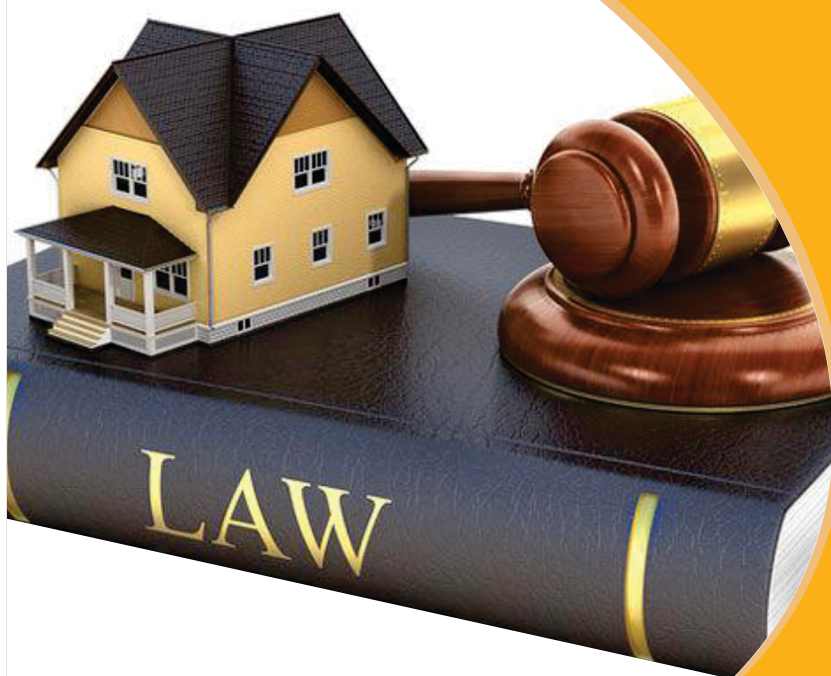




TRƯỜNG ĐẠI HỌC LAO ĐỘNG - XÃ HỘI
CƠ SỞ II - THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

KỶ YẾU HỘI THẢO KHOA HỌC CẤP TRƯỜNG

PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI: NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN



NHÀ XUẤT BẢN TÀI CHÍNH



TRƯỜNG ĐẠI HỌC LAO ĐỘNG - XÃ HỘI
CƠ SỞ II - TP. HỒ CHÍ MINH

KỶ YẾU HỘI THẢO KHOA HỌC CẤP TRƯỜNG

**PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI:
NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ
VÀ THỰC TIỄN**

NHÀ XUẤT BẢN TÀI CHÍNH
THÁNG 4 NĂM 2023

BAN CHỈ ĐẠO

TT	HỌ VÀ TÊN	CHỨC DANH/ ĐƠN VỊ	THÀNH PHẦN
1	TS. Phạm Ngọc Thành	Phó Hiệu trưởng/Giám đốc	Trưởng ban
2	TS. Nguyễn Thị Hoa Tâm	Phó Giám đốc	Phó Trưởng ban
3	TS. Nguyễn Đăng Phú	Trưởng khoa Luật	Thành viên

BAN TỔ CHỨC

TT	HỌ VÀ TÊN	CHỨC DANH/ ĐƠN VỊ	THÀNH PHẦN
1	TS. Phạm Ngọc Thành	Phó Hiệu trưởng/Giám đốc	Trưởng ban
2	TS. Nguyễn Thị Hoa Tâm	Phó Giám đốc	Phó Trưởng ban
3	TS. Nguyễn Đăng Phú	Trưởng khoa Luật	Thành viên
4	TS. Lê Thị Nhung	Trưởng phòng KH&HTQT	Thành viên
5	ThS. Lê Thị Toàn	Thư ký Hội đồng khoa Luật	Thành viên

HỘI ĐỒNG KHOA HỌC KỸ YẾU

TT	HỌ VÀ TÊN	CHỨC DANH/ ĐƠN VỊ	THÀNH PHẦN
1	TS. Nguyễn Đăng Phú	Trưởng khoa Luật	Trưởng ban
2	ThS. Lê Thị Toàn	Thư ký Hội đồng khoa Luật	Phó Trưởng ban
3	ThS. Lữ Thị Ngọc Diệp	Giảng viên khoa Luật	Thành viên
4	TS. Khuất Thị Thu Hiền	Trưởng khoa Luật CSI	Thành viên
5	TS. Đào Xuân Hội	Phó trưởng khoa Luật CSI	Thành viên
6	ThS. Lương Văn Liệu	Giảng viên khoa Luật CSI	Thành viên
7	ThS. Nguyễn Đắc Thắng	Trường Đại học Cần Thơ	Thành viên

BAN THƯ KÝ

TT	HỌ VÀ TÊN	CHỨC DANH/ ĐƠN VỊ	THÀNH PHẦN
1	ThS. Lê Thị Toàn	Thư ký Hội đồng khoa Luật	Trưởng ban
2	ThS. Lữ Thị Ngọc Diệp	Giảng viên khoa Luật	Thành viên

BÁO CÁO DẪN ĐỀ HỘI THẢO

Kính thưa quý vị đại biểu, nhà khoa học, chuyên gia và giảng viên!

Luật Đất đai năm 2013 được Quốc hội khoá XIII thông qua tại kỳ họp thứ 6 vào tháng 11/2013 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2014 với nhiệm vụ luật hoá các định hướng, chính sách đất đai tiến bộ được nêu trong Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XI. Sau gần 10 năm thực hiện, Luật Đất đai năm 2013 đã từng bước tạo hành lang pháp lý cho quản lý, sử dụng đất hợp lý và hiệu quả hơn; góp phần tạo điều kiện về đất đai để phát triển nông nghiệp quy mô lớn, công nghệ cao; tạo thuận lợi cho đầu tư phát triển công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; phát huy giá trị từ đất đai nhằm tăng cường nguồn lực cho phát triển. Công bằng xã hội trong tiếp cận đất đai cũng đã tiếp tục được thực thi và mang lại nhiều kết quả tốt đẹp. Tuy nhiên, nhìn ở góc độ tổng thể thì trong thời gian tới, Luật Đất đai năm 2013 không thể tiếp tục đáp ứng kỳ vọng của một giai đoạn phát triển mới khi mà Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII đặt ra yêu cầu cải cách thể chế mạnh mẽ, yêu cầu hội nhập sâu rộng hơn, phải coi đất đai là nguồn lực, nguồn tài chính tiềm năng lớn cho phát triển đất nước. Bản thân Luật Đất đai năm 2013 và một số văn bản pháp luật có liên quan đã bộc lộ nhiều bất cập, chồng chéo, thiếu đồng bộ. Trong nhiều trường hợp, chính sách, pháp luật về đất đai chưa theo kịp sự thay đổi nhanh chóng của thực tiễn.

Trước tình hình đó, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII đặt ra mục tiêu đến năm 2023 phải hoàn thành việc sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 để giải quyết được cơ bản những bất cập, vướng mắc trong quản lý và sử dụng đất phát sinh từ thực tiễn; hài hoà giữa quyền, lợi ích của Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư; khơi thông nguồn lực đất đai, qua đó góp phần thúc đẩy sự phát triển bền vững nền kinh tế - xã hội đất nước. Từ đây, các hoạt động sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện pháp luật về đất đai liên tục được Đảng, Quốc hội, Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các tổ chức chính trị - xã hội... tổ chức.

Tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá XV diễn ra vào tháng 10/2022 vừa qua, Chính phủ đã trình Quốc hội Dự án Luật Đất đai (sửa đổi). Sau đó, với nhận định rằng Luật Đất đai là một đạo luật khó, phức tạp, tác động tới hầu hết các ngành, lĩnh vực, chủ thể trong xã hội, tháng 12/2022, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 671/NQ-UBTVQH về việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Trên cơ sở đó, công tác tổ chức lấy ý kiến nhân dân đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã được thực hiện với tinh thần dân chủ, phát huy trí tuệ toàn xã hội, lắng nghe ý kiến phản biện xã hội, đóng góp thiết thực cho việc xây dựng Luật Đất đai phù hợp với giai đoạn phát triển mới. Đây là quá trình làm việc nghiêm túc, lấy ý kiến của tất cả các cơ quan từ trung ương cho đến địa phương, của các nhà khoa học, các chuyên gia, người làm công tác thực tiễn cũng như tiếng nói của người dân xoay quanh đạo luật quan trọng này. Các ý kiến đóng góp sẽ được tiếp tục nghiên cứu, chỉnh lý, bổ sung và dự kiến Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi sẽ được trình Quốc hội cho ý kiến lần thứ 2 tại kỳ họp thứ 5 vào tháng 5/2023.

Trong bối cảnh đó, được sự đồng ý của Đảng uỷ, Ban Giám đốc, Trường Đại học Lao động – Xã hội (Cơ sở II) tổ chức Hội thảo Khoa học cấp Trường với chủ đề “*Pháp luật về đất đai: Những vấn đề pháp lý và thực tiễn*” với mục tiêu tạo diễn đàn để các nhà khoa học, nhà nghiên cứu, giảng viên và các cơ quan, tổ chức cùng trao đổi, thảo luận về các quy định của Luật Đất đai năm 2013 và của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nhằm định vị những nội dung cần tiếp tục bổ sung, hoàn thiện.

Bắt đầu triển khai từ tháng 1/2023, đến nay Ban tổ chức Hội thảo đã nhận được sự đóng góp và tham gia nhiệt tình của nhiều nhà khoa học, chuyên gia, giảng viên với 34 bài viết được lựa chọn và in trong Kỷ yếu Hội thảo. Các bài viết chủ yếu tập trung trao đổi về 04 nhóm vấn đề pháp lý: một là, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất; hai là, quyền và nghĩa vụ của chủ thể sử dụng đất; ba là, giải quyết tranh chấp đất đai và bốn là, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Trong buổi Hội thảo hôm nay, Ban tổ chức rất mong quý vị đại biểu, nhà khoa học, chuyên gia, giảng viên, sinh viên sẽ cùng nhau chia sẻ quan điểm, trao đổi ý kiến, kinh nghiệm và giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) phù hợp với chủ trương, đường lối đổi mới toàn diện của Đảng, đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, khả thi của hệ thống pháp luật.

Thay mặt Ban tổ chức, chúng tôi trân trọng cảm ơn các nhà khoa học, chuyên gia, giảng viên đã quan tâm gửi bài viết đến Hội thảo. Trân trọng cảm ơn lãnh đạo Nhà trường, lãnh đạo các phòng ban, các nhà khoa học, chuyên gia, giảng viên, sinh viên đã dành thời gian tham dự, trao đổi ý kiến và góp phần cho sự thành công của Hội thảo.

Trân trọng!

BAN TỔ CHỨC HỘI THẢO

MỤC LỤC

PHẦN 1. CÁC VẤN ĐỀ VỀ THU HỒI ĐẤT, BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT

GÓP Ý CHƯƠNG VII. BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT CỦA DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)	9
<i>TS. Nguyễn Đăng Phú, TS. Nguyễn Thị Hoa Tâm</i>	
MỘT SỐ NỘI DUNG LIÊN QUAN ĐẾN PHÁP LUẬT THU HỒI ĐẤT Ở VIỆT NAM: BÌNH LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI, BỔ SUNG	17
<i>TS. Lê Ngọc Thanh</i>	
MỘT SỐ VẤN ĐỀ BẤT CẬP VỀ GIẢI QUYẾT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH THU HỒI ĐẤT Ở VIỆT NAM	26
<i>TS. Vũ Thế Hoài, ThS. Đặng Thị Thu Phương</i>	
MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ THU HỒI ĐẤT TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)	35
<i>TS. Nguyễn Duy Phương, TS. Phạm Hải Hưng</i>	
MỘT SỐ QUY ĐỊNH VỀ HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT THEO LUẬT ĐẤT ĐAI 2013	43
<i>ThS. Lê Thị Toàn</i>	
HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ XÁC ĐỊNH GIÁ ĐẤT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	51
<i>ThS. Lương Văn Liệu</i>	
THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA - CÔNG CỘNG THEO ĐIỀU 62 LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013 - NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN NGHIÊN CỨU	60
<i>ThS. Trần Kiều Trang</i>	
BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NHẪM ĐẢM BẢO TÀI SẢN CỦA NGƯỜI CÓ ĐẤT BỊ THU HỒI: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN MỘT SỐ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT	69
<i>ThS. Hà Lâm Hồng</i>	
MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VỀ THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI THEO PHÁP LUẬT HÀN QUỐC VÀ VIỆT NAM	75
<i>ThS. Đặng Thị Tố Uyên</i>	
<i>ThS. Nguyễn Lạc</i>	

**PHẦN 2. CÁC VẤN ĐỀ VỀ CHỦ THỂ SỬ DỤNG ĐẤT VÀ QUYỀN,
NGHĨA VỤ CỦA CHỦ THỂ SỬ DỤNG ĐẤT**

PHÁP LUẬT VỀ CHỦ THỂ SỬ DỤNG ĐẤT: THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ	85
<i>TS. Trần Thị Mai Loan</i>	
BẢO VỆ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CỦA NGƯỜI DÂN KHI BỊ NGƯỜI KHÁC CHIẾM HỮU BẤT HỢP PHÁP	92
<i>TS. Đào Xuân Hội</i>	
HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT LÀ TỔ CHỨC KINH TẾ CÓ VỐN ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI NHẪM BẢO ĐẢM QUỐC PHÒNG, AN NINH	100
<i>ThS. Trần Nam Dương</i>	
BÀN VỀ VIỆC CHO GHI NỢ TIỀN SỬ DỤNG ĐẤT DỰ ÁN PHÁT TRIỂN NHÀ Ở THƯƠNG MẠI	110
<i>ThS. LS. Đặng Quốc Anh</i>	
QUY ĐỊNH VỀ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CỦA CƠ SỞ TÔN GIÁO THEO LUẬT ĐẤT ĐAI 2013	123
<i>ThS. Lê Thị Minh Nguyệt</i>	
HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ QUYỀN NHẬN CHUYỂN NHƯỢNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT CÓ YẾU TỐ NƯỚC NGOÀI	130
<i>ThS. Ngô Gia Hoàng, ThS. Nguyễn Thị Ngọc Uyển</i>	
QUYỀN TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI CỦA DOANH NGHIỆP, TỔ CHỨC KINH TẾ CÓ VỐN ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI THEO LUẬT ĐẤT ĐAI HIỆN HÀNH	139
<i>ThS. Hoàng Thị Biên</i>	
MỘT SỐ Ý KIẾN GÓP Ý VỀ CÁC QUYỀN CƠ BẢN CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)	146
<i>ThS. Nguyễn Thị Thu Hà</i>	
VAI TRÒ CỦA DỊCH VỤ MÔI GIỚI BẤT ĐỘNG SẢN DU LỊCH VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM THÁO GỖ RÀO CẢN PHÁP LÝ TRONG THỰC HIỆN DỰ ÁN BẤT ĐỘNG SẢN DU LỊCH	153
<i>ThS. Phan Thanh Hải</i>	
MỘT SỐ ẢNH HƯỞNG CỦA DỰ THẢO SỬA ĐỔI LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013 TỚI CÁC NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI TẠI VIỆT NAM	159
<i>ThS. Phạm Thị Hằng</i>	

PHẦN 3. CÁC VẤN ĐỀ VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI

PHÁP LUẬT VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI TOÀ ÁN - 167
THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

TS. Khuất Thị Thu Hiền

VƯỚNG MẮC TRONG ÁP DỤNG PHÁP LUẬT GIẢI QUYẾT TRANH 173
CHẤP QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN

ThS. Nguyễn Minh Diễm Quỳnh

NHẬN DIỆN TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI 179

ThS. Trần Đức Thắng

ThS. Nguyễn Thị Tố Như

MỘT SỐ GÓP Ý HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT TRONG HÒA GIẢI TRANH 184
CHẤP ĐẤT ĐAI

ThS. Nguyễn Thị Quỳnh Phương

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI 190

ThS. Đỗ Thị Hằng, ThS. Lê Thị Thu Huyền

PHẦN 4. CÁC VẤN ĐỀ KHÁC VỀ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI, QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

BẢO ĐẢM CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH 196
TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

ThS. Đoàn Văn Nhật, ThS. Dương Đình Công

MINH BẠCH THÔNG TIN VỀ QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG 206
ĐẤT

Phạm Thị Thanh Huyền, ThS. Lưu Kế Trường

CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN THỰC HIỆN QUY HOẠCH, KẾ 213
HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ
THỰC HIỆN QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

ThS. Lữ Thị Ngọc Diệp

QUY ĐỊNH VỀ KIỂM TRA, GIÁM SÁT, XỬ LÝ VI PHẠM TRONG 223
THỰC HIỆN QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ MỘT SỐ
GÓP Ý CHO DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI SỬA ĐỔI

ThS. Trịnh Thuỳ Linh, ThS. Lữ Thị Ngọc Diệp

NÂNG CAO HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI 231

ThS. Nguyễn Thị Kim Anh

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH VỀ ĐĂNG KÍ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT THEO DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI	239
<i>ThS. Nguyễn Thị Thu Thủy</i>	
MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ CÔNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CHO HỘ GIA ĐÌNH, CÁ NHÂN, CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ ĐANG SỬ DỤNG ĐẤT MÀ KHÔNG CÓ CÁC GIẤY TỜ VỀ ĐẤT THEO QUY ĐỊNH TẠI ĐIỀU 135 DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI SỬA ĐỔI	245
<i>ThS. Nguyễn Thị Vân, Hoàng Quốc Cường</i>	
PHÁP LUẬT VỀ ĐẤU THẦU DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÓ SỬ DỤNG ĐẤT	253
<i>TS. Nguyễn Duy Phương, ThS. Nguyễn Thu Thảo</i>	
NỖ LỰC CẢI CÁCH ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT THÔNG QUA HÌNH THỨC ĐẤU GIÁ TRỰC TUYẾN TẠI VIỆT NAM	263
<i>ThS. Trần Thị Thuý Nga</i>	
HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT	273
<i>ThS. Lư Kế Trường</i>	

GÓP Ý CHƯƠNG VII. BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT CỦA DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

TS. Nguyễn Đăng Phú

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội (Cơ sở II)

Email: phund@ldxh.edu.vn

TS. Nguyễn Thị Hoa Tâm

Trường Đại học Lao động – Xã hội (Cơ sở II)

Email: tamnth@ldxh.edu.vn

Tóm tắt: Thu hồi đất và vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất là vấn đề khá phức tạp và có nhiều rào cản, vướng mắc khi triển khai trên thực tế trong thời gian qua mà nguyên nhân trực tiếp xuất phát từ sự bất cập, không phù hợp của Luật Đất đai hiện hành. Dự thảo Luật Đất đai năm 2013 sửa đổi¹ đã có nhiều quy định mới về vấn đề này. Bài viết đi sâu phân tích, đánh giá nội dung các quy định của Chương VII Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về vấn đề thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất. Trên cơ sở đó, đưa ra góp ý sửa đổi, bổ sung vào các điều luật của Chương này để khắc phục những hạn chế, bất cập góp phần nâng cao chất lượng của Dự thảo.

Từ khóa: Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi); bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; nhà nước thu hồi đất; người bị thu hồi đất

Đặt vấn đề

Báo cáo tổng kết thực tiễn 07 năm thi hành Luật Đất đai năm 2013 của Bộ Tài nguyên và Môi trường nêu rõ: “Việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng tại một số địa phương vẫn còn chậm, nhất là các dự án thực hiện thu hồi đất, bồi thường trong giai đoạn thay đổi cơ chế, chính sách về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; còn một số dự án lớn thực hiện kéo dài đã nhiều năm chưa hoàn thành, vừa ảnh hưởng đến tiến độ của dự án đầu tư, ảnh hưởng đến đời sống của người dân, vừa tác động không tốt đến an ninh, trật tự, an toàn xã hội”². Một trong những nguyên nhân của hạn chế này xuất phát từ một số quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất của Luật Đất đai năm 2013 không còn phù hợp, bất cập so với sự phát triển nhanh chóng của tình hình kinh tế - xã hội. Vì vậy, việc sửa đổi, bổ sung đạo luật này là cần thiết. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã tách vấn đề thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất thành 02 chương gồm Chương VI. Thu hồi đất, trưng dụng đất và Chương VII. Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất (từ Điều 89 - Điều 110). Để góp phần nâng cao chất lượng của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nói chung và nội dung Chương VII. Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất nói riêng, bài viết đi sâu góp ý kiến về nội dung chế định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất.

¹ Sau đây gọi là “Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)” hoặc là “Dự thảo”

² Bộ Tài nguyên và Môi trường (2021), *Dự thảo Báo cáo đánh giá tình hình 07 năm thi hành Luật Đất đai năm 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*, Hà Nội, tr. 32

1. Về vấn đề thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trong Luật Đất đai 2013 quy định tại Điều 62 qua quá trình triển khai xảy ra nhiều bất cập, vướng mắc khi thực hiện đối với một số dự án cụ thể như: (1) Dự án “khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung” được xác định theo tiêu chí nào? hiện nay chưa có quy định cụ thể để triển khai; (2) Đối với các Dự án “khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ và khai thác tận thu khoáng sản”, sau khi Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh cấp phép khai thác khoáng sản đa phần đều vướng mắc về thủ tục đất đai do các chủ đầu tư còn vướng mắc trong việc thỏa thuận chuyển nhượng quyền sử dụng đất; (3) Đối với Dự án “Khu đô thị mới” Nghị định số 15/2021/NĐ-CP, tiêu chuẩn khu đô thị “Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị phải có quy mô sử dụng đất từ 20 héc ta trở lên”. Điều này sẽ không phù hợp với đặc thù các tỉnh miền núi phía Bắc khi địa bàn chủ yếu là đồi núi, diện tích đất bằng để triển khai dự án đô thị rất nhỏ.

Để khắc phục các bất cập này, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có khá nhiều sự thay đổi trên cơ sở hiện thực hoá Nghị quyết số 18/NQ-TW, theo đó, có một số thay đổi nổi bật về vấn đề thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Tuy nhiên, chúng tôi vẫn thấy cần có thêm nhiều sự điều chỉnh để vấn đề này được rõ ràng, cụ thể để thuận lợi hơn khi triển khai thực hiện trong thực tế. Cụ thể:

Một là, Dự thảo đã đưa ra được khái niệm để giải thích thế nào là “**Dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng**”. Theo đó, *dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là các dự án phát huy nguồn lực đất đai, nâng cao hiệu quả sử dụng đất, thực hiện chính sách về phát triển hạ tầng, đô thị, nông nghiệp, nông thôn; giải quyết các vấn đề chính sách xã hội, bảo vệ môi trường, bảo tồn di sản văn hóa, phân bổ công bằng, hài hòa giá trị tăng thêm từ đất, thu hẹp khoảng cách giàu nghèo, nhằm phát triển kinh tế của đất nước, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân*. Tuy nhiên, khái niệm trên chỉ dừng ở việc liệt kê mục đích của các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mà chưa đưa ra được các tiêu chí đối với các dự án này nên trên thực tế nhiều trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng gặp không ít trở ngại.

Hai là, một số bổ sung mới như: *các dự án đầu tư công, dự án đầu tư theo phương thức đối tác công - tư*¹. Về khía cạnh nội dung, chúng tôi hoàn toàn đồng tình rằng, đối với dự án

¹ (i) Đối với dự án đầu tư công: Theo quy định tại Luật đầu tư công 2019, dự án đầu tư công là dự án sử dụng toàn bộ hoặc một phần vốn đầu tư công (vốn ngân sách nhà nước; vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật).

Điều 6. Phân loại dự án đầu tư công

1. Căn cứ vào tính chất, dự án đầu tư công được phân loại như sau:

- Dự án có cấu phần xây dựng là dự án đầu tư xây dựng mới, cải tạo, nâng cấp, mở rộng dự án đã đầu tư xây dựng, bao gồm cả phần mua tài sản, mua trang thiết bị của dự án;
- Dự án không có cấu phần xây dựng là dự án mua tài sản, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, mua, sửa chữa, nâng cấp trang thiết bị, máy móc và dự án khác không quy định tại điểm a khoản này.

2. Căn cứ mức độ quan trọng và quy mô, dự án đầu tư công được phân loại thành dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, dự án nhóm B, dự án nhóm C theo tiêu chí quy định tại các điều 7, 8, 9 và 10 của Luật này.

(ii) Dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư: Theo quy định tại Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư 2020, dự án PPP là tập hợp các đề xuất có liên quan đến việc đầu tư để cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong các lĩnh vực: Giao thông vận tải; Lưới điện, nhà máy điện, trụ nhà máy thủy điện và các trường hợp Nhà nước

đầu tư theo phương thức đối tác công tư thì Nhà nước có quyền thu hồi đất bằng biện pháp hành chính đối với người đang sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư mang tính chất quan trọng của quốc gia và thực hiện các quan hệ quốc tế. Tuy nhiên, xét về kỹ thuật lập pháp thì quy định tại khoản 1 Điều 78 trên chưa xác định được cụ thể là dự án đầu tư công hay dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư. Luật cũng không quy định dẫn chiếu việc xác định các dự án đó được quy định tại văn bản nào? Điều này sẽ gây khó khăn trong quá trình áp dụng.

Chúng tôi kiến nghị: cần phải có sự chỉnh sửa để đảm bảo làm rõ nội hàm các quy định và được áp dụng thống nhất. Theo đó, sửa khoản 1 Điều 78 nêu trên nên theo hướng sau: *“các dự án đầu tư công, dự án đầu tư theo phương thức đối tác công - tư theo quy định của Luật đầu tư công và Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư”*. Điều này giúp cho cơ quan thực thi pháp luật, nhà đầu tư và người có đất bị thu hồi dễ dàng thực hiện, dễ dàng kiểm tra và giám sát việc thực thi.

Ba là, bổ sung các dự án công trình để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều này. Tuy nhiên, cần xem xét các dự án sau:

(i) “Dự án xây dựng cơ sở tôn giáo” thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất cần được làm rõ bởi hiện nay đang có hiện tượng doanh nghiệp lợi dụng tôn giáo để tổ chức hoạt động kinh doanh. Vì vậy, cần định nghĩa cụ thể việc thu hồi đất phục vụ cho tổ chức tôn giáo hay cơ sở tôn giáo; phần diện tích đất nào là mục đích tôn giáo sẽ được Nhà nước thu hồi đất, giao không thu tiền, còn phần diện tích đất nào được kinh doanh thì sẽ có cơ chế khác. Điều này đảm bảo được công bằng trong tiếp cận đất cũng như tránh thất thu cho ngân sách nhà nước.

(ii) Đối với dự án đô thị sử dụng các loại đất không phải là đất ở (điểm h khoản 2 Điều 78 Dự thảo); dự án nhà ở thương mại sử dụng các loại đất không phải là đất ở chỉ thu hồi đất để tạo quỹ đất đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất (điểm a, khoản 3, điểm a khoản 4 Điều 78 Dự thảo); Dự án khai thác khoáng sản đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp phép cho hoạt động khoáng sản (điểm b khoản 3; điểm c khoản 4 Điều 78 Dự thảo) cũng thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất là không phù hợp. Bởi vì, đây là những dự án thể hiện rõ mục đích kinh doanh và lợi ích trước mắt, trực tiếp thuộc về chủ chủ đầu tư thực hiện dự án. Vì vậy, không thể đưa vào danh mục các dự án “vì lợi ích quốc gia, công cộng” để áp dụng các quyết định hành chính đơn phương từ Nhà nước trong việc thu hồi đất đối với người dân để thực hiện cho các dự án này. Việc giữ nguyên quan điểm dùng các quyết định hành chính để điều tiết các quan hệ mang tính thị trường là hoàn toàn vô lý. Đây cũng chính là lý do việc thu hồi đất trong thời gian qua ít nhận được sự đồng thuận từ người dân, bởi lẽ: Do dự án này tạo ra lợi nhuận nên người bị thu hồi đất thường hay so sánh lợi nhuận của nhà đầu tư dự án sau khi nhận giao đất, thuê đất với lợi nhuận của mình trong bồi thường,

độc quyền theo quy định của Luật Điện lực; Thủy lợi; cung cấp nước sạch; thoát nước và xử lý nước thải; xử lý chất thải; Y tế; giáo dục - đào tạo; Hạ tầng công nghệ thông tin. Tuy nhiên, không phải tất cả các dự án thuộc các lĩnh vực trên được xác định là dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư mà phải đảm bảo tổng mức vốn đầu tư tối thiểu theo quy định¹ và được phân loại theo thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư bao gồm:

- a) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội;
- b) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ;
- c) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan trung ương, cơ quan khác quy định tại khoản 1 Điều 5 của Luật này;
- d) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

hỗ trợ khi bị thu hồi đất. Đây chính là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng khiếu kiện của người dân về đất đai luôn chiếm tỷ lệ cao. Điều cần nhấn mạnh hơn là việc tiếp tục vẫn quy định các dự án vì mục tiêu lợi nhuận nêu trên thuộc diện Nhà nước thu hồi đất bằng cơ chế hành chính cũng không phù hợp với tinh thần quán triệt tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 “*Tiếp tục 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*”¹.

Bên cạnh đó, còn tồn tại lỗi kỹ thuật tại khoản 4 Điều 78 Dự thảo khi **chỉ có điểm a, c, d khoản 4** mà không có **điểm b khoản 4**. Ban soạn thảo cần rà soát cụ thể để khắc phục những lỗi kỹ thuật này.

Bốn là, một số vấn đề cần phải làm rõ hơn để dễ dàng thực hiện hơn trong thực tế:

- Khoản 1 có liệt kê "dự án tạo quỹ đất do Nhà nước đầu tư", đề nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường làm rõ quy mô, tính chất, tiêu chí của loại hình dự án trên để tránh áp đặt tràn lan cơ chế Nhà nước thu hồi đất;

- Dẫn chiếu quy định tại khoản 3 và khoản 4 (quy định dự án đáp ứng tiêu chí) gây rắc rối, khó hiểu. Đề nghị bỏ khoản 3, quy định cụ thể tại khoản 4;

- Tại điểm c khoản 4: “Dự án khai thác khoáng sản đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp phép”. Tuy nhiên, tại Điều 196 quy định “Đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản bao gồm đất để thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản và khu vực các công trình phụ trợ cho hoạt động khoáng sản và hành lang an toàn trong hoạt động khoáng sản”.

Quá trình thực hiện sẽ phát sinh vướng mắc sau đây: Đối với các công trình phụ trợ là nhà điều hành, kho, bãi, khu chế biến khoáng sản không thuộc phạm vi cấp phép khai thác khoáng sản nên không thuộc danh mục Nhà nước thu hồi đất. Khi đó, nhà đầu tư phải thực hiện thỏa thuận quyền sử dụng đất; trong trường hợp không thỏa thuận được thì không hoàn thiện được hồ sơ thuê đất.

Chúng tôi kiến nghị: Bổ sung quy định Nhà nước thu hồi đất đối với toàn bộ các công trình phụ trợ cho hoạt động khoáng sản;

- Các loại dự án quy định tại điểm h, điểm i khoản 2 và điểm a khoản 3 Điều 78 Dự thảo gồm: "h) Dự án đô thị sử dụng các loại đất không phải là đất ở; i) Dự án khu dân cư nông thôn sử dụng các loại đất không phải là đất ở; a) Dự án nhà ở thương mại sử dụng các loại đất không phải là đất ở" rất không rõ ràng, gây khó hiểu hoặc có thể hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau.

2. Về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

2.1. Về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

2.1.1. Về nguyên tắc bồi thường về đất khi nhà nước thu hồi đất

Điều 89 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định một trong các nguyên tắc bồi thường về đất khi nhà nước thu hồi đất là: “*Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm người có đất bị thu hồi có chỗ ở, đảm bảo thu nhập và điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ*” (khoản 2). Như vậy, Dự thảo đã kế thừa tinh thần nội dung này của Luật Đất đai hiện hành. Cụ

¹ Nghị quyết số 18 – NQ/TW của Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành trung ương Đảng lần thứ 5 khoá XIII về “*Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao*”; trang 7.

thể, Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Khu tái định cư tập trung phải xây dựng cơ sở hạ tầng đồng bộ, bảo đảm tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng, phù hợp với điều kiện, phong tục, tập quán của từng vùng, miền*”¹. Vấn đề đặt ra ở đây là hiểu như thế nào là việc bồi thường khi nhà nước thu hồi đất phải đảm bảo cho người có đất bị thu hồi có điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Điều 3 của Dự thảo (Giải thích từ ngữ) không giải mã khái niệm thế nào là “*có điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ*” và Dự thảo cũng không đưa ra tiêu chí hay phương thức đối sánh trước khi bồi thường và sau khi bồi thường để “*định lượng*” việc nhà nước bồi thường cho người bị thu hồi đất có điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ hay không.

Chúng tôi kiến nghị: cần nhắc bổ sung cụ thể hóa nguyên tắc đề cập tại khoản 2 Điều 89 của Dự thảo; theo đó: *Một là*, giải thích rõ hiểu như thế nào là người bị thu hồi đất sau khi được bồi thường có điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ; *Hai là*, bổ sung quy định về một số tiêu chí đánh giá người bị thu hồi đất sau khi được bồi thường có điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Có như vậy, mới đảm bảo điều khoản này quy định đủ rõ ràng, tường minh tạo ra cách hiểu và áp dụng thống nhất giữa các địa phương khi Dự thảo có hiệu lực thi hành.

2.1.2. Về điều kiện được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Thứ nhất, khoản 2 Điều 90 của Dự thảo quy định một trong những điều kiện được bồi thường về đất khi nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là: “*Cộng đồng dân cư, tổ chức tôn giáo, tín ngưỡng đang sử dụng đất mà không phải là đất do Nhà nước giao, cho thuê và có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật này mà chưa được cấp*”. Như vậy, khoản này của Điều 90 quy định điều kiện được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng đối với nhóm chủ thể sử dụng đất là cộng đồng dân cư, tổ chức tôn giáo, tín ngưỡng đang sử dụng đất. Tuy nhiên, đối chiếu với quy định về người sử dụng đất tại Điều 5 của Dự thảo thì chỉ đề cập về tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc sử dụng đất (sau đây gọi chung là tổ chức tôn giáo) mà không quy định tổ chức tín ngưỡng là người sử dụng đất². Vì vậy, quy định tại khoản 2 Điều 90 chưa tương thích, thống nhất với nội dung điểm c khoản 1 Điều 5 của Dự thảo Luật Đất đai năm 2013. Mặt khác, Điều 204 của Dự thảo quy định về đất tín ngưỡng; do đó, chủ thể sử dụng đất tín ngưỡng phải là người sử dụng đất. Với những quy định được viện dẫn thì Dự thảo quy định đất tín ngưỡng là một loại đất cụ thể trong quỹ đất quốc gia và trên thực tế, tổ chức, cộng đồng dân cư sử dụng loại đất này là chủ thể sử dụng đất. Tuy nhiên, điểm c khoản 1 Điều 5 của Dự thảo mới chỉ quy định tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc sử dụng đất.

Chúng tôi kiến nghị: Để đảm bảo tính thống nhất, tương thích giữa các điều luật của Dự thảo, đề nghị Ban soạn thảo bổ sung quy định tại điểm c khoản 1 Điều 5 về tổ chức tín ngưỡng sử dụng đất.

2.1.3. Về cách thức bồi thường

Tại khoản 3 Điều 89 Dự thảo, việc xác định giá đất bồi thường *tại thời điểm* phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư sẽ gây thiệt thòi cho người trong trường hợp thời

¹ Khoản 2 Điều 85 Luật Đất đai năm 2013

² Điểm c khoản 1 Điều 5 của Dự thảo Luật Đất đai năm 2013 sửa đổi

điểm nhận đất tái định cư thực hiện sau thời điểm nhận tiền bồi thường mà có sự chênh lệch về giá. Quy định này chưa thực sự rõ ràng và chặt chẽ, chưa gắn trách nhiệm của chính quyền địa phương khi thực hiện bồi thường và giải phóng mặt bằng, đặc biệt là bồi thường đất ở khi thu hồi đất ở mà người dân không còn chỗ ở nào khác. Đây là hệ lụy để chính quyền địa phương khi triển khai công tác thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng áp dụng tùy tiện, gây ảnh hưởng tới người có đất bị thu hồi. Cụ thể: hiện nay một số tỉnh thành đang diễn ra tình trạng chính quyền thu hồi đất áp dụng giá bồi thường ở thời điểm thu hồi, sau đó nhiều năm mới có quyết định giao đất tái định cư (bồi thường bằng đất tái định cư) và áp dụng đơn giá đất tại thời điểm có quyết định giao đất gây thiệt hại cho người dân, không đảm bảo nguyên tắc công bằng và kịp thời, dẫn đến khiếu nại, khiếu kiện.

Để đảm bảo sự công bằng và phúc đáp quyền lợi cho người có đất bị thu hồi, chúng tôi đề xuất:

Sửa quy định tại khoản 3 Điều 81 với nội dung bổ sung được gạch chân dưới đây: “Việc bồi thường về đất được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi theo giá đất cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định tại thời điểm phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định tại thời điểm phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.”

2.1.4. Về bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân

Điểm a khoản 2 Điều 92 của Dự thảo quy định: “*Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất thì được bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại theo quy định sau đây: a) Diện tích đất nông nghiệp được bồi thường bao gồm diện tích trong hạn mức theo quy định tại Điều 170 và Điều 171 của Luật này và diện tích đất do được nhận thừa kế...*”. Như vậy, theo quy định này thì hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất nông nghiệp khi nhà nước thu hồi đất thì được bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại trong các trường hợp: a) Diện tích đất nông nghiệp được bồi thường bao gồm diện tích trong hạn mức theo quy định tại Điều 170 và Điều 171 của Luật này và diện tích đất do được nhận thừa kế. Vậy trong trường hợp hộ gia đình, cá nhân được tặng cho quyền sử dụng đất nông nghiệp theo quy định của pháp luật đất đai khi nhà nước thu hồi đất có được bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất không?

Chúng tôi kiến nghị: Để bảo đảm tính đầy đủ và phù hợp với thực tế sử dụng đất thì điểm a khoản 2 của Điều này cần sửa đổi, bổ sung như sau: “*Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất thì được bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại theo quy định sau đây: a) Diện tích đất nông nghiệp được bồi thường bao gồm diện tích trong hạn mức theo quy định tại Điều 170 và Điều 171 của Luật này và diện tích đất do được nhận thừa kế, nhận tặng cho quyền sử dụng đất¹...*”.

2.2. Về hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi

Về Điều 105. Hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm cho hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất

Điều 104 Dự thảo quy định về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. Ở quy định này điểm mới là bổ sung khoản hỗ trợ cho trẻ em chưa đến tuổi lao động, người khuyết tật, người cao

¹ Phần chữ in đậm là góp ý của người viết

tuổi theo quy định của pháp luật và thành lập quỹ hỗ trợ. Theo khoản 3 Điều 104 Dự thảo quy định về thành lập quỹ hỗ trợ cho người bị thu hồi đất thuộc đối tượng hạn chế khả năng lao động bao gồm: trẻ em chưa đến tuổi lao động, người khuyết tật, người cao tuổi. Nội dung này liên quan đến việc thực hiện chính sách an sinh xã hội và tổ chức bộ máy tại địa phương, vì vậy cần tiếp tục cân nhắc theo hướng chỉ quy định nguyên tắc, cơ chế hỗ trợ trong luật và giao Chính phủ quy định chi tiết về các chính sách hỗ trợ cụ thể trên nguyên tắc không quy định về tổ chức bộ máy trong luật. Quỹ hỗ trợ cho các trường hợp trên do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập. Nguồn tài chính của Quỹ được trích từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của địa phương; đóng góp của các tổ chức, cá nhân và các nguồn khác theo quy định của pháp luật nhằm giảm gánh nặng cho địa phương khi phải lập và duy trì quỹ hỗ trợ phù hợp với khả năng cũng như điều kiện kinh tế, các nguồn thu của địa phương.

2.3. Về tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Về Điều 107. Bố trí tái định cư cho người có đất ở thu hồi mà phải di chuyển chỗ ở

Thứ nhất, Khoản 3 Điều 107 quy định: “Người có đất ở bị thu hồi để thực hiện dự án đầu tư xây dựng đô thị, chỉnh trang đô thị, dự án nhà ở thì được bố trí tái định cư tại chỗ. Trường hợp thu hồi đất ở để thực hiện các mục đích khác thì được bố trí tái định cư tại chỗ nếu tại khu vực thu hồi đất có quỹ đất, quỹ nhà tái định cư. Ưu tiên vị trí thuận lợi cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở kết hợp với kinh doanh dịch vụ, người có đất thu hồi là người có công với cách mạng. Có cơ chế thương đối với người có đất thu hồi bàn giao mặt bằng trước thời hạn”. Quy định này có ưu điểm là nếu thực hiện có hiệu quả trên thực tế sẽ nhận được sự đồng thuận của người bị thu hồi đất nói riêng và của người dân nói chung. Việc bố trí tái định cư tại chỗ giúp cho người có đất ở bị thu hồi mà phải di chuyển chỗ ở sẽ nhanh chóng ổn định đời sống, tránh sự xáo trộn, thay đổi lớn về nơi ở. Tuy nhiên, tác giả băn khoăn về một số nội dung của điều khoản này như sau:

*Một là, điều khoản này quy định ưu tiên vị trí thuận lợi cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở kết hợp với kinh doanh dịch vụ, người có đất thu hồi là người có công với cách mạng. Vậy ưu tiên vị trí thuận lợi cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở kết hợp với kinh doanh dịch vụ, người có đất thu hồi là người có công với cách mạng cần được hiểu như thế nào. Quy định này chưa đủ rõ, thiếu chi tiết, cụ thể. Đề nghị Ban soạn thảo bổ sung quy định này như sau: “Ưu tiên vị trí thuận lợi **thông qua việc bố trí suất đất tái định cư có vị trí mặt đường, giáp mặt đường** cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở kết hợp với kinh doanh dịch vụ, người có đất thu hồi là người có công với cách mạng” thì sẽ cụ thể, chi tiết hơn tránh quy định chung chung mang tính hô hào khó áp dụng trên thực tế và tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm.*

*Hai là, quy định có cơ chế thương đối với người có đất thu hồi bàn giao mặt bằng trước thời hạn. Vậy cơ chế thương ở đây được hiểu như thế nào. Với quy định chung chung như vậy e rằng sẽ khó có tính khả thi trên thực tế. Theo tác giả, quy định này cần sửa đổi như sau: “**Có cơ chế thương đối với người có đất thu hồi bàn giao mặt bằng trước thời hạn bằng việc ưu tiên nhận suất đất tái định cư ở vị trí mặt tiền thuận lợi cho việc kinh doanh, sinh hoạt hoặc giảm từ 5% - 10% tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư hoặc ưu tiên được nhà nước hỗ trợ tiền đủ để mua suất tái định cư tối thiểu**”.*

Thứ hai, Khoản 5 Điều 107 quy định: “Giá đất cụ thể tính thu tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư, giá bán nhà ở tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định tại thời điểm phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư”. Về nội dung này, đề nghị làm

rõ Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định giá đất cụ thể tính thu tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư, giá bán nhà ở tái định cư là Ủy ban nhân dân cấp nào. Theo tác giả, quy định này cần sửa đổi như sau: “*Giá đất cụ thể tính thu tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư, giá bán nhà ở tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định tại thời điểm phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư*” nhằm đảm bảo thống nhất, tương thích với quy định tại khoản 2 Điều 155 quy định về thẩm quyền quyết định giá đất cụ thể làm căn cứ để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Thứ ba, Khoản 6 Điều 107 quy định: “*Trường hợp người có đất ở thu hồi được bố trí tái định cư mà tiền bồi thường về đất ở không đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu thì được Nhà nước hỗ trợ tiền đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu. Trường hợp người có nhà ở chung cư bị thu hồi được bố trí tái định cư mà tiền bồi thường về nhà ở chung cư không đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu thì được Nhà nước hỗ trợ tiền đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu*”. Với quy định chung chung như thế này sẽ ít có tính khả thi trên thực tế nếu Dự thảo có hiệu lực thi hành (thực tế thi hành quy định này của Luật Đất đai năm 2013 đã chứng minh cho nhận định này); bởi lẽ:

Một là, nhà nước sẽ lấy nguồn tiền ở đâu để hỗ trợ tiền đối với trường hợp người có đất ở thu hồi được bố trí tái định cư mà tiền bồi thường về đất ở không đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu trong điều kiện nguồn vốn ngân sách nhà nước rất hạn hẹp và phải chi cho nhiều nhu cầu khác nhau về kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng ...

Hai là, cơ chế hỗ trợ trong trường hợp này được thực hiện như thế nào; điều kiện; trình tự, thủ tục và cơ quan nhà nước được giao thực hiện nhiệm vụ này ... Những vấn đề này không được đề cập trong điều khoản này.

Kết luận

Thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là chế định quan trọng, có tác động sâu rộng tới quá trình phân bổ, điều chỉnh đất đai của Nhà nước, tới quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp, nhà đầu tư và đặc biệt là quyền lợi của người có đất bị thu hồi. Thực tiễn triển khai trên thực tế nhiều vướng mắc, khó khăn và có nhiều khiếu kiện của người dân bị thu hồi đất. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) dù đã có nhiều sửa đổi, bổ sung nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật Đất đai 2013 nhưng nghiên cứu kỹ từng điều luật vẫn còn thể hiện nhiều quy định chưa thực sự phù hợp, cần phải được tiếp tục nghiên cứu và chỉnh sửa để pháp luật về vấn đề này được hoàn thiện hơn. Đó cũng chính là hiện thực hoá sâu rộng Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật Đất đai năm 2003

Luật Đất đai năm 2013

Dự thảo Luật Đất đai năm 2013 sửa đổi

Bộ Tài nguyên và Môi trường (2021), *Dự thảo Báo cáo đánh giá tình hình 07 năm thi hành Luật Đất đai năm 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*, Hà Nội

MỘT SỐ NỘI DUNG LIÊN QUAN ĐẾN PHÁP LUẬT THU HỒI ĐẤT Ở VIỆT NAM: BÌNH LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

TS. Lê Ngọc Thanh

Khoa Luật, Trường Đại học Công nghệ TP. Hồ Chí Minh

Email: ln.thanh@hutech.edu.vn

Tóm tắt: Tác giả bài viết đã tập trung trình bày, phân tích một số nội dung có liên quan đến chế định pháp luật thu hồi đất qua các thời kỳ lịch sử. Trên cơ sở đó, tác giả đã đề xuất: (i) Sự cần thiết phải định danh lại thuật ngữ pháp lý: “thu hồi đất” sao cho phù hợp với từng trường hợp cụ thể; (ii) Kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật về: Thẩm quyền thu hồi đất; Các trường hợp thu hồi đất và trình tự, thủ tục triển khai quyết định thu hồi đất, nhằm góp phần vào việc ổn định các quan hệ xã hội.

Từ khóa: Thu hồi đất, thẩm quyền, các trường hợp thu hồi đất, thủ tục thu hồi đất.

1. Sự cần thiết phải định danh lại thuật ngữ pháp lý: “thu hồi đất”

Qua nghiên cứu, chúng ta có thể thấy rằng, tất cả các bản Hiến pháp (HP) đều ghi nhận việc bảo hộ quyền tài sản hợp pháp của công dân, tổ chức, cho dù cách diễn đạt trong từng giai đoạn lịch sử có khác nhau. HP năm 1946 không đề cập đến quyền sở hữu đất đai, mà chỉ quy định chung ở Điều thứ 11: “Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm”. Điều 11 HP 1959 quy định sự đa dạng sở hữu về tư liệu sản xuất; trong đó có sở hữu về đất đai: “Ở nước Việt Nam dân chủ cộng hòa trong thời kỳ quá độ, các hình thức sở hữu chủ yếu về tư liệu sản xuất hiện nay là: hình thức sở hữu của Nhà nước tức là của toàn dân, hình thức sở hữu của hợp tác xã tức là hình thức sở hữu tập thể của nhân dân lao động, hình thức sở hữu của người lao động riêng lẻ, và hình thức sở hữu của nhà tư sản dân tộc.”. Mặc dù trong HP 1980, tại Điều 19 quy định: “Đất đai, ... thuộc sở hữu toàn dân”; tuy nhiên, Điều 28 vẫn khẳng định: “Khi thật cần thiết vì lợi ích chung, Nhà nước có thể trưng mua, trưng dụng hoặc trưng thu có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc của tập thể. Thủ tục trưng mua, trưng dụng, trưng thu do pháp luật quy định.”.

Theo Điều 23 HP 1992: “Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hóa. Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường...”. Khác với cách quy định trong các HP trước về thủ tục trưng dụng, trưng mua hoặc trưng thu theo pháp luật quy định, thì trong Điều 23 nói trên đã khẳng định, thủ tục trưng mua, trưng dụng do luật định. Đây là cơ sở pháp lý chỉ do Quốc hội ban hành, tránh sự lạm quyền của các cơ quan hành chính được ủy quyền lập quy. Pháp luật hiện hành đã quy định điều kiện nghiêm ngặt khi trưng mua, trưng dụng tài sản chỉ được thực hiện trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia. Đây là trường hợp đặc thù, không liên quan đến các trường hợp thu hồi đất theo pháp luật đất đai¹. Chỉ đến khi HP 2013

¹ Điều 5 Luật Trưng mua trưng dụng tài sản năm 2008 quy định: “Việc trưng mua, trưng dụng tài sản chỉ được thực hiện khi Nhà nước có nhu cầu sử dụng tài sản mà các biện pháp huy động khác không thực hiện được, thuộc một trong các trường hợp sau đây:

1. Khi đất nước trong tình trạng chiến tranh hoặc trong tình trạng khẩn cấp về quốc phòng theo quy định của pháp luật về quốc phòng và pháp luật về tình trạng khẩn cấp;

được Quốc hội thông qua, nội dung thu hồi đất mới được đề cập đến tại Khoản 3 Điều 54:

“Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật.”.

Ở nước ta, mặc dù đất đai thuộc sở hữu toàn dân, song quyền sử dụng đất (QSDĐ) lại là tài sản của người sử dụng đất (NSDĐ). Theo Khoản 11 Điều 3 Luật Đất đai (LDD) 2013 thì thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai. Khoản 37 Điều 3 Dự thảo LDD (sửa đổi) - Lấy ý kiến lần 2 (Dự thảo 2)¹ cũng kế thừa nội dung trên; song bổ sung thêm: “hoặc thu hồi đất được Nhà nước giao quản lý.”; nghĩa thêm làm rõ về đối tượng bị thu hồi đất. Hay nói cách khác, đó chính là việc Nhà nước sử dụng biện pháp hành chính theo quy định pháp luật để định đoạt tài sản là QSDĐ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân.

Về mặt ngữ nghĩa, **“thu hồi” là lấy lại cái đã đưa ra, đã cấp phát ra hoặc bị người khác lấy**, ví dụ như thu hồi vốn, thu hồi giấy kinh doanh, thu hồi tài sản bị lấy cắp². Như vậy, thu hồi đất là việc Nhà nước lấy lại QSDĐ đã giao cho các tổ chức, cá nhân sử dụng, hoặc lấy lại QSDĐ hiện do người khác lấn, chiếm đất của Nhà nước. Nếu theo cách hiểu như vậy, thì việc Nhà nước thu hồi đất chỉ phù hợp trong trường hợp các tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất; còn trong các trường hợp QSDĐ được hình thành từ việc Nhà nước công nhận, giao đất có thu tiền sử dụng đất, nhất là qua cơ chế đấu giá QSDĐ hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất, thì thuật ngữ “thu hồi đất” tỏ ra chưa phù hợp, bởi lẽ, QSDĐ vốn dĩ là của họ, Nhà nước thừa nhận sự thật hiển nhiên đó thôi, hoặc hàng hóa QSDĐ mà người ta đã “mua” của Nhà nước qua cơ chế đấu giá, hoặc giá được hình thành trên cơ sở ý chí của Nhà nước mà NSDĐ không được thỏa thuận, đưa ra giá theo ý muốn của mình.

Trong lịch sử pháp luật đất đai từ năm 1945 đến nay, hành trình của thuật ngữ “thu hồi đất” đi qua các giai đoạn: “tịch thu”, “trung thu”, “trung mua” tùy theo đối tượng điều chỉnh theo Luật Cải cách ruộng đất năm 1953; “trung dụng” theo Nghị định số 151/TTg ngày 14/01/1959 của Hội đồng Chính phủ Quy định tạm về trung dụng ruộng đất (NĐ 151/TTg); “thu hồi đất” theo Quyết định số 201/CP ngày 01/7/1980 của Hội đồng Chính phủ Về việc thống nhất quản lý ruộng đất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất (QĐ số 201/CP); LDD 1987, LDD 1993, LDD 2003 tiếp tục sử dụng thuật ngữ “thu hồi đất” như QĐ số 201/CP. Có thể thấy rằng, thuật ngữ này mới được sử dụng khoảng ba thập kỷ gần đây, và chỉ phù hợp khi QSDĐ chưa được coi là hàng hóa, chưa phải là tài sản của NSDĐ; còn trong giai đoạn hiện

2. Khi an ninh quốc gia có nguy cơ bị đe dọa theo quy định của pháp luật về an ninh quốc gia;

3. Khi mục tiêu quan trọng về an ninh quốc gia có khả năng bị xâm phạm hoặc cần được tăng cường bảo vệ theo quy định của pháp luật về quốc phòng và pháp luật về an ninh quốc gia;

4. Khi phải đối phó với nguy cơ hoặc để khắc phục thảm họa do thiên tai, dịch bệnh gây ra trên diện rộng hoặc nếu không ngăn chặn kịp thời sẽ gây hậu quả nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe và tài sản của nhân dân, tài sản của Nhà nước.”.

¹ Ban Soạn thảo Luật Đất đai 2013. *Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) - Lấy ý kiến lần 2*. Truy cập tại địa chỉ: <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kiem-lan-hai-11923010312182186.htm>, ngày 25/02/2023.

² Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1999), *Đại Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa Thông tin, tr. 1593.

nay, vấn đề “thu hồi đất” cần phải được xem xét, định danh lại cho phù hợp. Theo chúng tôi, việc Nhà nước thu QSDĐ của các tổ chức, cá nhân đang quản lý, sử dụng cần được nhìn nhận qua các trường hợp sau:

Trường hợp thứ nhất, đối với các tổ chức là cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, đơn vị sự nghiệp,... sử dụng đất có nguồn gốc Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, và đất Nhà nước giao cho Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã, tổ chức phát triển quỹ đất quản lý thì vẫn sử dụng thuật ngữ “**thu hồi đất**” khi Nhà nước lấy lại QSDĐ để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Lúc này, “*thu hồi đất*” được giải thích là việc Nhà nước ban hành quyết định hành chính (QĐHC) theo nội dung, trình tự, thủ tục do pháp luật quy định, để thu QSDĐ đã giao cho tổ chức sử dụng đất không phải nộp tiền sử dụng đất; thu lại đất đã giao cho tổ chức dịch vụ công, UBND cấp xã quản lý theo quy định của Luật Đất đai.

Trường hợp thứ hai, đối với các tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, thuê đất; hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước công nhận QSDĐ, giao đất có thu tiền hoặc không thu tiền sử dụng đất, thuê đất thì sử dụng thuật ngữ “*trung thu quyền sử dụng đất*” khi Nhà nước lấy QSDĐ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế tổ ra phù hợp hơn, bởi lẽ về mặt ngữ nghĩa, trung thu là thu tài sản của tư nhân để dùng vào việc công¹.

Lúc này, “*trung thu đất*” được giải thích là việc Nhà nước ban hành QĐHC theo nội dung, trình tự, thủ tục do pháp luật quy định, để trung thu QSDĐ đã giao cho các tổ chức sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất, thuê đất; của các hộ gia đình, cá nhân được công nhận; của NSDD vi phạm pháp luật hoặc một số trường hợp khác theo quy định pháp luật.

Từ các phân tích nêu trên, tác giả mạn phép đề nghị trong tương lai nên sửa đổi, bổ sung Khoản 3 Điều 54 HP 2013 như sau:

“Điều 54.

3. Nhà nước thu hồi đất hoặc trung thu đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật...”.

Đồng thời điều chỉnh các quy định về thu hồi đất trong LDD 2013, trong Dự thảo trên cơ sở nguồn gốc hình thành QSDĐ của NSDD có đất bị thu hồi sao cho phù hợp².

2. Quy định pháp luật về thẩm quyền thu hồi đất

Thực tiễn áp dụng pháp luật đã cho thấy, mức độ phức tạp khi Nhà nước thu hồi đất phụ thuộc vào nhiều yếu tố; trong đó có quy mô sử dụng đất của dự án nhiều hay ít, số hộ ảnh hưởng và phải di chuyển đi nơi khác; do vậy, pháp luật về thu hồi đất trước đây rất chú trọng đến các yếu tố tác động đến môi trường xã hội và đây là tiêu chí để phân định thẩm quyền; cụ thể như sau:

¹ Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1999), *Tài liệu đã dẫn*, tr. 1736.

² Lê Ngọc Thanh (2013), Đảm bảo tài sản là quyền sử dụng đất của người có đất bị thu hồi - Nhìn từ quy định trong các bản Hiến pháp và pháp luật đất đai, *Tap chí Nhà nước và Pháp luật*, số 3(299) 2013, tr. 66 - 76.

Về thẩm quyền thu hồi đất, NĐ 151/TTg đã dựa vào các tiêu chí: Diện tích đất thu hồi và số lượng nhà cửa phải di dời. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ quyết định thu hồi diện tích từ 10 ha ruộng đất trở lên hoặc phải di dời nhà cửa của nhân dân từ 20 gia đình trở đi, sau khi được Ủy ban Kế hoạch Nhà nước hoặc Bộ trưởng Bộ Quốc phòng (đối với các công trình xây dựng quốc phòng) xem xét. Ủy ban Hành chính (UBHC) cấp tỉnh quyết định thu hồi diện tích dưới 10 ha hoặc phải di dời nhà cửa của nhân dân dưới 20 gia đình. Ngoài ra, UBHC cấp tỉnh, Bộ Tư lệnh quân khu được quyền ra lệnh thu hồi ruộng đất của nhân dân trong trường hợp khẩn cấp như chống lụt, chống hạn, chống giặc để kịp thời giải quyết những nhu cầu cấp bách và sẽ làm các thủ tục sau.

Theo QĐ 201-CP ngày 01/7/1980 của Hội đồng Chính phủ Về việc thống nhất quản lý ruộng đất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất trong cả nước, thẩm quyền thu hồi đất được quy định, cấp nào có quyền giao đất thì cấp ấy có thẩm quyền thu hồi đất. Trong trường hợp cần thiết, cấp có thẩm quyền có thể ủy nhiệm cho cơ quan quản lý ruộng đất thực hiện việc thu hồi đất. So với NĐ 151/TTg, quy định về thu hồi đất đã có sự thay đổi theo hướng: (i) Hạn chế thẩm quyền thu hồi đất của chính quyền cấp tỉnh từ dưới 10 ha, nay chỉ còn từ 2 ha trở xuống; đồng thời tăng thẩm quyền đối với cấp trung ương từ 10 ha trở lên, nay có thẩm quyền thu hồi trên 2 ha. Đối với tiêu chí số hộ phải di dời có thay đổi, song không đáng kể; (ii) Ở cấp trung ương, quyền thu hồi đất vẫn thuộc thẩm quyền cá nhân của Thủ tướng Chính phủ; song ở cấp tỉnh đã có sự thay đổi từ thẩm quyền tập thể là UBND cấp tỉnh chuyển sang thẩm quyền cá nhân là Chủ tịch UBND.

Theo LĐĐ năm 1987, trong điều kiện bình thường, việc phân định thẩm quyền thu hồi đất của các cơ quan hành chính nhà nước như sau:

- Hội đồng Bộ trưởng QĐ thu hồi đất trong các trường hợp vượt quá thẩm quyền của UBND cấp tỉnh.

- UBND cấp tỉnh có thẩm quyền QĐ thu hồi đất đối với các tổ chức kinh tế quốc doanh để sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp; hoặc thu hồi đất để sử dụng vào mục đích khác không phải sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp trong phạm vi: (i) từ 1 ha trở xuống đối với đất nông nghiệp, đất có rừng, đất khu dân cư; và (ii) từ 2 ha trở xuống đối với đất hoang, đồi núi cho mỗi công trình không theo tuyến; (iii) từ 3 ha trở xuống đối với đất nông nghiệp, đất có rừng, đất khu dân cư; và (iv) từ 5 ha trở xuống đối với đất hoang, đồi núi cho mỗi công trình theo tuyến.

- UBND cấp huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định: (i) Thu hồi đất đối với các hợp tác xã, tập đoàn sản xuất và cá nhân để sử dụng lâu dài vào sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp; (ii) Thu hồi đất chưa sử dụng đối với các tổ chức và cá nhân sử dụng có thời hạn hoặc tạm thời để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp; (iii) Thu hồi đất khu dân cư nông thôn cho nhân dân làm nhà ở theo kế hoạch đã được UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương xét duyệt.

- UBND quận có thẩm quyền thu hồi đất như UBND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, ngoại trừ việc thu hồi đất khu dân cư nông thôn cho nhân dân làm nhà ở theo kế hoạch đã được UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương xét duyệt.

Tuy nhiên, trong trường hợp có nhu cầu khẩn cấp của chiến tranh hoặc chống thiên tai thì việc thu hồi đất do UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trở lên quyết định

theo đề nghị của cơ quan chỉ huy quân sự hoặc cơ quan chỉ huy chống bão lụt¹.

Như vậy, so với QĐ 201/TTg, thẩm quyền thu hồi đất chủ yếu dựa trên hai tiêu chí là diện tích thu hồi và số hộ phải di dời; thẩm quyền thu hồi đất trong LĐĐ năm 1987 đã phân cấp đến UBND cấp huyện, dựa vào các tiêu chí: (i) Diện tích thu hồi; (ii) Loại đất thu hồi; (iii) Công trình sử dụng đất; (iv) Chủ thể sử dụng đất là tổ chức thuộc thành phần kinh tế quốc doanh, hợp tác xã; hoặc là cá nhân. LĐĐ năm 1987 ra đời sau chủ trương đổi mới kinh tế của Đảng, yêu cầu xây dựng đất nước trong giai đoạn này rất lớn, cũng đồng nghĩa với quy mô thu hồi đất để xây dựng công trình mở rộng, nên không đưa ra tiêu chí số hộ di dời, có thể điều này sẽ hạn chế thẩm quyền của chính quyền địa phương.

Theo LĐĐ năm 1993, UBND cấp tỉnh có thẩm quyền thu hồi từ 1 ha đến 10 ha không phụ thuộc quy mô diện tích đất bị thu hồi, mà tùy thuộc vào loại đất và chủ thể sử dụng đất; UBND cấp huyện thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất. Trong các trường hợp còn lại, thẩm quyền thu hồi đất thuộc Chính phủ. Thẩm quyền này không được ủy quyền cho cấp dưới². Nội dung trên đã được sửa đổi, bổ sung vào năm 2001 theo hướng, Chính phủ quyết định thu hồi đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng theo dự án; sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh. UBND cấp tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức sử dụng đất; hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất tại nội thành, nội thị xã. UBND cấp huyện quyết định thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân, không thuộc thẩm quyền của UBND cấp tỉnh³.

Như vậy, thẩm quyền thu hồi đất dựa vào tiêu chí NSDD, mục đích sử dụng đất, mà không dựa vào quy mô diện tích đất bị thu hồi và theo hướng mở rộng thẩm quyền của chính quyền địa phương.

LĐĐ 2013 cũng đi theo hướng này với quy định tại Điều 66, giao thẩm quyền thu hồi đất thuộc về UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện dựa vào tiêu chí đối tượng NSDD. Trên cơ sở đó, Dự thảo đã kế thừa nội dung Điều 66 nói trên và quy định thu hồi đất tại Điều 82; theo đó có sự khác biệt so với LĐĐ 2013: UBND cấp huyện có thẩm quyền thu hồi đất đối với đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của cấp xã quản lý và thu hồi đất trong trường hợp khu vực có cả thẩm quyền của UBND cấp tỉnh và cấp huyện. Nội dung này làm cho điều luật thêm “rối rắm”: Nên chăng chỉ giao cho UBND cấp huyện có thẩm quyền này. Rõ ràng là, quy định trên chưa ổn vì còn liên quan đến năng lực chuyên môn, đội ngũ, kỹ thuật, ... của công chức địa chính cấp huyện.

Trên cơ sở đó, chúng tôi đề nghị sửa đổi quy định về thẩm quyền thu hồi đất theo hướng sau:

(i) Xác định thẩm quyền thu hồi đất là tập thể cơ quan quản lý hành chính nhà nước theo địa bàn hành chính cấp tỉnh, cấp huyện, dựa trên tiêu chí về quy mô diện tích đất thu hồi và số hộ gia đình, số nhân khẩu bị tác động, không phân biệt NSDD có đất bị thu hồi là tổ chức hay hộ gia đình, cá nhân, nhằm tránh việc UBND cấp tỉnh phải ủy quyền cho UBND huyện để thực hiện trên cùng một dự án đầu tư do sự phân định thẩm quyền theo NSDD.

(ii) Giao cho cơ quan Thanh tra theo chức năng, nhiệm vụ do pháp luật quy định có thẩm quyền xem xét các quyết định thu hồi đất của UBND cấp dưới. HĐND cấp huyện,

¹ Quốc hội (1987), Luật Đất đai, Điều 13, Điều 15.

² Quốc hội (1993), Luật Đất đai; Khoản 3 Điều 23, Điều 28.

³ Quốc hội (1993), Luật Đất đai; Điều 23, Điều 28.

HĐND cấp tỉnh giám sát việc ban hành các quyết định thu hồi đất của UBND cùng cấp, Quốc hội giám sát các quyết định thu hồi đất của UBND cấp tỉnh, cấp huyện theo quy định pháp luật nhằm tránh những trường hợp các cơ quan hành chính nhà nước vi phạm về thẩm quyền, nội dung cũng như trình tự, thủ tục thu hồi đất, nhưng chưa được kiểm soát hữu hiệu từ phía bên trong bộ máy nhà nước.

3. Quy định pháp luật về các trường hợp thu hồi đất và trình tự, thủ tục triển khai quyết định thu hồi đất

Thứ nhất, về nội dung: đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định mà nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho

Điểm d Khoản 1 Điều 64 LĐĐ 2013 đã bổ sung thêm so với Điều 38 LĐĐ 2003 trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai nội dung: Đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định của Luật này mà nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho. Nội dung này được kế thừa và bổ sung tại Điểm d Khoản 1 Điều 80 của Dự thảo với quy định: “Đất do nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho từ người được Nhà nước giao đất, cho thuê mà người được giao đất, thuê đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định của Luật này;”

Chúng ta có thể thấy rằng, việc quy định, nếu NSDD vi phạm các điều kiện về chuyển nhượng, tặng cho thì sẽ bị Nhà nước thu hồi đất là chưa phù hợp, bởi các lẽ sau:

(i) Cả LĐĐ 2013 và trong Dự thảo đều quy định, việc chuyển nhượng, tặng cho đều phải được thể hiện ý chí của các bên bằng hợp đồng dân sự, được công chứng hoặc chứng thực. Nếu nội dung của hợp đồng vi phạm những điều cấm của pháp luật, thì lẽ đương nhiên người có trách nhiệm phải từ chối chứng nhận tính xác thực, tính hợp pháp của hợp đồng. Bên cạnh đó, cho dù hợp đồng dân sự đó được công chứng, chứng thực trái pháp luật thì sau khi cơ quan Văn phòng Đăng ký Đất đai khi kiểm tra hồ sơ do các bên cung cấp nhằm đăng ký biến động, sẽ phát hiện và đương nhiên không thể đáp ứng yêu cầu của các bên trong việc thực hiện quyền của mình. Đó là chưa tính đến trường hợp, một bên hoặc các bên trong hợp đồng chuyển nhượng có quyền yêu cầu Tòa án có thẩm quyền tuyên hợp đồng họ đã ký kết là vô hiệu, và các bên phải hoàn trả quyền và nghĩa vụ. Thiết nghĩ, trường hợp này khó có thể xảy ra trong thực tế.

(ii) Việc giao đất ở, đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân đồng bào dân tộc thiểu số, trong đó có dân tộc thiểu số tại chỗ Tây nguyên thực hiện theo quy định tại quyết định 132/2002/QĐ-TTg: Đây là chủ trương mang tính chính trị - xã hội nhằm ổn định đời sống và đảm bảo trật tự an toàn xã hội. Do vậy, biện pháp thu hồi đất khi họ vi phạm quy định về điều kiện chuyển nhượng, tặng cho là chưa phù hợp và không có tính khả thi trong thực tiễn áp dụng pháp luật do không đăng ký QSDĐ được như đã nêu trên. Bên cạnh đó, pháp luật chưa tính đến việc tặng cho trong thời hạn chưa đến 10 năm kể từ ngày có quyết định giao đất trong trường hợp NSDD không còn khả năng lao động sẽ được giải quyết như thế nào.

Trên cơ sở đó, chúng tôi đề nghị xem xét, bãi bỏ Điểm d Khoản 1 Điều 64 LĐĐ 2013: “Đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định của Luật này mà nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho;”¹.

¹ Lê Ngọc Thanh (2013), Dự thảo Luật Đất đai năm 2013 với các quy định về thu hồi đất, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 04(236), tr. 39.

Thứ hai, quy định về thông báo thu hồi đất

Cả LDD 1987 và LDD 1993 đều không quy định cụ thể thời gian thông báo thu hồi đất. Trên cơ sở kế thừa Điều 39 LDD 2003, Điều 67 LDD 2013 quy định, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo thu hồi đất cho người có đất thu hồi biết về kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm trong thời gian chậm nhất là chín mươi ngày đối với đất nông nghiệp và một trăm tám mươi ngày đối với đất phi nông nghiệp trước khi thu hồi đất. Kế thừa quy định trên, Khoản 1 Điều 83 của Dự thảo vẫn quy định:

“Trước khi ban hành quyết định thu hồi đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải gửi văn bản thông báo thu hồi đất cho người có đất bị thu hồi chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất biết chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp và 180 ngày đối với đất phi nông nghiệp”.

Cho đến nay, cơ sở khoa học của việc đưa ra thời gian chậm nhất đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo cho người có đất bị thu hồi, chúng tôi chưa tìm thấy được bình luận trong tài liệu nào. Tuy nhiên, nếu nhìn nhận dưới góc độ của NSDD, đây là khoảng thời gian cần thiết phải đủ để cho họ có thể sắp xếp cuộc sống mới, bao gồm việc tìm đất sản xuất, hoặc chuyển đổi nghề nghiệp và định cư tại nơi ở mới. Như vậy, với thời gian mà các nhà lập pháp đưa ra từ chín mươi ngày (thời gian gần bằng với thời gian sinh trưởng của giống lúa ngắn ngày) đối với đất nông nghiệp cũng chưa phù hợp với chu kỳ sinh trưởng của cây hàng năm; còn đối với cây lâu năm, dĩ nhiên thời gian này phải dài hơn (thời kỳ kiến thiết cơ bản là 3-4 năm đối với cây cà phê, 6-7 năm đối với cây cao su,...; còn chu kỳ sinh trưởng thì hơn gấp nhiều lần); đối với thời hạn một trăm tám mươi ngày đối với đất phi nông nghiệp, trong đó có đất ở, NSDD chắc khó có thể tìm nơi định cư, ổn định cuộc sống mới¹.

Về nội dung này, chúng ta có thể học tập từ kinh nghiệm một số nước, như Singapore chẳng hạn, Nhà nước thông báo cho người có đất bị thu hồi đất biết trước từ 2 đến 3 năm trước khi ra QĐ thu hồi đất². Còn đối với Cộng hòa Pháp, chậm nhất là một năm sau khi kết thúc điều tra sơ bộ được tiến hành bởi điều tra viên hoặc hội đồng điều tra về nhu cầu truat hữu vì lợi ích công cộng, tùy theo trường hợp mà Thủ tướng, Bộ trưởng hay Tỉnh trưởng tuyên bố về lợi ích công cộng của dự án. Tỉnh trưởng ra quyết định về tính khả nhượng của các tài sản có trong danh mục truat hữu và chuyển quyết định đó sang tòa án. Với trình tự, thủ tục như vậy, chắc chắn rằng, thời gian thông báo truat hữu đất đai phải kéo dài trên một năm³. Đáng tiếc là những kinh nghiệm nêu trên chưa được tiếp thu trong quá trình xây dựng LDD 2013, nhằm thực hiện nội dung Điều 17 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, do Ủy ban Quyền con người đã đề cập đến trong Bình luận chung số 16. Ủy ban cho rằng những đảm bảo tối tụng trong việc cưỡng chế di dời bao gồm: (a) cung cấp cho những người bị di dời cơ hội được tham vấn thực sự; (b) thông báo một cách thích đáng và đầy đủ cho tất cả những người bị di dời trước khi tiến hành công việc; (c) cung cấp thông tin cho những người bị di dời trong thời gian *hợp lý* về các kế hoạch di dời...⁴. Do vậy, tác giả đề

¹ Lê Ngọc Thanh (2011), *Pháp luật về thu hồi đất với việc đảm bảo quyền con người ở Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo “Pháp luật về đất đai và nhà ở với vấn đề đảm bảo quyền con người ở Việt Nam” do Trung tâm nghiên cứu pháp luật về QCN&QCD, Khoa Luật Dân sự - Khoa Luật Thương mại (Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh) đồng tổ chức, tr. 85 - 93.

² Nguyễn Quang Tuyền (2010), Tương đồng và khác biệt giữa pháp luật đất đai Singapore và pháp luật đất đai Việt Nam - Gợi mở cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện pháp luật đất đai, *Luật học*, 8/2010, tr. 53.

³ Phạm Sỹ Liêm (2009), Chính sách trưng dụng đất ở một số quốc gia, *Tài nguyên và Môi trường*, 11(73) tháng 6/2009, tr. 30 - 33.

⁴ Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2010), *Quyền con người (Tập hợp những bình luận/khuyến nghị chung*

nghe: Kéo dài thời gian thu hồi đất sau khi thông báo theo hướng gấp đôi thời gian quy định hiện hành (180 ngày đối với đất trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản, 360 ngày đối với đất trồng cây lâu năm, đất rừng, đất phi nông nghiệp) để NSDD có thời gian sắp xếp lại công việc sản xuất, nơi ở phù hợp sau khi bị thu hồi đất.

Liên quan đến nội dung trên, các nhà quản lý cần xây dựng kế hoạch sử dụng đất hàng năm sao cho phù hợp với thời gian thông báo thu hồi đất nông nghiệp.

Thứ ba, về cưỡng chế thi hành quyết định thu hồi đất

Khi đề cập đến trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện quyết định cưỡng chế thu hồi đất, tại Khoản 5 Điều 71 LDD 2013 quy định:

“UBND cấp huyện chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện việc cưỡng chế, giải quyết khiếu nại liên quan đến việc cưỡng chế theo quy định của pháp luật về khiếu nại.”. Điều này có nghĩa là, UBND cấp huyện chịu trách nhiệm thực hiện và giải quyết khiếu nại liên quan đến quyết định cưỡng chế của Chủ tịch UBND cấp huyện. Nội dung này chưa phù hợp với Khoản 2 Điều 114 HP năm 2013. Theo đó, UBND tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; tổ chức thực hiện Nghị quyết của HĐND và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao.

Trong các nhiệm vụ nêu trên, không có việc tổ chức thực hiện cưỡng chế thi hành QĐ thu hồi đất do Chủ tịch UBND cùng cấp ban hành. Bên cạnh đó, tại Điều 18 Luật Khiếu nại 2011 quy định chỉ có Chủ tịch UBND cấp huyện mới có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC của mình; Giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND cấp xã, Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND cấp huyện đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết. Điều đó có nghĩa là, UBND cấp huyện không có thẩm quyền giải quyết khiếu nại theo quy định pháp luật khiếu nại hiện hành.

Hơn nữa, Khoản 3 Điều 71 LDD 2013 đã quy định: “Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất và tổ chức thực hiện QĐ cưỡng chế.”, nên không cần thiết phải tiếp tục quy định về nhiệm vụ của UBND cấp huyện, vì trách nhiệm tổ chức thực hiện quyết định cưỡng chế thuộc về Ban thực hiện cưỡng chế.

Trên cơ sở, chúng tôi đề nghị: Sửa đổi, bổ sung Điều 71 LDD 2013 theo hướng bỏ Điểm a Khoản 5 Điều 71 và đổi cụm từ UBND thành Chủ tịch UBND vì trách nhiệm này thuộc về cá nhân, không phải là tập thể; đồng thời đổi thứ tự điểm của Khoản 5 lại sao cho phù hợp:

“Điều 71. Cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất

...

5. Trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện quyết định cưỡng chế thu hồi đất:

a) Ban thực hiện cưỡng chế có trách nhiệm chủ trì lập phương án cưỡng chế và dự toán kinh phí cho hoạt động cưỡng chế trình **Chủ tịch** Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền phê duyệt; thực hiện cưỡng chế theo phương án đã được phê duyệt; bàn giao đất cho tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng; ...”

Kết luận

Thu hồi đất là chế định pháp luật quan trọng trong pháp luật đất đai. Hoàn thiện chế định pháp luật thu hồi đất; trong đó có một số nội dung như trong bài viết đã luận bàn sẽ góp phần vào việc ổn định các quan hệ xã hội, thực hiện thành công công cuộc “công nghiệp hóa, hiện đại hóa” đất nước, đảm bảo mục tiêu xây dựng nước ta trở thành một nước công nghiệp hiện đại, theo định hướng xã hội chủ nghĩa trong tương lai không xa./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ban Soạn thảo Luật Đất đai 2013. *Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) - Lấy ý kiến lần 2*.

Truy cập tại địa chỉ: <https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>.

Hội đồng Chính phủ (1959). *Nghị định số 151/TTg ngày 14/01/1959 Quy định tạm về trưng dụng ruộng đất*. Hà Nội

Hội đồng Chính phủ (1980). *Quyết định số 201/CP ngày 01/7/1980 Về việc thống nhất quản lý ruộng đất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất*. Hà Nội.

Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2010). *Quyền con người* (Tập hợp những bình luận/khuyến nghị chung của Ủy ban Công ước Liên hợp quốc). Nxb. Công an nhân dân. Hà Nội.

Phạm Sỹ Liêm (2009). Chính sách trưng dụng đất ở một số quốc gia. *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*. Hà Nội.

Quốc hội (1953). *Luật Cải cách ruộng đất*. Hà Nội.

Quốc hội (2008). *Luật Trưng mua trưng dụng tài sản*. Hà Nội.

Quốc hội (1987). *Luật Đất đai*. Hà Nội.

Quốc hội (1993). *Luật Đất đai*. Hà Nội.

Quốc hội (2013, 2018). *Luật Đất đai*. Hà Nội.

Lê Ngọc Thanh (2011). Pháp luật về thu hồi đất với việc đảm bảo quyền con người ở Việt Nam. *Kỷ yếu Hội thảo “Pháp luật về đất đai và nhà ở với vấn đề đảm bảo quyền con người ở Việt Nam”* do Trung tâm nghiên cứu pháp luật về QCN&QCD, Khoa Luật Dân sự - Khoa Luật Thương mại (Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh) đồng tổ chức. TP. Hồ Chí Minh.

Lê Ngọc Thanh (2013), Đảm bảo tài sản là quyền sử dụng đất của người có đất bị thu hồi - Nhìn từ quy định trong các bản Hiến pháp và pháp luật đất đai, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 3(299) 2013. Hà Nội.

Lê Ngọc Thanh (2013), Dự thảo Luật Đất đai năm 2013 với các quy định về thu hồi đất, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 04(236). Hà Nội.

Nguyễn Quang Tuyến (2010). “Tương đồng và khác biệt giữa pháp luật đất đai Singapore và pháp luật đất đai Việt Nam - Gợi mở cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện pháp luật đất đai”. *Tạp chí Luật học*. Hà Nội.

Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1999). *Đại Từ điển Tiếng Việt*. Nxb. Văn hóa Thông tin. Hà Nội.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ BẤT CẬP VỀ GIẢI QUYẾT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH THU HỒI ĐẤT Ở VIỆT NAM

TS. Vũ Thế Hoài

Khoa Luật, Trường Đại học Sài Gòn

Email: hoaivt@sgu.edu.vn

ThS. Đặng Thị Thu Phương

Phân viện Học viện Hành chính Quốc gia tại TP. HCM

Tóm tắt: Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước và là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân và được pháp luật bảo hộ. Trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được thỏa thuận bồi thường theo quy định của pháp luật. Khi lợi ích giữa Nhà nước, các chủ đầu tư và người dân bị thu hồi đất không được phân bổ hài hòa, sẽ có nguy cơ xuất hiện nhiều tranh chấp liên quan đến thực hiện chính sách thu hồi đất đai. Bài viết này bàn luận về một số vấn đề bất cập về giải quyết xung đột lợi ích trong quá trình thực hiện chính sách thu hồi đất ở Việt Nam; các phương thức giải quyết tranh chấp đất đai khi người dân bị thu hồi đất, những tranh chấp này cần được nhận diện một cách thỏa đáng nhằm giải quyết hài hòa xung đột lợi ích từ góc độ chính sách và pháp luật ở Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Chính sách thu hồi đất, Việt Nam.

1. Đặt vấn đề

Sau gần một thập kỷ thực hiện, Luật Đất đai năm 2013 (LDD 2013) đã có đóng góp lớn vào sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nhưng cũng phát sinh nhiều hạn chế, bất cập. Một số cá nhân, tổ chức lợi dụng sự bất cập, kẽ hở của luật để trục lợi, gây lãng phí tài sản Nhà nước và của người dân. Nổi cộm là các vấn đề liên quan đến thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng, định giá đất, quy hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất... Việc giao đất, cho thuê đất vẫn còn tình trạng chậm đưa vào sử dụng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư gây lãng phí tài nguyên đất đai. Quy trình bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư phức tạp, mất nhiều thời gian thực hiện và khiến nhiều người dân còn bức xúc. Quy định về khung giá đất, bảng giá đất cũng ảnh hưởng rất lớn đến việc xác định giá đất thực tế để bồi thường. LDD 2013 có các quy định hạn chế việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất giữa các loại đất nông nghiệp khác nhau và hạn chế việc chuyển đổi đất nông nghiệp sang mục đích sử dụng khác. Đặc biệt, đối với đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, Nhà nước có các quy định chặt chẽ nhằm hạn chế việc chuyển đổi hai loại đất này sang mục đích sử dụng khác. Quy định về chuyển đổi, thay đổi quyền sử dụng, thì Nhà nước là chủ thể duy nhất có thẩm quyền thu hồi, trưng dụng đất từ người sử dụng đất:

(i) Điều kiện thu hồi đất:

- LDD 2013 quy định Nhà nước thu hồi đất trong các trường hợp: vì mục đích quốc

phòng - an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, do vi phạm pháp luật về đất đai, do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người.

- Không có quy định thu hồi đất phục vụ mục đích sản xuất nông nghiệp.

(ii) Quy trình, thủ tục thu hồi đất, LDD 2013 quy định:

- Thông báo trước cho người sử dụng đất khi thực hiện thu hồi đất; với đất nông nghiệp, ít nhất 180 ngày.

- Tiến trình xây dựng kế hoạch, thông báo, tham vấn và thực hiện thu hồi đất.

(iii) Về vấn đề bồi thường khi thu hồi đất:

- Các khoản bồi thường bao gồm: Bồi thường chi phí về đất và chi phí đầu tư vào đất; thiệt hại về tài sản, ngừng sản xuất kinh doanh; thiệt hại về nhà, công trình xây dựng trên đất; bồi thường đối với cây trồng, vật nuôi; bồi thường chi phí di chuyển khi bị thu hồi đất.

- Với người sử dụng đất nông nghiệp, các khoản được nhận bồi thường có sự khác nhau giữa các đối tượng người sử dụng đất khác nhau và loại hình giao đất nông nghiệp.

(iv) Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất:

- Ngoài các khoản bồi thường, Nhà nước có các quy định về hỗ trợ người sử dụng đất có đất bị thu hồi.

- Các khoản hỗ trợ gồm: hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất; hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm; hỗ trợ tái định cư và hỗ trợ khác (Điều 83, 84 LDD 2013).

2. Một số vấn đề bất cập trong quá trình thực hiện chính sách thu hồi đất

Công tác quản lý đất đai đã đạt được những kết quả quan trọng. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã tạo ra cơ sở pháp lý trong thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Bước đầu, khắc phục tình trạng giao đất, cho thuê đất tràn lan, không đưa vào sử dụng, lãng phí. Chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư bảo đảm tốt hơn quyền lợi cho người có đất bị thu hồi. Các địa phương cơ bản đã lập được hệ thống hồ sơ địa chính dạng số đồng bộ giữa bản đồ địa chính với thông tin đăng ký, cấp giấy chứng nhận; vận hành được cơ sở dữ liệu địa chính, tạo nền tảng quan trọng để xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai thống nhất, phục vụ đa mục tiêu. Việc thành lập hệ thống Văn phòng Đăng ký đất đai đã giúp đẩy nhanh quá trình hiện đại hóa ngành Quản lý đất đai, thực hiện cải cách hành chính trong lĩnh vực đất đai, thúc đẩy tiến độ cấp Giấy chứng nhận tăng lên đáng kể. Tuy nhiên, sau gần 10 năm thực hiện, LDD 2013 cũng đã bộc lộ một số bất cập, hạn chế. Cụ thể:

- *Thứ nhất*, Về công tác giải phóng mặt bằng trong quá trình thực hiện thu hồi đất quy định tại Điều 62 và Điều 73 LDD 2013 còn nhiều vấn đề chưa rõ ràng giữa dự án phát triển kinh tế và dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Cụm từ “phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” trong Điều 62 LDD 2013 có thể áp dụng vào bất kỳ dự án nào. Do đó, dự án phát triển kinh tế cần được tách biệt rõ ràng với những dự án công cộng vì lợi ích quốc gia, vấn đề này cần được sửa đổi trong dự án LDD năm 2023.

- *Thứ hai*, Bất cập về giao đất dự án, theo quy định tại khoản 3 Điều 45 LDD 2013 quy định: “Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua danh mục dự án cần thu hồi đất quy định tại khoản 3 Điều 62 của Luật này trước khi phê duyệt kế hoạch sử

dụng đất cấp huyện”. Như vậy, dự án có trong danh mục mới được thu hồi đất, giao đất hoặc chuyển mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, đối với những dự án phát sinh trong năm nhưng chưa có trong kế hoạch sử dụng đất, theo khoản 10 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐCP ngày 06/01/2017 của Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, chấp thuận cho phép để thực hiện và cập nhật vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện của năm tiếp theo.

- Thứ ba, LĐĐ 2013 có quy định chi tiết về các điều kiện thu hồi đất, thẩm quyền, trình tự thủ tục thu hồi đất và các quy định về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, quy định phạm vi thu hồi đất còn quá rộng và chưa đủ chi tiết. Một số trường hợp không được bồi thường chi phí về đất, đầu tư vào đất hay tài sản gắn liền trên đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Về định giá đất, tuy có các quy định về thẩm quyền, trình tự và phương pháp định giá đất, nhưng khung giá đất do Nhà nước quy định, việc định giá đất theo khung giá đất chưa sát với giá thị trường; chưa có cơ chế chia sẻ lợi ích hài hòa từ giá trị gia tăng của đất sau khi bị thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất.

Đối với quy định về định giá đất để có cơ sở bồi thường và đáp ứng nhu cầu sử dụng đất vì mục đích kinh tế. Điều 113 LĐĐ 2013 quy định Chính phủ điều chỉnh khung giá đất trong trường hợp: “*Trong thời gian thực hiện khung giá đất mà giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với giá tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá tối thiểu trong khung giá đất thì Chính phủ điều chỉnh khung giá đất cho phù hợp*”. Để xác định giá đất phổ biến trên thị trường rất khó thực hiện và không có tính chính xác cao, phụ thuộc rất nhiều vào kinh nghiệm và yếu tố chủ quan của người làm công tác định giá đất bồi thường khi thực hiện chính sách thu hồi đất.

Để thực hiện quá trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa, tất yếu cần thu hồi một phần đất nông thôn và đất nông nghiệp để chuyển thành đất công nghiệp, đất đô thị, với hy vọng hiệu quả sử dụng đất sẽ nâng cao, sẽ có gia tăng giá trị hơn. Trong thực tế triển khai thực hiện thu hồi và đền bù đất bị thu hồi còn phát sinh rất nhiều bất cập chưa được giải quyết thỏa đáng. Vấn đề tranh chấp đất đai trở thành tiêu điểm xã hội, nếu lan rộng sẽ trở thành một rủi ro mất ổn định xã hội và có thể ảnh hưởng tiêu cực tới việc thực hiện các chính sách công nghiệp hóa, hiện đại hóa hiện nay. Chỉ tính riêng 3 năm 2019-2021, Thanh tra Chính phủ đã thống kê 700.000 tranh chấp thu hồi đất của nông dân trên toàn quốc, bình quân mỗi năm có trên 20 vạn tranh chấp. Trong các tranh chấp này, 70% liên quan đến thu hồi đất đai, giá bồi thường và bất hợp lý trong chính sách tái định cư. Kể cả trong điều kiện kinh tế khó khăn, trong vài năm gần đây số lượng khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến đất đai, đặc biệt là thu hồi và bồi thường đất đai chưa giảm đáng kể¹. Bất công sẽ dẫn tới bất ổn định, điều này cũng ảnh hưởng tiêu cực tới môi trường đầu tư và môi trường kinh doanh ở Việt Nam nói chung, đặc biệt là những cảnh báo từ giới đầu tư nước ngoài đã cho thấy điều này².

3. Quá trình thu hồi đất, thỏa thuận bồi thường và giải quyết tranh chấp phát sinh

Pháp luật Việt Nam quy định cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất đai, nhất là đất nông nghiệp và đất từ khu vực nông thôn, cho các mục đích phát triển đô thị và công nghiệp. Từ đất nông thôn, đất nông nghiệp, chuyển thành đất đô thị hay công nghiệp, giá trị

¹ Báo cáo của Tổng Thanh tra Chính phủ trước Quốc hội, năm 2021.

² Bloomberg, Dec 09, 2013, *Vietnam Tightens Land Seizure Law After Farmers Protests*, <http://www.bloomberg.com/news/2013-12-08/vietnam-tightens-land-seizure-law-after-protests-southeastasia.html>.

đất đai sẽ tăng lên đáng kể. Về tổng quát, giá trị gia tăng đó cần được chia sẻ công bằng lợi ích giữa Nhà nước, Nhà đầu tư hoặc kinh doanh bất động sản, phát triển quỹ đất và Người nông dân. Trong thời gian qua, dựa trên sở hữu toàn dân về đất đai, với tư cách là người đại diện cho toàn dân, Nhà nước đã thực hiện quyền thu hồi đất của nông dân cho các mục tiêu khá rộng rãi để phát triển các dự án phát triển kinh tế - xã hội, với giá bồi thường do cơ quan Nhà nước ấn định. Vấn đề đặt ra là, nguồn phúc lợi không được phân bổ công bằng cho Nông dân, đây chính là nguyên nhân kinh tế sâu xa xảy ra các tranh chấp về đất đai trong thực tiễn. Hiến pháp năm 2013 đã nhận thấy rủi ro này và thu hẹp đáng kể lý do, cũng như quy trình thu hồi đất nông nghiệp của Nông dân, các dự án phát triển kinh tế - xã hội tùy theo quy mô cần được phê duyệt bởi Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, các dự án phát triển đô thị ở khu vực nông thôn cần được Hội đồng nhân dân tỉnh phê duyệt, quy trình thu hồi đất phải tuân thủ chặt chẽ pháp luật¹. Từ 01/07/2014 LĐĐ 2013 có hiệu lực, đã cụ thể hóa và hy vọng thắt chặt nguyên tắc hiến định này theo hướng quy định rõ các lý do thu hồi đất và thắt chặt quy trình thu hồi đất, đảm bảo cho Nông dân có quyền tham gia đáng kể hơn trong quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất².

Trên thực tế, trong khi sở hữu toàn dân được duy trì như một khái niệm chính trị, các quyền của chủ sử dụng đất đã ngày càng trở thành các quyền tài sản có giá trị thương mại, dễ dàng giao dịch hơn³. Quyền của nông dân với đất nông nghiệp cũng được ổn định, thời hạn sử dụng kéo dài tới 50 năm và có thể được gia hạn⁴. Một quyền tài sản tư của nông dân đang hình thành, tuy còn một số hạn chế về hạn điền và hạn chế chuyển nhượng, song trong so sánh với pháp luật các quốc gia ở khu vực Đông Á, có thể dự báo quyền tài sản của Nông dân đối với đất nông nghiệp chắc chắn sẽ được gia tăng bảo hộ bởi Nhà nước. Ngày càng có nhiều quyền thương mại, song nguy cơ lớn nhất đối với Nông dân là quyền định đoạt của họ đối với đất nông nghiệp bị hạn chế bởi Nhà nước. Nhà nước vẫn thực hiện quyền thu hồi và ấn định giá đất⁵. Những rắc rối xuất phát từ chế độ sở hữu đa tầng này, trên thực tế đã cản trở thị trường trao đổi đất nông nghiệp và góp phần làm suy giảm nghiêm trọng động lực đầu tư vào khu vực nông nghiệp nói chung.

LĐĐ 2013 đã quy định chặt chẽ quy trình thu hồi, bồi thường và cưỡng chế giải tỏa đất đai. Về cơ bản, quy trình này công khai hơn, giúp người dân có thể tham gia sớm và tích cực hơn trong quy trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai. Quy trình này gồm 03 bước chính cơ bản như sau:

(i) **Thông báo thu hồi đất:** Trước khi ban hành quyết định thu hồi đất, Nhà nước phải báo trước cho người dân 90 ngày⁶. Thông báo phải công khai ở trụ sở chính quyền, thông báo trên phương tiện đại chúng và được gửi tới từng người dân có liên quan.

(ii) **Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư:** Tổ chức phát triển quỹ đất hoặc Ban bồi thường giải phóng mặt bằng lập Kế hoạch bồi thường và tạo điều kiện cho người dân tham gia ở cấp cơ sở, các biên bản phải ghi nhận các ý kiến đồng ý và phản đối nếu có của người dân⁷. Sau

¹ Điều 55 Hiến pháp năm 2013.

² Điều 62 Luật Đất đai năm 2013.

³ Điều 123 Luật Đất đai năm 2013.

⁴ Điều 126 Luật Đất đai năm 2013.

⁵ Điều 66 Luật Đất đai năm 2013.

⁶ Điều 67 Luật Đất đai năm 2013.

⁷ Điều 69 Luật Đất đai năm 2013.

khi trình UBND tỉnh phê chuẩn, Kế hoạch này được tổ chức thực hiện theo nguyên tắc công khai, minh bạch.

(iii) Thực hiện giải phóng mặt bằng: Tổ chức phát triển quỹ đất hoặc Ban bồi thường giải phóng mặt bằng tiến hành thuyết phục người dân chấp nhận đền bù, nếu không tự nguyện sẽ thực hiện cưỡng chế kiểm đếm và cưỡng chế giải phóng mặt bằng¹.

Cần lưu ý, các Điều 61, 62, 63, 66 và 69 LDD 2013 không ủy quyền cho Chính phủ hướng dẫn hay bổ sung thêm lý do hoặc quy trình thu hồi đất của người dân. Các cơ quan hành pháp không được vi phạm các chuẩn mực này, các văn bản hay quyết định hành chính trái luật có thể bị khởi kiện và hủy bỏ trong quá trình thực hiện cơ chế tài phán hành chính. Điều này hy vọng sẽ hạn chế sự tùy tiện thu hồi đất đai như đã xảy ra ở nhiều địa phương trong thời gian vừa qua. Tranh chấp đất đai thường đã xảy ra khi người dân không được tham gia một cách đầy đủ và tích cực vào quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất.

Một nguyên nhân căn bản, cho đến nay ít được thay đổi trong LDD 2013, đó là giá đền bù. Người nông dân cho rằng giá này do cơ quan Nhà nước ấn định, thấp hơn so với giá thị trường, mâu thuẫn và bất công, vì người nào chấp hành sớm thì chịu giá thấp, người nào chây ỳ được hưởng giá cao hơn, người dân cùng một khu vực được đền bù với giá đất khác nhau do giá đất được ấn định theo địa giới hành chính. LDD 2013 vẫn giành quyền cho Nhà nước ấn định giá đất, khi đền bù thì giá này là cơ sở để tính tiền bồi thường². Khi cưỡng chế giải phóng mặt bằng cũng dùng giá này³. Tuy nhiên, cần ghi nhận LDD 2013 có một điểm mới, trong đó quy định rằng khi xác định giá đất cần lưu ý tới giá thị trường của đất có cùng mục đích sử dụng hoặc có thể so sánh⁴. Cơ quan xác định giá đất cũng cần tham khảo tư vấn định giá đất khi có tranh chấp⁵. Hội đồng nhân dân tỉnh ấn định khung giá đất cho khoảng 5 năm, dựa theo đó UBND tỉnh quyết định giá đất trong các tình huống cụ thể. Khác với các quy định về lý do thu hồi đất, trong các quy định về định giá đất LDD 2013 ủy quyền cho Chính phủ hướng dẫn cụ thể bằng văn bản dưới luật (Nghị định của Chính phủ). Như vậy, Luật này được hiểu như thế nào về tham vấn giá thị trường trong định giá đất, sẽ còn tùy thuộc rất đáng kể vào sự hướng dẫn thực hiện và các chính sách cụ thể của Chính phủ trong thời gian tới.

Thực ra, trong phân cấp quản lý tài chính công hiện hành, địa phương nào cũng đứng trước nhu cầu phải tăng nguồn thu để trang trải cho những nhiệm vụ thuộc chính quyền địa phương. Thu hồi đất của nông dân với giá rẻ để chuyển nhượng cho các nhà đầu tư với giá cao hơn, địa phương nào cũng muốn tăng nguồn thu từ cho thuê đất hay nói cách khác là một hình thức chuyển quyền sử dụng đất. Khoản thu này, theo Luật Ngân sách hiện hành, được giữ lại ở các địa phương⁶. Với nhà đầu tư, giá thu hồi và các khoản thuế liên quan tới đất phải hợp lý mới đảm bảo lợi nhuận. Trong mối quan hệ ba bên: Nhà nước, nhà đầu tư và nông dân, chỉ có nông dân là bên yếu thế, họ không có quyền lực như cơ quan nhà nước, cũng không có tiền bạc và sự hậu thuẫn nhất định như nhà đầu tư. Nông dân phải chấp nhận quyết định thu hồi đất, phải chấp nhận giá đền bù do Nhà nước ấn định và phải di dời. Nguồn gốc sâu xa của

¹ Điều 71 Luật Đất đai năm 2013.

² Điều 13 (5); Điều 114 (3) (d) Luật Đất đai năm 2013.

³ Điều 77 Luật Đất đai năm 2013.

⁴ Điều 112, khoản 1 (c), Luật Đất đai năm 2013.

⁵ Điều 115 Luật Đất đai năm 2013.

⁶ Điều 32.1 (e, g) Luật Ngân sách Nhà nước.

tranh chấp thu hồi đất nằm chính ở các lợi ích kinh tế của ba chủ thể Nhà nước, nhà đầu tư và người dân chưa được giải quyết một cách hài hòa, thỏa đáng.

Muốn giải quyết tận gốc rễ tranh chấp thu hồi đất, phải cải cách tài chính công, hỏi thúc các địa phương tìm đến các nguồn thu ổn định, lâu dài hơn là chuyển quyền sử dụng đất cho các nhà đầu tư. Muốn vậy, phải xây dựng một đạo luật ổn định về Ngân sách quốc gia và một quy trình ngân sách phù hợp với sự tham gia tích cực hơn của các tầng lớp nhân dân.

4. Bài học kinh nghiệm và một số khuyến nghị đối với chính sách thu hồi đất

Bài nghiên cứu này giới thiệu bối cảnh chính sách, pháp luật Việt Nam đã làm nảy sinh ra những tranh chấp thu hồi đất đai, cách thức mà Nhà nước đang tiếp cận để giải quyết một cách ôn hòa, thỏa đáng các tranh chấp này, dự báo một số khó khăn và góp phần thảo luận một số bài học kinh nghiệm có thể cần được quan tâm. Những phân tích ở trên cho thấy tranh chấp thu hồi đất không chỉ là tranh chấp pháp lý đơn thuần, bản chất của chúng là những xung đột về lợi ích kinh tế giữa ba nhà: Nhà nước, nhà đầu tư và người dân khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để chuyển giao cho các nhà đầu tư. Phúc lợi có được từ quá trình chuyển đổi đó đã được phân bổ chưa đồng đều, từ đó dẫn tới tranh chấp và xung đột kinh tế - xã hội về đất đai. Nhà nước không thể giải quyết các bất đồng này bằng quyền lực công, bởi nếu làm như vậy, xung đột xã hội sẽ bị chìm xuống, từ xung đột kinh tế có thể trở thành mâu thuẫn xã hội sâu sắc giữa các tầng lớp nhân dân bị thu hồi tư liệu sản xuất và các giai tầng khác được hưởng lợi trong quá trình đô thị hóa. Khi ấy, tranh chấp thu hồi đất sẽ âm ỷ lan rộng và khó giải quyết hơn rất nhiều trong thực tiễn.

Vì lý do đó, Việt Nam đã tìm cách đối mặt với tranh chấp đất đai với nhiều biện pháp khác nhau, chủ yếu mang tính phòng ngừa, đối thoại, tạo điều kiện cho người dân tham gia trong quá trình thu hồi đất. Các kênh này, nếu có sự tham gia tích cực của chính quyền và nhà đầu tư, hứa hẹn sẽ đạt được nhiều thành quả hơn. Các kênh giải quyết khiếu nại và tố tụng hành chính tại tòa án dường như chưa thể thành công, đặc biệt vai trò của tòa án trong giải quyết tranh chấp thu hồi đất còn chưa có dấu ấn rõ nét. Trong tương lai, hướng đi cơ bản là tăng quyền tham gia cho người dân, trao cho họ quyền đàm phán về giá đất và tham gia với nhiều hình thức đa dạng, ví dụ như có cổ đông nhất định, trong việc hưởng phúc lợi tạo ra từ chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai. Ngoài ra, các cải cách tài chính công và thuế cần được tiến hành nhằm tạo ra các nguồn thu bền vững hơn cho chính quyền địa phương, hơn chỉ là thôi thúc chuyển quyền sử dụng đất cho các nhà đầu tư.

Những điểm chưa đồng nhất khác chủ yếu là do các quy định trong chính sách, pháp luật đất đai ở Việt Nam còn chưa đầy đủ hoặc thiếu cơ chế triển khai. Từ các kết luận ở trên, có thể đưa ra các khuyến nghị hàm ý chính sách về thu hồi đất như sau:

- *Thứ nhất*, cần sửa đổi Điều 62 LDD 2013, hạn chế các trường hợp thu hồi đất và cụ thể hóa các trường hợp Nhà nước thu hồi đất, bỏ khoản d Điều 62 LDD 2013. Rà soát lại và điều chỉnh quy định về các trường hợp không được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại các Điều 76 đến Điều 78 LDD 2013 nhằm đảm bảo quyền lợi của các đối tượng đi thuê lại, nhận chuyển nhượng đất khi Nhà nước thu hồi đất.

- *Thứ hai*, cần bảo đảm các quyền tài sản chắc chắn cho người dân, thực hiện LDD 2013, điều tiếp theo cần phải làm là thiết lập một hệ thống đăng ký bất động sản nhằm cấp giấy chủ quyền hợp pháp cho người sử dụng đất và những tài sản có trên đất.

- *Thứ ba*, tranh chấp thu hồi đất thường liên quan nhiều đến việc thực thi chính sách của chính quyền các địa phương, nhất là các tỉnh và thành phố. Vì vậy, cần ưu tiên xây dựng chính quyền minh bạch, có sự tham gia và giám sát của nhân dân, trước hết ở cấp chính quyền địa phương nhằm đảm bảo cho sự tham gia tích cực hơn của người dân trong quy hoạch và sử dụng đất đai, trong thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất, cần làm rõ cơ chế sử dụng giá thị trường trong việc xác định giá đất khi thực hiện thu hồi đất.

- *Thứ tư*, chính phủ cần ban hành quy trình và hướng dẫn chi tiết, thống nhất với những kinh nghiệm và thực tế tốt nhất, áp dụng chung trong toàn quốc để việc thu hồi và bồi thường đất đai tuân theo những chuẩn mực chung, minh bạch hơn. Từ đó, người dân tham gia tích cực hơn trong quá trình quy hoạch, sử dụng và khai thác đất đai, các phương tiện truyền thông cần đóng một vai trò lớn hơn nữa, từ đó thúc đẩy quyền giám sát của Người dân trong quá trình thực hiện chính sách thu hồi đất đai.

- *Thứ năm*, về lâu dài, tranh chấp thu hồi đất có thể giảm, nếu Nhà nước cải cách đáng kể cấu trúc tài chính công bằng cách sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước, tạo cơ hội tìm kiếm các nguồn thu ổn định hơn cho ngân sách các tỉnh, các địa phương; chẳng hạn: thu từ thuế tài sản đối với nhà đất, thay vì các khoản thu từ tiền cho thuê đất như hiện nay.

- *Thứ sáu*, cần xây dựng khung chính sách khi thực hiện thu hồi đất của người dân và thực hiện đền bù tái định cư; trong đó có đối sánh cuộc sống của người dân sau khi bị thu hồi đất so với trước đây liệu có được cải tiến phát triển kinh tế, an sinh xã hội hơn hay không như cách mà Ngân hàng thế giới (World Bank) đã từng thực hiện từ các dự án cho World Bank tài trợ nguồn vốn. Theo đó, sau khi thực hiện thu hồi đất và đền bù tái định cư cho Người dân phải “đảm bảo cuộc sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ” bằng “đảm bảo an sinh xã hội”; hạn chế việc bố trí căn hộ chung cư hoặc nền tái định cư xa khu vực đông dân cư sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống, công việc buôn bán, kinh doanh của họ, cùng với các chính sách phúc lợi xã hội có liên quan khác.

- *Thứ bảy*, quy định về thu hồi đất, bồi thường thiệt hại đất, tài sản và bố trí tái định cư cho người có đất bị thu hồi. Vấn đề thu hồi đất bị giải tỏa đền bù, đơn giá bồi thường (Ai là người định giá bồi thường, dựa vào đâu để tính giá, bổ sung phương thức thanh toán), bố trí tái định cư, các quy định liên quan đến chủ đầu tư trong việc chuyển nhượng, thế chấp, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất khi thực hiện dự án đô thị, nhà ở thương mại...

Trong dự thảo LDD mới năm 2023, dự kiến bỏ khung giá đất là phù hợp nhưng cần có quy định về trình tự, thủ tục xây dựng giá đất hợp lý, cần bổ sung quy định cơ chế kiểm soát chặt chẽ; cụ thể là cần thay đổi hình thức định giá đất, hướng tới bãi bỏ khung giá đất do Nhà nước ban hành và định giá theo thị trường; có cơ chế chia sẻ lợi ích gia tăng của đất đai giữa nhà đầu tư, Nhà nước và cộng đồng dân cư có đất đai khi bị thu hồi.

Về giá tài sản trên đất: Nguyên tắc khi Nhà nước thu hồi đất thì công trình xây dựng hợp pháp gắn liền với đất thì sẽ được bồi thường. Tuy nhiên, qua thực tế đơn giá nhà ở, nhà tạm, vật kiến trúc do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định làm căn cứ bồi thường, hỗ trợ thường thấp hơn rất nhiều so với số tiền thực tế mà người dân bị thu hồi đất bỏ ra để xây dựng mới có diện tích, mục đích, chất lượng và tiêu chuẩn kỹ thuật tương tự. Trong khi quyết định về việc ban hành giá xây dựng mới nhà ở, nhà tạm, vật kiến trúc làm cơ sở xác định giá trị bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất trên địa bàn các tỉnh có nơi vẫn chưa hoặc chậm điều chỉnh đơn giá xây dựng theo thời điểm bồi thường. Mặt khác, từ việc định giá tài sản không

phù hợp, kéo theo việc bồi thường hỗ trợ di chuyển cũng không hợp lý. Ngoài ra, chưa có quy định bồi thường, hỗ trợ đối với những công trình cấp phép tạm thời, nhưng được hình thành trước thời điểm ban hành phương án bồi thường, công trình xây dựng trên đất cấp không đúng thẩm quyền cũng chưa có hướng dẫn phù hợp.

- *Thứ tám*, về giá đất: thực tiễn, công tác xác định đơn giá đất để tính giá bồi thường gặp nhiều khó khăn, chưa phù hợp thực tế do đơn giá chuyển nhượng trên hợp đồng giao dịch thường thấp hơn so với đơn giá chuyển nhượng thực tế. Đặc biệt đối với đơn giá đất nông nghiệp, do hiện nay trên địa bàn một số quận, huyện còn rất ít đất nông nghiệp; đơn giá trong các hợp đồng giao dịch hình thành chưa đúng với thực tế. Đơn giá đất được thẩm định để bồi thường trong các dự án chưa phù hợp, chưa sát với giá thị trường, dẫn đến khiếu kiện kéo dài, nhiều dự án vẫn chưa thực hiện theo tiến độ đề ra. Khi tiến hành phương pháp định giá đất thông qua việc thu thập các giá trị hợp đồng để làm cơ sở thẩm định giá, xây dựng bảng giá đất từng tỉnh - thành, địa phương chưa phản ánh thực tế được giá trị thực tế quyền sử dụng đất trên thị trường.

Vì vậy, các quy định trong dự thảo LDD mới năm 2023 cần làm rõ khái niệm: “Phù hợp với giá trị thị trường quyền sử dụng đất trong điều kiện bình thường”. Thực tế mức giá bồi thường thấp hơn rất nhiều so với giá thị trường. Tiền đền bù cho người dân rất thấp nhưng giá bán kinh doanh của nhà đầu tư được giao thực hiện dự án khu đô thị mới lại quá cao so với cùng vị trí đất giống nhau. Đây là một trong những nguyên nhân gây bức xúc cho người dân, dẫn đến tình trạng khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện hành chính, người dân cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của họ liên quan đến việc đền bù, giải phóng mặt bằng chưa được đảm bảo công bằng. Do đó, cần bổ sung các quy định trình tự thẩm định, phê duyệt đơn giá và hệ số điều chỉnh giá đất để tính bồi thường để khắc phục những tồn tại, bất cập của quy trình thẩm định giá theo Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Bảo đảm giá bồi thường cho từng dự án phù hợp với giá trị chuyển nhượng trên thực tế thị trường; riêng đối với đất nông nghiệp, được tính hỗ trợ bằng tỷ lệ % đất ở liền kề.

Đề nghị bổ sung quy định phê duyệt giá đất cụ thể để tính bồi thường phải cùng một thời điểm so với quyết định thu hồi đất theo hướng: Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải ban hành quyết định thu hồi, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư của từng người dân bị ảnh hưởng thu hồi đất chậm nhất không quá 30 ngày kể từ ngày có quyết định phê duyệt hệ số điều chỉnh giá đất cụ thể để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của dự án. Đề nghị bổ sung xây dựng quy trình thẩm định, trình tự phê duyệt biểu giá chuẩn về suất vốn đầu tư xây dựng công trình cụ thể để phù hợp sát với giá thực tế của tài sản bị ảnh hưởng trong từng dự án có đất bị thu hồi¹.

Kết luận

Để xây dựng, hoàn thiện LDD mới năm 2023, cũng như hạn chế, khắc phục những bất cập đã bộc lộ trong gần 10 năm qua, theo chúng tôi, việc sửa đổi Luật lần này cần chú trọng đến việc giải quyết về các vướng mắc trong thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, gia tăng khả năng tiếp cận đất đai cho doanh nghiệp. Bên cạnh đó, cần chú trọng đến việc khắc phục những bất cập của giá đất để hạn chế tối đa các lợi ích nhóm từ chênh lệch địa tô; giải quyết xung đột lợi ích trong quá trình thực hiện chính sách thu hồi đất; tiếp tục hoàn thiện quy trình

¹ Nội dung kiến nghị dựa trên việc cụ thể hóa khoản 4 Điều 9 Nghị định 47/2014/NĐ-CP ngày 15/4/2014 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

thực hiện thu hồi đất, bảo vệ quyền lợi của người dân, những người dân có cuộc sống mưu sinh từ đất và quan trọng hơn hết là nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân trong quá trình thực hiện chính sách thu hồi đất ở Việt Nam trong thời gian tới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Hiến pháp năm 2013

Luật Đất đai năm 2013

Nghị định 47/2014/NĐ-CP ngày 15/4/2014 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Bảo đảm giá bồi thường cho từng dự án phù hợp với giá trị chuyển nhượng trên thực tế thị trường, <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>

Bản án số 468/2013 ngày 8/4/2013 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh

Báo cáo của Tổng Thanh tra Chính phủ trước Quốc hội, năm 2021

Đỗ Khắc Tuấn (2012), Thực tế thi hành phán quyết của Tòa Hành chính, Hội thảo TP. HCM

Bloomberg, Dec 09, 2013, Vietnam Tightens Land Seizure Law After Farmers Protests, <http://www.bloomberg.com/news/2013-12-08/vietnam-tightens-land-seizure-law-after-protests-southeastasia.html>

World Bank, Compulsory Land Acquisition and Voluntary Land Conversion in Vietnam: The Conceptual Approach, Land Valuation and Grievance Redress Mechanisms, Hanoi, 2021

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ THU HỒI ĐẤT TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

TS. Nguyễn Duy Phương

Trường Đại học Lao động – Xã hội (CS I)

Email: nguyenduyphuong@ulsa.edu.vn

TS. Phạm Hải Hưng

Khoa Bảo hiểm, Trường Đại học Lao động – Xã hội (CS I)

Tóm tắt: Phần lớn việc khiếu nại, tố cáo hiện nay đều liên quan đến đất đai, trong đó chủ yếu lại là việc thu hồi đất. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng này xuất phát từ hệ thống pháp luật còn nhiều điểm bất cập về quy trình thu hồi đất, hỗ trợ, tái định cư chưa phù hợp với thực tiễn. Để giải quyết vấn đề này Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần có quy định vừa phù hợp với thực tế, vừa phải phù hợp chính sách của Đảng và Nhà nước về đất đai. Bài viết phân tích một số vấn đề trong Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) về: Trường hợp Nhà nước thu hồi đất; Trình tự Nhà nước thu hồi đất; Về vấn đề xác định giá đất; Về vấn đề thực hiện dự án thông qua thỏa thuận về quyền sử dụng đất; Về vấn đề cho phép chuyển nhượng, thế chấp quyền thuê trong hợp đồng thuê đất trả tiền hàng năm; Khiếu nại về đất đai và từ đó đưa ra các khuyến nghị sửa đổi bổ sung các Điều, Khoản liên quan trong Dự thảo.

Từ khóa: đất đai, thu hồi đất, bồi thường, tái định cư, giá đất, khiếu nại.

1. Tổng quan về thu hồi đất trong pháp luật về đất đai

Trước đây, Luật Đất đai năm 1987 và Luật Đất đai năm 1993 đã đề cập vấn đề khái niệm “**thu hồi đất**” nhưng chưa khái niệm rõ ràng thế nào là thu hồi đất mà chỉ nêu ra các trường hợp bị thu hồi đất cụ thể tại Điều 14 Luật Đất đai năm 1987 và Điều 26 Luật Đất đai năm 1993. Đến khi Luật Đất đai năm 2003 ra đời, tại khoản 1 Điều 4 quy định: “*Thu hồi đất là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất đã giao cho tổ chức, Ủy ban nhân dân xã, phường hoặc thị trấn quản lý theo quy định của Luật này*”.

Theo tinh thần Luật đất đai hiện hành (2013) khái niệm thu hồi đất được hiểu là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai. Cụ thể tại Khoản 11 Điều 13 của Luật này định nghĩa khái niệm Nhà nước thu hồi đất: “*11. Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai*”. Như vậy nội hàm của việc thu hồi đất gồm hai nội dung chính là việc nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia và nội dung thứ hai là đối với các trường hợp vi phạm các quy định về đất đai, như làm lãng phí tài nguyên đất, hủy hoại đất và một số trường hợp đặc biệt khác. Nội dung thứ nhất khá phổ biến trong thực tiễn, bao gồm: thu hồi đất để phát triển các dự án phát huy nguồn lực, nâng cao hiệu quả sử dụng đất, thực hiện chính sách về phát triển hạ tầng, đô thị, nông nghiệp, nông thôn; giải quyết các vấn đề chính sách xã hội, bảo vệ môi trường, bảo tồn di sản văn hóa, phân bổ công bằng, hài hòa giá trị tăng thêm từ đất, thu hẹp khoảng cách giàu nghèo, nhằm phát triển kinh tế của đất nước, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Bên cạnh đó còn có trường hợp

đặc biệt mà nhà nước tiến hành thu hồi đất do chấm dứt sử dụng đất, trả lại tự nguyện và đất có nguy cơ đe dọa tính mạng con người.

2. Quy định có liên quan đến thu hồi đất

Tại Nghị quyết số 18-NQ/TW, Hội nghị lần thứ năm, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã đề ra nhiệm vụ, giải pháp có ảnh hưởng đặc biệt quan trọng đến quá trình soạn thảo Luật đất đai (sửa đổi), đó là *“bỏ khung giá đất, có cơ chế, phương pháp xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường... Có cơ chế hữu hiệu để nâng cao chất lượng công tác định giá đất...”*, Dự thảo cũng quy định nguyên tắc định giá đất phải bảo đảm *“phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường quyền sử dụng đất trong điều kiện bình thường”*. Tiếp theo đó, liên quan đến vấn đề thu hồi đất, tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 quy định *“Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao, phù hợp với lợi ích và đáp ứng nguyện vọng của đông đảo nhân dân, nhất là những người có đất bị thu hồi.”*

Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) quy định cụ thể hơn về thẩm quyền, mục đích, phạm vi thu hồi đất, điều kiện, tiêu chí cụ thể việc Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Hoàn thiện các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải thực hiện trước khi thu hồi đất, bảo đảm công khai, minh bạch, hài hòa lợi ích của Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư; quy định cụ thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, đào tạo việc làm, chuyển đổi ngành nghề để người dân có đất bị thu hồi phải có chỗ ở, bảo đảm cuộc sống bằng hoặc tốt hơn. Quy định cụ thể việc khai thác hiệu quả đất để phát huy nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội và các cơ chế góp quyền sử dụng đất vào phát triển đầu tư, sản xuất và kinh doanh.

Liên quan đến các trường hợp thu hồi đất, Dự thảo Luật đất đai sửa đổi đã bổ sung trường hợp thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh: Làm nhà khách của lực lượng vũ trang nhân dân. Đồng thời cũng bổ sung trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai do cố ý hủy hoại đất và đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi hủy hoại đất mà tiếp tục vi phạm, trong khi Luật đất đai hiện hành chỉ quy định *“người sử dụng đất cố ý hủy hoại đất”* và trường hợp thu hồi đất được giao, cho thuê không phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố, công khai tại thời điểm giao đất, cho thuê đất. Đặc biệt quy định bổ sung trường hợp diễn ra khá phổ biến gây ra lãng phí nguồn tài nguyên đất đai với đất nông nghiệp thường có diện tích lớn *“đất sản xuất nông nghiệp không được sử dụng trong thời hạn 36 tháng liên tục và đã bị xử phạt vi phạm hành chính mà không đưa đất vào sử dụng”*.

