

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
ĐẠI HỌC HUẾ
TRUNG TÂM ĐÀO TẠO TỪ XA

Chủ biên: ThS. TRẦN QUANG HUY

GIÁO TRÌNH
LUẬT ĐẤT ĐAI

(Tái bản lần thứ 3 có sửa chữa, bổ sung)

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN
HÀ NỘI - 2005

MỤC LỤC

CHƯƠNG I: các vấn đề lý luận cơ bản về ngành luật đất đai.....	4
I. Khái niệm Luật đất đai.....	4
II. Đối tượng và phương pháp điều chỉnh của ngành Luật đất đai:.....	8
III. Các nguyên tắc cơ bản của ngành Luật đất đai	12
IV. Nguồn của Luật đất đai.....	15
CHƯƠNG II: Quan hệ pháp luật đất đai	18
I. Khái niệm quan hệ pháp luật đất đai.....	18
II. Các yếu tố cấu thành của quan hệ pháp luật đất đai.....	20
III. cơ sở làm phát sinh, thay đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai. ...	32
CHƯƠNG III: Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai	36
I. Cơ sở lý luận của việc xây dựng chế độ sở hữu toàn dân.	36
II. Khái niệm chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai.....	42
III. Các quy định về sở hữu đất đai trong luật đất đai năm 2003.	44
CHƯƠNG IV: Chế độ quản lý nhà nước về đất đai.....	50
A. Hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về đất đai.....	50
I. Vai trò của hệ thống cơ quan quyền lực Nhà nước.....	50
II. Hệ thống cơ quan hành chính Nhà nước.....	51
III. Hệ thống cơ quan chuyên ngành quản lý đất đai.....	52
B. Nội dung cơ bản của pháp luật về quản lý Nhà nước đối với đất đai.....	57
I. Các quy định về quản lý địa giới và xác lập các loại bản đồ.	57
II. Các quy định về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai.....	60
III. Các quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. ..	66
IV. Các quy định về thu hồi đất.	75
V. Các quy định về đăng ký quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.....	80
VI. Các quy định về tài chính đất đai và giá đất.	88
VII. Các quy định tổng quát về thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản.	95
CHƯƠNG V: Các vấn đề chung về địa vị pháp lý của người sử dụng đất	97
I. Người sử dụng đất theo quy định của Luật đất đai năm 2003.	97
II. Nguyên tắc sử dụng đất.....	99
III. Các bảo đảm cho người sử dụng đất.	102
IV. Các quyền của người sử dụng đất.	103
CHƯƠNG VI: Địa vị pháp lý của tổ chức trong nước sử dụng đất.....	107
I. Tình hình hiện trạng sử dụng đất của các tổ chức trong nước	107
II. Phân loại các tổ chức trong nước	110
III. Quyền và nghĩa vụ của các tổ chức trong nước.	112

CHƯƠNG VII: Địa vị pháp lý của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và cơ sở tôn giáo sử dụng đất.....	119
I. Các khái niệm.....	119
II. Các quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân, cơ sở tôn giáo và cộng đồng dân cư sử dụng đất.....	122
CHƯƠNG VIII: Địa vị pháp lý của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam	129
I. Các chủ thể sử dụng đất có yếu tố nước ngoài.....	129
II. Các quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam	133
CHƯƠNG IX: Thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai	142
I. Khái quát chung về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai	142
II. Các thủ tục hành chính cụ thể trong quản lý và sử dụng đất đai.....	149
III. Trình tự, thủ tục hành chính trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất	158
CHƯƠNG X: Chế độ pháp lý nhóm đất nông nghiệp	167
I. Khái niệm và phân loại nhóm đất nông nghiệp	167
II. Các quy định cụ thể về sử dụng nhóm đất nông nghiệp.....	169
III. Thời hạn giao đất, cho thuê đất nông nghiệp	171
IV. Các quy định về hạn mức đất	174
V. Các quy định về quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích	176
VI. Quy định của Luật đất đai về các loại đất rừng	177
VII. Các quy định về việc sử dụng đất có mặt nước để nuôi trồng thủy sản	181
VIII. Các quy định về việc sử dụng đất trồng, đồi núi trọc	183
CHƯƠNG XI: Chế độ pháp lý nhóm đất phi nông nghiệp.....	184
I. Khái niệm nhóm đất phi nông nghiệp và đặc điểm của nó.....	184
II. Các phân nhóm đất phi nông nghiệp	185
CHƯƠNG XII: Giải quyết tranh chấp, khiếu nại tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật đất đai	212
I. Giải quyết tranh chấp đất đai.....	212
II. Giải quyết khiếu nại và tố cáo về đất đai.....	225
III. Xử lý vi phạm pháp luật đất đai	230

CHƯƠNG I

CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ NGÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI

I. KHÁI NIỆM LUẬT ĐẤT ĐAI

Nhiều ngành luật của Việt Nam có tên như văn bản luật quan trọng tạo thành nguồn của ngành luật đó, ví dụ như Luật hình sự có Bộ luật hình sự là nguồn cơ bản của ngành luật này, hoặc Luật dân sự có Bộ luật Dân sự. Có thể viện dẫn nhiều ngành luật khác như: Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Hiến pháp, Luật Lao động. Ngành Luật đất đai thuộc trường hợp trên, vừa là ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam, vừa có nguồn luật cơ bản là Luật đất đai.

Như vậy, khái niệm Luật đất đai được hiểu theo hai nghĩa, nghĩa thứ nhất là một ngành luật, nghĩa thứ hai là văn bản luật được Quốc Hội thông qua và đang có hiệu lực thi hành.

1. Ngành Luật đất đai.

Dưới góc độ là một ngành luật, Luật đất đai trước đây còn có tên gọi “*Luật ruộng đất*”. Cách hiểu như vậy là thiếu chính xác, vì rằng khái niệm “*đất đai*” hiểu theo nghĩa rộng bao gồm tất cả các loại đất như: Nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng, trong mỗi nhóm đất lại được chia thành từng phân nhóm đất cụ thể theo quy định tại Điều 13 của Luật đất đai năm 2003. Khái niệm “*ruộng đất*” theo cách hiểu của nhiều người thường chỉ loại đất nông nghiệp, đất tạo lập nguồn lương thực thực phẩm nuôi sống con người. Vì vậy, nói “*Luật ruộng đất*” tức là chỉ một chế định của ngành Luật đất đai, cụ thể là chế độ pháp lý nhóm đất nông nghiệp. Cho nên không thể có sự đánh đồng giữa khái niệm một ngành luật với khái niệm một chế định cụ thể của ngành luật đó.

Theo cách phân chia ngành luật truyền thống, các ngành luật có đối tượng điều chỉnh riêng và phương pháp điều chỉnh riêng. Ngành Luật đất đai có nhóm quan hệ xã hội chuyên biệt được các quy phạm pháp luật đất đai điều chỉnh và các chủ thể tham gia vào quan hệ đất đai được Nhà nước dùng pháp luật tác động vào cách xử sự của họ với các phương pháp và cách thức khác nhau. Nói tóm lại, ngành Luật đất đai có đối tượng và phương pháp điều chỉnh riêng (phần này sẽ được trình bày tại phần II Chương này).

Môn học Luật đất đai có thể chia thành 2 phần, phần chung và phần riêng. Phần chung gồm các chế định cơ bản tạo thành phần lý luận chung của ngành luật, như chế định các vấn đề lý luận cơ bản về ngành Luật đất đai, quan hệ pháp luật đất đai, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, chế định chế độ quản lý Nhà nước về đất đai. Phần riêng gồm chế định địa vị pháp lý của người sử dụng đất, thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai, giải quyết tranh chấp khiếu nại về đất đai, các chế độ pháp lý về nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp.

Ngành Luật đất đai gắn liền với quá trình xây dựng và phát triển của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Qua mỗi giai đoạn lịch sử, Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 và Hiến pháp 1992 đã có những quy định khác nhau về vấn đề sở hữu đất đai từ đó để xác lập chế độ quản lý và sử dụng đất. Nếu như Hiến pháp 1946 xác lập nhiều hình thức sở hữu về đất đai, sau đó qua Luật cải cách ruộng đất năm 1953 còn lại hai hình thức sở hữu chủ yếu là sở hữu Nhà nước và sở hữu của người nông dân, thì Hiến pháp 1959 tuyên ngôn cho ba hình thức sở hữu về đất đai là: sở hữu Nhà nước, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân về đất đai. Đến Hiến pháp 1980 và đặc biệt là Hiến pháp 1992, chế độ sở hữu đất đai được quy định là: Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai.

Như vậy, nếu như trước năm 1980 còn nhiều hình thức sở hữu về đất đai tạo nên sự đặc trưng trong quản lý và sử dụng đất đai trong thời kỳ quan liêu bao cấp, thì sau Hiến pháp 1980 ở Việt Nam chỉ còn một hình thức sở hữu duy nhất đối với đất đai là sở hữu toàn dân, một chế độ sở hữu chuyển từ giai đoạn nền kinh tế tập trung hoá cao độ sang nền kinh tế thị trường có điều tiết, tạo thành sự đặc trưng trong quan hệ đất đai dưới tác động của các quy luật kinh tế thị trường.

Quan hệ đất đai hiện nay không thể hiện mối quan hệ truyền thống giữa các chủ sở hữu đất đai với nhau mà được xác lập trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Nói một cách khác, các quan hệ này xác định trách nhiệm và quyền hạn của Nhà nước trong vai trò người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý đất đai. Từ vai trò và trách nhiệm đó, Nhà nước không ngừng quan tâm đến việc bảo vệ, giữ gìn, phát triển một cách bền vững nguồn tài nguyên đất đai cho hiện tại và tương lai. Với đặc trưng cơ bản là xác lập cho được người chủ sử dụng đất cụ thể nhằm tránh tình trạng vô chủ trong quan hệ đất đai như trước đây, việc chuyển giao quyền sử dụng cho tổ chức, hộ gia đình và cá nhân là thiên chức cơ bản trong hoạt động của Nhà nước phù hợp với vai trò là người đại diện chủ sở hữu và người quản lý. Quan hệ đất đai ở Việt Nam trên nền tảng đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu được thiết kế có sự tách bạch giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng đất. Vì vậy, quan hệ đất đai đó xuất phát từ quan hệ mang tính quyền lực, thể hiện quyền lực đó thông qua vai trò hệ thống các cơ quan Nhà nước trong việc tổ chức, quản lý đất đai, đồng thời không chỉ là quan hệ quản lý

mà thông qua đó địa vị của người sử dụng đất được đánh giá đúng vị trí góp phần làm đa dạng quan hệ sử dụng, làm thay đổi căn bản nếp nghĩ và cách làm của người sử dụng khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất sử dụng ổn định và lâu dài. Quá trình hợp tác giữa người sử dụng đất với nhau trên cơ sở sự bảo hộ của Nhà nước khi thực hiện đầy đủ các quyền của người sử dụng là yếu tố linh hoạt nhất và đa dạng nhất trong quan hệ đất đai.

Cho nên, tổng hợp các quy phạm pháp luật mà Nhà nước ban hành nhằm thiết lập quan hệ đất đai trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai và sự bảo hộ đầy đủ của Nhà nước đối với các quyền của người sử dụng đất tạo thành một ngành luật quan trọng trong hệ thống pháp luật của Nhà nước ta, đó là Luật đất đai.

2. Các văn bản Luật đất đai.

Cần có sự phân biệt giữa văn bản Luật đất đai với hệ thống văn bản pháp luật về đất đai. Luật đất đai với tính cách là một văn bản luật do Quốc hội ban hành là một trong các văn bản pháp luật về đất đai, nhưng là văn bản quan trọng bậc nhất trong số các văn bản pháp luật về đất đai.

Quá trình lịch sử xây dựng các văn bản Luật đất đai không dễ dàng. Thực tế từ năm 1972, Ủy ban thường vụ Quốc Hội đã có Nghị quyết giao cho Chính phủ chỉ đạo việc xây dựng các dự thảo Luật đất đai. Đã rất nhiều dự thảo hoàn thành suốt từ năm 1972 đến năm 1980. Song, đối chiếu với các yêu cầu của thực tiễn, các dự thảo dự án luật chưa đáp ứng được trước tình hình mới khi cả nước đi lên xây dựng chủ nghĩa xã hội. Vì vậy, đầu thập niên tám mươi chúng ta chuyển sang xây dựng các dự thảo Pháp lệnh về đất đai thay thế cho các ý tưởng ban đầu. Tuy nhiên, cũng nhiều dự thảo Pháp lệnh được xây dựng nhưng cũng không được thông qua.

Vì vậy, trước yêu cầu quản lý đất đai một cách toàn diện bằng pháp luật, Nhà nước ta có chủ trương xây dựng các dự thảo Luật đất đai từ năm 1987. Qua nhiều lần chỉnh lý, sửa đổi, tiếp thu ý kiến từ cuộc trưng cầu dân ý cho dự thảo luật quan trọng này, ngày 29/12/1987 văn bản Luật đất đai đầu tiên của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ra đời và được Chủ tịch Hội đồng Nhà nước ký lệnh công bố ngày 8/1/1988. Vì vậy, Luật đất đai đầu tiên gọi là Luật đất đai năm 1987.

Văn bản luật này ra đời đánh dấu một thời kỳ mới của Nhà nước ta trong việc quản lý đất đai bằng quy hoạch và pháp luật. Tuy nhiên là văn bản luật được thông qua ở thời kỳ chuyển tiếp từ chế độ tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường, Luật đất đai năm 1987 vẫn còn mang nặng các dấu ấn của cơ chế cũ và chưa xác định đầy đủ các quan hệ đất đai theo cơ chế mới. Vì vậy, sau khi đánh giá, tổng kết việc thực thi Luật đất đai sau năm năm thực hiện, Nhà nước ta đã xây dựng văn bản mới thay thế cho Luật đất đai năm 1987.

Luật đất đai thứ hai được Quốc Hội thông qua ngày 14/7/1993 và có hiệu lực chính thức từ ngày 15/10/1993 là đạo luật quan trọng góp phần điều chỉnh các quan hệ đất đai phù hợp với cơ chế mới. Luật đất đai này điều chỉnh các quan hệ đất đai theo cơ chế thị trường, xoá bỏ tình trạng vô chủ trong quan hệ sử dụng đất, xác lập các quyền năng cụ thể cho người sử dụng đất.

Tuy nhiên, với sự phát triển nhanh chóng của tình hình kinh tế-xã hội, các quan hệ đất đai không ngừng vận động trong nền kinh tế thị trường đã khiến các quy định được dự liệu trong Luật đất đai năm 1993 có những vấn đề không còn phù hợp. Vì vậy, từ tháng 11/ 1996 Nhà nước ta đã có chủ trương sửa đổi một số quy định không phù hợp nhằm thực thi luật được tốt hơn. Cho nên, ngày 2/12/1998 Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1993 đã được Quốc Hội khoá X kỳ họp thứ 4 thông qua. Luật này được gọi tắt là Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 1998 và nội dung chủ yếu nhằm luật hoá các quyền năng của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất, đồng thời xác định rõ các hình thức giao đất và cho thuê đất để làm căn cứ quy định các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất.

Phải nói rằng, trong Luật đất đai 1993 về cơ bản đã phù hợp với thực tiễn cuộc sống, song việc sửa đổi chưa thể khoả lấp được những bất cập hiện nay trong quản lý và sử dụng đất, đặc biệt là các nội dung quản lý Nhà nước về đất đai hầu như không thay đổi, chưa được chú ý đúng mức để sửa đổi các quy phạm này. Vì vậy, kỳ họp thứ 9, Quốc Hội khoá X đã thông qua việc sửa đổi lần thứ hai tập trung vào việc hoàn thiện chế độ quản lý Nhà nước về đất đai, góp phần cải cách thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất, phân công, phân cấp trong quản lý đất đai. Văn bản luật này được gọi tắt là Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 2001 và có hiệu lực chính thức từ ngày 1/10/2001.

Các Luật đất đai nêu trên đã góp phần to lớn trong việc khai thác quỹ đất, việc quản lý đất đai đã đi vào nề nếp tạo sự tăng trưởng ổn định của nền kinh tế và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Tuy nhiên, việc xây dựng hệ thống pháp luật đất đai trong thời gian qua cũng như việc sửa bổ sung nhiều lần như vậy chứng tỏ hệ thống pháp luật của chúng ta có tính chắp vá, không đồng bộ, nhiều quy định tỏ ra lạc hậu so với thời cuộc và gây khó khăn cho quá trình áp dụng. Vì vậy việc xây dựng một Luật đất đai mới để thay thế Luật đất đai năm 1993 và các Luật đất đai sửa đổi bổ sung là rất cần thiết.

Trên tinh thần đó, quá trình xây dựng các dự thảo của Luật đất đai mới rất công phu, qua nhiều lần chỉnh sửa và lấy ý kiến nhân dân rộng rãi trong cả nước từ ngày 1/8 đến 20/9/2003 và ngày 26/11/2003 Quốc Hội khoá XI kỳ họp thứ 4 của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua toàn văn Luật đất đai mới với 7 chương và 146 điều, gọi là Luật đất đai năm 2003. Luật đất đai này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 1/7/2004, nhằm đáp ứng một giai đoạn phát triển mới của đất nước,

đó là thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước. Vậy, các quan điểm để chỉ đạo xây dựng Luật đất đai năm 2003 là gì, chúng ta cần nghiên cứu 3 vấn đề sau:

Thứ nhất, Luật đất đai năm 2003 là sự thể chế hoá những quan điểm cơ bản về chính sách và pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước được đề cập tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam khoá IX. Đây là một văn kiện của Đảng đề cập một cách toàn diện những quan điểm cơ bản về xây dựng chính sách và pháp luật đất đai trong giai đoạn mới. Luật đất đai năm 2003 là sự thể chế hoá đường lối chính sách của Đảng về vấn đề đất đai.

Thứ hai, việc xây dựng Luật đất đai năm 2003 dựa trên nền tảng đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước trong vai trò là người đại diện chủ sở hữu và người thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước.

Thứ ba, trên cơ sở kế thừa và phát triển các Luật đất đai trước đây, Luật đất đai năm 2003 góp phần pháp điển hoá hệ thống pháp luật đất đai với tinh thần giảm thiểu tối đa những văn bản hướng dẫn dưới luật khiến cho hệ thống pháp luật đất đai trước đây vô cùng phức tạp, nhiều tầng nấc và kém hiệu quả. Trong văn bản luật này, nhiều quy định của Chính phủ và các bộ ngành qua thực tế đã phù hợp với cuộc sống được chính thức luật hoá, vừa nâng cao tính pháp lý của quy định vừa giảm thiểu các quy định không cần thiết để một Luật đất đai hoàn chỉnh có hiệu lực và hiệu quả cao.

Như vậy, khái niệm Luật đất đai hiểu theo phương diện thứ hai xuất phát từ các văn bản luật đất đai được ban hành trong thời gian vừa qua và là nguồn cơ bản của ngành Luật đất đai.

II. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH CỦA NGÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI:

1. Đối tượng điều chỉnh của ngành Luật đất đai

Theo quan niệm chung, mỗi ngành luật điều chỉnh một lĩnh vực quan hệ xã hội thì Luật đất đai điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực đất đai. Đó là các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đất đai mà Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu không hề thay đổi, nhưng tạo điều kiện tối đa để các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân thụ hưởng các quyền của người sử dụng đất và gánh vác trách nhiệm pháp lý của họ.

Tuy vậy, trong nhận thức về đối tượng điều chỉnh của ngành Luật đất đai cần thấy rằng, các yếu tố cơ bản nhằm xác định phạm vi các quan hệ xã hội do các ngành luật điều chỉnh mang tính tương đối. Do đó, trong sự phân định quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của ngành Luật đất đai có mối quan hệ qua lại, giao thoa với một số ngành luật khác như Luật hành chính, Luật dân sự v.v...

Trong xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật đất đai việc nhận dạng các quan hệ xã hội do Luật đất đai điều chỉnh có ý nghĩa quan trọng. Phương pháp nhận dạng được sử dụng chủ yếu là phân nhóm các quan hệ xã hội. Tùy thuộc vào tiêu chuẩn sử dụng mà các quan hệ xã hội thuộc đối tượng điều chỉnh của ngành Luật đất đai được phân nhóm khác nhau.

Căn cứ vào chủ thể tham gia vào quan hệ đất đai và loại đất được quản lý và sử dụng, đối tượng điều chỉnh của ngành Luật đất đai được xác định thành các nhóm sau đây:

Nhóm I. Các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình quản lý Nhà nước đối với đất đai.

Là người đại diện chủ sở hữu đồng thời là người thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật, Nhà nước xây dựng bộ máy các cơ quan có thẩm quyền hành chính và chuyên ngành nhằm thực thi các nội dung cụ thể của quản lý Nhà nước về đất đai. Vì vậy, trong Luật đất đai năm 2003, Nhà nước đã được cụ thể hoá với vai trò thực hiện quyền định đoạt của người đại diện chủ sở hữu và phân công phân cấp giữa từng hệ thống cơ quan quyền lực Nhà nước, cơ quan hành chính Nhà nước và cơ quan có thẩm quyền về chuyên môn để thực hiện vai trò người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai.

Nhóm II. Các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình sử dụng đất của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất.

Các tổ chức trong nước là một trong các chủ thể sử dụng đất được Nhà nước cho phép sử dụng đất dưới các hình thức pháp lý chủ yếu là giao đất và cho thuê đất. Các tổ chức này được Nhà nước bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp, nhưng trong quá trình khai thác, sử dụng phải trên cơ sở quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, căn cứ vào dự án đầu tư và trình tự thủ tục về giao đất, cho thuê đất.

Nhóm III. Các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình sử dụng đất của tổ chức, cá nhân nước ngoài người Việt Nam định cư ở nước ngoài tại Việt Nam.

Hình thức pháp lý mà tổ chức, cá nhân nước ngoài được sử dụng đất tại Việt Nam là thuê đất, riêng đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài có thể lựa chọn hình thức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất khi thực hiện các dự án đầu tư. Việc sử dụng đó được phân định thành các mục đích khác nhau như xây dựng các công trình ngoại giao, văn phòng đại diện của các tổ chức quốc tế tại Việt Nam và đầu tư vào Việt Nam theo quy định của Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Như vậy, việc thuê đất nhằm các mục đích khác nhau, thời hạn thuê khác nhau, nhu cầu sử dụng cũng khác nhau cho nên Nhà nước cần quy định một cách chặt chẽ các trình tự thủ tục cho thuê đất, các nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam đồng thời bảo hộ các quyền lợi cần thiết cho họ, đặc

biệt khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư trực tiếp vào Việt Nam.

Nhóm IV. Các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân khi thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai.

Với hơn 12 triệu hộ nông dân có thể khẳng định rằng, đây là nhóm chủ thể đông đảo nhất tham gia vào quan hệ sử dụng đất. Việc xác lập các quyền cụ thể của hộ gia đình, cá nhân trong Luật đất đai năm 1993 và hiện nay trong Luật đất đai năm 2003 là nền tảng pháp lý cho việc thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai. Thực tế chỉ ra rằng, nhu cầu sử dụng đất không chỉ nhằm mục đích khai thác tối đa các lợi ích vốn có của đất, mà trong khai thác và sử dụng, việc xác lập các quyền về chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn liên doanh là mong đợi tất yếu của hàng triệu hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất. Vì vậy, pháp luật đất đai xây dựng hành lang pháp lý cho việc mở rộng tối đa các quyền năng của hộ gia đình, cá nhân đồng thời cho phép họ được thực hiện đầy đủ các giao dịch dân sự về đất đai theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ phù hợp với nhu cầu chuyển dịch và tích tụ đất đai trong nền kinh tế hàng hoá có điều tiết từ phía Nhà nước.

Nhóm V. Các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình khai thác sử dụng các nhóm đất nông nghiệp, phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng.

Quá trình khai thác sử dụng các loại đất nói trên do nhiều chủ thể khác nhau thực hiện. Mỗi một loại đất khác nhau trong quá trình sử dụng đều có đặc điểm riêng. Vì vậy, khi cho phép tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất, Nhà nước phân loại, quy định cụ thể từng chế độ pháp lý để thực hiện các biện pháp quản lý, công nhận các quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ sử dụng, nhằm đảm bảo một cách thống nhất hài hoà lợi ích Nhà nước và từng chủ sử dụng cụ thể.

2. Phương pháp điều chỉnh của ngành Luật đất đai

Phương pháp điều chỉnh của ngành Luật đất đai phụ thuộc vào tính chất và đặc điểm của các quan hệ xã hội do Luật đất đai điều chỉnh.

Về nguyên tắc, phương pháp điều chỉnh của Luật đất đai là cách thức mà Nhà nước dùng pháp luật tác động vào các chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai. Các chủ thể đó rất đông đảo, bao gồm các cơ quan quản lý, những người sử dụng đất trong phạm vi cả nước.

Luật đất đai sử dụng hai phương pháp điều chỉnh, đó là phương pháp hành chính mệnh lệnh và phương pháp bình đẳng, thoả thuận.

2.1. Phương pháp hành chính- mệnh lệnh.

Phương pháp này rất đặc trưng cho ngành Luật hành chính bởi nguyên tắc quyền lực phục tùng. Đặc điểm của phương pháp này thể hiện ở chỗ, các chủ thể

tham gia vào quan hệ pháp luật không có sự bình đẳng về địa vị pháp lý. Một bên trong quan hệ này là các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền nhân danh Nhà nước thực thi quyền lực Nhà nước. Vì vậy, các chủ thể có quyền và nghĩa vụ phải thực hiện các chỉ thị, mệnh lệnh và nhiệm vụ được giao của các cơ quan nhân danh Nhà nước, họ không có quyền thoả thuận với cơ quan Nhà nước và phải thực hiện các phán quyết đơn phương từ phía Nhà nước.

Ngành luật đất đai sử dụng trong nhiều trường hợp phương pháp hành chính mệnh lệnh, song điểm khác biệt căn bản so với việc áp dụng trong ngành Luật hành chính là tính linh hoạt và mềm dẻo khi áp dụng các mệnh lệnh từ phía cơ quan Nhà nước. Ví dụ, khi giải quyết các tranh chấp, khiếu nại về đất đai, các tổ chức chính quyền và đoàn thể tại các địa phương nơi xảy ra tranh chấp có trách nhiệm hoà giải, tìm biện pháp giáo dục, thuyết phục và tuyên truyền trong nội bộ nhân dân làm tiền đề cho việc giải quyết mọi tranh chấp và khiếu nại. Khi các tranh chấp và khiếu nại không thể giải quyết bằng con đường thương lượng, hoà giải thì các cơ quan Nhà nước theo luật định mới trực tiếp giải quyết và ban hành các quyết định hành chính.

Quan hệ đất đai được vận dụng phương pháp hành chính mệnh lệnh luôn có một bên chủ thể là cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, thể hiện quyền lực Nhà nước và một bên là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân phải thực thi các biện pháp hành chính xuất phát từ nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai. Các quyết định hành chính được ban hành trong các trường hợp sau đây:

- + Quyết định hành chính về giao đất, cho thuê đất.
- + Quyết định hành chính về thu hồi đất
- + Quyết định hành chính về việc cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ loại đất này sang loại đất khác
- + Quyết định về việc công nhận quyền sử dụng đất
- + Quyết định về việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai
- + Quyết định xử lý vi phạm hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai.

Các quyết định hành chính nêu trên đều do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm xác lập, thay đổi hay chấm dứt một quan hệ pháp luật đất đai đối với người sử dụng đất. Họ có nghĩa vụ phải thi hành các quyết định của cơ quan Nhà nước, nếu không thực hiện được coi là hành vi vi phạm pháp luật đất đai và bị cưỡng chế theo luật định.

2.2. Phương pháp bình đẳng, thoả thuận

Đây là phương pháp rất đặc trưng của ngành Luật dân sự, Luật đất đai cũng sử dụng phương pháp này. Tuy nhiên, nếu trong quan hệ dân sự, chủ sở hữu tài sản có quyền thoả thuận để phát sinh, thay đổi hay chấm dứt một quan hệ tài sản, thì trong Luật đất đai, người sử dụng không đồng thời là chủ sở hữu. Vì vậy, với các

quyền được Nhà nước mở rộng và bảo hộ, các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân có quyền thoả thuận trên tinh thần hợp tác để thực hiện các quyền về chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn liên doanh. Đặc điểm cơ bản của phương pháp bình đẳng thoả thuận trong Luật đất đai là các chủ thể có quyền tự do giao kết, thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai phù hợp với các quy định của pháp luật, góp phần đáp ứng các nhu cầu sử dụng đất vì lợi ích các chủ thể, đồng thời tạo xu hướng tập trung tích tụ đất đai ở quy mô hợp lý nhằm phân công lại lao động, đất đai thúc đẩy sản xuất phát triển.

III. CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN CỦA NGÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI

Khi đề cập tới các nguyên tắc tức là nói đến phương hướng chỉ đạo, là nền tảng pháp lý xuyên suốt trong quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật. Hệ thống pháp luật và hệ thống các ngành luật được chỉ đạo bởi các nguyên tắc có tính định hướng chung cơ bản, mỗi ngành luật đến lượt mình lại có các nguyên tắc chỉ đạo và thậm chí trong từng vấn đề cụ thể thì phương hướng, đường lối được khái quát hoá bằng các nguyên tắc áp dụng rất quan trọng. Luật đất đai áp dụng các nguyên tắc cơ bản sau:

1. Nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu.

Từ Hiến pháp 1980 cho đến nay, chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam có sự thay đổi căn bản, từ chỗ còn tồn tại nhiều hình thức sở hữu khác nhau, chúng ta đã tiến hành quốc hữu hoá đất đai và xác lập chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Như vậy, ở Việt Nam có sự tách bạch giữa chủ sở hữu và chủ sử dụng đất đai trong quan hệ đất đai. Thực ra, ở đây có mối quan hệ khăng khít giữa Nhà nước với tư cách là người đại diện chủ sở hữu đất đai với người sử dụng vốn đất của Nhà nước. Có những nước như Thụy Điển cũng có sự tách bạch giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng đất đai, song sự tách bạch này không thuần khiết, vì một bộ phận đất đai vẫn thuộc sở hữu tư nhân. Cơ chế thực hiện quyền sử dụng đất của họ xác lập trên cơ sở các hợp đồng thuê. Ở Việt Nam tuy đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu, vì vậy Nhà nước có quyền xác lập hình thức pháp lý cụ thể đối với người sử dụng đất. Điều đặc trưng ở đây là, tuy là cơ chế thị trường, đất đai là tài nguyên quốc gia có giá trị lớn song Nhà nước vẫn có thể xác lập hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền hoặc cho thuê đất đối với người sử dụng. Trong khi đó, ở các nước thiết lập chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, quan hệ sử dụng đất là người có nhu cầu đi thuê đất của chủ sở hữu, không có hình thức giao đất như ở Việt Nam. Đất đai ở Việt Nam trước hết là tài nguyên quốc gia, song không vì thế mà Nhà nước không chủ trương xác định giá đất làm cơ sở cho việc lưu

chuyển quyền sử dụng đất trong đời sống xã hội. Quyền sử dụng đất hiện nay được quan niệm là một hàng hoá đặc biệt, được lưu chuyển đặc biệt trong khuôn khổ các quy định của pháp luật. Quy định giá đất trước hết để thực hiện chính sách tài chính về đất đai thông qua các khoản thu từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế và các khoản lệ phí từ đất đai. Đây chính là nguồn thu chủ yếu cho ngân sách Nhà nước để thực sự coi đất đai là nguồn tài chính tiềm năng lớn để thực hiện công cuộc công nghiệp hoá đất nước. Bên cạnh đó, quyền sử dụng đất là một hàng hoá đặc biệt trong thị trường bất động sản. Bởi vậy, thừa nhận thị trường bất động sản đồng thời xây dựng một thị trường chính quy nằm trong tầm kiểm soát của Nhà nước chính là một trong những nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về đất đai. Việc xác định như vậy hoàn toàn phù hợp với vai trò của Nhà nước vừa là chủ sở hữu đại diện đồng thời là người thống nhất quản lý toàn bộ đất đai vì lợi ích trước mắt và lâu dài.

2. Nguyên tắc Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật.

Nguyên tắc này được ghi nhận tại Điều 18 Hiến pháp năm 1992 và tại Điều 6 Luật đất đai năm 2003 thể hiện chức năng của Nhà nước xã hội chủ nghĩa là người quản lý mọi mặt đời sống kinh tế xã hội, trong đó có quản lý đất đai. Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai, là người xây dựng các chiến lược phát triển, các quy hoạch sử dụng đất và phê duyệt các chương trình quốc gia về sử dụng, khai thác các nguồn tài nguyên. Một điều rất hiển nhiên là dù nguồn tài nguyên có phong phú, đa dạng đến đâu thì nó vẫn không phải là vô tận, mà là đại lượng hữu hạn. Trong khi đó, nhu cầu của xã hội trong việc sử dụng đất đai không có xu hướng giảm mà ngày càng tăng lên. Nhà nước không thể cho phép các nhu cầu đó phát triển một cách tự phát mà có kế hoạch, điều tiết nó phù hợp với quá trình phát triển kinh tế xã hội. Vì vậy, quy hoạch sử dụng đất là cơ sở khoa học của quá trình xây dựng các chiến lược về khai thác, sử dụng đất, là tiền đề cho việc thực hiện đúng đắn các nội dung quản lý Nhà nước về đất đai. Mặt khác, quy hoạch không thể đi sau như thực tế ở nước ta, mà phải đi trước một bước. Có như vậy, từ chính sách chủ trương của Đảng và Nhà nước đến quá trình khai thác sử dụng hợp lý tài nguyên đất đai mới hài hoà, thống nhất giữa quan hệ cung cầu và vai trò điều tiết của Nhà nước.

Luật đất đai năm 2003 với 10 điều luật cụ thể về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai đã chính thức luật hoá các quy định trước đây ở tầm Nghị định của Chính phủ, là cơ sở để thực hiện chiến lược tổng thể phát triển kinh tế- xã hội của đất nước từ nay đến năm 2020. Đồng thời với các quy định mới sẽ có sự phân công, phân nhiệm một cách rõ ràng cụ thể thẩm quyền của cơ quan hành chính Nhà nước và cơ quan chuyên môn trong quản lý Nhà nước về đất đai từ trung ương đến địa phương, góp phần cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai.

3. Nguyên tắc ưu tiên bảo vệ và phát triển quỹ đất nông nghiệp.

Việt Nam là nước có bình quân đầu người về đất nông nghiệp thuộc loại thấp trên thế giới. Trong khi bình quân chung của thế giới là 4000m²/người, thì ở Việt Nam khoảng 1000m²/người. Là một nước còn chậm phát triển, hơn 70% dân số còn tập trung ở khu vực nông thôn, đất đai là điều kiện sống còn của một bộ phận lớn dân cư, vì vậy để bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, đáp ứng nhu cầu về lương thực, thực phẩm cho xã hội thì vấn đề bảo vệ và phát triển quỹ đất nông nghiệp có vai trò vô cùng quan trọng trong sự nghiệp phát triển đất nước.

Từ trước tới nay, các quy định của pháp luật đất đai và các chính sách về nông nghiệp luôn dành sự ưu tiên đối với việc phát triển nông nghiệp, nông thôn và nông dân. Để bảo vệ và mở rộng vốn đất nông nghiệp cần phải xuất phát từ hai phương diện. Thứ nhất cần coi trọng việc thâm canh, tăng vụ, chuyển đổi cơ cấu mùa vụ trên diện tích hiện có, thứ hai tích cực khai hoang mở rộng ruộng đồng từ vốn đất chưa sử dụng có khả năng nông nghiệp. Pháp luật đất đai thể hiện nguyên tắc này như sau:

- + Nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho người làm nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối có đất để sản xuất.

- + Đối với tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất vào mục đích nông nghiệp trong hạn mức sử dụng đất thì không phải trả tiền sử dụng đất, nếu sử dụng vào mục đích khác phải xin phép chuyển mục đích sử dụng đất và trả tiền sử dụng đất.

- + Việc chuyển mục đích từ đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích khác hoặc từ loại đất không thu tiền sang loại đất có thu tiền phải đúng quy hoạch và kế hoạch được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Luật đất đai năm 2003 quy định tại Điều 36 phân loại thành trường hợp chuyển mục đích phải xin phép và trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép nhằm xác định trách nhiệm của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và người sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất. Khi chuyển sang sử dụng vào mục đích khác, người sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất theo quy định của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất.

- + Nhà nước có quy định cụ thể về đất chuyên trồng lúa nước, điều kiện nhận chuyển nhượng đất trồng lúa nước và nghiêm cấm mọi hành vi chuyển mục đích từ loại đất này sang sử dụng vào mục đích khác khi chưa được sự đồng ý của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

- + Nhà nước khuyến khích mọi tổ chức và cá nhân khai hoang, phục hoá lấn biển phủ xanh đất trống, đồi núi trọc sử dụng vào mục đích nông nghiệp.

- + Nghiêm cấm việc mở rộng một cách tùy tiện các khu dân cư từ đất nông nghiệp, hạn chế việc lập vườn từ đất trồng lúa.

Với các quy định nêu trên, bên cạnh việc hạn chế tới mức tối đa mọi hành vi chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang mục đích khác thì việc khuyến khích mở rộng thêm từ vốn đất chưa sử dụng vào mục đích nông nghiệp là rất quan trọng.

4. Nguyên tắc sử dụng đất đai hợp lý và tiết kiệm.

Việt Nam tuy vốn đất không lớn, song nhìn vào cơ cấu sử dụng đất hiện nay, khi mà đất chưa sử dụng còn chiếm khoảng 40% diện tích tự nhiên thì có thể nhận xét rằng, chúng ta còn rất lãng phí trong việc khai thác, sử dụng tiềm năng đất đai. Vì vậy, với quá trình phát triển của đất nước, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần đi trước một bước tạo cơ sở khoa học cho việc sử dụng đất một cách hợp lý và tiết kiệm.

Hiện nay ở nhiều tỉnh phía Nam có diện tích trồng lúa nước không mang lại hiệu quả kinh tế cao, trong khi đó nếu sử dụng để nuôi trồng thủy sản mang lại lợi nhuận lớn cho người sản xuất nông nghiệp và cho nhu cầu xuất khẩu, thì vấn đề đặt ra là phải chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi phù hợp với điều kiện tự nhiên, khí hậu và thổ nhưỡng của từng vùng mà khai thác đất đai có hiệu quả. Từ thực tế đó, cần hiểu việc sử dụng đất đai hợp lý và tiết kiệm trên tinh thần tận dụng mọi diện tích sẵn có dùng đúng vào mục đích quy định theo quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt.

5. Nguyên tắc thường xuyên cải tạo và bồi bổ đất đai.

Đất đai tự nhiên dưới bàn tay lao động và sáng tạo của con người sẽ tạo ra những sản phẩm quan trọng trong đời sống, và mảnh đất đó thực sự có giá trị. Nếu so sánh với một mảnh đất không có lao động kết tinh của con người, thì mảnh đất đó là hoang hoá không có giá trị. Tuy nhiên, đất đai có đời sống sinh học riêng của nó. Nếu con người tác động với thái độ làm chủ, vừa biết khai thác, vừa cải tạo nó thì đất đai luôn mang lại hiệu quả kết tinh trong sản phẩm lao động của con người. Ngược lại, nếu con người bạc đãi thiên nhiên, tác động vào nó với một thái độ vô ơn, thiếu ý thức thì kết quả mang lại cho chúng ta nhiều tiêu cực. Vì vậy, việc giữ gìn bảo vệ nguồn tài nguyên đất nhắc nhở con người biết khai thác nhưng cũng thường xuyên cải tạo và bồi bổ đất đai vì mục tiêu trước mắt và lợi ích lâu dài.

IV. NGUỒN CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI.

Trong việc thực hiện các quy phạm pháp luật về đất đai cũng như nghiên cứu khoa học pháp lý, vấn đề quan trọng đặt ra là cần xác định được những văn bản pháp luật chứa đựng các quy phạm pháp luật đó, tức là cần xác định nguồn của Luật đất đai. Dưới góc độ pháp lý, nguồn của Luật đất đai là những văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc phê chuẩn, theo những thủ tục, trình tự và dưới những hình thức nhất định, có nội dung chứa đựng các quy phạm pháp luật đất đai. Trên thực tế khi nghiên cứu nguồn của Luật đất đai cũng như nguồn của bất cứ ngành luật nào trong những thời điểm nhất định, chúng ta chỉ xem xét những văn bản có hiệu lực ở thời điểm đó.

Nguồn của Luật đất đai bao gồm một hệ thống những văn bản pháp luật do nhiều cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam ban hành ở nhiều thời kỳ khác nhau. Nguồn chủ yếu vẫn là các văn bản luật và văn bản dưới luật có chứa đựng các quy phạm pháp luật đất đai.

1. Văn bản luật.

Văn bản luật quan trọng nhất và là nền tảng của hệ thống pháp luật Việt Nam đó là Hiến pháp. Tại Điều 17 Hiến pháp năm 1992 đã khẳng định đất đai và các tài nguyên quan trọng khác thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là chủ sở hữu đại diện và thống nhất quản lý. Việc Nhà nước thống nhất quản lý đất đai trên cơ sở quy hoạch và pháp luật, là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc xây dựng các văn bản pháp luật đất đai trên nền tảng Hiến định này.

Bên cạnh Hiến pháp với tư cách là đạo luật gốc có ý nghĩa nền tảng chung, các Bộ luật, các Luật đơn hành chứa đựng nhiều quy định về đất đai hoặc trực tiếp liên quan tới đất đai. Trong số các văn bản luật chủ yếu có thể đề cập gồm:

- + Bộ luật Dân sự ngày 28/10/1995 có hiệu lực pháp lý từ ngày 1/7/1996. Bộ luật Dân sự đã có nhiều quy định liên quan tới các giao dịch dân sự về đất đai của hộ gia đình và cá nhân. Các quy định đó từ Điều 690 đến Điều 744 là nguồn quan trọng của Luật đất đai.

- + Luật đất đai năm 2003 được Quốc Hội khoá XI kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 26/11/2003, có hiệu lực thi hành từ 1/7/2004. Đây là văn bản luật căn bản nhất trong việc hình thành các quy định của hệ thống pháp luật về đất đai.

- + Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp ngày 10/7/1993.

- + Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất ngày 22/6/1994

- + Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất ngày 21/12/1999.

2. Các văn bản dưới luật.

- * Các Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc Hội.

- + Pháp lệnh thuế bổ sung đối với hộ gia đình và cá nhân vượt quá hạn mức đất ngày 29/3/1994

- + Pháp lệnh thuế nhà đất ngày 31/7/1992

- + Pháp lệnh thuế nhà đất sửa đổi, bổ sung ngày 19/5/1994.

- * Các văn bản của Chính phủ

Hiện nay Luật đất đai năm 2003 đã có hiệu lực thi hành, song để luật này có hiệu lực và hiệu quả cao trong quá trình thực hiện việc Chính phủ ban hành các Nghị định cụ thể hoá là rất cần thiết. Để đồng bộ trong việc thực thi Luật đất đai Chính phủ đã ban hành 5 Nghị định quan trọng sau đây:

+ Nghị định số 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/10/2004 về thi hành Luật đất đai.

+ Nghị định số 182/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/10/2004 về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

+ Nghị định số 188/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 16/11/2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất.

+ Nghị định số 197/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 3/12/2004 về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích công cộng, lợi ích quốc gia, mục đích an ninh, quốc phòng.

+ Nghị định số 198/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 3/12/2004 về thu tiền sử dụng đất.

Như vậy, cho đến trước ngày 1/1/2005 các Nghị định trên đồng loạt có hiệu lực pháp lý sẽ là cơ sở quan trọng để Bộ Tài nguyên và Môi trường và các bộ ngành khác cùng phối hợp xây dựng các văn bản thuộc lĩnh vực mình quản lý để thực thi Luật đất đai năm 2003.

CHƯƠNG II

QUAN HỆ PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI

I. KHÁI NIỆM QUAN HỆ PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI.

Trong cộng đồng xã hội, con người luôn có nhiều mối quan hệ khác nhau. Các mối quan hệ đó có thể là quan hệ kinh tế, quan hệ chính trị tư tưởng. Quan hệ đất đai là một trong nhiều mối quan hệ đó và những mối quan hệ này thuộc lĩnh vực kinh tế.

Quan hệ đất đai trước hết là quan hệ giữa người và người với nhau trong việc sở hữu, quản lý và sử dụng đất đai. Các quan hệ này rất đa dạng và phức tạp, nó xuất phát trên cơ sở chế độ sở hữu đất đai của mỗi chế độ kinh tế xã hội.

Các chế độ khác nhau có quan niệm khác nhau về sở hữu các tư liệu sản xuất nói chung và đất đai nói riêng. Đất đai dưới chế độ chiếm hữu nô lệ, phong kiến và tư bản chủ nghĩa là phương tiện bóc lột của giai cấp thống trị đối với các giai cấp và tầng lớp đối lập trong xã hội.

Đất đai được quan niệm thuần túy là một bất động sản mà chủ sở hữu có quyền mua, bán, trao đổi, biếu tặng như mọi tài sản thông thường khác. Đất đai thuộc về các chủ đất, được giai cấp thống trị coi như một phương tiện để bóc lột giai cấp bị trị. Do vậy, mà các quan hệ đất đai không nằm trong sự điều chỉnh của các quy phạm pháp luật đất đai, mà do các quy phạm pháp luật dân sự điều chỉnh. Điều đó cũng giải thích tại sao ở các nước tư bản không có ngành luật đất đai độc lập, nó chỉ là một chế định của Luật dân sự mà thôi.

Như vậy, các quan hệ đất đai nêu trên dựa trên cơ sở quan hệ sở hữu tư nhân về đất đai, họ coi đất đai có giá trị thương mại, được tính thành tiền và nằm trong sự điều chỉnh của các quy phạm pháp luật dân sự.

Dưới chế độ xã hội chủ nghĩa, mặc dù còn nhiều hình thức khác nhau về sở hữu đất đai, nhưng nó không còn là phương tiện người bóc lột người và được thừa nhận rộng rãi là một ngành luật độc lập.

Đối với Việt Nam, thì đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà nhà nước là người đại diện chủ sở hữu và Nhà nước ta cũng là người thống nhất quản lý toàn bộ đất đai. Vì vậy, chỉ có thể trên cơ sở một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, có hiệu lực cao thì chế

độ sở hữu toàn dân và chức năng quản lý thống nhất toàn bộ đất đai mới thực hiện một cách có hiệu quả.

Các quan hệ đất đai, mà cụ thể là quan hệ giữa Nhà nước xã hội chủ nghĩa với tất cả các chủ thể sử dụng đất như: các tổ chức kinh tế, các cơ quan Nhà nước, các tổ chức chính trị xã hội, các hộ gia đình và cá nhân... và giữa các tổ chức, cá nhân với nhau trong quá trình sử dụng đất. Các mối quan hệ này được các quy phạm pháp luật đất đai điều chỉnh và thực hiện trên thực tế.

