

PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VIỆT NAM TRONG TIẾN TRÌNH HỘI NHẬP VÀ PHÁT TRIỂN

*Nguyễn Quang Tuyền**

1. Thực trạng pháp luật đất đai Việt Nam trong tiến trình hội nhập và phát triển

1.1. Những thành tựu

Pháp luật đất đai (PLĐĐ) Việt Nam trong tiến trình hội nhập và phát triển đã đạt được những thành tựu vô cùng to lớn góp phần quan trọng vào sự nghiệp xây dựng đất nước vì mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh”. Những thành tựu này được biểu hiện đậm nét trên các khía cạnh chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, PLĐĐ đã thể chế hóa cụ thể, kịp thời và nhất quán quan điểm, đường lối của Đảng trong lĩnh vực đất đai (ĐĐ) đáp ứng các yêu cầu của từng giai đoạn cách mạng cụ thể:

Trong thời kỳ đấu tranh chống ngoại xâm, thống nhất đất nước để động viên, vận động và tập hợp đông đảo mọi tầng lớp nhân dân đi theo Đảng thực hiện cách mạng giải phóng dân tộc, giải phóng giai cấp, Luật Cải cách ruộng đất năm 1953 ra đời tạo cơ sở pháp lý cho việc tịch thu ruộng đất của thực dân, địa chủ, phong kiến, tư sản chia cho nông dân nhằm thực hiện khẩu hiệu “người cày có ruộng”. Các văn bản pháp luật được ban hành tiếp theo hướng vào việc bảo vệ và củng cố chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất của người nông dân;

Khi cách mạng Việt Nam bước sang giai đoạn mới: Giai đoạn xây dựng chủ nghĩa xã hội (CNXH) và đấu tranh thống nhất đất nước, PLĐĐ đã thể chế hóa quan điểm của Đảng về hợp tác hóa ở miền Bắc, vận động nông dân đóng góp ruộng đất và các tư liệu sản xuất (TLSX) khác vào làm ăn tập thể trong các hợp tác xã (HTX) nhằm tạo lập các

điều kiện cơ sở vật chất để xây dựng CNXH và đảm bảo cho miền Bắc trở thành hậu phương vững chắc cho miền Nam trong công cuộc đấu tranh thống nhất đất nước.

Sau khi đất nước thống nhất và bắt tay vào công cuộc kiến thiết, phát triển kinh tế (KT), PLĐĐ đã thể chế hóa quan điểm ĐĐ thuộc sở hữu toàn dân của Đảng trong những quy định của Luật ĐĐ năm 1987, Luật ĐĐ năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ĐĐ năm 1998 và năm 2001, Luật ĐĐ năm 2003 nhằm xác lập cơ sở pháp lý để Nhà nước thống nhất quản lý ĐĐ và tạo điều kiện cho mọi người có cơ hội bình đẳng trong việc tiếp cận, khai thác ĐĐ. Hơn nữa, sự thể chế hóa quan điểm ĐĐ thuộc sở hữu toàn dân còn là một đảm bảo quan trọng cho việc xây dựng nền KT nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước và theo định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCHN).

Thứ hai, PLĐĐ không ngừng được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện nhằm đáp ứng các đòi hỏi của phát triển, hội nhập song vẫn giữ vững quan điểm về tính nhất quán của sở hữu toàn dân về ĐĐ và phát triển với bản sắc riêng:

Khi nước ta chuyển từ nền KT tập trung quan liêu bao cấp sang nền KT thị trường, PLĐĐ được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện nhằm đáp ứng các yêu cầu quản lý, sử dụng đất (SDĐ) theo cơ chế thị trường song vẫn duy trì quan điểm nhất quán về sở hữu toàn dân đối với ĐĐ. Trong điều kiện KT thị trường đòi hỏi ĐĐ (TLSX quan trọng nhất) phải được tham gia giao dịch trên thị trường nhằm đáp ứng sự vận động của quan hệ sản xuất - kinh doanh (SX - KD), dịch vụ dưới áp lực cạnh tranh gay gắt và các yếu tố lợi nhuận, yếu tố cung - cầu... chi phối. Tuy nhiên, các quan hệ ĐĐ vận động phải dựa

* TS. Luật học, Đại học Luật Hà Nội.

