

NHỮNG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2003 VỀ QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI NƯỚC NGOÀI SỬ DỤNG ĐẤT TẠI VIỆT NAM

*Nguyễn Quang Tuyền**

Luật Đất đai năm 2003 được Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ tư thông qua ngày 26/11/2003 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2004. Một trong những sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai năm 2003 là mở rộng các quyền cho người nước ngoài thuê đất tại Việt Nam nhằm làm tăng tính hấp dẫn của môi trường đầu tư và đáp ứng đòi hỏi của quá trình hội nhập kinh tế của nước ta.

Bài viết này tìm hiểu những sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai năm 2003 về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài thuê đất tại Việt Nam.

1. Khái niệm người nước ngoài sử dụng đất (SDĐ) theo Luật Đất đai năm 2003

Luật Đất đai năm 1987 là một trong hai đạo luật ra đời ngay sau khi Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (năm 1986) khởi xướng thực hiện đường lối đổi mới toàn diện đất nước. Luật Đất đai năm 1987 mới chỉ quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nói chung mà chưa đề cập quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài sử dụng đất. Tiếp đó, Luật Đất đai năm 1993 được ban hành thay thế Luật Đất đai năm 1987 đã dành hẳn một chương (Chương V) quy định về việc tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế (gọi chung là người nước ngoài) thuê đất của Việt Nam. Tuy nhiên, các quy định này mới chỉ dừng lại ở các vấn đề mang tính nguyên tắc chung như: Chính phủ cho người nước ngoài thuê đất; thời hạn thuê đất của

người nước ngoài và xử lý người nước ngoài có hành vi vi phạm pháp luật đất đai Việt Nam v.v, mà chưa đề cập cụ thể các quyền và nghĩa vụ của họ khi sử dụng đất. Cụ thể hoá các quy định của Luật Đất đai năm 1993, Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất tại Việt Nam (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh ngày 14/10/1994) được Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) thông qua ngày 14/10/1994 bao gồm 12 điều quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài thuê đất tại Việt Nam. Theo Pháp lệnh ngày 14/10/1994 và Nghị định số 11/CP ngày 24/01/1995 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh này (sau đây gọi tắt là Nghị định số 11/CP) thì tổ chức, cá nhân nước ngoài được thuê đất bao gồm:

(i) Cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác có chức năng ngoại giao của nước ngoài;

(ii) Cơ quan đại diện các tổ chức của Liên hợp quốc tại Việt Nam, cơ quan, tổ chức liên Chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên Chính phủ;

(iii) Tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam theo Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

Trường hợp bên Việt Nam được góp vốn bằng giá trị thuê đất để liên doanh với nước ngoài hoặc hợp đồng hợp tác kinh doanh với nước ngoài thì bên Việt Nam là Bên thuê đất.

Trường hợp doanh nghiệp liên doanh thuê đất thì người đại diện có thẩm quyền

* TS Luật học, Đại học Luật Hà Nội.

của doanh nghiệp liên doanh là Bên thuê đất (Điều 2 - Nghị định số 11/CP). Kế thừa và phát triển các quy định trên đây về khái niệm người nước ngoài sử dụng đất, Luật Đất đai năm 2003 quy định người sử dụng đất bao gồm các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo trong nước sử dụng đất và người nước ngoài sử dụng đất. Người nước ngoài sử dụng đất là các chủ thể sau:

- 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 được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất;

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài về đầu tư, hoạt động văn hoá, hoạt động khoa học thường xuyên hoặc về sống ổn định tại Việt Nam được Nhà nước Việt Nam giao đất, cho thuê đất, được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất (QSDĐ) ở;

- Tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam theo pháp luật về đầu tư được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất (khoản 5, 6, 7 Điều 9).