Như vậy, quan hệ pháp luật đất đai, trước hết là quan hệ giữa người đại diện chủ sở hữu với các chủ sử dụng cụ thể và giữa các chủ sử dụng với nhau, được các quy phạm pháp luật điều chỉnh. Cho nên, quan hệ pháp luật đất đai là các quan hệ xã hội được các quy phạm pháp luật đất đai điều chỉnh.

Quan hệ pháp luật đất đai ở Việt Nam có thể chia làm 2 nhóm: Nhóm quan hệ sở hữu và nhóm quan hệ sử dụng.

1. Nhóm quan hệ sở hữu.

Nhóm quan hệ này chủ yếu diễn ra giữa các cơ quan Nhà nước với nhau trong quá trình quản lý, phân phối và phân phối lại đất đai cho các chủ thể sử dụng đất, nhằm bảo vệ và thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai.

Các quan hệ này rất đa dạng và phức tạp. Nhà nước không chỉ đơn thuần là người thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu, mà bằng chính pháp luật của mình, với các chế độ thể lệ về quản lý và sử dụng đất để thực hiện một cách cụ thể các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đất đai.

Nhà nước quy định phạm vi mức đất giao cho các tổ chức và cá nhân trên những căn cứ nhất định, đặc biệt là khả năng quản lý và đầu tư có hiệu quả vốn đất, quyết định về khung giá các loại đất, quyết định việc cho thuê đất, đặc biệt là cho các tổ chức và cá nhân nước ngoài thuê đất sử dụng có thời hạn tại Việt Nam.

Nhà nước quy định một cách nghiêm ngặt về việc sử dụng đất đúng mục đích được giao, quy định các hình thức trách nhiệm pháp lý đối với hành vi phạm pháp luật đất đai.

Như vậy, các quy phạm pháp luật đất đai điều chỉnh các quan hệ xã hội cụ thể và các quan hệ pháp luật đất đai cụ thể được thực hiện trên thực tế.

Ngoài ra, Nhà nước không chỉ quyết định số phận pháp lý của đất đai, quyết định phân phối hay không phân phối đất đai cho các chủ thể sử dụng, mà còn thực hiện các chức năng quản lý của mình, lập ra hệ thống cơ quan quản lý có thẩm quyền với nội dung quản lý đất đai cụ thể và thiết thực nhằm định hướng cho người sử dụng đất khai thác, sử dụng có hiệu quả đất đai mà vẫn tuân thủ một cách đầy đủ các quy định của Nhà nước.

2. Nhóm quan hệ sử dụng.

Các qui phạm pháp luật đất đai không chỉ điều chỉnh các quan hệ xã hội xoay quanh vấn đề sở hữu và quản lý đất đai của Nhà nước xã hội chủ nghĩa, mà còn định hướng chặt chẽ cho việc sử dụng đất đai. Nhà nước không trực tiếp sử dụng đất đai mà giao cho các tổ chức và cá nhân sử dụng. Cho nên, Nhà nước phải quy định như thế nào để hàng triệu thửa đất và hàng triệu người sử dụng đất an tâm đầu tư có hiệu quả và phát huy hết mọi khả năng sản xuất của mình.

Các chủ thể của nhóm quan hệ sử dụng là người thực hiện trực tiếp ý đồ sử dụng đất của Nhà nước. Các quan hệ này chính là quan hệ giữa những người sử dụng đất với nhau trong việc chiếm hữu, sử dụng vốn đất mà Nhà nước giao cho người sử dụng ổn định lâu dài hay quyết định cho thuê đất có thời hạn.

II. CÁC YẾU TỐ CẤU THÀNH CỦA QUAN HỆ PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI.

Trong từng quan hệ pháp luật cụ thể, các yếu tố cấu thành bao gồm 3 bộ phận: Chủ thể, khách thể và nội dung của quan hệ pháp luật. Vậy quan hệ pháp luật đất đai cũng gồm chủ thể, khách thể và nội dung của quan hệ pháp luật đất đai.

1. Chủ thể của quan hệ pháp luật đất đai.

Theo quan niệm truyền thống, một khi xác định một chủ thể tham gia vào một quan hệ pháp luật nào đó thì việc xem xét năng lực pháp lý và năng lực hành vi của chủ thể cần phải được quan tâm đầu tiên. Thực ra năng lực pháp lý đất đai xác định khả năng của một chủ thể có được hưởng quyền và tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai hay không, điều này thể hiện năng lực của một cá nhân và sự tồn tại của khả năng này từ khi họ sinh ra và chấm dứt khi chết không bị ai ràng buộc, không hạn chế bởi nguồn gốc, giới tính, văn hoá và dân tộc. Năng lực pháp luật đất đai là khả năng bẩm sinh của công dân Việt Nam. Tuy nhiên khả năng bẩm sinh thể hiện sự tồn tại về mặt hình thức, cái quan trọng là liệu họ có được tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai hay không lại phụ thuộc vào các quyết định hành chính của nhà nước. Cho nên các phán quyết của nhà nước là rất quan trọng, nó là cơ sở cho một năng lực pháp lý đất đai được thực thi trên thực tế.

Khác với năng lực pháp luật đất đai thì năng lực hành vi thể hiện khả năng của một chủ thể bằng hành vi của mình để tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai, có các quyền và nghĩa vụ nhất định. Như vậy, năng lực hành vi đất đai phụ thuộc vào độ tuổi nhất định và gắn với độ tuổi đó là trình độ nhận thức của người sử dụng đất, họ hiểu rõ cần phải làm gì, có trách nhiệm và nghĩa vụ gì khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai. Cũng như nhiều ngành luật khác, năng lực hành vi đất đai đầy đủ

được xác lập với công dân đủ 18 tuổi, có khả năng thụ hưởng các quyền theo luật định, đồng thời chịu trách nhiệm pháp lý trước hành vi vi phạm pháp luật đất đai.

Tuy nhiên, trong thực tế hiện nay quan hệ pháp luật đất đai rất phức tạp với nhiều chủ thể khác nhau và các loại giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất của họ lại không thống nhất. Mặt khác, qua nhiều thời kỳ khác nhau các quy định của pháp luật đất đai cũng không nêu một cách đầy đủ các loại giấy tờ gắn liền với chủ sử dụng để công nhận tính hợp pháp hay không hợp pháp trong quan hệ sử dụng đất. Vì vậy, nói tới chủ thể của quan hệ pháp luật đất đai cần xuất phát từ các khái niệm sau:

1.1. Chủ thể có giấy tờ hợp pháp.

Có thể nêu thành vấn đề là, thế nào là một chủ thể có giấy tờ hợp pháp tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai? Quan niệm của chúng ta về vấn đề này nhiều khi cũng không thống nhất, dẫn tới nhiều sự sai lệch trong nhận thức. Có một xu hướng khá phổ biến hiện nay là tính hợp pháp hay hợp lệ của một chủ sử dụng căn cứ vào loại giấy tờ, văn bản mà họ có và việc phân định các giấy tờ đó được nêu trong các văn bản hướng dẫn của Chính phủ. Tính thống nhất của các văn bản pháp luật thể hiện hàng loạt mâu thuẫn, ví dụ tổng hợp các loại văn bản nói về tính hợp lệ của các loại giấy tờ có đến 16 loại. Có những loại giấy tờ được nêu ở văn bản này thì có khi không quy định ở văn bản khác. Vì vậy rất phiền hà trong việc áp dụng các quy phạm pháp luật trong từng vụ việc cụ thể.

Tính hợp pháp của việc sử dụng cũng có quan niệm khác nhau. Ví dụ tại Điều 20 của Hiến pháp 1980 quy định rằng: “người đang sử dụng đất được tiếp tục sử dụng”. Như vậy, sự bảo hộ của nhà nước đối với người sử dụng đất có phạm vi rất rộng theo quy định của Hiến pháp. Đến Luật đất đai năm 1987 khái niệm người sử dụng đất được cụ thể tại Điều 1 rằng: “Người đang sử dụng đất hợp pháp được tiếp tục sử dụng”. Từ quy định nêu trên sẽ có tình hình diễn ra là, có người sử dụng đất do nhiều nguyên nhân khác nhau mà không có đủ các giấy tờ nhưng hiện nay phù hợp với quy hoạch được phê duyệt và không có tranh chấp. Với các trường hợp này có được bảo hộ hay không? Đương nhiên với các quy định hiện hành, cách thức xác lập quyền sử dụng đất cho người sử dụng trong nhiều trường hợp lại là hợp thức hoá quyền sử dụng đất.

Việc định nghĩa một khái niệm “người sử dụng đất hợp pháp” cũng tìm thấy thật hiếm hoi trong các văn bản pháp luật đất đai. Điều 4 Nghị định 30/HĐBT ngày 23/3/1989 về việc thi hành Luật đất đai năm 1987 ghi nhận rằng “người sử dụng đất hợp pháp là người được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, người có tên trong sổ địa chính”. Định nghĩa này là chuẩn xác và có ý nghĩa lý luận, thực tiễn. Tuy nhiên, ở thời điểm của văn bản nói trên vào năm 1989 thì có bao nhiêu tổ chức, hộ gia đình và cá nhân đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất? Phải chăng

các trường hợp chưa cấp giấy không được coi là sử dụng hợp pháp. Ngoài ra, đối với người có tên trong sổ địa chính nhà nước không phải trong mọi trường hợp đều là người sử dụng đất hợp pháp. Nhiều người tự ý kê khai, đăng ký hoặc ngẫu nhiên có tên trong sổ địa chính không thể được coi là chủ thể hợp pháp.

Như vậy, chủ thể hợp pháp về quyền sử dụng đất đai trước tiên phải được nhà nước giao đất, cho thuê đất và đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trên cơ sở đó, phân biệt một chủ thể có giấy tờ hợp pháp hay không là việc họ đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hay chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Có thể thống nhất quan niệm rằng, chủ thể có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp là chủ thể có giấy tờ hợp pháp. Tuy nhiên cần có 2 lưu ý sau, thứ nhất giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là giấy theo mẫu do cơ quan quản lý đất đai chuyên ngành ở trung ương phát hành. (Bao gồm giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do Tổng cục quản lý ruộng đất, Tổng cục địa chính và nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành). Thứ hai, trong quá trình thực hiện Nghị định 60/CP của Chính phủ về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị thì giấy tờ này được coi có giá trị pháp lý tương đương như giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tránh tình trạng phân biệt giữa khái niệm “bìa đỏ” với “bìa hồng” gây cản trở cho việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất.

Việc các chủ thể có giấy tờ hợp pháp có ý nghĩa rất to lớn khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai. Ý nghĩa đó thể hiện ở các phương diện sau:

- + Với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, người sử dụng thể hiện tư cách pháp lý của mình là người chủ sử dụng hợp pháp trong quan hệ đất đai.

- + Là điều kiện cơ bản để người sử dụng được bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp theo quy định của pháp luật.

- + Là điều kiện để được nhà nước xem xét bồi thường thiệt hại về đất khi nhà nước thu hồi vì nhu cầu của xã hội.

- + Là cơ sở pháp lý xác định rằng, khi có tranh chấp, khiếu kiện về đất đai, cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết là Tòa án nhân dân theo quy định tại khoản 1 Điều 136 của Luật đất đai năm 2003.

Với ý nghĩa nêu trên việc xác định chủ thể có giấy tờ hợp pháp là rất quan trọng và cần thiết.

1.2. Chủ thể có giấy tờ hợp lệ.

Vấn đề xác định chủ thể có giấy tờ hợp lệ cũng căn cứ vào văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, hiểu như thế nào là giấy tờ hợp lệ thì việc quy định có nhiều điểm không thống nhất. Văn bản hướng dẫn đầu tiên có nói tới tính hợp lệ của các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất là Công văn số 647 ngày 31/5/1995 của Tổng cục địa chính. Đây là quy định mang tính hướng dẫn để thực thi

Nghị định số 60/CP của Chính phủ ngày 5/7/1994 về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở. Điều đáng nói ở đây là, công văn không phải là văn bản quy phạm pháp luật, mà là một công thư hành chính có tính hướng dẫn chung. Vì vậy, giá trị pháp lý của Công văn 647 là rất thấp. Tuy nhiên, dưới góc độ thực tiễn thì văn bản hướng dẫn này thực sự đi vào cuộc sống, giúp cho người dân cũng như các cơ quan nhà nước có một định hướng cơ bản trong tiêu chí xác định giá trị pháp lý của các loại giấy tờ về nhà đất.

Tại Nghị định 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998 về chính sách bồi thường khi nhà nước thu hồi đất vì lợi ích công cộng đã quy định về điều kiện để được bồi thường thiệt hại về đất, trong đó xác định hàng loạt các loại giấy tờ từ hợp pháp, hợp lệ đến các giấy tờ khác có liên quan.

Như vậy, tính hợp lệ của các loại giấy tờ khi quy định điều kiện bồi thường được ghi nhận trong một văn bản quy phạm pháp luật. Song, sau khi Luật đất đai sửa đổi bổ sung năm 1998 ra đời và có hiệu lực, việc quy định trình tự thủ tục về chuyển quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được ban hành tại Nghị định 17/1999/NĐ-CP ngày 29/3/1999. Với văn bản này lần đầu tiên chúng ta chính thức hoá quan niệm giấy tờ hợp pháp về quyền sử dụng đất do cơ quan nhà nước nào phát hành, đồng thời xác định rõ giấy tờ nào được coi là hợp lệ được xem xét làm các thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, với quy định mới tại Luật đất đai năm 2003, thuật ngữ “Giấy tờ hợp lệ” không được nói tới như là sự phân biệt với những loại giấy tờ khác thuộc sở hữu của người sử dụng. Điều 49 của Luật đất đai quy định những trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nếu người sử dụng có những giấy tờ do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp hoặc thừa nhận. Với các giấy tờ đó, người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà không phải trải qua những thủ tục hành chính phiền hà từ cơ quan công quyền.

Như vậy có thể xác định rằng, giấy tờ hợp lệ là các văn bản, giấy tờ do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp cho người sử dụng đất, và họ đã đủ các điều kiện để cấp ngay giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

1.3. Chủ thể không có giấy tờ được xem xét để hợp thức hoá quyền sử dụng đất.

Điều 10 của Nghị định 60/CP ngày 5/7/1994 tuy đưa ra được cách xử lý trong trường hợp chủ sử dụng đất không đủ giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất của mình, song nếu như người sử dụng có giấy tờ hợp lệ về đất nhưng không có giấy tờ hợp lệ về xây dựng xảy ra phổ biến trong phạm vi cả nước thì trường hợp có giấy tờ hợp lệ về xây dựng mà không có giấy tờ hợp lệ về đất là một việc vô lý. Bởi vì, trước khi làm thủ tục cấp phép xây dựng thì trước tiên người làm công tác quản lý xây dựng phải xem xét tính hợp lệ về quyền sử dụng đất của người sử dụng. Vì vậy, ngày 3/8/1996 Chính phủ đã ban hành Nghị định 45/CP nhằm sửa đổi các bất cập tại Điều

10 của Nghị định 60/CP. Tuy nhiên, qua quá trình thực hiện một số năm, việc hợp thức hoá quyền sử dụng đất mới áp dụng cho khu vực đô thị mà chưa xác định đối với khu vực nông thôn, đồng thời khả năng thu tiền sử dụng đất trước khi cấp giấy tờ hợp thức hoá cũng là giải pháp không đơn giản. Vì vậy, ngày 23/8/2000 Chính phủ đã ban hành Nghị định 38/2000/NĐ-CP về thu tiền sử dụng đất có lưu ý về việc cho phép ghi nhận nợ tiền sử dụng đất trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đây là giải pháp có tính thực tiễn cao góp phần quan trọng vào việc quản lý, tạo môi trường lành mạnh trong quan hệ đất đai khi thực hiện các quyền cũng như các giao dịch dân sự về đất đai.

Theo quy định hiện nay tại Nghị định 198/2004/NĐ-CP về thu tiền sử dụng đất thì điều kiện để xem xét hợp thức hoá cho người dân ở nông thôn cũng như ở đô thị phải là:

- + Phù hợp với quy hoạch
- + Không có tranh chấp
- + Có xác nhận của chính quyền địa phương về thời điểm sử dụng đất.

Từ các quy định nêu trên có thể nêu 2 vấn đề cần có giải pháp cụ thể. Đó là:

- + Thứ nhất, vấn đề nghĩa vụ tài chính của người được hợp thức hoá.

Đây là khoản tiền không nhỏ khiến người được hợp thức hoá khó có thể thực hiện nghĩa vụ của mình. Mặc dù Bộ tài chính và Tổng cục địa chính nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường đã có thông tư liên tịch 1442 ngày 21/9/1999 cho phép ghi nhận nợ trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, song thực tế cho thấy vấn đề trả nợ cũng không đơn giản và việc thực thi các quyền cũng rất hạn chế.

- + Thứ hai, vấn đề xác định đúng thời điểm mà người sử dụng có đất.

Trong quy định của luật đất đai năm 2003 luôn nhấn mạnh việc xác nhận của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn về vấn đề quy hoạch, thời điểm sử dụng đất là trước hay sau ngày 15/10/1993 và mảnh đất đó có tranh chấp hay khiếu kiện gì không. Các xác nhận đó vô cùng quan trọng, bởi lẽ người dân được xác nhận đã sử dụng đất từ trước ngày 15/10/1993 và hiện phù hợp với quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt thì sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không thu tiền sử dụng đất. Trường hợp đặt ra, nếu người sử dụng đất sử dụng sau ngày 15/10/1993 nhưng được chính quyền địa phương “ưu ái” xác nhận cho trước 15/10/1993 thì đương nhiên người sử dụng đất không phải nộp tiền khi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hệ quả ở đây là, nếu chính quyền địa phương xác định không đúng thời điểm sử dụng thì có thể ngân sách nhà nước bị thất thu bởi hành vi vi phạm của chính quyền cấp cơ sở trong việc xác nhận thời điểm sử dụng đất, mặt khác tạo sự mớ c ngạc, tham nhũng ở chính quyền cấp xã, phường, thị trấn.

Tóm lại: Việc xác định một chủ thể có tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai ở mức độ và phạm vi như thế nào phải xuất phát từ các khái niệm đã đề cập ở trên. Từ

đó có thể nêu định nghĩa tổng quát sau: Chủ thể quan hệ pháp luật đất đai là các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân cộng đồng dân cư sử dụng đất được nhà nước giao đất, cho thuê đất, nhận quyền sử dụng từ người khác, đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc được hợp thức hoá quyền sử dụng đất.

2. Khách thể của quan hệ pháp luật đất đai.

2.1. Khái niệm

Chủ thể của quan hệ pháp luật đất đai có thể là nhà nước, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân. Lợi ích mà các chủ thể hướng tới trong quan hệ pháp luật đất đai có thể khác nhau. Nhà nước không trực tiếp sử dụng đất vì vậy khách thể trong quan hệ pháp luật đất đai không hướng tới nhu cầu sử dụng đất. Trong vai trò là người đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai, nhà nước hướng mục tiêu cuối cùng là mọi đất đai đều khai thác, sử dụng có hiệu quả nhất. Cho nên, khách thể quan hệ pháp luật đất đai trên phương diện nhà nước là ban hành một hệ thống pháp luật đất đai và tổ chức một bộ máy quản lý đất đai nhằm thực thi, bảo đảm vốn đất quốc gia, kiểm soát mọi quá trình khai thác sử dụng đất. Đối với người sử dụng đất, họ không có mục đích là quản lý như nhà nước, thực chất họ thực hiện các quyền của mình theo luật định. Vì vậy, mục đích mà họ luôn hướng tới là có đất để sử dụng, khai thác các công năng của đất. Mục đích sử dụng của mọi chủ thể sử dụng cũng không đồng nhất, người thì sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, người thì do nhu cầu ở, xây dựng, kinh doanh. Cho nên mỗi một loại đất, việc giao hoặc cho thuê đất đối với từng loại đất đối với từng chủ thể có từng đặc trưng khác nhau không thể giống nhau giữa đất nông nghiệp hay đất chuyên dùng. Mỗi một loại đất cần có các quy định cụ thể để Nhà nước thực hiện việc quản lý, người sử dụng được thực hiện các quyền theo đúng quy định. Tổng hợp các quy định để Nhà nước thực hiện chức năng quản lý đất đai và người sử dụng khai thác vốn đất có hiệu quả tạo thành từng chế độ pháp lý cụ thể. Vì vậy, có thể định nghĩa khách thể của quan hệ pháp luật đất đai là: Toàn bộ vốn đất quốc gia, từng khoảnh đất cụ thể được nhà nước xác lập các chế độ pháp lý nhất định.

2.2. Phân loại khách thể của quan hệ pháp luật đất đai.

Trước đây việc phân loại đất vừa căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu lại vừa theo các tiêu chí không gian cho nên phân loại thành 6 loại đất gồm đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị, đất chuyên dùng và đất chưa sử dụng. quy định như trên gây khó khăn cho người quản lý trong việc xác định loại đất đồng thời cũng gây khó dễ cho người sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất đặc biệt là trong cùng một nhóm đất trong quá trình chuyển dịch cơ cấu sản xuất. Cho nên, cần xác định lại các mục tiêu trong quản lý và sử dụng đất trong đó có việc phân loại đất như thế nào cho phù hợp. Việc phân loại khách thể của quan

hệ pháp luật đất đai căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu của đất được quy định tại Điều 13 của Luật đất đai năm 2003. Theo đó đất được phân nhóm thành: nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và nhóm đất chưa sử dụng.

Nhóm đất nông nghiệp gồm những loại đất sau:

+ Đất trồng cây hàng năm như đất trồng lúa, đất đồng cỏ dùng vào chăn nuôi, đất trồng cây hàng năm khác.

+ Đất trồng cây lâu năm.

+ Đất rừng sản xuất;

+ Đất rừng phòng hộ;

+ Đất rừng phòng hộ;

+ Đất nuôi trồng thủy sản;

+ Đất làm muối;

+ Đất nông nghiệp khác theo quy định của Chính phủ.

- Nhóm đất phi nông nghiệp gồm những loại đất sau:

+ Đất ở tại nông thôn và đất ở tại đô thị.

+ Đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp;

+ Đất sử dụng vào mục đích quốc phòng và an ninh;

+ Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp gồm đất xây dựng khu công nghiệp; đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản; đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm.

+ Đất sử dụng vào mục đích công cộng gồm đất giao thông, thủy lợi; đất xây dựng các công trình văn hóa, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao phục vụ lợi ích công cộng; đất có di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh; đất xây dựng các công trình cộng đồng khác theo quy định của Chính phủ.

+ Đất do cơ sở tôn giáo sử dụng;

+ Đất có công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ;

+ Đất làm nghĩa trang, nghĩa địa.

+ Đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng;

+ Đất phi nông nghiệp khác theo quy định của Chính phủ.

- Nhóm đất chưa sử dụng: Là toàn bộ diện tích đất hiện chưa được quy hoạch sử dụng, chưa giao cho ai sử dụng và đồng thời là nguồn bổ sung cho các loại đất khác.

Tóm lại: Các loại đất nói trên đề cập một cách tổng quát về mục đích sử dụng. Tương ứng với từng loại đất này, các quy định của nhà nước sẽ xác lập nên các chế độ pháp lý phù hợp. Việc đề cập một cách cụ thể sẽ nghiên cứu tại phần riêng, phần chế độ pháp lý các loại đất.

3. Nội dung của quan hệ pháp luật đất đai.

Nội dung của quan hệ pháp luật đất đai là những quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật, cụ thể ở đây là quyền và nghĩa vụ của Nhà nước với tư cách là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và các quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất được nhà nước giao đất, cho thuê đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất và công nhận quyền sử dụng đất.

3.1. Quyền và nghĩa vụ của Nhà nước trong quan hệ đất đai

Nhà nước tham gia quan hệ pháp luật đất đai hoàn toàn khác với tư cách pháp lý của người sử dụng. Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và người thực hiện đầy đủ chức năng quản lý nhà nước về đất đai. Vì vậy, nhà nước có những quyền rất đặc trưng và nghĩa vụ đặc thù khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai. Tính đặc thù ở đây thể hiện, trên cơ sở các quy định của pháp luật do chính Nhà nước ban hành, các quyền của Nhà nước được cụ thể hoá và được thực thi trên cơ sở hệ thống các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chung và thẩm quyền chuyên môn. Các quyền đó chính là quyền được thực thi các nội dung quản lý nhà nước về đất đai, đồng thời đó cũng chính là nghĩa vụ của nhà nước, trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu trong việc hiện thực hoá các nhiệm vụ do mình quy định. Về cụ thể có thể xác định các quyền và nghĩa vụ đặc trưng của nhà nước như sau:

3.1.1. Các quyền của nhà nước.

Với tư cách là người đại diện lợi ích toàn dân, tất cả “Vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh” Nhà nước được trao nhiệm vụ rất quan trọng trước xã hội là thực hiện vai trò người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai nhằm tối đa hoá trong việc khai thác mọi tiềm năng đất đai phục vụ sự nghiệp phát triển đất nước. Là người đại diện chủ sở hữu một tài nguyên quan trọng bậc nhất vì sự sống còn của con người, Nhà nước có mọi quyền năng bình thường như mọi người đại diện chủ sở hữu tài sản khác. Nghĩa là nhà nước có quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt đất đai. Đây là các quyền năng tối cao mà bất kỳ một tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nào ở Việt Nam đều không thể có được. Điều đặc trưng là, nhà nước là người duy nhất có 3 quyền năng này, còn tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thực chất khi tham gia quan hệ pháp luật đất đai chỉ có 2 quyền năng cơ bản là quyền chiếm hữu và quyền sử dụng đất đai. Dù các quyền chuyển quyền của người sử dụng có được mở rộng bao nhiêu thì một thực tế là họ không có quyền định đoạt đất đai. Song, quyền định đoạt của nhà nước lại thể hiện tính đặc trưng là không bao giờ Nhà nước tự chấm dứt quyền đại diện chủ sở hữu của mình, Nhà nước chỉ có thể chấm dứt quyền sử dụng của tổ chức hộ gia đình và cá nhân nếu thấy cần thiết vì lợi ích chung. Quyền định đoạt đất đai của Nhà nước là một trình tự pháp luật xác định việc hình thành lập thay đổi hay chấm dứt một quan hệ sử dụng đất,

trong đó một bên Nhà nước thể hiện quan hệ quyền lực và một bên là người sử dụng đất. Vì vậy, quyền định đoạt đất đai là khả năng tối thượng trong các phán quyết của Nhà nước áp dụng đối với người được Nhà nước cho sử dụng đất.

Bên cạnh quyền năng đại diện chủ sở hữu, Nhà nước thực hiện việc thống nhất quản lý đất đai. Quyền năng này được quy định tại Điều 17, 18 của Hiến pháp 1992. Thể chế những quy định này, Luật đất đai năm 2003 dành toàn bộ Chương II, từ Điều 16 đến Điều 65 để xác định quyền của Nhà nước đối với đất đai và nhiệm vụ quản lý của Nhà nước. Quản lý đất đai không chỉ bằng pháp luật, Nhà nước còn xác lập quy hoạch tạo cơ sở khoa học cho việc quản lý đất đai. Vì vậy, chức năng xuyên suốt của Nhà nước trong việc thực hiện quyền năng này là thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật.

Tóm lại, Nhà nước khi tham gia quan hệ pháp luật đất đai có các quyền năng bao trùm của người đại diện chủ sở hữu và người quản lý đất đai.

3.1.2. Nghĩa vụ của nhà nước.

Tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai Nhà nước có nhiều quyền đặc trưng như đã phân tích ở trên, đồng thời cũng có các nghĩa vụ đặc trưng. Các nghĩa vụ này không đề cập trong từng quan hệ đất đai cụ thể mà được xác định mang tính tổng quan. Để phân biệt giữa nghĩa vụ của Nhà nước xin nêu ví dụ trong trường hợp là hộ gia đình hoặc cá nhân sử dụng đất. Tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai, người sử dụng có các nghĩa vụ chung được quy định tại Điều 107 của Luật đất đai năm 2003, đối với từng giao dịch dân sự về đất đai họ có nghĩa vụ cụ thể phát sinh từ các hợp đồng chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp quyền sử dụng đất. Tuy nhiên Nhà nước không sử dụng đất, vì vậy nhà nước không quy định về nghĩa vụ của mình. Nhà nước chỉ quy định nghĩa vụ của người sử dụng, từ nghĩa vụ chung tới các nghĩa vụ cụ thể của người sử dụng đất.

Nghĩa vụ của Nhà nước khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai nhìn nhận từ góc độ quản lý. Vì vậy, Điều 6 Luật đất đai năm 2003 xác định hàng loạt các nội dung quản lý đất đai, đồng thời đó cũng chính là các nghĩa vụ của Nhà nước.

Cụ thể là:

- + Nghĩa vụ của Nhà nước là nắm chắc toàn bộ quỹ đất quốc gia thông qua các kỹ thuật nghiệp vụ mà cơ quan quản lý đất đai thực hiện là: Điều tra, khảo sát, đánh giá đất đai, đăng ký sử dụng và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

- + Nghĩa vụ trong việc xác lập, xây dựng quy hoạch, kế hoạch để phân chia một cách hợp lý quỹ đất đai thống nhất vì lợi ích Nhà nước và xã hội.

- + Nhà nước thực hiện việc kiểm tra, giám sát quá trình quản lý và sử dụng đất, bảo hộ quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất, giải quyết các bất đồng mâu thuẫn trong quan hệ đất đai.

3.2. Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Người sử dụng đất ở đây theo quy định tại Điều 9 của Luật đất đai năm 2003 là các tổ chức trong nước, cơ sở tôn giáo, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam. Các hình thức xác lập quyền sử dụng đất có thể là giao đất, cho thuê đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất. Vì vậy, khi nhìn nhận các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất là xác định các quyền và nghĩa vụ chung được quy định tại Luật đất đai và các quyền nghĩa vụ cụ thể được xác lập ở nhiều văn bản pháp luật về đất đai.

3.2.1. Quyền của người sử dụng đất.

Luật đất đai năm 2003 ra đời một mặt không chỉ cải cách một cách mạnh mẽ vấn đề quản lý nhà nước về đất đai mà phần chủ yếu xoay quanh các quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Như vậy, vấn đề trung tâm nhất của Luật đất đai là mở rộng các quyền năng của người sử dụng đã được xác lập một cách cụ thể.

Tuy nhiên nói đến quyền của người sử dụng phải phân biệt thành các quyền chung và các quyền cụ thể. Các quyền chung áp dụng cho mọi đối tượng sử dụng đất và các quyền riêng áp dụng cho từng nhóm người sử dụng đất cụ thể. Việc quy định này có thể phân biệt theo loại chủ thể là đối tượng sử dụng đất ở trong nước hay nước ngoài. Từ đó đề cập tới từng văn bản pháp luật cụ thể.

** Các quyền chung:*

Các quyền này được nêu tại Điều 105 của Luật đất đai năm 2003 bao gồm:

+ Được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đây là quyền lợi rất cơ bản của người sử dụng đất, giúp các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân thiết lập quan hệ hợp pháp với Nhà nước đồng thời được thực hiện trên thực tế các quyền cụ thể của người sử dụng trong các giao dịch dân sự về đất đai.

+ Hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư từ đất được giao hoặc cho thuê một cách hợp pháp.

+ Được hưởng các lợi ích do các công trình công cộng về bảo vệ và cải tạo đất mang lại.

+ Được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo và bồi bổ đất đai.

+ Được Nhà nước bảo hộ khi quyền sử dụng đất đai hợp pháp của mình bị người khác xâm hại, được bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất.

+ Được quyền khiếu nại, tố cáo về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật đất đai.

* Đối với các quyền cụ thể của người sử dụng đất sẽ được trình bày tại các chế định tiếp theo. Có thể nêu các quyền cụ thể được thiết lập trên cơ sở Điều 106 một cách khái quát như sau: người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, thế

chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, quyền được Nhà nước bồi thường khi thu hồi đất.

Tuy nhiên, cần phải phân biệt rằng, các chủ thể khác nhau có các quyền năng không đều nhau do đất có thể được giao bằng hình thức không thu tiền, giao có thu tiền, người sử dụng thuê đất của Nhà nước trả tiền hàng năm hay một lần cho Nhà nước. Điều đó có nghĩa là, các quyền cụ thể của người sử dụng đất phụ thuộc vào hình thức sử dụng đất do Nhà nước quyết định hoặc do họ lựa chọn và cũng có thể do nguồn gốc tiền sử dụng đất mà người sử dụng đất đã trả cho Nhà nước có từ nguồn gốc ngân sách Nhà nước hay từ tiền của chủ sử dụng đất (Các vấn đề về quyền cụ thể của người sử dụng đất sẽ được đề cập ở các chương V, VI, VII, VIII).

3.2.2. Nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Cũng giống như việc quy định về quyền của người sử dụng đất, các nghĩa vụ của họ cũng được xây dựng trên cơ sở các nghĩa vụ chung và nghĩa vụ cụ thể.

Các nghĩa vụ chung được nêu tại Điều 107 Luật đất đai năm 2003 gồm những nghĩa vụ chủ yếu sau đây:

- 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, làm đầy đủ thủ tục khi chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

- Đối với các nghĩa vụ của người sử dụng đất cần đặc biệt lưu tâm tới nghĩa vụ tài chính của họ. Việc thực hiện các nghĩa vụ tài chính góp một phần quan trọng vào nguồn thu cho ngân sách Nhà nước, giúp Nhà nước thực hiện chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia.

Các nghĩa vụ tài chính gồm:

- + Tiền sử dụng đất.

Cơ sở pháp lý xác định nghĩa vụ nộp tiền sử dụng đất của người sử dụng là Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất. Các đối tượng được quy định tại Nghị định này phải nộp đủ một lần ngay từ ban đầu trước khi được Nhà nước giao đất, cho chuyển mục đích sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất.

- + Tiền thuê đất.

Đây là khoản tiền mà tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khi được Nhà nước cho thuê đất phải nộp vào ngân sách Nhà nước. Trong khi còn chờ văn bản mới của Chính phủ về thu tiền thuê đất, việc thu tiền thuê đất đối với từng đối tượng cụ thể vẫn áp dụng bởi các quyết định của Bộ Tài chính về thu tiền thuê đất đối với

tổ chức, cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam.

+ Tiền lệ phí địa chính

Là khoản tiền phải nộp vào ngân sách Nhà nước khi được các cơ quan địa chính thực hiện một số công việc địa chính theo yêu cầu của người sử dụng đất. Cần phân biệt giữa tiền lệ phí địa chính với khái niệm “*Tiền lệ phí đất*” mà nhiều người nhầm lẫn. Thực ra, tiền lệ phí địa chính là khoản tiền làm các thủ tục về giấy tờ, đo đạc và trích lục bản đồ địa chính, còn tiền lệ phí đất theo cách hiểu của nhiều người dân là tiền sử dụng đất.

+ Tiền thuế sử dụng đất.

Là khoản tiền phải nộp vào ngân sách Nhà nước đối với việc sử dụng từng loại đất nhất định. Hiện nay có các văn bản sau, thứ nhất là Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp ngày 10/7/1993, thứ hai là Pháp lệnh thuế nhà đất ngày 31/7/1992 đã được sửa đổi, bổ sung ngày 19/5/1994.

Như vậy, người sử dụng được Nhà nước giao đất, công nhận quyền sử dụng loại đất nào nộp thuế cho Nhà nước theo mục đích sử dụng của loại đất đó.

+ Tiền thuế chuyển quyền sử dụng đất.

Khi tổ chức, hộ gia đình và cá nhân có hành vi chuyển đổi, chuyển nhượng, chuyển quyền sử dụng đất của mình cho người khác thì họ phải nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất. Tuy vậy, Điều 2 của Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất quy định các trường hợp không phải nộp thuế chuyển quyền. Cơ sở pháp lý của việc nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất là Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất ngày 22/6/1994 đã được sửa đổi bổ sung ngày 21/12/1999. Tuy nhiên, theo quy định hiện hành tại điểm d khoản 1 Điều 54 của Luật đất đai năm 2003 thì người sử dụng đất sẽ phải nộp thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất. Do đó, trong tương lai với chương trình cải cách chính sách thuế của Nhà nước, việc ban hành luật thuế thu nhập cá nhân là cần thiết nhằm điều tiết thu nhập của người sử dụng đất từ chuyển quyền sử dụng đất thay thế cho việc điều tiết hiện nay bởi luật thuế chuyển quyền sử dụng đất không còn thể hiện sự công bằng trong việc điều tiết lợi nhuận từ chuyển quyền sử dụng đất giữa tổ chức và hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất.

+ Tiền thuế phụ thu đối với hộ gia đình, cá nhân vượt quá hạn mức đất.

Đối với hộ gia đình, cá nhân có diện tích đất nông nghiệp trồng cây hàng năm và trồng cây lâu năm vượt quá mức quy định tại Điều 70 của Luật đất đai năm 2003 thì phải nộp thêm một phần thuế bổ sung. Khoản nộp này nhằm điều tiết đối với trường hợp hộ nông dân có quy mô sử dụng đất quá lớn so với quy định của Nhà nước.

- 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 của người sử dụng đất có liên quan.
- Tuân theo các quy định của pháp luật về tìm thấy vật trong lòng đất;
- Giao lại đất cho Nhà nước khi có quyết định thu hồi hoặc hết thời hạn sử dụng đất.

III. CƠ SỞ LÀM PHÁT SINH, THAY ĐỔI VÀ CHẤM DỨT QUAN HỆ PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI.

1. Căn cứ làm phát sinh quan hệ pháp luật đất đai.

Việc hình thành và tồn tại quan hệ pháp luật đất đai căn cứ vào quá trình quản lý nhà nước về đất đai trên cơ sở quy hoạch và pháp luật. Vì vậy, căn cứ làm phát sinh quan hệ pháp luật đất đai là các sự kiện pháp lý thể hiện ý chí của Nhà nước trong việc phân phối quỹ đất quốc gia vì lợi ích xã hội, của từng tổ chức, hộ gia đình và cá nhân. Bên cạnh đó, quá trình khai thác sử dụng đất đai mang đậm dấu ấn của lịch sử, trải qua nhiều thời kỳ khác nhau từ Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà đến Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cho nên, có nhiều chủ sử dụng đang khai thác đất đai vẫn chưa có các quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận quyền sử dụng đất. Đồng thời trong quan hệ đất đai sự hình thành các đối tác trong quan hệ sử dụng đất không chỉ phát sinh bởi các quyết định của Nhà nước, mà còn được thiết lập giữa những người sử dụng với nhau và được Nhà nước công nhận.

Cơ sở làm phát sinh quan hệ pháp luật đất đai bao gồm:

+ Các quyết định giao đất, cho thuê đất của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền được quy định tại Điều 37 Luật đất đai năm 2003.

Theo đó các quyết định giao đất, cho thuê đất của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh là căn cứ chủ yếu làm phát sinh quan hệ đất đai.

+ Các quyết định về việc công nhận quyền sử dụng đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

+ Các hợp đồng thuê quyền sử dụng đất.

Đối với các loại hợp đồng này cần phân biệt các trường hợp như sau:

- Đối với việc các tổ chức trong nước khi chuyển sang thuê đất thì phải ký hợp đồng thuê đất. Hợp đồng này thiết lập mối quan hệ giữa nhà nước và chủ sử dụng đất là các tổ chức.

- Hợp đồng thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài người Việt Nam định cư ở nước ngoài là sự tiếp nối của quyết định thuê đất. Hợp đồng này là sự triển khai trên thực tế đối với việc thuê đất của các đối tác nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam.

- Hợp đồng khoán giữa các doanh nghiệp nông nghiệp, lâm nghiệp của Nhà nước với hộ gia đình, cá nhân là thành viên của các nông lâm trường, trạm trại quốc

doanh của Nhà nước. Người được Nhà nước giao đất trực tiếp ở đây là các doanh nghiệp Nhà nước. Trên cơ sở các phương án sản xuất, đảm bảo các mục tiêu sản xuất và kinh doanh các doanh nghiệp giao khoán lại đất nông nghiệp, lâm nghiệp cho các hộ và cá nhân. Hợp đồng khoán là cơ sở pháp lý làm phát sinh quan hệ sử dụng đất giữa tổ chức sử dụng đất ở trong nước đối với hộ gia đình, cá nhân.

- Các hợp đồng thuê đất công ích của hộ gia đình, cá nhân đối với quỹ đất công ích do Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quản lý.

2. Cơ sở làm thay đổi quan hệ pháp luật đất đai.

Trong quá trình sử dụng đất đai, Nhà nước ta ghi nhận biết bao những biến động to lớn, trong từng thời kỳ thực hiện các chính sách đất đai đã qua của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chính phủ cách mạng lâm thời Cộng hoà Miền Nam Việt Nam và Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Việc điều chỉnh quá trình sử dụng đất đai cho phù hợp với đặc điểm tình hình từng thời kỳ phát triển để thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội là bước đi tất yếu. Tuy nhiên việc thay đổi quyền sử dụng đất phải hướng tới việc có lợi cho sản xuất, đời sống và nhu cầu tập trung tích tụ đất đai để phát triển nền nông nghiệp hàng hoá. Vì vậy mọi sự thay đổi phải được Nhà nước dự liệu, phù hợp với quy hoạch và được các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép.

Trong quá trình sử dụng, quá trình chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại hay đã thế chấp, góp vốn liên doanh là nhu cầu của người sử dụng. Vì vậy, nhu cầu lưu chuyển quyền sử dụng đất là phù hợp với thực tế khách quan. Việc thực hiện các quyền này nhằm đáp ứng các tiêu chí sau:

+ Hiện nay việc chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi trên địa bàn của cả nước hướng việc khai thác tối đa khả năng sinh lợi của đất khiến có việc thay đổi mục đích sử dụng đất từ loại này sang loại khác. Luật đất đai năm 2003 đã xây dựng cơ chế thống nhất trong việc xác định thẩm quyền của cơ quan nhà nước cho phép thay đổi mục đích sử dụng đất. Thực tế không phải cứ vì bảo vệ an ninh lương thực mà mọi diện tích trồng lúa không đảm bảo đời sống cho người nông dân không được chuyển sang trồng cây lâu năm, nuôi trồng thuỷ sản có lợi nhuận cao, phục vụ xuất khẩu. Nhiều tỉnh ở vùng đồng bằng sông Cửu Long, duyên hải miền Trung đang phát huy lợi thế tự nhiên để chuyển một phần diện tích trồng lúa không phát huy hiệu quả chuyển sang nuôi trồng thuỷ sản đã chứng minh tính đúng đắn của chủ trương trên.

+ Việc lưu chuyển quyền sử dụng đất đai nhằm đáp ứng quy luật cung cầu trong xã hội. Thực chất có thể một bộ phận nông dân chuyển sang làm ngành nghề khác, đời sống ổn định nhu cầu về đất đai của họ không còn hoặc không lớn, họ chuyển dịch quyền sử dụng cho người biết sản xuất, có khả năng tổ chức quản lý sản xuất, để những người này tập trung tích tụ đất đai làm kinh tế trang trại.

+ Nhu cầu về nhà ở, đất ở luôn có xu hướng tăng lên. Nói một cách khác, thị trường bất động sản luôn vận động. Vì vậy, việc thực hiện các quyền của người sử dụng được lập đi, lập lại, biến đổi phù hợp với quy luật của nền kinh tế thị trường.

Từ các vấn đề trên, việc quy định trong Luật đất đai các quyền chuyển quyền sử dụng đất góp phần làm thay đổi quan hệ pháp luật đất đai trên thực tế. Tuy nhiên, với tính cách là cơ sở làm thay đổi quan hệ pháp luật đất đai, không phải lúc nào quyền sử dụng đất từ người này cũng đều được chuyển cho người khác và ngược lại. Cần có sự phân biệt khi nhìn nhận góc độ chuyển quyền sử dụng đất, đó là:

- Các trường hợp chuyển quyền một cách trọn vẹn. Cần phải hiểu như thế nào về những trường hợp này. Thực chất quyền sử dụng có sự thay đổi căn bản về chủ sử dụng. Ví dụ, khi chuyển đổi quyền sử dụng đất, các bên làm đầy đủ các thủ tục, được phép của chính quyền địa phương thì người này sẽ đổi đất của mình cho người khác hoặc ngược lại. Đối với việc chuyển nhượng quyền sử dụng, người có đất không còn nhu cầu sử dụng sẽ chuyển nhượng cho người có nhu cầu và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép. Như vậy, sẽ có một người chấm dứt một quan hệ pháp luật đất đai và một người sẽ tham gia vào một quan hệ đất đai mới. Riêng đối với việc thừa kế quyền sử dụng đất, thì người chết để lại một di sản là quyền sử dụng đất cho người thừa kế theo quy định của pháp luật. Ở đây cũng thay đổi một quan hệ pháp luật đất đai, nhưng việc thay đổi này không trên cơ sở giá trị, khả năng sinh lợi của đất, mà có tính kế tiếp về truyền thống trong việc tiếp tục sử dụng diện tích được Nhà nước giao.

- Các trường hợp chuyển quyền không trọn vẹn, bao gồm việc cho thuê, cho thuê lại, thế chấp và góp vốn liên doanh. Trong quan hệ này, việc thực hiện các quyền trên không thay đổi chủ sử dụng đất. Ví dụ, trong trường hợp thế chấp, người đi vay tiền vẫn sử dụng đất của mình trong thời hạn thế chấp, tổ chức tín dụng là nhà đầu tư chỉ lưu giữ các giấy tờ gốc của người sử dụng mà không nhận sự chuyển giao quyền sử dụng chừng nào người sử dụng vẫn trả nợ đúng hạn cho người cho vay tiền. Đối với việc cho thuê và cho thuê lại, quan hệ trực tiếp ở đây vẫn là người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất. Quyền sử dụng đất được cho thuê hay cho thuê lại không làm mất đi quyền của người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất.

Vì vậy, với cơ sở pháp lý làm thay đổi quan hệ pháp luật đất đai cần quan niệm ở hai góc độ trên

3. Cơ sở làm chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai.

Quan hệ pháp luật đất đai có thể chấm dứt bằng các quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về thu hồi đất. Về nguyên tắc, cơ quan Nhà nước nào có thẩm quyền giao đất thì cơ quan Nhà nước đó có thẩm quyền thu hồi đất trừ một vài trường hợp khẩn cấp do đất nước đang trong tình trạng chiến tranh hoặc do tình hình chống

thiên tai thì việc trưng dụng đất giao cho Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trở lên quyết định. Hết thời hạn trưng dụng, người sử dụng đất được trả lại đất và được bồi thường thiệt hại do việc trưng dụng gây ra.

Việc thu hồi để chuyển sang sử dụng vào mục đích khác phải theo đúng quy hoạch và kế hoạch đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Trước khi thu hồi phải thông báo cho người đang sử dụng biết lý do thu hồi, thời gian, kế hoạch di chuyển, phương án đền bù.

Điều 38 Luật đất đai năm 2003 quy định 12 trường hợp bị thu hồi đất. Việc thu hồi đất được thực hiện bởi các quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định tại Điều 44 Luật đất đai.

