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 172/NQ-CP về “chính sách phát triển nghề công chứng” tiếp tục quy định “... phát triển tổ chức hành nghề công chứng có kiểm soát gắn với địa bàn dân cư ... không tập trung nhiều tổ chức hành nghề công chứng trên một địa bàn cấp huyện...”. Trên thực tế, để triển khai nghị quyết này của Chính phủ, các địa phương gặp không ít lúng túng trong việc làm thế nào để hạn chế được số lượng TCHNCC trên một địa bàn cấp huyện? Căn cứ vào Điều 70 LCC năm 2014 quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành tiêu chí xét duyệt hồ sơ thành lập văn phòng công chứng, nhiều địa phương đã ban hành tiêu chí thành lập văn phòng công chứng theo hình thức chấm điểm các tiêu chí: trụ sở, nhân sự... của hồ sơ xin thành lập văn phòng công chứng. Theo đó sẽ chấm điểm hồ sơ và cho phép thành lập đối với các văn phòng công chứng có hồ sơ đạt số

điểm từ cao nhất cho đến hết số lượng văn phòng công chứng mà địa phương dự kiến sẽ cho thành lập tại một đợt xét thành lập, trên một địa bàn hành chính. Theo tác giả, cách làm trên chỉ là giải pháp tạm thời và thực chất vẫn là một hình thức quy hoạch các TCHNCC trên một địa bàn hành chính. Mặt khác, từ việc đặt ra các tiêu chí chấm điểm (ngoài quy định của luật công chứng) đã sinh ra các hiện tượng (tương đối phổ biến) là cho thuê chức danh công chứng viên để hợp danh thành lập văn phòng công chứng, khi văn phòng công chứng được thành lập và đi vào hoạt động, công chứng viên hợp danh đó không thực sự hoạt động.

** Về vấn đề bồi thường trong hoạt động công chứng.*

Điều 38 LCC quy định TCHNCC phải bồi thường thiệt hại cho người yêu cầu công chứng và cá nhân, tổ chức khác do lỗi mà CCV của tổ chức mình gây ra trong quá trình công chứng. CCV phải hoàn trả lại *một khoản tiền* cho TCHNCC. Quy định này không thật sự đúng với đặc thù hành nghề của CCV là độc lập tác nghiệp và chịu trách nhiệm cá nhân trước pháp luật và người yêu cầu công chứng. Với quy định đó, công chứng viên không phải chịu trách nhiệm một cách thỏa đáng đối với hành vi tác nghiệp của mình, do vậy xuất hiện ngày càng nhiều các CCV “hợp danh” trên danh nghĩa mà không thực sự công chứng, xuất hiện các trường hợp CCV câu thả trong tác nghiệp và thiếu trách nhiệm với nghề nghiệp.

Thứ hai, trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực công chứng còn quy định một cách chung chung, không cụ thể, không thể hiện tính đặc thù trong quản lý nhà nước với một lĩnh vực đặc thù là hoạt động công chứng.

Hoạt động công chứng là hoạt động hết sức đặc biệt, hoạt động được CCV được Nhà nước trao quyền lực công để hành nghề, hoạt động công chứng cung cấp dịch vụ công có áp dụng pháp luật ở mức sâu sắc và toàn diện, hoạt động công chứng có ảnh hưởng trực tiếp đến các giao dịch trong xã hội, từ đó ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển của kinh tế - xã hội. Do vậy cần có các quy định cụ thể, hợp lý để việc quản lý nhà nước trong lĩnh vực này

thực sự nhanh, hiệu quả, và có tác động tức khắc và đủ mạnh đến các chủ thể bị quản lý là CCV và TCHNCC. Chương VIII LCC năm 2014 quy định trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực công chứng một cách chung chung, không thể hiện tính đặc thù của quản lý nhà nước đối với hoạt động công chứng.

Trên thực tế, Sở Tư pháp là cơ quan quản lý nhà nước trực tiếp đối với hoạt động công chứng ở địa phương, nhưng trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan này được quy định trong LCC còn rất sơ sài, thiếu và không cụ thể, làm giảm hiệu quả quản lý nhà nước của cơ quan này đối với hoạt động công chứng tại địa phương. Ví dụ: trên thực tế, để kiểm tra một cơ sở có treo biển “công chứng” và hành nghề công chứng không đúng quy định của pháp luật, Sở Tư pháp phải thành lập đoàn kiểm tra liên ngành mới có thể kiểm tra được, sau đó việc xử lý vi phạm pháp luật đối với những cơ sở như thế cũng hết sức phức tạp.

Thứ ba, quy định về vai trò quản lý của tổ chức xã hội nghề nghiệp của công chứng viên còn mờ nhạt.

Hoạt động công chứng là hoạt động áp dụng pháp luật sâu và rộng, lại có ảnh hưởng lớn đến xã hội, do vậy đòi hỏi phải có sự trợ giúp nghề nghiệp và giám sát hành nghề đối với công chứng viên ở mức độ cao. Để thực hiện tốt điều đó, chỉ các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực công chứng khó mà đáp ứng được. Vì vậy, TCXHNN của CCV cần phải là tổ chức có vai trò trợ giúp nghề nghiệp, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho CCV; cùng với các cơ quan quản lý nhà nước giám sát hoạt động nghề nghiệp của công chứng viên, đảm bảo hoạt động công chứng diễn ra đúng pháp luật và đạo đức hành nghề công chứng. Nói cách khác đây là một tổ chức xã hội – nghề nghiệp đặc thù, phải tham gia vào quản lý hoạt động công chứng ở một mức độ thích hợp.

LCC hiện hành, tuy đã có quy định TCXHNN của CCV được tham gia với các cơ quan quản lý nhà nước trong một số trường hợp nhất định như: tổ chức đào tạo, bồi dưỡng, tập sự hành nghề công chứng; tham gia ý kiến với các cơ quan có thẩm quyền

(Xem tiếp trang 52)