

MỘT SỐ VẤN ĐỀ GÓP Ý DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI SỬA ĐỔI

● NGUYỄN THỊ TÂM

TÓM TẮT:

Trên tinh thần rà soát, nhận diện những bất cập và thiếu sót của Luật Đất đai 2013 từ đó góp phần hoàn thiện Dự thảo Sửa đổi Luật Đất đai (Sau đây gọi tắt là Dự thảo), bài nghiên cứu tập trung phân tích, đánh giá một số quy định chưa hợp lý tại Dự thảo về mặt bố cục như: (i) trật tự sắp xếp các chương, các mục; (ii) về nội dung: những vấn đề về trình tự thủ tục thu hồi, ghi tên trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, một số thuật ngữ pháp lý... từ đó đề xuất điều chỉnh một số nội dung trong Dự thảo trên tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương (sau đây gọi tắt là Nghị quyết 18).

Từ khóa: Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, Luật Đất đai 2013, đất đai.

1. Đặt vấn đề

Sau hơn 9 năm tổ chức thực hiện Luật Đất đai 2013, công tác quản lý đất đai đã đạt được những kết quả quan trọng, tạo ra hành lang pháp lý đồng bộ hơn, chặt chẽ hơn, nguồn lực đất đai được khai thác hiệu quả hơn cho việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là việc phát triển các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, nhà ở đô thị; bảo đảm thực hiện các quyền liên quan đến bất động sản của nhân dân, tạo điều kiện cho đất đai tham gia vào thị trường bất động sản tạo ra những động lực mạnh mẽ cho phát triển đô thị, tăng đáng kể nguồn thu cho ngân sách, đóng góp tích cực vào phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước¹.

Không phủ nhận những thành công từ Luật Đất đai 2013 mang lại cho nền kinh tế. Tuy nhiên, trong bối cảnh hội nhập toàn diện và trên cơ sở kết quả

tổng kết thực hiện, rà soát pháp luật đã cho thấy pháp luật về đất đai đã bộc lộ những vướng mắc, bất cập cần tháo gỡ.

Đáp ứng nhu cầu hội nhập, phát triển đất nước và dựa trên kết quả tổng kết thực hiện và rà soát pháp luật về đất đai, Nghị quyết số 18-NQ/TW đã nêu lên những quan điểm chỉ đạo chung, từ đó làm cơ sở, định hướng cho xây dựng pháp luật về đất đai trong tương lai.

Do vậy, bài nghiên cứu tập trung luận giải một số quy định chưa hợp lý trong Dự thảo², cung cấp những luận chứng khoa học và thực tiễn, từ đó đề xuất hướng điều chỉnh, nhằm góp phần làm hoàn thiện Dự thảo.

2. Những nội dung chưa hợp lý trong Dự thảo và hướng điều chỉnh

Dựa trên tinh thần của Nghị quyết số 18-NQ/TW, tác giả đưa ra một số góp ý Dự thảo Luật

Đất đai sửa đổi (sau đây gọi tắt là Dự thảo Luật) như sau:

2.1. Bố cục, hình thức

- Dự thảo đặt mục quản lý nhà nước lên trên Chương 2 là không hợp lý, phá vỡ cấu trúc truyền thống của một Văn bản quy phạm pháp luật. Cần thiết kế Mục 2 chương 2: Quản lý Nhà nước về đất đai và chuyển chương này vào chương XV của Dự thảo. Theo đó, nội dung chương này, phải thiết kế cơ bản những nội dung sau: chủ thể quản lý, nội dung quản lý, phương thức quản lý, hồ sơ, thủ tục hành chính liên quan, vi phạm và trách nhiệm liên quan... Hiện tại, các quy định tại chương XV cơ bản là quản lý nhà nước, nhưng rời rạc và chưa thể hiện tính thống nhất, khoa học, cần phải có sự điều chỉnh.