trên chế độ sở hữu toàn dân về ĐĐ. Đây là vấn đề mang tính nguyên tắc đảm bảo tính định hướng XHCN trong việc xây dựng và phát triển thị trường bất động sản (BDS) ở nước ta. Để giải quyết “bài toán” do tiến trình phát triển đặt ra, các nhà lập pháp Việt Nam đã tìm ra giải pháp công nhận quyền SDD là một loại quyền về tài sản (TS) của người SDD thông qua việc ban hành các quy định Nhà nước giao đất, cho thuê đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài; người SDD được Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền SDD (GCNQSDĐ) và được chuyển quyền SDD trong thời hạn SDD ... Bằng các quy định này, PLĐĐ đã đáp ứng được các đòi hỏi của nền KT thị trường là làm cho quan hệ ĐĐ vận động song hành với quan hệ KT mà vẫn đảm bảo duy trì, bảo vệ chế độ sở hữu toàn dân về ĐĐ. Hơn nữa, việc cho phép quyền SDD được tham gia các giao dịch trên thị trường đã từng bước xác lập sự tồn tại của thị trường quyền SDD và làm cho PLĐĐ nước ta ngày càng có nhiều điểm tương đồng với hệ thống PLĐĐ của các nước trên thế giới.

Ở một khía cạnh khác, với việc thừa nhận quyền SDD là một loại quyền về TS được trị giá thành tiền và được tham gia giao dịch trên thị trường, PLĐĐ nước ta đã góp phần làm phong phú lý thuyết về TS của khoa học pháp lý thế giới: Quan niệm về nội hàm của khái niệm TS được mở rộng, theo đó TS không chỉ là vật (TS hữu hình) mà còn bao gồm cả quyền sử dụng vật hoặc các quyền và lợi ích được tạo ra từ việc sử dụng vật (TS vô hình). Điều này đáp ứng được các đòi hỏi về việc bảo hộ quyền đối với TS và góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng TS trong điều kiện ra đời nền KT tri thức.

Thứ ba, PLĐĐ đã thể chế hóa tư duy đổi mới nhận thức về quyền TS của Đảng và Nhà nước ta trong việc xây dựng nền KT thị trường. Điều này biểu hiện:

Một là, từ chỗ xác định HTX, tập đoàn SX là hạt nhân trong SX nông nghiệp chuyển sang việc đề cao hộ gia đình, cá nhân là đơn vị KT tự chủ trong SX nông nghiệp; *Hai là*,

ĐĐ được Nhà nước giao cho HTX, tập đoàn SX quản lý, sử dụng nay được chuyển giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài; *Ba là*, PLĐĐ có các quy định nhằm xác lập và bảo hộ quyền SDD ổn định lâu dài của hộ gia đình, cá nhân và tạo lập cơ chế pháp lý để các giao dịch về quyền SDD được thực hiện trên thực tế. Những quy định này đã thực sự giải phóng mọi năng lực SX của người lao động, làm cho người nông dân phấn khởi, hăng say làm việc và đưa lại kết quả Việt Nam giải quyết vững chắc vấn đề an ninh lương thực, trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ 2 trên thế giới. Kế thừa và phát triển những thành tựu do việc xác lập quyền về TS trong SDD nông nghiệp, PLĐĐ đã bổ sung các quy định xác lập quyền SDD đối với các chủ thể SDD khác trong SX - KD, dịch vụ.

Thứ tư, PLĐĐ đã không ngừng được hoàn thiện trở thành phương thức quản lý ĐĐ hiệu quả nhất trong điều kiện KT thị trường, thể hiện:

- Các quy định về quy hoạch, kế hoạch SDD được ban hành nhằm phân định mục đích sử dụng các loại đất, định hướng về mặt chiến lược cho việc quản lý và SDD trong tương lai. Hơn nữa, quy hoạch SDD còn là một phương thức để ĐĐ phát huy vai trò là nguồn vốn, nguồn lực của phát triển: quy hoạch SDD hướng tới việc xác lập thị trường BDS có tổ chức thông qua việc tạo ra một quỹ ĐĐ “hàng hóa” sử dụng để xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông, xây dựng các khu công nghiệp (CN), xây dựng các khu đô thị, khu nhà ở v.v., đáp ứng nhu cầu của xã hội (XH);

- Nhà nước áp dụng các phương thức cho thuê đất, đấu giá quyền SDD, đấu thầu dự án có SDD từng bước thay thế cho việc giao đất nhằm xác lập cơ chế phân phối ĐĐ công khai, minh bạch, tạo cơ hội bình đẳng cho mọi tổ chức, cá nhân trong tiếp cận ĐĐ thay thế cơ chế “xin - cho” để phát sinh tham nhũng, tiêu cực;

- Nhà nước sử dụng ngày càng nhiều các phương thức KT để điều chỉnh quan hệ ĐĐ. Các quy định về giá đất và vấn đề tài chính về ĐĐ được ban hành, theo đó:

(i) Giá đất do Nhà nước ban hành là căn cứ để xử lý lợi ích về KT giữa Nhà nước, XH và người SDD trong quan hệ ĐĐ. Giá đất do Nhà nước ban hành được sử dụng làm căn cứ để tính tiền SDD, tiền thuê đất; tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; tính phí và lệ phí về ĐĐ; tính thuế SDD; tính giá trị TS của doanh nghiệp nhà nước khi cổ phần hóa v.v.;