Như vậy so sánh với các quy định trước đây, khái niệm người nước ngoài SDD được Luật Đất đai năm 2003 đề cập có nội hàm rộng hơn, không chỉ bao hàm các tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, các tổ chức quốc tế, tổ chức liên Chính phủ; các tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam mà còn cả những người Việt Nam định cư ở nước ngoài hoạt động văn hoá, hoạt động khoa học thường xuyên hoặc về sống ổn định tại Việt Nam được Nhà nước Việt Nam giao đất, cho thuê đất, được mua nhà ở gắn liền với quyền SDD ở. Việc mở rộng khái niệm

người nước ngoài SDD trong Luật Đất đai năm 2003 đã thể hiện chính sách đại đoàn kết toàn dân của Đảng và Nhà nước ta, coi cộng đồng người Việt Nam định cư ở nước ngoài là một bộ phận không thể tách rời của dân tộc Việt Nam, khuyến khích họ gắn bó chặt chẽ với quê hương, đầu tư, đóng góp công sức vào công cuộc phát triển đất nước; đồng thời là một minh chứng sinh động cho chính sách đối ngoại rộng mở “Việt Nam muốn là bạn với tất cả các nước trên thế giới” và phù hợp với xu thế hợp tác, đối thoại, phát triển, vì hoà bình và tiến bộ của nhân loại.

2. Những điểm mới trong các quy định về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài SDD theo Luật Đất đai năm 2003

Nghiên cứu các quy định về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài SDD trong Luật Đất đai năm 2003 cho thấy có những sửa đổi, bổ sung chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, lần đầu tiên pháp luật đã tạo một “mặt bằng” pháp lý bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong SDD giữa tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước (sau đây gọi là người SDD trong nước) và người nước ngoài. Cụ thể: Luật Đất đai năm 2003 đã dành hẳn một mục (Mục 4) trong Chương IV - Quyền và nghĩa vụ của người SDD để quy định về quyền và nghĩa vụ của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài SDD (từ Điều 118 - Điều 121).

Thứ hai, Luật Đất đai năm 2003 có nhiều ưu đãi đối với các chủ đầu tư nước ngoài, nhất là các doanh nghiệp SDD trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế, cụ thể như: được quyền chuyển nhượng quyền SDD thuê, đất thuê lại và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất; được thế chấp, bảo lãnh bằng quyền SDD thuê, đất thuê lại và tài sản tại các tổ chức tín dụng hoạt động tại Việt Nam; được góp vốn bằng quyền SDD thuê, đất thuê lại để hợp tác

liên doanh với tổ chức, cá nhân nước ngoài trong thời hạn thuê đất, thuê lại đất...

Thứ ba, mở rộng các hình thức SDD của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước cho phép SDD. Trước đây, theo Luật Đất đai năm 1993 và Pháp lệnh ngày 14/10/1994 thì người Việt Nam định cư ở nước ngoài chỉ có một hình thức SDD duy nhất là được Nhà nước cho thuê đất. Trong khi đó pháp luật đất đai lại cho phép người SDD trong nước được SDD bằng nhiều hình thức khác nhau: (i) Hình thức giao đất không thu tiền SDD; (ii) Hình thức giao đất có thu tiền SDD; (iii) Hình thức thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê; (iv) Hình thức thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là 05 năm và hình thức thuê đất trả tiền hàng năm. Tương ứng với mỗi hình thức SDD này, người SDD trong nước được Nhà nước cho hưởng các quyền SDD khác nhau. Như vậy, đã tồn tại sự không bình đẳng trong các quy định về quyền SDD giữa người SDD trong nước với người nước ngoài nói chung và người Việt Nam định cư ở nước ngoài nói riêng. Khắc phục tồn tại này, Luật Đất đai năm 2003 cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài được SDD bằng một trong các hình thức:

- Nhà nước giao đất có thu tiền SDD;
- Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm;
- Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê;
- Nhận chuyển nhượng quyền SDD trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế;
- Thuê lại đất trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế;

Tương ứng với các hình thức SDD này, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được hưởng các quyền và nghĩa vụ SDD khác nhau.

Thứ tư, mở rộng các quyền SDD của người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Cụ thể:

- *Về quyền thế chấp, bảo lãnh quyền SDD*: Nếu Pháp lệnh ngày 14/10/1994 chỉ cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài được “thế chấp giá trị quyền SDD gắn liền với tài sản thuộc sở hữu của mình đã đầu tư, xây dựng trên đất đó tại Ngân hàng Việt Nam trong thời hạn thuê đất, theo quy định của pháp luật Việt Nam” (Khoản 3- Điều 7), thì Luật Đất đai năm 2003 cho phép chủ thể SDD này không chỉ thế chấp, bảo lãnh bằng tài sản thuộc sở hữu của họ trong trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm mà còn được thế chấp, bảo lãnh bằng quyền SDD thuê và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê trong trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