2.2. Nội dung

2.2.1. Về trình tự, thủ tục thu hồi đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản khác gắn liền với đất

- Khoản 4 Điều 143: nhằm bảo vệ quyền lợi của người phụ nữ, luôn là bên yếu thế trong việc xác lập, định đoạt tài sản thuộc sở hữu chung vợ chồng, việc ghi tên cả vợ và chồng trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là tài sản chung của vợ chồng trừ trường hợp vợ chồng có thỏa thuận ghi tên một người theo hướng dẫn tại Phụ lục³. Với quy định này, nghĩa vụ cấp đổi thuộc về Nhà nước và các cơ quan nhà nước phải tạo điều kiện thuận lợi nhất cho người dân. Từ đó, người vợ trong gia đình yên tâm và nhận thấy được sự tôn trọng bởi việc ghi tên chỉ một bên chồng hoặc vợ phải được sự thỏa thuận của hai bên. Trường hợp này văn bản hướng dẫn cần quy định hình thức của thỏa thuận này, hướng dẫn chi tiết về những trường hợp sự đồng ý của cả vợ chồng khi xác lập các giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất là tài sản chung.

Tuy nhiên, tác giả cho rằng, việc ghi tên hay không ghi tên chỉ là giải quyết vấn đề ở “phần ngọn”, bởi theo tinh thần pháp luật Việt Nam, đến nay, cho dù các giấy tờ chỉ để tên vợ/chồng, thì tài

sản trong hôn nhân vẫn là tài sản chung của vợ chồng đó. Pháp luật về đất đai, kinh doanh bất động sản ghi nhận các giao dịch liên quan đến bất động sản phải có sự đồng ý của cả hai bên là đã cơ bản bảo đảm quyền của các bên.

- Nội dung tại khoản 4 Điều 143 Dự thảo chưa khoa học, chưa súc tích, cần phải chỉnh sửa cho gọn và khoa học hơn.

+ Đây là một nội dung quy định về việc ghi tên người có quyền sử dụng đất trên giấy chứng nhận thuộc các trường hợp khác nhau: tài sản chung của vợ chồng, tài sản chung của hộ gia đình... Tác giả cho rằng chỉ nội dung này nên thiết kế thành một điều luật và đặt tên gọi cho điều khoản này là: “Điều 143. Ghi tên người sử dụng đất trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”.

- Điều 143 Dự thảo quy định về Nguyên tắc, thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất⁴.

Đây là một điều khoản với rất nhiều nội dung quan trọng, liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của cơ quan có thẩm quyền và của người sử dụng đất. Hàm lượng nội dung quy định trong điều khoản này bao gồm: ghi tên của người sử dụng đất trên giấy chứng nhận, cấp giấy chứng nhận trong trường hợp sở hữu nhiều thửa đất nông nghiệp, thẩm quyền cấp giấy, điều kiện cấp giấy... những điều này cùng thể hiện trong một điều khoản là quá nhiều; việc đặt tên Điều 143 Dự thảo cũng chưa phản ánh đầy đủ những nội dung chính của điều luật và cũng chưa hợp lý, không nên dùng thuật ngữ “nguyên tắc” trong trường hợp này, vì không rõ là nguyên tắc gì. Điều này sẽ gây khó khăn cho các chủ thể trong quá trình giải thích, hiểu và thực hiện pháp luật. Vì vậy, Điều 143 cần được sửa đổi theo hướng sau: *Tách những nội dung tại điều 143 thành những điều khoản khác nhau có tên gọi các điều khoản như sau:*

+ Điều... *Ghi tên chủ sở hữu quyền sử dụng đất là tài sản chung của vợ chồng trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.*

+ Điều... *Cấp giấy chứng nhận trong trường hợp người sử dụng đất đang sử dụng nhiều thửa đất nông nghiệp.*

+ Điều... *Điều kiện cấp giấy chứng nhận (theo đó có điều kiện về hồ sơ hợp lệ và nghĩa vụ tài chính, trường hợp không cần nộp phí cấp lại...).*

+ Điều... *Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận.*

Như vậy, từ Điều 143 của Dự thảo, sẽ tăng thêm nhiều điều khoản để rõ ràng, khoa học và hợp lý hơn. Ngay cả những điều khoản này cũng cần phải có hướng dẫn nhiều nội dung bởi văn bản hướng dẫn của Chính phủ sau đó.