(ii) Bên cạnh việc quy định giá đất do Nhà nước ban hành, PLĐĐ còn thừa nhận các loại giá đất khác hình thành giữa các chủ thể tham gia giao dịch về quyền SDD trên thị trường; giá đất hình thành do đấu thầu dự án có SDD, đấu giá quyền SDD; đồng thời pháp luật cho phép tổ chức, cá nhân có đủ năng lực và điều kiện được hoạt động tư vấn về giá đất nhằm đáp ứng nhu cầu của XH và góp phần tạo điều kiện cho việc ra đời thị trường BĐS chính thức;

(iii) Hệ thống thuế về ĐĐ, phí và lệ phí về ĐĐ luôn được sửa đổi, bổ sung trở thành công cụ hữu hiệu điều tiết một phần địa tô do ĐĐ tạo ra vào ngân sách nhà nước; các mức thuế và lệ phí về ĐĐ luôn được rà soát, sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn. Sau 15 năm thi hành Luật Thuế SDD cho thấy vẫn tồn tại một số bất cập như: Việc xác định thuế suất căn cứ vào hành vi chuyển quyền SDD đã không bảo đảm sự công bằng trong việc đóng viên nguồn thu vào ngân sách nhà nước giữa người chuyển quyền SDD vào mục đích sử dụng để ở với đối tượng chuyển quyền SDD nhằm mục đích kinh doanh kiếm lời; không ngăn chặn được tình trạng mua bán, chuyển nhượng, đấu cơ ĐĐ gây lũng đoạn thị trường... Khắc phục hạn chế này, Luật Thuế thu nhập cá nhân được ban hành thay thế thuế chuyển quyền SDD với những quy định hợp lý hơn; theo đó: cá nhân nộp thuế được lựa chọn một trong hai loại thuế suất (2% giá chuyển nhượng BĐS; 25% phần chênh lệch giữa giá bán so với giá gốc của BĐS trừ đi các chi phí hợp lý có liên quan) sao cho phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh KT của mình; quy định rõ đối tượng được miễn nộp thuế trong trường hợp chuyển nhượng BĐS là nhà, đất duy nhất hoặc chuyển

nhượng BĐS là nhà, đất có nguồn gốc do vợ, chồng, cha, mẹ, anh, chị em ruột để thừa kế, tặng cho v.v.

Đối với thuế SDD ở, Bộ Tài chính đang soạn thảo ự thảo Luật Thuế nhà ở, đất ở thay thế cho Pháp lệnh Thuế nhà đất năm 1991 hiện không còn phù hợp:

Thứ năm, PLĐĐ đã tiếp cận các chân giá trị của hội nhập và phát triển, bao gồm: công khai, minh bạch, công bằng, bình đẳng, phát triển bền vững:

- PLĐĐ hiện hành đã xác lập cơ chế pháp lý đảm bảo sự bình đẳng trong SDD, thể hiện: (i) Các quy định hiện hành không có sự phân biệt giữa phụ nữ với nam giới khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất; (ii) Trường hợp quyền SDD là TS chung của vợ và chồng thì khi cấp GCNQSDĐ phải ghi cả họ tên vợ và họ tên chồng; (iii) Mọi chủ thể SDD không phân biệt là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân; không phân biệt đó là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân SDD trong nước hay tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài SDD đều được hưởng các quyền và nghĩa vụ của người SDD quy định tại Điều 105 và Điều 107 Luật ĐĐ năm 2003;

- Các quy định của PLĐĐ không có bất kỳ sự phân biệt nào về đối tượng được giao đất, cho thuê đất. Bên cạnh đó, PLĐĐ còn có các quy định về giải quyết vấn đề đất SX, đất ở, đất xây dựng các cơ sở hạ tầng nông thôn cho đồng bào dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên, đồng bào dân tộc thiểu số ở miền núi phía Bắc, người dân ở các xã có điều kiện KT - XH khó khăn hoặc các xã có điều kiện KT - XH đặc biệt khó khăn v.v.;

- PLĐĐ đã tiếp cận quan điểm quản lý tổng hợp các nguồn tài nguyên thiên nhiên vì sự phát triển bền vững, thể hiện: (i) Các quy định hiện hành đã xác lập cơ sở pháp lý cho việc ra đời ngành tài nguyên và môi trường (TN&MT). Hệ thống cơ quan TN&MT được thành lập thống nhất từ trung ương đến cấp xã, phường, thị trấn với chức năng quản lý nhà nước về TN&MT (trong đó có quản lý ĐĐ) đã góp phần thực hiện lồng ghép vấn đề bảo vệ môi trường (BVMT) với việc khai

thác, SDDĐ dưới khía cạnh KT; (ii) Yếu tố BVMT được pháp luật hiện hành thể chế trong các quy định về lập quy hoạch, kế hoạch SDDĐ, các quy định về sử dụng các loại đất, các quy định về chế tài xử lý hành vi hủy hoại đất, SDDĐ lãng phí v.v.;