Như vậy, nếu Nhà nước thu hồi một phần trong số đất đã giao cho tổ chức và cá nhân, thì phần còn lại họ vẫn tiếp tục được sử dụng. Trường hợp Nhà nước thu hồi toàn bộ và vĩnh viễn, thì tổ chức, cá nhân đó chấm dứt vĩnh viễn quyền mà luật cho phép đối với mảnh đất mà họ bị thu hồi, nhưng nếu họ được giao đất khác thì có nghĩa họ chấm dứt mối quan hệ cũ và thiết lập quan hệ pháp luật đất đai mới.

Trong trường hợp thật cần thiết, Nhà nước thu hồi đất đang sử dụng của người sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng hoặc lợi ích quốc gia thì người sử dụng được bồi thường thiệt hại.

Cần phân biệt các trường hợp mà người bị thu hồi được bồi thường thiệt hại, được giao đất khác hoặc bị xử lý theo pháp luật.

+ Thứ nhất, thu hồi do lỗi của người sử dụng đất.

+ Thứ hai, không do lỗi người sử dụng đất thì được giao đất khác, được bồi thường thiệt hại trong trường hợp Nhà nước cần sử dụng vào mục đích công cộng, lợi ích quốc gia, lợi ích an ninh, quốc phòng.

CHƯƠNG III

CHẾ ĐỘ SỞ HỮU TOÀN DÂN ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI

I. CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA VIỆC XÂY DỰNG CHẾ ĐỘ SỞ HỮU TOÀN DÂN.

Hiện nay Việt Nam là nước duy nhất trên thế giới thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Các nước khác trên thế giới thì ngoài một số nước vừa tồn tại song song sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể thì đa phần thuộc sở hữu tư nhân. Có thể nói rằng, sở hữu tư nhân chiếm ưu thế tuyệt đối trong quan niệm về sở hữu và vì vậy mà các quan hệ đất đai được điều chỉnh bởi các quy phạm pháp luật dân sự. Ở Việt Nam, quan hệ đất đai có những đặc thù nhất định, chính vì vậy nền tảng của nó là chế độ sở hữu đất đai cũng khác với nhiều nước trên thế giới. Vậy cơ sở lý luận nào và thực tiễn gì đã khiến chúng ta quy định cụ thể, rõ ràng trong khoản 1 Điều 5 Luật đất đai năm 2003 là: đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Chúng ta sẽ nghiên cứu một số luận điểm khoa học của các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lênin và một số đặc trưng của chế độ chiếm hữu ruộng đất ở Việt Nam thời phong kiến nhằm rút ra các kết luận cụ thể cho vấn đề này.

1. Một số quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin về tính tất yếu khách quan của việc quốc hữu hoá đất đai.

Dưới xã hội tư bản, quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai được thừa nhận cả về mặt thực tế và pháp lý, tuy nhiên phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa đã chi phối người sử dụng đất khiến họ coi rằng: *“Ruộng đất không có ý nghĩa khác hơn là một khoản thuế nhất định bằng tiền, mà độc quyền của hãn thu được của nhà tư bản công nghiệp”*⁽¹⁾.

Như vậy, tham gia vào quan hệ đất đai dưới chế độ tư bản bao gồm 3 thành phần cơ bản, đó là người sở hữu đất đai, người linh canh hay nói một cách khác đi là nhà tư bản nông nghiệp và người công nhân làm thuê cho nhà tư bản. Các mối quan hệ này luôn luôn đối lập nhau nhưng lại gắn bó chặt chẽ với nhau, nếu người công nhân không đi làm thuê cho nhà tư bản thì họ sẽ không thể nào đầu tư tư bản vào mảnh đất đi thuê và nếu nhà tư bản không đi thuê đất thì quyền sở hữu của chủ đất

⁽¹⁾ C. Mác, tư bản, quyển I - tập 2, trang 196, NXB Sự thật. Hà Nội 1979.

chỉ còn là danh nghĩa, và nếu người công nhân không đi làm thuê thì cũng chẳng có việc gì làm và đời sống của họ sẽ bị đe dọa. Trong các mối quan hệ đó thì người chủ đất là kẻ chiếm ưu thế, vì họ cho rằng, kẻ đã chiếm đoạt một phần bề mặt trái đất đương nhiên có quyền phát canh thu tô để thực hiện vai trò của chủ sở hữu. Và như vậy, với việc phát canh thu tô người chủ sở hữu sẽ độc quyền thu một khoản tiền từ việc cho thuê ruộng đất để trên thực tế thực hiện quyền sở hữu. Số tiền đó được gọi là địa tô. Cho nên *“dưới hình thức địa tô, quyền sở hữu ruộng đất mới được thực hiện”*⁽²⁾.

Khoản địa tô này nhà tư bản đi thuê ruộng đất có trách nhiệm phải thanh toán cho ông chủ đất, nhưng nhà tư bản thì lấy tiền đâu để trả, nếu như không bắt người công nhân phải làm việc cật lực để tạo ra lợi nhuận siêu ngạch. Một điều rất dễ hiểu là nhà tư bản nông nghiệp không bao giờ chịu đầu tư mà lại không tạo ra lợi nhuận, lợi nhuận càng cao thì số tiền họ thu lại từ việc đi thuê đất càng lớn. Tuy nhiên ông chủ đất không phải là không hiểu điều đó mà luôn tìm mọi cách để khống chế nhà tư bản, bắt buộc nhà tư bản phải nộp các khoản địa tô ngày một nặng nề hơn.

Vì biết rằng, mục đích cuối cùng của các nhà tư bản là lợi nhuận cho nên họ luôn tìm cách kéo dài thời hạn hợp đồng thuê đất để thực hiện việc đầu tư lâu dài, hoàn lại vốn và tiếp tục đầu tư tư bản. Trong quá trình đầu tư, họ phải xây dựng trang trại, nhà xưởng, nhà ở và các công trình khác. Nhưng hết thời hạn thuê, nhà tư bản phải trả lại cho ông chủ đất vốn đất đã thuê, toàn bộ công trình xây dựng trên đất. Như vậy, ông chủ đất không cần phải làm gì cũng có vốn đất đã được cải tạo, lại được thêm toàn bộ nhà cửa công xưởng có thể sử dụng tốt vào việc đầu tư tiếp theo. Vì thế, hợp đồng thuê đất tiếp theo có địa tô cao hơn so với hợp đồng trước đó, dù rằng vẫn là nhà tư bản đó, thuê đúng đất đó.

Cho nên, ý thức đó được như vậy ông chủ đất tìm mọi cách rút ngắn thời hạn cho thuê đất, ngược lại nhà tư bản tìm mọi cách kéo dài thời hạn thuê theo hợp đồng. Mâu thuẫn này tạo ra, nếu thuê ngắn hạn thì nhà tư bản sợ đầu tư không có lãi cho nên tìm mọi cách bóc lột tối đa người công nhân làm thuê và làm kiệt quệ đất đai. Còn nếu như thuê được dài hơn thì nhà tư bản có cơ hội để đầu tư nhưng ông chủ sẽ không cho phép làm điều đó nếu như không chấp nhận sự gia tăng của giá cả nông sản và các khoản địa tô ngày một nặng nề hơn.

Cuối cùng để được lợi nhuận tối đa cho nhà tư bản thì người công nhân làm thuê phải gánh chịu mọi hậu quả, dù hợp đồng thuê đất ngắn hạn hay dài hạn họ cũng bị bóc lột tối đa.

Từ đó có thể kết luận rằng, quyền tư hữu đất đai là cái có để sinh ra địa tô đất đai, là cơ sở của việc bóc lột một cách tinh vi và thậm tệ của giai cấp thống trị đối với

⁽²⁾ *Sách đã dẫn trang 202.*

giai cấp công nhân và nhân dân lao động. Vì lẽ đó mà một câu hỏi được đặt ra là làm sao để thủ tiêu đi cái quyền tư hữu đất đai vốn sinh ra sự bóc lột và làm sao để người công nhân thoát khỏi thân “trâu ngựa” được giải phóng khỏi sự bóc lột?

Ở một khía cạnh khác thì dưới chế độ tư bản chủ nghĩa, quyền tư hữu nói chung và tư hữu đất đai nói riêng là thiêng liêng và bất khả xâm phạm. Họ luôn luôn mưu toan che đậy bản chất của sự bóc lột bằng cách giải thích địa tô theo kiểu mới và họ cho rằng, đất đai là một hàng hoá cho nên “*quyền sở hữu đất đai là chính đáng, viện cớ rằng người mua đất đã trả một vật ngang giá để mua đất như khi mua bất cứ hàng hoá nào khác*” và “*Đại bộ phận tài sản ruộng đất đã được chuyển từ người nọ sang người kia bằng cách đỡ*”⁽¹⁾.

Theo Mác thì tính giai cấp trong sở hữu ruộng đất dưới xã hội tư bản thể hiện rất rõ nét. Việc độc chiếm đất đai là tất yếu rồi, nhưng dưới chế độ tư bản thì việc quyết định các đạo luật là do nghị viện, nhưng nghị viện ở đây đa số là chủ đất. Khi phân tích về vấn đề này Mác đã đưa ra dẫn chứng lời phát biểu trắng trợn của Pan-mec-xton về quyền sở hữu ruộng đất “*Hạ nghị viện là một nghị viện của các chủ đất*”⁽²⁾.

Cho nên, bằng mọi lý lẽ, bằng mọi thủ đoạn giai cấp tư sản bảo vệ cho bằng được lợi ích giai cấp gắn liền với các quyền tư hữu. Mác tố cáo “*ngay cả nhà nước, lấy cớ là chỉ quan tâm đến của cải quốc gia và tài nguyên của nhà nước, trên thực tế họ tuyên bố rằng quyền lợi của giai cấp các nhà tư bản và việc làm giàu nói chung là mục đích cuối cùng của nhà nước*”. Như vậy, dưới chế độ tư bản chủ nghĩa, người duy nhất bênh vực cho quyền lợi của giai cấp công nhân là chính bản thân họ, họ không thể trông chờ vào nhà nước, càng không thể trông chờ vào ông chủ của họ.

Từ thực tế Mác đã rút ra kết luận: “*Sở hữu ruộng đất, nguồn gốc đầu tiên của mọi của cải, đã trở thành một vấn đề lớn, mà việc giải quyết sẽ quyết định tương lai của giai cấp công nhân*”⁽³⁾.

Trong cuộc đấu tranh giai cấp này, cái mà giai cấp công nhân đánh mất chính là sự xiềng xích, còn cái được của họ là cả một tương lai. Các nhà tư bản, các ông chủ trang trại không bao giờ từ bỏ quyền sở hữu đối với đất đai, càng không chối bỏ các khoản địa tô chênh lệch và địa tô tuyệt đối nhưng cũng phải nhận thức ra rằng, sự phát triển đi lên của xã hội đứng trước yêu cầu phải tập trung hoá đất đai, áp dụng các hình thức lao động tập thể và áp dụng các phát minh thành tựu khoa học, kỹ thuật cho quá trình canh tác. Chính vì thế “... *Sẽ làm cho việc quốc hữu hoá ruộng*

⁽¹⁾ Sách đã dẫn trang 202, 203.

⁽²⁾ Sách đã dẫn trang 203.

⁽³⁾ Các Mác, Ph Ăngghen tuyển tập, tập 4 trang 202, Nhà xuất bản Sự thật. Hà Nội. 1983.

đất ngày càng trở thành một tất yếu xã hội và chống lại nó, mọi lý lẽ về quyền sở hữu đều bất lực”⁽¹⁾.

Để làm rõ quan điểm này, Mác phân tích “*Nếu như việc canh tác đại quy mô (ngay cả cái phương thức tư bản chủ nghĩa ngày nay đang làm cho bản thân người sản xuất trở thành trâu ngựa) vẫn có lợi hơn nhiều so với kinh doanh nông nghiệp trên những mảnh đất nhỏ và phân tán, đang chứng minh một cách không thể bác bỏ được rằng, việc quốc hữu hoá đất đai đã trở thành một tất yếu xã hội*”⁽²⁾.

Như vậy, quốc hữu hoá đất đai có thể đặt ra trong xã hội tư bản, nhưng thực hiện như thế nào thì lại là vấn đề khác. Vì thực chất của quốc hữu hoá là xoá bỏ sở hữu tư nhân, là thiết lập sở hữu nhà nước, là việc quyết định số phận của địa tô tuyệt đối và việc chuyển địa tô chênh lệch vào tay nhà nước.

Trung thành với sự nghiệp của Mác, Lênin trong “*Sơ thảo đề cương về vấn đề ruộng đất*” người đã nêu các biện pháp nhằm thực hiện việc quốc hữu hoá đất đai.

Tuy nhiên, theo Lênin, nếu không giải quyết được vấn đề chính quyền, không có sự thiết lập chuyên chính vô sản thì quốc hữu hoá đất đai chỉ là một hình thức tư sản mà thôi. Trong điều kiện chuyên chính vô sản thì quốc hữu hoá đất đai tạo điều kiện xoá bỏ giai cấp tư sản, địa chủ và những tàn dư của chế độ phong kiến, giải phóng cho người nông dân khỏi sự gấn bó nô lệ vào mảnh đất, đó là điều kiện quan trọng để xây dựng nền nông nghiệp hiện đại.

Song thực tế lịch sử cũng như các luận điểm Mác và Lênin đã chỉ ra rằng, không phải sau khi thắng lợi của cách mạng vô sản thì quốc hữu hoá đất đai là một yêu cầu bắt buộc. Tuỳ vào điều kiện, hoàn cảnh của mỗi nước mà có thể thực hiện ngay hoặc thực hiện từng bước một tiến trình quốc hữu hoá đất đai. Ở nước Nga sô dĩ ngay sau cách mạng tháng Mười thì họ thực hiện ngay việc quốc hữu hoá đất đai, bởi lẽ một thời gian dài trong lịch sử, đa phần người nông dân Nga phụ thuộc vào các trang trại của các điền chủ, họ sống trong một chế độ nông nô khắc nghiệt. Vì vậy, đất đai luôn là ước mơ vươn tới làm chủ của họ.

Ở Việt Nam, quốc hữu hóa đất đai là một quá trình dần dần, từ trao quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai cho người nông dân, tiến tới tập thể hóa đất đai bằng phong trào hợp tác hóa và bằng Hiến pháp 1980 thực tế đất đai ở nước ta đã hoàn toàn xã hội hóa.

⁽¹⁾ *Các Mác, Ph Ăngghen tuyển tập, tập 4 trang 203, Nhà xuất bản Sự thật. Hà Nội. 1983.*

⁽²⁾ *Sách đã dẫn trang 204.*

2. Một số đặc điểm của việc chiếm hữu ruộng đất ở Việt Nam trong lịch sử.

So với hầu hết các nước ở Đông Nam Á, Việt Nam là nước duy nhất cho đến tận đầu thế kỷ 20 thì quá trình tư hữu hoá vẫn chưa hoàn thành và chưa bao giờ hoàn thành đối với đất đai. Nhưng nếu quan niệm này đồng nhất với việc các học giả châu Âu khi đến Việt Nam vẫn cho rằng: ở xứ sở này không có ruộng đất tư hữu. Đó là một sự hiểu lầm. Thực tế ở Việt Nam trong lịch sử hàng nghìn năm phong kiến luôn tồn tại hai thiết chế về ruộng đất, đó là sở hữu ruộng công và sở hữu ruộng tư. Điều cần nói ở đây là sự bảo lưu, tồn tại một cách dai dẳng chế độ ruộng công bên cạnh sự phát triển của chế độ tư hữu, cả hai chế độ này không hề mai một đi trong suốt lịch sử hàng nghìn năm phong kiến. Và đó chính là đặc thù của chế độ ruộng đất ở Việt Nam.

2.1. Quyền sở hữu tối cao về ruộng đất của Nhà nước.

Đây là quyền lực rất đặc trưng của một nhà nước ở phương Đông, bên cạnh quyền quản lý lãnh thổ, còn có quyền lực tối cao đối với toàn bộ đất đai sinh lợi như một người chủ sở hữu. Quyền sở hữu tối cao này không chỉ phản ánh ý nguyện muốn thu tóm mọi nguồn lợi từ đất đai vào tay nhà nước của những người cầm quyền mà còn thể hiện vai trò kinh tế của nhà nước. Với lý do, nhà nước là người có công trong việc trợ giúp và tổ chức các cuộc khai phá ruộng đất, quản lý và tu bổ các công trình thuỷ lợi, trị thuỷ mà nhờ đó người nông dân mới có thể canh tác. Như thế trong mỗi thửa ruộng người nông dân trực tiếp canh tác hàm ý có công sức mà nhà nước bỏ ra.

Quyền sở hữu tối cao của nhà nước về đất đai bắt đầu manh nha hình thành vào cuối thế kỷ XI dưới triều Lý, khi nhà nước bắt đầu tiến hành xây dựng các công trình đê điều với quy mô lớn. Quyền lực đó lớn dần lên cùng với uy tín của nhà nước do liên tục hai lần liên chống sự xâm lược của nhà Tống thắng lợi và ba lần đại thắng quân xâm lược Mông Cổ. Vì lẽ đó mà tư tưởng công hữu, xem vua là đáng chúa đất tối cao tương đối thịnh hành và phổ biến trong nhân dân thời đó.

Có hai bộ phận cấu thành nên chế độ sở hữu nhà nước thời Lý, Trần là: bộ phận ruộng công do nhà nước tập quyền trung ương trực tiếp quản lý và bộ phận ruộng đất công làng xã.

Bộ phận ruộng đất do nhà nước trực tiếp quản lý gồm ruộng Sơn lăng, ruộng tịch điền và ruộng đồn điền được đặt ra để lấy thu hoạch nhằm chi phí cho việc thờ cúng các đời vua, chẩn cấp cho dân nghèo hoặc để tiếp khách và ban thưởng cho quan lại trong triều.

Bộ phận ruộng công làng xã thì mang nhiều nguồn gốc khác nhau, có thể là ruộng tế tự, ruộng mộ của những người được thờ cúng ở làng, ruộng tế tự của các đời vua Đinh, Lý, Trần, Lê hoặc của một nhân vật nào đó cúng cho làng làm quỹ chung. Như vậy, lần đầu tiên tính chất công cộng về sở hữu ruộng đất, công điền, công thổ

được thiết lập. Loại hình sở hữu này thể hiện ở chỗ tập thể làng xã là người nắm quyền quản lý và phân phối đất đai theo tục lệ của làng mình.

Có thể coi thế kỷ thứ XV là thời điểm quyền sở hữu tối cao của nhà nước về đất đai được xác lập hoàn toàn. Đời nhà Lê, chính quyền trung ương đặt ra biện pháp *“Thâm nhập sở hữu nhà nước phong kiến với sở hữu làng xã”* nhằm can thiệp vào quyền sở hữu ruộng đất làng xã. Cùng với chính sách *“hạn danh điền”* thời nhà Hồ và theo đó hạn chế việc biến ruộng công thành ruộng tư. Biện pháp trên đã trở thành một mốc giới, nhà nước chính thức tuyên bố bằng hàng loạt đạo dụ và theo luật quân điền thời Hồng Đức ban hành vào năm 1481 cấm việc biến ruộng công thành ruộng tư, và tuyên bố đất đai là tài sản của nhà nước.

Như vậy, từ chỗ đặt quan hệ ruộng đất trong cái “quyền sở hữu kép” ở thời Lý, Trần thì đến đời Lê nhà nước thống nhất quản lý và đặt quyền sở hữu làng xã trong sự chi phối mạnh mẽ của pháp luật nhà nước trung ương.

2.2. Quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai.

Dù rằng chế độ ruộng công được Nhà nước phong kiến bảo hộ và phát triển mạnh trong thời kỳ hưng thịnh nhất của chế độ phong kiến, nhưng không vì thế mà ruộng tư không có cơ may để tồn tại. Thực tế ngay thời Lý, Trần, loại hình sở hữu này đã được các chế định của nhà nước bảo đảm như việc ban hành quy định cụ thể về một văn khế bán ruộng công với giá 5 quan tiền một mẫu ruộng. Chính vì vậy, với sự suy yếu của nhà Lê dần dần ruộng đất tư hữu phát triển đến nỗi đã lấn át ruộng công. Sau này với nạn *“cát cứ” “đàng trong” “đàng ngoài”* và do chính sách khác nhau cho nên sở hữu tư nhân bắt đầu chiếm ưu thế. Trong sở hữu tư nhân thì sở hữu lớn của địa chủ có nguy cơ tiêu diệt sở hữu nhỏ của người nông dân. Việc dân chúng lưu tán hồi thế kỷ XVII chính là hậu quả tất yếu của chính sách thời đó và các địa chủ hoành hành cướp phá ruộng đất của nông dân. Từ đó, kết cấu ruộng đất mà sở hữu nhà nước trung ương và sở hữu làng xã là trung tâm bước vào giai đoạn phân hoá và tan rã.

Sang thế kỷ XIX, bất chấp những nhân tố mới nảy sinh trong quan hệ ruộng đất, triều đại nhà Nguyễn chủ trương tái lập chế độ sở hữu làng xã phong kiến. Khác với các triều đại trước, chủ trương của nhà Nguyễn rất cực đoan. Từ trung ương đến địa phương, nhà Nguyễn hầu như sắp đặt sở hữu làng xã phong kiến làm cơ sở duy nhất cho hệ thống chính quyền.

Như vậy từ cơ sở lý luận và thực tế lịch sử có thể nhận xét rằng, những luận điểm khoa học mà các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lênin đã dày công nghiên cứu bằng học thuyết quốc hữu hoá đất đai chính là cơ sở khoa học của việc xây dựng chế độ sở hữu toàn dân. Thêm vào đó nghiên cứu chế độ ruộng đất ở Việt Nam trong lịch sử cho chúng ta thấy tính chất đặc thù là sự tồn tại song song của chế độ ruộng công và chế độ ruộng tư. Hiện nay chúng ta kiên trì quan điểm xây dựng và hoàn

thiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai chính là xuất phát từ nền tảng tư tưởng khoa học và truyền thống quan niệm canh tác của tổ tiên.

II. KHÁI NIỆM CHẾ ĐỘ SỞ HỮU TOÀN DÂN ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI.

Xuất phát từ Điều 19 Hiến pháp 1980, Điều 17 Hiến pháp 1992 và Điều 5 Luật đất đai năm 2003, toàn bộ vốn đất nằm trên lãnh thổ Việt Nam, trên đất liền hay các hải đảo và thềm lục địa đều thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Trên cơ sở đó, chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai đã ra đời.

Đất đai là một tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là kết quả lâu dài của một quá trình đấu tranh vô cùng anh dũng của cả dân tộc trong hành trình 4000 năm lịch sử, là máu xương nhiều thế hệ con người Việt Nam trong chiến đấu và lao động. Vì thế, đất đai không là của riêng ai. Mặt khác, chỉ có Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam mới có sở hữu toàn dân và chỉ có chế độ xã hội chủ nghĩa là người đại diện lợi ích toàn dân về đất đai. Quyền sở hữu đất đai thuộc về toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, tức là đất đai không còn thuộc quyền sở hữu của một tổ chức hay một cá nhân công dân nào. Các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân công dân chỉ là chủ thể của quyền sử dụng đất đai mà thôi. Quyền sở hữu toàn dân về đất đai là quyền sở hữu duy nhất và tuyệt đối. Sự tuyệt đối và duy nhất đó biểu hiện ở chỗ nó bao trùm tất cả đất đai, bất kỳ là đất đó hiện đang do ai sử dụng và không cho phép bất kỳ một hình thức sở hữu nào khác còn tồn tại. Luật pháp của nhà nước nghiêm cấm việc sử dụng đất đai không đúng mục đích, việc chuyển quyền sử dụng đất đai trái pháp luật và huỷ hoại đất đai. Mọi tổ chức và cá nhân sử dụng đất phải thực hiện đúng các quy định của Nhà nước, theo đúng quy hoạch, khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xét duyệt. Hiến pháp năm 1980 của nước ta ra đời trong khi đất đai đã nằm trong tay Nhà nước (sở hữu nhà nước), trong tay hợp tác xã (sở hữu tập thể) và thuộc về nông dân (sở hữu tư nhân) nên Điều 19 của Hiến pháp nước ta không dùng thuật ngữ “Quốc hữu hoá” mà dùng thuật ngữ “sở hữu toàn dân” cho phù hợp. Hiện nay tại Điều 17 của Hiến pháp 1992 cũng ghi nhận lại hình thức sở hữu đất đai duy nhất này và trong kinh nghiệm luật pháp chúng ta đã tiến khá xa khi quy định cụ thể vấn đề sở hữu chứ không chung chung như hơn hai mươi năm trước.

Thực tế từ sau năm 1980, chúng ta đã quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý, còn mọi tổ chức và cá nhân công dân thuần túy chỉ là người sử dụng đất. Tuy nhiên, vai trò của Nhà nước tỏ ra quá mờ nhạt, một khái niệm người đại diện chủ sở hữu trừu tượng, chung chung khiến cho người đại diện cho Nhà nước quản lý đất đai cứ tưởng rằng mình là chủ sở hữu đất đai, có mọi quyền cấp, phát và ban ơn đất đai cho các tổ chức và cá nhân. Thêm vào đó, điều vô

cùng quan trọng là phải xác định cho được người chủ cụ thể của đất đai, đó chính là các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân.

Tuy nhiên, một thời gian khá dài người ta đồng nhất giữa cái chủ nghĩa xã hội giản đơn với chế độ sở hữu công cộng, lấy phương tiện làm mục tiêu mà không thấy rằng sở hữu không có mục đích tự thân. Sở hữu chỉ là một cái gì có ý nghĩa khi nó thực sự mang lại lợi ích thiết thực cho người chủ của nó, bằng không sẽ vô nghĩa, chế độ sở hữu của tập thể hợp tác xã mà chúng ta thiết lập cách đây hơn 40 năm là một bằng chứng cho luận điểm nói trên. Người xã viên qua một thời gian đã nhận thấy rằng, cái quyền đồng sở hữu của họ chỉ là một thứ hư ảo, không mang lại một lợi ích kinh tế tương xứng nào, mà đúng ra họ chỉ là người làm thuê với đồng công ít ỏi. Vì vậy, mà họ thờ ơ với ruộng đất, thờ ơ đến lạnh lùng, cảnh “*chân ngoài dài hơn chân trong*”, nhận ruộng nhưng không ra đồng chỉ còn mỗi sự quan tâm tới phần đất 5% còn sót lại của mình. Hợp tác xã này có thể cắt ruộng cho hợp tác xã khác mà những người đồng sở hữu với nó có nơi, có lúc không ngăn cản mà thậm chí còn hoan nghênh.

Bản thân hình thức sở hữu tập thể và quốc doanh đã đưa một thực trạng là hiệu quả sử dụng đất đai rất thấp, trên 18,5 triệu ha rừng bị khai thác cạn kiệt gây biến động lớn về môi sinh và kinh tế xã hội.

Đến thời kỳ khoán sản phẩm theo chỉ thị 100 ngày 13 tháng 1 năm 1981 của Ban bí thư có người lầm tưởng rằng đó là chiếc chìa khoá vàng để giải quyết quan hệ ruộng đất trong nông nghiệp, nhưng thực tế một bộ phận nông dân đã trả lại ruộng khoán đã bác bỏ điều đó. Sau đó, chúng ta có Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị ngày 5 tháng 4 năm 1988 về đổi mới quản lý nông nghiệp đã hướng tới việc xác định vai trò tự chủ của người nông dân trong sản xuất nông nghiệp. Đó cũng chính là sự biến đổi lớn lao trong quan niệm về sở hữu đất đai và hướng tới quan niệm cụ thể hơn khi nền kinh tế của nước ta chuyển từ chế độ quản lý tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước.

Để đưa quan hệ ruộng đất tham gia vào nền kinh tế thị trường thì vấn đề đầu tiên cần phải làm rõ khi xác định mối quan hệ sở hữu đất đai hiện nay là quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Cấu trúc mới của quan hệ sở hữu về đất đai thực chất là xác định rõ quyền năng của Nhà nước và quyền của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất.

Do tính chất đặc biệt, quan hệ ruộng đất chứa đựng hai phương diện chủ yếu sau đây:

- Đất đai là lãnh thổ quốc gia, là tài nguyên vô giá không thể thay thế được của một quốc gia trong sản xuất nông nghiệp. Đó cũng là kết quả của quá trình chế ngự tự nhiên, chống giặc ngoại xâm của cả dân tộc từ thế hệ này sang thế hệ khác. Do đó, Nhà nước và mọi công dân có trách nhiệm phải bảo vệ và gìn giữ nguồn tài nguyên quốc gia quý báu này.

- Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt, là kết quả của đầu tư lao động, vốn, công sức cải tạo của người lao động cụ thể. Vì vậy, người sử dụng không thể trùu tượng được mà phải rất rõ ràng, được hưởng các lợi ích thiết thực.

Như vậy quan hệ sở hữu làm nền tảng cho chế độ sở hữu toàn dân phải được định chế từ hai phương diện vừa nêu trên thực chất là bảo đảm cho Nhà nước can dự vào quan hệ đất đai với tư cách là người đại diện chủ sở hữu và quản lý tối cao đối với mọi ruộng đất và dưới sự quản lý thống nhất đó thì đất đai với tính cách là tư liệu sản xuất đặc biệt phải thuộc về người chủ cụ thể và có chủ sử dụng cụ thể. Cho nên quan niệm đúng đắn về quan hệ sở hữu đất đai hiện nay không thể là sự trùu tượng nhìn nhận vai trò của Nhà nước như là một ông chủ đứng “*chênh vênh*” bên trên mà không biết quyền cụ thể của những người lao động có được tôn trọng hay không?

Mối quan hệ này phải là một sự thống nhất giữa quyền năng tối cao của Nhà nước với các quyền cụ thể của người sử dụng. Hiện nay, việc mở rộng tối đa quyền của người sử dụng trong việc chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong Luật đất đai năm 2003 chính là xác định khía cạnh thứ hai của quan hệ sở hữu, là gắn người sử dụng với các quyền năng cụ thể để hài hoà lợi ích. Trước kia chúng ta mới tôn trọng một phía, xác định khía cạnh thứ nhất là “*tôn sùng*” Nhà nước, gán cho Nhà nước những quyền năng to lớn mà quên rằng, trong khi xác định vai trò của người đại diện chủ sở hữu mà không đếm xỉa đến vai trò của người sử dụng khiến cho có trạng thái vô chủ trong quan hệ ruộng đất.

Chính vì vậy, khi chế định quan hệ sở hữu đất đai hiện nay cần phải đạt được các tiêu chí sau:

- + Phải luật pháp hoá trong việc quy định vai trò của Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu tối cao và là người thống nhất quản lý toàn bộ đất đai.

- + Xác định vai trò của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân là người chủ cụ thể tham gia vào quan hệ sở hữu có nhiều quyền và lợi ích hợp pháp được Nhà nước bảo hộ.

- + Xác định mối quan hệ giữa Nhà nước người sử dụng đất trong nền kinh tế thị trường hiện nay trong một chỉnh thể thống nhất.

III. CÁC QUY ĐỊNH VỀ SỞ HỮU ĐẤT ĐAI TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2003.

1. Nhà nước trong vai trò người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai.

Lần đầu tiên tại khoản 1 Điều 5 Luật đất đai năm 2003 chúng ta quy định một cách chính thức chứ không còn tranh luận về mặt học thuật là: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu”. Như vậy, thông qua nhiều tranh luận khoa học và đặc biệt là đợt lấy ý kiến nhân dân cả nước góp ý cho dự thảo Luật

đất đai sửa đổi, có thể thấy rằng việc quy định như tại Điều 1 Luật đất đai năm 1993 là: *“Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý”* chưa thật chuẩn xác. Trước Hiến pháp 1980, ở nước ta còn tồn tại nhiều hình thức sở hữu đất đai khác nhau, do vậy dù đất đai thuộc hình thức sở hữu nào thì cũng đều do Nhà nước thống nhất quản lý. Đó là vấn đề có tính nguyên tắc. Sau Hiến pháp 1980, đất đai ở Việt Nam đã được xã hội hoá ở hình thức pháp lý cao nhất là: *“Đất đai thuộc sở hữu toàn dân”* thì việc Nhà nước thống nhất quản lý như một lẽ tất nhiên.

Sự mập mờ trong quy định của Luật đất đai năm 1993 về mặt pháp lý không khẳng định được một chủ sở hữu đích thực, dù rằng trên thực tế Nhà nước thực hiện vai trò người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Đất đai là một tài nguyên quý giá của đất nước, là tư liệu sản xuất đặc biệt trong nông nghiệp và lâm nghiệp thì phải có chủ đích thực của nó và người chủ đó phải thực hiện các quyền của mình để bảo tồn và phát triển nguồn tài nguyên quốc gia. Có thể có chủ sở hữu tài sản bình thường thờ ơ về tài sản riêng của mình song không thể có chủ sở hữu lại thờ ơ trước một tài sản vào loại quý nhất của quốc gia, mà tài sản đó đảm bảo sứ mệnh phát triển của một đất nước. Vì vậy, Nhà nước cần phải thực hiện vai trò là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý đất đai.

Mặt khác, như bất cứ một chủ thể thực hiện quyền sở hữu tài sản của mình, Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thì đương nhiên có các quyền cụ thể để thể hiện vai trò của mình. Trước đây, các quyền của Nhà nước xuất phát từ việc thống nhất quản lý đất đai thì nay theo quy định tại khoản 1 Điều 5 Luật đất đai năm 2003 thì quyền của Nhà nước xuất phát từ vai trò của người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Từ đó Nhà nước được trao quyền của người đại diện và thực hiện quyền của người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Cho nên, với những gì quy định hiện nay về vai trò của Nhà nước, Luật đất đai năm 2003 không còn sự mập mờ giữa tư cách người đại diện chủ sở hữu với người thống nhất quản lý, mà được xác định rõ là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và người thống nhất quản lý toàn bộ đất đai.

2. Các quyền cụ thể của Nhà nước.

2.1. Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai.

Quyền định đoạt là một trong 3 quyền năng của chủ sở hữu tài sản. Đất đai là tài sản quốc gia. Vì vậy, là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai Nhà nước có quyền của người đại diện và một trong những quyền năng quan trọng nhất chính là quyền định đoạt đất đai. Trước đây, quyền định đoạt đối với đất đai của Nhà nước không được thể hiện rõ ràng trong các Luật đất đai. Quyền này phần nào được thể hiện dưới dạng liệt kê một số nội dung quản lý Nhà nước về đất đai nhưng thực ra không phải mọi nội dung quản lý Nhà nước về đất đai đều thể hiện quyền định đoạt

của Nhà nước, mà chỉ một số nội dung có tính quyết định thể hiện vai trò tối cao của Nhà nước mới thể hiện quyền định đoạt về đất đai.

Khoản 2 Điều 5 Luật đất đai năm 2003 xác định rõ quyền định đoạt của người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai như sau:

Thứ nhất, quyết định mục đích sử dụng đất thông qua việc quyết định, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ hai, quy định về hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất.

Thứ ba, quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Thứ tư, Nhà nước có quyền định giá đất.

Như vậy, lần đầu tiên quyền định đoạt của Nhà nước về đất đai được xác định rõ trong luật và các quyền đó được thực hiện thông qua hoạt động quản lý Nhà nước về đất đai được quy định tiếp ở phần chương II về các quyền của Nhà nước và quản lý Nhà nước về đất đai. (Xem Luật đất đai năm 2003).

Với tư cách là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý đất đai, Nhà nước chứ không phải ai khác có quyền quyết định những vấn đề về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Xét về mặt nội dung thực hiện, quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất thể hiện cơ sở khoa học của việc quản lý và sử dụng đất nhằm hướng tới hiệu quả cao nhất trong việc khai thác công năng đất đai. Việc khai thác đó phải có tầm nhìn chiến lược trong phạm vi quốc gia, của từng vùng kinh tế- kỹ thuật, của từng địa phương cụ thể, để lợi ích được khai thác ở đây không có sự đối lập nhau mà nằm trong một chỉnh thể thống nhất do Nhà nước hoạch định. Với việc Quốc hội thông qua quy hoạch sử dụng đất của cả nước, việc phê chuẩn quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Hội đồng nhân dân cùng cấp ở các địa phương trước khi trình lên cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp trên phê duyệt và việc phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền, Nhà nước có toàn quyền từ xây dựng quy hoạch, quyết định quy hoạch đến tổ chức thực hiện quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Cùng với vai trò quản lý ở tầm vĩ mô, Nhà nước trên cơ sở chính sách tạo điều kiện cho người sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp có đất để sản xuất có quyền quy định về hạn mức giao đất, thời hạn sử dụng của từng loại đất cụ thể và từ đó khẳng định rằng, việc sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài luôn có giới hạn về quy mô và thời hạn sử dụng. Nhà nước có quyền điều tiết nhu cầu của xã hội thông qua các chính sách của mình để khống chế về quy mô và thời gian sử dụng đối với từng chủ sử dụng và từng loại đất một cách hợp lý.

Quyền định đoạt tối cao của Nhà nước gắn liền với việc phân phối nhu cầu sử dụng đất, điều chỉnh các nhu cầu đó bằng những quyết định hành chính về giao đất,

cho thuê đất, thu hồi đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Các quyết định hành chính đó là cơ sở để thiết lập một quan hệ pháp luật đất đai, làm thay đổi nó hoặc chấm dứt một quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Vì vậy, nguồn gốc đất đai mà người sử dụng tạo lập từ nguồn nào đi chăng nữa thì không thể có tính hợp pháp chừng nào chưa nhận được các chứng thư pháp lý do Nhà nước cấp. Điều đó thể hiện quyền tối thượng của người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai.

Trong cơ chế thị trường, Nhà nước quản lý mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội, dĩ nhiên Nhà nước không cho phép giá đất trôi nổi theo thị trường chợ đen để cho giới đầu cơ lũng loạn thị trường. Nhà nước phải định giá đất và ban hành các quy định về nguyên tắc, phương pháp xác định giá đất để chính quyền các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương công bố vào ngày 01/01 hàng năm làm cơ sở để người sử dụng đất thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước.

2.2. Quyền của Nhà nước trong việc điều tiết các nguồn lợi từ đất đai.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành trung ương Đảng khoá IX đã khẳng định, đất đai là nguồn nội lực quan trọng, là nguồn tài chính tiềm năng lớn để đất nước chúng ta thực hiện sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Tuy nhiên, nguồn thu ngân sách nhà nước từ đất đai tính bình quân trong năm năm từ 1996 đến năm 2000, mỗi năm chỉ thu được 4665 tỷ đồng chiếm 6,3% trên tổng thu ngân sách Nhà nước⁽¹⁾. Các nguồn thu này bao gồm toàn bộ các khoản tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của tổ chức trong nước, tổ chức cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam, tiền thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế nhà đất và các khoản phí, lệ phí từ đất đai.

Tuy nhiên có thể nhận xét rằng, nguồn thu của Nhà nước còn bị thất thoát rất lớn, ví dụ như thuế chuyển quyền sử dụng đất mỗi năm chỉ thu được khoảng 350 tỷ đồng, nhưng có tới 90% giao dịch dân sự về đất đai nằm ngoài sự kiểm soát của Nhà nước và không thu được thuế⁽¹⁾.

Đối với thuế nông nghiệp thực hiện theo chủ trương của Nghị quyết trung ương số 13 ngày 18/3/2002 và Nghị quyết số 09/2003/QH11 ngày 26/11/2003 của Quốc hội về việc miễn thuế nông nghiệp trong hạn điền đến năm 2010 cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp thì thuế nông nghiệp sẽ giảm đáng kể trong thời gian tới.

Vì vậy, với tư cách người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, Nhà nước không chỉ thực hiện quyền định đoạt đất đai mà còn có quyền điều tiết mọi nguồn lợi

⁽¹⁾ Xem, Tổng kết chính sách đất đai, kiến nghị về chủ trương sửa đổi luật đất đai - Bộ tài chính ngày 13/5/2002.

⁽¹⁾ Xem, Tổng kết chính sách đất đai, kiến nghị về chủ trương sửa đổi luật đất đai - Bộ tài chính ngày 13/5/2002.

từ đất đai thông qua chính sách tài chính về đất đai cho ngân sách Nhà nước. Nhà nước có thể điều tiết từ những nguồn lợi sau:

- + Thu từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.
- + Thu thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất.
- + Điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại.

Với các nguồn thu trên, một trong những băn khoăn lớn là điều tiết như thế nào cho công bằng vào ngân sách nhà nước giữa những người hưởng lợi trong trường hợp Nhà nước điều tiết phần giá trị tăng thêm do đầu tư từ Nhà nước mà bản thân người sử dụng đất ung dung được hưởng, vì sự hưởng lợi đó không đều nhau? Tại một số địa phương như Đà Nẵng từ trước khi có Luật đất đai năm 2003 đã thực hiện chủ trương này nhưng không phải người dân nào cũng đồng tình với cách làm đó vì xem ra việc điều tiết vẫn khiến căng bởi biện pháp hành chính hơn là sự thoả đáng về mặt kinh tế⁽¹⁾.

Tóm lại, cùng với các chính sách cụ thể về tài chính đất đai và giá đất, nhà nước có quyền ban hành pháp luật, cải cách mạnh mẽ các chính sách về thuế, xây dựng một nền tài chính lành mạnh đáp ứng được nhu cầu của Nhà nước và xã hội đồng thời đảm bảo huy động từ mọi nguồn lực cho sự phát triển của đất nước.

2.3. Quyền của Nhà nước trong việc quyết định hình thức pháp lý về sử dụng đất.

Khác với các nước thực hiện chế độ sở hữu tư nhân về đất đai mà ở đó người chủ sở hữu đất đai có thể quyết định mọi vấn đề về sở hữu, sử dụng thậm chí chấm dứt quyền sở hữu của mình, ở Việt Nam, Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Cho nên thực hiện vai trò này Nhà nước quyết định hình thức pháp lý của việc sử dụng đất đối với người sử dụng đất. Người sử dụng đất phải tuân thủ hoàn toàn việc trao quyền sử dụng đất từ phía Nhà nước. Các hình thức này bao gồm:

+ Hình thức giao đất trong đó có giao đất không thu tiền sử dụng đất và giao đất có thu tiền sử dụng đất tùy từng loại đối tượng được quy định tại Điều 33 và 34 Luật đất đai năm 2003.

+ Hình thức thuê đất áp dụng cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước là trả tiền thuê hàng năm, đối với tổ chức cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thì họ có quyền lựa chọn giữa việc trả tiền thuê hàng năm hoặc một lần cho Nhà nước Việt Nam.

+ Hình thức công nhận quyền sử dụng đất đối với người đang sử dụng đất ổn định mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

⁽¹⁾ Xem Trần Quang Huy, Các vấn đề về tài chính đất đai và giá đất, Tạp chí luật học, số đặc san về Luật đất đai của Trường Đại học Luật Hà Nội, tháng 5/2004 trang 11, 12.

Đồng thời cùng với các hình thức pháp lý nêu trên là các quy định của Nhà nước về các quyền và nghĩa vụ cụ thể của từng loại chủ thể tham gia vào quan hệ sử dụng đất.

3. Trách nhiệm của Nhà nước trong việc thực hiện quyền của người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý Nhà nước về đất đai.

So với Luật đất đai năm 1993, hiện nay trách nhiệm của Nhà nước trong Luật đất đai mới được xác định rõ ràng chứ không trừu tượng, chung chung. Nói người đại diện chủ sở hữu là Nhà nước nhưng phải là cơ quan Nhà nước cụ thể với từng cấp độ và phạm vi khác nhau trong trách nhiệm của mình. Bởi vậy, Điều 7 của Luật đất đai xác định trách nhiệm của từng cơ quan Nhà nước trong việc thực hiện quyền của chủ sở hữu đại diện và thống nhất quản lý đất đai.

Trước hết đó là vai trò của Quốc hội với tính cách là cơ quan quyền lực tối cao của đất nước quyết định những vấn đề lớn như: quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước, ban hành luật và thực hiện quyền giám sát tối cao trong quản lý và sử dụng đất. Hội đồng nhân dân ở các địa phương thực hiện quyền giám sát trong quản lý và sử dụng đất ở địa phương mình.

Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong phạm vi cả nước và ở từng địa phương trong nhiệm vụ quản lý điều hành nền kinh tế nói chung và quản lý đất đai nói riêng.

Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng như cơ cấu của nó tại các địa phương có trách nhiệm giúp Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và trách nhiệm quản lý Nhà nước về đất đai.

Như vậy, theo quy định tại Luật đất đai năm 2003 quyền và trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai được chính thức cụ thể hoá và có sự phân công phân cấp rõ ràng để làm rõ vấn đề sở hữu đất đai.

CHƯƠNG IV

CHẾ ĐỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

Từ nhiều năm qua Đảng và Nhà nước ta trên cơ sở xây dựng chế độ sở hữu toàn dân về đất đai đã luôn quan tâm tới việc quản lý thống nhất vốn đất quốc gia từ trung ương cho tới từng địa phương. Vấn đề quản lý không đơn thuần chỉ là xây dựng, kiện toàn các hệ thống cơ quan quản lý đất đai mà quan trọng là nêu được các nội dung quản lý, quy định chặt chẽ về mặt pháp lý các nội dung của nó. Cho nên, nói đến quản lý đất đai một cách tổng quát nhất tức là nêu hai mặt của một vấn đề là: Hệ thống các cơ quan quản lý đất đai và các nội dung của chế độ quản lý Nhà nước về đất đai.

A. HỆ THỐNG CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI.

I. VAI TRÒ CỦA HỆ THỐNG CƠ QUAN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC.

Hệ thống cơ quan quyền lực Nhà nước từ trung ương đến địa phương có vai trò vô cùng to lớn trong việc quản lý mọi mặt đời sống kinh tế, xã hội của đất nước. Trong quản lý đất đai vai trò to lớn này chưa được đánh giá một cách đầy đủ và đúng mức. Các văn bản pháp luật đất đai đề cập một cách hình thức, mờ nhạt các thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và hệ thống cơ quan quyền lực ở địa phương. Phải thấy rằng, sau khi ban hành Luật đất đai đầu tiên và có hiệu lực từ ngày 08 tháng 01 năm 1988 vai trò của cơ quan quyền lực Nhà nước đã được chú trọng ghi nhận trong văn bản luật này. Kế thừa tinh thần đó Luật đất đai năm 1993 đã nêu cao vai trò quyết định trong các chính sách của cơ quan quyền lực Nhà nước trong quản lý Nhà nước về đất đai và hiện nay theo quy định của Luật đất đai năm 2003, với vai trò của Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, các thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương càng được thể hiện một cách đầy đủ hơn.

1. Vai trò của Quốc hội và cơ quan thường trực của Quốc hội.

Trước hết Quốc hội là người quyết định nhiều chính sách quan trọng trong sự phát triển của đất nước, là cơ quan thông qua các văn bản luật, quyết định các vấn đề chiến lược để phát triển đất nước, trong quản lý đất đai Quốc hội có thẩm quyền như:

- + Phê chuẩn các quy hoạch, các chiến lược trong quản lý và sử dụng đất đai. Quốc hội thông qua các quy hoạch sử dụng đất đai đến năm 2010, 2020 của Chính phủ, hoạch định các chính sách phát triển lâu dài trong quản lý và sử dụng đất đai.

- + Thực hiện quyền quyết định và giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước.