- Tác giả đồng ý với quy định không thu phí cấp lại đối với trường hợp cấp đổi cho hộ gia đình và vợ, chồng.

2.2.2. *Về người sử dụng đất, hộ gia đình sử dụng đất*

- “Người sử dụng đất” - *Đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp khi đất bị thu hồi.*

Đồng ý với quan điểm việc thu hồi đất trong một số trường hợp có gây bất lợi cho nữ khi kết hôn và có sử dụng, tạo lập tài sản trên đất. Tại khoản 2 Điều 89 quy định⁵: “2. *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*”. Theo Dự thảo là hợp lý, nhưng chưa phản ánh đầy đủ vì quyền lợi của những người sống cùng chủ sở hữu và có trực tiếp khai thác, cải tạo đất chưa được đề cập đến. Trong khi đó, tác giả vẫn đồng ý với lập luận cho rằng, đặc điểm những vùng nông thôn, người phụ nữ thuộc đối tượng như trên chiếm phần lớn. Theo đó, Khoản 2 Điều 89 cần sửa đổi như sau: “2. *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. Người sống cùng với người có đất bị thu hồi có quyền yêu cầu bồi thường khi đáp ứng những điều kiện theo quy định của pháp luật*”.

Từ đó, có quy định về những người và điều kiện để hưởng quyền này. Theo đó, các chủ thể có nghĩa

vụ phải chứng minh các điều kiện theo quy định. Tác giả cũng đồng ý với 3 điều kiện được trình bày tại trang 29, 30 Phụ lục III : (i) là con dâu, con rể, vợ hoặc chồng của người có đất bị thu hồi; (ii) trực tiếp sử dụng đất mà bố, mẹ vợ, bố mẹ, có đất bị thu hồi, (iii) thời gian sống cùng và trực tiếp sử dụng đất. Trường hợp nếu là phụ nữ thì có thời gian chung sống và trực tiếp sử dụng đất ít hơn nam giới 1 năm. (năm cụ thể có thể nhường lại cho Nghị định hướng dẫn, có thể khoảng 2-3 năm).

2.2.3. *Về việc bỏ đối tượng là hộ gia đình sử dụng đất*

Theo tác giả, Dự thảo chỉ nên quy định hộ gia đình không còn là chủ thể được giao đất khi Luật Đất đai thông qua và có hiệu lực, nhưng không thể bỏ hộ gia đình là chủ thể sử dụng đất ở thời điểm hiện tại, mà cần phải có lộ trình vì những lý do sau:

Thứ nhất, Chương VI Bộ luật Dân sự 2015 vẫn còn ghi nhận hộ gia đình là chủ thể trong quan hệ dân sự. Quan điểm và tinh thần của văn hóa nước ta là xem trọng tình cảm gia đình, gia đình là tế bào của xã hội. Việc bỏ sổ hộ khẩu và ngay lập tức tiến tới bỏ “hộ gia đình sử dụng đất” phần nào cũng làm mất đi sự gắn kết của các thành viên trong gia đình. Vì vậy, cần phải có thời gian, lộ trình.

Thứ hai, đây là chủ thể có tính lịch sử, số lượng hộ gia đình sử dụng đất hiện nay rất lớn và cần phải có lộ trình nhằm chuyển đổi và xác lập lại các quyền liên quan đến quyền sử dụng đất. Dự thảo Luật cũng cần phải nghiên cứu xây dựng nội dung pháp luật này và lộ trình này sao cho bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể có liên quan. Theo tác giả, Dự thảo cần tích hợp các quy định liên quan đến cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong trường hợp này.