Dự thảo quy định cơ sở để cơ quan Nhà nước có căn cứ ra quyết định thu hồi đất dễ dàng hơn đối trường hợp nộp bổ sung tiền sử dụng đất, tiền thuê đất do không thực hiện đúng tiến độ thực hiện dự án đầu tư là phải hoàn thành chậm nhất vào ngày 31 tháng 12 của năm phát hiện vi phạm, quá thời hạn này mà người sử dụng đất không nộp tiền thì Nhà nước thu hồi đất.

Ngoài ra Dự thảo còn quy định bổ sung và quy định rõ hơn trường hợp thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người (tại Điều 81 Dự thảo), các trường hợp thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người. Cụ thể, đối với

trường hợp đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn nhưng không được gia hạn, trừ trường hợp đất nông nghiệp giao có thời hạn cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp trong hạn mức giao đất. Trong khi Luật đất đai hiện hành chỉ quy định: *Đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn nhưng không được gia hạn*. Đặc biệt đối với các Dự án thuộc trường hợp thu hồi đất này. Dự thảo còn quy định thêm trường hợp thu hồi đất do *“chấm dứt dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư mà không thuộc trường hợp được chuyển quyền sử dụng đất, bán tài sản gắn liền với đất theo quy định”*.

3. Vấn đề phát hiện và bình luận

a. Trường hợp Nhà nước thu hồi đất

Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) đã dành cả Chương VI để quy định về thu hồi đất và trưng dụng đất. Riêng về dự án công trình để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, tại điểm h, điểm i, Khoản 2, Điều 78 quy định trường hợp được Nhà nước thu hồi đất là: *“dự án đô thị sử dụng các loại đất không phải là đất ở”, “dự án khu dân cư nông thôn sử dụng các loại đất không phải là đất ở”*. Tương tự, điểm a, Khoản 3 và điểm a, Khoản 4, Điều 78 của Dự thảo quy định: *“dự án nhà ở thương mại sử dụng các loại đất không phải là đất ở”* thuộc trường hợp thu hồi đất để tạo quỹ đất đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất. Như vậy, chế định thu hồi đất đã được thu hẹp và dự án đô thị, dự án khu dân cư nông thôn không còn mặc nhiên thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất. Đặc biệt quy định mới trong dự thảo là các dự án nhà ở, hiện trạng sử dụng đất không có “đất ở”. Đây là quy định mới để tháo gỡ các nút thắt lâu nay ở các dự án bất động sản nhà ở do vướng về quy trình giải phóng mặt bằng, quyền sở hữu tài sản, nơi ở... đã được quy định trong Hiến pháp 2013.

Theo Điều 78 quy định về *“Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”* thì tại điểm i, khoản 2 quy định dự án khu dân cư nông thôn sử dụng các loại đất không phải là đất ở thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Tuy nhiên, tại điểm c khoản 1 điều 128 quy định về *“Sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua việc thỏa thuận về quyền sử dụng đất”* lại quy định: *“Thỏa thuận về quyền sử dụng đất ở và các loại đất không phải là đất ở để chuyển mục đích sử dụng đất thực hiện dự án đô thị, nhà ở thương mại, khu dân cư nông thôn”*.

Tương tự, tại khoản 5, Điều 78 quy định về các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng: *“Các dự án, công trình không thuộc quy định tại các khoản 1, 2 và 3 của Điều này thực hiện theo quy định tại Điều 121 và Điều 128 của luật này”*. Tuy nhiên, tại điểm a, khoản 2 Điều 128 lại quy định về các trường hợp Nhà nước không thu hồi đất: *“Việc sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất quy định tại Điều 77 (quy định về thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh), khoản 1 Điều 78 của Luật này”*.

Từ đó, có thể thấy rằng các nội dung nêu trên chưa thống nhất, đồng bộ, còn tồn tại nhiều quy định cho một vấn đề dẫn đến xung đột và sẽ tạo ra các cách hiểu, vận dụng khác nhau gây khó khăn cho nhà đầu tư, cũng như cơ quan quản lý nhà nước trong việc triển khai các dự án đầu tư và thực hiện nhiệm vụ liên quan đến thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, việc chuyển mục đích sử dụng đất, kể cả đối với việc thực hiện dự án đầu tư thông qua việc tự thỏa thuận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

Dự thảo đã quy định các trường hợp thu hồi đất phục vụ phát triển kinh tế - xã hội *“Dự*

án khu công nghiệp; khu chế xuất; khu công nghệ cao; cụm công nghiệp; khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung” tại điểm g, Khoản 2, Điều 78 nhưng đã bỏ quy trường hợp thu hồi đất để phát triển *Khu kinh tế*. Điều này có thể cản trở việc nhằm thu hút nhà đầu tư và hạn chế mức chủ động của các địa phương trong việc thu hồi đất phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.

Với trường hợp không đưa đất vào sử dụng, theo quy định tại điểm i Khoản 1 Điều 80 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi): *“Trường hợp chậm tiến độ quá 48 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư mà chủ đầu tư chưa hoàn thành dự án đưa đất vào sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất, trừ trường hợp do bất khả kháng*”. Thực tế, các nhà đầu tư đã nộp một khoản tiền tương đương với tiền thuê đất trong thời gian được gia hạn, nên việc trả lại tiền sử dụng đất, tiền thuê đất còn lại và được hoàn trả giá trị tài sản hợp pháp gắn liền với đất là cần thiết nhằm đảm bảo quyền lợi cho doanh nghiệp, quyền tài sản, bảo hộ đầu tư theo quy định của pháp luật đầu tư và Hiến pháp hiện hành.

b. Trình tự Nhà nước thu hồi đất

Về trình tự thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Bởi tại điểm a, Khoản 3 Điều 85 Dự thảo Luật đất đai quy định: *“a) Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quy định tại Điều 82 của Luật này quyết định thu hồi đất sau khi có quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư*”.

Trên thực tế, hiện nay với những dự án thu hồi đất với quy mô lớn thì với quy định tại Điều này vô hình chung làm cho cả chủ đầu tư và các hộ gia đình trong diện tích đất bị thu hồi gặp khó khăn. Bởi lẽ, việc quy định ban hành quyết định thu hồi đất sau khi có quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho tất cả các hộ cần thời gian rất dài, thậm chí có nhiều hộ dân không bàn giao đất thì phải mất rất nhiều thời gian hơn nữa để các đơn vị có liên quan tiến hành tổ chức giải phóng mặt bằng, vận động, thuyết phục, nhằm giảm thiểu xảy ra khiếu kiện về sau. Do đó, các địa phương thường ban hành quyết định thu hồi đất thực hiện từng phần ngay sau có quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (đã được người các hộ dân ký đồng thuận), dẫn đến việc nhà đầu tư phải huy động vốn ngay để chuyển tiền giải phóng mặt bằng cho một phần đất của dự án, trong khi chưa được giao đất ngay (có thể do chủ đầu tư đã không phân kỳ giai đoạn thực hiện dự án đầu tư ở bước xin đề xuất dự án). Kể cả trong trường hợp được giao đất ngay cũng không thể thực hiện dự án, do diện tích được giao đất không đủ để thực hiện dự án hoặc diện tích đó manh mún. Còn trường hợp đã có quyết định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho toàn bộ khu đất của dự án và sau đó ban hành quyết định thu hồi đất đối với các dự án có quy mô lớn đến hàng chục thậm trí hàng trăm héc-ta là điều không khả thi, do khó đạt được sự đồng thuận của tất cả các hộ dân bị ảnh hưởng cùng một lúc.

Ngoài ra, tại khoản 5, Điều 78 và tại điểm a, khoản 2 Điều 128 chưa thống nhất và lẫn lộn giữa trường hợp thu hồi đất và không thu hồi đất. Cụ thể Điều 78 quy định về các trường hợp thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội nhưng Điều 128 lại quy định về các trường hợp tự thỏa thuận về quyền sử dụng đất, quy định *“Việc sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất quy định tại Điều 77, khoản 1 Điều 78 của Luật này*”. Với quy định vừa dẫn chiếu vừa phủ định sự dẫn chiếu gây khó khăn cho nhà đầu tư và cơ quan quản lý Nhà nước trong quá trình thực hiện.

c. Về vấn đề xác định giá đất

Xác định giá đất và thời điểm xác định giá đất. Tại khoản 3, Điều 150 của Dự thảo Luật Đất đai quy định: “3. Thời điểm tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là thời điểm Nhà nước quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất, quyết định công nhận quyền sử dụng đất, gia hạn sử dụng đất, chuyển hình thức sử dụng đất, điều chỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất”. Đồng thời, tại điểm b, khoản 1, Điều 153 của Dự thảo quy định: “1. Việc xác định giá đất phải đảm bảo các nguyên tắc sau đây: ... b) Theo thời hạn sử dụng đất và các yếu tố khác ảnh hưởng đến giá đất; ...”

Căn cứ các quy định nêu trên, việc xác định giá đất phải đảm bảo tại thời điểm xác định giá đất và trong thời hạn sử dụng đất. Do đó khi xác định giá đất cụ thể, đã gặp khó khăn, vướng mắc trong việc xác định thời điểm để xác định giá đất. Nguyên nhân là do ngày ban hành các quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất... và thời hạn sử dụng đất chưa xác định cụ thể. Thông thường ngày ban hành quyết định giao đất, cho thuê đất là một ngày, nhưng thời hạn sử dụng đất được tính từ ngày nhà đầu tư được lựa chọn là chủ đầu tư, từ đó dẫn đến có nhiều cách hiểu khác nhau.

d. Về vấn đề thực hiện dự án thông qua thỏa thuận về quyền sử dụng đất

Dự thảo Luật Đất đai đã quy định cụ thể về việc thực hiện dự án đầu tư thông qua việc thỏa thuận về quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, theo quy định tại điểm b, khoản 4, Điều 128 Dự thảo Luật Đất đai về chính sách ưu đãi khi thực hiện việc thỏa thuận quyền sử dụng đất thì: “b. Trường hợp trong khu vực đất thực hiện theo quy định tại khoản 1 Điều này có diện tích đất do Nhà nước quản lý thì diện tích đất do Nhà nước quản lý được đưa vào tổng diện tích đất để lập dự án và được Nhà nước thu hồi để giao, cho thuê cho nhà đầu tư thực hiện dự án không phải thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, không phải đấu thầu dự án có sử dụng đất”.

Như vậy, theo quy định này, trường hợp nhà đầu tư đề xuất thực hiện dự án tại khu đất thực hiện dự án có diện tích đất do Nhà nước quản lý thì diện tích đó được đưa vào diện tích đất để lập dự án và được nhà nước thu hồi để giao, cho thuê mà không cần phải đấu giá, đấu thầu. Thực tế, trường hợp khu đất thực hiện dự án đầu tư có phần diện tích đất do Nhà nước quản lý có vị trí có thể lập thành dự án độc lập thì phải áp dụng đấu giá, đấu thầu. Tuy nhiên, trường hợp diện tích đất do Nhà nước có quản lý có diện tích lớn nhưng nằm xen kẽ với phần diện tích đất khác mà nhà đầu tư đã tự nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất và đáp ứng các yêu cầu về việc thực hiện dự án độc lập thì việc thực hiện dự án sẽ được nhà nước hỗ trợ thu hồi đất như thế nào chưa được dự thảo đề cập đến.

Một vấn đề khác liên quan đến việc thỏa thuận về quyền sử dụng đất để thực hiện dự án là: Cơ chế tự thỏa thuận nhà đầu tư tự thỏa thuận với người có quyền sử dụng đất được khuyến khích sử dụng. Tuy nhiên, thời gian thỏa thuận được cơ quan nhà nước cho phép rất ngắn hoặc có thời hạn, mà trong trường hợp Nhà đầu tư đề xuất thực hiện dự án đã thỏa thuận được 80% hoặc 90% thậm chí lên đến 99% mà có 1% cá nhân, hộ gia đình, tổ chức cố tình chây ì, hoặc không hợp tác dẫn đến nhà đầu tư đề xuất thực hiện dự án không thực hiện được thì đây là một sự thiệt hại rất lớn cho nhà đầu tư khi đã chi phí rất nhiều mà dự án không thể triển khai được.

e. Về vấn đề cho phép chuyển nhượng, thế chấp quyền thuê trong hợp đồng thuê đất trả tiền hàng năm

Việc cho phép chuyển nhượng, thế chấp quyền thuê đất trong hợp đồng thuê đất trả tiền hàng năm tại Dự thảo Luật Đất đai năm 2023 là điểm mới, mở rộng quyền của người sử dụng đất so với quy định của Luật Đất đai năm 2003 (chỉ quy định về quyền chuyển nhượng, thế chấp tài sản gắn liền với đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm). Nội dung cụ thể quy định tại điểm b, c khoản 1 Điều 36 (người sử dụng đất là tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp); điểm b, c, d, đ khoản 3 Điều 40 (người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân; điểm b, c khoản 2 Điều 44 (đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam).

Với quy định này, sẽ được ủng hộ từ phía các nhà đầu tư, bởi lẽ cho phép họ sử dụng hiệu quả quyền chuyển nhượng, thế chấp quyền thuê đất trong hợp đồng thuê đất... thông qua việc tư huy động vốn để thực hiện dự án (từ việc thế chấp quyền thuê đất trong hợp đồng thuê) hoặc chuyển nhượng quyền thuê trong trường hợp nhà đầu tư không còn nhu cầu sử dụng hoặc không có khả năng triển khai tiếp để xây dựng công trình trên đất; tránh lãng phí, sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên đất.

Tuy nhiên cũng cần nghiên cứu, đưa ra các quy định hướng dẫn cụ thể về việc xác định giá trị quyền thuê trong hợp đồng thuê đất trả tiền hàng năm; quy trình, thủ tục khi thực hiện thế chấp, chuyển nhượng quyền thuê đất... để người sử dụng đất có cơ sở áp dụng. Ngoài ra, quyền sử dụng đất cũng là một loại tài sản đặc biệt và đã được công nhận quyền góp vốn đối với quyền thuê trong hợp đồng thuê đất trả tiền hàng năm tại Điều 34, Luật Doanh nghiệp 2020:

“1. Tài sản góp vốn là Đồng Việt Nam, ngoại tệ tự do chuyển đổi, vàng, quyền sử dụng đất, quyền sở hữu trí tuệ, công nghệ, bí quyết kỹ thuật, tài sản khác có thể định giá được bằng Đồng Việt Nam.

2. Chỉ cá nhân, tổ chức là chủ sở hữu hợp pháp hoặc có quyền sử dụng hợp pháp đối với tài sản quy định tại khoản 1 Điều này mới có quyền sử dụng tài sản đó để góp vốn theo quy định của pháp luật.”

f. Khiếu nại về đất đai

Điều 225 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) là phù hợp và Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm cung cấp hồ sơ, tài liệu có liên quan để làm căn cứ cho Tòa án giải quyết theo thẩm quyền. Tuy nhiên, trong thực tiễn, có nhiều vụ án tranh chấp đất đai kéo dài, tòa phải ra quyết định tạm đình chỉ vụ án vì Ủy ban nhân dân không cung cấp, chậm cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ tài liệu, chứng cứ hoặc không có văn bản trả lời cho tòa án. Đặc biệt trong trường hợp Tòa án cùng cấp quản lý hoặc cấp dưới của Ủy ban nhân dân, trong trường hợp đó người dân sẽ không đủ căn cứ, minh chứng để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình tại Tòa án.

Bên cạnh đó, tại Điều 226 Dự thảo Luật đất đai mới quy định Tòa án và Ủy ban nhân dân đều có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về đất đai *“1. Người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại lần đầu đến người đã ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có hành vi hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính”*.

Nếu giao thẩm quyền cho Ủy ban nhân dân giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về đất đai sẽ có thuận lợi là vấn đề được giải quyết nhanh hơn do Ủy ban nhân dân là đơn vị quản lý hồ sơ. Trong trường hợp Ủy ban nhân dân không thể giải quyết khiếu nại, khiếu kiện do người dân chọn khiếu kiện tại tòa án hoặc do vượt quá thẩm quyền giải quyết các về đề về đất đai thì sẽ được chuyển qua toà án các cấp có thẩm quyền để giải quyết theo đúng quy định của pháp luật. Thực tế cho thấy, tính ưu việt của việc Ủy ban nhân dân giải quyết các khiếu nại về đất đai, tuy nhiên có trường hợp Ủy ban nhân dân ra quyết định hoặc có hành vi hành chính cụ thể, nhưng còn rất nhiều trường hợp Ủy ban nhân dân không ra quyết định hoặc không có bất kỳ hành vi hành chính nào đối với các khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến lĩnh vực đất đai của người dân. Đây cũng là một trong các trường hợp được Dự thảo luật đất đai cho phép khởi kiện tại tòa, nhưng với trường hợp này người dân lại không có đủ bằng chứng, chứng cứ làm căn cứ khiếu nại, khiếu kiện để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

4. Đề xuất

(1) Cần thống nhất các nội dung còn mâu thuẫn nhau để tránh tạo ra các cách hiểu, vận dụng khác nhau nhằm giảm thiểu việc gây khó khăn cho các cơ quan quản lý nhà nước trong việc triển khai thực hiện nhiệm vụ liên quan đến thu hồi đất được quy định tại Điều 78 và Điều 128 của Dự thảo Luật đất đai như đã phân tích ở trên.

Ngoài ra, để địa phương chủ động hơn trong việc thu hồi đất phục vụ phát triển kinh tế - xã hội và để có cơ sở triển khai thực hiện việc thu hồi đất tại địa bàn Khu kinh tế, kiến nghị xem xét bổ sung thêm *Khu kinh tế* vào điểm g, Khoản 2, Điều 78 của Dự thảo Luật đất đai hoặc có các hướng dẫn cụ thể rõ ràng hơn bằng văn bản về chức năng, nhiệm vụ, quy mô của Khu kinh tế trong pháp luật có liên quan.

Về vấn đề thu hồi đất đối với trường hợp không đưa đất vào sử dụng, theo quy định tại Điểm i Khoản 1 Điều 80 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), để bảo hộ đầu tư và bảo vệ quyền tài sản cho nhà đầu tư, đề xuất sửa thành: *“Trường hợp chậm tiến độ quá 48 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư mà chủ đầu tư chưa hoàn thành dự án đưa đất vào sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất, trừ trường hợp do bất khả kháng. Người sử dụng đất được trả lại tiền sử dụng đất, tiền thuê đất trong thời gian còn lại và được thỏa thuận với nhà đầu tư mới để chuyển nhượng tài sản gắn liền với đất đã đầu tư hợp pháp”*.

(2) Theo phân tích về trình tự thu hồi đất ở trên, để tháo gỡ những khó khăn trong việc đầu tư liên quan đến lĩnh vực đất đai cho nhà đầu tư và cơ quan quản lý Nhà nước, tại điểm a, Khoản 3 Điều 85 Dự thảo Luật Đất đai nên quy định, quyết định phương án bồi thường cho toàn bộ khu đất dự án đồng thời với quyết định thu hồi đất để đảm bảo nhà đầu tư sẽ được giao đất đầy đủ và đủ điều kiện khởi công dự án (với điều kiện nhà đầu tư phải chuyển đủ tiền giải phóng mặt bằng trong thời hạn 30 ngày kể từ thời điểm ban hành hai quyết định trên).

(3) Về thời điểm xác định giá đất, đề xuất bổ sung để thống nhất về thời điểm xác định giá đất tại điểm b, khoản 1, Điều 153 của Dự thảo và sửa thành: *“1. Việc xác định giá đất phải đảm bảo các nguyên tắc sau đây: ... b) Phù hợp giá thị trường tại thời điểm giao đất và các yếu tố khác ảnh hưởng đến giá đất;...”* để việc xác định giá đất theo thời điểm xác định.

(4) Đề xuất đối với những dự án không dùng ngân sách thì cho phép nếu trên 90% hộ dân đã đồng thuận phương án bồi thường, Nhà nước nên có các chính sách để hỗ trợ Nhà đầu tư thực hiện cưỡng chế phần đất còn lại như: (1) được cưỡng chế thu hồi đất phần còn lại và

thanh toán theo giá thị trường; (2) cưỡng chế di dời sang vị trí đất khác do cơ quan Nhà nước quản lý có cùng mục đích sử dụng đất và giá trị tương đương.

(5) Việc cho phép thế chấp, chuyển nhượng quyền thuê trong hợp đồng thuê đất trả tiền hàng năm đồng nghĩa với việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác nhận quyền thuê là một loại tài sản (quyền tài sản), tương đồng với quyền sử dụng đất. Do đó kiến nghị bổ sung quyền góp vốn bằng quyền thuê trong hợp đồng thuê đất trả tiền hàng năm để phù hợp với Luật Doanh nghiệp 2020.

(6) Quan điểm đề xuất là quy định thời hạn cung cấp hoặc trả lời của Ủy ban nhân dân đối với các đề nghị của Tòa án trong quá trình tố tụng và trong trường hợp Ủy ban nhân dân không cung cấp được tài liệu chứng cứ thì phải thông báo bằng văn bản cho toà án biết (trong đó ghi rõ lý do của việc không cung cấp được tài liệu chứng cứ). Nếu quá thời hạn mà Ủy ban nhân dân không được cung cấp tài liệu, chứng cứ hoặc văn bản trả lời thì Tòa án đề nghị cơ quan quản lý cấp trên của Ủy ban Nhân dân chỉ đạo Ủy ban nhân dân thực hiện cung cấp tài liệu, chứng cứ hoặc trả lời bằng văn bản cho Tòa án.

Ngoài ra, để thủ tục khiếu nại, khiếu kiện về đất đai ở Tòa án (đây là quy định mới) thì cần phải quy định cả trường hợp cơ quan quan có thẩm quyền không ra quyết định hoặc người có thẩm quyền không có hành vi hành chính. Cụ thể Đề xuất sửa đổi Khoản 1 điều 226 của Dự thảo như sau: “1. *Người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại lần đầu đến người có thẩm quyền ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có thẩm quyền thực hiện hành vi hành chính về quyết định hành chính, hành vi hành chính kể cả việc không ban hành quyết định hành chính và không có hành vi hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính*”

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Công ty giao thông Hồng Hà, “*Đóng góp ý kiến cho Dự thảo Luật đất đai sửa đổi*”, 17/2/2023;

Nguyễn Văn Mạnh, Trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Nam Sách, “*Còn mâu thuẫn trong một số điều về thu hồi đất*”, Báo điện tử tỉnh Hải Dương, 15/2/2023;

Lai Hoa “*Góp ý dự thảo Luật đất đai (sửa đổi): Thu hồi đất phải được quy định rõ ràng*”, VOV1, 07/01/2023.

Nguyễn Lê, “*Sửa Luật Đất đai: Không cần tách bạch thu hồi hay tự thỏa thuận*”, Đầu tư online Bất động sản, 08/02/2023.

MỘT SỐ QUY ĐỊNH VỀ HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT THEO LUẬT ĐẤT ĐAI 2013

ThS. Lê Thị Toàn

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội (Cơ sở II)

Email: toanlt@ldxh.edu.vn

Tóm tắt: *Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất là một trong những vấn đề quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai, có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có đất bị thu hồi. Sau gần 10 năm thi hành, các quy định về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai năm 2013 dần bộc lộ những hạn chế, vì thế cần thiết phải xem xét sửa đổi các quy định này, hướng đến việc đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể có đất bị thu hồi. Bài viết tập trung phân tích quy định pháp luật về chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trên cơ sở Luật Đất đai năm 2013; đồng thời, có sự so sánh với những quy định tương ứng trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi); từ đó, đưa ra những góp ý nhằm hoàn thiện chế định này ở Việt Nam.*

Từ khóa: *Hỗ trợ, thu hồi đất, Luật đất đai, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).*

1. Đặt vấn đề

Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước trợ giúp cho người có đất thu hồi để ổn định đời sống, sản xuất và phát triển¹. Theo nghĩa thông thường, hỗ trợ là giúp đỡ nhau, giúp thêm vào, nhìn chung đó là các quy định và các chính sách của Nhà nước nhằm thể hiện sự nhân đạo, biểu hiện bản chất của dân, do dân và vì dân của Nhà nước ta nhằm hỗ trợ, chia sẻ khó khăn của người dân bị thu hồi đất, thông qua việc đào tạo nghề mới, bố trí việc làm mới, cấp kinh phí để di dời đến địa điểm mới... giúp đỡ một phần nào rủi ro mà họ phải gánh chịu khi Nhà nước thu hồi đất, đồng thời giúp cho người bị thu hồi đất nhanh chóng ổn định đời sống, sản xuất và kinh doanh.

Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất ngoài việc được bồi thường theo quy định còn được Nhà nước xem xét hỗ trợ. Việc hỗ trợ phải bảo đảm khách quan, công bằng, kịp thời, công khai và đúng quy định của pháp luật. Tuy nhiên tùy từng địa phương, từng loại đất thu hồi và từng đối tượng người bị thu hồi đất mà các khoản hỗ trợ cũng có sự khác biệt. Việc đất đai ngày càng có giá trị thì vấn đề về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất cũng gặp nhiều khó khăn, phức tạp, hiệu quả chưa được như mong muốn, nhiều quy định mới được ban hành chưa phù hợp với thực tiễn, các tranh chấp khiếu kiện khi Nhà nước hỗ trợ khi thu hồi đất tăng với mức độ gay gắt, phức tạp, ngày càng nhiều. Điều này cho thấy chúng ta cần tiếp tục nghiên cứu, tìm hiểu về cơ chế, chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nhằm hoàn thiện lĩnh vực pháp luật này.

2. Quy định của pháp luật về hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất

Luật Đất đai năm 2013 có quy định về chính sách hỗ trợ cho người sử dụng đất khi nhà nước thu hồi đất. Các khoản hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm²:

¹ Khoản 14 Điều 3 Luật Đất đai 2013

² Điều 83 Luật Đất đai 2013

Một là, quy định pháp luật về hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Đây là khoản hỗ trợ được chi trả cho cá nhân, hộ gia đình, tổ chức bị thu hồi đất nông nghiệp. Mức hỗ trợ phụ thuộc vào diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi.

Hỗ trợ ổn định đời sống: Điều kiện để được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất thực hiện theo quy định sau đây: Đối với hộ gia đình, cá nhân, tổ chức kinh tế, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đang sử dụng đất đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất quy định tại các Điều 100, 101 và 102 của Luật Đất đai 2013. Đối với hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất do nhận giao khoán đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản của các nông trường, lâm trường thì phải có hợp đồng giao khoán sử dụng đất.

Việc hỗ trợ ổn định đời sống được thực hiện theo quy định sau¹: (i) Thu hồi từ 30% đến 70% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng thì được hỗ trợ trong thời gian 6 tháng nếu không phải di chuyển chỗ ở và trong thời gian 12 tháng nếu phải di chuyển chỗ ở; trường hợp phải di chuyển đến các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hoặc có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì thời gian hỗ trợ tối đa là 24 tháng; (ii) Đối với trường hợp thu hồi trên 70% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng thì được hỗ trợ trong thời gian 12 tháng nếu không phải di chuyển chỗ ở và trong thời gian 24 tháng nếu phải di chuyển chỗ ở; trường hợp phải di chuyển đến các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hoặc có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì thời gian hỗ trợ tối đa là 36 tháng. Diện tích đất thu hồi được xác định theo từng quyết định thu hồi đất của Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền. Mức hỗ trợ cho một nhân khẩu được tính bằng tiền tương đương 30 kg gạo trong 01 tháng theo thời giá trung bình tại thời điểm hỗ trợ của địa phương.

Hỗ trợ ổn định sản xuất: Hộ gia đình, cá nhân được bồi thường bằng đất nông nghiệp thì được hỗ trợ ổn định sản xuất, bao gồm: Hỗ trợ giống cây trồng, giống vật nuôi cho sản xuất nông nghiệp, các dịch vụ khuyến nông, khuyến lâm, dịch vụ bảo vệ thực vật, thú y, kỹ thuật trồng trọt, chăn nuôi và kỹ thuật nghiệp vụ đối với sản xuất, kinh doanh dịch vụ công thương nghiệp; Đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sản xuất, kinh doanh, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được hỗ trợ ổn định sản xuất bằng tiền với mức cao nhất bằng 30% một năm thu nhập sau thuế, theo mức thu nhập bình quân của 03 năm liền kề trước đó. Đối với hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất do nhận giao khoán đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản của các nông, lâm trường quốc doanh thì được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất theo hình thức bằng tiền. Người lao động do tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sản xuất, kinh doanh, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thuê lao động theo hợp đồng lao động thì được áp dụng hỗ trợ chế độ trợ cấp ngừng việc theo quy định của pháp luật về lao động nhưng thời gian trợ cấp không quá 06 tháng. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định mức hỗ trợ, thời gian hỗ trợ, định kỳ chi trả tiền hỗ trợ cho phù hợp với thực tế tại địa phương.

¹ Khoản 3 Điều 19 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Hai là, quy định pháp luật hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm

Đây là khoản hỗ trợ được áp dụng đối với trường hợp thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp hoặc thu hồi đất ở kết hợp kinh doanh dịch vụ của hộ gia đình, cá nhân mà phải di chuyển chỗ ở. Các hình thức hỗ trợ ví dụ như hỗ trợ tìm kiếm việc làm, hỗ trợ đào tạo nghề, hỗ trợ vay vốn tín dụng...

Hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất ở kết hợp kinh doanh, dịch vụ mà phải di chuyển chỗ ở thì được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 83 Luật Đất đai 2013. Ngoài ra, theo Điều 4 Thông tư 09/2021/TT-BTNMT, có 6 trường hợp đất nông nghiệp sẽ được hỗ trợ ổn định đời sống; hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm khi Nhà nước thu hồi đất. Riêng trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất bị thu hồi dưới 30% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng mà việc thu hồi đất ảnh hưởng đến đời sống, sản xuất của người dân thì Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh căn cứ tình hình thực tế tại địa phương quyết định biện pháp hỗ trợ khác, đảm bảo phù hợp với pháp luật.

Về kinh phí bồi thường, hỗ trợ đối với phần diện tích đất còn lại sau thu hồi không đủ điều kiện để tiếp tục sử dụng, Khoản 3 Điều 8 Thông tư 09 quy định: Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở khi Nhà nước thu hồi mà diện tích đất còn lại không đủ điều kiện để tiếp tục sử dụng theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và người sử dụng có đơn đề nghị thu hồi phần diện tích đó thì Nhà nước xem xét, quyết định thu hồi.

Ba là, quy định pháp luật về hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Khi Nhà nước thu hồi đất, người sử dụng đất sẽ được hỗ trợ tái định cư nếu thuộc trường hợp thu hồi đất ở của hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà phải di chuyển chỗ ở.

Việc hỗ trợ tái định cư đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất được thực hiện như sau: (i) Hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhận đất ở, nhà ở tái định cư mà số tiền được bồi thường về đất nhỏ hơn giá trị một suất tái định cư tối thiểu quy định tại Điều 27 Nghị định 47/2014/NĐ-CP thì được hỗ trợ khoản chênh lệch giữa giá trị suất tái định cư tối thiểu và số tiền được bồi thường về đất; (ii) Trường hợp hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài tự lo chỗ ở thì ngoài việc được bồi thường về đất còn được nhận khoản tiền hỗ trợ tái định cư. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ quy mô diện tích đất ở thu hồi, số nhân khẩu của hộ gia đình và điều kiện cụ thể tại địa phương quy định mức hỗ trợ cho phù hợp.

Bốn là, quy định của pháp luật về hỗ trợ khác khi Nhà nước thu hồi đất

Ngoài các mức hỗ trợ trên, khi bị thu hồi đất, người dân còn có thể được hưởng các mức hỗ trợ khác như sau:

Hỗ trợ người đang thuê nhà ở không thuộc sở hữu Nhà nước: Hộ gia đình, cá nhân đang thuê nhà ở không phải là nhà ở thuộc sở hữu nhà nước khi Nhà nước thu hồi đất mà phải di chuyển chỗ ở thì được hỗ trợ chi phí di chuyển tài sản theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Hỗ trợ khi thu hồi đất công ích của xã, phường, thị trấn: Trường hợp đất thu hồi thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn thì được hỗ trợ; mức hỗ trợ cao nhất có thể bằng

mức bồi thường; mức hỗ trợ cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định; tiền hỗ trợ được nộp vào ngân sách nhà nước và được đưa vào dự toán ngân sách hàng năm của xã, phường, thị trấn; tiền hỗ trợ chỉ được sử dụng để đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng, sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

Hỗ trợ khác đối với người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất: Căn cứ vào tình hình thực tế tại địa phương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định biện pháp hỗ trợ khác để bảo đảm có chỗ ở, ổn định đời sống, sản xuất và công bằng đối với người có đất thu hồi; trường hợp hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà không đủ điều kiện được bồi thường theo quy định tại Điều 75 của Luật Đất đai 2013 thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét hỗ trợ cho phù hợp với thực tế của địa phương; trường hợp đặc biệt trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Như vậy, các quy định của Luật đất đai năm 2013 và các văn bản có liên quan đến quá trình hỗ trợ của nhà nước khi thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội đã có nhiều thay đổi theo hướng bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất. Tuy nhiên, vẫn còn một số quy định chông chéo, chưa rõ ràng, bất cập và tồn tại cần phải sửa đổi bổ sung cho phù hợp. Và để giải quyết hài hòa lợi ích giữa nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư; đảm bảo sinh kế bền vững và tốt hơn cho người có đất bị thu hồi; khắc phục tình trạng khiếu kiện, chậm tiến độ giải phóng mặt bằng các dự án đầu tư dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) năm 2023 đã bổ sung một số nội dung về hỗ trợ như sau: Bổ sung khoản hỗ trợ cho thuê đất không qua đấu giá quyền sử dụng đất để tiếp tục sản xuất, kinh doanh đối với trường hợp thu hồi đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp của người đang sử dụng được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm tại điểm d khoản 2 Điều 94. Bổ sung quy định thành lập Quỹ hỗ trợ để hỗ trợ cho người cao tuổi, người khuyết tật, trẻ em thuộc đối tượng bảo trợ xã hội là thành viên hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất nông nghiệp, đất ở kết hợp kinh doanh dịch vụ mà phải di chuyển chỗ ở khi Nhà nước thu hồi đất; bổ sung quy định thưởng tiền độ giải phóng mặt bằng để động viên, khuyến khích để người có đất thu hồi sớm bàn giao mặt bằng, rút ngắn thời gian thu hồi đất thực hiện các dự án đầu tư. Song về cơ bản, các quy định về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) không quá khác biệt so với những quy định tương ứng trong Luật Đất đai năm 2013.

3. Một số bất cập trong các quy định của pháp luật về hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất

Thứ nhất, những quy định trong Luật Đất đai 2013 về mức hỗ trợ cho người sử dụng đất có thể ổn định được đời sống, sản xuất và phát triển chưa phù hợp. Những quy định hiện hành về mức chi trả trong các khoản hỗ trợ người sử dụng đất bị thu hồi đất chưa tương xứng với những thiệt hại mà người sử dụng đất bị ảnh hưởng. Cụ thể, với trường hợp hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi họ đáp ứng đủ các điều kiện sẽ được nhận hỗ trợ ổn định đời sống với mức hỗ trợ cho một nhân khẩu được tính bằng tiền tương đương 30kg gạo trong một tháng theo thời giá trung bình tại địa phương. Thời hạn dài nhất áp dụng cho mức chi trả này là 36 tháng khi hộ gia đình, cá nhân phải di chuyển tới nơi có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hoặc có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn và diện tích đất bị thu hồi trên 70% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng. Đối tượng hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp được coi là đối tượng yếu thế trong xã hội, điều kiện kinh tế của họ được coi là ở mức thấp nên Nhà nước đã tạo cơ hội trong việc được giao đất không thu tiền sử dụng

đất để sản xuất nông nghiệp. Nhưng khi bị thu hồi đất, họ không chỉ mất đi chính nơi ở mà còn cả công cụ duy nhất giúp họ đảm bảo được đời sống và bù lại, mức hỗ trợ được coi là giúp họ “ổn định đời sống” đơn giản chỉ được tính theo giá gạo trung bình của địa phương thì thực sự không thỏa đáng.

Bên cạnh đó, tại Điều 5 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP không quy định hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi dưới 30% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng và “Diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng là tổng diện tích đất nông nghiệp mà hộ gia đình, cá nhân có trong phạm vi một xã, phường, thị trấn nơi có đất thu hồi tại thời điểm có quyết định thu hồi đất, không cộng dồn diện tích đất nông nghiệp đã thu hồi của các quyết định thu hồi trước đó”¹. Nhưng trên thực tế có nhiều trường hợp bị thu hồi đất nông nghiệp nhiều lần và lần nào cũng dưới 30% mà không được hỗ trợ thì quả là thiệt thòi cho người bị thu hồi đất trong việc thụ hưởng chính sách. Tuy nhiên, tại Khoản 3 Điều 5 Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT thì giao trách nhiệm này cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh: “Trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất quy định tại khoản 2 Điều này bị thu hồi dưới 30% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng mà việc thu hồi đất ảnh hưởng đến đời sống, sản xuất của người thu hồi đất thì Chủ tịch UBND cấp tỉnh căn cứ tình hình thực tế tại địa phương quyết định biện pháp hỗ trợ khác quy định tại Điều 25 của Nghị định số 47/2014/NĐ-CP cho phù hợp”². Song hầu hết các địa phương đều quy định hỗ trợ theo Nghị định số 47/2014/NĐ-CP của Chính phủ khi thu hồi diện tích đất nông nghiệp từ 30% trở lên, như UBND tỉnh Đắk Lắk quy định tại Điều 17 Quyết định số 39/2014/QĐ-UBND khi diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi dưới 30% thì không được hỗ trợ³. UBND tỉnh Đồng Nai cũng quy định tại Điều 14 Quyết định số 54/2014/QĐ-UBND không hỗ trợ đối với diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi dưới 30%⁴.

Thứ hai, về các qui định hỗ trợ đào tạo: Trên thực tế, có thể hộ gia đình, cá nhân còn được hỗ trợ đào tạo nghề và tìm kiếm việc làm với một khoản tiền không quá 05 lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất của địa phương với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp thu hồi⁵. Song giá đất nông nghiệp trên thị trường hay do Nhà nước quy định thì chưa bao giờ được coi là “cao” để có thể đạt được sự tương xứng với công việc mà người nông dân đã gắn bó cả đời nay bị mất đi.

Bên cạnh đó, những đối tượng khác được hưởng chính sách hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm với các mức chi trả: 02 triệu đồng; 2,5 triệu đồng; 03 triệu đồng; 04 triệu đồng và cao nhất là 06 triệu đồng/người/khoá học đào tạo trình độ sơ cấp dưới 03 tháng⁶. Quy định về cố định số tiền chi trả cho một khoá đào tạo nghề là không phù hợp với thực tế; bởi lẽ, mức học phí tại tất cả các cơ sở đào tạo đều tăng dần theo thời gian.

¹ Chính phủ (2014), Nghị định số 47/2014/NĐ-CP quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, Hà Nội.

² Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất

³ UBND tỉnh Đắk Lắk (2014), Quyết định số 39/2014/QĐ-UBND Về việc Ban hành Quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk

⁴ UBND tỉnh Đồng Nai (2014), Quyết định số 54/2014/QĐ-UBND Ban hành Quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Đồng Nai

⁵ Khoản 6 Điều 4 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/1/2017 sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai.

⁶ Điều 4 Quyết định số 46/2015/QĐ-Ttg quy định chính sách hỗ trợ đào tạo trình độ sơ cấp, đào tạo dưới 03 tháng.

Mặt khác, việc hỗ trợ cho các đối tượng bị thu hồi đất chủ yếu dưới hình thức hỗ trợ tiền, chưa có giải pháp hiệu quả để đào tạo việc làm, ổn định đời sống cho người bị thu hồi đất. Việc chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm do người dân tự lo, chưa thực hiện được chính sách hỗ trợ đào tạo nghề cho đối tượng bị thu hồi đất trong độ tuổi lao động và có nhu cầu đào tạo nghề, giải quyết việc làm. Thực tế, không ít gia đình cầm một khoản tiền bồi thường xong chỉ một vài năm lại rơi vào tình cảnh khó khăn, buộc phải ly hương đi làm ăn xa vì thiếu đất sản xuất. Theo báo cáo giám sát của HĐND tỉnh Quảng Ngãi trong 5 năm 2014 - 2019¹: Toàn tỉnh có 819 dự án thu hồi đất, tổng diện tích đất đã thu hồi hơn 3.434ha, trong đó diện tích đất nông nghiệp hơn 2.862ha, hỗ trợ ổn định đời sống, sản xuất, đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm cho người lao động khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh cho 36.993 đối tượng với tổng số tiền trên 1.822 tỷ đồng với 1.671 phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư 102 đã được UBND các huyện, thành phố lập, phê duyệt và thực hiện nhưng chỉ có một phương án đào tạo, chuyển đổi ngành nghề được lập và phê duyệt là Phương án đào tạo, chuyển đổi ngành nghề cho các hộ dân thuộc diện di dời giải tỏa Dự án nâng cấp, mở rộng Nhà máy lọc dầu Dung Quất do Trung tâm Đào tạo và cung ứng nguồn lao động Dung Quất lập và UBND huyện Bình Sơn phê duyệt với 153 người lao động đăng ký học nghề như: Hàn kỹ thuật cao, may công nghiệp, nấu ăn, trồng rau an toàn, thú y, lái xe với kinh phí đào tạo dự kiến 2,189 tỷ đồng, nhưng đến nay chưa thực hiện. Việc quy định hỗ trợ bằng tiền thực tế không đem lại hiệu quả vì người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi hầu như không dùng khoản tiền này để đầu tư, sản xuất hoặc chuyển đổi nghề nghiệp mà thường dùng cho nhu cầu sinh hoạt hằng ngày như mua sắm xe cộ, đồ dùng trong nhà... Khi tiêu hết số tiền này thì họ lại trở thành những người không nghề nghiệp, không thu nhập, cuộc sống lại khó khăn hơn trước khi bị thu hồi đất nông nghiệp. Vì vậy, nhà nước cần có cơ chế hỗ trợ như thế nào để việc hỗ trợ mang lại hiệu quả.

Ba là, hỗ trợ cho người dân để xác định, lựa chọn việc làm, lựa chọn hướng chuyển đổi nghề nghiệp cũng như việc tổ chức đào tạo nghề đối với người dân bị thu hồi đất là rất khó thực hiện vì những lý do cơ bản như sau: (1) Không phải địa phương nào cũng có khả năng giải quyết việc làm cho tất cả những người bị thu hồi đất; (2) Không phải ai cũng phù hợp với những ngành nghề mà địa phương đào tạo, đặc biệt là những người đã lớn tuổi. Chính điều đó dẫn đến tình trạng nhiều người sử dụng đất sau khi bị thu hồi không có việc làm, không có thu nhập để sinh sống. Trên thực tế, nhiều hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất sản xuất không thực hiện được việc chuyển đổi ngành nghề, nhiều hộ gia đình, địa phương còn lúng túng trong việc xác định, lựa chọn ngành nghề để chuyển đổi, trong khi các cơ sở sản xuất kinh doanh tại nhiều địa bàn còn rất hạn chế trong việc tiếp nhận, tuyển dụng lao động của địa phương, nhất là các đối tượng bị thu hồi đất để thực hiện dự án khi dự án đi vào hoạt động. Bên cạnh đó, số người trong độ tuổi lao động bị thu hồi đất phần lớn là lao động phổ thông, trình độ kỹ thuật thấp, không đáp ứng được nhu cầu lao động trong môi trường công nghiệp hoặc lao động kỹ thuật cao.

4. Đề xuất một số giải pháp góp phần hoàn thiện các quy định của pháp luật về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất

Để góp phần giải quyết các tồn tại nêu trên, cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp sau:

¹ <https://baoquangngai.vn/channel/2024/201912/tao-viec-lam-cho-nguoi-dan-co-dat-bi-thu-hoi-con-nhieu-han-che-2979915>

Cần nghiên cứu giải quyết một số vấn đề như: việc làm đối với những hộ bị thu hồi trên 70% diện tích đất nông nghiệp; vấn đề thu nhập, cơ hội làm ăn bị ảnh hưởng khi bị thu hồi đất; di chuyển chỗ ở đối với người bị thu hồi đất ở tại vị trí thuận lợi cho sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp. Đẩy mạnh cải cách hành chính, tháo gỡ cơ bản các vướng mắc tại chính quyền cơ sở trong việc xác định phân loại đối tượng, điều kiện được hỗ trợ; xác định nguồn gốc đất đai để đẩy nhanh tiến độ lập phương án hỗ trợ.

Điều chỉnh lại mức hỗ trợ theo hướng tăng lên so với quy định hiện nay, cụ thể: Với mức hỗ trợ ổn định đời sống cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị thu hồi đất quy định tăng thêm giá trị của khoản hỗ trợ trên cơ sở tính toán mức độ ảnh hưởng không chỉ với quá trình sản xuất nông nghiệp mà còn cả nơi ở khiến họ phải di chuyển tới các vị trí khác; Tăng thêm mức hỗ trợ chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp; đồng thời với các đối tượng khác bị mất việc làm cần quy định linh động về khoản tiền chi trả cho một khoá học nghề theo hướng tăng lên theo lộ trình của học phí tại các cơ sở đào tạo thay vì quy định cứng nhắc cố định mức chi trả như hiện nay.

Cần hoàn thiện chính sách hỗ trợ và ổn định cuộc sống theo hướng bổ sung quy định trợ cấp cho người dân sau khi bị thu hồi đất không có việc làm và thiếu việc làm đặc biệt đối với hộ chính sách và hộ nghèo, lao động trên 35 tuổi theo hướng cần được đảm bảo sinh kế sau khi mất đất cho tới khi sinh kế mới được hình thành.

Đối với trường hợp hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm. Pháp luật cần quy định rõ, nếu đất sản xuất nông – lâm – ngư nghiệp mà người nông dân vẫn đang sử dụng và không có phương án cụ thể về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề thì không được phép thu hồi. Pháp luật quy định, cơ quan nhà nước phải tham khảo ý kiến của nhân dân về các ngành nghề được đào tạo khi nhà nước thu hồi đất. Trong các phương án lựa chọn phải đa dạng các ngành nghề.

Bên cạnh việc điều chỉnh lại mức hỗ trợ, pháp luật cũng cần xem xét bổ sung thêm một số khoản hỗ trợ phù hợp theo tính chất pháp định bên cạnh những khoản hỗ trợ khác tùy cho các địa phương quyết định phù hợp với điều kiện.

Kết luận

Chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất là một vấn đề vô cùng quan trọng trong chế định thu hồi đất, vì vậy, cần phải nhận được sự quan tâm nhiều hơn nữa từ các cấp, các ngành và toàn thể nhân dân. Về vấn đề thực thi quy định về hỗ trợ của Nhà nước trong thời gian qua, nhìn chung đạt kết quả tốt, quá trình hỗ trợ tuân thủ quy định của pháp luật. Bên cạnh đó vẫn còn nhiều tồn tại, đặc biệt là trong vấn đề hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm. Việc sửa đổi các quy định pháp luật liên quan đến chính sách này là vấn đề vô cùng cấp bách, góp phần thúc đẩy các dự án được thực hiện một cách nhanh chóng trên thực tế, giảm thiểu tình trạng khiếu nại, khiếu kiện từ người dân khi họ cảm thấy họ không được hỗ trợ thỏa đáng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) 2023

Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014

Nghị định số 47/2014/NĐ-CP, ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

UBND tỉnh Đắk Lắk (2014), Quyết định số 39/2014/QĐ-UBND Về việc Ban hành Quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk

UBND tỉnh Đồng Nai (2014), Quyết định số 54/2014/QĐ-UBND Ban hành Quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Đồng Nai

Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/1/2017 sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai

Quyết định số 46/2015/QĐ-Ttg quy định chính sách hỗ trợ đào tạo trình độ sơ cấp, đào tạo dưới 03 tháng

<https://baoquangngai.vn/channel/2024/201912/tao-viec-lam-cho-nguoi-dan-co-dat-bi-thu-hoi-con-nhieu-han-che-2979915>

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ XÁC ĐỊNH GIÁ ĐẤT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

ThS. Lương Văn Liệu

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội

Email: ls.luongvanlieu@gmail.com

Tóm tắt: Trong bối cảnh hiện nay, xác định giá đất và hoàn thiện pháp luật về xác định giá đất là vấn đề đang nhận được sự quan tâm lớn của Đảng, Nhà nước và Nhân dân. Yêu cầu một hệ pháp luật về giá đất theo nguyên tắc thị trường là thực sự cần thiết, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý về đất đai. Tuy vậy, hiện nay, pháp luật về xác định giá đất đang tồn tại không ít bất cập, lạc hậu, chưa sát với giá thị trường. Điều này gây không ít khó khăn cho công tác quản lý đất đai, kìm hãm sự phát triển kinh tế và nảy sinh nhiều vấn đề xã hội. Vì vậy, cần thiết phải hoàn thiện pháp luật về xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường mang tính toàn diện, đồng bộ từ pháp luật về khung giá đất, phương pháp xác định giá đất đến thẩm quyền, thủ tục xác định giá đất và các vấn đề khác có liên quan. Để hiện thực hoá được các giải pháp này rất cần sự thay đổi tư duy và quyết tâm chính trị của cả hệ thống chính trị và người dân, doanh nghiệp.

Từ khoá: Giá đất; xác định giá đất; pháp luật về giá đất; giá đất theo nguyên tắc thị trường.

1. Dẫn đề

Giá đất và xác định giá đất là một trong những vấn đề thu hút được sự quan tâm của đông đảo Nhân dân, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất và Nhà nước; là công cụ quan trọng để quản lý nhà nước và bảo đảm công bằng xã hội. Pháp luật đất đai, thuế, đầu tư... của nước ta đã xây dựng và dần hoàn thiện cơ chế tài chính đất đai, trong đó có cơ chế xác định giá đất, tính thuế đất. Luật Đất đai năm 2013 cùng các nghị định, thông tư hướng dẫn đã thiết lập được căn cứ, thẩm quyền, phương thức, thủ tục xác định giá đất, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý đất đai và phát triển thị trường bất động sản. Tuy vậy, nhìn nhận vào thực tế có thể thấy hệ thống pháp luật về giá đất chưa hoàn thiện, cách tính giá đất vẫn mang nặng tính hành chính một chiều, giá đất do Nhà nước quy định phổ biến thường thấp hơn so với giá thị trường.

Trong bối cảnh nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng giá đất theo nguyên tắc thị trường có ý nghĩa đặc biệt lớn, là cuộc cách mạng trong nhận thức và quan điểm nhưng việc thể chế giá đất thành pháp luật ở Việt Nam chưa được hiện thực hoá. Sau Đổi mới (1986), Luật Đất đai năm 1993 chưa quy định cụ thể giá đất nói chung, “giá đất theo thị trường” nói riêng. Tới Luật Đất đai năm 2003 đã bước đầu điều chỉnh về giá đất và đặt ra nguyên tắc việc định giá đất của Nhà nước phải “sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường” (Khoản 1, Điều 56). Đến Luật Đất đai năm 2013 tiếp tục đưa ra nguyên tắc xác định giá đất phải “phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường” (Khoản 1, Điều 112). Tuy nhiên, từ năm 2003 đến nay trong hệ thống pháp luật Việt Nam không có bất kỳ quy định để giải mã thế nào là “giá đất theo thị trường”.

Việc thiếu vắng công cụ và phương pháp định giá đất theo thị trường đã và đang gây ra nhiều hệ lụy về kinh tế và cả các vấn đề xã hội. Trong khi đó, đa số các quan điểm hiện nay

đều thừa nhận việc quy định và thực hiện giá đất theo nguyên tắc thị trường có lợi cho cả Nhà nước và người dân. Đối với người dân, khi bị thu hồi đất, người dân được đền bù, hỗ trợ theo giá thị trường, tránh bị thiệt thòi như hiện tại. Đối với Nhà nước, việc tính thuế, nghĩa vụ tài chính đất đai theo giá thị trường sẽ giúp Nhà nước thu được nhiều thuế hơn. Đặc biệt, Nhà nước – với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, có cơ chế tính được “địa tô chênh lệch” do các dự án, thửa đất được hưởng lợi do Nhà nước mang lại (trước và sau khi quy hoạch; trước và sau khi chuyển đổi mục đích; trước và sau khi đầu tư hạ tầng...) từ đó xác định được giá trị nào thuộc về doanh nghiệp, nhà đầu tư, cái nào thuộc về chính sách, cơ chế của Nhà nước để từ đó Nhà nước sẽ thu địa tô chênh lệch, phục vụ trở lại cho xã hội, bảo đảm hài hoà lợi ích giữa các bên trong xã hội.

Trong tình hình trên, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao” (Nghị quyết số 18-NQ/TW) đã đặt ra yêu cầu cấp bách là “bỏ khung giá đất, có cơ chế, phương pháp xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường, quy định chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của cơ quan có nhiệm vụ xác định giá đất”. Đây thực sự là Nghị quyết có tính “mở đường”, “dọn lối” cho tư duy, quyết tâm chính trị và cũng đặt ra yêu cầu cấp bách phải nghiên cứu, đánh giá một cách toàn diện các vấn đề lý luận, thực tiễn về giá đất để từ đó có những phương hướng, giải pháp xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật và tổ chức thực thi việc xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường. Nhằm thể chế hoá Nghị quyết trên, Chính phủ, Quốc hội đang khẩn trương nghiên cứu, sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 và giá đất, xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường là một trong những nội dung thu hút sự quan tâm đặc biệt của cả hệ thống chính trị, người dân và doanh nghiệp.

2. Pháp luật về khung giá đất, bảng giá đất, giá đất cụ thể và phương pháp xác định giá đất

Về khung giá đất

Về khung giá đất, hiện nay chưa có định nghĩa về khung giá đất. Tuy nhiên, từ các quy định của pháp luật đất đai có thể thấy bản chất của khung giá đất là các quy định của pháp luật xác định giá đất từ tối thiểu đến tối đa cho từng loại đất, từng địa phương và là cơ sở để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm căn cứ xây dựng bảng giá đất áp dụng ở từng địa phương cụ thể. Tinh thần chung về khung giá đất được quy định tại Điều 113 Luật Đất đai năm 2013 và cụ thể hoá tại Nghị định 44/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15 tháng 05 năm 2014 quy định về giá đất (Nghị định 44/2014/NĐ-CP). Chính phủ ban hành khung giá đất định kỳ 05 năm một lần đối với từng loại đất, theo từng vùng. Trong thời gian thực hiện khung giá đất mà giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với giá tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá tối thiểu trong khung giá đất thì Chính phủ điều chỉnh khung giá đất cho phù hợp.

Hiện nay, khung giá đất được chia thành 2 nhóm đất (đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp) và 7 vùng kinh tế của cả nước (Vùng trung du và miền núi phía Bắc, Vùng đồng bằng sông Hồng, Vùng Bắc Trung bộ, Vùng duyên hải Nam Trung bộ, Vùng Tây Nguyên, Vùng Đông Nam bộ và Vùng đồng bằng sông Cửu Long).

Về thủ tục ban hành, Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm tổ chức xây dựng, trình Chính phủ ban hành khung giá đất. Bộ Tài chính có trách nhiệm tổ chức thẩm định khung giá đất. Việc xây dựng, ban hành khung giá đất được điều chỉnh tại Khoản 1, Điều 8

Nghị định 44/2014/NĐ-CP gồm: i) xác định loại đất, vùng kinh tế, loại đô thị trong xây dựng khung giá đất; ii) điều tra, tổng hợp, phân tích thông tin về giá đất thị trường; các yếu tố tự nhiên, kinh tế - xã hội, quản lý và sử dụng đất đai ảnh hưởng đến giá đất; iii) phân tích, đánh giá kết quả thực hiện khung giá đất hiện hành; iv) xây dựng khung giá đất và Tờ trình về việc ban hành khung giá đất; v) tổ chức lấy ý kiến về dự thảo khung giá đất; vi) thẩm định dự thảo khung giá đất; vii) hoàn thiện khung giá đất trình Chính phủ ban hành.

Về bảng giá đất

Việc xây dựng bảng giá đất và giá đất cụ thể phải tuân thủ nhiều quy định, đầu tiên là khung giá đất. Bảng giá đất là bảng tập hợp giá đất của mỗi loại đất theo từng vị trí do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành sau khi được Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua định kỳ 05 năm một lần và công bố công khai vào ngày 01/01 của năm đầu kỳ trên cơ sở khung giá đất, nguyên tắc và phương pháp định giá đất. Trong thời gian thực hiện bảng giá đất, khi Chính phủ điều chỉnh khung giá đất hoặc giá đất phổ biến trên thị trường có biến động thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh điều chỉnh bảng giá đất cho phù hợp.

Trình tự xây dựng bảng giá đất được điều chỉnh trực tiếp bởi Khoản 1, Điều 12 Nghị định 44/2014/NĐ-CP và gồm các nội dung chính: i) xác định loại đất, vị trí đất theo xã đồng bằng, trung du, miền núi và theo loại đô thị trên địa bàn đơn vị hành chính cấp tỉnh; ii) điều tra, tổng hợp, phân tích thông tin giá đất thị trường; các yếu tố tự nhiên, kinh tế - xã hội, quản lý và sử dụng đất đai ảnh hưởng đến giá đất; iii) phân tích, đánh giá kết quả thực hiện bảng giá đất hiện hành; iv) xây dựng bảng giá đất và Tờ trình về việc ban hành bảng giá đất; xử lý giá đất trong bảng giá đất tại khu vực giáp ranh theo quy định; v) tổ chức lấy ý kiến về dự thảo bảng giá đất; vi) hoàn thiện dự thảo bảng giá đất trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; vii) thẩm định dự thảo bảng giá đất; viii) trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua bảng giá đất và ix) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định ban hành bảng giá đất.

Về giá đất cụ thể

Khác với khung giá đất và bảng giá đất, giá đất cụ thể tác động trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ quản lý và sử dụng đất. Giá đất cụ thể được sử dụng vào nhiều mục đích như: tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tính giá trị quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước... Đặc biệt giá đất cụ thể được sử dụng để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể với sự tham mưu của cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh và tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất. Việc xác định giá đất cụ thể phải dựa trên cơ sở điều tra, thu thập thông tin về thửa đất, giá đất thị trường và thông tin về giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai; áp dụng phương pháp định giá đất phù hợp. Căn cứ kết quả tư vấn xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định (Khoản 3, Điều 114 Luật Đất đai 2013).

Nhằm xác định chính xác, phù hợp giá đất cụ thể trên cơ sở giá đất phổ biến trên thị trường, điều kiện kinh tế - xã hội ở địa phương và bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách quy định, quyết định hệ số điều chỉnh giá đất để xác định giá đất cụ thể (còn gọi là hệ số K). Trách nhiệm tham mưu, xây dựng và trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành hệ số K thuộc về các sở: Sở Tài chính, Sở Tài nguyên và Môi trường và các sở, ngành có liên quan.

Về phương pháp định giá đất

Điều 112 Luật Đất đai năm 2013 đưa ra nguyên tắc xác định giá đất và giao cho Chính phủ quy định phương pháp định giá đất. Theo đó, việc định giá đất phải đảm bảo 4 nguyên tắc, trong đó có nguyên tắc “Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất”. Cụ thể hoá Luật Đất đai năm 2013, Nghị định số 44/2014/NĐ-CP đã xác định 5 phương pháp định giá đất, đó là phương pháp so sánh trực tiếp, phương pháp chiết trừ, phương pháp thu nhập, phương pháp thặng dư và phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất. Bên cạnh xác định các phương pháp định giá đất, Nghị định 44/2014/NĐ-CP cũng đặt ra yêu cầu về thông tin trong áp dụng phương pháp định giá đất (Điều 5). Cụ thể, các thông tin về giá đất giao dịch trên thị trường (nói chung) phải bảo đảm khách quan, trung thực; trường hợp tại khu vực định giá đất không đủ thông tin thì có thể thu thập thông tin tại khu vực lân cận với khu vực có thửa đất cần định giá. Khi áp dụng các phương pháp định giá đất phải ưu tiên lựa chọn các thông tin về giá thị trường tại khu vực định giá đất và tại thời điểm gần nhất với thời điểm định giá đất.

Bên cạnh đó, việc áp dụng các phương pháp định giá đất phải đáp ứng các điều kiện cụ thể đối với từng phương pháp. Chẳng hạn, phương pháp so sánh trực tiếp được áp dụng để định giá đất khi trên thị trường có các thửa đất so sánh đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất hay phương pháp thu nhập được áp dụng để định giá đối với thửa đất xác định được các khoản thu nhập, chi phí từ việc sử dụng đất.

Đánh giá thực trạng pháp luật về xác định giá đất

Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 và hệ thống văn bản hướng dẫn đã tạo ra một khuôn khổ pháp lý khá đầy đủ cho việc xác định giá đất, tạo cơ sở pháp lý cho việc tổ chức thực hiện. Xét về hình thức, một số vấn đề cốt lõi đã được đề cập, thể chế như việc định giá đất phải bảo đảm nguyên tắc phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường; giá đất do Nhà nước xác định gồm: khung giá đất, bảng giá đất và giá đất cụ thể; quy định các trường hợp được áp dụng giá đất trong bảng giá đất và các trường hợp phải xác định giá đất cụ thể theo thị trường để thực hiện và quy định cơ quan xây dựng giá đất, cơ quan thẩm định giá đất của nhà nước và tổ chức tư vấn xác định giá đất.

Về thực tiễn, “khung giá đất và bảng giá đất được xây dựng theo đúng quy định, có tính đến giá đất phổ biến trên thị trường. Đến nay đã có 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương triển khai xây dựng, ban hành và công bố công khai Bảng giá đúng thời gian, phù hợp với khung giá đất của Chính phủ quy định. Bên cạnh đó, công tác xác định giá đất cụ thể cũng đã được các tỉnh, thành phố quan tâm tổ chức thực hiện và cơ bản đáp ứng được yêu cầu; về cơ bản đã được thực hiện theo quy trình chặt chẽ (điều tra, khảo sát xác định giá đất, thông qua Hội đồng thẩm định giá đất, quyết định giá đất), kết quả xác định phù hợp với thực tiễn, góp phần bảo đảm quyền lợi của người có đất bị thu hồi, tăng thu cho ngân sách nhà nước”¹.

Tuy nhiên, về bản chất, điều chỉnh pháp luật về định giá đất còn nhiều bất cập và không ít lác hậu, nhất là việc định giá đất theo nguyên tắc thị trường. Điều này được Đảng, Nhà nước nhận thức được. Cụ thể, “giá đất được xác định thường thấp hơn nhiều so với giá đất

¹ Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2022). Báo cáo số 115/BC-BTNMT ngày 26 tháng 9 năm 2022 Đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai.

trên thị trường... Các phương pháp định giá, đấu giá quyền sử dụng đất còn bất cập, chưa phù hợp với thực tế... Quy trình định giá đất cụ thể, thẩm định giá đất chưa bảo đảm tính khách quan, yếu tố chuyên môn để quyết định giá đất theo cơ chế thị trường”¹. Hiện nay chúng ta có loại giá đất: khung giá đất do Chính phủ ban hành, Bảng giá đất của các địa phương và cả giá cụ thể đối với mỗi thửa đất cụ thể bị thu hồi. Khung giá đất rất khó sát với giá thị trường do nó chỉ xác định mức giá tối đa, tối thiểu và phụ thuộc vào các vùng, miền (như vùng đồng bằng, miền núi, trung du hoặc đô thị loại I, II, III, IV...) do đó rất khó có thể xác định sát với từng thửa đất, kịp thời so với sự thay đổi nhanh chóng của giá đất trên thị trường. Khung giá đất cũng ảnh hưởng đến Bảng giá đất, làm cho bảng giá đất cũng bị lạc hậu, không sát được giá thị trường bởi bảng giá đất không được thấp hoặc cao hơn 20% khung giá đất. Giá đất cụ thể cũng thường thấp hơn giá thị trường và là một trong những nguyên nhân gây ra tình trạng khiếu nại, khiếu kiện phức tạp và công tác thu hồi đất, giải phóng mặt bằng kéo dài. Đặc biệt, thời gian qua, đứng trước tình trạng giao dịch nhà đất “hai giá” (giá giao dịch thực tế và giá kê khai với các cơ quan nhà nước là khác nhau) chủ yếu để giảm nghĩa vụ tài chính nên đã bị cơ quan thuế trả hồ sơ, yêu cầu kê khai đúng giá giao dịch “thật”, giá thị trường. Mặc dù vậy, việc thực hiện yêu cầu này không được như kỳ vọng, còn nhiều lúng túng, mỗi nơi, mỗi thời điểm lại có một cách làm khác nhau bởi cả cơ quan chức năng cũng không có căn cứ nào để xác định giá trị thật, giá thị trường là như thế nào và bao nhiêu.

Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng trên là quy định về khung giá đất không theo kịp biến động giá đất trong thực tế, chưa điều chỉnh kịp thời, biên độ quá rộng; thẩm quyền định giá đất có những nội dung chưa phù hợp; thủ tục định giá đất chưa đảm bảo tính khoa học, hợp lý; chưa có quy định cụ thể, hợp lý về việc giải quyết địa tô chênh lệch. Bên cạnh đó, một số địa phương chưa thực sự quan tâm, tích cực trong việc tổ chức triển khai thực hiện các quy định của pháp luật về giá đất; việc bố trí kinh phí của một số địa phương chưa bảo đảm đáp ứng yêu cầu; thông tin về giá đất thị trường làm đầu vào để áp dụng các phương pháp định giá đất có độ tin cậy chưa cao, chưa có dữ liệu về giá đất thị trường để thuận lợi cho việc thực hiện xác định giá đất.

3. Đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về xác định giá đất

Thứ nhất, sửa đổi quy định về khung giá đất của Chính phủ. Chúng tôi có quan điểm về hai phương án:

Phương án thứ nhất: bỏ quy định về khung giá đất của Chính phủ, quy định bảng giá đất được xây dựng định kỳ hàng năm, được công bố công khai, thực hiện từ ngày 01 tháng 01 của năm và được áp dụng để tính tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, thuế, phí, lệ phí... Đề xuất này nhìn chung thống nhất với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Tuy nhiên, theo quan điểm của chúng tôi, điều này sẽ không mang lại hiệu quả rõ rệt như kỳ vọng nếu như các địa phương cũng không xác định đúng được giá đất theo giá thị trường (sẽ trình bày ở *Thứ hai*). Chúng ta thấy rằng, hiện nay có 3 loại giá đất: khung giá đất (áp dụng cho cả nước), bảng giá đất (áp dụng cho từng tỉnh/ thành) và giá đất cụ thể (áp dụng cho từng trường hợp, thửa đất cụ thể). Có thể hình dung đây là “3 cái lồng” quản lý giá đất, cái lồng nhỏ phụ thuộc vào cái lồng to. Nếu Dự thảo mới đề xuất bỏ khung giá đất (cái lồng to nhất), thì giá đất vẫn chịu sự “vây bọc” của 2 cái lồng nhỏ hơn. Tuy vậy, nếu triển khai theo hướng này cũng là một bước thay đổi, mở

¹ Bộ Tài nguyên và Môi trường (tłđđ)

đường cho việc sửa đổi, bổ sung quy định về các nguyên tắc định giá đất, bảng giá đất, giá đất cụ thể, tư vấn xác định giá đất theo quy định của pháp luật về đất đai hiện hành nhằm bảo đảm thị trường bất động sản được công khai, minh bạch; đẩy nhanh quá trình xác định, thẩm định, quyết định giá đất để tính thu các khoản nghĩa vụ tài chính về đất đai và bảo đảm giá đất phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường trong điều kiện bình thường, cân bằng lợi ích các bên và phát huy hiệu quả trong quản lý, sử dụng đất đai ở Việt Nam.

Khi bỏ khung giá đất, các địa phương sẽ phải tự xây dựng bảng giá đất cho mình. Vậy các địa phương sẽ dựa vào đâu để xây dựng bảng giá đất? Có thể họ sẽ dựa vào các hướng dẫn của trung ương, các phương pháp xác định giá đất mới, các dữ liệu về giá đất có được... Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng nếu không còn khung giá đất để các địa phương làm căn cứ, rất cần bản lĩnh, năng lực của các địa phương trong định giá đất; tiếp đến là phải bảo đảm sự cân đối, hài hoà (nhất định) giữa các địa phương; tránh tình trạng địa phương không dám quyết, hỏi xin ý kiến trung ương nhiều lần, làm mất đi tính chủ động, sáng tạo của địa phương.

Phương án thứ hai: giữ nguyên thẩm quyền của Chính phủ quy định khung giá đất nhưng có sự điều chỉnh theo hướng mới: i) dựa trên các phương pháp định giá đất mới, thông tin dữ liệu cập nhật... xác định khung giá đất sát với thị trường; ii) cho phép các địa phương được điều chỉnh bảng giá đất với biên độ rộng hơn, từ 20% như quy định hiện nay lên 50% hoặc thậm chí 100% với thời gian, thủ tục phù hợp và linh hoạt hơn.

Thứ hai, xác định giá đất sát nhất có thể so với giá phổ biến trên thị trường. Chúng tôi đồng tình với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) “Giá đất phổ biến trên thị trường trong điều kiện bình thường quy định tại Điểm c Khoản 1 Điều này được xác định bằng bình quân của các mức giá giao dịch thực tế của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng trên thị trường xuất hiện với tần suất nhiều nhất thông qua thống kê tại một khu vực và trong một khoảng thời gian nhất định, không chịu tác động của các yếu tố gây tăng hoặc giảm giá đột biến, giao dịch có quan hệ huyết thống hoặc có những ưu đãi khác” (Khoản 2, Điều 153). Thực chất, nguyên tắc xác định giá đất sát với giá thị trường đã được đề cập từ Luật Đất đai năm 2003, chỉ là Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013 chưa có phương pháp, công cụ để xác định giá thị trường hiệu quả mà thôi. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) như trên theo chúng tôi là hợp lý về mặt nguyên lý, nguyên tắc, tuy nhiên việc thực hiện trên thực tế có được hay không lại là một vấn đề khác. Khó khăn lớn nhất hiện nay là phải trả lời câu hỏi: có giá đất theo thị trường ổn định hay không? Nếu có thì làm thế nào để xác định chính xác giá đất theo thị trường? Để có thể xác định giá đất sát với thị trường có lẽ chúng ta cần phải quy định và triển khai đồng bộ nhiều giải pháp, trong đó có:

- Thay đổi phương pháp định giá đất. Mặc dù chúng ta đang sử dụng 4 phương pháp định giá đất mà các nước tiên tiến trên thế giới đang áp dụng nhưng trên thực tế thông tin đầu vào cho mỗi phương pháp là không đủ, không chính xác và việc áp dụng mỗi phương pháp lại phụ thuộc rất nhiều vào ý kiến, quan điểm chủ quan chủ người định giá. Vì vậy, việc thu thập dữ liệu giá đất đầy đủ, chính xác là khâu vô cùng cần thiết và quyết định đến thông tin đầu vào để xác định giá đất. Để thu thập được thông tin dữ liệu một cách chính xác, đầy đủ cần thiết phải triển khai nhiều hoạt động, trong đó có: i) khi nhà nước giao đất (thị trường giá sơ cấp) cần đấu giá, đấu thầu để có giá đất theo thị trường; ii) giá đất thứ cấp của thị trường khi giao dịch phải đảm bảo chính xác, người nào cung cấp không chính xác là vi phạm pháp luật (cần có chế tài mạnh đối với các trường hợp kê khai không trung thực giá trị thật khi giao

dịch). Phương pháp xác định giá đất thị trường trong điều kiện bình thường, giá phổ biến (phải có dữ liệu từng thửa đất qua các giao dịch): phải xây dựng được vùng giá trị, xây dựng bản đồ giá đất để thu được giá trị trung bình, tránh trường hợp lấy giá đất khi bị đầu cơ, thổi giá không bảo đảm tính minh bạch, khách quan.

- Hoàn thiện quy định về giao dịch bất động sản: doanh nghiệp, đơn vị kinh doanh bất động sản phải giao dịch qua sàn để có thông tin về giá công khai, chính xác, nếu sàn giao dịch vi phạm quy định về công bố, công khai giá giao dịch sẽ phải chịu chế tài nghiêm khắc; người dân có thể lựa chọn giao dịch qua sàn hoặc thông qua hợp đồng (nếu thông qua hợp đồng phải thông báo trung thực về giá giao dịch cho cơ quan quản lý đất đai, ví dụ Văn phòng đăng ký đất đai ở các tỉnh/thành phố). Kết nối, xử lý các thông tin này theo các phương pháp khoa học chúng ta sẽ có được một nguồn cơ sở dữ liệu giá đất theo thị trường có độ tin cậy, chính xác. Bên cạnh đó, cần sớm xây dựng thể chế về cơ sở dữ liệu số và hệ thống thông tin quốc gia về đất đai tập trung, thống nhất, đồng bộ, đa mục tiêu và kết nối liên thông để thu thập dữ liệu đất đai thống nhất, tập trung, đa mục đích và chia sẻ; người dân có thể được cung cấp thông tin giá đất và giám sát được giá đất.

- Pháp luật phải thu hẹp các trường hợp giao đất không qua đấu thầu, đấu giá để hạn chế việc xác định giá đất thấp, thất thoát ngân sách nhà nước và tham nhũng, đặc biệt là việc giao đất, cho thuê đất vì mục đích kinh tế. Bên cạnh đó, không lấy giá kê khai khi chuyển quyền sử dụng đất làm căn cứ tính thuế và thực hiện các nghĩa vụ tài chính; khi có bảng giá đất hàng năm ở các địa phương, sẽ lấy bảng giá đất làm căn cứ tính thuế và các nghĩa vụ tài chính.

- Xác định đúng, linh hoạt tinh thần pháp luật về giá đất theo thị trường: giá đất có thể không cần chính xác 100% so với giá thị trường và chính xác ở mọi thời điểm. Như chúng ta đã biết, nước ta hiện nay có khoảng 70 triệu thửa đất với điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, khả năng sinh lợi và giao dịch rất khác nhau. Việc cố gắng định giá chính xác từng thửa đất và ở mọi thời điểm khác nhau là bất khả thi và không quá cần thiết. Pháp luật cần hướng tới những giá trị vĩ mô hơn, lâu dài hơn và như quan điểm của GS.TS. Đặng Hùng Võ: “Ở các nước công nghiệp, người ta chỉ cần xác định được giá đất của Nhà nước bằng khoảng 70 - 80% giá đất thị trường là đủ mức cần thiết. Ta cũng nên theo cách thức thông lệ tốt như vậy mà làm”¹. Chúng tôi cũng đồng tình với quan điểm này, nếu pháp luật Việt Nam định giá đất bằng 70-80% so với giá thị trường cũng sẽ là một bước đột phá.

Thứ ba, xây dựng thửa đất chuẩn và vùng giá trị để tính giá đất. Như đã đề cập, với điều kiện có đến khoảng 70 triệu thửa đất, việc xác định giá đất cho từng thửa là không thể do các nguyên nhân khách quan và chủ quan. Do đó, việc xây dựng thửa đất chuẩn là hợp lý. Thửa đất chuẩn để tính giá đất có bản chất là thửa đất có các đặc tính về diện tích, hình thể, kích thước mang tính đại diện cho các thửa đất trong vùng giá trị, được Nhà nước lựa chọn làm thửa đất chuẩn để định giá cho các thửa đất khác trong vùng giá trị. Như vậy có thể có nhiều loại thửa đất chuẩn khác nhau. Thửa đất chuẩn chỉ có giá trị nếu các thửa đất nằm trong cùng một khu vực có giá trị sinh lời, sử dụng tương đương nhau. Vì vậy pháp luật cần bổ sung, xác định đúng về vùng giá trị. Vùng giá trị có thể được hiểu là khu vực không gian có các thửa đất liền kề nhau, có cùng mục đích sử dụng và có các yếu tố tương đồng về vị trí, khả năng sinh

¹ Minh Anh. (18/9/2022). *Nhà nước sẽ thu hồi chênh lệch địa tô từ chuyển đổi mục đích sử dụng đất*. <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/nha-nuoc-se-thu-hoi-chenh-lech-dia-to-tu-chuyen-doi-muc-dich-su-dung-dat-112945.html>.

lợi, điều kiện kết cấu hạ tầng và các yếu tố khác ảnh hưởng đến giá đất. Để xác định được thửa đất chuẩn và vùng giá trị cần có nhiều công cụ, phương pháp, trong đó các cơ quan nhà nước có thể tham khảo phương pháp lấy trung bình số lớn và hồi quy - tương quan để tính toán.

Thứ tư, hoàn thiện thẩm quyền xác định giá đất và tư vấn xác định giá đất. Cần thiết sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 theo hướng quy định mở rộng thành phần Hội đồng thẩm định giá đất, ngoài các cơ quan chuyên môn trực thuộc Ủy ban nhân dân cần có đại diện Hội đồng nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất, chuyên gia về giá đất để đảm bảo tính độc lập khách quan trong quá trình định giá. Về giá đất cụ thể, cần thiết quy định phân cấp thẩm quyền cho Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định giá đất cụ thể đối với trường hợp giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Đối với khu vực đã có bảng giá đất tới từng thửa đất theo vùng giá trị đất, giá thửa đất chuẩn thì việc định giá đất cụ thể được xác định theo bảng giá đất tại thời điểm định giá.

Đối với tổ chức tư vấn xác định giá đất, pháp luật cần quy định cụ thể, hợp lý: i) bắt buộc phải có tư vấn xác định giá đất trong khi xây dựng, điều chỉnh: khung giá đất (nếu giữ khung giá đất), bảng giá đất và giá đất cụ thể; ii) quy định chặt chẽ về điều kiện, yêu cầu, năng lực của tổ chức tư vấn xác định giá đất; iii) có cơ chế bảo đảm tư vấn xác định giá đất phải độc lập, khách quan, trung thực và tuân theo nguyên tắc, phương pháp định giá đất đã được quy định; iv) xác định đầy đủ trách nhiệm, nghĩa vụ (thậm chí là các điều cấm) và các quyền đối với tổ chức tư vấn xác định giá đất và các thành viên tham gia tư vấn xác định giá đất.

Thứ năm, hoàn thiện thủ tục xác định giá đất. Bổ sung trình tự xây dựng bảng giá đất, trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân trong xây dựng bảng giá đất; việc xây dựng bảng giá đất theo vùng giá trị, thửa đất chuẩn đối với khu vực có bản đồ địa chính số và cơ sở dữ liệu giá đất. Đặc biệt, pháp luật cần bảo đảm tính độc lập, khách quan của các chủ thể có thẩm quyền trong quá trình định giá đất và “quy định cụ thể về áp dụng phương pháp định giá đất trong quá trình xác định giá đất cụ thể, thống nhất kết quả tư vấn xác định giá đất cụ thể từ tổ chức tư vấn độc lập”¹.

Thứ sáu, nghiên cứu, xây dựng pháp luật điều chỉnh về địa tô chênh lệch nhằm bảo đảm sự công bằng, bình đẳng trong xã hội. Bản chất của quy định này là cơ chế tính nghĩa vụ tài chính đối với thửa đất (hoặc nhiều thửa đất) được hưởng lợi nhiều hơn bình thường nhưng không phải do những yếu tố từ bản thân cá nhân hay tổ chức sử dụng đất tạo ra mà là từ cơ chế, chính sách, quy hoạch, chuyển đổi mục đích sử dụng đất... Việc xây dựng thể chế về địa tô chênh lệch phải bắt đầu từ việc định nghĩa nó là gì, căn cứ xác định, thẩm quyền xác định, thủ tục xác định và nghĩa vụ tài chính cụ thể.

4. Kết luận

Việc hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung, pháp luật về giá đất theo nguyên tắc thị trường nói riêng nếu đạt được chắc chắn sẽ tạo ra sự đột phá trong thời gian tới. Việc sửa đổi

¹ Châu Hoàng Thân. (31/8/2020). Hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình xác định giá đất cụ thể. <http://www.lapphap.vn/Pages/TinTuc/210565/Hoan-thien-quy-dinh-cua-phap-luat-ve-quy-trinh-xac-dinh-gia-dat-cu-the.html>

các quy định của pháp luật không chỉ giúp cho các cơ quan trung ương quản lý tốt hơn ở tầm vĩ mô mà sẽ giúp cho các địa phương chủ động trong việc ban hành bảng giá đất, khắc phục được các vướng mắc trong thực tế triển khai, đảm bảo việc định giá công khai, minh bạch, sát với giá thị trường, đẩy nhanh quá trình xác định, phê duyệt giá đất cụ thể; hạn chế việc khiếu nại liên quan đến giá đất. Mặc dù cần thiết, song việc xây dựng, hoàn thiện thể chế pháp lý về giá đất theo cơ chế thị trường là công việc rất khó khăn, phức tạp nên cũng cần nghiên cứu thận trọng, đánh giá kỹ lưỡng, khách quan và nghiêm túc tiếp thu ý kiến của đông đảo quần chúng Nhân dân; trong trường hợp cần thiết có thể triển khai từng bước, có lộ trình, vừa triển khai vừa đánh giá, rút kinh nghiệm từ thực tiễn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Minh Anh. (18/9/2022). *Nhà nước sẽ thu hồi chênh lệch địa tô từ chuyển đổi mục đích sử dụng đất*. <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/nha-nuoc-se-thu-hoi-chenh-lech-dia-to-tu-chuyen-doi-muc-dich-su-dung-dat-112945.html>
- Ban chấp hành Trung ương Đảng. (2022). *Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”*
- Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2022). *Báo cáo số 87/BC-BTNMT ngày 03 tháng 8 năm 2022 Đánh giá tác động chính sách của dự án Luật Đất đai (sửa đổi)*
- Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2022). *Báo cáo số 115/BC-BTNMT ngày 26 tháng 9 năm 2022 Đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*
- Chính phủ. (2014). *Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất*
- Chính phủ. (2022). *Tờ trình số 350/TTr-CP ngày 27/9/2022 trình Quốc hội dự án Luật Đất đai (sửa đổi)*
- Quốc hội. (1993). *Luật Đất đai năm 1993*
- Quốc hội. (2003). *Luật Đất đai năm 2003*
- Quốc hội. (2013). *Luật Đất đai năm 2013*
- Quốc hội. (2022). *Dự thảo Luật Đất đai*
- Châu Hoàng Thân. (31/8/2020). *Hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình xác định giá đất cụ thể*. <http://www.lappphap.vn/Pages/TinTuc/210565/Hoan-thien-quy-dinh-cua-phap-luat-ve-quy-trinh-xac-dinh-gia-dat-cu-the.html>

THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA - CÔNG CỘNG THEO ĐIỀU 62 LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013 – NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN NGHIÊN CỨU

ThS. Trần Kiều Trang

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động - Xã hội

Email: trankieustrang78@yahoo.com

Tóm tắt: Đất đai là lĩnh vực quan trọng trong đời sống kinh tế - xã hội của người dân nói riêng và cả quốc gia nói chung. Đến nay, Luật Đất đai năm 2013 đã tồn tại được 10 năm, góp phần điều chỉnh hài hòa mối quan hệ giữa người sử dụng đất và Nhà nước trong việc quản lý đất đai. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển của nền kinh tế, tốc độ đô thị hóa nhanh như vũ bão và sự thay đổi của nhiều phương thức sản xuất, kinh doanh thì hiện nay vấn đề thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 thực sự đang là vấn đề nóng được đưa ra tại Dự thảo Luật Đất đai lần này. Bài viết này đóng góp một tiếng nói, nhằm phân tích, đánh giá và đưa ra những giải pháp thiết thực hơn cho việc sửa đổi Điều 62 Luật Đất đai mới để giảm thiểu những mâu thuẫn, tranh chấp, khiếu nại trong lĩnh vực đất đai mà mục đích cuối cùng là xây dựng một chính sách, cơ chế quản lý đất đai minh bạch, hiệu quả, trên cơ sở cân bằng và tôn trọng mọi lợi ích của các bên trong mối quan hệ thiết yếu này.

Từ khóa: đất đai, thu hồi đất, phát triển kinh tế - xã hội, lợi ích quốc gia, công cộng, mâu thuẫn, tranh chấp, khiếu kiện, cơ sở cân bằng, tôn trọng lợi ích.

1. Sự cần thiết của việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo Điều 62 Luật Đất đai năm 2013

Đất đai là tài sản có giá trị đối với mọi quốc gia và tổ chức, cá nhân. Ở các nước trên thế giới, việc quy định quyền sở hữu đất là khác nhau. Ở Mỹ, người dân có quyền sở hữu đất đai và cũng có quỹ đất thuộc về chính phủ Mỹ, tức là có hai loại đất, một loại thuộc về quyền sở hữu tuyệt đối của người dân (bao gồm tất cả quyền chiếm hữu, sử dụng và quyền định đoạt), một loại thuộc quyền sở hữu tuyệt đối của Chính phủ. Vì thế, ở Mỹ, khi người dân muốn mua đất và nhà, họ dễ dàng xác định được mảnh đất đó thuộc quyền sở hữu của ai thông qua một hãng bảo hiểm. Khi hãng bảo hiểm đó chấp nhận cung cấp dịch vụ bảo hiểm quyền sở hữu mảnh đất đó, họ sẽ điều tra mảnh đất đang thuộc quyền sở hữu của ai và lịch sử trước đó, có bị thế chấp không, có đang nợ thuế Chính phủ không. Ở Thái Lan, chế độ sở hữu đất đai chia đất thành hai loại chính: Đất thuộc quyền sở hữu tư và đất thuộc sở hữu công. Đất của nhà nước hoặc đất công nằm dưới sự kiểm soát của Chính phủ và cũng có thể được cấp chủ quyền. Quyền sở hữu tư nhân với đất đai được áp dụng ở cả nông thôn và thành thị; chủ sở hữu trong loại hình này được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu. Trong chế độ sở hữu tư nhân có hai loại: quyền sở hữu đầy đủ và quyền chiếm hữu đối với đất đai, được công nhận với cả cá nhân và tổ chức. “Trung Quốc hiện nay ghi nhận hai chế độ sở hữu đất đai gồm sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể. Trên tinh thần của Hiến pháp, Luật Đất đai năm 1986 của Trung Quốc diễn giải rõ hơn hai chế độ sở hữu đất đai là “sở hữu bởi toàn dân” và “sở hữu tập thể bởi những người lao động”, trong đó “sở hữu toàn dân” có nghĩa là quyền sở hữu được thực hiện bởi Hội đồng Nhà nước (State Council) và nhân danh nhà nước. Trung Quốc không thừa nhận quyền sở hữu tư nhân về đất đai và cách duy nhất để chuyển quyền sở hữu đất đai

là thông qua việc nhà nước trưng dụng đất đai thuộc sở hữu tập thể. Quyền tài sản đối với đất đai thuộc sở hữu nhà nước được xác định tương đối rõ hơn, theo đó có thể được chuyển nhượng, trao đổi và thế chấp”¹.

Ở Việt Nam hiện nay, luật pháp nước ta chỉ thừa nhận hình thức sở hữu duy nhất đối với đất đai đó là sở hữu toàn dân. Điều 53 Hiến pháp năm 2013 quy định: Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

Tại Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 quy định: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

Như vậy, so với các quốc gia trên thế giới, Việt Nam gần như là quốc gia duy nhất, cùng với CHDCND Lào quy định đất đai chỉ thuộc sở hữu toàn dân. Việc quy định một hình thức sở hữu duy nhất này tồn tại từ khi Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa ra đời và thống nhất qua tất cả các bản Hiến pháp.

Chính hình thức sở hữu duy nhất đó dẫn đến việc quy định chủ sở hữu duy nhất về đất đai ở Việt Nam sẽ chỉ là Nhà nước - đại diện cho chủ sở hữu toàn dân (khác với các quốc gia khác sẽ có nhiều hình thức sở hữu về đất). Điều đó dẫn đến các quy định về việc thu hồi đất ở Việt Nam sẽ có nhiều điểm đặc biệt, không giống với bất kỳ quốc gia nào trên thế giới. Theo khái niệm của Luật Dân sự Việt Nam, quyền sở hữu bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt. Như vậy, Nhà nước Việt Nam là chủ thể duy nhất có đầy đủ 3 quyền năng để hoàn thiện quyền sở hữu đối với đất đai; người dân sẽ chỉ có quyền sử dụng đất và trong các trường hợp, việc thu hồi đất được định nghĩa: “Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai”².

Trong phạm vi bài nghiên cứu này, chúng ta chỉ xem xét đến quy định về việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mà không đề cập đến các trường hợp thu hồi khác khi người sử dụng đất vi phạm quy định của pháp luật đất đai.

Khoản 3 Điều 54 Hiến pháp năm 2013 xác định: “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật”.

Từ quy định đó của Hiến pháp đã được cụ thể hóa tại Điều 62 Luật Đất đai năm 2013: Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trong 3 trường hợp sau đây:

1. Thực hiện các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư mà phải thu hồi đất;

¹ Vũ Công Giao, Nguyễn Anh Đức (2022), *Chế độ sở hữu đất đai ở một số nước và ở Việt Nam*, <https://tainguyenvamoitruong.vn/che-do-so-huu-dat-dai-o-mot-so-nuoc-va-o-Viet-Nam-cid13998.html>

² Điều 62 Luật Đất đai năm 2013

2. Thực hiện các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất

3. Thực hiện các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất.

So với Luật Đất đai năm 2003 thì phạm vi thu hồi đất trong Luật Đất đai năm 2013 đã được thu hẹp hơn, Luật đã chỉ rõ 3 trường hợp được thu hồi đất, đó là các dự án quan trọng do Quốc hội quyết định, các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận. Xét dưới góc độ pháp luật, đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng Nhà nước đã giao cho người dân sử dụng ổn định, lâu dài, thậm chí là truyền từ đời này qua đời khác. Việc ổn định sinh sống trên những mảnh đất lâu đời có giá trị rất lớn cả về mặt vật chất lẫn tinh thần, các giá trị truyền thống, văn hóa của nhân dân. Vì vậy, việc thu hồi đất chỉ được diễn ra trong những trường hợp nhất định theo quy định của pháp luật, với các căn cứ pháp lý rõ ràng và vì những mục đích của quốc gia, công cộng. Với một đất nước nói chung và mỗi công dân nói riêng thì việc lợi ích quốc gia và lợi ích công cộng phải được đặt lên hàng đầu vì nó liên quan mật thiết đến vấn đề phát triển của đất nước. Vì vậy, chế định thu hồi đất luôn có trong Luật Đất đai và là một chế định quan trọng, tuy nhiên, việc thu hồi đất không thể diễn ra một cách tùy tiện, bất chấp mà nó phải được quy định trong luật rõ ràng với các trường hợp cụ thể. Thực tế, 10 năm qua, Luật Đất đai năm 2013 đã có hiệu lực tốt khi xây dựng được một hành lang pháp lý quan trọng để làm căn cứ cho việc quản lý, thu hồi đất trên toàn quốc và từng địa phương.

Ngày nay, với tốc độ đô thị hóa nhanh chóng thì sự phát triển, mở rộng của các vùng miền diễn ra là tất yếu. Khi hình thành các dự án phục vụ cho lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thì quỹ đất là vấn đề đầu tiên mà các dự án phải đảm bảo. Nhờ có Điều 62 của Luật Đất đai mà việc thu hồi đất cho những dự án quan trọng, cần thiết được triển khai nhanh chóng, hợp lý, phát triển được nhiều khu vực trong cả nước. Những tuyến đường cao tốc nối liền huyết mạch giữa các vùng, các khu đô thị vệ tinh, các khu công nghiệp quan trọng được xây dựng, các thành phố vệ tinh, các khu dịch vụ công cộng đều được hình thành sau khi Nhà nước có chính sách thu hồi đất và đền bù cho người dân đúng pháp luật, hợp tình hợp lý.

Tóm lại, việc thu hồi đất đúng mục đích, đúng quy định để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, tạo động lực cơ sở vật chất cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước là rất cần thiết vì những lý do cơ bản sau:

Thứ nhất, ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà đại diện chủ sở hữu duy nhất chính là Nhà nước. Nhà nước có quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt số phận của đất bằng việc thông qua các chính sách quản lý, quy hoạch, cho phép, chuyển đổi, thu hồi đất. Thế nên, việc thu hồi đất chỉ là một phạm trù, một hoạt động của Nhà nước khi thực hiện các chính sách về đất vì mục đích quốc gia và công cộng.

Thứ hai, việc phát triển các vùng, miền, xây dựng các khu kinh tế thật sự quan trọng trong công cuộc đổi mới và phát triển đất nước. Thu hồi đất không phải làm cho nền kinh tế của vùng đất đó cạn kiệt mà ngược lại, nó làm tăng thêm giá trị của đất, của những vùng vệ tinh xung quanh. Bản thân Nhà nước và cả người dân đều có lợi ích khi việc thu hồi được diễn ra đúng pháp luật, đúng quy trình và việc đền bù thỏa đáng.

Chính sách thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng có rất nhiều ý nghĩa với cả 3 bên trong mối quan hệ này.

Với Nhà nước, khi thu hồi đất đúng chính sách sẽ làm tăng hiệu quả tối đa việc sử dụng từng loại đất. Hơn nữa, Nhà nước đã tạo điều kiện cho nhà đầu tư thực hiện các dự án trọng điểm mà Nhà nước không phải bỏ ra một khoản kinh phí lớn khi đã có nhà đầu tư gánh vác trọng trách này. Việc thu hồi đất để xây dựng thành các dự án còn giúp Nhà nước có được nguồn thu từ tiền giao đất, cho thuê đất và các khoản thuế.

Với các nhà đầu tư, khi Nhà nước tiến hành thu hồi đất và giao lại cho các nhà đầu tư thì họ có tiềm lực và khả năng to lớn hơn để thực hiện các hoạt động của mình. Trên thực tế, nhà đầu tư nào có trong tay đất đai, nhà xưởng, tiền, nhân lực càng tốt thì dự án càng phát triển và thành công.

Với người dân có đất thu hồi, khi Nhà nước thu hồi đúng quy định pháp luật, đền bù thỏa đáng thì rất nhiều gia đình có cuộc sống đổi đời, có lợi ích tốt hơn từ các dự án. Họ được dịch chuyển chỗ ở, xây dựng ổn định nhà cửa, có số vốn trong tay, có công ăn việc làm, môi trường sống tốt hơn.

Căn cứ từ quy định về vấn đề thu hồi đất theo Điều 62 Luật Đất đai năm 2013, vấn đề thẩm quyền thu hồi đất chỉ rõ tại Điều 66 Luật Đất đai sẽ thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định (khi thu hồi đất đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, thu hồi đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn); thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định (khi thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư; thu hồi đất ở của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được sở hữu nhà ở tại Việt Nam). Có thể thấy, mặc dù đơn vị hành chính ở địa phương có 3 cấp, gồm Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp xã nhưng Luật quy định chỉ có Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện mới có thẩm quyền thu hồi đất. Điều đó chứng tỏ tầm quan trọng của việc thu hồi đất phải được giao cho cấp chính quyền cơ sở từ cấp huyện trở lên để có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ.

Như vậy, xét về mặt vĩ mô thì Luật Đất đai năm 2013 nói chung và Điều 62 Luật Đất đai đã có nhiều dấu ấn cần được ghi nhận. Tuy nhiên, xét về mặt thực tiễn qua 10 năm qua thì đã đến lúc cần xem xét lại Điều 62 để nhìn ra được những vướng mắc trong quá trình thực hiện việc thu hồi đất và có những giải pháp cần thiết cho Dự thảo sửa đổi Luật Đất đai sắp diễn ra lần này.

2. Thực trạng vướng mắc theo quy định tại Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 về vấn đề thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Trên thế giới, việc thu hồi đất vẫn được diễn ra ở nhiều quốc gia, tuy nhiên chính sách của từng quốc gia sẽ khác nhau vì mục tiêu và lợi ích khác nhau. Luật Cơ bản của Đức quy định: “Chỉ được phép thu hồi đất vì lợi ích của người dân” vì họ cho rằng lợi ích của người dân là lớn nhất, kể cả việc thu hồi để làm các công trình công cộng cũng là xuất phát từ lợi ích của người dân. Trên thực tế, ở Đức rất hiếm có khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến chính sách thu hồi đất đai vì nó đảm bảo được lợi ích gần như tuyệt đối của người dân. Ở Mỹ, việc thu hồi đất cũng diễn ra rất “êm đẹp” nhờ nguyên tắc “đền bù tương xứng” và những quy trình chặt chẽ, tránh được nhiều tình trạng tranh chấp, khiếu kiện nhờ quy định luật rõ ràng, tòa dễ xử. Nếu phải ra tòa để xử thì Nhà nước Mỹ phải chi trả toàn bộ chi phí cho tòa án, luật sư, phí thu thập tài liệu, nhân chứng, phí giám định bất động sản và công dân hoàn toàn không phải chịu bất cứ loại phí nào.

Từ thực tế việc thu hồi đất ở các quốc gia, chúng ta có thể xem xét thực trạng đang còn vướng mắc của việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam theo Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 dựa trên các khía cạnh sau:

Khoản 3, Điều 54, Hiến pháp năm 2013 nêu rõ: “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật”. Tuy nhiên, Luật Đất đai 2013 không định nghĩa hay giải thích lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng được hiểu là như thế nào. Thay vào đó là liệt kê các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng tại Điều 62.

Với quy định như vậy, thực tế những năm thi hành Luật Đất đai, nhiều trường hợp thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội mang bản chất vì lợi ích quốc gia, công cộng nhưng lại không được quy định trong luật (như các dự án đầu tư theo hình thức BT, BOT), khi triển khai công tác thu hồi đất gặp nhiều khó khăn về pháp lý, khó khăn vì sự thiếu hợp tác của người dân cũng như tạo kẽ hở tạo điều kiện cho một số đối tượng trục lợi, tham nhũng dẫn đến thất thoát ngân sách.

Đồng thời, ngược lại, nhiều dự án kinh tế mang bản chất lợi ích của nhà đầu tư nhưng lại được gắn mác lợi ích quốc gia, công cộng nên áp giá đền bù thấp, mang tính áp đặt, mệnh lệnh hành chính trong thu hồi đất. Đây là sự khởi đầu cho những khiếu kiện dai dẳng của người dân bị thu hồi đất trong 10 năm qua.

Thế nên, ngoài việc cần phải làm rõ các khái niệm thế nào là phát triển kinh tế - xã hội, thế nào là lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng để từ đó áp dụng cơ chế thu hồi, bồi thường khác nhau, việc sửa đổi Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 cần có sự đổi mới căn bản về cơ chế chuyển dịch đất đai để phục vụ cho lợi ích theo cơ chế thị trường, trong đó có vấn đề quan trọng nhất là giá đất của Nhà nước bồi thường cho người sử dụng đất.

Như vậy, quy định của Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 đang có một số vướng mắc sau:

Không giải thích rõ thuật ngữ “lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng”.

Thiếu quy định cho các dự án nước ngoài như dự án BT, BTO, BOT.

Nhiều dự án kinh tế được gắn mác lợi ích quốc gia để hưởng lợi việc đền bù giá thấp cho người dân, không công bằng cho những người bị thu hồi đất.

Vấn đề giá đất chưa minh bạch, rõ ràng, giá đất của Nhà nước và giá đất trên thị trường đang chênh nhau quá lớn.

Cụ thể và chi tiết có thể thấy, vướng mắc đang được đặt ra với các đối tượng sau:

Xét từ góc độ của nhà đầu tư:

Đất đai là tài sản quan trọng bậc nhất của các nhà đầu tư, giúp họ có vị trí địa lý, mặt bằng thuận lợi, thích hợp để phát triển các dự án trọng điểm. Bất cứ nhà đầu tư nào cũng muốn mình sở hữu các mặt bằng tốt nhất bằng việc được Nhà nước hỗ trợ, giao cho các vùng đất được thu hồi để hoạt động thuận tiện.

Tuy nhiên, việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trên thực tế đã gặp rất nhiều vướng mắc cho những nhà đầu tư ở các khía cạnh sau:

Nhà đầu tư không thỏa thuận được với dân về cơ chế, chính sách đền bù. Trên thực tế, có nhiều nhà đầu tư đã bị thất bại khi đã chi trả hàng trăm tỉ đồng để đền bù cho các hộ dân nhưng vẫn bị một số hoặc thậm chí chỉ một vài hộ dân không đồng ý đền bù với bất cứ mức giá nào. Điều này gây khó khăn thật sự cho nhà đầu tư khi hiện nay chưa có quy chế rõ ràng về cơ chế phối hợp giữa thỏa thuận bồi thường và hành chính thu hồi.

Ở một số dự án, người dân có mối quan hệ tốt với chính quyền, bắt tay với chính quyền để chèn ép nhà đầu tư không thể thu hồi đất ở những vị trí trọng yếu của dự án và yêu cầu bồi thường với một mức giá cao đến không tưởng, tạo ra một tiền lệ xấu. Khi có những hộ gia đình đòi được mức bồi thường cao đến mức vô lý như vậy thì các hộ dân khác biết thông tin lại khiếu kiện, đòi hỏi phải thỏa thuận lại khiến cho cơ chế đàm phán gần như không có lối thoát. Các nhà đầu tư đứng trước nguy cơ thất bại và mất rất nhiều tiền cho những dự án không được sự đồng thuận của người dân và chính quyền như thế này.

Mức giá đất trên thị trường và mức giá bồi thường của Nhà nước khi thu hồi đất có sự chênh lệch quá cao khiến cho người dân không “mặn mà” khi quỹ đất của gia đình rơi vào tầm ngắm của dự án. Bản thân Nhà nước lại không thể tự ý xác định mức bồi thường vượt khung linh hoạt như các doanh nghiệp tư nhân và các cá nhân với nhau. Ví dụ như khung giá đất của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội quy định năm 2021 với một số tuyến phố như Hàng Ngang, Hàng Đào là 188 triệu/1m² nhưng trên thực tế giá chuyển nhượng theo thị trường đã lên đến 1,2 tỷ đồng/1m². Vậy nếu có chính sách thu hồi đất của Nhà nước, người dân sẽ cảm thấy rất bị thiệt thòi bởi sự chênh lệch là quá lớn nếu như họ chuyển nhượng cũng mặt bằng đó cho một cá nhân hoặc các doanh nghiệp tư nhân khác. Đó chính là một khó khăn lớn cho các nhà đầu tư hiện nay khi không thể thỏa thuận, đàm phán được với người dân.

Xét từ góc độ của người dân:

Vấn đề thu hồi đất theo quy định tại Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 cần được nhìn nhận dưới nhiều góc độ bởi mỗi bên đều có những vướng mắc riêng, không dễ giải quyết. Nếu như nhà đầu tư cho rằng quy định ở Điều 62 là quá hẹp, cần nói lỏng ra thì người dân lại có ý kiến cần chặt chẽ và thu hẹp vấn đề vì hiện nay quy định quá rộng, dẫn đến có nhiều kẽ hở để lách luật. Một số vướng mắc được phía người dân xác định như sau:

Cụm từ “thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” ở Điều 62 Luật Đất đai là một thuật ngữ rất chung chung, dẫn đến việc có nhiều chính sách, dự án đã lách luật, lợi dụng từ ngữ chưa chi tiết để biến tướng cho việc thu hồi đất, xây dựng những công trình hoàn toàn không vì lợi ích quốc gia, công cộng nếu hiểu theo nghĩa đúng đắn. Một số khu đô thị gần mức sinh thái nhưng trên thực tế diện tích không đủ quy định vẫn cố gắng xây dựng những sân golf hay dự án du lịch để hợp thức hóa cho mục đích “vì lợi ích công cộng, quốc gia”.

Cụm từ “thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” hiện nay chưa có nội hàm để hiểu chính xác. “Đã gọi là dự án xã hội hoặc kinh tế - xã hội kết hợp thì thường sẽ thấy được mục đích vì lợi ích công cộng ...chỉ cần tách ra nhóm dự án vì mục đích thuần túy kinh tế. Viết thêm về xã hội vào làm rối vấn đề”.¹ hay “Sử dụng đất vì mục đích an ninh, quốc phòng có định nghĩa; sử dụng đất vì lợi ích công cộng cũng có định nghĩa. Nhưng không có định nghĩa nào là sử dụng đất vì lợi ích quốc gia. Nếu không đưa ra định

¹ Theo phát biểu của GS. TSKH. Đặng Hùng Võ - nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường

nghĩa mà chỉ quy định trường hợp nào được thu hồi đất vì lợi ích quốc gia thì sẽ dẫn tới mâu thuẫn pháp luật”¹.

Thực tế thì Nhà nước cũng rất hạn chế việc thu hồi đất vì lợi ích quốc gia bởi đất đai đã giao cho người dân sử dụng ổn định, lâu dài và các kế hoạch sử dụng đất tính đến nay cũng cơ bản đã có sự định hình rõ nét. Tuy nhiên, xã hội vẫn phát triển rất nhanh nên sẽ có các dự án bắt buộc phải thu hồi đất thì trong trường hợp này phải làm rõ được đúng tính chất của những chính sách thực sự được thu hồi để phục vụ cho lợi ích quốc gia. Theo Báo cáo của Chính phủ trong giai đoạn từ năm 2016 đến năm 2021, trong lĩnh vực hành chính, đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh chủ yếu liên quan đến lĩnh vực đất đai và việc thu hồi đất, thực hiện bồi thường, tái định cư, giải phóng mặt bằng (chiếm 69,5% tổng số các vụ việc hành chính). Các khiếu nại, khiếu kiện về việc thu hồi đất tập trung ở một số thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh. Một số vụ án điển hình, gây ra nhiều hệ lụy đau lòng như vụ án Đoàn Văn Vươn ở Tiên Lãng, vụ Đồng Tâm ở Hà Nội.

Khi quy định của pháp luật chưa rõ ràng và sự thực thi của chính quyền địa phương còn nhiều vấn đề chưa minh bạch, khiến người dân chưa an tâm, tin tưởng thì việc thu hồi đất vẫn là một câu chuyện dài chưa có hồi kết.

Giá bồi thường là một trong những vấn đề nổi cộm nhất trong vấn đề thu hồi đất. Bao đời nay, trên thị trường Việt Nam vẫn tồn tại 2 giá đất ở 2 kênh khác nhau: giá của Nhà nước niêm yết và giá thị trường. Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu quản lý, tuy nhiên chính sách giao đất cho người dân dựa trên cơ sở ổn định, lâu dài và người dân đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Chính vì vậy, khi thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, thì lợi ích của cả 3 bên đều cần được hài hòa: Nhà nước, chủ đầu tư và người dân bị thu hồi đất. Sự chênh lệch trong vấn đề giá khi thu hồi đất của Nhà nước và giá thỏa thuận của các doanh nghiệp khác là một sự mắc kẹt thật sự trong chính sách đất đai hiện nay.

3. Các khuyến nghị cần thiết cho việc sửa đổi, bổ sung Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 về việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng trên thực tế người dân có quyền sử dụng ổn định, lâu dài, thậm chí là truyền từ đời này qua đời khác. Chính vì vậy, chính sách thu hồi đất là một chính sách “nhạy cảm” dễ bị đụng chạm nhiều vấn đề từ chính trị, đến kinh tế và tác động toàn xã hội. Nếu chính sách chưa ổn, việc thực thi còn bất cập sẽ dẫn đến nhiều hệ lụy không lường trong việc tranh chấp, khiếu kiện và cả những vi phạm pháp luật nghiêm trọng.

Trong các cuộc họp cho Dự thảo Luật Đất đai vừa qua, vấn đề thu hồi đất theo Điều 62 được đưa ra “mở xẻ” xem xét với tần suất lớn, chứng tỏ tầm quan trọng và sức nóng của nó đối với tất cả các chủ thể. Đằng sau câu chuyện thu hồi đất là vấn đề hài hòa lợi ích của các bên, vấn đề giá cả, ổn định chỗ ở, việc làm, phát triển kinh tế, xã hội cho các vùng, miền.

Các khuyến nghị được đặt ra nhằm xây dựng một Điều luật đạt được hiệu quả tốt nhất bao gồm:

Thứ nhất, cần làm rõ nội hàm của khái niệm “lợi ích quốc gia” trong Điều 62. Lợi ích quốc gia là những lợi ích gì? Việc xác định phạm vi của khái niệm “lợi ích quốc gia” rất quan trọng trong việc tránh những trường hợp lợi dụng điều luật chưa rõ ràng để biến tướng các dự

¹ GS.TSKH Đặng Hùng Võ - nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường

án không đạt yêu cầu, không vì lợi ích lớn, sẽ dẫn đến việc mâu thuẫn pháp luật trong việc hiểu sai và thực hiện sai. Các dự án đơn thuần về kinh tế sẽ không thể lợi dụng sự mập mờ của việc hiểu khái niệm “lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng” để bồi thường giá rẻ cho các hộ dân.

Thứ hai, cần tách cụm từ “phát triển kinh tế” ra khỏi cụm từ “xã hội”. Việc để hai cụm từ này đi liền nhau rất khó minh bạch hóa vấn đề. Cần tách ra đối với những dự án phát triển kinh tế thuần túy để việc bồi thường khi thu hồi đất đúng quy định pháp luật, đảm bảo sự công bằng cho người dân.

Thứ ba, bổ sung vào Điều 62 quy định cụ thể về thu hồi đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để tạo quỹ đất; trong đó quy định về:

Các trường hợp thu hồi đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để khai thác quỹ đất (trong đó bao gồm các trường hợp: (i) Thu hồi đất của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp và doanh nghiệp nhà nước trong trường hợp rà soát, sắp xếp đất đai, đặc biệt là tại các vị trí có lợi thế và khả năng sinh lợi cao; (ii) Thu hồi đất theo phương án di dời các cơ sở sản xuất, kinh doanh, các trụ sở cơ quan ra khỏi đô thị...

Cần quy định rõ cơ chế, chế tài để đảm bảo khai thác hiệu quả quỹ đất phục vụ các công trình kết cấu hạ tầng theo quy hoạch.

Thứ tư, quy định cho phép các trường hợp thuộc diện thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng mà thực hiện giao đất, cho thuê đất không thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng, nếu có nhu cầu thì được thực hiện theo cơ chế tự thỏa thuận với người sử dụng đất.

Thứ năm, vấn đề lợi ích của tất cả các bên cần được hài hòa. Trong bất cứ mối quan hệ nào, lợi ích mà các bên nhận được đều phải “win - win” (cùng thắng). Trong vấn đề thu hồi đất theo Điều 62, cả 3 chủ thể là Nhà nước, nhà đầu tư và người có đất bị thu hồi đều phải được đặt vị trí ngang nhau và phải dung hòa mọi lợi ích. Nhà nước phải thực hiện được các chính sách kinh tế - xã hội phát triển. Nhà đầu tư bỏ tiền và công sức phải thu được lợi nhuận. Người dân bị thu hồi đất phải được đền bù hợp lý, thỏa đáng, ổn định nơi ở và phát triển tốt.

Thứ sáu, cần có những quy định cụ thể và hợp lý về giá bồi thường khi thu hồi đất. Phải rút ngắn được khoảng cách giá của Nhà nước và giá của thị trường. Đây là một vấn đề khó khi ở Việt Nam luôn tồn tại 2 kênh giá song song tồn tại. Câu chuyện lợi ích lại được đặt ra khi người dân cảm thấy quá bị thiệt thòi khi ở trong trường hợp có đất bị thu hồi. Vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, người dân sẵn sàng để Nhà nước thu hồi nhằm các mục đích lớn, tuy nhiên không phải vì thế mà những lợi ích chính đáng của người dân bị bỏ qua hoặc được bồi thường với một giá trị quá thấp. Cần có một cơ chế về giá minh bạch, sát với thị trường và đảm bảo quyền lợi cho người dân.

Thứ bảy, cần xử lý thật nghiêm khắc những hành vi vi phạm pháp luật về đất đai, không có vùng cấm cho bất cứ tổ chức, cá nhân nào vi phạm trong vấn đề thu hồi đất, nghiêm cấm mọi hành vi tham nhũng, trục lợi gây thất thoát, lãng phí cho Nhà nước, trả lại niềm tin cho nhân dân vào cơ quan công quyền. Cần sửa đổi, bổ sung quy định cơ chế thu hồi đất do vi phạm, đặc biệt là vi phạm về tiến độ sử dụng đất theo hướng đơn giản và dễ tổ chức thực hiện hơn trên thực tế, sử dụng biện pháp kinh tế (đánh thuế, phạt tiền nặng) thay cho biện pháp hành chính thu hồi đất và không bồi thường, hỗ trợ về đất và tài sản. Tiếp tục bổ sung quy

định về cơ chế xử lý đối với trường hợp nhà đầu tư không thỏa thuận được với chủ sử dụng đất để nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn quyền sử dụng đất để thực hiện dự án sản xuất, kinh doanh.

Kết luận

Điều 62 Luật Đất đai vẫn luôn là một chế định quan trọng trong Luật Đất đai năm 2013 và trong Dự thảo Luật Đất đai mới. Các vấn đề vướng mắc đã được nhìn thấy trong suốt 10 năm qua và cũng đã có nhiều sự cải tiến để cố gắng tiếp cận vấn đề một cách đúng đắn hơn. Tuy nhiên, khi Điều 62 vẫn còn tồn tại thì các vướng mắc cũng chưa thể giải quyết triệt để vì bị những giới hạn của luật pháp quy định. Vấn đề đặt ra ở đây là, khi Luật Đất đai mới ra đời cần làm sáng tỏ khái niệm, diễn giải thuật ngữ, định nghĩa câu chữ thật khoa học và chuẩn mực để quá trình thực thi pháp luật được khách quan, toàn diện. Song song với điều đó, các vấn đề cân bằng lợi ích giữa các bên và giá cả khi bồi thường cần được coi là mấu chốt của những vướng mắc hiện nay. Khi mọi khâu đều được giải quyết tốt thì câu chuyện thu hồi đất của Nhà nước vì những mục đích thiết thực sẽ tiệm cận được đến sự khách quan, công bằng và đảm bảo được mọi lợi ích cho các bên tham gia, quan hệ pháp luật về đất đai sẽ hài hòa và tiến bộ, văn minh, rõ ràng, minh bạch đúng như mục đích được đặt ra trong Nghị quyết số 18 - NQ/TW về Quản lý sử dụng đất “tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Hiến pháp năm 2013 - Nhà xuất bản Lao động, 2015

Luật Đất đai sửa đổi, bổ sung năm 2018 và các văn bản hướng dẫn thi hành – Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật, năm 2020

Nghị quyết số 18 - NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”

Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, PGS. TS. Vũ Công Giao; ThS. Nguyễn Anh Đức, Đại học Quốc gia Hà Nội - Chế độ sở hữu đất đai ở một số nước và Việt Nam., 2022.

Viện Kiểm sát nhân dân tỉnh Khánh Hòa, PQH - Thu hồi đất để phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng - Thực trạng và kiến nghị sửa đổi, 22/4/2022

Thư viện pháp luật, Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trong những trường hợp nào? Các khoản bồi thường, hỗ trợ khi bị thu hồi đất ở, 3/5/2022.

Tạp chí Cộng sản - PGS.TS. Phan Trung Hiền - Giảng viên cao cấp, Phó trưởng Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ, Đinh Thị Mỹ Linh - Giảng viên Khoa Luật, Trường Đại học Nam Cần Thơ, Đổi mới các quy định pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia - dân tộc, lợi ích công cộng, 2020.

Báo Đầu tư, Gỡ vướng Luật Đất đai và nhóm luật về đầu tư, Nguyễn Lê, 2020.

BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NHẪM ĐẢM BẢO TÀI SẢN CỦA NGƯỜI CÓ ĐẤT BỊ THU HỒI: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN MỘT SỐ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT

ThS. Hà Lâm Hồng

Trường Đại học Lao động - Xã hội (Cơ sở II)

Email: honglh@ldxh.edu.vn

Tóm tắt: Bài viết này tập trung vào các nội dung: (i) Trình bày và luận giải cơ sở lý luận của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất với việc đảm bảo quyền tài sản, và cũng là tài sản của người có đất bị thu hồi; (ii) Trình bày, phân tích một số quy định pháp luật có liên quan đến bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Trên cơ sở đó, tác giả bài viết đã đề xuất hướng hoàn thiện pháp luật có liên quan đến nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; cũng như quy định pháp luật về bồi thường cây trồng hàng năm trên đất.

Từ khóa: Cơ sở lý luận, tài sản, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

1. Cơ sở lý luận của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất với đảm bảo hài hòa lợi ích Nhà nước, nhà đầu tư và người có đất bị thu hồi

1.1. Cơ sở lý luận về lợi ích và chủ trương về đảm bảo lợi ích khi Nhà nước thu hồi đất

Cho dù có những cách nhìn khác nhau về lợi ích, song các nhà triết học đều cho rằng, lợi ích là nguồn gốc, động lực của hoạt động con người và trở thành nguyên nhân của mọi biến cố xã hội. Các cuộc đấu tranh giai cấp, cách mạng xã hội, suy cho cùng đều hướng đến việc giải quyết vấn đề lợi ích của con người trong mối quan hệ với những người khác và trong toàn xã hội. Về vấn đề này, V.I.Lênin đã từng cho rằng, phải “tìm nguồn gốc của những hiện tượng xã hội ở trong những quan hệ sản xuất, và phải quy những hiện tượng ấy vào lợi ích của những giai cấp nhất định”¹. Như vậy, lợi ích kinh tế là nội dung thể hiện ra bên ngoài của các quan hệ kinh tế, do các quan hệ kinh tế ấy sản sinh ra, đó chính là biểu hiện của các quan hệ kinh tế khách quan. Tuy nhiên, khi tìm hiểu lợi ích ấy gắn liền với những giai cấp nhất định trong những quan hệ sản xuất cụ thể, thì rõ ràng là, nó phụ thuộc vào ý chí chủ quan của một giai cấp nhất định, hay ít ra là một nhóm lợi ích nào đó đang nắm giữ vốn và làm chủ trong quá trình đầu tư.

Lợi ích, có thể được coi như là “chất keo” gắn kết lại các thành viên trong xã hội, là động lực thúc đẩy lực lượng sản xuất phát triển. C.Mác và Ph.Ăngghen đã viết: “Cuộc đấu tranh thực tiễn của những lợi ích riêng biệt ấy - những lợi ích luôn luôn thực sự chống lại những lợi ích chung và lợi ích hư ảo, khiến cho cần thiết phải có can thiệp thực tiễn và sự kiềm chế những lợi ích riêng biệt bởi lợi ích “phổ biến” hư ảo, dưới hình thức nhà nước. Đối với các cá nhân ấy, lực lượng xã hội - tức là lực lượng sản xuất được nhân lên gấp bội và ra đời nhờ sự hợp tác của những cá nhân khác nhau do phân công lao động quy định, biểu hiện không phải như một lực lượng kết hợp của bản thân họ, vì bản thân sự hợp tác đó xuất hiện không phải là một cách tự nguyện mà là một cách tự nhiên; mà biểu hiện như là một lực lượng xa lạ, ở bên ngoài họ, lực lượng mà họ cũng chẳng biết từ đâu đến và sẽ đi đâu, lực

¹ V.I.Lênin: Toàn tập, Nxb. Tiến bộ, Matxcova, 1974, t.1, tr.670.

lượng mà do đó họ đã không thể chế ngự được, và trái lại, lực lượng ấy hiện đang trải qua một chuỗi những giai đoạn và trình độ phát triển chẳng những độc lập với ý chí và hành động của loài người mà trái lại còn điều khiển ý chí và hành động ấy”¹. Như vậy, khó có sự điều hòa giữa lợi ích cá nhân và lợi ích chung, nếu không có sự can thiệp của Nhà nước. Đồng thời, thông qua sự đấu tranh của các lợi ích riêng biệt đã tạo nên một lực lượng sản xuất tăng lên gấp bội nhờ sự hợp tác của mỗi cá nhân; sự hợp tác một cách tự nhiên do phân công lao động giữa các cá nhân trong xã hội mà trở thành động lực cơ bản thúc đẩy xã hội phát triển.