- * Ủy ban thường vụ Quốc hội với tính cách là cơ quan thường trực của Quốc hội cũng có các thẩm quyền như: Ra các nghị quyết quan trọng, ban hành pháp lệnh và các quy định khác để Chính phủ quyết định một cách cụ thể. Ví dụ như quy định về thời hạn để Chính phủ cho thuê đất đối với các dự án có thời hạn thuê từ 50 năm đến dưới 70 năm.

2. Vai trò của cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương:

- + Phê chuẩn quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất của Ủy ban nhân dân cùng cấp trước khi trình lên cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt chính thức.

- + Riêng đối với Hội đồng nhân dân các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương được trao quyền quyết định những vấn đề rất quan trọng. Cụ thể là căn cứ vào quỹ đất đai, tình hình đặc điểm của địa phương mình để quyết định số % để lại đối với đất công ích. Trên cơ sở mức khống chế tối đa không quá 5% vốn đất đai nông nghiệp, Hội đồng nhân dân tỉnh sẽ đưa ra mức đất công ích phù hợp với địa phương đó. Ngoài ra, căn cứ vào Điều 83 và 84 của Luật đất đai năm 2003 để quy định về hạn mức đất ở tại khu vực nông thôn và đô thị phù hợp với điều kiện về quỹ đất ở từng địa phương.

Như vậy, với các thẩm quyền được nêu trên, Luật đất đai năm 2003 đã thống nhất được vai trò quan trọng của hệ thống cơ quan quyền lực Nhà nước trong việc quyết định và giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất ở trung ương và ở từng địa phương.

II. HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Với chức năng quản lý Nhà nước về đất đai, Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp có vai trò quan trọng trong việc thực hiện các nội dung của chế độ quản lý Nhà nước về đất đai. Luật đất đai năm 2003 dành một chương để quy định cụ thể về từng nội dung, vai trò tổ chức, chỉ đạo và quyết định của hệ thống cơ quan hành chính

Nhà nước. Trên thực tế thẩm quyền cụ thể của Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp được quy định trong từng nội dung của chế độ quản lý.

Các nội dung cơ bản này sẽ được trình bày ở các phần sau. Vì vậy, có thể khái quát chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của hệ thống cơ quan có thẩm quyền chung như sau:

- + Thống nhất việc quản lý đất đai ở trung ương và ở từng địa phương.
- + Tổ chức chỉ đạo và thực hiện các nội dung cụ thể của chế độ quản lý Nhà nước về đất đai.

III. HỆ THỐNG CƠ QUAN CHUYÊN NGÀNH QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI.

Cơ quan chuyên ngành quản lý đất đai đã trải qua 3 thời kỳ, Tổng cục quản lý ruộng đất và cơ cấu của nó từ năm 1979 đến năm 1994, Tổng cục địa chính từ năm 1994 đến 2002 và hiện nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường từ năm 2002.

Tuy nhiên, kể từ khi thành lập, các cơ quan chức năng này tuy đã hoàn thành một số công việc chuyên môn, đã giúp cho Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp trong quản lý đất đai nhưng trên thực tế các công việc này còn bị hạn chế nhiều mặt. Nghị định 404/CP ngày 09/11/1979 của Chính phủ quy định về chức năng nhiệm vụ quyền hạn và tổ chức bộ máy của ngành quản lý ruộng đất đã nêu khá đầy đủ nhiệm vụ của ngành này. Song ở nhiều địa phương trong cả nước luôn có tình trạng vô hiệu hoá các nhiệm vụ của họ, tuy rằng, các quy định về điều ghi nhận sự quản lý đất đai tập trung vào một mối là cơ quan quản lý ruộng đất. Tình trạng phân tán chức năng quản lý cho nhiều ngành trong nhiều năm khiến cho công tác quản lý đất đai vừa chồng chéo, vừa buông lỏng.

Trước tình hình như vậy, việc xây dựng và kiện toàn hệ thống cơ quan chuyên ngành trở nên cấp thiết. Chính phủ đã ban hành hai Nghị định quan trọng, đó là Nghị định số 12/CP ngày 22/2/1994 về việc thành lập Tổng cục địa chính Việt Nam trên cơ sở sáp nhập Tổng cục quản lý ruộng đất với Cục đo đạc bản đồ Nhà nước. Cho nên, Nghị định số 12/CP là cơ sở pháp lý cho việc thành lập hệ thống cơ quan chuyên ngành địa chính. Nghị định quan trọng thứ hai là Nghị định số 34/CP ngày 23/4/1994 quy định về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và tổ chức bộ máy của ngành địa chính Việt Nam. Tuy vậy, để tăng cường quản lý các nguồn tài nguyên và lĩnh vực môi trường, căn cứ vào Nghị quyết số 02/2002/QH11 ngày 5/8/2002 của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kỳ họp thứ nhất quy định về danh sách các bộ và cơ quan ngang bộ của Chính phủ, Nghị định số 91/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 của Chính phủ ra đời quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng như các loại hình tổ chức dịch vụ công trong quản lý và sử dụng đất. Theo đó, hệ thống này bao gồm các loại cơ quan sau:

1. Cơ quan chuyên ngành quản lý đất đai.

1.1. Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Là cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về tài nguyên đất, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường, khí tượng thủy văn, đo đạc bản đồ trong phạm vi cả nước và quản lý các dịch vụ công trong quản lý và sử dụng đất. Trong quản lý về tài nguyên đất, Bộ có các nhiệm vụ chủ yếu sau:

- Xây dựng trình Chính phủ để Chính phủ xem xét, trình Quốc hội quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai trong cả nước.

- Tổ chức thẩm định các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh của Bộ Quốc phòng, Bộ Công an trước khi trình Chính phủ xét duyệt.

- Chỉ đạo việc thực hiện công tác điều tra, khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất và lập bản đồ địa chính; hướng dẫn và tổng hợp số liệu thống kê, kiểm kê đất đai, lập và quản lý hồ sơ địa chính.

- Thống nhất quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất, đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

- Hướng dẫn Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

- Kiểm tra Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc công bố bảng giá đất theo khung giá và nguyên tắc xác định giá đất của Chính phủ.

1.2. Sở Tài nguyên và Môi trường:

Là cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương có chức năng quản lý tài nguyên đất và đo đạc bản đồ, đồng thời chịu sự lãnh đạo về mặt chuyên môn của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Sở Tài nguyên và Môi trường có các nhiệm vụ chủ yếu sau:

- Xây dựng trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai.

- Lập hồ sơ trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất.

- Ký hợp đồng cho thuê đất đối với tổ chức trong nước và tổ chức, cá nhân nước ngoài.

- Trình Ủy ban cấp tỉnh ký giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và giao cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân.

- Tổ chức chỉ đạo, thực hiện các nghiệp vụ địa chính về quản lý đất đai trong địa bàn tỉnh.

1.3. Phòng tài nguyên và môi trường.

Là cơ quan chuyên môn trực thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Cơ quan này có các nhiệm vụ cơ bản sau:

- Xây dựng trình Ủy ban cấp huyện các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai.
- Trình Ủy ban huyện về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất.
- Quản lý theo dõi biến động về đất đai, kịp thời chỉnh lý các tài liệu địa chính phù hợp với tình hình hiện trạng.
- Tổ chức thanh tra, kiểm tra, tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp huyện trong việc xử lý, giải quyết các tranh chấp, khiếu tố, khiếu nại về đất đai.

1.4. Cán bộ địa chính xã.

Cán bộ địa chính xã là người giúp Ủy ban xã, phường, thị trấn trong công tác quản lý đất đai. Tuy nhiên vấn đề nổi cộm hiện nay là các địa phương rất thiếu cán bộ địa chính và các cán bộ địa chính rất yếu về chuyên môn. Họ thường được chuyển từ các công tác khác sang làm quản lý đất đai, vì vậy trình độ chuyên môn thường không đảm bảo.

Với 10380 xã, phường, thị trấn trong cả nước thì vấn đề đào tạo cán bộ địa chính cho cấp xã trong thời gian tới là rất cấp bách. Bởi vì, quản lý đất đai trước hết phải đi từ cơ sở. Cán bộ địa chính xã có các nhiệm vụ sau:

- Trình xã tổ chức triển khai các quy hoạch kế hoạch đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.
- Lập văn bản trình ủy ban nhân dân xã để xã trình huyện về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cắm mốc giới trên thực địa để bàn giao đất cho hộ gia đình, cá nhân để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp.
- Lập và quản lý sổ địa chính, theo dõi biến động về diện tích, loại hạng đất, chủ sử dụng để đăng ký sổ địa chính.
- Phối hợp với các tổ chức, đoàn thể ở địa phương để hoà giải các tranh chấp đất đai trong nội bộ nhân dân, cộng đồng dân cư.

2. Các cơ quan dịch vụ công trong quản lý và sử dụng đất.

Từ trước đến nay, trong quản lý nhà nước về đất đai những thủ tục hành chính liên quan đến giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thủ tục để xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thủ tục hành chính thực hiện các quyền của người sử dụng đất có tiếng là nhiều khâu, phiền hà, cửa quyền gây nhiều khó khăn cho người sử dụng đất. Vì vậy, một trong những mục tiêu của Luật đất đai năm 2003 là cải cách căn bản các thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai, đẩy nhanh tiến độ giao đất, cho thuê đất, bàn giao mặt bằng trong sản xuất kinh doanh cho các doanh

nghiệp trong nước và nước ngoài, hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong phạm vi cả nước vào năm 2005. Cho nên, bên cạnh việc tổ chức, kiện toàn hệ thống cơ quan quản lý chuyên ngành về đất đai, các tổ chức dịch vụ công trong quản lý và sử dụng đất đã được quy định trong Luật đất đai năm 2003. Các tổ chức đó bao gồm: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, Tổ chức phát triển quỹ đất và Tổ chức hoạt động tư vấn trong quản lý và sử dụng đất.

2.1. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Cơ quan này là tổ chức sự nghiệp thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường, thuộc Phòng tài nguyên và môi trường của Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Văn phòng có chức năng tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, quản lý hồ sơ địa chính và thực hiện thủ tục hành chính trong quản lý sử dụng đất đai theo cơ chế “một cửa”. Luật đất đai năm 2003 đã dành toàn bộ chương V từ Điều 122 đến Điều 131 để quy định những thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai và thủ tục thực hiện quyền của người sử dụng đất trong đó thể hiện vai trò quan trọng của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trong mọi công việc. Về nhiệm vụ, văn phòng ở từng cấp được giao rất cụ thể.

- Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường có các nhiệm vụ sau:

+ Thực hiện việc đăng ký quyền sử dụng đất đối với các trường hợp thuộc thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

+ Lập, chỉnh lý và quản lý hồ sơ địa chính gốc, cung cấp bản sao hồ sơ địa chính gốc, bản sao hồ sơ biến động đất đai cho Sở Tài nguyên và Môi trường, tiếp nhận kết quả biến động đất đai từ cơ quan quản lý đất đai để chỉnh lý thống nhất về hệ thống hồ sơ địa chính gốc.

+ Xây dựng, cập nhật hệ thống thông tin về đất đai.

+ Cung cấp số liệu địa chính cho cơ quan thuế để xác định mức thu đối với các loại thuế, phí và lệ phí liên quan đến đất đai.

+ Thực hiện dịch vụ trích lục bản đồ địa chính, trích sao hồ sơ địa chính, dịch vụ thông tin về đất đai.

+ Thu phí, lệ phí từ đất đai liên quan đến việc đăng ký quyền sử dụng đất.

- Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng tài nguyên và môi trường có nhiệm vụ:

+ Đăng ký quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân.

+ Thực hiện các dịch vụ về trích lục bản đồ địa chính, trích sao hồ sơ địa chính, dịch vụ thông tin đất đai.

+ Thu các phí dịch vụ từ việc đăng ký quyền sử dụng đất.

Như vậy, từ sau khi có Luật đất đai năm 2003 và sau khi các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất được thành lập ở các địa phương, các thủ tục hành chính sẽ

được đơn giản hoá mang lại nhiều tiện ích cho người sử dụng đất trong việc thực hiện các quyền và thủ tục hành chính tại các cơ quan công quyền. Người sử dụng đất không còn mất nhiều thời gian công sức vào các thủ tục hành chính để được quyền sử dụng đất hoặc thủ tục để thực hiện quyền, họ sẽ nộp hồ sơ tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất đồng thời nhận những giấy tờ pháp lý cần thiết tại nơi này. Đây là bước phát triển mới trong việc minh bạch hoá các thủ tục hành chính tại cơ quan công quyền và tạo ra các tiện ích để phục vụ nhân dân của các cơ quan Nhà nước.

2.2. Tổ chức phát triển quỹ đất.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 41 của Luật đất đai năm 2003 về việc giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng và trực tiếp quản lý quỹ đất đã thu hồi sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố mà chưa có dự án đầu tư. Quy định trên xác định việc thu hồi đất thực hiện theo 2 cơ chế.

Thứ nhất, trong trường hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố và đã có dự án đầu tư thì Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương ra quyết định thu hồi đất và thực hiện việc bồi thường giải phóng mặt bằng và bàn giao quỹ đất cho các nhà đầu tư.

Thứ hai, trong trường hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố nhưng chưa có dự án đầu tư, thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ra quyết định thu hồi đất và giao cho tổ chức phát triển quỹ đất tổ chức thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Như vậy, tổ chức phát triển quỹ đất là cơ quan như thế nào theo quy định của Luật đất đai năm 2003? Trước hết, tổ chức này do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ra quyết định thành lập theo loại hình hoạt động sự nghiệp có thu hoặc doanh nghiệp công ích có chức năng phát triển quỹ đất, vận động và xúc tiến đầu tư vào khu vực quy hoạch nhưng chưa có các dự án đầu tư.

Tổ chức phát triển quỹ đất có các nhiệm vụ chủ yếu sau:

- + Thực hiện việc quản lý quỹ đất sau thu hồi theo quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 41 của Luật đất đai năm 2003.

- + Nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu vực có quy hoạch phải thu hồi đất mà người sử dụng đất có nhu cầu chuyển đi nơi khác trước khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất.

- + Thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng theo quyết định thu hồi đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- + Giới thiệu địa điểm đầu tư, vận động đầu tư theo quy hoạch được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định.

- + Tổ chức việc đấu giá quyền sử dụng đất đối với đất được Nhà nước giao quản lý.

Như vậy, với các nhiệm vụ nêu trên, tổ chức phát triển quỹ đất sẽ bóc tách dần chức năng quản lý hành chính Nhà nước với chức năng kinh doanh trong lĩnh vực lĩnh vực đất đai và đó chính là xu hướng mới trong quan niệm hiện nay.

2.3. Tổ chức hoạt động tư vấn trong quản lý và sử dụng đất.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 57 của Luật đất đai năm 2003 thì tổ chức có đủ điều kiện, năng lực và được hoạt động dịch vụ về giá đất thì được tư vấn giá đất. Tuy nhiên, tư vấn giá đất mới chỉ là 1 phần trong khả năng tư vấn của các doanh nghiệp đối với nhiều hoạt động dịch vụ khác nhau. Vì vậy, Tổ chức hoạt động tư vấn trong quản lý và sử dụng đất đai được hiểu là tổ chức sự nghiệp do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập hoặc doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế được thành lập theo các Luật về doanh nghiệp và được cấp phép hoạt động tư vấn trong lĩnh vực đất đai.

Hoạt động tư vấn bao gồm những lĩnh vực sau:

- + Thực hiện dịch vụ tư vấn giá đất trong việc xây dựng giá đất tại các địa phương, tư vấn giá đất khởi điểm để đấu giá quyền sử dụng đất theo yêu cầu của Hội đồng đấu giá quyền sử dụng đất hoặc của Tòa án nhân dân, tư vấn giá đất cho người sử dụng đất, cho các tổ chức tài chính, tín dụng trong việc thực hiện các giao dịch bảo đảm về quyền sử dụng đất.

- + Hoạt động dịch vụ tư vấn về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cho Sở Tài nguyên và Môi trường, Phòng tài nguyên và môi trường, Ủy ban nhân dân xã trong việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất chi tiết.

- + Hoạt động dịch vụ tư vấn về đo đạc, lập bản đồ địa chính cho Sở Tài nguyên và Môi trường, phòng tài nguyên và môi trường.

Như vậy, với việc thành lập các loại hình tổ chức dịch vụ công trong quản lý và sử dụng đất đai, các thủ tục hành chính được quy về các đầu mối giúp cho người sử dụng đất nhanh chóng tiếp cận các quyền của mình và góp phần làm cho các cơ quan nhà nước quản lý đất đai với hiệu quả cao hơn.

B. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI.

I. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ ĐỊA GIỚI VÀ XÁC LẬP CÁC LOẠI BẢN ĐỒ.

1. Các quy định về quản lý địa giới.

Đất đai là bề mặt bao trùm toàn bộ chủ quyền quốc gia trên đất liền và các hải đảo. Vì vậy, quản lý địa giới hành chính nhà nước cũng là một nội dung quan trọng trong quản lý Nhà nước về đất đai. Trên cơ sở nội dung Chỉ thị số 364/TTg và Nghị định số 119/CP của Chính phủ về quản lý địa giới hành chính, Luật đất đai năm 2003 luật hoá trách nhiệm của Chính phủ, Bộ nội vụ, Bộ Tài nguyên và Môi trường,

Ủy ban nhân dân các cấp trong việc xác định địa giới hành chính các cấp, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính. Cụ thể Điều 16 Luật đất đai quy định:

“1. Chính phủ chỉ đạo việc xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính các cấp trong phạm vi cả nước.

Bộ Nội vụ quy định về trình tự, thủ tục xác định địa giới hành chính, quản lý mốc giới và hồ sơ địa giới hành chính.

Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về kỹ thuật và định mức kinh tế trong việc cắm mốc giới hành chính, lập hồ sơ địa giới hành chính các cấp.

2. Ủy ban nhân dân các cấp tổ chức thực hiện việc xác định địa giới hành chính trên thực địa, lập hồ sơ địa giới hành chính trong phạm vi địa phương.”

Như vậy, để bảo vệ chủ quyền quốc gia, bảo vệ nguồn tài nguyên đất, việc xác định trách nhiệm nói trên của các cơ quan Nhà nước là rất quan trọng, không những Nhà nước ta thực hiện đầy đủ chức năng đối ngoại trong việc xác định biên giới với các nước trong khu vực, đồng thời giảm thiểu những tranh chấp về quyền sử dụng đất liên quan đến địa giới hành chính Nhà nước. Điều đó giải thích tại sao Nhà nước rất nỗ lực trong việc xác định biên giới trên bộ với nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, với Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào và với Vương quốc Campuchia chia thông qua nhiều Hiệp định quan trọng về phân định và cắm mốc địa giới giữa Việt Nam và các nước liên quan.

Bên cạnh đó, một số tỉnh có những vướng mắc về địa giới cần quan tâm giải quyết, ví dụ như các tồn tại về ranh giới đất đai giữa tỉnh Bình Thuận với tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu chồng lấn về phía Bình Thuận hơn 2500 ha nhiều năm qua chưa được giải quyết triệt để hoặc hiện nay có những xã quá rộng cần chia tách như xã Tân Minh diện tích 23.242 ha, xã Tân Thắng, huyện Hàm Tân, tỉnh Bình Thuận với diện tích 22.289 ha rộng gần bằng 1/3 tỉnh Bắc Ninh⁽¹⁾.

Qua những thực tế nêu trên, để quản lý đất đai có hiệu quả thì việc xác lập các hồ sơ địa giới hành chính và bản đồ hành chính là rất cần thiết. Các công việc đó có sự phân công, phân cấp rõ về trách nhiệm của từng bộ, ngành và các cấp chính quyền để các địa phương chủ động quản lý địa giới, phòng ngừa các vi phạm trong quản lý địa giới.

2. Các quy định về xác lập bản đồ quản lý đất đai.

Để đánh giá đúng số lượng, chất lượng đất phải thông qua việc điều tra các yếu tố tự nhiên, kinh tế, xã hội liên quan đến đất đai như: điều tra, khảo sát và phân

⁽¹⁾ Báo cáo kết quả khảo sát tình hình thực hiện chính sách và pháp luật đất đai ở các tỉnh miền Trung và Tây Nguyên - Đoàn khảo sát 3 của Ban kinh tế trung ương ngày 3/7/2002, trang 71.

hạng đất đai. trong đó, công tác điều tra, khảo sát, lấy mẫu phân tích hàm lượng thành phần các chất hữu cơ, vô cơ, vi lượng có trong đất, xác định những yếu tố thuận lợi cho việc khai thác tiềm năng đất đai là biện pháp chủ yếu để nắm chất lượng đất - phân hạng đất cho từng mục đích sử dụng (trồng trọt, xây dựng) của từng lô, khoảnh, khu đất nhất định.

Đây là việc làm rất quan trọng, vì tạo cơ sở ban đầu (Gọi là công tác điều tra cơ bản về đất) phục vụ việc quản lý đất đai trên 2 phương diện: Lập các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và xác định giá đất.

Số liệu diện tích, chất lượng đất chính xác thì việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mới bảo đảm tính khả thi.

Số lượng diện tích đất và việc xác định những yếu tố thuận lợi cho trồng trọt, xây dựng chính xác là một trong những điều kiện quyết định hình thành giá đất sát với thực tế.

Khác với các tư liệu sản xuất khác, đất đai có vị trí cố định, cho nên các số liệu của nó xuất xứ từ một vị trí không gian cố định, vị trí không gian này được thể hiện trên bản đồ (trước hết là bản đồ địa chính và để thuyết minh cho bản đồ địa chính phải có sổ địa chính kèm theo). Vì vậy, một tài liệu địa chính hoàn chỉnh bao giờ cũng bao gồm 3 phần: số liệu, bản đồ và thuyết minh kèm theo.

Điều 19 Luật đất đai năm 2003 giao cho Chính phủ chỉ đạo và tổ chức việc lập bản đồ địa chính thống nhất trong phạm vi cả nước, Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương chỉ đạo và tổ chức việc lập bản đồ địa chính ở địa phương mình. Cơ quan quản lý đất đai chuyên ngành có trách nhiệm ban hành các quy trình, quy phạm kỹ thuật xây dựng bản đồ địa chính. Bản đồ địa chính được lập theo đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn. Bản đồ địa chính gốc được lưu giữ tại cơ quan quản lý đất đai tỉnh, huyện, quận, thị xã và thành phố thuộc tỉnh, Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn. Bản sao hoàn toàn có giá trị như bản gốc.

Cùng với bản đồ địa chính là thành phần cơ bản trong hồ sơ địa chính phục vụ thống nhất quản lý Nhà nước về đất đai thì các loại bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất có vai trò quan trọng trong việc nắm chắc tình hình đất đai thông qua những cuộc tổng kiểm kê đất đai của Nhà nước. Điều 20 của Luật đất đai quy định:

“1. Bản đồ hiện trạng sử dụng đất được lập 5 năm 1 lần gắn với việc kiểm kê đất đai quy định tại Điều 53 của luật này để phục vụ cho việc quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

2. Bản đồ quy hoạch sử dụng đất được lập 10 năm 1 lần gắn với kỳ quy hoạch sử dụng đất được quy định tại Điều 24 của luật này”.

Như vậy, bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất hợp thành hệ thống các bản đồ chuyên ngành giúp cho Nhà nước nắm

được tình hình hiện trạng sử dụng đất trong từng thời kỳ nhất định, vừa phục vụ cho các cuộc tổng kiểm kê đất đai năm năm một lần để điều chỉnh những biến động về đất đai theo hướng có lợi cho việc phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Nhà nước giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng như Ủy ban nhân dân các cấp tổ chức, chỉ đạo và thực hiện việc lập các loại bản đồ, việc kiểm kê đất đai và kiểm tra việc thực hiện nội dung quản lý Nhà nước về quản lý địa giới và xây dựng hệ thống bản đồ.

II. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUY HOẠCH VÀ KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI.

Quy hoạch đất đai là sự tính toán, phân bổ đất đai cụ thể về số lượng chất lượng, vị trí, không gian cho các mục tiêu kinh tế - xã hội. Nó là sự bảo đảm cho các mục tiêu kinh tế - xã hội có cơ sở khoa học và thực tế, bảo đảm cho việc sử dụng đất phù hợp với các điều kiện về đất đai, khí hậu, thổ nhưỡng và từng ngành sản xuất.

Quy hoạch đất đai bao giờ cũng gắn liền với kế hoạch hoá đất đai. Bởi vì kế hoạch hoá đất đai chính là việc xác định các biện pháp, các thời gian để sử dụng đất theo qui hoạch, nhiều khi nói quy hoạch hoá đất đai tức là đã bao hàm cả kế hoạch hoá đất đai.

Quy hoạch và kế hoạch hoá đất đai có ý nghĩa to lớn trong công tác quản lý và sử dụng đất.

Đối với Nhà nước nó đảm bảo cho việc sử dụng đất đai hợp lý và tiết kiệm, đạt các mục tiêu nhất định phù hợp với các qui định của Nhà nước. Đồng thời tạo ra cho Nhà nước theo dõi giám sát được quá trình sử dụng đất.

Quy hoạch và kế hoạch hoá đất đai là công việc của tất cả các cơ quan quản lý đất đai và các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất của Nhà nước.

Pháp luật điều chỉnh hoạt động quy hoạch và kế hoạch hoá đất đai ở chỗ, qui định trách nhiệm của mỗi cơ quan Nhà nước, mỗi ngành, mỗi đơn vị trong xây dựng quy hoạch và kế hoạch hoá sử dụng đất, đồng thời đảm bảo cho các quy hoạch và kế hoạch đó có hiệu lực pháp luật trong thực tế.

1. Các nguyên tắc và căn cứ lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

1.1. Các nguyên tắc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai.

Nguyên tắc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai là những phương hướng chỉ đạo, là cơ sở chủ yếu để dựa vào đó mà pháp luật điều chỉnh những quy định về lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Các nguyên tắc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất phải quán triệt được các quan điểm chỉ đạo theo tinh thần Nghị quyết trung ương lần thứ 7 Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khoá IX về đổi mới chính sách và pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và thể hiện đầy đủ

tinh thần của Điều 18 Hiến pháp năm 1992 là: “Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả”.

Trong quá trình xây dựng quy hoạch, các nhà hoạch định chính sách phải có tầm nhìn sâu rộng cho sự phát triển đất nước, vừa thể hiện sự tôn vinh quá khứ vừa có định hướng lâu dài để mọi sự phát triển có tính bền vững. Vì vậy, tại Điều 21 của Luật đất đai đã nêu một cách toàn diện 8 nguyên tắc cơ bản trong việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai, trong đó đòi hỏi mỗi quy hoạch phải phù hợp với chiến lược tổng thể phát triển kinh tế xã hội của đất nước, các quy hoạch phải được lập từ tổng thể đến chi tiết có sự thống nhất cao giữa quy hoạch của cấp trên và cấp dưới thể hiện được đầy đủ nhu cầu sử dụng đất của từng chủ sử dụng đất. Các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất phải hướng quá trình sử dụng đất theo tiêu chí tiết kiệm và có hiệu quả, đảm bảo việc khai thác nguồn tài nguyên đất một cách hợp lý, góp phần bảo vệ các di tích lịch sử, văn hoá danh lam thắng cảnh và cảnh quan môi trường phù hợp với quan điểm phát triển bền vững trong bảo vệ môi trường (Xem Điều 21 Luật đất đai năm 2003).

1.2. Căn cứ lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Như trên đã phân tích, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai là cơ sở khoa học của cả quá trình quản lý và sử dụng đất. Vì vậy, khi xây dựng nó phải thể hiện đầy đủ căn cứ có tính định hướng cho việc thực thi quy hoạch và kế hoạch. Cụ thể, căn cứ xây dựng quy hoạch phải xuất phát từ:

- + Chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội, quốc phòng, an ninh của cả nước; quy hoạch phát triển của các ngành và từng địa phương.
- + Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước.
- + Điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và nhu cầu thị trường.
- + Hiện trạng sử dụng đất và nhu cầu sử dụng đất.
- + Định mức sử dụng đất.
- + Tiến bộ của khoa học và công nghệ liên quan đến sử dụng đất.
- + Kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất của kỳ trước.

Từ căn cứ lập quy hoạch nêu trên, các căn cứ kế hoạch sử dụng đất cũng được chi tiết hoá và cụ thể hoá góp phần hiện thực hoá mục tiêu quy hoạch trong từng giai đoạn phát triển. Các căn cứ này cũng xuất phát từ các quy hoạch mang tính tổng thể đã được các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, nhu cầu sử dụng đất của người sử dụng cũng như khả năng thu hút đầu tư vào các dự án của Nhà nước trong việc thực thi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

2. Nội dung quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai.

Nếu như trước đây tại Luật đất đai năm 1993 chúng ta mới đề cập đến nội dung của quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất là việc khoanh định các loại đất khác nhau để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đến nhu cầu sử dụng

đất của mọi tổ chức, cá nhân thì hiện nay, Điều 23 của Luật đất đai năm 2003 tiến một bước mới trong việc xác lập nội dung của quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Theo đó, khoản 1 Điều 23 đề cập về nội dung quy hoạch sử dụng đất trước tiên gắn với việc điều tra xây dựng cơ bản các điều kiện về tự nhiên, kinh tế xã hội, tình hình hiện trạng sử dụng đất ở từng địa phương và của cả nước để xác định tiềm năng đất đai phục vụ cho quá trình phát triển. Nội dung quy hoạch sử dụng đất bao quát các biện pháp để xác định phương hướng, mục tiêu sử dụng đất trong từng kỳ quy hoạch, xác định diện tích các loại đất phân bổ cho các nhu cầu khác nhau về quốc phòng, an ninh, nhu cầu phát triển kinh tế, nhu cầu sử dụng đất phục vụ đầu tư trong nước và nước ngoài. Qua việc xác định các mục tiêu nêu trên, từ đó là các giải pháp để hiện thực hoá quy hoạch, đưa quy hoạch vào cuộc sống tránh tình trạng không xem xét đầy đủ mọi yếu tố về kinh tế, xã hội, về bảo vệ môi trường làm cho nhiều quy hoạch không mang tính khả thi gây cản trở đời sống và sự phát triển.

Từ những nội dung quy hoạch được ghi nhận trên, việc chi tiết hoá bằng các nội dung cụ thể trong kế hoạch sử dụng đất thông qua phân tích đánh giá các kết quả đạt được trong kỳ kế hoạch sử dụng đất, các nhu cầu cụ thể về phân bổ đất đai cho từng kế hoạch giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế và xây dựng hạ tầng xã hội.

3. Kỳ quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Đây là những khái niệm mới lần đầu tiên được quy định tại Điều 24 của Luật đất đai năm 2003. Kỳ quy hoạch, kỳ kế hoạch sử dụng đất là lượng thời gian vật chất mà mỗi cấp chính quyền, từ trung ương cho đến từng địa phương xây dựng chiến lược từ tổng thể đến chi tiết để thực hiện các nội dung quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai. Lượng thời gian vật chất đó không thể quá ngắn cũng không quá dài, vì xét về mặt tổng thể, thời gian quá ngắn chưa thể hiện đầy đủ ý tưởng xây dựng quy hoạch của người xây dựng chính sách, nếu dài quá, e rằng quy hoạch không mang tính khả thi và xa rời cuộc sống. Vì vậy, kỳ quy hoạch sử dụng đất là 10 năm và kỳ kế hoạch sử dụng đất là 5 năm ứng với chiến lược phát triển kinh tế xã hội trong một chu kỳ 10 năm và 5 năm để thực hiện kế hoạch đó đối với cả nước và tất cả các địa phương từ tỉnh, huyện đến xã, phường, thị trấn.

4. Lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Bảo đảm cho quy hoạch, kế hoạch hoá đất đai được thống nhất trong cả nước, Luật đất đai năm 2003 quy định một cơ chế mới về lập, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo hướng xác định rõ nhiệm vụ của từng cấp lập quy hoạch, không giao việc lập quy hoạch cho chính quyền phường, thị trấn cũng như đối với những xã thuộc khu vực phát triển đô thị. Nhằm gắn việc quản lý, sử dụng với việc

lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất, nâng cao trách nhiệm của các cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai đồng thời có tính đến tính đặc thù của đất quốc phòng và an ninh, Điều 25 Luật đất đai xác định cụ thể là:

- Chính phủ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai trong cả nước trình Quốc hội quyết định.

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong địa phương mình trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua trước khi trình cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

- Ủy ban nhân dân huyện thuộc tỉnh lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương và của các thị trấn thuộc huyện, ủy ban nhân dân huyện, quận thuộc thành phố trực thuộc trung ương lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất của địa phương và đơn vị hành chính cấp dưới trừ trường hợp các xã không thuộc khu vực phát triển đô thị.

Như vậy, khác với Luật đất đai năm 1993, Luật mới không cho phép Ủy ban nhân dân các phường, thị trấn được phép lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai mà tập trung thẩm quyền này cho cơ quan hành chính cấp trên để quy về một mối trong việc lập quy hoạch và nâng cao tính khả thi của các quy hoạch trừ trường hợp đối với các xã thuộc khu vực không phát triển đô thị.

- Cơ quan quản lý đất đai ở trung ương và địa phương giúp Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp trong việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

5. Thẩm quyền xét duyệt và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai

Xét duyệt vừa là thực hiện quyền quản lý đối với đất đai của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, đồng thời làm cho các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất của cấp dưới hợp lý, phù hợp với nhau và phù hợp với quy hoạch và kế hoạch chung.

Khác với lập, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai là đảm bảo hiệu lực pháp lý cho việc thực hiện các quy hoạch kế hoạch đó. Cho nên, xét duyệt bao giờ cũng thuộc thẩm quyền của cơ quan cấp trên cấp lập quy hoạch. Cụ thể Điều 26 Luật đất đai quy định:

- Quốc hội quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước do Chính phủ trình.

- Chính phủ xét duyệt quy hoạch sử dụng đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, kế hoạch sử dụng đất đai 5 năm, kế hoạch điều chỉnh, bổ sung hàng năm của từng tỉnh, đồng thời xét duyệt kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh của Bộ Quốc phòng và Bộ Công an.

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của đơn vị hành chính cấp dưới trực tiếp.

- Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của xã không thuộc khu vực phát triển đô thị.

- Cơ quan nhà nước nào có thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai thì có thẩm quyền cho phép bổ sung, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch đó.

Với cơ chế như trên quá trình xây dựng, lập và quyết định, xét duyệt quy hoạch vừa tập trung thống nhất từ trung ương đến địa phương, vừa phân công, phân nhiệm rõ ràng giữa cơ quan quyền lực Nhà nước, cơ quan hành chính Nhà nước và thẩm quyền chuyên môn của cơ quan tài nguyên và môi trường.

6. Các quy định về công bố quy hoạch.

Từ trước đến nay, người dân thường khó tiếp cận với các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai, phần lớn việc làm quy hoạch cho đến trình tự pháp lý để được phê duyệt và có hiệu lực của quy hoạch là do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thực hiện, bản thân người dân không có được đầy đủ thông tin hoặc thông tin không chính xác về quy hoạch. Những trở ngại không đáng có đó dẫn đến sự cửa quyền từ phía cơ quan Nhà nước, sự lạm dụng thông tin quy hoạch của một số người để trục lợi và bản thân người dân do không được thông tin về quy hoạch nên vi phạm quy hoạch đã được phê duyệt và gây cản trở cho việc thực hiện quy hoạch.

Bởi vậy, Luật đất đai năm 2003 yêu cầu các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền trong vòng 30 ngày kể từ khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt phải công bố công khai tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có quy hoạch chi tiết, cơ quan quản lý đất đai chuyên ngành công bố công khai quy hoạch tại trụ sở cơ quan và thông qua các phương tiện thông tin đại chúng để nhân dân được biết. Từ đây, người dân tiếp cận đầy đủ thông tin về quy hoạch để biết và thực hiện, các cơ quan Nhà nước thể hiện sự công khai và minh bạch trong quá trình xây dựng, lập, phê duyệt và đưa quy hoạch vào đời sống đồng thời thể hiện sự dân chủ, công khai trong công tác quy hoạch.

7. Thực hiện quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Các quy định của pháp luật đề cập về nguyên tắc, căn cứ, quy trình về lập, xét duyệt quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai là cơ sở quan trọng để hiện thực hoá quy hoạch và kế hoạch. Tuy nhiên, việc thực hiện quy hoạch như thế nào là một điều cả xã hội rất quan tâm. Từ diễn đàn Quốc hội đến nhiều người dân, chúng ta nghe được những ý kiến xung quanh khái niệm “quy hoạch treo” ở nhiều dự án và ở nhiều địa phương. Điều đó có thể hiểu là, các quy hoạch được xây dựng đã nhiều năm nhưng đi vào thực hiện thì không có tính khả thi. Nguyên nhân của tình trạng trên có thể lý giải ở các khía cạnh khác nhau song dưới góc độ quy hoạch thì đó là, khi xây

dựng quy hoạch chúng ta chưa tính toán đầy đủ các điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, hiện trạng sử dụng đất và khả năng thực tế nguồn vốn trong nước và vốn vay để thực thi quy hoạch, các ý tưởng quy hoạch nhiều khi thể hiện quan điểm chủ quan của người làm quy hoạch mà chưa thể hiện được chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, quan điểm của người dân góp ý cho các chiến lược đó chưa được lưu tâm một cách đầy đủ. Vì vậy mà nhiều dự án bị đổ bể do thiếu vốn, thiếu lòng tin ở người dân, không thuyết phục được người bị thu hồi đất để bàn giao mặt bằng cho Nhà nước thực hiện các dự án đầu tư.

Để không lặp lại những khiếm khuyết đã qua trong việc thực hiện quy hoạch, Luật đất đai năm 2003 đã thể hiện sự chỉ đạo quyết liệt của các cơ quan công quyền trong việc thực thi quy hoạch. Điều 29 của Luật đất đai giao cho Chính phủ chỉ đạo và kiểm tra quá trình thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch của Ủy ban nhân dân cấp dưới. Cơ chế nói trên ràng buộc các cấp chính quyền vào cuộc trong chỉ đạo và thực hiện quy hoạch, nhanh chóng phát hiện các biểu hiện vi phạm về quy hoạch để xử lý, ngăn chặn kịp thời các hành vi sử dụng đất trái với quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đã được công bố.

Đối với người sử dụng đất có diện tích đất nằm trong quy hoạch nhưng chưa thực hiện việc thu hồi đất thì họ vẫn tiếp tục sử dụng đất theo mục đích đã được xác định như trước khi công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Quyền lợi của người sử dụng đất trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất được Nhà nước bảo hộ thông qua việc bồi thường và hỗ trợ. Nhà nước nghiêm cấm mọi hành vi tự ý xây dựng, đầu tư kinh doanh bất động sản trong khu vực bị thu hồi đất để thực hiện quy hoạch, nếu có nhu cầu cải tạo sửa chữa nhà ở, công trình thì phải được phép của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của những dự án, công trình mà sau nhiều năm không thực hiện hoặc không thể thực hiện được thì các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về xét duyệt quy hoạch phải có quan điểm, ý kiến rõ ràng về tương lai của những quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đó, tránh tình trạng “quy hoạch treo” mà người chịu những mất mát to lớn chính là người dân nằm trong vùng quy hoạch. Cho nên, khoản 3 Điều 29 Luật đất đai xác định rõ, đối với diện tích ghi trong kế hoạch sử dụng đất đã được công bố để thu hồi đất thực hiện dự án, công trình hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 3 năm không được thực hiện theo kế hoạch thì cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải thực hiện quyền điều chỉnh hoặc huỷ bỏ quy hoạch đồng thời công bố cho người sử dụng đất biết.

Những quy định trên góp phần “tuyên chiến” với tình trạng quy hoạch không mang tính khả thi ở nhiều địa phương, trả lại cho người sử dụng đất niềm tin vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Nhà nước.

III. CÁC QUY ĐỊNH VỀ GIAO ĐẤT, CHO THUÊ ĐẤT, CHUYỂN MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT.

Vốn đất đai của Nhà nước là hơn 33 triệu ha. Các khả năng cung ứng nhu cầu về đất đai là hữu hạn, để đáp ứng những nhu cầu đó Nhà nước phải thực hiện việc phân chia lại đất đai hợp lý và công bằng. Vì vậy, các quyết định về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất là tổng hợp các hành vi pháp lý có liên quan chặt chẽ với nhau của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền trong việc phân chia và phân chia lại một cách hợp lý quỹ đất đai thống nhất vì lợi ích của Nhà nước và mọi tổ chức, cá nhân sử dụng đất.

1. Các quy định về giao đất, cho thuê đất

Giao đất với ý nghĩa là một nội dung của quản lý Nhà nước đối với đất đai, là hoạt động của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền để chuyển giao trên thực tế đất và quyền sử dụng đất cho các tổ chức và hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư sử dụng đất.

Những quy định của pháp luật trong lĩnh vực giao đất là rất chặt chẽ và cụ thể, bao gồm những quy định chung áp dụng và những qui định về thẩm quyền cụ thể cho từng cơ quan. Những qui định chung là các qui định mà mỗi cơ quan Nhà nước khi giao đất phải triệt để tuân theo, các căn cứ, các trình tự, thủ tục... về giao đất. Những qui định về thẩm quyền cụ thể nhằm giới hạn phạm vi, các quyền hạn về giao đất, nhằm làm cho các thẩm quyền này thống nhất và hợp lý vừa không phân tán thả nổi cho cấp dưới, vừa không tập trung quan liêu ở cấp trên, làm cho các cơ quan thấy được trách nhiệm của mình trong lĩnh vực giao đất.

1.1. Các căn cứ giao đất, cho thuê đất.

Các Luật đất đai trước đây đều nhiều lần sửa đổi bổ sung cho phù hợp với tiêu chí về căn cứ giao đất, cho thuê đất. Bởi lẽ, các nhu cầu của người sử dụng đất trên thực tế là rất đa dạng họ thể hiện qua việc trình dự án đầu tư, qua đơn xin giao đất, thuê đất, xin chuyển mục đích sử dụng đất cho phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Vì vậy, Điều 31 của Luật đất đai nêu 2 căn cứ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất một cách tổng quát là:

- Căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

- Căn cứ vào nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

Với căn cứ thứ hai cần phải xác định 2 vấn đề, thứ nhất là nhu cầu đó thể hiện ở những loại dự án nào? và thứ hai, nhu cầu sử dụng đất ghi nhận trong đơn xin giao đất, thuê đất của những chủ thể sử dụng đất thì cần thiết phải có cơ quan Nhà nước xác nhận nhu cầu đó không?

Vì vậy, các loại dự án cần phải phân biệt thành:

+ Dự án đầu tư của tổ chức có sử dụng nguồn vốn từ ngân sách Nhà nước đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt hoặc dự án có vốn đầu tư nước ngoài đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép đầu tư.

+ Dự án đầu tư của tổ chức không sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước hoặc không phải dự án đầu tư có vốn đầu tư nước ngoài thì phải có văn bản thẩm định nhu cầu sử dụng đất của Sở Tài nguyên và Môi trường.

+ Dự án xây dựng cơ sở tôn giáo đã được Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt.

Đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất thì trong đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất nhất thiết phải có xác nhận của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn về nhu cầu sử dụng đất.

Như vậy, để đáp ứng các nguyện vọng khác nhau của các chủ sử dụng đất, việc xác nhận nhu cầu sử dụng đất là yêu cầu bắt buộc. Qua đó, căn cứ để giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất trở nên minh bạch, thể hiện nhu cầu thực trong sử dụng đất và tránh được tình trạng giao đất, cho thuê đất, cho chuyển mục đích sử dụng đất còn tùy tiện ở một số địa phương hiện nay.

1.2. Hình thức giao đất, cho thuê đất.

Kế thừa và phát triển Luật đất đai năm 1993 và các Luật đất đai sửa đổi bổ sung, Luật đất đai năm 2003 vẫn giữ nguyên các hình thức về giao đất và cho thuê đất. Cho nên, từ Điều 33 đến Điều 35 vẫn thể hiện các hình thức giao đất không thu tiền, giao đất có thu tiền sử dụng đất và hình thức thuê đất. Tuy nhiên, cần lưu ý ở đây 3 vấn đề mới:

Thứ nhất, phạm vi các đối tượng trong từng hình thức giao đất, cho thuê đất có sự thay đổi rất lớn, cả về quan niệm cũng như chủ thể. Ví dụ, trường hợp là doanh nghiệp Nhà nước được giao đất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối từ trước 1/1/1999 với hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất, nay để đảm bảo công bằng với các chủ thể kinh doanh khác họ phải chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền hoặc lựa chọn hình thức thuê đất.

Thứ hai, đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước chỉ còn hình thức thuê đất trả tiền hàng năm, những tồn tại mang tính lịch sử của việc thuê đất trả tiền 1 lần hoặc trả tiền nhiều năm cho Nhà nước theo quy định của các Luật đất

đại sửa đổi bổ sung năm 1998 và 2001 thì nay được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất nếu có nhu cầu hoặc tiếp tục thuê đất trong thời hạn thuê đất còn lại.

Thứ ba, đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam hoặc xây dựng trụ sở cơ quan đại diện ngoại giao thì áp dụng hình thức thuê đất trả tiền hàng năm hoặc trả tiền 1 lần. Riêng đối với người Việt Nam đầu tư vào Việt Nam thì có quyền lựa chọn giữa hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất.

1.2.1. Hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất.

Theo Điều 33 Luật đất đai năm 2003 thì các đối tượng sau đây được nhà nước giao đất không phải nộp tiền sử dụng đất:

- Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối có nguồn sống và thu nhập chủ yếu từ các hoạt động đó và được chính quyền xã, phường, thị trấn xác nhận diện tích đang sử dụng phù hợp với hạn mức quy định tại Điều 70 Luật đất đai.

- Tổ chức sử dụng đất vào mục đích nghiên cứu, thí nghiệm, thực nghiệm về nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối.

- Đơn vị vũ trang nhân dân được Nhà nước giao đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối hoặc sản xuất kết hợp với nhiệm vụ quốc phòng, an ninh.

- Tổ chức sử dụng đất để xây dựng nhà ở phục vụ tái định cư theo các dự án của Nhà nước.

- Hợp tác xã nông nghiệp sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng trụ sở hợp tác xã, sân phơi, nhà kho, xây dựng các cơ sở dịch vụ trực tiếp phục vụ sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối.

- Người sử dụng đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp quy định tại Điều 88 của Luật này, đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, đất giao thông thủy lợi, đất xây dựng các công trình văn hóa, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao phục vụ lợi ích công cộng và các công trình công cộng khác không nhằm mục đích kinh doanh, đất làm nghĩa trang, nghĩa địa.

- Cộng đồng dân cư sử dụng đất nông nghiệp, cơ sở tôn giáo sử dụng đất phi nông nghiệp quy định tại Điều 99 của Luật đất đai.