- Tính công khai, minh bạch được thể hiện đậm nét trong nội dung các quy định hiện hành, cụ thể: (i) Luật ĐĐ năm 2003 đã có 1 chương quy định chi tiết về thủ tục hành chính trong lĩnh vực ĐĐ; (ii) Luật ĐĐ năm 2003 quy định việc thành lập tổ chức dịch vụ công về ĐĐ là Văn phòng đăng ký quyền SDDĐ nhằm xác lập cơ chế “một cửa” trong việc giải quyết các thủ tục hành chính về ĐĐ; (iii) Luật ĐĐ năm 2003 quy định một trong những yêu cầu bắt buộc trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch SDDĐ là cơ quan có thẩm quyền phải lấy ý kiến đóng góp của người dân. Sau khi quy hoạch, kế hoạch SDDĐ được cấp có thẩm quyền xét duyệt, cơ quan quản lý ĐĐ các cấp, Ủy ban nhân dân (UBND) xã, phường, thị trấn phải công bố công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng và tại trụ sở cơ quan trong suốt kỳ quy hoạch, kế hoạch SDDĐ có hiệu lực.

1.2. Những tồn tại

Bên cạnh những thành tựu chủ yếu được đề cập trên đây, PLĐĐ Việt Nam trong tiến trình hội nhập và phát triển vẫn bộc lộ một số tồn tại cơ bản sau đây:

Thứ nhất, PLĐĐ chưa đưa ra được một cơ chế pháp lý phù hợp để giải quyết hài hòa mối quan hệ về lợi ích KT giữa Nhà nước, XH, nhà đầu tư và người SDDĐ trong thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển KT.

Một trong những vấn đề “gai góc” nhất trên thực tế là việc áp dụng các quy định về bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Phần lớn các tranh chấp, khiếu kiện về ĐĐ liên quan đến bồi thường, giải phóng mặt bằng (GPMB). Mặc dù thời gian qua các quy định về vấn đề này luôn được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp song dường như PLĐĐ chưa tìm ra một cơ chế pháp lý phù hợp để

giải quyết mối quan hệ về lợi ích KT giữa Nhà nước, người bị thu hồi đất và doanh nghiệp, chủ đầu tư. Vương mắc cơ bản nhất là việc xác định giá đất bồi thường và thời điểm tính bồi thường chưa phù hợp, cụ thể:

- Việc bồi thường cho người bị thu hồi đất được căn cứ theo khung giá đất do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành. Tuy nhiên, khung giá đất này vẫn thấp hơn nhiều so với giá chuyển nhượng quyền SDDĐ trên thị trường. Vì vậy, phương án bồi thường không nhận được sự đồng thuận của người bị thu hồi đất do họ cho rằng lợi ích của mình bị thiệt thòi quá lớn.

- PLĐĐ chưa giải quyết tốt những vấn đề XH là hậu quả của việc thu hồi đất, cụ thể:

(i) *Đối với trường hợp thu hồi đất nông nghiệp*: Mặc dù Luật ĐĐ năm 2003 có các quy định về hỗ trợ, đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp cho người trực tiếp SX nông nghiệp bị mất đất SX song do chưa tìm cơ chế phù hợp, đồng bộ để thực thi, nên các quy định này khó đi vào cuộc sống và phát huy tác dụng. Người nông dân cho rằng họ bị “thiệt đơn, thiệt kép” từ việc mất đất nông nghiệp (tiền bồi thường quá thấp, không có “công ăn việc làm”, con cái không được nhận vào làm việc trong các doanh nghiệp, công ty được xây dựng trên chính mảnh đất canh tác của họ v.v.) nên chậm bàn giao đất, thậm chí phản đối quyết liệt với việc thu hồi đất.

(ii) *Đối với trường hợp thu hồi đất ở*: Như đã đề cập ở phần trên, do giá bồi thường thấp so với giá chuyển nhượng quyền SDDĐ trên thị trường nên với số tiền được bồi thường người bị thu hồi đất ở không tìm mua được một mảnh đất để tạo dựng chỗ ở mới. Đối với trường hợp Nhà nước bồi thường bằng việc giao nhà tái định cư thì thực tế cho thấy nhà tái định cư có chất lượng xây dựng quá thấp và xuống cấp nhanh chóng sau thời gian ngắn sử dụng. Hơn nữa, cơ chế bồi thường và nhận chuyển nhượng quyền SDDĐ tái định cư còn tồn tại sự bất hợp lý, thể hiện: Khi Nhà nước thu hồi đất ở, người bị thu hồi đất được bồi thường theo khung giá đất do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

quy định tại thời điểm thu hồi. Ngược lại, khi họ mua nhà ở hoặc nhận chuyển nhượng quyền SDD của Nhà nước thì lại phải mua theo giá thị trường.