Hơn nữa, phạm vi thế chấp cũng được mở rộng, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước cho phép SDD không chỉ được thế chấp quyền SDD tại tổ chức tín dụng Việt Nam mà còn được thế chấp tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam như: Chi nhánh ngân hàng nước ngoài hoạt động tại Việt Nam, ngân hàng liên doanh giữa Việt Nam với nước ngoài;

- *Về quyền chuyển nhượng; cho thuê, cho thuê lại quyền SDD*: Pháp lệnh ngày 14/10/1994 chưa cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài SDD thuê được chuyển nhượng, cho thuê hoặc cho thuê lại quyền SDD (trừ trường hợp doanh nghiệp được phép đầu tư để xây dựng kết cấu hạ tầng tại các khu công nghiệp, khu chế xuất), thì Luật Đất đai năm 2003 cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài được quyền chuyển nhượng, cho thuê lại quyền SDD và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền trong thời hạn SDD (đối với trường hợp SDD bằng hình thức giao đất có thu tiền SDD và thuê đất trả

tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê) hoặc bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê (trong trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm);

- *Về quyền cho thuê, bán nhà ở:* Pháp lệnh ngày 14/10/1994 chưa đề cập quyền cho thuê hoặc bán nhà ở của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài. Luật Đất đai năm 2003 ra đời đã bổ sung quy định cho phép người nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê được đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở bán hoặc cho thuê. Quy định này ra đời dựa trên căn cứ sau:

Hiện nay, nhu cầu về nhà ở của người dân, nhất là ở tại các đô thị lớn như Thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là rất bức xúc (do dòng người từ các địa phương khác đổ về các đô thị lớn sinh sống, tìm việc làm không ngừng tăng lên và do sự phát triển dân số về mặt sinh học tại các đô thị này). Trong khi đó quỹ nhà ở của Nhà nước lại không đủ đáp ứng nhu cầu của xã hội (cung không đủ cầu), dẫn đến việc người dân phải tự lo chỗ ở bằng mọi cách. Tình trạng này góp phần gây ra sự lộn xộn trong quản lý đô thị nói chung và quản lý đất đô thị nói riêng. Ví dụ: Việc xây dựng nhà không phép, lấn chiếm đất công vi phạm quy hoạch, gia tăng các giao dịch về mua bán, chuyển nhượng nhà, đất trái pháp luật và tình trạng đầu cơ, buôn bán đất đai kiếm lời v.v... đang diễn ra phổ biến. Hơn nữa, Luật Đất đai sửa đổi, bổ sung năm 2001 cho phép một số đối tượng là người Việt Nam định cư ở nước ngoài được phép mua nhà ở gắn liền với quyền SDD ở tại Việt Nam đã góp phần làm phát sinh một hiện tượng đáng quan ngại là sự gia tăng “khủng khiếp” giá đất tại các đô thị lớn. Nhiều chuyên gia đã phải đặt câu hỏi: phải chăng giá đất đô thị Việt Nam cao nhất thế giới? Báo Lao động số 55/2002 đã có bài viết so

sánh về giá đất tại Hà Nội với các đô thị khác trên thế giới như sau: “Rao bán trên trang Web, tại trung tâm quận Cam (California - Mỹ) mức giá trung bình phổ biến tại quận này cũng chỉ 4.000 USD/m² (tương đương 12 lạng vàng/m²), chỉ bằng giá đất hiện nay ở đường Lê Văn Sỹ (TP. Hồ Chí Minh). Giá đất tại Trung tâm Thượng Hải, Bắc Kinh (Trung Quốc) được thoả thuận giao dịch cũng chỉ khoảng 6.000 nhân dân tệ/m² (khoảng 11,1 triệu đồng/m²). Trong khi đó giá đất tại phố Hàng Đào (Hà Nội) có chỗ lên tới 48 lạng vàng/m²”. Để giải quyết tình trạng này, pháp luật cho phép nhà đầu tư nước ngoài được tham gia đầy đủ, bình đẳng như tổ chức kinh tế trong nước trong việc đầu tư xây dựng kinh doanh cơ sở hạ tầng, xây dựng nhà ở để bán, cho thuê. Với lý do tạo điều kiện cho nhà đầu tư nước ngoài được kinh doanh trong lĩnh vực này, đẩy nhanh việc hình thành các khu công nghiệp, tạo quỹ nhà ở với những kinh nghiệm, kiến trúc đa dạng, phong phú của nước ngoài, phù hợp với thực tiễn của Việt Nam; cải thiện chỗ ở cho nhân dân, đặc biệt là công nhân trong khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, vì những người này chủ yếu thoát ly từ vùng nông thôn ra làm việc tại các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao hiện đang gặp khó khăn về nhà ở.