Nhận thức đúng đắn về vai trò của “lợi ích” trong công cuộc xây dựng đất nước, đặc biệt đối với chính sách đất đai, trong Nghị quyết số 26-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX ngày 12/3/2003: Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đã nêu rõ: “*Sửa đổi Luật Đất đai theo hướng: Tiếp tục khẳng định đất đai là sở hữu toàn dân, Nhà nước thống nhất quản lý theo quy hoạch, kế hoạch để sử dụng có hiệu quả; ...; công nhận quyền sử dụng đất được vận động theo cơ chế thị trường, trở thành một nguồn vốn trong sản xuất, kinh doanh. Ban hành chính sách định giá bảo đảm hài hòa quyền lợi của người sử dụng đất, của nhà đầu tư và của nhà nước trong quá trình giải tỏa, thu hồi đất*”. Tiếp theo, tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII ngày 16/6/2022 Về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao” tiếp tục khẳng định:

*“Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất ở một số địa phương thực hiện còn chậm, chưa đúng Nghị quyết và các quy định của pháp luật, làm ảnh hưởng đến quyền lợi, đời sống và sinh kế của người có đất bị thu hồi, gây thất thoát ngân sách nhà nước.”*².

Đó là những định hướng về chính sách đảm bảo hài hòa lợi ích của các chủ thể khi tham gia quan hệ đất đai; trong đó có người bị thu hồi đất cần được thể chế hóa bằng quy định pháp luật cụ thể, nhằm chú trọng đến người sử dụng đất (NSDD) có đất bị thu hồi - đối tượng thường phải gánh chịu nhiều thiệt thòi nhất trong quá trình phát triển kinh tế đất nước trong từng trường hợp cụ thể.

1.2. Đảm bảo tài sản của người sử dụng đất trong việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Quyền về tài sản hợp pháp của công dân, tổ chức đã được ghi nhận và bảo hộ tại Điều 32 Hiến pháp năm 2013: “*Mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác. Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ. Trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng chống thiên tai, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường...*”.

Điều 105 Bộ luật Dân sự năm 2015 (BLDS) quy định: “Tài sản bao gồm vật, tiền, giấy tờ có giá và các quyền về tài sản”; Bên cạnh đó, Điều 115 BLDS 2015 quy định: “*Quyền tài sản là quyền trị giá được bằng tiền, bao gồm quyền tài sản đối với đối tượng quyền sở hữu trí*

¹ C.Mác và Ph.Ăngghen: Toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, t.3, tr 48-49.

² Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII (2022), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm ngày 16/6/2022 Về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”*. Hà Nội.

tuệ, quyền sử dụng đất và các quyền tài sản khác.”. Như vậy, ở nước ta, mặc dù đất đai thuộc sở hữu toàn dân (Điều 53 Hiến pháp năm 2013); nhưng theo BLDS 2015 thì, QSDĐ lại là quyền tài sản và cũng là tài sản. Do vậy, theo quy định pháp luật hiện hành, Nhà nước có trách nhiệm bồi thường tài sản theo giá thị trường khi trưng mua hoặc trưng dụng trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng chống thiên tai như đã trình bày ở trên: Một nguyên tắc pháp lý mang tính hiến định.

Đây là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc xây dựng quy định pháp luật phù hợp với yêu cầu bảo vệ quyền tài sản, và cũng chính là tài sản của người có đất bị thu hồi.

2. Một số quy định pháp luật có liên quan đến bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Thứ nhất, về nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất được quy định tại Điều 74 Luật Đất đai 2013 như sau:

“Điều 74. Nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất

1. Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này thì được bồi thường.

2. Việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất.

3. Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật.”.

Như vậy, có ba nguyên tắc được đề cập trong Điều 74 nói trên; đó là: (i) NSDD phải có đủ điều kiện theo Điều 75 Luật Đất đai 2013; tức là các chủ thể sử dụng đất theo quy định pháp luật đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (Giấy chứng nhận) hoặc có đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận, nhưng chưa được cấp trừ hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất theo Khoản 2 Điều 77 Luật Đất đai 2013; (ii) ***Việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi***, hoặc được bồi thường bằng tiền nếu không có đất để bồi thường; (iii) Phải đảm bảo dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật trong quá trình bồi thường.

Nội dung: ***“Việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi”*** là quy định kế thừa Khoản 2 Điều 42 Luật Đất đai 2003: “2. Người bị thu hồi loại đất nào thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi”.

Theo quy định nói trên, người bị thu hồi QSDĐ ở thì có thể nhận QSDĐ ở: Điều này cơ bản phù hợp với kỳ vọng của NSDD; còn nếu người bị thu hồi QSDĐ nông nghiệp thì cũng chỉ có thể nhận QSDĐ nông nghiệp. Tuy nhiên, cũng cần nhận thức rằng, đối với người nông dân, đất nông nghiệp là tư liệu sản xuất đặc biệt mà thông qua đó, người dân tổ chức sản xuất để nuôi sống họ và gia đình họ. Hay nói cách khác, đất nông nghiệp liên quan đến sinh kế của

NSDD. Nếu tiếp cận theo cách này, thì quy định trước đây theo Điều 5 Nghị định 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998 của Chính phủ Về việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng lại tỏ ra phù hợp. Theo đó, nguyên tắc đền bù thiệt hại về đất khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng được quy định tại Điều 27 của Luật Đất đai năm 1993 thì tùy từng trường hợp cụ thể, người có đất bị thu hồi được đền bù bằng tiền, nhà ở hoặc bằng đất. Điều đó có nghĩa là, người bị thu hồi đất nông nghiệp có thể được bồi thường bằng các loại đất phi nông nghiệp; trong đó có đất thương mại dịch vụ để họ có thể chuyển đổi nghề nghiệp, tiến hành kinh doanh buôn bán nhằm đảm bảo cuộc sống của họ.

Trên cơ sở đó, tác giả đề nghị sửa đổi Khoản 2 Điều 74 nói trên theo hướng: Thay cụm từ: “*có cùng mục đích sử dụng*” bằng cụm từ: “*có giá trị tương đương*”. Sau khi thay đổi, nội dung Khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai 2013 sẽ là:

“Điều 74. Nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất

1. ...

2. Việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất *có giá trị tương đương* với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất...”

Thứ hai, về cách tính bồi thường tài sản là cây trồng hàng năm trên đất, cây trồng chưa thu hoạch

Quy định về bồi thường đối với cây hàng năm quy định tại Điểm a Khoản 1 Điều 90 Luật Đất đai năm 2013 có nội dung: Mức bồi thường đối với cây hàng năm được tính bằng giá trị sản lượng của vụ thu hoạch. Giá trị sản lượng của vụ thu hoạch được tính theo năng suất của vụ cao nhất trong 3 năm trước liền kề của cây trồng chính tại địa phương và giá trung bình tại thời điểm thu hồi đất.

Như vậy, đối tượng được bồi thường không phải là loại cây NSDD trồng trên đất bị thu hồi, mà lại là cây trồng chính tại địa phương. Việc xác định thế nào là cây trồng chính không phải là dễ, bởi lẽ việc trồng cây gì là quyền của NSDD. Do vậy, nếu giá trị sản lượng của cây trồng chính cao hơn giá trị sản lượng của cây trồng thực tế, có nghĩa là có lợi cho NSDD thì không phải bàn luận gì thêm. Tuy nhiên, kết quả bồi thường theo chiều hướng ngược lại thì dễ dẫn đến việc khiếu nại của NSDD.

Bên cạnh đó, đối với trường hợp đối với cây trồng chưa thu hoạch nhưng có thể di chuyển đến địa điểm khác thì được bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại thực tế do phải di chuyển, phải trồng lại. Quy định này ít xảy ra trong thực tế, vì khó có loại cây hàng năm hoặc cây lâu năm nào thích nghi nhanh với điều kiện mới khi di chuyển, mà cần thời gian nhất định để hồi phục do bộ rễ bị tổn thương và mất nước¹. Việc xác định thời gian kéo dài thời gian sinh trưởng cũng như thiệt hại thực tế của sản lượng cây trồng do di chuyển là việc làm khó khăn. Tuy nhiên cũng có thể thống nhất giữa cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và người có đất bị thu hồi trên cơ sở lượng hóa thiệt hại *một vụ thu hoạch thực tế* là điều người dân có thể chấp nhận.

¹ Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội (2000), *Giáo trình Sinh lý thực vật*, Nxb. Nông nghiệp, tr. 48 - 58.

Trên cơ sở đó, chúng tôi đề nghị bổ sung cụm từ: **“hoặc theo sự lựa chọn của người bị thu hồi đất”** vào Điểm a Khoản 1 Điều 90 Luật Đất đai năm 2013; đồng thời cũng bổ sung vào Điểm c Khoản 1 Điều 90 Luật Đất đai năm 2013 nói trên cụm từ: **“theo sự thống nhất của người bị thu hồi đất và cơ quan nhà nước có thẩm quyền”**.

Sau khi sửa đổi, bổ sung, nội dung Điều 90 Luật Đất đai năm 2013 sẽ là:

“Điều 90. Bồi thường đối với cây trồng, vật nuôi

1. Khi Nhà nước thu hồi đất mà gây thiệt hại đối với cây trồng thì việc bồi thường thực hiện theo quy định sau đây:

a) Đối với cây hàng năm, mức bồi thường được tính bằng giá trị sản lượng của vụ thu hoạch. Giá trị sản lượng của vụ thu hoạch được tính theo năng suất của vụ cao nhất trong 3 năm trước liền kề của cây trồng chính tại địa phương **hoặc theo sự lựa chọn của người bị thu hồi đất** và giá trung bình tại thời điểm thu hồi đất.

...

c) Đối với cây trồng chưa thu hoạch nhưng có thể di chuyển đến địa điểm khác thì được bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại thực tế do phải di chuyển, phải trồng lại **theo sự thỏa thuận của người bị thu hồi đất và cơ quan nhà nước có thẩm quyền.**”.

3. Kết luận

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là nội dung thường gây bức xúc cho NSDD bị thu hồi đất, và họ thường khiếu nại, khiếu kiện với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền để bảo vệ quyền và lợi ích của mình. Nhận thức đúng đắn, bảo đảm mối quan hệ “lợi ích” này; đồng thời tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật có liên quan như đề nghị của tác giả: Nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; về cách tính bồi thường tài sản là cây trồng hàng năm trên đất, cây trồng chưa thu hoạch. Hy vọng các kiến giải nêu trên sẽ góp phần lành mạnh hóa các quan hệ xã hội, góp phần vào việc ổn định, tăng trưởng kinh tế của đất nước trong thời gian sắp đến./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX (2003). *Nghị quyết số 26-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX ngày 12/3/2003 Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước*. Hà Nội

Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII (2022). *Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm ngày 16/6/2022 Về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”*. Hà Nội

Chính phủ (1998). *Nghị định 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998 của Chính phủ Về việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng*. Hà Nội

C.Mác và Ph.Ăngghen (1995). *Toàn tập*. Nxb. Chính trị quốc gia. Hà Nội

Quốc hội (2003). *Luật Đất đai*. Hà Nội

Quốc hội (2013). *Luật Đất đai*. Hà Nội

Quốc hội (2013). *Hiến pháp*. Hà Nội

Quốc hội (2015). *Bộ luật Dân sự*. Hà Nội

Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội (2000). *Giáo trình Sinh lý thực vật*. Nxb. Nông nghiệp.
Hà Nội

V.I.Lênin (1974). *Toàn tập*. Nxb. Tiến bộ. Matxcova

MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VỀ THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI THEO PHÁP LUẬT HÀN QUỐC VÀ VIỆT NAM

ThS. Đặng Thị Tố Uyên

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội (Cơ sở II)

ThS. Nguyễn Lạc

Khoa Giáo dục đại cương, Trường Đại học Lao động – Xã hội (Cơ sở II)

Tóm tắt: Đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá, là hiện thân của chủ quyền, của lãnh thổ quốc gia, là nguồn nội lực để phát triển đất nước. Việc thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội là vấn đề có tính tất yếu khách quan. Mỗi quốc gia đều có những quy định về vấn đề này. Trong phạm vi bài viết này tác giả so sánh một số vấn đề pháp lý về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội giữa Việt Nam và Hàn Quốc, đồng thời đưa ra một số khuyến nghị cho Việt Nam trong quá trình quản lý nhà nước về đất đai.

Từ khóa: đất nông nghiệp, phát triển kinh tế - xã hội, Hàn Quốc, Việt Nam, ...

Đặt vấn đề

Đất nông nghiệp là tư liệu sản xuất không thể thay thế của người nông dân. Tuy nhiên, việc thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội là vấn đề tất yếu khách quan. Về bản chất đây là việc chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp theo một cơ chế bắt buộc thông qua biện pháp hành chính và có các đặc điểm sau đây: (i) là việc Nhà nước ban hành quyết định hành chính của người có thẩm quyền nhằm chấm dứt quan hệ sử dụng đất nông nghiệp của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp; (ii) được tiến hành theo quy hoạch đã được phê duyệt và theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ đã được quy định trong luật; (iii) được thực hiện bởi nhiều chủ thể, đặc biệt là vai trò của Nhà nước trong quá trình thực hiện việc thu hồi đất. Hậu quả của việc thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội là người dân mất tư liệu sản xuất, mất việc làm, ... hoặc các nhà đầu tư có thể thu tóm đất nông nghiệp nhằm mục đích trục lợi. Vì vậy, đặt ra vấn đề trách nhiệm của Nhà nước trong việc bồi thường về vật chất, giải quyết các vấn đề an sinh xã hội và trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để tránh tình trạng lạm dụng, lợi ích nhóm. Đây là vấn đề được hầu hết các quốc gia trên thế giới quy định chặt chẽ.

Ở nước ta, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý. Khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế-xã hội phải điều tiết hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi để vừa giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội vừa đảm bảo đời sống của người nông dân. Vì vậy, việc thu hồi đất, đất nông nghiệp đã được quy định trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất là Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai (LDD) năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Tuy nhiên, hiện nay quá trình thu hồi đất để phát triển kinh tế đã bộc lộ nhiều hạn chế, vướng mắc. Vì vậy, cần phải hoàn thiện các quy định pháp luật chưa bảo đảm mục đích phát triển kinh tế - xã hội.

Ở Hàn quốc, đất đai thuộc tư nhân nhưng khi Nhà nước cần sử dụng đất vào mục đích chung thì vẫn có quyền thu hồi đất và người dân tuân thủ rất nghiêm túc. Do đó, việc nghiên

cứu các quy định, cách thức quản lý của quốc gia này và vận dụng các quy định phù hợp với đặc thù của Việt Nam là điều nên làm.

1. Pháp luật về các trường hợp thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội

Tại Hàn Quốc, theo Đạo Luật về Mua lại và Bồi thường đất cho các dự án công ích sửa đổi ngày 26/12/2017 quy định về các trường hợp Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội: dự án đường sắt, đường bộ, sân bay, đập nước thủy điện, thủy lợi; dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, nhà máy điện, viện nghiên cứu; dự án xây dựng trường học, thư viện, bảo tàng; dự án xây dựng nhà, xây dựng cơ sở hạ tầng trong khu đô thị mới, khu nhà ở để cho thuê hoặc chuyển nhượng.

Tại Việt Nam, Điều 54 Hiến pháp năm 2013 quy định cụ thể vấn đề thu hồi đất: “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật”. LDD năm 2013 tại Điều 62 quy định căn cứ thu hồi đất bằng phương pháp liệt kê cụ thể trường hợp vì mục đích quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Cụ thể:

Thứ nhất, thực hiện các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư mà phải thu hồi đất.

Thứ hai, thực hiện các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất, bao gồm: (i) Dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế; khu đô thị mới, dự án đầu tư bằng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA); (ii) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương; trụ sở của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp quốc gia; (iii) Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật cấp quốc gia gồm giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, thông tin liên lạc; hệ thống dẫn, chứa xăng dầu, khí đốt; kho dự trữ quốc gia; công trình thu gom, xử lý chất thải;

Thứ ba, thực hiện các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất bao gồm: (i) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp địa phương; (ii) Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật của địa phương gồm giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, thông tin liên lạc, chiếu sáng đô thị; công trình thu gom, xử lý chất thải; (iii) Dự án xây dựng công trình phục vụ sinh hoạt chung của cộng đồng dân cư; dự án tái định cư, nhà ở cho sinh viên, nhà ở xã hội, nhà ở công vụ; xây dựng công trình của cơ sở tôn giáo; khu văn hóa, thể thao, vui chơi giải trí phục vụ công cộng; chợ; nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng; (iv) Dự án xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới; chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn; cụm công nghiệp; khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung; dự án phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; (v) Dự án khai thác khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền cấp phép, trừ trường hợp khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản

phân tán, nhỏ lẻ và khai thác tận thu khoáng sản.

Qua quy định tại Điều 62 LDD năm 2013 có thể thấy: hiện nay pháp luật Việt Nam không đưa ra tiêu chí, khái niệm thế nào là thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mà chỉ liệt kê các trường hợp thu hồi đất. Trên thực tế có sự hiểu không thống nhất về khái niệm này giữa các địa phương hoặc giữa các cán bộ, công chức nhà nước làm nhiệm vụ quản lý đất đai. (i) Một số địa phương cho rằng thu hồi đất cho “khu đô thị du lịch sinh thái” thuộc trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Thực chất, xây dựng khu đô thị sinh thái là một dự án đầu tư, kinh doanh có lợi nhuận. Hoặc, có những dự án mà diện tích quy hoạch dành cho nhà ở xã hội và tái định cư chiếm chưa đến 10% diện tích của dự án, còn lại hơn 90% diện tích quy hoạch nhà ở kinh doanh gồm: Nhà ở chung cư, liên kế phố, liên kế sân vườn và biệt thự... nhưng vẫn được địa phương cho rằng thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội.¹

(ii) Trong quy định hiện hành có một số thuật ngữ như “chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn”, ... chưa được định nghĩa, giải thích rõ ràng. Do thiếu rõ ràng về nội hàm của khái niệm Nhà nước thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng nên dẫn đến việc áp dụng tùy tiện, thiếu thống nhất và tiềm ẩn sự lạm dụng để thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng để phục vụ lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực. Như vậy, pháp luật hiện hành cần quy định rõ ràng, đơn nghĩa, chính xác về phạm vi, điều kiện, tiêu chí cụ thể việc Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

2. Pháp luật về thẩm quyền thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội

Theo Đạo Luật về Mua lại và Bồi thường đất cho các dự án công ích sửa đổi ngày 26 tháng 12 năm 2017 của Hàn Quốc, Tổ chức Nhà ở Quốc gia (một tổ chức xã hội hoạt động như một nhà đầu tư độc lập) được phép thu hồi đất theo quy hoạch để thực hiện các dự án xây nhà ở, cơ sở hạ tầng, các dự án phục vụ công trình công cộng.

Ở Việt Nam, Ủy ban nhân dân cấp (UBND) tỉnh quyết định thu hồi đất trong các trường hợp: tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn. UBND cấp huyện quyết định thu hồi đất trong các trường hợp: đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư; đất ở của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được sở hữu nhà ở tại Việt Nam. UBND cấp tỉnh quyết định thu hồi đất hoặc ủy

¹ Ví dụ: Ngày 07/4/2015, UBND thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An ban hành Quyết định số 1821/QĐ-UBND thu hồi thửa đất nông nghiệp 998,2 m² của ông Lê Văn Hồng tại khối 1, phường Quán Bàu, thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An để giao cho Công ty TNHH MTV Vật liệu xây dựng và Xây lắp BMC thực hiện dự án “Xây dựng trung tâm thương mại, văn phòng cho thuê và căn hộ cao cấp BMC Vinh - Plaza”. Sau đó, ông Hồng khởi kiện Quyết định 1821/QĐ-UBND của UBND thành phố Vinh đến Tòa án nhân dân (TAND) thành phố Vinh vì cho rằng dự án “Xây dựng trung tâm thương mại, văn phòng cho thuê và căn hộ cao cấp BMC Vinh - Plaza” không thuộc trường hợp thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mà là dự án thương mại, xây dựng chung cư, phân lô bán nền vì lợi ích của chủ đầu tư. Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 02/2016/HC-ST ngày 28, 29/6/2016, TAND thành phố Vinh đã tuyên hủy Quyết định số 1821/QĐ-UBND ngày 07/4/2015 của UBND thành phố Vinh về việc thu hồi đất với nhận định dự án này không thuộc các trường hợp thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng nên không có căn cứ để thu hồi đất theo quy định tại Điều 62, Điều 63 LDD năm 2013. Bản án hành chính sơ thẩm số 02/2016/HC-ST đã có hiệu lực pháp luật do không bị kháng nghị, không có kháng cáo. (Nguyễn Duy, 2017)

quyền cho UBND cấp huyện quyết định thu hồi đất và Chủ tịch UBND cấp tỉnh có thẩm quyền thu hồi đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn để chuyển sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp. (Điều 66 LDD 2013). Nhưng thẩm quyền thu hồi đất nông nghiệp của UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện bị hạn chế bởi thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.¹

3. Pháp luật về trình tự thủ tục thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội

Tại Hàn Quốc, Điều 22 Đạo Luật về Mua lại và Đền bù đất đai cho dịch vụ công ngày 26/12/2017 bao gồm các bước: Bộ trưởng có trách nhiệm gửi công văn chính thức mời người có đất tới thảo luận về việc bán đất cho Nhà nước; khi thảo luận không có kết quả thì cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc bắt đầu được vận hành bằng việc công bố chính thức việc Nhà nước sử dụng đất đó vào mục đích công cộng trên Công báo của Chính quyền, đất đó bắt đầu thuộc quyền của Tổ quốc, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có quyền mua lại đất; chủ đất cũ bắt đầu thực hiện thủ tục đòi bồi thường về đất và tiến hành bồi thường; chủ đất nếu không đồng ý với mức bồi thường được đưa ra thì có thể đưa lên tổ chức Trọng tài hoặc Tòa án để giải quyết.

Tại Việt Nam, theo Điều 69, 70 và 71 LDD năm 2013, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15-5-2014 của Chính phủ và Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT ngày 02-6-2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường và các văn bản đã được sửa đổi, bổ sung, đối với trường hợp thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trình tự, thủ tục thu hồi đất quy định như sau:

Thứ nhất, thông báo thu hồi đất. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo thu hồi đất cho người có đất thu hồi biết chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp trước khi ban hành Quyết định thu hồi đất. Nội dung thông báo thu hồi đất bao gồm kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm. (Điều 69 LDD năm 2013).

Thứ hai, xây dựng thực hiện kế hoạch thu hồi, kiểm đếm, kiểm kê đất đai, tài sản có trên đất.

Thứ ba, lấy ý kiến, lập và thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm lập phương án và phối hợp với UBND cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án này theo hình thức họp trực tiếp với người dân, đồng thời niêm yết công khai phương án tại trụ sở UBND cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi.

Thứ tư, quyết định phê duyệt và niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái

¹ Điều 58 LDD năm 2013 quy định: Đối với dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng vào các mục đích khác mà không thuộc trường hợp được Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khi có một trong các văn bản sau đây: (i) Văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ 10 héc ta đất trồng lúa trở lên; từ 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng trở lên; (ii) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng dưới 10 héc ta đất trồng lúa; dưới 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng. Quy định này là phù hợp với việc phân cấp quản lý, tăng cường quyền lực cho cơ quan quyền lực ở địa phương, đồng thời duy trì sự kiểm soát của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên đối với cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới để hạn chế quyền lực của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc thu hồi đất nông nghiệp.

định cư; tổ chức chi trả bồi thường. UBND cấp có thẩm quyền quy định tại Điều 66 của LDD năm 2013 quyết định thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm phối hợp với UBND cấp xã phổ biến và niêm yết công khai quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở UBND cấp xã và địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi; gửi quyết định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đến từng người có đất thu hồi; tổ chức thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, bố trí tái định cư; Trường hợp người có đất thu hồi không chấp hành việc bàn giao đất thì Chủ tịch UBND cấp huyện ban hành quyết định cưỡng chế thu hồi đất và tổ chức thực hiện việc cưỡng chế theo quy định tại Điều 71 của LDD năm 2013.

Qua nghiên cứu trình tự, thủ tục thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội, tác giả nhận thấy:

Một là, trình tự, thủ tục thu hồi đất, đất nông nghiệp theo LDD năm 2013 không quy định phải ghi nhận hiện trạng khu đất, đất nông nghiệp bị thu hồi tại thời điểm có thông báo thu hồi đất. Trong khi đó, Khoản 2 Điều 92 LDD năm 2013 quy định: “Tài sản gắn liền với đất được tạo lập trái quy định của pháp luật hoặc được tạo lập từ sau khi có thông báo thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì không được bồi thường”. Thực tế, khi có thông báo thu hồi đất nông nghiệp khá nhiều cá nhân, hộ gia đình đã trồng hàng loạt loại cây trồng. Khi tiến hành kiểm đếm tài sản trên đất có nhiều trường hợp ghi vào biên bản để bồi thường. Do đó, pháp luật cần phải bổ sung quy định ghi nhận hiện trạng khu đất, đất nông nghiệp để áp dụng thống nhất trong phạm vi cả nước, tránh các trường hợp tiêu cực.

Hai là, LDD năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành không có quy định về việc lập phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mà chỉ có lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Người bị thu hồi đất ít thấy phương án đào tạo nghề, chuyển đổi nghề, tìm việc làm.

Ba là, sự tham gia của người dân vào quá trình lập phương án bồi thường, hỗ trợ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại Điểm a Khoản 2 Điều 69 LDD 2013 chưa quy định cụ thể, chặt chẽ. Việc tổ chức họp trực tiếp với người dân có đất trong khu vực bị thu hồi, lập biên bản có xác nhận của chính quyền địa phương và cả người dân có đất bị thu hồi, ghi rõ số lượng đồng thuận, không đồng thuận, ý kiến khác với phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư nhưng lại không quy định là phải có bao nhiêu phần trăm hộ gia đình cá nhân tham gia thì mới xem là hợp lệ và bao nhiêu phần trăm những người tham gia đồng ý hay phản đối, hay ý kiến khác với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì phương án sẽ được thông qua hay phải điều chỉnh lại. Trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong trường hợp này như thế nào?

4. Về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế xã hội

Tại Hàn Quốc, Đạo Luật về Mua lại và Bồi thường đất cho các dự án công ích sửa đổi ngày 26 tháng 12 năm 2017 quy định cụ thể như sau:

Về nguyên tắc bồi thường: (i) việc bồi thường khi mua lại đất do chủ dự án thực hiện; (ii) việc bồi thường cho chủ đất và những người có liên quan khi mua lại đất phải thực hiện trước khi triển khai dự án; (iii) việc bồi thường khi mua đất nông nghiệp được trả bằng tiền mặt, bằng hình thức đất hoặc nhà ở xã hội hoặc trả bằng trái phiếu do chủ dự án phát hành và được tiến hành đối với từng cá nhân có đất nông nghiệp bị mua lại; (iv) việc bồi thường tiến hành theo phương thức bồi thường trọn gói.

Về phương thức bồi thường: Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được thực hiện theo phương thức tham vấn và cưỡng chế.

Phương thức tham vấn: Phương pháp này được thực hiện thông qua các cơ quan công quyền thỏa thuận với người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi về phương án, cách thức bồi thường theo trình tự sau: Thu thập, chuẩn bị các quy định của pháp luật về tài sản và đất đai có liên quan đến việc Nhà nước thu hồi đất; xây dựng và công bố phương án bồi thường; thành lập Hội đồng bồi thường; yêu cầu tham vấn bồi thường; hoàn tất hợp đồng bồi thường. Quá trình thỏa thuận giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi thất bại nghĩa là không đạt được sự thỏa thuận giữa hai bên thì Nhà nước sẽ thực hiện phương pháp cưỡng chế để thu hồi đất.

Phương thức cưỡng chế: Được áp dụng trong trường hợp phương thức tham vấn thất bại. Tức là mọi thỏa thuận đều không đi đến thống nhất và đương nhiên người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi không chịu giao đất cho Nhà nước. Lúc này, Nhà nước sẽ áp dụng phương pháp cưỡng chế để thu hồi đất nông nghiệp. Thực tế “ở Hàn Quốc chỉ có 15% các trường hợp Nhà nước thu hồi đất phải áp dụng biện pháp cưỡng chế còn 85% áp dụng thành công phương pháp tham vấn trong quá trình thu hồi đất”.¹

Về giá bồi thường: Được xác định ít nhất bởi hai cơ quan định giá đất, có thể là công ty cổ phần có chức năng tư vấn về giá đất hoặc tổ chức tư vấn về giá đất hoạt động độc lập mà không phải là cơ quan nhà nước. Trong trường hợp, người có đất nông nghiệp bị thu hồi vẫn không đồng ý và yêu cầu xác định lại giá đất để bồi thường thì chủ đầu tư sẽ thuê thêm một tổ chức tư vấn định giá thứ ba cùng định giá. Nếu lúc này giá trị định giá cao nhất và thấp nhất chênh lệch 10% hoặc nhiều hơn, sẽ phải có chuyên gia định giá khác thực hiện tiếp việc định giá, và từ đó, mức bồi thường sẽ được tính toán cho tới khi đạt được sự đồng thuận cuối cùng giữa hai bên. Lúc này, giá đất được chọn làm căn cứ để bồi thường là giá trung bình cộng của ba cơ quan cùng tham gia định giá. Giá bồi thường của các đơn vị tư vấn được xác định theo giá thị trường.

Về bồi thường đất và tài sản trên đất nông nghiệp: Theo Đạo luật Công bố giá bất động sản và Đánh giá thẩm định ngày 6/8/2013 thì bồi thường đất nông nghiệp dựa trên giá đất ở từng khu vực do Chính phủ công bố hằng năm. Lúc này, Tổ chức định giá đất nông nghiệp được thuê làm tư vấn sẽ căn cứ vào khung giá đất ở khu vực thực hiện dự án do Chính phủ quy định đồng thời xem xét các yếu tố như vị trí lô đất, địa hình, thổ nhưỡng, môi trường xung quanh có ảnh hưởng đến giá trị lô đất, cũng như tham chiếu thêm một hoặc hai mảnh đất khác so với mảnh đất cần định giá để tiến hành định giá đất cho sát với thực tế.

Theo Đạo Luật về Mua lại và Bồi thường đất cho các dự án công ích ngày 26/12/2017, thì tài sản trên đất nông nghiệp chủ yếu là cây trồng. Nếu khi mua đất nông nghiệp mà chủ đất chưa thu hoạch hoa màu (do chưa đến thời điểm thu hoạch) thì sẽ được bồi thường. Số tiền bồi thường của hoa màu dựa trên số hoa màu thực tế được trồng tại thời điểm dự án được công bố. Khoản bồi thường này đủ để người nông dân phục hồi lại sản xuất của mình và được tính trên cơ sở hai lần tổng thu nhập hằng năm từ sản xuất nông nghiệp. Ngược lại, nếu hoa màu trên đất bị mua lại mà đã đến mùa thu hoạch thì chủ đất phải thu hoạch số hoa màu này và sẽ không được bồi thường. Ngoài ra còn bồi thường thiệt hại về thu nhập cho người lao

¹ Park Hyun Young (2011), *Mô hình phát triển đất đai của Hàn Quốc*, Hội thảo “Kinh nghiệm quản lý đất đai Hàn Quốc” do do Tổng cục Quản lý đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tổ chức tại Hà Nội ngày 16/12/2011.

động bị mất việc hoặc tạm thời nghỉ việc do thu hồi đất gây ra.

Tại Việt Nam

Thứ nhất, về nguyên tắc bồi thường: “Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này thì được bồi thường; việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do UBND cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất; việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật” (Điều 74 LDD năm 2013). Tuy nhiên, trong thực tế việc thu hồi đất nông nghiệp thường dẫn đến khiếu nại, khiếu kiện kéo dài của người dân vì họ cho rằng lợi ích của mình chưa đảm bảo. Điều này chứng tỏ nguyên tắc này chưa thực hiện tốt trong thực tiễn mà cần phải tiếp tục nghiên cứu.

Thứ hai, các quy định bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Đối với hộ gia đình, cá nhân: Diện tích đất nông nghiệp được bồi thường bao gồm diện tích trong hạn mức theo quy định tại Điều 129, Điều 130 của LDD năm 2013 và diện tích đất do được nhận thừa kế; đối với diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại (Điều 77 và Điều 78 LDD năm 2013).

Đối với tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo: Tổ chức kinh tế đang sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất, nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của LDD thì được bồi thường về đất; mức bồi thường về đất được xác định theo thời hạn sử dụng đất còn lại. Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính đang sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước cho thuê trả tiền thuê đất hàng năm khi Nhà nước thu hồi đất thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại nếu chi phí này không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước.

Thứ ba, về giá đất nông nghiệp tính bồi thường:

Nhà nước quyết định giá đất. Những “loại” giá đất làm cơ sở trực tiếp và gián tiếp để xác định giá đất tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là: khung giá đất, bảng giá đất và giá đất cụ thể. UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể dưới sự tham mưu của cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh. Trong quá trình thực hiện, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể. Giá đất cụ thể được sử dụng để làm căn cứ tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất” (Điều 113 và 114 LDD năm 2013). “Giá đất của Nhà nước phải phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường (Khoản 3 Điều 112 LDD năm 2013). Khoản 3 Điều 3 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất: “Giá đất phổ biến trên thị trường là mức giá xuất hiện với tần suất nhiều nhất trong các giao dịch đã chuyển nhượng thành công trên thị trường, giá đất trúng đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất xác định từ chi phí, thu nhập của các thửa đất có cùng mục đích sử dụng tại một khu vực và trong một khoảng thời gian nhất định. Thực tế cho thấy, điểm khó nhất vẫn là xác định giá đất phổ biến trên thị trường bởi thị trường đất đai ở Việt Nam, nếu có, là một thị trường chưa hoàn chỉnh và nhiều biến động.

Thứ tư, bồi thường tài sản trên đất:

Xác định giá trị để bồi thường tài sản là cây trồng trên đất, vật nuôi là thủy sản. Tại Điều 90 LDD năm 2013 quy định như sau:

Một là, khi Nhà nước thu hồi đất mà gây thiệt hại đối với cây trồng thì việc bồi thường thực hiện theo quy định sau đây: (i) Đối với cây hàng năm, mức bồi thường được tính bằng giá trị sản lượng của vụ thu hoạch. Giá trị sản lượng của vụ thu hoạch được tính theo năng suất của vụ cao nhất trong 03 năm trước liền kề của cây trồng chính tại địa phương và giá trung bình tại thời điểm thu hồi đất; (ii) Đối với cây lâu năm, mức bồi thường được tính bằng giá trị hiện có của vườn cây theo giá ở địa phương tại thời điểm thu hồi đất; (iii) Đối với cây trồng chưa thu hoạch nhưng có thể di chuyển đến địa điểm khác thì được bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại thực tế do phải di chuyển, phải trồng lại; (iv) Đối với cây rừng trồng bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước, cây rừng tự nhiên giao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trồng, quản lý, chăm sóc, bảo vệ thì bồi thường theo giá trị thiệt hại thực tế của vườn cây; tiền bồi thường được phân chia cho người quản lý, chăm sóc, bảo vệ theo quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng.

Hai là, khi Nhà nước thu hồi đất mà gây thiệt hại đối với vật nuôi là thủy sản thì việc bồi thường thực hiện như sau: (i) Đối với vật nuôi là thủy sản mà tại thời điểm thu hồi đất đã đến thời kỳ thu hoạch thì không phải bồi thường; (ii) Đối với vật nuôi là thủy sản mà tại thời điểm thu hồi đất chưa đến thời kỳ thu hoạch thì được bồi thường thiệt hại thực tế do phải thu hoạch sớm; trường hợp có thể di chuyển được thì được bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại do di chuyển gây ra; mức bồi thường cụ thể do UBND cấp tỉnh quy định”.

5. Một số khuyến nghị cho Việt Nam trong việc xây dựng và hoàn thiện các quy định của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội

Từ việc nghiên cứu mô hình, kinh nghiệm thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội theo pháp luật Hàn Quốc và Việt Nam có thể rút ra một số khuyến nghị cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp cụ thể như sau:

Thứ nhất, cần bổ sung quy định về các tiêu chí để xác định rõ ràng, cụ thể Nhà nước thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng nhằm tránh việc lợi dụng, tùy tiện thu hồi đất nông nghiệp tràn lan, kém hiệu quả làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp.

Thứ hai, nên áp dụng nguyên tắc thu hồi đất như Hàn Quốc đó là: Người nào sử dụng đất thì người đó có trách nhiệm chi trả tiền bồi thường cho người có đất bị thu hồi. Quy định như vậy là công bằng và bình đẳng trong quá trình thu hồi đất, thể hiện trách nhiệm của chủ đầu tư gắn với quyền lợi mà họ được hưởng khi sử dụng đất đã được thu hồi. Các khoản bồi thường bao gồm: Lệ phí sử dụng đất phải nộp cho ngân sách nhà nước và các khoản phải trả cho người có đất nông nghiệp bị thu hồi. Các khoản tiền mà người sử dụng đất phải trả cho người có đất nông nghiệp bị thu hồi bao gồm: Tiền bồi thường về đất nông nghiệp; tiền trợ cấp tái định cư; tiền bồi thường hoa màu trên đất; tiền hỗ trợ người nông dân có đất nông nghiệp bị thu hồi giúp họ ổn định cuộc sống. Cách tính tiền bồi thường đất đai và tiền trợ cấp tái định cư căn cứ vào: Giá trị tổng sản lượng của đất đai những năm trước đó rồi nhân với một hệ số do Nhà nước quy định. Còn tiền bồi thường hoa màu và tài sản trên đất nông nghiệp thì xác định theo giá thị trường tại thời điểm thu hồi đất.

Thứ ba, nước ta cần xây dựng mô hình định giá đất phù hợp để thành lập cơ quan định giá đất khoa học, chuyên nghiệp, hoàn toàn độc lập với cơ quan thu hồi đất để đảm bảo tính khách quan trong việc bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp. Cơ quan định giá đất phải bao gồm các chuyên gia đã được cấp chứng chỉ chuyên môn về định giá đất để đảm bảo tính chính xác, khoa học góp phần bảo vệ quyền lợi của người có đất bị thu hồi, đồng thời giảm thiểu khiếu kiện, khiếu nại khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ tư, hoàn thiện cơ chế Nhà nước thu hồi đất và nâng cấp hữu hiệu cơ chế quản lý giá đất cho phù hợp với giá thị trường. Phân biệt rõ thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội theo cơ chế hành chính tại Điều 62 và thu hồi đất theo cơ chế thỏa thuận tại Điều 73 LDD năm 2013 để tránh sai phạm và dễ dẫn đến nguy cơ doanh nghiệp lợi dụng. Đồng thời các dự án có nguồn vốn tư nhân phải có quy định đánh giá tác động về mặt xã hội khi thu hồi đất của người dân, đảm bảo minh bạch, tránh tình trạng gây bức xúc đối với người bị thu hồi đất.

Việt Nam cần áp dụng cả hai cơ chế thu hồi đất như ở Hàn Quốc đó là: Cơ chế tham vấn (thỏa thuận) và cơ chế cưỡng chế thu hồi. Cơ chế tham vấn tạo sự đồng thuận rất cao đối với người dân và giảm thiểu khiếu kiện, khiếu nại trong quá trình Nhà nước thu hồi đất. Chúng ta nên ưu tiên áp dụng cơ chế tham vấn để tạo sự đồng thuận của người dân và xã hội trong quá trình Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội và phục vụ các mục tiêu công cộng. Cơ chế cưỡng chế chỉ áp dụng trong trường hợp cơ chế tham vấn không thể thực hiện được.

Chú trọng làm rõ cách thức lấy ý kiến của người sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi theo cơ chế đồng thuận cộng đồng, tức là phương án giao dịch đất đai được lập, có đóng góp ý kiến của từng hộ sử dụng đất, biết rõ ai đồng ý, ai không đồng ý và vì sao không đồng ý. Chính lý, trình bày, giải thích rõ với họ. Khi được trên 2/3 đồng ý và từ dưới 1/3 không đồng ý vì những lý do vô lý thì Nhà nước quyết định. Cơ chế này bảo đảm hài hòa lợi ích ba bên: người bị thu hồi đất, nhà đầu tư dự án và nhà nước.

Kết luận

Quy định về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trong LDD là một trong những chế định quan trọng, hướng tới giải quyết mối quan hệ về lợi ích giữa Nhà nước, người dân và nhà đầu tư. Tuy nhiên, các chế định này theo LDD năm 2013 vẫn chưa dự liệu được hết các tình huống bảo đảm sự hài hòa lợi ích của các bên. Vì vậy, vấn đề thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng cần được sửa đổi hoàn thiện để bảo đảm tính toàn diện và nâng cao hơn nữa trách nhiệm của Nhà nước trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp hàng năm để tránh lạm quyền, tùy tiện, lợi ích nhóm./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất*
- Chính phủ (2014), *Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất.*
- Chính phủ (2014), *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của LDD*
- Nguyễn Văn Đông (2021), Luận án tiến sĩ: “*Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam*”
- Nguyễn Duy (2017) Yêu cầu Chủ tịch HĐND tỉnh Nghệ An nhanh chóng làm rõ việc thu hồi đất của dân!, <https://dantri.com.vn/ban-doc/yeu-cau-chu-tich-hdnd-tinh-nghe-an-nhanh-chong-lam-ro-viec-thu-hoi-dat-cua-dan>, truy cập 08/5/2023.
- Park Hyun Young (2011), *Mô hình phát triển đất đai của Hàn Quốc*, Hội thảo “Kinh nghiệm quản lý đất đai Hàn Quốc” do do Tổng cục Quản lý đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tổ chức tại Hà Nội ngày 16/12/2011
- Quốc hội (2013), *Hiến pháp*
- Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*
- Ủy ban định giá Hàn Quốc (2011), *Hệ thống định giá và hệ thống bồi thường Hàn Quốc*, Hội thảo “Kinh nghiệm quản lý đất đai Hàn Quốc” do Tổng cục Quản lý đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tổ chức tại Hà Nội ngày 16/12/2011.

PHÁP LUẬT VỀ CHỦ THỂ SỬ DỤNG ĐẤT: THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ

TS. Trần Thị Mai Loan

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội

Email: mailoanulsa@yhao.com

Tóm tắt: Chủ thể sử dụng đất là một trong những nội dung quan trọng không thể thiếu trong các quy định của pháp luật đất đai. Theo quy định của pháp hiện nay chủ thể sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất. Sự tham gia của các chủ thể sử dụng đất tác động đến mọi mặt của đời sống vì đất đai gắn liền với các hoạt động lao động, sản xuất kinh doanh, giáo dục, y tế... Luật đất đai năm 2013 quy định cụ thể các chủ thể (hay người sử dụng đất) bao gồm: các tổ chức trong nước, cá nhân trong nước và các chủ thể có yếu tố nước ngoài. Tuy nhiên, quy định của pháp luật hiện hành chưa hợp lý dẫn đến những khó khăn trong quá trình áp dụng pháp luật đất đai trong thực tế. Vì vậy, bài viết sẽ tập trung phân tích thực trạng các quy định của pháp luật đất đai về chủ thể sử dụng đất, chỉ ra những hạn chế, bất cập trong các quy định, đồng thời đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện các quy định của pháp luật đất đai về chủ thể sử dụng đất.

Từ khóa: Chủ thể sử dụng đất, Luật đất đai

1. Thực trạng các quy định của pháp luật về chủ thể sử dụng đất

Điều 5 Luật Đất đai năm 2013 quy định: Chủ thể sử dụng đất (Người sử dụng đất) là người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo quy định. Bao gồm:

1. Tổ chức trong nước gồm cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức sự nghiệp công lập và tổ chức khác theo quy định của pháp luật về dân sự (sau đây gọi chung là tổ chức);
2. Hộ gia đình, cá nhân trong nước (sau đây gọi chung là hộ gia đình, cá nhân);
3. Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ;
4. Cơ sở tôn giáo gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm Phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và cơ sở khác của tôn giáo;
5. Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng ngoại giao được Chính phủ Việt Nam thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức thuộc Liên hợp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ;
6. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch;
7. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Quy định nêu trên có nghĩa là:

Thứ nhất: Để xác định một chủ thể có quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai thì cần phải có căn cứ xác lập quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai. Căn cứ xác lập đó có thể là (được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận và nhận chuyển quyền sở hữu đất).

Như vậy, người sử dụng đất là các chủ thể có quyền sử dụng đất được xác lập thông qua những căn cứ pháp lý khác nhau về xác lập quyền sử dụng đất trong các quy định của pháp luật đất đai.

Thứ hai: Các chủ thể sử dụng đất được chia thành các nhóm sau:

Nhóm 1: Các chủ thể trong nước: Có thể là cá nhân hoặc tổ chức (tổ chức kinh tế; hộ gia đình; cá nhân; cơ sở tôn giáo; cộng đồng dân cư)

Nhóm 2: Các chủ thể có yếu tố nước ngoài (Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng ngoại giao được Chính phủ Việt Nam thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức thuộc Liên hợp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ; Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; Người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch).

Có thể thấy, quy định của Luật Đất đai năm 2013 đang ở tình trạng liệt kê. Đặc biệt, các chủ thể như: hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất, tổ chức kinh tế, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là những chủ thể sử dụng đất phổ biến thì các quy định của pháp luật đất đai hiện hành về các chủ thể nêu trên chưa có sự thống nhất và đồng bộ với các quy định của pháp luật liên quan dẫn đến những vướng mắc về thực thi các quy định của pháp luật đất đai trong thực tiễn.

1.1. Đối với hộ gia đình sử dụng đất

Hộ gia đình với tư cách là chủ thể sử dụng đất được quy định tại Khoản 29 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013. “Hộ gia đình sử dụng đất là những người có quan hệ hôn nhân, huyết thống, nuôi dưỡng theo quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình, đang sống chung và có quyền sử dụng đất chung tại thời điểm được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất”.

Hiện tại, dự thảo Luật Đất đai vẫn giữ nguyên khái niệm, chỉ bỏ đặc điểm “sống chung”. Như vậy, với định nghĩa nêu trên thì có thể hiểu quyền sử dụng đất đai của hộ gia đình sẽ là tài sản chung của các thành viên trong hộ gia đình.

Thực tế, sẽ có rất nhiều vướng mắc liên quan đến vấn đề hộ gia đình là chủ thể sử dụng đất.

Chẳng hạn: Khi xác định quyền sử dụng đất là tài sản chung của các thành viên trong gia đình thì khi thực hiện các giao dịch liên quan đến quyền tài sản chung phải được sự đồng ý của tất cả các thành viên trong gia đình.

Khoản 2 Điều 64 Nghị định 43/2014/NĐ - CP ngày 15/5/2014 quy định “Hợp đồng, văn bản giao dịch về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất của nhóm người sử dụng đất, nhóm chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất phải được tất cả các thành viên trong nhóm ký tên hoặc có văn bản ủy quyền theo quy định của pháp luật về dân sự, trừ trường hợp các chủ sở hữu căn hộ cùng sử dụng chung thừa đất trong nhà chung cư”.

Mặt khác, căn cứ khoản 3 Điều 75 Nghị định 43/2014/NĐ - CP ngày 15/5/2014 về trình tự, thủ tục thực hiện tách thửa hoặc hợp thửa đất “Trường hợp tách thửa do chuyển quyền sử

dụng một phần thửa đất hoặc do giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, đấu giá đất hoặc do chia tách hộ gia đình, nhóm người sử dụng đất; do xử lý hợp đồng thế chấp, góp vốn, kê biên bán đấu giá quyền sử dụng đất để thi hành án (sau đây gọi là chuyển quyền) thì Văn phòng đăng ký đất đai thực hiện các công việc sau:

- Đo đạc địa chính để chia tách thửa đất;

- Thực hiện thủ tục đăng ký biến động theo quy định tại Nghị định này đối với phần diện tích chuyển quyền; đồng thời xác nhận thay đổi vào Giấy chứng nhận đã cấp hoặc trình cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với phần diện tích còn lại của thửa đất không chuyển quyền; chỉnh lý, cập nhật biến động vào hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu đất đai; trao cho người sử dụng đất hoặc gửi Ủy ban nhân dân cấp xã để trao đổi với trường hợp nộp hồ sơ tại cấp xã, và căn cứ điểm d khoản 2 Điều 17 Thông tư 23/2014/TT – BTNMT quy định về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất về các trường hợp đăng ký biến động được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất bao gồm: “Thỏa thuận hợp nhất hoặc phân chia quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất của hộ gia đình, của vợ và chồng hoặc của nhóm người cùng sở hữu, sử dụng” thì hộ gia đình sẽ không thuộc đối tượng sử dụng đất nên sẽ không áp dụng quy định nêu trên. Sự không thống nhất trong các quy định sẽ làm cho quá trình áp dụng pháp luật trên thực tế gặp nhiều khó khăn.

Khi quy định hộ gia đình là một trong các chủ thể sử dụng đất - một bên trong quan hệ pháp luật thì sẽ có những chồng chéo, không thống nhất đối với các quy định của pháp luật. Bởi vì, theo khoản 1, khoản 2 Điều 101 BLDS năm 2015 quy định về chủ thể trong quan hệ dân sự có sự tham gia của hộ gia đình, tổ hợp tác, tổ chức khác không có tư cách pháp nhân “Trường hợp hộ gia đình, tổ hợp tác, tổ chức khác không có tư cách pháp nhân tham gia quan hệ dân sự thì các thành viên của hộ gia đình, tổ hợp tác, tổ chức khác không có tư cách pháp nhân là chủ thể tham gia xác lập, thực hiện giao dịch dân sự hoặc ủy quyền cho người đại diện tham gia xác lập, thực hiện giao dịch dân sự. Việc ủy quyền phải được lập thành văn bản, trừ trường hợp có thỏa thuận khác. Khi có sự thay đổi người đại diện thì phải thông báo cho bên tham gia quan hệ dân sự biết. Việc xác định chủ thể của quan hệ dân sự có sự tham gia của hộ gia đình sử dụng đất được thực hiện theo quy định của Luật đất đai”.

Như vậy, hộ gia đình không phải là chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự mà chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự sẽ là thành viên của hộ gia đình. Và, để xác định chủ thể của quan hệ dân sự có sự tham gia của hộ gia đình sử dụng đất lại được áp dụng theo quy định của Luật Đất đai. Như vậy, trong cùng một điều luật cũng đã có sự không thống nhất.

Ngoài ra, khi bàn đến quyền sử dụng đất trong hộ gia đình còn phải kể đến những hạn chế trong các quy định đối với trường hợp quy định về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hiện nay, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của hộ gia đình chỉ ghi tên của người đại diện hộ gia đình mà không ghi tên tất cả các thành viên trong hộ¹. Như vậy, đối với những thành viên trong gia đình có nhu cầu sử dụng đất thực tế thì sẽ bảo vệ quyền lợi cho họ như thế nào? Trước đây, tại Thông tư số 33/2017/TT – BTNMT ngày 29/9/2017 đã quy định về vấn đề ghi tên các thành viên trong hộ gia đình sử dụng đất vào trong giấy chứng nhận quyền sử dụng

¹ Nguyễn Thanh Xuân (2019), *Pháp luật đất đai và giải quyết các vụ án hộ gia đình tranh chấp quyền sử dụng đất đai*”

đất. Hộ gia đình sử dụng đất thì ghi “Hộ gia đình, gồm ông” (hoặc “Hộ gia đình, gồm bà”), sau đó ghi họ tên, năm sinh, tên và số giấy tờ nhân thân của chủ hộ gia đình như quy định tại Điểm a Khoản này; địa chỉ thường trú của hộ gia đình. Trường hợp chủ hộ gia đình không có quyền sử dụng đất chung của hộ gia đình thì ghi người đại diện là thành viên khác của hộ gia đình có chung quyền sử dụng đất của hộ gia đình. Dòng tiếp theo ghi “Cùng sử dụng đất, cùng sở hữu tài sản gắn liền với đất (hoặc Cùng sử dụng đất hoặc Cùng sở hữu tài sản) với ... (ghi lần lượt họ tên, năm sinh, tên và số giấy tờ nhân thân của những thành viên còn lại trong hộ gia đình có chung quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất)”¹. Tuy nhiên, quy định không được thực hiện bởi Thông tư số 53/2017/TT – BTNMT “Ngưng hiệu lực thi hành Khoản 5 Điều 6 Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29 tháng 9 năm 2017 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường”².

Quy định nêu trên đã tạo nên những vướng mắc nhất định đối với việc thực hiện quyền giao dịch quyền sử dụng đất của hộ gia đình. Trong thực tế, để thực hiện giao dịch về quyền sử dụng đất của hộ gia đình các cơ quan chức năng đã phải tiến hành thêm một bước là xin ý kiến của các thành viên về việc đồng ý hay không đồng ý thực hiện giao dịch căn cứ vào sổ hộ khẩu có tên các thành viên trong gia đình. Điều này hoàn toàn không hợp lý vì có những thành viên có tên trong hộ khẩu nhưng họ không có vai trò tạo lập nên quyền sử dụng đất. Quy định hiện hành đã tạo nên những hạn chế nhất định dẫn đến các tranh chấp về quyền sử dụng đất phát sinh trong hộ gia đình.

1.2. Đối với cá nhân sử dụng đất

Luật Đất đai năm 2013 quy định: cá nhân sử dụng đất chỉ có công dân Việt Nam³ cá nhân là người nước ngoài không là chủ thể được Nhà nước giao đất, cho thuê đất⁴.

Đối chiếu với các quy định của Luật Nhà ở năm 2014, cho thấy sự mâu thuẫn trong các quy định. Cụ thể: Đối với cá nhân nước ngoài vào nhập cảnh tại Việt Nam và không thuộc diện được hưởng quyền ưu đãi, miễn trừ ngoại giao, lãnh sự theo quy định của pháp luật thì được sở hữu nhà ở tại Việt Nam (Nhà chung cư hoặc nhà riêng lẻ gắn liền với quyền sử dụng đất trong các dự án thương mại).⁵

Ngoài ra, cá nhân nước ngoài sở hữu nhà ở tại Việt Nam cũng có quyền được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với nhà ở mình đã sở hữu hợp pháp có nghĩa họ có quyền sở hữu nhà ở như công dân Việt Nam⁶. Nếu như vậy, họ sẽ được coi là một trong các chủ thể có quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, các quy định của Luật Đất đai hiện nay vẫn còn thiếu vắng các quy định về vấn đề cấp giấy chứng nhận và quyền sử dụng đất cho chủ thể là cá nhân nước ngoài.

Sự mâu thuẫn trong các quy định của các luật nêu trên đã hạn chế quyền sở hữu nhà ở gắn liền với đất của cá nhân người nước ngoài tại Việt Nam⁷.

¹ Khoản 5 Điều 6 Thông tư số 33/2017/TT – BTNMT ngày 29/9/2017

² Xem thêm Điều 1 Thông tư số 53/2017/TT – BTNMT ngày 04/12/2017

³ Khoản 2 Điều 5 Luật Đất đai năm 2013

⁴ Điều 54, 55, 56 Luật Đất đai năm 2013

⁵ Xem thêm, điểm c khoản 1 Điều 159, khoản 3 Điều 160 Luật Nhà ở năm 2014

⁶ Xem thêm, khoản 2 Điều 161 Luật Nhà ở năm 2014

⁷ Xem <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/nguoi-nuoc-ngoai-so-huu-nha-o-tai-viet-nam-vi-sao-so-luong-con-khiem-ton-18635html>, truy cập 06/10/2022

1.3. Đối với tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư nước ngoài và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất để sản xuất kinh doanh

1.3.1. Đối với tổ chức kinh tế

Các quy định về tổ chức kinh tế trong Luật Đất đai hiện nay so với các quy định về Tổ chức kinh tế trong Luật Đầu tư năm 2020 đang không thống nhất. Cụ thể: Theo quy định tại của Luật Đất đai năm 2013 “Tổ chức kinh tế bao gồm doanh nghiệp, hợp tác xã và tổ chức kinh tế khác theo quy định của pháp luật về dân sự, trừ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài”¹. Như vậy, tổ chức kinh tế theo Luật Đất đai sẽ không tồn tại tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, và phân loại tổ chức kinh tế dựa vào nguồn vốn đầu tư để trao quyền thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất. Tổ chức kinh tế được Nhà nước trao quyền thực hiện các giao dịch và có thể xác lập quyền sử dụng đất thông qua việc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất². Trong khi đó, Luật Đầu tư năm 2020 quy định “Tổ chức kinh tế là tổ chức được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam, bao gồm doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và tổ chức khác thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh”³. Khác với quy định của Luật Đất đai, Luật Đầu tư phân loại tổ chức kinh tế không dựa vào nguồn vốn đầu tư và không có sự phân biệt về vấn đề sử dụng đất giữa các tổ chức.

1.3.2. Đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất để sản xuất kinh doanh

Người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam thì ghi tên tổ chức kinh tế là pháp nhân thực hiện dự án đầu tư; tên giấy tờ, số và ngày ký, cơ quan ký giấy tờ pháp nhân (là giấy tờ về việc thành lập hoặc giấy chứng nhận, giấy phép về đầu tư, kinh doanh theo quy định của pháp luật); địa chỉ trụ sở chính của tổ chức tại Việt Nam⁴ Quy định cho thấy, chủ thể sử dụng đất trong trường hợp này là doanh nghiệp do người Việt Nam thành lập để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam chứ không phải là cá nhân người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Thế nhưng, quyền và nghĩa vụ về sử dụng đất lại gắn với tên “người Việt Nam định cư ở nước ngoài”⁵.

1.3.3. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư⁶. Quy định này có sự mâu thuẫn đối với các quy định về doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong Luật Doanh nghiệp 2020 và Luật Đầu tư 2020. Cụ thể: Luật Doanh nghiệp năm 2020 không có định nghĩa về doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; Luật Đầu tư năm 2020 chỉ quy định về tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là “là tổ chức kinh tế có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông”⁷.

Nhà đầu tư trong nước là cá nhân có quốc tịch Việt Nam, tổ chức kinh tế không có nhà

¹ Khoản 27 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013

² Xem thêm Điều 174, 175 Luật Đất đai năm 2013

³ Khoản 21 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2020

⁴ Điểm 2 khoản 1 Điều 5 Thông tư 23/2014/TT – BTNMT ngày 19/5/2015

⁵ Xem thêm Điều 183 Luật Đất đai năm 2013

⁶ Xem thêm khoản 7 Điều 5 Luật Đất đai năm 2013

⁷ Xem thêm khoản 22 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2020

đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông¹.

Như vậy, với quy định nêu trên, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài theo Luật đầu tư năm 2020 bao gồm: doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và tổ chức khác thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh². Nếu nhận diện theo quy định của Luật Đầu tư năm 2020 thì doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài quy định trong Luật Đất đai cũng sẽ được coi là “một tổ chức kinh tế”, thế nhưng theo quy định của Luật Đất đai thì lại không được coi là một tổ chức kinh tế. Sự mâu thuẫn trong các quy định giữa các Luật sẽ tạo nên sự phân biệt đối xử đối với các chủ thể có quyền sử dụng đất. Vì theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, Tổ chức kinh tế được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhưng doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì không được³. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cũng không được nhận góp vốn hoặc thuê quyền sử dụng đất từ hộ gia đình, cá nhân trong nước như tổ chức kinh tế⁴.

Sự phân biệt đối xử còn phải kể đến trong trường hợp Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có sử dụng đất được hình thành do nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần của doanh nghiệp Việt Nam. Thể hiện:

- Trường hợp doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hình thành do nhận chuyển nhượng cổ phần là doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài hoặc doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài mà nhà đầu tư nước ngoài chiếm tỷ lệ cổ phần chi phối theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp thì doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có các quyền và nghĩa vụ quy định tại khoản 2, khoản 3 Điều 183 Luật Đất đai năm 2013 tương ứng với hình thức nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất;

- Trường hợp doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hình thành do nhận chuyển nhượng cổ phần là doanh nghiệp mà bên Việt Nam chiếm tỷ lệ cổ phần chi phối theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp thì doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có quyền và nghĩa vụ như tổ chức kinh tế quy định tại Điều 174 và Điều 175 của Luật Đất đai năm 2013.

Thực chất, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cũng là pháp nhân Việt Nam nên quy định nêu trên hoàn toàn không hợp lý.

2. Một số khuyến nghị

Thứ nhất: Khái niệm chủ thể sử dụng đất cần được quy định theo hướng bao quát. Cụ thể, có thể sửa đổi khái niệm người sử dụng đất trong phần giải thích từ ngữ trong Luật Đất đai năm 2013 như sau: “Người sử dụng đất là người được nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thông qua việc Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê lại đất trong các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao”

Thứ hai: Như đã phân tích ở mục 1, chủ thể sử dụng đất là hộ gia đình quy định trong Luật Đất đai năm 2013 đang có sự mâu thuẫn, chòng chẹo với các quy định của các Luật khác, tạo nên những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện các quy định trên thực tế và tạo nên những xung đột mâu thuẫn có thể dẫn đến tranh chấp về quyền sử dụng đất của các thành viên trong hộ gia đình cho nên cần bỏ chủ thể hộ gia đình sử dụng đất. Theo đó, nên

¹ Xem thêm khoản 20 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2020

² Xem thêm khoản 21 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2020

³ Xem thêm điểm b khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai năm 2013

⁴ Xem thêm Điều 179 Luật Đất đai năm 2013

đưa chủ thể hộ gia đình vào nhóm người sử dụng đất để đảm bảo quyền lợi rõ cho các thành viên trong hộ gia đình.

Thứ ba: Để đảm bảo sự tương thích của Luật đất đai với Luật Nhà ở nên bổ sung thêm chủ thể là cá nhân nước ngoài sử dụng đất.

Thứ tư: Như phân tích tại mục 1.3.2 thì nên bỏ chủ thể “người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất để sản xuất kinh doanh”.

Thứ năm: Để đảm bảo sự tương thích với các quy định của Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư, Luật Đất đai nên thay khái niệm “Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài” bằng khái niệm “Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài” (Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi cũng đã bàn đến vấn đề này) và tác giả đồng quan điểm với quy định của dự thảo Luật Đất đai sửa đổi đối với vấn đề thay đổi khái niệm nêu trên. Như đã phân tích tại mục 1.3.3, việc thay đổi khái niệm sẽ bao trọn được tất cả các loại hình tổ chức kinh doanh. Nhà nước muốn có sự ưu ái trong quá trình sử dụng đất giữa tổ chức kinh tế trong nước và tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thì nên quy định tổ chức kinh tế sử dụng đất theo hai nhóm như dự thảo Luật Đất đai sửa đổi. Đó là: Tổ chức kinh tế trong nước và tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài.

Kết luận

Những quy định về chủ thể sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2013 hiện nay còn nhiều hạn chế, vướng mắc tạo nên những khó khăn nhất định trong thực tiễn áp dụng. Việc hoàn thiện sửa đổi các quy định để thống nhất, đồng bộ với các quy định của các ngành luật khác như: Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở... để quá trình áp dụng Luật Đất đai trong thực tế được thuận lợi là điều quan trọng. Bài viết bên cạnh việc phân tích các quy định của luật nội dung liên quan đến các chủ thể sử dụng đất còn chỉ ra những hạn chế của các quy định, đồng thời có đề xuất một số kiến nghị và đồng ý với một số nội dung đã được dự thảo trong Luật Đất đai sửa đổi.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bộ Luật Dân sự năm 2015

Luật Đất đai năm 2013.

Luật Doanh nghiệp năm 2020

Luật Đầu tư năm 2020

Luật Nhà ở năm 2014

Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014

Thông tư số 23/2014/TT – BTNMT ngày 19/5/2014

Thông tư số 33/2017/TT – BTNMT ngày 29/9/2017

Thông tư số 53/2017/TT – BTNMT ngày 04/12/2017

Nguyễn Thanh Xuân (2019), Pháp luật đất đai và giải quyết các vụ án hộ gia đình tranh chấp quyền sử dụng đất đai”

<http://thoibaotaichinhvietnam.vn/nguoi-nuoc-ngoai-so-huu-nha-o-tai-viet-nam-vi-sao-so-luong-con-khiem-ton-18635.html>, truy cập 06/11/2022

BẢO VỆ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CỦA NGƯỜI DÂN KHI BỊ NGƯỜI KHÁC CHIẾM HỮU BẤT HỢP PHÁP

TS. Đào Xuân Hội

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội

Email: xuanhoi2000@yahoo.com

Tóm tắt: Trong Luật Đất đai năm 2013, quyền sử dụng đất của người dân được coi là quyền sở hữu tài sản được pháp luật bảo vệ. Luật Đất đai năm 2013 đã quy định rõ các quyền và nghĩa vụ của người dân để bảo vệ quyền sử dụng đất của mình trong trường hợp họ bị người khác chiếm đoạt đất đai. Việc bảo vệ quyền sở hữu đất đai của người dân trong trường hợp bị người khác chiếm giữ là vô cùng cần thiết. Tuy nhiên, thực tế người dân tự bảo vệ quyền sử dụng đất và tài sản của mình hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền bảo vệ là rất khó khăn và phức tạp. Vì vậy, cần nghiên cứu những quy định của pháp luật hiện hành về vấn đề này và đề xuất sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 để bảo vệ doanh nghiệp và người dân được tốt hơn. Bài viết này sẽ phân tích chi tiết các quy định liên quan đến quyền sử dụng đất và đưa ra những đánh giá về thực trạng xâm hại quyền chiếm hữu đất đai của người có quyền sử dụng đất hợp pháp từ đó đưa ra các khuyến nghị sửa đổi Luật Đất đai.

Từ khóa: Quyền sử dụng đất, chiếm hữu, bảo vệ quyền sử dụng đất, đất đai

1. Sự cần thiết phải bảo vệ quyền sử dụng đất đai của người dân khi bị người khác chiếm hữu

Quyền sử dụng đất đai là một quyền của người dân, tổ chức để sử dụng đất đai cho mục đích sản xuất, kinh doanh, sinh hoạt¹. Quyền sử dụng đất đai là quyền của tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất đai để sử dụng và có thể chuyển nhượng, thế chấp, cho thuê hoặc cho mượn quyền sử dụng đất đai cho người khác theo quy định của pháp luật. Quyền sử dụng đất đai được phân loại thành các loại như quyền sử dụng đất ở, quyền sử dụng đất sản xuất, quyền sử dụng đất khu công nghiệp, quyền sử dụng đất nông nghiệp, quyền sử dụng đất dân cư, quyền sử dụng đất công trình công cộng và quyền sử dụng đất đặc dụng theo quy định của pháp luật². Theo Luật Đất đai năm 2013, “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của Luật này”. Như vậy, người dân có quyền sử dụng đất. Đây là một trong những quyền cơ bản của người dân trong việc sử dụng tài sản của mình và đóng góp vào phát triển kinh tế - xã hội của đất nước³.

¹ Trần Thị Hiền (2019), "Nghiên cứu về quyền sử dụng đất đai của người dân Việt Nam trong thời kỳ đổi mới." Tạp chí Khoa học Pháp luật Việt Nam, số 10/2019

² Bộ Tài nguyên và Môi trường, "Các quyền liên quan đến đất đai", <https://www.monre.gov.vn/wps/portal/lut/p/z1/pVJdb4IwFP4VHhUhLOmx-QUMhQUWY1NJIilGyBAkJyKzxxW5f5d2f515KcIB5WgEdU6IWfU3Jmk63OZpjnwOcyAYIADryuAL9K-T-bbJkwG7FJuj3qGjp7V5WFXjvBt0Rm5I5pYmj5xrVe76me0StzRZdNVKp8z4Z-M4nF2JnMV3LqCWXXlbWnSvmpKjzdHPDhJ0o8SYTlpT1v6UaxA6U1vh6YqpY6hdLp6jLxNAAJfAhlQWdl/>

³ Luật Đất đai năm 2013, Điều 4.1: "Quyền sử dụng đất đai là quyền của tổ chức, cá nhân được nhà nước giao đất đai để sử dụng cho mục đích sản xuất, kinh doanh, sinh hoạt theo quy định của pháp luật."

Trong nhiều trường hợp, người dân có quyền sử dụng đất hợp pháp nhưng lại đang bị người khác chiếm giữ và họ cần “lấy lại” mảnh đất của mình để phục vụ nhu cầu của mình. Việc bảo vệ quyền sử dụng đất của người dân khi bị người khác chiếm hữu là vô cùng quan trọng vì nó liên quan đến quyền lợi cơ bản của người dân, đồng thời còn liên quan đến việc đảm bảo trật tự an toàn xã hội và bảo vệ quyền lợi của người dân khác. Trong nhiều trường hợp, khi người khác chiếm đoạt đất đai của người dân, những người này sẽ mất đi nguồn thu nhập, không có nơi ở, không thể sản xuất kinh doanh, sinh hoạt. Điều này có thể gây ra những tác động xấu đến cuộc sống của người dân, đặc biệt là những người nghèo, khó khăn trong việc sử dụng pháp luật. Ngoài ra, việc chiếm đoạt đất đai của người dân cũng có thể gây ra những tranh chấp, xung đột giữa các bên liên quan, dẫn đến tình trạng bất ổn an ninh trật tự xã hội. Do đó, việc bảo vệ quyền sử dụng đất của người dân cũng đồng nghĩa với việc đảm bảo trật tự an toàn xã hội và đảm bảo quyền lợi của người dân khác.

Có nhiều cách mà người khác có thể chiếm hữu đất đai của người dân như: chiếm đoạt trái phép (người khác có thể xâm phạm vào đất đai của người dân mà không có sự cho phép của chủ sở hữu, đây được xem là hành vi chiếm đoạt trái phép); gây áp lực, đe dọa (người khác có thể gây áp lực, đe dọa đối với chủ sở hữu đất đai để ép buộc họ nhường lại quyền sử dụng đất); lợi dụng vị thế, quyền lực (trong một số trường hợp, người khác có thể lợi dụng vị thế, quyền lực của mình để chiếm hữu đất đai của người dân, đặc biệt là trong những vụ việc lớn, đất đai có giá trị kinh tế cao); lừa đảo, gian lận (người khác có thể sử dụng các hành vi lừa đảo, gian lận để lừa đảo chủ sở hữu đất đai và chiếm hữu tài sản của họ). Các hành vi chiếm đoạt đất đai trái phép như trên sẽ gây ra những hậu quả nghiêm trọng cho chủ sở hữu đất đai, đặc biệt là người dân, do đó cần có những biện pháp bảo vệ quyền sử dụng đất của người dân để ngăn chặn các hành vi này.

Cũng có thể có những hành vi chiếm giữ trái phép khá phổ biến như hết thời hạn thuê nhà mà không trả lại nhà và trả lại tiền, hết thời hạn thuê nhà xưởng, nhà máy cũng không trả lại nhà xưởng, nhà máy. Trong những trường hợp này, chủ sử dụng đất rất khó khăn trong việc đòi lại nhà, quyền sử dụng đất của mình.

2. Quy định của pháp luật về bảo vệ quyền sử dụng đất đai của người dân khi bị người khác chiếm hữu

Quyền sử dụng đất là một trong những quyền của người dân được bảo đảm theo Luật Đất đai năm 2013 cụ thể: Theo Điều 4 Luật Đất đai năm 2013, “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất”. Điều 5 Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định rõ: “Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất”. Tại Khoản 3 Điều 6 quy định: “Người sử dụng đất thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình trong thời hạn sử dụng đất theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan”. Việc bảo vệ quyền sử dụng đất của người dân khi bị chiếm hữu đất đai một cách trái phép cũng được quy định tại Điều 12 về những hành vi bị nghiêm cấm trong đó có “lấn, chiếm, hủy hoại đất đai” và “cản trở, gây khó khăn đối với việc thực hiện quyền của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật”.

Bên cạnh đó, Luật đất đai cũng quy định trách nhiệm của Nhà nước trong đảm bảo quyền sử dụng đất của người dân tại Điều 26 và 27 cụ thể như sau: Điều 26. Bảo đảm của Nhà nước đối với người sử dụng đất: “Bảo hộ quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất hợp pháp của người sử dụng đất”. Điều 27. Trách nhiệm của Nhà nước về đất ở, đất sản xuất nông nghiệp đối với đồng bào dân tộc thiểu số: “Có chính sách về đất ở, đất sinh hoạt cộng đồng cho đồng bào dân tộc thiểu số phù hợp với phong tục, tập quán, bản sắc văn hóa và điều kiện thực tế của từng vùng” và “Có chính sách tạo điều kiện cho đồng bào dân tộc thiểu số trực tiếp sản xuất nông nghiệp ở nông thôn có đất để sản xuất nông nghiệp”.

Tại Chương 11 Luật Đất đai năm 2013 quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất theo đó Điều 166 quy định quyền chung của người sử dụng đất: Được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; Hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất; Hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước phục vụ việc bảo vệ, cải tạo đất nông nghiệp; Được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp; Được Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình; Được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định của Luật này; Khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai.

Để có thể thực hiện được quyền này, thông thường người sử dụng đất phải chiếm hữu được đất đai để khai thác lợi ích từ đất đai. Tuy nhiên có những trường hợp chủ sử dụng đất cho thuê mà hết thời hạn thuê, người thuê không trả đất hoặc có những trường hợp do nhầm lẫn về mốc giới dẫn đến người khác đang chiếm giữ đất đai của người sử dụng đất. Trong những trường hợp như vậy, Luật Đất đai năm 2013 và Bộ luật Dân sự năm 2015 ghi nhận việc nhà nước bảo hộ cho người sử dụng đất khi bị người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình được khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất, cơ quan Nhà nước có trách nhiệm giải quyết việc trả lại đất đai hoặc bồi thường thiệt hại cho người dân bị mất đất đai. Ngoài ra, Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định việc xử lý những trường hợp người dân vi phạm pháp luật về sử dụng đất đai, bao gồm cả những trường hợp bị chiếm đoạt đất đai trái phép. Tuy nhiên việc tự mình đòi lại quyền chiếm hữu đối với đất đai của người sử dụng đất đôi khi khó thực hiện được và còn gặp nhiều khó khăn.

Vấn đề bảo vệ quyền sử dụng đất của người dân là một trong những điểm nóng của sửa đổi Luật Đất đai năm 2013. Trước đây, nếu người dân bị người khác chiếm đoạt đất đai, họ sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc khởi kiện và đòi lại quyền sử dụng đất của mình. Tuy nhiên, với sự thay đổi của Luật Đất đai năm 2013, việc bảo vệ quyền sử dụng đất của người dân đã được cải thiện đáng kể.

Nếu người dân bị người khác chiếm đoạt đất đai, họ có thể đòi lại quyền sử dụng đất của mình thông qua các biện pháp pháp lý như yêu cầu Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã hòa giải về đất đai, khiếu nại hành chính hoặc kiện tại Tòa án. Pháp luật cũng quy định xử lý đối với người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai tại Điều 206 Luật Đất đai năm 2013: Người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật; Người có hành

vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước, cho người khác, ngoài việc bị xử lý theo quy định của pháp luật còn phải bồi thường theo mức thiệt hại thực tế cho Nhà nước hoặc cho người bị thiệt hại.

Ngoài ra, Luật Đất đai năm 2013 còn nhiều quy định khác về quyền của người sử dụng đất khi bị người khác chiếm hữu như đặt ra các quy định về trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc bảo vệ quyền sử dụng đất của người dân. Theo đó, cơ quan nhà nước có trách nhiệm đảm bảo việc xác định đúng chủ sở hữu đất đai và đưa ra biện pháp bảo vệ quyền sử dụng đất của người dân nếu họ bị chiếm đoạt đất đai trái phép.

Tuy có nhiều quy định như vậy trong Luật Đất đai năm 2013 và Bộ luật Dân sự năm 2015 cũng như Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 nhưng khi người sử dụng đất bị người khác chiếm mất đất và không sử dụng được đất đai của mình thì cũng vẫn rất khó khăn trong việc đòi lại quyền sử dụng đất.

3. Các hành vi xâm hại quyền chiếm hữu đất đai của người có quyền sử dụng đất hợp pháp

Trên thực tế, tình trạng chiếm hữu đất của người khác trái phép đang là một vấn đề nghiêm trọng ở nhiều quốc gia, bao gồm cả Việt Nam. Việc chiếm hữu đất trái phép có thể làm giảm ảnh hưởng đến quyền lợi ích hợp pháp của chủ sử dụng đất và gây ra những tranh chấp và xung đột trong cộng đồng gây mất ổn định trật tự xã hội.

Các hành vi chiếm hữu trái phép đất đai của người khác phổ biến bao gồm:

Thứ nhất: hành vi lấn đất. Đây là tình trạng mở rộng không đúng phạm vi đất đai đã được phê duyệt trong quy hoạch hoặc chiếm đất của người khác trái phép để sử dụng. Đây là một vấn đề rất phức tạp và có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển kinh tế và môi trường. Theo Khoản 1 Điều 3 Nghị định 91/2019/NĐ-CP (sửa đổi bổ sung tại Nghị định 04/2022/NĐ-CP) quy định về khái niệm hành vi lấn, chiếm đất đai như sau: *“Lấn đất là việc người sử dụng đất chuyển dịch mốc giới hoặc ranh giới thửa đất để mở rộng diện tích đất sử dụng mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép hoặc không được người sử dụng hợp pháp diện tích đất bị lấn đó cho phép”*.

Thứ hai, hành vi chiếm nhà hoặc đất của người khác. Đây là một hành vi vi phạm pháp luật và rất nghiêm trọng. Đó là tình trạng khi một người bất hợp pháp chiếm đoạt, sử dụng hoặc lấn chiếm một căn nhà, một tòa nhà hoặc một khu đất thuộc sở hữu của người khác mà không có sự đồng ý của chủ sở hữu.

Theo Khoản 2 Điều 3 Nghị định 91/2019/NĐ-CP (sửa đổi bổ sung tại Nghị định 04/2022/NĐ-CP) quy định về khái niệm hành vi chiếm đất như sau: *“Chiếm đất là việc sử dụng đất thuộc một trong các trường hợp sau đây: Tự ý sử dụng đất mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép; Tự ý sử dụng đất thuộc quyền sử dụng hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép; Sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất đã hết thời hạn sử dụng mà không được Nhà nước gia hạn sử dụng đất và đã có quyết định thu hồi đất được công bố, tổ chức thực hiện nhưng người sử dụng đất không chấp hành (trừ trường hợp hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông*

nghiệp sử dụng đất nông nghiệp); Sử dụng đất trên thực địa mà chưa hoàn thành các thủ tục giao đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật”.

Việc chiếm đất, nhà trái phép thường xảy ra trong các thành phố lớn hoặc khu đô thị phát triển nhanh, khi nhu cầu về nhà ở tăng cao và giá đất tăng cao. Điều này có thể dẫn đến việc một số người sử dụng những phương thức bất hợp pháp để chiếm nhà của người khác, hoặc sử dụng các giấy tờ giả để chiếm đoạt quyền sở hữu.

Tình trạng này gây ra nhiều hậu quả nghiêm trọng cho cả người chiếm đất, nhà và chủ sở hữu đất, căn nhà bị chiếm đoạt. Người chiếm nhà có thể bị xử lý hình sự và phải đối mặt với các hậu quả pháp lý, trong khi chủ sở hữu bị mất đi quyền sở hữu của mình và phải chịu tổn thất về tài sản và cuộc sống.

Để ngăn chặn tình trạng chiếm nhà trái phép, Chính phủ và các cơ quan chức năng cần tăng cường giám sát, xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm và tăng cường tuyên truyền để nâng cao nhận thức của người dân về vấn đề này. Ngoài ra, cần có những chính sách và biện pháp hỗ trợ để giải quyết vấn đề nhà ở cho những người có nhu cầu và đảm bảo quyền sở hữu của chủ sở hữu nhà đất.

Thứ ba, hành vi thuê nhà mà không trả lại nhà khi đã hết thời hạn thuê nhà. Tình trạng hết hạn thuê nhà nhưng không trả nhà là một vấn đề phổ biến. Điều này thường xảy ra khi một người thuê nhà kết thúc hợp đồng thuê nhà nhưng không trả lại nhà cho chủ sở hữu. Người thuê nhà có thể vô tình hay cố ý làm như vậy, trong trường hợp họ không có nơi ở khác hoặc không muốn di chuyển đến nơi ở mới.

Tình trạng này gây ra nhiều rủi ro cho chủ sở hữu nhà đất, đặc biệt là trong trường hợp họ muốn sử dụng nhà đất vào mục đích khác hoặc muốn bán lại nhà đất.

Thứ tư, hành vi ngăn cản việc sử dụng đất của người khác. Đây là một vấn đề khá phổ biến. Điều này thường xảy ra khi một người khác ngăn cản người có quyền sử dụng đất sử dụng hoặc phát triển đất đó.

Điều này có thể do nhiều nguyên nhân khác nhau, chẳng hạn như tranh chấp quyền sử dụng đất, tranh chấp về giá trị của tài sản đất đai, tranh chấp về việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Khi xảy ra tình trạng ngăn cản việc sử dụng đất của người khác, các bên liên quan cần tìm cách giải quyết vấn đề bằng các biện pháp hòa giải và pháp lý. Nếu không thể giải quyết được vấn đề bằng các biện pháp hòa giải, các bên cần phải tìm đến các giải pháp pháp lý, chẳng hạn như kiện tụng tại tòa án để giải quyết tranh chấp.

Việc ngăn cản sử dụng đất của người khác không chỉ gây mất mát kinh tế và thiệt hại cho người sử dụng đất mà còn gây khó khăn trong việc phát triển kinh tế và đất đai của khu vực, dẫn đến mất trật tự xã hội.

Để giải quyết tình hình trên, chủ sở hữu có thể bắt đầu quá trình đưa ra thông báo và yêu cầu người chiếm hữu trái phép đất đai của mình trả lại đất, nhà. Nếu người đó không tuân thủ, chủ sử dụng đất có thể yêu cầu giải quyết vụ việc thông qua cơ quan pháp luật,

thường là thông qua việc đưa ra kiện tụng tại tòa án để giải quyết tranh chấp. Tuy nhiên, quá trình này thường kéo dài và phức tạp.

Trong một số trường hợp, người chiếm hữu bất hợp pháp có thể được coi là thực hiện hành vi lấn chiếm và có thể bị xử phạt hành chính tối đa 500.000.000 đồng đối với cá nhân, không quá 1.000.000.000 đồng đối với tổ chức theo quy định tại Điều 14 Nghị định 91/2019/NĐ-CP quy định về mức xử phạt hành chính đối với hành vi lấn, chiếm đất đai. Hoặc phải chịu trách nhiệm hình sự theo Điều 228 Bộ luật Hình sự năm 2015 với mức hình phạt tối đa lên đến 7 năm tù và còn có thể phải bồi thường thiệt hại cho chủ sử dụng đất.

Mặc dù pháp luật đã có những quy định khá chi tiết như vậy nhưng thực tế những việc lấn chiếm đất đai, xâm hại đến quyền chiếm hữu hợp pháp của chủ sử dụng đất vẫn diễn ra và ngày càng phức tạp. Quá trình “đòi” lại đất đai của người sử dụng hợp pháp cũng lâu dài và khó khăn ví dụ như vụ “22 năm rông rã... đòi lại đất bị lấn chiếm”: Năm 1984, bà H có nhận chuyển nhượng của bà K phần đất rẫy có diện tích 972m² (chiều ngang 27m, chiều dài 36m), tọa lạc tại ấp Ph, xã T, huyện C, tỉnh S. Trong thời gian này, ông Châu Minh Đ là cán bộ xã T đã lấn chiếm luôn phần đất của bà H. Ngày 13/01/1987, UBND xã T giải quyết vụ việc theo hướng sẽ giao phần đất khác cho bà H, còn phần đất mà ông Đ đang lấn chiếm của bà H thì ông Đ tiếp tục được sử dụng. Bà H vui mừng, phấn khởi, háo hức chờ đến ngày được giao đất mới. Nhưng lời hứa ấy của UBND xã T mãi không thành hiện thực. Bà H tiếp tục khiếu nại. Việc khiếu nại tuy kéo dài rông rã nhiều năm nhưng bà quyết tâm đòi lại bằng được phần đất mà ông Đ đã lấn chiếm của bà H. Trong quá trình khiếu nại, bà phát hiện ra bà Trần Thị N, vợ ông Đ đã tự ý kê khai và đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Năm 2006, bà H làm đơn khởi kiện đến Tòa án nhân dân huyện M¹. Hoặc như vụ “Xử lý lấn chiếm đất đai khi đã xây dựng nhà cửa kiên cố”: Năm 2015 anh A đi xuất khẩu lao động cho đến cuối năm 2017 anh A về thì được biết diện tích đất mà gia đình anh A đã mua, đang sinh sống bị nhà hàng xóm lấn chiếm mất 11m² đất ở và đã xây nhà trên đó. Thời gian xây nhà trên đất khoảng giữa năm 2016 và phía gia đình họ đã bị chính quyền địa phương lập biên bản về hành vi xây dựng nhà ở trái phép nhưng gia đình cũng chưa biết tìm cách để đòi lại đất². Chính vì vậy, cần có những giải pháp về mặt tổ chức thực hiện và việc hoàn thiện Luật Đất đai 2013 về bảo vệ quyền chiếm hữu hợp pháp của người sử dụng đất là hết sức cần thiết

4. Một số giải pháp tăng cường bảo vệ quyền chiếm hữu của người sử dụng đất hợp pháp

Để đảm bảo quyền chiếm hữu đất đai của chủ sử dụng đất, cần thực hiện các giải pháp sau đây:

Thứ nhất: Điều chỉnh quy trình lập và phê duyệt quy hoạch đất đai

Để đảm bảo tính minh bạch và công bằng trong quá trình quy hoạch đất đai, cần tăng

¹ Phòng quản lý chất lượng vụ việc pháp lý - Bộ Tư pháp (2014), *Hai mươi hai năm rông rã đòi lại đất bị chiếm*, <https://tqpl.moj.gov.vn/Pages/hoi-nhap-phat-trien.aspx?ItemID=31&l=Vuviecdienhin> truy cập ngày 24/2/2023

² Phòng tư vấn chuyên sâu Luật PhạmLaw, *Xử lý lấn chiếm đất đai khi đã xây dựng nhà kiên cố*, <https://phamlaw.com/xu-ly-lan-chiem-dat-dai-khi-da-xay-dung-nha-cua-kien-co.html> truy cập ngày 24/2/2023

cường đối thoại và sự tham gia của cộng đồng địa phương, tránh việc chiếm hữu trái phép đất đai của người khác. Việc điều chỉnh quy trình lập và phê duyệt quy hoạch đất đai cần phải bao gồm các yếu tố như: Bảo đảm tính minh bạch và công bằng trong việc lựa chọn đối tượng quản lý đất đai, đặc biệt là đối với các khu vực dân cư. Đất đai càng được quy hoạch và quản lý tốt càng hạn chế được việc chiếm hữu trái phép; Đảm bảo quyền được biểu quyết và đóng góp ý kiến của người dân địa phương trong quá trình quy hoạch đất đai. Quy hoạch đất đai sẽ ảnh hưởng lớn đến lợi ích của người dân, có thể làm lợi cho một số đối tượng nhưng cũng có thể dẫn đến một số đối tượng khác bị ảnh hưởng tới lợi ích. Khi đó những việc chiếm hữu đất đai có thể có cơ hội diễn ra; Tăng cường việc xem xét các ảnh hưởng tiềm năng đến môi trường và các lợi ích của người dân.

Thứ hai, tăng cường quản lý và giám sát việc sử dụng đất đai

Để bảo vệ quyền chiếm hữu của người sử dụng đất, cần tăng cường quản lý và giám sát việc sử dụng đất đai. Các đề xuất cụ thể như: Tăng cường nguồn lực và đào tạo cho các cơ quan chức năng liên quan để giám sát và kiểm soát việc sử dụng đất đai. Bao gồm cả việc quản lý các chủ thể khi chuyển nhượng đất và các chủ thể đang sử dụng đất đai thông qua đăng ký đất đai. Ví dụ như việc cho thuê đất hoặc thuê đất có cần phải có đăng ký hoặc thông báo tới cơ quan nhà nước để đảm bảo hợp pháp; Phát triển các công cụ và tiêu chuẩn giám sát để đảm bảo tính chính xác và đáng tin cậy của thông tin liên quan đến đất đai. Ví dụ việc đo đạc ranh giới thửa đất rõ ràng, cụ thể có thể tránh việc lấn chiếm đất của người khác; Tăng cường việc xử lý và giám sát các hành vi vi phạm quyền sử dụng đất đai, đặc biệt là việc chiếm đoạt đất đai của người dân.

Thứ ba, tăng cường tuyên truyền và giáo dục

Việc tăng cường tuyên truyền và giáo dục là một yếu tố quan trọng để bảo vệ quyền sử dụng đất đai của người dân. Tuyên truyền giáo dục không chỉ bằng các biện pháp truyền thống, mà còn tăng cường giáo dục, thuyết phục ngay tại các buổi hòa giải để các bên biết rõ quyền và nghĩa vụ của mình. Để các đối tượng đang chiếm hữu bất hợp pháp đất đai của người khác hiểu rõ và trả lại đất đai. Các đề xuất bao gồm: Phát triển các chương trình giáo dục và tuyên truyền để giới thiệu cho người dân các quyền liên quan đến đất. Đặc biệt, cần giáo dục và tuyên truyền về quyền sở hữu của người sử dụng đất đối với các đối tượng đặc biệt như những người thuộc các nhóm dân tộc thiểu số, người nghèo, người dân nông thôn. Những nhóm người có trình độ hiểu biết khác nhau có thể có việc chiếm hữu bất hợp pháp đối với quyền sử dụng đất của người khác cũng khác nhau.

Thứ tư, đẩy mạnh việc giải quyết tranh chấp đất đai

Tranh chấp liên quan đến việc chiếm hữu trái phép quyền sử dụng đất thường kéo dài gây tổn kém cả về vật chất và tinh thần cho cả hai bên. Do vậy, việc đẩy mạnh giải quyết tranh chấp đất đai là hết sức cần thiết. Để giải quyết các tranh chấp đất đai một cách hiệu quả, cần tăng cường các biện pháp như: Tạo ra các cơ chế và quy trình giải quyết tranh chấp đất đai nhanh chóng và công bằng. Hòa giải tranh chấp đất đai hiện nay gần như là một biện pháp bắt buộc trong khi hiệu quả của nó trong thực tiễn vẫn chưa cao và còn nhiều thủ tục phiền hà,

phức tạp¹. Chính vì vậy, việc đơn giản hóa thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai cũng như tăng cường tính hiệu lực hiệu quả hoặc việc kết nối với các cơ quan khác khi phát hiện có dấu hiệu hình sự hoặc hành chính là hết sức cần thiết. Trong trường hợp các bên kiên quyết không hòa giải cũng cần có những thủ tục rút gọn để các bên nhanh chóng có thời gian đưa vụ tranh chấp lên giải quyết tại tòa án sớm.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật Đất đai năm 2013

Trần Thị Hiền (2019). "Nghiên cứu về quyền sử dụng đất đai của người dân Việt Nam trong thời kỳ đổi mới." Tạp chí Khoa học Pháp luật Việt Nam, số 10/2019

Bộ Tài nguyên và Môi trường, "*Các quyền liên quan đến đất đai*", Truy cập ngày 24/2/2023 <https://www.monre.gov.vn/wps/portal/!ut/p/z1/pVJdb4IwFP4VHhUhLOmx-QUMhQUWY1NJJIilGyBAkDJyKzxxW5f5d2f515KcIB5WgEdU6IWfU3Jmk63OZpjinwOcyAYIADryuAL9K-T-bbJkwG7FJuj3qGjp7V5WFXjvBt0Rm5I5pYmj5xrVe76me0StzRZdNVKp8z4Z-M4nF2JnMV3LqCWWXlbWnSvmpKjzdHPDhJOo8SYTlpT1v6UaxA6Ulvh6YqpY6hdLp6jLxNAAJfAhlQWdl/>

Dương Tấn Thành, "*Bàn về công tác hòa giải tranh chấp quyền sử dụng đất tại UBND xã – Thực trạng và kiến nghị*", Truy cập ngày 24/2/2023 <https://lsvn.vn/ban-ve-cong-tac-hoa-giai-tranh-chap-quyen-su-dung-dat-tai-ubnd-cap-xa-thuc-trang-va-kien-nghi1667846423.html>

Phòng quản lý chất lượng vụ việc pháp lý, Bộ Tư pháp, "*25 năm rông rã ... đòi lại đất lấn chiếm*", Truy cập ngày 24/2/2023 <https://tgpl.moj.gov.vn/Pages/hoi-nhap-phat-trien.aspx?ItemID=31&l=Vuviecdienhinh>

Phòng tư vấn chuyên sâu, PhamLaw, "*Xử lý lấn chiếm đất đai khi đã xây dựng nhà kiên cố*", Truy cập ngày 24/2/2023 (<https://phamlaw.com/xu-ly-lan-chiem-dat-dai-khi-da-xay-dung-nha-cua-kien-co.html>)

¹ Dương Tấn Thành, *Bàn về công tác hòa giải tranh chấp quyền sử dụng đất tại Ủy ban nhân dân xã - Thực trạng và kiến nghị*, <https://lsvn.vn/ban-ve-cong-tac-hoa-giai-tranh-chap-quyen-su-dung-dat-tai-ubnd-cap-xa-thuc-trang-va-kien-nghi1667846423.html> truy cập ngày 24/2/2023

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT LÀ TỔ CHỨC KINH TẾ CÓ VỐN ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI NHẪM BẢO ĐẢM QUỐC PHÒNG, AN NINH

ThS. Trần Nam Dương

Báo Lao Động

Email: tnamduong@gmail.com

Tóm tắt: Bài viết sau đây (i) phân tích quy định về điều kiện nhận quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh; (ii) khảo sát kinh nghiệm của pháp luật một số nước trên thế giới trong việc kiểm soát đầu tư trực tiếp nước ngoài liên quan đến quyền sử dụng đất nhằm bảo đảm an ninh quốc gia; (iii) đóng góp ý kiến nhằm hoàn thiện quy định về người sử dụng đất là tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Từ khóa: Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi); người sử dụng đất; tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài; bảo đảm quốc phòng, an ninh

1. Đặt vấn đề

Tờ trình Dự án Luật Đất đai (sửa đổi)¹ xác định mục đích xây dựng Dự án Luật là “Hoàn thiện thể chế, chính sách về đất đai phù hợp với thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; tạo hành lang pháp lý cho quản lý, sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả, bền vững tài nguyên, phát huy cao nhất nguồn lực đất đai để đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá công bằng và ổn định xã hội; bảo đảm quốc phòng, an ninh...”

Tại Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (“Dự thảo Luật”) quy định về người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất; thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao theo quy định của Luật này, **bao gồm tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài**².

Thực tế thời gian qua đã có hiện tượng tổ chức, cá nhân nước ngoài thông qua cá nhân, tổ chức Việt Nam hoặc dùng các pháp nhân khác để đầu tư tại các lô đất, vị trí liên quan đến quốc phòng, an ninh có thời hạn sử dụng đất lâu dài để lách Luật Đầu tư và Luật Đất đai, sau đó mua lại phần vốn góp của phía Việt Nam³.

Theo thông tin từ Bộ Quốc Phòng, đến cuối năm 2019, hàng trăm doanh nghiệp có yếu tố Trung Quốc đang hoạt động tại các khu vực biên giới (biên giới đất liền và biên giới biển)

¹ Chính phủ. (2022). Tờ trình Dự án Luật Đất đai (sửa đổi) số 307/TTr-CP ngày 7/9/2022

² Khoản 7 Điều 5 Dự thảo Luật. Đồng thời, để đảm bảo thống nhất với cách dùng thuật ngữ “Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài” như quy định của Luật Đầu tư 2020, Dự thảo Luật đã sửa đổi thuật ngữ “Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài” của Luật Đất đai 2013. Dự thảo Luật không có giải thích từ ngữ thế nào là “tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài”. Theo Khoản 22 Điều 3 Luật Đầu tư 2020 thì “Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là tổ chức kinh tế có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông”.

³ Hải Triều. (2019). Nhiều người nước ngoài “núp bóng” mua đất ở vị trí liên quan quốc phòng, an ninh. Báo Công an Thành phố Hồ Chí Minh Online. https://congan.com.vn/tin-chinh/hang-tram-doanh-nghiep-cho-nguoi-nuoc-ngoai-nup-bong-mua-nha-tai-viet-nam_83060.html. Truy cập: 15/2/2023.

tại 22 tỉnh, thành tại Việt Nam. Đặc biệt, tại Đà Nẵng, nhà đầu tư Trung Quốc thông qua nhiều “chiêu thức” đã ẩn nấp dưới danh nghĩa của người Việt Nam, doanh nghiệp Việt Nam để có quyền chiếm hữu, sử dụng đất đai tại những khu vực nhạy cảm về an ninh, quốc phòng. Các doanh nghiệp có yếu tố Trung Quốc sử dụng đất với tổng diện tích 162.467,7 ha (trong đó có 943,7 ha thuộc khu vực biên giới đất liền và 5.393,7 ha khu vực biên giới biển, kể cả mặt biển). Tổng vốn đầu tư của các doanh nghiệp này là 30,872 tỷ USD, trong đó khu vực biên giới đất liền 1,637 tỷ USD, khu vực biên giới biển 29,235 tỷ USD.

Để sở hữu các lô đất ở thành phố Đà Nẵng, người Trung Quốc chủ yếu dựa theo hai hình thức: Thành lập doanh nghiệp liên doanh với Việt Nam; ban đầu, người Trung Quốc góp vốn thấp hơn người Việt Nam (người Việt Nam góp vốn chủ yếu bằng đất), doanh nghiệp sẽ do người Việt Nam điều hành; sau một thời gian, bằng nhiều cách, người Trung Quốc tăng vốn giành quyền điều hành doanh nghiệp, do tài sản góp vốn là đất nên quyền sở hữu các lô đất rơi vào tay người Trung Quốc; đầu tư tiền cho cá nhân người Việt Nam (chủ yếu người Việt gốc Hoa) để mua đất. Hầu hết các lô đất đều ở vị trí các đường lớn, ven biển, đặc địa cho hoạt động kinh doanh và có ý nghĩa quan trọng trong khu vực phòng thủ¹.

Luật Đầu tư 2020 đã được sửa đổi, bổ sung để bảo đảm thu hút nhà đầu tư thật sự có năng lực thực hiện dự án đầu tư có chất lượng cao; đáp ứng yêu cầu sử dụng hiệu quả các nguồn lực về đất đai, tài nguyên, khoáng sản, lao động, bảo vệ môi trường và đặc biệt là bảo đảm quốc phòng, an ninh.

Khoản 2 Điều 24 Luật Đầu tư 2020 đã bổ sung quy định về bảo đảm quốc phòng, an ninh, theo đó nhà đầu tư nước ngoài góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế phải đáp ứng các quy định, điều kiện sau đây: a) Điều kiện tiếp cận thị trường đối với nhà đầu tư nước ngoài quy định tại Điều 9 của Luật Đầu tư năm 2020; b) Bảo đảm quốc phòng, an ninh theo quy định của Luật Đầu tư năm 2020; c) Quy định của pháp luật về đất đai về điều kiện nhận quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất tại đảo, xã, phường, thị trấn biên giới, xã, phường, thị trấn ven biển.

Tuy nhiên, hiện nay lại chưa có quy định minh bạch của pháp luật về đất đai về điều kiện nhận quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh.

Ngày 31/12/2022, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 170/NQ-CP về Kế hoạch tổ chức lấy ý kiến nhân dân đối với Dự thảo Luật, trong đó nêu 9 vấn đề trọng tâm cần lấy ý kiến nhân dân, nhưng chưa đề cập điều kiện nhận quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh².

Trong khi đó, việc tiếp cận đất đai của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài tại các khu vực nhạy cảm về quốc phòng, an ninh là vấn đề đã được pháp luật của nhiều nước trên thế giới như Mỹ, Trung Quốc, Nga quy định cụ thể và có thể là bài học kinh nghiệm quý báu cho Việt Nam trong xây dựng, hoàn thiện quy định về người sử dụng đất là tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh.

Để ngăn ngừa, xử lý các trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai, trong đó có trường

¹ Anh Phương, *Bộ Quốc phòng trả lời cử tri về hiện trạng hoạt động của các nhà đầu tư Trung Quốc*, Báo Sài Gòn Giải phóng Online, <https://www.sggp.org.vn/bo-quoc-phong-tra-loi-cu-tri-ve-hien-trang-hoat-dong-cua-cac-nha-dau-tu-trung-quoc-662677.html>. Truy cập 15/2/2023.

² Khoản b Điều 2 Mục II “Kế hoạch Tổ chức lấy ý kiến nhân dân đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)” ban kèm Nghị quyết Nghị quyết số 170/NQ-CP.

hợp như nêu trên, việc ban hành Luật Đất đai (sửa đổi) và các văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành luật cần có các quy định để tạo hành lang pháp lý phát huy cao nhất nguồn lực đất đai, nhưng cũng đồng thời bảo đảm được an ninh, quốc phòng của đất nước.

Bài viết sau đây (i) phân tích quy định về điều kiện nhận quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh; (ii) khảo sát kinh nghiệm của pháp luật một số nước trên thế giới trong kiểm soát đầu tư trực tiếp nước ngoài liên quan đến sử dụng đất nhằm bảo đảm an ninh quốc gia; (iii) đóng góp ý kiến nhằm hoàn thiện quy định về người sử dụng đất là tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh trong Dự thảo Luật.

2. Quy định về điều kiện nhận quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh

Theo Khoản 1, 3 Điều 30 Dự thảo Luật, người nhận quyền sử dụng đất được quy định như sau: c) Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao; d) Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất theo quy định của Chính phủ; h) Tổ chức kinh tế, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất; Đối với khu vực hạn chế tiếp cận đất đai¹ thì việc nhận quyền sử dụng đất thực hiện theo quy định của Luật và quy định của Chính phủ.

Theo Khoản 2, 3 Điều 44 Dự thảo Luật, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm có các quyền và nghĩa vụ sau đây: a) Quyền và nghĩa vụ chung quy định tại Điều 27 và Điều 31 của Luật này; b) Thế chấp bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam; góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất, người nhận góp vốn bằng tài sản được Nhà nước cho thuê đất theo đúng mục đích đã được xác định trong thời hạn còn lại; c) Bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất khi có đủ điều kiện quy định tại Điều 50 của Luật này; d) Cho thuê nhà ở trong trường hợp được phép đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở.

Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước Việt Nam giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án có các quyền và nghĩa vụ sau đây: a) Quyền và nghĩa vụ chung quy định tại Điều 27 và Điều 31 của Luật này; b) Chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất trong thời hạn sử dụng đất; c) Cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất trong thời hạn sử dụng đất; d) Thế chấp bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam trong thời hạn sử dụng đất; đ) Góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của

¹ Trong Dự thảo Luật chưa đưa ra quy định giải thích từ ngữ “khu vực hạn chế tiếp cận đất đai” mà chỉ có quy định về “Khu vực quản lý nghiêm ngặt chuyển mục đích sử dụng đất” là khu vực không được thay đổi mục đích sử dụng đất, gồm: đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên, khu bảo tồn thiên nhiên, khu di sản thiên nhiên, đất trồng lúa 02 vụ trở lên, đất quốc phòng, đất an ninh cần bảo vệ trừ những trường hợp đặc biệt quan trọng cần thu hồi đất để sử dụng vào mục đích công trình quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định và các công trình hạ tầng phục vụ quản lý chặt chẽ các khu vực này; và “Khu vực hạn chế chuyển mục đích sử dụng đất” là khu vực hạn chế thay đổi mục đích sử dụng đất.

mình gắn liền với đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh trong thời hạn sử dụng đất.

Bởi yếu tố nước ngoài nói chung và tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất đai không được nêu trong Nghị quyết số 18-NQ/TW¹, do đó Dự thảo Luật cơ bản kế thừa các quy định của Luật Đất đai hiện hành đối với các đối tượng có yếu tố nước ngoài. Tuy nhiên, từ những vấn đề vướng mắc đặt ra trong thực tiễn, Dự thảo Luật đã rà soát, chỉnh lý một số nội dung về người sử dụng đất, về giao đất, cho thuê đất; hạn chế tiếp cận đất đai theo đối tượng sử dụng đất liên quan đến quốc phòng, an ninh; quyền và nghĩa vụ của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài².

Dự thảo Luật giao Chính phủ quy định tiêu chí và quyết định khu vực hạn chế tiếp cận đất đai theo đối tượng sử dụng đất liên quan đến quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, theo tác giả, **trong Dự thảo Luật chưa đưa ra được các tiêu chí có tính nguyên tắc để Chính phủ hướng dẫn về khu vực hạn chế tiếp cận đất đai.**

Về quản lý đất đai liên quan đến an ninh, quốc phòng, trong Dự thảo Luật chỉ có các quy định liên quan đến quy hoạch sử dụng đất tại Chương V. Trong các quy định về chế độ sử dụng đất quốc phòng, an ninh tại Điều 193 Dự thảo Luật cũng chỉ có một số hạn chế chung như không được chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất; không được thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Theo tác giả, nếu chỉ giới hạn trong phạm vi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh thì **chưa bao quát hết được các khu vực, vị trí diện tích đất có giá trị về quốc phòng, an ninh nhưng không nằm trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.** Đồng thời chưa đủ cơ sở pháp lý để ràng buộc việc xác định khu vực hạn chế tiếp cận đất đai theo đối tượng sử dụng đất liên quan đến quốc phòng, an ninh tại quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện.

Như vậy, **điều kiện nhận quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nói chung và nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh nói riêng chưa được quy định trong Dự thảo Luật và cũng chưa có quy định đặt cơ sở cho ban hành theo thẩm quyền các nghị định quy định chi tiết thi hành điều luật.** Dự thảo Luật quy định tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, được nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà chưa đưa ra các điều kiện nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn là còn có lỗ hổng để tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài có thể tiếp cận các khu đất có ảnh hưởng đến an ninh, quốc phòng.

Xem xét quy định pháp luật hiện hành trong việc giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với cá nhân người nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, có thể thấy Luật Đất đai đã có những quy định khá chặt chẽ. Tuy nhiên, những quy

¹ Ngày 16/6/2022, Ban Chấp hành Trung ương đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao với 05 quan điểm, 03 mục tiêu, 06 nhóm giải pháp, 08 chính sách lớn trong hoàn thiện pháp luật về đất đai, đặt ra yêu cầu hoàn thành sửa đổi Luật Đất đai trong năm 2023.

² Bích Ngọc, Phạm Thắng. (2022). Ủy ban Đối ngoại tổ chức Tọa đàm về dự án Luật Đất đai (sửa đổi). Cổng Thông tin điện tử Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=68900>. Truy cập: 15/2/2023.

định này cũng chưa giải quyết được việc những người nước ngoài “núp bóng” người Việt Nam để chuyển nhượng quyền sử dụng đất, đứng tên thành lập doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực, địa bàn còn hạn chế nhà đầu tư nước ngoài rồi sau đó chuyển quyền sở hữu.

Bên cạnh quy định của Luật Doanh nghiệp 2020 cho phép tham gia thành lập doanh nghiệp góp vốn bằng quyền sử dụng đất, còn nhiều lỗ hổng rất lớn khác nằm ở những quy định pháp luật liên quan đến hoạt động mua lại doanh nghiệp. Hiện nay, các quy định về mua lại doanh nghiệp nằm rải rác trong các văn bản pháp luật khác nhau như Luật Cảnh tranh, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Chứng khoán... Để sớm bít được những lỗ hổng của pháp luật liên quan đến quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh, đặc biệt cần rà soát sửa đổi đồng bộ những quy định pháp luật liên quan đến đầu tư kinh doanh, quản lý đất đai¹.

Để thực hiện việc sửa đổi quy định pháp luật liên quan, có thể tham khảo kinh nghiệm của pháp luật một số nước trên thế giới trong kiểm soát đầu tư trực tiếp nước ngoài liên quan đến sử dụng đất nhằm bảo đảm an ninh quốc gia.

3. Kinh nghiệm của pháp luật một số nước trên thế giới trong kiểm soát đầu tư trực tiếp nước ngoài liên quan đến sử dụng đất nhằm bảo đảm an ninh quốc gia

Nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) chuyển dịch từ các nước có nền kinh tế thị trường mới nổi và là xuất khẩu vốn như Trung Quốc dẫn đến **một xu thế nổi bật là các quốc gia đang đặt ra vấn đề an ninh quốc gia trong kiểm soát đầu tư trực tiếp nước ngoài**. Không chỉ Mỹ, Úc mà cả Vương quốc Anh, vốn có truyền thống duy trì chính sách mở đối với FDI, cũng đã phải tăng cường sàng lọc đầu tư. Các nước Liên minh châu Âu (EU) cũng đã tìm cách thực hiện tăng cường giám sát hoạt động mua lại của nhà đầu tư nước ngoài ở các quốc gia và trên toàn EU.

Pháp luật Mỹ trong kiểm soát hoạt động FDI nói chung và mua lại doanh nghiệp của nhà đầu tư nước ngoài nói riêng nhằm bảo đảm an ninh quốc gia được đánh giá là cung cấp mô hình hữu ích để các nước có thể cải cách quy trình sàng lọc FDI để tập trung tốt hơn vào các vấn đề an ninh quốc gia.

Mỹ có một số văn bản luật về kiểm soát mua lại doanh nghiệp bởi nhà đầu tư nước ngoài để bảo vệ an ninh quốc gia và tài sản quốc gia² với một cơ quan riêng để kiểm soát mua lại doanh nghiệp bởi nhà đầu tư nước ngoài là Ủy ban về đầu tư nước ngoài (The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)). CFIUS có thẩm quyền xem xét ba loại giao dịch, gọi chung là “giao dịch được kiểm soát”, trong đó có các giao dịch bất động sản là việc mua, cho thuê hoặc chuyển nhượng cho một bên nước ngoài “bất động sản được kiểm soát” được hiểu là bất động sản gắn cơ sở quân sự của Mỹ hoặc tài sản khác thuộc sở hữu của chính phủ Mỹ được coi là

¹ Xem thêm: Đặng Hùng Võ. (2021). *Quản lý đất đai liên quan đến an ninh quốc phòng: Chặn kẻ hở từ M&A*. Tạp chí Tài chính Online. <https://tapchitaichinh.vn/quan-ly-dat-dai-lien-quan-den-an-ninh-quoc-phong-chan-ke-ho-tu-ma.html>. Truy cập: 15/2/2023.

² The Exon-Florio Amendment of 1988 cho phép Chính phủ Mỹ từ chối hoặc đề xuất các biện pháp bảo vệ cho các giao dịch mua lại doanh nghiệp của nhà đầu tư nước ngoài nếu chúng có tác động đến an ninh quốc gia. The Foreign Investment and National Security Act of 2007 (FINSAs) là một sự mở rộng của Exon-Florio Amendment và cung cấp cho CFIUS thêm quyền kiểm soát và điều chỉnh mua lại doanh nghiệp của nhà đầu tư nước ngoài. The Foreign Investment Risk Review Modernisation Act of 2018 (FIRRMA) là một sự cập nhật và mở rộng của FINSAs. Nó được thiết kế để tăng cường kiểm soát và điều chỉnh các giao dịch mua lại doanh nghiệp của nhà đầu tư nước ngoài trong Mỹ, đặc biệt là những giao dịch liên quan đến công nghệ quan trọng và tài nguyên tự nhiên.

nhạy cảm vì những lý do liên quan đến an ninh quốc gia¹. Trên thực tế, tháng 9 năm 2012, Barack Obama đã thực hiện quyền của Tổng thống Hoa Kỳ để ngăn chặn một thỏa thuận mua lại bốn trang trại điện gió ở Oregon của Ralls Corp do Trung Quốc kiểm soát².

Trung Quốc cũng có một hệ thống pháp luật để kiểm soát và điều chỉnh mua lại doanh nghiệp của nhà đầu tư nước ngoài³. Ở Trung Quốc, việc mua lại doanh nghiệp phải được xét duyệt bởi các cơ quan chính phủ như Văn phòng của Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia Trung Quốc và Bộ Thương mại (NRC). Phạm vi thẩm quyền của NRC là kiểm soát các giao dịch đầu tư được tiến hành trực tiếp hoặc gián tiếp bởi các nhà đầu tư nước ngoài bao gồm hoạt động đầu tư vào các lĩnh vực liên quan đến an ninh, quốc phòng và hoạt động đầu tư vào các địa điểm trong phạm vi gần cơ sở quân sự và cơ sở công nghiệp quân sự⁴.

Theo quy định tại Điều 1.1.2, Luật Đất đai Liên Bang Nga (Land Code of the Russian Federation), một trong những nguyên tắc quan trọng nhất là “ưu tiên cho việc bảo tồn đất đai như là thành phần quan trọng nhất của môi trường và tư liệu sản xuất trong nông nghiệp, lâm nghiệp trong khuôn khổ sử dụng đất với tư cách là một bất động sản, nghĩa là việc sở hữu, sử dụng và định đoạt đất đai được thực hiện tự do bởi các chủ sở hữu của các thửa đất, trừ khi nó có hại cho môi trường”.

Tại Điều 15 Luật này cũng quy định khá rõ về hạn chế quyền sở hữu đất đai, cụ thể: “Công dân nước ngoài, người không có quốc tịch, pháp nhân nước ngoài không có quyền sở hữu đối với thửa đất nằm trong khu vực biên giới theo quy định của Luật này và pháp nhân Liên bang”. Luật Đất đai Liên bang Nga đưa ra nguyên tắc người nước ngoài và công dân Nga có quyền sở hữu bình đẳng đối với đất đai; tuy nhiên công dân, pháp nhân nước ngoài không được sở hữu đối với đất đai ở những khu vực biên giới vì lý do quốc phòng, an ninh⁵.

Liên bang Nga cũng có riêng Luật Liên bang số 57-FZ ngày 29 tháng 4 năm 2008 “Về thủ tục đầu tư nước ngoài vào các công ty kinh doanh có tầm quan trọng chiến lược đối với việc đảm bảo quốc phòng và an ninh quốc gia”⁶, trong đó có đưa ra khái niệm an ninh quốc gia như “đe dọa đến bảo vệ Tổ quốc, an ninh của Nhà nước” là tổng hợp các điều kiện, yếu tố gây nguy hại đến lợi ích sống còn của cá nhân, xã hội và (hoặc) nhà nước và chủ yếu tiếp cận kiểm soát FDI theo lĩnh vực ảnh hưởng đến đảm bảo quốc phòng và an ninh quốc gia, chứ

¹ Aimen Mir, Christine Laciak, Colin Costello. (2022). *The Foreign Investment Regulation Review: USA*. <https://thelawreviews.co.uk/title/the-foreign-investment-regulation-review/usa>. Truy cập: 16/2/2023.

² Edwin Vermulst, John P. Barker (2013). *Gone with the Wind: Trading Ralls and Implications for Foreign Investment in the United States*. The Journal of Global Trade and Customs

³ Luật Đầu tư nước ngoài 2019 (Foreign Investment Law) là một trong những văn bản pháp luật quan trọng nhất để kiểm soát nhà đầu tư nước ngoài. Quy định về Xét duyệt và Giám sát Nhà đầu tư Nước ngoài 2020 (Regulations on the Approval and Supervision of Foreign Investment) là văn bản pháp luật quan trọng cung cấp chi tiết về quy trình xét duyệt và giám sát mua lại doanh nghiệp của nhà đầu tư nước ngoài. Luật An ninh Quốc gia 2021 (National Security Law) là một văn bản pháp luật quan trọng cung cấp chi tiết về các biện pháp bảo vệ an ninh quốc gia và các quy định liên quan đến việc mua lại doanh nghiệp của nhà đầu tư nước ngoài.

⁴ Peng Yu, Ama A. Adams, Oliver Nip, Brendan C. Hanifin, Boxin Wang, Emerson Siegle, Yuliang (Leon) Huang. (2021). *Comparing China's New Measures on National Security Review of Foreign Investments with the U.S. CFIUS Review Process*. <https://www.ropesgray.com/en/newsroom/alerts/2021/january/comparing-chinas-new-measures-on-national-security-review-of-foreign-investments-with-the>. Truy cập: 15/2/2023.

⁵ Lưu Thị Thủy. (2023). *Các mô hình tiếp cận quyền sử dụng đất trên thế giới và một số khuyến nghị ở Việt Nam*. Tạp chí Xây dựng & Đô thị, Số 86+87/2023

⁶ Nguồn bản tiếng Anh: <https://policy.asiapacificenergy.org/node/2229>. Truy cập: 16/2/2023

không theo địa bàn và tiêu chí sử dụng đất ở khu vực nhạy cảm vì lý do an ninh quốc gia.

Khảo sát pháp luật một số nước trên thế giới trong kiểm soát FDI nói chung và liên quan đến sử dụng đất nói riêng nhằm bảo đảm an ninh quốc gia có thể rút ra những kinh nghiệm sau:

Một là, liên quan đến người sử dụng đất là tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm an ninh quốc gia, pháp luật một số nước trên thế giới có luật riêng (Mỹ, Trung Quốc) hoặc đưa vào Luật Đất đai (Liên bang Nga) đồng thời có cơ quan riêng để kiểm soát FDI liên quan tới các lĩnh vực, địa bàn nhạy cảm vì lý do an ninh quốc gia.

Hai là, pháp luật các nước trên thế giới khi xác định khái niệm an ninh quốc gia (tương đương khái niệm “an ninh, quốc phòng” trong pháp luật Việt Nam - NV), khu vực hạn chế tiếp cận đất đai vì lý do an ninh quốc gia, thường không có quy định minh bạch mà chỉ nêu nguyên tắc chung, tạo điều kiện cho cơ quan kiểm soát FDI có thể dễ dàng mở rộng thẩm quyền xem xét và từ chối các giao dịch mua lại doanh nghiệp được cho là có nguy cơ ảnh hưởng đến an ninh quốc gia.

4. Đóng góp ý kiến nhằm hoàn thiện quy định về người sử dụng đất là tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Về lý luận, có quan điểm cho rằng cần kiểm soát mua lại doanh nghiệp của nhà đầu tư nước ngoài một phần là để kiểm soát việc doanh nghiệp nước ngoài mua lại cơ sở hạ tầng quan trọng có thể tạo cơ hội cho xâm nhập, theo dõi và phá hoại của các thế lực ngoại bang. Tuy nhiên, cũng có quan điểm cho rằng các mối đe dọa bí mật và công khai như vậy tồn tại ngay cả khi không có sở hữu nước ngoài đối với cơ sở hạ tầng quan trọng và quyền sở hữu cơ sở hạ tầng quan trọng là cách không hiệu quả và tốn kém để có được những khả năng xâm nhập, theo dõi và phá hoại. Người viết bài này ủng hộ quan điểm thứ nhất, cho rằng vẫn cần kiểm soát việc doanh nghiệp nước ngoài mua lại cơ sở hạ tầng quan trọng có thể ảnh hưởng đến an ninh, quốc phòng.