- PLDD hiện hành quy định thời điểm bồi thường là thời điểm có quyết định thu hồi đất là chưa hợp lý, bởi lẽ:

Một là, trong việc bồi thường, giải tỏa, đa số các khiếu nại của người dân liên quan đến giá đất. Theo quy định hiện hành, người dân được bồi thường theo phương án do cơ quan nhà nước phê duyệt khi có quyết định thu hồi đất. Tuy nhiên, từ lúc có quyết định thu hồi đất cho đến khi cơ quan chức năng hoàn thành thủ tục để người dân nhận tiền bồi thường có khi là 3 năm hoặc 5 năm. Khi đó, giá đất tại thời điểm nhận tiền bồi thường đã khác xa so với giá đất tại thời điểm có quyết định thu hồi đất. Vì vậy, người bị thu hồi đất luôn chịu thiệt thòi. Trong những năm đó, giá đất và cả chính sách bồi thường về ĐĐ đã thay đổi, đồng tiền giảm giá trị, cơ hội đầu tư KD hay có nhà ở của người dân cũng bị mất...

Hai là, việc thu hồi đất nông nghiệp chuyển sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp (đặc biệt là xây dựng các khu đô thị, xây dựng khu nhà ở thương mại), người bị thu hồi đất chỉ được bồi thường theo giá đất nông nghiệp (thông thường giá đất này rất thấp chỉ vài chục ngàn đến vài trăm ngàn đồng/m²). Sau đó, diện tích đất này được giao cho các công ty KD xây dựng nhà ở. Họ tiến hành san lấp nền và xây dựng nhà để bán. Mỗi m² đất lúc này có giá trị lên đến vài triệu hoặc vài chục triệu đồng. Người bị thu hồi đất có sự so sánh về sự chênh lệch giữa giá đất mình được bồi thường với giá đất mà các chủ đầu tư bán cho người mua nhà: Giá đất được bồi thường quá thấp trong khi giá đất sau khi chuyển đổi mục đích SDD nông nghiệp lại quá cao nên đã phát sinh tranh chấp, khiếu kiện.

Thứ hai, một trong những vấn đề gây bức xúc trong XH là Nhà nước chưa điều tiết được phần lợi nhuận do ĐĐ tạo ra không do sự đầu tư của người SDD mang lại mà Dự án xây dựng đường giao thông đoạn từ Kim

Liên đến Ô Chợ Dừa (Hà Nội) là ví dụ điển hình. Phần lớn số vốn đầu tư của dự án vay theo hình thức ODA của Chính phủ Nhật Bản được sử dụng để chi trả cho việc bồi thường GPMB. Sau khi đoạn đường này hoàn thành được dự luận gọi là con đường đất nhất hành tinh, bồi lẽ, giá thành để làm 1 km đường lên đến gần 100 triệu đô la. Trong nhiều năm sau này, đất nước phải chịu đựng tình đồng ngoại tệ để trả nợ số vốn vay xây dựng đoạn đường này; trong khi đó một số người dân nhờ vào sự mở đường mà đã may mắn có nhà mặt tiền thì lại được hưởng lợi vì giá trị nhà, đất tăng giá gấp hàng chục, thậm chí hàng trăm lần. Họ không bị động viên đóng góp bất kỳ một số tiền nào vào ngân sách nhà nước từ khoản lợi nhuận thu được do sự đầu tư của Nhà nước để xây dựng đoạn đường này. Điều này thật là phi lý! Mặc dù điểm c Điều 5 Luật ĐĐ năm 2003 có quy định về việc Nhà nước thực hiện điều tiết phần lợi nhuận từ ĐĐ tạo ra mà không do đầu tư của người SDD mang lại, song cho đến nay sau gần 6 năm thực hiện quy định này vẫn chỉ nằm trên giấy. Nguyên nhân là không có các quy định cụ thể hóa để triển khai nội dung này của Luật ĐĐ năm 2003.