- *Về quyền tặng, cho; để thừa kế quyền SDD:* Quyền tặng, cho quyền SDD là một quyền năng mới được Luật Đất đai năm 2003 bổ sung. Theo đó, người SDD được quyền tặng, cho quyền SDD cho Nhà nước, tặng cho quyền SDD cho cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng, tặng cho nhà tình nghĩa theo quy định của pháp luật. Không chỉ người SDD trong nước mà người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với quyền SDD ở tại Việt Nam cũng được hưởng quyền này.

Hơn thế nữa, họ còn được để thừa kế nhà ở gắn liền với quyền SDD đất ở cho hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với quyền SDD ở tại Việt Nam; trường hợp người thừa kế là người Việt Nam định cư ở nước ngoài không thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với quyền SDD ở tại Việt Nam hoặc cá nhân nước ngoài thì được hưởng giá trị của phần thừa kế đó (điểm d khoản 1 Điều 121).

Tóm lại: Luật Đất đai năm 2003 đã sửa đổi, bổ sung các quy định về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài SDD theo hướng mở rộng các quyền cho các chủ thể SDD này. Người nước ngoài được phép SDD có các quyền chuyển nhượng, cho thuê quyền SDD; thế chấp, bảo lãnh và góp vốn bằng quyền SDD trong thời hạn thuê đất... tương tự như các quyền của người SDD trong nước. Những quy định này ra đời sẽ góp phần xây dựng một “khung pháp lý” bình đẳng cho mọi đối tượng sử dụng đất ở nước ta.

3. Một số giải pháp nhằm triển khai các quy định của Luật Đất đai năm 2003 về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài SDD

Luật Đất đai năm 2003 đã được ban hành và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2004. Để góp phần triển khai các quy định sửa đổi, bổ sung về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài SDD, cần khẩn trương thực hiện một số giải pháp cơ bản sau đây:

Thứ nhất, đẩy mạnh việc tuyên truyền, phổ biến giáo dục Luật Đất đai năm 2003 nói chung và các quy định về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài SDD nói riêng đến mọi tầng lớp nhân dân, đặc biệt là các tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam

định cư ở nước ngoài và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đang tiến hành các hoạt động đầu tư tại Việt Nam để họ hiểu rõ và chấp hành tốt các quy định của Luật Đất đai năm 2003.

Bên cạnh đó, cần đẩy mạnh việc giới thiệu, tuyên truyền, phổ biến các quy định về SDD của người nước ngoài của Luật Đất đai năm 2003 (đặc biệt là các ưu đãi về SDD đại cho các nhà đầu tư nước ngoài) lồng ghép với các chương trình xúc tiến thương mại - đầu tư, các chương trình khuyến khích, kêu gọi đầu tư nhằm nâng cao sức hấp dẫn, tính cạnh tranh của môi trường đầu tư của nước ta và thu hút ngày càng nhiều các nhà đầu tư trên thế giới đến Việt Nam tìm hiểu, trao đổi, tìm kiếm cơ hội hợp tác và đầu tư tại Việt Nam.

Thứ hai, cần khẩn trương ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện các quy định của Luật Đất đai năm 2003 về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài SDD tại Việt Nam nhằm tạo cơ sở pháp lý đồng bộ để triển khai thực hiện, cụ thể:

- Ban hành văn bản cụ thể hoá việc cho thuê nhà hoặc bán nhà trong trường hợp người nước ngoài được phép đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở;

- Ban hành văn bản cụ thể hoá việc tặng cho nhà ở gắn liền với quyền SDD ở của người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được phép mua nhà ở gắn liền với quyền SDD ở tại Việt Nam;

- UBND tỉnh cần có văn bản cụ thể hoá các đối tượng khác là người Việt Nam định cư ở nước ngoài được phép mua nhà gắn liền với quyền SDD ở tại Việt Nam được quy định tại điểm d khoản 1 Điều 121 Luật Đất đai năm 2003.