Trên cơ sở phân tích quy định về điều kiện nhận quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh và quy định của pháp luật một số nước trên thế giới trong kiểm soát đầu tư trực tiếp nước ngoài liên quan đến sử dụng đất nhằm bảo đảm an ninh quốc gia, tác giả xin đưa ra một số ý kiến đóng góp nhằm hoàn thiện quy định về người sử dụng đất là tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhằm bảo đảm quốc phòng, an ninh trong Dự thảo Luật như sau:

Thứ nhất, cần nghiên cứu bổ sung trực tiếp vào Dự thảo Luật quy định về diện tích đất hạn chế tiếp cận đối với tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (theo hình mẫu của Luật Đất đai Liên bang Nga)¹, hoặc quy định nội dung và nguyên tắc xác định tiêu chí và khu vực hạn chế tiếp cận đất đai theo đối tượng sử dụng đất liên quan đến quốc phòng, an ninh làm cơ sở để Chính phủ hướng dẫn thực hiện². Theo kinh nghiệm của pháp luật Mỹ, Trung Quốc,

¹ Đất, cơ sở hạ tầng quan trọng và các tài sản khác được coi là quá nhạy cảm về an ninh, quốc phòng để cho phép tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài sở hữu nên được xác định minh bạch hoặc thông qua các hạn chế theo luật định đối với quyền sở hữu nước ngoài để tăng sự chắc chắn cho nhà đầu tư nước ngoài.

² Điều 11 Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật 2015 quy định: Trong trường hợp văn bản có điều, khoản, điểm mà nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác cần quy định chi tiết thì ngay tại điều, khoản, điểm đó có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết.

khu vực hạn chế tiếp cận đất đai vì lý do an ninh, quốc phòng không nhất thiết quy định minh bạch mà chỉ nêu nguyên tắc xác định chung, tạo điều kiện cho cơ quan có thẩm quyền có thể dễ dàng mở rộng thẩm quyền xem xét và từ chối các giao dịch được cho là có nguy cơ ảnh hưởng đến an ninh quốc gia.

Thứ hai, cần nghiên cứu bổ sung vào Dự thảo Luật quy định về các khu vực, diện tích đất có giá trị về quốc phòng, an ninh nhưng không nằm trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Ở đây có thể tham khảo kinh nghiệm của Mỹ và Trung Quốc trong kiểm soát FDI liên quan đến sử dụng đất, đưa ra quy định chung là đối với tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài khi đầu tư vào các khu vực, vị trí diện tích đất có giá trị về quốc phòng, an ninh có thể sẽ phải được cơ quan có thẩm quyền xem xét chấp thuận và giao Chính phủ hướng dẫn thực hiện.

Thứ ba, cần nghiên cứu bổ sung vào Dự thảo Luật cơ sở pháp lý để ràng buộc việc xác định khu vực hạn chế tiếp cận đất đai theo đối tượng sử dụng đất là tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài liên quan đến quốc phòng, an ninh tại quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện.

Tuy nhiên, ở đây phát sinh vấn đề là nếu quy định như trên, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài chỉ cần có 1% vốn đầu tư nước ngoài đã bị kiểm soát nghiêm ngặt và không hợp lý; bởi vậy, cần bổ sung quy định tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài chỉ bị kiểm soát từ góc độ bảo đảm an ninh, quốc phòng nếu tổ chức kinh tế đó do nhà đầu tư nước ngoài kiểm soát, chi phối.

5. Kết luận

Đất đai luôn là nguồn lực to lớn của mỗi quốc gia. Tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư cả trong và ngoài nước tham gia vào khai thác, sử dụng đất tốt, hợp lý, sẽ mang lại một lợi ích lớn về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh cho người dân, xã hội và Nhà nước.

Luật Đất đai là một trong số các luật có tác động to lớn đến sự phát triển của đất nước về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh cũng như đời sống của người dân.

Tuy nhiên, quy định trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn còn chưa thể chế đầy đủ các chính sách mới trong Nghị quyết số 18-NQ/TW, Nghị quyết số 50-NQ/TW. Đặc biệt vẫn chưa có quy định cụ thể hoặc quy định tạo cơ sở pháp lý cho quy định về điều kiện nhận quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất tại đảo, xã, phường, thị trấn biên giới, xã, phường, thị trấn ven biển đã được đề cập trong Luật Đầu tư 2020.

Mặc dù quy định liên quan đến người sử dụng đất là tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài chưa phải là một trong những vấn đề trọng tâm của Dự thảo Luật, tuy nhiên xuất phát từ tầm quan trọng của bảo đảm quốc phòng, an ninh và để đảm bảo sự tương thích với pháp luật đầu tư, hy vọng rằng khi hoàn thiện Hồ sơ Dự án Luật Đất đai (sửa đổi) trên cơ sở tiếp thu ý kiến nhân dân, Dự thảo Luật sẽ được bổ sung thêm các quy định liên quan, ví dụ quy định về diện tích đất hạn chế tiếp cận đối với tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài hoặc quy định về nội dung và nguyên tắc xác định tiêu chí và khu vực hạn chế tiếp cận đất đai theo đối tượng sử dụng đất liên quan đến quốc phòng, an ninh làm cơ sở để Chính phủ hướng dẫn thực hiện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

A- Tài liệu tiếng Việt

- Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao
- Bộ Chính trị. Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác đầu tư nước ngoài đến năm 2030
- Chính phủ. (2022). Tờ trình Dự án Luật Đất đai (sửa đổi) số 307/TTr-CP ngày 7/9/2022
- Chính phủ. (2022) Nghị quyết số 170/NQ-CP ngày 31/12/2022 về Kế hoạch tổ chức lấy ý kiến nhân dân đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)
- Hải Triều. (2019). Nhiều người nước ngoài “núp bóng” mua đất ở vị trí liên quan quốc phòng, an ninh. Báo Công an Thành phố Hồ Chí Minh Online. https://congan.com.vn/tin-chinh/hang-tram-doanh-nghiep-cho-nguoi-nuoc-ngoai-nup-bong-mua-nha-tai-viet-nam_83060.html
- Anh Phương, Bộ Quốc phòng trả lời cử tri về hiện trạng hoạt động của các nhà đầu tư Trung Quốc, Báo Sài Gòn Giải phóng Online, <https://www.sggp.org.vn/bo-quoc-phong-tra-loi-cu-tri-ve-hien-trang-hoat-dong-cua-cac-nha-dau-tu-trung-quoc-662677.html>.
- Bích Ngọc, Phạm Thắng. (2022). Ủy ban Đối ngoại tổ chức Tọa đàm về dự án Luật Đất đai (sửa đổi). Cổng Thông tin điện tử Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=68900>.
- Lưu Thị Thủy. (2023). Các mô hình tiếp cận quyền sử dụng đất trên thế giới và một số khuyến nghị ở Việt Nam. Tạp chí Xây dựng & Đô thị, Số 86+87/2023
- Đặng Hùng Võ. (2021). Quản lý đất đai liên quan đến an ninh quốc phòng: Chặn kẻ hở từ M&A. Tạp chí Tài chính Online. <https://tapchitaichinh.vn/quan-ly-dat-dai-lien-quan-den-an-ninh-quoc-phong-chan-ke-ho-tu-ma.html>.

B- Tài liệu tiếng Anh

- Aimen Mir, Christine Laciak, Colin Costello. (2022). The Foreign Investment Regulation Review: USA. <https://thelawreviews.co.uk/title/the-foreign-investment-regulation-review/usa>.
- Edwin Vermulst, John P. Barker (2013). Gone with the Wind: Trading Ralls and Implications for Foreign Investment in the United States. The Journal of Global Trade and Customs
- Foreign Investment Law of the People's Republic of China 2019
- Federal Law No. 57 of 2008 on the Procedure for Making Foreign Investments in Companies which are of Strategic Importance for Ensuring the Country's Defense and State Security
- National Security Law of the People's Republic of China 2021

Peng Yu, Ama A. Adams, Oliver Nip, Brendan C. Hanifin, Boxin Wang, Emerson Siegle, Yuliang (Leon) Huang. (2021). Comparing China's New Measures on National Security Review of Foreign Investments with the U.S. CFIUS Review Process. <https://www.ropesgray.com/en/newsroom/alerts/2021/january/comparing-chinas-new-measures-on-national-security-review-of-foreign-investments-with-the>.

The Exon-Florio Amendment of 1988

The Foreign Investment and National Security Act of 2007

The Foreign Investment Risk Review Modernisation Act of 2018

BÀN VỀ VIỆC CHO GHI NỢ TIỀN SỬ DỤNG ĐẤT DỰ ÁN PHÁT TRIỂN NHÀ Ở THƯƠNG MẠI

ThS. LS. Đặng Quốc Anh

Công ty Luật TNHH Đất Luật

Email: anh.dq@dlf.vn

Tóm tắt: Nhà nước thu tiền sử dụng đất (SDD) đối với dự án nhà ở thương mại (NOTM), miễn tiền SDD đối với dự án nhà ở xã hội (NOXH). Tuy nhiên, giá bán NOTM lại vượt quá khả năng chi trả của nhiều người dân, còn NOXH lại không đáp ứng đủ nhu cầu của người dân do nhiều chủ đầu tư (CĐT) không mặn mà đầu tư vì các vướng mắc trong chính sách phát triển NOXH. Theo đó, bài viết đề xuất cho CĐT, người mua dự án NOTM được ghi nợ tiền SDD trong một thời hạn nhất định kèm theo một số điều kiện ràng buộc để giúp đẩy nhanh tiến độ đầu tư dự án, từ đó cung cấp nhiều sản phẩm nhà ở hơn, góp phần kéo giảm giá bán nhà ở, giảm bớt áp lực thanh toán của CĐT lẫn bên mua nhà ở. Với việc thu lại tiền SDD từ người mua và tiền lãi trong thời gian được ghi nợ tiền SDD thì sẽ góp phần làm tăng nguồn thu cho ngân sách, làm cho nguồn thu từ đất ngày càng bền vững hơn.

Từ khóa: Ghi nợ tiền sử dụng đất, dự án nhà ở thương mại, thu ngân sách.

1. Đặt vấn đề

Hiến pháp năm 2013 quy định mọi người có quyền sở hữu về nhà ở và Nhà nước có chính sách phát triển nhà ở, tạo điều kiện để mọi người có chỗ ở¹. Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia cũng nêu rõ “có chỗ ở thích hợp và an toàn là một trong những quyền cơ bản, là điều kiện cần thiết để phát triển con người một cách toàn diện, đồng thời là nhân tố quyết định để phát triển nguồn nhân lực phục vụ cho sự nghiệp phát triển đất nước”². Phát triển nhà ở là trách nhiệm của Nhà nước, của xã hội và của người dân, là một trong những nội dung quan trọng của chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Theo đó, Chính phủ xác định mục tiêu diện tích nhà ở bình quân đầu người toàn quốc phấn đấu đến năm 2025 đạt khoảng 27 m² sàn/người, đến năm 2030 đạt khoảng 30 m² sàn/người³.

Tuy nhiên, như nội dung được tổng hợp tại Phụ lục đính kèm bài tham luận này, mục tiêu diện tích nhà ở bình quân dù tăng đều theo các năm (trừ mục tiêu phát triển nhà ở đến năm 2030 và mục tiêu phát triển NOXH) nhưng diện tích nhà ở bình quân thực hiện trên thực tế lại thấp hơn. Tại thời điểm ngày 01/4/2019 thì có 1.244 hộ không có nhà ở⁴, trên thị trường hiện nay đa số là NOTM, trong đó đa phần tập trung vào nhà ở cao cấp mà thiếu vắng các dự án NOTM vừa túi tiền⁵, cũng như thiếu trầm trọng NOXH, nhà ở cho người có thu nhập

¹ Điều 32, Điều 59 Hiến pháp năm 2013.

² Điều 1 Quyết định số 2161/QĐ-TTg ngày 22/12/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (Quyết định số 2161/QĐ-TTg).

³ Tlđd (2).

⁴ Tổng Cục thống kê - Kết quả toàn bộ tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019, <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2019/12/Ket-qua-toan-bo-Tong-dieu-tra-dan-so-va-nha-o-2019.pdf>, truy cập ngày 28/11/2022.

⁵ Theo Văn bản số 21/2022/CV-Horea ngày 17/4/2022 của Hiệp hội bất động sản Thành phố Hồ Chí Minh “V/v đề xuất một số giải pháp cấp bách nhằm giải quyết tình trạng thiếu cung nhà ở và kéo giảm giá nhà để bình ổn thị trường bất động sản theo hướng phát triển minh bạch, lành mạnh, ổn định và bền vững” thì “loại nhà ở giá bình dân (khoảng 2 tỉ đồng trở lại, dưới 30 triệu đồng/m²) chỉ chiếm 1% trong năm 2020 và biến mất trong năm

thấp¹. Ngoài ra, “chỉ số giá nhà ở của nước ta cao gấp hơn 20 lần so với thu nhập trung bình của xã hội làm cho nhiều hộ gia đình và cá nhân khó tạo lập được nhà ở (so với các nước công nghiệp phát triển thì chỉ số giá nhà chỉ cao gấp 6-7 lần thu nhập)”². Về NOXH, xuất phát từ các bất cập từ cơ chế, chính sách³ đến các khó khăn mà CĐT dự án phát triển NOXH phải đối diện khi làm NOXH⁴ kết hợp với các hạn chế về quyền đối với nhà ở mà người mua NOXH phải chịu trong thời hạn 5 năm kể từ ngày được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu⁵ đã làm cho NOXH không thực sự hấp dẫn đối với CĐT lẫn người mua có thu nhập trung bình, khá. Từ đó, nếu không có giải pháp đột phá thì các mục tiêu phát triển nhà ở nêu trên khó đạt được.

Giá cả nhà ở tăng cao phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó chi phí tiền SDD bình quân tại khu vực đô thị chiếm 10% giá thành căn hộ nhà chung cư⁶. Theo đó, tác giả giả định rằng trường hợp CĐT dự án phát triển NỐTM được ghi nợ tiền SDD, CĐT không tính chi phí tiền SDD vào chi phí xây dựng nhà ở và cam kết mức lợi nhuận định mức đầu tư dự án của CĐT không vượt quá một tỷ lệ nhất định⁷, còn người mua nhà ở chỉ phải trả tiền SDD trong một

2021 (0)%”.

¹Trung Kiên. (2022). *Chất vấn Bộ trưởng Bộ Xây dựng, “nóng” về nhà ở xã hội, phát triển thị trường bất động sản*. <https://www.hcmcpv.org.vn/tin-tuc/chat-van-bo-truong-bo-xay-dung-nong-ve-nha-o-xa-hoi-phat-trien-thi-truong-bat-dong-san-1491901011>, truy cập ngày 05/11/2022.

²Tlđd (5).

Phượng Hoàng (2022). *G.S. Đặng Hùng Võ: Con “sốt” đất vừa qua khiến người Việt phải lao động 120 năm mới mua được nhà*. <https://cafef.vn/gs-dang-hung-vo-con-sot-dat-vua-qua-khien-nguoi-viet-phai-lao-dong-120-nam-moi-mua-duoc-nha-20221029161730476.chn>, truy cập ngày 10/02/2023.

Hải Nam, (2023), *Choáng với khoảng thời gian phải lao động để mua nhà: Người Cần Thơ và TP.HCM cần 28 năm, người Khánh Hòa mất 25 năm*, <https://markettimes.vn/choang-voi-khoang-thoi-gian-phai-lao-dong-de-mua-nha-nguoi-can-tho-va-tp-hcm-can-28-nam-nguoi-khanh-hoa-mat-25-nam-16802.html>, truy cập ngày 17/02/2023.

³Mục ii Thông báo số 242/TB-VPCP ngày 10/8/2022 của Văn phòng Chính phủ kết luận của Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính tại Hội nghị trực tuyến thúc đẩy phát triển nhà ở xã hội cho công nhân, người thu nhập thấp.

⁴Toàn thắng. (2022). *Vương mắc nào cản bước phát triển nhà ở xã hội*, <https://baochinhphu.vn/vuong-mac-nao-can-buoc-phat-trien-nha-o-xa-hoi-102220801085408304.htm>, truy cập ngày 15/02/2022. <https://cafef.vn/bo-xay-dung-uu-dai-mien-tien-su-dung-dat-giam-50-thuecho-doanh-nghiep-xay-nha-o-xa-hoi-la-khong-thuc-chat-20230214154810534.chn>.

⁵Theo khoản 4 và khoản 5 Điều 62 Luật Nhà ở 2014 thì Bên mua NOXH không được bán lại nhà ở trong thời hạn tối thiểu là 05 năm, kể từ thời điểm thanh toán hết tiền mua nhà ở; trường hợp trong thời hạn 05 năm, kể từ ngày bên mua, đã thanh toán hết tiền mà có nhu cầu bán nhà ở này thì chỉ được bán lại cho đơn vị quản lý NOXH đó hoặc bán cho đối tượng thuộc diện được mua NOXH nếu đơn vị này không mua với giá bán tối đa bằng giá bán NOXH cùng loại tại cùng địa điểm, thời điểm bán và không phải nộp thuế thu nhập cá nhân. Bên mua được bán lại nhà ở này theo cơ chế thị trường cho các đối tượng có nhu cầu sau thời hạn 05 năm, kể từ khi đã thanh toán hết tiền mua nhà ở và đã được cấp Giấy chứng nhận nhưng phải nộp tiền SDD theo quy định của Chính phủ và nộp thuế thu nhập theo quy định của pháp luật thuế; trường hợp bán cho đối tượng thuộc diện được mua NOXH thì chỉ được bán với giá tối đa bằng giá bán NOXH cùng loại tại cùng địa điểm, thời điểm bán và không phải nộp thuế thu nhập cá nhân.

⁶Toàn Thắng, (2021), *Tăng giá bất động sản: Bộ Xây dựng lên tiếng*, <https://baochinhphu.vn/tang-gia-bat-dong-san-bo-xay-dung-len-tieng-102289235.htm>, truy cập ngày 17/02/2023.

⁷Theo Điều 21 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội thì giá bán NOXH do CĐT dự án xác định trên cơ sở tính đủ các chi phí để thu hồi vốn đầu tư xây dựng nhà ở, lãi vay (nếu có) và lợi nhuận định mức của toàn bộ dự án không vượt quá 10% tổng chi phí đầu tư; không tính các khoản ưu đãi của Nhà nước quy định tại Điều 58 của Luật Nhà ở vào giá bán NOXH.

thời hạn nhất định¹ hoặc khi bán lại nhà ở hay thế chấp, góp vốn bằng nhà ở, sẽ kéo giảm giá bán NỐTM, giảm bớt số tiền người mua phải thanh toán tại thời điểm mua nhà ở, tạo điều kiện cho nhiều người dân có cơ hội sở hữu nhà ở. Ngoài ra, việc ghi nợ tiền SĐĐ cũng sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho CĐT có thể nhanh chóng triển khai dự án, tạo ra nhiều sản phẩm BĐS cũng như hỗ trợ sự phát triển của các ngành nghề khác như xây dựng, sản xuất xi măng, sắt thép...². Ở góc độ quản lý nhà nước, chính sách ghi nợ tiền SĐĐ cũng sẽ không dẫn đến thất thu ngân sách, mà ngược lại làm cho nguồn thu bền vững hơn khi tiền SĐĐ vẫn được thu chứ không miễn như trường hợp đầu tư dự án NỐXH. Tuy vậy, pháp luật đất đai hiện hành cũng như dự thảo Luật Đất đai 2023 (sửa đổi) lại không có quy định liên quan đến việc cho phép CĐT dự án NỐTM lần người mua nhà ở tại dự án phát triển NỐTM được nợ tiền SĐĐ.

Theo đó, bài viết này đề xuất cho CĐT dự án phát triển NỐTM lần người mua nhà ở dự án phát triển NỐTM, mà cụ thể là căn hộ nhà chung cư, được ghi nợ tiền SĐĐ trong một thời hạn nhất định nhằm góp phần tăng nguồn cung nhà ở, kéo giảm giá bán nhà ở, tạo cơ hội cho nhiều người dân được sở hữu nhà ở. Bên cạnh đó, giải pháp đề xuất cũng góp phần ổn định, tăng nguồn thu cho ngân sách.

2. Hiện trạng pháp luật về ghi nợ tiền sử dụng đất

Pháp luật hiện hành quy định CĐT dự án xây dựng NỐTM phải nộp tiền SĐĐ khi được giao đất, cho phép chuyển mục đích SĐĐ³ mà không có quy định cho phép CĐT dự án xây dựng NỐTM được ghi nợ tiền SĐĐ, được miễn, giảm tiền SĐĐ hay không phải nộp tiền SĐĐ khi được giao đất, chuyển mục đích SĐĐ để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở, công trình hỗn hợp cao tầng, trong đó có diện tích nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê⁴. Tiền

¹ Theo quy định tại Điều 12 Thông tư số 06/2014/TT-BTC ngày 16/6/2014 của Bộ Tài Chính hướng dẫn một số điều của Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về thu tiền SĐĐ thì người SĐĐ được trả nợ dần trong thời hạn tối đa là 05 năm. Sau 5 năm kể từ ngày ghi nợ mà chưa trả hết nợ tiền SĐĐ thì người SĐĐ phải nộp tiền SĐĐ còn lại theo giá đất tại thời điểm trả nợ. Nếu hộ gia đình, cá nhân thanh toán nợ trước hạn thì được hỗ trợ giảm trừ vào tiền SĐĐ phải nộp theo mức hỗ trợ là 2%/năm của thời hạn trả nợ trước hạn và tính trên số tiền SĐĐ trả nợ trước hạn.

² Theo quy định hiện hành thì để triển khai dự án BĐS, CĐT phải thực hiện nhiều thủ tục khác nhau, phải mất thời gian trung bình là 1,5 năm (chưa kể thời gian chuẩn bị hồ sơ của CĐT), trong đó phải hoàn tất nộp tiền SĐĐ để trên cơ sở đó mới được cấp Giấy Chứng Nhận QSDĐ, cấp Giấy phép xây dựng,... Tuy nhiên, trên thực tế, thủ tục nộp tiền SĐĐ kéo dài trên dưới 3 năm, thậm chí lâu hơn do cơ quan chức năng phải thực hiện quy trình, thủ tục xác định giá đất, thẩm định giá đất (theo Mục 1.3 Văn bản số 99/2021/CV-HoREA ngày 29/10/2021 của Hiệp hội bất động sản Tp. Hồ Chí Minh V/v Hoan nghênh đề xuất “đột phá” của Hội đồng thẩm định giá đất thành phố Hồ Chí Minh về áp dụng phương pháp điều chỉnh giá đất để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với tất cả dự án bất động sản, nhà ở thương mại). Vì thế, trường hợp doanh nghiệp không mất thời gian chờ xác định tiền SĐĐ và được triển khai dự án trước khi hoàn tất nộp tiền SĐĐ sẽ giúp cho hoạt động đầu tư, kinh doanh BĐS thuận lợi hơn, sản phẩm BĐS được cung ứng nhiều hơn.

³ Điều kiện làm CĐT dự án xây dựng NỐTM là doanh nghiệp, hợp tác xã được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam; có chức năng kinh doanh BĐS; và có vốn ký quỹ hoặc bảo lãnh ngân hàng về nghĩa vụ ký quỹ (khoản 1 Điều 21 Luật Nhà ở 2014 và điểm a khoản 1 Điều 75 Luật Đầu tư 2020). “Nhà ở thương mại là nhà ở được đầu tư xây dựng để bán, cho thuê, cho thuê mua theo cơ chế thị trường.” (khoản 4 Điều 3 Luật Nhà ở 2014).

⁴ Nhà nước thu tiền SĐĐ khi giao đất cho tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê; tổ chức kinh tế xây dựng công trình hỗn hợp cao tầng, trong đó có diện tích nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê. Nhà nước thu tiền SĐĐ khi cho phép người đang SĐĐ được chuyển mục đích SĐĐ sang đất ở (Điều 55 Luật

SDĐ phải nộp trong trường hợp được giao đất được tính trên cơ sở giá đất tính thu tiền SDĐ nhân với diện tích đất phải nộp tiền SDĐ trừ cho tiền SDĐ được giảm (nếu có) và tiền bồi thường giải phóng mặt bằng được trừ vào tiền SDĐ (nếu có)¹. Tiền SDĐ phải nộp trong trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở được Nhà nước giao đất có thu tiền SDĐ sang đất ở thì nộp tiền SDĐ bằng mức chênh lệch giữa tiền SDĐ tính theo giá đất ở trừ tiền SDĐ tính theo giá đất của loại đất trước khi chuyển mục đích sử dụng của thời hạn sử dụng đất còn lại tại thời điểm được chuyển mục đích SDĐ². Trong đó, giá đất tính thu tiền SDĐ được xác định theo các phương pháp so sánh trực tiếp, chiết trừ, thu nhập, thặng dư, hệ số điều chỉnh giá đất³.

Trong khi đó, CĐT dự án phát triển NOXH⁴ được miễn tiền SDĐ⁵. Về phía cá nhân người mua NƠTM, pháp luật hiện hành cũng không có quy định cho phép người mua NƠTM được ghi nợ tiền SDĐ⁶ cũng như được miễn tiền SDĐ¹.

Đất đai 2013, Điều 2 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15/5/2014 quy định về thu tiền SDĐ (Nghị định số 45/2014/NĐ-CP)).

Các trường hợp giao đất không thu tiền SDĐ, miễn, giảm tiền SDĐ tại Điều 54, Điều 110 Luật Đất đai 2013; Điều 11, Điều 12 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP không bao gồm trường hợp giao đất để phát triển NƠTM, công trình hỗn hợp cao tầng có diện tích nhà ở.

Điều 15 Luật Đầu tư 2020 quy định áp dụng ưu đãi miễn, giảm tiền SDĐ, tiền thuê đất, thuế sử dụng đất đối với dự án đầu tư xây dựng NOXH; mà không áp dụng hình thức ưu đãi này cho Dự án đầu tư xây dựng NƠTM theo quy định của pháp luật về nhà ở.

¹ Điều 4 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP.

² Điều 5 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP; khoản 3 Điều 2 Nghị định số 123/2017/NĐ-CP ngày 14/11/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước.

³ Điều 3 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP; Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất.

⁴ “Nhà ở xã hội là nhà ở có sự hỗ trợ của Nhà nước cho các đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở theo quy định của Luật này” (khoản 7 Điều 3 Luật Nhà ở 2014).

⁵ Điểm a khoản 1 Điều 58 Luật Nhà ở 2014.

⁶ Người có công với cách mạng; hộ nghèo; hộ gia đình, cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số; hộ gia đình, cá nhân có hộ khẩu thường trú tại địa bàn cấp xã được công nhận là địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn, địa bàn kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn được ghi nợ tiền SDĐ trong trường hợp được giao đất tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Đối tượng được ghi nợ được trả nợ dần trong thời hạn 05 năm kể từ ngày có quyết định giao đất tái định cư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và không phải nộp tiền chậm nộp trong thời hạn 05 năm này. Trường hợp sau 05 năm kể từ ngày có quyết định giao đất tái định cư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà hộ gia đình, cá nhân chưa trả hết nợ tiền SDĐ ghi trên Giấy Chứng Nhận QSDĐ thì hộ gia đình, cá nhân phải nộp đủ số tiền SDĐ còn nợ và tiền chậm nộp tính trên số tiền còn nợ theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế từ thời điểm hết thời hạn 05 năm được ghi nợ tới thời điểm trả nợ (Điều 1 Nghị định số 79/2019/NĐ-CP ngày 26/10/2019 của Chính phủ sửa đổi Điều 16 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15/5/2014 quy định về thu TSDĐ (Nghị định số 79/2019/NĐ-CP)).

Trong khi đó, theo quy định tại Điều 16 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP (đã bị sửa đổi bởi Nghị định số 79/2019/NĐ-CP) thì đối tượng được ghi nợ tiền SDĐ rộng hơn, không chỉ bao gồm các đối tượng đặc thù theo Nghị định số 79/2019/NĐ-CP, mà còn bao gồm cả hộ gia đình, cá nhân được chuyển mục đích SDĐ; được cấp Giấy Chứng Nhận QSDĐ phải nộp tiền SDĐ. Nội dung này tương tự quy định tại khoản 8 Điều 2 Nghị định số 120/2010/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về thu tiền SDĐ (đã hết hiệu lực). Đối tượng được ghi nợ tiền SDĐ theo quy định tại Nghị định số 79/2019/NĐ-CP được thu hẹp so với quy định tại Điều 16 Nghị định số 79/2019/NĐ-CP nhằm khắc phục bất cập ghi nợ tiền SDĐ diễn ra tràn lan, gây thất thoát ngân sách khi nhiều đối tượng không thuộc diện khó khăn về tài chính vẫn được ghi nợ tiền SDĐ.

Dự thảo Luật Đất đai 2023 (sửa đổi)² không có quy định cho phép hay ngăn cấm việc thu tiền SDD theo tiến độ hay ghi nợ nghĩa vụ tài chính của tổ chức kinh tế được giao đất, chuyển mục đích SDD mà thuộc diện phải nộp tiền SDD. Điều 168 Luật Đất đai 2013 và Điều 29 Dự thảo Luật Đất đai 2023 (sửa đổi) đều quy định thời điểm người SDD được thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền SDD,... là khi có Giấy chứng nhận (trừ trường hợp chuyển đổi quyền SDD nông nghiệp, thừa kế). Trường hợp người sử dụng đất được chậm thực hiện nghĩa vụ tài chính hoặc được ghi nợ nghĩa vụ tài chính thì phải thực hiện xong nghĩa vụ tài chính trước khi thực hiện các quyền.

Tuy nhiên, dù không sử dụng thuật ngữ “nợ tiền sử dụng đất”, nhưng nhằm giải quyết khó khăn cho doanh nghiệp, vào năm 2008, năm 2012 và năm 2013 Chính phủ đã ban hành Nghị quyết cho phép doanh nghiệp được trả tiền SDD chậm hơn so với quy định chung mà không phải chịu tiền chậm nộp trong thời gian này (trong khi đó, theo quy định hiện hành thì tiền SDD phải được nộp đủ trong thời hạn 90 ngày trong trường hợp được giao đất, chuyển mục đích SDD không thông qua đấu giá, trường hợp chậm nộp sẽ phải trả tiền lãi bằng 0.03%/ngày³)⁴. Cụ thể:

Vào năm 2008, theo Nghị quyết số 33/2008/NQ-CP⁵ và theo hướng dẫn tại Thông tư số 192/2009/TT-BTC⁶ thì việc nộp tiền SDD của CĐT được chia thành hai (2) lần. Trong đó lần 1, thu 70% tiền SDD tại thời điểm CĐT được phép huy động vốn của khách hàng. Lần 2, thu tiếp 30% tiền SDD còn lại sau khi công trình hoàn thành bàn giao đưa vào sử dụng song không quá 18 tháng kể từ ngày thu nộp tiền SDD của lần 1 (đối với dự án xây dựng nhà ở); 24 tháng kể từ ngày thu nộp tiền SDD của lần 1 (đối với dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới và dự án đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng trong khu công nghiệp).

Vào năm 2012, theo Nghị quyết số 13/NQ-CP⁷, các CĐT dự án có khó khăn về tài chính được gia hạn tối đa 12 tháng thời hạn nộp tiền SDD. Vào năm 2013, theo Nghị quyết số

¹ Đối tượng được miễn tiền SDD theo Điều 11 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP bao gồm các đối tượng đặc thù như người có công với cách mạng, hộ nghèo, hộ đồng bào dân tộc thiểu số,... mà không có các đối tượng mua NOTM.

² Khoản 3 Điều 150 Dự thảo Luật Đất đai 2023 (sửa đổi) được đăng tại đường link <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>, truy cập ngày 08/02/2023.

³ Khoản 4 Điều 18 Nghị định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quản lý thuế quy định thì tiền SDD được nộp làm 02 lần, trong đó lần 1 là 50% tiền SDD, được thanh toán chậm nhất 30 ngày và đợt 2 là 50% tiền SDD còn lại, được thanh toán chậm nhất 90 ngày, kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành thông báo nộp tiền SDD.

⁴ Khoản 2 Điều 59 Luật Quản lý thuế.

⁵ Khoản 3 Điều 1 Nghị quyết số 33/2008/NQ-CP ngày 31/12/2008 của Chính phủ về thực hiện thí điểm một số thủ tục hành chính trong đầu tư xây dựng đối với dự án khu đô thị mới, dự án khu nhà ở, dự án hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp (hết hiệu lực kể từ ngày 20/3/2019).

⁶ Điều 2 Thông tư số 192/2009/TT-BTC ngày 01/10/2009 của Bộ Tài chính hướng dẫn thí điểm việc nộp tiền sử dụng đất đối với dự án khu đô thị mới, dự án nhà ở, dự án hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp tại Nghị quyết số 33/2008/NQ-CP ngày 31/12/2008 của Chính phủ (Thông tư số 192/2009/TT-BTC) (bị bãi bỏ bởi Thông tư số 103/2020/TT-BTC ngày 26/11/2020 của Bộ Tài chính bãi bỏ một số văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành và liên tịch ban hành trong lĩnh vực thuế, quản lý tài sản công và quản lý nợ công).

⁷ Nghị quyết số 13/NQ-CP ngày 10/05/2012 của Chính phủ về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường (Nghị quyết số 13/NQ-CP).

02/NQ-CP¹ và hướng dẫn tại Thông tư số 16/2013/TT-BTC², các dự án SDD vào mục đích xây nhà để bán, để cho thuê, kinh doanh kết cấu hạ tầng để chuyên nhượng theo hình thức nhà nước giao đất có thu tiền SDD mà CĐT đã được bàn giao đất để thực hiện nhưng chưa hoàn thành nghĩa vụ tài chính về tiền SDD do có khó khăn về tài chính được nộp tiền SDD theo tiến độ thanh toán tiền bán hàng trong thời gian tối đa 24 tháng kể từ ngày có thông báo nộp tiền SDD lần đầu và không bị tính phạt chậm nộp trong thời gian này³.

Như vậy, dù các Nghị quyết nêu trên không sử dụng thuật ngữ “ghi nợ tiền sử dụng đất”, nhưng bằng việc cho phép CĐT chậm nộp tiền SDD mà không bị tính phạt chậm nộp theo các Nghị quyết nêu trên của Chính phủ thì về bản chất cũng là cho phép doanh nghiệp được ghi nợ tiền SDD.

3. Đề xuất hoàn thiện pháp luật

“Thu ngân sách nhà nước từ đất đai không ngừng tăng lên hàng năm so với tổng thu ngân sách nhà nước, từ 7,8% năm 2013 lên 16,85% năm 2020, trong đó chủ yếu là thu tiền SDD, tiền thuê đất (từ năm 2013 đến năm 2020, tiền SDD chiếm 67,26% và tiền thuê đất chiếm 15,23% tổng các nguồn thu từ đất)”⁴. Tuy nhiên, chính sách tài chính trong lĩnh vực đất đai chưa thực sự khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả, bền vững; chưa hạn chế được tình trạng lãng phí và vi phạm pháp luật về đất đai; cơ cấu nguồn thu từ đất chưa bền vững⁵.

Theo đó, để thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW thì việc cho ghi nợ tiền SDD dự án xây dựng NỐTM là một giải pháp để ổn định nguồn thu, tránh thất thoát ngân sách Nhà nước, đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước, người SDD và nhà đầu tư. Ngoài ra, việc cho ghi nợ tiền SDD cũng là để tạo cơ hội cho nhiều đơn vị tham gia phát triển dự án NỐTM, tăng nguồn cung nhà ở, kéo giảm giá bán nhà ở, phù hợp mục tiêu Nhà nước khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển nhà ở theo cơ chế thị trường đáp ứng mọi nhu cầu của người dân; phát triển nhà ở có giá phù hợp với khả năng chi trả của hộ gia đình có thu nhập trung bình, thu nhập thấp và của các đối tượng thụ hưởng chính sách; có cơ cấu sản phẩm nhà ở phù hợp trong đó tăng tỷ trọng NỐTM có diện tích trung bình và giá cả hợp lý thông qua thị trường BĐS nhà ở và các chính sách khuyến khích của Nhà nước.⁶

Để đạt được mục tiêu kép (ổn định nguồn thu và gia tăng số lượng nhà ở vừa túi tiền), tác giả đề xuất cho phép CĐT dự án NỐTM và người mua nhà ở tại dự án NỐTM được ghi nợ tiền SDD khi đáp ứng các điều kiện như sau:

Về phía chủ đầu tư:

(i) Là doanh nghiệp, hợp tác xã có chức năng kinh doanh BĐS, đáp ứng các điều kiện

¹ Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 07/01/2013 của Chính phủ về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu (Nghị quyết số 02/NQ-CP).

² Điều 7 Thông tư số 16/2013/TT-BTC ngày 08/02/2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện việc gia hạn, giảm một số khoản thu ngân sách nhà nước theo Nghị quyết số 02/NQ-CP.

³ Thông tư số 16/2013/TT-BTC ngày 08/02/2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện việc gia hạn, giảm một số khoản thu ngân sách Nhà nước theo Nghị quyết số 02/NQ-CP (Thông tư số 16/2013/TT-BTC).

⁴ Báo cáo đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai số 85/BC-TNMT của Bộ Tư pháp ngày 03/8/2022.

⁵ Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao” (Nghị quyết số 18-NQ/TW).

⁶ Tlđd (2)

về vốn chủ sở hữu, ký quỹ, điều kiện về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích SDD theo quy định của pháp luật nhà ở, đất đai, đầu tư nhằm đảm bảo nhà đầu tư có năng lực triển khai dự án theo quy định của pháp luật hiện hành¹ cũng như Điều 122 Dự thảo Luật Đất đai 2023 (sửa đổi).

(ii) Có quyền SDD ở và các loại đất khác đủ điều kiện được chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời chấp thuận nhà đầu tư không thông qua đấu giá quyền SDD, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư theo quy định tại Điều 4 Luật Đầu tư 2020² nhằm đảm bảo nhà đầu tư có quỹ đất triển khai dự án, đủ điều kiện được công nhận CĐT mà không phải thực hiện thủ tục đấu giá theo Điều 118 Luật Đất đai 2013, hay đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư đối với dự án có sử dụng đất theo pháp luật đấu thầu hiện hành³ cũng như Điều 78, Điều 125, Điều 126 và Điều 127 Dự thảo Luật Đất đai 2023 (sửa đổi). Tuy vậy, theo quan điểm của tác giả, cần mở rộng cả trường hợp cho ghi nợ tiền SDD đối với trường hợp đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư trong trường hợp tiêu chí đấu thầu thể hiện rõ nhà đầu tư tính giá bán nhà ở và lợi nhuận định mức thấp hơn so với quy định.

(iii) Có cam kết về việc không tính giá chuyển nhượng quyền SDD (số tiền SDD phải nộp cho Nhà nước khi được giao đất, cho phép chuyển mục đích SDD) vào giá bán nhà ở, giá bán không vượt quá mức theo quy định của pháp luật theo từng thời kỳ trên cơ sở đơn giá xây dựng do Bộ Xây dựng công bố hàng năm (chẳng hạn không quá 30 triệu đồng/m²⁴ và lợi nhuận định mức không vượt quá tỷ lệ nhất định (lợi nhuận định mức cao hơn dự án NOXH để khuyến khích các CĐT tham gia đầu tư xây dựng). Để đảm bảo quy định này được thực thi thì cần có cơ chế thanh tra, giám sát phù hợp tương tự các quy định áp dụng cho dự án NOXH nhằm đảm bảo giá bán, lợi nhuận định mức được tuân thủ.

(iv) Thanh toán cho nhà nước khoản tiền lãi theo quy định của pháp luật về quản lý thuế trong trường hợp chậm triển khai dự án theo hồ sơ dự án được duyệt nhằm đảm bảo CĐT triển khai dự án theo đúng tiến độ quy định, hạn chế tình trạng găm giữ đất nhưng không triển khai. Tiền lãi mà CĐT phải trả trong trường hợp này sẽ không được tính vào chi phí đầu tư dự án nhằm tránh trường hợp người mua phải chịu trách nhiệm thanh toán giá bán nhà ở cao hơn.

(v) Việc ghi nợ tiền SDD được áp dụng cho nhà chung cư nhằm đảm bảo nâng cao hiệu quả khai thác, sử dụng đất. Ngoài ra, đối với phần diện tích sàn thương mại, dịch vụ, văn phòng/căn hộ văn phòng thuộc nhà chung cư thuộc diện nộp tiền SDD thì CĐT phải thanh toán các khoản này sau khi cơ quan chức năng xác định xong tiền SDD mà CĐT phải nộp.

Về phía người mua nhà ở:

(i) Chưa có nhà ở thuộc sở hữu của mình, chưa được mua, thuê hoặc thuê mua NOXH, chưa được hưởng chính sách hỗ trợ nhà ở, đất ở dưới mọi hình thức tại nơi sinh sống, học tập hoặc có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng diện tích nhà ở bình quân dưới 10 m²/người

¹ Điều 21 Luật Nhà ở 2014, điểm a khoản 1 Điều 75 Luật Đầu tư 2020; Điều 58 Luật Đất đai 2013, Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP; Điều 43 Luật Đầu tư 2020

² Điều 4 Luật Đầu tư 2020

³ Luật Đấu thầu 2020, Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư; Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu tư

⁴ Loại nhà ở được xem là bình dân là nhà ở có giá khoảng 2 tỉ đồng trở lại, dưới 30 triệu đồng/m². Tlđd (5)

tương tự quy định về tiêu chuẩn xét duyệt đối tượng mua NOXH¹ hoặc chưa được mua NOTM được hưởng chính sách cho ghi nợ tiền SDD nhằm hạn chế tối đa tình trạng đầu cơ nhà ở nhằm hưởng chênh lệch giá. Một trường hợp chỉ được giải quyết mua một lần.

(ii) Được nợ tiền SDD phân bổ cho căn hộ trong thời hạn 05 năm kể từ ngày cấp bên mua được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ hoặc cho đến khi người mua nhà ở thực hiện việc bán, cho thuê, thế chấp, góp vốn bằng nhà ở. Tuy nhiên, người mua nhà ở có trách nhiệm thanh toán cho Nhà nước khoản tiền lãi tương ứng theo quy định của pháp luật quản lý thuế trong thời hạn được ghi nợ này. Trường hợp sau 5 năm nhưng người mua vẫn chưa thanh toán đủ tiền SDD còn nợ thì sẽ phải trả tiền lãi theo mức cao hơn cũng như tiền SDD có thể sẽ tính lại theo giá đất tại thời điểm người mua trả khoản tiền SDD được ghi nợ này.

Kết luận

Luật Đất đai (sửa đổi), Luật Nhà ở (sửa đổi), Luật Kinh doanh BĐS (sửa đổi) đang được Chính phủ lấy ý kiến nhân dân trước khi hoàn thiện trình Quốc hội thông qua vào tháng 10 năm 2023 tới đây². Theo đó, việc ghi nhận vào các Luật này quy định cho phép CĐT lần người mua căn hộ chung cư tại dự án phát triển NOTM được ghi nợ tiền SDD trong một thời hạn nhất định khi đáp ứng các điều kiện như được phân tích tại Mục 3 nêu trên có ý nghĩa rất to lớn về mặt thực tiễn, góp phần tăng nguồn cung NOTM, kéo giảm giá bán NOTM nhằm tạo điều kiện cho nhiều người có thu nhập trung bình có cơ hội sở hữu NOTM. Khác với NOXH được miễn tiền SDD, ngân sách Nhà nước không có khoản thu từ đất khi triển khai NOXH. Việc cho ghi nợ tiền SDD trong trường hợp này sẽ làm cho nguồn thu ngân sách từ đất bền vững hơn, phù hợp với chỉ đạo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW. Thêm vào đó, việc cho phép CĐT được triển khai dự án phát triển NOTM, kinh doanh NOTM mà không phụ thuộc vào việc CĐT đã hoàn tất nộp tiền SDD, được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ hay chưa ngoài việc giúp khắc phục các bất cập hiện hành liên quan đến thời gian CĐT phải dừng thực hiện dự án do chờ cơ quan chức năng thẩm định tiền SDD như được phân tích tại Mục 1 nêu trên. Theo đó, ngoài việc giúp cho CĐT triển khai dự án nhanh hơn, giảm bớt chi phí phát sinh, còn tạo điều kiện hỗ trợ các ngành nghề khác có liên quan đến BĐS phát triển tốt hơn, từ đó tạo nhiều công ăn, việc làm cho xã hội, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, tăng nguồn thu cho ngân sách³. Trong phạm vi một bài tham luận, tác giả không có đủ nguồn lực để đánh giá cụ thể về mức giá bán NOTM có thể giảm, khoản thu ngân sách cụ thể có thể tăng hay mức độ tác động của việc cho ghi nợ tiền SDD đến sự tăng trưởng của các ngành nghề khác có liên quan đến BĐS. Theo đó, tác giả cho rằng các nghiên cứu chuyên sâu nhằm đánh giá một cách toàn diện ở góc độ kinh tế và luật về việc cho phép CĐT lần người mua NOTM được ghi nợ tiền SDD như nêu trên là hoàn toàn cần thiết và có ý nghĩa to lớn về mặt lý luận cũng như thực tiễn.

¹ Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội; Nghị định số 49/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 của Chính phủ sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội

² Nghị quyết số 671/NQ-UBTVQH15 ngày 23/12/2022 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc tổ chức lấy ý kiến Nhân dân đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

³ Hiệp hội bất động sản Việt Nam. (2021). Bất động sản trong nền kinh tế Việt Nam – Vai trò và chính sách khuyến nghị. Hà Nội. tr. 35

TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Văn bản quy phạm pháp luật

Hiến pháp 2013;

Luật nhà ở (Luật số: 65/2014/QH13) ngày 25/11/2014;

Luật Đầu tư (Luật số: 61/2020/QH14) ngày 17/05/2020;

Luật Đất đai (Luật số: 45/2013/QH13) ngày 29/11/2013;

Luật Quản lý thuế (Luật số: 38/2019/QH14) ngày 13/06/2019;

Luật đấu thầu (Luật số: 43/2013/QH13) ngày 26/11/2013;

Nghị quyết số 671/NQ-UBTVQH15 ngày 23/12/2022 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc tổ chức lấy ý kiến Nhân dân đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội;

Nghị định số 120/2010/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất;

Nghị định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quản lý thuế;

Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư;

Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu tư;

Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất;

Nghị định số 45/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15/5/2014 quy định về thu tiền sử dụng đất;

Nghị định số 49/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 của Chính phủ sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội;

Nghị định số 79/2019/NĐ-CP ngày 26/10/2019 của Chính phủ sửa đổi Điều 16 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15/5/2014 quy định về thu tiền sử dụng đất;

Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 07/01/2013 của Chính phủ về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu;

Nghị quyết số 13/NQ-CP ngày 10/05/2012 của Chính phủ về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường;

Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”;

Nghị quyết số 33/2008/NQ-CP ngày 31/12/2008 của Chính phủ về thực hiện thí điểm một số thủ tục hành chính trong đầu tư xây dựng đối với dự án khu đô thị mới, dự án khu nhà ở, dự án hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp;

Quyết định số 2161/QĐ-Ttg ngày 22/12/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2045;

Thông tư số 06/2014/TT-BTC ngày 16/6/2014 của Bộ Tài Chính hướng dẫn một số điều của Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất;

Thông tư số 103/2020/TT-BTC ngày 26/11/2020 của Bộ Tài chính bãi bỏ một số văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành và liên tịch ban hành trong lĩnh vực thuế, quản lý tài sản công và quản lý nợ công;

Thông tư số 16/2013/TT-BTC ngày 08/02/2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện việc gia hạn, giảm một số khoản thu ngân sách Nhà nước theo Nghị quyết số 02/NQ-CP;

Thông tư số 192/2009/TT-BTC ngày 01/10/2009 của Bộ Tài chính hướng dẫn thí điểm việc nộp tiền sử dụng đất đối với dự án khu đô thị mới, dự án nhà ở, dự án hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp tại Nghị quyết số 33/2008/NQ-CP ngày 31/12/2008 của Chính phủ.

B. Tài liệu tham khảo

Báo cáo đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai số 85/BC-TNMT của Bộ Tư pháp ngày 03/8/2022;

Thông báo số 242/TB-VPCP ngày 10/8/2022 của Văn phòng Chính phủ kết luận của Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính tại Hội nghị trực tuyến thúc đẩy phát triển nhà ở xã hội cho công nhân, người thu nhập thấp;

C. Tài liệu từ Internet

Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, (2020), *Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025 tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng*, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/bao-cao-danh-gia-ket-qua-thuc-hien-nhiem-vu-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-5-nam-2016-2020-va-phuong-huong-3737>, truy cập ngày 20/02/2023;

Dự thảo Luật Đất đai 2023 (sửa đổi), <https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>, truy cập ngày 08/02/2023;

Hải Nam, (2023), *Choáng với khoảng thời gian phải lao động để mua nhà: Người Cần Thơ và TP.HCM cần 28 năm, người Khánh Hòa mất 25 năm*, <https://markettimes.vn/choang-voi-khoang-thoi-gian-phai-lao-dong-de-mua-nha-nguoi-can-tho-va-tp-hcm-can-28-nam-nguoi-khanh-hoa-mat-25-nam-16802.html>, truy cập ngày 17/02/2023;

Phượng Hoàng, (2022), *GS. Đặng Hùng Võ: Con “sốt” đất vừa qua khiến người Việt phải lao động 120 năm mới mua được nhà*. <https://cafef.vn/gs-dang-hung-vo-con-sot-dat-vua-qua-khien-nguoi-viet-phai-lao-dong-120-nam-moi-mua-duoc-nha-20221029161730476.chn>, truy cập ngày 10/02/2023;

Toàn Thắng, (2021), *Tăng giá bất động sản: Bộ Xây dựng lên tiếng*, <https://baochinhphu.vn/tang-gia-bat-dong-san-bo-xay-dung-len-tieng-102289235.htm>, truy cập ngày 17/02/2023;

- Toàn thắng. (2022), *Vướng mắc nào cản bước phát triển nhà ở xã hội*, <https://baochinhphu.vn/vuong-mac-nao-can-buoc-phat-trien-nha-o-xa-hoi-102220801085408304.htm>, truy cập ngày 15/02/2022.
- Tổng cục Thống kê, (2021), *Kết quả khảo sát mức sống dân cư Việt Nam năm 2020*, <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2022/06/Khao-sat-muc-song-2020.pdf>, truy cập ngày 20/02/2023;
- Tổng cục Thống kê, (2020), *Kết quả toàn bộ tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019*, <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2019/12/Ket-qua-toan-bo-Tong-dieu-tra-dan-so-va-nha-o-2019.pdf>, truy cập ngày 17/02/2023;
- Tổng cục Thống kê, (2015), *Điều tra dân số và nhà ở giữa kỳ thời điểm 1/4/2014*, [https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2019/05/1.Sach-DSGK-2014-Vie-final-pdf.PIpdf .pdf](https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2019/05/1.Sach-DSGK-2014-Vie-final-pdf.PIpdf.pdf), truy cập 20/02/2023;
- Tổng cục Thống kê, (2010), *Thông cáo báo chí kết quả tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009*, <https://www.gso.gov.vn/su-kien/2019/03/thong-cao-bao-chi-tong-dieu-tra-dan-so-va-nha-o-nam-2009-cong-bo-ket-qua-dieu-tra-toan-bo/>, truy cập ngày 17/02/2023;
- Trung Kiên. (2022). *Chát vấn Bộ trưởng Bộ Xây dựng, “nóng” về nhà ở xã hội, phát triển thị trường bất động sản*. <https://www.hcmcpv.org.vn/tin-tuc/chat-van-bo-truong-bo-xay-dung-nong-ve-nha-o-xa-hoi-phat-trien-thi-truong-bat-dong-san-1491901011>, truy cập ngày 05/11/2022.

PHỤ LỤC: MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN NHÀ Ở THEO TỪNG GIAI ĐOẠN VÀ THỰC TẾ THỰC HIỆN

Mục tiêu phát triển nhà ở theo năm			Thực tế thực hiện		
Căn cứ	Năm	m ² sàn/người	Năm	m ² sàn/người	Căn cứ
Quyết định số 76/2004 ¹	2010	15m ²	2009	16,7m ²	Kết quả điều tra dân số và nhà ở của Tổng cục Thống kê. ²
	2020	20m ²	2020	(1), (2)	
Quyết định số 2127/QĐ-TTg ³	2015	22m ²	2014	20,6m ²	Điều tra dân số và nhà ở giữa kỳ thời điểm 1/4/2014 ⁴
	2020	25m ²	2019	23,2m ²	Kết quả điều tra dân số và nhà ở của Tổng cục Thống kê ⁵
			2020	24m ² (1)	Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025 tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng. ⁶

¹ Quyết định số 76/2004/QĐ-TTg ngày 06/5/2004 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Định hướng phát triển nhà ở đến năm 2020.

² Thông cáo báo chí kết quả tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009 – Tổng cục Thống kê, <https://www.gso.gov.vn/su-kien/2019/03/thong-cao-bao-chi-tong-dieu-tra-dan-so-va-nha-o-nam-2009-cong-bo-ket-qua-dieu-tra-toan-bo/>, truy cập ngày 17/02/2023.

³ Quyết định số 2127/QĐ-TTg ngày 30/11/2011 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược phát triển nhà ở Quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030.

⁴ Điều tra dân số và nhà ở giữa kỳ thời điểm 1/4/2014, Biểu 7.7 [Diện tích nhà ở bình quân đầu người theo loại nhà, thành thị/nông thôn, vùng kinh tế - xã hội, 2009 và 2014] (trang 100), https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2019/05/1.Sach-DSGK-2014-Vie-final.pdf.PIpdf_.pdf, truy cập 20/02/2023.

⁵ Kết quả toàn bộ tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019 – Tổng cục Thống kê, Tham khảo biểu 17 [Diện tích nhà ở bình quân đầu người theo loại nhà, thành thị/nông thôn, vùng kinh tế - xã hội và tỉnh/thành phố, 01/4/2019] (trang 628), <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2019/12/Ket-qua-toan-bo-Tong-dieu-tra-dan-so-va-nha-o-2019.pdf>, truy cập ngày 17/02/2023.

⁶ Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025 tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/bao-cao-danh-gia-ket-qua-thuc-hien-nhiem-vu-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-5-nam-2016-2020-va-phuong-huong-3737>, truy cập ngày 20/02/2023.

Mục tiêu phát triển nhà ở theo năm			Thực tế thực hiện		
				25,2m ² (2)	Kết quả khảo sát mức sống dân cư Việt Nam của Tổng cục thống kê. ¹
	2030	30m ²	-	-	-
Quyết định số 2161/QĐ-TTg ²	2025	27m ²	-	-	-
	2030	30m ²	-	-	-

¹ Kết quả khảo sát mức sống dân cư Việt Nam năm 2020 (trang 21), Tổng cục Thống kê, <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2022/06/Khao-sat-muc-song-2020.pdf>, truy cập ngày 20/02/2023.

² Quyết định số 2161/QĐ-TTg ngày 22/12/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược phát triển nhà ở Quốc gia giai đoạn 2023 – 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

QUY ĐỊNH VỀ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CỦA CƠ SỞ TÔN GIÁO THEO LUẬT ĐẤT ĐAI 2013

ThS. Lê Thị Minh Nguyệt

Trường Đại học Tin học - Ngoại ngữ TP.HCM

Email: nguyetltm@huflit.edu.vn

Tóm tắt: Cơ sở tôn giáo là một trong những người sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành. Luật đất đai 2013 quy định về quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo gồm nguồn gốc sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất, mục đích sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của cơ sở tôn giáo đối với phần đất mình sử dụng do nhà nước giao... Những quy định này có những khác biệt nhất định so với người sử dụng đất khác, phần nào xuất phát từ đặc thù của hoạt động tôn giáo nhưng cũng dẫn đến những bất cập khi áp dụng vào thực tiễn.

Từ khóa: Luật đất đai 2013, đất đai, tôn giáo, ...

Đặt vấn đề

Hiện nay, trên đất nước ta có nhiều cơ sở tôn giáo hoạt động dẫn đến nhu cầu sử dụng đất của cơ sở tôn giáo cũng ngày càng tăng. Vì vậy, những vấn đề liên quan đến quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo như quy định về giao đất, quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, ... của cơ sở tôn giáo cần được xem xét một cách nghiêm túc và cẩn trọng, nhất là trong bối cảnh Luật đất đai 2013 chuẩn bị sửa đổi, bổ sung để có những điều chỉnh phù hợp góp phần hoàn thiện hơn nữa quy định pháp luật về đất đai nói chung và đảm bảo được quyền lợi của các chủ thể sử dụng đất trong đó có cơ sở tôn giáo nói riêng.

Nội dung

Cơ sở tôn giáo theo quy định tại Khoản 14 Điều Luật tín ngưỡng, tôn giáo 2016 có hiệu lực từ ngày 01.01.2018 quy định “*Cơ sở tôn giáo* gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, trụ sở của tổ chức tôn giáo, cơ sở hợp pháp khác của tổ chức tôn giáo”. Và theo quy định tại Điều 5 Luật đất đai 2013 về người sử dụng đất trong đó có cơ sở tôn giáo như sau: “*Cơ sở tôn giáo* gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và cơ sở khác của tôn giáo”.

Từ những quy định này, cơ sở tôn giáo được xác định là một trong những đối tượng được quyền sử dụng đất. Đồng thời, người chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc sử dụng đất của cơ sở tôn giáo chính là người đứng đầu cơ sở tôn giáo đó. “*Người đứng đầu cơ sở tôn giáo* đối với việc sử dụng đất đã giao cho cơ sở tôn giáo” theo quy định tại khoản 4 Điều 7 Luật Đất đai 2013. Do đó, cơ sở tôn giáo ví dụ như chùa có thể được xây dựng trên đất của Nhà nước giao.

1. Quy định pháp luật về quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo

1.1. Nguồn gốc đất cơ sở tôn giáo

Luật đất đai năm 2013 ghi nhận ba hình thức hình thành nên đất cơ sở tôn giáo, ba hình thức đó được xác định như sau:

Thứ nhất, cơ sở tôn giáo được nhận quyền sử dụng đất thông qua việc Nhà nước giao quyền sử dụng đất hay nói khác là Nhà nước giao đất. Nhà nước giao quyền sử dụng đất theo quy định tại khoản 7 Điều 3 Luật đất đai 2013 “là việc Nhà nước ban hành quyết định giao đất để trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất”.

Đối với cơ sở tôn giáo thì khi được Nhà nước giao đất không phải trả tiền sử dụng đất theo khoản 5 Điều 54 Luật đất đai 2013. Tuy nhiên, để giao đất cho cơ sở tôn giáo thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào chính sách tôn giáo của Nhà nước, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt quyết định diện tích đất giao cho cơ sở tôn giáo. Tại khoản 2 điều 159 Luật đất đai 2013 thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào chính sách tôn giáo của Nhà nước, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt quyết định diện tích đất giao cho cơ sở tôn giáo.

Đối với quy định về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại khoản 1, Điều 105, Luật Đất đai 2013 thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho cơ sở tôn giáo. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ủy quyền cho cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

Thứ hai, cơ sở tôn giáo được nhận quyền sử dụng đất thông qua việc Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất đối với đất đang được sử dụng ổn định theo điểm i khoản 1 Điều 169 Luật đất đai 2013.

Đất cơ sở tôn giáo được xác lập theo hình thức thứ hai này tại khoản 4 Điều 102 Luật đất đai 2013 sẽ phải đáp ứng các điều kiện như sau: cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất khi có đủ các điều kiện sau đây: được Nhà nước cho phép hoạt động; đất không có tranh chấp; không phải là đất nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho sau ngày 01 tháng 7 năm 2004. Điều kiện trước tiên là cơ sở tôn giáo đó phải được Nhà nước cho phép hoạt động, cho nên nếu cơ sở tôn giáo hoạt động không dưới sự thông qua của Nhà nước thì khi đó sẽ không đáp ứng được điều kiện để được công nhận quyền sử dụng đất tôn giáo dù cho đã hội đủ các điều kiện còn lại. So với Luật đất đai 2003 thì Luật Đất đai 2013 bỏ 2 điều kiện là có văn bản đề nghị của tổ chức tôn giáo có cơ sở tôn giáo, có xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã về nhu cầu sử dụng đất của cơ sở tôn giáo và bổ sung thêm điều kiện không tranh chấp.

Diện tích đất của cơ sở tôn giáo sau khi đã kiểm tra và xác định ranh đất cụ thể và có đủ điều kiện quy định tại Khoản 4 Điều 102 của Luật Đất đai 2013 này thì cơ sở tôn giáo được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất với thời hạn sử dụng đất ổn định lâu dài.

Thứ ba, cơ sở tôn giáo được nhận quyền sử dụng đất theo kết quả hòa giải thành về tranh chấp đất đai được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền công nhận; quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo về đất đai, quyết định hoặc bản án của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án đã được thi hành *theo quy định tại điểm l khoản 1 Điều 169 Luật đất đai 2013*.

Với hình thức công nhận quyền sử dụng đất thứ hai và ba, các cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất có chùa, nhà thờ, thánh thất, thánh đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động mà chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác

gắn liền với đất phải tự rà soát, kê khai việc sử dụng đất và báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất kiểm tra thực tế, xác định ranh giới cụ thể của thửa đất và quyết định xử lý theo quy định. Diện tích đất của cơ sở tôn giáo sau khi đã xử lý theo quy định và có đủ điều kiện theo quy định tại Khoản 4 Điều 102 của Luật Đất đai thì cơ sở tôn giáo được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất với thời hạn sử dụng đất ổn định lâu dài. Trường hợp đất do cơ sở tôn giáo đang sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, sản xuất lâm nghiệp, sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp, làm cơ sở hoạt động từ thiện (kể cả trường hợp nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho trước ngày 01 tháng 7 năm 2004) thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo hình thức và thời hạn sử dụng đất tương ứng với mục đích đó như đối với hộ gia đình, cá nhân. Quy định này được triển khai tại Điều 28 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai 2013 (sau đây gọi tắt là NĐ 43/2014/NĐ-CP).

Và cũng tại cơ sở pháp lý này, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất kiểm tra thực tế, xác định ranh giới cụ thể của thửa đất, đối với phần diện tích đất mở rộng cơ sở tôn giáo mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép; bị lấn, bị chiếm; đang có tranh chấp thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết dứt điểm theo quy định của pháp luật.

1.2. Một số quy định về đất cơ sở tôn giáo

Về mục đích sử dụng đất, trước hết đất của cơ sở tôn giáo là đất phi nông nghiệp theo Khoản 1 Điều 159 quy định: “*Đất cơ sở tôn giáo gồm đất thuộc chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo, các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động*”. Như vậy, đất được gọi là đất cơ sở tôn giáo là đất được Nhà nước giao hoặc đang được sử dụng vào mục đích xây dựng các thánh đường, chùa chiền ... và người sử dụng đất đó phải là tổ chức tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động hay còn gọi là hoạt động hợp pháp. Nếu tổ chức tôn giáo đó mặc dù tồn tại nhưng không được Nhà nước cho phép hoạt động thì đất của tổ chức tôn giáo đó không được Nhà nước công nhận là đất cơ sở tôn giáo.

Theo quy định tại điểm g, khoản 2, Điều 10 Luật đất đai thì đất cơ sở tôn giáo sử dụng thuộc nhóm đất phi nông nghiệp là nhóm đất chủ yếu cho xây dựng các công trình, làm mặt bằng cho xây dựng, không phải là nhóm đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp.

Về hạn mức sử dụng đất, Luật Đất đai năm 2013 không quy định hạn mức đất cụ thể cho cơ sở tôn giáo, mà giao cho UBND cấp tỉnh căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương để xác định mức đất giao cho các cơ sở tôn giáo cho phù hợp.

Về thời hạn sử dụng đất, đất cơ sở tôn giáo có thời hạn sử dụng ổn định lâu dài theo khoản 7 Điều 125 Luật đất đai 2013 giống như đất ở do hộ gia đình, cá nhân sử dụng; đất xây dựng trụ sở cơ quan, đất xây dựng công trình sự nghiệp của tổ chức sự nghiệp công lập chưa tự chủ tài chính, ... Quy định về thời hạn sử dụng đất đối với cơ sở tôn giáo hoàn toàn có thể hiểu được vì hoạt động của tổ chức tôn giáo là hoạt động mang tính chất lâu dài, không phải chuyển một sớm một chiều nên nếu quy định thời hạn sử dụng đất này là một khoảng thời gian thì dù bao lâu cũng sẽ là không hợp lý và khi có thay đổi về chính sách đất đai ở địa phương thì chính quyền địa phương có thể ra quyết định thu hồi đất tôn giáo theo trình tự, thủ tục mà pháp luật quy định.

1.3. Quy định về nghĩa vụ và quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo

Cơ sở tôn giáo cũng có các quyền và nghĩa vụ chung như những chủ thể quyền sử dụng đất khác. Tuy nhiên, có thể xuất phát từ hoạt động mang tính đặc thù của cơ sở tôn giáo mà bên cạnh việc quy định các quyền và nghĩa vụ chung đó thì cơ sở tôn giáo cũng có những quy định về quyền khác biệt nhất định như sau.

Về nghĩa vụ sử dụng đất của cơ sở tôn giáo, cơ sở tôn giáo có nghĩa vụ chung cho người sử dụng đất giống như các chủ thể khác được quy định tại Điều 170 và 181 Luật đất đai 2013, cụ thể: sử dụng đất đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất, đúng quy định về sử dụng độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không, bảo vệ các công trình công cộng trong lòng đất và tuân theo các quy định khác của pháp luật; đăng ký quyền sử dụng đất; thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật; thực hiện các biện pháp bảo vệ đất; tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường, không làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có liên quan; tuân theo các quy định của pháp luật về việc tìm thấy vật trong lòng đất; giao lại đất khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất hoặc khi hết thời hạn sử dụng đất.

Như vậy, có thể thấy về nghĩa vụ sử dụng đất cơ sở tôn giáo, chủ thể sử dụng đất này không có nghĩa vụ khác biệt so với người sử dụng đất khác theo quy định của Luật đất đai hiện hành.

Quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo, cơ sở tôn giáo có quyền chung của người sử dụng đất được quy định tại Điều 166 và 181 Luật đất đai 2013 như được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất; hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước phục vụ việc bảo vệ, cải tạo đất nông nghiệp; được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp; được Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình; khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai,...

Tuy nhiên, so với các chủ thể sử dụng đất khác thì cơ sở tôn giáo không được ghi nhận các quyền của người sử dụng đất sau:

Thứ nhất, cơ sở tôn giáo không được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho quyền sử dụng đất; không được thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất quy định tại khoản 2 Điều 181 Luật đất đai 2013.

Thứ hai, cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất mà đất đó là đất nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho sau ngày 01 tháng 7 năm 2004 không được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

Thứ ba, cơ sở tôn giáo được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất không được bồi thường về đất khi đất bị thu hồi.

Theo Khoản 2 Điều 75 Luật đất đai năm 2013 quy định về điều kiện được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất mà không phải là đất do Nhà nước giao, cho thuê và có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật này mà chưa được cấp. Quy định này cho thấy cơ sở tôn giáo có đất bị Nhà nước thu hồi chỉ được bồi thường về đất khi đáp ứng các điều kiện được bồi thường. Đó là đất bị thu hồi đất đã được cấp giấy chứng nhận hoặc đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận nhưng

chưa được cấp và đất bị thu hồi không phải là đất được Nhà nước giao, cho thuê.

So với Luật đất đai 2003 thì quy định mới này giúp địa phương tháo gỡ những vướng mắc trong công tác bồi thường, hỗ trợ đất đối với đất do cơ sở tôn giáo đang sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, kinh doanh phi nông nghiệp; cơ sở hoạt động từ thiện; không phải là đất do được Nhà nước giao mà có nguồn gốc do nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho hợp pháp hoặc khai hoang trước ngày 01/7/2004.

1.4. Thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cơ sở tôn giáo

Về thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cơ sở tôn giáo, có một điểm hoàn thiện hơn so với quy định của pháp luật đất đai trước đây. Đó là tại điểm h, Khoản 1 Điều 5 Thông tư 23/2014/TT-BTNMT ngày 19.5.2014 quy định về cách ghi thông tin về người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất được cấp đã hướng dẫn là phải ghi tên của cơ sở tôn giáo và địa chỉ nơi có cơ sở tôn giáo đó. Quy định này trước đây là ghi tên người đại diện cơ sở tôn giáo. Dẫn đến khi người đại diện được luân chuyển hay không còn đã gây khó khăn không ít đến việc thực hiện các thủ tục liên quan đến các hoạt động của cơ sở tôn giáo mà pháp luật quy định phải được sự cho phép của chính quyền địa phương như sửa chữa, xây dựng nơi thờ tự,...

2. Những bất cập về quy định quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo

2.1. Không được xác lập giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất

Việc quy định cơ sở tôn giáo không có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê quyền sử dụng đất, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất đối với trường hợp mà pháp luật không cho phép chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất từ sau ngày 01/7/2004 đã làm hạn chế quyền định đoạt của các chủ thể sử dụng đất, tạo sự mất công bằng giữa các chủ thể sử dụng đất với nhau. Thực tế, việc chủ thể sử dụng đất muốn hiến tặng quyền sử dụng đất cho cơ sở tôn giáo để mở rộng trụ sở, hoặc làm cơ sở thiện nguyện là việc làm bình thường như người dân đến cơ sở tôn giáo làm công quả, đó là sự tự nguyện, hạn chế quyền này đã phần nào làm giới hạn quyền tự định đoạt của người dân và cả tổ chức tôn giáo đối với tổ chức tôn giáo mà họ đã tham gia sinh hoạt. Từ đó đặt ra vấn đề là một cá nhân hay tổ chức muốn hiến tặng đất cho cơ sở tôn giáo sau ngày 1/7/2004 thì phải làm thế nào? Hiện tại, câu hỏi này chưa có lời giải đáp.

2.2. Không được bồi thường về đất khi bị Nhà nước thu hồi đất

Bên cạnh quy định hạn chế quyền xác lập giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất, cơ sở tôn giáo cũng được bồi thường nếu nhà nước thu hồi; nhưng cá nhân, tổ chức khác khi nhận tặng cho đất sau thời điểm này thì lại được bồi thường. Điều này cũng đã tạo ra sự bất bình đẳng giữa cơ sở tôn giáo và các chủ thể sử dụng đất khác.

2.3. Không không chế được diện tích tối thiểu hay diện tích tối đa khi giao đất cho cơ sở tôn giáo

Luật đất đai 2013 chỉ quy định rằng UBND cấp tỉnh căn cứ vào quỹ đất và nhu cầu của cơ sở tôn giáo để giao diện tích đất. Như vậy, có thể sẽ xảy ra trường hợp là cơ sở tôn giáo nào xin cấp đất trước thì sẽ được nhiều hơn, cơ sở tôn giáo nào xin đất sau thì sẽ được ít hơn hoặc không được cấp vì khi đó quỹ đất tôn giáo theo quy hoạch đã hết. Hoặc khi cơ sở tôn giáo bị thu hồi một phần hoặc toàn bộ diện tích trước đó theo chính sách phát triển của địa phương thì cũng sẽ khó khăn trong việc xin giao đất để di dời đến nơi mới. Điều này dẫn đến

sự bất bình đẳng giữa các cơ sở tôn giáo.

2.4. Về thủ tục kê khai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cơ sở tôn giáo

Thứ nhất, khó xác định nguồn gốc, ranh giới đất cơ sở tôn giáo. Thực tế, đất tôn giáo rất khó xác định nguồn gốc và ranh giới đất. Bất cập này phần nào xuất phát từ hiểu biết và nhận thức của chức sắc, chức việc, nhà tu hành và tín đồ các tôn giáo, thậm chí cả cán bộ địa chính ở địa phương về luật pháp liên quan đến đất cơ sở tôn giáo còn rất hạn chế. Phần lớn họ có tư tưởng đất cơ sở tôn giáo sẽ không phát sinh tranh chấp nên không cần kê khai, không cần xác định ranh giới đất và khi cần thiết thì đất cơ sở tôn giáo sẽ là phần đất còn lại khi các chủ đất liền kề đã xác định xong.

Hay trường hợp những chức sắc, chức việc tôn giáo lợi dụng việc buông lỏng quản lý của chính quyền, dùng ảnh hưởng của cá nhân, tôn giáo vận động tín đồ chuyển nhượng, bán, hiến quyền sử dụng đất trái quy định. Hoặc các trường hợp lợi dụng việc chưa có quy định cụ thể về hạn mức đất dành cho cơ sở tôn giáo, cố ý làm lấn để tạo thêm quỹ đất gây ảnh hưởng đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương, ảnh hưởng đến an ninh xã hội khi có những vụ khiếu kiện xảy ra...

Thứ hai, chưa chú trọng lập hồ sơ kê khai đăng ký quyền sử dụng đất. Xuất phát từ người đứng đầu cơ sở tôn giáo trên thực tế thường thay đổi theo thời gian, nhiệm kỳ và vì tính đặc thù của hoạt động tôn giáo nên những người đại diện cơ sở tôn giáo không quan tâm đến việc kê khai hồ sơ đất đai trong nhiệm kỳ hay trong thời gian giữ chức sắc đại diện cơ sở tôn giáo của họ. Việc tiến hành kê khai chỉ thực hiện theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Hoặc khi cần kê khai thì kê khai sai mục đích sử dụng do sự hiểu biết về quy định pháp luật còn nhiều hạn chế, chẳng hạn như sử dụng đất vào các hoạt động phụ trợ như làm nghĩa trang, xây dựng nhà dưỡng lão, trại trẻ mồ côi cũng được kê khai vào đất tôn giáo trong khi pháp luật về đất đai chưa có quy định này. Hay trường hợp một cơ sở tôn giáo sử dụng nhiều thửa đất, có thửa sử dụng chung cho nhiều mục đích vừa là cơ sở tôn giáo vừa làm từ thiện xã hội vừa là cơ sở sản xuất, ...

Việc kê khai cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các cơ sở tôn giáo gặp rất nhiều khó khăn trong việc xác định nguồn gốc, quá trình quản lý, sử dụng đất. Nhiều cơ sở tôn giáo không có giấy tờ về quyền sử dụng đất; hầu hết đã sử dụng đất từ lâu, ranh giới, mốc giới biến động, không rõ ràng; việc xác định nguồn gốc, ranh giới sử dụng đất cơ sở tôn giáo còn nhiều bất cập như nguồn gốc sử dụng đất của các cơ sở tôn giáo phức tạp, tổ chức tôn giáo thay đổi qua nhiều thời kỳ, nhiều người quản lý cơ sở tôn giáo khác nhau. Quá trình sử dụng không có hoặc mất giấy tờ, bị lấn chiếm hoặc lấn chiếm thêm nên việc xác định ranh giới sử dụng đất khó, kéo dài. Tài liệu hồ sơ địa chính của các địa phương được lập từ nhiều thời điểm khác nhau, không thống nhất, không cập nhật, chỉnh lý những biến động trong quá trình sử dụng đất nên khó khăn trong việc xác định ranh giới, mốc giới. Nhiều nơi hồ sơ địa chính bị thất lạc, hoặc độ chính xác không còn vì đất cơ sở tôn giáo biến động do nhận chuyển nhượng, mua, tự ý mở rộng do hiến đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, xây dựng sang vị trí mới mà đã được thực hiện trước ngày 01/7/2004.

Kết luận

Luật đất đai năm 2013 quy định người sử dụng đất gồm có nhiều đối tượng, trong đó có cơ sở tôn giáo, gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và các cơ sở khác của tôn giáo. So với Luật đất đai 2003, quy định về đất của cơ sở tôn giáo đã được hoàn thiện hơn trong Luật đất đai 2013, tuy nhiên vẫn còn những hạn chế nhất định như đã nêu trên. Việc nhìn nhận những hạn chế, bất cập chính là cơ sở cho sự hoàn thiện dần về sau để đảm bảo được sự công bằng, bình đẳng cho tất cả các chủ thể sử dụng đất cũng như đảm bảo được quyền và lợi ích của chủ thể sử dụng đất là cơ sở tôn giáo - một chủ thể có tiêu chí hoạt động mang tính đặc thù trước các chủ thể khác trong việc sử dụng quyền sử dụng đất trong hoạt động của mình.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật đất đai 2003

Luật đất đai 2013

Luật tín ngưỡng, tôn giáo 2016

Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15.5.2014 về quy định chi tiết một số điều của Luật đất đai 2013

Thông tư 23/2014/TT-BTNMT ngày 19.5.2014 quy định về cách ghi thông tin về người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất được cấp

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ QUYỀN NHẬN CHUYỂN NHƯỢNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT CÓ YẾU TỐ NƯỚC NGOÀI

ThS. Ngô Gia Hoàng

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Email: nghoang@hcmulaw.edu.vn

ThS. Nguyễn Thị Ngọc Uyển

Trường Đại học Quốc tế Sài Gòn

Email: nguyenthingocuyen@siu.edu.vn

Tóm tắt: Nhằm cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, hỗ trợ phát triển tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài cũng như người Việt Nam định cư ở nước ngoài có cơ hội tiếp cận đất đai ở Việt Nam, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định nhiều điểm mới, tiến bộ về quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người sử dụng đất có yếu tố nước ngoài. Tuy nhiên, nhóm tác giả nhận thấy vẫn còn một số hạn chế, bất cập giữa các điều luật trong Dự thảo cũng như tính thống nhất giữa Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) với những văn bản pháp luật khác có liên quan. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi phân tích tổng quan một số điểm mới của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người sử dụng đất có yếu tố nước ngoài và đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện.

Từ khóa: nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, người sử dụng đất có yếu tố nước ngoài, Luật Đất đai năm 2013, dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

1. Tổng quan về quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người sử dụng đất có yếu tố nước ngoài

1.1. Khái quát về người sử dụng đất có yếu tố nước ngoài

Luật Đất đai năm 2013 không đưa ra định nghĩa về người sử dụng đất mà chỉ quy định các hình thức xác lập quyền sử dụng đất (cách thức để trở thành người sử dụng đất) và liệt kê các loại người sử dụng đất¹. Theo đó, người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai. Những chủ thể được coi là người sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2013 bao gồm: hộ gia đình, cá nhân trong nước, tổ chức trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, cộng đồng dân cư và cơ sở tôn giáo. Theo quy định trên thì có thể phân loại người sử dụng đất thành 02 nhóm: (i) Nhóm người sử dụng đất trong nước (bao gồm hộ gia đình, cá nhân, tổ chức trong nước, cộng đồng dân cư và cơ sở tôn giáo) và (ii) Nhóm người sử dụng đất có yếu tố nước ngoài (bao gồm người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao). Tuy nhiên, do tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao chỉ được nhận quyền sử dụng đất thông qua việc Nhà nước cho thuê đất nên họ không thể nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất²; đồng thời, theo Dự thảo

¹ Điều 5 Luật Đất đai năm 2013

² Điểm h khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai năm 2013

Luật Đất đai (sửa đổi)¹ thì quy định về người sử dụng đất đã có sự điều chỉnh, theo đó, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đã chuyển thành “tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài” để tương thích với pháp luật đầu tư². Do đó, bài viết này sẽ phân tích về quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài và tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài.

1.2. Khái quát về quyền tiếp cận đất đai và nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất

Pháp luật đất đai không đề cập đến quyền tiếp cận đất đai nhưng thuật ngữ này đã được sử dụng khá phổ biến trên thực tế cũng như trong khoa học pháp lý. “Tiếp cận đất đai dễ dàng và sử dụng đất ổn định” còn là một chỉ số quan trọng (đứng thứ hai trong 10 chỉ số thành phần) để đánh giá Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI (Provincial Competitiveness Index) - Chỉ số đo lường và đánh giá chất lượng điều hành kinh tế, mức độ thuận lợi, thân thiện của môi trường kinh doanh và nỗ lực cải cách hành chính của chính quyền các tỉnh, thành phố tại Việt Nam, qua đó thúc đẩy sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân³. Có thể hiểu quyền tiếp cận đất đai (hay “tiếp cận quyền sử dụng đất”) chính là khả năng chi phối, kiểm soát (một cách trực tiếp hay gián tiếp) một thửa đất cụ thể, trong đó có thể bao gồm việc xác lập quyền sử dụng đất hoặc không xác lập quyền sử dụng đất nhưng có quyền khai thác, sử dụng đất theo nhu cầu. “*Quyền tiếp cận quyền sử dụng đất từ đó có thể coi là quyền (khả năng) mà pháp luật quy định cho các chủ thể nhất định để trở thành người sử dụng đất theo pháp luật đất đai hoặc ít nhất có thể trực tiếp sử dụng đất phục vụ cho mục đích của mình một cách hợp pháp*”⁴.

Theo quy định của pháp luật, các chủ thể có thể tiếp cận đất đai thông qua hai cách thức: một là, tiếp cận đất đai thông qua cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc với quy trình Nhà nước thu hồi đất, thực hiện bồi thường, hỗ trợ tái định cư cho những người có đất bị thu hồi và sau đó ra quyết định giao đất, cho thuê đất cho các chủ đầu tư; và hai là, tiếp cận đất đai thông qua cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện trên cơ sở nhà đầu tư tự thương lượng, thỏa thuận với những người đang sử dụng đất mà không có sự can thiệp từ phía Nhà nước. Nói cách khác, tiếp cận đất đai thông qua cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện là thông qua các giao dịch quyền sử dụng đất theo cơ chế dân sự, bình đẳng, thỏa thuận. Cơ chế này được pháp luật đất đai ưu tiên áp dụng vì những ưu điểm của nó. Trong cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất là loại giao dịch khá phổ biến nhất, góp phần đưa đất đai nhanh chóng đến với người có nhu cầu và có khả năng tài chính. Đất đai sẽ tích tụ vào trong tay người nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ người khác, và việc tích tụ này là điều kiện tiên quyết cho nền sản xuất hàng hóa. Vì vậy, chuyển nhượng quyền sử dụng đất được đánh giá là quyền giao dịch quan trọng nhất trong số các quyền giao dịch quyền sử dụng đất, nhằm đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế thị trường, là điều kiện để thị trường bất động sản tồn tại.

¹ Bài viết phân tích Bản Dự thảo được đăng tải trên Trang thông tin lấy ý kiến nhân dân về Luật Đất đai (sửa đổi) của Bộ Tài nguyên và Môi trường: <https://luatdatdai.monre.gov.vn/tai-lieu-du-thao-luat>, truy cập ngày 21/02/2023

² Khoản 7 Điều 5 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

³ VCCI, “Giới thiệu chung về chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI”, <https://pcivietnam.vn/gioi-thieu.html>, truy cập ngày 23/02/2023

⁴ Lưu Quốc Thái (2015), “*Quyền tiếp cận đất đai của nhà đầu tư qua giao dịch quyền sử dụng đất*”, Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam, số 01 (86), trang 30-36

2. Một số điểm mới của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người sử dụng đất có yếu tố nước ngoài và kiến nghị hoàn thiện

2.1. Quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài

Hiện nay, việc sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài có thể chia thành 2 trường hợp: một là, sử dụng đất cho hoạt động đầu tư, và hai là, sử dụng đất để ở khi được sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam. Tùy thuộc vào mục đích sử dụng đất mà cách thức tiếp cận đất đai của họ sẽ khác nhau. Nhìn chung, pháp luật hiện hành quy định về quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài có nhiều hạn chế hơn so với các chủ thể sử dụng đất trong nước. Theo đó, họ chỉ được nhận chuyển nhượng trong 02 trường hợp:

*Thứ nhất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để đầu tư trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế*¹: Pháp luật hiện hành chưa cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư ở ngoài khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế. Như vậy, nếu đầu tư ngoài các khu vực này thì người Việt Nam định cư ở nước ngoài không có nhiều lựa chọn để có được quyền sử dụng đất. Sự hạn chế này khiến cho họ khó tiếp cận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư không nằm trong các khu vực nói trên.

*Thứ hai, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất khi mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở (nhà ở có sẵn) hoặc nhận quyền sử dụng đất ở trong các dự án phát triển nhà ở*²: người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được sở hữu nhà ở tại Việt Nam thì họ được mua nhà ở, và thông qua đó được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với ngôi nhà mà họ mua. Trường hợp người Việt Nam định cư ở nước ngoài muốn nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để tự xây dựng nhà ở thì họ chỉ được nhận chuyển nhượng trong các dự án phát triển nhà ở, và họ phải xây dựng nhà ở theo đúng giấy phép xây dựng, tuân thủ quy hoạch chi tiết và thiết kế đô thị đã được phê duyệt. Điều này khiến họ không thể linh hoạt trong việc lựa chọn chỗ ở cho phù hợp với công việc, sở thích của mình.

Khắc phục những bất cập trên, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã mở rộng khả năng tiếp cận đất đai của người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Cụ thể:

Theo điểm b khoản 1 Điều 30 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi): “*Tổ chức kinh tế, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất*”. Nghĩa là, người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất tương tự như tổ chức kinh tế và cá nhân trong nước. Điều này đồng nghĩa với việc họ có thể được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất bên ngoài khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế để đầu tư sản xuất kinh doanh trong các lĩnh vực sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, thương mại và dịch vụ,...

Với trường hợp sử dụng đất để ở, điểm g khoản 1 Điều 30 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định: “*Người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc diện được sở hữu nhà ở tại Việt Nam theo quy định của pháp luật về nhà ở được mua, thuê mua, nhận thừa kế, nhận tặng cho*

¹ Điểm b, khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai năm 2013

² Điểm đ khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai năm 2013

nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở hoặc được nhận quyền sử dụng đất ở". Nghĩa là pháp luật đã cho phép họ nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở từ các hộ gia đình, cá nhân để xây dựng nhà ở theo nhu cầu mà không bị giới hạn trong các dự án phân lô, bán nền như pháp luật hiện hành.

Những điểm mới nói trên là phù hợp với điều kiện hiện nay cũng như phù hợp với chính sách coi kiều bào là một phần của dân tộc. Tuy nhiên, vẫn có một số vấn đề sau đây cần xem xét:

Thứ nhất, chưa có sự thống nhất, đồng bộ trong các quy định của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về cách thức xác lập quyền sử dụng đất của người Việt Nam định cư nước ngoài. Mặc dù Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định người Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất không bị giới hạn, nhưng trong các quy định về chế độ sử dụng từng loại đất thì lại không đề cập đến quyền này. Ví dụ, người Việt Nam định cư ở nước ngoài có nhu cầu sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối thì được Nhà nước xem xét cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư (khoản 1 Điều 174 Dự thảo); hoặc người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất thương mại, dịch vụ; đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp thông qua hình thức Nhà nước cho thuê đất; thuê đất, thuê lại đất của tổ chức kinh tế, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài khác; thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài; Người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc các đối tượng có quyền sở hữu nhà ở thì được nhận thừa kế, được tặng cho quyền sử dụng đất để làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất phi nông nghiệp, thương mại, dịch vụ (khoản 3 Điều 197 Dự thảo). Các quy định trên đều không đề cập đến việc người Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Do đó, nhóm tác giả cho rằng, để đảm bảo tính đồng bộ, trong quy định về chế độ sử dụng từng loại đất, pháp luật cần quy định một cách minh thị quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài để đảm bảo quyền lợi của những chủ thể này.

Thứ hai, bổ sung thời hạn sử dụng đất ở ổn định, lâu dài đối với trường hợp người Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chỉ quy định "đất ở do cá nhân sử dụng" thuộc trường hợp sử dụng đất ổn định, lâu dài mà không đề cập đến đất ở do người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng¹. Quy định này được kế thừa từ Luật Đất đai năm 2013², tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 có quy định "Đối với dự án kinh doanh nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp với cho thuê hoặc để cho thuê mua thì thời hạn giao đất cho chủ đầu tư được xác định theo thời hạn của dự án; người mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất được sử dụng đất ổn định lâu dài". Mặt khác, theo quy định của Luật Nhà ở năm 2014 thì người Việt Nam định cư ở nước ngoài không bị giới hạn về thời hạn được sở hữu nhà ở tại Việt Nam, họ được sở hữu nhà ở ổn định, lâu dài, trừ trường hợp sở hữu nhà ở có thời hạn theo thỏa thuận hợp đồng mua bán nhà ở thương mại quy định tại Điều 123 Luật Nhà ở³. Vì vậy, cần thiết bổ sung thêm quy định về thời hạn sử dụng đất ở ổn định, lâu dài đối với trường hợp người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất ở vào Dự thảo.

Thứ ba, nghiên cứu sửa đổi quy định của Luật Nhà ở cho đồng bộ với Luật Đất đai.

¹ Khoản 1 Điều 165 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

² Khoản 1 Điều 125 Luật Đất đai năm 2013

³ Điều 10 Luật Nhà ở năm 2014

Hiện nay, Bộ Xây dựng đang dự thảo Luật Nhà ở (sửa đổi). Theo điểm b khoản 2 Điều 10 Dự thảo Luật Nhà ở (sửa đổi)¹, người Việt Nam định cư ở nước ngoài có nhà ở hợp pháp thông qua các hình thức như: (i) mua, thuê mua nhà ở thương mại của doanh nghiệp, hợp tác xã có chức năng kinh doanh bất động sản; (ii) mua, nhận tặng cho, nhận đổi, nhận thừa kế nhà ở của hộ gia đình, cá nhân; (iii) nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở trong dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại được phép bán nền để tự tổ chức xây dựng nhà ở theo quy định của pháp luật”. Việc Dự thảo Luật Nhà ở (sửa đổi) vẫn giới hạn quyền của người Việt Nam định cư ở nước ngoài chỉ được “nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở trong dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại được phép bán nền để tự tổ chức xây dựng nhà ở” là chưa thống nhất với quy định của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Do đó, nhóm tác giả kiến nghị sửa đổi nội dung này của Dự thảo Luật Nhà ở (sửa đổi) theo hướng cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài ở nước được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở để tự tổ chức xây dựng nhà ở mà không hạn chế khu vực, nhằm đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, tránh chông chéo giữa các luật.

2.2. Quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài

Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 chưa cho phép doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở Việt Nam. Do đó, việc Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cho phép “Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao”² là một quy định mang tính đột phá. Nhóm tác giả cho rằng Luật Đất đai cho phép tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại Việt Nam là phù hợp. Nhìn lại chính sách đất đai đối với người nước ngoài của các quốc gia trên thế giới có thể thấy đất đai đặt ra các vấn đề chính trị và luôn hết sức nhạy cảm. Theo một nghiên cứu của Tổ chức Nông Lương thế giới (FAO), việc hạn chế quyền sở hữu và sử dụng đất của người nước ngoài trên thế giới hiện nay nhằm đạt được nhiều mục tiêu khác nhau như: bảo vệ an ninh quốc gia, ngăn chặn sự thống trị kinh tế đối ngoại, ngăn chặn hoặc hạn chế đầu cơ nước ngoài dựa vào đất đai, bảo tồn các cấu trúc xã hội của quốc gia,...³. Ở Việt Nam, do đặc trưng của chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai, đối tượng chuyển nhượng chỉ là quyền sử dụng đất mà không phải là đất đai. Trên thực tế, pháp luật đã quy định khá nhiều khâu để kiểm soát hoạt động của nhà đầu tư nước ngoài. Vì vậy, việc pháp luật cho phép tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất sẽ giúp họ có thêm một kênh tiếp cận đất đai để chủ động lựa chọn quyền sử dụng đất phù hợp với mục đích xây dựng, thực hiện dự án của mình. Điều này sẽ giúp các nhà đầu tư nước ngoài có được tâm lý thoải mái, an tâm hơn khi quyết định đầu tư vào Việt Nam, góp phần tạo sức hút đầu tư lớn cho đất nước, tranh thủ được các nguồn lực quốc tế. Tuy nhiên, để quy định này được áp dụng trên thực tế, theo nhóm tác giả, cần nghiên cứu thêm các vấn đề sau:

¹ Cổng Thông tin điện tử Chính phủ, *Giới thiệu toàn văn dự thảo Luật Nhà ở (sửa đổi)*: <https://xaydungchinhphuc.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-nha-o-sua-doi-119220909105051353.htm>, truy cập ngày 24/02/2023

² Điểm c khoản 1 Điều 30 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

³ Stephen Hodgson, Cormac Cullinan, Karen Campbell (1999), *Land Ownership and Foreigners: A Comparative Analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO legal papers Online #6, < <http://www.fao.org/3/a-bb039e.pdf>>, truy cập ngày 23/11/2016

Thứ nhất, bổ sung quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài tại quy định về chế độ sử dụng Đất khu công nghiệp, khu chế xuất, cụm công nghiệp (Điều 194 Dự thảo), Đất sử dụng cho khu công nghệ cao (Điều 195 Dự thảo). Tương tự như trường hợp của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, mặc dù Dự thảo cho phép tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao nhưng trong quy định về chế độ sử dụng các loại đất này tại Điều 194, 195 thì Dự thảo lại “quên” quy định quyền nhận chuyển nhượng cho tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài¹.

Thứ hai, cần bổ sung quy định về điều kiện để tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Đối với việc sử dụng đất của các chủ thể nước ngoài, nhiều quốc gia trên thế giới có sự hạn chế nhất định về khu vực địa lý hoặc diện tích được nhận chuyển nhượng. Tham khảo Luật đất đai Nông thôn số 26737 năm 2011 ở Argentina có quy định hạn chế đối với chủ đất nông thôn nước ngoài như sau:

“Không được sở hữu hoặc sở hữu hơn 15% diện tích đất nông thôn ở Argentina;

Cùng một quốc tịch không được sở hữu hoặc sở hữu trên 30% của 15% đó;

Được sở hữu đến 1.000 ha ở “vùng trung tâm”, hoặc “diện tích tương đương” ở các vùng khác của cả nước (nghị định quy định rõ những vùng đất được coi là “trung tâm”);

Không được sở hữu hoặc sở hữu các vùng đất nông thôn có chứa hoặc giáp với các vùng nước lớn và lâu dài, trừ khi được ủy quyền cụ thể; Và

Không thể sở hữu hoặc sở hữu đất nông thôn nằm trong khu vực an ninh biên giới, trừ khi được ủy quyền cụ thể”².

Mặc dù vậy, bất động sản không nằm trong vùng đất nông thôn hoặc trong khu vực an

¹ Ví dụ, theo Điều 194, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất (kinh doanh bất động sản) chỉ được Nhà nước cho thuê đất. Còn trường hợp họ muốn đầu tư vào sản xuất, kinh doanh trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất thì chỉ được thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của các doanh nghiệp đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng, không có quy định được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với kết cấu hạ tầng.

² Xem Điều 9, Điều 10 Luật đất đai nông thôn số 26737. (2011). <https://mininterior.gov.ar/fronteras/pdf/ley-26737>, Truy cập ngày 23/2/2023

Nguyên gốc: “ARTICULO 9o — En ningún caso las personas físicas o jurídicas, de una misma nacionalidad extranjera, podrán superar el treinta por ciento (30%) del porcentual asignado en el artículo precedente a la titularidad o posesión extranjera sobre tierras rurales. ARTICULO 10. — Las tierras rurales de un mismo titular extranjero no podrán superar las mil hectáreas (1.000 ha) en la zona núcleo, o superficie equivalente, según la ubicación territorial.

Esa superficie equivalente será determinada por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales previsto en el artículo 16 de la presente ley, atendiendo a los siguientes parámetros:

a) La localización de las tierras rurales y su proporción respecto del municipio, departamento y provincia que integren;

b) La capacidad y calidad de las tierras rurales para su uso y explotación.

La autoridad de aplicación, a los efectos del otorgamiento del certificado de habilitación, deberá controlar la cantidad de tierras rurales que posea o sea titular la persona adquirente.

Asimismo, se prohíbe la titularidad o posesión de los siguientes inmuebles por parte de las personas extranjeras definidas en el artículo 3o de la presente ley:

1. Los que contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura y permanentes.

2. Los inmuebles ubicados en zonas de seguridad de frontera con las excepciones y procedimientos establecidos por el decreto ley 15.385/44 modificado por la Ley 23.554”.

ninh biên giới không có hạn chế đối với việc mua, cho thuê hoặc sở hữu của người nước ngoài¹.

Luật pháp Peru không hạn chế hoặc giới hạn chủ thể nước ngoài (dù là thể nhân hay pháp nhân) thực hiện bất kỳ hoạt động kinh doanh hoặc sở hữu tài sản nào ở Peru, ngoại trừ những hạn chế về quyền sở hữu của vùng đất nằm trong phạm vi 50km của khu vực biên giới². Vùng biên giới được định nghĩa là dải đất trong phạm vi 50 km tính từ biên giới quốc tế của đất nước với các nước láng giềng như Ecuador, Colombia, Brazil và Bolivia. Hạn chế này nhằm bảo vệ an ninh quốc gia và ngăn chặn việc mất đất cho các lợi ích nước ngoài.

Nhìn chung, nhằm mục tiêu cân bằng nhu cầu bảo vệ an ninh và chủ quyền quốc gia với lợi ích của các nhà đầu tư nước ngoài và sự phát triển các nguồn tài nguyên thiên nhiên của đất nước, luật pháp các nước thường giới hạn diện tích, khu vực mà chủ thể có yếu tố nước ngoài không được sở hữu, mua bán, sử dụng như: gần biên giới quốc gia, khu vực quân sự, an ninh, quốc phòng, đất ở nông thôn...

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) có ghi nhận *“Đối với khu vực hạn chế tiếp cận đất đai thì việc nhận quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này thực hiện theo quy định của Luật này và quy định của Chính phủ.”* (khoản 3 Điều 30). Theo đó, Chính phủ sẽ quy định tiêu chí và quyết định khoanh định khu vực hạn chế tiếp cận đất đai theo đối tượng sử dụng đất liên quan đến quốc phòng, an ninh. Đồng thời, theo điểm e khoản 2 Điều 65 Dự thảo thì nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp huyện phải *“Xác định ranh giới, vị trí, diện tích khu vực hạn chế sử dụng đất liên quan đến nhà đầu tư nước ngoài”*. Điều này có thể được hiểu là ngoài việc chỉ được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài có thể sẽ bị cấm nhận chuyển nhượng tại một số khu vực hạn chế. Tuy nhiên, các quy định trên còn khá chung chung và phụ thuộc vào sự hướng dẫn của Chính phủ. Nhóm tác giả cho rằng việc hạn chế quyền của một chủ thể, đặc biệt là các chủ thể có yếu tố nước ngoài là một vấn đề hết sức quan trọng, cần được quy định rõ ràng trong luật, đảm bảo tính minh bạch để giúp các nhà đầu tư nước ngoài nắm rõ được quyền của mình, hạn chế sự tùy tiện trong việc áp dụng pháp luật.

Thứ ba, cần bãi bỏ quy định “Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất theo quy định của Chính phủ”³. Bởi lẽ điều khoản này vừa không phù hợp với tên gọi Điều 30 của Dự thảo (“Nhận quyền sử dụng đất”), vừa không thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật đất đai. Theo Luật Đầu tư, *“Vốn đầu tư là tiền và tài sản khác theo quy định của pháp luật về dân sự và điều ước quốc tế mà nước*

¹ Pedro Nicholson và Maria Luz Hitters, Tạp chí Luật Bất động sản: Argentina, nguồn: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-real-estate-law-review/argentina>, truy cập ngày 01/02/2023

² Restrictions on foreign ownership of companies in 15+ jurisdictions, nguồn: <https://s3.amazonaws.com/documents.lexology.com/9a71e6fb-8dd0-4467-a3ff-db9368466f29.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAVYILUYJ754JTDY6T&Expires=1677317332&Signature=izfitl0VpWx1%2Fk%2FSsKTW%2BBfjKy4%3D>, truy cập ngày 30/01/2023

Nguyên gốc: “In general terms, Peruvian law does not restrict or limit foreigners (whether natural or legal persons) from undertaking any business activity or owning property in Peru, except for the limitations on shareholding ownership in certain regulated sectors (eg, aviation) and the ownership of lands located within 50 kilometres of the border zone”.

³ Điểm d khoản 1 Điều 30 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

*Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên để thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh*¹. Quyền sử dụng đất có thể được xem là “tài sản khác” và theo quy định của pháp luật đất đai, người sử dụng đất có quyền góp vốn quyền sử dụng đất trong một số trường hợp. Lúc này, quyền sử dụng đất sẽ được “vốn hóa” thành tài sản của doanh nghiệp. Xét cho cùng thì việc “nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất” là hoạt động chuyển nhượng vốn chứ không phải chuyển nhượng quyền sử dụng đất, và người nhận chuyển nhượng phần vốn này chỉ trở thành chủ sở hữu của doanh nghiệp có quyền sử dụng đất, chứ không phải được nhận chuyển quyền sử dụng đất. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định quyền nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất trong điều luật về nhận quyền sử dụng đất sẽ tạo nên sự không rõ ràng, gây khó khăn cho thực tiễn áp dụng. Bởi lẽ, khó có thể tách bạch phần vốn nào trong doanh nghiệp là “vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất”. Thiết nghĩ, các quy định liên quan đến hoạt động chuyển nhượng vốn trong doanh nghiệp nên để pháp luật doanh nghiệp, pháp luật đầu tư điều chỉnh, không nên quy định trong Luật Đất đai.

Kết luận

Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, tiếp cận đất đai thông qua các giao dịch quyền sử dụng đất, đặc biệt là nhận chuyển nhượng, là cách thức phổ biến và linh hoạt nhất đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Vấn đề cho phép các chủ thể có yếu tố nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất luôn hết sức nhạy cảm và cần phải có sự cân nhắc kỹ lưỡng. Mặc dù Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) có nhiều điểm mới về vấn đề này nhưng chưa được sự quan tâm bàn luận, góp ý để hoàn thiện. Thiết nghĩ, chúng ta cần quan tâm nhiều hơn về vấn đề này, cần tiếp hoàn thiện, làm rõ các quy định của Luật Đất đai để giải quyết bài toán giữa thu hút vốn đầu tư nước ngoài nhưng vẫn phải bảo đảm các vấn đề về an ninh, quốc phòng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi);

Dự thảo Luật Nhà ở (sửa đổi);

Luật Đất đai năm 2013;

Luật Đầu tư năm 2020;

Luật Nhà ở năm 2014;

Nghị định 43/2014/NĐ-CP hướng dẫn Luật Đất đai;

Lưu Quốc Thái (2015), “Quyền tiếp cận đất đai của nhà đầu tư qua giao dịch quyền sử dụng đất”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 01 (86), trang 30-36;

Luật đất đai Nông thôn số 26737 năm 2011 của Argentina;

Pedro Nicholson và Maria Luz Hitters, *Tạp chí Luật Bất động sản: Argentina*, nguồn: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-real-estate-law-review/argentina>, truy cập ngày 01/02/2023;

¹ Khoản 23 Điều 3 Luật Đầu tư 2020

Restrictions on foreign ownership of companies in 15+ jurisdictions, nguồn: <https://s3.amazonaws.com/documents.lexology.com/9a71e6fb-8dd0-4467-a3ff-db9368466f29.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAVYILUYJ754JTDY6T&Expires=1677317332&Signature=izfitl0VpWx1%2Fk%2FSsKTW%2BBfjKy4%3D>, truy cập ngày 30/01/2023;

Stephen Hodgson, Cormac Cullinan, Karen Campbell (1999), *Land Ownership and Foreigners: A Comparative Analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO legal papers Online #6, < <http://www.fao.org/3/a-bb039e.pdf>>, truy cập ngày 23/11/2016;

VCCI, “Giới thiệu chung về chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI”, <https://pcivietnam.vn/gioi-thieu.html>, truy cập ngày 23/02/2023.

QUYỀN TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI CỦA DOANH NGHIỆP, TỔ CHỨC KINH TẾ CÓ VỐN ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI THEO LUẬT ĐẤT ĐAI HIỆN HÀNH

ThS. Hoàng Thị Biên

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động Xã hội (Cơ sở II)

Email: bienht@ldxh.edu.vn

Tóm tắt: Đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá của quốc gia. Sử dụng đất đai có ý nghĩa quyết định tới sự thành bại về kinh tế, ổn định chính trị, phát triển xã hội của cả trước mắt và lâu dài. Trong quá trình hội nhập phát triển kinh tế, Việt Nam mở cửa thu hút nguồn vốn nước ngoài đầu tư vào Việt Nam. Hoạt động đầu tư nước ngoài đã và đang được quan tâm rất lớn, chính sách và khung khổ pháp lý đã tương đối hoàn thiện, đặc biệt là các quy định về khuyến khích đầu tư, sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ giữa các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài. Tuy vậy, quy định về quyền tiếp cận đất đai có liên quan đến doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài còn một số tồn tại, bất cập cần phải được giải quyết. Bài viết này đóng góp một số ý kiến gợi mở và nhận diện một vài điểm mới trong bản dự thảo Luật Đất đai sửa đổi.

Từ khóa: Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; Luật Đất đai hiện hành; Quyền tiếp cận đất đai.

1. Tổng quan về quyền tiếp cận đất đai của các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài

Hiện nay, hoạt động đầu tư nước ngoài đang diễn ra ở hầu hết các quốc gia trên thế giới và ngày càng có vai trò quan trọng trong thúc đẩy phát triển kinh tế toàn cầu. Tại Việt Nam, nhu cầu đầu tư của các tổ chức, cá nhân nước ngoài vào Việt Nam ngày càng tăng lên, việc thành lập doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (ĐTNN) ngày càng trở nên phổ biến. Trong bối cảnh hội nhập, Luật Đầu tư 2020 ra đời thay thế Luật Đầu tư 2014, Việt Nam khuyến khích hoạt động kinh doanh của các nhà đầu tư nước ngoài tại Việt Nam dưới nhiều hình thức khác nhau. Căn cứ theo khoản 22 Điều 3 Luật Đầu tư 2020 thì “Tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN là tổ chức kinh tế có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông”.

Bên cạnh thuật ngữ tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN được quy định tại Luật Đầu tư 2014, Luật Đầu tư 2020 thì chúng ta còn thấy có thuật ngữ doanh nghiệp có vốn ĐTNN. Khái niệm “Doanh nghiệp có vốn ĐTNN” được pháp luật nước ta ghi nhận lần đầu tiên tại Luật Đầu tư nước ngoài năm 1996 để sử dụng thay thế cho khái niệm “Xí nghiệp có vốn ĐTNN” được sử dụng trong các văn bản pháp luật về ĐTNN trước đó. Mặc dù vậy, trong lĩnh vực pháp luật đất đai, phải đến khi Luật Đất đai năm 2013 ra đời thì khái niệm “Doanh nghiệp có vốn ĐTNN” mới chính thức được quy định để thay cho thuật ngữ “tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư tại Việt Nam” được sử dụng trong các Luật Đất đai trước đây¹. Luật Đất đai 2013 quy định doanh nghiệp có vốn ĐTNN như sau: “Doanh nghiệp có vốn ĐTNN gồm doanh nghiệp 100% vốn ĐTNN, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà ĐTNN mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư”².

¹ Phạm Xuân Thắng (2020), Hoàn thiện các quy định của Luật Đất đai năm 2013 về doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, Nghiên cứu Lập pháp số 11 (411), tháng 6/2020.

² Khoản 7 Điều 5 Luật Đất đai 2013.

Trong quá trình đầu tư vào Việt Nam, bên cạnh thực hiện các chính sách, quy định của pháp luật nói chung và pháp luật về đầu tư nói riêng thì các tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN cần phải có cơ sở hạ tầng để có thể thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh, vì vậy quyền tiếp cận đất đai là một trong những vấn đề rất quan trọng đối với các doanh nghiệp. Trong lý thuyết kinh tế vi mô hiện đại, đất đai là một trong bốn yếu tố sản xuất cơ bản của doanh nghiệp. Tiếp cận đất đai dễ dàng là một trong những điều kiện tiên quyết để tạo thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh. Với một doanh nghiệp, tiếp cận đất đai ở đây được hiểu theo nghĩa rộng đó là quá trình mà doanh nghiệp 1) có được quyền sử dụng đất để xây dựng nhà máy, công trình; 2) có thể mua/ bán/ chuyển nhượng/ tặng cho quyền sử dụng đất, hoặc 3) có thể thuê quyền sử dụng đất¹.

Tiếp cận đất đai có thể hiểu là quyền mà pháp luật trao cho các chủ thể nhất định từ đó mà các chủ thể này có khả năng tiếp cận và khả năng hưởng lợi từ đất đai². Pháp luật về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN ở Việt Nam trong thời gian vừa qua dù không ngừng được đổi mới nhưng nội dung này vẫn tồn tại một số hạn chế, bất cập tạo ra những rào cản đối với quá trình phát triển kinh tế và hội nhập quốc tế của Việt Nam.

2. Quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài theo Luật Đất đai năm 2013

Theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành thì việc tiếp cận đất được thực hiện dưới hai hình thức đó là tiếp cận đất thông qua Nhà nước và tiếp cận trực tiếp từ người dân.

Trường hợp thứ nhất lựa chọn phương thức tiếp cận đất đai từ Nhà nước, Luật Đất đai 2013 quy định hai hình thức sử dụng đất: 1) Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư kinh doanh nhà ở nhằm mục đích để bán hoặc kết hợp bán và cho thuê theo Khoản 3 Điều 55 Luật Đất đai 2013. 2) Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hằng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần cho toàn bộ thời gian thuê, cụ thể: Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp; đất xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh, đất để thực hiện dự án đầu tư nhà ở để cho thuê theo quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 56 Luật Đất đai 2013; Nhà nước cho thuê đất để xây dựng công trình sự nghiệp theo quy định tại điểm e khoản 1 Điều 56 Luật Đất đai; Nhà nước giao đất để thực hiện dự án nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê theo quy định tại khoản 3 Điều 55 Luật Đất đai.

Trường hợp thứ hai doanh nghiệp có vốn ĐTNN lựa chọn phương thức tiếp cận đất đai từ thị trường thì có thể lựa chọn một trong các hình thức sau: nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất (QSDD); nhận góp vốn bằng QSDD; thuê đất, thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế³. Doanh

¹ Đậu Anh Tuấn (2022), *Quản trị đất đai cấp tỉnh tăng cường cải thiện tiếp cận đất đai cho doanh nghiệp*, <https://reatimes.vn/giai-phap-cai-thien-tiep-can-dat-dai-cho-doanh-nghiep-20201224000014708.html>, truy cập ngày 21/02/2023.

² Hồ Võ Thanh Vy, Phan Hữu Phước, Trần Thị Kiều Trân (2022), *Hoàn thiện pháp luật về quyền tiếp cận đất đai của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*, Kỷ yếu hội thảo Góp ý dự thảo Luật Đất đai sửa đổi Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, tr 297.

³ Phạm Xuân Thắng (2022), *Quyền tiếp cận đất đai của Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập Quốc tế*, Tạp chí Pháp lý điện tử. <https://phaply.net.vn/quyen-tiep-can-dat-dai-cua-doanh-nghiep-co-von-dau-tu-nuoc-ngoai-o-viet-nam-trong-boi-can-hoi-nhap-quoc-te-a252245.html>, truy cập

ngiệp có vốn ĐTNN được nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế trong nước để thành lập doanh nghiệp liên doanh theo quy định tại điểm e khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai; nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất để thực hiện dự án sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai.

Trường hợp, doanh nghiệp có vốn ĐTNN muốn nhận quyền sử dụng đất của một số hộ gia đình và cá nhân thì phải đề nghị với cơ quan có thẩm quyền, cũng như thỏa thuận với các hộ gia đình, cá nhân có đất để nhà nước tiến hành thu hồi đất, bồi thường, sau đó nhà nước cho thuê hoặc giao đất cho doanh nghiệp đó theo đúng quy định của pháp luật.

Mỗi cách tiếp cận đều có những ưu và nhược điểm khác nhau, tuy nhiên, trên thực tế mọi người thường tiếp cận đất thông qua Nhà nước vì sẽ tiết kiệm thời gian tìm kiếm đất và công tác giải phóng mặt bằng đặc biệt là đối với những nhà đầu tư vào Việt Nam đầu tư phát triển.

3. Một số điểm bất cập về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài theo pháp luật hiện hành

Thứ nhất, nội hàm thuật ngữ “doanh nghiệp có vốn ĐTNN” được sử dụng trong Luật Đất đai năm 2013 có sự khác biệt với Luật Đầu tư năm 2020.

Về khái niệm Doanh nghiệp có vốn ĐTNN trong Luật Đất đai năm 2013 mang tính chất liệt kê và xác định doanh nghiệp có vốn ĐTNN là chủ thể sử dụng đất gồm ba nhóm sau: Doanh nghiệp 100% vốn ĐTNN; Doanh nghiệp liên doanh; Doanh nghiệp Việt Nam mà nhà ĐTNN mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư. Nếu so với Luật Đầu tư năm 2020 thì nội hàm khái niệm này mang tính hẹp hơn, không mang tính khái quát hết tất cả các chủ thể có vốn đầu tư nước ngoài ở Việt Nam. Vì theo Luật Đầu tư 2020, ngoài chủ thể là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì còn có các tổ chức kinh tế khác có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông như hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và các tổ chức khác thực hiện đầu tư kinh doanh¹ và trong Luật Đầu tư năm 2020 không sử dụng thuật ngữ “Doanh nghiệp có vốn ĐTNN” mà sử dụng thuật ngữ “Tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN” là phù hợp với bối cảnh xã hội khi Nhà nước đang khuyến khích hoạt động kinh doanh của nhà ĐTNN dưới nhiều hình thức.

Về vấn đề này, chúng ta cần nhìn vào thực tiễn pháp luật, quy định “doanh nghiệp có vốn ĐTNN” trong Luật Đất đai 2013 dựa trên cơ sở kế thừa và tương đồng với quy định về doanh nghiệp có vốn ĐTNN tại Luật Đầu tư năm 2005², cho tới nay đã 18 năm, Luật Đầu tư đã 2 lần đổi mới cho phù hợp với quá trình hội nhập, còn Luật Đất đai mặc dù có những hướng dẫn, bổ sung nhất định nhưng về cơ bản tới nay khi dự thảo Luật Đất đai sửa đổi chưa được thông qua thì Luật Đất đai 2013 vẫn còn giá trị hiệu lực nên thuật ngữ doanh nghiệp có vốn ĐTNN vẫn còn sử dụng. Điều này không chỉ tạo ra sự thiếu thống nhất giữa pháp luật đất đai và pháp luật đầu tư mà còn gây ra khó khăn đối với quá trình thực hiện quyền và nghĩa vụ của các chủ thể sử dụng đất, tác động tiêu cực đến hiệu quả của công tác quản lý, sử dụng đất đai.

ngày 21/02/2023.

¹ Khoản 20,21,22 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2020

² Khoản 6 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2005.

Bên cạnh đó, trong các chủ thể có vốn đầu tư nước ngoài có quyền tiếp cận đất đai tại Luật Đất đai 2013 có đề cập đến Doanh nghiệp liên doanh nhưng trong Luật Đầu tư 2020 không điều chỉnh về doanh nghiệp liên doanh này¹. Theo Luật Đầu tư năm 2020, liên quan đến việc thành lập tổ chức kinh tế, có 02 hình thức liên quan là 1) đầu tư thành lập tổ chức kinh tế; 2) đầu tư góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp. Đối với trường hợp đầu tư góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp, nghĩa là đã có tổ chức kinh tế được thành lập, nhà đầu tư nước ngoài thực hiện đầu tư bằng cách: mua cổ phần phát hành lần đầu hoặc cổ phần phát hành thêm của công ty cổ phần, góp vốn vào công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh, góp vốn vào tổ chức kinh tế khác; mua cổ phần của công ty cổ phần từ công ty hoặc cổ đông, mua phần vốn góp của thành viên công ty trách nhiệm hữu hạn để trở thành thành viên của công ty trách nhiệm hữu hạn, mua phần vốn góp của thành viên góp vốn trong công ty hợp danh để trở thành thành viên góp vốn của công ty hợp danh, mua phần vốn góp của thành viên tổ chức kinh tế khác. Như vậy, với hình thức đầu tư góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp, kết quả không phải tạo thành một tổ chức kinh tế mới mà thay đổi thành viên của công ty đã hình thành trước đó.

Điều này dẫn đến những bất cập trong thực hiện quyền, nghĩa vụ cũng như những thủ tục pháp lý liên quan đến QSDĐ của loại hình chủ thể này trên thực tế khi phải xác định xem doanh nghiệp liên doanh là doanh nghiệp như thế nào.

Thứ hai, quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài còn hạn chế hơn so với tổ chức kinh tế trong nước.

Chính sách pháp luật đất đai liên quan đến việc sử dụng đất của các chủ thể nói chung qua các thời kỳ đều được ban hành khá đồng bộ và kịp thời với tiến trình phát triển kinh tế của đất nước, các quy định liên quan đến việc sử dụng đất của các tổ chức kinh tế cơ bản là phù hợp, bình đẳng đối với mọi đối tượng và được thực tiễn chấp nhận. Luật Đất đai 2013 đã thiết lập sự bình đẳng hơn trong việc tiếp cận đất đai giữa nhà đầu tư trong nước và nước ngoài; quy định cụ thể điều kiện được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư nhằm lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực thực hiện dự án. Những quy định này đã ghi nhận quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN tiệm cận với quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế trong nước, sự bất bình đẳng về quyền và nghĩa vụ giữa hai nhóm chủ thể này đã được thu hẹp. Tuy nhiên, đâu đó vẫn còn có những quy định chưa bảo đảm sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN với tổ chức kinh tế trong nước. Cụ thể:

Trường hợp như nhất về giao đất thực hiện dự án đầu tư. Tổ chức kinh tế trong nước và doanh nghiệp có vốn ĐTNN đều được nhà nước giao đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê². Tuy nhiên, tổ chức kinh tế trong nước được giao đất thực hiện dự án đầu tư hạ tầng nghĩa trang, nghĩa địa để chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với hạ tầng³ đối với đất được Nhà nước giao thì được chuyển nhượng quyền sử dụng đất dưới hình thức phân lô, bán nền theo quy định của pháp luật về đất đai⁴. So với tổ chức kinh tế trong nước, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài không được nhà nước giao đất

¹ Khoản 7 Điều 5 Luật Đất đai 2013

² Khoản 2,3 Điều 55 Luật Đất đai 2013.

³ Khoản 2,3 Điều 55 Luật Đất đai 2013.

⁴ Điểm c khoản 1 Điều 11 Luật Kinh doanh bất động sản 2014

có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư hạ tầng nghĩa trang, nghĩa địa để chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với hạ tầng.

Trường hợp thứ hai, theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 174 của Luật Đất đai 2013 thì trường hợp nhận QSDĐ thông qua việc được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc được Nhà nước cho thuê đất có thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì quyền của doanh nghiệp có vốn ĐTNN vẫn bị hạn chế hơn khi không được tặng cho QSDĐ giống như tổ chức kinh tế trong nước. Ngoài ra, phương thức xác lập QSDĐ của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN không đa dạng như tổ chức kinh tế trong nước khi tổ chức kinh tế trong nước có thể nhận QSDĐ thông qua các hình thức như nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế QSDĐ¹ còn doanh nghiệp, tổ chức có vốn ĐTNN chỉ có thể nhận quyền sử dụng đất từ thị trường thông qua ba hình thức, đó là: nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất; nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất; thuê đất, thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế.

Căn cứ điểm b khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai 2013, doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN không được nhận chuyển nhượng QSDĐ mà chỉ được nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất trong khi đó các tổ chức kinh tế trong nước được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo điểm a, b khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai 2013, ngoài ra, tổ chức kinh tế trong nước được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân để đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật để chuyển nhượng, cho thuê đất đã có hạ tầng kỹ thuật đó² còn với tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN thì không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trực tiếp từ các hộ gia đình, cá nhân hoặc tổ chức kinh tế khác mà chỉ có thể nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất mà đất có nguồn gốc được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê mà giá trị quyền sử dụng đất đã được vốn hóa vào vốn của doanh nghiệp, trừ trường hợp chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất sản xuất nông nghiệp, đất lâm nghiệp.