Thứ ba, PLDD dường như chưa tìm ra được một cơ chế pháp lý phù hợp để xử lý tình trạng quy hoạch SDD “treo”; tình trạng bao chiếm đất công sử dụng bừa bãi, lãng phí; đồng thời chưa xác lập được trật tự kỷ luật trong việc tuân thủ quy hoạch, kế hoạch SDD;

Quy hoạch SDD “treo” đã tồn tại trong một thời gian rất dài ở nước ta trở thành nỗi nhức nhối của người dân và doanh nghiệp nằm trong khu vực quy hoạch “treo”. Luật ĐĐ năm 2003 ra đời đã “tuyên chiến” với nạn quy hoạch “treo” bằng quy định tại khoản 3 Điều 29 về xử lý quy hoạch “treo”. Tuy nhiên, quy định này của Luật ĐĐ năm 2003 vẫn chỉ dừng lại ở nội dung mang tính nguyên tắc. Nhà nước chưa có các quy định cụ thể hóa nhằm xác lập một cơ chế pháp lý rõ ràng, đồng bộ với chế tài xử lý đủ mạnh để dẹp bỏ được vấn nạn quy hoạch SDD

“treo”. Trong phạm vi cả nước quy hoạch “treo” vẫn hiển hiện thách thức pháp luật, công luận và chính quyền; đồng thời gây rất nhiều phiền phức cho việc SDD của người dân và cản trở hoạt động SX - KD của các doanh nghiệp nằm trong khu vực quy hoạch “treo”. Hơn nữa, PLDD hiện hành vẫn còn thiếu các quy định nhằm xác lập và bảo đảm tính kỷ luật trong việc tuân thủ quy hoạch, kế hoạch SDD. Tình trạng tự ý điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung quy hoạch, kế hoạch SDD của cơ quan công quyền ở các địa phương đang có xu hướng trở nên phổ biến song lại không bị pháp luật ngăn chặn kịp thời và xử lý nghiêm minh đủ sức răn đe.

Thứ tư, PLDD dường như còn lúng túng, bị động trong việc giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa tăng trưởng KT, với đảm bảo công bằng XH và BVMT trong lĩnh vực ĐĐ.

Điều này được nhận diện rõ nhất trong việc chuyển một phần đất nông nghiệp sang sử dụng cho các mục đích phi nông nghiệp với việc bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, đảm bảo an ninh lương thực quốc gia. Một xu hướng đặc biệt lo ngại đang diễn ra ở các địa phương trong cả nước là tình trạng ô ạt lấy đất trồng lúa ổn định nằm ở những vị trí giao thông thuận lợi, gần các khu đô thị, gần các trung tâm KT, CN để chuyển sang xây dựng các khu CN, xây dựng các sân golf, các khu du lịch, thương mại hoặc xây dựng các khu đô thị mới v.v. Hậu quả là quỹ đất nông nghiệp của cả nước bị giảm sút nhanh chóng. Điều này ảnh hưởng nghiêm trọng đến vấn đề an ninh lương thực quốc gia, làm cho một bộ phận không nhỏ người nông dân bị mất đất SX không có “công ăn, việc làm”; đe dọa sự bền vững của khối liên minh công - nông. Hơn nữa, với việc xuất hiện nhiều khu CN, các sân golf, các khu du lịch, khu đô thị mới... đang làm cho môi trường sống ở các khu vực đô thị hóa bị ô nhiễm, ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng cuộc sống của người dân. Trong khi đó, dường như PLDD chưa xác lập được một cơ chế hữu hiệu để giải quyết vấn đề này.

Thứ năm, PLDD vẫn còn một số nội dung chưa thống nhất, tương thích với nhau. Hiện nay, song song tồn tại hai quy trình thực hiện đăng ký quyền sở hữu và quyền sử dụng đối với nhà và đất. Luật ĐĐ năm 2003 quy định trình tự, thủ tục đăng ký quyền SDD. Văn phòng đăng ký quyền SDD thuộc Sở TN&MT, Phòng TN&MT hoặc Phòng TN&MT (đối với những huyện không có hoặc chưa thành lập Văn phòng đăng ký quyền SDD) chịu trách nhiệm thực hiện việc đăng ký quyền SDD cho người SDD. Luật Nhà ở năm 2005 quy định trình tự, thủ tục đăng ký quyền sở hữu nhà ở. Cơ quan xây dựng địa phương chịu trách nhiệm thực hiện đăng ký quyền sở hữu nhà ở của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Sự tồn tại hai quy trình thủ tục đăng ký quyền sở hữu nhà ở và quyền SDD do hai hệ thống cơ quan quản lý thực hiện đã gây không ít phiền hà cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong quá trình thực hiện các quyền của mình đối với BĐS là nhà, đất. Hơn nữa, điều này còn gây khó khăn cho Nhà nước trong công tác quản lý thống nhất đối với nhà, đất và tạo ra trở ngại cho sự vận hành của thị trường BĐS có tổ chức ở nước ta.