So với các quy định trước đây thì hiện nay sự phân biệt các hình thức giao đất và xác định nghĩa vụ tài chính của người sử dụng rõ ràng và cụ thể hơn. Luật đất đai năm 1993 nêu khá chung chung rằng, mọi tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối thì không phải trả tiền, còn sử dụng vào mục đích khác thì phải trả tiền. Như vậy, vấn đề đặt ra là trong các trường hợp sử dụng đất vào mục đích công cộng, lợi ích quốc gia, vào mục

đích an ninh quốc phòng thì sao? Các trường hợp này cũng đâu có phải trả tiền. Vì vậy, quy định như Điều 33 Luật đất đai năm 2003 vừa mở rộng thêm những đối tượng mà trước đây chưa ghi nhận trong luật vừa cụ thể và chuẩn xác.

1.2.2. Hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất.

Từ sau khi có Luật đất đai năm 1993, Nhà nước chính thức bỏ bao cấp về đất khi giao đất để đáp ứng nhu cầu ở, xây dựng công trình hoặc kinh doanh thu lợi nhuận từ việc kinh doanh nhà đất đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân. Như vậy, trừ các đối tượng được miễn, giảm tiền sử dụng đất theo quy định tại Điều 60 của Luật đất đai, các đối tượng sau đây khi được Nhà nước giao đất phải nộp tiền sử dụng đất cho Nhà nước:

- Hộ gia đình, cá nhân được giao đất ở.
- Tổ chức kinh tế được giao đất sử dụng vào mục đích xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê.
- Tổ chức kinh tế được giao đất sử dụng vào mục đích đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê.
- Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được giao đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh.
- Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh.
- Tổ chức kinh tế được giao đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối.

1.2.3. Hình thức cho thuê đất.

Trước đây, theo quy định tại Luật đất đai năm 1993 và các Luật đất đai sửa đổi bổ sung hình thức thuê đất được chia thành 3 nhóm, trong đó người sử dụng có thể trả tiền thuê hàng năm, trả tiền thuê nhiều năm, trả tiền thuê một lần và từ đó thiết kế quyền thụ hưởng khác nhau giữa các đối tượng được Nhà nước cho thuê đất. Luật đất đai năm 2003 không quy định việc cho thuê trả tiền thuê nhiều năm và trả tiền một lần đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước. Việc cho thuê trả tiền một lần chỉ áp dụng đối với tổ chức cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài khi đầu tư vào Việt Nam.

Hình thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm áp dụng đối với những đối tượng sau đây:

- + Hộ gia đình, cá nhân thuê đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối.
- + Hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu tiếp tục sử dụng diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức được giao trước ngày 1/1/1999 mà thời hạn sử dụng đất đã hết theo quy định tại khoản 2 Điều 67 của Luật đất đai.

+ Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất từ ngày 1/1/1999 cho đến trước ngày 1/7/2004, trừ trường hợp nhận chuyển quyền sử dụng đất.

+ Hộ gia đình, cá nhân thuê đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh, hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm.

+ Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh.

+ Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối; làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh; xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm.

+ Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao thuê đất để xây dựng trụ sở làm việc.

Đối với việc cho thuê đất trả tiền một lần được áp dụng cho các đối tác nước ngoài như sau:

+ Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức cá nhân nước ngoài thuê đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối; làm mặt bằng để sản xuất kinh doanh; xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm; xây nhà để bán hoặc cho thuê.

+ Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao thuê đất để xây dựng trụ sở làm việc.

Như vậy, hình thức cho thuê đất có những tiêu chí mới khi phân định giữa đối tượng cho thuê trả tiền hàng năm và trả tiền 1 lần cho toàn bộ quá trình thuê cũng như giữa đối tác trong nước và nước ngoài sử dụng đất. Đây là thiết kế mới trong Luật đất đai năm 2003 nhằm bước đầu chuyển mạnh hướng thuê đất cho người sử dụng để phù hợp với cơ chế thị trường.

2. Các quy định về chuyển mục đích sử dụng đất.

Trong quá trình sử dụng đất những biến động thường xuyên về mục đích sử dụng đất phù hợp với những dự liệu của Nhà nước là điều bình thường. Đất nước ta đang trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá nên nhu cầu sử dụng đất cho các mục tiêu kinh tế là một tất yếu, mặt khác ngay trong sản xuất nông nghiệp việc chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi cũng khiến người sử dụng đất phải suy nghĩ về khả năng khai thác công năng từ đất đai. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là

Nhà nước không thực hiện việc quản lý chặt chẽ trong quá trình chuyển mục đích sử dụng đất mà trái lại, trong Luật đất đai năm 2003 Nhà nước thiết kế các trường hợp khác nhau khi chuyển mục đích sử dụng đất vừa không gây phiền hà cho người sử dụng đồng thời động viên sự đóng góp của người khi chuyển mục đích sử dụng đất thực hiện các nghĩa vụ tài chính. Theo quy định tại Điều 36 của Luật đất đai, việc chuyển mục đích sử dụng đất được chia thành 2 loại: Chuyển mục đích phải xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và chuyển mục đích không phải xin phép.

2.1. Các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép.

Chuyển mục đích phải xin phép có nghĩa là, người sử dụng đất phải thực hiện những thủ tục hành chính thông qua Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất để được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất đồng ý cho phép chuyển sang sử dụng vào mục đích khác và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước. Như vậy, thủ tục xin phép là một trình tự pháp luật. Cơ quan cho phép phải căn cứ vào tình hình hiện trạng sử dụng đất, quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai đã được phê duyệt để chấp thuận việc chuyển mục đích sử dụng đất. Các trường hợp phải xin phép là:

- + Chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản;
- + Chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ sang sử dụng vào mục đích khác;
- + Chuyển đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp
- + Chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền hoặc thuê đất;
- + Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở thành đất ở;

Đối với các trường hợp chuyển mục đích mà phải xin phép nêu trên, người sử dụng đất cần lưu ý một số điểm sau đây:

Thứ nhất, khi chuyển sang sử dụng vào mục đích khác thì các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất được áp dụng cho loại đất đã được chuyển mục đích sử dụng đất, thời hạn cũng sẽ được áp dụng tương tự, ví dụ, chuyển từ loại đất có thời hạn 20 năm kể từ ngày được giao đất sang loại đất có thời hạn 50 năm thì thời hạn sử dụng là 50 năm trừ đi số năm đã sử dụng đối với loại đất trước khi chuyển mục đích, hoặc đối với loại đất phi nông nghiệp có thời hạn nay chuyển sang loại đất phi nông nghiệp là đất ở thì thời hạn là ổn định lâu dài (Xem Điều 68 Luật đất đai năm 2003).

Thứ hai, trong trường hợp chuyển mục đích mà phải thực hiện nghĩa vụ tài chính thì nộp tiền sử dụng đất theo loại đất đã được chuyển mục đích sử dụng đất, ví dụ trường hợp chuyển từ loại đất không thu tiền sang loại đất có thu tiền thì thu theo loại đất có thu tiền, nếu là đất nông nghiệp không thu tiền sang loại phi nông nghiệp

có thu tiền thì lấy giá trị quyền sử dụng của loại đất có thu tiền trừ đi giá trị quyền sử dụng của loại không thu tiền trên cơ sở bảng giá đất do địa phương công bố, nếu là đất phi nông nghiệp không phải là đất ở nay chuyển sang phi nông nghiệp là đất ở thì tiền sử dụng đất phải nộp là tiền sử dụng đất ở trừ đi tiền sử dụng đất của đất phi nông nghiệp.

Thứ ba, trong trường hợp người sử dụng lựa chọn hình thức thuê đất thì trả tiền thuê đất đối với loại đất đã được chuyển mục đích sử dụng đất.

2.2. Các trường hợp không phải xin phép khi chuyển mục đích sử dụng đất.

Luật đất đai không quy định trường hợp nào một cách cụ thể là không phải xin phép, chỉ xác định tại khoản 2 Điều 36 là ngoại trừ các trường hợp đã nêu là có xin phép thì các trường hợp còn lại là không phải xin phép. Có thể áp dụng một cách tương tự và ngược lại là, khi người sử dụng chuyển từ đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản sang đất trồng chuyên trồng lúa nước, chuyển từ đất phi nông nghiệp thành đất nông nghiệp v.v... thì tuy không phải xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất nhưng phải đăng ký với Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất để chỉnh lý trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và nắm được tình hình hiện trạng sử dụng đất của người sử dụng.

3. Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất.

Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất được pháp luật quy định chặt chẽ, bảo đảm quyền tự chủ, năng động của cấp dưới đồng thời bảo đảm tập trung chủ động ở cấp trên, tạo cơ sở cho cấp trên nắm được các hoạt động của cấp dưới và quyết định những vấn đề quan trọng. Tuy nhiên một thực tế cần phải nhìn nhận rằng, Luật đất đai năm 1988, Luật đất đai năm 1993 và các Luật đất đai sửa đổi, bổ sung rất ít thay đổi những nội dung về quản lý Nhà nước. Quyền quản lý Nhà nước đối với đất đai, nhất là thẩm quyền giao đất còn mang tính tập trung cao, chủ yếu tập trung ở Chính phủ. Ví dụ, tại Điều 23 Luật đất đai năm 1993 quy định, trong trường hợp giao đất từ 1ha trở lên đối với đất nông nghiệp, lâm nghiệp, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị để sử dụng vào mục đích khác (không phải là công trình giao thông, thủy lợi, đường điện, đường ống dẫn dầu, đường ống dẫn khí) đều do Chính phủ quyết định, dưới mức này mới do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định. Từ đó dẫn tới nhiều dự án quy mô sử dụng đất không lớn nhưng nằm ngoài phạm vi thẩm quyền của cấp tỉnh buộc lòng Chính phủ phải giải quyết quá nhiều công việc sự vụ. Thêm nữa, Chính phủ đang chỉ đạo các ngành, các cấp cải cách mạnh mẽ thủ tục hành chính trong đó có lĩnh vực đất đai. Trong nhiều trường hợp Chính phủ đã phê duyệt kế hoạch hàng năm của cấp tỉnh, sau đó lại quyết định giao đất, thuê đất. Trình tự nói trên khiến Chính phủ phải ký hai lần cho cùng một diện tích đất. Vì vậy, phương hướng sửa đổi thẩm quyền trong giao đất, cho thuê đất

được bắt đầu từ Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 2001 là phân quyền một cách cụ thể cho chính quyền địa phương, giảm thiểu các công việc sự vụ của Chính phủ, góp phần cải cách thủ tục hành chính trong giao đất và cho thuê đất. Tuy nhiên, phải đến Luật đất đai năm 2003 thì việc phân công, phân cấp và phân nhiệm trong việc xác định thẩm quyền giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất mới triệt để và thể hiện quan điểm cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai.

3.1. Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương.

Quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất cho người sử dụng là thể hiện quyền định đoạt đất đai của người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Với tư cách là cơ quan có thẩm quyền chung cao nhất tại địa phương và với tư cách người thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trên địa bàn tỉnh, Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương có vai trò quan trọng trong việc thực hiện thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất. Trong khi Luật đất đai năm 1993 còn thể hiện thẩm quyền tập trung lớn cho Chính phủ, đến Luật đất đai sửa đổi bổ sung năm 2001 chỉ còn giữ lại phần nào thẩm quyền của Chính phủ thì đến Luật đất đai năm 2003, Chính phủ không còn bất cứ thẩm quyền nào về giao đất và cho thuê đất. Chính phủ chỉ điều hành ở tầm vĩ mô trong việc xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương mà không quyết định việc giao đất, cho thuê đất. Vì vậy, kể từ ngày 1/7/2004, với hiệu lực pháp lý của Luật đất đai năm 2003, thẩm quyền của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được xác định ở mức cao nhất và cụ thể nhất.

Theo quy định tại Điều 37 của Luật đất đai, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có các thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất sau đây:

Thứ nhất, có quyền quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với tổ chức trong nước, giao đất đối với cơ sở tôn giáo trên cơ sở công nhận diện tích mà hiện nay họ đang sử dụng hoặc vào mục đích phi nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất.

Khái niệm “tổ chức” cần được hiểu theo nghĩa rộng, nghĩa là mọi tổ chức trong nước sử dụng đất bao gồm từ cơ quan Nhà nước, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân v.v... đều gọi chung là tổ chức (Xem thêm khoản 1 Điều 9 Luật đất đai). Như vậy, không phân biệt là cơ quan trung ương hay địa phương đóng trên địa bàn, khi có nhu cầu xin giao đất, xin thuê đất hay xin phép chuyển mục đích sử dụng đất thì người có thẩm quyền quyết định là Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất. Đối với cơ sở tôn giáo, căn cứ vào chính sách tôn giáo của Đảng và Nhà nước ta, các cơ sở tôn giáo

đang hoạt động hợp pháp được Nhà nước thừa nhận thì được giao đất phi nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất. Các cơ sở tôn giáo không phải là đối tượng được thuê đất, hình thức pháp lý sử dụng đất chỉ là giao đất không thu tiền. Theo quy định tại Điều 99 của Luật đất đai, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện việc giao đất cho cơ sở tôn giáo.

Thứ hai, giao đất, cho thuê đất đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam.

Luật đất đai năm 2003 dành cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam được quyền lựa chọn giữa hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất, trong trường hợp thuê đất thì được lựa chọn giữa việc trả tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền một lần. Có thể thấy rằng, đây là lần đầu tiên trong Luật đất đai chúng ta cho phép Việt kiều sử dụng đất với hình thức giao đất có thu tiền, từ trước tới nay đều chỉ được thuê đất. Đó chính là điểm mới trong việc áp dụng hình thức sử dụng đất. Tuy nhiên, dù nhà đầu tư Việt kiều chọn hình thức nào đi chăng nữa thì người có quyền quyết định việc giao hoặc cho thuê là Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Thứ ba, cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài.

Tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam có thể là: Các cơ quan đại diện ngoại giao, các văn phòng đại diện của các tổ chức quốc tế tại Việt Nam, các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam theo quy định của Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Các đối tượng này trước đây đều do Chính phủ quyết định cho thuê đất, nay thực hiện theo Luật đất đai năm 2003 do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định. Đây thể hiện sự phân quyền cho các địa phương trong lĩnh vực giao đất, cho thuê đất.

3.2. Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Cấp huyện là địa bàn rất quan trọng để tổ chức và phân công lại lao động, bố trí lại sản xuất, thẩm quyền của cấp huyện chủ yếu tập trung vào việc giao đất, cho thuê đất đối với các hộ gia đình và cá nhân sử dụng vào mục đích nông nghiệp và phi nông nghiệp. Luật đất đai căn cứ vào chủ thể để phân biệt thẩm quyền giữa Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với thẩm quyền của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Trong khi Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tập trung thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với các loại tổ chức, thì Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất.

Khác với Luật đất đai năm 1993, Luật mới không có sự phân biệt giữa thẩm quyền của Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh với thẩm quyền của Ủy ban nhân dân quận của thành phố trực thuộc trung ương. Các cấp chính quyền

tương đương này đều có thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất như nhau. Luật đất đai năm 2003 cũng không phân biệt giữa việc giao đất, cho thuê đất nông nghiệp với các loại đất phi nông nghiệp. Các quy định như trên là rất rõ ràng và phù hợp với quan điểm phân định thẩm quyền của từng cấp chính quyền trong việc thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai.

3.3. Thẩm quyền cho thuê đất của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn.

Với khoản 3 của Điều 37 Luật đất đai năm 2003 thẩm quyền cho thuê đất của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn được xác lập. Theo các quy định trước đây tại Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai sửa đổi bổ sung năm 1998 và Nghị định 85/1999/NĐ-CP ngày 28/8/1999 thì Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có quyền cho thuê, đấu thầu quỹ đất công ích cho hộ gia đình, cá nhân nào có nhu cầu. Luật đất đai năm 2003 giao cho Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn thực hiện việc cho thuê và quản lý quỹ đất này phục vụ cho mục tiêu xây dựng các công trình công cộng nhằm nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của người dân. Mặt khác, Luật đất đai cũng không hề đề cập tới hình thức pháp lý áp dụng khi cho thuê đối với hộ gia đình, cá nhân, đó là hợp đồng thuê đất hay quyết định cho thuê đất. Theo quan điểm của chúng tôi, việc cho thuê nên thiết kế bởi các hợp đồng thuê thể hiện quan hệ dân sự nhiều hơn là thông qua các quyết định hành chính.

IV. CÁC QUY ĐỊNH VỀ THU HỒI ĐẤT.

Đồng thời với việc giao đất, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền sẽ tiến hành những biện pháp thu hồi đất. Thu hồi đất là biện pháp pháp lý quan trọng nhằm bảo vệ quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai mà Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu. Luật đất đai quy định các trường hợp bị thu hồi đất, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thu hồi và nguyên tắc chung khi thu hồi đất, trưng dụng đất trong những trường hợp cần thiết. Tuy nhiên, với ý nghĩa là một nội dung của quản lý nhà nước về đất đai, vai trò và sự can thiệp của Nhà nước đối với việc thu hồi đất cần phải trên cơ sở các chính sách nhất định. Bởi vì, hậu quả pháp lý của việc thu hồi đất là rất nghiêm trọng liên quan đến quyền lợi của Nhà nước, các chủ đầu tư và người bị Nhà nước thu hồi đất. Vì vậy, Nhà nước không thể đứng dưng trước quyền lợi của xã hội, cũng như quyền lợi của người sử dụng đất. Vấn đề đất đai vốn nóng bỏng và nhạy cảm là như vậy. Cho đến nay hàng loạt dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, các dự án đầu tư trong nước và nước ngoài nhiều khi bị đình trệ không thực hiện được đúng tiến độ do chính sách đền bù không được khơi thông. Tại hội nghị bàn về việc sửa đổi bổ sung Nghị định 22/1998/NĐ-CP nguyên Phó thủ tướng Nguyễn Công Tạn cho rằng, trong thời gian vừa qua một trong những Nghị định thực thi thiếu thành công nhất của Chính phủ chính là Nghị định 22/1998/NĐ-CP. Vì vậy, đối với chính sách bồi thường cần phải xác định các tiêu chí sau:

- Xác định giá đất bồi thường phù hợp với thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất, ban hành Nghị định của Chính phủ về nguyên tắc, khung giá các loại đất và Nghị định về bồi thường hỗ trợ và tái định cư để thực thi Luật đất đai năm 2003.

- Bỏ hệ số K tại Quyết định số 302/TTg ngày 13/5/1996 của Thủ tướng Chính phủ, do việc vận dụng quá tùy tiện tại nhiều địa phương dẫn tới làm khổ cả Nhà nước, chủ đầu tư và nhân dân.

- Giải quyết có hiệu quả hơn một nửa số đơn thư khiếu kiện về đất đai liên quan đến bồi thường giải toả trong tổng số 500.000 đơn thư khiếu tố, khiếu nại về đất đai gây căng thẳng cho việc thực hiện nhiều công trình của Nhà nước.

Trên tinh thần như vậy, các quy định về thu hồi đất đã được quy định chi tiết từ Điều 38 đến Điều 45 của Luật đất đai năm 2003.

1. Khái niệm thu hồi đất.

Ngược lại với giao đất, cho thuê đất là những hình thức pháp lý làm hình thành một quan hệ pháp luật đất đai thì thu hồi đất lại là một biện pháp pháp lý làm chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai. Hình thức pháp lý này là một quyết định thu hồi đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất. Biện pháp này thể hiện quyền lực Nhà nước trong tư cách là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Thu hồi đất cũng là nội dung quan trọng của quản lý Nhà nước về đất đai. Vì vậy, để thực thi nội dung này, quyền lực Nhà nước được thể hiện nhằm đảm bảo lợi ích của Nhà nước, của xã hội đồng thời lập lại trật tự kỷ cương trong quản lý Nhà nước về đất đai.

Thu hồi đất cần phải hiểu dưới các khía cạnh sau đây:

- Là một quyết định hành chính của người có thẩm quyền nhằm chấm dứt quan hệ sử dụng đất của người sử dụng.

- Quyết định hành chính thể hiện quyền lực Nhà nước nhằm thực thi một trong những nội dung của quản lý Nhà nước về đất đai.

- Việc thu hồi đất xuất phát từ nhu cầu Nhà nước và xã hội hoặc là biện pháp chế tài được áp dụng nhằm xử lý các hành vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng.

Từ đó có thể định nghĩa thu hồi đất như sau: Là tổng hợp các hành vi của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền nhằm chấm dứt một quan hệ pháp luật đất đai thông qua quyết định hành chính của mình để phục vụ lợi ích Nhà nước hoặc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đất đai.

2. Các trường hợp bị thu hồi đất.

Để thể hiện sự minh bạch trong thu hồi đất, Điều 38 của Luật đất đai xác định rõ từng trường hợp bị thu hồi đất. So với Luật đất đai năm 1993 phạm vi việc thu hồi

đất được xác định hẹp hơn và chủ yếu phục vụ các nhu cầu quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, mục đích công cộng và mục tiêu phát triển kinh tế đồng thời mở rộng các khả năng cho phép tổ chức kinh tế tìm kiếm mặt bằng tổ chức sản xuất kinh doanh thông qua việc nhận chuyển nhượng hoặc thuê đất của người sử dụng đất khác mà không nhất thiết phải dùng biện pháp hành chính là thu hồi đất. Việc thu hồi đất cần chia thành 3 loại: thu hồi do nhu cầu của Nhà nước, thu hồi vì các lý do đương nhiên và thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai.

2.1. Thu hồi do nhu cầu Nhà nước.

Trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Nhà nước với tư cách là chủ đầu tư lớn nhất có nhiệm vụ xây dựng các cơ sở kinh tế, hạ tầng xã hội, sử dụng đất vào mục đích công cộng, lợi ích của cộng đồng, bảo vệ chủ quyền quốc gia cùng với các chủ đầu tư khác có nhu cầu sử dụng đất rất lớn. Trong khi đó, những diện tích Nhà nước có nhu cầu sử dụng lại do những tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đang có quyền sử dụng do được giao đất, thuê đất, do nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất. Do vậy, vì lợi ích của xã hội những người đang sử dụng đất phải chấp hành quyết định thu hồi đất của Nhà nước. Các trường hợp đó là:

- + Nhà nước sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh.
- + Nhà nước sử dụng đất vào mục đích công cộng, lợi ích quốc gia.
- + Nhà nước sử dụng đất vào mục tiêu phát triển kinh tế để xây dựng các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao.

2.2. Nhà nước thu hồi vì lý do đương nhiên.

Các trường hợp này không xuất phát từ nhu cầu Nhà nước, cũng không do việc người sử dụng đất bị mắc lỗi trong quá trình sử dụng, mà đơn thuần là các lý do đương nhiên dẫn tới việc Nhà nước thu hồi đất. Đó là các trường hợp:

- + Tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước hoặc cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm bị giải thể, phá sản, chuyển đi nơi khác, giảm hoặc không còn nhu cầu sử dụng đất.
- + Cá nhân sử dụng đất chết mà không có người thừa kế.
- + Người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất.
- + Đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn mà không được gia hạn khi hết thời hạn sử dụng đất.

2.3. Thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai.

Trong quá trình sử dụng đất, người sử dụng do vô ý hoặc cố ý vi phạm pháp luật đất đai. Các vi phạm này là nghiêm trọng và dẫn tới hậu quả pháp lý là Nhà nước thu hồi đất với tính cách là một biện pháp chế tài nhằm tước đi quyền sử dụng đất của người vi phạm. Các trường hợp này gồm:

- + Người sử dụng đất sử dụng không đúng mục đích, không có hiệu quả.
- + Người sử dụng đất cố ý huỷ hoại đất đai.
- + Đất được giao không đúng đối tượng và không đúng thẩm quyền.
- + Đất bị lấn, chiếm.
- + Người sử dụng đất cố ý không thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước.
- + Đất trồng cây hàng năm không được sử dụng trong 12 tháng liên, đất trồng cây lâu năm không được sử dụng trong 18 tháng, đất trồng rừng không được sử dụng trong vòng 24 tháng.
- + Đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư mà không được sử dụng trong 12 tháng liên hoặc chậm tiến độ 24 tháng liên so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư.

Các trường hợp nêu trên khi Nhà nước thu hồi đất sẽ không được bồi thường mà còn bị xử lý theo quy định của Chính phủ tại Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

3. Quy định về thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

Xuất phát từ lợi ích Nhà nước, lợi ích tối cao mà mọi người sử dụng đất phải chấp hành quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Cơ chế thực hiện thủ tục hành chính trong các trường hợp này là:

- + Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất.
- + Nhà nước thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố hoặc khi dự án đầu tư có nhu cầu sử dụng đất phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Quy định nêu trên được phân biệt với trường hợp đã có quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố mà chưa có dự án đầu tư và như vậy, việc tổ chức thực hiện thu hồi đất và giải phóng mặt bằng giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất.

Cùng với cơ chế trên, trình tự thu hồi phải đảm bảo từng bước như sau:

- + Trước khi thu hồi đất, chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp và 180 ngày đối với đất phi nông nghiệp, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải thông báo cho người bị thu hồi đất biết lý do thu hồi.
- + Thông báo thời gian và kế hoạch di chuyển, phương án tổng thể về bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư.

Với quy trình đã được xác định theo các bước đã nêu, người sử dụng đất có trách nhiệm chấp hành quyết định đó và bàn giao mặt bằng cho Nhà nước theo đúng tiến độ thực hiện. Trong trường hợp người sử dụng đất không chấp hành quyết định thu

hồi đó thì sẽ bị cơ quan ra quyết định thu hồi đất cưỡng chế, người bị thu hồi đất phải chấp hành quyết định cưỡng chế và có quyền khiếu nại.

4. Thu hồi đất vào mục đích phát triển kinh tế.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 40 Luật đất đai, thì Nhà nước thu hồi đất cho mục đích đầu tư xây dựng các khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao. Quy trình thực hiện việc thu hồi đất tương tự như việc thu hồi, bồi thường, giải phóng mặt bằng trong trường hợp vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và vì mục đích an ninh, quốc phòng. Tuy nhiên, điểm mới quan trọng cần phải lưu ý là, đối với dự án sản xuất kinh doanh phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt thì nhà đầu tư không nhất thiết phải thực hiện quy trình thu hồi đất mà được phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất, thuê lại đất hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất với tổ chức kinh tế và cá nhân khác. Điều đó có nghĩa là, nhà đầu tư có thể chủ động lựa chọn hình thức phù hợp để có quyền sử dụng đất mà không nhất thiết cứ chờ đợi từ Nhà nước. Hơn nữa, không nhất thiết cứ phải thông qua các quyết định hành chính trong khi họ có thể thiết kế với nhau các quan hệ dân sự. Mặt khác có thể thấy rằng, thời gian là tiền bạc, các nhà đầu tư có thể đi bằng con đường nhanh nhất và ngắn nhất có thể để có quyền sử dụng đất như mong muốn. Đó chính là lý do Nhà nước cho phép nhà đầu tư tự tìm kiếm mặt bằng trong kinh doanh mà không phải thực hiện quy trình thu hồi đất.

5. Các quy định về bồi thường, tái định cư cho người bị thu hồi đất.

Để được bồi thường, tái định cư người bị Nhà nước thu hồi đất phải đáp ứng các điều kiện. Các điều kiện đó chính là phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc các giấy tờ về quyền sử dụng đất được quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật đất đai. Nếu người sử dụng không hội đủ điều kiện này thì không được bồi thường. Người sử dụng đất vì các lý do đương nhiên hoặc bị thu hồi do vi phạm pháp luật đất đai cũng không được bồi thường. Việc không được bồi thường còn liên quan đến những trường hợp đất sử dụng vào mục đích công cộng, đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng, đất được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà các khoản tiền đó có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước hoặc đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

Về nguyên tắc, 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 thì bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi.

Đối với người được bồi thường bằng nhà ở, đất ở tại các khu tái định cư, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lập và thực hiện các dự án tái định

cư trước khi thu hồi đất. Điều kiện sống ở nơi tái định cư cho người bị thu hồi đất tối thiểu có khả năng phát triển bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ.

Nếu không có đất thực hiện tái định cư thì người bị thu hồi đất được bồi thường bằng tiền và được ưu tiên mua hoặc thuê nhà thuộc sở hữu Nhà nước đối với khu vực đô thị, bồi thường bằng đất ở đối với khu vực nông thôn, trường hợp giá trị quyền sử dụng bị thu hồi lớn hơn đất ở được bồi thường thì được bồi thường phần chênh lệch.

Đối với người bị thu hồi đất mà không còn đất trực tiếp sản xuất thì ngoài việc bồi thường bằng tiền, người bị thu hồi còn được Nhà nước hỗ trợ để ổn định đời sống, đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp, bố trí việc làm mới.

6. Quy định về thẩm quyền thu hồi đất.

Nếu dẫn chiếu từ thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất thì có thể thấy rằng, thẩm quyền thu hồi đất được quy định tại Điều 44 Luật đất đai cũng được thiết kế với logic tương tự. Điều đó có nghĩa là:

- + Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thu hồi đất của tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam.

- + Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thu hồi đất của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất và người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với đất ở tại Việt Nam.

Đồng thời các thẩm quyền về thu hồi đất cũng không được phép ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp dưới. Như vậy, các thẩm quyền nói trên gắn với trách nhiệm trực tiếp của từng cấp chính quyền và nhất quán giữa thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất với thẩm quyền thu hồi đất.

Với các quy định trên, việc thu hồi đất đã thể hiện rõ một nội dung quan trọng trong quản lý Nhà nước đối với đất đai, đồng thời thể hiện chính sách nhất quán của Nhà nước ta trong việc bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất.

V. CÁC QUY ĐỊNH VỀ ĐĂNG KÝ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT, CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT.

1. Các quy định về đăng ký quyền sử dụng đất.

Việc sử dụng đất trên thực tế do các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thực hiện. Trong quá trình sử dụng, sự biến đổi có thể xảy ra đối với chủ sử dụng đất, diện tích, loại hạng đất. Do vậy, đăng ký quyền sử dụng đất là một biện pháp của Nhà nước nhằm theo dõi tình hình sử dụng và biến động thường xuyên của nó.

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.

Đăng ký quyền sử dụng đất được chia thành: đăng ký ban đầu khi chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và đăng ký biến động khi người sử dụng đất đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cần cập nhật các thông tin mới.

Đăng ký ban đầu được thực hiện khi người sử dụng đất chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc 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.

Đăng ký biến động khi người sử dụng đất đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng có những thay đổi trong quá trình thực hiện quyền hoặc biến động khác ở các trường hợp sau đây:

- + 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 pháp luật.

- + Người nhận chuyển quyền sử dụng đất.

- + 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.

Nếu như trước đây, mọi sự đăng ký của người sử dụng đất là đến Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn thì nay tập trung một đầu mối là Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Cơ quan này có trách nhiệm đăng ký cho người sử dụng và lưu giữ toàn bộ thông tin về đất đai để quản lý hồ sơ địa chính và cung cấp các thông tin này khi có yêu cầu của người sử dụng đất hoặc phục vụ cho việc tính toán nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất theo yêu cầu của cơ quan thuế có thẩm quyền.

2. Các quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư pháp lý xác nhận mối quan hệ hợp pháp giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Trên thực tế, người sử dụng đất sở hữu nhiều loại giấy tờ khác nhau, người có giấy tờ do Nhà nước cấp, song có nhiều người chỉ có giấy tờ trao tay trong quá trình giao dịch về bất động sản, giấy tờ đất đai từ chế độ cũ. Vì vậy, để đảm bảo các giao dịch có đủ căn cứ pháp lý Nhà nước ta rất quan tâm trong việc triển khai cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng và công việc đó đã thực hiện từ năm 1989. Cho đến nay, chúng ta cơ bản hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp. Tuy nhiên, với đất lâm nghiệp và đất phi nông

ng nghiệp thì các địa phương vẫn còn gặp nhiều khó khăn trong quá trình triển khai nội dung quản lý Nhà nước này.

2.1. Khái niệm giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Tất cả mọi người sử dụng đất đều muốn có giấy tờ hợp pháp để thực hiện các giao dịch một cách đúng pháp luật. Tuy nhiên, trước thực tế bức xúc của cuộc sống và thói quen mang tính tập quán của người dân khi thực hiện các giao dịch, người sử dụng đất đã không tuân thủ các quy định của Nhà nước khi thực hiện quyền của mình. Quá trình đó làm cho việc quản lý của Nhà nước thêm phần khó khăn và bản thân các an toàn về pháp lý của người sử dụng đất cũng thiếu những đảm bảo quan trọng. Vì vậy, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư Nhà nước cấp cho người sử dụng đất để họ được hưởng mọi quyền lợi hợp pháp về đất đai và được Nhà nước bảo hộ khi quyền của họ bị xâm hại.

Cần phải hiểu giá trị to lớn của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong những trường hợp sau:

- + Thứ nhất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là 1 bảo đảm quan trọng của Nhà nước cho người sử dụng đất (Xem khoản 1 Điều 10 của Luật đất đai).

- + Thứ hai, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là một quyền chung của người sử dụng đất (Xem khoản 1 Điều 105 của Luật đất đai).

- + Thứ ba, loại giấy tờ này là điều kiện để người sử dụng đất được thực hiện các quyền và lợi ích của mình theo quy định của pháp luật (Xem, khoản 2 Điều 106 Luật đất đai).

- + Thứ tư, theo quy định tại khoản 1 Điều 42 của Luật đất đai, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là điều kiện để người sử dụng đất được Nhà nước bồi thường thiệt hại về đất và tài sản khi Nhà nước thu hồi đất.

- + Thứ năm, là cơ sở pháp lý để khi có tranh chấp về quyền sử dụng đất sẽ được Tòa án nhân dân giải quyết theo quy định tại khoản 1 Điều 136 của Luật đất đai.

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã được cấp ở nhiều giai đoạn khác nhau và mẫu giấy chứng nhận cũng được các cơ quan quản lý đất đai ở từng thời kỳ khác nhau phát hành. Vì vậy, theo quy định tại Điều 48 Luật đất đai, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp theo một mẫu thống nhất đối với mọi loại đất và do Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành và thực hiện thống nhất trong cả nước từ 1/10/2004. Quy định vừa nêu trên giải quyết 2 thực tế quan trọng:

- + Thứ nhất, không cần thiết phải cấp 2 loại giấy tờ khác nhau cho 2 loại tài sản là quyền sử dụng đất và tài sản có trên đất. Tài sản có trên đất được ghi nhận trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và người chủ sở hữu tài sản phải đăng ký quyền sở hữu tài sản theo quy định về đăng ký bất động sản. Điều đó là hoàn toàn phù hợp. Bởi lẽ, xét về thủ tục hành chính, không cần thiết phải làm nhiều thủ tục cho một khối tài sản chung thống nhất và trong khi triển khai để cấp giấy chứng nhận quyền

sử dụng đất đã mất nhiều thời gian và thủ tục hành chính thì việc có thêm những thủ tục khác là không cần thiết.

Thứ hai, mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp theo Luật đất đai năm 2003 do Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành có giá trị pháp lý như mẫu giấy do Tổng cục quản lý ruộng đất triển khai cấp theo Luật đất đai năm 1987 hay mẫu giấy do Tổng cục địa chính phát hành triển khai theo Luật đất đai năm 1993. Các giấy tờ pháp lý này cũng có giá trị như giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở cấp theo Nghị định số 60/CP ngày 5/7/1994 của Chính phủ về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở tại đô thị. Người sử dụng đất đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo các Luật đất đai trước đây hoặc theo các mẫu giấy cũ không nhất thiết phải đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo mẫu giấy do Bộ Tài nguyên và Môi trường hiện nay phát hành theo Luật đất đai năm 2003. Khi nào người sử dụng đất có nhu cầu chuyển quyền sử dụng đất cho người khác thì người nhận quyền sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Luật đất đai năm 2003 và theo mẫu giấy do Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành.

Về nguyên tắc, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp đến từng thửa đất, trong trường hợp thửa đất có nhiều tổ chức, cá nhân sử dụng thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp đến từng tổ chức, cá nhân đồng sử dụng thửa đất đó. Trong trường hợp thửa đất là tài sản chung của vợ chồng trong thời kỳ hôn nhân thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải ghi họ, tên vợ, chồng. Trong trường hợp thửa đất thuộc quyền sử dụng của cộng đồng dân cư thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho cộng đồng dân cư và người được trao giấy là người đại diện hợp pháp của cộng đồng dân cư. Nếu thửa đất thuộc quyền sử dụng của cơ sở tôn giáo, thì cơ sở tôn giáo được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và người được trao giấy là đại diện cao nhất của cơ sở tôn giáo.

2.2. Các trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Để có thể hoàn thành mục tiêu mà Chính phủ đề ra là hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong năm 2006 ở tất cả các địa phương của cả nước, đồng thời minh bạch hoá những trường hợp đủ điều kiện để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Điều 49 của Luật đất đai xác định 9 trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đối với các trường hợp được quy định ở điều luật này, các cơ quan công quyền không được phép đặt thêm thủ tục hành chính gây chậm trễ cũng như từ chối việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng. Các trường hợp này là:

+ Người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất (Trừ đất công ích sử dụng vào mục đích nông nghiệp).

+ Người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất từ ngày 15/10/1993 cho đến trước ngày 1/7/2004 mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

+ Hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất, cơ sở tôn giáo có các giấy tờ được quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật đất đai.

+ Người nhận quyền sử dụng đất do chuyển quyền phù hợp với các quy định của pháp luật.

+ Người được sử dụng đất theo bản án 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 Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền.

+ Người trúng đấu giá quyền sử dụng đất, trúng thầu dự án có sử dụng đất.

+ Người sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao.

+ Người mua nhà ở gắn liền với đất ở.

+ Người được Nhà nước thanh lý, hoá giá nhà ở gắn liền với đất ở.

Như vậy, nếu người sử dụng đất chứng minh được quyền sử dụng đất của mình thông qua các loại giấy tờ nêu trên thì xác lập hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để được cấp giấy theo thủ tục được quy định tại Điều 123 của Luật đất đai.

2.3. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất.

Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trước hết là một bảo đảm từ phía Nhà nước cho người sử dụng đất, là một quyền chung quan trọng của người sử dụng đất được Nhà nước bảo hộ. Vì vậy, với quy định về thời hạn cho các địa phương phải hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, điều đó thể hiện quyết tâm của Nhà nước ta trong việc hiện thực hoá chủ trương cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đối với hộ gia đình, cá nhân khi nào thì họ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền và khi nào thì phải nộp tiền sử dụng đất? đây chính là sự quan tâm chung của nhiều người sử dụng đất. Vì vậy, Luật đất đai năm 2003 quy định về từng trường hợp này rất rõ ràng.

2.3.1. Các trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất.

Thứ nhất, khi hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ổn định lâu dài được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp và có các giấy tờ hợp lệ được quy định tại khoản 1 Điều 50 của Luật đất đai năm 2003 thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không thu tiền sử dụng đất (Xem điều khoản này trong luật).

Thứ hai, trong trường hợp người sử dụng đất có các giấy tờ hợp lệ được quy định tại khoản 1 Điều 50 của Luật đất đai nhưng giấy tờ đó không chính chủ mà mang

tên người khác, giữa các bên mới có giấy tờ thể hiện việc giao dịch mà cho đến trước ngày 1/7/2004 chưa thực hiện các thủ tục chuyển quyền sử dụng đất theo quy định, nay được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp. Đây là trường hợp xảy ra khá phổ biến trong các giao dịch dân sự về đất đai. Người sử dụng đất vì nhiều lý do khác nhau mà chưa làm thủ tục chuyển quyền sử dụng đất tại cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Luật đất đai năm 2003 tạo điều kiện tốt để người sử dụng đất nhanh chóng thực hiện thủ tục để có giấy tờ hợp pháp trong các giao dịch về quyền sử dụng đất.

Thứ ba, trường hợp hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có hộ khẩu thường trú tại địa phương và trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối tại vùng có điều kiện tự nhiên xã hội khó khăn, nay được Ủy ban nhân dân xã nơi có đất xác nhận là người sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp.

Thứ tư, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các loại giấy tờ được coi là hợp lệ quy định tại khoản 1 Điều 50 của Luật đất đai nhưng đất đã được sử dụng ổn định từ trước ngày 15/10/1993 nay được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt đối với nơi đã có quy hoạch sử dụng đất thì cũng được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất.

Riêng đối với cộng đồng dân cư sử dụng đất vào mục đích xây dựng các công trình đền đình, miếu am, từ đường, nhà thờ họ sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi đáp ứng các điều kiện như:

- + Có đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
- + Được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất xác nhận là đất sử dụng chung cho cộng đồng và không có tranh chấp.

Các quy định nói trên của Luật đất đai năm 2003 thể hiện tư duy mới trong quan niệm về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Nhà nước quan tâm khía cạnh quản lý nhiều hơn là cố gắng tận thu cho ngân sách Nhà nước trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Cùng với những thủ tục được minh bạch hoá, người sử dụng đất ý thức đầy đủ hơn trách nhiệm của mình trong việc hoàn thành thủ tục để hưởng quyền và làm nghĩa vụ trong quan hệ pháp luật đất đai.

2.3.2. Các trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phải nộp tiền sử dụng đất.

Về nguyên tắc, người sử dụng đất sử dụng từ ngày 15/10/1993 cho đến trước ngày 1/7/2004 mà không đủ giấy tờ được coi là hợp lệ nay được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt đối với nơi đã có quy hoạch thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phải nộp tiền sử dụng đất theo quy định của Chính phủ. Tuy nhiên, việc phải nộp tiền sử dụng đất còn bao quát cả trường hợp dù có giấy tờ về

giao đất, cho thuê đất từ sau 15/10/1993 đến trước ngày 1/7/2004 chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước mà nay được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đối với người sử dụng đất được quyền sử dụng đất thông qua 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 thì sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau khi thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước.

2.4. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức, cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất.

Để lập lại trật tự kỷ cương trong quản lý và sử dụng đất của tổ chức trong nước, tới đây trong năm 2005, Chính phủ chỉ đạo Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng như các địa phương tổ chức việc tổng kiểm kê quỹ đất và tổng rà soát đất của tổ chức trong nước nhằm khắc phục tình trạng đất hoang, sử dụng không đúng mục đích và có dấu hiệu vi phạm pháp luật đất đai. Qua việc rà soát đó để phân loại một cách cụ thể, tổ chức nào đang sử dụng đất đúng mục đích và có hiệu quả thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tổ chức nào sử dụng đất không đúng mục đích và không có hiệu quả sẽ được phân loại cụ thể để xem xét.

Phần diện tích nào sử dụng không đúng mục đích và không có hiệu quả sẽ bị xử lý bởi một trong hai hình thức sau:

- + Bị thu hồi đất.

- + Tổ chức phải bàn giao phần diện tích đất đã sử dụng làm đất ở cho Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh để quản lý. Đối với các khu dân cư hình thành từ quỹ đất của các doanh nghiệp Nhà nước được giao để sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối thì tổ chức có nhiệm vụ bố trí lại diện tích đất ở thành khu dân cư trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định.

Trong trường hợp tổ chức trong nước lựa chọn hình thức thuê đất thì Sở Tài nguyên và Môi trường làm thủ tục ký hợp đồng thuê đất trước khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đối với cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất cũng được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nếu họ đáp ứng được 3 điều kiện sau đây:

- + Cơ sở tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động.
- + Có đề nghị bằng văn bản của cơ sở tôn giáo đó.
- + Có xác nhận của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn về nhu cầu sử dụng đất của cơ sở tôn giáo đó.

2.5. Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thực chất không phải là vấn đề lớn trong khi xây dựng luật, nhưng lại có nhiều ý kiến rất khác nhau về vấn đề này. Có ý kiến cho rằng, thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải thuộc về cơ quan hành chính Nhà nước, vì sau khi giao đất, cho thuê đất thì cơ quan Nhà nước thực hiện tiếp thủ tục hành chính để giao quyền sử dụng đất. Đây chính là nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai mà không thể giao cho cơ quan chuyên môn được. Song cũng có ý kiến ngược lại là giao cho cơ quan quản lý Nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh tùy từng đối tượng cụ thể để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Lý do nêu ra là, những người đứng đầu cơ quan hành chính các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải mất nhiều thời gian cho việc ký giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và thực tế đây chỉ là khâu hoàn thành trong các thủ tục giao quyền sử dụng đất mà thôi. Có như vậy chúng ta mới nhanh chóng hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên phạm vi cả nước được. Theo quan điểm của chúng tôi, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính Nhà nước, không phải là việc của cơ quan chuyên môn trong quản lý đất đai. Những “kêu ca” do mất nhiều thời gian ký giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của người đứng đầu các cơ quan hành chính từ tỉnh xuống huyện là không có cơ sở. Tuy nhiên với cách thiết kế Điều 52 của Luật đất đai thì việc thừa nhận thẩm quyền của cơ quan hành chính là đúng song vẫn để ngỏ một khả năng uỷ quyền cho cơ quan quản lý đất đai theo quy định của Chính phủ. Cụ thể cách phân quyền được thể hiện như sau:

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam.

- Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở.

Tuy vậy, ở khoản 3 Điều 52 của Luật đất đai cho phép cơ quan hành chính có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nói trên được uỷ quyền cho cơ quan chuyên môn theo điều kiện do Chính phủ quy định.

Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được thiết kế trên cơ sở Điều 37 của Luật đất đai về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Như thế, cơ quan Nhà nước nào có thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đồng thời là người có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đây là một lộ trình logic. Hơn nữa, với quy định nêu trên, việc xác định thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoàn toàn căn cứ vào chủ thể một cách rành mạch, ví dụ, Ủy ban nhân dân

cấp tỉnh giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức thì cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho họ, còn uỷ ban nhân dân cấp huyện thì cấp cho hộ gia đình, cá nhân đối tượng mà họ có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất.

Đồng thời, với những quy định trên, chúng ta xoá bỏ thông lệ đối với những thành phố trực thuộc trung ương là uỷ quyền cho Uỷ ban nhân dân cấp quận thực hiện thí điểm việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình và cá nhân. Hiện nay mỗi cấp đều có thẩm quyền và trách nhiệm cụ thể, không phải là cơ chế uỷ quyền từ thành phố trực thuộc trung ương như đã thấy ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

VI. CÁC QUY ĐỊNH VỀ TÀI CHÍNH ĐẤT ĐAI VÀ GIÁ ĐẤT.

Các quy định tại mục 6 chương II của Luật đất đai năm 2003 về tài chính đất đai và giá đất là các vấn đề hoàn toàn mới, lần đầu tiên được đề cập một cách có hệ thống so với Luật đất đai năm 1993. Tại Điều 12 của Luật đất đai năm 1993 và sau đó được sửa đổi, bổ sung năm 2001 mới xác định vai trò của Chính phủ trong việc quy định nguyên tắc, phương pháp và khung giá cho từng vùng và từng thời gian để áp dụng thu các khoản nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất. Các quy định đó mới chỉ thể hiện được các biện pháp hành chính trong quản lý giá đất mà chưa thể hiện nội dung kinh tế trong quản lý đất đai nói chung và quản lý giá đất nói riêng. Vì vậy, Luật đất đai năm 2003 thể hiện các vấn đề này như thế nào?