Dựa trên một số phân tích như trên, việc tiếp cận đất đai của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài vẫn còn những điểm hạn chế hơn so với tổ chức kinh tế trong nước. Điều này có thể được lý giải bởi lẽ đất đai là một lĩnh vực khá nhạy cảm và có thể ảnh hưởng đến thể chế chính trị và kinh tế quốc gia, đặc biệt là tại các khu vực nhạy cảm về quốc phòng, an ninh vì vậy không chỉ ở Việt Nam mà ở các nước trên thế giới nói chung khi xây dựng các quy định có liên quan đến việc tiếp cận đất đai của các tổ chức kinh tế có yếu tố nước ngoài thì các nhà làm luật đều cần cân nhắc kỹ lưỡng.

4. Khuyến nghị và nhận diện một số điểm mới về quyền tiếp cận đất đai của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài tại Dự thảo Luật đất đai sửa đổi

Trên cơ sở phân tích một số điểm bất cập của Luật Đất đai 2013 về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN như trên, chúng tôi nhận thấy việc sửa đổi một số điểm trong Luật Đất đai 2013 là thực sự cần thiết để đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập kinh tế và thu hút đầu tư ở Việt Nam.

Thứ nhất, để đảm bảo sự thống nhất của hệ thống pháp luật có liên quan về Luật Đất đai, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Đầu tư... cần sử dụng thống nhất thuật ngữ “Tổ chức

¹ Điều 73 Luật Đất đai năm 2013 và điểm a, điểm c và điểm d khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai năm 2013.

² Điểm i Khoản 1 Điều 11 Luật Kinh doanh bất động sản 2014

kinh tế có vốn ĐTNN” theo quy định của Luật Đầu tư 2020. Điều này giúp cho việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ thể này được thuận tiện và hiệu quả hơn trong thực tế. Qua bản dự thảo Luật Đất đai sửa đổi lấy ý kiến lần 2 để nhân dân góp ý từ ngày 03/01/2023 đến 15/3/2023¹, chúng tôi nhận thấy thuật ngữ “Tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN” đã được sử dụng thống nhất và được đưa vào khoản 7 Điều 5 quy định về người sử dụng đất của dự thảo, đây là điểm mới, phù hợp với thực tiễn xây dựng pháp luật nói chung và Luật Đất đai nói riêng.

Thứ hai, mở rộng hơn quyền tiếp cận đất đai của các tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN liên quan đến giao đất, nhận QSDĐ để đảm bảo sự bình đẳng giữa Tổ chức kinh tế trong nước với các tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN.

Trong bản dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), chúng tôi nhận thấy mặc dù đã mở rộng hơn quyền tiếp cận đất đai của tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN khi bổ sung quy định tổ chức kinh tế của vốn ĐTNN được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm. Tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN được Nhà nước Việt Nam giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án có các quyền chuyển nhượng; cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất trong thời hạn sử dụng đất². Tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN được giao đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc bán kết hợp cho thuê như pháp luật hiện hành, có quyền và nghĩa vụ như các tổ chức kinh tế trong nước quy định tại Điều 44, Điều 45 của dự thảo. Tuy nhiên, trong trường hợp tiếp cận đất đai từ thị trường tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN tiếp tục không được tiếp cận đất đai thông qua việc nhận quyền sử dụng đất một cách độc lập, không được nhận chuyển nhượng bằng hình thức tặng cho, không được nhận thừa kế quyền sử dụng đất³. Vì vậy, quyền tiếp cận vẫn còn bị hạn chế so với các tổ chức kinh tế trong nước. Về vấn đề này, chúng tôi nhận thấy nên chăng cơ quan quản lý đất đai và các nhà làm luật có thể xem xét mở rộng hơn quyền chuyển nhượng đất đai của tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN thông qua cơ chế có đi có lại hoặc đưa ra hạn mức nhất định mà tổ chức này có thể thực hiện.

Kết luận

Luật Đất đai 2013 sau một thời gian dài đưa vào thực tiễn đã bộc lộ một số hạn chế cần được sửa đổi bổ sung cho phù hợp với bối cảnh hiện tại. Đối với tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN, khi đầu tư vào Việt Nam không chỉ thể hiện sự tin tưởng sự với nền kinh tế Việt Nam mà còn tin tưởng vào những chính sách pháp luật của Nhà nước trong việc thu hút đầu tư, tạo điều kiện ổn định trong việc sản xuất kinh doanh ở Việt Nam vì vậy quyền được tiếp cận đất đai một cách công bằng với các tổ chức kinh tế trong nước là điều hết sức cần thiết. Mặc dù bản dự thảo Luật Đất đai sửa đổi đã khắc phục nhiều điểm bất cập của Luật Đất đai 2013 tuy nhiên vẫn còn một số điểm tồn tại cần tiếp tục phải nghiên cứu bổ sung để phù hợp hơn nữa với thực tiễn./.

¹ <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>

² Khoản 3 Điều 44 Luật Đất đai sửa đổi (Dự thảo)

³ Điều 30 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi

<https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật Đất đai 2013.

Luật Đầu tư năm 2020.

Luật Kinh doanh bất động sản 2014

Dự thảo Luật Đất đai (Lấy ý kiến lần 2 từ 03/01/2023- 15/3/2023).

<https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>

Phạm Xuân Thắng (2020), *Hoàn thiện các quy định của Luật Đất đai năm 2013 về doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài*, Nghiên cứu Lập pháp số 11 (411), tháng 6/2020.

Phạm Xuân Thắng (2022), Quyền tiếp cận đất đai của Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập Quốc tế, Tạp chí Pháp lý điện tử. <https://phaply.net.vn/quyen-tiep-can-dat-dai-cua-doanh-nghiep-co-von-dau-tu-nuoc-ngoai-o-viet-nam-trong-boi-can-hoi-nhap-quoc-te-a252245.html>.

Đậu Anh Tuấn (2022), Quản trị đất đai cấp tỉnh tăng cường cải thiện tiếp cận đất đai cho doanh nghiệp, <https://reatimes.vn/giai-phap-cai-thien-tiep-can-dat-dai-cho-doanh-nghiep-20201224000014708.html>, truy cập ngày 21/02/2023.

Hồ Võ Thanh Vy, Phan Hữu Phước, Trần Thị Kiều Trân (2022), *Hoàn thiện pháp luật về quyền tiếp cận đất đai của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*, Kỷ yếu hội thảo Góp ý dự thảo Luật Đất đai sửa đổi Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh

MỘT SỐ Ý KIẾN GÓP Ý VỀ CÁC QUYỀN CƠ BẢN CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

ThS. Nguyễn Thị Thu Hà

Khoa Ngoại ngữ, Trường Đại học Lao động Xã hội (Cơ sở II)

Tóm tắt: Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Nhà nước thực hiện phương thức chuyển giao đất trên phạm vi cả nước và ở từng địa phương cho người sử dụng đất và trao cho người sử dụng đất được hưởng các quyền cụ thể trong quá trình sử dụng đất. Tuy nhiên, trên thực tế, các quyền của người sử dụng đất quy định còn nhiều bất cập, khiếm cường, gò bó, là rào cản cho quá trình thực thi trên thực tế. Cơ chế bảo đảm quyền cho người sử dụng đất từ phía Nhà nước chưa thực sự có hiệu quả; do đó quyền của người sử dụng đất chưa được bảo vệ tối ưu. Bài viết xin tập trung bàn về một số quyền cơ bản, quan trọng của người sử dụng đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) gồm: quyền được xác lập quyền sử dụng đất và quyền được thực hiện giao dịch về quyền sử dụng đất.

Từ khoá: quyền sử dụng đất, quyền xác lập quyền sử dụng đất; quyền được thực hiện giao dịch quyền sử dụng đất; góp ý Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

1. Đặt vấn đề

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) sau nhiều lần được tổ chức lấy ý kiến, tiếp thu, sửa đổi và gần đây nhất là Dự thảo ngày 5/1/2023 (tiếp thu sau Kỳ họp thứ tư Quốc Hội khóa XV tháng 11/2022). Cho đến thời điểm hiện nay, đây được coi là bản Dự thảo tiếp thu một cách đầy đủ, toàn diện nhất các ý kiến góp ý từ các cấp, các ngành, các tổ chức chính trị, xã hội và giới nghiên cứu. Theo đó, có khá nhiều ý kiến đã được tiếp thu và chỉnh sửa thể hiện những quan điểm mới, những sửa đổi bám sát với yêu cầu của thực tiễn hơn, giải quyết được nhiều vấn đề tồn đọng trên thực tế.

Ngày 23 tháng 12 năm 2022 Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 671/NQ-UBTVQH15 về việc tiếp tục tổ chức lấy ý kiến nhân dân đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (sau đây gọi là Nghị quyết số 671/NQ-UBTVQH15), với mong muốn có được bản Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) trình Quốc hội trong kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XV tới một cách toàn diện, sâu rộng nhất, phù hợp nhất, tôi xin có một số ý kiến góp ý nội dung về các quyền của người sử dụng đất, trong đó tập trung ở ba nhóm quyền cơ bản, quan trọng bậc nhất đối với người sử dụng đất, đó là vấn đề: xác lập quyền sử dụng đất và quyền được thực hiện giao dịch quyền sử dụng đất. Các quyền này trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn còn nhiều quy định thiếu chặt chẽ, thiếu cơ sở để đảm bảo tính khả thi để bảo vệ quyền cho người sử dụng đất. Bài viết đi sâu vào việc tiếp tục chỉnh sửa, bổ sung trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

2. Quyền được xác lập quyền sử dụng đất

Với vai trò chủ sở hữu đại diện toàn bộ đất đai trên phạm vi cả nước và từng địa phương, Nhà nước thực hiện việc phân bổ, điều chỉnh đất đai thông qua các phương thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất nhằm xác lập quyền sử dụng đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước; cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo sử dụng đất; các tổ chức nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam. Trên cơ sở quyền sử dụng đất được Nhà nước, thông qua cơ

quan nhà nước có thẩm quyền theo Luật định thì người sử dụng đất mới tiến hành đầu tư, khai thác quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, việc xác lập các quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành và ngay cả trong Dự thảo Luật Đất đai 2013 chưa được cụ thể, rõ ràng, chưa có cơ chế bảo đảm quyền của người sử dụng đất được bảo vệ và thực thi có hiệu quả trên thực tế. Cụ thể được biểu hiện ở một số vấn đề sau:

Thứ nhất, về vấn đề công nhận quyền sử dụng đất

Theo quy định tại khoản 37 Điều 3 Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi): “*Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất lần đầu cho người đang sử dụng đất ổn định đối với thửa đất xác định theo quy định của Luật này*”. Như vậy, với cách giải thích như trên chúng ta có thể hiểu bản chất của công nhận quyền sử dụng đất là hoạt động cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất cho người đang sử dụng đất ổn định đối với thửa đất xác định theo quy định của Luật này. Tuy nhiên, theo quan điểm của tác giả, nếu giải thích như trên là chưa đảm bảo tính thống nhất giữa các quy định trong Luật đất đai bởi tại Điều 5 Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) ghi nhận: công nhận quyền sử dụng đất là một trong những phương thức Nhà nước cho phép người sử dụng đất được tiếp cận đất đai, cụ thể: “*Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất; thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao theo quy định của Luật này*”; trong khi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chỉ là giấy tờ để xác nhận quyền sử dụng đất hợp pháp trên cơ sở quyền sử dụng đất đã được Nhà nước cho phép sử dụng, tiếp cận đất hợp pháp. Với cách thức quy định như trên, vô hình chung cho thấy hoạt động công nhận quyền sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là hai hoạt động độc lập, chứ không phải là một; hoạt động công nhận quyền sử dụng đất là một trong những hoạt động tiếp cận đất đai từ Nhà nước bên cạnh giao đất, cho thuê đất và đó là căn cứ để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Do đó, Dự thảo Luật đất đai 2013 sửa đổi cần làm rõ bản chất cụ thể giữa hoạt động cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và hoạt động công nhận quyền sử dụng đất để đảm bảo thống nhất trong quá trình áp dụng pháp luật.

Thứ hai, nội dung quy định về công nhận quyền sử dụng đất

Hiện nay, trong Dự thảo Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) từ Điều 135 đến Điều 138 quy định cụ thể về các trường hợp công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có giấy tờ hoặc không có giấy tờ; tổ chức, tổ chức tôn giáo đang sử dụng đất trên cơ sở kế thừa các trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và thẩm quyền công nhận quyền sử dụng đất được quy định từ Điều 100 đến điều 102 Luật đất đai 2013. Tuy nhiên, cũng cần xem xét một số nội dung sau:

(i) Tại khoản 1 Điều 135 Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) chỉ đặt ra điều kiện sử dụng ổn định và nếu xảy ra tranh chấp thì trường hợp này sẽ được công nhận quyền sử dụng đất và được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Theo tác giả, điều này không hợp lý bởi: tại thời điểm công nhận nếu có tranh chấp thì chưa đủ căn cứ để xác định thửa đất đó có được sử dụng ổn định của một chủ thể với một mục đích không? Chưa xác định được bên nào sẽ có quyền sử dụng đất khi có tồn tại tranh chấp để đòi đất. Do đó, đề nghị bổ sung “*đất không có tranh chấp*” vào điều kiện được công nhận quyền sử dụng đất tại khoản 1 Điều 135 Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi).

(ii) Về thẩm quyền công nhận quyền sử dụng đất được quy định tại Điều 140 Dự thảo luật đất đai (sửa đổi). Theo quy định tại Điều 140 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), thẩm quyền công nhận quyền sử dụng đất được phân cấp cho UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện và đây cũng chính là cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bởi tại khoản 37 Điều 3 Dự thảo Luật đất đai 2013 sửa đổi quy định: “*Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.*”. Tuy nhiên, tại khoản 7 Điều 143 Dự thảo lại quy định cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là cơ quan đăng ký đất đai. Tác giả cho rằng, đây là điểm chưa thống nhất, đồng bộ liên quan đến hoạt động cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn tồn tại trong Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi). Để khắc phục hạn chế trên, theo tác giả cần tách bạch rõ ràng hoạt động công nhận quyền sử dụng đất và hoạt động cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc nếu thống nhất thì cũng cần chỉnh sửa các quy định tại Điều 5, Điều 143 Dự thảo Luật Đất đai về công nhận quyền sử dụng đất và thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Thứ ba, về nguyên tắc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Trong thời gian qua trên thực tế, việc cấp Giấy chứng nhận chỉ có tên người chồng với đối tượng là hộ gia đình và đối tượng là vợ và chồng có chung quyền sử dụng đất vẫn còn nhiều (khoảng 12 triệu Giấy chứng nhận đổi)¹. Nguyên nhân là do nguồn lực của Nhà nước để triển khai thủ tục cấp đổi còn hạn chế, người dân chưa nắm rõ các quy định của pháp luật để yêu cầu cấp đổi... và từ chính quy định “*...việc cấp đổi Giấy chứng nhận đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng thì được cấp đổi sang Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu có yêu cầu*” của Luật Đất đai 2013 tại khoản 4 Điều 98. Điều này vô hình chung đã làm mất đi ý nghĩa của quy định Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất **phải** ghi tên của họ, tên vợ và họ, tên chồng.

Tuy nhiên, tại Khoản 4 Điều 143 Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) vẫn tiếp tục kế thừa hoàn toàn các quy định tại Điều 98 Luật đất đai 2013 về nguyên tắc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi quyền sử dụng đất là tài sản chung của vợ chồng, cụ thể: “*4. Trường hợp quyền sử dụng đất hoặc quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là tài sản chung của vợ và chồng thì phải ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng vào Giấy chứng nhận, trừ trường hợp vợ và chồng có thỏa thuận ghi tên một người.*”

Trường hợp quyền sử dụng đất hoặc quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là tài sản chung của vợ và chồng mà Giấy chứng nhận đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng thì được cấp đổi sang Giấy chứng nhận để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu có yêu cầu”.

Với quan điểm nêu trên theo quan điểm của tác giả, việc đề xuất cấp đổi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong trường hợp này là bắt buộc chưa thực sự phù hợp. Điều này xuất phát từ các lý do sau:

(i) Việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không bắt buộc đối với người sử dụng đất giống như hoạt động đăng ký đất đai mà được thực hiện theo nhu cầu của họ. Đối với

¹ Báo cáo số 51/BC-BTNMT ngày 20/5/2020 nghiên cứu, đánh giá thực trạng việc cấp Giấy chứng nhận mang tên cả vợ và chồng nhằm bảo đảm quyền bình đẳng của phụ nữ

trường hợp người sử dụng đất không có nhu cầu cấp Giấy chứng nhận thì chỉ cần thực hiện việc đăng ký đất đai bắt buộc theo quy định.

(ii) Giấy chứng nhận là một trong các điều kiện để đảm bảo việc thực hiện quyền của người sử dụng đất (như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất). Việc lựa chọn cấp giấy để thực hiện các quyền là do người sử dụng đất lựa chọn. Do đó, đối với trường hợp quyền sử dụng đất hoặc quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là tài sản chung của vợ và chồng mà Giấy chứng nhận đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng, dự thảo Luật cũng đã có quy định về việc được cấp đổi Giấy chứng nhận để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu có yêu cầu là phù hợp với triết lý của hoạt động đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Còn khi tranh chấp đất đai phát sinh, việc xác định quyền sử dụng đất là tài sản chung hay riêng phụ thuộc nhiều vào tài liệu chứng minh nguồn gốc, thời điểm hình thành của thửa đất đó mà không chỉ dựa vào Giấy chứng nhận.

Bên cạnh đó, có thể bổ sung từ hoạt động đăng ký đất đai là bắt buộc, cụ thể: *Trường hợp quyền sử dụng đất hoặc quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là tài sản chung của vợ và chồng mà Giấy chứng nhận đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng thì thực hiện đăng ký, cập nhật thông tin về thửa đất trong hồ sơ địa chính và được cấp đổi sang Giấy chứng nhận để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu có yêu cầu.*

3. Quyền được thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất

Nghiên cứu các quyền của người sử dụng đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chúng tôi nhận thấy, xu hướng chủ đạo của Ban soạn thảo là dành sự quan tâm đặc biệt trong việc xây dựng các quyền đối với người sử dụng đất. Ngay từ phương diện hình thức, cấu trúc và trật tự về quyền của người sử dụng đất đã được cơ cấu chuyển vị trí từ chương XI trong Luật Đất đai 2013 lên chương III trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

Xét ở khía cạnh nội dung, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) trên cơ sở tiếp tục kế thừa các quyền của người sử dụng đất được quy định trong Luật Đất đai 2013 thì có khá nhiều các quyền mới được quy định theo hướng mở rộng tối đa các quyền sử dụng đất. Một trong các quyền lần đầu tiên được quy định mà từ các Luật Đất đai 1987, 1993, 2003 và 2013 chưa hề quy định, đó là: ***được quyền bán, cho thuê, thế chấp quyền thuê trong hợp đồng thuê đất.*** Chúng tôi đi sâu bàn luận về quyền này.

Dự thảo Luật Đất đai 2013 sửa đổi quy định:

- Tổ chức trong nước được quyền bán, cho thuê, thế chấp ***quyền thuê trong hợp đồng thuê đất*** (điểm b, c khoản 1 Điều 36);

- Hộ gia đình, cá nhân được quyền bán, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, thừa kế ***quyền thuê trong hợp đồng thuê đất*** (điểm b, c, d, đ khoản 3 Điều 40);

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được quyền thế chấp, bán ***quyền thuê trong hợp đồng thuê đất*** (điểm b, c khoản 2 Điều 44).

Như vậy, người sử dụng đất được thực hiện quyền đối với ***“quyền thuê trong hợp đồng thuê đất”*** chứ không phải là quyền sử dụng đất được Nhà nước cho thuê đất trả tiền hàng năm. Về bản chất, ***“quyền thuê trong hợp đồng thuê đất”*** là quyền của người sử dụng đất (tổ

chức, cá nhân, hộ gia đình, ...) được quyền khai thác, sử dụng “*quyền thuê trong hợp đồng thuê đất*” để đáp ứng nhu cầu của mình; do đó, “*quyền thuê trong hợp đồng thuê đất*” cũng được xác định là tài sản – quyền tài sản và người có quyền tài sản đó sẽ được hưởng giá trị, lợi ích thông qua việc thực hiện các giao dịch dân sự. Do đó, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cho phép thực hiện quyền bán, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, thừa kế “*quyền thuê trong hợp đồng thuê đất*” và bên nhận “*quyền thuê trong hợp đồng thuê đất*” được tiếp tục sử dụng đất đã được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê hàng năm. Đây là một trong những điểm mới nổi bật trong Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) nhằm phát triển thị trường quyền sử dụng đất, tăng thu ngân sách nhà nước, thúc đẩy các nhà đầu tư lựa chọn hình thức trả tiền thuê đất hàng năm phù hợp với quan điểm của Nghị quyết số 18-NQ/TW mà không phá vỡ một trong những nguyên tắc chi phối đến việc xác lập các quyền cho người sử dụng phụ thuộc vào nghĩa vụ tài chính mà họ thực hiện.

Theo cách thức xác lập này, người đi thuê đất, thuê QSDĐ từ phía Nhà nước hay từ phía người sử dụng đất đều được thực hiện các giao dịch về quyền thuê trong hợp đồng thuê đất như: bán, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, để thừa kế tùy theo từng chủ thể như đã đề cập ở trên. Tuy nhiên, khi nghiên cứu các quy định nêu trên, chúng tôi nhận thấy, có một số vấn đề cần phải làm sáng tỏ sau đây:

Thứ nhất, việc bán, cho thuê, thế chấp quyền thuê trong hợp đồng thuê đất có phải là điều kiện luôn song hành cùng nhau hay có thể tách rời nhau khi thực hiện giao dịch. Việc làm rõ vấn đề này có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định thời điểm được quyền thực hiện giao dịch của các chủ thể sử dụng đất. Theo đó, nếu việc bán, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp tài sản và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất luôn là điều kiện song hành cùng nhau thì thời điểm thực hiện giao dịch là thời điểm sau khi chủ thể thuê đất trả tiền hàng năm (đã trả tiền thuê) phải sử dụng tiền vốn và công sức đầu tư để có tài sản trên đất theo mục đích và công năng đã được xác định ban đầu khi thuê đất thì sau đó mới được thực hiện giao dịch này. Trong trường hợp này, giá trị của quyền thuê trong hợp đồng thuê chỉ là yếu tố phụ và luôn được xác định gắn liền và phụ thuộc vào giá trị của tài sản đã đầu tư trên đất thuê khi thực hiện giao dịch. Và điều quan trọng là thời điểm thực hiện giao dịch là sau khi đã đầu tư tài sản trên đất thuê. Với hướng này thì Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) xây dựng không có gì khác nhiều so với các quy định của Luật Đất đai 2013, có chăng là khác về giá trị của giao dịch bao gồm: tài sản đã đầu tư trên đất, tiền thuê đất hàng năm mà chủ thể đã trả và kèm theo các quyền được khai thác trên đất thuê – nghĩa là chúng chỉ khác nhau về định giá khi thực hiện giao dịch, mà không khác nhau về thời điểm thực hiện giao dịch.

Nếu theo phương diện thứ hai: việc thực hiện các giao dịch về tài sản trên đất thuê trả tiền hàng năm và giao dịch về quyền thuê trong hợp đồng thuê đất là các loại hình giao dịch biệt lập, có thể tách rời, có thể song hành cùng nhau tùy thuộc vào thời điểm thực hiện giao dịch có tài sản hay không có tài sản trên đất thuê. Và trong trường hợp này, quyền được mở rộng tối đa, người thuê đất trả tiền hàng năm có thể được quyền thực hiện ngay giao dịch về bán, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, thừa kế quyền thuê trong hợp đồng thuê đất ngay từ thời điểm quan hệ thuê đất được xác lập mà không cần phải đầu tư có tài sản trên đất mới được thực hiện giao dịch. Cùng với đó, giá trị của giao dịch là tiền thuê trả hàng năm của chủ thể đi thuê và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất được định giá (không có giá của tài sản).

Với hai cách thức này, quyền của người sử dụng đất hoàn toàn khác nhau. Vì vậy, chúng tôi thiết nghĩ, điều luật trên cần phải thể hiện rõ hơn về phạm vi và điều kiện thực hiện giao dịch đối với đất thuê trả tiền hàng năm.

Thứ hai, như đã phân tích ở trên “quyền thuê” trong hợp đồng thuê đất là đối tượng trong các giao dịch cho thuê, chuyển nhượng, thế chấp nghĩa là: quyền thuê trở thành đối tượng hàng hoá trong giao dịch chứ không phải là QSDĐ đất thuê trả tiền hàng năm. Và như vậy thì đối với quyền thuê trong hợp đồng thuê QSDĐ giữa các hộ gia đình, cá nhân với nhau cũng có đầy đủ quyền này. Tuy nhiên, QSDĐ đất thuê phát sinh từ Nhà nước với QSDĐ đất thuê phát sinh giữa các chủ thể sử dụng đất với nhau là hai quan hệ hoàn toàn khác. Vì thế, pháp luật cần có những quy định cụ thể về căn cứ, về điều kiện nhằm phân định hai chủ thể có quyền thuê đất này trong việc thực hiện các giao dịch về quyền thuê trong hợp đồng thuê khi thực hiện các giao dịch về thế chấp, chuyển nhượng, cho thuê lại.

Thứ ba, với xu hướng mở rộng các quyền dân sự, thương mại về quyền sử dụng đất cho các chủ thể sử dụng đất, đặc biệt là trong hoạt động kinh doanh thì chúng tôi nhận thấy, Dự thảo Luật Đất đai 2013 sửa đổi cần có sự sửa đổi nhằm hướng tới sự bình đẳng giữa chủ thể sử dụng đất thuê trả tiền hàng năm trong nước với chủ thể có yếu tố nước ngoài. Cụ thể, khi xem xét tổng thể quyền của tổ chức trong nước, cá nhân, hộ gia đình, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm còn tồn tại tình trạng bất bình đẳng giữa các chủ thể: Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài **không được quyền bán “quyền thuê trong hợp đồng thuê đất”** giống như tổ chức trong nước mặc dù cả hai chủ thể đều được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm. Điều này làm mất đi tính hấp dẫn về môi trường đầu tư, tạo nên sự bất bình đẳng không đáng có và hạn chế quyền lưu thông QSDĐ trên thị trường.

Thứ tư, Dự thảo Luật Đất đai 2013 chưa làm rõ sự khác nhau giữa quyền cho thuê, cho thuê lại “**quyền thuê trong hợp đồng thuê đất**”; điều này dẫn đến các cách hiểu khác nhau, trong đó: (i) cho thuê, cho thuê lại giống nhau về mặt bản chất khi bên thuê, thuê lại quyền được quyền thực hiện “**quyền thuê trong hợp đồng thuê đất**” trong thời hạn theo thoả thuận; quyền thuê lại được xác lập với bên thuê “**quyền thuê trong hợp đồng thuê đất**” chứ không trực tiếp với chủ thể có quyền thuê – người thuê đất hàng năm của Nhà nước; (ii) Việc cho thuê, cho thuê lại “**quyền thuê trong hợp đồng thuê đất**” phải phụ thuộc vào nguồn gốc của quyền sử dụng đất được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm. Đặc biệt, cũng chính từ sự chưa rõ ràng như vậy dẫn đến tình trạng bất bình đẳng giữa các chủ thể khi thực hiện quyền cho thuê, cho thuê lại. Hộ gia đình, cá nhân **được quyền** cho thuê lại “**quyền thuê trong hợp đồng thuê đất**” bên cạnh quyền cho thuê; còn tổ chức trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài **không được quyền cho thuê lại “quyền thuê trong hợp đồng thuê đất trả tiền hàng năm”**. Điều này cũng cần được làm rõ để đảm bảo sự thống nhất trong quá trình áp dụng; nếu hiểu theo cách (i) thì cần bổ sung quyền cho thuê lại “**quyền thuê trong hợp đồng thuê đất**” cho tổ chức trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm; còn nếu hiểu theo cách (ii) thì cần bỏ quyền cho thuê lại “**quyền thuê trong hợp đồng thuê đất**” của hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trả tiền hàng năm.

Thứ năm, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng cần quy định chặt chẽ các điều kiện để tránh trường hợp nhà đầu tư chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính đất đai với nhà nước mà lợi dụng chính sách này để thế chấp, chuyển nhượng dự án thu lời bất chính. Theo đó, cần quy định cụ thể căn cứ, điều kiện đối với từng chủ thể, đối với từng mục đích sử dụng đất khi thuê. Việc quy định cụ thể là cần thiết cũng nhằm hạn chế, ngăn ngừa tình trạng thuê đất, bao chiếm đất với phạm vi lớn thông qua việc lập dự án đầu tư, thuê đất trả tiền hàng năm rồi găm đất chờ cơ hội bán, chuyển nhượng, thế chấp để vay tiền nhưng không sử dụng vào mục đích đầu tư mà với mục đích đầu tư.

Thứ sáu, đối với quyền bán, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp quyền thuê trong hợp đồng thuê đất: Đối với người nhận quyền thuê sẽ tiếp tục sử dụng đất; tuy nhiên nếu cho thuê hay cho thuê lại thì bên cho thuê, cho thuê lại vẫn là NSDD còn đối với giao dịch bán hay xử lý quyền thuê trong giao dịch thế chấp thì bên mua, bên nhận quyền thuê sẽ là người chỉ được quyền tiếp tục sử dụng đất hay sẽ được chuyển giao quyền sử dụng đất đó luôn.

Kết luận

Nhà nước với vai trò chủ sở hữu đại diện toàn bộ đất đai song Nhà nước không trực tiếp khai thác các giá trị và công năng trên từng thửa đất mà điều đó do các chủ thể được Nhà nước trao quyền quyền sử dụng đất trực tiếp thực hiện. Theo đó, muốn trên mỗi diện tích đất mà Nhà nước trao cho từng chủ thể sử dụng đất được khai thác hết công năng, có hiệu quả để phục vụ cho sự phát triển kinh tế, xã hội thì việc xác lập các quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất phải phù hợp, chủ động và linh hoạt. Đồng thời phải thiết lập cơ chế bảo đảm thực thi có hiệu quả trên thực tế. Để bảo đảm điều này thì Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) phải cần được tiếp tục nghiên cứu thấu đáo, thận trọng để sửa đổi, bổ sung về vấn đề này được toàn diện, đồng bộ và phù hợp hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật đất đai năm 2013

Dự thảo Luật đất đai 2013 sửa đổi (Dự thảo công bố ngày 5/1/2023)

Nghị quyết 18-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương ban hành về "*Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao*"

Phan Thị Hồng (2022), Đăng ký đất đai và giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại Việt Nam, Tạp chí Nhà nước và pháp luật

Nguyễn Thị Oanh (2022), Hoàn thiện pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Tạp chí công thương

Báo cáo số 51/BC-BTNMT ngày 20/5/2020 nghiên cứu, đánh giá thực trạng việc cấp Giấy chứng nhận mang tên cả vợ và chồng nhằm bảo đảm quyền bình đẳng của phụ nữ

VAI TRÒ CỦA DỊCH VỤ MÔI GIỚI BẤT ĐỘNG SẢN DU LỊCH VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM THÁO GỠ RÀO CẢN PHÁP LÝ TRONG THỰC HIỆN DỰ ÁN BẤT ĐỘNG SẢN DU LỊCH

ThS. Phan Thanh Hải

Khoa Giáo dục đại cương, Trường Đại học Lao động – Xã hội (Cơ sở II)

Email: haipt@ldxh.edu.vn

Tóm tắt: Bất động sản (BDS) du lịch là một trong những hướng phát triển mới, đầy hứa hẹn trước tiềm năng và nhu cầu ở Việt Nam, là hướng đi mới khôi phục sự phát triển mạnh mẽ của ngành du lịch. Trong phạm vi bài viết, tác giả phân tích vai trò của dịch vụ môi giới BDS du lịch và yêu cầu hoàn thiện luật đất đai, chỉ ra những khó khăn, bất cập và kiến nghị giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về việc xác định các loại đất và phương thức tiếp cận đất đai trong thực hiện dự án BDS du lịch nhằm đề xuất một số giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật hiện nay.

Từ khóa: Bất động sản du lịch; pháp luật; hoàn thiện pháp luật trong thị trường bất động sản du lịch.

1. Đặt vấn đề

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay, cả Bộ luật Dân sự năm 2015 và Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 đều chưa định nghĩa về bất động sản. Tuy nhiên, Điều 107 Bộ luật Dân sự năm 2015 đã liệt kê các tài sản là bất động sản gồm: đất đai; nhà, công trình xây dựng gắn liền với đất đai; tài sản khác gắn liền với đất đai, nhà, công trình xây dựng; tài sản khác theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, Điều 5 Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 quy định bất động sản bao gồm: nhà, công trình xây dựng có sẵn; nhà, công trình xây dựng hình thành trong tương lai; các loại đất được phép chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại¹. Dù chưa có định nghĩa nhưng quy định về các loại bất động sản của các đạo luật thể hiện sự tương đồng, bao gồm: đất đai và nhà, công trình xây dựng gắn liền với đất.

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 147/QĐ-TTg ngày 22/01/2020 phê duyệt Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2030 với mục tiêu đến năm 2025, Việt Nam trở thành điểm đến hấp dẫn, thuộc nhóm 30 quốc gia có năng lực cạnh tranh du lịch hàng đầu thế giới². Phát triển các dự án bất động sản du lịch tạo nên sự đa dạng, hấp dẫn, nâng cao chất lượng phục vụ đối với du lịch; đồng thời, thu hút đầu tư và khơi dậy sự phát triển mạnh mẽ của thị trường bất động sản với một trải nghiệm mới về lợi nhuận lâu dài cùng với sự tận hưởng tiện ích từ chính công trình mình đầu tư.

Hiện nay, thị trường BDS du lịch đã xuất hiện tại Việt Nam từ khá sớm nhưng chỉ thực sự bùng nổ mạnh mẽ trong khoảng những năm trở lại đây với hàng trăm các dự án khắp cả nước, hạng vụn sản phẩm với giá trị hàng chục tỷ đô la Mỹ. Với tư cách là một bộ phận của thị trường BDS, hoạt động kinh doanh BDS du lịch nói chung và kinh doanh dịch vụ BDS du lịch nói riêng đóng góp lớn vào việc thúc đẩy thị trường phát triển. Thị trường BDS du lịch là kênh hiệu quả huy động vốn đầu tư, đặc biệt là từ các nhà đầu tư cá nhân, nguồn tiền nhàn rỗi trong xã hội nhằm phát triển các cơ sở lưu trú du lịch, nền tảng hạ tầng quan trọng. Thực tế

¹ Điều 5 Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014

² Quyết định số 147/QĐ-TTg ngày 22/01/2020

không thể phủ nhận, BĐS là tài sản không thể di dời, mang tính cố định về vị trí. Vì vậy, bên cầu về BĐS du lịch chỉ có thể tìm kiếm và có được các sản phẩm BĐS thông qua các hoạt động tìm kiếm trực tiếp hoặc thông qua các kênh cung ứng dịch vụ để tìm hiểu, tư vấn và quyết định. Trong đó, thông qua kênh dịch vụ cung cấp là chủ yếu, nhất là sản phẩm BĐS du lịch - loại sản phẩm có mặt ở khắp các vùng miền và trải rộng trong cả nước. Có thể khẳng định rằng, việc hình thành loại hình kinh doanh dịch vụ BĐS là đòi hỏi bức thiết để hỗ trợ sự phát triển của thị trường BĐS du lịch. Bản thân thị trường BĐS nói chung và BĐS nói riêng là thị trường không hoàn hảo. Do vậy nhà đầu tư khi tham gia kinh doanh BĐS thường có thái độ rất thận trọng trong việc tìm hiểu BĐS và thị trường BĐS nhằm phòng, tránh rủi ro ở mức độ thấp nhất. Song do không phải là chuyên gia am tường về thị trường BĐS nên nhà đầu tư thường tìm đến tham vấn các tổ chức trung gian, hỗ trợ, thúc đẩy sự phát triển của thị trường BĐS để định hướng hoặc điều chỉnh hoạt động kinh doanh cho phù hợp. Nắm bắt được nhu cầu của xã hội, loại hình kinh doanh dịch vụ BĐS ra đời. Các tổ chức này bao gồm: Tổ chức môi giới BĐS, tổ chức tư vấn BĐS, tổ chức quản lý BĐS và sàn giao dịch BĐS.

2. Vai trò của dịch vụ môi giới bất động sản đối với thị trường bất động sản du lịch

Với đặc tính cố định, không thể di dời, việc giao dịch BĐS khác với giao dịch các hàng hóa thông thường khi cho phép người bán dễ dàng mang, trưng bày tài sản tại các điểm giao dịch nhằm tìm kiếm người mua. Bên cạnh đó, BĐS thường có giá trị cao nên việc giao dịch đòi hỏi người mua cần cân nhắc, nghiên cứu, xác minh nhiều loại thông tin có liên quan tới BĐS trước khi chấp thuận giao dịch để bảo đảm cho khoản đầu tư của mình. Thực tế này khiến việc người sở hữu BĐS không thể dễ dàng đem hàng hóa của mình tìm được người mua phù hợp với nhu cầu của mình và ngược lại người có nhu cầu mua cũng không thể dễ dàng tìm kiếm được sản phẩm BĐS phù hợp với các tính chất, đặc điểm, vị trí và với đầy đủ các thông tin về kinh tế kỹ thuật, thông tin pháp lý, thông tin về xã hội lịch sử... phù hợp với mong muốn của mình. Do đó, trong thị trường BĐS, nhu cầu bức thiết cần có những nhà môi giới trung gian, các chủ thể chuyên nghiệp làm cầu nối để hỗ trợ người mua gặp người bán (cung gặp cầu). Ở các nước có thị trường bất động sản phát triển, hoạt động môi giới diễn ra sôi động và có vai trò to lớn trong việc thúc đẩy và làm lành mạnh hóa thị trường bất động sản và cũng là một phần của thị trường BĐS, sự phát triển của các giao dịch liên quan đến BĐS du lịch cũng có vai trò quan trọng của các hoạt động môi giới. Các tổ chức, cá nhân hoạt động môi giới BĐS chính là chất xúc tác đưa các giao dịch tới thành công, đồng thời thúc đẩy sự phát triển của thị trường BĐS. Vai trò của dịch vụ này trong BĐS du lịch thể hiện qua các mặt chủ yếu sau:

- Thứ nhất, thu thập, cung cấp thông tin cần thiết cho các chủ thể đưa ra quyết định khi tham gia vào hoạt động giao dịch hàng hoá bất động sản.

Tương tự như thị trường BĐS nói chung, thị trường BĐS du lịch là một thị trường không hoàn hảo, thông tin về thị trường, về hàng hoá không thật đầy đủ và không được phổ biến rộng rãi như các hàng hoá thông thường khác. Thậm chí, thị trường BĐS du lịch còn có khối lượng thông tin liên quan lớn hơn, phức tạp hơn và có tính chuyên môn sâu hơn các BĐS thông thường. Chính vì vậy, hệ thống thông tin đóng một vai trò quan trọng đối với sự vận hành của thị trường BĐS du lịch, bao gồm không chỉ các thông tin về tình trạng pháp lý của mảnh đất mà còn cả các chủ trương, chính sách và tiềm năng du lịch của khu vực xung quanh... Các tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ môi giới sẽ là chủ thể chuyên nghiệp giúp

thu thập, cung cấp thông tin một cách đầy đủ và đồng bộ tạo điều kiện để thị trường BĐS vận hành thuận tiện, giúp người mua và người bán dễ dàng quyết định lựa chọn tham gia giao dịch. Hệ thống các tổ chức môi giới này càng phát triển, hoạt động càng chuyên nghiệp thì mức độ hoàn hảo của thông tin BĐS du lịch ngày càng cao, hạn chế được rất nhiều rủi ro cho các đối tượng tham gia trên thị trường.

- Thứ hai, là cầu nối giữa cung và cầu, giúp rút ngắn thời gian tìm kiếm và thỏa mãn tối đa nhu cầu của chủ thể kinh doanh BĐS du lịch và khách hàng khi thực hiện giao dịch.

Đối với chủ thể kinh doanh BĐS du lịch, thông qua dịch vụ môi giới, các sản phẩm BĐS sẽ có khả năng được tiếp cận với nhiều loại khách hàng tiềm năng thông qua các kênh truyền tải thông tin và hỗ trợ được cung cấp bởi các chủ thể cung cấp dịch vụ. Ngược lại, đối với các chủ thể có nhu cầu tìm kiếm các BĐS du lịch để đầu tư, thông qua dịch vụ môi giới, họ sẽ có điều kiện nắm bắt dễ dàng các thông tin có liên quan đến đối tượng BĐS du lịch mà mình đang quan tâm. Đồng thời giúp cho họ có thể so sánh, đối chiếu, phân tích và đánh giá các sản phẩm BĐS du lịch có sẵn trên thị trường, từ đó có quyết định lựa chọn sản phẩm đáp ứng mong muốn của mình và đưa ra quyết định giao dịch đúng đắn trước mỗi BĐS cụ thể. Thông qua các sản phẩm dịch vụ môi giới mà các tổ chức, cá nhân hành nghề môi giới BĐS cung cấp, sẽ tiết kiệm được thời gian và công sức giữa người mua và người bán, giữa người biết thông tin và người cần thông tin về BĐS. Sự hoạt động chuyên nghiệp và phương thức hoạt động đa dạng của các tổ chức, cá nhân môi giới BĐS sẽ cung cấp cho giới kinh doanh BĐS những yếu tố cần thiết một cách nhanh nhất để họ thấy an toàn hơn trước các quyết định đầu tư của mình.

- Thứ ba, làm tăng số lượng giao dịch BĐS cho thị trường, giúp thị trường phát triển sôi động, hiệu quả, công khai, minh bạch và phát triển bền vững hơn.

Như đã phân tích, các sản phẩm dịch vụ môi giới sẽ giúp rút ngắn thời gian và công sức của các bên khi tham gia vào thị trường BĐS du lịch, từ đó khiến thu hút thêm nhiều chủ thể tham gia và làm tăng số lượng các giao dịch trên thị trường. Khi dịch vụ môi trường phát triển mạnh mẽ nó cũng giúp tăng sự tin tưởng của giới kinh doanh và khách hàng khi tham gia vào các giao dịch giúp kích cầu, mở rộng kênh phân phối sản phẩm, gián tiếp hình thành và làm tăng giá trị của BĐS, rút ngắn thời gian thu hồi vốn, tái đầu tư, đảm bảo hiệu quả kinh tế, tăng uy tín và tính hấp dẫn cho nhà đầu tư.

Bên cạnh đó, khi môi giới BĐS hoạt động mang tính chuyên nghiệp, cũng sẽ góp phần giúp thị trường BĐS du lịch hoạt động công khai, minh bạch, chính quy và lành mạnh hơn. Thông qua các tổ chức môi giới chuyên nghiệp những người đã qua đào tạo có kinh nghiệm và kiến thức chuyên môn nắm được thông tin thị trường, am hiểu pháp luật về hoạt động kinh doanh BĐS du lịch, giúp các thông tin pháp luật được cung cấp tới các chủ thể có nhu cầu được nhanh chóng và thuận lợi. Đây là cơ sở để hạn chế việc đầu cơ, các hành vi lừa đảo, thao túng thị trường giúp giá cả BĐS du lịch trên thị trường phản ánh đúng mối quan hệ cung cầu, đưa các giao dịch vào hoạt động công khai minh bạch, hạn chế tình trạng đầu cơ đất tràn lan, ép giá.

- Thứ tư, góp phần giúp Nhà nước hoàn thiện chính sách và hoạt động quản lý thị trường BĐS du lịch.

Để đảm bảo cho thị trường BĐS phát triển nhanh, mạnh, bền vững và đi theo đúng định hướng của Nhà nước thì bên cạnh đưa ra những quyết sách và định hướng nhằm phát triển các

BDS, tạo sự phong phú và đa dạng các hàng hóa BDS trên thị trường, tạo sự chủ động, linh hoạt cho các chủ thể tham gia thị trường BDS, Nhà nước không thể không quan tâm đến việc tạo hành lang và khung khổ pháp lý, cũng như các điều kiện cần thiết cho các thể chế hỗ trợ trung gian đối với sự vận động và phát triển của thị trường này. Trong đó, hoạt động môi giới là một hoạt động cơ bản, không thể thiếu và có vai trò thiết thực đối với sự vận động và phát triển của thị trường. Hoạt động của các tổ chức, cá nhân môi giới BDS trên thực tế là thước đo để nhận định, đánh giá về tính hiệu quả hoặc những tồn tại, bất cập của hoạt động này đối với sự phát triển hay cản trở thị trường BDS. Trên cơ sở đó để Nhà nước có những chính sách điều chỉnh cho phù hợp.

Sàn giao dịch BDS du lịch có thể được hiểu như một “chợ chuyên biệt” để giao dịch về BDS du lịch, không phân biệt đối tượng tham gia là tổ chức hay cá nhân. Vai trò của sàn giao dịch BDS trong thị trường BDS du lịch được thể hiện qua một số mặt sau đây:

- *Thứ nhất*, xét tổng thể thì việc BDS phải giao dịch qua sàn sẽ giúp cho Nhà nước thuận lợi trong quản lý các giao dịch BDS, từ đó có những chính sách kịp thời để điều tiết thị trường, bảo đảm hoạt động kinh doanh BDS du lịch theo đúng định hướng và đúng yêu cầu đặt ra. Thông qua sàn giao dịch bất động sản, Nhà nước sẽ kiểm soát và nắm bắt được sự biến động của thị trường, từ đó kịp thời phát hiện các hành vi bất thường, thao túng thị trường hoặc có nguy cơ gây hại tới sự phát triển bền vững của thị trường như hiện tượng đầu cơ, hạn chế giao dịch ngầm..., gia tăng các giao dịch lành mạnh, hạn chế tối đa thất thu thuế từ các giao dịch BDS. Qua đó, Nhà nước có cơ sở để đưa ra các giải pháp, chính sách phù hợp nhằm bình ổn thị trường, xử lý những doanh nghiệp làm ăn không đúng luật.

- *Thứ hai*, thông qua giao dịch tại sàn với các quy định yêu cầu chặt chẽ về tính chính xác và công khai các thông tin, hồ sơ và giấy tờ liên quan đến BDS, đây sẽ được coi là bộ lọc giúp xác định các BDS tốt và có giá trị giúp các nhà đầu tư an tâm hơn khi tham gia vào thị trường, hạn chế các rủi ro và thiệt hại, góp phần lành mạnh hóa thị trường tạo sự phát triển ổn định, bền vững.

- *Thứ ba*, đối với chủ thể kinh doanh BDS, thông qua sàn giao dịch, chủ đầu tư cũng có thể khảo sát, đánh giá được thị trường một cách toàn diện và đầy đủ, từ đó đưa ra các chiến lược kinh doanh phù hợp, thúc đẩy doanh nghiệp phát triển; đồng thời xây dựng đẳng cấp và thương hiệu của mình.

- *Thứ tư*, việc mở sàn giao dịch bất động sản cũng sẽ là cơ hội để những người có nhu cầu về bất động sản có thể dễ dàng tiếp cận được nguồn sản phẩm BDS dịch vụ với số lượng và chủng loại đa dạng, phong phú; đồng thời có cơ hội tiếp cận được đội ngũ chuyên viên tư vấn đông đảo, lành nghề, hiểu biết pháp luật, am hiểu thị trường, phục vụ chu đáo, tận tình và chuyên nghiệp. Sàn giao dịch cũng sẽ tạo điều kiện làm điểm đến cho các chủ thể cung cấp dịch vụ khác tìm kiếm khách hàng, mở rộng hợp tác đầu tư giữa các nhà kinh doanh bất động sản, các nhà kinh doanh dịch vụ và khách hàng. Thông qua sàn giao dịch bất động sản, các chủ đầu tư cũng sẽ có nhiều cơ hội để tiếp cận nguồn thông tin về khách hàng, sự phong phú, đa dạng về nhu cầu đầu tư, giúp xây dựng được các chương trình bán hàng tập trung, hiệu quả và đây cũng là nơi để triển khai các hoạt động marketing, quảng cáo, tiếp thị hấp dẫn.

Có thể thấy, vai trò của sàn giao dịch BDS có thể vừa làm trung gian bán hàng vừa là nơi cung cấp các dịch vụ cho thị trường BDS du lịch, tạo sự liên kết, liên thông, tính đồng bộ và tính hoàn hảo trong thị trường, giúp các tổ chức, cá nhân khi tham gia thị trường có một

cách nhìn tổng thể và đầy đủ về thị trường, đồng thời cũng giúp Nhà nước quản lý có hiệu quả các hoạt động kinh doanh BĐS nói chung và BĐS du lịch nói riêng.

3. Hướng yêu cầu hoàn thiện luật đất đai trong hoạt động kinh doanh bất động sản du lịch

- *Thứ nhất*, sửa đổi, bổ sung Điều 153, Điều 169 Luật Đất đai năm 2013 nhằm tạo sự công bằng và đa dạng phương thức tiếp cận đất đai của chủ đầu tư dự án bất động sản du lịch. Theo đó, mở rộng phương thức tiếp cận đất đai đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thông qua cơ chế tự nguyện, thỏa thuận nhận chuyển quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong phạm vi quy hoạch dự án¹. Điều này tạo nên sự công bằng với chủ đầu tư là tổ chức kinh tế, góp phần giảm thiểu xung đột trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, hài hòa lợi ích các bên khi thực hiện dự án trên tinh thần chuyển dịch đất đai tự nguyện.

- *Thứ hai*, Luật Đất đai bổ sung quy định về đấu thầu dự án sử dụng đất. Quy định cụ thể về điều kiện đối với quyền sử dụng đất, trường hợp thực hiện đấu thầu dự án sử dụng đất; xác định phạm vi điều chỉnh, rà soát bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với quy định pháp luật về đầu tư và đấu thầu dự án có sử dụng đất.

- *Thứ ba*, khắc phục những hạn chế nhằm nâng cao hiệu quả cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất. Với những quy định mới về đấu giá quyền sử dụng đất trong dự thảo nghị định sửa đổi, bổ sung 06 nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai, cụ thể: mức tiền đặt trước được quy định tối thiểu là 20% giá khởi điểm của tài sản đấu giá, có thể thay thế tiền đặt trước bằng bảo lãnh ngân hàng, trường hợp người tham gia đấu giá tự ý bỏ khoản tiền đặt trước và từ chối tham gia đấu giá thì sẽ phải bồi thường cho Nhà nước thêm một khoản tiền bằng giá trị tiền đặt trước, người tham gia đấu giá tự ý bỏ khoản tiền đặt trước và từ chối tham gia đấu giá thì trong thời gian năm (05) năm không được tham gia đấu giá quyền sử dụng đất². Tuy nhiên, tác giả cho rằng để bảo đảm khả năng thanh toán và chứng tỏ năng lực tài chính thì khoản tiền đặt trước tối thiểu là 20% giá khởi điểm phải nộp bằng tiền mặt hoặc gửi vào tài khoản thanh toán riêng của tổ chức đấu giá mở tại ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam; bảo lãnh ngân hàng chỉ áp dụng đối với số tiền đặt trước trên mức tối thiểu. Bên cạnh đó, chúng ta cần bổ sung quy định giới hạn mức giá trần mà các bên tham gia đấu giá được quyền đưa ra so với mức tiền đặt trước và bảo lãnh ngân hàng mà bên tham gia đấu giá đã nộp trước khi tiến hành đấu giá (số tiền đặt trước và mức bảo lãnh ngân hàng mà các bên tham gia đấu giá đã nộp phải được giữ bí mật). Ngoài ra, hoàn thiện quy định về phương pháp định giá đất, quy trình xác định giá đất khởi điểm theo hướng chuyên nghiệp, độc lập, khách quan bảo đảm giá khởi điểm vừa phù hợp giá thị trường vừa tạo động lực cho sự thành công của hoạt động đấu giá.

- *Thứ tư*, quy định chặt chẽ, thống nhất và khoa học các điều kiện giao đất, cho thuê đất và tiếp cận đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng vừa phát huy tối ưu hiệu quả sử dụng đất vừa bảo đảm mục đích sử dụng đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Quy định về điều kiện giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất tại khoản 1

¹ Nguyễn Đình Bồng (2014), *Mô hình quản lý đất đai hiện đại ở một số nước và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

² ThS. Đoàn Văn Bình, *Một số vấn đề lý luận về kinh doanh bất động sản du lịch và yêu cầu điều chỉnh pháp luật*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 7 (340), 2020.

Điều 58 Luật Đất đai năm 2013 cần được xem xét bãi bỏ nhằm xóa bỏ những rào cản thủ tục hành chính, xin - cho trong quá trình tiếp cận đất đai, thay vào đó, chúng ta cần nâng cao chất lượng quy hoạch, cụ thể là khoanh vùng, xác định rõ vị trí, diện tích đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng cần bảo vệ và công bố, công khai trong bản đồ quy hoạch¹. Những khu vực được quy hoạch để triển khai dự án cần được xác định thống nhất, cụ thể và công bố công khai, dễ tiếp cận. Bên cạnh đó, Luật Đất đai năm 2013 cần sửa đổi, bổ sung chế độ sử dụng đất của đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng cho phép hộ gia đình, cá nhân được góp vốn, liên kết, chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho các tổ chức kinh tế, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài để tiếp tục sử dụng đúng mục đích sử dụng đất, bảo vệ và phát triển rừng, kết hợp kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái dưới tán rừng khi phần đất thuộc phạm vi dự án đã được phê duyệt, phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

4. Kết luận

Hoàn thiện quy định pháp luật và thực tiễn thực thi quy định về xác định loại đất và phương thức tiếp cận đất đai thực hiện các dự án bất động sản du lịch là tiền đề cơ bản, quan trọng trong xác định tính pháp lý của đất đai – yếu tố nền tảng của dự án bất động sản du lịch. Sự đa dạng, chặt chẽ, minh bạch và bình đẳng trong phương thức tiếp cận đất đai góp phần thu hút đầu tư, tạo sự cạnh tranh lành mạnh và nâng cao hiệu quả khai thác, sử dụng đất đai. Đồng thời, quy định thống nhất định danh loại đất trong các mô hình dự án bất động sản du lịch sẽ tạo sự thống nhất, rành mạch về quy chế pháp lý sử dụng đất, bảo đảm quyền lợi hợp pháp của các bên liên quan, giảm thiểu rủi ro, tranh chấp. Vì vậy, nghiên cứu hoàn thiện hai nội dung của chuyên đề mang ý nghĩa cốt lõi trong hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai hướng đến sự phát triển đột phá và bền vững của thị trường bất động sản du lịch ở Việt Nam trong thời gian tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Quốc hội (2015). *Bộ luật Tố tụng dân sự*.

Quốc hội (2013). *Luật Đất đai*.

Quốc hội 92014) *Luật Kinh doanh bất động sản*.

Hà Anh, Thực trạng bất động sản du lịch Việt Nam hiện nay, truy cập ngày 19/4/2022, <https://dangcongsan.vn/kinh-te/bai-1-thuc-trang-bat-dong-san-du-lich-viet-nam-hien-nay-607073.html>.

ThS. Đoàn Văn Bình, *Một số vấn đề lý luận về kinh doanh bất động sản du lịch và yêu cầu điều chỉnh pháp luật*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 7 (340), 2020.

Nguyễn Đình Bồng (2014), *Mô hình quản lý đất đai hiện đại ở một số nước và kinh nghiệm chi Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Bùi Hằng (2021), “Tiền vẫn đổ mạnh vào bất động sản, chứng khoán”, Tạp chí Tài chính, <https://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/tien-van-do-manh-va-bat-dong-san-chung-khoan-343708.html> [truy cập ngày 15/10/2022].

¹ Quốc hội (2013). Luật Đất đai.

MỘT SỐ ẢNH HƯỞNG CỦA DỰ THẢO SỬA ĐỔI LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013 TỚI CÁC NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI TẠI VIỆT NAM

ThS. Phạm Thị Hằng

Khoa Bảo hiểm, Trường Đại học Lao động - Xã hội (Cơ sở II)

Email: hangpt@ldxh.edu.vn

Tóm tắt: Nghị quyết số 111/NQ-CP ngày 30/08/2022 của phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật tháng 8/2022 cho rằng việc sửa đổi Luật Đất đai năm 2013¹ là nhiệm vụ quan trọng, tác động đến mọi mặt của đời sống chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước và đời sống nhân dân; nhiều vấn đề phức tạp, nhạy cảm, cần tiếp tục đánh giá tác động kỹ lưỡng, cụ thể hóa chính sách bảo đảm đồng bộ, khả thi, hiệu quả. Dự án Luật đất đai sửa đổi² về 10 vấn đề đang xin ý kiến Chính phủ. Trong phạm vi bài viết này, tác giả đề cập đến 2 trong 10 vấn đề được đưa ra xin ý kiến đó là: cho phép chuyển nhượng, thế chấp “quyền thuê trong hợp đồng thuê đất trả tiền hàng năm” và quy định liên quan tới việc thay đổi bảng giá đất và thời gian công bố bảng giá đất, từ đó thấy được các tác động của sự thay đổi ảnh hưởng tới hoạt động ngân hàng thương mại. Bên cạnh đó, bài viết cũng đưa ra một số lưu ý quan trọng đối với các tổ chức tín dụng nói chung và hệ thống các ngân hàng thương mại nói riêng về các điều khoản của Luật Đất đai năm 2013 liên quan tới thời điểm thực hiện quyền cũng như thời gian thuê đất đối với loại hình đất trong khu công nghiệp mà Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) không thay đổi để các tổ chức tín dụng lưu ý trong quá trình nắm bắt quy định của pháp luật khi cấp tín dụng đối với các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp có liên quan.

Từ khóa: Luật Đất đai năm 2013, Luật Đất đai (sửa đổi), thuê đất trả tiền hàng năm, thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê, thế chấp, định giá, bảng giá đất.

1. Tổng quan về cho vay bất động sản tại các Ngân hàng thương mại tại Việt Nam năm 2022

Trong nền kinh tế thị trường, không thể phủ nhận vai trò của ngành, lĩnh vực bất động sản tới nền kinh tế của một quốc gia. Đối với Việt Nam, thị trường bất động sản là một trong những lĩnh vực được sự quan tâm đặc biệt không những về tỷ trọng đóng góp của nó tới nền kinh tế nói chung mà nó còn là một trong những lĩnh vực cho vay có tỷ trọng dư nợ lớn tại hệ thống các ngân hàng thương mại tại Việt Nam. Tại Hội nghị tín dụng bất động sản ngày 08/02/2023, Phó Thống đốc Đào Minh Tú cho biết, tín dụng đối với lĩnh vực bất động sản vào cuối năm 2022 chiếm khoảng 21,2% tổng dư nợ tín dụng toàn nền kinh tế. Bên cạnh đó, lĩnh vực bất động sản chiếm 11% GDP cả nước.

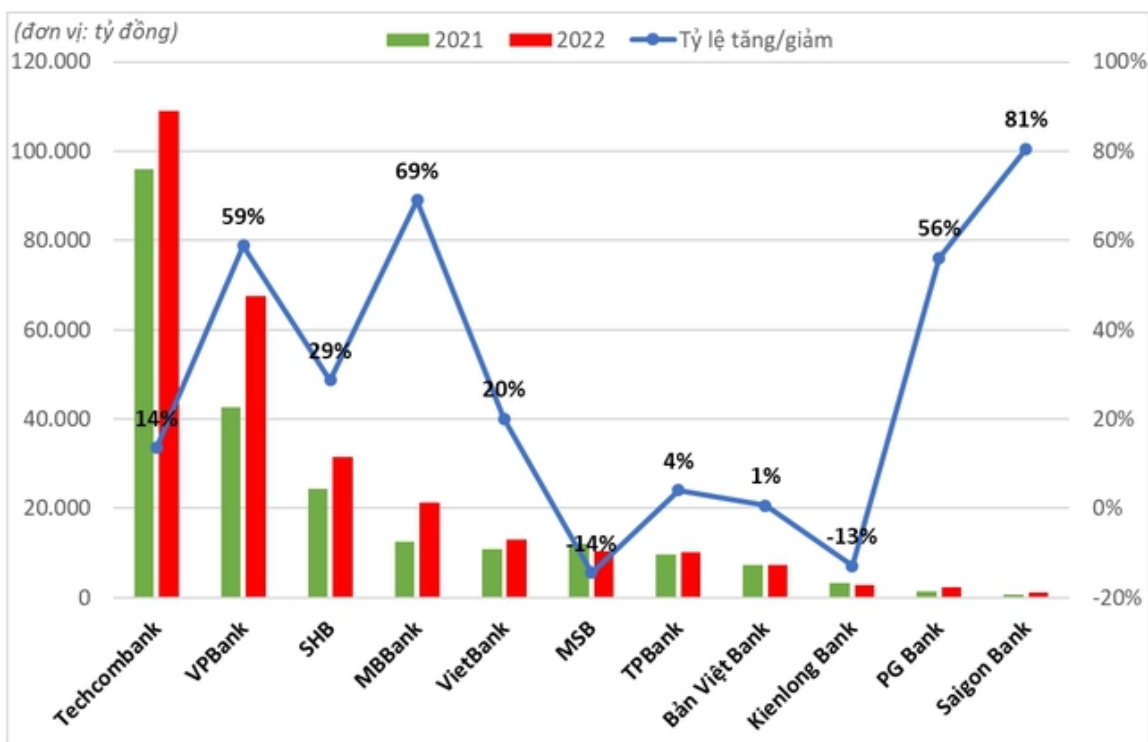
Trong số 28 ngân hàng thống kê từ dữ liệu của FiinPro, chỉ có 11 ngân hàng hạch toán chi tiết khoản mục cho vay ngành bất động sản trong báo cáo tài chính quý IV/2022 chưa kiểm toán, trong đó các sản phẩm do các ngân hàng thương mại cung cấp chủ yếu là cho vay dự án bất động sản đối với loại hình doanh nghiệp và cho vay tiêu dùng hoặc kinh doanh bất động sản đối với các cá nhân. Bảng dữ liệu dưới đây cho thấy thông tin dư nợ cho vay đối với

¹ Luật đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013.

² Dự thảo sửa đổi Luật đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013 theo Tờ trình số 350/TTr-CP ngày 27/09/2022 của Chính phủ trình Quốc hội.

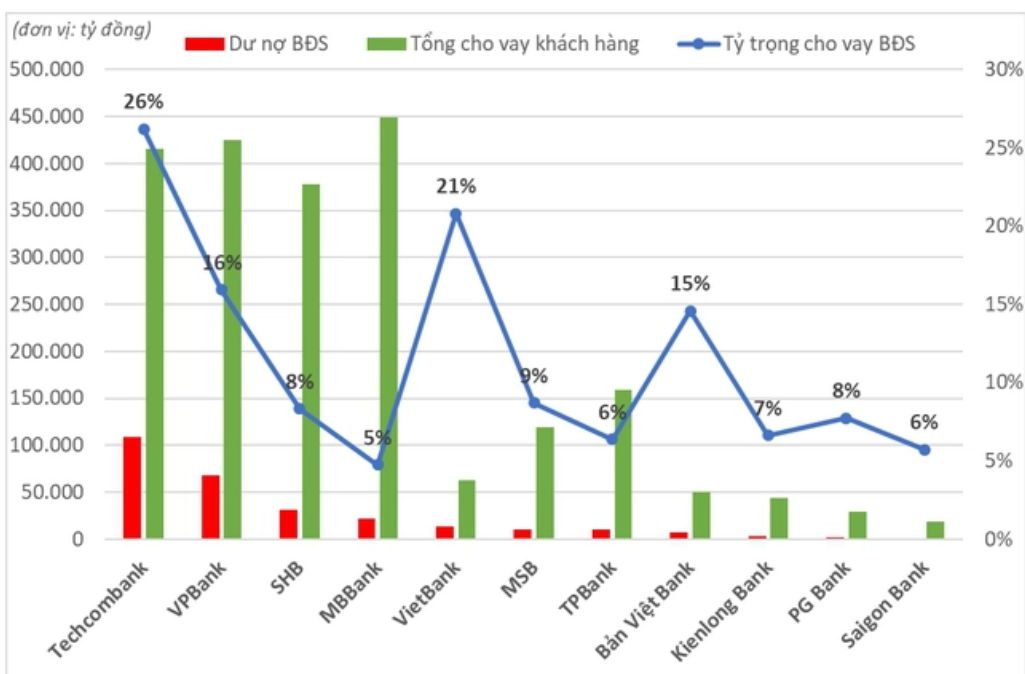
lĩnh vực kinh doanh bất động sản, tỷ trọng cho vay đầu tư bất động sản (không bao gồm cho vay tiêu dùng bất động sản) tại 11 ngân hàng Việt Nam có công bố thông tin.

Bảng 1: Dư nợ cho vay bất động sản của một số ngân hàng thương mại tại Việt Nam năm 2021, 2022



Dư nợ cho vay lĩnh vực bất động sản của 11 ngân hàng. (Nguồn dữ liệu: FiinPro)

Bảng 2: Tỷ trọng cho vay bất động sản tại một số ngân hàng tại Việt Nam năm 2022.



Tỷ trọng cho vay lĩnh vực bất động sản của 11 ngân hàng. (Nguồn dữ liệu: FiinPro)

Trong số 11 ngân hàng kể trên, Techcombank đang là ngân hàng có dư nợ cho vay bất động sản cao nhất, gần 109 nghìn tỷ đồng, tăng 13,5% so với đầu năm. Đây đồng thời là ngân hàng có tỷ trọng cho vay bất động sản trong tổng cho vay khách hàng cao nhất, hơn 26%.

Theo số liệu mới nhất từ Ngân hàng Nhà nước, dư nợ tín dụng của lĩnh vực bất động sản cuối năm 2022 là 2,58 triệu tỷ đồng, tăng hơn 24% so với năm 2021. Đây là mức cao nhất trong 5 năm qua.

Rõ ràng với số liệu thông tin như trên, lĩnh vực bất động sản là một trong những đối tượng cho vay quan trọng trong hệ thống ngân hàng tại Việt Nam. Trong quá trình cho vay, đặc biệt cho vay lĩnh vực bất động sản, để việc cho vay đúng, đủ thì khi xác định mục đích sử dụng vốn vay công tác thẩm định giá trị tài sản bảo đảm là một trong những bước quan trọng trong quá trình thẩm định tín dụng. Bên cạnh đó, trong quá trình cấp tín dụng, bất động sản là một trong những loại tài sản bảo đảm rất được lòng các tổ chức tín dụng. Việc các quy định trong Luật Đất đai năm 2013 quy định các điều khoản đối với đối tượng “quyền sử dụng đất”, tài sản gắn liền với đất hình thành trên đất, đây cũng chính là đối tượng cho vay tại ngân hàng với mục đích cho vay để đầu tư kinh doanh, phát triển dự án... cho thấy sự cần thiết khi ngân hàng phải tìm hiểu, nắm vững các quy định của luật. Bên cạnh đó, việc hiểu các điều khoản luật đất đai cũng có tầm quan trọng với các Ngân hàng, trong đó phải kể đến cả việc các Ngân hàng thương mại thường nhận thế chấp tài sản bảo đảm là đất, tài sản gắn liền với đất như là một biện pháp đảm bảo cho các khoản vay của các cá nhân và doanh nghiệp không nhằm mục đích kinh doanh bất động sản.

2. Một số thay đổi của dự thảo luật đất đai ảnh hưởng tới hoạt động của Ngân hàng

2.1. Thay đổi quyền được thế chấp, bán, cho thuê, góp vốn tài sản gắn liền với quyền cho thuê đất trả tiền hàng năm

Điều 292 của Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13 ngày 24/11/2015 quy định thế chấp tài sản là một trong những biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ. Theo đó, quyền sử dụng đất là một loại tài sản được các ngân hàng thương mại sử dụng như một biện pháp bảo đảm tiền vay nhằm đảm bảo bên đi vay có trách nhiệm hoàn trả gốc lãi của khoản vay tại các tổ chức tín dụng dưới hình thức thế chấp quyền sử dụng đất.

Một trong những điểm mới quan trọng của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) là việc cho phép các tổ chức, cá nhân thuê đất của Nhà nước với hình thức trả tiền hàng năm sẽ được phép bán, cho thuê, thế chấp, góp vốn đối với tài sản của mình gắn liền với quyền thuê đất trong hợp đồng thuê đất với Nhà nước. Theo quy định của Luật đất đai năm 2013, chỉ có đất thuê trả tiền một lần cho cả thời gian thuê mới có được các quyền này. Việc điều khoản thay đổi này đối với các Ngân hàng thương mại nó sẽ ảnh hưởng tới quá trình nhận đối tượng tài sản này làm tài sản bảo đảm dưới hình thức nhận thế chấp.

Cụ thể, theo Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) quy định tại điều 44 Quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp công lập sử dụng đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm thì Tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp công lập được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, có quyền thế chấp tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam.

Theo quy định này, việc thay đổi nhằm phát triển thị trường quyền sử dụng đất, tăng thu ngân sách nhà nước, thúc đẩy các nhà đầu tư lựa chọn hình thức trả tiền thuê đất hàng năm phù hợp với quan điểm của Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao; kế thừa hiệu quả các quy định hiện hành, kiên quyết tháo gỡ nút thắt trong quản lý, sử dụng đất, tạo không gian mới, động lực cho phát triển, bảo đảm an ninh quốc phòng; giảm tối đa thủ tục hành chính. Tuy nhiên, cần quy định chặt chẽ các điều kiện để tránh trường hợp nhà đầu tư chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính đất đai với nhà nước mà lợi dụng chính sách này để thế chấp, chuyển nhượng thu lời.

Trong Tờ trình của Chính phủ nhận định đây cũng là một trong những nội dung mà trong quá trình thảo luận còn có nhiều ý kiến khác nhau. Có ý kiến đề nghị không quy định nội dung này vào dự thảo luật vì nếu quy định như vậy sẽ thiếu công bằng giữa các trường hợp thuê đất trả tiền một lần và thuê đất trả tiền hàng năm. Bên cạnh đó, nhà đầu tư có thể lợi dụng chính sách này để vay vốn ngân hàng nhưng không có khả năng trả nợ, dẫn đến mất an toàn hệ thống tín dụng.

Tuy nhiên, không thể vội đưa ra kết luận như trong Tờ trình Chính phủ. Thực tế cho thấy các doanh nghiệp thuê đất trả tiền hàng năm có nhu cầu sử dụng thế chấp tài sản là đất thuê hàng năm như một loại tài sản để thế chấp vay vốn tại ngân hàng, đây là một nhu cầu chính đáng bởi lẽ khi thuê đất doanh nghiệp đã bỏ ra chi phí từ đó đã hình thành tài sản, và rõ ràng nếu đã hình thành tài sản thì doanh nghiệp cũng cần có quyền lợi đi kèm với tài sản đó trong đó có quyền sử dụng tài sản này để thế chấp cho ngân hàng. Việc lo lắng chủ đầu tư có thể sử dụng loại tài sản này để thế chấp cho ngân hàng khi không có khả năng trả nợ dẫn đến mất an toàn hệ thống tín dụng không đáng lo ngại bởi lẽ tự bản thân các ngân hàng thương mại tự có cách đánh giá nhận giá trị của loại tài sản này để ra quyết định có tài trợ cho tổ chức, doanh nghiệp đó hay không. Hiện nay, ngân hàng thương mại còn có thể nhận thế chấp cả khoản phải thu, hàng tồn kho để làm tài sản bảo đảm cho các khoản cấp tín dụng tại tổ chức tín dụng thì không có lý do gì một tài sản có giá trị như quyền thuê đất trả tiền hàng năm lại không có được quyền thế chấp. Ngoài ra, việc đánh giá loại hình thuê đất này để nhận làm tài sản bảo đảm chỉ là một trong rất nhiều bước đánh giá ra quyết định cho vay, ngân hàng không chỉ dựa vào tài sản để cho vay mà còn cần phải đánh giá tư cách pháp lý, tình trạng sức khỏe tài chính, khả năng sinh lời và hoàn trả vốn vay của dự án để ra quyết định cho vay cuối cùng.

Nếu Luật đất đai sửa đổi không có quy định về vấn đề này thì trong thực tế các ngân hàng thương mại cũng đang gặp khó khăn trong việc nhận tài sản dưới hình thức bảo đảm là thế chấp tài sản gắn liền với đất đối với đất thuê hàng năm. Thực vậy, các ngân hàng thương mại đang nhận tài sản thế chấp là tài sản gắn liền với đất và thực hiện đăng ký giao dịch bảo đảm là quyền phát sinh từ hợp đồng thuê đất và nhận tài sản thế chấp là tài sản hình thành trên đất, các ngân hàng thực hiện đăng ký quyền này tại Trung tâm Đăng ký giao dịch, tài sản theo Nghị định số 99/2022/NĐ-CP ngày 30/11/2022 về đăng ký biện pháp bảo đảm. Việc nhận tài sản gắn liền với đất nhưng quyền sử dụng đất thuê và trả tiền hàng năm không được pháp luật cho phép nhận thế chấp dẫn tới việc nhận đối tượng tài sản này sẽ gây rủi ro cho ngân hàng nếu quyền sử dụng đất trả tiền hàng năm bị thu hồi.

2.2. Bảng giá đất mới sẽ được điều chỉnh hàng năm

Theo khoản 1 Điều 154 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định bảng giá đất được xây dựng định kỳ hàng năm được công bố công khai và áp dụng từ ngày 01 tháng 01 của năm. Trong khi đó, Điều 114. Bảng giá đất và giá đất tại Luật Đất đai năm 2013 quy định bảng giá đất được xây dựng định kỳ 05 năm một lần và công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 của năm đầu kỳ.

Vậy nên, sau khi Luật đất đai được sửa đổi, căn cứ nguyên tắc, phương pháp định giá đất, Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng bảng giá đất, được thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để xây dựng bảng giá đất; trình Hội đồng thẩm định bảng giá đất; căn cứ kết quả của Hội đồng thẩm định bảng giá đất trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua bảng giá đất trước khi Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định ban hành. Bảng giá đất được xây dựng theo vị trí. Đối với khu vực có bản đồ địa chính số và cơ sở dữ liệu giá đất thì xây dựng bảng giá đất đến từng thửa đất theo vùng giá trị, thửa đất chuẩn.

Ngoài ra, tại Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi còn bổ sung thêm một trường hợp nữa là áp dụng bảng giá đất so với hiện hành để làm căn cứ để tính giá thuê đất xây dựng công trình ngầm, xây dựng công trình trên không.

Thực tế hiện nay khung giá đất được ban hành theo Luật đất đai năm 2013 không sát so với giá đất thực tế giao dịch trên thị trường, ngoài ra thời gian áp dụng là 5 năm khá dài trong khi thị trường bất động sản có thể thay đổi liên tục dẫn tới giá đất cũng thay đổi theo. Trong khi đó, việc định giá tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất được các ngân hàng thương mại hết sức quan tâm bởi nó là một trong các bước quan trọng trong quá trình ra quyết định cấp tín dụng cho các tổ chức, cá nhân vay vốn.

Các ngân hàng hiện nay không coi khung giá đất là một căn cứ quan trọng để định giá đất, họ chủ yếu dựa vào phương pháp so sánh giá đất trên thị trường hoặc phương pháp chi phí để định giá tài sản bảo đảm đối với giá trị quyền sử dụng đất. Việc định giá đúng, đủ giá trị quyền sử dụng đất vừa giúp ngân hàng đánh giá đúng giá trị giao dịch thực tế chuyển nhượng mua bán, vừa giúp ngân hàng nâng cao được chất lượng nhận và định giá tài sản bảo đảm khi ra quyết định cấp tín dụng. Việc khung giá đất được thay đổi hàng năm theo quy định mới của Luật đất đai sửa đổi, cùng với đó Luật cũng yêu cầu có cơ chế xác định giá đất “theo nguyên tắc thị trường”, đặc biệt giá đất còn được quy định đến từng thửa đất theo vùng giá trị, thửa đất chuẩn sẽ giúp các ngân hàng thương mại coi đây là một căn cứ quan trọng khi xác định giá đất để quyết định giá trị tài sản bảo đảm đối với loại hình tài sản này.

3. Những quy định của dự thảo Luật đất đai không thay đổi ảnh hưởng tới hoạt động của Ngân hàng

3.1. Thời điểm được thực hiện các quyền của người sử dụng đất

Trong thực tế cấp tín dụng hiện nay, việc tài trợ vốn có bảo đảm bằng bất động sản cho các dự án trong các khu công nghiệp ngày càng phổ biến. Theo Điều 168 Luật Đất đai năm 2013, thời điểm được thực hiện các quyền của người sử dụng đất yêu cầu “trường hợp người sử dụng đất được chậm thực hiện nghĩa vụ tài chính hoặc được ghi nợ nghĩa vụ tài chính thì phải thực hiện xong nghĩa vụ tài chính trước khi thực hiện các quyền”. Quy định này cũng không thay đổi tại Luật đất đai sửa đổi, cụ thể thời điểm được thực hiện các quyền của người sử dụng đất quy định tại Điều 37.

Do khuôn khổ pháp luật quy định nội dung này, các doanh nghiệp thuê lại đất của chủ đầu tư khi muốn thực hiện được quyền thế chấp thì chủ đầu tư phải thực hiện xong các nghĩa vụ thuế đối với nhà nước, điều này sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đối với các doanh nghiệp thuê lại đất muốn thế chấp tài sản này với các tổ chức tín dụng nhưng vướng phải rào cản “chưa đóng thuế của chủ đầu tư”. Một số ngân hàng khi nhận các tài sản này để làm tài sản bảo đảm cũng gặp khó khăn, cụ thể đối với các hợp đồng thế chấp quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp cần thực hiện lại hành vi thế chấp và đăng ký giao dịch bảo đảm lại nhưng chủ đầu tư chưa hoàn thiện nghĩa vụ đóng thuế nên cơ quan đăng ký giao dịch bảo đảm từ chối đăng ký giao dịch bảo đảm gây khó khăn cho Ngân hàng và doanh nghiệp khi thực hiện quyền của họ. Cũng vì quy định Luật đất đai sửa đổi vẫn bảo lưu ý kiến về việc để có đầy đủ quyền lợi thì chủ thể có liên quan phải thực hiện đầy đủ nghĩa vụ do đó các ngân hàng cần đặc biệt lưu tâm khi nhận tài sản bảo đảm loại hình này để bảo đảm cho các nghĩa vụ phát sinh tại ngân hàng.

3.2. Thời gian thuê đất trong khu công nghiệp

Cũng liên quan tới quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, các tổ chức tín dụng thường xuyên phải nhận các loại tài sản bảo đảm này làm tài sản bảo đảm khi cấp tín dụng.

Tại khoản 2, Điều 149, Luật Đất đai 2013 quy định “đối với phần diện tích thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm thì người được Nhà nước cho thuê đất có quyền cho thuê lại đất với hình thức trả tiền thuê đất hàng năm; đối với phần diện tích thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì người được Nhà nước cho thuê đất có quyền cho thuê lại đất với hình thức trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền thuê đất hàng năm”. Tuy nhiên, nếu chủ đầu tư được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê và được miễn tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất thì có quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật về đất đai như trường hợp Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm (điểm c, khoản 4, Điều 174, Luật đất đai năm 2013), có nghĩa là chủ đầu tư sẽ chỉ được cho thuê hoặc cho thuê lại đất theo hình thức trả tiền hàng năm mà thôi.

Theo khoản 3, Điều 204, Luật Đất đai sửa đổi quy định đất tại khu công nghiệp cũng có những quy định tương tự đối với trường hợp này, cụ thể:

- Đối với phần diện tích thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm thì người được Nhà nước cho thuê đất có quyền cho thuê lại đất với hình thức trả tiền thuê đất hàng năm;
- Đối với phần diện tích thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì người được Nhà nước cho thuê đất có quyền cho thuê lại đất với hình thức trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền thuê đất hàng năm.

Vấn đề đặt ra ở đây là nếu thuê lại đất từ chủ đầu tư theo hình thức thuê đất trả tiền hàng năm, trường hợp Luật đất đai sửa đổi không quy định quyền được thế chấp đối với hình thức thuê này thì doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh trong khu công nghiệp bị hạn chế rất nhiều về mặt “quyền của người sử dụng đất” so với hình thức thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê, điều này đã bị hạn chế bởi theo khoản 3, Điều 149, Luật Đất đai 2013, trong trường hợp này doanh nghiệp thuê lại đất không được chuyển nhượng, góp vốn hay thế chấp quyền sử dụng đất thuê lại. Doanh nghiệp chỉ được thực hiện các quyền này đối với tài sản mà mình đầu tư xây dựng trên đất mà thôi. Đây là một cản trở không nhỏ đối với doanh nghiệp, nhất là khi cần huy động vốn từ các tổ chức tín dụng, các tổ chức tín dụng thường yêu cầu doanh nghiệp có tài sản bảo đảm đối ứng với các khoản cấp tín dụng. Các tổ chức tín dụng cũng gặp khó khăn khi tìm kiếm các tài sản thế chấp thay cho tài sản này.

Cần lưu ý, trong thực tế, một số nhà đầu tư thuê đất từ Nhà nước theo hình thức trả tiền hàng năm vẫn ký hợp đồng cho thuê lại đất trả tiền một lần với doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh trong khu công nghiệp và vẫn có văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất chấp nhận đăng ký thế chấp quyền sử dụng đất này của doanh nghiệp với lý do cứ thuê lại đất trả tiền một lần thì được thế chấp.

Do đó, khi tài trợ vốn cho doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh trong khu công nghiệp và nhận tài sản là đất thuê trả tiền hàng năm, tổ chức tín dụng cần thận trọng xem xét nguồn gốc đất để nắm rõ hình thức thuê đất của nhà đầu tư, nhằm tránh trường hợp khi xảy ra rủi ro tín dụng bên thế chấp có thể có một số yêu cầu đối với Tòa án tuyên bố các bất lợi về hợp đồng thế chấp cũng như khó khăn khi xử lý tài sản bảo đảm đối với loại hình tài sản bảo đảm này.

4. Một số khuyến nghị

Trong quá trình tiếp cận với Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi), vì quá trình hoạt động của các ngân hàng có liên quan tới các điều luật quy định tại luật này, một số khuyến nghị đưa ra nhằm giảm thiểu rủi ro trong quá trình cấp tín dụng, đồng thời cung cấp cơ sở trong một số nghiệp vụ định giá cũng như ra quyết định nhận tài sản bảo đảm của các ngân hàng như sau:

Thứ nhất, trường hợp hình thức đất thuê trả tiền hàng năm có quyền thế chấp theo Luật Đất đai sửa đổi, các tổ chức tín dụng có thể coi đây là một loại tài sản để tiến hành định giá, thực hiện các thủ tục nhận thế chấp, đăng ký giao dịch bảo đảm nhằm gia tăng thêm quyền và lợi ích hợp pháp khi cấp tín dụng cho các tổ chức, doanh nghiệp có tài sản bảo đảm là loại hình đất này. Tuy nhiên, các ngân hàng cũng cần thận trọng trong quá trình ra quyết định nhận, định giá loại hình tài sản này vì rõ ràng những tài sản cho thuê hàng năm có thời hạn ngắn, ngay khi hết thời hạn thuê giá trị của tài sản loại này ngay lập tức mất giá trị nếu hợp đồng thuê không được gia hạn hoặc bên thuê không thanh toán tiền cho thuê sau đó, khi đó sẽ ảnh hưởng ngay tới tỷ lệ tài sản bảo đảm của khoản vay dẫn tới quyền lợi của ngân hàng không được bảo đảm khi xảy ra rủi ro tín dụng. Trong trường hợp này, ngân hàng phải yêu cầu doanh nghiệp bổ sung thêm tài sản thay thế mới tránh gây bị động trong quá trình cấp tín dụng.

Thứ hai, đối với các điều khoản Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định đối với vấn đề công bố giá đất và thời gian cập nhật giá đất. Trước đây các tổ chức tín dụng không coi đây như một căn cứ quan trọng để định giá đất. Nếu các điều khoản này được sửa đổi và quốc hội thông qua, các tổ chức tín dụng có thể coi đây như một căn cứ quan trọng để định giá tài sản bảo đảm, đặc biệt có thể áp ngay giá đất này đối với những khoản cấp tín dụng mà sau khi căn cứ vào bảng giá đất được công bố, sau khi định giá khoản vay sẽ có tỷ lệ tài sản bảo đảm là 100% mà không cần thêm các phương pháp đánh giá tài sản khác để định giá. Các tổ chức tín dụng cũng sẽ giảm thiểu rất nhiều thời gian, chi phí trong quá trình định giá để xác định giá các loại tài sản này.

Thứ ba, việc nhận tài sản bảo đảm trong khu công nghiệp khu chế xuất cần thận trọng. Việc nhà nước quy định đối với các tổ chức cá nhân phải thực hiện xong nghĩa vụ tài chính trước khi thực hiện các quyền thực chất đảm bảo công bằng trong việc xác định quyền lợi và nghĩa vụ, do đó khi các tổ chức tín dụng nhận loại tài sản bảo đảm này cần xem xét kỹ tính pháp lý, tình hình tài chính của chủ đầu tư, tránh trường hợp các khoản vay đã được phê duyệt nhưng vướng các thủ tục hoàn thiện về tài sản bảo đảm làm chậm tiến độ dự án.

Thứ tư, khi xem xét nhận tài sản bảo đảm đối với các tài sản là đất thuê trả tiền một lần

cho cả thời gian thuê, bản thân các tổ chức tín dụng cần xem xét kỹ thời hạn thuê đất của chủ đầu tư, đồng thời tư vấn cho bên đi thuê xem xét các thông tin này để tránh trường hợp nhận các loại tài sản từ chủ đầu tư là quyền sử dụng đất được nhà nước cho thuê đất trả tiền hàng năm nhưng lại cho các doanh nghiệp tổ chức thuê thời hạn dài hơn một năm dẫn tới các tranh chấp về sau.

5. Kết luận

Dự thảo sửa đổi Luật đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013 là một dự thảo luật lớn có tác động sâu rộng tới nhiều lĩnh vực hoạt động của cá nhân, tổ chức trong đó có ảnh hưởng tới hoạt động của các ngân hàng thương mại tại Việt Nam. Thứ nhất, do đặc thù các sản phẩm cho vay của ngân hàng liên quan tới lĩnh vực đầu tư kinh doanh bất động sản, nhận thế chấp tài sản bảo đảm liên quan tới quyền sử dụng đất do đó hiểu và vận dụng tốt Dự thảo sửa đổi Luật đất đai năm 2013 giúp các ngân hàng không bị động trong quá trình hoạt động. Thứ hai, một số thay đổi của luật liên quan tới việc cho nhận thế chấp tài sản là quyền cho thuê đất hàng năm, thay đổi bảng giá đất hàng năm phù hợp với giá trị thực tế của thị trường có tác động lớn tới hoạt động cho vay, nhận thế chấp tài sản bảo đảm, quy trình định giá tài sản bảo đảm tại các ngân hàng thương mại. Nếu các tổ chức tín dụng tận dụng tốt các thay đổi này sẽ góp phần giảm chi phí thẩm định giá do khung giá đất sát với giá trị thị trường, cho phép nhận thêm quyền cho thuê đất hàng năm nhằm gia tăng giá trị tài sản bảo đảm cho các khoản vay vốn. Thứ ba, ngân hàng thương mại cần đặc biệt lưu ý tới việc nhận tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, trong đó các điều khoản của Luật về thời điểm thực hiện quyền và thời gian cho thuê đất trong khu công nghiệp để tránh trường hợp bị động trong quá trình xử lý tài sản bảo đảm khi rủi ro tín dụng xảy ra.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Văn bản pháp luật

Chính phủ (2015), Bộ Luật dân sự số 91/2015/QH2013 ngày 24/11/2013.

Chính phủ (2022), Dự thảo sửa đổi Luật đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013 theo Chính phủ (2022), Tờ trình số 350/TTr-CP ngày 27/09/2022 của Chính phủ trình Quốc hội.

Chính phủ (2022), Nghị định số 99/2022/NĐ-CP ngày 30/11/2022 về đăng ký biện pháp bảo đảm.

Nghị quyết số 111/NQ-CP ngày 30/08/2022 của phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật tháng 8/2022.

Quốc hội (2013), Luật đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013.

Tài liệu internet

Quỳnh Anh (2022), Toàn cảnh cho vay bất động sản tại ngân hàng, truy cập ngày 16/02/2023, đường link <https://cafef.vn/toan-canhh-cho-vay-bat-dong-san-tai-cac-ngan-hang-20230212213803054.chn>.

PHÁP LUẬT VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI TOÀ ÁN - THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

TS. Khuất Thị Thu Hiền

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội

Email: hienktt2000@yahoo.com.vn

Tóm tắt: Nhiều năm qua, giá đất đai ngày càng tăng cao làm nảy sinh nhiều tranh chấp. Tranh chấp đất đai không chỉ gia tăng về số lượng mà còn về tính chất phức tạp của tranh chấp gây bất ổn an ninh chính trị, mất trật tự an toàn xã hội. Giải quyết tranh chấp đất đai là một việc làm cấp thiết. Có nhiều phương thức giải quyết tranh chấp đất đai trong đó phương thức phổ biến và được lựa chọn nhiều là giải quyết tại Tòa án. Bài viết phân tích thực trạng pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án và đề xuất khuyến nghị hoàn thiện.

Từ khóa: tranh chấp đất đai; giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án.

1. Khái niệm, đặc điểm của giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án

1.1. Khái niệm giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án

Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai. Giải quyết tranh chấp đất đai là một trong những biện pháp quan trọng để pháp luật đất đai phát huy được hiệu quả. Có nhiều phương thức giải quyết tranh chấp đất đai như hòa giải, giải quyết tại Ủy ban nhân dân, giải quyết tại Tòa án.

Giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án là việc Tòa án áp dụng các quy định của pháp luật để giải quyết những bất đồng, mâu thuẫn giữa các chủ thể nảy sinh trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai.

Giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án thực hiện bằng thủ tục tố tụng trong đó cơ quan quyền lực công có chức năng xét xử đưa ra bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật bắt buộc đối với các bên tranh chấp. Khi các tranh chấp đất đai xảy ra, các đương sự thường sử dụng Tòa án như giải pháp cuối cùng để bảo vệ quyền và lợi ích của mình. So với các phương thức giải quyết khác thì giải quyết tranh chấp đất đai bằng Tòa án có một số ưu điểm nổi bật, cụ thể:

Thứ nhất, Tòa án là cơ quan trong bộ máy Nhà nước, hoạt động mang tính kỹ năng nghề nghiệp cao. Tòa án được tổ chức theo hệ thống độc lập nằm ngoài hệ thống cơ quan quản lý. Cùng với đó, trong Tòa án có đội ngũ thẩm phán có năng lực, trình độ và kỹ năng xét xử chuyên nghiệp. Do đó, hoạt động xét xử của Tòa án đảm bảo tính chính xác, công bằng và minh bạch.

Thứ hai, Tòa án xét xử nhân danh quyền lực Nhà nước. Trong quá trình giải quyết tranh chấp, Tòa án trực tiếp thụ lý, giải quyết tranh chấp. Phán quyết của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật được các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thực thi, nếu không tự nguyện sẽ bị cưỡng chế thi hành. Kết quả giải quyết tranh chấp đất đai thông qua Tòa án có hiệu lực pháp luật và được đảm bảo bằng quyền lực Nhà nước nên là cơ sở để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng cho các bên tranh chấp. Nó thể hiện tính nghiêm minh, tuân thủ pháp luật.

Thứ ba, hoạt động xét xử của Toà án được tiến hành theo trình tự tố tụng chặt chẽ do pháp luật quy định. Vì vậy, giảm mức tối thiểu sai sót trong việc đưa ra phán quyết, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất ở mức hiệu quả nhất và có giá trị pháp lý cao nhất.

Thứ tư, nguyên tắc xét xử công khai đảm bảo tính minh bạch cho hoạt động của Toà án. Nguyên tắc này còn tạo điều kiện cho người dân và công luận xã hội giám sát hoạt động xét xử của Toà án. Do đó, phán quyết của Toà án phải đảm bảo được quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của các bên tranh chấp.

Bên cạnh những ưu điểm trên, giải quyết tranh chấp đất đai tại Toà án tồn tại hạn chế là do phải tuân thủ theo trình tự, thủ tục chặt chẽ, qua nhiều giai đoạn xét xử nên thời hạn giải quyết thường kéo dài, làm ảnh hưởng đến quyền lợi của các bên tranh chấp. Trong tình hình thị trường bất động sản có nhiều biến động như hiện nay, khi thời hạn giải quyết tranh chấp đất đai kéo dài hoặc một trong các bên tranh chấp cố tình không hợp tác để kéo dài quá trình giải quyết tranh chấp thì có thể gây ra tổn thất rất lớn về kinh tế¹.

1.2. Đặc điểm của giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án

Thứ nhất, việc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua Toà án chịu sự điều chỉnh của nhiều văn bản pháp luật như Bộ luật Tố tụng dân sự, Bộ luật Dân sự, Luật Đất đai, Luật Nhà ở, Luật Xây dựng... Điều này đồng nghĩa với việc trong quá trình giải quyết tranh chấp đất đai, Toà án phải tuân theo cả luật nội dung và luật hình thức. Về nội dung, Toà án phải căn cứ vào các quy định của Luật Đất đai, Bộ luật Dân sự, Luật Công chứng, Luật Xây dựng, Luật Nhà ở... để xác định chứng cứ cũng như xác định quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự khi tham gia tố tụng; về hình thức, Toà án phải tuân thủ các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết vụ án dân sự của Bộ luật Tố tụng dân sự;.

Thứ hai, đất đai và tranh chấp đất đai là vấn đề nhạy cảm, dễ xảy ra “điểm nóng” nên trong quá trình giải quyết tranh chấp Toà án còn phải căn cứ vào quan điểm, chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, tình hình thực tiễn tại địa phương để có hướng giải quyết phù hợp, hợp lý, hợp tình.

Thứ ba, pháp luật về đất đai qua các thời kỳ có sự thay đổi khác nhau. Mỗi giai đoạn lịch sử, Nhà nước xây dựng các văn bản pháp luật khác nhau và giao dịch liên quan đến đất đai cũng được thực hiện dựa trên hệ thống pháp luật tương ứng. Có những giao dịch liên quan đến đất đai phát sinh từ thời kỳ trước tương ứng với hệ thống pháp luật ở thời kỳ đó nhưng lại được thực hiện và nảy sinh tranh chấp ở thời kỳ sau, mà ở đó hệ thống pháp luật điều chỉnh các quan hệ đất đai đã thay đổi so với thời điểm phát sinh quan hệ đất đai². Do vậy, trong quá trình giải quyết Toà án phải nghiên cứu cả những văn bản pháp luật tại thời điểm phát sinh quan hệ đất đai và cả pháp luật hiện hành để có hướng giải quyết phù hợp với hoàn cảnh lịch sử và thực tế sử dụng đất.

Thứ tư, khi giải quyết tranh chấp về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư do Nhà nước thu hồi đất, Toà án phải dựa trên khung giá đất do Nhà nước xác định. Giá đất (thực chất là giá trị quyền sử dụng đất) gồm nhiều loại khác nhau. Chúng ta không coi đất đai là hàng hoá nên không định giá đất mà chỉ xác định giá trị quyền sử dụng đất. Để quản lý giá Nhà nước quy

¹ Mai Thị Tú Oanh (2013), “*Tranh chấp đất đai và giải quyết tranh chấp đất đai bằng Tòa án ở nước ta*”, Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Khoa học Xã hội.

² Nguyễn Văn Luật (2013), “*Tranh chấp đất đai và thẩm quyền giải quyết của Tòa án*”, Đề tài khoa học cấp Bộ.

định khung giá các loại đất và buộc người sử dụng đất khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải căn cứ vào khung giá đất do Nhà nước quy định. Nhưng thực tế phần lớn các hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất xác định giá đất theo giá thị trường.

2. Thực trạng pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án

2.1. Thời hiệu yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai

Quan hệ pháp luật đất đai thuộc loại quan hệ pháp luật dân sự nên khi phát sinh tranh chấp sẽ chịu sự điều chỉnh của cả luật dân sự và luật đất đai. Căn cứ vào các quy định của Bộ luật Dân sự, Bộ luật Tố tụng dân sự và Nghị quyết số 03/2012/NQ-HĐTP, đối với tranh chấp dân sự phát sinh từ giao dịch dân sự (hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất, hợp đồng thuê quyền sử dụng đất, hợp đồng thuê lại quyền sử dụng đất) thì thời hiệu khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết tranh chấp hợp đồng là 03 năm, kể từ ngày người có quyền yêu cầu biết hoặc phải biết quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm; Đối với tranh chấp đất đai là di sản thừa kế thì thời hiệu để người thừa kế yêu cầu chia di sản là 30 năm, kể từ thời điểm mở thừa kế. Thời hiệu để người thừa kế yêu cầu xác nhận quyền thừa kế của mình hoặc bác bỏ quyền thừa kế của người khác là 10 năm, kể từ thời điểm mở thừa kế. Thời hiệu yêu cầu người thừa kế thực hiện nghĩa vụ về tài sản của người chết để lại là 03 năm, kể từ thời điểm mở thừa kế.

2.2. Thẩm quyền xét xử sơ thẩm tranh chấp đất đai

Tranh chấp đất đai là một trong những tranh chấp dân sự thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án¹. Vấn đề phân chia thẩm quyền giữa Tòa án các cấp và cùng cấp được quy định trong Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015² và được hướng dẫn tại Nghị quyết số 01/2005/NQ-HĐTP ngày 31/03/2005 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án tối cao.

*** Phân định thẩm quyền giữa các cấp Tòa án**

Toà án huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là Tòa án cấp huyện) và Tòa án tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là Tòa án cấp tỉnh) có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm tranh chấp đất đai. Cụ thể:

- Tòa án cấp huyện: có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm đối với các tranh chấp nói chung và tranh chấp đất đai nói riêng.

- Tòa án cấp tỉnh: có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm các tranh chấp đất đai sau đây:

+ Các tranh chấp đất đai có yếu tố nước ngoài.

+ Các tranh chấp đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án cấp huyện nhưng Tòa án cấp tỉnh lấy lên để giải quyết.

Ngoài ra, Tòa án cấp tỉnh giải quyết theo thủ tục phúc thẩm các vụ việc tranh chấp đất đai đã được Tòa án cấp huyện giải quyết theo thủ tục sơ thẩm nhưng bị Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp kháng nghị hoặc bị đương sự kháng cáo.

*** Phân định thẩm quyền của Tòa án cùng cấp**

- Về nguyên tắc phân định thẩm quyền sơ thẩm tranh chấp đất đai giữa các Tòa án cùng cấp:

¹ Xem Điều 26 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015

² Xem Điều 35, Điều 36, Điều 37, Điều 38, Điều 39 và Điều 40 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015

+ Thẩm quyền của Tòa án nơi có bất động sản: Tòa án nơi có bất động sản có thẩm quyền giải quyết những tranh chấp về bất động sản¹.

+ Phân định thẩm quyền của Tòa án nơi cư trú, nơi làm việc, nơi có trụ sở của bị đơn: Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định: “Tòa án nơi bị đơn cư trú, làm việc, nếu bị đơn là cá nhân hoặc nơi bị đơn có trụ sở, nếu bị đơn là cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm những tranh chấp về dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động quy định tại các Điều 26, 28, 30 và 32 của Bộ luật này”². Như vậy, theo quy định này thì tùy thuộc vào bị đơn là cơ quan, tổ chức hay bị đơn là cá nhân mà thẩm quyền của Tòa án được xác định khác nhau.

- Về phân định thẩm quyền sơ thẩm tranh chấp đất đai giữa các Tòa án cùng cấp:

+ Phân định thẩm quyền sơ thẩm dân sự theo sự thỏa thuận của các đương sự: Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định: “Các đương sự có quyền tự thỏa thuận với nhau bằng văn bản yêu cầu Tòa án nơi cư trú, làm việc của nguyên đơn, nếu nguyên đơn là cá nhân hoặc nơi có trụ sở của nguyên đơn, nếu nguyên đơn là cơ quan, tổ chức giải quyết những tranh chấp về dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động quy định tại các điều 26, 28, 30 và 32 của Bộ luật này”³. Quy định này thể hiện sự linh hoạt, mềm dẻo của pháp luật trong việc đương sự có quyền lựa chọn Tòa án giải quyết tranh chấp dân sự, không gò bó ở những quy định cứng nhắc, tạo điều kiện thuận lợi tối đa cho các đương sự khi tham gia tố tụng.

+ Phân định thẩm quyền sơ thẩm dân sự giữa các Tòa án cùng cấp theo sự lựa chọn của nguyên đơn

Nguyên đơn có quyền lựa chọn Tòa án giải quyết tranh chấp đất đai trong các trường hợp:

i) Nếu không biết nơi cư trú, làm việc, trụ sở của bị đơn thì nguyên đơn có thể yêu cầu Tòa án nơi bị đơn cư trú, làm việc, có trụ sở cuối cùng hoặc nơi bị đơn có tài sản giải quyết;

ii) Nếu tranh chấp phát sinh từ hoạt động của chi nhánh tổ chức thì nguyên đơn có thể yêu cầu Tòa án nơi tổ chức có trụ sở hoặc nơi tổ chức có chi nhánh giải quyết;

iii) Nếu bị đơn không có nơi cư trú, làm việc, trụ sở ở Việt Nam hoặc vụ án về tranh chấp việc cấp dưỡng thì nguyên đơn có thể yêu cầu Tòa án nơi mình cư trú, làm việc giải quyết;

iv) Nếu tranh chấp về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng thì nguyên đơn có thể yêu cầu Tòa án nơi mình cư trú, làm việc, có trụ sở hoặc nơi xảy ra việc gây thiệt hại giải quyết;

v) Nếu tranh chấp phát sinh từ quan hệ hợp đồng thì nguyên đơn có thể yêu cầu Tòa án nơi hợp đồng được thực hiện giải quyết;

vi) Nếu các bị đơn cư trú, làm việc, có trụ sở ở nhiều nơi khác nhau thì nguyên đơn có thể yêu cầu Tòa án nơi một trong các bị đơn cư trú, làm việc, có trụ sở giải quyết;

vii) Nếu tranh chấp bất động sản mà bất động sản có ở nhiều địa phương khác nhau thì nguyên đơn có thể yêu cầu Tòa án nơi có một trong các bất động sản giải quyết.

¹ Điểm c Khoản 1 Điều 39 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.

² Điểm a Khoản 1 Điều 39, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.

³ Điểm b Khoản 1 Điều 39, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.

2.3. Trình tự, thủ tục xét xử sơ thẩm tranh chấp đất đai

Khi có tranh chấp đất đai xảy ra và đương sự lựa chọn giải quyết thông qua Tòa án thì pháp luật về hình thức sẽ do Bộ luật Tố tụng dân sự điều chỉnh. Theo đó, cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền tự mình hoặc thông qua người đại diện hợp pháp để viết đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai (Tòa án nơi có bất động sản).

Sau khi nhận được đơn khởi kiện thì trong thời hạn 05 ngày làm việc Tòa án phải xem xét và có một trong các quyết định: tiến hành các thủ tục thụ lý giải quyết vụ án nếu thuộc thẩm quyền; chuyển đơn khởi kiện cho Tòa án có thẩm quyền, nếu không thuộc thẩm quyền thì báo cho người khởi kiện biết, trả lại đơn khởi kiện nếu không thuộc thẩm quyền của Tòa án.

Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được thông báo của Tòa án, người khởi kiện phải tiến hành nộp tiền tạm ứng án phí và nộp lại biên lai để Tòa án tiến hành thụ lý giải quyết vụ án.

Kể từ thời điểm Tòa án thụ lý giải quyết vụ án thì thời hạn chuẩn bị xét xử là 04 tháng đối với vụ án và 02 tháng đối với việc dân sự; nếu vụ án có tính chất phức tạp hoặc có trở ngại khách quan thì được gia hạn nhưng không được vượt quá 02 tháng đối với vụ án và 01 tháng đối với yêu cầu dân sự.

Trong quá trình chuẩn bị xét xử, Tòa án vẫn phải tiến hành thủ tục hòa giải bắt buộc tại phiên tòa trừ những vụ án không được hòa giải hoặc không tiến hành hòa giải được. Nếu các đương sự thỏa thuận được những vấn đề cần giải quyết trong vụ án thì lập biên bản hòa giải thành và trong thời hạn 07 ngày kể từ thời điểm lập biên bản hòa giải mà các bên đương sự không thay đổi ý kiến thì Tòa án ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các bên. Nếu tại phiên hòa giải mà các đương sự không thỏa thuận được thì Tòa án đưa vụ án ra xét xử.

Sau khi xét xử sơ thẩm vụ án mà các đương sự không đồng ý với bản án, quyết định của Tòa án thì có thể kháng cáo để Tòa án cấp trên giải quyết theo thủ tục phúc thẩm.

3. Nhận xét và khuyến nghị

Pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án bao gồm nhiều văn bản liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau. Các văn bản pháp luật này thường xuyên được rà soát, sửa đổi, bổ sung nhằm đáp ứng nhu cầu của thực tiễn. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án cho thấy một số quy định còn chưa phù hợp cần được tiếp tục sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện, cụ thể:

Thứ nhất, cần sửa đổi khái niệm tranh chấp đất đai.

Khái niệm tranh chấp đất đai được quy định trong khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 được kế thừa toàn bộ từ khoản 26 Điều 4 Luật Đất đai năm 2003. Khái niệm này quá rộng, khó xác định hết nội hàm. Theo khái niệm này, chủ thể của tranh chấp đất đai là tranh chấp “của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai”, như vậy không thể xác định được chủ thể tranh chấp là ai (hai hay nhiều bên trong quan hệ đất đai); nội dung của tranh chấp đất đai là “tranh chấp về quyền, nghĩa vụ”, quy định này chưa hợp lý bởi thông thường các bên chỉ tranh chấp quyền, lợi ích hợp pháp chứ tranh chấp việc thực hiện nghĩa vụ, trừ khi nghĩa vụ đó đồng thời cũng là quyền, quyền lợi.

Thứ hai, cần tăng cường thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai cho Tòa án.

Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định của pháp luật hiện hành đã có điều chỉnh nhiều so với trước đó. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan hành

chính đã được giảm rất nhiều, ngay cả trong trường hợp đương sự không có giấy tờ về quyền sử dụng đất thì thẩm quyền giải quyết vẫn có thể thuộc về Tòa án. Điều đó có nghĩa, Nhà nước đã nhận thấy những hạn chế đối với việc giải quyết tranh chấp đất đai tại cơ quan hành chính, đồng thời đánh giá được khả năng giải quyết tất cả các tranh chấp đất đai của Tòa án. Vì vậy, cần sửa đổi quy định thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo hướng giao toàn bộ cho Tòa án giải quyết. Việc sửa đổi này sẽ tránh được tình trạng một tranh chấp tài sản được giải quyết tại cơ quan hành chính, sau đó lại qua Tòa án theo thủ tục tố tụng, chưa kể đến một thực tế là việc người dân thắng kiện cơ quan hành chính là điều rất khó. Ngoài ra, xét về nhân sự thì Hội đồng xét xử của Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự chắc chắn được “chuẩn hóa” hơn so với đội ngũ cán bộ quản lý hành chính của Ủy ban nhân dân nên chất lượng giải quyết tranh chấp sẽ “ổn định” hơn.

Kết luận

Luật Đất đai năm 2013 là đạo luật quan trọng trong hệ thống pháp luật về đất đai, có mối quan hệ và ảnh hưởng sâu sắc đến việc thực thi các chính sách quy định trong rất nhiều luật khác. Qua gần 10 năm áp dụng, nhiều quy định của Luật không còn phù hợp, cần được rà soát, sửa đổi, trong đó có các quy định về giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án. Việc sửa đổi sẽ góp phần hoàn thiện hành lang pháp lý nhằm khai thác và sử dụng hiệu quả nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng an ninh và bảo vệ môi trường khắc phục bất cập, hạn chế của Luật hiện hành.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật Đất đai năm 2003.

Luật Đất đai năm 2013.

Nghị quyết số 03/2012/NQ-HĐTP ngày 03 tháng 12 năm 2012 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định trong Phần thứ nhất “Những quy định chung” của Bộ luật Tố tụng dân sự đã được sửa đổi, bổ sung theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự.

Nghị quyết số 05/2012/NQ-HĐTP ngày 03 tháng 12 năm 2012 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định trong Phần thứ hai “Thủ tục giải quyết vụ án tại tòa án cấp sơ thẩm” của Bộ luật Tố tụng dân sự đã được sửa đổi, bổ sung theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự.

Nghị quyết 04/2017/NQ-HĐTP ngày 03 tháng 5 năm 2017 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao hướng dẫn một số quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 về trả lại đơn khởi kiện, quyền nộp đơn khởi kiện lại vụ án.

Lưu Mỹ Ngọc (2022), Giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án nhân dân thị xã Sapa, tỉnh Lào Cai, Đề tài nghiên cứu khoa học của sinh viên trường Đại học Lao động - Xã hội, Mã số: SV2022-10-50.

Mai Thị Tú Oanh (2013), “Tranh chấp đất đai và giải quyết tranh chấp đất đai bằng Tòa án ở nước ta”, Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Khoa học Xã hội.

Lưu Quốc Thái (2022), Giải quyết tranh chấp đất đai: thực trạng pháp luật và kiến nghị hoàn thiện, Bài đăng Tài liệu góp ý dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) của Tòa án nhân dân TP. Hồ Chí Minh.

VƯỚNG MẮC TRONG ÁP DỤNG PHÁP LUẬT GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN

ThS. Nguyễn Minh Diễm Quỳnh

Khoa Luật - Khoa học Chính trị

Trường Đại học An Giang, ĐHQG TP.HCM

Email: nmdquynh@agu.edu.vn

Tóm tắt: Trải qua nhiều lần ban hành, sửa đổi vào các các năm 1987, 1993, 2003, 2013, Luật Đất đai hiện hành chỉ đáp ứng điều chỉnh các quan hệ xã hội, giải quyết những mâu thuẫn cơ bản về tranh chấp đất đai nói chung và tranh chấp quyền sử dụng đất nói riêng. Trong giai đoạn hiện nay, khi Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi trước bối cảnh biến đổi sâu sắc về nhiều mặt trên các lĩnh vực của đời sống xã hội thì việc áp dụng pháp luật nội dung trong giải quyết tranh chấp này là yêu cầu cấp thiết. Trên cơ sở thu thập thông tin dưới góc độ lý luận và thực tiễn thông qua Tòa án nhân dân cấp huyện giải quyết tranh chấp về quyền sử dụng đất, bài viết đề xuất biện pháp hoàn thiện pháp luật về đất đai là vấn đề có ý nghĩa quan trọng.

Từ khóa: quyền sử dụng đất; tòa án nhân dân cấp huyện; tranh chấp đất đai

1. Đặt vấn đề

Tranh chấp đất đai nói chung có thể hiểu là những xung đột giữa các chủ thể sử dụng đất với nhau khi quyền và lợi ích hợp pháp gắn liền với đất đai bị xâm hại. Thực tế áp dụng pháp luật trong quá trình giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất (QSDĐ) đã không tránh khỏi những phức tạp, nhất là đối với giá trị hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ lớn hay tranh chấp có liên quan đến nhiều người. Tình trạng hợp đồng chuyển nhượng “viết tay” vẫn còn diễn ra phổ biến. Khi giá đất lên cao hoặc đồng sở hữu chủ chết mà không giải quyết được thừa kế cũng dẫn đến tranh chấp. Có trường hợp các bên tranh thủ sự bất cập pháp luật để thực hiện chuyển nhượng, mua bán tài sản hay thành quả trên đất; nhiều hồ sơ giả, giao dịch về QSDĐ còn thiếu thông tin và thời điểm có hiệu lực; hạ giá chuyển nhượng ghi trong hợp đồng để giảm thuế... vẫn còn phổ biến. Trong khi đó, hệ thống văn bản pháp luật về đất đai luôn được sửa đổi, bổ sung và ngày càng hoàn thiện nhưng vẫn chưa đáp ứng yêu cầu thực tế. Công tác xét xử tranh chấp đất tại tòa án nhân dân (TAND) cấp huyện phát sinh nhiều vướng mắc. Dự thảo sửa đổi Luật Đất đai (LĐĐ) cần được cụ thể hóa các quy phạm nhằm đảm bảo tính thống nhất trong áp dụng trên quy mô toàn quốc.

2. Nội dung

2.1. Cơ sở lý luận về áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất của tòa án nhân dân cấp huyện

2.1.1. Tranh chấp đất đai và áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất

Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai. Khái niệm này tương đối rộng và chưa rõ ràng về đối

tượng tranh chấp đất đai. Bởi lẽ tranh chấp về đất đai có thể bao gồm: tranh chấp đòi lại đất cho mượn, cho ở nhờ; đòi lại đất cho thuê, đòi lại đất do bị Nhà nước thực hiện chính sách đất đai qua các thời kỳ; tranh chấp QSDĐ khi ly hôn; tranh chấp hợp đồng giao dịch QSDĐ; tranh chấp thừa kế QSDĐ; tranh chấp tài sản gắn liền với đất bao gồm công trình xây dựng, cây lâu năm, cây rừng trên đất. Đối với tranh chấp mà “đương sự không có giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai 2013 thì đương sự được chọn một trong hai hình thức giải quyết: nộp đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp tại UBND cấp có thẩm quyền theo quy định tại khoản 3 Điều 203 luật này hoặc khởi kiện tại TAND có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự”¹. Như vậy, thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của TAND được mở rộng hơn so với trước đây. Sự thay đổi này hoàn toàn phù hợp với chức năng của cơ quan nhà nước theo pháp luật Việt Nam. Trong quá trình giải quyết tranh chấp tài sản gắn liền với đất, TAND tùy tình hình thực tế có thể phân định QSDĐ gắn liền với tài sản tranh chấp. Ngoài ra, theo Điều 25 Bộ luật Tố tụng dân sự (BLTDS) thì “các tranh chấp hợp đồng giao dịch QSDĐ cũng sẽ do TAND giải quyết”.

Áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp QSDĐ của TAND cấp huyện là “hoạt động mang tính tổ chức, tính quyền lực của nhà nước. Đây là hoạt động được thực hiện thông qua hội đồng xét xử trên cơ sở xác định sự thật khách quan, tính hợp pháp nhằm cụ thể hóa những quy phạm pháp luật về đất đai đối với các tranh chấp cụ thể bằng bản án, quyết định. Mục đích của áp dụng pháp luật trong lĩnh vực này nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự, góp phần làm ổn định trật tự xã hội và củng cố mối đoàn kết trong nội bộ nhân dân”².

Việc áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp QSDĐ phải tuân thủ các nguyên tắc: “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu; khuyến khích việc tự thương lượng, hòa giải các tranh chấp đất đai; giải quyết tranh chấp đất đai phải nhằm ổn định đời sống, sản xuất của người sử dụng đất, kết hợp với việc thực hiện chính sách kinh tế- xã hội của nhà nước”³. Đó là quan điểm chủ đạo khi giải quyết tranh chấp QSDĐ. Cơ quan có thẩm quyền không chỉ chú trọng vào tính pháp lý mà còn quan tâm đến hiệu quả kinh tế sau khi phân định QSDĐ.

2.1.2. Đặc điểm của áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất của tòa án nhân dân cấp huyện

Bên cạnh các đặc điểm chung thì áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp QSDĐ của TAND cấp huyện còn có những đặc trưng như sau:

- “Cơ quan có thẩm quyền phải xác định đúng đắn nội dung, bản chất pháp lý của vụ việc. Trong từng tình huống cụ thể, người có thẩm quyền phải điều tra, xem xét và sử dụng các biện pháp thực địa, trưng cầu giám định, áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời để làm sáng tỏ những sự việc có liên quan. Khi điều tra, xem xét phải đảm bảo khách quan, toàn diện và đầy đủ những tình tiết của vụ việc.

¹ Khoản 2 Điều 203 LDD 2013

² Nguyễn Thị Hoài Phương (chủ biên) (2019), Trường Đại học Luật TP. HCM, *Giáo trình luật Tố tụng Dân sự*, NXB Hồng Đức- Hội Luật Gia VN.

³ Lưu Quốc Thái (chủ biên) (2018), *Giáo trình Luật Đất đai có tài bản lần I, có sửa đổi, bổ sung*, Trường Đại học Luật TP. HCM, NXB Hồng Đức- Hội Luật gia Việt Nam

- Hoạt động áp dụng pháp luật để giải quyết tranh chấp QSDĐ phải tuân thủ các trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật tương ứng với từng hoàn cảnh, tình tiết của vụ việc. Cơ quan áp dụng pháp luật căn cứ vào pháp luật hiện hành để lựa chọn quy phạm pháp luật về đất đai phù hợp tại thời điểm xảy ra sự việc cần áp dụng. Nếu các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn.

- Hoạt động áp dụng pháp luật mang tính cá biệt. Tùy thuộc vào bản chất vấn đề, cơ quan áp dụng pháp luật xác định các tranh chấp liên quan đến quyền sử dụng đất, tranh chấp liên quan đến thế chấp, cầm cố quyền sử dụng đất; tranh chấp về thừa kế QSDĐ hay tranh chấp về chuyển nhượng QSDĐ. Mỗi loại tranh chấp đều có những đặc điểm riêng. Do đó, tuy quy trình áp dụng pháp luật giống nhau nhưng nội dung tranh chấp sẽ có ảnh hưởng đến các quy phạm pháp luật nội dung khác nhau.

- Tính sáng tạo trong giải quyết tranh chấp QSDĐ được thực hiện thông qua người có thẩm quyền. Cơ quan tư pháp, người có thẩm quyền phải có tư duy khoa học, logic, biện chứng làm sáng tỏ, nhận thức đúng đắn nội dung và ý nghĩa của quy phạm pháp luật phù hợp với lợi ích và mệnh lệnh của nhà nước.”¹.

2.1.3. Quy trình áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp tranh chấp đất đai của tòa án nhân dân cấp huyện

- Thứ nhất, phân tích sự kiện pháp lý.

Tranh chấp đất đai là loại tranh chấp phổ biến và phức tạp nhất trong số các tranh chấp dân sự. Bởi QSDĐ thường có giá trị lớn. Các vụ kiện tranh chấp đất đai luôn rất phức tạp do liên quan đến nhiều đương sự và công tác quản lý nhà nước về đất đai qua các thời kỳ.

Trong quá trình áp dụng pháp luật để giải quyết tranh chấp đất đai, thẩm phán cần phân tích các tài liệu, chứng cứ để chứng minh nguồn gốc diện tích đất đang tranh chấp; giấy tờ về QSDĐ mà các đương sự cung cấp cho tòa án như: hợp đồng chuyển nhượng, tặng cho QSDĐ; di chúc; bản án, quyết định của tòa án, cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định QSDĐ. Các tài liệu về thực hiện quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất NSDD như: biên lai nộp thuế; tờ khai, đăng ký QSDĐ với cơ quan nhà nước có thẩm quyền; hồ sơ quản lý đất đai của chính quyền địa phương gồm sổ mục kê, sổ địa chính, bản đồ về đất, hồ sơ cấp GCNQSDĐ cùng các tài liệu, chứng cứ khác: lời khai, xác nhận của những người biết về sự việc.

- Thứ hai, lựa chọn quy phạm pháp luật phù hợp để áp dụng.

Tòa án lựa chọn quy phạm pháp luật phù hợp để áp dụng tại thời điểm phát sinh quyền, nghĩa vụ của các đương sự về QSDĐ. Giai đoạn này có ý nghĩa quan trọng trong xác định cách giải quyết tình huống cụ thể cho từng trường hợp liên quan đến tranh chấp quyền sử dụng đất.

- Thứ ba, ra văn bản áp dụng pháp luật.