Thứ sáu, mặc dù Điều 57 Luật ĐĐ năm 2003 đề cập về tổ chức tư vấn về giá đất song cho đến nay Nhà nước vẫn chưa có các quy định cụ thể hóa vấn đề này. Vì vậy, tổ chức tư vấn về giá đất không thể tiến hành hoạt động trên thực tế do thiếu quy chế pháp lý về tổ chức và hoạt động. Việc chưa ra đời hệ thống tổ chức tư vấn về giá đất là một trở ngại lớn cho người SDD thực hiện thế chấp quyền SDD và các BĐS khác trong quan hệ tín dụng với ngân hàng, tổ chức tín dụng. Hậu quả là nguồn vốn đầu tư của XH không thể tiếp cận để sử dụng cho các nhu cầu phát triển. Hơn nữa việc thiếu loại hình tổ chức tư vấn chuyên nghiệp về giá đất còn tạo điều kiện để các nhà đầu cơ đất đai, “cò đất”... ép giá, nâng giá BĐS lên quá cao so với giá trị thực, gây ra tình trạng “sốt đất ảo”, lũng đoạn thị trường và làm cho người mua bị thiệt hại rất nhiều về lợi ích do phải mua BĐS với giá rất đắt.

2. Một số giải pháp nhằm tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật đất đai Việt Nam đáp ứng các yêu cầu hội nhập và phát triển

Thứ nhất, Nhà nước cần tổng kết, đánh giá 6 năm thi hành Luật ĐĐ năm 2003 nhằm chỉ ra những thành công và những tồn tại, bất cập làm cơ sở cho việc nghiên cứu xây dựng Bộ luật ĐĐ mới. Bộ luật ĐĐ ra đời không chỉ là việc “pháp điển hóa” Luật ĐĐ năm 2003 ở mức độ cao hơn mà còn đề cập bao quát, thống nhất việc quản lý và SDDĐ đáp ứng các yêu cầu hội nhập và phát triển.

Hơn nữa, việc nghiên cứu, xây dựng Bộ luật ĐĐ cần quán triệt quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng về phát triển KT trong lĩnh vực ĐĐ được ghi nhận trong các Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII, IX, X; các Nghị quyết của Ban Chấp hành trung ương Khóa VIII, IX, X; đồng thời đặt trong bối cảnh xem xét các yêu cầu phát triển khi Việt Nam trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO).

Thứ hai, Nhà nước cần xây dựng một đạo luật về đăng ký BDS; trong đó thống nhất quy trình, thủ tục về đăng ký quyền sở hữu nhà ở, công trình xây dựng và các TS khác trên đất và đăng ký quyền SDDĐ. Để đảm bảo tính thống nhất, thuận tiện về quản lý nhà nước đối với BDS, tính khả thi và không gây xáo trộn về chỉ tiêu biên chế cán bộ giao nhiệm vụ đăng ký BDS là nhà ở, đất ở và các TS khác gắn liền với đất cho Văn phòng đăng ký quyền SDDĐ trực thuộc ngành TN&MT thực hiện; đồng thời đổi tên Văn phòng đăng ký quyền SDDĐ thành Văn phòng đăng ký BDS.

Thứ ba, để PLĐĐ có thể giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa tăng trưởng KT với đảm bảo công bằng XH và BVMT trong lĩnh vực ĐĐ, Nhà nước cần xây dựng và bổ sung các quy định nhằm bảo vệ chặt chẽ vốn đất nông nghiệp, kiên quyết không chuyển diện tích đất trồng lúa sang sử dụng vào các mục đích khác. Việc chuyển đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích khác phải dựa trên quy hoạch, kế hoạch SDDĐ đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Hơn nữa, Nhà

nước cần ban hành cơ chế tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và công luận giám sát việc tuân thủ quy hoạch, kế hoạch SDDĐ của các cấp chính quyền ở địa phương. Trong trường hợp cần thiết phải lấy đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích khác, trước tiên Nhà nước cần thu hồi diện tích đất nông nghiệp có điều kiện canh tác khó khăn hoặc diện tích đất nông nghiệp chua phèn, bạc màu cho năng suất thấp; đồng thời phải có kế hoạch khai hoang, vỡ hóa hoặc thâm canh tăng vụ, nâng cao năng suất để bù vào diện tích đất nông nghiệp bị giảm sút. Nhà nước cần ban hành quy định buộc doanh nghiệp phải có nghĩa vụ đóng góp tài chính để Nhà nước thực hiện việc khai hoang, phục hóa... Đồng thời, doanh nghiệp - đối tượng hưởng lợi từ việc thu hồi đất - phải có trách nhiệm cùng với Nhà nước, XH giải quyết “công ăn, việc làm” cho người nông dân bị mất đất SX thông qua việc đóng góp vốn để tạo quỹ giải quyết hoặc trợ cấp thất nghiệp cho người nông dân. Việc sửa đổi, bổ sung quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư phải dựa trên việc giải quyết hài hòa lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp, chủ đầu tư và người bị thu hồi đất. Có như vậy chúng ta mới mong xử lý được các vướng mắc, khó khăn nảy sinh từ việc người dân bị mất đất SX.