1. Cơ chế tài chính đối với nguồn thu ngân sách Nhà nước từ đất đai.

Theo quy định tại Điều 54 của Luật đất đai và các quy định cụ thể hoá về tài chính đất đai thì khoản thu từ đất đai cho ngân sách Nhà nước gồm 9 khoản sắp xếp theo 3 nhóm lớn với trình tự các khâu là: giao đất, sử dụng đất và thuế từ đất đai.

1.1. Các khoản thu từ việc được cấp quyền sử dụng đất.

Như vậy, khi được Nhà nước giao đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, người sử dụng đất phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính sau:

- + Thu tiền sử dụng đất đối với trường hợp được Nhà nước giao đất có thu tiền theo quy định tại Điều 34 của Luật đất đai và khi được Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng đất thuộc đối tượng phải nộp tiền theo quy định tại Điều 36 của Luật đất đai.

- + Thu lệ phí địa chính (khi làm thủ tục đo đạc, cắm mốc, chứng nhận biến động quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất).

- + Thu lệ phí trước bạ nhà đất.

- + Tiền bồi thường thiệt hại (khi Nhà nước thu hồi đất để giao cho người khác thì thu tiền của người được giao đất, bồi thường cho người có đất bị thu hồi).

1.2. Các khoản thu tài chính khi sử dụng đất.

Trong quá trình sử dụng đất người sử dụng đất phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước, các khoản thu đó gồm:

- + Thu thuế sử dụng đất nông nghiệp đối với đất dùng vào sản xuất nông nghiệp.
- + Thu thuế nhà, đất đối với đất ở, đất xây dựng công trình.
- + Thu tiền thuê đất đối với các trường hợp thuê đất của Nhà nước.
- + Thu thuế tài nguyên khi khai thác đất làm nguyên vật liệu cho sản xuất gạch ngói, đồ gốm, sứ, đất đắp đường, san lấp.
- + Thu tiền từ việc xử lý vi phạm pháp luật đất đai.
- + Thu tiền bồi thường thiệt hại cho Nhà nước khi gây thiệt hại trong quản lý và sử dụng đất đai.

1.3. Các khoản thu từ thuế chuyển quyền sử dụng đất.

Theo quy định tại Điều 54 của Luật đất đai, Nhà nước thu thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất. Đây là quy định hoàn toàn mới gắn liền với lộ trình cải cách chính sách tài chính - thuế của Nhà nước trong những năm tiếp theo khi chúng ta xây dựng Luật thuế thu nhập cá nhân thay thế cho Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao nhằm điều tiết thu nhập từ người chuyển quyền sử dụng đất. Với những quy định như vậy, một mặt Nhà nước điều tiết được các khoản thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất vào ngân sách Nhà nước, thực hiện cơ chế tài chính lành mạnh trong quản lý và sử dụng đất đai.

Như vậy, các chính sách thu tài chính từ đất đai từ sau khi có Luật đất đai năm 1993 đã ngày càng hoàn thiện và đóng góp cho ngân sách Nhà nước mỗi năm trung bình khoảng 4500 tỷ đồng, riêng năm 2002 là 7280 tỷ đồng và đây là nguồn thu cân đối quan trọng cho ngân sách các địa phương để đáp ứng nhu cầu xây dựng cơ sở hạ tầng, chi đầu tư trở lại cho nông nghiệp, nông thôn (1). Tuy nhiên, điều đáng ngạc nhiên trong các khoản thu từ đất thì tiền thuê đất trong nước và nước ngoài cộng với tiền thuế chuyển quyền sử dụng đất chỉ bằng 3/5 khoản thu từ lệ phí trước bạ. Điều đó cũng chứng tỏ rằng, Nhà nước ta thất thu rất lớn từ các khoản thu tài chính từ đất đai.

Đối với việc điều tiết thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 54 của Luật đất đai cần chú ý 2 vấn đề sau:

- + Thứ nhất, cần xác định lộ trình cụ thể trong việc chính thức luật hoá thuế thu nhập đối với người có thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân cho phù hợp với thuế suất điều tiết thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế. Theo quy định tại Luật thuế thu nhập doanh nghiệp đã có hiệu lực pháp lý từ 1/1/2004 thì thuế suất đối với tổ chức kinh tế có thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất là 28%, trong khi hộ gia đình, cá nhân nộp thuế chuyển quyền sử

dụng đất đối với đất ở, đất xây dựng công trình chỉ 4%. Việc điều tiết như hiện nay là chưa công bằng giữa các đối tượng khác nhau có thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất. Vì vậy, từ nay đến năm 2006 trong chương trình cải cách chính sách tài chính - thuế thì việc xây dựng các văn bản luật thuế trong việc điều tiết các nguồn thu từ đất đai là rất cần thiết, trong đó có điều tiết thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất của mọi đối tượng sử dụng đất bất kể đó là tổ chức hay cá nhân.

+ Thứ hai, việc tính thuế chuyển quyền sử dụng đất như hiện nay theo tỷ lệ % trên toàn giá trị đất chuyển quyền sử dụng chưa tính đến thu nhập phát sinh cao hay thấp qua mỗi lần chuyển quyền nên chưa công bằng, chưa đáp ứng được nhu cầu điều tiết thu nhập phát sinh do chuyển quyền sử dụng đất. Do vậy, mục tiêu tối đa của việc xây dựng luật thuế thu nhập cá nhân là phải kiểm soát chặt chẽ được các thu nhập phát sinh qua từng lần chuyển quyền sử dụng đất, tính đúng, tính đủ các thu nhập phát sinh để tạo nguồn thu cho ngân sách và tạo công bằng xã hội.

2. Các quy định về giá đất.

Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt, nó vừa là tư liệu lao động, vừa là đối tượng lao động, đất là sản phẩm của tự nhiên. Đầu tiên đất không phải là hàng hóa, song trong quá trình phát triển của xã hội, con người đã xác lập quyền sở hữu đất đai và đất trở thành hàng hoá - một thứ hàng hoá đặc biệt, đất cũng được mua bán, chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế... Điều này đã diễn ra ở nhiều nước trên thế giới.

Thực tế ở Việt Nam, trong những năm trước khi có Luật đất đai năm 1993, mặc dù Luật đất đai năm 1987 đã nghiêm cấm việc mua bán đất đai, nhưng thị trường vẫn hoạt động bình thường (cho dù đó là thị trường ngầm). Thị trường bất động sản nói chung và thị trường quyền sử dụng đất nói riêng ở nước ta đặc biệt sôi động kể từ khi Nhà nước ta có chủ trương xoá bỏ cơ chế quan liêu bao cấp, chuyển sang cơ chế thị trường, cơ chế của nền sản xuất hàng hoá. Hơn thế nữa, chúng ta không thể để mãi một hình thức giao đất không thu tiền, tạo nên sự bất bình đẳng giữa những người được Nhà nước giao đất và tất yếu dẫn đến sử dụng đất đai lãng phí, kém hiệu quả. Trong khi đó đất đai liên quan đến hàng triệu người sử dụng đất. Khi chuyển sang nền kinh tế sản xuất hàng hoá, sự vận động của các quan hệ đất đai tuân theo quy luật của nền kinh tế sản xuất hàng hoá, quy luật giá trị, quy luật cung cầu (quy luật của nền kinh tế thị trường), khả năng sinh lời của đất. Cho nên, Luật đất đai năm 1993 đã ghi nhận đất có giá và Luật đất đai năm 2003 thừa nhận giá đất được hình thành do Nhà nước quy định, do thực tế chuyển dịch quyền sử dụng đất trên thị trường, là một nhận thức rất quan trọng, thể hiện sự có mặt của quan hệ đất đai trong cơ chế thị trường. Hay nói cách khác, Nhà nước đã tạo điều kiện thuận lợi để quyền sử dụng đất tham gia vào nền sản xuất hàng hoá và từng bước xác lập cũng như tham gia vào thị trường bất động sản.

Có thể nói, xác định giá đất là một nội dung rất khó trong quản lý Nhà nước về đất đai. Khẳng định đất có giá tức là thừa nhận quyền sử dụng đất là một loại hàng hoá- loại hàng hoá đặc biệt. Xác định loại hàng hoá này không thuần túy căn cứ vào số vốn đã bỏ ra, không thể căn cứ vào số lao động đã đầu tư, vào thời hạn sử dụng đất. Giá đất phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố (kinh tế, xã hội, điều kiện tự nhiên, pháp luật v.v...). do vậy việc định giá đất ở Việt Nam vẫn phải tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện với mục đích là phải đảm bảo quyền lợi Nhà nước, đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất. Giá đất ban hành phải được quy định chi tiết cho từng vị trí, từng thời gian, đảm bảo được chức năng quản lý và sự điều tiết của Nhà nước phù hợp với quy luật của nền kinh tế thị trường.

2.1. Nguồn hình thành giá đất.

Điều 55 của Luật đất đai quy định trước hết về nguồn hình thành giá đất với sự đa dạng vốn có trong đời sống thực tế, bởi vì, có giá đất được hình thành không xuất phát chỉ những nguồn cố định mà luôn có sự vận động. Nhưng dấu sao sự can thiệp của Nhà nước là rất quan trọng dù rằng yếu tố kinh tế đã nổi trội hơn nhiều so với yếu tố hành chính mệnh lệnh trong quản lý Nhà nước về giá đất. Vì vậy, nguồn hình thành giá đất về cơ bản xuất phát từ việc công bố bảng giá đất của Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương được thực hiện vào ngày 1/1 hàng năm. Tuy nhiên, với việc nhiều địa phương thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất thì giá đất Nhà nước ban hành chỉ khống chế về giá sàn và giá trần khi thực hiện việc đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất. Điều đó nghĩa là, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất hoặc trúng thầu dự án có sử dụng đất không được thấp hơn giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định.

Mặt khác, trong cơ chế thị trường, giá quyền sử dụng đất trong quá trình thực hiện các giao dịch là rất quan trọng. Người sử dụng đất có quyền thoả thuận với nhau về giá trị quyền sử dụng đất trên tinh thần tự do, tự nguyện và không trái pháp luật. Nhà nước không nên can thiệp quá sâu vào các giao dịch quyền sử dụng đất mà trái lại cần có những “cú hích” cần thiết để các giao dịch đó xảy ra phù hợp với nhu cầu tất yếu của thị trường. Vì vậy, khoản 3 Điều 55 quy định giá đất có thể hình thành: *“do sự thoả thuận của người sử dụng đất khi thực hiện quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại và góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất”*.

2.2. Giá đất do Nhà nước quy định.

Trước đây, giá đất do Nhà nước quy định cho nhiều mục đích khác nhau, vừa áp dụng để thu vào ngân sách các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất vừa là cơ sở để người sử dụng thoả thuận khi thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai, vừa là căn cứ để xác định bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất. Với các quy định trước đây, thì giá đất Nhà nước vừa thể hiện sự bao cấp trong các trường hợp giao

đất, cho thuê đất, đồng thời vẫn chưa phải là điểm gặp nhau giữa lợi ích Nhà nước và nhân dân trong các trường hợp thu hồi đất, lại càng không phải là giá các bên thoả thuận khi chuyển quyền sử dụng đất. Một thực tế là, giá đất do Nhà nước quy định thấp hơn nhiều lần so với giá đất thị trường(1). Cho nên, bản thân giá đất đó không thể là nguồn hình thành giá đất một cách tự nhiên được.

Vì vậy, các quy định về giá đất thể hiện tại Điều 56 của Luật đất đai được người sử dụng đất rất quan tâm. Có người cho rằng, giá đất do thị trường điều chỉnh vì nền kinh tế của chúng ta là nền kinh tế thị trường. Theo chúng tôi, quan niệm như vậy là chưa đúng, vì kinh tế thị trường không đồng nghĩa với việc phó mặc cho thị trường tự do điều chỉnh mà cần lưu ý rằng, nền kinh tế của chúng ta có định hướng xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, Nhà nước với tư cách là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai có toàn quyền quyết định về nguyên tắc, phương pháp và khung giá các loại đất theo từng vùng, từng thời gian.

Điểm a khoản 1 Điều 56 quy 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...”*. Điều đó có nghĩa là không còn bao cấp về giá đất khi thu các nghĩa vụ tài chính vào ngân sách Nhà nước và được người sử dụng đất chấp nhận khi bồi thường và giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất. Chúng ta cần phải lưu ý rằng, hàng nghìn dự án xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội trong quá trình đô thị hoá và hiện đại hoá đất nước kéo theo hàng vạn hộ dân bị thu hồi đất. Các dự án lớn nhỏ đều liên quan đến giải phóng mặt bằng và phát sinh khiếu kiện. Mỗi dự án có độ phức tạp khác nhau và gắn liền với các dạng khiếu kiện khác nhau nhưng phổ biến nhất vẫn là giá bồi thường thiệt hại về đất và tài sản. Cho nên, việc định giá đất đảm bảo sát với giá thị trường trong điều kiện bình thường và khi có chênh lệch lớn về giá đất thì phải điều chỉnh cho phù hợp. Tuy nhiên câu hỏi được đặt ra là, thế nào là sát với giá ngoài thị trường khi giá đất cao nhất theo quy định của Chính phủ đối với đô thị loại đặc biệt như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là 67,5 triệu đồng thì còn xa với giá thị trường khi có những khu vực tại Hà Nội giá là 300 triệu đồng/1m² và khi nào thì các cơ quan Nhà nước thực hiện việc điều chỉnh về giá đất? Giá đất có thể tăng ở khu vực này song lại không tăng ở khu vực khác, việc điều chỉnh trên phạm vi cả nước hay chỉ ở từng khu vực cụ thể? Đó là sự chi tiết hoá trong các quy định của Chính phủ về vấn đề này.

Các quy định về thửa đất ở khu vực giáp ranh và các thửa đất liền kề khi có điều kiện tự nhiên - xã hội giống nhau, cơ sở hạ tầng như nhau, mục đích sử dụng hiện tại và mục đích sử dụng theo quy hoạch hoàn toàn giống nhau, thì mức giá như nhau. Đây là một nguyên tắc quan trọng trong việc quy định giá đất. Quy định này trước hết được người bị thu hồi đất đặc biệt quan tâm trong từng dự án đầu tư cụ thể, trong từng quyền lợi cụ thể liên quan đến công bằng về mặt xã hội. Không nên tiếp tục có sự bồi thường khác nhau đối với từng dự án khác nhau trong khi cơ sở hạ

tầng nơi thực hiện dự án về cơ bản là giống nhau. Đối với khu vực giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, vấn đề xác định giá đất như nhau là rất quan trọng nếu như mọi tiêu chí về thửa đất là như nhau.

Giá các loại đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương công bố vào ngày 01/01 hàng năm là cơ sở để giải quyết hợp lý về mối quan hệ kinh tế - tài chính giữa người sử dụng đất với nhau, giữa người sử dụng đất với Nhà nước (tính thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, lệ phí trước bạ, bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất, tính tiền bồi thường khi gây thiệt hại trong quản lý và sử dụng đất đai).

2.3. Giá trị quyền sử dụng đất trong tài sản của tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất và trong tài sản của doanh nghiệp Nhà nước.

Luật đất đai năm 2003 có những thay đổi lớn trong quan niệm về hình thức sử dụng đất của doanh nghiệp Nhà nước. Trước đây, doanh nghiệp Nhà nước được Nhà nước giao đất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối từ trước 1/1/1999 đều không phải trả tiền sử dụng đất, trong khi đó các doanh nghiệp ngoài quốc doanh phải chuyển sang thuê đất. Sự phân biệt như vậy dẫn tới không công bằng trong việc đối xử giữa các thành phần kinh tế với nhau trong việc sử dụng đất. Vì vậy, tại khoản 6 Điều 34 của Luật đất đai quy định các tổ chức kinh tế sử dụng đất vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối được giao đất bằng hình thức có thu tiền sử dụng đất bất kể đó là doanh nghiệp Nhà nước hay tổ chức kinh tế thuộc thành phần kinh tế ngoài quốc doanh.

Tuy vậy, những đối tượng nếu sử dụng đất vào các mục đích công cộng, lợi ích quốc gia thuộc mọi thành phần kinh tế mà được giao đất với hình thức không thu tiền sử dụng đất thì giá trị quyền sử dụng đất cần phải được xác định như thế nào để tổ chức vừa sử dụng đúng mục đích mà vẫn hiệu quả. Đây là quy định rất cần thiết, bởi lẽ, qua công tác thanh tra, kiểm tra ở nhiều địa phương khác nhau hiện tượng sử dụng đất trái mục đích được giao, biến đất công thành đất tư, chuyển đổi công năng trái pháp luật đối với đất giao cho tổ chức xảy ra tràn lan. Vì vậy, trong năm 2005 Chính phủ chỉ đạo việc tổng rà soát đất của tổ chức trong nước và tiến hành kiểm kê đất đai năm năm một lần theo định kỳ. Từ đó xử lý một cách kiên quyết tình trạng để đất hoang hoá, lãng phí. Theo tinh thần trên, khoản 1 Điều 59 của Luật đất đai quy định đối với trường hợp tổ chức được giao đất không thu tiền sử dụng đất thì giá trị quyền sử dụng đất được tính vào giá trị tài sản giao cho tổ chức đó và tổ chức có trách nhiệm bảo toàn quỹ đất.

Như vậy, giá trị quyền sử dụng đất không còn là thứ tài sản quý giá bị “bỏ rơi” và nằm ngoài giá trị tài sản doanh nghiệp. Các doanh nghiệp được giao vốn và tài sản, các tài sản đó phục vụ lợi ích Nhà nước và xã hội, các doanh nghiệp phải có trách nhiệm bảo vệ tài sản của Nhà nước và nhân dân. Nếu các doanh nghiệp không

thực hiện đúng quy định về bảo vệ vốn, tài sản của Nhà nước trong đó có quyền sử dụng đất, họ sẽ phải chịu những hậu quả pháp lý bất lợi do hành vi vi phạm pháp luật đất đai của mình.

Đối với doanh nghiệp Nhà nước được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, hoặc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ tổ chức, cá nhân khác mà các khoản trả cho họ lại có gốc từ ngân sách Nhà nước thì số tiền đó được ghi vào giá trị vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp và doanh nghiệp có trách nhiệm bảo toàn quỹ đất. Như vậy, thực chất doanh nghiệp vẫn không trả tiền sử dụng đất cho Nhà nước và xét về nguyên tắc họ không được hưởng các quyền như là đối tượng được giao đất có thu tiền sử dụng đất. Khoản tiền nợ Nhà nước sẽ được ghi vào giá trị vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp, các tổ chức này chỉ được hưởng các quyền của tổ chức được giao đất không thu tiền theo quy định tại khoản 2, 3 Điều 109 của Luật đất đai.

Đối với doanh nghiệp Nhà nước thực hiện việc cổ phần hoá mà lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền thì giá trị quyền sử dụng đất được xác định như thế nào? Có thể thấy rằng, giá trị quyền sử dụng đất thể hiện bằng tiền sử dụng đất đã trả cho Nhà nước mà có gốc từ ngân sách Nhà nước, tiền đó đã ghi vào giá trị vốn của doanh nghiệp. Khi cổ phần hoá doanh nghiệp Nhà nước, tất cả giá trị tài sản doanh nghiệp phải được xác định lại tại thời điểm cổ phần hoá thì đương nhiên giá trị quyền sử dụng đất cũng xác định lại sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường. Điều đó hoàn toàn phù hợp với các quy luật của nền kinh tế thị trường.

2.4. Các quy định về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

Điều 34 và 35 của Luật đất đai đã xác định đối tượng được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất và nộp tiền thuê đất. Tuy nhiên, căn cứ vào địa bàn đầu tư của người sử dụng đất, mục đích sử dụng đất và các chính sách đối với người có công với cách mạng, Chính phủ quy định chi tiết về các trường hợp được miễn và giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với từng đối tượng cụ thể.

Theo quy định tại Điều 60 của Luật đất đai, những đối tượng sau đây được miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất:

- + Nhà đầu tư sử dụng đất vào mục đích sản xuất, kinh doanh thuộc lĩnh vực, địa bàn ưu đãi đầu tư.
- + Nhà đầu tư sử dụng đất xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh.
- + Người sử dụng đất thuộc đối tượng theo quy định của pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng được Nhà nước giúp đỡ cải thiện nhà ở, miễn, giảm tiền sử dụng đất ở; hộ gia đình nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng có điều kiện tự nhiên - xã hội đặc biệt khó khăn.

+ Các nhà máy, xí nghiệp phải di dời theo quy hoạch hoặc do gây ô nhiễm phải chuyển đến vùng ngoại thành được vận dụng giá trị quyền sử dụng đất nơi chuyển đi và nơi chuyển đến để tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp hoặc được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

+ Các nhà đầu tư sử dụng đất để xây dựng nhà chung cư cho công nhân bên ngoài các khu công nghiệp, ký túc xá sinh viên, nhà ở cho người phải di dời do thiên tai.

Các trường hợp được miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất nói trên thể hiện những ưu tiên, đãi ngộ đối với từng đối tượng cụ thể nhằm giảm bớt khó khăn cho những gia đình có công với cách mạng, gia đình nghèo ở nơi vùng sâu, vùng xa, thể hiện hấp dẫn đầu tư dành cho người sử dụng đất đầu tư vào ngành và lĩnh vực ưu đãi đầu tư. Vì vậy, chính sách đất đai không chỉ thuần túy thể hiện khía cạnh kinh tế mà luôn gắn liền chặt chẽ với các chính sách về mặt xã hội.

VII. CÁC QUY ĐỊNH TỔNG QUÁT VỀ THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT TRONG THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN.

Luật đất đai năm 1993 đã chính thức coi đất đai là một loại hàng hoá đặc biệt và người sử dụng đất có các quyền chuyển quyền theo quy định của pháp luật. Đây là bước tiến lớn trong quan niệm của chúng ta trong việc xác lập các giao dịch dân sự về đất đai trong đời sống xã hội. Bước tiếp theo, Luật đất đai năm 2003 đã đặt những nền móng đầu tiên cho việc chủ động xây dựng và phát triển thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản ở Việt Nam. Cùng với thị trường vốn, thị trường lao động, thị trường quyền sử dụng đất sẽ hợp thành những bộ phận quan trọng trong cơ cấu của nền kinh tế thị trường ở nước ta. Do vậy, để quản lý đất đai có hiệu quả, người sử dụng khai thác triệt để công năng đất đai cho nhiều mục đích khác nhau vì lợi ích của chính họ và của Nhà nước, đã đến lúc chúng ta phải vận hành thị trường quyền sử dụng đất cho phù hợp với các quy luật kinh tế vốn có của nền kinh tế thị trường. Cho nên các quy định mang tính nguyên tắc trong Luật đất đai năm 2003 sẽ mở ra những định hướng mới trong việc xác lập đồng bộ các thị trường, trong đó có thị trường quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, để quản lý và vận hành thật tốt thị trường này, các quy định tới đây của Nhà nước trong việc xây dựng những văn bản riêng biệt về quản lý kinh doanh bất động sản là rất cần thiết để cùng với Luật đất đai tạo thành nền tảng chung cho việc xây dựng thị trường bất động sản chính thức ở nước ta.

Với khuôn khổ của Luật đất đai, Điều 61 quy định các loại đất là hàng hoá mà người sử dụng đất được Nhà nước cho phép tham gia thị trường bất động sản, trong đó điều tiên quyết là các loại đất được giao, cho thuê có được Nhà nước bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp hay không? Dẫn chiếu các quy định về quyền của người sử dụng đất được quy định từ Điều 109 đến Điều 121 của Luật đất đai thì mọi đối tượng sử dụng

đất dù đó là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước đến tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam đều có khả năng được bảo hộ để tham gia thị trường bất động sản. Tất nhiên, đối với đất giao cho cộng đồng dân cư sử dụng vào mục đích nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất hoặc đất giao cho cơ sở tôn giáo vào mục đích phi nông nghiệp mà người sử dụng đất không có các quyền theo quy định thì không được tham gia thị trường bất động sản. Cùng với những tài sản mà người sử dụng đất tạo lập được một cách hợp pháp trên đất thuê thì loại đất đó cũng được phép tham gia thị trường bất động sản.

Từ quy định nêu trên, việc quản lý đất đai trong thị trường bất động sản là nội dung quan trọng nhất trong việc chủ động xây dựng và thiết lập các quan hệ thị trường. Quản lý đất đai yếu kém dẫn tới hệ quả là không nắm được thị trường quyền sử dụng đất và các giao dịch của người sử dụng, từ đó thất thu lớn cho ngân sách Nhà nước và tạo ra tiền lệ xấu trong phương thức thực hiện quyền của người sử dụng đất. Vì vậy, sau khi Chính phủ quy định về thời hạn cho các địa phương hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và những cải cách lớn trong thủ tục hành chính để thực hiện quyền cho người sử dụng đất thì người dân thay vì tham gia thị trường ngầm như trước đây sẽ chuyển qua giao dịch tại thị trường chính quy. Chính ở đó, các quyền và lợi ích của người sử dụng đất mới được bảo hộ một cách đầy đủ. Nhà nước sẽ không đứng ngoài trong các giao dịch về bất động sản mà trái lại chủ động điều tiết nó bằng những cơ chế, chính sách và các biện pháp quản lý của mình. Các biện pháp đó là:

- + Tổ chức đăng ký hoạt động giao dịch về quyền sử dụng đất.
- + Tổ chức đăng ký hoạt động phát triển quỹ đất, đầu tư xây dựng kinh doanh bất động sản.
- + Tổ chức đăng ký hoạt động cung cấp dịch vụ hỗ trợ cho thị trường bất động sản.
- + Bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của người tham gia giao dịch về quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản.
- + Thực hiện các biện pháp bình ổn giá đất, chống đầu cơ đất đai.

Như vậy, lần đầu tiên các quy định về quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản được quy định trong các văn bản pháp luật của Nhà nước. Đây chính là cơ sở pháp lý ban đầu cho việc hình thành và phát triển thị trường bất động sản có sự điều tiết từ phía Nhà nước.

CHƯƠNG V

CÁC VẤN ĐỀ CHUNG VỀ ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

Theo quy định của Luật đất đai năm 2003, việc thiết kế các điều luật có nhiều thay đổi so với các quy định trước đây của Luật đất đai năm 1993 và các văn bản thi hành luật này. Hiện nay, chúng ta không quy định riêng về trình tự thủ tục để thực hiện quyền của người sử dụng đất trong một văn bản riêng biệt mà được quy định chung về thủ tục hành chính cho mọi đối tượng sử dụng đất thực hiện quyền của mình. Mặt khác, trong tư cách pháp lý của mình, người sử dụng đất phụ thuộc vào việc thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước, ví dụ như nộp tiền sử dụng đất cho Nhà nước nhưng có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước khác với việc nộp tiền không có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước, phụ thuộc vào việc họ đã trả tiền thuê đất nhiều năm hoặc một lần cho Nhà nước theo quy định của các Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 1998 hoặc 2001 và bây giờ quyết định lựa chọn chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc tiếp tục thuê đất với thời gian thuê đất còn lại. Vì vậy, trong chương các vấn đề cơ bản về địa vị pháp lý của người sử dụng đất sẽ chỉ đề cập khái quát những nội dung ràng buộc đối với mọi chủ thể sử dụng đất mà không đi sâu vào từng chế độ cụ thể. Địa vị pháp lý cụ thể sẽ được nghiên cứu ở các chế định tiếp theo.

I. NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2003.

Từ trước tới nay tại Điều 1 của các Luật đất đai (Luật đất đai năm 1987, Luật đất đai năm 1993 và các lần sửa đổi, bổ sung) sau khi khẳng định ở Việt Nam thực hiện chế độ sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý thì các điều luật đều xác định luôn các chủ thể sử dụng đất và hình thức pháp lý sử dụng đất của họ. Điều đó thể hiện rằng, người sử dụng đất là nhân vật trung tâm trong việc thực hiện các mối quan hệ qua lại giữa chủ thể quản lý là Nhà nước và thực thi các yêu cầu đặt ra trong quan hệ sử dụng đất với người thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Vì vậy, Luật đất đai năm 2003 cũng tiếp tục khẳng định vai trò quan

trọng của người sử dụng đất đồng thời bổ sung những chủ thể sử dụng đất mới mà từ trước tới nay chưa đề cập hoặc đề cập chưa rõ trong các Luật đất đai trước đây. Người sử dụng đất theo thiết kế mới của Luật đất đai năm 2003 không chỉ thuần túy liệt kê họ là ai mà vấn đề quan trọng là việc sử dụng đất của họ phải gắn với từng hình thức sử dụng đất nhất định mà Nhà nước xác lập cho họ. Cho nên, theo quan niệm mới của Luật đất đai năm 2003 có những đối tượng sử dụng đất sau đây:

1. Tổ chức sử dụng đất ở trong nước được Nhà nước giao đất bằng hình thức không thu tiền sử dụng đất, có thu tiền sử dụng đất, được Nhà nước cho thuê đất, được công nhận quyền sử dụng đất hoặc tổ chức kinh tế nhận chuyển quyền sử dụng đất.

2. Hộ gia đình, cá nhân trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất.

3. Cộng đồng dân cư sử dụng đất được Nhà nước giao đất nông nghiệp để sử dụng không thu tiền sử dụng đất hoặc sử dụng vào các mục đích phi nông nghiệp được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất.

4. Cơ sở tôn giáo sử dụng đất được Nhà nước giao đất trên cơ sở hiện trạng, sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất.

5. Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao xây dựng trụ sở làm việc hoặc mở các văn phòng đại diện tại Việt Nam được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm hoặc thu một lần cho toàn bộ quá trình thuê.

6. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc được thuê đất thu tiền thuê hàng năm hoặc thu tiền thuê đất một lần cho toàn bộ quá trình thuê và người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được phép mua nhà tại Việt Nam được Nhà nước xác lập quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở.

7. Tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam theo quy định của pháp luật về đầu tư được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm hoặc thu tiền thuê trả tiền 1 lần.

Như vậy, so với Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai mới đã chi tiết hoá, cụ thể hoá từng đối tượng sử dụng đất tránh tình trạng bỏ sót như trước đây gây khó khăn trong quá trình thực hiện quyền của người sử dụng đất. Điều có thể thấy rõ nhất là, cộng đồng dân cư sinh sống làm ăn theo phong tục tập quán, truyền thống canh tác và văn hoá lại không được đề cập tại Luật đất đai năm 1993, dẫn tới quyền lợi của những cộng đồng này về quyền sử dụng đất chưa được quan tâm đúng mức. Mặt khác, là một chủ thể sử dụng đất họ sẽ được xếp vào nhóm nào? họ không phải là tổ chức, cũng không phải là hộ gia đình, cá nhân. Do vậy, cộng đồng dân cư sử dụng đất

nên chẳng được xếp thành một nhóm có quy chế pháp lý riêng biệt được Nhà nước bảo hộ.

Cùng với sự bổ sung chủ thể sử dụng đất là cộng đồng dân cư, vấn đề sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được xác định có nhiều điểm mới. Thứ nhất, khái niệm này trước đây không được đề cập tại Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài và mới chỉ được quy định lần đầu tiên tại Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 2001. Thứ hai, hình thức sử dụng đất của tổ chức, cá nhân nước ngoài nói chung là thuê đất thì bây giờ riêng người Việt Nam định cư ở nước ngoài có thể được giao đất có thu tiền sử dụng đất khi họ đầu tư vào Việt Nam. Đây là những điểm bổ sung rất quan trọng cũng như thể hiện quan điểm mới của Nhà nước trong quan hệ sử dụng đất phù hợp với xu thế hội nhập khu vực và trên thế giới.

Đối với cơ sở tôn giáo cũng vậy, việc sử dụng đất vào mục đích tín ngưỡng từ bao đời nay để xây dựng chùa chiền, thánh thất, nơi thờ cúng hành lễ và các trường đào tạo tôn giáo cũng chưa có những quy định cụ thể. Dẫn tới quyền lợi của cơ sở tôn giáo với tính cách là người sử dụng đất phi nông nghiệp vào mục đích tín ngưỡng của nhân dân chưa có hành lang pháp lý rõ ràng để thực hiện các quyền của họ. Ngay cả nhiều cơ sở tôn giáo sử dụng đất ổn định lâu dài có đầy đủ giấy tờ về quyền sử dụng đất cũng chưa được xem xét để công nhận quyền sử dụng đất. Bởi vậy, với tinh thần là một đạo luật đảm bảo tối đa quyền tự do kinh doanh cho mọi người sử dụng đất, các lợi ích hợp pháp được bảo hộ không có sự phân biệt khác nhau giữa các thành phần kinh tế, người sử dụng đất khác nhau thuộc mọi nguồn gốc đất đai, Luật đất đai năm 2003 đã bổ sung một đối tượng sử dụng đất quan trọng mà từ trước đến nay còn bỏ sót đó là cơ sở tôn giáo.

II. NGUYÊN TẮC SỬ DỤNG ĐẤT.

Khi đề cập đến các nguyên tắc sử dụng đất người ta liên tưởng đến các phương hướng chỉ đạo thể hiện sự thấu suốt trong từng mối quan hệ đất đai. Các nguyên tắc đó không chỉ xuất phát từ vai trò và vị trí của Nhà nước trong tư cách là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai có nhiệm vụ thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước, mà còn là xuất phát điểm để người sử dụng đất trong tư cách là người thực hiện cụ thể quyền lợi của mình và trên hết là quyền lợi của Nhà nước của toàn thể nhân dân được bảo hộ một cách đầy đủ. Vì vậy, người sử dụng đất trong quá trình khai thác công năng đất đai dứt khoát phải tuân thủ những quy định của Nhà nước, vừa tạo điều kiện cho Nhà nước có những thuận lợi trong quản lý, mặt khác được hưởng lợi từ những quyền của người sử dụng đất được thiết kế trong Chương IV của Luật đất đai năm 2003.

Theo quy định tại Điều 11 của Luật đất đai, lần đầu tiên các nguyên tắc sử dụng đất được xác định rõ và có tính pháp lý cao. Bên cạnh những quy định quan trọng về người sử dụng đất với hình thức pháp lý cụ thể, những bảo đảm cho người sử dụng đất mà sẽ được trình bày ở phần sau, có thể thấy rằng, Luật đất đai năm 2003 có cách nhìn toàn diện hơn về vị trí pháp lý của người sử dụng đất trong đó đề cập về từng nguyên tắc trong sử dụng đất là một ví dụ cụ thể.

1. Nguyên tắc sử dụng đất đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đúng mục đích sử dụng đất.

Thực chất của việc sử dụng đất là hướng tới lợi ích và hiệu quả. Tuy nhiên, lợi ích của người sử dụng đất chỉ được bảo đảm trong tổng quan các quyền lợi của cả xã hội được bảo đảm. Vì vậy, người sử dụng đất trong quá trình khai thác sử dụng đất đều tuân theo sự chỉ huy từ phía Nhà nước. Sự chỉ huy đó xuất phát từ việc Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thực hiện quyền định đoạt đất đai phục vụ lợi ích toàn xã hội. Cho nên để thực hiện quyền định đoạt đó, Nhà nước quyết định mục đích sử dụng đất trong từng dự án cụ thể, trong từng quyết định đầu tư, cũng như trong các quyết định giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, các quyết định đó vẫn thể hiện ở tầm vi mô của quản lý Nhà nước trong việc thực thi những ý đồ lớn hơn từ phía Nhà nước. Đó chính là việc sử dụng theo các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Với đặc trưng của mình, quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất vừa chứa đựng những chỉ tiêu mang tính pháp lệnh vừa có chỉ tiêu mang tính hướng dẫn được coi là sự “mô hình hoá” - “hình tượng hoá” - “trực quan hoá” một bộ phận pháp luật đất đai. Cho nên, quá trình khai thác sử dụng nhiều loại đất khác nhau, sử dụng cho nhiều mục đích khác nhau và hàng nghìn dự án đang triển khai của hàng triệu người sử dụng đất phải được lập trình, quy phạm hoá và phân bổ theo tiêu chí Nhà nước. Cơ sở của mọi sự sử dụng đất đó chính là các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất được xây dựng công phu từ trung ương đến địa phương, từ ngành đến vùng lãnh thổ trong sự thống nhất, hài hoà và được các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt để đi vào thực hiện.

Cho nên, trong quá trình sử dụng đất, người sử dụng tuân thủ nghiêm ngặt các quy định về giao đất, cho thuê đất do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định, thực hiện đúng quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất chi tiết đã được phê duyệt. Có như vậy, người sử dụng đất mới hoàn thành tốt trách nhiệm của mình là chấp hành pháp luật đất đai trong quá trình sử dụng.

2. Nguyên tắc sử dụng đất tiết kiệm, có hiệu quả, bảo vệ môi trường và không làm tổn hại đến lợi ích chính đáng của người sử dụng đất xung quanh.

Đất đai là tài sản quý giá, mỗi người sử dụng đất đều cần phải được xác định như vậy. Cho nên, được giao đất, cho thuê đất và đang sử dụng đất chính là sự tin tưởng của Nhà nước đối với từng chủ sử dụng trong việc khai thác có hiệu quả nguồn tài nguyên này. Nhà nước không trao quyền sử dụng đất vào tay người sử dụng đất vô trách nhiệm, vì như vậy sẽ lãng phí đất đai trong khi người thực sự có nhu cầu lại không được sử dụng đất. Luật đất đai năm 2003 hướng tới trong quản lý với sự công khai, minh bạch trong thủ tục hành chính, thủ tục thực hiện quyền của người sử dụng song điều quan trọng nhất cần xác định: đất đai là nguồn lực lớn để chúng ta công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, là nguồn tài chính tiềm năng lớn cho sự phát triển. Mục đích lớn lao là như vậy, tuy nhiên do nhiều nguyên nhân khác nhau, việc khai thác nguồn nội lực này còn chưa tương xứng với tiềm năng vốn có của nó, vẫn còn nhiều trường hợp khai thác đất đai bừa bãi, tùy tiện, không sử dụng theo quy hoạch, giao đất không đúng đối tượng dẫn tới thiếu công bằng xã hội, lãng phí đất đai trong nhiều dự án, chưa mang lại đầy đủ lợi ích thiết thực cho xã hội và người sử dụng đất.

Vì vậy, một trong những nguyên tắc lớn và cũng là sự đòi hỏi ý thức trách nhiệm của mỗi người sử dụng đất là khai thác đất đai có hiệu quả, bảo vệ môi trường và không làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất xung quanh.

3. Nguyên tắc người sử dụng đất thực hiện các quyền, nghĩa vụ của mình trong thời hạn sử dụng đất.

Thời hạn sử dụng đất là thời gian vật chất mà người sử dụng đất được Nhà nước bảo hộ thực hiện các quyền của mình. Sau khi hết thời hạn sẽ có nhiều khả năng xảy ra, có thể Nhà nước tiếp tục giao đất cho họ, Nhà nước có thể thu hồi đất để giao cho người khác. Trong các quy định của Luật đất đai có sự phân biệt loại đất sử dụng ổn định lâu dài, có loại đất mà thời hạn sử dụng là 20 năm, có loại là 50 năm, có loại có thể gia hạn đến 70 năm và có loại được thuê tối đa đến 99 năm, có loại chuyển từ mục đích sử dụng có thời hạn sang sử dụng ổn định lâu dài. Như vậy, có nhiều thời hạn khác nhau cho từng loại đất cụ thể. Cho nên, khi thực hiện quyền của mình, người sử dụng đất phải xác định đúng những quyền và lợi ích mà mình được hưởng và trách nhiệm tuân thủ các điều luật đó. Từ Điều 105 đến Điều 121 Luật đất đai năm 2003 đã xác định rõ các quyền cho từng đối tượng sử dụng đất. Vì vậy, người sử dụng chỉ được phép thực hiện các quyền của mình tương ứng với nhóm quyền của họ và thời hạn giao đất, cho thuê đất được quy định trong Luật đất đai. Việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất khi hết thời hạn sử dụng mà không xin phép

và không gia hạn tại cơ quan Nhà nước có thẩm quyền là trái pháp luật và bị xử lý theo quy định của Luật đất đai.

III. CÁC BẢO ĐẢM CHO NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT.

Tiếp tục kế thừa các quan điểm trước đây được quy định tại Luật đất đai năm 1993, Nhà nước ta luôn khẳng định những bảo hộ quan trọng dành cho người sử dụng đất. Điều đó dễ thấy rằng, mối tương quan đặc biệt trong quan hệ giữa người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai với người sử dụng đất, trong đó các quyền luôn có xu hướng được mở rộng để người sử dụng đất an tâm đầu tư vào đất đai, khai thác triệt để tiềm năng từ đất. Các đảm bảo về mặt pháp lý đối với người sử dụng đất chính là động lực thúc đẩy người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất không quan ngại về mặt cơ chế, chính sách và sẵn sàng hợp tác đầu tư mang lại lợi ích thiết thực cho mình và xã hội. Vì vậy, Luật đất đai năm 2003 thể hiện các bảo hộ đó bằng những các quy định cụ thể sau:

+ Thứ nhất, Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng.

Đây vừa là một sự bảo hộ của Nhà nước nhưng cũng là quyền của người sử dụng đất. Bởi vì, chừng nào người sử dụng đất chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì khả năng thực hiện quyền đúng pháp luật của người sử dụng đất là không thể. Xét dưới góc độ quản lý, Nhà nước đang cố gắng đẩy mạnh để hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và từ đó quản lý đất đai mới có thể đi vào nề nếp, mới có kỷ cương và thu đúng, đủ các nghĩa vụ tài chính từ người sử dụng đất.

+ Thứ hai, Nhà nước ta tiếp tục khẳng định không thừa nhận việc đòi lại đất đã giao cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách đất đai của Nhà nước cách mạng qua các thời kỳ.

Đây chính là một tuyên ngôn của Nhà nước trong việc xử lý các quan hệ đất đai từng tồn tại trong lịch sử. Các quan hệ đất đai qua từng giai đoạn từ kháng chiến chống Thực dân, Đế quốc chuyển sang giai đoạn lao động hoà bình, từ thời quan liêu bao cấp chuyển sang cơ chế thị trường tính phức tạp thể hiện rõ trong các chính sách đất đai của Nhà nước ta. Việc khẳng định nói trên chứng tỏ các quan điểm của Nhà nước ta là xuyên suốt và không bảo hộ những tồn tại phi lý trong lịch sử về quan hệ đất đai.

+ Thứ ba, đối với người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối thì ngoài việc Nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho họ có đất để sản xuất thì Luật đất đai năm 2003 còn tạo điều kiện phát triển ngành nghề, chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất đồng bộ với quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế, giải quyết việc làm cho người lao động ở nông thôn.

IV. CÁC QUYỀN CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT.

Trong mục này không nghiên cứu chuyên sâu về quyền của từng đối tượng cụ thể, các quyền chuyển quyền của người sử dụng đất sẽ nghiên cứu, phân tích tại các chế định tiếp theo, mục này chỉ đề cập khái quát nhất về quyền của người sử dụng đất.

Để hiểu cách thiết kế quyền của người sử dụng đất trong Luật đất đai năm 2003 có thể phân loại các nhóm quyền như sau:

1. Nhóm quyền chung.

Đây là tập hợp những quyền chung cho mọi đối tượng sử dụng đất được quy định tại Điều 105 của Luật đất đai. Các quyền này được áp dụng cho tổ chức trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài cũng như hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và không loại trừ bất cứ một chủ thể nào.

2. Nhóm quyền lựa chọn hình thức sử dụng đất của các đối tượng sử dụng đất.

Việc cho phép người sử dụng đất có nhiều quyền lựa chọn hình thức sử dụng đất chính là một trong những điểm mới quan trọng của Luật đất đai năm 2003. Qua đó, người sử dụng đất tìm hiểu, lựa chọn một cách thích hợp nhất khả năng đầu tư sản xuất kinh doanh trong sự cân nhắc về khả năng tài chính và tiếp cận quyền của người sử dụng. Điều 108 của Luật đất đai đã tạo các cách tiếp cận khác nhau về quyền sử dụng cho các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam hoặc sản xuất kinh doanh. Theo đó, từng đối tượng được xác định có quyền lựa chọn như sau:

+ Tổ chức kinh tế ở trong nước, hộ gia đình, cá nhân nếu sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh, xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh, sử dụng đất đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê, sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được lựa chọn giữa hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất. Như vậy, tại Điều 34 và khoản 1 Điều 35 của Luật đất đai, các chủ thể sử dụng đất nói trên thuộc đối tượng được Nhà nước giao đất có thu tiền hoặc thuê đất thu tiền thuê hàng năm có thể tự mình lựa chọn hình thức sử dụng đất phù hợp với năng lực tài chính của họ.

+ Người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất, nếu chọn hình thức thuê đất thì có thể trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả tiền 1 lần cho toàn bộ quá trình thuê.

+ Tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam hoặc có chức năng ngoại giao được lựa chọn hình thức cho thuê đất trả tiền hàng năm hoặc trả tiền 1 lần.

+ Tổ chức kinh tế trong nước, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đã thuê đất của Nhà nước Việt Nam làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh, xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh, xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê thì được chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền nếu có nhu cầu. Trong trường hợp họ không có nhu cầu chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền thì họ vẫn tiếp tục được Nhà nước cho thuê đất trong thời gian còn lại và có quyền tương tự như tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất không thu tiền mà tiền trả không có gốc từ ngân sách Nhà nước. Ví dụ, một doanh nghiệp ngoài quốc doanh thuê đất của Nhà nước làm mặt bằng để sản xuất kinh doanh trong thời gian 50 năm và đã trả tiền thuê một lần cho 50 năm. Họ đã thuê được 8 năm, vậy thời gian 42 năm còn lại họ có thể lựa chọn chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền hoặc vẫn tiếp tục thuê đất trong 42 năm cuối. Tuy nhiên, khi họ chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền thì họ phải trả tiền sử dụng đất cho Nhà nước, khoản tiền này là sự chênh lệch giữa tiền sử dụng đất phải trả hiện nay trừ đi khoản tiền thuê đất đã được trả còn lại 42 năm.

Như vậy, quyền lựa chọn hình thức sử dụng đất sẽ mang tới sự đa dạng trong quan hệ sử dụng đất và cơ chế thụ hưởng quyền của người sử dụng đất.

3. Nhóm các quyền chuyển quyền của người sử dụng đất.

Khoản 1 Điều 106 đã liệt kê một tổng quan các quyền chuyển quyền của người sử dụng đất. Các quyền này bao gồm quyền chuyển đổi, quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, quyền cho thuê lại, quyền thừa kế, quyền tặng cho, quyền thế chấp, quyền bảo lãnh và quyền góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. Tuy nhiên cần hiểu rằng, không phải người sử dụng đất nào cũng có đủ quyền năng như vậy. Vì, quyền của từng nhóm tổ chức trong nước hay hộ gia đình, cá nhân không đều nhau. Người được bảo hộ đầy đủ quyền chính là tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền đó không có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước hoặc hộ gia đình, cá nhân sử dụng không phải đất thuê. Các đối tượng khác, quyền chuyển quyền khi thực hiện có hạn chế hơn. Song, người sử dụng đất khi thực hiện quyền đều có điểm chung là phải đáp ứng các điều kiện. Điều đó có nghĩa là, họ phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đất đang còn thời hạn sử dụng, đất không có tranh chấp, khiếu kiện và không bị kê biên phát mại tài sản theo quy định tại khoản 2 Điều 106 Luật đất đai.