Đây là giai đoạn không thể thiếu của quy trình áp dụng. Bản án hoặc quyết định của tòa án sẽ làm cơ sở cho các bên xác định quyền và nghĩa vụ của mình khi có tranh chấp liên quan đến QSDĐ theo phán quyết của cơ quan tiến hành tố tụng.

- Thứ tư, tổ chức thực hiện văn bản áp dụng pháp luật.

¹ Mai Hồng Quý (chủ biên) (2017), *Giáo trình Pháp luật Đại cương dành cho sinh viên các trường đại học, Cao đẳng không chuyên ngành Luật*, NXB Đại học sư phạm, TP.Hồ Chí Minh.

Đây là giai đoạn cuối cùng của quy trình tổ chức thực hiện văn bản áp dụng pháp luật. Theo đó, các bên đương sự phải có trách nhiệm thi hành bản án hoặc Quyết định của tòa án và cơ quan thi hành án dân sự.

2.2. Thực tiễn quy trình áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất của Tòa án nhân dân cấp huyện

2.2.1. Kết quả đạt được

- Thứ nhất, cơ quan áp dụng pháp luật đã nghiên cứu, phân tích, đánh giá các tình tiết, tài liệu chứng cứ có liên quan đến vụ việc. Đây là bước đầu tiên có ý nghĩa quan trọng, là cơ sở áp dụng pháp luật chính xác trong giải quyết tranh chấp đất đai tại TAND cấp huyện. Bởi lẽ, việc xem xét, đánh giá, chứng cứ không toàn diện, khách quan, thận trọng sẽ dẫn đến sai sót khi ban hành văn bản áp dụng pháp luật. Xuất phát từ yêu cầu khởi kiện và các tài liệu chứng cứ kèm theo, TAND cấp huyện xác định cụ thể vấn đề đương sự yêu cầu, các tài liệu và mức độ chứng minh của các tài liệu đó. Lời khai của người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan, nhân chứng của nguyên đơn, bị đơn cũng như việc nghiên cứu, xem xét các tài liệu, chứng cứ liên quan bị đơn nhằm làm sáng tỏ tỷ lệ, chứng cứ phản bác yêu cầu của nguyên đơn; mức độ chứng minh và độ tin cậy của chứng cứ do bị đơn xuất trình.

- Thứ hai, tìm và lựa chọn quy phạm pháp luật phù hợp với vấn đề cần giải quyết của vụ kiện. Đây là quy trình đối chiếu tình tiết sự việc xảy ra với quy phạm pháp luật để điều chỉnh phù hợp, có ý nghĩa đảm bảo tính đúng đắn và hợp pháp của quyết định ban hành. Việc cập nhật văn bản pháp luật đất đai và các quy phạm pháp luật có liên quan sẽ phục vụ tốt việc tra cứu, tìm và lựa chọn quy phạm pháp luật phù hợp khi xem xét giải quyết tranh chấp QSDĐ.

- Thứ ba, ban hành văn bản áp dụng pháp luật: là việc ban hành bản án, quyết định giải quyết tranh chấp đất đai giữa các đương sự. Bản án và quyết định của Tòa án được ban hành sau khi đã điều tra, xác minh, xem xét, đối chiếu các tài liệu, chứng cứ nhằm giải quyết vụ án đúng pháp luật.

- Thứ tư, tổ chức thực hiện văn bản áp dụng pháp luật là giai đoạn cuối cùng của quy trình áp dụng pháp luật. Để bản án được thực thi trên thực tế, TAND phải phối hợp với cơ quan thi hành án trong thi hành các bản án, quyết định về giải quyết tranh chấp QSDĐ thì đạt được hiệu quả đối đa.

2.2.2. Vương mắc trong áp dụng pháp luật giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất của tòa án nhân dân cấp huyện

Tranh chấp QSDĐ thường có các yếu tố phức tạp. Việc thu thập, đánh giá chứng cứ và áp dụng pháp luật trong quá trình giải quyết gặp nhiều khó khăn đã dẫn đến tình trạng kéo dài về thời gian tố tụng.

Văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai chậm sửa đổi, bổ sung và còn nhiều bất cập. Cùng với đó, chính sách và pháp luật về đất đai liên tục thay đổi; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa phù hợp với thực tiễn

Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của tòa án từ ngày 1/7/2014 rộng hơn khi phải thụ lý và giải quyết đối với các trường hợp tranh chấp đất đai chưa có giấy chứng nhận QSDĐ.

Đối với những vụ án mà Tòa án nhân dân cấp huyện đã thụ lý trước ngày 01/7/2016 nhưng kể từ ngày này mới phát sinh yêu cầu hủy quyết định cá biệt thì TAND cấp huyện phải

tiếp tục giải quyết mà không chuyển cho Tòa án cấp tỉnh. Tuy nhiên, căn cứ Luật Tố tụng Hành chính 2015 thì vấn đề trên không thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp huyện. Khi đó, vụ án được chuyển lên Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Sau đó, nếu hồ sơ bị chuyển xuống thì Tòa án nhân dân cấp huyện mới tiếp tục giải quyết vụ án.

2.3. Kiến nghị hoạt động áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất của tòa án nhân dân cấp huyện theo định hướng luật Đất đai sửa đổi

2.3.1. Sửa tên Luật Đất đai thành Bộ luật Đất đai

Hệ thống pháp luật về đất đai là những văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và là công cụ pháp lý chủ yếu để nhà nước điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến lĩnh vực đất đai nói chung và QSDĐ nói riêng. Để nâng cao hiệu quả của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai thì hệ thống pháp luật đất đai phải hoàn chỉnh, đồng bộ và thống nhất triệt để. Vì vậy, cần thiết ban hành Bộ luật Đất đai cho xứng với tính chất và tầm quan trọng của văn bản luật này.

2.3.2. Xây dựng, sửa đổi, bổ sung các quy phạm pháp luật theo hướng quy định chi tiết về quản lý và sử dụng đất

Hoàn thiện các quy định pháp luật về thẩm quyền của TAND trong giải quyết tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ là yêu cầu thiết thực. Cần phân chia và đặt lại tên các quy định tại Điều 39 và Điều 40 BLTTDS 2015 đối với thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo lãnh thổ và chuyển vụ việc dân sự cho Tòa án khác; giải quyết tranh chấp về thẩm quyền.

2.3.3. Xác định rõ quan hệ tranh chấp quyền sử dụng đất thuộc phạm vi điều chỉnh để có cách giải quyết phù hợp

Khi xác định thẩm quyền giải quyết của Tòa án đối với tranh chấp về QSDĐ, Tòa án cần quán triệt Nghị định 43/2014/NĐ- CP hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2013 và các căn cứ xác định việc sử dụng đất ổn định, các loại giấy tờ về đất đai xác lập trước ngày 15/10/1993. Đồng thời, Tòa án cần xem xét điều kiện thụ lý đơn khởi kiện yêu cầu giải quyết đối với đương sự không nộp kèm theo biên bản, tài liệu hòa giải không thành hoặc không hòa giải. Bởi lẽ, đây là trường hợp chưa đủ điều kiện khởi kiện theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 192 BLTTDS năm 2015.

3. Kết luận

Tóm lại, tranh chấp đất đai có thể chia ra làm hai loại lớn là: tranh chấp quyền sử dụng đất và tranh chấp các giao dịch dân sự liên quan đến QSDĐ. Mục đích áp dụng pháp luật của TAND cấp huyện nhằm giảm thiểu các mâu thuẫn phát sinh và cơ chế giải quyết tranh chấp QSDĐ đạt được sự đồng thuận cao trong xã hội. Qua đó, hoàn thiện pháp luật Đất đai giữ vai trò nền tảng trong áp dụng pháp luật nội dung của cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi giải quyết các tranh chấp phát sinh.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Nguyễn Thị Hoài Phương (chủ biên) (2019), Trường Đại học Luật TP. HCM, *Giáo trình luật Tố tụng Dân sự*, NXB Hồng Đức- Hội Luật Gia Việt Nam.

Quốc hội (2013), Luật Đất đai

Quốc hội (2015), Bộ luật Tố tụng Dân sự

Mai Hồng Quỳ (chủ biên) (2017), *Giáo trình Pháp luật Đại cương dành cho sinh viên các trường Đại học, Cao đẳng không chuyên ngành Luật*, NXB Đại học Sư phạm, TP. Hồ Chí Minh.

Lưu Quốc Thái (chủ biên) (2018), *Giáo trình Luật Đất đai có tái bản lần I, có sửa đổi, bổ sung*, Trường Đại học Luật TP. HCM, NXB Hồng Đức- Hội Luật gia Việt Nam.

NHẬN DIỆN TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI

ThS. Trần Đức Thắng

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội

Email: tranducthang74@gmail.com

ThS. Nguyễn Thị Tố Như

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội

Email: ntonhu1988@gmail.com

Tóm tắt: Trên thực tế, tranh chấp đất đai là dạng tranh chấp phổ biến, phức tạp nhất hiện nay (án tranh chấp đất đai chiếm phần lớn án tranh tụng tại các Tòa án trên khắp lãnh thổ Việt Nam). Tranh chấp đất đai phát sinh từ nhiều quan hệ pháp luật có liên quan như quan hệ hợp đồng, quan hệ hôn nhân, quan hệ gia đình... Tranh chấp đất đai thường gây hậu quả xấu về nhiều mặt như: gây mất ổn định về an ninh - chính trị; phá vỡ mối quan hệ xã hội, làm mất đoàn kết trong gia đình, bạn bè, hàng xóm; phá vỡ trật tự quản lý đất đai; gây đình trệ sản xuất... ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích không chỉ của bản thân các bên tranh chấp mà còn gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước và xã hội. Trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai hiện còn nhiều bất cập do có nhiều quan điểm về khái niệm tranh chấp đất đai. Vì vậy, việc làm rõ nội hàm của khái niệm tranh chấp đất đai là hết sức cần thiết, có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn, có vai trò quyết định trong việc xác định cơ quan có thẩm quyền và trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai. Bài viết phân tích các yếu tố nhận diện tranh chấp đất đai (khái niệm, đặc điểm, các loại tranh chấp đất đai) và đề xuất khuyến nghị hoàn thiện.

Từ khóa: đất đai, tranh chấp, tranh chấp đất đai.

1. Đặt vấn đề

Đất đai là vấn đề lớn, phức tạp và rất nhạy cảm, tác động trực tiếp đến kinh tế, chính trị, xã hội, sự ổn định và phát triển của đất nước. Đất đai ở nước ta thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai. Quá trình sử dụng đất thường hay phát sinh tranh chấp bởi đất đai luôn có vai trò và vị trí quan trọng đối với mỗi cá nhân, tổ chức và quốc gia, đồng thời, nhu cầu sử dụng đất của con người ngày càng phong phú, đa dạng.

Tranh chấp đất đai là sự bất đồng, mâu thuẫn hay xung đột về quyền, nghĩa vụ giữa các chủ thể khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai. Đây là dạng tranh chấp phổ biến, phức tạp nhất hiện nay.

Số liệu thống kê hàng năm của ngành Tòa án cho thấy, các vụ án dân sự, hành chính liên quan đến đất đai luôn chiếm số lượng lớn trong tổng số các tranh chấp do Tòa án giải quyết. Đây cũng là loại tranh chấp phức tạp, thời gian giải quyết thường kéo dài vì nhiều lý do, trong đó có lý do hệ thống pháp luật còn nhiều bất cập, chưa đồng bộ, chưa phù hợp với thực tiễn, có còn nhiều khoảng trống, chưa quy định đầy đủ, thiếu thống nhất (giữa Bộ luật Dân sự, Luật Nhà ở... với Luật Đất đai), hệ thống cơ sở dữ liệu thông tin về quản lý đất đai còn yếu kém. Do vậy, việc thu thập chứng cứ đầy đủ cũng như vận dụng các quy định nào của pháp luật để giải quyết tranh chấp đất đai, là không hề đơn giản. Nhiều vụ án xét xử kéo dài nhiều năm, qua nhiều lần sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm với các quan điểm, đường lối

giải quyết khác nhau. Trong số 42 án lệ do Tòa án nhân dân Tối cao ban hành có đến 10 án lệ liên quan đến đất đai¹.

2. Nội dung

2.1. Khái niệm tranh chấp đất đai

Tranh chấp là những mâu thuẫn, xung đột phát sinh giữa hai hoặc nhiều cá nhân, tổ chức trong các quan hệ xã hội. Do có sự đối lập với nhau về quyền lợi, không tìm được tiếng nói chung nên các bên xảy ra tranh chấp. Tranh chấp có thể xảy ra trong bất kỳ mối quan hệ xã hội nào, từ quan hệ dân sự cho đến quan hệ hành chính, quan hệ kinh doanh, quan hệ lao động... Do đó, tranh chấp có nhiều loại: tranh chấp dân sự, tranh chấp hành chính, tranh chấp kinh doanh, tranh chấp lao động... Tranh chấp dân sự là những mâu thuẫn, xung đột xảy ra giữa các chủ thể trong các quan hệ về nhân thân hoặc tài sản được pháp luật dân sự quy định. Tranh chấp hành chính là tranh chấp phát sinh giữa một bên là cơ quan hành chính và bên kia là các cá nhân hoặc doanh nghiệp. Tranh chấp kinh doanh là sự bất đồng, mâu thuẫn hay xung đột về mặt lợi ích, về quyền và nghĩa vụ phát sinh giữa các chủ thể tham gia vào các quan hệ kinh doanh. Tranh chấp lao động là tranh chấp về quyền và nghĩa vụ, lợi ích phát sinh giữa các bên trong quá trình xác lập, thực hiện hoặc chấm dứt quan hệ lao động; tranh chấp giữa các tổ chức đại diện người lao động với nhau; tranh chấp phát sinh từ quan hệ có liên quan trực tiếp đến quan hệ lao động.

Trong các loại tranh chấp nêu trên, tranh chấp dân sự là phổ biến hơn cả. Tranh chấp dân sự có nhiều loại như tranh chấp về thừa kế tài sản, tranh chấp về hợp đồng dân sự, tranh chấp về quyền sở hữu tài sản, tranh chấp về nợ khó đòi, tranh chấp về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, tranh chấp về quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất, tranh chấp về quyền sở hữu trí tuệ, chuyển giao công nghệ... Trong đó, tranh chấp đất đai là một dạng của tranh chấp dân sự.

Trong quan hệ pháp luật đất đai, không phải lúc nào các chủ thể cũng đạt được sự nhất trí về các vấn đề, vì thế có thể xuất hiện mâu thuẫn, bất đồng. Hiện tượng này được thể hiện trên thực tế bằng hành vi cụ thể của mỗi bên trong quan hệ pháp luật đất đai và được gọi là tranh chấp đất đai. Khái niệm tranh chấp đất đai được ghi nhận lần đầu tiên trong văn bản luật là Luật Đất đai năm 2003, sau đó được kế thừa trong Luật Đất đai năm 2013.

Luật Đất đai năm 2003 quy định: *“Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai”* (khoản 26 Điều 4 Luật Đất đai năm 2003).

Khái niệm tranh chấp đất đai trong Luật Đất đai năm 2003 đã được kế thừa trong Luật Đất đai năm 2013, theo đó: *“Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai”* (khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013).

2.2. Đặc điểm của tranh chấp đất đai

Quan hệ đất đai là một dạng đặc biệt của quan hệ dân sự nên tranh chấp đất đai là một dạng của tranh chấp dân sự, có những đặc điểm chung của tranh chấp dân sự. Bên cạnh đó, do đất đai là một loại tài sản đặc biệt nên tranh chấp đất đai còn có những đặc điểm riêng khác với các tranh chấp dân sự thông thường. Có thể thấy, tranh chấp đất đai có một số đặc điểm sau:

¹ Phan Thị Vân Hương (2022), *Sửa Luật Đất đai 2013 qua thực tiễn giải quyết các tranh chấp dân sự, hành chính tại Tòa án*, bài đăng Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử

Về đối tượng của tranh chấp: Đối tượng của tranh chấp đất đai là quyền quản lý, quyền sử dụng và những lợi ích phát sinh từ quá trình sử dụng đất - một loại tài sản đặc biệt không thuộc quyền sở hữu của các bên tranh chấp.

Về chủ thể của tranh chấp: chủ thể của tranh chấp đất đai chỉ là chủ thể quản lý và sử dụng đất, mà không phải là chủ thể có quyền sở hữu đối với đất đai.

Quyền sử dụng đất của các chủ thể được xác lập dựa trên quyết định giao đất, cho thuê đất của Nhà nước hoặc được Nhà nước cho phép nhận chuyển nhượng từ các chủ thể khác hoặc được Nhà nước thừa nhận quyền sử dụng đất hợp pháp đối với diện tích đất đang sử dụng. Như vậy, chủ thể của tranh chấp đất đai là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tham gia với tư cách là người quản lý hoặc người sử dụng đất.

Về nội dung của tranh chấp, nội dung của tranh chấp đất đai rất đa dạng và phức tạp.

Hoạt động quản lý và sử dụng đất trong nền kinh tế thị trường diễn ra đa dạng, phong phú với việc sử dụng đất vào nhiều mục đích khác nhau, với diện tích, nhu cầu sử dụng khác nhau. Trong nền kinh tế thị trường, việc quản lý và sử dụng đất không đơn thuần chỉ là việc quản lý và sử dụng một tư liệu sản xuất. Đất đai đã trở thành một loại hàng hóa đặc biệt, có giá trị thương mại, giá đất lại biến động theo quy luật cung cầu trên thị trường, nên việc quản lý và sử dụng nó không đơn thuần chỉ là việc khai thác giá trị sử dụng mà còn bao gồm cả giá trị sinh lời của đất (thông qua các hành vi kinh doanh quyền sử dụng đất).

2.3. Các loại tranh chấp đất đai¹

Có thể phân chia tranh chấp đất đai thành các loại như sau:

- Tranh chấp về quyền sử dụng đất

Loại tranh chấp này bao gồm:

+ Tranh chấp giữa những người sử dụng đất với nhau về ranh giới giữa những vùng đất được phép sử dụng và quản lý. Loại tranh chấp này thường do một bên tự ý thay đổi hoặc do hai bên không xác định được với nhau;

+ Tranh chấp về quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất trong quan hệ thừa kế; quan hệ li hôn giữa vợ và chồng;

+ Tranh chấp đòi lại đất, tài sản gắn liền với đất của người thân trong những giai đoạn trước đây mà qua các cuộc điều chỉnh ruộng đất đã được chia cấp cho người khác;

+ Tranh chấp giữa người địa phương với người đi xây dựng vùng kinh tế mới; giữa người địa phương với các nông trường, lâm trường và các tổ chức sử dụng đất khác.

- Tranh chấp về quyền và nghĩa vụ phát sinh trong quá trình sử dụng đất

Trong quá trình sử dụng đất có thể xảy ra sự vi phạm của bên này làm cản trở tới việc thực hiện quyền của bên kia hoặc một bên không làm đúng nghĩa vụ của mình làm phát sinh tranh chấp. Tranh chấp về quyền và nghĩa vụ phát sinh trong quá trình sử dụng đất bao gồm:

+ Tranh chấp trong quá trình thực hiện hợp đồng về chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất;

¹ Mục này tham khảo Giáo trình Luật Đất đai, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội - 2018

+ Tranh chấp về việc bồi thường giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

- Tranh chấp về mục đích sử dụng đất

Tranh chấp này thường xảy ra trong nhóm đất nông nghiệp, giữa đất trồng lúa với đất nuôi tôm, giữa đất trồng cà phê với trồng cây cao su; giữa đất hương hỏa với đất thổ cư... trong quá trình phân bổ và quy hoạch sử dụng đất.

3. Bình luận và kết luận

Khái niệm tranh chấp đất đai có ý nghĩa quan trọng cả về học thuật cũng như thực tiễn, giúp xác định chính xác đối tượng tranh chấp trong tranh chấp đất đai, quy định trình tự giải quyết tranh chấp đất đai phù hợp.

Khái niệm tranh chấp đất đai theo pháp luật hiện hành có nội hàm quá rộng, không rõ ràng gây khó khăn cho việc áp dụng pháp luật, nhất là khi khởi kiện tranh chấp đất đai.

Đối tượng của tranh chấp đất đai theo quy định của pháp luật hiện hành là “quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất”. Nội dung này chưa sáng tỏ đối tượng của tranh chấp là tranh chấp tổng thể các quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất hay tranh chấp từng quyền, nghĩa vụ đơn lẻ của người sử dụng đất do pháp luật đất đai quy định hay tranh chấp về quyền, nghĩa vụ mà người sử dụng đất có được khi tham gia vào các quan hệ pháp luật khác.

Chủ thể của tranh chấp đất đai theo quy định của pháp luật hiện hành là “hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai”. Nội dung này chưa rõ ràng về chủ thể của tranh chấp là người sử dụng đất hay tất cả các chủ thể có liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong quan hệ tranh chấp đất đai. Sự không rõ ràng này khiến cho nội dung của tranh chấp đất đai có thể được mở rộng tối đa ở mức độ có thể. Đã có quan niệm cho rằng, tranh chấp đất đai là tranh chấp phát sinh giữa các chủ thể tham quan hệ pháp luật đất đai về quyền và nghĩa vụ trong quá trình quản lý và sử dụng đất; hoặc “tranh chấp đất đai là sự bất đồng, mâu thuẫn hay xung đột về lợi ích, về quyền và nghĩa vụ giữa các chủ thể khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai¹”. Như vậy đã mở rộng một cách tuyệt đối khái niệm tranh chấp đất đai. Theo đó, tranh chấp đất đai bao gồm tất cả các tranh chấp phát sinh từ các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, trong đó có cả các tranh chấp tài sản gắn liền với đất và tranh chấp hợp đồng giao dịch về quyền sử dụng đất.

Có thể thấy, tranh chấp đất đai theo quy định của Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013 là rất rộng, bao hàm tất cả các tranh chấp phát sinh trong quan hệ đất đai như tranh chấp về quyền sử dụng đất, tranh chấp về tài sản gắn liền với đất, tranh chấp liên quan đến địa giới... Nếu vậy, các tranh chấp này (bao gồm cả tranh chấp tài sản gắn liền với đất và tranh chấp trong quá trình thực hiện các giao dịch liên quan đến chuyển nhượng, chuyển đổi, tặng cho, thừa kế...) đều phải qua thủ tục hòa giải và phải được Ủy ban nhân dân cấp xã giải quyết trước khi vụ việc được giải quyết tại Tòa án hoặc tại Ủy ban nhân dân cấp quận, huyện (riêng tranh chấp về giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất, tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất, chia tài sản chung của vợ chồng là quyền sử dụng đất thì thủ tục hòa giải tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp không phải là điều kiện khởi kiện vụ án). Vậy Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có đủ khả năng để hòa giải, giải quyết mọi tranh chấp đất đai hay không?

¹ Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật đất đai*, Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội - 2018, tr.401

Khái niệm tranh chấp đất đai tại khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 có phạm vi rất rộng, có thể được hiểu bao gồm các tranh chấp về quyền sử dụng đất (như tranh chấp về ranh giới, tranh chấp đòi lại đất,...); tranh chấp quyền, nghĩa vụ phát sinh trong quá trình thực hiện các hợp đồng về quyền sử dụng đất (như yêu cầu thực hiện nghĩa vụ theo hợp đồng, công nhận hiệu lực của hợp đồng, tuyên bố hợp đồng vô hiệu...); tranh chấp quyền sử dụng đất khi vợ chồng ly hôn; tranh chấp về quyền thừa kế quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với quyền sử dụng đất... Bên cạnh đó, Luật Đất đai năm 2013 không thể hiện rõ, các chủ thể trong quan hệ tranh chấp đất đai có bao gồm hay loại trừ các chủ thể xác lập giao dịch về quyền sử dụng đất, điều này gây khó khăn cho việc thụ lý, giải quyết những vụ án liên quan đến giao dịch có đối tượng là quyền sử dụng đất, Tòa án không rõ áp dụng khoản 3 hay khoản 9 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 làm căn cứ thụ lý, giải quyết. Những vướng mắc này cho thấy, nội hàm của khái niệm tranh chấp đất đai tại khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 gây khó cho việc áp dụng pháp luật về xác định thủ tục giải quyết, chủ thể có thẩm quyền giải quyết...¹

Với khái niệm tranh chấp đất đai chưa rõ ràng và khoa học như vậy sẽ gây nhiều khó khăn trong việc xác định cơ quan có thẩm quyền giải quyết cũng như xây dựng trình tự, thủ tục và cơ chế giải quyết tranh chấp đất đai phù hợp. Vì vậy, cần làm rõ khái niệm tranh chấp đất đai. Điều đó sẽ giúp xác định chính xác đối tượng tranh chấp trong tranh chấp đất đai để việc nghiên cứu và áp dụng pháp luật đất đai được chính xác và thống nhất hơn, góp phần hoàn thiện pháp luật đất đai nói riêng và hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật Đất đai năm 2003.

Luật Đất đai năm 2013.

Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao (2017), Nghị quyết 04/2017/NQ-HĐTP 05 tháng 05 năm 2017 hướng dẫn một số quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 về trả lại đơn khởi kiện, quyền nộp đơn khởi kiện lại vụ án.

Lê Thị Bích Chi (2017), Khái niệm tranh chấp đất đai trong Luật Đất đai năm 2013, Bài đăng Tạp chí Khoa học Đại học Đà Lạt, Tập 7, Số 4, 2017.

Lê Thị Bích Chi và Nguyễn Thị Loan (2022), Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của tòa án: một số bất cập và kiến nghị, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 23 (471), tháng 12/2022.

Phan Thị Vân Hương (2022), Sửa Luật Đất đai 2013 qua thực tiễn giải quyết các tranh chấp dân sự, hành chính tại Tòa án, bài đăng Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử, truy xuất ngày 03/3/2023.

Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), Giáo trình Luật đất đai, Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội - 2018.

Lưu Quốc Thái (2008), Bàn về khái niệm “tranh chấp đất đai” trong Luật Đất đai 2013, Bài đăng Tạp chí Khoa học pháp lý số 2/2006.

¹ Lê Thị Bích Chi và Nguyễn Thị Loan (2022), Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của tòa án: một số bất cập và kiến nghị, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 23 (471), tháng 12/2022.

MỘT SỐ GÓP Ý HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT TRONG HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI

ThS. Nguyễn Thị Quỳnh Phương

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động - Xã hội (Cơ sở II)

Tóm tắt: Đất đai là nguồn tài nguyên, tài sản quan trọng của quốc gia, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là điều kiện tiên quyết, tất yếu cho mọi hoạt động sản xuất và đời sống, do đó nguồn thu từ đất đóng vai trò quan trọng trong cân đối ngân sách, đặc biệt là thuế liên quan đến đất đai. Hiện nay, tranh chấp về đất đai là một trong những loại tranh chấp rất phổ biến và phức tạp. Vì vậy, một trong những phương pháp hiệu quả và thuận tiện nhất để giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực đất đai là thông qua con đường hòa giải. Bài viết này, tác giả tập trung nghiên cứu các quy định pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai và phân tích các hình thức hòa giải tranh chấp đất đai.

Từ khóa: Hòa giải; tranh chấp đất đai; hướng hoàn thiện.

1. Quy định pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai

Luật Đất đai năm 2013 được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2013 tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XIII và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2014 đã mang lại những kết quả tích cực trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai của Nhà nước. Trải qua gần 9 năm thực thi, cho đến nay, Luật Đất đai năm 2013 đã cho thấy được tầm quan trọng khi trở thành công cụ pháp lý để Nhà nước quản lý. Có thể thấy rằng những kết quả mà Luật Đất đai năm 2013 mang lại là không thể phủ nhận. Tuy nhiên, bên cạnh đó thì cũng còn tồn tại một số vấn đề còn bất cập, chưa phù hợp, chính vì vậy việc sửa đổi, bổ sung và tiếp tục hoàn thiện là điều rất quan trọng, cấp thiết. Trong những vấn đề pháp lý về chính sách đất đai như công tác định giá đất, quản lý đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất,... có thể coi là một trong những quyền quan trọng của Nhà nước để quản lý đất đai vì hoạt động này đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế cũng như đối với hoạt động quản lý của Nhà nước về đất đai. Tuy nhiên, trong bối cảnh nước ta có nhiều thay đổi, những hạn chế, bất cập trong quy định về định giá đất đã dần lộ rõ, vì vậy vấn đề này cần phải được sửa đổi, bổ sung để kịp thời phù hợp với tình hình thực tế. Đặc biệt là các quy định về vấn đề liên quan đến giải quyết tranh chấp khiếu nại, khiếu kiện về đất đai và đang xảy ra nhiều vụ việc, vụ án từ dân sự cho đến hình sự ảnh hưởng đến cơ chế hoạt động của Nhà nước như hiện nay.

Theo quy định tại Luật Đất đai 2013 “*Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai*”¹. Đối với khái niệm này, tranh chấp đất đai được quy định rất rộng, chưa rõ ràng và dễ gây khó khăn trong việc xác định tranh chấp đất đai, cũng như việc áp dụng pháp luật nếu chỉ căn cứ vào khái niệm này. Tuy nhiên, căn cứ vào khoản 2 Điều 3 Nghị quyết 04/2017/NQ-HĐTP, có thể hiểu rằng tranh chấp đất đai là tranh chấp nhằm xác định chủ thể nào là người có quyền sử dụng đất². Bản chất khi giải quyết tranh chấp này, nhiệm vụ tòa án là phải xác định quyền sử dụng đất thuộc về chủ thể nào. Theo đó, tranh chấp quyền sử dụng đất là tranh chấp phát sinh trong quá trình sử dụng đất của các chủ thể. Đây là loại tranh chấp thường được phát sinh do một bên tự ý thay đổi ranh giới hoặc hai bên không xác định được ranh giới, một số trường hợp còn tự

¹ Quốc hội (2013). Luật Đất đai.

² khoản 2 Điều 3 Nghị quyết 04/2017/NQ-HĐTP

ý chiếm luôn diện tích đất của người khác. Ngoài ra, tranh chấp đòi lại đất cũng là một của tranh chấp đất đai. Đây là dạng tranh chấp mà đất có nguồn gốc do trước đây thuộc sở hữu của chính họ hoặc những người thân của họ. Cụ thể là, tranh chấp về đất đai bao hàm tất cả các tranh chấp liên quan đến đất đai, bao gồm cả tranh chấp quyền sử dụng đất. Việc xác định đúng một tranh chấp là tranh chấp đất đai giúp cho các bên, cũng như cơ quan nhà nước bảo vệ được quyền lợi chính đáng của các chủ thể sử dụng đất, tránh mất thời gian cho phía cơ quan nhà nước và giúp áp dụng chính xác các quy định của pháp luật trong quá trình giải quyết tranh chấp. Bởi có thể thấy tranh chấp đất đai là dạng tranh chấp khá phổ biến, có tính phức tạp cao ở Việt Nam hiện nay, đồng thời các tranh chấp này thường mang giá trị tài sản rất lớn, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của các bên trong tranh chấp. Nếu căn cứ vào quy định tại Điều 202, Điều 203 Luật Đất đai 2013 khi có tranh chấp xảy ra, các bên có thể lựa chọn nhiều phương pháp giải quyết khác nhau như: các phương pháp giải quyết tranh chấp đất đai thường được các bên lựa chọn phổ biến như là: Phương pháp thương lượng giữa các chủ thể với nhau; Phương pháp hòa giải bằng cách thông qua người trung gian; Yêu cầu Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết thông qua các thủ tục hành chính, bằng các quyết định hành chính; Khởi kiện tại tòa án thông qua các phán quyết, xét xử bằng thủ tục tố tụng. Nhưng, phương pháp hòa giải và thương lượng vẫn là phương pháp mang tính chất ôn hòa nhất, tôn trọng sự thỏa thuận của các bên, không mang tính chất cưỡng chế, bắt buộc thi hành so với các phương pháp giải quyết tranh chấp đất đai khác. Hiện nay, đối với phương pháp thương lượng thì pháp luật không có quy định mà hoàn toàn do các bên tự thỏa thuận và tự giải quyết với nhau trước khi tranh chấp trở nên quá lớn, phải nhờ đến sự can thiệp của cơ quan nhà nước. Còn phương pháp hòa giải đã được Nhà nước quy định cụ thể trong các văn bản luật, thậm chí còn mang tính chất bắt buộc và được xem như một bước của quá trình giải quyết tranh chấp đất đai. Vì bản chất của hòa giải là sự thuyết phục các bên trong tranh chấp nêu ra ý chí, quan điểm của mình và cùng thỏa thuận cùng nhau đi đến một giải pháp tốt nhất cho đôi bên dưới sự tham gia của một chủ thể trung gian với tư cách là hòa giải viên. Đây được thêm là phương thức giải quyết tranh chấp khá phổ biến, thông dụng và mang lại hiệu quả đáng kể cho các bên trong tranh chấp, cũng như góp phần giảm bớt gánh nặng cho ngành Tòa án. Theo đó, hòa giải có hai hình thức là hòa giải trong tố tụng và hòa giải ngoài tố tụng.

Đối với hòa giải trong tố tụng là hình thức áp dụng tại các cơ quan xét xử (Tòa án), đây còn được gọi là thủ tục hòa giải tiền tố tụng. Bởi nó được thực hiện trong thời hạn chuẩn bị xét xử và cũng nhằm phân biệt với hòa giải tại phiên tòa trong quá trình giải quyết vụ án. Tức là lúc này các bên đã lựa chọn hình thức khởi kiện ra Tòa án và đã được Tòa án xem xét đơn kiện và thụ lý đơn. Tuy nhiên, trong trường hợp này Tòa án không bước vào xét xử ngay mà trong thời gian chuẩn bị xét xử, Tòa án sẽ tiến hành hòa giải cho các bên, để các đương sự có thời gian suy nghĩ lại, tự thỏa thuận với nhau để giải quyết vụ án đó, trước khi ra xét xử¹. Đây là một chế định bắt buộc trong thủ tục tố tụng theo quy định tại Điều 205 Bộ luật Tố tụng dân sự 2015. Quy định này nhằm tạo điều kiện cho các bên có thêm một cơ hội nữa để thỏa thuận lại với nhau giải quyết tranh chấp, trước khi tranh chấp được Tòa án ra phán quyết và có hiệu lực bắt buộc với các bên. Theo đó, cho thấy các nhà làm luật vẫn ưu tiên phương pháp hòa giải, tôn trọng ý chí của các bên trong giải quyết tranh chấp đất đai nói riêng và các tranh

¹ Quốc hội (2015). Bộ luật Tố tụng dân sự.

chấp dân sự nói chung.

Khác với hòa giải trong tố tụng, hòa giải ngoài tố tụng được xem là phương pháp hòa giải không thực hiện bằng thủ tục tố tụng. Trong lĩnh vực đất đai, phương pháp hòa giải ngoài tố tụng bao gồm: hòa giải ở cơ sở; hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã. Đối với hòa giải ở cơ sở được quy định tại khoản 1 Điều 202 Luật Đất đai 2013, đây cũng là một biện pháp hòa giải phụ thuộc hoàn toàn vào thiện chí của các bên, nhằm hướng đến mục đích giải quyết tranh chấp bằng sự thỏa thuận của các bên trong một khu vực, địa phương nhất định. Tuy nhiên, đối với hình thức hòa giải cấp cơ sở thì Nhà nước chỉ khuyến khích các bên trong tranh chấp tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải ở cơ sở. Tức đây là hình thức hòa giải không bắt buộc, mang tính chất cục bộ địa phương. Căn cứ Điều 2 Luật Hòa giải ở cơ sở 2013 có quy định về khái niệm này “*Hòa giải ở cơ sở là việc hòa giải viên hướng dẫn, giúp đỡ các bên đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật theo quy định của Luật này*”¹. Như vậy, hình thức này có sự tham gia của chủ thể trung gian là hòa giải viên thuộc Tổ hòa giải, đây là tổ chức tự quản của nhân dân được thành lập ở thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố và các cụm dân cư khác thực hiện. Chủ thể này sẽ hỗ trợ các bên đạt được thỏa thuận để giải quyết tranh chấp đất đai đó và được quy định cụ thể ở Luật Hòa giải ở cơ sở 2013.

2. Một số bất cập, vướng mắc trong các quy định của pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai

Theo báo cáo thống kê của Tòa án nhiều năm gần đây, qua công tác giải quyết, xét xử cho thấy, các vụ án chủ yếu liên quan đến giải quyết tranh chấp đất đai là những vụ án phức tạp và phổ biến, chiếm tỷ lệ án nhiều nhất. Các tranh chấp về đất đai rất đa dạng, xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau. Ở Việt Nam, các chính sách kinh tế đất nói chung, huy động nguồn thu từ đất cho phát triển kinh tế - xã hội đã góp phần tích cực trong quản lý nhà nước về đất đai, các khoản thu từ đất đã trở thành nguồn thu quan trọng cho ngân sách nhiều địa phương. Bên cạnh những kết quả đạt được, vai trò quản lý nhà nước về kinh tế đất và các chính sách kinh tế đất ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế, là nguyên nhân căn bản làm thất thoát nguồn thu, tạo nên những bất cập trong công tác quản lý đất đai. Tuy nhiên, hiện nay việc sử dụng đất đang trở nên khan hiếm, khiến cho đất đai trở thành một tài sản có giá trị cao và cũng là vấn đề thường hay phát sinh tranh chấp trên thực tế. Các tranh chấp đất đai luôn gắn liền với quá trình sử dụng đất của các chủ thể nên không chỉ ảnh hưởng đến lợi ích của các bên tranh chấp mà còn ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước. Có rất nhiều phương thức giải quyết tranh chấp đất đai, nhưng phương thức thường được các bên, cũng như nhà nước khuyến khích áp dụng là phương thức hòa giải. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện và áp dụng luật, các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng và giải quyết tranh chấp đất đai nói chung, đã bộc lộ những điểm bất cập, vướng mắc cần được khắc phục kịp thời và điều chỉnh cho phù hợp với nhu cầu sử dụng đất của các chủ thể, cũng như nhằm nâng cao chất lượng hòa giải tranh chấp đất đai của các cơ quan nhà nước.

Một số vướng mắc trong các quy định của pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai hiện nay:

Một là, pháp luật chưa quy định trường hợp những nơi không có đơn vị hành chính cấp

¹ Quốc hội (2013). Luật Hòa giải ở cơ sở.

xã thì cơ quan nào sẽ đóng vai trò hòa giải. Theo quy định tại Điều 202, Điều 203 Luật đất đai 2013 và khoản 2 Điều 3 Nghị quyết 04/2017/NQ-HĐTP, thì Hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã là một thủ tục mang tính chất pháp lý bắt buộc. Chỉ khi các bên đã thực hiện hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp thì các bên mới có thể được xem là đủ điều kiện khởi kiện ra Tòa án và nộp đơn yêu cầu cơ quan hành chính giải quyết tranh chấp đất đai.

Hai là, chưa có chế tài bắt buộc về trách nhiệm có mặt và cơ chế bảo vệ đối với đại diện của một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đó. Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 88 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định về thành phần Hội đồng hòa giải để thực hiện hòa giải. Trong hội đồng hòa giải gồm có đối tượng là đại diện của một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đó. Tuy nhiên, đối với trường hợp này thì đây là những chủ thể không có trách nhiệm công vụ với nhà nước, cũng như không có chế tài bắt buộc họ phải tham gia, việc họ có tham gia hay không hoàn toàn dựa vào sự thiện chí của họ. Bên cạnh đó, hiện nay, pháp luật vẫn chưa có cơ chế bảo vệ, đảm bảo quyền lợi về nhân thân và tài sản cho những người tham gia trong công tác hòa giải những tranh chấp này, nên những chủ thể này thường sẽ không tham gia vào Hội đồng hòa giải. Việc đó sẽ gây khó khăn và ảnh hưởng đến kết quả của cuộc hòa giải, bởi lời khai, trình bày của những chủ thể này rất quan trọng và có lợi cho sự thành công của cuộc hòa giải.

Ba là, pháp luật chưa có quy định cụ thể về trường hợp không hòa giải được có được xem là hòa giải không thành và là căn cứ để các bên nộp đơn khởi kiện hay nộp đơn yêu cầu giải quyết ở các cơ quan hành chính. Căn cứ theo Điều 202, Điều 203 Luật Đất đai 2013, thì hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã là một thủ tục bắt buộc trong giải quyết tranh chấp đất đai.¹ và phải được lập thành biên bản, có chữ ký của các bên và có xác nhận hòa giải thành hay không. Trên thực tế khi hòa giải tranh chấp đất đai, thì lại xảy ra tình trạng là khi cơ quan hòa giải tổng đạt giấy mời họp lẽ cho các bên rồi, nhưng phía bị đơn lại không đến. Vì vậy, do không có quy định cụ thể của pháp luật nên dẫn đến việc các cơ quan hòa giải chưa có sự áp dụng thống nhất pháp luật trong trường hợp này. Ở một số địa phương thì không chấp nhận biên bản không hòa giải được là biên bản hòa giải không thành. Một số nơi khác, thì lại xem biên bản không hòa giải tương đương với biên bản hòa giải không thành và cho các bên đủ điều kiện để khởi kiện và yêu cầu cơ quan hành chính giải quyết tranh chấp. Đây là vấn đề thực tiễn cấp thiết cần được quy định hướng dẫn một cách cụ thể, kịp thời trong thời gian tới, để đảm bảo được quyền lợi chính đáng của các chủ thể sử dụng đất và đảm bảo việc áp dụng pháp luật giữa các địa phương được thực hiện một cách thống nhất và khách quan.

Bốn là, chưa có cơ chế bảo vệ quyền lợi của các đương sự khi bên còn lại không thực thi kết quả hòa giải thành của Ủy ban nhân dân cấp xã. Theo quy định của các văn bản pháp luật trong lĩnh vực đất đai, thì khi lập biên bản hòa giải thành tại Ủy ban nhân dân cấp xã, biên bản được lập dựa trên sự tự do ý chí, thỏa thuận giữa các bên về việc tự nguyện giải quyết tranh chấp đất đai. Tuy nhiên, trên thực tế thì pháp luật vẫn chưa có quy định cưỡng chế thi hành đối với kết quả hòa giải thành, tức việc thực hiện thỏa thuận hay không hoàn toàn dựa vào thiện chí của các bên trong tranh chấp, kết quả hòa giải thành tại Ủy ban nhân dân cấp xã hiện nay không có giá trị bắt buộc thi hành đối với các bên dẫn đến tình trạng các bên không thực hiện theo như những gì đã thỏa thuận trong biên bản hòa giải thành, làm ảnh

¹ Quốc hội (2013). Luật Đất đai.

hường xấu đến quyền lợi của bên còn lại.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai

Nhằm khắc phục một số vấn đề còn hạn chế, bất cập để từ đó hoàn thiện hơn các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai, góp phần nâng cao khả năng giải quyết các tranh chấp đất đai cho các cán bộ Tòa án, cũng như các tổ chức hòa giải, hòa giải viên nhằm đảm bảo được quyền lợi chính đáng của các chủ thể sử dụng đất thì cần phải tiếp tục xem xét thực hiện một số giải pháp sau đây.

Một là, cần sửa đổi, bổ sung quy định theo hướng cần thiết lập một cơ quan có chức năng tiến hành hòa giải tranh chấp đất đai thay cho Ủy ban nhân dân cấp xã ở những địa bàn không có đơn vị hành chính cấp xã. Có như vậy thì mới đảm bảo được quyền và lợi ích chính đáng của các bên trong tranh chấp, cũng như giải quyết được các khó khăn, vướng mắc cho các bên.

Hai là, cần quy định cơ chế bảo vệ quyền lợi đối với đại diện của một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đó, để họ có thể mạnh dạn tham gia vào Hội đồng hòa giải tranh chấp tại Ủy ban nhân dân nơi họ đang sinh sống.

Ba là, cần quy định bổ sung đối với trường hợp một hoặc hai bên đương sự vắng mặt không có lý do chính đáng thì sẽ giải quyết như thế nào. Cụ thể là, đối với trường hợp Ủy ban nhân dân cấp xã đã tổng đạt giấy mời hợp lệ cho các bên rồi nhưng một bên hoặc hai bên đương sự vẫn vắng mặt mà không có lý do chính đáng thì Ủy ban nhân dân cấp xã sẽ không tiến hành hòa giải và sẽ gửi thư mời lần thứ hai cho các bên. Nếu lần thứ hai mà các bên vẫn vắng mặt thì sẽ xem là các bên chưa hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã và chưa đủ điều kiện để thực hiện giai đoạn tiếp theo là khởi kiện và yêu cầu cơ quan hành chính giải quyết.

Theo đó, bản chất của hòa giải là sự tự nguyện thỏa thuận, thể hiện thiện chí của các bên trong việc giải quyết tranh chấp nên bắt buộc phải có sự tham gia của các bên trong tranh chấp. Đồng thời, hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã là thủ tục mang tính chất pháp lý bắt buộc các bên phải thực hiện nên nếu một trong các bên không tham gia hòa giải thì phải xem là các bên chưa hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã. Việc quy định cụ thể như trên, sẽ đảm bảo được quyền lợi chính đáng của các chủ thể sử dụng đất, cũng như góp phần đảm bảo việc áp dụng pháp luật giữa các địa phương được thực hiện một cách thống nhất và khách quan.

Kết luận

Nhằm đảm bảo được quyền và lợi ích chính đáng của các chủ thể, cũng như nâng cao công tác giải quyết tranh chấp đất đai của các cơ quan nhà nước, đồng thời góp phần giảm bớt gánh nặng công việc cho ngành Tòa án. Hiện nay, một số quy định pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai vẫn còn có sự mâu thuẫn, chưa thống nhất với nhau, một số vấn đề chưa được quy định cụ thể đã gây nên tình trạng khó khăn, lúng túng cho các bên, cũng như cơ quan nhà nước khi áp dụng pháp luật vào giải quyết các tranh chấp quyền sử dụng đất. Do đó, vấn đề cấp thiết hiện nay là các nhà làm luật và các nhà nghiên cứu cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung để phù hợp với thực tiễn xã hội, có sự thống nhất giữa các quy định pháp luật với nhau. Giải quyết tốt vấn đề này, vừa có thể bảo đảm được quyền lợi chính đáng của các chủ thể trong tranh chấp đất đai, vừa nâng cao năng lực áp dụng pháp luật của cơ quan nhà nước, cũng như góp phần phát triển nền kinh tế cho đất nước./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Quốc hội (2015). *Bộ luật Tố tụng dân sự*.

Quốc hội (2013). *Luật Đất đai*.

Quốc hội (2013). *Luật Hòa giải ở cơ sở*.

Chính phủ (2014). *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều, khoản của Luật Đất đai*.

Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2017). *Nghị quyết số 04/2017/NQ- HĐTP hướng dẫn một số quy định tại khoản 1 và khoản 3 điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 về trả lại đơn khởi kiện, quyền nộp đơn khởi kiện lại vụ án của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao*.

Nguyễn Tiên Mạnh (2021), *Thực trạng giải quyết tranh chấp đất đai và kiến nghị sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai 2013*, <https://thuvienphapluat.vn/banan/tin-tuc/thuc-trang-giai-quyet-tranh-chap-dat-dai-va-kien-nghi-sua-doi-bo-sung-luat-dat-dai-2013-5570>.

Khúc Thị Phương Nhung (2019), *Quy định về hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp Đất đai - một số bất cập và kiến nghị hoàn thiện*, Khoa học Kiểm sát, số chuyên đề 2(33).

Toà án nhân dân tối cao (2002). Công văn 169/2002/KHXX ngày 15/11/2002 của Toà án nhân dân tối cao số 169/2002/KHXX ngày 15 tháng 11 năm 2002 về việc đường lối giải quyết các khiếu kiện, các tranh chấp đòi lại đất đã giao cho người khác sử dụng.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI

ThS. Đỗ Thị Hằng

Trường Cao đẳng sư phạm Trung ương

Email: hangdt2012@gmail.com

ThS. Lê Thị Thu Huyền

Trường Cao đẳng sư phạm Trung Ương

Email: lehuyen2492@gmail.com

Tóm tắt: Tranh chấp đất đai là sự bất đồng, mâu thuẫn về lợi ích, quyền và nghĩa vụ giữa các chủ thể tham gia vào quan hệ đất đai trong quá trình quản lý và sử dụng đất. Mặc dù Nhà nước đã ban hành pháp luật và sử dụng pháp luật để điều chỉnh các quan hệ đất đai nhằm tạo lập hành lang pháp lý cho hoạt động khai thác, sử dụng đất nhưng thời gian qua tranh chấp đất đai phát sinh có xu hướng ngày càng gia tăng cả về số lượng cũng như tính chất phức tạp về nội dung của tranh chấp. Trước diễn biến ngày càng phức tạp của tranh chấp đất đai, Nhà nước đã có nhiều cố gắng để giải quyết tranh chấp đất đai nhằm ổn định tình hình chính trị, xã hội. Hệ thống văn bản pháp luật đất đai đang được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện cho phù hợp với thực tế. Bài viết phân tích quy định của pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai và đề xuất khuyến nghị hoàn thiện.

Từ khoá: đất đai; tranh chấp đất đai; giải quyết tranh chấp đất đai.

1. Khái quát về tranh chấp đất đai

Trong quan hệ pháp luật đất đai, không phải lúc nào các chủ thể tham gia cũng đạt được sự nhất trí về các vấn đề. Do khác nhau về quan điểm, cách hiểu hoặc lợi ích mà có thể phát sinh mâu thuẫn, bất đồng liên quan đến đất đai giữa các bên dẫn đến tranh chấp. “*Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai*¹”.

Tranh chấp đất đai là một dạng của tranh chấp dân sự nên có những đặc điểm chung của tranh chấp dân sự. Bên cạnh đó, tranh chấp đất đai còn có một số đặc điểm riêng, đó là:

Về chủ thể, tranh chấp đất đai là tranh chấp giữa những người sử dụng đất với nhau.

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Nhà nước giao đất, cho thuê đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (gọi chung là người sử dụng đất) sử dụng ổn định, lâu dài hoặc công nhận quyền sử dụng đất ổn định, lâu dài của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất. Người sử dụng đất chỉ là chủ thể quản lý hoặc sử dụng đất, chứ không phải là chủ sở hữu đối với đất đai.

Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất bao gồm: Tổ chức trong nước gồm cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức sự nghiệp công lập và tổ chức khác theo quy định của pháp luật về dân sự (sau đây gọi chung là tổ chức); Hộ

¹ Khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

gia đình, cá nhân trong nước; Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ; Cơ sở tôn giáo gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và cơ sở khác của tôn giáo; Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng ngoại giao được Chính phủ Việt Nam thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức thuộc Liên hợp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ; Người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch; Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Về đối tượng, đối tượng của tranh chấp đất đai là quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Do đặc thù của chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai nên đối tượng của tranh chấp đất đai chỉ giới hạn trong phạm vi tranh chấp về quyền và nghĩa vụ trong quản lý, sử dụng đất. Pháp luật chỉ thừa nhận và quy định giải quyết tranh chấp về quản lý đất hoặc tranh chấp về sử dụng đất. Các tranh chấp về quyền sở hữu đất như tranh chấp đòi lại đất trước đây đã hiến, tặng cho nhà nước; tranh chấp về đòi lại đất mà Nhà nước đã chia, cấp cho người dân trong cải cách ruộng đất; tranh chấp đòi lại đất trước đây đã góp vào hợp tác xã, tập đoàn sản xuất để làm ăn tập thể nay hợp tác xã, tập đoàn kinh tế giải thể... sẽ không được thừa nhận và không xem xét giải quyết. Như vậy, đối tượng của tranh chấp đất đai là quyền quản lý, sử dụng đất và một số lợi ích vật chất khác phát sinh từ quyền quản lý, sử dụng đất - một loại tài sản đặc biệt không thuộc quyền sở hữu của các bên tranh chấp mà thuộc sở hữu toàn dân và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu.

Về giải quyết, áp dụng pháp luật để giải quyết và thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai có sự khác nhau, tùy theo mối quan hệ giữa các bên trong quan hệ tranh chấp đất đai.

Người có quyền sử dụng đất hợp pháp dù không có quyền sở hữu chung nhưng vẫn có quyền định đoạt quyền sử dụng trong phạm vi quy định của pháp luật. Có thể gọi đây là “quyền sở hữu hạn chế” được người đại diện chủ sở hữu trao cho người sử dụng đất. Do đó, tùy theo mối quan hệ giữa các bên trong quan hệ tranh chấp đất đai mà việc áp dụng pháp luật và thẩm quyền giải quyết tranh chấp là khác nhau. Đồng thời, quan hệ đất đai có liên quan đến các quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của một số luật khác như Bộ luật Dân sự năm 2015, Luật Xây dựng năm 2014, Luật Nhà ở năm 2014, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 2004... tranh chấp đất đai liên quan đến nhà ở, công trình xây dựng, cây cối và vật kiến trúc khác... nên khi giải quyết tranh chấp đất đai, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền không chỉ áp dụng Luật Đất đai năm 2013 mà còn áp dụng các luật khác có liên quan để xem xét, giải quyết.

Về lợi ích, tranh chấp đất đai thường liên quan đến lợi ích của nhiều đối tượng trong xã hội.

Do quan hệ đất đai liên quan đến lợi ích của nhiều đối tượng trong xã hội như Nhà nước, cộng đồng dân cư, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cơ sở tôn giáo, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam... nên tranh chấp đất

đai phát sinh không chỉ liên quan đến lợi ích của một bên mà còn liên quan đến lợi ích của nhiều bên. Do đó, tranh chấp đất đai nếu không được giải quyết một cách nhanh chóng, dứt điểm, kịp thời thì sẽ gây mất ổn định về chính trị, mất trật tự an toàn xã hội. Bên cạnh đó, tranh chấp đất đai còn phản ánh phong tục, tập quán, nếp suy nghĩ, hành vi ứng xử của từng nhóm người, từng cộng đồng dân cư ở các vùng miền khác nhau. Vì vậy, tranh chấp đất đai thường có tính chất rất phức tạp và gay gắt, quyết liệt hơn các loại tranh chấp khác. Nó tác động không nhỏ đến tâm lý, tinh thần của các bên, gây nên sự căng thẳng, mất đoàn kết, mất ổn định trong nội bộ nhân dân, làm cho đường lối, chính sách, quy định của pháp luật nói chung và liên quan đến đất đai nói riêng không được thực hiện một cách triệt để. Chính vì lẽ đó, việc giải quyết tranh chấp đất đai gặp rất nhiều khó khăn, phức tạp.

2. Quy định của pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai

Giải quyết tranh chấp đất đai hiện được quy định trong nhiều văn bản trong đó đáng lưu ý là Luật Đất đai năm 2013. *“Luật này quy định về chế độ sở hữu đất đai, quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước, đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, chế độ quản lý và sử dụng đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đối với đất đai thuộc lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam¹”*. Luật dành riêng một mục để quy định về giải quyết tranh chấp đất đai (Mục 2, Chương XIII quy định về thanh tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai).

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, tranh chấp đất đai trước hết phải được hòa giải, nếu hòa giải không thành thì đương sự có quyền tiếp tục chọn hình thức giải quyết tranh chấp thông qua Ủy ban nhân dân, hoặc thông qua Tòa án nhân dân, cụ thể:

Bước 1: Tự thương lượng, hòa giải.

Ở bước này, các bên tranh chấp tự trao đổi, thương lượng, thỏa thuận với nhau để thống nhất biện pháp giải quyết bất đồng, mâu thuẫn. Việc thương lượng hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí, sự định đoạt của các bên tranh chấp. *“Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở²”* mà không có bất kỳ sự can thiệp nào. Trường hợp các bên tranh chấp không thể tự thương lượng được thì tổ hòa giải ở cơ sở sẽ tiến hành gặp gỡ và đóng vai trò trung gian giúp các bên thương lượng với nhau nhằm giải quyết những mâu thuẫn, bất đồng.

Bước 2: Hoà giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã.

Trong thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai, hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã là bước bắt buộc. *“Tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp để hòa giải³”*.

Thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai tại cấp xã được thực hiện trong 45 ngày kể từ ngày nhận được đơn yêu cầu hòa giải. Việc hòa giải phải được lập thành biên bản có chữ ký của các bên tham gia và có xác nhận hòa giải thành hoặc hòa giải không thành của Ủy ban nhân dân cấp xã. Trong trường hợp Ủy ban nhân dân cấp xã tiến hành hòa giải không thành thì lập biên bản hòa giải không thành và hướng dẫn các bên tranh chấp gửi đơn đến cơ quan nhà

¹ Điều 1 Luật Đất đai năm 2013.

² Khoản 1 Điều 202 Luật Đất đai năm 2013.

³ Khoản 2 Điều 202 Luật Đất đai năm 2013.

nước có thẩm quyền gồm Tòa án nhân dân hoặc Ủy ban nhân dân (cấp huyện hoặc cấp tỉnh).

Bên cạnh các tranh chấp đất đai cần thực hiện hòa giải ở cơ sở, có một số tranh chấp đất đai không phải thực hiện hòa giải ở cơ sở trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết, đó là: tranh chấp về giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất, tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất, chia tài sản chung của vợ chồng là quyền sử dụng đất. Với các tranh chấp này, thủ tục hòa giải tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp không phải là điều kiện khởi kiện vụ án¹.

Bước 3: Giải quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện/cấp tỉnh hoặc Tòa án nhân dân.

Tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã mà không thành thì được giải quyết như sau:

- Tranh chấp đất đai mà đương sự có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc có một trong các loại giấy tờ về đất (Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất) quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai 2013 thì nộp đơn khởi kiện tại Tòa án nhân dân có thẩm quyền.

- Tranh chấp đất đai mà đương sự không có Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013 thì giải quyết theo một trong các cách sau: (i) Nộp đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp tại Ủy ban nhân dân cấp huyện (*nếu là tranh chấp giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau*), tại Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (*nếu một bên tranh chấp là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài*) hoặc (ii) Khởi kiện tại Tòa án nhân dân có thẩm quyền.

3. Nhận xét và khuyến nghị

Từ các quy định của pháp luật hiện hành về giải quyết tranh chấp đất đai có thể thấy, thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai thuộc về Ủy ban nhân dân và Tòa án nhân dân. Trong đó, phạm vi thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của Tòa án nhân dân theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 được mở rộng hơn nhiều so với trước đó. Quy định này là phù hợp với thực tiễn, nhất là trong bối cảnh sự phức tạp của các tranh chấp đất đai ngày càng tăng cao đòi hỏi phải giải quyết nhanh chóng, kịp thời.

Trong thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai, việc hòa giải rất được chú trọng. Bởi lẽ, hoà giải thể hiện sự thỏa thuận ý chí giữa các bên. Hòa giải là biện pháp giải quyết mang tính linh hoạt, mềm dẻo, thủ tục thực hiện đơn giản, tiện lợi và ít gây tổn kém về vật chất. Nếu hòa giải nếu thành công thì sẽ tiết kiệm được chi phí về vật chất cho các đương sự, đồng thời đảm bảo các mối quan hệ vẫn được giữ gìn tốt đẹp. Tuy nhiên, hòa giải trong tranh chấp đất đai còn tồn tại một số hạn chế nhất định. Hòa giải có thể sẽ không đem đến kết quả như mong muốn, có nguy cơ tốn thời gian, thậm chí còn làm tăng mức độ nghiêm trọng của tranh chấp. Trường hợp một trong các bên liên quan không thuộc cùng một cộng đồng, không hiểu và tuân thủ những quy tắc địa phương nơi xảy ra tranh chấp thì hòa giải không mang lại kết quả gì.

Vì vậy, pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai cần được tiếp tục hoàn thiện một số

¹ Xem khoản 2 Điều 3 Nghị quyết 04/2017/NQ-HĐTP 05 tháng 05 năm 2017 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao hướng dẫn một số quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 về trả lại đơn khởi kiện, quyền nộp đơn khởi kiện lại vụ án.

nội dung sau:

Thứ nhất, cần giao hoàn toàn thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai liên quan đến quyền sử dụng đất, các giao dịch dân sự về đất đai cho Tòa án nhân dân và có lộ trình chuyển giao phù hợp.

So với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 có thay đổi lớn về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của Ủy ban nhân dân và Tòa án nhân dân, cơ bản đáp ứng được những yêu cầu về giải quyết tranh chấp đất đai của người dân. Tuy nhiên, thực tế vẫn còn bất cập trong thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai đòi hỏi phải thay đổi để công tác giải quyết tranh chấp đất đai được hiệu quả hơn.

Như đã phân tích, cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai là Ủy ban nhân dân và Tòa án nhân dân. Ủy ban nhân dân có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai trong trường hợp các bên tranh chấp đất đai không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ được quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013 lựa chọn giải quyết thì Ủy ban nhân dân mới có thẩm quyền giải quyết. Việc quy định cho Ủy ban nhân dân là cơ quan có thẩm quyền giải quyết đối với những tranh chấp đất đai trên là không phù hợp, bởi lẽ:

- Giải quyết tranh chấp đất đai thông qua Ủy ban nhân dân tuân theo thủ tục hành chính. Ủy ban nhân dân là cơ quan quản lý hành chính nhà nước, không phải là cơ quan xét xử nên sẽ có hạn chế hơn so với Tòa án nhân dân khi thực hiện giải quyết tranh chấp đất đai. Điều này làm ảnh hưởng tới chất lượng của việc giải quyết tranh chấp đất đai.

- Quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của Ủy ban nhân dân có thể bị các đương sự tiếp tục khiếu kiện lên cấp trên hoặc khởi kiện thành một vụ án hành chính. Như vậy dẫn đến việc giải quyết tranh chấp đất đai lòng vòng, nhiều cấp, nhiều cơ quan xử lý, gây khó khăn phức tạp cho việc giải quyết tranh chấp đất đai.

Vì vậy, nên giao hoàn toàn thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai liên quan đến quyền sử dụng đất, các giao dịch dân sự về đất đai cho cơ quan có chuyên môn xét xử là Tòa án nhân dân. Còn Ủy ban nhân dân chỉ giải quyết những khiếu kiện liên quan đến việc thu hồi, giải tỏa mặt bằng, bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. Như vậy sẽ bảo đảm việc giải quyết tranh chấp đất đai được giải quyết hiệu quả hơn, tránh kéo dài thời gian giải quyết tranh chấp đất đai.

Việc chuyển giao các tranh chấp về quyền sử dụng đất cho Tòa án nhân dân là hoàn toàn phù hợp với thực tiễn và yêu cầu khách quan. Vì vậy, cần nghiên cứu để xác định thời điểm phù hợp chuyển giao các tranh chấp đất đai cho Tòa án nhân dân thụ lý giải quyết. Bởi khi các tranh chấp đất đai do Tòa án nhân dân giải quyết sẽ đảm bảo sự công bằng, khách quan, chính xác hơn trong việc giải quyết tranh chấp về quyền sử dụng đất, nâng cao hiệu quả công tác giải quyết tranh chấp và phù hợp với thông lệ quốc tế. Việc chuyển giao thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai cho Tòa án nhân dân cũng sẽ giảm bớt áp lực cho các cơ quan quản lý nhà nước, đảm bảo việc giải quyết tranh chấp được chính xác, khách quan hơn do có sự hiểu biết pháp luật và trình độ chuyên môn cao.

Thứ hai, cần có quy định cụ thể hơn về hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã.

Luật Đất đai năm 2013 quy định thủ tục hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã là một yêu cầu bắt buộc trước khi các bên đương sự tiến hành các bước tiếp theo trong quá trình giải

quyết tranh chấp đất đai nói chung. Tuy nhiên, quá trình thực hiện đã phát sinh một số mâu thuẫn, vướng mắc về thủ tục hòa giải tại cơ sở. Vì vậy cần có những quy định cụ thể hơn về vấn đề này.

Kết luận

Tranh chấp đất đai luôn phức tạp, nếu giải quyết không tốt sẽ dẫn đến phản ứng tiêu cực của các chủ thể liên quan. Giải quyết tranh chấp đất đai là một nội dung của quản lý nhà nước về đất đai, là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm giải quyết các bất đồng, xung đột, mâu thuẫn giữa các bên tranh chấp, phục hồi quyền lợi cho bên bị vi phạm, điều chỉnh quan hệ đất đai phù hợp với lợi ích của nhà nước và của xã hội. Để giải quyết ổn thỏa, dứt điểm, có lý, có tình đối với các tranh chấp đất đai cần thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp trong đó giải pháp cần thực hiện trước hết là hoàn thiện các quy định của pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật Đất đai năm 2013.

Nghị quyết 04/2017/NQ-HĐTP của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn một số quy định tại Khoản 1 và Khoản 3 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 về trả lại đơn khởi kiện, quyền nộp đơn khởi kiện lại vụ án.

Lưu Mỹ Ngọc (2022), Giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án nhân dân thị xã Sapa, tỉnh Lào Cai, Đề tài nghiên cứu khoa học của sinh viên trường Đại học Lao động - Xã hội, Mã số: SV2022-10-50.

Toà án nhân dân TP. Hồ Chí Minh (2022), Các vấn đề liên quan đến tranh chấp đất đai tại Toà án nhân dân hai cấp TP. Hồ Chí Minh, Tài liệu góp ý dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

Minh Tuấn (2019), Vướng mắc, bất cập, kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục tố tụng dân sự, bài đăng Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp (www.moj.gov.vn).

BẢO ĐẢM CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

ThS. Đoàn Văn Nhật

Trường Đại học Hà Nội

Email: nhatdv@hanu.edu.vn

ThS. Dương Đình Công

Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

Email: congdd@tks.edu.vn

Tóm tắt: Bảo đảm công khai, minh bạch và nâng cao trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai là nghĩa vụ của nhà nước được ghi nhận trong pháp luật quốc gia, phù hợp với các cam kết quốc tế của Việt Nam. Dựa trên Báo cáo PAPI, bài viết đặt vấn đề công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai đã được ghi nhận và thực hiện nhưng vẫn còn những hạn chế cần tiếp tục hoàn thiện. Trên cơ sở khảo cứu pháp luật và thực tiễn bài viết đưa ra các khuyến nghị bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất; cơ chế tài chính, giá đất; trong thu hồi đất và hệ thống thông tin về đất đai.

Từ khóa: công khai, minh bạch; trách nhiệm giải trình; đất đai.

1. Cơ sở lý luận về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai

Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là thành tố quan trọng của quản trị công hiện đại¹, nhằm mục tiêu coi trọng và thúc đẩy sự tham gia của các chủ thể phi nhà nước trong hoạt động quản trị nhà nước và phòng chống tham nhũng. Trong xu thế phát triển của thế kỷ XXI, khi mà thông tin dữ liệu đa dạng và yêu cầu mở rộng sự tham gia, giám sát từ người dân thì những thành tố này góp phần hình thành các nguyên tắc định hướng cho việc thiết kế, vận hành và quản lý bộ máy nhà nước hiện đại. Đây là cơ sở để luận giải về tình hình tham nhũng, cũng như sức hút đầu tư đối với mỗi quốc gia.

Tiếp cận dưới góc độ ngôn ngữ, công khai được hiểu là “không giữ kín, mà để cho mọi người đều có thể biết”². Từ phương diện quản lý nhà nước, công khai là cách thức mà các cá nhân, cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố thông tin, hoạt động của nhà nước; là đặc tính của nhà nước dân chủ. Mặc dù vậy, nội hàm khái niệm công khai trong xã hội hiện đại không đơn thuần dừng lại ở việc cơ quan nhà nước cung cấp thông tin, mà còn mở rộng sự tham gia của các chủ thể phi nhà nước, đặc biệt là sự tham gia của người dân – với vai trò là trung tâm của sự phát triển. Bởi lẽ, người dân vừa là chủ thể thụ hưởng, vừa là tác nhân thúc đẩy sự phát triển ở mỗi quốc gia. Cách thức để người dân tham gia vào hoạt động quản trị nhà nước có thể là tự thân (bỏ phiếu, đàm thoại chính sách, gửi thư ...); hoặc thông qua các thiết chế đại diện

¹ OECD (Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế), “Accountability, Transparency, Participation: Key Elements of Good Governance”, Nguồn: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/irrc.htm>

ADB (Ngân hàng Phát triển Châu Á), (1995), “Governance: Sound Development management”, p.8.

² Viện Ngôn ngữ học, Hoàng Phê (Chủ biên), (2003), “Từ điển Tiếng Việt”, Nhà xuất bản. Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học, tr.208.

ở các cấp khác nhau (quốc hội, hội đồng nhân dân); hoặc với tư cách là thành viên của các tổ chức xã hội khác¹.

Tiếp cận dưới góc độ ngôn ngữ, minh bạch được hiểu là “*rõ ràng, rành mạch*”². Tiếp cận theo phương diện quản lý nhà nước, minh bạch là việc chủ thể có thẩm quyền tạo dựng và cung cấp thông tin cho người dân dựa trên các nguyên tắc và quy định của pháp luật. Hạn chế lớn nhất trong việc minh bạch thông tin là chỉ chủ thể tạo dựng thông tin mới nắm bắt, hiểu rõ tính xác thực, đúng đắn của thông tin, cũng như có khả năng giới hạn quyền truy cập, tiếp cận thông tin³. Trong xu hướng quản trị nhà nước ngày càng được mở rộng, minh bạch đóng vai trò là yếu tố phức hợp, liên quan đến hầu hết các yếu tố từ chủ thể (cung cấp, tiếp nhận và thụ hưởng), đến quy trình, thủ tục và quyết định ban hành chính sách. Do vậy, để bảo đảm sự minh bạch thông tin một cách thực chất đòi hỏi pháp luật phải ghi nhận và bảo đảm trên thực tế về quyền tiếp cận thông tin của người dân, hạn chế tối đa quyền từ chối cung cấp thông tin, trừ trường hợp vì lợi ích công cộng; và bảo đảm tính sẵn sàng, khả thi và đề cao trách nhiệm giải trình của chủ thể công quyền.

Trách nhiệm giải trình là thuật ngữ mới xuất hiện ở Việt Nam trong gần một thập kỷ trở lại đây, khi luận bàn về công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan công quyền. Về nguồn gốc, có ý kiến cho rằng: thuật ngữ “*accountability*” có nguồn gốc từ tiếng Anglo-Norman (tiếng Pháp dùng ở Anh thời Trung cổ), và khá gần với thuật ngữ “*accounting*” với nghĩa là Sổ kế toán (bookkeeping)⁴. Trải qua thời gian, thuật ngữ này đã có sự thay đổi, không còn gắn với lĩnh vực về tài chính, kế toán mà được coi là cơ sở của hệ thống quản lý công bằng, vô tư và khách quan từ phía nhà nước đối với dân chúng. Theo Ngân hàng Thế giới (World Bank), trách nhiệm giải trình là nghĩa vụ của những người nắm giữ quyền lực phải giải trình hoặc chịu trách nhiệm về hành động của họ⁵. Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), trách nhiệm giải trình là việc các nhà quản lý phải chịu trách nhiệm thực hiện một nhóm nhiệm vụ được xác định và phải tuân thủ các quy tắc, tiêu chuẩn áp dụng cho các vị trí của họ⁶. Như vậy, tuy cách thức diễn đạt khác nhau, nhưng các khái niệm trên đều đưa ra những đặc điểm chung của trách nhiệm giải trình như sau: *Thứ nhất*, về chủ thể trong quan hệ về trách nhiệm giải trình bao gồm: cán bộ, công chức, viên chức, cơ quan nhà nước (bên có trách nhiệm giải trình); với một bên là người dân và những tổ chức xã hội (bên có quyền yêu cầu giải trình). *Thứ hai*, về các giai đoạn của trách nhiệm giải trình bao gồm: yêu cầu giải trình; phải giải trình và thực thi trách nhiệm. Trong mỗi quan hệ này, người dân và các tổ chức xã hội khi có cơ sở hợp pháp có thể gửi yêu cầu đến chủ thể có trách nhiệm giải trình; tiếp đến các chủ thể này cung cấp thông tin về hoạt động, các quyết định và chính sách của mình, đồng thời biện minh cho các hoạt động, quyết định đó với bên

¹ Cách tiếp cận phổ biến và truyền thống là tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp.

² Viện Ngôn ngữ học, Hoàng Phê, Tlđđ, tr.633.

³ Lưu ý, khả năng tiếp cận thông tin của người dân phải chính xác và kịp thời, đặc biệt phù hợp trong lĩnh vực có bản chất thâm dụng thông tin như đất đai

⁴ Bùi Thị Ngọc Mai, (2015), “*Thuật ngữ “trách nhiệm” và thực tiễn pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp online Số 17(297), <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=208474>

⁵ World Bank, (2004), “*Social accountability - An Introduction to the Concept and Emerging Practice*”, Nguồn: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>

⁶ OECD, “*Public Procurement Toolbox*”, Nguồn: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/about/terminology/>

yêu cầu giải trình; cuối cùng bên có trách nhiệm giải trình phải gánh chịu hậu quả pháp lý nếu thực hiện hành vi sai trái, chính là việc thực thi trách nhiệm.

Tóm lại, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là những rường cột quan trọng của một nền quản trị dân chủ, hiện đại. Các thành tố này có mối quan hệ biện chứng với nhau: công khai, minh bạch là điều kiện bảo đảm cho trách nhiệm giải trình; thúc đẩy người dân tham gia quản lý nhà nước. Ngược lại, việc thực hiện hiệu quả trách nhiệm giải trình là chỉ số cho phép đánh giá hoạt động của cơ quan nhà nước ngày càng công khai, minh bạch. Việc đề cao trách nhiệm giải trình có tác động đến hầu hết các lĩnh vực, đặc biệt trong phòng ngừa và chống tham nhũng. Thật vậy, theo Giáo sư Robert Klitgaard, công thức của tham nhũng là: $C = M + D - A^1$. Theo đó: Tham nhũng (Corruption) = Độc quyền (Monopoly) + Tùy tiện (Discretion), không công khai, bưng bít thông tin – trách nhiệm giải trình (Accountability).

Trong lĩnh vực đất đai, việc công khai, minh bạch và bảo đảm trách nhiệm giải trình càng trở nên quan trọng, bởi lẽ:

Từ góc độ nguồn gốc tự nhiên, đất đai là tài nguyên quý báu mà thiên nhiên dành tặng cho con người, là địa bàn cư trú của con người và các loài sinh vật khác trên trái đất. Xét về đặc tính vật lý, đất đai có vị trí cố định, đồng thời chịu sự chi phối của các yếu tố môi trường (khí quyển, thủy văn, thực vật, động vật cư trú ...) và thậm chí cả hoạt động sản xuất của con người. Bảo đảm thực hiện tốt công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các chủ thể có thẩm quyền là cơ sở cho việc sử dụng nguồn tài nguyên quý báu này một cách hợp lý, cân bằng hệ sinh thái, tạo dựng môi trường sống an toàn và phát triển bền vững của mỗi quốc gia.

Dưới lăng kính triết học và kinh tế, đất đai là nguồn tư liệu sản xuất quan trọng, là một loại tài sản đặc biệt, không thể tự sản sinh ra được qua hoạt động sản xuất. Hay nói cách khác, đất đai là loại tài sản có giới hạn. Luận bàn về vai trò của đất đai, C.Mác khẳng định: “*Đất đai là tài sản mãi mãi với loài người, là điều kiện để sinh tồn, là điều kiện không thể thiếu được để sản xuất, là tư liệu sản xuất cơ bản trong nông, lâm nghiệp*”². Bởi vậy, ở góc độ này, bảo đảm thực hiện tốt công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là nền tảng cho việc vận dụng các quy luật kinh tế chính xác, từ đó hình thành quan hệ lợi ích khách quan, chuẩn mực, tạo động lực thúc đẩy sự sáng tạo của con người trong xã hội.

Ở góc độ quản trị nhà nước, tại Hội nghị Trung ương 5, Khóa XIII, Đảng ta đã phân tích và xác định rõ tình hình: “*Năng lực quản lý nhà nước về đất đai chưa đáp ứng được yêu cầu. Cơ sở dữ liệu, hệ thống thông tin đất đai chưa được hoàn thiện ... Chính sách, pháp luật về đất đai còn nhiều hạn chế, bất cập, chồng chéo, thiếu thống nhất, ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý, tạo kẽ hở để không ít cá nhân, tổ chức lợi dụng, tham nhũng, trục lợi, gây thất thoát, lãng phí tài sản nhà nước*”³. Những nhận định trên của Đảng là cơ sở cho việc xây dựng, hoàn thiện hành lang pháp lý về công khai, minh bạch, và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý cũng như sử dụng đất đai, giảm

¹ Dẫn theo: Jairo Acuña – Alfaro (Trưởng nhóm Quản trị, UNDP Châu Mỹ Latinh và Caribe) - Matilde Mordt (Đại diện thường trú UNDP Ecuador), “The Anti-corruption Formula”, Nguồn: <https://www.undp.org/latin-america/blog/anti-corruption-formula>. Robert Klitgaard là giáo sư về Phát triển Quốc tế và An ninh của Ford và là Hiệu trưởng Trường Cao học RAND, Santa Monica, California

² C.Mác – Ăng ghen, (2011), Toàn tập, Nhà xuất bản. Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội, tr.612.

³ Đảng Cộng sản Việt Nam, (2022), “Nghị quyết Số 18-NQ/TW về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.

thiếu và phòng chống tham nhũng, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao.

2. Quy định của pháp luật và tình hình thực hiện việc công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam hiện nay

Bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai là rất quan trọng và cần thiết, có ý nghĩa to lớn trong đời sống dân sinh, kinh tế và quản trị nhà nước. Ở Việt Nam, khung pháp lý về việc công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai được quy định chủ yếu trong các văn bản sau:

Ở mức độ tổng quát, nội dung này được ghi nhận từ Hiến pháp năm 2013 tại các Điều 25 (về quyền tiếp cận thông tin); Điều 28 (về công khai, minh bạch) Điều 53 (Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai), Điều 54 (vai trò và việc công khai, minh bạch, bồi thường khi thu hồi đất ...); Luật Tiếp cận thông tin năm 2016; Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018; Pháp lệnh về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 (sắp tới là Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, bắt đầu có hiệu lực từ 01/07/2023); Luật Quy hoạch năm 2017 ...

Dưới góc độ pháp luật chuyên ngành, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về đất đai được quy định trong Luật Đất đai 2013 và các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành (Các Nghị định của Chính phủ như: Nghị định Số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai; Nghị định Số 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất; Nghị định Số 45/2014/NĐ-CP về thu tiền sử dụng đất; Nghị định số 47/2014/NĐ-CP quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; Nghị định Số: 01/2017/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều các nghị định 43/2014/NĐ-CP; 44/2014/NĐ-CP; 47/2014/NĐ-CP; Nghị định 96/2019/NĐ-CP về Khung giá đất;...) và các văn bản hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Bằng việc khảo cứu các văn bản quy phạm pháp luật, có thể thấy việc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai thể hiện ở các khía cạnh sau: (i) quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; (ii) giá đất; (iii) bồi thường khi nhà nước thu hồi đất và đấu giá quyền sử dụng đất; (iv) hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai.

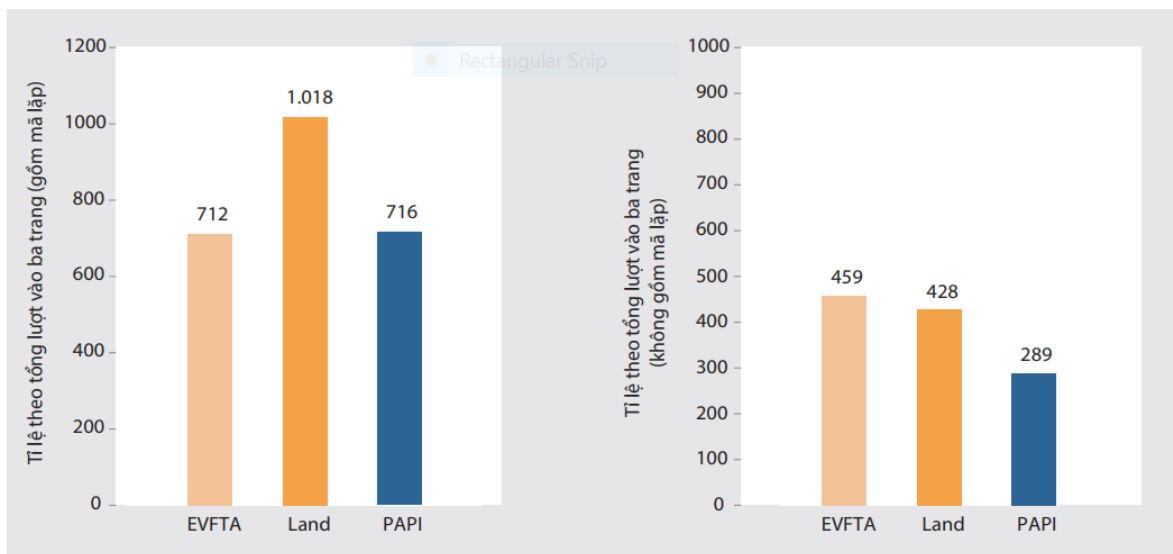
Những quy định pháp luật thực định phần nào thể hiện quyết tâm của Việt Nam trong việc thiết kế và hoàn thiện nguyên tắc tổ chức, quản lý nhà nước về đất đai. Tuy nhiên, đánh giá một cách khách quan, có thể thấy các quy định và tình hình thực hiện về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai vẫn còn một số bất cập, cụ thể:

Thứ nhất, quy định liên quan đến hệ thống thông tin đất đai đã được ghi nhận tại khoản 2 Điều 3, và nghiêm cấm các chủ thể cung cấp thông tin về đất đai không chính xác (khoản 9, Điều 12); đồng thời cũng ghi nhận trách nhiệm của Nhà nước trong việc xây dựng, cung cấp thông tin đất đai; đặc biệt Luật Đất đai dành riêng Chương 9 để quy định về hệ thống thông tin đất đai, cơ sở dữ liệu đất đai .

Tuy nhiên, trên thực tế triển khai cơ sở dữ liệu và hệ thống thông tin đăng ký đất đai vẫn chưa được hoàn thiện, chủ yếu tồn tại ở dạng hồ sơ giấy, độ tin cậy không cao. Đặc biệt vẫn còn nhiều địa phương chưa triển khai xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai hoặc đã triển khai nhưng chậm hoàn thành hoặc đã cơ bản hoàn thành (có khoảng 120 đơn vị cấp huyện) nhưng chưa được đưa vào quản lý, khai thác; đến nay vẫn còn 25% diện tích chưa có bản đồ địa

chính để cung cấp thông tin kỹ thuật đầu vào¹. Đáng chú ý, trong Báo cáo PAPI năm 2021 đã chỉ ra rằng việc tiếp cận thông tin đất đai của người dân còn rất hạn chế ở tất cả các tỉnh, thành phố. Tỷ lệ người dân được biết đến kế hoạch sử dụng đất năm 2021 ở địa phương dao động từ 5% đến 30%. Bên cạnh đó, tỷ lệ người được hỏi cho biết họ biết nơi có thể lấy thông tin về Bảng giá đất 2021 do chính quyền cấp tỉnh ban hành hàng năm dao động từ 23% đến 67% trên phạm vi toàn quốc². Điều này dẫn đến tình trạng giới đầu cơ, lực lượng môi giới bất động sản bất chính đã lợi dụng các yếu tố như chuẩn bị quy hoạch đô thị, chuẩn bị xây dựng các công trình hạ tầng, mở rộng đô thị ... gây nhiễu loạn thông tin để “thổi giá” nhằm thu lợi, trái với quy định của pháp luật ...³.

Thứ hai, công khai, minh bạch về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được ghi nhận tại Điều 48 Luật Đất đai 2013 và được sửa đổi bởi Khoản 1 Điều 6 Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018. Theo đó, trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thuộc về Bộ Tài nguyên và Môi trường, UBND cấp tỉnh, cấp huyện đối với từng cấp chính quyền, trên cổng thông tin điện tử hoặc tại trụ sở cơ quan.



Theo PAPI, điểm chỉ tiêu về công khai, minh bạch kế hoạch sử dụng đất của địa phương thấp, tỷ lệ người cho biết họ đã được thông báo về kế hoạch sử dụng đất của địa phương giảm

¹ Bộ Tài nguyên và Môi trường, (2022), “Báo cáo Số: 85/BC-BTNMT về Đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai”, tr.33.

² Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Trung tâm Nghiên cứu khoa học và Đào tạo cán bộ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (VFF-CRT), Công ty Phân tích Thời gian thực (RTA) và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP), (2021), “Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam” (PAPI), tr.45. Cũng theo Báo cáo PAPI này, kết quả trên cũng được khẳng định lại từ nghiên cứu đánh giá mức độ công khai thông tin về kế hoạch sử dụng đất của 704 đơn vị quận, huyện, thành phố trực thuộc tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương tại <https://congkhaitongtindatdai.info/>. Qua nghiên cứu này, chỉ có 337 trong số 704 đơn vị quận, huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh công khai kế hoạch sử dụng đất năm 2021 trên cổng thông tin điện tử của chính quyền cấp huyện. Và cũng chỉ có 26 trong tổng số 63 tỉnh, thành phố trên toàn quốc niêm yết công khai Bảng giá đất năm 2021 trên cổng thông tin điện tử của chính quyền cấp tỉnh hoặc của các sở Tài nguyên - Môi trường.

³ Nguyễn Lộc, “Minh bạch thông tin quy hoạch để dẹp tình trạng ăn theo, thổi giá bất động sản”, Nguồn: <http://m.baokiemtoannhanuoc.vn/ban-doc/minh-bach-thong-tin-quy-hoach-de-dep-tinh-trang-an-theo-thoi-gia-bat-dong-san-147533>.

từ khoảng 18% năm 2020 xuống 14% năm 2021; chỉ có 337 trong số 704 đơn vị quận, huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh công khai kế hoạch sử dụng đất năm 2021 trên cổng thông tin điện tử của chính quyền cấp huyện. Ngoài ra, tỉ lệ người trả lời cho biết họ có cơ hội đóng góp ý kiến vào kế hoạch sử dụng đất của địa phương giảm từ 27% xuống 25% qua hai năm. Trong khi đó, thông tin đất đai rất được người dân quan tâm, thể hiện qua kết quả của thử nghiệm về mối quan tâm của người dân tới ba nhóm thông tin: Kế hoạch sử dụng đất của địa phương, Hiệp định thương mại tự do giữa Việt Nam và Liên minh Châu Âu (EVFTA) và Chỉ số PAPI được thực hiện cùng khảo sát PAPI 2021¹. Mức độ quan tâm được thể hiện trong biểu đồ sau:

Biểu đồ mức độ sẵn sàng tìm hiểu thông tin về kế hoạch sử dụng đất, Hiệp định Thương mại tự do giữa Việt Nam và Liên minh Châu Âu (EVFTA) và Chỉ số PAPI²

Thứ ba, các quy định liên quan đến việc giao đất và cho thuê đất được quy định tại Chương 5 (từ Điều 52 – 60), Luật Đất đai 2013. Theo Điều 52, căn cứ duy nhất để giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất xuất phát từ phía cơ quan nhà nước đó là kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Sở dĩ ghi nhận quy định này bắt nguồn từ nguyên tắc hiến định và được cụ thể hóa trong Luật Đất đai 2013 về vai trò của Nhà nước là đại diện sở hữu toàn dân về đất đai. Bên cạnh đó, quy định này nhằm mục đích tăng cường tính chủ động, linh hoạt, bám sát tình hình thực tế của cấp chính quyền địa phương.

Trên thực tế, việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc giao đất, cho thuê đất ở cấp chính quyền địa phương vẫn còn nhiều vướng mắc, bất cập. Thông qua công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về đất đai những năm vừa qua cho thấy hầu hết các vụ án tham nhũng đất đai ở các địa phương, cán bộ quản lý đã lợi dụng kẽ hở của luật để trục lợi từ việc thiếu minh bạch trong giao đất, cho thuê đất³. Điển hình như việc giao đất, thực hiện đầu tư các dự án thuộc khu tái định cư Khu đô thị mới Thủ Thiêm, Quận 2, Thành phố Hồ Chí Minh thời gian vừa qua không bảo đảm tính công khai, minh bạch đã làm phá vỡ quy hoạch tổng thể, khiến cho khiếu nại kéo dài, ảnh hưởng đến cuộc sống của người dân trong khu vực.

Thứ tư, về cơ chế tài chính và giá đất. Luật Đất đai 2013, dành riêng Chương 8 quy định đối với tài chính về đất đai, giá đất và đấu giá quyền sử dụng đất. Những nội dung này đã quy định việc định giá đất phải bảo đảm nguyên tắc phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường; giá đất do Nhà nước xác định gồm: khung giá đất, bảng giá đất và giá đất cụ thể; quy định các trường hợp được áp dụng giá đất trong bảng giá đất và các trường hợp phải xác định giá đất cụ thể theo thị trường để thực hiện.

Tuy nhiên theo Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, nội dung khiếu nại của công dân vẫn chủ yếu tập trung vào lĩnh vực giá đất⁴. Điều này do các phương pháp định giá đất chưa phù hợp với thực tế, giá đất thường thấp hơn so với giá thị trường; một số địa phương chưa bảo đảm thực sự việc công khai, minh bạch thông tin đất đai, trong đó có giá đất thị trường làm đầu vào để áp dụng các phương pháp định giá đất có độ tin cậy chưa cao, chưa có

¹ CECODES, VFF-CRT, RTA, UNDP, (2021), Tlđđ, tr.13, 14.

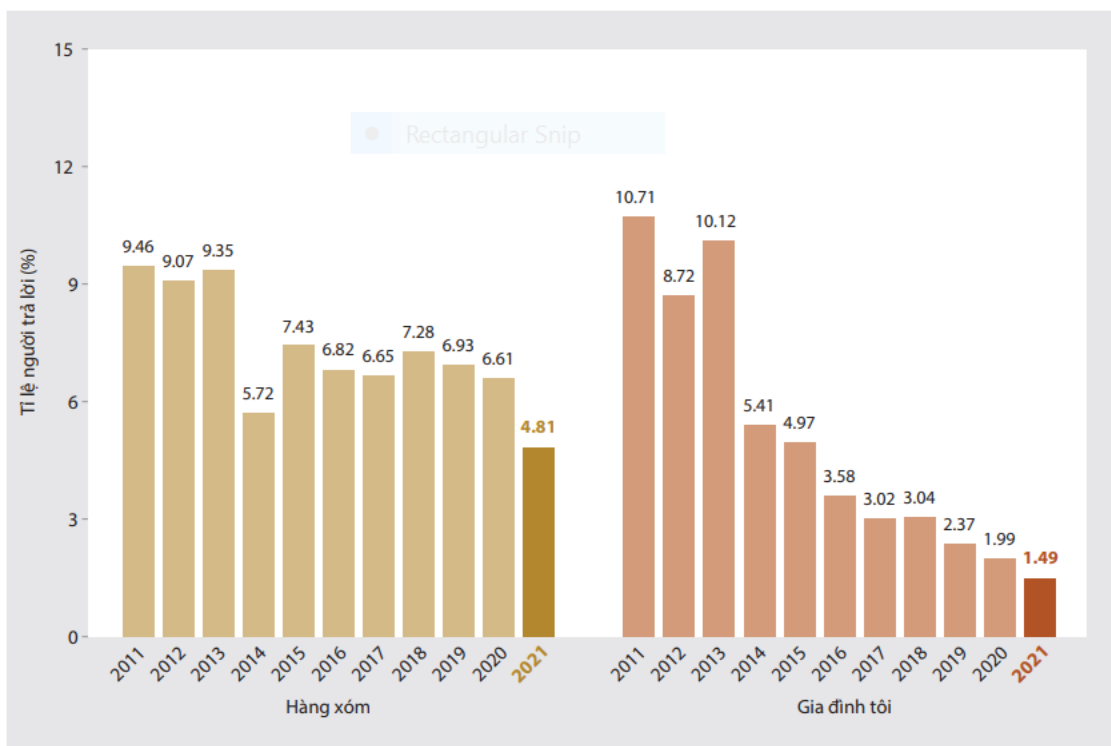
² CECODES, VFF-CRT, RTA, UNDP, (2021), Tlđđ, tr.14.

³ Báo Điện tử VTV News, Đài Truyền hình Việt Nam, “*Công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai*”, Nguồn: <https://vtv.vn/chinh-tri/cong-khai-minh-bach-trong-linh-vuc-dat-dai-20220722200359205.htm>

⁴ Bộ Tài nguyên và Môi trường, (2022), Tlđđ, tr.21.

dữ liệu về giá đất thị trường để thuận lợi cho việc thực hiện xác định giá đất. Kết quả khảo sát PAPI cho thấy chỉ có 26 trong tổng số 63 tỉnh, thành phố trên toàn quốc niêm yết công khai Bảng giá đất năm 2021 trên cổng thông tin điện tử của chính quyền cấp tỉnh hoặc của các sở Tài nguyên - Môi trường¹. Và cũng theo PAPI, thì tỉ lệ người trả lời cho biết hộ gia đình bị thu hồi đất được đền bù với giá xấp xỉ giá thị trường năm 2020 là 36,96% giảm xuống năm 2021 là 32,52%; Tỉ lệ người trả lời biết nơi cung cấp thông tin bảng giá đất được chính thức ban hành ở địa phương cũng giảm đáng kể từ 52,81% năm 2021 xuống còn 42,39%².

Thứ năm, về việc nhà nước thu hồi đất. Điều 16 của Luật Đất đai 2013, quy định những trường hợp nhà nước quyết định thu hồi đất và được quy định cụ thể hơn tại Chương 6 Luật này. Nhìn chung, việc thu hồi đất của Nhà nước thời gian vừa qua đã cơ bản đáp ứng cho mục tiêu quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế xã hội; đảm bảo lợi ích các bên liên quan trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư, sinh kế cho người dân từng bước được hài hòa và cải thiện.



Thực tiễn việc chia sẻ, cung cấp thông tin của chính quyền địa phương về việc thu hồi đất tới người dân ít được chú trọng. Kết quả khảo sát PAPI cho thấy chỉ có 1,5% số người được hỏi cho biết hộ gia đình bị thu hồi đất ở vào năm 2021—mức thấp nhất kể từ 2011 đến nay.

Biểu đồ về tỷ lệ hộ gia đình bị thu hồi đất thổ cư, giai đoạn 2011-2021³

Đánh giá tổng quan về tình hình thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam thời gian vừa qua đã được triển khai trên hầu hết các khía cạnh, tuy nhiên thực tế vẫn còn chưa đồng đều giữa các địa phương trong toàn quốc.

¹ CECODES, VFF-CRT, RTA, UNDP, (2021), Tlđd, tr. 45.
² CECODES, VFF-CRT, RTA, UNDP, (2021), Tlđd, tr. 94.
³ CECODES, VFF-CRT, RTA, UNDP, (2021), Tlđd, tr. 12.

Tình trạng trên là do một số nguyên nhân cả chủ quan và khách quan như: trình độ, năng lực của một bộ phận cán bộ, công chức còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu công việc; tình hình thực tế của từng địa phương khác nhau (kinh tế, văn hóa, xã hội) nên yêu cầu triển khai thực hiện pháp luật chưa đồng bộ; điều kiện cơ sở hạ tầng, đặc biệt là mạng lưới công nghệ thông tin, máy tính phục vụ cho việc tích hợp, số hóa hồ sơ, tài liệu về đất đai, phục vụ cho việc tiếp cận thông tin của người dân còn thiếu sót. Bên cạnh đó, xét chung nhất, việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình ở một số khía cạnh còn hạn chế do liên quan đến các quy định về danh mục bí mật nhà nước.

3. Một số kết luận và khuyến nghị bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai

Từ cơ sở lý luận và thực tiễn triển khai ở trên cho thấy, bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam hiện nay là công cụ quan trọng thúc đẩy việc trao quyền, sự tham gia của người dân trong đóng góp xây dựng đất nước, qua đó tăng cường cải thiện dịch vụ công và nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia. Công khai, minh bạch sẽ hạn chế được tình trạng tham nhũng, tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực công, gia tăng niềm tin của người dân đối với chính quyền, thúc đẩy tiến độ thực hiện mục tiêu phát triển bền vững SDG16 về minh bạch và giải trình có sự tham gia của người dân.

Một cách tổng thể có thể thấy quy định pháp luật Việt Nam về công khai, minh bạch và đề cao trách nhiệm giải trình đã được quan tâm và dần tiệm cận với nghĩa vụ của Việt Nam khi tham gia các điều ước và thiết chế quốc tế. Qua thực tiễn thực thi các quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cho thấy rào cản lớn nhất của Việt Nam không chỉ ở vấn đề thể chế mà còn là quá trình thực hiện.

Để đảm bảo hài hòa lợi ích giữa nhà nước, người dân, doanh nghiệp và các chủ thể khác trong xã hội và tăng cường hiệu quả công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai, nhóm tác giả xin kiến nghị một số giải pháp sau:

Một là, về hệ thống thông tin đất đai: Trong thời đại cách mạng 4.0, nhà nước xác định chuyển đổi số là xu hướng quyết định sự thịnh vượng của một quốc gia nên cần thiết phải ứng dụng các thành tựu này vào hệ thống thông tin đất đai để vận hành hiệu quả, đảm bảo tính liên thông từ trung ương xuống đến các cấp chính quyền địa phương. Trong ngắn hạn, cùng với việc tiếp tục hoàn thiện thể chế, kiện toàn các thiết chế hiện có thì các thông tin về đất đai cần được số hóa, lưu giữ và khai thác một cách hiệu quả. Phải coi thông tin về đất đai là một dạng tài nguyên đặc biệt.

Hai là, về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất: Rõ ràng mức độ công khai các thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa được quan tâm đúng mức ở các cấp địa phương. Nhìn chung, nhiều địa phương chưa coi việc công khai, minh bạch là trách nhiệm của cơ quan công quyền. Từ nhận thức này dẫn đến kết quả khảo sát ở các địa phương như đã đề cập ở phần trên là rất thấp. Do đó, nhà nước cần sớm có quy định cứng trách nhiệm của các cấp chính quyền trong việc công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo đúng quy định pháp luật. Trong tương lai cần luật hóa và gắn liền với trách nhiệm của người đứng đầu trong việc thực hiện nhiệm vụ này; trường hợp cần thiết có thể áp dụng các chế tài tương xứng.

Ba là, về cơ chế tài chính, giá đất và thu hồi đất: như trên đã đề cập một trong những điểm nghẽn và nguyên nhân dẫn đến các khiếu kiện hành chính về đất đai là việc áp dụng giá đất chưa phù hợp với thực tế. Do đó, nhà nước cần sớm có cơ chế xác định giá đất ở mức

không được thấp hơn với giá thị trường, đồng thời có cơ chế hỗ trợ người dân bị thu hồi đất một cách đồng bộ. Mặc dù, pháp luật hiện hành đã quy định rõ các trường hợp nhà nước thu hồi đất nhưng trong một số trường hợp, chẳng hạn như thu hồi đất để phát triển kinh tế xã hội gây nhiều dư luận và phàn nàn từ phía người dân. Trong trường hợp thu hồi đất cho các dự án, đặc biệt các dự án thương mại cần có một cơ chế mở để người dân có thể tự mình trực tiếp thương thảo. Trong mối quan hệ này, nhà nước nên giữ vị trí trung gian điều tiết, canh giữ các chuẩn mực, bảo đảm các nguyên tắc pháp lý được tôn trọng, thậm chí đứng ra bảo vệ quyền lợi cho dân chúng.

Bốn là, nâng cao vai trò của các thiết chế chính trị - xã hội trong việc giám sát, phản biện xã hội đối với các hoạt động của nhà nước trong việc công khai, minh bạch các vấn đề liên quan đến đất đai. Thực tế chứng minh rằng, khi tiếng nói của các tổ chức chính trị - xã hội đủ mạnh đã tác động tích cực đến ứng xử của các công chức công quyền. Đồng thời, các tổ chức này cũng có những đóng góp, phản biện tích cực đối với chính sách ở thời điểm soạn thảo. Hoạt động này cần được thực hiện thường xuyên, liên tục và hiệu quả hơn.

Cuối cùng, mỗi người dân cần nâng cao nhận thức, trách nhiệm trong đóng góp và giám sát các hoạt động của các cơ quan, công chức nhà nước đối với hoạt động công khai, minh bạch các vấn đề liên quan đến đất đai. Chỉ khi mỗi người dân có ý thức tham gia đóng góp, xây dựng chính sách cũng như có những đòi hỏi chính đáng, kịp thời với nghĩa vụ giải trình của nhà nước thì đất đai mới trở thành tài nguyên đặc biệt của Quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước như Hiến pháp 2013 minh thị.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADB (1995), “*Governance: Sound Development management*”.

Báo Điện tử VTV News, Đài Truyền hình Việt Nam, “*Công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai*”, tham khảo tại website: <https://vtv.vn/chinh-tri/cong-khai-minh-bach-trong-linh-vuc-dat-dai-20220722200359205.htm>

Bộ Tài nguyên và Môi trường, (2022), “*Báo cáo Số: 85/BC-BTNMT về Đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*”.

C.Mác – Ăng ghen, (2011), *Toàn tập*, Nhà xuất bản. Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội.

Đảng Cộng sản Việt Nam, (2022), “*Nghị quyết Số 18-NQ/TW về Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao*”.

Nguyễn Lộc, “*Minh bạch thông tin quy hoạch để dẹp tình trạng ăn theo, thổi giá bất động sản*”, tham khảo tại website: <http://m.baokiemtoannhanuoc.vn/ban-doc/minh-bach-thong-tin-quy-hoach-de-dep-tinh-trang-an-theo-thoi-gia-bat-dong-san-147533>

Bùi Thị Ngọc Mai, (2015), “*Thuật ngữ “trách nhiệm” và thực tiễn pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp online Số 17(297), tham khảo tại website: <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=208474>

- OECD, “*Accountability, Transparency, Participation: Key Elements of Good Governance and Public Procurement Toolbox*”, tham khảo tại website: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/irrc.htm>
- Jairo Acuña – Alfaro (Trưởng nhóm Quản trị, UNDP Châu Mỹ Latinh và Caribe) - Matilde Mordt, “*The Anti-corruption Formula*”, tham khảo tại website: <https://www.undp.org/latin-america/blog/anti-corruption-formula>
- Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Trung tâm Nghiên cứu khoa học và Đào tạo cán bộ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (VFF-CRT), Công ty Phân tích Thời gian thực (RTA) và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP), (2021), “*Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam*” (PAPI).
- Viện Ngôn ngữ học, Hoàng Phê (Chủ biên), (2003), “*Từ điển Tiếng Việt*”, Nhà xuất bản. Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học.
- World Bank, (2004), “*Social accountability - An Introduction to the Concept and Emerging Practice*”, tham khảo tại website: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>

MINH BẠCH THÔNG TIN VỀ QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

Phạm Thị Thanh Huyền

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội

Email: phamhuyenluat@gmail.com

ThS. Lư Kế Trường

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội

Email: truonglaw3108@gmail.com

Tóm tắt: Minh bạch thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giúp Nhà nước quản lý đất đai một cách tốt hơn, hiệu quả hơn, đồng thời đảm bảo cho quyền của các chủ thể đối với đất đai. Bên cạnh đó, nó cũng giúp cho người dân hiểu đúng và đầy đủ mục tiêu của Nhà nước là phát triển chung, vì một mục tiêu dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng và văn minh. Từ đó, người dân chấp hành tốt, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình đối với chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về đất đai nói chung và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói riêng. Cũng vì vậy, minh bạch và công khai hóa trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có vai trò quan trọng và có sức ảnh hưởng lớn. Bài viết dưới đây ngoài việc trình bày nội dung quy định của pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; đồng thời thông qua việc phân tích thực tiễn thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất xem xét dưới khía cạnh minh bạch quyền tiếp cận thông tin đất đai để từ đó đề ra một số giải pháp cần thiết.

Từ khóa: Minh bạch thông tin, quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất.

1. Khái niệm minh bạch thông tin quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất

Thuật ngữ “minh bạch thông tin” là một thuật ngữ rất phổ biến và rất dễ gặp, theo đó thì minh bạch thông tin có thể hiểu là không giấu diếm những thông tin quan trọng, làm rõ vấn đề cho mọi người cùng biết, qua đó hạn chế các hành vi tiêu cực của các cá nhân, tổ chức, chính quyền, trong hoạt động của các cơ quan công quyền¹.

Quy hoạch là việc sắp xếp, phân bố không gian các hoạt động kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh gắn với phát triển kết cấu hạ tầng, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường trên lãnh thổ xác định để sử dụng hiệu quả các nguồn lực của đất nước phục vụ mục tiêu phát triển bền vững cho thời kỳ xác định (theo Khoản 1 Điều 3 Luật Quy hoạch 2017)

Từ khái niệm trên có thể thấy quy hoạch sử dụng đất là sự tính toán, phân bổ đất đai cụ thể về số lượng, vị trí, không gian cho các mục tiêu kinh tế - xã hội để việc sử dụng đất phù hợp với các điều kiện về đất đai, khí hậu, thổ nhưỡng và từng ngành sản xuất. Kế hoạch hóa đất đai là việc xác định các biện pháp, thời gian để sử dụng đất theo quy hoạch. Quy hoạch và kế hoạch hóa đất đai có ý nghĩa to lớn trong công tác quản lý và sử dụng đất. Trong lĩnh vực này, pháp luật điều chỉnh hoạt động quy hoạch và kế hoạch hóa đất đai ở chỗ quy định trách nhiệm của mỗi cơ quan nhà nước, mỗi ngành, mỗi đơn vị trong xây dựng quy hoạch và kế hoạch hóa sử dụng đất; đồng thời đảm bảo cho các quy hoạch và kế hoạch đó có hiệu lực pháp luật trong thực tế.

¹ Đinh Thùy Dung (2022), *Công bố minh bạch công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*, Theo: <https://luatduonggia.vn/cong-bo-minh-bach-cong-khai-quy-hoach-ke-hoach-su-dung-dat/>.

Quản lý đất đai đối với việc quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tiềm ẩn nguy cơ xảy ra tham nhũng vì đây là một lĩnh vực nhạy cảm. Các thông tin liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có ý nghĩa quan trọng đối với quyết định đầu tư của chủ đầu tư. Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tác động rất lớn tới việc xác lập và thay đổi mục đích sử dụng đất, do đó tác động mạnh tới đời sống kinh tế - xã hội của khu vực được lập quy hoạch. Công khai, minh bạch trong việc lập cũng được thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là yếu tố cơ bản đầu tiên để phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực đất đai. Trên thực tế có không ít trường hợp lợi dụng sự không minh bạch thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để trục lợi (tham nhũng thông tin) như có người biết được thông tin về khu vực đất nông nghiệp được quy hoạch để mở đường đã mua gom đất nông nghiệp với giá thấp để chờ được bồi thường với giá cao hơn nhằm trục lợi.

2. Nội dung quy định của pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Khoản 6, Điều 35 Luật Đất đai năm 2013 quy định nguyên tắc dân chủ và công khai trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Vấn đề dân chủ và công khai được quy định tại Điều 43 thông qua lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Điều 43 công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và Điều 8 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai. Theo đó:

Thứ nhất: Cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định tại khoản 1 và khoản 2, Điều 42 của Luật Đất đai năm 2013 có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Hình thức, nội dung và thời gian lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thực hiện theo quy định sau đây: i) Việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh được thực hiện thông qua hình thức công khai thông tin về nội dung của quy hoạch kế hoạch sử dụng đất trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện được thực hiện thông qua hình thức tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp và công khai thông tin về nội dung của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên trang thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện. ii) Nội dung lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất gồm các chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các dự án công trình thực hiện trong kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất,... iii) Thời gian lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là 30 ngày kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tổ chức lấy ý kiến.

Cơ quan có trách nhiệm lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định tại khoản 1, Điều 43 Luật Đất đai năm 2013 có trách nhiệm xây dựng báo cáo tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của Nhân dân và hoàn thiện phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước khi trình Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng an ninh, Bộ Quốc phòng và Bộ Công an có trách nhiệm lấy ý kiến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong quá trình tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ hai: Công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Một là: Quy hoạch kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định phê duyệt phải được công bố công khai.

Hai là: Trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định như sau: i) Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia tại trụ sở cơ quan và trên cổng thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường. ii) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh tại trụ sở cơ quan và trên cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. iii) Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện tại trụ sở cơ quan, trên cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp huyện và công bố công khai nội dung quy hoạch kế hoạch sử dụng đất cấp huyện có liên quan đến xã, phường, thị trấn tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã.

Ba là: Thời điểm và thời hạn công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo quy định sau đây: i) Việc công bố công khai được thực hiện trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt. ii) Việc công khai được thực hiện trong suốt kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

So với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 quy định về lấy ý kiến của người dân đối với dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đầy đủ toàn diện hơn Luật Đất đai năm 2003 quy định đối với các xã không nằm trong khu vực quy hoạch phát triển đô thị, Ủy ban nhân dân xã lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết của địa phương. Trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất phải lấy ý kiến đóng góp của người dân mà không quy định việc lấy ý kiến đối với việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện, cấp tỉnh cấp quốc gia. Luật Đất đai năm 2013 ra đời chú trọng hơn đến vấn đề minh bạch thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với quy định yêu cầu lấy ý kiến đóng góp của người dân đối với dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện, cấp tỉnh, cấp quốc gia và lấy ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng an ninh.

3. Thực tiễn thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất xem xét dưới khía cạnh minh bạch quyền tiếp cận thông tin đất đai

Thời gian qua, công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tạo lập cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, lập hồ sơ địa chính và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, từng bước đưa công tác quản lý đất đai ở địa phương đi vào nề nếp. Thông qua công tác quy hoạch sử dụng đất đã chủ động dành quỹ đất cho phát triển các ngành, các lĩnh vực, đáp ứng nhu cầu đất đai cho xây dựng cơ sở hạ tầng, các khu công nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh, các khu dân cư. Đặc biệt, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã tạo cơ sở để thực hiện kế hoạch hóa quá trình chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất đồng bộ với quá trình chuyển dịch cơ cấu lao động, cơ cấu đầu tư, tạo bước đi hợp lý cho quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế - xã hội trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Trên thực tế, Chính phủ đã có nhiều chỉ thị, quyết định mạnh mẽ nhằm tăng cường quản lý quy hoạch, bảo đảm tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận thông tin cho người dân, đây là một trong những mục tiêu chiến lược quan trọng của chương trình hành động, kế hoạch nhiệm vụ trọng tâm phát triển kinh tế - xã hội trong các giai đoạn. Theo khảo sát của Trung tâm Nghiên cứu chính sách và phát triển Depocen¹ về chỉ số chung về công khai thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai ở Việt Nam tại trụ sở như sau:

¹ Theo: <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/908071468117852932/pdf/931010VIETNAME0ransparency00PUBLIC0.pdf>

Bảng 1: Chỉ số chung về công khai thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai ở Việt Nam tại trụ sở

	Số tỉnh/xã không cung cấp thông tin (trên 63 tỉnh/thành và 321 xã/phường)	Lý do phổ biến được đưa ra
Cấp tỉnh	6/63	Cán bộ cấp tỉnh từ chối cung cấp thông tin
Cấp xã	58/321	Cán bộ phụ trách không có mặt tại cơ quan/đang nghỉ

Như vậy, chỉ số cung cấp thông tin theo điều tra tại trụ sở theo số liệu điều tra tại bảng trên cho thấy mức độ từ chối cung cấp thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là không cao, mức độ đảm bảo tính công khai, minh bạch khá cao.

Điều này phản ánh, mức độ đáp ứng yêu cầu công khai, minh bạch và dân chủ thông qua đánh giá chỉ số cung cấp thông tin tại trụ sở cơ quan quản lý ở địa phương là khá tích cực. Đây là hệ quả của hàng loạt các biện pháp cải cách hành chính với mục tiêu thực hiện nguyên tắc công bố kịp thời, công khai thông tin đất đai cho tổ chức, cá nhân, trừ những thông tin thuộc bí mật được quy định trong luật, trong đó có các thông tin về xây dựng và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Tuy nhiên, đối với thông tin quy hoạch đất đai trên website, theo điều tra của Depocen thì lại không có kết quả tích cực cao như vậy. Thông tin về quy hoạch sử dụng đất đai chi tiết trên website worldbank.org.¹

Bảng 2: Thông tin về quy hoạch sử dụng đất đai chi tiết trên website worldbank.org

	Loại hình công khai	Số lượng	Tỷ lệ phần trăm (%)
Báo cáo thuyết minh tổng hợp quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất	Bắt buộc công khai trên trang web	34	51,51
Bản đồ hiện trạng sử dụng đất	Bắt buộc công khai trên trang web	6	9.09
Bản đồ quy hoạch sử dụng đất chi tiết đối với trường hợp xét duyệt quy hoạch sử dụng đất chi tiết	Bắt buộc công khai trên trang web	15	22.73

Theo kết quả của bảng trên hơn một nửa website cung cấp tài liệu liên quan đến báo cáo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết chiếm 51,51% trong tổng số 66 trang web được kiểm tra. Như vậy, so sánh mức độ công khai tại các lĩnh vực khác, tỉ lệ thống kê được công bố thường sẽ cao hơn tỉ lệ đã được điều tra theo số liệu thông tin về báo cáo thông tin quy hoạch. Điều đó cho thấy mức độ cung cấp thông tin báo cáo quy hoạch còn rất hạn chế.

¹ Theo: <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/908071468117852932/pdf/931010VIETNAME0ransparency00PUBLIC0.pdf>

Như vậy, những chỉ số trên cũng phần nào đánh giá được thực trạng cung cấp thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất bằng các phương thức khác nhau là khá hạn chế, phản ánh tính thiếu đa dạng trong phương thức tiếp cận thông tin cũng không cao. Do đó, chỉ đánh giá mức độ cung cấp thông tin của cơ quan nhà nước để đánh giá tính minh bạch, công khai và dân chủ trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là chưa đầy đủ.

Bên cạnh đó, cũng theo điều tra của Depocen, việc thực hiện công khai bản đồ quy hoạch sử dụng đất chi tiết trong trường hợp quy hoạch sử dụng đất chi tiết được phê duyệt (nghĩa là triển khai thực hiện quy hoạch sử dụng đất) đã chỉ ra chỉ số thông tin là rất thấp, số danh mục được Hội đồng nhân dân thông qua, danh mục đề nghị bổ sung, có trường hợp dự án đã triển khai nhưng không có kế hoạch sử dụng đất, có dự án kéo dài thời gian, tiến độ thực hiện, có dự án điều chỉnh diện tích phải bổ sung kế hoạch sử dụng đất nhiều lần còn chưa đạt được đảm bảo hoàn thành như yêu cầu.

Như vậy, từ thực tiễn triển khai trên bộc lộ nhiều điểm hạn chế và thiếu sót: Trong công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thiếu công khai, minh bạch vì phần lớn cá nhân, tổ chức không được lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương, đây là một hạn chế lớn có thể gây ra nhiều tiêu cực trong công tác này. Mặt khác, việc tiếp cận thông tin ở cấp tỉnh còn phải mất một khoản lệ phí để người dân có được thông tin về quy hoạch sử dụng đất và thông tin này lại không được trưng bày công khai. Ngoài ra việc đảm bảo công khai, minh bạch trong công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt là những thông tin đáng lẽ bắt buộc công khai trực tuyến tuy nhiên trên thực tế việc này lại không được đảm bảo đầy đủ và điều kiện tiếp cận thông tin lại rất khó khăn, nhiều địa phương do cán bộ phụ trách vắng mặt, nghỉ phép trong giờ hành chính hoặc bản đồ quy hoạch đã mất, hỏng hoặc đã cũ không còn giá trị đề nghị chuyển lên cấp hành chính cao hơn để lấy thông tin. Bên cạnh đó, đối với việc đảm bảo minh bạch trong tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt lại không rõ ràng dẫn đến không ít các chủ thể gặp khó khăn trong việc xác định hiện trạng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để thực hiện các phương án của mình. Việc tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở nhiều địa phương do chưa đảm bảo tính công khai, minh bạch nên xuất hiện nhiều tiêu cực trong đó có nhiều tiêu cực phát sinh từ chính các cơ quan nhà nước như phê duyệt trái phép việc chuyển mục đích sử dụng đất theo đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất,...

4. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về minh bạch thông tin quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Thông qua việc phân tích pháp luật, đánh giá thực tiễn về minh bạch thông tin quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì việc hoàn thiện khung pháp lý là điều bắt buộc phải đặt ra. Cụ thể:

Thứ nhất, cần có cơ sở pháp lý cụ thể quy định trách nhiệm giải trình của các cơ quan, cá nhân cụ thể trong xây dựng thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Đây là yêu cầu cơ bản xuất phát từ nguyên lý chủ quyền, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân thì các nhánh quyền lực nhà nước không những phải có trách nhiệm giải trình lẫn nhau mà còn phải là trách nhiệm giải trình với xã hội.¹ Để đảm bảo công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, cá nhân trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì cần có cơ chế giải trình,

¹ Dương Bạch Long (2020), *Nhận diện trách nhiệm giải trình của cơ quan Nhà nước và một vài kiến nghị*, Tạp chí Tòa án.

trong đó có các chế tài cụ thể, chi tiết đi kèm. Đây là trách nhiệm giải trình cần được xây dựng như một thể chế và để đạt được kết quả mong muốn thì thể chế đó phải được thực thi một cách hiệu quả và hiệu lực tương tự như các thể chế khác.

Thứ hai, xây dựng và hoàn thiện hệ thống quy định pháp luật để vận hành hiệu quả hoạt động giám sát và phản biện xã hội. Giám sát và phản biện xã hội không chỉ là việc phát huy quyền dân chủ của người dân mà thực chất còn là sự huy động và tập trung trí tuệ của toàn dân vào giải quyết công việc chung của hệ thống công quyền trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước theo phương châm dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra.¹ Đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì yêu cầu này lại càng cấp thiết vì đây là các hoạt động ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của người dân, theo đó đóng vai trò quan trọng trong đảm bảo niềm tin của người dân đối với đường lối, chính sách đất đai của nhà nước. Sự tham gia hoạt động giám sát và phản biện xã hội này được thể hiện dưới hai hình thức: Lấy ý kiến của người dân về các quyết định của Nhà nước (về chính sách, về pháp luật, về quy hoạch và về các quyết định cụ thể khác); đồng thời người dân tham gia giám sát việc thực thi công việc trên thực tế.

Thứ ba, cần có những hướng dẫn chi tiết, cụ thể đảm bảo phù hợp với các điều kiện về không gian và thời gian... đối với các quy định thực hiện công khai, minh bạch và dân chủ trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Cụ thể:

+ Mặc dù Luật Đất đai, Luật Quy hoạch,... đã có các quy định về công bố thông tin, lấy ý kiến góp ý đối với các giai đoạn của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên các quy định còn mang tính bao quát, chưa cụ thể, chưa sát với thực tiễn. Ví dụ như cách thức lấy ý kiến bằng các hình thức khác nhau như bằng thư, bằng internet, các khảo sát xã hội học,... Ngoài ra, việc công bố các nội dung góp ý còn chưa rõ ràng, chưa có quy định tổng hợp, báo cáo trả lời các góp ý cụ thể hoặc tiếp thu đối với xây dựng và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Người dân cần được tham gia ý kiến và các ý kiến đó cần được phản hồi cũng như công bố công khai. Từ đó thể hiện rõ ràng sự tham gia của người dân đối với công tác này.

+ Cần có các quy định đảm bảo quyền khiếu nại, tố cáo của người dân đối với tất cả các giai đoạn của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong trường hợp có chứng cứ cho rằng nguyên tắc công khai, minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất bị xâm phạm. Kèm theo đó là cơ chế đảm bảo thực hiện việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo này hoặc dẫn chiếu quy định về khiếu nại, tố cáo phù hợp, tránh gây chông chéo trong hệ thống pháp luật.