- Khoản 4, điều 3 Dự thảo giải thích thuận ngữ quy định: “*Bồi thường quyền sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất (sau đây gọi là bồi thường về đất)* là việc Nhà nước bồi hoàn cho người sử dụng đất bằng tiền hoặc “*bằng đất*” hoặc bằng lợi ích vật chất

khác, tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi theo quy định của Luật này.

Cần sửa thuật ngữ: “*bằng đất*” thành thuật ngữ: “*bằng quyền sử dụng đất*” bởi tính chất sở hữu của đất đai.

Khoản 6 Điều 3 Dự thảo: chuyển thuật ngữ “*chiếm đất*” vào một điều khoản của Luật bởi quy định về chiếm đất thực tế rất phức tạp, nên có một điều khoản về: “*Những trường hợp được xem là*

chiếm đất”, thay vì thể hiện trong điều giải thích thuật ngữ.

3. Kết luận

Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi đã được tổ chức lấy ý kiến rộng rãi trong nhân dân. Đến thời điểm hiện tại, những quan điểm và ý kiến về một số nội dung của Dự thảo vẫn còn nhiều bàn luận. Với những phân tích trên, tác giả mong sẽ góp phần làm hoàn thiện thêm những nội dung của Dự thảo ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

^{1,2}Tờ trình của Chính phủ, dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) trình Quốc hội gồm 16 chương, 245 điều, trong đó giữ nguyên 28 điều; sửa đổi, 184 điều; bổ sung mới 41 điều và bãi bỏ 8 điều. Chính phủ đã gửi tới Quốc hội Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Trong hồ sơ có bản so sánh những nội dung mới của dự thảo Luật so với Luật Đất đai 2013.

³Phụ Lục III về định hướng cho ý kiến đối với một số nội dung trọng tâm do Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam chủ trì

⁴Điều 143 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi:

“1. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất được cấp theo từng thửa đất. Trường hợp người sử dụng đất đang sử dụng nhiều thửa đất nông nghiệp tại cùng một xã, phường, thị trấn mà có yêu cầu thì được cấp một Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất chung cho các thửa đất đó.

2. Thửa đất có nhiều người chung quyền sử dụng đất, nhiều người sở hữu chung nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất thì Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất phải ghi đầy đủ tên của những người có chung quyền sử dụng đất, người sở hữu chung nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất và cấp cho mỗi người 01 Giấy chứng nhận; trường hợp người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất có yêu cầu thì cấp chung một Giấy chứng nhận và trao cho người đại diện.

3. Người sử dụng đất, chủ sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất được nhận Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất sau khi đã hoàn thành nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật.

Trường hợp người sử dụng đất, chủ sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất không thuộc đối tượng phải thực hiện nghĩa vụ tài chính hoặc được miễn, được ghi nợ nghĩa vụ tài chính và trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm thì được nhận Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất ngay sau khi cơ quan có thẩm quyền cấp.

4. Trường hợp quyền sử dụng đất hoặc 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 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.

5. Trường hợp thửa đất thuộc quyền sử dụng của hộ gia đình thì cấp một Giấy chứng nhận ghi đầy đủ tên thành

viên trên Giấy chứng nhận và trao cho người đại diện. Đối với trường hợp giấy chứng nhận đã cấp cho đại diện hộ gia đình trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành, nếu các thành viên có chung quyền sử dụng đất của hộ gia đình có nhu cầu thì được cấp đổi Giấy chứng nhận và ghi đầy đủ tên các thành viên có chung quyền sử dụng đất.

Trường hợp các thành viên có chung quyền sử dụng đất của hộ gia đình có nhu cầu thì cấp một Giấy chứng nhận ghi tên đại diện hộ gia đình trên Giấy chứng nhận và trao cho người đại diện hộ gia đình.

Việc xác định các thành viên có chung quyền sử dụng đất của hộ gia đình để ghi tên trên Giấy chứng nhận do các thành viên này tự thỏa thuận và chịu trách nhiệm trước pháp luật.