Không chỉ phải tuân thủ điều kiện khi thực hiện quyền mà vấn đề đặt ra là, thời điểm nào quyền sử dụng đất của người sử dụng được phép thực hiện? Để cụ thể

hoá tiêu chí này Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai đã có hướng dẫn cụ thể. Điều 98 của Nghị định nêu trên xác định thời điểm người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai với đất do Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất như sau:

+ Trường hợp người sử dụng đất không được phép chậm thực hiện nghĩa vụ tài chính hoặc không được ghi nợ nghĩa vụ tài chính thì chỉ được thực hiện các quyền kể từ khi thực hiện xong nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước.

Như vậy, theo quy định tại Nghị định của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất, có những đối tượng được phép chậm nộp, được phép ghi nợ nghĩa vụ tài chính hoặc không được phép chậm thực hiện hoặc không cho phép ghi nợ nghĩa vụ tài chính. Đối tượng đề cập ở trên thuộc trường hợp không cho phép ghi nợ cũng như không được chậm thực hiện nghĩa vụ tài chính. Khi nào họ nộp xong tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, lúc đó họ được phép thực hiện quyền.

+ Trường hợp người sử dụng đất được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định cho chậm thực hiện nghĩa vụ tài chính hoặc cho ghi nợ thì được thực hiện quyền kể từ khi có các quyết định đó.

Việc thực hiện quyền của người sử dụng đất trong trường hợp này hoàn toàn phụ thuộc vào quyết định của cơ quan Nhà nước cho phép chậm nộp hoặc cho ghi nợ nghĩa vụ tài chính.

+ Trường hợp người sử dụng đất được chậm thực hiện nghĩa vụ tài chính hoặc được ghi nợ nghĩa vụ tài chính thì được thực hiện quyền của mình kể từ khi có quyết định giao đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, ký hợp đồng thuê đất.

Riêng đối với trường hợp là hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất thì thời điểm được thực hiện quyền là khi có quyết định giao đất có hiệu lực thi hành. Như vậy, vấn đề đặt ra đối với hộ gia đình, cá nhân được giao đất nông nghiệp theo Nghị định 64/CP ngày 27/9/1993 trước đây, họ đã sử dụng đất ổn định từ đó đến nay thì kể từ thời điểm có thời hạn hiệu lực của quyết định giao đất thì họ được thực hiện quyền. Điều này cũng phù hợp với khoản 1 Điều 146 của Luật đất đai khi người sử dụng đất có các giấy tờ quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 thì vẫn được thực hiện quyền của người sử dụng đất trong thời gian chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Trong trường hợp người sử dụng đất thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai mà chuyển từ hình thức thuê đất

sang hình thức giao đất thì thời điểm được thực hiện quyền là khi thực hiện xong nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước.

Thời điểm người sử dụng đất thực hiện các quyền đối với trường hợp được miễn nghĩa vụ tài chính theo quy định thì thời điểm được xác định là khi có quyết định giao đất, ký hợp đồng thuê đất.

Đối với các nhà đầu tư được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất để xây dựng nhà ở nhằm mục đích bán hoặc cho thuê thì chỉ được phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với diện tích đã hoàn thành việc đầu tư xây dựng nhà ở theo dự án được xét duyệt.

Như vậy, những tổ chức kinh tế xây nhà để bán hoặc cho thuê không được phép chuyển nhượng nên nhà như trước đây, mà phải hoàn thành việc xây dựng nhà ở theo dự án được xét duyệt lúc đó mới được bán nhà ở.

CHƯƠNG VI

ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA TỔ CHỨC TRONG NƯỚC SỬ DỤNG ĐẤT

I. TÌNH HÌNH HIỆN TRẠNG SỬ DỤNG ĐẤT CỦA CÁC TỔ CHỨC TRONG NƯỚC

1. Một số đánh giá về việc sử dụng đất của các tổ chức trong nước

Theo đánh giá hiện nay của Bộ Tài nguyên và Môi trường thì việc quản lý, sử dụng đất của các tổ chức được Nhà nước giao đất, cho thuê nhìn chung kém hiệu quả, lãng phí, còn xảy ra nhiều tiêu cực như: sử dụng đất tùy tiện, lấn chiếm, mua bán đất đai, chi tiêu tiền sử dụng đất sai nguyên tắc, tham ô, tham nhũng quỹ đất của Nhà nước.

Cả nước hiện có 137.609 tổ chức đang sử dụng 134.729 ha. Trong số đó có 104.173 tổ chức là cơ quan hành chính sự nghiệp (chiếm 75,7% tổng số các tổ chức, bao gồm cơ quan hành chính các cấp, cơ quan sự nghiệp về văn hoá giáo dục, y tế, khoa học kỹ thuật, các tổ chức Đảng, đoàn thể hiệp hội, tôn giáo... đang sử dụng 87.258 ha. Còn lại là 33.436 doanh nghiệp chiếm 24,3% tổng các tổ chức và sử dụng 47.470 ha đất.

Do việc quản lý và sử dụng đất có nhiều sai phạm cho nên việc rà soát các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất của các tổ chức trong nước cũng như thực hiện Chỉ thị 245/TTg và Quyết định 273/TTg của Thủ tướng Chính phủ là rất cần thiết. Nghiên cứu việc sử dụng đất của các tổ chức trong nước xin có một số nhận xét chung sau:

1.1. Về mục đích sử dụng đất của các tổ chức trong nước.

Trong tổng số diện tích 134.729 ha đất do 137.609 tổ chức sử dụng thì có 83,25% diện tích đang sử dụng đúng mục đích, 7,91% diện tích đang sử dụng vào mục đích khác, 6,45% diện tích bị bỏ hoang chưa sử dụng và 2,39% diện tích bị người khác chiếm dụng.

Hiện nay có khoảng 4.490 tổ chức tự ý chia đất cho các hộ công nhân viên làm nhà ở dưới dạng thanh lý, cấp mượn đất trái phép với diện tích 1.229 ha, chiếm 18,5% tổng diện tích sử dụng sai mục đích. Đáng chú ý là sai phạm này tập trung vào các doanh nghiệp. Theo quy định, các tổ chức Nhà nước giao đất phải sử dụng theo đúng luận chứng kinh tế - kỹ thuật được phê duyệt. Nhưng trong quá trình sử

dụng nhiều cán bộ chủ chốt của các doanh nghiệp đã lợi dụng quyền hạn và sơ hở của pháp luật để chia đất làm nhà trái pháp luật, tự cải tạo nhà xưởng, kho tàng, nhà làm việc thành nhà ở chia cho các hộ gia đình. Sau đó tiếp tục thanh lý cho các hộ gia đình đó không được bất cứ cơ quan Nhà nước nào cho phép.

Hiện nay có 4.046 tổ chức cho các tổ chức khác thuê, mượn sử dụng sai mục đích, có 1.153 tổ chức tự ý kinh doanh dịch vụ trái nguyên tắc. Các sai phạm này tập trung vào các cơ quan hành chính sự nghiệp. Nhiều tổ chức tự bán tài sản kèm theo đất, chuyển nhượng, mua bán trái phép với diện tích 1.066 ha.

Theo quy định của các Luật đất đai thì khi tổ chức giải thể, phá sản chuyển đi nơi khác không còn nhu cầu sử dụng đất thì Nhà nước sẽ thu hồi. Tuy vậy nhiều tổ chức đã tự bán tài sản kèm theo đất cho thuê chuyển nhượng quyền sử dụng đất của mình, tự thỏa thuận giá cả không căn cứ vào bảng giá đất của UBND tỉnh. Thông qua việc này, các tổ chức đã thu lợi trong khi Nhà nước thất thu nghiêm trọng. Đáng chú ý là các tổ chức mua lại phần lớn là các tổ chức ngoài quốc doanh hoặc tổ chức kinh tế tập thể nên họ thường sử dụng đất sai mục đích.

Như vậy, các sai phạm liên quan tới việc sử dụng đất xảy ra trong thời gian qua rất nghiêm trọng ở huyện đảo Phú Quốc tỉnh Kiên Giang, tại vùng lòng hồ thủy điện Trị An thuộc huyện Định Quán, tỉnh Đồng Nai, cụm công nghiệp tại An Khánh tỉnh Hà Tây, việc giao đất tái định cư sai nguyên tắc và đối tượng tại thị xã Đồ Sơn, thành phố Hải Phòng đều liên quan đến việc sử dụng đất của nhiều tổ chức là hồi chuông báo động về tình hình sử dụng đất hiện nay.

1.2. Nguồn gốc đất của các tổ chức trong nước.

Nguồn gốc đất của các tổ chức trong nước rất đa dạng. Nguồn chủ yếu vẫn là do Nhà nước giao chiếm 85,13% với 81% tổng các tổ chức, phần còn lại được Nhà nước cho thuê chiếm 1,66% với 2,48% các tổ chức, thuê đất của chủ khác chiếm 0,25% với 1,1% các tổ chức đất chuyển nhượng 2,1% diện tích và 4,5% các tổ chức đất có nguồn gốc khác chiếm 10,3% với 15,2% các tổ chức trong nước⁽¹⁾.

Vì vậy, với Luật đất đai năm 2003, sau khi chuyển toàn bộ các doanh nghiệp nhà nước được giao đất từ trước ngày 1/1/1999 với hình thức không thu tiền sử dụng đất sang hình thức giao đất có thu tiền hoặc chuyển sang hình thức thuê đất đã tạo ra sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế sử dụng đất. Cho nên, vấn đề đặt ra là phải rà soát lại quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các tổ chức trong nước, yêu cầu các tổ chức phải chuyển sang thuê đất làm lại hồ sơ thực hiện theo đúng quy định của Nhà nước.

1.3. Vấn đề thực hiện nghĩa vụ tài chính của tổ chức trong nước

⁽¹⁾ Báo cáo thanh tra theo Quyết định 273/TTg của Thủ tướng Chính phủ.

Trên tinh thần của Luật đất đai năm 2003 thì có loại tổ chức không phải trả tiền sử dụng đất, có loại phải trả tiền thuê đất. Trong tổng số 33.436 doanh nghiệp thì chỉ có 2.686 doanh nghiệp phải thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước trong đó thu tiền đền bù thiệt hại về đất nông lâm nghiệp có 1.387 tổ chức và nộp tiền sử dụng đất có 1.299 doanh nghiệp.

Diện tích đất phải trả tiền của các doanh nghiệp nói trên là 2.865 ha, chiếm 6% tổng diện tích mà các tổ chức đang sử dụng. Trên thực tế hiện nay mới có 1.734 doanh nghiệp trả tiền, tuy nhiên 53% số tiền trả cho Nhà nước lại lấy từ vốn ngân sách, chỉ có 47% lấy từ vốn doanh nghiệp. Cho nên có thể nhận xét rằng việc chuyển các loại hình doanh nghiệp sang thuê đất là rất cần thiết nhưng các doanh nghiệp cũng phải thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính của mình.

2. Sai phạm từ chính quyền địa phương về việc giao đất, cho thuê đất đối với các tổ chức trong nước.

Trên cơ sở thực hiện 1500 cuộc thanh tra với diện tích là 40.738 ha đất của tổ chức đã phát hiện các sai phạm sau của cơ quan hành chính Nhà nước:

- Giao đất trái thẩm quyền: 1.170 ha trong đó cấp huyện cũng quyết định giao đất cho tổ chức là 550 ha. Theo quy định tại Điều 37 của Luật đất đai, cấp huyện không được quyền giao đất cho tổ chức trong nước. Tại thị xã Đồ Sơn, thành phố Hải Phòng việc giao đất tái định cư không đúng đối tượng là một ví dụ cụ thể. Trên thực tế, nhiều quan chức không phải là đối tượng bị thu hồi đất nhưng được giao đất tái định cư trong khi người bị thu hồi đất lại không được giao đất tái định cư⁽¹⁾.

- Giao đất không căn cứ vào luận chứng kinh tế kỹ thuật, giao sai đối tượng: Kiểm tra 19 đơn vị liên doanh với nước ngoài tại tỉnh Lâm Đồng thì 15 đơn vị không làm đầy đủ thủ tục thuê đất làm thất thu của Nhà nước 9,253 tỷ đồng. Tại Hà Nội, nhiều đơn vị quân đội tự ý chia đất cho các hộ gia đình làm nhà ở. Riêng Sư đoàn 361 phòng không đã dùng 12,7 ha đất bãi pháo để chia cho các hộ gia đình.

- Giao đất cho các tổ chức quản lý, sử dụng không lưu giữ được hồ sơ, không xác định đúng ranh giới pháp lý quỹ đất của đơn vị đó. Qua kiểm tra ở Hà Nội có 6 đơn vị sử dụng 11,5 ha thì 5,3 ha không rõ nguồn gốc và hồ sơ giao đất; ở Đồng Nai có 11 đơn vị sử dụng 193 ha thì 57 ha không rõ nguồn gốc hồ sơ giao đất.

- Thanh lý nhà thuộc sở hữu Nhà nước và cấp đất không đúng quy định làm thất thu ngân sách. Tình trạng này xảy ra ở nhiều nơi như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Lâm Đồng, Khánh Hòa...

Như vậy, qua thực tiễn công tác thanh tra theo Quyết định 273/TTg có thể thấy rằng tình trạng vi phạm pháp luật khá phổ biến ở các loại hình doanh nghiệp và sự

⁽¹⁾ Xem thời báo Tài chính số 92 ngày 02/08/2004, trang 7.

buông lỏng quản lý đất đai ở các cấp chính quyền. Quán triệt tinh thần Luật đất đai và các quy định mới của Chính phủ, cần xác định rõ địa vị pháp lý các tổ chức trong nước khi hưởng các quyền và làm nghĩa vụ trong quan hệ sử dụng đất và cơ chế pháp lý nhằm đưa việc sử dụng vào nề nếp, có kỷ cương pháp luật.

II. PHÂN LOẠI CÁC TỔ CHỨC TRONG NƯỚC

Theo quy định của Luật đất đai năm 2003 thì Nhà nước giao đất cho người sử dụng đất theo hình thức giao đất không thu tiền, giao đất có thu tiền và còn cho thuê đất. Điều 33, 34 và Điều 35 quy định về các trường hợp cụ thể đối với các hình thức giao đất và cho thuê đất. Trên cơ sở các quy định trên và căn cứ vào thời hạn, mục đích sử dụng và nghĩa vụ tài chính có thể chia các tổ chức trong nước thành từng nhóm sau:

1. Tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất.

So với Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai mới có phạm vi mở rộng hơn trong trường hợp giao đất không thu tiền đối với tổ chức sử dụng đất ở trong nước. Chính sách từ trước tới nay đều nhất quán là hình thức này được xác lập với các đối tượng ưu tiên và sử dụng đất cho các mục đích công cộng, lợi ích quốc gia, mục đích an ninh quốc phòng không vì mục tiêu kinh doanh. Quan điểm mới theo quy định của Luật đất đai năm 2003 là: chuyển toàn bộ các doanh nghiệp Nhà nước được giao đất bằng hình thức giao đất không thu tiền từ trước ngày 1/1/1999 sử dụng đất vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối sang hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất. Có những đối tượng tuy kinh doanh nhà đất song thực hiện chính sách xã hội của Nhà nước thì vẫn là đối tượng được Nhà nước giao đất không thu tiền như: giao đất cho tổ chức kinh tế xây dựng các khu tái định cư theo các dự án của Nhà nước.

Tóm lại, đối tượng được giao đất không thu tiền được quy định tại Điều 33 của Luật đất đai. Các đối tượng này sử dụng đất trên cơ sở các chính sách ưu tiên của Nhà nước, sử dụng đất vào mục đích công cộng không có mục đích kinh doanh hoặc có mục đích kinh doanh nhưng xuất phát từ chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước.

2. Tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất

Khác với tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền, tổ chức kinh tế được giao đất có thu tiền là nhằm mục đích kinh doanh hoặc vì mục đích kinh doanh. Cho nên Nhà nước bắt buộc họ phải thực hiện nghĩa vụ tài chính này. Các tổ chức đó bao gồm các tổ chức kinh tế xây nhà để bán hoặc cho thuê, đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê gắn liền với kết cấu hạ tầng đó, giao đất theo

hình thức đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng.

Điểm mới trong quy định của Luật đất đai năm 2003 đối với hình thức này là:

Thứ nhất, lần đầu tiên chúng ta cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất. Đây là quan điểm mới nhằm thu hút đầu tư của các doanh nhân Việt kiều về nước.

Thứ hai, để xác lập quan hệ đất đai phù hợp với cơ chế thị trường, Nhà nước chuyển toàn bộ các doanh nghiệp Nhà nước được giao đất từ trước ngày 1/1/1999 sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối sang hình thức giao đất có thu tiền hoặc thuê đất. Sự bình đẳng của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong việc sử dụng đất thể hiện rõ trong quy định của Luật đất đai năm 2003.

Thứ ba, loại hình tổ chức kinh tế được giao đất có thu tiền được mở rộng hơn so với trước đây và áp dụng với những trường hợp xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh, sử dụng đất làm mặt bằng để tổ chức sản xuất kinh doanh.

Tuy nhiên, điều mà các tổ chức kinh tế cần lưu ý là, tiền sử dụng đất khi trả cho Nhà nước họ lấy từ nguồn nào? nếu lấy từ ngân sách Nhà nước để trả cho Nhà nước thì họ chỉ được hưởng quyền tương tự như tổ chức được giao đất không thu tiền sử dụng đất, nếu tiền trả không có gốc từ ngân sách Nhà nước thì mới được bảo hộ đầy đủ các quyền theo quy định. Cho nên các tổ chức kinh tế phải chứng minh nguồn gốc tiền trả cho Nhà nước.

3. Tổ chức được Nhà nước cho thuê đất

So với Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai mới có nhiều sự thay đổi trong việc cho thuê đất. Sự thay đổi thể hiện ở những điểm sau:

Thứ nhất, nếu trước đây chúng ta cho phép doanh nghiệp được lựa chọn việc thuê đất trả tiền theo một trong 3 phương thức, đó là trả tiền thuê hàng năm, trả tiền thuê nhiều năm, trả tiền thuê một lần cho toàn bộ quá trình thuê và từ đó thiết kế các quyền được thụ hưởng của họ trên cơ sở các phương thức trả tiền. Hiện nay, theo quy định tại Điều 35 của Luật đất đai chúng ta chỉ áp dụng duy nhất hình thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm đối với các tổ chức kinh tế của Việt Nam. Trường hợp các tổ chức kinh tế đã trả tiền thuê đất nhiều năm hoặc trả tiền một lần cho Nhà nước thì họ sẽ lựa chọn để chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền hoặc thuê đất trong thời gian còn lại của hợp đồng trước đó.

Thứ hai, mục đích sử dụng đất để xác định việc cho thuê đất được đề cập rõ ràng hơn. Nếu như trước đây chỉ nói chung rằng, các tổ chức kinh tế ngoài quốc doanh sử dụng đất để sản xuất kinh doanh theo dự án do cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì được cho thuê đất và lựa chọn phương thức trả tiền thuê đất

phù hợp với khả năng tài chính của doanh nghiệp. Hiện nay, khi tổ chức kinh tế sử dụng đất vào một trong các mục đích sau thì được thuê đất và trả tiền thuê hàng năm: Sử dụng đất vào mục đích nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối; làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh; xây dựng công trình có mục đích kinh doanh; xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm.

Điều khác với trước đây là, các tổ chức kinh tế với các mục đích sử dụng đất nêu trên có quyền lựa chọn giữa hình thức giao đất có thu tiền hoặc thuê đất. Họ có thể cân nhắc để có hình thức sử dụng đất phù hợp với khả năng tài chính doanh nghiệp và thực hiện các mục tiêu kinh doanh.

4. Tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất hoặc chuyển mục đích sử dụng đất.

Trên thực tế đây là các tổ chức kinh tế thuộc một trong các nhóm đã nêu trên. Tuy nhiên vấn đề đặt ra là, khi họ nhận chuyển quyền sử dụng đất của tổ chức, cá nhân khác để có mặt bằng tổ chức sản xuất kinh doanh thì nguồn gốc tiền trả đó từ ngân sách Nhà nước hay không có gốc từ ngân sách Nhà nước. Nếu họ trả tiền sử dụng đất cho Nhà nước có gốc từ ngân sách Nhà nước thì họ được coi như đối tượng được giao đất không thu tiền, nếu trả không có gốc từ ngân sách Nhà nước thì là đối tượng được giao đất có thu tiền sử dụng đất.

Trong trường hợp tổ chức kinh tế chuyển mục đích sử dụng đất có 3 tình huống xảy ra:

- + Thứ nhất tiền trả cho việc chuyển mục đích sử dụng đất của tổ chức kinh tế lấy từ ngân sách Nhà nước.
- + Thứ hai, tiền trả cho Nhà nước không có gốc từ ngân sách mà là vốn của doanh nghiệp.
- + Thứ ba, khi chuyển mục đích sử dụng đất tổ chức kinh tế lựa chọn hình thức thuê đất.

Như vậy, tiêu chí trong quy định của Luật đất đai năm 2003 xác định nguồn gốc tiền trả cho Nhà nước là rất quan trọng đồng thời cho phép tổ chức kinh tế lựa chọn hình thức sử dụng đất để hưởng quyền theo quy định.

III. QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA CÁC TỔ CHỨC TRONG NƯỚC.

1. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức được giao đất không thu tiền sử dụng đất.

Các tổ chức trong nước có quyền và nghĩa vụ chung được quy định tại Điều 105 và 107 của Luật đất đai năm 2003. Vấn đề quan trọng là họ có những quyền chuyển quyền như thế nào? đó là sự quan tâm của người sử dụng đất.

Tuy nhiên, ngay cả các tổ chức được giao đất không thu tiền thì quyền chuyển quyền sử dụng đất của họ cũng không phải là giống nhau. Khái niệm tổ chức ở đây cần hiểu theo nghĩa rộng và điều đó có nghĩa là, họ có thể là cơ quan Nhà nước xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, họ có thể là đơn vị lực lượng vũ trang sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, họ có thể là các trường học, bệnh viện, cơ sở thể dục thể thao, các công trình công cộng của Nhà nước và đương nhiên là các tổ chức kinh tế ở trong nước. Ở đây cần có sự phân biệt giữa tổ chức là các cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, đơn vị lực lượng vũ trang, các tổ chức sự nghiệp và tổ chức dịch vụ công sử dụng đất vào mục đích công cộng, lợi ích quốc gia, lợi ích an ninh quốc phòng khác với tổ chức kinh tế có mục đích là kinh doanh.

Bởi vậy, các tổ chức nêu trên không có quyền chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Điều đó cũng không có gì xa lạ khi không cho phép thế chấp trụ sở cơ quan Nhà nước để vay vốn ngân hàng hay chuyển nhượng đất xây dựng các công trình sự nghiệp cho tổ chức và cá nhân khác. Đây là các vi phạm pháp luật đất đai. Loại hình tổ chức này không có những quyền như vậy.

Riêng đối với tổ chức kinh tế thì dù họ không trả tiền sử dụng đất cho Nhà nước hoặc có trả nhưng lại lấy từ ngân sách vẫn được Nhà nước bảo hộ thêm một số quyền nhất định. Vì vậy, không được phép đánh đồng mọi tổ chức ở trong nước được giao đất không thu tiền sử dụng đất với nhau. Tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất để xây dựng công trình không bằng nguồn vốn ngân sách Nhà nước được quyền bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất, được thế chấp, được bảo lãnh và có quyền góp vốn bằng tài sản của mình gắn liền với đất.

Như vậy những tổ chức kinh tế này chỉ được phép thực hiện các quyền của mình trên cơ sở là tài sản họ đã xây dựng trên đất, các quyền đó gắn liền với tài sản có trên đất. Để đảm bảo cho các quyền trên của tổ chức kinh tế được thực hiện, Luật đất đai năm 2003 cho phép người mua tài sản thì tiếp tục được Nhà nước giao đất không thu tiền theo mục đích đã được xác định. Quy định như trên là hoàn toàn thỏa đáng, vì mục đích mua tài sản của tổ chức kinh tế là tiếp tục khai thác có hiệu quả tài sản gắn liền với đất. Vì vậy, được mua tài sản và được tiếp tục giao đất không thu tiền sử dụng đất chính là sự mong muốn của các doanh nghiệp trong kinh doanh.

2. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất.

Đặc trưng đối với những tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền là sử dụng đất vào mục đích kinh doanh và họ chính là các tổ chức kinh tế ở trong nước. Với việc

thực hiện nghĩa vụ tài chính này, Nhà nước bảo hộ cho họ khá đầy đủ các quyền của người sử dụng đất.

Tuy nhiên, nghiên cứu địa vị pháp lý của các tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền cần lưu ý một điều vô cùng quan trọng là, khoản tiền sử dụng đất mà tổ chức kinh tế trả cho Nhà nước có gốc từ đâu? từ ngân sách Nhà nước hay từ tiền vốn của doanh nghiệp? Nếu doanh nghiệp trả tiền không có gốc từ ngân sách Nhà nước thì họ có những quyền cụ thể sau:

- + Chuyển nhượng quyền sử dụng đất và công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng đã được xây dựng gắn liền với đất.

- + Cho thuê quyền sử dụng đất và công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng đã được xây dựng gắn liền với đất.

- + Tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước, cho cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng, tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất theo quy định của pháp luật.

- + Thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam để vay vốn sản xuất, kinh doanh theo quy định của pháp luật.

- + Góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh với tổ chức, cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức và cá nhân nước ngoài theo quy định của pháp luật.

Với những quyền được nêu trên có thể nhận xét rằng, Luật đất đai năm 2003 dành sự bảo hộ tối đa cho nhóm tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền mà tiền trả cho Nhà nước có gốc từ vốn của doanh nghiệp. Quyền được mở rộng khác với Luật đất đai năm 1993 là quyền tặng cho quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, đối tượng nhận tặng cho được xác định cụ thể ở trong luật chính là Nhà nước, cộng đồng dân cư, nhà tình nghĩa cho người có công với đất nước mà không phải là mọi đối tượng sử dụng đất. Việc quy định chặt chẽ như vậy xuất phát từ trách nhiệm của tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất là khai thác công năng đất đai một cách có hiệu quả, tránh tình trạng tùy tiện trong việc thực hiện các quyền chuyển quyền sử dụng đất làm ảnh hưởng đến quỹ đất của doanh nghiệp. Mặt khác, đối với việc thế chấp, bảo lãnh vay vốn của mọi tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam cũng là một quyền được các tổ chức kinh tế đặc biệt quan tâm. Trước đây điều kiện để được vay vốn phải là, được phép thế chấp giá trị quyền sử dụng đất để vay vốn của tổ chức tín dụng trong nước thì mới được phép vay vốn của tổ chức tín dụng nước ngoài hoạt động tại Việt Nam. Hiện nay khi cơ chế bảo lãnh thể hiện sự ràng buộc cụ thể hơn, tránh được rủi ro tốt hơn cho nhà đầu tư nước ngoài cho vay vốn, nên khả năng thực hiện quyền này cũng khả thi hơn. Từ đây, các tổ chức tín dụng nước ngoài có cơ hội đầu tư vốn trực tiếp cho tổ chức kinh tế của Việt Nam và ngược

lại các tổ chức kinh tế của chúng ta tiếp cận nguồn vốn cũng dễ dàng hơn. Cơ chế đó có lợi cho cả hai bên, tổ chức tín dụng và cả tổ chức kinh tế.

Đối với tổ chức kinh tế được giao đất có thu tiền song tiền trả cho Nhà nước lại có gốc từ ngân sách Nhà nước thì những tổ chức kinh tế đó có quyền như tổ chức kinh tế được giao đất và không thu tiền sử dụng đất. Điều đó có nghĩa là, họ cũng chỉ được phép bán tài sản thuộc sở hữu của tổ chức kinh tế, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà không có những quyền như tổ chức được giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền trả là vốn của doanh nghiệp.

3. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức được thuê đất trả tiền thuê hàng năm.

Khác với Luật đất đai năm 1993 và các Luật đất đai sửa đổi, bổ sung, các tổ chức kinh tế không còn được thuê đất trả tiền thuê nhiều năm hoặc trả tiền thuê một lần như trước đây, Luật đất đai năm 2003 chỉ xác định cho tổ chức kinh tế thuê đất và trả tiền thuê hàng năm. Những tổ chức kinh tế trước đây đã trả tiền thuê đất nhiều năm hoặc trả tiền thuê đất 1 lần bây giờ sẽ tự lựa chọn hình thức sử dụng đất. Họ sẽ chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền hoặc vẫn thuê đất của Nhà nước với thời gian thuê đất còn lại và hưởng quyền tương tự như tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất.

Vì vậy, quyền chuyển quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất bị hạn chế hơn, do khoản tiền thuê trả hàng năm cho Nhà nước là không đáng kể. Bù lại, các tổ chức kinh tế không phải bỏ ra một khoản tiền lớn để trả cho Nhà nước mà có thể dùng khoản đầu tư cho sản xuất kinh doanh, tái mở rộng sản xuất.

Theo đánh giá hiện nay của giới doanh nhân, người thuê đất vẫn còn gặp nhiều khó khăn từ giá cho thuê đất, ví dụ *“để có mặt bằng sản xuất, doanh nghiệp tốn nhiều tiền để thuê đất, đâu còn vốn để đầu tư phát triển sản xuất. Giá đất Nhà nước đang áp dụng “bao cấp” chuyển sang tính giá thị trường gây sốc cho doanh nghiệp”*⁽¹⁾.

Theo ông Phạm Gia Túc, Tổng thư ký của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam thì giá thuê đất ở khu công nghiệp cạnh Hà Nội có mức giá xấp xỉ 80 đô la Mỹ/m² với thời hạn thuê đất 50 năm, với diện tích nhỏ nhất là 2 ha, trả 1 lần. Nếu doanh nghiệp thuê mảnh đất nhỏ nhất đã phải chi 1,6 triệu đô la Mỹ chưa kể những chi phí khác trả hàng năm. Đối với một số cụm công nghiệp vừa và nhỏ giá cho thuê đất cũng trên 500.000 đồng/m² với diện tích nhỏ nhất là 5000 m². Với mức giá như thế, các chính sách tạo mặt bằng cho sản xuất kinh doanh chỉ phục vụ một nhóm

⁽¹⁾ Thời báo Tài chính số ra ngày 1/10/2004, trang 10.

nhỏ các doanh nghiệp lớn có tiềm lực tài chính, đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ việc thuê được mặt bằng để tổ chức sản xuất kinh doanh trở nên xa vời⁽¹⁾.

Với những lời “*than vãn*” vừa nêu của các doanh nghiệp trong cuộc đối thoại với Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức tại Hà Nội hôm 1/10/2004 vừa qua cho chúng ta thấy việc quy định về quyền của tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất quan trọng như thế nào. Chính từ những khúc mắc như trên, cho nên từ Luật đất đai năm 2003 chúng ta không áp dụng hình thức thuê đất trả tiền thuê nhiều năm hoặc tiền thuê đất trả 1 lần như các quy định trước đây. Điều đó giúp doanh nghiệp tập trung vốn cho sản xuất.

Vì vậy, tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất có các quyền sau đây:

+ Có các quyền và nghĩa vụ chung theo quy định tại Điều 105 và 107 của Luật đất đai.

+ Thế chấp, bảo lãnh bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam để vay vốn sản xuất kinh doanh theo quy định của pháp luật.

Đối với việc thế chấp và bảo lãnh cần phân biệt rằng, giá trị tài sản thế chấp và giá trị được bảo lãnh chỉ là tài sản mà các doanh nghiệp đầu tư vào khu đất thuê, không bao gồm giá trị quyền sử dụng đất thuê. Điều đó cũng tương xứng vì giá trị quyền sử dụng đất thuê không đáng kể, Nhà nước đã tạo điều kiện cho doanh nghiệp dùng vốn vào sản xuất kinh doanh thì không lẽ họ lại được dùng giá trị đó để thế chấp, bảo lãnh vay tiền của tổ chức tín dụng.

+ Được bán tài sản, góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; người mua tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê theo mục đích đã xác định.

+ Được cho thuê lại đất đã được đầu tư xong kết cấu hạ tầng trong trường hợp được phép đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng tại khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế.

Đối với quyền này, chủ đích của doanh nghiệp khi đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp là để cho thuê lại kết cấu hạ tầng đã xây dựng. Thông thường các khoản đầu tư này có giá trị rất lớn và việc thu lại vốn từ kinh doanh kết cấu hạ tầng là điều thường thấy ở chủ thể thuê đất trong các khu công nghiệp, khu công nghệ cao và khu kinh tế.

+ Tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất trước ngày Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực mà đã trả tiền thuê một lần hoặc trả tiền thuê nhiều năm, nếu thời hạn thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất năm năm thì có quyền như tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất trong thời hạn thuê đất đã trả tiền. Trường hợp tổ chức kinh tế chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền thì nộp

⁽¹⁾ Xem thời báo Tài chính, đã dẫn trang 10.

tiền sử dụng đất cho Nhà nước (là khoản tiền chênh lệch giữa tiền sử dụng đất trừ đi tiền thuê đất mà doanh nghiệp đã trả cho Nhà nước) và có quyền như tổ chức được giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền trả không có gốc từ ngân sách Nhà nước.

Đối với tổ chức thuê lại đất trong khu công nghiệp thì có các quyền đã nêu trên và được Nhà nước bảo hộ. Trường hợp thuê đất không phải của Nhà nước, mà là của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác thì quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế sử dụng đất thuê được xác định theo các quy định của pháp luật dân sự.

4. Quyền của tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất và chuyển mục đích sử dụng đất.

4.1. Quyền của tổ chức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

Khi có nhu cầu sử dụng đất, các doanh nghiệp làm các thủ tục xin giao đất tại các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và được giao đất. Tuy nhiên, trong bối cảnh nhu cầu sử dụng đất là cấp thiết, các doanh nghiệp cần phải có ngay mặt bằng để tổ chức sản xuất kinh doanh, nếu không cơ hội kinh doanh có thể sẽ không còn. Vì vậy, để chủ động quỹ đất, Nhà nước cho phép các doanh nghiệp có thể thông qua hình thức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác để tổ chức sản xuất kinh doanh. Vấn đề đặt ra là, các tổ chức kinh tế trả tiền cho việc nhận chuyển nhượng lấy từ ngân sách Nhà nước hay từ vốn của doanh nghiệp. Qua đó, tổ chức kinh tế được hưởng các quyền khác nhau.

Nếu tổ chức kinh tế trả tiền cho việc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất không có gốc từ ngân sách Nhà nước thì họ có quyền giống như những tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất (Xem phần 2 mục này và khoản 2 Điều 110 Luật đất đai năm 2003).

Nếu tổ chức kinh tế trả tiền sử dụng đất cho việc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà có gốc từ ngân sách Nhà nước thì họ có quyền giống như tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất và xây dựng công trình không bằng nguồn vốn ngân sách Nhà nước (Xem phần 1 mục này và Điều 109 Luật đất đai năm 2003).

Như vậy, quan trọng đối với tổ chức kinh tế khi nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất là tiền trả lấy từ nguồn nào? ngân sách Nhà nước hay không phải? từ đó quyết định quyền của họ khi tham gia vào quan hệ đất đai.

4.2. Quyền của tổ chức kinh tế khi chuyển mục đích sử dụng đất.

Đối với việc chuyển mục đích phải trả tiền sử dụng đất cần lưu ý 2 vấn đề:

Thứ nhất, tiền trả cho việc chuyển mục đích sử dụng đất lấy từ nguồn nào? từ ngân sách Nhà nước hay từ vốn doanh nghiệp? Qua đó họ có các quyền được bảo hộ khác nhau.

Thứ hai, tổ chức kinh tế khi chuyển mục đích sử dụng đất họ lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hay chọn hình thức thuê đất.

Từ 2 vấn đề nêu trên, quyền của tổ chức kinh tế khi chuyển mục đích sử dụng đất có thể phân chia thành 3 trường hợp sau đây:

- + Trường hợp tiền sử dụng đất đã trả cho việc chuyển mục đích sử dụng đất không có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước và tổ chức kinh tế lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền thì các tổ chức này có quyền được quy định tại khoản 2 Điều 110 của Luật đất đai năm 2003. Điều đó có nghĩa là, tổ chức kinh tế có quyền của tổ chức được giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền trả đó không có gốc từ ngân sách Nhà nước.

- + Trường hợp tổ chức kinh tế trả tiền sử dụng đất không có gốc từ ngân sách Nhà nước mà lựa chọn hình thức thuê đất thì có quyền thế chấp, bảo lãnh, vay vốn của các tổ chức tín dụng hoạt động tại Việt Nam, quyền bán tài sản thuộc sở hữu của tổ chức kinh tế, góp vốn liên doanh bằng tài sản của mình và cho thuê lại đất đã xây dựng xong kết cấu hạ tầng nếu đầu tư trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế.

- + Trường hợp tổ chức kinh tế trả tiền sử dụng đất do chuyển mục đích sử dụng đất cho Nhà nước mà tiền trả đó có gốc từ ngân sách Nhà nước thì tổ chức kinh tế đó có các quyền như tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất được quy định tại khoản 2 và 3 Điều 109 của Luật đất đai năm 2003.

CHƯƠNG VII

ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA HỘ GIA ĐÌNH, CÁ NHÂN, CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ VÀ CƠ SỞ TÔN GIÁO SỬ DỤNG ĐẤT

I. CÁC KHÁI NIỆM.

1. Khái niệm hộ gia đình.

Từ lâu, trong quan hệ huyết thống của cộng đồng người Việt Nam, gia đình là “*tổ ấm*”, nơi mỗi con người được sinh ra và lớn lên trong tình thương của cả cộng đồng. Mỗi gia đình truyền thống thường có 2 đến 3 thế hệ cùng chung sống, cùng gắn bó với nhau lúc khó khăn cũng như những niềm vui. Tất cả họ cùng chung sống trong một mái nhà, có cùng huyết tộc.

Tuy nhiên, khái niệm hộ gia đình được đề cập ở đây với tính pháp lý của nó là một đơn vị sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc được công nhận quyền sử dụng đất. Họ là một tế bào kinh tế của đất nước, là đơn vị tự chủ trong sản xuất và kinh doanh.

Thực chất của kinh tế hộ gia đình gắn liền với các chính sách khoán, từ khoán 100 theo chỉ thị của Ban bí thư ngày 13/1/1981 đến khoán 10 theo Nghị quyết số 10/BCT ngày 5/4/1988 của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam. Vấn đề giao đất cho hộ gia đình, cá nhân xuất phát từ đây và sau đó được cụ thể hoá bằng các quy định của Luật đất đai năm 1993.

Bộ luật dân sự đầu tiên của Nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có hiệu lực pháp lý từ 1/7/1996 cũng đã xác định rõ địa vị pháp lý của hộ gia đình là: *các thành viên của một gia đình, có tài sản chung để hoạt động sản xuất kinh doanh chung*. Theo đó, quyền sử dụng đất hợp pháp của hộ gia đình là tài sản chung của họ.

Các Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 1998, 2001 và Luật đất đai năm 2003 cũng tiếp tục sử dụng khái niệm hộ gia đình với tính cách là một chủ thể sử dụng đất quan trọng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc được công nhận quyền sử dụng đất. Hộ gia đình là đối tượng được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, là chủ thể được hưởng quyền và có các nghĩa vụ theo quy định của Luật đất đai.

Tóm lại, hộ gia đình là một chủ thể quan trọng bao gồm các thành viên trong một gia đình, có quan hệ huyết thống tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai với tư cách là đối tượng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất và được công nhận quyền sử dụng đất. Từ đó các quyền và nghĩa vụ trong quan hệ sử dụng đất của hộ gia đình được Nhà nước bảo hộ với tư cách là đơn vị tự chủ trong các quan hệ dân sự và kinh tế.

2. Khái niệm cá nhân sử dụng đất.

Không phải lúc nào dưới một mái nhà cũng có nhiều thành viên có cùng huyết thống chung sống với nhau, nhiều gia đình không có may mắn đó và do nhiều nguyên nhân khác nhau, những cá nhân tự làm chủ cả một gia đình. Họ tự lo toan để mưu sinh, tham gia vào mọi quan hệ xã hội trong đời sống và là người tự tạo lập cuộc sống bằng chính tài sản của mình. Một trong những cơ sở kinh tế giúp cho sự tồn tại của cá nhân trong đời sống chính là quyền sử dụng đất được Nhà nước giao, cho thuê, được Nhà nước công nhận hoặc cho phép nhận chuyển quyền. Các cá nhân này trước hết là con người cụ thể, phải có đầy đủ năng lực hành vi dân sự, có nhu cầu sử dụng đất và khả năng khai thác đất có hiệu quả.

Bởi vậy, trong các quy định của Luật đất đai năm 2003, cá nhân sử dụng đất tham gia hầu hết các quan hệ dân sự và kinh tế, được Nhà nước bảo hộ các quyền tương đương như hộ gia đình khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai. Họ cũng được giao đất, cho thuê đất được hưởng các quyền chuyển quyền sử dụng đất và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất như mọi đối tượng khác.

Có thể nói cá nhân sử dụng đất là con người độc lập, có đủ những điều kiện đặt ra để tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai, có các quyền và nghĩa vụ trong quan hệ sử dụng đất.

3. Khái niệm cộng đồng dân cư sử dụng đất.

Luật đất đai năm 1993 không quy định về một chủ thể sử dụng đất trong thực tế, đó là cộng đồng dân cư. Trong Luật này chỉ nhấn mạnh các chủ thể như tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất. Vậy, cộng đồng dân cư sử dụng đất được xếp vào nhóm nào? Luật đất đai năm 1993 không phúc đáp được vấn đề này. Cho nên, trong thực tế khi có tranh chấp về quyền sử dụng đất của cộng đồng dân cư thì cơ chế pháp lý cần giải quyết như thế nào? Cơ quan Nhà nước nào cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho họ? để trả lời các khúc mắc trên chúng ta tìm thấy trong quy định của Bộ luật Dân sự quy định về sở hữu chung của cộng đồng. Cụ thể khoản 1 Điều 234 của Bộ luật Dân sự quy định như sau: *“Sở hữu chung của cộng đồng là sở hữu của dòng họ, thôn, ấp, làng, bản, cộng đồng tôn giáo và các cộng đồng dân cư khác đối với tài sản được hình thành theo tập quán, tài sản do các thành viên của cộng đồng*

cùng nhau đóng góp, quyền góp, được tặng cho chung... nhằm thoả mãn lợi ích chung hợp pháp của cả cộng đồng”.

Như vậy, quyền sử dụng đất hình thành do tập quán lâu đời cũng như việc xây dựng các công trình đền, đình, miếu am, nhà thờ họ và các công trình tín ngưỡng dân gian khác là tài sản chung của dòng họ, của một cộng đồng dân cư nhất định. Vậy, việc định đoạt các tài sản này như thế nào? Khoản 3 Điều 234 của Bộ luật Dân sự quy định: *“Tài sản chung của cộng đồng là tài sản chung hợp nhất không phân chia”.*

Theo các quy định trên, tài sản chung của cộng đồng trong đó có quyền sử dụng đất cần phải có cơ chế pháp lý rõ ràng để tránh việc định đoạt trái với ý muốn của cộng đồng và đạo đức xã hội.

Cho nên, lần đầu tiên quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được xác định tại Nghị định số 04/2000/NĐ-CP ngày 11/2/2000 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 1998. Theo đó, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cộng đồng dân cư tại đô thị do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện và cộng đồng dân cư sử dụng đất tại nông thôn do Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định. Như vậy, cho đến thời điểm năm 2000, khái niệm cộng đồng dân cư sử dụng đất mới được nói tới trong các quy định của pháp luật đất đai, nhưng mới liên quan một vấn đề quan trọng là công nhận quyền sử dụng đất của họ, những vấn đề khác như: họ có phải là đối tượng được giao đất, cho thuê đất không? Ai thực tế là người được trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của cộng đồng dân cư? Cộng đồng dân cư có quyền và nghĩa vụ gì trong quá trình sử dụng đất?

Luật đất đai năm 2003 đã phúc đáp các vấn đề trên. Khoản 7 Điều 33 của Luật đất đai xác định cộng đồng dân cư là đối tượng được giao đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất, khoản 3 Điều 48 của Luật đất đai quy định trong trường hợp thửa đất thuộc quyền sử dụng của cộng đồng dân cư, thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho cộng đồng dân cư và trao giấy cho người đại diện hợp pháp của cộng đồng dân cư. Khoản 8 Điều 51 của Luật đất đai quy định về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cộng đồng dân cư khi có các điều kiện được quy định tại khoản này, nghĩa là phải có đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và có xác nhận của chính quyền sở tại về nhu cầu sử dụng đất của họ.

Từ các quy định trên, cộng đồng dân cư có các quyền và nghĩa vụ chung được quy định tại Điều 105 và Điều 107 của Luật đất đai năm 2003.

Qua các quy định trên của pháp luật, có thể khái quát khái niệm “cộng đồng dân cư sử dụng đất” như sau: *là một chủ thể sử dụng đất gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc và các điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ được Nhà nước giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất, có các quyền và nghĩa vụ chung của*

người sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai (Xem thêm khoản 3 Điều 9 của Luật đất đai năm 2003).

4. Cơ sở tôn giáo sử dụng đất.

Việt Nam là một đất nước có truyền thống tôn giáo. Các giáo phái hình thành từ trong chế độ phong kiến với nhiều tín ngưỡng khác nhau, trong đó Phật giáo chiếm ưu thế lớn so với đạo Thiên chúa và các dòng đạo khác. Các nhà chùa, thánh thất tôn giáo ở nước ta dù thành thị hay nông thôn, dù miền Bắc hay miền Nam thì đều được Nhà nước bảo hộ theo quy định của Hiến pháp và các văn bản pháp luật ở nhiều mức độ khác nhau. Vì vậy, cần phải hiểu thế nào là đất của cơ sở tôn giáo? Theo từ điển giải thích thuật ngữ pháp lý thì đất tôn giáo là: *“Đất thờ cúng, lễ bái của các nhà chùa, thánh thất tôn giáo được Nhà nước bảo hộ trên cơ sở diện tích hiện nay mà họ đang sử dụng. Đất tôn giáo bao gồm: Đất nhà chùa, nhà thờ, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, thánh thất dùng vào việc thờ cúng, lễ bái, nhà, sân, ruộng, vườn, cây cối, ao ở trong và ngoài khu nội tự, khuôn viên đất tôn giáo”*⁽¹⁾.

Như vậy, các cơ sở tôn giáo đang sử dụng các loại đất nêu trên phải là cơ sở tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động và phục vụ tín ngưỡng cho nhân dân. Đất của các cơ sở tôn giáo đang sử dụng ổn định được Nhà nước xem xét công nhận quyền sử dụng đất. Nếu cơ sở tôn giáo có nhu cầu sử dụng đất vào mục đích phi nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sở tại căn cứ vào chính sách tôn giáo của Nhà nước, giao đất để cơ sở tôn giáo hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật.

II. CÁC QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA HỘ GIA ĐÌNH, CÁ NHÂN, CƠ SỞ TÔN GIÁO VÀ CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ SỬ DỤNG ĐẤT.