+ Xây dựng thống nhất hệ thống chế tài đối với các hành vi xâm phạm nguyên tắc công khai, minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Như đã nhận định ở phần trên, mặc dù điểm c, Khoản 1, Điều 207 Luật Đất đai năm 2013 có quy định về việc xử lý đối với người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai khi thi hành công vụ trong lĩnh vực đất đai. Theo đó, nếu để xảy ra vi phạm quy định về lấy ý kiến, công bố, công khai thông tin... thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định pháp luật. Tuy nhiên Điều 229 Bộ luật Hình sự 2015 lại không có nội dung điều chỉnh vấn đề này. Như vậy, có thể thấy quy định chế tài đối với các hành vi xâm phạm nguyên tắc công khai minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn rời rạc, chưa đầy đủ, từ đó dẫn đến

¹ Võ Đình Toàn, & Lê Thị Thúy Nga (2017), *Giám sát, phản biện xã hội, minh bạch thông tin trong lĩnh vực quản lý đất đai – Những hạn chế bất cập và giải pháp hoàn thiện*, Tạp chí Nghề luật.

tình trạng phát sinh các tiêu cực xuất phát từ các cá nhân, tổ chức trong quy trình xây dựng và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Yêu cầu cấp thiết hiện nay đó là xây dựng đồng bộ, thống nhất, quy định chế tài cụ thể đối với các hành vi này.

Bên cạnh việc hoàn thiện pháp luật về minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Việc nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật đối với lĩnh vực này cũng là mục tiêu cấp thiết nhằm đảm bảo các điều khoản quy định đi vào thực tiễn một cách hiệu quả, không chỉ đề quy định nằm trên giấy. Muốn như vậy, cần tập trung vào các giải pháp cụ thể như:

Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục tư tưởng, nâng cao hiệu quả công tác phổ biến tuyên truyền giáo dục pháp luật nói chung và pháp luật về minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Đảm bảo quyền tiếp cận trên thực tế của các tổ chức, cá nhân với thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Đảm bảo thực hiện tốt công tác rà soát hệ thống pháp luật về minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo hướng dễ dàng tiếp cận, triển khai trong thực tế.

Kết luận

Minh bạch trong xây dựng và thực hiện kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất là một nội dung quan trọng, là tiêu chí đánh giá mức độ nền hành chính của một quốc gia nói chung và đánh giá mức độ nền hành chính trong lĩnh vực đất đai nói riêng. Thông qua việc phân tích, đánh giá vấn đề này trên phương diện lý luận và thực tiễn cho thấy minh bạch công khai thông tin quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sẽ giúp cho quá trình thực hiện được đảm bảo hiệu quả, Từ đó thúc đẩy kinh tế - xã hội đất nước phát triển tạo ra những vùng kinh tế mới, đô thị mới phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của từng địa phương, góp phần cải thiện đời sống của người dân.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Đình Thùy Dung (2022), *Công bố minh bạch công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*, Theo: <https://luatduonggia.vn>.
- Dương Bạch Long (2020), *Nhận diện trách nhiệm giải trình của cơ quan Nhà nước và một vài kiến nghị*, Tạp chí Tòa án.
- Luật Đất đai năm 2013
- Luật Quy hoạch năm 2017.
- Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi thành một số điều của Luật đất đai.
- Võ Đình Toàn & Lê Thị Thúy Nga (2017), *Giám sát, phản biện xã hội, minh bạch thông tin trong lĩnh vực quản lý đất đai – Những hạn chế bất cập và giải pháp hoàn thiện*, Tạp chí Nghề luật.
- Trung tâm Nghiên cứu chính sách và phát triển Depocen, *Công khai thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai ở Việt Nam*, Theo: <https://documents1.worldbank.org>.

CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN THỰC HIỆN QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

ThS. Lữ Thị Ngọc Diệp

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội (Cơ sở II)

Email: diepltn@ldxh.edu.vn

Tóm tắt: Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (QH, KHSDD) là công cụ chủ đạo để quản lý nhà nước về đất đai và thực hiện QH, KHSDD là khâu quan trọng nhằm hiện thực hoá các mục tiêu về quản lý và sử dụng đất (SDD) mà Nhà nước đã đặt ra trong quy hoạch (QH), kế hoạch (KH). Bài viết nhận diện các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình thực hiện QH, KHSDD, chỉ ra thực trạng thực hiện QH, KHSDD hiện nay và nêu các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện QH, KHSDD, bao gồm cả những kiến nghị có giá trị tham khảo đối với công tác sửa đổi Luật Đất đai (LDD).

Từ khoá: quy hoạch “treo”; quản lý đất đai; Luật Đất đai sửa đổi;

Đặt vấn đề

Thực tiễn gần 10 năm thi hành LDD 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018)¹ cho thấy đạo luật này cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo thành hệ thống các quy định khá hoàn chỉnh về QH, KHSDD, là căn cứ để cơ quan nhà nước (CQNN) có thẩm quyền thực hiện quản lý, sử dụng đất đai hiệu quả. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, các quy định của LDD 2013 về QH, KHSDD vẫn bộc lộ nhiều bất cập qua thực tế áp dụng. Đó là tình trạng người dân SDĐ không đúng QH; CQNN giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất (THĐ), CMĐSDĐ không theo QH, KH. Đặc biệt, tồn tại rất nhiều khu vực được đưa vào QH, KH để thực hiện dự án, công trình công cộng nhưng 10 năm, 20 năm, thậm chí lâu hơn nhưng chưa được triển khai thực hiện² và cũng không được điều chỉnh, huỷ bỏ, kéo theo đó là các hệ lụy như lãng phí tài nguyên đất, ô nhiễm môi trường, kìm hãm sự phát triển kinh tế - xã hội, người dân khốn khổ trăm bề, bộ mặt đô thị trở nên nhếch nhác. Thực trạng trên cho thấy, nghiên cứu nhận diện các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình thực hiện QH, KHSDD, chỉ ra thực trạng thực hiện QH, KHSDD hiện nay và đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện QH, KHSDD là điều cần thiết, vừa có ý nghĩa thực tiễn, vừa có giá trị tham khảo đối với công tác sửa đổi LDD 2013 trong bối cảnh Quốc hội lấy ý kiến toàn dân về Dự thảo LDD sửa đổi.

1. Khái quát về thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

QH, KHSDD là một trong những nội dung quan trọng của quản lý Nhà nước về đất đai nhằm thực hiện các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Song, bên cạnh các khâu lập, quyết định, phê duyệt thì cần phải có quá trình tổ chức thực hiện để đưa QH, KHSDD vào cuộc sống nhằm đạt được mục tiêu quản lý đất đai đã đặt ra. QH, KHSDD không thể tách rời khỏi hoạt động tổ chức thực hiện QH, KHSDD của con người nói chung,

¹ Sau đây gọi ngắn gọn là Luật Đất đai 2013

² Cổng thông tin điện tử Chính phủ (2022), *Cần có sự vào cuộc đồng bộ khác phục triệt để quy hoạch “treo”, dự án “treo”* <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/vao-cuoc-dong-bo-khac-phuc-tinh-trang-quy-hoach-treo-du-an-treo-11922072020512135.htm> truy cập ngày 01/02/2023

của CQNN có thẩm quyền nói riêng. Nói cách khác, QH, KH đó có đạt được kết quả hay không và ở mức độ nào là phụ thuộc vào hành vi và quá trình tổ chức thực hiện của con người. QH, KHSDD phải được đặt vào thực tế để từ đó tạo nên sự thay đổi có lợi trong sử dụng đất đai.

Mặc dù chưa có cách hiểu thống nhất nhưng dựa trên lý thuyết về thực hiện pháp luật¹, căn cứ vào bản chất pháp lý và khái niệm QH, KHSDD tại Khoản 2, 3 Điều 3 LDD 2013, có thể hiểu theo nghĩa rộng, thực hiện QH, KHSDD là hoạt động do các chủ thể bao gồm CQNN, các tổ chức, cá nhân như người sử dụng đất (NSDD), chủ đầu tư được nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án trên đất tiến hành với mục tiêu là xác định và đặt vào thực tế những thay đổi trong SDD. Đây là quá trình hoạt động có lí trí và có ý chí của các chủ thể, dựa trên lý luận, khoa học và thực tiễn, nhằm thay đổi định hướng SDD. Bên cạnh đó, thực hiện QH, KHSDD còn cho phép chúng ta làm rõ những hạn chế, bất cập của QH, KH cùng kỳ để từ đó rút kinh nghiệm cho việc xây dựng, thẩm định QH, KHSDD và đưa ra những giải pháp hữu hiệu để thực hiện chúng trong kỳ QH, KH tiếp theo.

Thực hiện QHSDD và thực hiện KHSDD có mối quan hệ mật thiết không tách rời. Ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, 01 thời kỳ QHSDD (10 năm) được thực hiện thông qua 02 thời kỳ thực hiện KHSDD (mỗi kỳ KHSDD cấp quốc gia và cấp tỉnh là 05 năm). Ở cấp huyện, 01 thời kỳ QHSDD (10 năm) được thực hiện thông qua 10 thời kỳ KHSDD (mỗi kỳ 01 năm)². Như vậy, QHSDD được thực hiện thông qua nhiều kỳ KHSDD còn KHSDD là phương tiện cụ thể hóa, là phương án, biện pháp, thời gian, tiến trình thực hiện QHSDD. Nói cách khác, QHSDD chỉ có thể được thực hiện thông qua việc thực hiện KHSDD và thực hiện KHSDD là nhằm đạt được mục đích mà QHSDD đã đặt ra.

Thực hiện QH, KHSDD có một số nội dung cơ bản như: THĐ, CMĐSDĐ, chuyển quyền sử dụng đất thông qua giao đất, cho thuê đất; Hợp tác, tuân thủ, chấp hành các quyết định liên quan đến THĐ, CMĐSDĐ, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm, đền bù, giải phóng mặt bằng... do CQNN có thẩm quyền ban hành; Triển khai dự án đầu tư đúng KH và định kỳ báo cáo tiến độ thực hiện dự án cho CQNN có thẩm quyền. Thực hiện QH, KHSDD không đơn thuần chỉ dừng lại ở các hành vi tác động trực tiếp đến đất đai và quyền sử dụng đất, đó còn là các hoạt động kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện, tổng hợp, phân tích, đánh giá kết quả SDD từng năm nhằm đảm bảo rằng toàn bộ quá trình sử dụng đất theo QH, KH sẽ đạt kết quả và hiệu quả tối ưu nhất có thể. Do đó, hoạt động kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện QH, KHSDD của công dân, các tổ chức khác theo quy định tại Điều 198, 199 LDD 2013 cũng là nội dung rất quan trọng trong công tác thực hiện QH, KHSDD.

Như vậy, có thể thấy rằng, nếu nói QHSDD là “việc phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng” thì thực hiện QH, KHSDD là phân bổ và khoanh vùng đất đai ngoài thực địa, SDD đúng theo mục đích ban đầu được đặt ra khi lập QH, KH, hình thành kết quả SDD trên thực tế. Nếu chỉ QH, KH và lập bản đồ trên giấy tờ mang tính hình thức để báo cáo hoặc để phục vụ cho một nghiên cứu cụ thể đơn lẻ nào thì đó là sự phí công cho việc xây dựng QH, KH. Thông qua những trình tự thủ tục nhất định, QH, KHSDD được tổ chức thực

¹ Lê Minh Tâm (2007), Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật, NXB Tư pháp, tr. 468, “thực hiện pháp luật là hoạt động có mục đích nhằm hiện thực hoá các quy định của pháp luật, làm cho chúng đi vào cuộc sống, trở thành những hành vi thực tế hợp pháp của các chủ thể pháp luật”.

² Khoản 1, 2 Điều 37 Luật Đất đai năm 2013.

hiện bởi các chủ thể có quyền và nghĩa vụ theo quy định pháp luật. Quá trình tổ chức, thực hiện, điều chỉnh QH, KHSDD huy động sự tham gia của mọi nguồn lực xã hội và yêu cầu cần có cơ sở khoa học kỹ thuật vững vàng và thể chế tổ chức, pháp luật chặt chẽ, hợp lý. Từ đó đòi hỏi chúng ta cần nhận diện các yếu tố ảnh hưởng đến thực hiện QH, KHSDD để có cơ sở nghiên cứu, đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện QH, KHSDD.

2. Các yếu tố ảnh hưởng đến thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

2.1. Ảnh hưởng của chất lượng của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Vì thực hiện QH, KHSDD là tổng thể các hoạt động nhằm đặt vào thực tế những thay đổi trong SDD¹ theo nội dung của QH, KHSDD nên chất lượng của QH, KHSDD ảnh hưởng trực tiếp đến quá trình và kết quả thực hiện QH, KHSDD. Hệ thống QH, KHSDD cần thiết phải đảm bảo thể hiện được định hướng thay đổi mục đích sử dụng đất đai phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và có khả năng đưa vào thực hiện có hiệu quả. Nếu QH, KH không chứa đựng trong đó định hướng thay đổi SDD (cả về số lượng, mật độ và phân vùng, mục đích, chủ thể) mà chỉ lặp đi lặp lại những cái cũ không còn phù hợp thì quá trình đưa QH, KH vào thực tiễn (thực hiện) sẽ gặp nhiều khó khăn. Một khi QH, KH không phù hợp với sự phát triển khách quan của xã hội thì sẽ nhanh chóng xảy ra hiện tượng kiến trúc thượng tầng không phù hợp với cơ sở hạ tầng, từ đó dẫn đến sự mâu thuẫn và cản trở các quan hệ kinh tế - xã hội phát triển. Nếu bản thân QH, KH xa rời thực tiễn, chưa thể hiện đúng yêu cầu phát triển của địa phương thì nó sẽ không khả thi. Trong trường hợp nó được thực hiện thì kết quả mang lại cũng không phù hợp với mong muốn của các nhà lãnh đạo. Ngược lại, QH, KHSDD chỉ được đánh giá là có chất lượng (theo từng mức độ nhất định do ý chí chủ quan đánh giá) khi nó có tính khả thi và thực tế (các giai đoạn thực hiện) chứng minh là nó khả thi.

Ngoài ra, QH, KHSDD luôn ảnh hưởng đến quyền lợi của cộng đồng dân cư, của từng chủ thể SDD và quá trình thực hiện QH, KHSDD chắc hẳn luôn cần có sự tham gia hợp tác tích cực từ phía cộng đồng dân cư, NSDD. Do vậy, nội dung của QH, KHSDD cần phải nhận được sự đồng thuận từ phía người dân và đây nên được xem là một yếu tố quan trọng để đánh giá chất lượng và tính khả thi của QH, KH.

2.2. Ảnh hưởng của yếu tố con người đến quá trình thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Như đã phân tích, thực hiện QH, KHSDD là hành vi của một số chủ thể nhằm hiện thực hóa nội dung QH, KH. Quá trình này là sự hợp tác của nhiều người, nhiều ngành khác nhau để cùng đạt được mục tiêu chung. Có thể chia các chủ thể này thành bốn nhóm, mỗi nhóm sẽ có ảnh hưởng khác nhau đến quá trình và kết quả của thực hiện QH, KHSDD.

Nhóm chủ thể thứ nhất là các CQNN có thẩm quyền thực hiện QH, KHSDD. Tùy theo thẩm quyền và trách nhiệm được pháp luật quy định, các CQNN đảm nhận những nhiệm vụ khác nhau trong những giai đoạn khác nhau của quá trình thực hiện QH, KHSDD. Có thể nói, năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ cũng như sự kiên quyết trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện QH, KHSDD của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương có vai trò mang

¹ Lê Quang Trí (2010), *Giáo trình quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*, <http://voer.edu.vn/c/giao-trinh-quy-hoach-su-dung-dat-dai/1d926b9d> truy cập ngày 01/02/2023

tính quyết định đến tiến độ thực hiện và kết quả thực hiện QH, KH. Một QH, KHSDD đảm bảo chất lượng nhưng các cơ quan có trách nhiệm thực hiện không linh hoạt, nhạy bén và kiên quyết chỉ đạo, tổ chức thực hiện thì hoạt động tổ chức SDD sẽ không đạt hiệu quả. Bên cạnh đó, nếu các chủ thể này lợi dụng thẩm quyền của mình nhằm tư lợi thì sẽ dẫn đến nguy cơ xảy ra tranh chấp về quyền sử dụng đất, ảnh hưởng tiêu cực đến nền kinh tế - xã hội và quyền, lợi ích hợp pháp của NSDD. Hàng năm, CQNN có thẩm quyền cần báo cáo kết quả thực hiện QH, KH để cơ quan cấp trên có dữ liệu quản lý, theo dõi, chỉ đạo thực hiện, đồng thời rút kinh nghiệm và điều chỉnh nếu quá trình thực hiện còn gặp vướng mắc.

Nhóm chủ thể thứ hai là NSDD có diện tích đất thuộc QH, KHSDD và cá nhân, tổ chức có liên quan. NSDD là những người “*được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất*” theo quy định tại Điều 5 LDD 2013. Khi diện tích đất họ có quyền sử dụng thuộc nội dung của QH, KH thì quyền lợi của họ có thể ảnh hưởng theo hướng tiêu cực hoặc tích cực; hành vi, thái độ của họ cũng tác động ngược lại đến quá trình thực hiện QH, KH đó. Với tư cách là tổ chức mang quyền lực công cộng, Nhà nước có quyền ép buộc người dân tuân thủ các quyết định của mình thông qua các biện pháp cưỡng chế. Tuy vậy, ép buộc thường dễ tạo ra mâu thuẫn, tranh chấp, khiếu nại và tố cáo. Sự chấp nhận và hợp tác của cộng đồng địa phương và NSDD là điều rất cần thiết cho tiến trình thực hiện QH, KH.

Nhóm chủ thể thứ ba là các chủ thể thực hiện dự án đầu tư trên diện tích đất thuộc QH, KHSDD. Đây là những chủ thể được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để sử dụng phù hợp với nội dung của QH, KHSDD. Xét ở góc độ chủ thể, thì các chủ thể thực hiện dự án đầu tư cũng thuộc nhóm NSDD mà tác giả đã phân tích ở trên. Tuy vậy, ảnh hưởng của các chủ thể này đến tiến độ thực hiện QH, KH là khác so với nhóm NSDD. Việc không thực hiện hoặc chậm thực hiện dự án đầu tư trên đất của các chủ thể này có thể sẽ dẫn đến hiện tượng lãng phí, bỏ trống đất đai, hình thành những khu QH không kịp tiến độ, cản trở giao thông, hao hụt vốn đầu tư hoặc tình trạng người dân lấn chiếm đất thuộc QH.

Nhóm chủ thể thứ tư là công dân, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp với tư cách là chủ thể được pháp luật trao quyền kiểm tra, giám sát việc thực hiện QH, KHSDD căn cứ vào Điều 198, 199 LDD 2013. Theo Điều 199 LDD 2013, công dân có quyền tự mình hoặc thông qua các tổ chức đại diện thực hiện quyền giám sát và phản ánh các sai phạm trong quản lý và sử dụng đất đai, trong đó có nội dung giám sát việc thực hiện QH, KHSDD. Việc giám sát và phản ánh phải bảo đảm khách quan, trung thực, đúng pháp luật; không được lợi dụng quyền giám sát để khiếu nại, tố cáo không đúng quy định của pháp luật, làm mất trật tự xã hội; chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác các thông tin do mình phản ánh.

2.3. Tác động của yếu tố pháp luật đến thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Pháp luật có ảnh hưởng quan trọng đến thực hiện QH, KHSDD. Hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đã đề cao tính pháp chế của công tác QH, KH bên cạnh tính kỹ thuật và kinh tế của nó. Những đổi mới, hoàn thiện pháp luật đất đai về QH, KHSDD sẽ tạo cơ chế thúc đẩy quá trình thực hiện. Ngoài ra, các quy định pháp luật về trách nhiệm cụ thể của từng cơ quan, từng cấp, từng ngành trong thực hiện CMĐSDĐ, THĐ, giao đất, cho thuê đất, giải quyết trường hợp QH không thực hiện được hoặc chậm tiến độ, thu hồi đất, bồi thường và đền bù sẽ phát huy vai trò tích cực của pháp luật đối với công tác thực hiện QH. Ngược lại, nếu pháp luật không điều chỉnh kịp thời các quan hệ xã hội phức tạp liên quan đến công tác thực hiện QH,

KH thì khi phát sinh vấn đề sẽ không có cơ chế và cơ sở pháp lý để giải quyết, ảnh hưởng đến tiến độ và hiệu quả thực hiện.

3. Thực trạng thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay và một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

3.1. Liên quan đến vai trò, trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Đối với Nhà nước, thực hiện QH, KHSDD là một trong những hình thức để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý xã hội nói chung, quản lý đất đai nói riêng. CQNN có thẩm quyền tổ chức thực hiện QH, KHSDD theo định hướng, chỉ tiêu sử dụng đất cho các mục đích đã được phê duyệt thông qua hệ thống các giải pháp thích hợp, hiệu quả. Hiện nay, trách nhiệm thực hiện QH, KHSDD của các CQNN có thẩm quyền thể hiện qua các hoạt động chủ đạo sau:

- Rà soát, xác định ranh giới các thửa đất, cắm mốc thực địa, đánh giá thực trạng SDD cũng như các giải pháp pháp lý giải quyết bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi THĐ;

- THĐ, CMĐSDD phù hợp với định hướng mà nhà nước đã đề ra để tiến hành xây dựng, đầu tư phát triển;

- Lựa chọn nhà đầu tư để giao, cho thuê đất đúng theo các quy định về điều kiện, tiêu chí, thủ tục nhằm đảm bảo dự án được triển khai, hoàn thành đúng tiến độ, mang lại hiệu quả KT-XH nhất định. Đối với đất đang có người sử dụng thì nhà nước phải thực hiện xong việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quy định của pháp luật đối với trường hợp phải giải phóng mặt bằng trước khi giao đất hoặc cho chủ thể khác thuê đất (Điều 53 LDD 2013).

- Khi có thay đổi về khả năng thực hiện QH, KH thì các CQNN có trách nhiệm điều chỉnh QH, KH cho phù hợp (Điều 46 LDD 2013);

- Kiểm tra, xử lý các trường hợp sử dụng đất sai quy định; Báo cáo kết quả thực hiện QH, KH để cơ quan cấp trên có dữ liệu quản lý, theo dõi, chỉ đạo thực hiện, đồng thời rút kinh nghiệm và điều chỉnh nếu quá trình thực hiện còn gặp vướng mắc (Điều 50 LDD 2013).

Tuy nhiên, số liệu thống kê cho thấy trong giai đoạn 2016 - 2021, các vụ việc khiếu nại, tố cáo đông người, phức tạp chủ yếu liên quan đến việc THĐ để thực hiện dự án phát triển KT-XH và dự báo tình hình khiếu nại, tố cáo liên quan đến việc THĐ sẽ tiếp tục là một điểm nóng, nhất là ở những địa phương có tốc độ đô thị hoá cao, có nhiều dự án phải thu hồi, bồi thường đất¹. Một số dự án sau khi được chấp thuận thì chưa tập trung tìm giải pháp quyết liệt trong công tác giải phóng mặt bằng dẫn đến tiến độ thực hiện còn chậm làm ảnh hưởng đến kết quả thực hiện QH, KHSDD. Năng lực dự báo của một số cán bộ làm công tác QH, KH ở một số địa phương còn hạn chế; chưa sát với nhu cầu phát triển KT-XH và khả năng thực hiện². Tình trạng người dân SDD trái phép, sai mục đích còn diễn ra phổ biến, liên tục, chẳng hạn như trường hợp 7 hộ gia đình và doanh nghiệp tại Yên Bái tự ý dựng nhà sàn trái phép trên đất rừng và đất bán ngập hồ Thác Bà thuộc các xã Đại Đồng, Thịnh Hưng và thị trấn Yên

¹ Báo cáo kết quả giám sát về chuyên đề “Việc thực hiện pháp luật về tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo từ ngày 01/7/2016 đến ngày 01/7/2021”, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/danh-sach-tin-tuc.aspx?ItemID=68355&CategoryId=0> truy cập ngày 29/01/2023

² An Nguyễn (2021), *Khắc phục việc giao, cho thuê đất tràn lan, lãng phí*, <https://danviet.vn/khac-phuc-viec-giao-cho-thue-dat-tran-lan-lang-phi-20210707204358043.htm> truy cập ngày 29/01/2023

Bình¹; trường hợp gần 60 công trình kiên cố được xây dựng trái phép trên phần đất lấn chiếm thuộc hành lang thủy lợi, hành lang an toàn giao thông Quốc lộ 1A trên địa bàn xã Quảng Hưng diễn ra trong suốt thời gian dài²; hay hiện tượng mua, gom đất nông nghiệp, san ủi đồi núi, san lấp hồ ao, bờ sông, bờ suối rồi thực hiện chia tách, CMĐSDĐ để phân lô, bán nền trái phép không theo QH tại các địa phương đều có nguyên nhân là do các cơ quan có thẩm quyền tại địa phương buông lỏng quản lý, không thường xuyên tiến hành kiểm tra, thanh tra³, làm phá vỡ QH.

Thực trạng trên đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương trong thực hiện QH, KHSDD, tăng cường năng lực quản lý, phối hợp giữa các cấp chính quyền, các cơ quan; quy định chặt chẽ về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lý đất đai và giải quyết khiếu nại, tố cáo, nhất là trách nhiệm và chế tài xử lý nghiêm với người, cơ quan quản lý Nhà nước có thẩm quyền trong quản lý đất đai thiếu trách nhiệm, để xảy ra tình trạng lấn, chiếm đất đai, CMĐSDĐ trái phép. CQNN có thẩm quyền cũng cần tích cực, tập trung thanh tra, kiểm tra, xử lý nghiêm các dự án không hoặc chậm đưa đất vào sử dụng. Thêm vào đó, do kết quả của thực hiện QH, KHSDD luôn làm thay đổi cuộc sống của người dân nên việc bồi thường về đất, hỗ trợ, tái định cư phải đảm bảo tuân thủ theo đúng nguyên tắc, trình tự, chú ý đến các nhu cầu thiết yếu của con người như an toàn lương thực, giải quyết công ăn việc làm và ổn định thu nhập.

3.2. Liên quan đến hoạt động lấy ý kiến, công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Sự chấp nhận và hợp tác của cộng đồng địa phương và NSDD là điều rất cần thiết cho tiến trình thực hiện QH, KH. Việc đảm bảo nguyên tắc QH có sự tham gia của người dân và nguyên tắc công khai, minh bạch chính là chìa khóa để giải quyết những vướng mắc trong thực hiện QH, KHSDD⁴. Tuy vậy, công tác lấy ý kiến và công bố công khai QH, KH hiện nay chưa được thực hiện nghiêm túc. Điều 48 LDD 2013 quy định việc công bố công khai QH, KHSDD được thực hiện chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày được CQNN có thẩm quyền quyết định, phê duyệt nhưng trên thực tế không phải địa phương nào cũng thực hiện tốt việc này. Tình trạng người dân khó tiếp cận QH, KH diễn ra khá phổ biến và luôn là đề tài “nóng” trong các buổi tiếp xúc cử tri, đối thoại với người đứng đầu địa phương, cơ quan, đơn vị⁵. Nhiều QH, KH công bố chỉ có quyết định mà không có bản đồ cụ thể hoặc nếu có thì bản vẽ dung lượng ảnh rất thấp không thể xem rõ được nội dung dẫn đến tình trạng nhiễu loạn thông tin, sốt ảo, đầu cơ đất đai, gây bất ổn thị trường, khiếu kiện, dẫn đến mất an ninh trật tự tại

¹ Thanh Hà (2022), *Yên Bái: Kiểm tra, xử lý nghiêm các vi phạm trong lĩnh vực đất đai khu vực hồ Thác Bà*, <https://baotainguyenmoitruong.vn/yen-bai-kiem-tra-xu-ly-nghiem-cac-vi-pham-trong-linh-vuc-dat-dai-khu-vuc-ho-thac-ba-348423.html>, truy cập ngày 10/2/2023.

² Hùng Trần (2022), *Lơ là để người dân lấn chiếm đất xây dựng trái phép, chính quyền xã sẽ xử lý ra sao*, <https://suckhoedoisong.vn/lo-la-de-nguoi-dan-lan-chiem-dat-xay-dung-trai-phep-chinh-quyen-xa-se-xu-ly-ra-sao-169220627213420806.htm> truy cập ngày 10/2/2023.

³ Cao Nguyên (2022), *Phân lô, bán nền trái phép tồn tại dai dẳng tại nhiều địa phương*, <https://laodong.vn/bat-dong-san/phan-lo-ban-nen-trai-phep-ton-tai-dai-dang-tai-nhieu-dia-phuong-1103286.ldo>, truy cập ngày 10/2/2023

⁴ Phan Trung Hiền, Châu Hoàng Thân (2022), *Bất cập trong quy hoạch đất đai ảnh hưởng đến quyền của người sử dụng đất*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 2/2022, tr.46

⁵ Nguyễn Tuấn (2019), *Công khai quy hoạch để minh bạch niềm tin*, <https://www.qdnd.vn/cung-ban-luan/cong-khai-quy-hoach-de-minh-bach-niem-tin-597396>, truy cập ngày 6/2/2023.

một số địa phương, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện QH, KHSDD¹.

Thực tế đó đòi hỏi cần chú trọng hơn nữa đến hoạt động lấy ý kiến, công bố công khai QH, KHSDD để đảm bảo quyền được tham gia QH và tiếp cận thông tin của công dân, từ đó tạo dựng niềm tin và thúc đẩy NSDD, cộng đồng dân cư tích cực hợp tác thực hiện QH, KHSDD. Cụ thể, cần có quy định chi tiết về phạm vi, nội dung, thời gian, địa điểm, đa dạng phương thức lấy ý kiến về QH, KHSDD sao cho phù hợp với đặc điểm đời sống của từng địa phương và cách tiếp nhận, xử lý thông tin, giải trình đối với ý kiến của các tổ chức, cá nhân trong cộng đồng. Có quan điểm cho rằng để bảo đảm giá trị của các ý kiến đóng góp từ cộng đồng dân cư, pháp luật cần quy định vai trò tham gia của nhân dân từ giai đoạn đầu tiên của quá trình lập QH là một trong những căn cứ để lập QH². Riêng đối với công tác công khai, cần đảm bảo tính thống nhất, chính xác của thông tin và chất lượng hình ảnh, bản đồ QH kèm theo thuyết minh, giải trình về bản đồ QH để người dân dễ tiếp cận, nắm bắt thông tin. Đồng thời, cần bổ sung quy định về việc chính quyền phải công bố công khai tiến trình thực hiện KHSDD cấp huyện tại địa phương nơi thực hiện KH để xóa bỏ tâm lý bất an của người dân trong khu QH, để họ yên tâm sinh sống, sản xuất, chủ động với cuộc sống của mình và giám sát hoạt động thực hiện QH, KHSDD.

3.3. Liên quan đến cơ chế giải quyết đối với diện tích đất chậm có quyết định thu hồi, chậm cho phép chuyển mục đích sử dụng đất theo kế hoạch sử dụng đất cấp huyện quy định tại Khoản 8 Điều 49 Luật đất đai 2013 (Khoản 4 Điều 82 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi)

Để giải quyết tình trạng “treo” QH, “treo” quyền lợi của NSDD, Khoản 8 Điều 49 LDDĐ 2013 quy định CQNN phải điều chỉnh, hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải CMĐSDĐ mà sau 03 năm chưa có quyết định THĐ hoặc chưa được phép CMĐSDĐ. Trong trường hợp CQNN không điều chỉnh, hủy bỏ hoặc có điều chỉnh, hủy bỏ nhưng không công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ thì NSDD không bị hạn chế quyền xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm trên phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện. Tuy nhiên, theo tác giả Nguyễn Thị Nga, cách thức biểu đạt của quy định này không ràng buộc được trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc bỏ QH “treo” khi đã quy định địa phương “phải điều chỉnh hoặc hủy bỏ” nhưng đồng thời lại quy định “nếu địa phương mà không điều chỉnh, hủy bỏ hoặc có điều chỉnh, hủy bỏ nhưng không công bố công khai thì...” khiến người đọc làm cũng được mà không làm cũng không sao³ và trên thực tế thì nếu không có sự điều chỉnh hay hủy bỏ thì không thể có căn cứ giải quyết yêu cầu của NSDD⁴. Hiện nay, có rất nhiều khu vực được đưa vào KH để thực hiện dự án đã “treo” 10, 20, thậm chí 30 năm mà chưa được tháo gỡ, bất chấp quy định sau 03 năm đưa vào KHSDD mà chưa triển khai thì phải điều chỉnh, hủy bỏ và thông báo công khai cho người dân⁵ khiến NSDD không được xây dựng

¹ Hương Giang (2022), *Công khai quy hoạch “rất hình thức” dẫn đến “sốt ảo”, đầu cơ, khiếu kiện về đất đai*, <https://thanhtra.com.vn/theo-dong-thoi-cuoc/cong-khai-quy-hoach-rat-hinh-thuc-dan-den-sot-ao-dau-co-khieu-kiem-ve-dat-dai-197809.html> truy cập ngày 15/2/2023.

² Phan Trung Hiền, Châu Hoàng Thân (2022), *tlđđ*, tr.52.

³ Nguyễn Thị Nga (2022), *Hoàn thiện đồng bộ pháp luật đất đai bám sát nhiệm vụ trọng tâm của Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII*, <https://plkt.hlu.edu.vn/SubNews/Details/21359> ngày 12/2/2023

⁴ Phan Trung Hiền, Châu Hoàng Thân (2022), *tlđđ*, tr.49.

⁵ Ngô Nguyễn (2021), *“Siêu dự án” Trung ương và lời “khẩn cầu” từ TP.HCM – Bài 1: “Treo” 20 năm, Dự án*

mới, hạn chế sửa chữa, sang nhượng nhà ở, tiền cũng không được bồi thường trong khi quyền lợi bị “treo chơi vơi”.

Thực tế đó đặt ra yêu cầu sửa đổi Khoản 8 Điều 49 LDD 2013 (Khoản 4 Điều 82 Dự thảo LDD sửa đổi) theo hướng quy định bắt buộc CQNN phải “huỷ bỏ” việc THĐ, CMĐSDĐ đối với diện tích đất chậm thực hiện để giải phóng quyền lợi của NSĐĐ chứ không phải cho phép lựa chọn giữa “điều chỉnh” hoặc “huỷ bỏ” như hiện nay. LDD cũng cần ghi nhận hành vi “không huỷ bỏ việc THĐ, CMĐSDĐ” chính là vi phạm pháp luật về quản lý đất đai để có căn cứ xử phạt trong trường hợp CQNN không thực hiện.

3.4. Liên quan đến các điều kiện để nhà đầu tư được tham gia đấu giá quyền sử dụng đất, các trường hợp giao đất, cho thuê đất, xử lý các dự án “treo”

Một trong những nguyên nhân khiến QH, KH không được thực hiện là do chủ đầu tư nhận đất rồi không thực hiện dự án hoặc thực hiện nửa vời cho có. Theo số liệu báo cáo gần nhất của 48 tỉnh, thành phố cho thấy có 2.067 dự án đã có quyết định giao, cho thuê đất nhưng không SĐĐ quá 12 tháng hoặc chậm tiến độ quá 24 tháng, với tổng diện tích là 60.332 ha¹, trong đó có nhiều dự án “treo” ở những vị trí đắc địa khiến bộ mặt đô thị trở nên “xấu xí, nhem nhuốc”. Nhiều dự án quá hạn nhiều năm vẫn chưa bị THĐ hay xử lý nghiêm, thậm chí có dự án “treo” được gia hạn nhiều lần liên tiếp, chủ đầu tư thì tiếp tục được CQNN giao dự án mặc dù đã chậm tiến độ thực hiện dự án nhiều lần và kinh doanh thua lỗ². Soi chiếu cho thấy các quy định về điều kiện tham gia đấu giá QSDĐ và các trường hợp không cần tổ chức đấu giá QSDĐ hiện nay còn lỏng lẻo nên tình trạng giao đất, cho thuê đất tràn lan hoặc giao đất, cho thuê đất thông qua chỉ định còn phổ biến. Do đó, cần bổ sung các quy định về điều kiện để nhà đầu tư được tham gia đấu giá QSDĐ, đặc biệt là điều kiện chứng minh năng lực tài chính và mức độ tuân thủ pháp luật về SĐĐ để thực hiện dự án thể hiện qua việc nhà đầu tư chỉ được giao đất, cho thuê đất nếu đang không vi phạm các quy định về SĐĐ để thực hiện dự án trước đó. Đồng thời, cần hạn chế và quy định khắt khe các trường hợp chỉ định giao đất, cho thuê đất nhằm chọn lọc được nhà đầu tư thực sự có năng lực.

3.5. Liên quan đến việc giám sát công tác thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của công dân và các tổ chức xã hội

Công dân và các tổ chức xã hội cần phát huy vai trò của mình trong giám sát thực hiện QH, KHSDĐ để hạn chế việc lạm quyền, giao đất, cho thuê đất, CMĐSDĐ không đúng KH, THĐ, bồi thường về đất chậm tiến độ. Hoạt động giám sát ở đây bao gồm cả việc giám sát thường xuyên ngoài thực địa và thảo luận với cán bộ hay người dân ở địa phương nơi có diện tích đất thuộc QH, KH về việc quản lý và SĐĐ. Người dân cũng có thể yêu cầu chính quyền địa phương tổ chức các cuộc họp định kỳ trong vùng QH để phục vụ cho quyền giám sát của

Ga Bình Triệu khiến ngàn hộ dân điêu đứng, năm 2021, <https://baodautu.vn/sieu-du-an-trung-uong-va-loi-khan-cau-tu-tphcm---bai-1-treo-20-nam-du-an-ga-binh-trieu-khien-ngan-ho-dan-dieu-dung-d141527.html> truy cập ngày 1/2/2023.

¹ Thuý Nhi (2022), *Cương quyết xử lý các dự án chậm tiến độ, quy hoạch treo: Đi tìm giải pháp* <https://baotainguyenmoitruong.vn/cuong-quyet-xu-ly-cac-du-an-cham-tien-do-quy-hoach-treo-di-tim-giai-phap-341236.html> truy cập ngày 22/2/2023

² Xem thêm về việc tuân thủ các quy định pháp luật về đất đai nhìn từ Dự án Xây dựng trụ sở - Văn phòng giao dịch tại phường Mai Dịch, quận Cầu Giấy <https://svn.vn/viec-tuan-thu-cac-quy-dinh-phap-luat-ve-dat-dai-nhin-tu-du-an-xay-dung-tru-so-van-phong-giao-dich-tai-phuong-mai-dich-quan-cau-giay1651385002.html> truy cập ngày 27/12/2022

minh. Giám sát thực hiện QH, KHSDĐ còn là cơ sở để công dân thực hiện quyền phản biện xã hội, để Nhà nước có thể tiếp cận với nhu cầu, nguyện vọng của nhân dân, từ đó đưa ra những định hướng SDD nhận được đồng thuận cao từ phía cộng đồng, tạo động lực thúc đẩy nhanh tiến độ thực hiện QH, KHSDĐ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật Đất đai năm 2013

Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi theo phiên bản 03 cung cấp tại Cổng thông tin

<https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>

Phan Anh (2021), *Nhiều quy hoạch "treo" 18-20 năm, dân kêu quá*, <https://nld.com.vn/chinh-tri/chu-tich-nuoc-nguyen-xuan-phuc-nhieu-quy-hoach-treo-18-20-nam-dan-keu-qua-20211227163404938.htm>

Hương Giang (2022), *Công khai quy hoạch "rất hình thức" dẫn đến "sốt ảo", đầu cơ, khiếu kiện về đất đai*, <https://thanhtra.com.vn/theo-dong-thoi-cuoc/cong-khai-quy-hoach-rat-hinh-thuc-dan-den-sot-ao-dau-co-khieu-kiem-ve-dat-dai-197809.html>

Phan Trung Hiền, Châu Hoàng Thân (2022), *Bất cập trong quy hoạch đất đai ảnh hưởng đến quyền của người sử dụng đất*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 2/2022

Nguyễn Thị Nga (2022), *Hoàn thiện đồng bộ pháp luật đất đai bám sát nhiệm vụ trọng tâm của Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII*, <https://plkt.hlu.edu.vn/SubNews/Details/21359>

Thanh Nga (2022), *Yên Bái: Kiểm tra, xử lý nghiêm các vi phạm trong lĩnh vực đất đai khu vực hồ Thác Bà*, <https://baotainguyenmoitruong.vn/yen-bai-kiem-tra-xu-ly-nghiem-cac-vi-pham-trong-linh-vuc-dat-dai-khu-vuc-ho-thac-ba-348423.html>

Cao Nguyên (2022), *Phân lô, bán nền trái phép tồn tại dai dẳng tại nhiều địa phương*, <https://laodong.vn/bat-dong-san/phan-lo-ban-nen-trai-phep-ton-tai-dai-dang-tai-nhieu-dia-phuong-1103286.lido>

Ngô Nguyên (2021), *"Siêu dự án" Trung ương và lời "khẩn cầu" từ TP.HCM – Bài 1: "Treo" 20 năm, Dự án Ga Bình Triệu khiến ngàn hộ dân điêu đứng*, năm 2021, <https://baodautu.vn/sieu-du-an-trung-uong-va-loi-khan-cau-tu-tphcm---bai-1-treo-20-nam-du-an-ga-binh-trieu-khien-ngan-ho-dan-dieu-dung-d141527.html>

An Nguyên (2021), *Khắc phục việc giao, cho thuê đất tràn lan, lãng phí*, <https://danviet.vn/khac-phuc-viec-giao-cho-thue-dat-tran-lan-lang-phi-20210707204358043.htm>

Thúy Nhi (2022), *Cương quyết xử lý các dự án chậm tiến độ, quy hoạch treo: Đi tìm giải pháp* <https://baotainguyenmoitruong.vn/cuong-quyet-xu-ly-cac-du-an-cham-tien-do-quy-hoach-treo-di-tim-giai-phap-341236.html>

Lê Minh Tâm (2007), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, NXB Tư pháp

- Nguyễn Tuấn (2019), *Công khai quy hoạch để minh bạch niềm tin*, <https://www.qdnd.vn/cung-ban-luan/cong-khai-quy-hoach-de-minh-bach-niem-tin-597396>
- Hùng Trần (2022), *Lơ là để người dân lấn chiếm đất xây dựng trái phép, chính quyền xã sẽ xử lý ra sao*, <https://suckhoedoisong.vn/lo-la-de-nguoi-dan-lan-chiem-dat-xay-dung-trai-phep-chinh-quyen-xa-se-xu-ly-ra-sao-169220627213420806.htm>
- Lê Quang Trí (2010), *Giáo trình quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*. Truy cập tại website <http://voer.edu.vn/c/giao-trinh-quy-hoach-su-dung-dat-dai/1d926b9d>
- Ủy ban thường vụ Quốc hội, *Báo cáo kết quả giám sát về chuyên đề “Việc thực hiện pháp luật về tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo từ ngày 01/7/2016 đến ngày 01/7/2021”*, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/danh-sach-tin-tuc.aspx?ItemID=68355&CategoryId=0>

QUY ĐỊNH VỀ KIỂM TRA, GIÁM SÁT, XỬ LÝ VI PHẠM TRONG THỰC HIỆN QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ MỘT SỐ GÓP Ý CHO DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

ThS. Trịnh Thuỳ Linh

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội (Cơ sở II)

Email: linhtt@ldxh.edu.vn

ThS. Lữ Thị Ngọc Diệp

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội (Cơ sở II)

Email: diepltn@ldxh.edu.vn

Tóm tắt: Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm trong thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (QH, KHSDD) là đòi hỏi tất yếu để nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng đất. Bài viết này tập trung phân tích các quy định pháp luật về kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm trong thực hiện QH, KHSDD tại Luật Đất đai (LDD) năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018)¹ và Dự thảo LDD sửa đổi², từ đó đưa ra một số kiến nghị pháp lý hoàn thiện pháp luật điều chỉnh vấn đề này.

Đặt vấn đề

QH, KHSDD không thể tách rời khỏi hoạt động tổ chức thực hiện của con người nói chung, của cơ quan nhà nước (CQNN) có thẩm quyền nói riêng. Theo nghĩa rộng, thực hiện QH, KHSDD là hoạt động do các chủ thể (CQNN, các tổ chức, cá nhân liên quan như người sử dụng đất, chủ đầu tư dự án sử dụng đất) tiến hành với mục tiêu là xác định và đặt vào thực tế sự thay đổi về sử dụng đất. Theo nghĩa hẹp, thực hiện QH, KHSDD là hoạt động do các chủ thể có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn thực hiện theo trình tự, thủ tục luật định nhằm bố trí, phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng trên thực địa để tạo quỹ đất sử dụng theo mục đích đã được đặt ra trong quy hoạch (QH)³. Tờ trình Dự án Luật Đất đai sửa đổi do Bộ Tài nguyên và Môi trường trình Chính phủ khẳng định rằng sau gần 10 năm tổ chức thi hành, LDD 2013 đã tạo hành lang pháp lý cho việc khai thác và sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả. Tuy nhiên, việc tổ chức thi hành pháp luật đất đai nói chung và tổ chức thực hiện QH, KHSDD nói riêng ở nhiều địa phương còn chưa nghiêm, công tác giám sát, kiểm tra, xử lý vi phạm trong thực hiện QH, KHSDD còn hạn chế. Do vậy, tăng cường vai trò kiểm tra, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân đối với quản lý đất đai là quan điểm chỉ đạo và yêu cầu cấp thiết được đặt ra trong quá trình sửa đổi LDD⁴, trong đó bao gồm cả yêu cầu tiếp tục hoàn thiện các quy định về kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong thực hiện QH, KHSDD nhằm bảo đảm QH,

¹ Sau đây gọi ngắn gọn là Luật Đất đai 2013

² Cổng thông tin điện tử Chính phủ, *Toàn văn Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi (Lấy ý kiến lần 2)*, <https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kiem-lan-hai-11923010312182186.htm>, truy cập ngày 25/2/2023

³ Lữ Thị Ngọc Diệp (2015), *Pháp luật về thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật TP.HCM, tr 28-29

⁴ Bộ Tài nguyên và Môi trường (2022), *Tờ trình Dự án Luật Đất đai sửa đổi*, truy cập tại <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Lists/ChiDaoDieuHanH/Attachments/3532/1.%20T%E1%BB%9D%20tr%C3%ACn%20s%E1%BB%91%2047.pdf> ngày 27/1/2023

KHSDD được thực hiện đúng, kịp thời, đáp ứng yêu cầu sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả, bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất.

1. Quy định của Luật Đất đai 2013 về kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Về hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan hành chính nhà nước các cấp đối với công tác thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Hoạt động kiểm tra, giám sát thực hiện QH, KHSDD giữa cơ quan hành chính các cấp chủ yếu được thực hiện thông qua chế độ báo cáo hàng năm của cơ quan hành chính cấp dưới và công tác tổ chức, chỉ đạo thực hiện QH, KHSDD của cơ quan hành chính cấp trên. Cụ thể là Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã có trách nhiệm gửi báo cáo kết quả thực hiện QH, KHSDD đến UBND cấp huyện; UBND cấp huyện có trách nhiệm gửi báo cáo kết quả thực hiện QH, KHSDD đến UBND cấp tỉnh; UBND cấp tỉnh có trách nhiệm gửi báo cáo kết quả thực hiện QH, KHSDD đến Bộ Tài nguyên và Môi trường trước ngày 31 tháng 10 hàng năm; Bộ Tài nguyên và Môi trường báo cáo kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất (QHSDĐ) theo quy định của pháp luật về QH và tổng hợp kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất (KHSDD) của cả nước để báo cáo Chính phủ vào năm cuối của thời kỳ KHSDD¹. Theo Luật Quy hoạch 2017, Chính phủ là cơ quan thống nhất quản lý nhà nước về QHSDĐ quốc gia². Thông qua báo cáo thực hiện QH, KHSDD, các CQNN cấp trên nắm bắt một cách bao quát tình hình sử dụng đất, từ đó đưa ra những giải pháp tổ chức, chỉ đạo, điều chỉnh quá trình thực hiện QH, KHSDD ở kỳ sau.

Song song với thẩm quyền kiểm tra, giám sát đó là trách nhiệm của cơ quan hành chính cấp trên đối với quá trình, kết quả thực hiện QH, KHSDD của cơ quan hành chính cấp dưới. UBND cấp tỉnh là cơ quan trực tiếp chỉ đạo, kiểm tra UBND cấp huyện, cấp xã xác định cụ thể diện tích, ranh giới đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ ngoài thực địa; đồng thời phải chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ về việc đảm bảo bảo vệ diện tích các loại đất trên theo đúng chỉ tiêu được duyệt tại QH, KHSDD. Bộ Tài nguyên và Môi trường với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở Trung ương sẽ phải chịu trách nhiệm trước Chính phủ về việc kiểm tra thực hiện các chỉ tiêu sử dụng đất trong QH, KHSDD cấp quốc gia, cấp tỉnh và giám sát các địa phương, các Bộ, ngành trong việc thực hiện QH, KHSDD³.

Về hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước đối với công tác thực hiện QH, KHSDD

Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền quyết định QH, KHSDD cấp quốc gia⁴ và cũng là cơ quan có thẩm quyền cao nhất trong hoạt động kiểm tra, giám sát thực hiện QH, KHSDD. Hàng năm Bộ Tài nguyên và Môi trường đều có trách nhiệm tổng hợp kết quả thực hiện QH, KHSDD của cả nước để báo cáo Chính phủ⁵ trình Quốc hội xem xét.

¹ Điều 50 Luật Đất đai 2013.

² Khoản 1 Điều 55 Luật Quy hoạch 2017

³ Khoản 2, 3 Điều 11 Nghị định 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ về quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai 2013 (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 01/2017/NĐ-CP của Chính phủ)

⁴ Khoản 1 Điều 34 Luật Quy hoạch 2017, Điểm a Khoản 2 Điều 45 Luật Đất đai 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018)

⁵ Điều 50 Luật Đất đai 2013

LĐĐ 2013 không quy định trực tiếp về thẩm quyền kiểm tra, giám sát của Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp đối với hoạt động thực hiện QH, KHSDĐ tại địa phương. Tuy nhiên, với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, HĐND sẽ thực hiện quyền giám sát đối với các hoạt động của UBND, bao gồm cả hoạt động quản lý đất đai nói chung và tổ chức thực hiện QH, KHSDĐ nói riêng¹. Đây là một trong những nội dung thể hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai của HĐND các cấp theo Điều 21 LĐĐ 2013. Điều 198 LĐĐ 2013 cũng khẳng định “Quốc hội, HĐND các cấp thực hiện quyền giám sát về quản lý và sử dụng đất đai theo quy định của Hiến pháp và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật tổ chức HĐND và UBND”.

Về hoạt động giám sát của công dân, các tổ chức chính trị - xã hội đối với thực hiện QH, KHSDĐ

Theo Điều 198 LĐĐ 2013, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận thực hiện quyền giám sát về quản lý và sử dụng đất đai theo quy định của Hiến pháp, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và quy định khác của pháp luật có liên quan. Theo Điều 199 LĐĐ 2013, công dân có quyền tự mình hoặc thông qua các tổ chức đại diện thực hiện quyền giám sát và phản ánh các sai phạm trong thực hiện QH, KHSDĐ. Hoạt động giám sát ở đây bao gồm cả sự giám sát ở chính những vị trí đất đai nhất định, kiểm tra thường xuyên và thảo luận với cán bộ địa phương hay người dân ở địa phương nơi có diện tích đất thuộc QH, KHSDĐ về việc quản lý và sử dụng đất. Người dân cũng có thể yêu cầu CQNN, cán bộ, công chức có thẩm quyền tổ chức các cuộc họp định kỳ trong vùng QH để phục vụ cho quyền kiểm tra, giám sát của mình. Việc giám sát và phản ánh phải bảo đảm khách quan, trung thực, đúng pháp luật; không được lợi dụng quyền giám sát để khiêu nạt, tố cáo không đúng quy định của pháp luật, làm mất trật tự xã hội; chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác các thông tin do mình phản ánh. Công dân có thể trực tiếp thực hiện quyền giám sát thông qua việc phản ánh, gửi đơn kiến nghị đến các cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết; gửi đơn kiến nghị đến các tổ chức đại diện được pháp luật công nhận để các tổ chức này thực hiện việc giám sát. Trách nhiệm của CQNN có thẩm quyền khi nhận được ý kiến của công dân và tổ chức đại diện cho người dân là phải kiểm tra, xử lý, trả lời bằng văn bản theo thẩm quyền; chuyển đơn đến CQNN có thẩm quyền để giải quyết trong trường hợp không thuộc thẩm quyền; thông báo kết quả cho tổ chức, cá nhân đã phản ánh.

2. Quy định của Luật Đất đai 2013 về xử lý vi phạm trong thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Trước đây, tại Điều 141 LĐĐ 2003 đã có quy định về xử lý đối với người quản lý vi phạm pháp luật về đất đai. Tiếp tục xác định đây là một nội dung quan trọng, Điều 207 LĐĐ 2013 quy định xử lý vi phạm đối với các chủ thể vi phạm pháp luật về đất đai khi thực hiện một trong những hành vi như lợi dụng chức vụ, quyền hạn làm trái với quy định của pháp luật trong giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thiếu trách nhiệm trong quản lý để xảy ra vi phạm. Khoản 2 Điều 97 Nghị định 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định thi hành chi tiết một số điều của LĐĐ (sửa đổi, bổ sung năm 2017)² liệt kê những hành vi vi phạm quy

¹ Theo Khoản 3 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) “Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm giám sát các cơ quan nhà nước ở địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, phân cấp”.

² Sau đây gọi là Nghị định 43/2014/NĐ-CP

định về QH, KHSDD, bao gồm: không tổ chức lập, điều chỉnh QH, KHSDD kịp thời theo quy định; không thực hiện đúng theo quy định về tổ chức lấy ý kiến nhân dân trong quá trình lập QH, KHSDD; không công bố QH, KHSDD; không công bố điều chỉnh hoặc hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất; không báo cáo thực hiện QH, KHSDD. Điều 96 Nghị định này cũng quy định cụ thể về trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu tổ chức, thủ trưởng cơ quan có thẩm quyền quyết định về quản lý đất đai hoặc cán bộ, công chức thuộc cơ quan quản lý đất đai các cấp nếu có hành vi vi phạm.

Bên cạnh đó, vì thực hiện QH, KHSDD là một chuỗi các hoạt động, gồm nhiều bước có mối quan hệ chặt chẽ và tác động qua lại lẫn nhau, chủ yếu bao gồm: chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất cho nên các quy định về xử lý vi phạm trong thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất không đúng thẩm quyền, đối tượng, không phù hợp với KHSDD hàng năm cấp huyện đã được CQNN có thẩm quyền phê duyệt tại Khoản 3, 4 Điều 97 Nghị định 43/2014/NĐ-CP cũng có hiệu quả ngăn ngừa và xử lý vi phạm, nâng cao hiệu quả thực hiện QH, KHSDD.

Tóm lại, cũng như các khâu khác trong QH, KHSDD (lập, công bố, điều chỉnh QH, KH), khi để xảy ra vi phạm trong quá trình thực hiện QH, KHSDD thì các chủ thể tùy theo chức vụ, quyền hạn, trách nhiệm và hành vi của mình, sẽ phải chịu các biện pháp xử lý nhất định. Tuy nhiên, theo nhóm tác giả, pháp luật còn thiếu sót khi chưa có quy định về trách nhiệm của các chủ thể trong trường hợp không thực hiện theo KHSDD hàng năm của cấp huyện. Cụ thể là Khoản 3, 4 Điều 97 Nghị định 43/2014/NĐ-CP chỉ xem hành vi giao đất, giao lại đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất không phù hợp với KHSDD hàng năm cấp huyện là hành vi vi phạm, tức là việc giao đất, giao lại đất, cho thuê đất, thu hồi đất này được thực hiện trên thực tế và nó không phù hợp với KHSDD hàng năm cấp huyện. Nhưng đặt trường hợp các chủ thể có thẩm quyền không giao đất, giao lại đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất đúng (tiến độ thực hiện) theo KHSDD hàng năm cấp huyện (tức là theo kế hoạch thì phải thực hiện nhưng trên thực tế các chủ thể này lại không thực hiện) thì họ có phải chịu trách nhiệm gì không? Câu trả lời có lẽ là không vì Khoản 9 Điều 49 LDD 2013 đã quy định “Khi kết thúc thời kỳ QHSDĐ mà các chỉ tiêu QHSDĐ chưa thực hiện hết thì vẫn được tiếp tục thực hiện đến khi QHSDĐ thời kỳ tiếp theo được CQNN có thẩm quyền quyết định, phê duyệt”. Điều đó có nghĩa là việc không thực hiện giao đất, giao lại đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất đúng theo KHSDD hàng năm cấp huyện là câu chuyện hoàn toàn bình thường và hiển nhiên được chấp nhận.

Đối với trường hợp chủ đầu tư không thực hiện hoặc chậm thực hiện dự án so với tiến độ, LDD 2013 đã quy định chế tài xử lý đối với những trường hợp không thực hiện hoặc chậm thực hiện dự án. Theo đó, trường hợp không đưa đất vào sử dụng thì chủ đầu tư được gia hạn sử dụng 24 tháng và phải nộp cho Nhà nước khoản tiền tương ứng với mức tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án trong thời gian này; hết thời hạn được gia hạn mà chủ đầu tư vẫn chưa đưa đất vào sử dụng thì Nhà nước cũng thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất¹. Thời điểm để tính gia hạn 24 tháng đối với trường hợp không đưa đất vào sử dụng hoặc tiến độ sử dụng đất chậm được căn

¹ Điều 64 Luật Đất đai năm 2013.

cứ theo Khoản 2 Điều 15 Nghị định 43/2014/NĐ-CP.

3. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Do kết quả thực hiện QH, KHSDĐ thời gian qua chưa đạt hiệu quả như mong muốn, đồng thời làm xuất hiện nhiều vấn đề tiêu cực trong đời sống xã hội, gây lãng phí tài nguyên đất đai nên có ý kiến cho rằng một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng đó là do công tác kiểm tra, giám sát thực hiện QH, KHSDĐ chưa thực sự nghiêm túc, chưa thường xuyên và đi vào thực chất¹. Mặc dù LĐĐ 2013 đã bổ sung thêm quy định về chế độ báo cáo thực hiện QH, KHSDĐ (LĐĐ 2003 chưa có quy định này) nhưng chúng tôi cho rằng các quy định hiện hành còn sơ sài và công tác kiểm tra, giám sát thực hiện QH, KHSDĐ trên thực tiễn còn mang tính hình thức. Các chủ thể kiểm tra, giám sát chủ yếu thông qua việc đọc các báo cáo để nắm bắt tình hình, các cơ quan cấp dưới khi gặp vấn đề cần hướng dẫn thì gửi văn bản xin ý kiến chỉ đạo của cơ quan cấp trên, sau đó cơ quan cấp trên ban hành văn bản chỉ đạo giải quyết và cơ quan cấp dưới khi thực hiện lại báo cáo đến cơ quan cấp trên bằng văn bản... Sự kém hiệu quả của công tác kiểm tra, giám sát chính là do các chủ thể có thẩm quyền ít đi thực tế, ít đến những khu, những vùng QH để xem xét điều kiện kinh tế - xã hội, đời sống dân cư của từng khu vực nên không nhìn thấy những bất cập, thiếu sót trong quá trình thực hiện QH, KHSDĐ cấp dưới, từ đó không có biện pháp giải quyết kịp thời và phù hợp. Theo nhóm tác giả, cần bổ sung các quy định cụ thể về kiểm tra, giám sát thực hiện QH, KHSDĐ như sau:

Thứ nhất, quy định về chế độ báo cáo của UBND các cấp với HĐND cùng cấp

HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra và là đại diện chủ sở hữu về đất đai tại địa phương, mà tổ chức thực hiện QH, KHSDĐ là hoạt động liên quan đến nhiều đối tượng trong xã hội và kết quả của nó ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống dân cư, do đó nâng cao vai trò kiểm tra, giám sát của HĐND đối với công tác thực hiện QH, KHSDĐ là cần thiết. Các quy định pháp luật dù không quy định trực tiếp nhưng căn cứ Điều 21, 198 LĐĐ 2013 và nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND các cấp tại Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) thì HĐND có quyền giám sát đối với các hoạt động của UBND, bao gồm cả hoạt động quản lý đất đai nói chung và tổ chức thực hiện QH, KHSDĐ nói riêng². Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là HĐND các cấp sẽ thực hiện quyền kiểm tra, giám sát của mình như thế nào khi UBND các cấp chỉ có trách nhiệm báo cáo thực hiện QH, KHSDĐ đến UBND cấp trên theo Khoản 1 Điều 50 LĐĐ 2013. Tại Khoản 1 Điều 75 Dự thảo LĐĐ sửa đổi cũng chỉ quy định “UBND cấp huyện có trách nhiệm gửi báo cáo kết quả thực hiện QH, KHSDĐ đến UBND cấp tỉnh; UBND cấp tỉnh có trách nhiệm gửi báo cáo kết quả thực hiện QH, KHSDĐ đến Bộ Tài nguyên và Môi trường trước ngày 15 tháng 10 hàng năm”. Mặc dù theo Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017), UBND có trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND cùng cấp và UBND cấp trên trực tiếp, HĐND

¹ Công thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường (2019), *Giải pháp tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia*, <https://monre.gov.vn/Pages/giai-phap-thao-go-kho-khan,-vuong-mac-trong-qua-trinh-trien-khai-thuc-hien-quy-hoach-su-dung-dat-cap-quoc-gia.aspx> truy cập ngày 24/2/2023

² Theo Khoản 3 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) “Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm giám sát các cơ quan nhà nước ở địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, phân cấp”.

sẽ thực hiện chức năng giám sát của mình thông qua hoạt động xem xét báo cáo công tác của UBND cùng cấp nhưng LĐĐ 2013 khi cụ thể hóa nhiệm vụ, quyền hạn của UBND và HĐND trong giám sát thực hiện QH, KHSDD đã thiếu đi quy định về trách nhiệm gửi báo cáo kết quả thực hiện QH, KHSDD của UBND đến HĐND cùng cấp. Do vậy tác giả kiến nghị, Khoản 1 Điều 75 Dự thảo LĐĐ sửa đổi cần bổ sung thêm nội dung như sau: “UBND cấp huyện có trách nhiệm gửi báo cáo kết quả thực hiện QH, KHSDD đến HĐND cùng cấp và UBND cấp tỉnh; UBND cấp tỉnh có trách nhiệm gửi báo cáo kết quả thực hiện QH, KHSDD đến HĐND cùng cấp và Bộ Tài nguyên và Môi trường [...]”.

Thứ hai, quy định về trách nhiệm của CQNN có thẩm quyền kiểm tra, giám sát khi không phát hiện ra những sai sót, tiêu cực, bất cập xảy ra trong quá trình thực QH, KHSDD

Trách nhiệm này bao gồm trách nhiệm của Quốc hội, HĐND các cấp, UBND các cấp khi thực hiện công tác kiểm tra, giám sát các nội dung thuộc thẩm quyền của mình. Cụ thể ở đây tác giả muốn đề cập đến hai vấn đề: (i) thay vì quy định kiểm tra, giám sát là quyền của Quốc hội, HĐND các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ chức Việt Nam như Điều 198 LĐĐ 2013 và Dự thảo LĐĐ sửa đổi và thì cần sửa lại theo hướng quy định đó trách nhiệm, nghĩa vụ của các cơ quan này; (ii) khi không thực hiện đúng nghĩa vụ giám sát, kiểm tra của mình thì Quốc hội, HĐND các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, UBND các cấp cũng phải chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật.

Hiện nay, Điều 207 LĐĐ 2013 chỉ mới quy định về xử lý đối với người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai khi thi hành công vụ trong lĩnh vực đất đai; Điều 208 LĐĐ 2013 chỉ quy định trách nhiệm của Chủ tịch UBND các cấp trong việc phát hiện, ngăn chặn và xử lý vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai (Dự thảo LĐĐ sửa đổi vẫn giữ nguyên các quy định này), Điều 97 Nghị định 43/2014/NĐ-CP chỉ quy định cụ thể về các hành vi vi phạm pháp luật về đất đai khi thi hành công vụ trong lĩnh vực đất đai. Như vậy, hiện nay không có quy định xử lý đối với các cơ quan vi phạm trong quá trình giám sát, kiểm tra hoạt động quản lý đất đai nói chung và thực hiện QH, KHSDD nói riêng. Thiếu sót này dẫn đến tình trạng hoạt động kiểm tra, giám sát được thực hiện lỏng lẻo, mang tính hình thức, nhiều trường hợp phát hiện sai phạm, bất cập nhưng vì lợi ích cá nhân, tiêu cực mà không xử lý, giải quyết dứt điểm.

Thứ ba, quy định bổ sung về xử lý vi phạm đối với hành vi không hủy bỏ, điều chỉnh việc thu hồi đất hoặc chuyển mục đích sử dụng đất đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Khi đã xác định điều chỉnh, hủy bỏ việc thu hồi đất hoặc chuyển mục đích sử dụng đất đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất là một trong những giải pháp để giảm và xóa quy hoạch “treo” cũng như bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất¹ thì pháp luật cần có chế tài để xử lý nếu như các chủ thể không thực hiện đúng trách nhiệm điều chỉnh, hủy bỏ của mình. Tại điểm Khoản 2 Điều 97 Nghị định 43/2014/NĐ-CP có liệt kê những hành vi vi phạm quy định về QH, KHSDD nhưng quy định này không đề cập đến hành vi “không kịp thời hủy bỏ, điều chỉnh việc thu hồi hoặc chuyển mục đích sử dụng đất ghi trong

¹ Lưu Quốc Thái (2017), *Giáo trình Luật Đất đai*, NXB Hồng Đức – Hội luật gia Việt Nam, tr 128.

KHSDD hàng năm cấp huyện” như một hành vi vi phạm, từ đó không đảm bảo tính pháp chế cho quá trình thực hiện QH, KHSDD. Do vậy nhóm tác giả kiến nghị bổ sung hành vi “không hủy bỏ, điều chỉnh việc thu hồi hoặc chuyển mục đích sử dụng đất đối với diện tích đất ghi trong KHSDD mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất” là hành vi vi phạm pháp luật về đất đai khi thi hành công vụ trong lĩnh vực đất đai.

Thứ tư, cần bổ sung thêm quy định về công bố công khai tiến trình thực hiện KHSDD cấp huyện tại địa phương nơi thực hiện kế hoạch, cụ thể như sau:

“Điều n. Công bố công khai tiến trình thực hiện kế hoạch sử dụng đất cấp huyện

1. Ủy ban nhân dân cấp huyện phải lập kế hoạch chi tiết về thời gian và phương án thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất đối với diện tích đất phải thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất được ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được công bố.

2. Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm công bố công khai, đầy đủ về tiến trình thực hiện kế hoạch sử dụng đất cùng cấp tại trụ sở cơ quan và trên phương tiện thông tin đại chúng. Việc công khai được thực hiện trong suốt kỳ kế hoạch sử dụng đất.”

Quy định này vừa có thể phần nào xóa bỏ tâm lý bất an của người dân để họ yên tâm sinh sống, sản xuất, chủ động với cuộc sống của mình, đồng thời tạo áp lực để cơ quan có thẩm quyền phải tổ chức và triển khai thực hiện QH, KHSDD nhanh chóng, đúng tiến độ và hiệu quả. Ngoài ra, đây còn là cơ sở để công dân giám sát công tác thực hiện QH, KHSDD của CQNN.

Kết luận

Qua việc dẫn chiếu, phân tích các quy định pháp luật hiện hành về kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong thực hiện QH, KHSDD, bài viết đã (i) khẳng định công tác kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm trong thực hiện QH, KHSDD đóng vai trò quan trọng và là đòi hỏi tất yếu để nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng đất; (ii) cho thấy pháp luật về kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong thực hiện QH, KHSDD hiện còn sơ sài, khiến cho công tác kiểm tra, giám sát thực hiện QH, KHSDD trên thực tiễn còn mang tính hình thức; (iii) quy định về xử lý vi phạm trong thực hiện QH, KHSDD còn bỏ sót một số hành vi và cuối cùng (iv) đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật liên quan.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật Đất đai năm 2003

Luật Đất đai năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018)

Luật Quy hoạch năm 2017

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017)

Nghị định 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ về quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai 2013 (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 01/2017/NĐ-CP của Chính phủ)

- Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi (Lấy ý kiến lần 2), Cổng thông tin điện tử Chính phủ, <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (2022), *Tờ trình Dự án Luật Đất đai sửa đổi*, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Lists/ChiDaoDieuHanh/Attachments/3532/1.%20T%E1%BB%9D%20tr%C3%ACnh%20s%E1%BB%91%2047.pdf>
- Cổng thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường (2019), *Giải pháp tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia*, <https://monre.gov.vn/Pages/giai-phap-thao-go-kho-khan,-vuong-mac-trong-qua-trinh-trien-khai-thuc-hien-quy-hoach-su-dung-dat-cap-quoc-gia.aspx>
- Lữ Thị Ngọc Diệp (2015), *Pháp luật về thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật TP.HCM
- Lưu Quốc Thái (2017), *Giáo trình Luật Đất đai*, NXB Hồng Đức – Hội luật gia Việt Nam

NÂNG CAO HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

ThS. Nguyễn Thị Kim Anh

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động Xã hội (Cơ sở II)

Email: anhntk@ldxh.edu.vn

Tóm tắt: “Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai” là một trong sáu nhiệm vụ trọng tâm đã được Đảng nhấn mạnh tại Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”. Nhằm nâng cao hiệu quả công tác trên trong bối cảnh kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, bài viết chỉ ra một số điểm hạn chế, bất cập còn tồn tại về công tác quản lý Nhà nước về đất đai trong thực tiễn, đồng thời, đề xuất các giải pháp trong thời gian tới góp phần ngăn chặn, đẩy lùi tình trạng tiêu cực, tham nhũng gây thất thoát tài sản Nhà nước và bức xúc trong xã hội.

Từ khóa: *nâng cao hiệu lực, quản lý nhà nước, hiệu quả quản lý, đất đai.*

1. Khái quát quy định của pháp luật về quản lý Nhà nước về đất đai

Đất đai là một sản phẩm vô cùng quý giá của tự nhiên, tuy nhiên, đây là một loại tài nguyên có hạn và không thể sản xuất được. Về cơ bản, đất đai có hai vai trò chính như sau: (1) quyết định đến sự tồn tại và phát triển của con người, xã hội; (2) là nguồn của cải, tài sản cố định để đầu tư hoặc tích lũy. Như vậy, để phát huy hai vai trò nêu trên, đất đai bắt buộc phải nằm trong sự quản lý trực tiếp của Nhà nước và được triển khai, thực hiện bởi hệ thống cơ quan quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương. Sự quản lý này tại hầu hết các quốc gia trên thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng được thể hiện thông qua việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiệu quả, đúng mục đích; đảm bảo trật tự an toàn xã hội trong lĩnh vực đất đai; đáp ứng được nhu cầu đời sống của nhân dân; thúc đẩy phát triển kinh tế.

Nhìn chung, có thể hiểu rằng, quản lý Nhà nước trong lĩnh vực đất đai là tất cả các hoạt động do các cơ quan có thẩm quyền nhân danh quyền lực nhà nước thực hiện nhằm đảm bảo chức năng đại diện chủ sở hữu theo quy định của pháp luật. Đó có thể là các hoạt động trong việc: nắm chắc tình hình sử dụng đất đai, phân phối và phân phối lại theo quy hoạch, kế hoạch, kiểm tra, giám sát quá trình sử dụng đất đai.

Dưới góc độ pháp lý, nhận thức được sự quan trọng của đất đai đối với đời sống kinh tế xã hội, ngay tại văn bản Luật đất đai đầu tiên của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được Quốc hội thông qua ngày 29/12/1987 đã khẳng định: “Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt không gì thay thế được của nông nghiệp, lâm nghiệp, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh và quốc phòng. Trải qua nhiều thế hệ, nhân dân ta tốn bao công sức và xương máu mới khai thác, bồi đắp, cải tạo và bảo vệ được vốn đất như ngày nay”¹. Theo đó, căn cứ Điều 19, Điều 20 và Điều 83 của Hiến pháp 1980 nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nhà nước ban hành Luật này quy định về chế độ quản lý và sử dụng đất đai “để nâng cao tinh thần trách nhiệm của mọi tổ chức và cá

¹ Lời nói đầu, Luật đất đai không số được Quốc hội thông qua ngày 29/12/1987, đã hết hiệu lực.

nhân trong việc bảo vệ và sử dụng đất đai, bảo vệ môi trường, đưa việc quản lý và sử dụng đất đai vào quy chế chặt chẽ, khai thác tiềm năng của đất đai một cách hợp lý và có hiệu quả, triệt để tiết kiệm đất, góp phần vào công cuộc cải tạo xã hội chủ nghĩa, bảo đảm công bằng xã hội, từng bước đưa nông nghiệp, lâm nghiệp lên sản xuất lớn, phục vụ sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa”¹.

Trong nhiều năm qua, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước ta luôn được đổi mới kịp thời để phù hợp với sự phát triển nhanh chóng của kinh tế, xã hội. Tuy nhiên, Nhà nước vẫn luôn được xác định là chủ thể giữ vị trí thống nhất quản lý đối với đất đai trong phạm vi cả nước. Điển hình tại Luật đất đai cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành liên quan, sau nhiều lần sửa đổi, bổ sung và cho đến thời điểm hiện tại, vai trò này của Nhà nước vẫn đang tiếp tục được ghi nhận thành một điều khoản riêng biệt. Cụ thể, Điều 4 Luật Đất đai số 45/2013/QH13 do Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 ban hành ngày 29/11/2013 (sau đây gọi là Luật Đất đai 2013) quy định như sau: “*Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý*”.²

Hiện nay, trách nhiệm quản lý Nhà nước về đất đai được giao phó cho các cơ quan cụ thể dưới đây:

“1. Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước.

2. Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thống nhất quản lý nhà nước về đất đai.

Bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm giúp Chính phủ trong quản lý nhà nước về đất đai.

3. Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền quy định tại Luật này.

Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền quy định tại Luật này.”³

Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành, hệ thống cơ quan quản lý đất đai tại nước ta đang được tổ chức thống nhất từ trung ương đến địa phương. Trong đó, Bộ Tài Nguyên và Môi trường giữ vai trò là cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở trung ương và là cơ quan chủ đạo thực hiện một số nhiệm vụ như:

Tổng hợp, cân đối nhu cầu sử dụng đất và dự kiến phân bổ các chỉ tiêu sử dụng đất cấp quốc gia đến từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính cấp tỉnh.⁴

Chỉ đạo, hướng dẫn việc lập bản đồ hành chính các cấp trong phạm vi cả nước và tổ chức thực hiện việc lập bản đồ hành chính toàn quốc, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;⁵

Chủ trì giúp Chính phủ trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia.⁶

¹ Lời nói đầu, Luật đất đai không số được Quốc hội thông qua ngày 29/12/1987, đã hết hiệu lực.

² Điều 4 Luật Đất đai số 45/2013/QH13 do Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 ban hành ngày 29/11/2013

³ Điều 23 Luật Đất đai số 45/2013/QH13 do Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 ban hành ngày 29/11/2013.

⁴ Khoản 1 Điều 29 Luật Đất đai số 45/2013/QH13 do Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 ban hành ngày 29/11/2013.

⁵ Điều a Khoản 2 Điều 30 Luật Đất đai số 45/2013/QH13 do Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 ban hành ngày 29/11/2013

⁶ Khoản 1 Điều 42 Luật Đất đai số 45/2013/QH13 do Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 ban hành ngày

Tổng hợp kết quả thực hiện hàng năm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước để báo cáo Chính phủ trình Quốc hội vào kỳ họp cuối năm.¹

Tổ chức xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia; thực hiện dịch vụ công điện tử trong lĩnh vực đất đai theo quy định của Chính phủ.²

Chịu trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện thanh tra chuyên ngành đất đai trong cả nước.³

Bên cạnh đó, trong công tác quản lý, Bộ Tài Nguyên và Môi trường có thể tiến hành lấy ý kiến cũng như chủ động phối hợp với Bộ Nội Vụ, Bộ Quốc Phòng, Bộ Công An, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Y tế, Bộ Công Thương và nhiều cơ quan ban ngành khác.

Ở cấp địa phương, cơ quan quản lý đất đai ở tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là Sở Tài nguyên và Môi trường; cơ quan quản lý đất đai ở huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh là Phòng Tài nguyên và Môi trường. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm xây dựng tổ chức bộ máy quản lý đất đai tại địa phương; Ủy ban nhân dân cấp huyện bố trí công chức địa chính xã, phường, thị trấn bảo đảm thực hiện nhiệm vụ.

Để bảo vệ và thực hiện các quyền của Nhà nước của các cơ quan chức năng đã được đề cập trên, pháp luật xây dựng nội dung quản lý Nhà nước về đất đai bao gồm mười lăm nội dung chính được quy định rõ tại Điều 22 Luật đất đai 2013 như sau:

“1. Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện văn bản đó.

2. Xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính.

3. Khảo sát, đo đạc, lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất; điều tra, đánh giá tài nguyên đất; điều tra xây dựng giá đất.

4. Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

5. Quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

6. Quản lý việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất.

7. Đăng ký đất đai, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

8. Thống kê, kiểm kê đất đai.

9. Xây dựng hệ thống thông tin đất đai.

10. Quản lý tài chính về đất đai và giá đất.

11. Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

12. Thanh tra, kiểm tra, giám sát, theo dõi, đánh giá việc chấp hành quy định của pháp

29/11/2013

¹ Điểm c Khoản 1 Điều 50 Luật Đất đai số 45/2013/QH13 do Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 ban hành ngày 29/11/2013

² Khoản 2 Điều 124 Luật Đất đai số 45/2013/QH13 do Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 ban hành ngày 29/11/2013.

³ Khoản 1 Điều 201 Luật Đất đai số 45/2013/QH13 do Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 ban hành ngày 29/11/2013.

luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai.

13. Phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai.

14. Giải quyết tranh chấp về đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo trong quản lý và sử dụng đất đai.

15. Quản lý hoạt động dịch vụ về đất đai.”¹

Như vậy, để thực hiện hiệu quả nhiệm vụ, trong công tác quản lý, cơ quan nhà nước có thẩm quyền đang sử dụng một số phương pháp như: (i) phương pháp thu thập thông tin về đất đai (điển hình như phương pháp thống kê – là phương pháp được sử dụng phổ biến, trong đó, các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai sẽ tiến hành điều tra, khảo sát, tổng hợp các dữ liệu, qua đó, nắm bắt được thông tin về số lượng, chất lượng đất đai, phân tích được nguyên nhân, từ đó đưa ra các phương án quản lý đúng đắn; hoặc phương án toán kinh tế – là phương án thường được sử dụng ở các giai đoạn thiết kế, quy hoạch, v.v.); (ii) phương pháp tuyên truyền, giáo dục về đường lối, chủ trương chính sách và pháp luật của Đảng và Nhà nước về đất đai; (iii) phương pháp hành chính.

Cùng với các phương pháp quản lý, Nhà nước sử dụng các công cụ quản lý hữu hiệu như pháp luật, tài chính, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm giúp Nhà nước xác lập trật tự xã hội, kiểm soát được mọi diễn biến về tình hình đất đai, phát triển theo những định hướng, mục tiêu đã đề ra và kịp thời ngăn chặn được việc sử dụng đất lãng phí, sai mục đích.

2. Một số kết quả đạt được trong quản lý Nhà nước về đất đai trong những năm vừa qua

Một là, chính sách và pháp luật về đất đai dần được hoàn thiện hơn phù hợp với tình hình kinh tế, chính trị và xã hội, tạo ra nguồn lực to lớn thúc đẩy sản xuất trong nước phát triển, thu hút nguồn vốn đầu tư nước ngoài. Đặc biệt các phương án về tổ chức thi hành pháp luật về đất đai được xây dựng kịp thời và triển khai nhanh chóng giúp vượt qua nhiều khó khăn, thách thức nhất là tác động nặng nề của cuộc khủng hoảng, suy thoái kinh tế toàn cầu do đại dịch COVID-19.

Hai là, trật tự trong quản lý đất đai được thiết lập theo pháp luật, bảo đảm thống nhất quản lý nhà nước từ Trung ương đến địa phương.

Ba là, chuyển đổi số trong quản lý đất đai đang cho thấy nhiều hiệu quả tích cực trong thực tiễn.

Ứng dụng chuyển đổi số hiện nay không chỉ giúp cơ quan chức năng thuận tiện trong việc quản lý mà còn cung cấp đầy đủ, nhanh chóng thông tin về đất đai, đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của người dân, doanh nghiệp. Điển hình tại Bình Phước trong năm 2022 - công tác chuyển đổi số ở Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai thành phố Đồng Xoài đạt được nhiều kết quả quan trọng. Tỷ lệ dịch vụ công trực tuyến phát sinh hồ sơ đạt 100%; hoàn thành 100% việc báo cáo trực tuyến trên Hệ thống thông tin báo cáo Chính phủ (GRIS); thực hiện xử lý công việc và ký số văn bản phát hành trên phần mềm quản lý văn bản iOffice đạt hơn 98%; tiếp nhận, giải quyết 5.531 hồ sơ đăng ký TTHC về đất đai dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, 4 đạt 100%; hướng dẫn người dân thanh toán trực tuyến nghĩa vụ tài chính về đất đai hơn 20.000 giao dịch với số tiền hơn 150 tỷ đồng; hướng dẫn thanh toán phí, lệ phí trực tuyến 6

¹ Điều 22 Luật Đất đai số 45/2013/QH13 do Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 ban hành ngày 29/11/2013

tháng cuối năm 2022 gần 5.000 giao dịch với số tiền hơn 1,2 tỷ đồng¹. Hay tại một số tỉnh, thành phố lớn như Tp. Hồ Chí Minh², Cà Mau³, Thái Nguyên⁴,... cũng đang là những nơi đã xây dựng và đang vận hành Công dịch vụ công đất đai hiệu quả.

Bốn là, việc khai thác, sử dụng đất đã đúng mục đích hơn, phát huy tốt được tiềm năng, nguồn lực đất đai vào phát triển đất nước. Đặc biệt, đất đai phục vụ cho sản xuất nông nghiệp ở nông thôn được quản lý chặt chẽ góp phần quan trọng vào việc nâng cao đời sống của người nông dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh.⁵ Đã có sự quan tâm trong việc giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi.

Năm là, công tác kiểm tra, giám sát, kỷ luật và đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực được tiến hành thường xuyên và ngày càng hiệu quả, có trọng tâm, trọng điểm. Những vi phạm về quản lý, sử dụng đất đai được xử lý triệt để, nghiêm minh theo đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật.

3. Một số hạn chế còn tồn tại trong quản lý Nhà nước về đất đai

Một số hạn chế trong công tác quản lý Nhà nước về đất đai có thể kể đến như sau:

Thứ nhất, hệ thống văn bản pháp luật về đất đai còn nhiều hạn chế, bất cập, chồng chéo, thiếu thống nhất, ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý. Ví dụ như sự thiếu thống nhất giữa Luật Đất đai 2013 với quy định của Luật Lâm nghiệp năm 2017 dẫn đến công tác quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp, bảo vệ rừng gặp nhiều vướng mắc, một số quy định chưa tạo điều kiện thuận lợi cho đồng bào dân tộc thiểu số có sinh kế phù hợp, thu nhập ổn định và gắn bó với công tác bảo vệ, phát triển rừng. Đồng thời hoạt động rà soát, thu hồi đất của các nông, lâm trường tại các địa phương để để tạo quỹ đất hỗ trợ cho các hộ dân tộc thiểu tại một số tỉnh Tây Nguyên vẫn còn kém hiệu quả.

Thứ hai, tiến độ triển khai các nhiệm vụ, đồ án quy hoạch, thiết kế đô thị, quy chế quản lý quy hoạch, kiến trúc trong công tác quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị và quản lý quy hoạch, kiến trúc trên địa bàn các tỉnh, thành phố còn chậm.

Thứ ba, công tác bồi thường và giải phóng mặt bằng còn nhiều bất cập, gây bất bình trong xã hội. Chính sách và việc bố trí hỗ trợ tái định cư thực hiện chưa đúng quy định, quy trình cũng như chưa bảo đảm minh bạch, công khai ở nhiều nơi. Người có đất bị thu hồi chưa

¹ Vũ Thuýn, (2023), *Chuyển đổi số lĩnh vực đất đai*, <https://stnmt.binhphuoc.gov.vn/vi/news/tin-tuc-su-kien/chuyen-doi-so-linh-vuc-dat-dai-1000.html>, truy cập ngày 13/03/2023.

² Nguyễn Quỳnh, (2023), *TP. Hồ Chí Minh: Dấu ấn chuyển đổi số về đất đai*, <https://dttg.baotainguyenmoitruong.vn/tp-hcm-dau-an-chuyen-doi-so-ve-dat-dai-348835.html>, truy cập ngày 12/03/2023.

³ Hồng Nhung (2023), *Tích cực chuyển đổi số lĩnh vực đất đai*, <https://www.baocamau.com.vn/chuyen-doi-so/tich-cuc-chuyen-doi-so-linh-vuc-dat-dai-76302.html>, truy cập ngày 12/03/2023.

⁴ Ninh Nguyễn (2022), *Báo cáo chuyên đề “Chuyển đổi số trong công tác quản lý Đất đai” tuần 37/2022*, http://congdoanthainguyen.org.vn/cac-chuyen-de/-/asset_publisher/mLHPz9VbmFm3/content/bao-cao-chuyen-e-chuyen-oi-so-trong-cong-tac-quan-ly-at-ai-tuan-37-2022?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fcongdoanthainguyen.org.vn%2Fcac-chuyen-de%2F%2Fasset_publisher%2FmLHPz9VbmFm3%2Fcontent%2Fvai-tro-cua-cong-oan-trong-cong-tac-tuyen-truyen-phap-luat-tai-cac-doanh-nghiep, truy cập ngày 12/03/2023.

⁵ Nguyễn Thị Thủy, (2022), *Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng*, <https://tcnm.vn/news/detail/55781/Nang-cao-hieu-luc-hieu-qua-quan-ly-va-su-dung-dat-dai-theo-tinh-than-Nghi-quyet-Dai-hoi-XIII-cua-Dang.html>, truy cập ngày 24/02/2023.

đảm bảo kịp thời chỗ ở, khu nhà ở tái định cư còn kém về chất lượng và hạn hẹp về diện tích.

Thứ tư, trong công tác giao đất và cho thuê đất vẫn còn tồn tại nhiều bất cập, chưa phù hợp với thực tế. Nếu việc giao đất, cho thuê đất còn nhiều khúc mắc ảnh hưởng rất lớn đến kinh tế nội địa, giảm tính hấp dẫn môi trường đầu tư và không thu hút được các nhà đầu tư. Có thể kể đến trường hợp điển hình như hiện nay, chúng ta vẫn chưa có quy định cụ thể đối với đối tượng - người sử dụng đất là tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Theo đó, tổ chức xã hội - nghề nghiệp chưa được Luật Đất đai đưa vào diện giao đất, cho thuê đất không đấu giá quyền sử dụng đất tại Khoản 2 Điều 118 Luật đất đai 2013. Rõ ràng, đây là chủ thể có ảnh hưởng nhất định trong đời sống xã hội, hoạt động của họ góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển, góp phần xây dựng thể chế, chính sách, pháp luật... Tuy nhiên, thực tế nếu muốn được Nhà nước giao đất, cho thuê đất từ quỹ đất mà không đấu giá quyền sử dụng đất thì bắt phải có Quyết định của Thủ tướng Chính phủ theo quy định tại Điều i Khoản 2 Điều 118 Luật đất đai năm 2013. Hay một trường hợp khác có thể kể đến như hiện nay, giá đất của Nhà nước thường thiếu sự tương thích với giá thị trường, thậm chí là thấp hơn nhiều so với giá thị trường do đó, quá trình thu hồi đất, công tác giải phóng mặt bằng kéo dài khó khăn do người bị thu hồi đất không chấp nhận giá đền bù.

Thứ năm, công tác kiểm tra, giám sát, sự phối hợp của các sở, ban, ngành chưa toàn diện, chặt chẽ. Vẫn còn tình trạng cả nể, đôi phó, chậm xử lý hoặc xử lý chưa quyết liệt, dớt điểm trong hoạt động kiểm tra và xử lý sai phạm ở rất nhiều địa phương đặc biệt là ở các tỉnh vùng sâu, vùng xa.

Thứ sáu, vẫn còn tình trạng thiếu, yếu cán bộ địa chính tại các tỉnh vùng cao, biên giới và vùng kinh tế khó khăn. Tại các địa phương này, dân số chủ yếu là đồng bào dân tộc thiểu số, đời sống còn nhiều thiếu thốn, trình độ dân trí thấp và hạn chế về điều kiện tiếp cận chính sách, pháp luật của Nhà nước. Mặc dù đây là những đối tượng rất cần được quan tâm, hướng dẫn bởi đội ngũ cán bộ chuyên trách, tuy nhiên, từ cấp huyện xuống cấp xã nhiều năm qua luôn trong tình trạng thiếu nhân lực và yếu về trình độ chuyên môn. Vì vậy, việc triển khai đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước trên địa bàn còn nhiều lúng túng, bất cập, gây ảnh hưởng lớn đến công tác quản lý nói chung và quản lý đất đai nói riêng.

4. Một số giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước về đất đai theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng và Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ năm, khóa XIII

Xuất phát từ những bất cập, hạn chế còn tồn tại trên thực tiễn đã nêu tại Mục 3, tác giả xin đề xuất một vài giải pháp trong thời gian tới nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong công tác quản lý Nhà nước về đất đai theo tinh thần của Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng và Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ năm, khóa XIII như sau:

Một là, hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về quản lý, sử dụng đất đai.

Hai là, nâng cao năng lực lãnh đạo, quản lý và chuyên môn nghiệp vụ cho cán bộ, công chức, viên chức trực tiếp làm công tác quản lý nhà nước về đất đai. Bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Trung ương, phát huy quyền chủ động của địa phương. Tập trung hướng dẫn, tháo gỡ và giải quyết kịp thời các khó khăn, vướng mắc các dự án lớn, trọng điểm; vướng mắc về chính sách, pháp luật đất đai.

Ba là, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát của cơ quan chức năng đối với việc quản lý, sử dụng đất đai. Xử lý nhanh chóng, dứt điểm đối với các hành vi vi phạm theo đúng trình tự, thủ tục pháp luật quy định.

Bốn là, tiếp tục đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai đến các cấp, tổ chức và người dân. Lựa chọn các phương thức tuyên truyền nhanh chóng và hiệu quả như báo chí; radio; lắp đặt các trạm phát thanh, phát sóng truyền hình, mạng Internet miễn phí cho đồng bào dân tộc thiểu số ở một số vùng để qua đó động viên, cổ vũ và tạo điều kiện thuận lợi cho việc đưa chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước đi vào cuộc sống của người dân.

Năm là, tăng cường sự quan tâm đào tạo, bồi dưỡng nâng cao chất lượng, trình độ chuyên môn nghiệp vụ đội ngũ cán bộ, công chức ngành địa chính ở các cấp, nhất là cán bộ tại các tỉnh miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn.

Sáu là, thúc đẩy hợp tác quốc tế và nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước có hệ thống quản lý đất đai hiện đại và hiệu quả như: Thụy Điển, Hàn Quốc... Những bài học kinh nghiệm qua những lần hợp tác sẽ có giá trị tham khảo cao cho công tác quản lý tại Việt Nam, từ đó thúc đẩy, mở rộng các cơ hội hợp tác trong quản lý và nghiên cứu cho các cơ quan chuyên môn giữa các nước, thắt chặt hữu nghị và phát triển bền vững trong tương lai. Vì vậy, trong thời gian tới, chúng ta cần đẩy mạnh hơn nữa các hoạt động này và bắt buộc phải có sự tham gia của đông đảo các nhà chức trách, nhà khoa học và các chuyên gia trong lĩnh vực quản lý đất đai.

Kết luận

Chính sách và pháp luật về quản lý đất đai luôn là nội dung được hầu hết các quốc gia trên thế giới quan tâm xây dựng và thực thi, trong đó có Việt Nam. Không thể phủ nhận rằng, trong thời gian qua, nước ta đã có những bước tiến to lớn và đạt được nhiều thành tựu nhất định trong công tác này. Tuy nhiên, tiến trình phát triển kinh tế mạnh mẽ của nền kinh tế thị trường cùng với sự thay đổi không ngừng của đời sống xã hội đã tạo nên nhiều áp lực đối với các công tác quản lý đất đai của quốc gia, cán bộ chuyên trách còn gặp nhiều lúng túng trong việc thực thi pháp luật trên thực tiễn. Do đó, để tiếp tục duy trì và phát huy những thành tích đạt được, hạn chế và loại bỏ những điểm còn bất cập đòi hỏi chúng ta phải có những giải pháp thiết thực và mang tính đột phá. Có như vậy, công tác quản lý Nhà nước về đất đai mới bền vững, đạt được hiệu quả tối ưu và toàn vẹn nhất.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (1980), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
- Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (1987), Luật số: không số ngày 29/12/1987, Luật đất đai.
- Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2013), Luật số: 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013, Luật Đất đai năm 2013.
- Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16 tháng 06 năm 2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
- Nghị quyết đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, ngày 01 tháng 02 năm 2021.
- Nguyễn Thị Thủy (2022), *Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng*, <https://tcnn.vn/news/detail/55781/Nang-cao-hieu-luc-hieu-qua-quan-ly-va-su-dung-dat-dai-theo-tinh-than-Nghi-quet-Dai-hoi-XIII-cua-Dang.html>, truy cập ngày 24/02/2023.
- Phạm Việt Dũng (2013), *Nâng cao hiệu quả trong quản lý Nhà nước về đất đai*, <https://tapchiconsan.org.vn/kinh-te/-/2018/20154/nang-cao-hieu-qua-trong-quan-ly-nha-nuoc-ve-dat-dai.aspx>, truy cập ngày 08/01/2023.
- Mai Đan (2022), *Việt Nam – Hàn Quốc đẩy mạnh hợp tác quản lý đất đai bền vững và công nghệ thông tin địa không gian*, <https://baotainguyenmoitruong.vn/viet-nam-han-quoc-day-manh-hop-tac-quan-ly-dat-dai-ben-vung-va-cong-nghe-thong-tin-dia-khong-gian-341312.html>, truy cập ngày 08/01/2023.
- Nguyễn Quỳnh (2023), *TP. Hồ Chí Minh: Dấu ấn chuyển đổi số về đất đai*, <https://dtg.baotainguyenmoitruong.vn/tp-hcm-dau-an-chuyen-doi-so-ve-dat-dai-348835.html>, truy cập ngày 12/03/2023.
- Hồng Nhung (2023), *Tích cực chuyển đổi số lĩnh vực đất đai*, <https://www.baocamau.com.vn/chuyen-doi-so/tich-cuc-chuyen-doi-so-linh-vuc-dat-dai-76302.html>, truy cập ngày 12/03/2023.
- Ninh Nguyễn (2022), *Báo cáo chuyên đề “Chuyển đổi số trong công tác quản lý Đất đai” tuần 37/2022*, http://congdoanthainguyen.org.vn/cac-chuyen-de/-/asset_publisher/mLHPz9VbmFm3/content/bao-cao-chuyen-e-chuyen-oi-so-trong-cong-tac-quan-ly-at-ai-tuan-37-2022?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fcongdoanthainguyen.org.vn%2Fcac-chuyen-de%2F-%2Fasset_publisher%2FmLHPz9VbmFm3%2Fcontent%2Fvai-tro-cua-cong-oan-trong-cong-tac-tuyen-truyen-phap-luat-tai-cac-doanh-nghiep, truy cập ngày 12/03/2023.
- Vũ Thuyền (2023), *Chuyển đổi số lĩnh vực đất đai*, <https://stnmt.binhphuoc.gov.vn/vi/news/tin-tuc-su-kien/chuyen-doi-so-linh-vuc-dat-dai-1000.html>, truy cập ngày 13/03/2023.

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH VỀ ĐĂNG KÍ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT THEO DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI

ThS. Nguyễn Thị Thu Thủy

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động - Xã hội (Cơ sở II)

Email: thuyntt@ldxh.edu.vn

Tóm tắt: Việc đăng kí quyền sử dụng đất là một biện pháp của nhà nước với mục đích theo dõi tình hình sử dụng và biến động thường xuyên của nó. Đồng thời đó còn là nghĩa vụ, trách nhiệm của từng chủ sử dụng và cơ quan nhà nước làm nhiệm vụ quản lí đất đai. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện còn tồn tại một số vấn đề làm ảnh hưởng đến công tác quản lí nhà nước về đất đai tại các địa phương. Cơ sở hoàn thiện pháp luật phải xuất từ nhu cầu cần được sửa đổi, bổ sung của chế định pháp luật đó để phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh thực tế và định hướng phát triển kinh tế, xã hội của đất nước. Để đầy đủ và thuận lợi hơn khi áp dụng pháp luật, tác giả kiến nghị làm rõ một số nội dung về đăng kí quyền sử dụng đất tại dự thảo Luật đất đai.

Từ khoá: Đất đai, đăng kí, quyền sử dụng đất.

1. Đặt vấn đề

Đất đai là tài sản vô cùng quý giá của mỗi con người, mỗi quốc gia. Karl Marx đã từng cho rằng: “Lao động là cha, đất là mẹ sinh ra mọi của cải vật chất của xã hội”. Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu. Đến sau thời kỳ đổi mới nhà nước mới mạnh dạn trao quyền và ngày càng mở rộng quyền cho người sử dụng đất được sử dụng, khai thác đem lại hiệu quả một cách tốt nhất.

Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tại Điều 54 quy định: “Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lí theo pháp luật; Tổ chức, cá nhân được nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ”. Như vậy có thể thấy rằng, đất đai không chỉ đóng vai trò quan trọng là tư liệu sản xuất mà còn là nguồn lực cực kỳ quan trọng trong phát triển đất nước. Nó được coi là lực lượng sản xuất, là cơ sở, nền tảng về nhân lực để tạo nên những giá trị to lớn cho xã hội đó là của cải vật chất. Cũng từ nguồn lực đất đai để hình thành lên những giá trị lợi ích to lớn phải kể đến đó là sự tồn tại của thị trường bất động sản, nguồn lực đó có giới hạn muốn bảo tồn và khai thác có hiệu quả nguồn tài nguyên đặc biệt đó phải có sự quản lí của nhà nước. Nhận thấy được tầm quan trọng của đất đai đối với sự phát triển kinh tế, xã hội của đất nước nói chung và tính chất linh hoạt nhưng cũng rất phức tạp của việc đăng kí quyền sử dụng đất theo pháp luật hiện hành trên thực tế nói riêng, pháp luật đất đai và pháp luật khác có liên quan qua các giai đoạn được xây dựng, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện theo hướng ngày càng hợp lý hơn, toàn diện và đầy đủ hơn. Đặc biệt, với hàng loạt các văn bản được ban hành như: Luật đất đai năm 2013, Luật kinh doanh bất động sản năm 2014, Bộ luật dân sự năm 2015, Luật doanh nghiệp năm 2020, Luật nhà ở 2014, Luật đầu tư 2020... đã tạo ra hành lang pháp lý tương đối đầy đủ cho các chủ thể tham gia giao dịch trên thị trường. Chính vì vậy việc đăng kí quyền sử dụng đất là

một trong những công cụ để nhà nước thực hiện vai trò quản lý nhà nước về đất đai.

2. Các quy định pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất

Luật đất đai năm 2013 quy định về việc đăng ký sử dụng đất là điều kiện bắt buộc đối với người sử dụng đất và người được giao đất để quản lý; đăng ký quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất thực hiện theo yêu cầu của chủ sở hữu. Việc đăng ký quyền sử dụng đất là một biện pháp của nhà nước với mục đích theo dõi tình hình sử dụng và biến động thường xuyên của nó. Đồng thời việc đăng ký quyền sử dụng đất là nghĩa vụ, trách nhiệm của từng chủ sử dụng và cơ quan nhà nước làm nhiệm vụ quản lý đất đai. Việc đăng ký đất đai theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý: hiện trạng, nguồn gốc, thời điểm, thời hạn, giấy tờ và việc cấp giấy chứng nhận về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất và quyền quản lý đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính.

Về chủ thể đăng ký: Có thể là người sử dụng đất hoặc những người được nhà nước giao đất để quản lý. Đăng ký quyền sử dụng đất là thủ tục kê khai, đăng ký chính xác, trung thực tình hình, hiện trạng sử dụng đất của các chủ sử dụng đất với các thông tin về: Diện tích, hạng đất, nguồn gốc đất đai theo các mẫu phiếu kê khai, vào sổ sách địa chính với sự hướng dẫn của cơ quan thực hiện đăng ký, thống kê đất đai. Đây vừa là nghĩa vụ, trách nhiệm của từng người sử dụng đất và cơ quan nhà nước làm nhiệm vụ quản lý đất đai. Đăng ký quyền sử dụng đất được chia thành 2 loại: đăng ký ban đầu và đăng ký biến động quyền sử dụng đất. Tại Khoản 3 Điều 95 Luật đất đai năm 2013 quy định việc đăng ký lần đầu được thực hiện trong các trường hợp sau đây: Thửa đất được giao, cho thuê để sử dụng; Thửa đất đang sử dụng mà chưa đăng ký; Thửa đất được giao để quản lý mà chưa đăng ký; Nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất chưa đăng ký. Còn trong quá trình sử dụng đất có sự thay đổi thì phải đăng ký biến động.

Về cơ quan đăng ký đất đai: Văn phòng đăng ký đất đai, đây là đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường do Ủy ban nhân dân tỉnh thành lập hoặc tổ chức lại trên cơ sở hợp nhất văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc Sở Tài nguyên và môi trường và các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc Phòng Tài nguyên và môi trường hiện có ở địa phương. Chức năng thực hiện đăng ký đất đai và tài sản gắn liền với đất; cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với trường hợp được ủy quyền theo quy định; xây dựng, quản lý, cập nhật, đo đạc, chỉnh lý thống nhất hồ sơ địa chính và cơ sở dữ liệu đất đai; thống kê, kiểm kê đất đai và nó có chi nhánh tại các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Tóm lại, cơ quan này có trách nhiệm đăng ký quyền sử dụng đất cho người sử dụng và lưu giữ toàn bộ thông tin về đất đai, cung cấp các thông tin khi có yêu cầu của người sử dụng đất.

Về đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện trong các trường hợp sau đây: (i) Người đang sử dụng đất chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; (ii) Người sử dụng đất thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai; (iii) Người nhận chuyển quyền sử dụng đất; (iv) Người sử dụng đất đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép đổi tên, chuyển mục đích sử dụng đất, thay đổi thời hạn sử dụng đất hoặc có thay đổi đường ranh giới thửa đất; (v) Người được sử dụng đất theo bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định thi

hành án của cơ quan thi hành án, quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành.

Về thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất về nguyên tắc gồm 4 giai đoạn, được thực hiện tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất các cấp:

Thứ nhất, nộp hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện theo quy định luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, dựa vào yếu tố chủ thể. Hộ gia đình, cá nhân nộp hồ sơ tại ủy ban nhân dân cấp xã nếu có nhu cầu (xã, phường, thị trấn nơi có đất). Cơ quan tiếp nhận hồ sơ giải quyết thủ tục đăng ký đất đai, tài sản khác gắn liền với đất; cấp, cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận là văn phòng đăng ký đất đai.

Thứ hai, văn phòng đăng ký đất đai sau khi tiếp nhận hồ sơ có trách nhiệm ghi đầy đủ thông tin vào sổ tiếp nhận hồ sơ, tiến hành thẩm tra, thẩm định hồ sơ nội dung kê khai của người sử dụng đất, xác định điều kiện để được đăng ký quyền sử dụng đất; gửi hồ sơ đến ủy ban nhân dân cấp xã để xin ý kiến xác nhận. Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận hồ sơ sau đó niêm yết công khai kết quả kiểm tra hồ sơ. (xác nhận hiện trạng, tình trạng tranh chấp, nguồn gốc và thời điểm sử dụng đất tại trụ sở của ủy ban nhân dân cấp xã và khu dân cư nơi có đất, tài sản gắn liền với đất. Thời gian niêm yết công khai là 15 ngày. Trường hợp nhận hồ sơ chưa đầy đủ, chưa hợp lệ thì trong thời gian tối đa 03 ngày, cơ quan tiếp nhận, xử lý hồ sơ phải thông báo và hướng dẫn người nộp hồ sơ bổ sung, hoàn chỉnh hồ sơ.

Thứ ba, cơ quan tài nguyên và môi trường sau khi nhận được hồ sơ của văn phòng đăng ký đất đai kiểm tra hồ sơ và trình cơ quan có thẩm quyền ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất, và chuyển hồ sơ giải quyết cho văn phòng đăng ký đất đai. Đối với người sử dụng đất có nghĩa vụ thực hiện nghĩa vụ tài chính: tiền sử dụng đất, lệ phí trước bạ, lệ phí cấp giấy chứng nhận... Khi nhận được thông báo nộp tiền thì nộp theo đúng số tiền, thời hạn như thông báo và lưu giữ chứng từ thực hiện nghĩa vụ tài chính để xuất trình khi nhận giấy chứng nhận.

Thứ tư, văn phòng đăng ký đất đai cập nhật bổ sung việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất vào hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu đất đai. Khi đã hoàn thành đầy đủ các thủ tục thì trao giấy chứng nhận cho người đăng ký quyền sử dụng đất. Khi người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất họ được sự bảo đảm về mặt pháp lý một cách an toàn nhất, vì vậy họ có thể dễ yên tâm khai thác, đầu tư trên đất. Pháp luật cũng quy định người sử dụng đất phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới được thực hiện các quyền: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, tặng cho, bảo lãnh quyền sử dụng đất. Giấy chứng nhận đồng thời là cơ sở pháp lý để nhà nước bảo vệ các quyền lợi hợp pháp trong quá trình sử dụng đất của chủ thể khi có tranh chấp, hay bồi thường.

Về thời gian đăng ký: được quy định là thời gian làm việc hành chính, thời hạn đăng ký được quy định một thời hạn tối đa cụ thể khác nhau để giải quyết hồ sơ, nhưng không tính thời gian chuyển hồ sơ giữa các cơ quan và thời gian thực hiện nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất. Tuy nhiên, ngoại trừ một số trường hợp, thời gian thực hiện thủ tục có thể tăng thêm, cụ thể: Trong thời hạn không quá 15 ngày, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ. Trường hợp nhận hồ sơ chưa đầy đủ; chưa hợp lệ thì trong thời gian tối đa 03 ngày; cơ quan tiếp nhận; xử lý hồ sơ phải thông báo và hướng dẫn người nộp hồ sơ bổ sung; hoàn chỉnh hồ sơ theo quy định. Đối với các xã miền núi; hải đảo; vùng sâu; vùng xa; vùng có điều kiện kinh tế

– xã hội khó khăn thì thời gian thực hiện được tăng thêm 15 ngày. Thời gian này không tính thời gian các ngày nghỉ, ngày lễ theo quy định của pháp luật; không tính thời gian tiếp nhận hồ sơ tại xã, thời gian thực hiện nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất; không tính thời gian xem xét xử lý đối với trường hợp sử dụng đất có vi phạm pháp luật, thời gian trung cầu giám định.

Như vậy, pháp luật về việc đăng ký quyền sử dụng đất hiện nay được nhìn tổng thể đó là: (i) Việc đăng ký quyền sử dụng đất là nghĩa vụ, trách nhiệm của từng người sử dụng đất và cơ quan nhà nước làm nhiệm vụ quản lý đất đai. Mặt khác nó còn đóng vai trò quan trọng, là nền tảng cơ bản cho tất cả các văn bản pháp luật khác liên quan đến hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất. (ii) Kết quả đăng ký quyền sử dụng đất được ghi vào sổ địa chính để nhà nước quản lý đồng bộ và hiệu quả hơn. Với người sử dụng đất điều này vô cùng quan trọng bởi họ đã được công nhận vị pháp lý đối với mảnh đất của mình; (iii) Về thời gian thực hiện thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất được rút gọn, chính vì vậy càng làm nổi bật được mục đích của đăng ký quyền sử dụng đất: thực chất là bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất và thực hiện nhiệm vụ quản lý đất đai của nhà nước; (iv) Mặt khác quy định bổ sung hình thức đăng ký trên giấy hoặc đăng ký điện tử và có giá trị pháp lý như nhau; (v) Nơi nộp hồ sơ phù hợp với phân cấp giải quyết thủ tục của địa phương; (vi) Pháp luật quy định cụ thể trình tự, thời gian, nơi tiếp nhận hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất. Điều này càng minh chứng cho việc nhà nước ngày càng coi trọng vai trò của đăng ký đất đai trên thực tế; (vii) Để tăng cường hiệu quả thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, pháp luật quy định chế tài xử phạt hành chính khi không thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất.

3. Một số kiến nghị về đăng ký quyền sử dụng đất theo Luật đất đai sửa đổi

Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 17/2021/QH15 về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2021, theo đó, dự án Luật Đất đai (sửa đổi) được Quốc hội cho ý kiến lần 1 tại kỳ họp thứ 3 (tháng 5 năm 2022), cho ý kiến lần 2 tại kỳ họp thứ 4 (tháng 10 năm 2022). Trên cơ sở đó, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1427/QĐ-TTg ngày 24 tháng 8 năm 2021 về việc phân công cơ quan chủ trì xây dựng các dự án luật. Bộ Tài nguyên và Môi trường được giao chủ trì dự án Luật này. Từ kết quả bước đầu về tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai cho thấy việc sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai là cần thiết nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý và sử dụng đất đai có hiệu quả, phát huy nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, quyền và lợi ích của người dân nói chung và các doanh nghiệp nói riêng.

Có thể nói rằng, việc đăng ký đất đai là yêu cầu bắt buộc nhằm xác lập về quyền sử dụng đất đai. Theo dự thảo luật đất đai (sửa đổi) cơ bản kế thừa và hoàn thiện thêm các quy định liên quan đến việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất, các chính sách, pháp luật về đăng ký đất đai ngày một hoàn thiện tạo điều kiện thuận lợi cho các giao dịch về quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện còn tồn tại một số vấn đề làm ảnh hưởng đến công tác quản lý nhà nước về đất đai tại các địa phương, vì vậy việc đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật hiện hành trên thực tế nói riêng, pháp luật đất đai và pháp luật khác có liên quan qua các giai đoạn được xây dựng, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện theo hướng ngày càng hợp lý hơn, toàn diện và đầy đủ hơn tạo điều kiện thuận lợi cho các giao dịch về quyền sử dụng đất. Để đầy đủ và thuận lợi hơn khi áp dụng pháp luật, tác giả kiến nghị làm rõ một số

nội dung sau đây tại dự thảo Luật:

Thứ nhất, để phù hợp với các quy định pháp luật cần quy định rõ về đất ở có nghĩa là trước tiên phải xác định bản chất của đất ở và quyền sử dụng đất. Trong bản dự thảo Luật đất đai, tại điểm a, Khoản 2, Điều 10 nêu rõ: “Đất ở gồm đất ở tại nông thôn, đất ở tại đô thị”; Khoản 1, Điều 188, Đất ở tại nông thôn: “Đất ở do cá nhân đang sử dụng tại nông thôn gồm đất để xây dựng nhà ở, xây dựng các công trình phục vụ đời sống, vườn, ao trong cùng một thửa đất thuộc khu dân cư nông thôn, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt”; Tiếp theo Khoản 1, Điều 189, Đất ở tại đô thị quy định: “Đất ở tại đô thị gồm đất để xây dựng nhà ở, xây dựng các công trình phục vụ đời sống, vườn, ao trong cùng một thửa đất thuộc khu dân cư đô thị, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt”. Như vậy gộp các Khoản 1, Điều 188, Khoản 1, Điều 189 thành một điều luật và pháp luật nên quy định chung lại tại Điều 10.

Thứ hai, trong mục 2 của chương X là: “Đăng ký đất đai, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất”. Sửa “Đăng ký đất đai” thành: “Đăng ký quyền sử dụng đất”, bởi nếu xét về bản chất pháp lý thì việc quản lý của nhà nước trong lĩnh vực đất đai với người sử dụng đất là “quyền sử dụng đất” chứ không phải “đất đai”. Bên cạnh đó nó còn đảm bảo được tính chính xác về tình hình, hiện trạng sử dụng đất của các chủ sử dụng đất với các thông tin về diện tích, loại hạng đất, nguồn gốc đất đai theo các mẫu phiếu kê khai, vào sổ sách địa chính với sự hướng dẫn của cơ quan thực hiện đăng ký, thống kê đất, cũng như hoàn thiện các chế định về quyền của người sử dụng đất và trách nhiệm của Nhà nước trong bảo vệ các quyền của người sử dụng đất.

Thứ ba, bổ sung thêm quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với chuyển nhượng dự án đầu tư.

Thứ tư, bổ sung cơ chế góp quyền sử dụng đất nhằm điều chỉnh lại đất đai đối với các dự án phát triển, chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn. Đồng thời cần phải có các chế tài xử lý các trường hợp đã được nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng không sử dụng hoặc chậm sử dụng. Mặt khác thu hồi lại đất của tổ chức, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp sử dụng đất không đúng mục đích nhằm ngăn chặn thất thoát vốn, tài sản nhà nước.

Thứ năm, bổ sung các quy định về thanh tra, kiểm tra, giám sát việc quản lý và dụng đất để phát hiện các trường hợp giao dịch ngầm không thực hiện đăng ký biến động để có biện pháp xử lý kịp thời theo quy định của pháp luật nhằm tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước, hạn chế các rủi ro cho người sử dụng đất và tăng cường công tác quản lý đất đai.

4. Kết luận

Đăng ký quyền sử dụng đất là việc xác lập mối quan hệ pháp lý nhà nước và người sử dụng đất, đăng ký quyền sử dụng đất cũng là một biện pháp hữu hiệu để nhà nước bảo hộ quyền sử dụng đất của người sử dụng đất. Đồng thời cũng tạo cho các chủ sử dụng đất khác tôn trọng, xác định được quyền và nghĩa vụ của mình đối với mảnh đất đã đăng ký. Ngoài ra, những thông tin đó cũng vô cùng quan trọng, giúp cho các nhà quản lý trong việc hoạch định chính sách, thực hiện quy hoạch, giao đất và đặc biệt là thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai. Các chính sách, pháp luật về đăng ký đất đai ngày một hoàn thiện tạo điều kiện thuận lợi cho các giao dịch về quyền sử dụng đất. Chính vì vậy, hoàn thiện việc đăng ký quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận, hay cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính là yêu cầu vô

cùng quan trọng và cần thiết đặt ra cho ngành tài nguyên và môi trường nói riêng và Chính phủ nói chung, đặc biệt trong bối cảnh hiện nay khi Quốc hội đang trong quá trình xây dựng hoàn thiện Luật đất đai.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Quốc hội (1993), Luật Đất đai, Hà Nội.

Quốc hội (2003), Luật Đất đai, Hà Nội.

Quốc hội (2013), Luật Đất đai, Hà Nội.

Quốc hội (2015), Bộ Luật dân sự, Hà Nội.

Quốc hội (2013), Hiến Pháp nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Hà Nội.

Quốc hội (2023), Dự thảo sửa đổi Luật đất đai

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ CÔNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CHO HỘ GIA ĐÌNH, CÁ NHÂN, CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ ĐANG SỬ DỤNG ĐẤT MÀ KHÔNG CÓ CÁC GIẤY TỜ VỀ ĐẤT THEO QUY ĐỊNH TẠI ĐIỀU 135 DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI SỬA ĐỔI

ThS. Nguyễn Thị Vân

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động – Xã hội (Cơ sở II)

Hoàng Quốc Cường

Chuyên gia cao cấp,

Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Hậu Giang

Tóm tắt: Hiện nay việc công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ổn định nhưng không có các giấy tờ về đất nói ở Điều 135 Dự thảo Luật Đất đai là khá nhiều; lâu nay việc giải quyết yêu cầu cấp giấy cho trường hợp này là rất khó khăn. Những hành vi tự tạo lập, khai hoang, thấy đất trống đến làm nhà ở trước ngày 01/7/2014 không bị ai ngăn cản, sử dụng ổn định đến nay thì có bị xem là lấn, chiếm đất không; thẩm quyền xác nhận đất không thuộc trường hợp lấn, chiếm thuộc thẩm quyền của cơ quan, cá nhân nào; trình tự thủ tục xác nhận đất không thuộc lấn, chiếm một cách khách quan, trung thực, không còn kể hờ cho việc lợi dụng chức vụ quyền hạn để xác nhận không khách quan, trung thực gây thất thoát cho ngân sách nhà nước là những vấn đề được đưa ra bàn luận trong nội dung bài viết này.

1. Đặt vấn đề

Luật Đất đai năm 2013 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 29 tháng 11 năm 2013, có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2014. Trong đó, có quy định về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất mà không có giấy tờ về quyền sử dụng đất tại Điều 101. Tuy nhiên, thực tế triển khai quy định này trong thời gian qua còn rất nhiều khó khăn, phức tạp, nhiều quan điểm khác nhau. Điều này gây nhiều bất lợi cho người sử dụng đất và các hệ lụy khác trong quá trình thực hiện pháp luật về việc công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ổn định nhưng không có các giấy tờ về đất.

Để có cơ sở phân tích vấn đề này, chúng tôi viện dẫn một số nội dung theo Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi liên quan đến vấn đề trong bài viết xung quanh việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

2. Quy định của Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và tài sản gắn với đất, tài sản liên quan đến đất là vấn đề rất quan trọng đối với người được cấp giấy. Theo đó, người được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (gọi tắt là cấp giấy) phải có đủ điều kiện cấp giấy theo quy định của pháp luật về đất đai và quy định của pháp luật khác có liên quan. Cơ quan có thẩm quyền thực hiện

đúng các quy định của pháp luật về việc cấp giấy cho người sử dụng đất.

Các quy định trong Dự thảo Luật đất đai liên quan đến việc cấp giấy cho người sử dụng đất bao gồm: giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; thẩm quyền cấp giấy; thẩm quyền công nhận quyền sử dụng đất; các giấy tờ làm căn cứ công nhận quyền sử dụng đất; Công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có giấy tờ về quyền sử dụng đất; Công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất không có giấy tờ về quyền sử dụng đất.

2.1. Về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Theo Khoản 22 Điều 3 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi: “Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là chứng thư pháp lý để Nhà nước xác nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất hợp pháp của người có quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và quyền sở hữu tài sản khác gắn liền với đất”.

2.2. Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Một là, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu do:

- Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho tổ chức, cơ sở tôn giáo; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thực hiện dự án đầu tư; tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao.

- UBND cấp tỉnh được ủy quyền cho cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

- UBND cấp huyện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.

Hai là, thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi đã được cấp giấy chứng nhận mà người sử dụng đất thực hiện các quyền của người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất, cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận:

- Đối với địa phương đã thành lập Văn phòng đăng ký đất đai thì Sở Tài nguyên và Môi trường cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất đã được cấp Giấy chứng nhận, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng, trong các trường hợp sau:

+ Khi người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản thực hiện các quyền của người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất mà phải cấp mới Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất;

+ Cấp đổi, cấp lại Giấy chứng nhận, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng.

- Đối với địa phương chưa thành lập Văn phòng đăng ký đất đai thì việc cấp Giấy chứng

nhận thực hiện như sau:

+ Sở Tài nguyên và Môi trường cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho tổ chức, cơ sở tôn giáo; người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện dự án đầu tư; tổ chức, cá nhân nước ngoài; doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài;

+ UBND cấp huyện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.