Thứ tư, sửa đổi, bổ sung các quy định về điều tiết chênh lệch về địa tô do ĐĐ tạo ra từ chuyển mục đích SDDĐ; theo đó cần có cơ chế điều tiết phân địa tô chênh lệch được tạo ra từ việc chuyển mục đích SDDĐ nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích xây dựng nhà ở thương mại, khu đô thị v.v. Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu được hưởng 30% phần địa tô chênh lệch này để đầu tư cho các mục đích công ích của XH. Nhà đầu tư được hưởng từ 50% - 60% phần địa tô chênh lệch này do bỏ vốn đầu tư tạo ra. Người nông dân được hưởng từ 10% - 20% phần địa tô chênh lệch do công sức quản lý, cải tạo ĐĐ. Khoản tiền này coi như là phần hỗ trợ của nhà đầu tư để giúp người bị mất đất SX có thêm kinh phí để tìm việc làm mới ổn định cuộc sống.

Bổ sung các quy định nhằm xác lập cơ chế đồng bộ, cụ thể về việc Nhà nước điều tiết phần lợi nhuận từ ĐĐ tạo ra mà không do sự đầu tư của người SDD mang lại được ghi nhận tại Điều 5 Luật ĐĐ năm 2003, cụ thể: (i) Đối với các trường hợp Nhà nước thu hồi đất ở để xây dựng hệ thống đường giao thông, hệ thống cơ sở hạ tầng cần thực hiện cơ chế đấu giá quyền SDD cho những khu đất nằm dọc các trục đường giao thông, hệ thống cơ sở hạ tầng có vị trí đắc địa và khả năng sinh lợi cao. Trước mắt cần thực hiện cơ chế này trong việc thu hồi đất mở rộng, xây dựng các tuyến phố mới ở khu vực đô thị; theo đó, người dân, doanh nghiệp muốn SDD ở khu vực sát mặt tiền của các con đường mới mở phải bỏ tiền mua quyền SDD. Có như vậy mới đảm bảo được sự công bằng về lợi ích giữa người bị thu hồi đất với người được hưởng lợi từ việc thu hồi đất. Hơn nữa, ngân sách nhà nước có thêm một nguồn thu đáng kể để chi trả bồi thường cho người bị thu hồi đất; (ii) Trường hợp không thực hiện cơ chế đấu giá quyền SDD đối với các khu đất nằm dọc những con đường mới mở thì Nhà nước cần nghiên cứu xây dựng, ban hành và thực thi chính sách thu thuế đối với

phần chênh lệch về giá trị BĐS nhà, đất của những hộ gia đình sau khi mở đường trở thành “hộ mặt phố”.

Thứ năm, Nhà nước cần sửa đổi, bổ sung các quy định hiện hành về xử lý tình trạng quy hoạch SDD “treo”. Các dự án hoặc quy hoạch sau khi đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt không triển khai thực hiện mà không có lý do chính đáng cần kiên quyết hủy bỏ, thay thế. Nên chăng Chính phủ cần thành lập Tổ xử lý quy hoạch “treo” với Bộ TN&MT làm nòng cốt phối hợp với các bộ, ngành trung ương tăng cường thanh tra, kiểm tra và xử lý quy hoạch “treo”.

Nhà nước cần có chế tài bảo đảm tính kỷ luật, kỷ cương trong việc tuân thủ quy hoạch, kế hoạch SDD ở các địa phương.

Thứ sáu, cần bổ sung các quy định về quy chế thành lập, tổ chức và hoạt động của tổ chức tư vấn về giá đất để các tổ chức này sớm đi vào hoạt động đáp ứng nhu cầu của XH và góp phần thúc đẩy sự phát triển thị trường BĐS nước ta theo hướng công khai, minh bạch.

(Tiếp theo trang 44 – Bàn về việc ủy quyền ...)

2. *Người đã giao dịch với người không có quyền đại diện có quyền đơn phương chấm dứt thực hiện, hoặc hủy bỏ giao dịch dân sự đã xác lập và yêu cầu bồi thường thiệt hại, trừ trường hợp người đó biết hoặc phải biết về việc không có quyền đại diện mà vẫn giao dịch”.*

Hy vọng rằng, qua bài viết này những người có trách nhiệm sẽ có những quy định,

hướng dẫn cụ thể để công tác thi hành án dân sự đạt hiệu quả, góp phần giữ niềm tin của người dân vào hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về thi hành án dân sự nói riêng và đặc biệt hơn là những người làm công tác thi hành án dân sự đang ngày đêm mong mỏi sự ra đời hoàn hảo của pháp luật về thi hành án dân sự.