6. Trường hợp có sự chênh lệch diện tích giữa số liệu đo đạc thực tế với số liệu ghi trên giấy tờ quy định tại Điều 135 của Luật này hoặc Giấy chứng nhận đã cấp mà ranh giới thửa đất đang sử dụng không thay đổi so với ranh giới thửa đất tại thời điểm có giấy tờ về quyền sử dụng đất, không có tranh chấp với những người sử dụng đất liên kề thì khi cấp hoặc cấp đổi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất diện tích đất được xác định theo số liệu đo đạc thực tế. Người sử dụng đất không phải nộp tiền sử dụng đất đối với phần diện tích chênh lệch nhiều hơn nếu có.

Trường hợp đo đạc lại mà ranh giới thửa đất có thay đổi so với ranh giới thửa đất tại thời điểm có giấy tờ về quyền sử dụng đất hoặc Giấy chứng nhận đã cấp và diện tích đất đo đạc thực tế nhiều hơn diện tích ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất hoặc Giấy chứng nhận đã cấp thì phần diện tích chênh lệch nhiều hơn (nếu có) được xem xét công nhận quyền sử dụng đất, cấp Giấy chứng nhận theo quy định của Luật này.

7. Thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận do Cơ quan đăng ký đất đai thực hiện theo quy định của Chính phủ.

8. Chính phủ quy định chi tiết việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, việc xác định lại diện tích đất ở và việc đính chính, thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp.”

⁵Điều 89 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi:

“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 90 của Luật này thì được bồi thường.

2. 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.

3. Việc bồi thường về đất 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 có thẩm quyền quyết định tại thời điểm phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Đối với hộ gia đình, cá nhân có đất bị thu hồi nếu có nhu cầu và địa phương có điều kiện về quỹ đất, quỹ nhà ở thì được xem xét bồi thường bằng đất khác mục đích sử dụng với loại đất bị thu hồi hoặc nhà ở.

4. Việc tổ chức xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải thực hiện trước khi có quyết định thu hồi đất.

5. 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.

6. Chính phủ quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.”

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2013). Luật số 45/2013/QH13: Luật Đất đai, ban hành ngày 29 tháng 11 năm 2013.

2. Ban Chấp hành Trung ương (2022). Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 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.

3. Chính phủ (2023). Toàn văn Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) - lấy ý kiến lần 2. Cổng thông tin điện tử Chính phủ. Truy cập tại <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>

4. Chính phủ (2022). Tờ trình Dự thảo về Dự án Luật Đất đai (sửa đổi). Luật Việt Nam. Truy cập tại <https://luatvietnam.vn/dat-dai/du-thao-to-trinh-du-an-luat-dat-dai-sua-doi-226892-d10.html>

Ngày nhận bài: 4/5/2023

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 20/5/2023

Ngày chấp nhận đăng bài: 7/6/2023

Thông tin tác giả:

TS. NGUYỄN THỊ TÂM

Giảng viên, Khoa Luật Kinh tế

Trường Đại học Ngân hàng TP. Hồ Chí Minh

SOME RECOMMENDATIONS ABOUT THE DRAFT REVISED LAW ON LAND

● **Ph.D NGUYEN THI TAM**

Lecturer, Faculty of Economic Law
Ho Chi Minh City University of Banking

ABSTRACT:

To review and identify inadequacies and shortcomings of the Law on Land 2023, this study analyzes and evaluates some unreasonable provisions in the Draft revised Law on Land in terms of its layout, including: (i) the order of chapters and sections; (ii) the content, such as issues about the order and procedures for withdrawal, the name on the certificate of land use rights, the legal terms, etc. Based on the paper's analysis, some recommendations are made to adjust the contents of the Draft revised Law on Land. This paper is expected to improve the quality of the Draft revised Law on Land in the spirit of Resolution No. 18-NQ/TW of the Central Executive Committee.

Keywords: the Draft revised Law on Land, the Law on Land 2013, land.