(Điều 143 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, do chưa có dự thảo Nghị định hướng dẫn thi hành luật nên chúng tôi viện dẫn Điều 37 Nghị định 43/2014/NĐ-CP, khoản 23 và Điều 2 Nghị định 01/2017/NĐ-CP).

2.3. Thẩm quyền công nhận quyền sử dụng đất

Theo Điều 140 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, UBND cấp tỉnh công nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức, tổ chức tôn giáo; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thực hiện dự án đầu tư; tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao. UBND cấp huyện công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.

2.4. Giấy tờ làm căn cứ công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất

Điều 135 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định:

- Những giấy tờ về quyền được sử dụng đất trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 do cơ quan có thẩm quyền cấp trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tạm thời được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp hoặc có tên trong Sổ đăng ký ruộng đất, Sổ địa chính trước ngày 15 tháng 10 năm 1993.

- Giấy tờ hợp pháp về thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất hoặc tài sản gắn liền với đất; giấy tờ giao nhà tình nghĩa, nhà tình thương gắn liền với đất.

- Giấy tờ chuyển nhượng quyền sử dụng đất, mua bán nhà ở gắn liền với đất ở trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 được Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận là đã sử dụng trước ngày 15 tháng 10 năm 1993.

- Giấy tờ thanh lý, hóa giá nhà ở gắn liền với đất ở; giấy tờ mua nhà ở thuộc sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật.

- Giấy tờ về quyền sử dụng đất do cơ quan có thẩm quyền thuộc chế độ cũ cấp cho người sử dụng đất.

- Giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hợp pháp

được xác lập trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định.

2.5. Công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có giấy tờ về quyền sử dụng đất

Điều 136 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định:

- Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ổn định mà có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 135 của Luật này thì được công nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất.

- Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 135 của Luật này mà trên giấy tờ đó ghi tên người khác, kèm theo giấy tờ về việc chuyển quyền sử dụng đất có chữ ký của các bên có liên quan, nhưng đến trước ngày 01 tháng 7 năm 2014 chưa thực hiện thủ tục chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật và đất đó không có tranh chấp thì được công nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất.

- Người sử dụng đất được sử dụng đất theo bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án, văn bản công nhận kết quả hòa giải thành, quyết định giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành thì được công nhận quyền sử dụng đất; trường hợp chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính thì phải thực hiện theo quy định của pháp luật.

- Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 đến trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành mà chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; trường hợp chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính thì phải thực hiện theo quy định của pháp luật.

- Cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có công trình là chùa, đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ; đất nông nghiệp quy định tại khoản 4 Điều 172 của Luật này và đất đó không có tranh chấp, được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận là đất sử dụng chung cho cộng đồng thì được công nhận quyền sử dụng đất.

2.6. Công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất mà không có giấy tờ về quyền sử dụng đất

Điều 137 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định:

- Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất trước ngày 01 tháng 7 năm 2014 mà không có các giấy tờ quy định tại Điều 135 của Luật này, có hộ khẩu thường trú tại địa phương và trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối tại vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, nay được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận là người đã sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp thì được công nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất.

- Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các giấy tờ quy định tại Điều 135 của Luật này mà không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều này thì được công nhận

quyền sử dụng đất nếu có các điều kiện như sau:

+ Thừa đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp không thuộc trường hợp lấn, chiếm, tranh chấp đất đai;

+ Thừa đất sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp không thuộc trường hợp lấn, chiếm, tranh chấp đất đai, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt đối với nơi đã có quy hoạch và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định.

- Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không được công nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này thì được Nhà nước ghi nhận là người đang sử dụng đất tại thời điểm đăng ký, được tạm thời quản lý đất cho đến khi Nhà nước có quyết định xử lý theo quy định của Chính phủ.

3. Những vướng mắc hiện nay và kiến nghị

Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất trong thời gian qua đã có nhiều thay đổi. Tuy nhiên, đối với những trường hợp người sử dụng đất ổn định trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 và không vi phạm pháp luật về đất đai mà không có đầy đủ các giấy tờ về đất tờ theo quy định của tại Điều 100, 101 Luật Đất đai 2013 và Điều 18, Điều 20 Nghị định 43/2014 ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều, khoản của Luật Đất đai số 45/2013/QH13 thì có rất nhiều ý kiến khác nhau. Thậm chí cùng điều kiện tương tự, nhưng có trường hợp được xét cấp giấy, còn trường hợp khác thì không được. Trong đó, liên quan đến 3 vấn đề sau đây:

Một là, xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã về thời điểm bắt đầu sử dụng đất:

Tại khoản 2 Điều 101 Luật Đất đai 2013 quy định: Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các giấy tờ quy định tại Luật Đất đai nhưng đất đã được sử dụng ổn định từ trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 và không vi phạm pháp luật về đất đai, nay được Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt đối với nơi đã có quy hoạch thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

Quy định trên được hướng dẫn tại khoản 4 Điều 21 Nghị định 43/2014: Trường hợp không có một trong các loại giấy tờ quy định tại khoản 2 Điều này hoặc trên giấy tờ đó không ghi rõ thời điểm xác lập giấy tờ và mục đích sử dụng đất thì phải có xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã về thời điểm bắt đầu sử dụng đất và mục đích sử dụng đất trên cơ sở thu thập ý kiến của những người đã từng cư trú cùng thời điểm bắt đầu sử dụng đất của người có yêu cầu xác nhận trong khu dân cư (thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố) nơi có đất. Quy định nội dung này đã gây nhiều tranh cãi. Nhiều ý kiến cho rằng: trước năm 2004, việc quản lý đất chưa chặt chẽ; giao dịch mua bán, chuyển nhượng nhà đất khá tự do, nhiều người di cư từ nông thôn ra thành phố, nhất là sau năm 1993 nên số lượng các hộ gia đình, cá nhân không có đầy đủ các giấy tờ chứng minh rõ ràng về việc sử dụng đất như giấy đăng ký nhà, đất, giấy đăng ký tạm trú, đồng hồ sử dụng điện nước... Bởi vì, việc đăng ký, thực hiện các

thủ tục để làm căn cứ sử dụng nhà, đất hay tài sản trên đất phải gắn với các giấy tờ về số nhà. Trong trường hợp, nhiều hộ gia đình tự phân nền, bán đất bằng giấy mua bán tay hoặc các cá nhân tự sang nhượng mà không thực hiện thủ tục theo quy định về giao dịch bất động sản nên không thể có các giấy tờ chứng minh cho quá trình sử dụng liên tục từ trước 01 tháng 7/2004.

Tuy nhiên, quy định tháo gỡ vướng mắc về các loại giấy tờ chứng minh thời điểm sử dụng thì cần có ý kiến của những người cùng thời điểm. Và thường là ý kiến của những người hàng xóm xung quanh gần thửa đất của người xin cấp giấy. Họ cũng có thể là những người có điều kiện tương tự nên có quan điểm cho rằng, quy định này sẽ không xác thực vì hàng xóm thường giúp đỡ nhau, nên việc xác nhận trên cơ sở ý kiến của người trong khu dân cư nơi có đất là không đúng. Từ đó, Ủy ban nhân dân cấp xã chấp nhận hoặc không chấp nhận là quyền của Ủy ban. Điều này sẽ tạo tiêu cực, sách nhiễu, quan liêu và tham nhũng.

Hai là, những hành vi tự tạo lập, khai hoang, thấy đất trống đến dựng làm nhà ở trước ngày 01/7/2014 không bị ai ngăn cản, sử dụng ổn định đến nay thì có bị xem là lấn, chiếm đất không?

Hành vi lấn, chiếm đất chưa được quy định trong luật. Tuy nhiên, theo Điều 3 Nghị định 91/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai thì: 1) Lấn đất là việc người sử dụng đất chuyển dịch mốc giới hoặc ranh giới thửa đất để mở rộng diện tích đất sử dụng mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép hoặc không được người sử dụng hợp pháp diện tích đất bị lấn đó cho phép; 2) Chiếm đất là việc sử dụng đất thuộc một trong các trường hợp sau đây: a) Tự ý sử dụng đất mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép; b) Tự ý sử dụng đất thuộc quyền sử dụng hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép; c) Sử dụng đất được Nhà nước giao, cho thuê đất đã hết thời hạn sử dụng mà không được Nhà nước gia hạn sử dụng (trừ trường hợp cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sử dụng đất nông nghiệp); d) Sử dụng đất trên thực địa mà chưa hoàn thành các thủ tục giao đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật.

Quy định trên, thực tiễn triển khai gặp rất nhiều khó khăn. Việc xác định đất có lấn, chiếm hay không thì các địa phương thường vận dụng khác nhau, do pháp luật quy định chưa rõ ràng về thẩm quyền quản lý. Do vậy, cần thiết phải đưa hành vi lấn, chiếm vào quy định trong luật. Cần tách rõ chiếm đất và lấn đất để cụ thể trong luật. Trong đó: 1) chiếm đất là hành vi tự ý sử dụng đất do Nhà nước đã quản lý theo quy định của pháp luật đất đai mà không được cơ quan có thẩm quyền quyền cho phép; 2) Tự ý sử dụng đất thuộc quyền sử dụng hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép; 3) Sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất đã hết thời hạn sử dụng mà không được Nhà nước gia hạn sử dụng đất và đã có quyết định thu hồi đất được công bố, tổ chức thực hiện nhưng người sử dụng đất không chấp hành (trừ trường hợp cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sử dụng đất nông nghiệp).

Và hành vi lấn đất là việc người sử dụng đất chuyển dịch mốc giới hoặc ranh giới thửa đất để mở rộng diện tích đất sử dụng mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép hoặc không được người sử dụng hợp pháp diện tích đất bị lấn đó cho phép.

Quy định như vậy thì việc xác định chủ thể có hành vi chiếm đất hoặc lấn đất phải bảo đảm hai yếu tố cơ bản là lỗi chủ chủ thể và đất lấn chiếm đang được người khác quản lý, sử dụng hợp pháp. Nên hành vi lấn chiếm đất vừa phản ánh lỗi cố ý khai thác, sử dụng đất một cách tùy tiện, xâm phạm quyền quản lý, sử dụng hợp pháp của chủ thể khác không có căn cứ.

Quy định như trên vừa nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc quản lý, kiểm soát sử dụng đất trong phạm vi trách nhiệm, thẩm quyền của mình trên cơ sở phân cấp quản lý của nhà nước. Đồng thời, trường hợp đất đã được giao cho tổ chức, cá nhân khác mà vì lý do nào đó họ không sử dụng liên tục hoặc không thường xuyên kiểm tra, quản lý thì người khác không thể tự chiếm hữu, khai thác, sử dụng một thời gian rồi nhận đất.

Ba là, thẩm quyền xác nhận đất không thuộc lấn, chiếm.

Dự thảo Luật Đất đai 2023 chỉ mới quy định “Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận là người đã sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp” (Khoản 1 Điều 137) chứ chưa quy định thẩm quyền xác nhận về lấn, chiếm đất. Quy định này sẽ là thiếu và bỏ sót trường hợp người sử dụng đất ổn định, lâu dài, không vi phạm pháp luật về đất đai tồn tại trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 và cả trước tháng 7 năm 2014 cũng không được giải quyết.

Vì thực tế trên đây, chúng tôi kiến nghị và đề xuất:

Một là, công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất mà không có giấy tờ về quyền sử dụng đất”. Theo khoản 2 Điều 137 dự thảo Luật Đất đai 2023.

Hai là, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các giấy tờ quy định tại Điều 135 của Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi mà không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều này thì được công nhận quyền sử dụng đất nếu có các điều kiện như sau:

- Thừa đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp không thuộc trường hợp lấn, chiếm, tranh chấp đất đai;

- Thừa đất sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp không thuộc trường hợp lấn, chiếm, tranh chấp đất đai, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt đối với nơi đã có quy hoạch và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định.”

Khoản này không làm rõ trường hợp “Nơi chưa có quy hoạch” hoặc “Quy hoạch vừa bị xóa bỏ” sẽ dẫn đến không giải quyết cho hộ gia đình, cá nhân (người sử dụng đất) ở nơi chưa có quy hoạch hoặc Quy hoạch vừa bị xóa bỏ. Quy hoạch là do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện và quyết định, không phải lỗi của người sử dụng đất.

Đồng thời, các cơ quan chức năng cần làm rõ thêm nội dung: Nơi chưa có quy hoạch thì “Công nhận theo hiện trạng sử dụng đất và thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định.” Cụ thể như sau: Nơi chưa có Quy hoạch, thừa đất sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp không thuộc trường hợp lấn, chiếm, tranh chấp đất đai thì được công nhận theo hiện trạng sử dụng đất và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định.” Chính phủ quy định cụ thể trường hợp này để phù hợp với quy định hạn mức giao đất, công nhận QSD đất cho từng loại đất.

Ba là, về thẩm quyền xác nhận đất không thuộc lấn, chiếm.

Đề thống nhất với thẩm quyền của UBND cấp xã nơi có đất đã được giao xác nhận là người đã sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp (Khoản 1 Điều 137) thì bổ sung thêm thẩm quyền xác nhận lần, chiếm đất cho UBND cấp xã luôn.

Những hành vi tự tạo lập, khai hoang, thấy đất trống đến làm nhà ở trước ngày 01/7/2014 không bị ai ngăn cản, sử dụng ổn định đến nay thì được xem là không thuộc hành vi lấn, chiếm đất./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Nghị quyết số 82/2019/QH14 ngày 14 tháng 6 năm 2019 của Quốc hội về tiếp tục hoàn thiện, nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị

Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 Hội nghị lần thứ năm về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”

Luật đất đai 2013

Tờ trình Dự án Luật Đất đai (sửa đổi) Số: 47/TTr-BTNMT ngày 03 tháng 8 năm 2022 của Bộ Tài nguyên Môi trường

Dự thảo Luật Đất đai 2023

Nghị định 43/2014 ngày 15 tháng 5 năm 2014 định quy định chi tiết thi hành một số điều, khoản của Luật Đất đai số 45/2013/QH13

Nghị định 91/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai

PHÁP LUẬT VỀ ĐẤU THẦU DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÓ SỬ DỤNG ĐẤT

TS. Nguyễn Duy Phương

Trưởng Đại học Lao động – Xã hội

ThS. Nguyễn Thu Thảo

Công ty TNHH Tư vấn Đầu tư Dự án THP Việt Nam

Tóm tắt: Trên cơ sở tổng quan về pháp luật đấu thầu, định hướng chính sách về đất đai tại Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII và phân tích mối quan hệ với pháp luật chuyên ngành, bài viết tập trung phân tích, làm rõ một số vấn đề liên quan đến lựa chọn nhà đầu tư có sử dụng đất, đề xuất sửa đổi và đưa ra một số phương án sửa đổi đối với Dự thảo Luật Đấu thầu. Các vấn đề cụ thể gồm: (1) Phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu đối với các dự án có sử dụng đất; (2) Lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất; (3) Liên danh trong đấu thầu Dự án có sử dụng đất. Từ đó nhóm tác giả đưa ra kiến nghị và đề xuất sửa đổi một số điều khoản có liên quan của Dự thảo Luật Đấu thầu (sửa đổi năm 2022).

Từ khóa: Pháp luật về đấu thầu, Luật Đấu thầu, dự án, quyền sử dụng đất, Nhà đầu tư, Liên danh trong đấu thầu.

I. TỔNG QUAN PHÁP LUẬT ĐẤU THẦU VIỆT NAM QUA CÁC THỜI KỲ

Pháp luật đấu thầu từ năm 2005 đã quy định nguyên tắc cơ bản xác định phạm vi của Luật này khi có nhiều nhà đầu tư cùng quan tâm thực hiện một dự án “*thì việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án phải tổ chức đấu thầu*” (Điều 54, Luật Đấu thầu 2005). Trường hợp chỉ có một nhà đầu tư tham gia dự thầu áp dụng hình thức chỉ định thầu được quy định chặt chẽ và theo nguyên tắc chung là phải đảm bảo một trong các điều kiện sau: (1) Chỉ có một nhà đầu tư đăng ký; (2) Chỉ có một nhà đầu tư có khả năng thực hiện do liên quan đến sở hữu trí tuệ, bí mật thương mại, công nghệ hoặc thu xếp vốn; thực hiện dự án khả thi và hiệu quả cao nhất theo quy định của Chính phủ. (Điều 22 Luật Đấu thầu năm 2005 và năm 2014; hướng dẫn tại Khoản 3 điều 9, Nghị định 25/2020/NĐ-CP)

Kể từ khi Luật Đấu thầu 2014 có hiệu lực, việc xác định chủ đầu tư dự án có sử dụng đất phải thực hiện thủ tục đấu thầu mới bắt đầu được quy định song song với đấu thầu dự án mua sắm hàng hóa và dịch vụ trong pháp luật đấu thầu. Tuy nhiên còn nhiều quy định chỉ mang tính hình thức và chưa có quy định rõ ràng, đặc biệt là đối với các Dự án có sử dụng đất không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu. Ngoại trừ dự án Dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) và các dự án đầu tư có sử dụng đất để xây dựng nhà ở thương mại; công trình thương mại, dịch vụ; công trình đa năng..., thì các dự án khác đều không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu. Do đó các Nhà đầu tư sẽ phải rà soát rất nhiều luật chuyên ngành để xác định dự án có sử dụng đất có phải đấu thầu theo pháp luật chuyên ngành hay không.

Pháp luật đấu thầu qua các thời kỳ chủ yếu tập trung vào đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư cung cấp các hàng hóa và dịch vụ. Tuy nhiên tồn tại thực tế và kể cả trong Dự thảo đang có nhiều quy định ghép lựa chọn Nhà thầu tham gia dự án mua sắm hàng hóa - dịch vụ với Nhà đầu tư dự án bất động sản với nhau. Trong khi tính chất của hàng hóa hữu hình và dịch

vụ hoàn toàn khác với “hàng hóa đặc biệt là Quyền sử dụng đất”. Do đó gây ra khó khăn khi áp dụng Luật Đấu thầu đối với dự án có sử dụng đất.

Về tư cách hợp lệ của nhà đầu tư, Luật Đấu thầu 2005 và Luật Đấu thầu 2014 đều công nhận và cho phép các Nhà đầu tư liên danh để thực hiện dự án thông qua một văn bản thỏa thuận giữa các thành viên, trong đó quy định rõ trách nhiệm của thành viên đứng đầu liên danh và trách nhiệm chung, trách nhiệm riêng của từng thành viên trong liên danh. Tuy nhiên vấn đề ở đây là dự án có sử dụng đất thường phải tuân theo quy định của pháp luật về chuyển giao quyền sử dụng nhưng không gắn liền với quyền sở hữu và phải tiến hành các thủ tục đăng ký tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với tài sản gắn liền với đất và chính quyền sử dụng đất. Do đó phát sinh các hệ lụy liên quan tới việc giao đất, cho thuê đất đối với Liên danh và nhân danh liên danh thực hiện các hợp đồng với nhà đầu tư thứ phát trên đất khi thực hiện theo pháp luật chuyên ngành về nhà ở hoặc đất đai.

II. VẤN ĐỀ PHÁT HIỆN VÀ BÀN LUẬN

1. Phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật Đấu thầu đối với Dự án có sử dụng đất

1.1. Phạm vi điều chỉnh quy định tại Dự thảo Luật

Hiện nay Dự thảo được cho là đã mở rộng phạm vi điều chỉnh theo hướng bổ sung các dự án có sử dụng đất vào quy trình lựa chọn nhà đầu tư (tại khoản 2 Điều 1) gồm (1) *Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị*; (2) *Dự án đầu tư xây dựng công trình dân dụng có một hoặc nhiều công năng gồm: nhà ở thương mại; trụ sở, văn phòng làm việc; công trình thương mại, dịch vụ*;

Tuy nhiên theo rà soát của nhóm tác giả thì Luật nhà ở (quy định tại Khoản 2 Điều 22 của Luật Nhà ở 2014), Luật Đấu thầu hiện hành và Nghị định hướng dẫn đối với đấu thầu Dự án có sử dụng đã quy định đầy đủ rồi. Do đó việc đưa vào Dự thảo hai nội dung trên vừa thừa vừa thiếu, do:

- Đã có quy định ở điểm c của khoản 2 điều 1 của Dự thảo về việc “*Dự án đầu tư phải tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của pháp luật*” và ở đây chính là pháp luật chuyên ngành về Đất đai và Nhà ở; và

- Dự án đầu tư xây dựng nhà ở gồm dự án đầu tư xây dựng khu đô thị hoặc dự án sử dụng đất hỗn hợp mà có dành diện tích đất trong dự án để xây dựng nhà ở. Ngoài ra còn một số hình thức kinh doanh mới tương tự kinh doanh nhà ở thông thường cũng cần được Pháp luật đấu thầu điều chỉnh để đảm bảo tính công khai, minh bạch như các Dự án đầu tư xây dựng dưới tán rừng (thuê không gian tự nhiên) và Dự án căn hộ “**condotel**” (còn được gọi là căn hộ khách sạn) là loại hình bất động sản kết hợp giữa căn hộ chung cư (condominium) và khách sạn (hotel).

Do đó nhóm Tác giả đề xuất hai phương án sửa hoặc thay thế điểm a, khoản 2, Điều 1 như sau:

Phương án 1: Bổ sung vào điểm a khoản 2 Điều 1 “*và dự án Khu dân cư*” để phù hợp với điểm c Khoản 2 Điều 17 của Luật Nhà ở 2014.

Phương án 2: chỉ ghi “*Dự án đầu tư xây dựng nhà ở*”, đồng thời giao Chính phủ hướng dẫn đối với các loại hình kinh doanh nhà ở cụ thể.

1.2. Thống nhất thuật ngữ “*Khu đô thị*” trong quy định của Luật Đất đai, Luật Đấu

thầu, Luật Nhà ở.

Điểm b, khoản 1 điều 17 Luật Nhà ở (sửa đổi bởi Điều 2 Luật Xây dựng sửa đổi 2020) quy định hình thức phát triển nhà ở, dự án đầu tư xây dựng nhà ở gồm “*Phát triển nhà ở theo dự án đầu tư xây dựng khu đô thị*”.

Điểm a Khoản 2, điểm d khoản 3 Điều 62 Luật Đất đai 2013 quy định về trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng quy định dự án thu hồi đất gồm “*Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới*”.

Khoản 3 Điều 3 Luật Đô thị năm 2009 quy định “*Khu đô thị mới là một khu vực trong đô thị, được đầu tư xây dựng mới đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và nhà ở*”

Luật thủ đô có sử dụng cả hai khái niệm “khu đô thị” và “Khu đô thị mới”.

Luật Xây dựng chỉ sử dụng thuật ngữ “khu đô thị”.

Như vậy, khái niệm dự án “Khu đô thị” theo quy định tại Dự thảo có bao gồm “Khu đô thị mới” không? Hiện vẫn đang có sự không thống nhất với các luật khác có liên quan.

Nhóm tác giả xét thấy cần làm rõ và thống nhất sử dụng một thuật ngữ “khu đô thị” tại Luật đất đai, Luật Nhà ở và Luật Đấu thầu nhằm xác định chính xác phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu.

1.3. Các nội dung không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu

Trong Dự thảo, tại Khoản 3 Điều 1 quy định khá nhiều trường hợp riêng lẻ không phải thực hiện trình tự đấu thầu và có thể nhóm thành ba nhóm chính là: (1) Dự án đối tác công tư có sử dụng đất; (2) Dự án chuyển nhượng quyền sử dụng đất và chuyển nhượng tài sản gắn liền với đất; (3) Dự án có tài trợ hoặc hỗ trợ quốc tế theo Hiệp định. Nhóm Tác giả nhất trí đối với nhóm (1) và nhóm (3) do đã có pháp luật chuyên ngành và Hiệp định với nhà tài trợ điều chỉnh.

Đối với nhóm (2), nếu Luật Đấu thầu không điều chỉnh hoạt động “***thuê quyền sử dụng đất***” thì bỏ sót trường hợp “thuê bề mặt” theo Điều 267 Bộ luật Dân sự năm 2015, trong đó quy định về khái niệm quyền bề mặt: “*Quyền bề mặt là quyền của một chủ thể đối với mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất mà quyền sử dụng đất đó thuộc về chủ thể khác*”. Chủ thể quyền bề mặt không những có quyền khai thác, sử dụng mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước mà còn có quyền khai thác, sử dụng lòng đất thuộc quyền sử dụng đất của người khác để xây dựng công trình, trồng cây, canh tác theo nguyên tắc “*những gì có trên đất đều gắn liền với đất thuộc về đất*”. Nguyên tắc này được hiểu là: những tài sản có trên đất (*cây cối, công trình xây dựng*) đều được coi là một phần của đất và thuộc về chủ sở hữu của mảnh đất đó. Phạm vi của quyền sử dụng đất mở rộng cho cả lòng đất và khoảng không phía trên đất.

Thực tiễn, hiện xuất hiện hình thức kinh doanh mới rất phát triển đó là thuê môi trường rừng theo Luật lâm nghiệp năm 2017. Do đó nhiều tỉnh đã ban hành Quy định tạm thời về việc cho thuê môi trường rừng để kinh doanh dịch vụ nghỉ dưỡng và hiện rất lúng túng và phải tạm dừng do nhu cầu thuê quá lớn. Điều đó chỉ ra, cần sớm có hành lang pháp lý công khai, minh bạch cho hoạt động kinh doanh này để đảm bảo tính công bằng giữa các Nhà đầu tư thực sự có cùng có nhu cầu. Do đó Dự thảo Luật Đấu thầu cần quy định riêng phần “***thuê quyền sử dụng đất***”.

Nhóm tác giả đề xuất tách nội dung “thuê quyền sử dụng đất” hiện đang không thuộc phạm vi của Luật Đấu thầu theo 2 Phương án sau:

Phương án 1: Tách thành một điểm riêng trong Khoản 3 Điều 1 của Dự thảo trong đó quy định *“trừ trường hợp tổ chức kinh tế, sự nghiệp thuộc sở hữu Nhà nước được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng, cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm cho thuê lại quyền bề mặt của quyền sử dụng đất”*

Phương án 2: Bổ sung vào khoản 2 Điều 1 của Dự thảo nội dung *“Dự án thuê quyền bề mặt của quyền sử dụng đất đã được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng, cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm”*.

Nhóm tác giả đề xuất lựa chọn phương án 2 để các địa phương chủ động trong việc lựa chọn Nhà đầu tư theo quy định của pháp Luật Đấu thầu thay vì lập các Hội đồng thẩm định hoặc lúng túng trong việc lựa chọn nhà đầu tư.

2. Lựa chọn nhà đầu tư dự án có sử dụng đất

2.1. Vấn đề lựa chọn nhà đầu tư đối với trường hợp có 2 nhà đầu tư trở lên cùng nộp hồ sơ đề nghị cho phép nhận chuyển nhượng đất để thực hiện dự án

Điều 73 Luật Đất đai năm 2013 quy định:

“Điều 73. Sử dụng đất thông qua hình thức nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh

2. Nhà nước có chính sách khuyến khích việc thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh.

3. Chính phủ quy định chi tiết Điều này.”

Khoản 13 Điều 1 Nghị định 148/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung Điều 16 Nghị định 43/2014/NĐ-CP) quy định:

“Trường hợp tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư phi nông nghiệp thì phải có văn bản gửi Sở Tài nguyên và Môi trường theo Mẫu số 01 ban hành kèm theo Nghị định này. Trong thời hạn không quá 15 ngày kể từ ngày nhận được văn bản đề nghị, Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Trong thời hạn không quá 10 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ do Sở Tài nguyên và Môi trường trình, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét có văn bản chấp thuận hoặc trả lời tổ chức kinh tế về việc nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất.”

Tuy nhiên, chưa có quy định đối với trường hợp có 02 nhà đầu tư cùng nộp hồ sơ đề nghị cho phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án phi nông nghiệp. Vì vậy, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường cần rà soát, có hướng dẫn cụ thể.

2.2. Vấn đề kế hoạch đấu thầu và Quyết định phê duyệt chủ trương Danh mục dự án đấu thầu có sử dụng đất đối với các Dự án đặc thù: Nông nghiệp công nghệ cao, sân golf, đô thị, cụm dân cư

Theo quy định tại Điểm b Khoản 2 Điều 31 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP, tài liệu, giấy tờ giải trình đề xuất hình thức lựa chọn nhà đầu tư theo quy định tại các Khoản 1 và 2 Điều 33

Luật Đầu tư gồm bản sao danh mục dự án thu hồi đất đã được HĐND cấp tỉnh thông qua; giấy tờ chứng minh đất chưa được giải phóng mặt bằng (nếu có), tài liệu giải trình khác (nếu có) trong trường hợp đề xuất lựa chọn nhà đầu tư thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Theo quy định tại Điều 11 Nghị định số 25/2020/NĐ-CP (đã được sửa đổi, bổ sung tại Khoản 4 Điều 108 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP), một trong các điều kiện dự án đầu tư có sử dụng đất phải lựa chọn nhà đầu tư theo Nghị định này là thuộc danh mục dự án cần thu hồi đất được duyệt theo quy định của pháp luật về đất đai.

Căn cứ các quy định nêu trên, trường hợp đề xuất lựa chọn nhà đầu tư thông qua hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất, dự án đầu tư sử dụng đất phải thuộc danh mục dự án thu hồi đất đã được HĐND cấp tỉnh thông qua. Tuy nhiên dự án đề xuất lựa chọn nhà đầu tư thông qua đấu thầu dự án nhưng Dự án không thuộc đối tượng được nhà nước thu hồi đất theo Điều 61 và 62 của Luật Đất đai thì có bắt buộc phải thuộc danh mục dự án thu hồi đất đã được HĐND cấp tỉnh thông qua trước khi lập hồ sơ, thủ tục, thẩm định đề nghị chấp thuận chủ trương hay không(!?)

Các đối tượng quy định tại Khoản 2, Điều 1 Dự thảo Luật Đấu thầu bao gồm dự án đầu tư xd khu đô thị, nhà ở thương mại, trụ sở, văn phòng làm việc, công trình thương mại, dịch vụ đều không thuộc trường hợp thu hồi đất theo Điều 62, Luật đất đai 2013 (trừ khu đô thị mới).

Do đó, nhóm tác giả đề nghị cần có quy định thống nhất về việc quy định theo hướng dự án đầu tư có sử dụng đất phải lựa chọn nhà đầu tư theo pháp Luật Đấu thầu không nhất thiết phải thuộc dự án thu hồi đất. Đề nghị sửa Luật đầu tư 2020, bổ sung một điều tại Dự thảo Luật Đấu thầu này hoặc giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết trong Nghị định.

3. Tư cách hợp lệ của nhà thầu, nhà đầu tư, liên danh nhà thầu

Khoản 38 Điều 4, Khoản 3 Điều 5, Khoản 6 Điều 9 Dự thảo Luật Đấu thầu quy định:

Khoản 38 Điều 4:

“38. Nhà thầu chính là nhà thầu chịu trách nhiệm tham dự thầu, đứng tên dự thầu và trực tiếp ký, thực hiện hợp đồng nếu được lựa chọn. Nhà thầu chính có thể là nhà thầu độc lập hoặc thành viên của nhà thầu liên danh.”

Khoản 3 Điều 5:

“3. Nhà thầu, nhà đầu tư có tư cách hợp lệ theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này được tham dự thầu với tư cách độc lập hoặc liên danh; trường hợp liên danh phải có văn bản thỏa thuận giữa các thành viên, trong đó quy định rõ trách nhiệm của thành viên đứng đầu liên danh và trách nhiệm chung, trách nhiệm riêng của từng thành viên trong liên danh.”

Khoản 6 Điều 9:

6. Trường hợp liên danh tham dự thầu, từng thành viên trong liên danh có thể thực hiện bảo đảm dự thầu riêng rẽ hoặc thỏa thuận để một thành viên chịu trách nhiệm thực hiện bảo đảm dự thầu cho thành viên đó và cho thành viên khác trong liên danh. Tổng giá trị của bảo đảm dự thầu không thấp hơn giá trị yêu cầu trong hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu. Trường hợp có thành viên trong liên danh vi phạm quy định tại khoản 8 Điều này thì bảo đảm dự thầu của tất cả thành viên trong liên danh không được hoàn trả.

Theo quy định trên, có thể hiểu người trực tiếp đứng tên dự thầu, ký, thực hiện hợp

đồng là nhà thầu chính.

Tuy nhiên, tại khoản 1 Điều 65 Dự thảo quy định:

“Điều 65. Hợp đồng với nhà thầu được lựa chọn

1. Sau khi lựa chọn được nhà thầu, chủ đầu tư đối với dự án, bên mời thầu đối với mua sắm thường xuyên, đơn vị mua sắm tập trung hoặc đơn vị có nhu cầu mua sắm đối với mua sắm tập trung và nhà thầu được lựa chọn phải tiến hành ký kết hợp đồng thực hiện gói thầu. Đối với nhà thầu liên danh, tất cả thành viên tham gia liên danh phải trực tiếp ký, đóng dấu (nếu có) vào văn bản hợp đồng. Hợp đồng ký kết giữa các bên phải tuân thủ quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan.”

Như vậy, có sự mâu thuẫn giữa Điều 4 và Điều 65 về việc người đứng tên ký hợp đồng, đóng dấu vào văn bản là nhà thầu chính hay bao gồm cả nhà thầu liên danh.

4. Liên danh Nhà đầu tư trong Luật Đầu tư, Luật Đất đai và Luật Đấu thầu

Các trường hợp đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư đối với dự án có sử dụng đất, ngoài các quy định về đấu thầu, nhà đầu tư trong Dự thảo Luật Đấu thầu còn thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật đầu tư và Luật đất đai.

Đối với quy định trong Luật Đầu tư, trường hợp nhà đầu tư có nhu cầu hợp tác kinh doanh, phân chia lợi nhuận, phân chia sản phẩm theo quy định của pháp luật mà không thành lập tổ chức kinh tế thì có thể lựa chọn hợp đồng hợp tác kinh doanh (Khoản 14, Điều 3 Luật Đầu tư 2020).

Tuy nhiên, hiện nay Luật Đầu tư và Luật Đất đai chưa có quy định về “Liên danh nhà đầu tư”, vì vậy, trường hợp có nhiều nhà đầu tư cùng hợp tác để triển khai dự án mà không có nhu cầu thành lập pháp nhân mới thì có cơ sở áp dụng trong Dự thảo Luật Đấu thầu nhưng lại không có cơ chế thực hiện, áp dụng trong pháp luật đầu tư và pháp luật đất đai.

Tại Khoản 3, Điều 5 của Nghị định số 30/2021/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2015/NĐ-CP quy định:

“trường hợp có nhiều nhà đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại được chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời theo pháp luật về đầu tư thì các nhà đầu tư này có thể ủy quyền cho một nhà đầu tư có đủ điều kiện hoặc thành lập doanh nghiệp, hợp tác xã có đủ điều kiện quy định tại Khoản 1, Khoản 2 Điều này để làm thủ tục công nhận chủ đầu tư dự án nhà ở thương mại theo quy định tại Khoản 4 Điều này.”

Luật nhà ở đã có những quy định phù hợp với Luật Đấu thầu về trường hợp Liên danh nhà đầu tư. Tuy nhiên, chưa giải quyết được triệt để các trường hợp Dự án có sử dụng đất khác không thuộc đối tượng của Luật nhà ở, như: Dự án có đề nghị nhà nước chuyển đổi mục đích sử dụng đất khác (dự án nông nghiệp công nghệ cao, dự án thương mại,...)

Do vậy, để quy định bao quát được tất cả các trường hợp đấu thầu có sự tham gia của Liên danh, Dự thảo Luật Đấu thầu nên quy định bổ sung Khoản 3 Điều 5 theo hướng:

“Trường hợp liên danh nhà đầu tư tham gia đấu thầu dự án có sử dụng đất, sau khi được chấp thuận chủ trương đầu tư, các thành viên liên danh có thể ủy quyền cho một Nhà đầu tư hoặc thành lập doanh nghiệp có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật để làm thủ tục công nhận chủ đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất”.

Đồng thời quy định thống nhất trách nhiệm đại diện, đứng tên, ký kết hợp đồng đối với Liên danh Nhà đầu tư tại khoản 38 Điều 4, Khoản 3 Điều 5 và Điều 65 Dự thảo, rà soát thống nhất nội dung giữa Luật đầu tư, Luật đất đai và Luật Đấu thầu.

5. Lựa chọn nhà đầu tư đối với trường hợp có 2 nhà đầu tư trở lên cùng nộp hồ sơ đề nghị cho phép nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp để thực hiện dự án phi nông nghiệp

Đối với những dự án không phải khu đô thị, thương mại dịch vụ... theo quy định tại Khoản 2, Điều 1 Dự thảo.

Điều 73 Luật Đất đai năm 2013 quy định:

“Điều 73. Sử dụng đất thông qua hình thức nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh

2. Nhà nước có chính sách khuyến khích việc thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh...”

Khoản 13 Điều 1 Nghị định 148/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung Điều 16 Nghị định 43/2014/NĐ-CP) quy định:

“Trường hợp tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư phi nông nghiệp thì phải có văn bản gửi Sở Tài nguyên và Môi trường theo Mẫu số 01 ban hành kèm theo Nghị định này. Trong thời hạn không quá 15 ngày kể từ ngày nhận được văn bản đề nghị, Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Trong thời hạn không quá 10 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ do Sở Tài nguyên và Môi trường trình, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét có văn bản chấp thuận hoặc trả lời tổ chức kinh tế về việc nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất.”

Tuy nhiên, chưa có quy định cụ thể lựa chọn nhà đầu tư đối với trường hợp tại cùng một thời điểm đồng thời có 2 nhà đầu tư cùng xin tự nhận chuyển nhượng đất ở cùng một khu đất thì tiêu chí lựa chọn dựa trên căn cứ nào. Do đó, kiến nghị Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường rà soát, có hướng dẫn cụ thể theo hướng dẫn chi tiết áp dụng quy định pháp Luật Đấu thầu để đẩy nhanh việc thực hiện các thủ tục pháp lý trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư cho các dự án công nghiệp phục vụ cho hoạt động sản xuất hàng hóa thực tế.

6. Phê duyệt chủ trương danh mục dự án

Điều 52 Dự thảo quy định về lập, phê duyệt danh mục dự án và Điều 55 Dự thảo quy định về quy trình lựa chọn nhà đầu tư.

Theo quy định tại Điểm b Khoản 2 Điều 31 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP thì tài liệu, giấy tờ giải trình đề xuất hình thức lựa chọn nhà đầu tư theo quy định tại các Khoản 1 và 2 Điều 33 Luật Đầu tư gồm:

- Bản sao danh mục dự án thu hồi đất đã được HĐND cấp tỉnh thông qua;
- Giấy tờ chứng minh đất chưa được giải phóng mặt bằng (nếu có);
- Tài liệu giải trình khác (nếu có) trong trường hợp đề xuất lựa chọn nhà đầu tư thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Theo quy định tại Điều 11 Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/2/2020 (đã được sửa đổi, bổ sung tại Khoản 4 Điều 108 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP) thì một trong các điều kiện dự án đầu tư có sử dụng đất phải lựa chọn nhà đầu tư theo Nghị định này là thuộc danh mục dự án cần thu hồi đất được duyệt theo quy định của pháp luật về đất đai.

Như vậy, căn cứ các quy định nêu trên thì khi lựa chọn nhà đầu tư thông qua hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất, dự án đầu tư sử dụng đất đó phải thuộc danh mục dự án thu hồi đất đã được HĐND cấp tỉnh thông qua.

Tuy nhiên, trường hợp dự án đề xuất lựa chọn nhà đầu tư thông qua đấu thầu dự án nhưng Dự án không thuộc đối tượng được nhà nước thu hồi đất theo Điều 61 và 62 của Luật đất đai thì có bắt buộc Dự án đề xuất lựa chọn nhà đầu tư phải thuộc danh mục dự án thu hồi đất đã được HĐND cấp tỉnh thông qua trước khi lập hồ sơ, thủ tục, thẩm định đề nghị chấp thuận chủ trương hay không(?).

Các đối tượng quy định tại Khoản 2, Điều 1 Dự thảo Luật Đấu thầu bao gồm dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, nhà ở thương mại, trụ sở, văn phòng làm việc, công trình thương mại, dịch vụ đều không thuộc trường hợp thu hồi đất theo Điều 62, Luật đất đai 2013 (trừ khu đô thị mới).

Do đó, đề nghị cần có quy định tách biệt theo hướng dự án đầu tư có sử dụng đất phải lựa chọn nhà đầu tư theo pháp Luật Đấu thầu không thuộc danh mục dự án thu hồi đất thì không phải nộp “Bản sao danh mục dự án thu hồi đất...”. Đề nghị sửa Luật đầu tư 2020, hoặc bổ sung 1 điều tại Dự thảo Luật Đấu thầu này hoặc giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết trong Nghị định.

7. Thủ tục lựa chọn nhà đầu tư đối với “dự án khác không thuộc diện đấu giá, đấu thầu theo quy định của pháp luật” tại khoản 4 Điều 29 Luật Đầu tư

Theo quy định tại Điểm c, Khoản 2, Điều 29 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP quy định trường hợp dự án đầu tư quy định tại khoản 4 Điều 29 Luật Đầu tư và các dự án khác không thuộc diện đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đất đai, đấu thầu và pháp luật có liên quan, cơ quan có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời với chấp thuận nhà đầu tư không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Tuy nhiên, khoản 7 Điều này quy định trường hợp có từ hai nhà đầu tư trở lên cùng nộp hồ sơ hợp lệ đề nghị thực hiện dự án đầu tư tại một địa điểm thì Bộ Kế hoạch và Đầu tư, cơ quan đăng ký đầu tư thực hiện thủ tục sau:

- Thông báo bằng văn bản cho các nhà đầu tư về việc thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư và lựa chọn nhà đầu tư.

- Thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư trên cơ sở đề xuất dự án đầu tư của nhà đầu tư đầu tiên. Trường hợp đề xuất dự án đầu tư của nhà đầu tư đầu tiên không đáp ứng các điều kiện thì thực hiện theo nguyên tắc xem xét lần lượt đề xuất dự án đầu tư của từng nhà đầu tư tiếp theo;

- Cơ quan chấp thuận chủ trương đầu tư xem xét chấp thuận chủ trương đầu tư và giao cơ quan nhà nước có thẩm quyền chọn áp dụng pháp luật về đấu thầu để tổ chức lựa chọn nhà đầu tư trong số những nhà đầu tư đã nộp hồ sơ hợp lệ;

- Nhà đầu tư được lựa chọn thực hiện thủ tục chấp thuận nhà đầu tư.

Khoản 12 Điều 1 Nghị định 148/2020/NĐ-CP (bổ sung Điều 14b Nghị định 43/2014/NĐ-CP) quy định trường hợp dự án được miễn tiền thuê đất một số năm hoặc toàn bộ cho thời gian thuê thì được Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án đầu tư (ví dụ dự án sản xuất, chế biến nông sản tập trung ứng dụng công nghệ cao).

Tuy nhiên, thực tế một số địa phương đang áp dụng thủ tục đấu thầu rộng rãi cho trường hợp này (kể cả trong trường hợp chỉ có 01 nhà đầu tư đề xuất dự án) mà không áp dụng quy định tại khoản 7 Điều 29 Nghị định 31/2021/NĐ-CP do tư duy e ngại rủi ro, cứ dự án do nhà đầu tư đề xuất thực hiện trong trường hợp chưa có quyền sử dụng đất hay không thực hiện theo hướng đề xuất tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp của người dân thì các trường hợp còn lại phải thực hiện theo cơ chế đấu giá hoặc đấu thầu.

Do đó, kiến nghị Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường rà soát đề quy định thống nhất trình tự, thủ tục đối với các dự án khác không thuộc diện đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư để áp dụng trên phạm vi cả nước.

III. KIẾN NGHỊ VÀ ĐỀ XUẤT

1. Về phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật Đầu thầu: Đề nghị xem xét bổ sung điểm a Khoản 2 Điều 1 và cắt giảm phạm vi một phần ở khoản 3, Điều 1 Dự thảo Luật Đầu thầu. Đồng thời, xem xét mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư và nghị định hướng dẫn đối với Dự án có sử dụng đất (như dự án nhà ở thương mại, công trình thương mại, dịch vụ, công trình đa năng, tổ hợp đa năng cho mục đích kinh doanh) phải tổ chức đấu thầu theo quy định của pháp luật chuyên ngành, pháp luật về xã hội hóa.

2. Làm rõ và thống nhất sử dụng một thuật ngữ “khu đô thị” tại Luật Đất đai, Luật Nhà ở và Luật Đầu thầu nhằm xác định chính xác phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu thầu.

3. Xác định phạm vi các dự án có sử dụng đất không phải thực hiện đấu thầu và phù hợp với pháp luật chuyên ngành, pháp luật về xã hội hóa.

4. Đối tượng lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án sử dụng đất đã đưa vào phạm vi điều chỉnh của Dự thảo nhưng cần giao Chính phủ quy định chi tiết để đảm bảo việc ban hành các văn bản pháp lý quy định về đấu thầu đồng bộ, phù hợp, thống nhất với các quy định của pháp luật có liên quan, đặc biệt là pháp luật đầu tư và pháp luật đất đai.

5. Về hình thức sơ tuyển nhà đầu tư dự án có sử dụng đất được coi là hoàn thành hình thức chỉ định thầu nếu chỉ có một nhà đầu tư nộp hồ sơ và đáp ứng điều kiện sơ tuyển.

6. Bộ Kế hoạch và Đầu tư nghiên cứu hướng dẫn về Liên danh thực hiện dự án có sử dụng đất (quy trình lựa chọn đối tác, cách lập hồ sơ đăng ký, cách đánh giá hồ sơ đăng ký, xếp hạng đối tác đăng ký để làm căn cứ lựa chọn, ủy quyền đại diện...) và việc thừa nhận Liên danh là một chủ thể độc lập tương tự các chủ thể khác ở giai đoạn chuẩn bị đấu thầu, tuy nhiên giai đoạn giao thầu thì thống nhất chỉ giao cho một Pháp nhân đại diện liên danh hoặc Doanh nghiệp dự án do các thành viên trong Liên danh lập ra để thực hiện dự án (sau khi trúng thầu, việc sử dụng đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai mà phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt

thì chủ đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

7. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường rà soát để quy định thống nhất trình tự, thủ tục trong trường hợp lựa chọn nhà đầu tư đối với Dự án khác không thuộc diện đấu giá, đấu thầu theo quy định của pháp luật theo Khoản 4, Điều 29 Luật Đầu tư để áp dụng trên phạm vi cả nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Chính phủ - Nghị định 31/2021/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 26/03/2021 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư.

Hoàng Thành - Hà Nội có dự án 8 năm vẫn chưa xong thủ tục đầu tư ở bãi sông – đăng trên Báo Dân Việt ngày 22/08/2019. Nguồn: <https://danviet.vn/ha-noi-co-du-an-8-nam-van-chua-xong-thu-tuc-dau-tu-o-bai-song-77771007692.htm>.

Quốc hội, Luật Đất đai năm 2013

Quốc hội, Luật Đầu tư năm 2020

NỖ LỰC CẢI CÁCH ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT THÔNG QUA HÌNH THỨC ĐẤU GIÁ TRỰC TUYẾN TẠI VIỆT NAM

ThS. Trần Thị Thuý Nga

Trường Đại học Đại Nam

Email: trannga.vnu@gmail.com

Tóm tắt: *Quỹ đất được Nhà nước giao hoặc chuyển cho các bên tư nhân thuê thông qua hình thức đấu giá tăng lên theo từng năm, nhưng kết quả thu được lại không như mong muốn. Sở dĩ hiệu quả từ hình thức đấu giá quyền sử dụng đất chưa đem lại kết quả tốt vì còn nhiều hiện tượng “thông đồng”, “dìm giá”, “quân xanh - quân đỏ” do thiếu công khai, thiếu minh bạch về thông tin trong đấu giá. Bài viết tìm hiểu thực trạng hoạt động giao đất không qua đấu giá trực tuyến và phân tích tác động của cuộc cải cách pháp luật năm 2016 đưa số hoá vào hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất ở nước ta - sau những kết quả không như mong muốn của đấu giá trực tiếp quyền sử dụng đất đã buộc các cơ quan Nhà nước phải nỗ lực số hóa, sử dụng đấu giá trực tuyến để tạo sự minh bạch trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất khắc phục các hạn chế, sai phạm trong đấu giá quyền sử dụng đất, giúp tăng nguồn thu ngân sách nhà nước. Đồng thời nghiên cứu hệ thống đấu giá trực tuyến ở Ukraine từ đó đưa ra các kiến nghị cho Việt Nam.*

Từ khóa: *Đấu giá trực tuyến, quyền sử dụng đất, đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất.*

1. Đặt vấn đề

Trải qua thời gian dài phát triển với việc ứng dụng công nghệ thông tin đã làm phát sinh thêm hình thức đấu giá mới là đấu giá trực tuyến. Hình thức này đã hình thành và phát triển ở nhiều quốc gia như Trung Quốc, Ukraine¹,... Còn ở Việt Nam mãi đến năm 2016 hình thức đấu giá trực tuyến mới được đưa vào hệ thống pháp luật và áp dụng trên thực tiễn thông qua Luật Đấu giá tài sản năm 2016. Đặc biệt, trải qua thời gian đại dịch Covid-19, bởi giãn cách xã hội mà đấu giá trực tuyến được áp dụng nhiều hơn so với đấu giá trực tiếp, thậm chí thị trường giao và cho thuê đất có thể đóng băng nếu không có hình thức đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất. Liệu rằng cải cách pháp lý với việc đưa đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất trở thành một hình thức đấu giá thông dụng tại Việt Nam so với thực tế hơn 5 năm thực hiện liệu có đáp ứng như kỳ vọng. Hay có thực sự cần thiết sử dụng nền tảng đấu giá trực tuyến đối với bất kỳ hợp đồng giao hoặc cho thuê đất của Nhà nước và có nên để một cơ quan đại diện Nhà nước tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất thay vì để cho các tổ chức tư nhân thực hiện như hiện nay.

Để giải quyết được vấn đề đặt ra, bài viết đi sâu tìm hiểu 03 nội dung: (i) Thực trạng giao đất không qua đấu giá trực tuyến ở Việt Nam giai đoạn 2020 - 2022. Nội dung này cung cấp bối cảnh và thực trạng việc giao đất không qua đấu giá trực tuyến để thấy rõ hơn góc khuất do thiếu minh bạch trong đấu giá quyền sử dụng đất gây thất thu ngân sách nhà nước, ảnh hưởng đến quỹ đất công; (ii) Tác động của đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất và

¹ Trung tâm tin tức VTV24 (2017). *Đấu giá trực tuyến - Mô hình thương mại điện tử phát triển tại Trung Quốc. Đài truyền hình Việt Nam*, < <https://vtv.vn/kinh-te/daug-gia-truc-tuyen-mo-hinh-thuong-mai-dien-tu-phat-trien-tai-trung-quoc-20171229104344701.htm>>, xem ngày 15/3/2023.

những nỗ lực cải cách pháp luật. Nội dung này đánh giá tình hình triển khai đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất trên thực tế, nghiên cứu những tác động của cải cách pháp lý với việc đưa đấu giá trực tuyến trở thành một hình thức đấu giá hiện đại, thông dụng tại Việt Nam; (iii) Các sàn đấu giá trực tuyến và kinh nghiệm từ Ukraine. Nội dung này tìm hiểu kỹ hơn về các sàn đấu giá trực tuyến đang hoạt động tại Việt Nam để thấy được ưu, nhược điểm của các sàn đấu giá trực tuyến và học hỏi kinh nghiệm từ Ukraine, từ đó đưa ra nhận định có nên tiếp tục để các sàn đấu giá tự thực hiện hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất công hay chuyển về cho một cơ quan đại diện Nhà nước thực hiện. Cuối cùng là trình bày các kiến nghị liên quan đến nghiên cứu và kết luận.

2. Thực trạng giao đất không qua đấu giá trực tuyến ở Việt Nam giai đoạn 2020-2022

Tài sản đấu giá ở Việt Nam hầu hết là tài sản công, trong đó đấu giá quyền sử dụng đất chiếm hơn 90% nhưng chưa có đầu mối chung để xử lý như mô hình của một số nước phát triển¹. Ở Hàn Quốc, việc xử lý tài sản công được giao cho công ty trực thuộc Bộ Tài chính, ở Ukraina tất cả đất công ngoại trừ nằm trong ranh giới khu định cư còn lại được quản lý bởi một cơ quan trung ương là SGC². Khi nhu cầu về chuyển quyền sử dụng đất từ Nhà nước sang tư nhân ngày càng tăng nhằm đáp ứng nhu cầu đô thị hoá, công nghiệp hoá ở cả thành thị và nông thôn Việt Nam. Nhưng chuyển quyền sử dụng đất thế nào để không ảnh hưởng đến cơ hội phát triển kinh tế - xã hội địa phương, nguồn thu ngân sách nhà nước lại là bài toán lớn và đấu giá được sử dụng để giải quyết bài toán này.

Mặc dù được sử dụng rộng rãi bởi nhiều ưu điểm, nhưng hình thức này vẫn không tránh khỏi những bất cập như: thông đồng, hồ sơ ảo, không minh bạch, giá khởi điểm thấp hay giá trúng quá cao tạo ra hiện tượng cơn sốt giá đất hoặc làm đóng băng thị trường bất động sản lân cận cùng những hệ lụy khác. Các tác động xã hội tiêu cực tiềm ẩn khi đấu giá trực tiếp ở các địa phương đã được ghi nhận từ các vụ việc bị xử lý nhiều năm qua. Những chuyển giao như vậy thường được thúc đẩy bởi các mục đích tư lợi cá nhân hơn là kinh tế chung của đất nước, tạo ra nguy cơ bỏ qua các quyền lợi của địa phương, gây xung đột với những người sử dụng đất hiện tại và làm thiệt hại nguồn ngân sách Nhà nước.

Qua thực tiễn hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất tại huyện Diễn Châu, Nghệ An đã phát hiện vụ việc 73 hộ gia đình, cá nhân sau khi trúng đấu giá đã bỏ cọc. UBND huyện Diễn Châu phải ban hành Quyết định số 1467/QĐ-UBND ngày 24/5/2022 “Hủy bỏ kết quả trúng đấu giá đất và thu nộp ngân sách Nhà nước số tiền đặt cọc của khách hàng tham gia đấu giá quyền sử dụng đất các lô đất tại vùng quy hoạch dân cư các xã: Diễn Vạn, Diễn Đồng, Diễn Phúc, Diễn Bích, Diễn Mỹ”. Tổng diện tích 73 lô đất là 13.418,74 m² với số tiền đặt cọc trên 15 tỷ đồng³.

¹ Lê Sơn (2021). *Đấu giá tài sản: Xử lý quyết liệt sẽ không có “thông đồng, đùm giã*. Báo điện tử Chính phủ, <[https://baochinhphu.vn/daugia-tai-san-xu-ly-quyet-liet-se-khong-co-thong-dong-dim-gia-102305907.htm](https://baochinhphu.vn/daugia-tai-san-xu-ly-quyet-liet-se-khong-co-thong-dong-dum-gia-102305907.htm)>, xem ngày 18/2/2023.

² Deniniger K., Ali D. A., Neyter R. (2022). *Impacts of Transparent Online Auctions on Public Land Lease Revenue : Evidence from Legal and Administrative Changes in Ukraine*. Policy Research Working Paper, 10201. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38127>> License: CC BY 3.0 IGO.

³ Hoài Thu (2022). *Khắc phục bất cập để minh bạch, công bằng trong đấu giá tài sản*. Báo Nghệ An, <<https://baonghean.vn/khac-phuc-bat-cap-de-minh-bach-cong-bang-trong-dau-gia-tai-san-post260062.html>>.

Ở Thanh Hoá, danh mục dự án đấu giá quyền sử dụng đất năm 2022 được UBND tỉnh phê duyệt, toàn tỉnh có 708 dự án với tổng diện tích đất đấu giá 720,7 ha; số tiền sử dụng đất dự kiến thu được 16.660 tỷ đồng. Nhưng tính đến 05/12/2022 chỉ đấu giá 223 dự án với tổng diện tích đất 89,5 ha; tổng số tiền trúng đấu giá 6.794,4 tỷ đồng, bằng 40,8% kế hoạch¹. Chỉ tiêu không đạt so với kế hoạch đặt ra một phần vì các vụ đấu giá chậm tiến độ do vi phạm pháp luật. Có những cuộc đấu giá phải sau 2 lần UBND tỉnh huỷ kết quả đấu giá do phát hiện vi phạm và được tổ chức đấu giá lại thì giá bán thành mới tăng lên². Thậm chí có trường hợp giao đất không qua đấu giá lô C4, C5 dự án Khu Đô thị mới Nam thành phố Thanh Hóa thuộc phường Đông Vệ³, sai phạm từ phía Sở Tài nguyên và Môi trường tham mưu giao đất đã giải phóng mặt bằng, hoàn thiện hạ tầng không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất trái với quy định của Luật Đất đai.

Tại Hà Nội, Cục Bổ trợ tư pháp - Bộ Tư pháp ban hành kết luận thanh tra số 05 đối với công ty đấu giá hợp danh Đông Á. Các vi phạm của công ty này trong việc tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất khu chăn nuôi xã Đồng Tháp, huyện Đan Phượng gồm: Ban hành quy chế cuộc đấu giá có nội dung không đúng; Không thông báo công khai ít nhất 2 lần trên báo; Chấp nhận cho một số người đăng ký tham gia đấu giá cùng một thửa đất nộp tiền đặt trước. Trước đó, Cơ quan cảnh sát điều tra, Công an Hà Nội đã khởi tố, bắt tạm giam Nguyễn Thị Loan, chủ tịch hội đồng quản trị Vimedimex và 7 bị can về tội “Vi phạm quy định về hoạt động bán đấu giá tài sản”, “Lợi dụng chức vụ quyền hạn trong khi thi hành công vụ” khi đấu giá khu đất phía Đông Nam thôn Cổ Dương, xã Tiên Dương, Đông Anh⁴.

Ở các tỉnh thành khác như Thái Bình (2020), Đông Anh (thành phố Hà Nội) (2021) cũng xảy ra vi phạm trong đấu giá quyền sử dụng đất khi có sự thông đồng giữa tổ chức tư vấn định giá với người tham gia để “đìm giá”. Tổng hợp báo cáo từ các địa phương cho thấy, kết quả trúng đấu giá bình quân không quá cao so với giá khởi điểm (Cần Thơ tối đa cao hơn 53%, Đồng Tháp tối đa cao hơn 24%, Bến Tre bình quân cao hơn 20%, Đắk Nông tối đa cao hơn 50%, Tuyên Quang bình quân cao hơn 34,4%, Phú Yên tối đa cao hơn 17%, Sơn La tối đa cao hơn 85,68%, Lai Châu cao hơn khoảng 20%...).

Việc đấu giá quyền sử dụng đất bộc lộ một số tiêu cực như: Đấu giá đất ở tại một số nơi còn hiện tượng “cò đấu giá” lộng hành, thông đồng, đìm giá, làm sai lệch kết quả, thất thoát nguồn thu ngân sách, ảnh hưởng quyền lợi người tham gia; Để lộ thông tin người đăng ký trước khi cuộc đấu giá diễn ra; “Xã hội đen” đe dọa buộc cá nhân, tổ chức xin rút hồ sơ;

xem ngày 18/2/2023.

¹ Thu Giang (2023). *Đấu giá quyền sử dụng đất tại Thanh Hoá: Mới đạt 40,8% kế hoạch năm 2022*. Báo Đấu thầu, <<https://baodauthau.vn/daugia-quyen-su-dung-dat-tai-thanh-hoa-moi-dat-408-ke-hoach-nam-2022-post133433.html>>, xem ngày 18/2/2023.

² Vương Trần (2020). *Đấu giá tài sản: Còn tình trạng “quân xanh, quân đỏ”, thông đồng, đìm giá*. Báo Lao động, <<https://laodong.vn/thoi-su/daugia-tai-san-con-tinh-trang-quan-xanh-quan-do-thong-dong-dim-gia-821592.lido>>, xem ngày 18/2/2023.

³ Văn Thanh (2022). *Sở Tài nguyên và Môi trường tham mưu giao đất đã giải phóng mặt bằng không qua đấu giá*. Báo Thanh tra, <<https://thanhtra.com.vn/thanh-tra/ket-luan-thanh-tra/so-tai-nguyen-va-moi-truong-tham-muu-giao-dat-da-giai-phong-mat-bang-khong-qua-daugia-199565.html>>, xem ngày 18/2/2023.

⁴ Trần Hoàng (2022). *Liên tiếp phát hiện sai phạm trong đấu giá quyền sử dụng đất: Cách nào bịt lỗ hổng?*. Báo Tiền Phong, <<https://tienphong.vn/lien-tiep-phat-hien-sai-pham-trong-daugia-quyen-su-dung-dat-cach-nao-bit-lo-hong-post1418511.tpo>>, xem ngày 18/2/2023.

Thông đồng giữa tổ chức tư vấn định giá với người tham gia để “đim giá”, có trường hợp nhằm mục đích thao túng thị trường, mua đi, bán lại nhiều lô đất trúng đấu giá nhằm thu lợi bất chính làm ảnh hưởng thị trường bất động sản khu vực¹. Số ít trường hợp có kết quả trúng đấu giá cao “ngát ngưỡng” rồi bỏ cọc, tạo mặt bằng “giá ảo” tại Thủ Thiêm.

Đấu giá quyền sử dụng đất ở Trung Quốc cũng có nhiều bất cập. Mặc dù đã áp dụng các cơ chế đấu giá chống thông đồng², để ngăn chặn vi phạm và hạn chế trong đấu giá quyền sử dụng đất, thậm chí ở các thành thị nơi có thu nhập từ hoạt động cho thuê đất chiếm tỷ trọng lớn trong doanh thu địa phương, đã tổ chức đấu giá cho tất cả các hợp đồng thuê đất từ năm 2010. Nhưng, các hình thức đấu giá được áp dụng rất dễ bị thao túng³ và hành vi thông đồng vẫn tiếp tục diễn ra⁴. Trên thực tế, các hoạt động không minh bạch, thông đồng trong đấu giá quyền sử dụng đất có lợi cho mục đích chính trị cá nhân để đổi lấy việc thăng chức của cán bộ địa phương dẫn đến thất thu lớn cho ngân sách của Trung Quốc⁵.

Từ thực trạng chuyển giao quỹ đất không qua đấu giá trực tuyến ở Việt Nam và tìm hiểu thêm ở Trung Quốc, nhận thấy nổi cộm là: đim giá, thông đồng, xã hội đen, thiếu minh bạch,... trong đấu giá quyền sử dụng đất gây thất thu ngân sách nhà nước, ảnh hưởng đến quỹ đất công. Phần tiếp theo, bài viết sẽ nghiên cứu các cuộc đấu giá trực tuyến tại Việt Nam để đánh giá mức độ khả thi trong thực tế về việc đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất có thể làm giảm bớt những hạn chế đã nêu trên.

3. Tác động của đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất và những nỗ lực cải cách pháp luật

Thị trường đấu giá quyền sử dụng đất đang dần phát triển với nhiều ưu điểm vượt trội hơn so với đất không qua đấu giá. Bởi theo quy định pháp luật đất đai, đất đấu giá là những khu đất được Phòng Tài nguyên và Môi trường trực tiếp cấm mốc thực địa cho người sử dụng nên đất không vướng tranh chấp, không quy hoạch treo, không bị lấn chiếm, chôn lấp. Do đó, nhiều người sẽ ưu tiên lựa chọn tham gia đấu giá quyền sử dụng đất. Nhưng thực tiễn nhìn nhận được ở trên có thể khẳng định nếu không đảm bảo tính minh bạch, công khai, ngày nào còn chưa xoá bỏ được tình trạng đim giá hay “quân xanh - quân đỏ”,... thì đấu giá quyền sử dụng đất vẫn chưa thể phát huy được tính vượt trội của mình. Việc đưa ra hình thức đấu giá trực tuyến như một điểm sáng hạn chế được bất cập, tạo sự minh bạch, tiết kiệm thời gian - chi phí cho người dân và doanh nghiệp, hạn chế thất thoát tài sản công,... Bởi vì, khi tham gia đấu giá quyền sử dụng đất trực tuyến, các thông tin đều được lưu trữ trên hệ thống; giá đã trả

¹ Chi Đoàn, Lành Vũ (2022). *Có hiện tượng “cò đấu giá” đất, tạo giá đấu ảo thao túng thị trường*. Báo Pháp luật, <<https://baophapluat.vn/co-hien-tuong-co-dau-gia-dat-tao-gia-dau-ao-thao-tung-thi-truong-post434485.html>>, xem ngày 19/2/2023.

² Che, Y.-K., Kim, J., 2009. *Optimal collusion-proof auctions*. *Journal of Economic Theory* 144, 565-603.
Che, Y.-K., Condorelli, D., Kim, J. (2018). *Weak cartels and collusion-proof auctions*. *Journal of Economic Theory*, 178, 398-435.

³ Cai, H., Henderson, J.V., Zhang, Q. (2013). *China's Land Market Auctions: Evidence of Corruption?* RAND. *Journal of Economics*, 44, 488-521.

⁴ Cai, H., Wang, Z., Zhang, Q. (2017). *To build above the limit? Implementation of land use regulations in urban China*. *Journal of Urban Economics*, 98, 223-233.

⁵ Chen, T., Kung, J.K.-s (2019). *Busting the ‘Princelings’: The Campaign against Corruption in China’s Primary Land Market*. *Quarterly. Journal of Economics*, 134, 18-226.

và các thông tin về người tham gia đấu giá, đều có thể xác thực; hệ thống cũng có tác dụng bảo mật và toàn vẹn dữ liệu; ghi lại thông tin và truy xuất được lịch sử giao dịch, mức giá được trả tại các cuộc đấu giá, việc rút lại giá đã trả; mức giá cao nhất được hệ thống đấu giá trực tuyến ghi nhận liên tục để những người tham gia có thể xem được...¹ Điều cốt yếu để ngăn chặn tình trạng “thông đồng”, “sân sau” trong hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất là cần minh bạch thông tin, mà trên nền tảng công nghệ số thì thông tin được lưu trữ sẽ minh bạch hơn so với hình thức đấu giá trực tiếp.

Cho rằng việc ứng dụng công nghệ thông tin là rất cần thiết, luật sư Nguyễn Hưng Quang chia sẻ, việc ứng dụng công nghệ thông tin trong đấu giá sẽ hạn chế được nhiều tác động tiêu cực từ phía con người. Trong trường hợp xác định được tài sản đấu giá, cho dù có thấp nhưng thông tin được công khai có nhiều người biết thì sẽ có nhiều người tham gia đấu giá hơn. Các quy trình về hoạt động đấu giá được công khai ra ngoài sẽ hạn chế được tình trạng cò mồi, hay dọa nạt người tham gia đấu giá. Ứng dụng công nghệ cũng giúp Nhà nước tiết kiệm được chi phí hơn so với đấu giá trực tiếp².

Đồng thời, để đáp ứng xu hướng chuyển đổi số, Nghị định số 62/2017/NĐ-CP ngày 6/5/2017 được ban hành quy định chi tiết các nội dung liên quan đến hình thức đấu giá trực tuyến. Đây là một nỗ lực cải cách lớn của nước ta trong việc xây dựng hàng rào pháp lý cho việc ứng dụng công nghệ số vào đấu giá quyền sử dụng đất. Cũng nhờ bước tiến mới này mà trong bối cảnh thực hiện giãn cách xã hội do ảnh hưởng của Covid-19, hình thức đấu giá trực tuyến đã được sử dụng tại một số địa phương như Hà Nội, Đà Nẵng, Hồ Chí Minh,... nhờ đó vừa đảm bảo việc xử lý tài sản của các cơ quan, tổ chức theo đúng kế hoạch, vừa góp phần hạn chế tối đa tình trạng sai phạm trong đấu giá quyền sử dụng đất, đồng thời đảm bảo phòng chống Covid-19 hiệu quả.

Mặc dù có những nỗ lực lớn trong cải cách về mặt pháp lý, nhưng quy định tại Nghị định số 62/2017/NĐ-CP chưa làm rõ và đầy đủ về hình thức đấu giá trực tuyến hoàn toàn trên mạng Internet, nên các tổ chức đấu giá lúng túng khi áp dụng, mỗi tổ chức thực hiện một cách khác nhau, làm giảm tính hiệu quả của hình thức đấu giá trực tuyến trên thực tế. Để khắc phục bất cập này, ngoài việc công khai thông tin trên trang trực tuyến của tổ chức đấu giá thì các địa phương nơi có đất được bán đấu giá cũng chủ động công khai thông tin trên các website chính thức của mình. Đơn cử như thành phố Đà Nẵng trước khi cho đấu giá quyền sử dụng đất tại khu trung tâm thương mại dịch vụ phía Đông Nam ký túc xá sinh viên phường Hoà Khánh Nam vào cuối năm 2022 thì ngày 20/11/2022 đã đăng tải các thông tin liên quan trên cổng thông tin điện tử của thành phố³. Điều này hạn chế việc lúng túng của các tổ chức đấu giá trực tuyến, giúp các tổ chức này thực hiện một cách đồng bộ, thống nhất. Đây cũng là sự nỗ lực trong cải cách thủ tục của các cơ quan nhà nước ở địa phương và khắc phục hạn chế

¹ (2022). Báo Chính phủ, <<https://moha.gov.vn/danh-muc/daug-gia-tai-san-truc-tuyen-dap-ung-yeu-cau-chuyen-doi-so-cong-khai-minh-bach-48074.html>>, xem ngày 26/2/2023.

² Vương Trần (2020). *Đấu giá tài sản: Còn tình trạng “quân xanh, quân đỏ”, thông đồng, dìm giá*. Báo Lao động, <<https://laodong.vn/thoi-su/daug-gia-tai-san-con-tinh-trang-quan-xanh-quan-do-thong-dong-dim-gia-821592.lido>>, xem ngày 18/2/2023.

³ Thanh Nguyên (2022). *Phương án đấu giá quyền sử dụng đất đối với Khu Trung tâm Thương mại dịch vụ phía Đông Nam KTX sinh viên phường Hoà Khánh Nam*. Cổng thông tin điện tử thành phố Đà Nẵng, <<https://www.danang.gov.vn/web/thong-tin-dat-dai/chi-tiet?id=51251&c=100000182>>, xem ngày 23/2/2023.

của quy định pháp lý trong quá trình áp dụng trên thực tiễn. Tuy nhiên, về lâu dài việc giao cho các tổ chức đấu giá trực tuyến chủ động thực hiện cần có sự thông tin từ phía cơ quan chính quyền địa phương sẽ không đảm bảo tính chủ động cho phía tổ chức đấu giá, còn phía các cơ quan nhà nước ở địa phương lại không giảm tải được đầu việc, còn phía người tham gia khi theo dõi cũng bắt cập vừa phải theo dõi trên trang của tổ chức đấu giá vừa phải cập nhật thêm thông tin từ phía cơ quan nhà nước.

Hơn 5 năm áp dụng đấu giá trực tuyến và thực hiện Nghị định số 62/2017/NĐ-CP xuất hiện bất cập trong việc đưa ra quy định để các tổ chức đấu giá tự xây dựng và vận hành trang đấu giá trực tuyến của mình sau khi được cơ quan nhà nước phê duyệt, nhưng lại chưa quy định về trang điện tử đấu giá thống nhất. Nên đã gây khó khăn cho các tổ chức đấu giá trong thực hiện và người có tài sản trong quá trình lựa chọn hình thức đấu giá trực tuyến. Không thể phủ nhận những thành công mà đấu giá trực tuyến mang lại, nhưng những bất cập xuất hiện lại xuất phát từ chính quy định pháp luật. Mặc dù đã nỗ lực cải cách các quy định pháp luật, nhưng thực tế phát sinh buộc các Nhà nước phải tiếp tục đưa ra các quy định để cải thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động của hình thức đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất như giao về cho một cơ quan nhà nước thực hiện để đảm bảo tính thống nhất, xây dựng trang website riêng do nhà nước quản lý về đấu giá trực tuyến. Vì vậy mà dự thảo sửa đổi Nghị định số 62/2017/NĐ-CP được đưa ra bàn luận. Nhưng có nhất thiết phải giao cho 01 cơ quan nhà nước vận hành sử dụng một phần mềm chung về đấu giá trực tuyến mới bảo đảm sự thống nhất, bảo mật trong quá trình đấu giá quyền sử dụng đất. Phần tiếp theo, bài viết sẽ so sánh các sàn đấu giá trực tuyến tại Việt Nam và học hỏi kinh nghiệm từ Ukraine trong việc xây dựng một sàn đấu giá trực tuyến do Nhà nước quản lý.

4. Các sàn đấu giá trực tuyến tại Việt Nam và kinh nghiệm từ Ukraine

Đến 15/8/2022, cả nước có 8 tổ chức đấu giá đủ điều kiện thực hiện đấu giá trực tuyến: (1) Công ty đấu giá hợp danh số 5 - Quốc gia; (2) Công ty đấu giá hợp danh Lạc Việt; (3) Công ty đấu giá hợp danh Rồng Việt; (4) Trung tâm dịch vụ đấu giá tài sản thành phố Đà Nẵng; (5) Công ty đấu giá hợp danh Bắc Trung Nam; (6) Công ty đấu giá hợp danh Toàn Cầu; (7) Công ty đấu giá hợp danh Trực tuyến TCC; (8) Công ty đấu giá hợp danh tài chính và giá cả Quảng Nam¹. Các thông tin về đất được đấu giá sẽ hiển thị trên website tiệm cận với người xem của 8 tổ chức như sau:

¹ Bộ Tư pháp (2022). Danh sách tổ chức đấu giá tài sản đủ điều kiện thực hiện hình thức đấu giá trực tuyến (cập nhật tháng 8/2022). Cổng thông tin điện tử quốc gia về đấu giá tài sản, <<https://dgts.moj.gov.vn/tin-tuc/danh-sach-to-chuc-dau-gia-tai-san-du-dieu-kien-thuc-hien-hinh-thuc-dau-gia-truc-tuyen-cap-nhat-t82022-824.html>>, xem ngày 26/2/2023.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<ul style="list-style-type: none"> - Thông tin cơ bản của tài sản (TS) - Người có TS - Ngày công bố - Hạn đăng ký (ĐK) bắt đầu - Hạn ĐK kết thúc - Thời gian bắt đầu cuộc đấu giá - Thời gian kết thúc cuộc đấu giá - Ngày đến xem TS - Giá khởi điểm - Bước giá - Chi phí tham gia đấu giá - Tiền đặt trước 	<ul style="list-style-type: none"> - Thời gian mở ĐK - Thời gian kết thúc ĐK - Phí ĐK tham gia đấu giá - Bước giá - Số bước giá tối đa/lần trả - Tiền đặt trước - Phương thức đấu giá - Tên chủ TS - Nơi xem TS - Thời gian xem TS - Tổ chức đấu giá TS - Đấu giá viên - Thời gian bắt đầu trả giá - Thời gian kết thúc trả giá - Giá khởi điểm 	<ul style="list-style-type: none"> - Tên TS - Giá khởi điểm - Tiền đặt cược - Phí tham gia - Bước giá - Phương thức đấu giá - Thời hạn ĐK - Thời gian bắt đầu đấu giá - Thời gian kết thúc đấu giá 	<ul style="list-style-type: none"> - Giá khởi điểm - Bước giá - Tiền đặt trước - Thời gian ĐK tham gia - Thời gian bắt đầu đấu giá - Hình thức đấu giá - Phương thức trả giá - Thời gian trả giá 	<ul style="list-style-type: none"> - Mã TS - Người có TS - Tổ chức đấu giá TS - Đấu giá viên - Thời gian mở ĐK - Thời gian kết thúc ĐK - Thời gian bắt đầu trả giá - Thời gian kết thúc trả giá - Thời gian điểm danh - Giá khởi điểm 	<ul style="list-style-type: none"> Không có nhiều thông tin về tài sản đấu giá trên trang chủ 	<ul style="list-style-type: none"> Website chưa được tìm thấy 	<ul style="list-style-type: none"> - Mã TS - Thời gian mở ĐK - Thời gian kết thúc ĐK - Phí ĐK tham gia đấu giá - Bước giá - Tiền đặt trước - Phương thức đấu giá - Tên chủ TS - Nơi xem TS - Thời gian xem TS - Tổ chức đấu giá TS - Đấu giá viên - Thời gian bắt đầu trả giá - Thời gian kết thúc trả giá - Giá khởi điểm

(Nguồn: Tác giả tổng hợp từ website của các công ty)

Ngoài thông tin nêu trên, mỗi công ty lại thiết kế trang đấu giá của mình với những giao diện khác nhau. Cụ thể: Công ty đấu giá hợp danh số 5 - Quốc gia có mô tả về tài sản nhưng chủ yếu là các thông tin cơ bản về tài sản, nhưng lại không có ảnh về tài sản. Trên trang chủ chứa nhiều thông tin gây khó khăn khi theo dõi và tìm kiếm; Công ty đấu giá hợp danh Lạc Việt chưa mô tả về tài sản nhưng có ảnh tài sản đi kèm. Đặc biệt có sự liên kết giữa các công ty đấu giá thông qua việc đăng tải tài sản bán đấu giá của các tổ chức đấu giá khác trên trang chủ của mình. Giao diện dễ nhìn, thuận tiện khi sử dụng; Công ty đấu giá hợp danh Rồng Việt mô tả chi

tiết về đất được đấu giá và đăng tải quy chế đấu giá trực tuyến; Trung tâm dịch vụ đấu giá tài sản thành phố Đà Nẵng đưa ra được các cuộc đấu giá “đang diễn ra”, “sắp diễn ra”, “đã kết thúc”, “tạm ngừng” rất dễ theo dõi; Công ty đấu giá hợp danh Bắc Trung Nam có giao diện còn khá đơn giản, các nội dung không được hiển thị trực tiếp mà phải tải về nên gây khó khăn cho người dùng. Ngoài ra, trên trang chủ có hiển thị trạng thái của các cuộc đấu giá, nhưng việc phân loại và hiển thị nội dung trên website chưa hợp lý làm cho việc theo dõi bất tiện; Công ty đấu giá hợp danh Toàn Cầu không có nhiều thông tin về tài sản đấu giá hiển thị trên trang chủ; Công ty đấu giá hợp danh Trực tuyến TCC lại rất khó khăn khi tìm kiếm trang đấu giá trực tuyến; Công ty đấu giá hợp danh tài chính và giá cả Quảng Nam cần phải đăng nhập mới xem được thông tin tài sản và cũng không hiển thị trực tiếp trạng thái các cuộc đấu giá mà phải “click” từng nội dung mới xem được. Về cơ bản các công ty đã cung cấp đầy đủ thông tin. Nhưng vì chưa có quy định thống nhất về trang đấu giá trực tuyến đã làm cho mỗi công ty thiết kế theo một cách khác nhau, khiến người sử dụng gặp nhiều khó khăn trong tiếp cận thông tin.

Kinh nghiệm thực tế tại Ukraine, với những thay đổi đáng kể trong cải cách pháp luật và ứng dụng công nghệ vào đấu giá quyền sử dụng đất. Năm 2018, quốc gia này nỗ lực cải cách việc cung cấp phần mềm đấu giá trực tuyến trên một thiết bị điện tử là SETAM. Mặc dù SETAM đã được liên kết với các phần mềm để củng cố thông tin xác thực, nhưng vẫn chưa cải thiện được những lo ngại về sự minh bạch và trung thực trên một phần mềm trực tuyến về đấu giá quyền sử dụng đất công. Sau đó những cải cách tiếp theo được thực hiện, một hệ thống đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất công do Trung ương quản lý với một số ưu điểm như: (i) Quản trị viên của hệ thống đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất công có sự tách biệt với các nền tảng đấu giá riêng lẻ trong tư nhân, kể cả lương - thưởng cũng được tách bạch với Chính phủ, doanh nghiệp xã hội; Thời gian đấu giá hiển thị là thời gian thực; (ii) Thông tin chi tiết về danh tính thực của người tham gia đấu giá và các tài liệu họ đã gửi luôn được tiết lộ ngay sau khi cuộc đấu giá kết thúc. Điều này, cho phép các bên quan tâm kiểm tra kết quả và nếu có hiện tượng “thông đồng” hay nghi ngờ về sự “thông đồng” trong đấu giá các bên liên quan hoàn toàn được phép nộp đơn kiện lên ủy ban khiếu nại hoặc tòa án; (iii) Cuối cùng, để loại bỏ sự nguy hiểm của việc truy cập hoặc thao túng bất hợp pháp đối với cuộc đấu giá, mã phần mềm Prozorro Sales được sử dụng như là mã nguồn mở và luôn công khai để mọi người có thể kiểm tra, tìm hiểu hoạt động của hệ thống. Kết quả đạt được là doanh thu hàng năm nộp vào ngân sách nhà nước của Ukraine gia tăng, nguồn thu của các địa phương khoảng 500 triệu đô la Mỹ¹.

5. Một số kiến nghị hoàn thiện đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất ở Việt Nam

Từ những nghiên cứu, phân tích ở trên tác giả đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay. Cụ thể:

Một là, cần thiết có một quy định chung về trang đấu giá trực tuyến của các công ty. Điều này tránh việc tự do đưa ra các thiết kế khác nhau trên giao diện đấu giá trực tuyến của mỗi công ty, nhằm tạo sự thống nhất và thuận tiện cho người sử dụng. Chính bản thân mỗi tổ chức đấu giá trực tuyến cũng cần cải thiện giao diện người dùng thông qua lấy ý kiến và tuân theo quy định pháp luật về trang website điện tử đấu giá trực tuyến.

¹ Deniniger K., Ali D. A., Neyter R. (2022). Impacts of Transparent Online Auctions on Public Land Lease Revenue : Evidence from Legal and Administrative Changes in Ukraine. Policy Research Working Paper, 10201. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38127>> License: CC BY 3.0 IGO.

Hai là, nên sử dụng một phần mềm để loại bỏ sự can thiệp, thông đồng trong quá trình đấu giá. Phần mềm này sẽ giúp kiểm soát được người dùng trong quá trình đấu giá và kiểm soát được thông tin người dùng. Phần mềm này cũng nên có chức năng cung cấp cho tất cả các bên quan tâm quyền truy cập vào cùng một bộ thông tin và cho phép tạo ra một dấu vết kiểm tra để xác định không có sự vi phạm từ những người sử dụng tài khoản tham gia cuộc đấu giá. Từ đó tạo sân chơi bình đẳng, giảm thiểu cơ hội vi phạm các quy định về đấu giá quyền sử dụng đất.

Ba là, nên tách bạch rõ ràng về tài sản đấu giá. Tức là cần có một trang đấu giá trực tuyến được quản lý bởi cơ quan nhà nước là trang “Đấu giá tài sản công trực tuyến” để thực hiện bán đấu giá các tài sản công và quyền sử dụng đất công. Trang đấu giá này sẽ tách bạch về tài sản đấu giá với các trang đấu giá của tư nhân, tức là các công ty tư nhân sẽ tổ chức đấu giá các tài sản khác không phải là tài sản công và có thể đấu giá quyền sử dụng đất với những mảnh đất hoặc lô đất từ người dân nhờ đấu giá mà không phải đấu giá quyền sử dụng đất do Nhà nước giao hoặc cho thuê.

Kết luận

Việc hoàn thiện hình thức đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất từ lý luận đến thực tiễn, từ quy định pháp luật đến triển khai trên thực tế không chỉ đóng vai trò tạo sự công khai, minh bạch trong đấu giá, gia tăng nguồn thu ngân sách nhà nước mà còn cho phép cơ quan nhà nước tự đánh giá tác động của những nỗ lực cải cách pháp lý do chính mình tạo ra. Việc tìm hiểu thêm những thông tin từ các trang đấu giá trực tuyến của các công ty đấu giá trực tuyến tại Việt Nam và nghiên cứu hệ thống đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất công tại Ukraine giúp tác giả đưa ra các khuyến nghị phù hợp với sự phát triển của hình thức đấu giá trực tuyến quyền sử dụng đất tại Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Tư pháp (2022). Danh sách tổ chức đấu giá tài sản đủ điều kiện thực hiện hình thức đấu giá trực tuyến (cập nhật tháng 8/2022). *Cổng thông tin điện tử quốc gia về đấu giá tài sản*, <<https://dgts.moj.gov.vn/tin-tuc/danh-sach-to-chuc-dau-gia-tai-san-du-dieu-kien-thuc-hien-hinh-thuc-dau-gia-truc-tuyen-cap-nhat-t82022-824.html>>, xem ngày 26/2/2023.
- (2022). *Báo Chính phủ*, <<https://moha.gov.vn/danh-muc/dau-gia-tai-san-truc-tuyen-dap-ung-yeu-cau-chuyen-doi-so-cong-khai-minh-bach-48074.html>>, xem ngày 26/2/2023.
- Chính phủ (2017). Nghị định số 62/2017/NĐ-CP ngày 16/5/2017 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Đấu giá tài sản.
- Che, Y.-K., Kim, J. (2009). Optimal collusion-proof auctions. *Journal of Economic Theory*, 144, 565-603.
- Che, Y.-K., Condorelli, D., Kim, J. (2018). Weak cartels and collusion-proof auctions. *Journal of Economic Theory*, 178, 398-435.
- Cai, H., Henderson, J.V., Zhang, Q. (2013). China’s Land Market Auctions: Evidence of Corruption? RAND. *Journal of Economics*, 44, 488-521.
- Cai, H., Wang, Z., Zhang, Q. (2017). To build above the limit? Implementation of land use

- regulations in urban China. *Journal of Urban Economics*, 98, 223-233.
- Chen, T., Kung, J.K.-s (2019). Busting the ‘Princelings’: The Campaign against Corruption in China’s Primary Land Market. *Quarterly. Journal of Economics*, 134, 18-226.
- Chi Đoàn, Lành Vũ (2022). Có hiện tượng “cò đầu giá” đất, tạo giá đầu ảo thao túng thị trường. Báo Pháp luật, <<https://baophapluat.vn/co-hien-tuong-co-dau-gia-dat-tao-gia-dau-ao-thao-tung-thi-truong-post434485.html>>, xem ngày 19/2/2023.
- Deniniger K., Ali D. A., Neyter R. (2022). Impacts of Transparent Online Auctions on Public Land Lease Revenue : Evidence from Legal and Administrative Changes in Ukraine. *Policy Research Working Paper, 10201. World Bank, Washington, DC.* © World Bank. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38127>> License: CC BY 3.0 IGO.
- Thu Giang (2023). Đấu giá quyền sử dụng đất tại Thanh Hoá: Mới đạt 40,8% kế hoạch năm 2022. *Báo Đấu thầu*, <<https://baodauthau.vn/dau-gia-quyen-su-dung-dat-tai-thanh-hoa-moi-dat-408-ke-hoach-nam-2022-post133433.html>> , xem ngày 18/2/2023.
- Trần Hoàng (2022). Liên tiếp phát hiện sai phạm trong đấu giá quyền sử dụng đất: Cách nào bịt lỗ hồng?. *Báo Tiền Phong*, <<https://tienphong.vn/lien-tiep-phat-hien-sai-pham-trong-dau-gia-quyen-su-dung-dat-cach-nao-bit-lo-hong-post1418511.tpo>>, xem ngày 18/2/2023.
- Thanh Nguyên (2022). Phương án đấu giá quyền sử dụng đất đối với Khu Trung tâm Thương mại dịch vụ phía Đông Nam KTX sinh viên phường Hoà Khánh Nam. Cổng thông tin điện tử thành phố Đà Nẵng, <https://www.danang.gov.vn/web/thong-tin-dat-dai/chi-tiet?id=51251&_c=100000182>, xem ngày 23/2/2023.
- Quốc hội (2013). Luật Đất đai. *Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia sự thật.*
- Quốc hội (2016). Luật đấu giá tài sản. *Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia sự thật.*
- Lê Sơn (2021). Đấu giá tài sản: Xử lý quyết liệt sẽ không có “thông đồng, dìm giá. *Báo điện tử Chính phủ*, <<https://baochinhphu.vn/dau-gia-tai-san-xu-ly-quyet-liet-se-khong-co-thong-dong-dim-gia-102305907.htm>>, xem ngày 18/2/2023.
- Văn Thanh (2022). Sở Tài nguyên và Môi trường tham mưu giao đất đã giải phóng mặt bằng không qua đấu giá. Báo Thanh tra, <<https://thanhtra.com.vn/thanh-tra/ket-luan-thanh-tra/so-tai-nguyen-va-moi-truong-tham-muu-giao-dat-da-giai-phong-mat-bang-khong-qua-dau-gia-199565.html>>, xem ngày 18/2/2023.
- Hoài Thu (2022). Khắc phục bất cập để minh bạch, công bằng trong đấu giá tài sản. *Báo Nghệ An*, <<https://baonghean.vn/khac-phuc-bat-cap-de-minh-bach-cong-bang-trong-dau-gia-tai-san-post260062.html>>, xem ngày 18/2/2023.
- Vương Trần (2020). Đấu giá tài sản: Còn tình trạng “quân xanh, quân đỏ”, thông đồng, dìm giá. *Báo Lao động*, <<https://laodong.vn/thoi-su/dau-gia-tai-san-con-tinh-trang-quan-xanh-quan-do-thong-dong-dim-gia-821592.ldo>>, xem ngày 18/2/2023.
- Tung tâm tin tức VTV24 (2017). Đấu giá trực tuyến - Mô hình thương mại điện tử phát triển tại Trung Quốc. *Đài truyền hình Việt Nam*, <<https://vtv.vn/kinh-te/dau-gia-truc-tuyen-mo-hinh-thuong-mai-dien-tu-phat-trien-tai-trung-quoc-20171229104344701.htm>>, xem ngày 15/3/2023.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

ThS. Lư Kế Trường

Khoa Luật, Trường Đại học Lao động - Xã hội

Email: truonglaw3108@gmail.com

Tóm tắt: Đấu giá quyền sử dụng đất là một trong những giao dịch nhằm trao quyền sử dụng đất thông qua hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất. Đảng và Nhà nước ta đã chỉ đạo các địa phương tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất theo quy trình quản lý chặt chẽ, thực hiện một cách công khai, minh bạch. Vì lẽ đó, ngân sách nhà nước những năm gần đây đã mang về nguồn thu lớn. Tuy nhiên, trong thực tiễn pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất còn tồn tại khá nhiều vướng mắc và mâu thuẫn, có sự chồng chéo, chưa thống nhất trong một số quy định giữa Luật Đất đai 2013 và các hướng dẫn thi hành luật và một số luật khác. Vấn đề này chưa được sự quan tâm thỏa đáng cũng như việc nghiên cứu chưa đạt được độ sâu sắc và toàn diện. Bài viết dưới đây thể hiện quan điểm của tác giả nhằm hoàn thiện những vướng mắc của pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất.

Từ khóa: Hoàn thiện pháp luật, đấu giá, đấu giá quyền sử dụng đất.

1. Khái niệm đấu giá quyền sử dụng đất

Căn cứ vào Điều 115 Bộ luật Dân sự năm 2015: “Quyền tài sản là quyền trị giá được bằng tiền, bao gồm quyền tài sản đối với đối tượng sở hữu trí tuệ, quyền sử dụng đất và các quyền tài sản khác”.

Tại điểm c, Khoản 1, Điều 4 Luật Đấu giá tài sản năm 2016 quy định rõ: “Tài sản mà pháp luật quy định phải bán thông qua đấu giá bao gồm quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai.”

Như vậy, quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt, được xác định cụ thể phù hợp với từng loại đất, từng đối tượng và hình thức giao đất, cho thuê đất. Đa số các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất đều nhằm vào mục đích kinh tế, ví dụ như thực hiện dự án đầu tư, xây dựng nhà ở, cơ sở hạ tầng... Nhìn nhận một cách tổng quát, Nhà nước đã tạo ra một kênh mới cung ứng quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân có nhu cầu sử dụng đất theo định hướng thị trường, đây là một phương thức phân phối đất đai đặc biệt. Các chủ thể có nhu cầu sử dụng đất phải tham gia đấu giá công khai với những người khác, diễn ra theo đúng thủ tục quyền sử dụng đất và tiếp đó sẽ được lựa chọn nhận quyền sử dụng đất theo hình thức giao đất hay đấu giá dựa trên những quy định cụ thể của pháp luật. Việc đưa quyền sử dụng đất vào đấu giá là một bước tiến trong hoạt động giao, cho thuê đất.

Tuy nhiên, pháp luật nước ta ghi nhận việc đấu giá quyền sử dụng đất nhưng cho tới nay chưa có bất kỳ một văn bản quy phạm pháp luật nào nêu cụ thể về khái niệm đấu giá quyền sử dụng đất. Từ những nội dung liên quan đến đấu giá tài sản và thực tiễn tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất trong những năm qua, có thể đưa ra khái niệm: Đấu giá quyền sử dụng đất là một giao dịch pháp lý để Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất với một mức giá cao nhất có thể, được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức, thực hiện công khai theo những nguyên tắc, trình tự, thủ tục mà pháp luật quy định. Người trúng đấu giá là người trả mức giá cao nhất và không thấp hơn mức giá sàn đã quy định.

2. Nội dung quy định của pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất

Pháp luật Việt Nam đã có quy định khá chi tiết từng nội dung được bao hàm trong lĩnh vực đất đai về đấu giá quyền sử dụng đất, cụ thể:

Về nguyên tắc đấu giá: Đấu giá quyền sử dụng đất được thực hiện công khai, dân chủ, liên tục, khách quan, trung thực, bình đẳng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia. Việc đấu giá quyền sử dụng đất phải đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật về đấu giá tài sản, các bên tham gia phải thực hiện đúng và đầy đủ quy chế đấu giá đã được hội đồng tổ chức đấu giá đặt ra. Quá trình đấu giá quyền sử dụng đất phải được thực hiện liên tục, khách quan, tránh gián đoạn, tránh nảy sinh tiêu cực. Đấu giá phải được tổ chức và tiến hành trung thực, nghĩa là phải đúng bản chất, đảm bảo kết quả đấu giá là quyền sử dụng đất được bán cho người thực sự có nhu cầu sử dụng, trả giá cao nhất theo đúng quy định. Ngoài ra, đấu giá quyền sử dụng đất phải bảo đảm nguyên tắc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia, bao gồm Nhà nước, chủ thể được Nhà nước giao tổ chức việc bán đấu giá và người tham gia đấu giá.

Về các trường hợp thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất: Nhà nước đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất đối với các trường hợp theo quy định tại Khoản 1, Điều 118 Luật Đất đai năm 2013. Việc đấu giá quyền sử dụng đất được thực hiện đối với từng thửa đất. Luật Đất Đai 2013 bổ sung thêm một số trường hợp được phép đấu giá quyền sử dụng đất. Chẳng hạn như trường hợp đối với Nhà nước thu hồi do sắp xếp lại, xử lý trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh mà tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu nhà nước thì tiến hành đấu giá để giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất. Hoặc đối với trường hợp được giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất cũng thực hiện đấu giá để giao đất, cho thuê đất. Bên cạnh đó, Luật Đất đai năm 2013 còn quy định cụ thể một số trường hợp không tiến hành đấu giá quyền sử dụng đất như: Sử dụng đất vào mục đích hoạt động khoáng sản, giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân có hộ khẩu thường trú tại xã mà không có đất ở và chưa được Nhà nước giao đất ở; Giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân có hộ khẩu thường trú tại thị trấn thuộc vùng ở điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn mà không có đất ở và chưa được Nhà nước giao đất ở... Với việc quy định các trường hợp được phép đấu giá quyền sử dụng đất và các trường hợp không được thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất đã tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cơ quan dễ dàng thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, áp dụng các hình thức trao quyền sử dụng đất phù hợp đối với từng loại đất.

Về đối tượng đấu giá quyền sử dụng đất: Đối tượng có trách nhiệm thực hiện, tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất chính là cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai, bán đấu giá tài sản, thu tiền sử dụng đất và tiền thuê đất; các đơn vị tổ chức thực hiện việc đấu giá, đơn vị thực hiện cuộc bán đấu giá quyền sử dụng đất và các tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến việc đấu giá quyền sử dụng đất. Các đối tượng tham gia đấu giá được quy định chi tiết với từng mục đích sử dụng đất, bao gồm: Hộ gia đình, cá nhân; tổ chức kinh tế để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê. Pháp luật kiểm soát chặt chẽ những đối tượng được phép tham gia đấu giá nhằm quản lý, giữ vững an ninh trật tự, bảo đảm khai thác hiệu quả, an toàn nguồn đất. Đồng thời nâng cao trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đơn vị phụ trách việc thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất.

Về điều kiện đấu giá: Thửa đất được đưa ra đấu giá quyền sử dụng đất cần đảm bảo các điều kiện như: i) Đã có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. ii) Đất đã được giải phóng mặt bằng, đất có tài sản gắn liền với đất mà tài sản thuộc sở hữu nhà nước. iii) Có phương án đấu giá quyền sử dụng đất được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Bên cạnh đó, tổ chức hay cá nhân tham gia đấu giá quyền sử dụng đất cũng cần có đủ các điều kiện: i) Phải đăng ký tham gia đấu giá theo quy định của Điều 38 Luật Đấu giá tài sản năm 2016. ii) Có năng lực tài chính để bảo đảm việc sử dụng đất theo tiến độ của dự án đầu tư. iii) Ký quỹ theo quy định của pháp luật về đầu tư. iv) Không vi phạm quy định của pháp luật về đất đai đối với trường hợp đang sử dụng đất do Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư khác.

Về quỹ đất được sử dụng để đấu giá quyền sử dụng đất: Quỹ đất được sử dụng để đấu giá quyền sử dụng đất bao gồm: Đất Nhà nước thu hồi để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo quy định tại Điều 62 Luật Đất đai năm 2013; thu hồi do vi phạm pháp luật về đất đai được quy định tại khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013; thu hồi do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất theo quy định tại điểm a, b, c và d khoản 1 Điều 65 Luật Đất đai năm 2013; Đất Nhà nước thu hồi do sắp xếp lại, xử lý trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh mà tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu nhà nước; tổ chức phát triển quỹ đất được giao quản lý mà Nhà nước chưa giao hoặc cho thuê để sử dụng theo quy định của pháp luật; đất do các tổ chức được giao để quản lý theo quy định tại điểm b, c khoản 1, Điều 8 Luật Đất đai năm 2013 được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định giao, cho thuê để sử dụng theo quy định của pháp luật. Hợp đồng đấu giá quyền sử dụng đất trong trường hợp đặc biệt được thành lập để thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất đối với một số trường hợp như: Thực hiện giao đất, cho thuê đất đối với đất để thực hiện dự án có giá trị lớn khi giá trị quyền sử dụng đất của toàn bộ thửa đất tính theo giá đầy trong bảng giá đất từ 1000 tỷ đồng trở lên đối với các thành phố trực thuộc Trung ương;...

Về giá đất trong đấu giá quyền sử dụng đất: Giá đất được sử dụng để làm căn cứ để xác định giá khởi điểm để đấu giá quyền sử dụng đất khi nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thu tiền một lần cho cả thời gian thuê và để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất để phục vụ công tác đấu giá. Căn cứ vào tình hình thực tế tại địa phương, chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố sẽ phân quyền cho giám đốc Sở tài chính, chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện quyết định giá khởi điểm để đấu giá quyền sử dụng đất dựa trên khung giá đất, bảng giá đất.

Về tiền thu đấu giá quyền sử dụng đất: Mọi khoản thu từ đấu giá quyền sử dụng đất đều nộp vào tài khoản tạm thu chờ nộp ngân sách của cơ quan tài chính để quản lý theo dõi bao gồm: Tiền trúng đấu giá quyền sử dụng đất; tiền phí đấu giá quyền sử dụng đất còn chưa sử dụng hết; các khoản tiền phạt do vi phạm quy chế đấu giá quyền sử dụng đất, phạt do chậm nộp tiền thu đấu giá quyền sử dụng đất.

Về trình tự, thủ tục đấu giá quyền sử dụng đất bao gồm 09 bước: Lập phương án; chuẩn bị hồ sơ; quyết định đấu giá quyền sử dụng đất; xác định và phê duyệt giá khởi điểm của thửa đất đấu giá; lựa chọn và ký hợp đồng thuê đơn vị thực hiện cuộc bán đấu giá quyền sử dụng đất; tổ chức thực hiện; phê duyệt kết quả đấu giá quyền sử dụng đất; nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Nhìn chung, hệ thống pháp luật đất đai, đặc biệt là pháp luật liên quan đến đấu giá quyền sử dụng đất tương đối đầy đủ, toàn diện bao gồm từ luật đến các Nghị định, Thông tư,... để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực đấu giá quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, một số quy định về đấu giá quyền sử dụng đất còn bất cập, thiếu thống nhất, còn tồn tại chồng chéo và mâu thuẫn, cụ thể:

Thứ nhất: Các quy định về đấu giá quyền sử dụng đất trong hệ thống pháp luật nước ta còn chưa thống nhất khiến cho quá trình tổ chức và thực hiện đấu giá ở một số địa phương còn gặp nhiều lúng túng, cá biệt còn dẫn tới những sai phạm pháp luật nghiêm trọng. Điển hình, một số quy định của pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất chồng chéo với nhau ngay cả nội tại văn bản hay quy định ở văn bản này mâu thuẫn với văn bản pháp luật khác như:

Theo quy định tại điểm a, khoản 1, Điều 118 Luật Đất đai năm 2013 quy định: Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất trong trường hợp đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê hoặc cho mua.

Theo quy định tại điểm b, khoản 2, Điều 22 Luật Nhà ở 2020, Điều 18 Nghị định số 99/2015/NĐ-CP, Thông tư số 19/2016/TT-BXD, ngoài việc cho phép lựa chọn chủ đầu tư dự án nhà ở thương mại qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, còn cho phép lựa chọn chủ đầu tư xây dựng nhà ở thương mại được thực hiện theo hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Đối chiếu với thực tiễn đấu giá quyền sử dụng đất, có thể bắt gặp khó khăn điển hình trong hoạt động đấu giá như sau: Không đủ điều kiện giao đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất vì việc đấu giá quyền sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư trong khi đất đang có chủ sử dụng (chính nhà đầu tư hiện hữu) là không phù hợp quy định tại điểm b, khoản 1, Điều 119 Luật Đất đai năm 2013 (điều kiện đất đưa vào đấu giá quyền sử dụng đất phải là đất đã được giải phóng mặt bằng).

Trong hệ thống pháp luật có những quy định khác nhau về hình thức lựa chọn hình thức giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại, gây khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện. Có thể nhận thấy, theo các quy định hiện hành của pháp luật, khi các nhà đầu tư đang có quyền thuê đất, quyền sử dụng đất hợp pháp, đang bị ràng buộc với Nhà nước bởi một dự án khác đã được cấp phép trước đó trên chính khu đất này với mục đích sử dụng đất là thương mại dịch vụ, sản xuất kinh doanh, muốn được phát triển dự án nhà ở thương mại thì chưa có cơ chế thực hiện do không thoả mãn điều kiện đấu giá quyền sử dụng đất nói trên. Nếu phải đấu giá quyền sử dụng đất để có thể phát triển dự án nhà ở trên chính khu đất mà nhà đầu tư đang có quyền sử dụng đất, quyền thuê đất (và đang sử dụng hoàn toàn hợp pháp, tuân thủ dự án đã được duyệt trước đó) thì các quy định trên gián tiếp được hiểu nhà đầu tư phải thuộc danh mục thu hồi đất, giải phóng mặt bằng.

Theo khoản 2, Điều 5 Luật Đấu giá tài sản năm 2016 quy định: “Đấu giá tài sản là hình thức bán tài sản có từ hai người trở lên tham gia đấu giá theo nguyên tắc, trình tự và thủ tục được quy định tại Luật này, trừ trường hợp quy định tại Điều 49 của Luật này” và Điều 59 cũng quy định: “Việc đấu giá tài sản trong trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá, một người tham gia đấu giá, một người trả giá quy định tại Điều 49 của Luật Đấu giá tài sản không áp dụng đối với các tài sản sau đây: Tài sản Nhà nước theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước; quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật về đất đai”.

Khoản 3, Điều 118 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Trường hợp đất đưa ra đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định tại khoản 1 Điều này mà không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất hai lần nhưng không thành thì Nhà nước thực hiện việc giao đất, cho thuê đất không phải đấu giá quyền sử dụng đất”. Như vậy, đối với quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất là không áp dụng trường hợp khi có một người tham gia đấu giá. Cho nên, cần xem xét bổ sung quy định trường hợp chỉ có một người tham gia đấu giá vào khoản 3, Điều 118 Luật Đất đai năm 2013.

Theo quy định tại Điều 62, Điều 118, Điều 146 Luật Đất đai năm 2013 quy định đất thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại, khu đô thị mới, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn... phải thực hiện thu hồi và đấu giá quyền sử dụng đất. Đồng thời, Luật Đất đai năm 2013 không quy định rõ nhà đầu tư đã có quyền sử dụng đất và muốn chuyển đổi mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại, khu đô thị mới, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn... thì phải thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất hay được chuyển mục đích sử dụng đất và các trường hợp được phép trực tiếp thực hiện dự án mà không phải đấu giá quyền sử dụng đất.

Tại khoản 2, Điều 15 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định giá đất cụ thể làm căn cứ để xác định giá khởi điểm đấu giá quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 không quy định giá đất cụ thể để tính giá khởi điểm trong trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất.

Căn cứ vào khoản 4, Điều 14 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP thì thời hạn nộp tiền sử dụng đất phải trong thời hạn 30 ngày cho tới 60 ngày kể từ ngày kí thông báo của cơ quan thuế.

Theo Nghị định số 126/2020/NĐ-CP hướng dẫn Luật Quản lý thuế thì thời hạn nộp tiền trúng đấu giá trong trường hợp sử dụng đất theo hình thức thuê đất lại là chậm nhất 30 ngày cho tới chậm nhất 90 ngày.

Đây là sự không thống nhất giữa các quy định của pháp luật đất đai và quản lý thuế về thời hạn nộp tiền trúng đấu giá quyền sử dụng đất.

Thứ hai, các quy định về đấu giá quyền sử dụng đất được ban hành ngày càng nhiều và hoàn thiện hơn nhưng vẫn chưa đáp ứng được về chất lượng mà nền kinh tế - xã hội thực tiễn của nước ta. Điển hình, một số lĩnh vực cụ thể trong đấu giá quyền sử dụng đất vẫn chưa được điều chỉnh cụ thể, chi tiết, tồn tại nhiều bất cập. Ví dụ như bán đấu giá quyền sử dụng đất để xử lý các giao dịch bảo đảm, chế tài cụ thể xử lý các trường hợp đẩy giá đất lên cao rồi bỏ cọc...

Thứ ba, khung giá đất mà Nhà nước đưa ra chênh lệch quá lớn so với giá đất thực tế trong thị trường bất động sản. Thu hồi đất để lập dự án và triển khai dự án đấu giá quyền sử dụng đất trong khi đền bù giải phóng mặt bằng, bố trí tái định cư không hợp lý khiến cho dư luận bức xúc, bất gặp sự phản ứng của nhiều cá nhân, tập thể, hộ gia đình và không chịu bàn giao đất cho các cơ quan chức năng.

3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất

Mặc dù pháp luật Việt Nam về đấu giá quyền sử dụng đất đang dần hoàn thiện theo hướng tích cực hơn. Tuy nhiên, vẫn còn tồn đọng một số hạn chế. Do đó, cần thực hiện một

số giải pháp hoàn thiện pháp luật sau:

Thứ nhất, thường xuyên rà soát, xem xét sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến đất đai do các cơ quan có thẩm quyền ban hành.

Rà soát các văn bản quy phạm pháp luật nhằm phát hiện ra những nội dung vướng mắc, chồng chéo để kịp thời sửa đổi, bổ sung, tạo sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Xem xét sửa đổi quy định của pháp luật theo hướng quy định rõ các trường hợp giao đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, phân biệt với đấu thầu dự án có sử dụng đất: Đấu thầu dự án có sử dụng đất áp dụng đối với các dự án có sử dụng đất mà sử dụng vốn ngân sách nhà nước và đối với các dự án sử dụng đất vào mục đích công cộng không nhằm mục đích kinh doanh; đấu giá quyền sử dụng đất đối với các dự án thương mại dịch vụ, đất xây dựng khu đô thị, đất ở,...

Xem xét bổ sung quy định trường hợp chỉ có một người tham gia đấu giá đối với hoạt động giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất (khoản 3, Điều 118 Luật Đất đai năm 2013)

Xem xét thay đổi nội dung quy định về phương án đấu giá quyền sử dụng đất để phù hợp với sự thay đổi của Luật Đầu tư năm 2020, cụ thể bao gồm: Hồ sơ thửa đất đấu giá; nội dung quyết định đấu giá; nội dung quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục đấu giá quyền sử dụng đất...

Thứ hai, điều chỉnh hợp lý đối với khung giá đất theo từng loại đất phù hợp với thị trường, quy định cụ thể về giá đất làm căn cứ tính giá khởi điểm trong đấu giá quyền sử dụng đất.

Bổ sung quy định về điều chỉnh khung giá đất, bảng giá đất bảo đảm linh hoạt, phù hợp với từng loại đất, các đối tượng sử dụng đất và các trường hợp giao đất, cho thuê đất. Có cơ chế để xử lý chênh lệch giá đất tại khu vực giáp ranh giữa các địa phương. Đối với vấn đề về xác định giá đất, về nguyên tắc giá đất phải phù hợp với giá thị trường, giá trúng đấu giá, phải tính toán đầy đủ các yếu tố tác động đến giá đất của dự án. Đồng thời, phải có chế tài xử phạt các tổ chức, cá nhân vi phạm trong định giá đất.

Việc định giá quyền sử dụng đất vẫn do cơ quan quản lý nhà nước độc quyền định giá trong hoạt động đấu giá, đôi khi làm giá trị quyền sử dụng đất không đúng với giá trị thực tế trên thị trường dẫn đến việc thu hồi và đấu giá quyền sử dụng đất không hiệu quả. Do đó, cần kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác định giá đất và thẩm định giá đất. Cơ quan tham mưu xây dựng giá đất và cơ quan thẩm định giá đất là hai cơ quan độc lập; làm rõ trách nhiệm cơ quan giải quyết khiếu nại về giá đất trong bồi thường giải phóng mặt bằng.

Làm tốt công tác theo dõi, cập nhật biến động giá đất trên thị trường; từng bước xây dựng cơ sở dữ liệu về giá đất tới từng thửa đất. Có cơ chế giám sát các cơ quan chức năng và tổ chức định giá đất độc lập trong việc định giá đất. Khuyến khích phát triển các tổ chức tư vấn định giá đất độc lập.

Thứ ba, cần quy định chi tiết, cụ thể về điều kiện về năng lực chủ thể tham gia đấu giá, đặc biệt là các điều kiện về uy tín và năng lực tài chính. Buộc các đối tượng tham gia phải

chứng minh năng lực tài chính bằng hoặc cao hơn giá trị đã trả giá. Như vậy mới sàng lọc hơn nữa các đối tượng, hạn chế hiện tượng “quân xanh, quân đỏ”, dìm giá, thông đồng gây bức xúc dư luận.

Thứ tư, xem xét quy định mức đặt cọc đối với tài sản đấu giá là quyền sử dụng đất công, thực hiện dự án kinh doanh bất động sản trong từng trường hợp cụ thể. Do hiện nay Luật Đấu giá tài sản 2016 chỉ quy định “tiền đặt trước” tối thiểu 5%, tối đa 20% giá khởi điểm đấu giá...Như vậy là chưa đủ và dẫn đến hệ lụy nhiều hành vi tiêu cực thậm chí “bỏ cọc”. Đồng thời nếu để tiền đặt cọc quá cao sẽ hạn chế các doanh nghiệp tham gia đấu giá, tiềm ẩn nhiều nguy cơ thông đồng, móc nối để dìm giá. Vì vậy, kiến nghị giao thẩm quyền cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá trị “tiền đặt cọc đấu giá” phù hợp với từng cuộc đấu giá tài sản, nhất là trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư kinh doanh bất động sản, nhà ở, khu đô thị, phù hợp với tình hình thực tế của địa phương.

Thứ năm, cần xem xét, nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật theo hướng tăng cường các chế tài xử lý đối với các trường hợp bỏ cọc. Ngoài việc bị mất số tiền cọc thì nhà đầu tư bỏ cọc sẽ bị cấm tham gia đấu giá, đấu thầu trong một thời gian nhất định và bị trừ điểm uy tín khi tham gia các cuộc đấu giá hoặc đấu thầu về sau. Cần bổ sung các quy định rõ ràng và chi tiết hơn về các trường hợp và các thiệt hại, chi phí phải bồi thường khi nhà đầu tư bỏ cọc (chi phí tổ chức đấu giá lại), để tăng tính răn đe và có cơ sở pháp lý rõ ràng hơn trong việc xử lý các nhà đầu tư vi phạm.

Thứ sáu, đẩy mạnh cải cách, đơn giản hóa thủ tục hành chính, cải thiện môi trường đấu giá, kinh doanh, tập trung giải quyết các điểm bất cập, tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể tham gia đấu giá.

Pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất hiện nay quá chồng chéo với rất nhiều các Nghị định, Thông tư, Quyết định hướng dẫn chi tiết luật. Tuy nhiên, mỗi văn bản lại có một cách hướng dẫn khác nhau khiến nhân dân và các cơ quan, tổ chức dễ “hiểu nhầm” mà “áp dụng nhầm”. Do đó, cần xem xét ban hành cụ thể văn bản luật về “đấu giá quyền sử dụng đất” dựa trên cơ sở Hiến pháp và Luật Đất đai, tạo sự thống nhất pháp lý chung cho mọi địa phương, tránh tình trạng mỗi địa phương ban hành một Quyết định khác nhau.

Đồng thời, thủ tục tham gia đấu giá, thủ tục sau đấu giá,.. còn rườm rà khiến cho tâm lý một số người sử dụng đất lựa chọn “mua – bán” đất, chấp nhận rủi ro thay vì tham gia đấu giá quyền sử dụng đất được Nhà nước bảo hộ. Do đó, đơn giản hóa thủ tục hành chính, thống nhất về cách tổ chức là một yêu cầu cấp thiết để tạo môi trường đấu giá lành mạnh, tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể tham gia.

Thứ bảy, cải cách bộ máy quản lý Nhà nước về đất đai.

Hiện nay, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện là cơ quan có thẩm quyền thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất cho các chủ thể sử dụng đất nhưng pháp luật lại chưa có cơ chế cụ thể giải trình từ cơ quan quản lý Nhà nước cho tới cơ chế giám sát các cá nhân thực hiện công tác đấu giá.

Theo Điều 12 và Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, nguyên tắc hoạt động của mô hình chính quyền địa phương ở đô thị chính là: Tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền hoặc được ủy quyền bằng văn bản từ Ủy ban nhân dân cấp trên để thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn. Cải cách

bộ máy quản lý Nhà nước là nghiên cứu kỹ và ban hành cơ chế chặt chẽ trong nguyên tắc, cơ chế hoạt động của bộ máy chính quyền, chủ động nâng cao chất lượng quản lý Nhà nước, cải thiện quá trình quản lý hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất. Các cá nhân, tổ chức, cơ quan có thẩm quyền cần chủ động hơn nữa trong công tác quy hoạch và quyết định sử dụng các nguồn lực về đất đai, thực hiện công tác đấu giá minh bạch, công khai, có hiệu quả.

Thứ tám, quy trình đấu giá quyền sử dụng đất cần được mở rộng hơn về thành phần tham gia.

Như đã phân tích ở trên, hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất trong những năm gần đây ngày càng hướng tới sự công khai, minh bạch. Tuy nhiên vẫn tồn tại những sai phạm khi một số cá nhân lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình để trục lợi, tham nhũng. Hệ quả của hành vi này chính là làm tổn hại uy tín Nhà nước, thiệt hại về tài sản quốc gia, hao hụt ngân sách. Vì vậy cần xem xét đưa các cơ quan có chức năng giám sát vào hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất nhằm đảm bảo sự minh bạch hơn nữa và hạn chế nạn tham nhũng. Đồng thời, phải quán triệt tư tưởng của chính những cơ quan, chủ thể có chức năng giám sát này để hoạt động giám sát đấu giá quyền sử dụng đất được thực hiện hiệu quả.

Kết luận

Việt Nam là một trong những nước đang phát triển, có diện tích tương đối nhỏ so với một số nước trên thế giới. Vì vậy việc bảo vệ và khai thác nguồn lực về đất đai là vô cùng quan trọng. Đấu giá quyền sử dụng đất chính là một biện pháp khai thác đất đai có hiệu quả nhất, khi mà những lợi ích mà hình thức này đem lại là không thể phủ nhận. Hệ thống pháp luật đất đai nước ta đang dần hoàn thiện, là cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất. Bài viết trên hy vọng góp phần nhỏ vào việc hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất nói riêng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bộ luật Dân sự năm 2015

Luật Đất đai năm 2013

Luật Đấu giá tài sản năm 2016

Luật Đầu tư năm 2020

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất

Nghị định số 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất

Nghị định số 126/2020/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của quản lý thuế

KỶ YẾU HỘI THẢO KHOA HỌC CẤP TRƯỜNG
PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI: NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LAO ĐỘNG – XÃ HỘI
CƠ SỞ II – TP. HỒ CHÍ MINH

Chịu trách nhiệm xuất bản và nội dung:

Giám đốc – Tổng biên tập

PHAN NGỌC CHÍNH

Biên tập:

Trần Thị Bảo Ngọc

Trình bày, minh họa:

Thu Ngân (Công ty Thiên Ân)

Sửa bản in và Trình bày, minh họa:

Thu Ngân (Công ty Thiên Ân)

Đơn vị liên kết:

Công ty TNHH TM – DV Thiết kế In ấn Thiên Ân

Địa chỉ: 240A Lê Văn Lương – Phường Tân Hưng - Quận 7 - TP.HCM

Điện thoại: 0939 04 54 64 – 036 648 6168

Email: congythietkeinthienan@gmail.com – ngan.23483@gmail.com

NHÀ XUẤT BẢN TÀI CHÍNH

FINANCE PUBLISHING HOUSE (Tên viết tắt: FPH)

Số 7 Phan Huy Chú, Phường Phan Chu Trinh, Quận Hoàn Kiếm, Hà Nội

ĐT: 024.3826.4565 - Email: phongbientap.nxbtc@gmail.com - Website: fph.gov.vn

CHI NHÁNH NHÀ XUẤT BẢN TÀI CHÍNH TẠI TP. HỒ CHÍ MINH

138 Nguyễn Thị Minh Khai, Phường 6, Quận 3, TP. Hồ Chí Minh - ĐT: 028.3859.6002

In 500 cuốn, khổ 20×28 cm tại Công ty TNHH MTV in Tín Lộc.

Địa chỉ: 117/5 Võ Thị Thù, Khu phố 3, Phường An Phú Đông, Quận 12, TP.HCM

Số xác nhận ĐKXB: 806-2023/CXBIPH/7-15/TC.

Số QĐXB: 62/QĐ-NXBTC cấp ngày 23 tháng 03 năm 2023

Mã ISBN: 978-604-79-3628-1

In xong và nộp lưu chiểu năm 2023

KỶ YẾU HỘI THẢO KHOA HỌC CẤP TRƯỜNG

PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI:
NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN

ISBN: 978-604-79-3628-1



9 786047 936281

Sách không bán