Theo quy định của Luật đất đai năm 2003, các quyền của từng chủ thể sử dụng đất như: hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư cũng được phân chia thành từng nhóm và thụ hưởng các quyền khác nhau. Cụ thể: quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng không phải đất thuê; quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê; quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân khi chuyển mục đích từ loại đất không thu tiền sử dụng đất sang có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất; quyền và nghĩa vụ của cộng đồng dân cư sử dụng đất.

⁽¹⁾ Xem Từ điển giải thích thuật ngữ luật học của Trường đại học Luật Hà Nội, Nhà xuất bản Công an nhân dân, 1999, trang 29.

1. Quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê.

Trong quá trình sử dụng đất, hộ gia đình, cá nhân tạo lập quyền sử dụng đất từ nhiều nguồn khác nhau. Thông thường Nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng nhiều người sử dụng đất thông qua khai hoang vỡ hoá, nhận chuyển quyền sử dụng đất từ các giao dịch dân sự về đất đai hoặc đã sử dụng đất ổn định lâu dài nay được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất. Điều đó cắt nghĩa tại sao Điều 113 của Luật đất đai năm 2003 khi quy định về quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân dùng cụm từ *“sử dụng đất không phải đất thuê”*. Như vậy, ở đây có 3 cụm từ cần lưu tâm, đó là *“sử dụng đất thuê”*, *“sử dụng không phải đất thuê”* và *“đất chuyển mục đích từ loại không thu tiền sử dụng đất sang chuyển mục đích có thu tiền”*. Gắn liền với từng cụm từ đó, Luật đất đai năm 2003 thiết kế các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân.

Cụ thể, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải đất thuê có những quyền và nghĩa vụ sau đây:

- + Có các quyền và nghĩa vụ chung được quy định tại Điều 105 và 107 của Luật đất đai năm 2003.

- + Chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình và cá nhân khác.

Với quyền chuyển đổi, Luật đất đai năm 2003 quy định có những điểm khác Luật đất đai năm 1993, Bộ luật dân sự năm 1995. Trong khi Điều 74 của Luật đất đai năm 1993 và Điều 700 của Bộ luật Dân sự cho phép hộ gia đình, cá nhân được chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp để trồng rừng, đất ở khi đáp ứng điều kiện về thuận tiện cho sản xuất và đời sống và không quy định cụ thể ranh giới hành chính của việc chuyển đổi trong phạm vi một xã, phường, thị trấn thì nay Luật đất đai năm 2003 chỉ cho phép hộ nông dân đổi đất cho nhau để tổ chức lại sản xuất trong phạm vi xã, phường, thị trấn. Như vậy, để tránh tình trạng xâm canh, xâm cư gây khó khăn cho quản lý đất đai và nhân khẩu lao động, việc *“đôn điền đổi thửa”* như quy định của Luật đất đai năm 2003 là hoàn toàn phù hợp với thực tiễn trong nông nghiệp, nông thôn hiện nay.

- + Chuyển nhượng quyền sử dụng đất, trừ trường hợp chuyển nhượng có điều kiện theo quy định của Chính phủ.

Đối với quyền năng này, trước đây có sự tách bạch các điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp, lâm nghiệp với điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở. Trong khi điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở khá thông thoáng, thì việc chuyển nhượng quyền sử dụng nhóm đất nông nghiệp được quy định cho cả hai bên, bên chuyển nhượng và cả bên nhận chuyển nhượng. Người nhận chuyển nhượng đất trồng lúa chỉ là hộ nông dân đang sử dụng dưới hạn mức mà Nhà

nước quy định. Những điều kiện nhận chuyển nhượng đối với đất trồng lúa vẫn tiếp tục kế thừa tiêu chí đã được khẳng định tại Luật đất đai năm 1993 về giữ vững an ninh lương thực quốc gia, nhưng với các loại đất khác nhìn chung điều kiện sẽ được nới lỏng hơn để tạo điều kiện cho việc tích tụ đất đai để phát triển sản xuất.

+ Cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam thuê đất.

Điểm mới của quyền năng này là không quy định về điều kiện cho thuê đất và xuất hiện một đối tượng cho thuê đất mới là người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam. Đây là một quy định khá thông thoáng trong việc dân sự hoá quan hệ đất đai và tạo điều kiện tốt cho nhà đầu tư Việt kiều nhanh chóng đầu tư vào Việt Nam bởi những thủ tục hành chính phiền hà được thay thế bởi các giao dịch dân sự về đất đai, điều mà các doanh nhân luôn mong đợi.

+ Cá nhân có quyền để thừa kế theo di chúc hoặc theo pháp luật.

Hộ gia đình được Nhà nước giao đất, nếu trong hộ có thành viên chết thì quyền sử dụng đất của thành viên đó được để thừa kế theo di chúc hoặc theo pháp luật.

Trường hợp người được thừa kế là người Việt Nam định cư ở nước ngoài nếu đủ điều kiện mua nhà và có quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam thì được thừa kế quyền sử dụng đất, nếu không phải là đối tượng đủ điều kiện mua nhà thì chỉ được hưởng giá trị phần thừa kế đó.

Đối với quyền thừa kế có 3 điểm mới cần lưu tâm:

Thứ nhất, Luật đất đai năm 2003 không quy định về thừa kế đối với các loại đất khác nhau, tức là đất trồng cây hàng năm, trồng cây lâu năm như trước đây, dẫn tới có sự phân biệt không cần thiết trong điều kiện về thừa kế các loại đất khác nhau (xem thêm các quy định từ Điều 738 đến Điều 743 của Bộ luật Dân sự).

Thứ hai, trước đây theo quy định tại Điều 744 của Bộ luật Dân sự và khoản 2 Điều 76 của Luật đất đai năm 1993 chỉ quy định quyền tiếp tục sử dụng đất của thành viên còn lại trong hộ gia đình trong trường hợp hộ gia đình được Nhà nước giao đất có thành viên bị chết. Vì, quyền sử dụng đất giao cho hộ gia đình là tài sản của mọi thành viên trong hộ gia đình. Cho nên, để đảm bảo quyền lợi cho mọi thành viên trong hộ gia đình, thì nếu trong hộ có thành viên chết thì quyền sử dụng đất của họ được để thừa kế theo di chúc hoặc theo pháp luật.

Thứ ba, lần đầu tiên chúng ta đề cập về quyền thừa kế quyền sử dụng đất đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, trong đó phân chia thành 2 loại, nếu họ là đối tượng đủ điều kiện mua nhà theo quy định tại khoản 1 Điều 121 của Luật đất đai thì được thừa kế quyền sử dụng đất như công dân trong nước, nếu không đủ điều kiện mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam thì chỉ được hưởng giá trị phần thừa kế đó.

+ Được tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước, cho cộng đồng dân cư sử dụng đất để xây dựng các công trình phúc lợi công cộng, tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất. Đối tượng được nhận tặng cho còn bao gồm cả đối với hộ gia đình, cá nhân hoặc người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được mua nhà và có quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.

Như vậy, khi thực hiện quyền tặng cho quyền sử dụng đất, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải đất thuê chỉ được phép với khuôn khổ những đối tượng đã được nêu. Nói một cách khác đi, thực hiện quyền tặng cho với địa chỉ rõ ràng. Tặng cho quyền sử dụng đất phải được phân biệt với việc tặng cho tài sản thông thường trong dân sự. Bởi vì, quyền sử dụng đất là một quyền tài sản, quyền này do Nhà nước xác lập và yêu cầu thực hiện theo ý chí của người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Người sử dụng đất không được phép thực hiện quyền tặng cho quyền sử dụng đất theo yêu cầu và sở thích cá nhân của họ, quyền này được xác định trong khuôn khổ pháp lý mà Nhà nước quy định cho những đối tượng trên.

+ Được thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam, tại tổ chức kinh tế hoặc cá nhân để vay vốn sản xuất, kinh doanh.

Nếu như trước đây, (theo Điều 78g của Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 2001, hộ gia đình, cá nhân nếu được Nhà nước cho phép thế chấp bằng giá trị quyền sử dụng theo quy định của Luật đất đai, thì được thế chấp hoặc bảo lãnh bằng giá trị quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất đó tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam), thì nay Luật đất đai năm 2003 quy định trực tiếp là được thế chấp, bảo lãnh để vay vốn của tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam mà không cần đưa ra điều kiện như trước đây. Ngoài ra, hộ gia đình, cá nhân còn được phép thế chấp, bảo lãnh ngay cả với tổ chức kinh tế, cá nhân để vay vốn sản xuất, kinh doanh, điều mà trước đây trong nhiều trường hợp họ không được phép làm như vậy (Xem thêm khoản 1 Điều 77 của Luật đất đai năm 1993 và Điều 729 của Bộ luật Dân sự). Điều 730 của Bộ luật Dân sự cũng như khoản 2 Điều 77 của Luật đất đai năm 1993 chỉ cho phép thế chấp quyền sử dụng đất ở do nhu cầu sản xuất và đời sống tại tổ chức kinh tế, cá nhân ở trong nước. Việc dẫn các điều luật trên để thấy rằng, quy định hiện nay của Luật đất đai năm 2003 không phân chia loại đất khác nhau để xác định việc thế chấp và bảo lãnh để vay vốn ở những nơi khác nhau, quan trọng là họ vay vốn để tổ chức sản xuất kinh doanh chứ không phục vụ mục đích tiêu dùng.

+ Góp vốn bằng quyền sử dụng đất với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài để hợp tác sản xuất, kinh doanh.

Tóm lại, với những quyền được nêu trên, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê được Nhà nước bảo hộ khá đầy đủ, nhiều quy định đã giải

quyết được các bất cập mà các Luật đất đai trước đây và Bộ luật Dân sự chưa phúc đáp được theo yêu cầu của người sử dụng đất.

2. Quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê.

Điểm khác biệt lớn nhất về địa vị pháp lý của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê là, nếu như trước đây việc cho thuê có thể thực hiện bằng hình thức trả tiền hàng năm, trả tiền nhiều năm và trả tiền một lần cho toàn bộ quá trình thuê thì hiện nay, theo quy định tại khoản 1 Điều 35 của Luật đất đai năm 2003 Nhà nước chỉ cho thuê và trả tiền thuê hàng năm mà thôi. Nhà nước muốn hộ gia đình, cá nhân tập trung toàn bộ vốn liếng của họ cho việc sản xuất, kinh doanh mà không muốn họ phải chi trả một khoản tiền lớn từ việc cho thuê đất trả tiền thuê 1 lần cho Nhà nước. Bởi vậy, quyền của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê cũng phải tương thích với việc thuê đất đó. Cho nên, quyền và nghĩa vụ của họ được quy định như sau:

- + Có các quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất theo quy định tại Điều 105 và 107 của Luật đất đai.

- + Có quyền bán, để thừa kế, tặng cho tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; Người mua tài sản, người được thừa kế, người được tặng cho tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định.

- + Được thế chấp, bảo lãnh bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam, tại tổ chức kinh tế hoặc cá nhân để vay vốn sản xuất, kinh doanh.

Như vậy, so với trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê, người được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê hàng năm chỉ được phép thế chấp, bảo lãnh bằng tài sản thuộc sở hữu của họ gắn liền với đất thuê chứ không bao gồm cả giá trị quyền sử dụng đất thuê.

- + Được góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê trong thời hạn thuê đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài để hợp tác sản xuất, kinh doanh.

Ngoài những quyền đã được nêu trên, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê cần phải lưu ý một số điểm liên quan giải quyết hậu quả của việc áp dụng các Luật đất đai trước đây cũng như việc áp dụng các quyền và nghĩa vụ dân sự theo quy định của Bộ luật dân sự. Các điểm đó là:

Thứ nhất, hộ gia đình, cá nhân đã thuê đất trả tiền thuê một lần hoặc trả tiền thuê nhiều năm mà thời hạn thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất 5 năm thì hầu như các quyền chuyển quyền sử dụng đất của họ tương tự như quyền của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê trong thời gian thuê đất còn lại, trừ quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất. Nếu hộ gia đình, cá nhân lựa

chọn việc chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền thì họ phải nộp tiền sử dụng đất trừ đi tiền thuê đất đã trả cho Nhà nước và có các quyền như hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê.

Thứ hai, nếu hộ gia đình, cá nhân thuê đất của tổ chức kinh tế hoặc của hộ gia đình, cá nhân khác mà không phải là trường hợp thuê đất trong khu công nghiệp thì họ có các quyền và nghĩa vụ của người thuê đất theo quy định của Bộ luật Dân sự.

Quy định nêu trên cần có sự phân biệt về người cho thuê đất. Quyền của người sử dụng đất thuê là muốn nói đến người được Nhà nước cho thuê đất và mối tương quan ở đây là Nhà nước - người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân. Đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân thuê đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân khác thì đó là giao dịch dân sự về đất đai. Bởi vậy, các quyền và nghĩa vụ của họ phát sinh từ quy định của Bộ luật Dân sự.

3. Quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân khi chuyển mục đích sử dụng đất

Theo quy định tại Điều 36 của Luật đất đai năm 2003, thì việc chuyển mục đích sử dụng đất được chia thành loại không phải xin phép và loại phải xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất. Khi được chuyển mục đích trong trường hợp phải xin phép, hộ gia đình, cá nhân có các quyền, nghĩa vụ theo loại đất đã chuyển mục đích và thực hiện nghĩa vụ phải nộp tiền sử dụng đất hoặc thuê đất cho Nhà nước. Vì vậy, khi hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất từ loại không thu tiền sử dụng đất sang loại đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất thì họ trước hết có các quyền và nghĩa vụ chung theo quy định tại Điều 105 và 107 của Luật đất đai. Bên cạnh đó, quyền và nghĩa vụ cụ thể của họ phụ thuộc vào việc lựa chọn hình thức sử dụng đất.

Trong trường hợp, hộ gia đình, cá nhân chọn hình thức giao đất có thu tiền thì họ có các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất không phải là đất thuê.

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân chọn hình thức thuê đất thì họ có quyền và nghĩa vụ như trường hợp sử dụng đất thuê được quy định tại khoản 1 Điều 114 của Luật đất đai.

Như vậy, các quy định nêu trên của Luật đất đai năm 2003 đã chi tiết hoá mọi trường hợp sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân và phân định rõ ràng các quyền và nghĩa vụ pháp lý cụ thể của họ. Việc thiết kế các quyền nêu trên sẽ đáp ứng được đầy đủ nguyện vọng khai thác đất đai cho nhu cầu kinh doanh của người sử dụng đất nói chung và hộ gia đình, cá nhân nói riêng.

4. Quyền và nghĩa vụ của cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất

Với đặc thù là cơ sở tôn giáo sử dụng đất vào mục đích phi nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất hoặc được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất cũng như cộng đồng dân cư được Nhà nước giao đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất hoặc được công nhận quyền sử dụng đất, cho nên cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất thực chất không có nhiều quyền theo quy định của Luật đất đai.

Trên thực tế, cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư có quyền chung được quy định tại Điều 105, các nghĩa vụ chung tại Điều 107 của Luật đất đai. Họ không có các quyền trong kinh doanh như các chủ thể kinh doanh hoặc như hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất. Điều đó có nghĩa là, họ không có quyền bán cơ sở tôn giáo đang phục vụ tín ngưỡng, không được quyền thế chấp cơ sở thờ tự để vay vốn ngân hàng. Quyền sử dụng đất của cộng đồng dân cư cũng là tài sản thuộc quyền sử dụng chung của dòng họ hoặc của một cộng đồng không phân chia. Bởi vậy, so với hộ gia đình, cá nhân, các cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất không có các quyền tương ứng.

CHƯƠNG VIII

ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI VIỆT NAM ĐỊNH CƯ Ở NƯỚC NGOÀI, TỔ CHỨC, CÁ NHÂN NƯỚC NGOÀI SỬ DỤNG ĐẤT TẠI VIỆT NAM

Địa vị pháp lý của người nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam có nhiều thay đổi so với trước đây. Nếu như Luật đất đai năm 1987 và Luật đất đai năm 1993 đều xác lập hình thức sử dụng đất của người nước ngoài là thuê đất và chưa hề đề cập đến khái niệm “*người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam*” thì nay trong Luật đất đai năm 2003, có những sự thay đổi căn bản trong hình thức pháp lý về sử dụng đất và chính sách đất đai đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài khi đầu tư vào Việt Nam hoặc được Nhà nước ta cho mua nhà và có quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam. Những thay đổi lớn lao đó thể hiện chính sách thông thoáng của Nhà nước ta trong thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, chúng ta muốn hội nhập trên tinh thần bè bạn với các nước trong khu vực và trên thế giới để tới đây trong năm 2005 chúng ta chính thức trở thành thành viên của Tổ chức thương mại thế giới với đầy đủ tư cách chủ thể trong quan hệ thương mại toàn cầu.

Luật đất đai năm 2003 đã chính thức luật hoá các quy định về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam mà trước đây mới quy định ở tầm Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc các Nghị định của Chính phủ, đã mở rộng nhiều về đầu tư kinh doanh của người nước ngoài trong nhiều lĩnh vực liên quan đến đất đai kể cả mở rộng thị trường bất động sản. Cũng từ đây, bên cạnh việc mở rộng nhiều quyền mà các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được hưởng thì vấn đề bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp trong nước và nước ngoài có sự quan tâm rất lớn và thể hiện trong Luật đất đai khá chi tiết và cụ thể.

I. CÁC CHỦ THỂ SỬ DỤNG ĐẤT CÓ YẾU TỐ NƯỚC NGOÀI

1. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam.

Trước đây hơn 10 năm khái niệm người Việt Nam định cư ở nước ngoài chưa được ghi nhận trong Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước

ngoài sử dụng đất ở Việt Nam. Lúc đó, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam có quy chế pháp lý như người nước ngoài. Họ đều được Nhà nước cho thuê đất, có quyền và nghĩa vụ tương tự như người nước ngoài. Tuy nhiên, Việt Nam là đất nước đa dân tộc, có cộng đồng đồng bào xa xứ khá đông đảo. Theo số liệu của Ủy ban người Việt Nam ở nước ngoài thì hiện nay chúng ta có khoảng 2,6 triệu người Việt Nam hoặc gốc Việt Nam đang sinh sống tại gần 100 nước và vùng lãnh thổ trên thế giới, nhiều nhất là ở Hoa kỳ với 1,5 triệu người, ở Pháp khoảng 320.000 người trong đó có 30.000 trí thức, ở Canada khoảng 180.000 người với trên 18.000 trí thức⁽¹⁾. Đây quả là lực lượng khá đông đảo Kiều bào ta đang sinh sống, học tập và kinh doanh ở nước ngoài. Vì vậy, thu hút sự đầu tư của người Việt Nam định cư ở nước ngoài là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Chúng ta có 3 chính sách lớn đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, đó là:

+ Chính sách đại đoàn kết dân tộc của Đảng và Nhà nước Việt Nam coi Kiều bào ta ở nước ngoài là một bộ phận bất di bất dịch của cộng đồng các dân tộc Việt Nam cùng phấn đấu xây dựng một đất nước Việt Nam giàu mạnh.

+ Chính sách thu hút đầu tư, tạo điều kiện tốt cho Kiều bào đầu tư theo quy định tại Luật khuyến khích đầu tư trong nước và Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

+ Chính sách nhà ở, đất ở đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tạo điều kiện cho Kiều bào ta an cư lạc nghiệp tại quê nhà.

Vậy, dưới góc độ pháp lý thì thế nào là người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam? Theo quy định tại Điều 2 Nghị định số 81/2001/NĐ-CP của Chính phủ ngày 5/11/2001 về việc người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà ở tại Việt Nam thì *“Người Việt Nam định cư ở nước ngoài quy định tại Nghị định này là công dân Việt Nam và người gốc Việt Nam cư trú, làm ăn sinh sống lâu dài ở nước ngoài đã được quy định tại Luật Quốc tịch Việt Nam ngày 01/1/1999”*. Như vậy, phạm vi là người Việt Nam định cư ở nước ngoài khá rộng, không chỉ là công dân có Quốc tịch Việt Nam mà cả người gốc Việt Nam nhưng không có Quốc tịch Việt Nam. Sự mở rộng nói trên thể hiện sự khuyến khích của Nhà nước Việt Nam đối với Kiều bào ta ở nước ngoài trong sợi dây tình cảm kết nối giữa đồng bào trong nước và những người Việt Nam hoặc gốc Việt Nam sống xa tổ quốc, tạo điều kiện cho Kiều bào ta được đầu tư vào trong nước như mọi người dân bình thường khác, được Nhà nước ta cho mua nhà để an cư lạc nghiệp tại Việt Nam.

Cho đến nay, người Việt Nam định cư ở nước ngoài khi đầu tư vào Việt Nam được quyền chọn lĩnh vực để đầu tư theo một trong hai luật, đó là Luật khuyến khích đầu tư trong nước và Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Kiều bào cần nhắc

⁽¹⁾ *Tạp chí Quê hương* tháng 3/2002.

những lĩnh vực có ưu đãi đầu tư phù hợp với ngành nghề kinh doanh và năng lực tài chính của mình để đầu tư vào Việt Nam. Việc sử dụng đất của nhà đầu tư theo các dự án trong khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao và cũng có thể là các dự án ngoài hàng rào khu công nghiệp như đầu tư xây nhà để bán hoặc cho thuê đối với công nhân Việt Nam làm việc trong các khu công nghiệp.

Hình thức sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài cũng có sự thay đổi quan trọng trong Luật đất đai năm 2003. Khi thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam họ được quyền lựa chọn giữa hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất, trong trường hợp thuê đất họ lại có sự lựa chọn tiếp theo là trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả tiền thuê một lần cho Nhà nước Việt Nam. Qua các hình thức pháp lý về sử dụng đất và khả năng lựa chọn của người Việt Nam định cư ở nước ngoài khi đầu tư vào Việt Nam thể hiện chính sách thông thoáng của Nhà nước ta trong thu hút đầu tư và tạo cho họ mọi sự bình đẳng trong đầu tư kinh doanh tại Việt Nam.

Tóm lại, chủ thể sử dụng đất là người Việt Nam định cư ở nước ngoài gồm 2 loại: thứ nhất trong tư cách là nhà đầu tư sử dụng đất ở Việt Nam để thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam, thứ hai là người Việt Nam định cư ở nước ngoài là đối tượng được mua nhà ở tại Việt Nam.

2. Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao sử dụng đất tại Việt Nam

Việt Nam có quan hệ ngoại giao với hàng trăm nước trên thế giới cho nên tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh có rất nhiều các Đại sứ quán và Lãnh sự quán nước ngoài tại Việt Nam. Bên cạnh đó, các tổ chức quốc tế, các tổ chức liên Chính phủ và phi Chính phủ cũng có nhiều văn phòng đại diện đặt tại Việt Nam. Việc sử dụng đất của các cơ quan đại diện ngoại giao, các tổ chức quốc tế tại Việt Nam có đặc thù rất lớn, đó là căn cứ vào các điều ước quốc tế mà Việt Nam có ký kết hoặc tham gia. Nếu các điều ước quốc tế không quy định thì việc sử dụng đất đó tuân theo quy định của Luật đất đai. Vì vậy, với tư cách chủ thể sử dụng đất, các cơ quan đại diện ngoại giao có một số đặc trưng sau:

+ Thứ nhất, hình thức sử dụng đất của cơ quan đại diện ngoại giao là thuê đất. Căn cứ vào khoản 1 và 2 Điều 35 của Luật đất đai và cũng giống như thông lệ quốc tế, các cơ quan đại diện ngoại giao chỉ sử dụng đất với hình thức duy nhất là thuê đất. Tuy nhiên khoản 3 Điều 108 của Luật đất đai cho phép các cơ quan đại diện này được quyền lựa chọn giữa hình thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền thuê một lần cho toàn bộ quá trình thuê.

+ Thứ hai, thời hạn sử dụng đất của các cơ quan đại diện ngoại giao khi thuê đất tối đa không quá 99 năm. Khoản 4 Điều 67 của Luật đất đai thiết kế các quy

định về thời hạn thuê đất của tổ chức nước ngoài thuê đất để xây dựng trụ sở làm việc hoàn toàn căn cứ vào các thông lệ quốc tế. Khi hết thời hạn sử dụng đất, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao được Nhà nước Việt Nam xem xét gia hạn hoặc cho thuê đất khác nếu họ có nhu cầu sử dụng đất.

Như vậy, việc sử dụng đất của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao khi thuê đất để xây dựng trụ sở làm việc đã được Luật đất đai năm 2003 quy định phù hợp với các thông lệ quốc tế, các điều ước quốc tế mà Việt Nam có ký kết hoặc gia nhập. Đây là một tiến bộ trong công tác lập pháp mà không phải lúc nào chúng ta cũng nhận thức đầy đủ trong quá trình hội nhập khu vực và thế giới.

3. Tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất khi thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam

Với hơn 4000 dự án đầu tư nước ngoài còn hiệu lực và hơn 44 tỷ đô la Mỹ đầu tư vào Việt Nam, chủ thể sử dụng đất là nhà đầu tư nước ngoài có vị trí vô cùng quan trọng trong sự nghiệp phát triển đất nước thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Lĩnh vực đầu tư của tổ chức, cá nhân nước ngoài hầu như không có hạn chế trong các khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao. Nhà nước Việt Nam có chính sách khuyến khích đa dạng trong mọi lĩnh vực đầu tư, ưu đãi đầu tư kể cả kinh doanh bất động sản. Đối với việc xây dựng kết cấu hạ tầng trong khu công nghiệp, xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê, các hoạt động khoáng sản và xây dựng chung cư cao tầng nằm ngoài hàng rào khu công nghiệp để bán hoặc cho thuê đối với công nhân Việt Nam làm việc trong khu công nghiệp. Đây là lĩnh vực mà các tổ chức kinh tế ở trong nước cũng như các nhà đầu tư nước ngoài còn bỏ ngỏ nhiều năm qua và chắc rằng nếu có sự khuyến khích thoả đáng thì thị trường này rất giàu tiềm năng cho mọi tổ chức kinh tế, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài có khả năng về vốn và công nghệ. Đã bao năm nay, hàng trăm nghìn lao động Việt Nam trong các khu công nghiệp tự lo chỗ ở và rõ ràng đây là tín hiệu không vui cho các nhà quản lý. Việc xây nhà ngoài hàng rào khu công nghiệp không thuận tuý đáp ứng nhu cầu nhà ở theo giá “*bình dân*” cho người lao động mà còn góp phần quản lý con người một cách tốt hơn. Ngoài ra, thị trường kinh doanh này cũng đầy tiềm năng và doanh nghiệp nào nắm được cơ hội tốt hơn họ sẽ chiếm lĩnh thị trường, có thị phần đáng kể và tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh giữa các nhà đầu tư. Luật đất đai năm 2003 đã tạo nhiều cơ hội cho tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam, dù rằng hình thức pháp lý về sử dụng đất là thuê đất. Tuy nhiên, các nhà đầu tư được quyền lựa chọn giữa việc trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần cho toàn bộ quá trình thuê. Việc thuê đất được xác định bởi các dự án đầu tư, thời hạn của các dự án này tối đa là 50 năm và được quyền gia hạn tiếp nếu các nhà đầu tư có nhu cầu. Đối với các dự án nơi đặc biệt khuyến khích đầu tư hoặc các dự án đầu tư vốn lớn nhưng thu hồi vốn chậm có thời hạn thuê đất đến 70 năm và có thể được gia hạn tiếp.

Các quy định nêu trên thể hiện sự đảm bảo lâu dài trên phương diện pháp lý của Nhà nước Việt Nam trong thu hút đầu tư nước ngoài tại Việt Nam và tạo điều kiện tối đa các ngành và lĩnh vực để họ tham gia tương tự như các doanh nghiệp Việt Nam mà không còn bất cứ sự phân biệt đối xử.

II. CÁC QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA TỔ CHỨC, CÁ NHÂN NƯỚC NGOÀI, NGƯỜI VIỆT NAM ĐỊNH CƯ Ở NƯỚC NGOÀI SỬ DỤNG ĐẤT Ở VIỆT NAM

Nhìn nhận về Luật đất đai dưới góc độ doanh nghiệp, các nhà quản lý đã có nhận xét như sau: *“Luật đất đai năm 2003 đã tạo sân chơi bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau, xoá bỏ ưu đãi về đất đai đối với các doanh nghiệp nhà nước; Doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đều bình đẳng trước pháp luật trong việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất, thủ tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất”⁽¹⁾*. Như vậy, không những giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế bình đẳng với nhau về nhiều phương diện, Luật đất đai năm 2003 cũng lần đầu tiên quy định các quyền và nghĩa vụ của chủ thể sử dụng đất có yếu tố nước ngoài trong một văn bản pháp lý có hiệu lực cao (chú ý rằng, trước đây các quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam được quy định trong Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 14/10/1994). Điều đó chứng tỏ nỗ lực của các cơ quan lập pháp trong việc xây dựng nền tảng pháp lý bình đẳng cho mọi đối tượng sử dụng đất ở nước ta, đặc biệt là tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài trong xu thế hội nhập khu vực và thế giới của Việt Nam.

1. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao sử dụng đất ở Việt Nam

Trước hết, các tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao có quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất theo quy định tại Điều 105 và Điều 107 của Luật đất đai. Bên cạnh đó, khi thuê đất để xây dựng trụ sở làm việc của các cơ quan đại diện ngoại giao, các văn phòng đại diện của tổ chức quốc tế tại Việt Nam thì ngoài thời hạn sử dụng đất đã được quy định tại khoản 4 Điều 67 của Luật đất đai, Nhà nước ta còn bảo hộ cho các tổ chức này những quyền sau:

+ Các tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao có quyền xây dựng các công trình trên đất theo giấy phép của cơ quan Nhà nước Việt Nam có thẩm quyền.

⁽¹⁾ Ý kiến của Ông Đặng Hùng Võ, Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo Phụ nữ Việt Nam ngày 29/11/2004.

Như vậy, khi xây dựng Đại sứ quán, Lãnh sự quán nước ngoài, các văn phòng đại diện của tổ chức quốc tế tại Việt Nam, những tổ chức này phải xin phép xây dựng theo quy định của pháp luật về xây dựng và được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam cấp phép xây dựng. Trên cơ sở đó, các cơ quan đại diện ngoại giao có quyền xây dựng công trình trên đất thuê của Nhà nước Việt Nam.

+ Được sở hữu công trình do mình xây dựng trên đất thuê trong thời hạn thuê đất.

Ngoài các quyền chung và quyền cụ thể đã nêu, các cơ quan đại diện ngoại giao còn được hưởng các quyền theo Điều ước quốc tế mà Việt Nam có ký kết hoặc gia nhập, được hưởng các quyền khác ghi trong hợp đồng thuê đất.

2. Quyền và nghĩa vụ của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam.

Những đối tượng sử dụng đất có yếu tố nước ngoài theo quy định tại Điều 119 của Luật đất đai có hình thức sử dụng đất không giống nhau và vì vậy mà các quyền và nghĩa vụ của họ cũng có những điểm khác nhau nhất định. Cho nên, cần phân biệt từng đối tượng cụ thể sau:

2.1. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài về đầu tư tại Việt Nam được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất.

Theo quy định tại khoản 7 Điều 34 của Luật đất đai, người Việt Nam định cư ở nước ngoài có thể lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất khi đầu tư tại Việt Nam. Trong trường hợp họ lựa chọn hình thức sử dụng đất này thì đương nhiên họ có quyền tương đương như các tổ chức kinh tế của Việt Nam được Nhà nước Việt Nam giao đất bằng hình thức có thu tiền sử dụng đất. Điều khác biệt rất quan trọng hiện nay trong quy định của Luật đất đai là không phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế khác nhau, dù đó là doanh nghiệp trong nước hay doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, doanh nhân là Việt kiều đầu tư vào Việt Nam. Vì vậy, điểm b khoản 1 Điều 119 của Luật đất đai đã viện dẫn các quyền của tổ chức kinh tế trong nước được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất ở trong nước, được quy định tại khoản 2 Điều 110 để xác định quyền của người Việt Nam định cư ở nước ngoài khi đầu tư vào Việt Nam mà lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất. Điều đó có nghĩa là, họ được quyền chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất và công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng xây dựng gắn liền với đất; được tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước, cộng đồng dân cư, tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất; được quyền thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất để vay vốn của mọi tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam và được quyền góp vốn liên doanh với các tổ chức và cá nhân trong nước và nước ngoài.

Như vậy, Nhà nước bảo hộ tối đa các quyền cho nhà đầu tư là người Việt Nam định cư ở nước ngoài khi được giao đất bằng hình thức có thu tiền sử dụng đất.

2.2. Quyền và nghĩa vụ của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm.

Theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 35 của Luật đất đai các nhà đầu tư nước ngoài khi thuê đất có thể lựa chọn việc trả tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần. Các quyền và nghĩa vụ của họ sẽ được Nhà nước bảo hộ khác nhau. Nếu việc thu tiền thuê đất hàng năm thì nhà đầu tư nước ngoài có những quyền cụ thể sau:

- + Được quyền thế chấp, bảo lãnh để vay vốn của các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam. Tuy nhiên cần chú ý rằng, giá trị được thế chấp và được bảo lãnh chỉ là giá trị tài sản thuộc sở hữu của các nhà đầu tư nước ngoài gắn liền với đất thuê chứ không được phép dùng giá trị quyền sử dụng đất thuê trả tiền hàng năm để thế chấp và bảo lãnh vay vốn của các tổ chức tín dụng.

- + Được quyền góp vốn bằng tài sản đã đầu tư trên đất thuê để hợp tác kinh doanh với các tổ chức, cá nhân của Việt Nam hoặc tổ chức, cá nhân nước ngoài khác.

- + Được quyền bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê. Tuy nhiên, khi bán các tài sản này cần lưu ý rằng, người mua tài sản là tổ chức cá nhân của Việt Nam hay tổ chức, cá nhân nước ngoài thì hình thức pháp lý xác lập quyền sử dụng đất của người mua tài sản có sự khác nhau. Trong trường hợp người mua tài sản là tổ chức, cá nhân Việt Nam thì họ được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm. Trong trường hợp người mua tài sản là tổ chức, cá nhân nước ngoài thì họ được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho toàn bộ quá trình thuê hoặc trả tiền thuê đất hàng năm. Khi đó các quyền của người mua tài sản sẽ được dẫn chiếu bởi hình thức sử dụng đất trong từng trường hợp cụ thể.

- + Được cho thuê nhà ở trong trường hợp được phép đầu tư kinh doanh nhà ở. Đây là quyền quan trọng nhất của nhà đầu tư nước ngoài khi xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê. Với quyền này, các nhà đầu tư nước ngoài tham gia vào thị trường bất động sản và cung ứng các hàng hoá là nhà ở cho các đối tượng có nhu cầu mua nhà hoặc thuê nhà dù đó là người Việt Nam hay người nước ngoài.

2.3. Quyền và nghĩa vụ của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư tại Việt Nam được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê một lần cho toàn bộ thời gian thuê.

Tiêu chí xác định quyền cụ thể của người sử dụng đất không lấy vị thế khác nhau về địa vị pháp lý của họ để xác định các quyền, vì tư tưởng xuyên suốt trong xây dựng Luật đất đai là tạo sự bình đẳng trong thụ hưởng quyền của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế. Sự khác biệt trong thiết kế quyền của họ xuất phát từ việc người sử dụng đất lựa chọn hình thức sử dụng đất nào và việc trả tiền

cho Nhà nước lấy từ nguồn nào. Tất nhiên việc trả tiền cho Nhà nước lấy từ nguồn nào chỉ áp dụng đối với tổ chức kinh tế ở trong nước để phân biệt tiền trả đó có gốc từ ngân sách Nhà nước hay không có gốc từ ngân sách Nhà nước, còn đối với nhà đầu tư nước ngoài quan trọng là sử dụng đất bằng hình thức nào. Bởi vậy, đối với nhà đầu tư nước ngoài khi trả tiền thuê đất một lần cho toàn bộ thời gian thuê đương nhiên sẽ được bảo hộ đầy đủ các quyền hơn so với nhà đầu tư chỉ trả tiền thuê đất hàng năm.

Khoản 3 Điều 119 của Luật đất đai ngoài việc xác định các nhà đầu tư nước ngoài có các quyền và nghĩa vụ chung theo quy định tại Điều 105 và Điều 107 của Luật đất đai họ còn có các quyền sau:

- + Được chuyển nhượng quyền sử dụng đất thuê và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất trong thời hạn thuê.

- + Cho thuê lại quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất trong thời hạn thuê.

- + Được thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất thuê và 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 thuê đất.

- + Được góp vốn bằng quyền sử dụng đất thuê và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất để hợp tác kinh doanh trong thời hạn thuê đất.

- + Trường hợp được phép đầu tư kinh doanh nhà ở thì được quyền bán hoặc cho thuê nhà ở theo quy định của Chính phủ.

Với các quyền nêu trên có thể thấy rằng, so với tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê hàng năm, thì các nhà đầu tư trả tiền thuê đất một lần dĩ nhiên các quyền được bảo hộ đầy đủ hơn và giá trị khi thế chấp, bảo lãnh, góp vốn luôn bao gồm cả giá trị quyền sử dụng đất thuê và tài sản đã đầu tư trên đất thuê. Một số các quyền như quyền chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất thuê không quy định cho trường hợp mà các nhà đầu tư chỉ trả tiền thuê đất hàng năm. Đó chính là cách thiết kế mới về các điều luật tại Luật đất đai năm 2003.

3. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao

Nhà nước Việt Nam rất khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài thực hiện các dự án trong các khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao. Việc đầu tư này không chỉ thuần túy là để sản xuất và kinh doanh mang lại lợi nhuận cho các nhà đầu tư, mà Nhà nước ta mong muốn nhà đầu tư tham gia vào những lĩnh vực mà họ có nhiều kinh nghiệm và khả năng tài chính như xây dựng hạ tầng khu công nghiệp,

khu kinh tế và khu công nghệ cao (xem các Điều 90, 91 và 92 của Luật đất đai khi đề cập đến đất khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao để hiểu rõ hơn những khuyến khích của Nhà nước Việt Nam). Các doanh nghiệp Việt Nam thường không đủ vốn và thiếu kinh nghiệm khi xây dựng hạ tầng khu công nghiệp. Vì vậy, các nhà đầu tư nước ngoài sẽ được mở rộng các khả năng đầu tư vào khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao.

Điều 120 của Luật đất đai xác định các trường hợp cụ thể của nhà đầu là người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao và các trường hợp khác là nhà đầu tư nước ngoài khi thuê đất, thuê lại đất. Đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao thì quyền của họ tương tự như trường hợp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất khi đầu tư vào Việt Nam (xem khoản 2 Điều 110 của Luật đất đai).

Đối với trường hợp thuê đất trả tiền thuê hàng năm trên đất thuê hoặc đất thuê lại thì quyền của các nhà đầu tư chỉ bó hẹp trong khuôn khổ được bán, thế chấp, bảo lãnh góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê. Họ không được quyền dùng giá trị quyền sử dụng đất thuê hoặc đất thuê lại mà trả tiền thuê hàng năm để thực hiện các quyền bán, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn liên doanh.

Khác với trường hợp đã nêu, khi tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuê đất, thuê lại đất trong khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao mà trả tiền thuê đất một lần thì quyền của họ được mở rộng đáng kể. Họ được phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất thuê, đất thuê lại và tài sản thuộc sở hữu của họ đầu tư trên đất, được thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất thuê, đất thuê lại và tài sản đầu tư trên đất thuê để vay vốn của các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam, được góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất thuê, đất thuê lại với tổ chức và cá nhân khác.

Như vậy, các quyền nói trên tạo điều kiện tốt cho các nhà đầu tư lựa chọn hình thức sử dụng đất phù hợp và lựa chọn lĩnh vực đầu tư để được thụ hưởng quyền một cách tốt nhất và thể hiện ưu đãi trong khuyến khích đầu tư.

4. Quyền và nghĩa vụ của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam

Vấn đề quyền tài sản của người Việt Nam định cư ở nước ngoài luôn là khuôn khổ chính sách của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Các thời kỳ của Nhà nước Việt Nam dân chủ Cộng hoà, Chính phủ cách mạng lâm thời Cộng hoà miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam liên quan đến cải tạo công thương nghiệp, cải tạo xã hội chủ nghĩa về nhà đất luôn đụng chạm đến quyền và lợi

ích của Ngoại kiều và người Việt Nam sinh sống ở nước ngoài. Đối với tài sản là nhà, đất chúng ta đều xuất phát từ quan điểm chung thống nhất là: không thừa nhận việc đòi lại nhà, đất do Nhà nước thống nhất quản lý trong quá trình thực hiện các chính sách của các Nhà nước cách mạng. Đối với đất đai, quan điểm đó cũng liên tục được khẳng định tại khoản 2 Điều 2 Luật đất đai năm 1993 và kế thừa tại khoản 2 Điều 10 Luật đất đai năm 2003 khi không thừa nhận việc đòi lại đất đã giao cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách đất đai của các Nhà nước Việt Nam.

Từ trước cho tới khi có Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 2001, chúng ta đều tôn trọng quyền thừa kế của người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhưng họ có được hưởng quyền thừa kế đối với bất động sản tại Việt Nam hay không thì chưa có bất cứ văn bản pháp luật nào của Nhà nước phúc đáp về vấn đề này. Từ ngày 1/10/2001 (thời điểm có hiệu lực pháp lý của Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 2001) lần đầu tiên chúng ta cho phép những nhóm đối tượng nhất định là người Việt Nam định cư ở nước ngoài được phép mua nhà và có quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam. Kể theo đó, ngày 5/11/2001 Chính phủ ban hành Nghị định số 81/2001/NĐ-CP về việc cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.

Với Luật đất đai năm 2003, Nhà nước ta xác định rõ hơn vị thế của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở và các quyền của họ khi sở hữu bất động sản tại Việt Nam. Như vậy, vấn đề sở hữu bất động sản đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài đã phần nào được phúc đáp, từ đây họ không còn nhờ người Việt Nam ở trong nước đứng tên cho những giao dịch về bất động sản tại Việt Nam dẫn tới những rủi ro, bất trắc trong quan hệ tài sản. Hơn nữa, quyền thừa kế đối với bất động sản tại Việt Nam của người Việt Nam định cư ở nước ngoài đã được xác định rõ ràng hơn với những tiêu chí đặt ra là, họ có phải là người thuộc nhóm đối tượng mua nhà tại Việt Nam hay không phải, từ đó để phân biệt trường hợp được thừa kế quyền sử dụng đất hay chỉ được thừa kế phần giá trị bất động sản gồm cả quyền sử dụng đất tại Việt Nam.

Tuy vậy, cần phải hiểu như thế nào là người Việt Nam định cư ở nước ngoài? Cần phải xác định ở 2 khía cạnh sau:

- + Đó là người có quốc tịch Việt Nam hiện đang sinh sống học tập, sản xuất kinh doanh ổn định lâu dài ở nước ngoài có nhu cầu đầu tư vào Việt Nam hoặc sinh sống lâu dài tại Việt Nam.

- + Người gốc Việt Nam, có quốc tịch nước ngoài hoặc người không có quốc tịch và có nhu cầu đầu tư vào Việt Nam.

Như vậy, nội hàm khái niệm “*Người Việt Nam định cư ở nước ngoài*” được mở rộng rất thông thoáng, tạo điều kiện tốt cho Kiều bào đầu tư vào Việt Nam và sinh sống ổn định tại Việt Nam.

Tuy nhiên, không phải tất cả người Việt Nam định cư ở nước ngoài đều được mua nhà ở tại Việt Nam. Họ chỉ được quyền mua một nhà, hoặc một căn hộ cho nhu cầu cá nhân hoặc cuộc sống sinh hoạt của gia đình mà không phải là nhiều nhà. Theo quy định tại khoản 1 Điều 121 của Luật đất đai năm 2003 thì các nhóm đối tượng sau được phép mua nhà tại Việt Nam:

- + Thứ nhất, là người về đầu tư lâu dài có nhu cầu nhà ở trong thời gian cư trú tại Việt Nam.

- + Thứ hai, người có công đóng góp đối với đất nước.

- + Thứ ba, những nhà hoạt động văn hoá, nhà khoa học có nhu cầu về hoạt động thường xuyên tại Việt Nam nhằm phục vụ sự nghiệp xây dựng đất nước.

- + Thứ tư, người có nhu cầu về sống ổn định tại Việt Nam.

Như vậy, đó là những đối tượng được phép mua nhà tại Việt Nam và cho đến nay, đây là một chính sách hấp dẫn với người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Tuy nhiên, thực tế tại các đô thị lớn của nước ta số lượng người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà không nhiều vì nhiều nguyên do khác nhau. Vì vậy tới đây, chủ trương của Chính phủ là sẽ sửa đổi, bổ sung Nghị định số 81/2001/NĐ-CP để đưa một số đối tượng chưa được đề cập trong Luật đất đai năm 2003 được phép mua nhà trong tương lai gần. Đó là những người sống ở nước ngoài được hưởng các chế độ trợ cấp của Chính phủ sở tại, những người đã về hưu, người có thời gian lưu trú liên tục ở Việt Nam từ 3 tháng trở lên. Với những đối tượng đã nêu ở trên cùng với đối tượng được quy định tại khoản 1 Điều 121 của Luật đất đai phạm vi người Việt Nam định cư ở nước ngoài được mua nhà sẽ tăng thêm nhằm đáp ứng nhu cầu chính đáng của bà con Việt kiều.

Sau khi được mua nhà, người Việt Nam định cư ở nước ngoài quan tâm là họ sẽ được Nhà nước bảo hộ ra sao, các quyền của họ có tương đương như các quyền dân sự của người Việt Nam ở trong nước khi thực hiện giao dịch về nhà ở hay không? Những băn khoăn đó là lẽ đương nhiên và để đáp ứng những nhu cầu đó Luật đất đai năm 2003 thiết kế cụ thể những quyền sau đây:

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài được quyền bán nhà ở gắn liền với đất ở cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được quy định tại khoản 1 Điều 121 của Luật đất đai.

Như vậy, chủ sở hữu ngôi nhà được quyền bán căn nhà đó nhưng họ không phải được quyền bán cho bất cứ ai mà họ mong muốn. Các giao dịch về nhà ở là tự do, tự nguyện và đúng pháp luật song chỉ được phép bán cho những đối tượng mà Nhà nước đã xác định, đó là: Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân người Việt Nam ở trong nước.

Nếu là người Việt Nam định cư ở nước ngoài muốn mua căn nhà đó thì họ phải là người được phép mua nhà theo quy định tại khoản 1 Điều 121 của Luật đất đai. Đây là những ràng buộc về mặt pháp lý khi thực hiện quyền bán nhà ở gắn liền với đất ở mà người Việt Nam định cư ở nước ngoài cần phải biết khi thực hiện quyền tài sản của mình tại Việt Nam.

- Được thế chấp nhà ở gắn liền với đất ở để vay vốn của các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam.

Đây là quyền dân sự của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được đảm bảo như mọi cá nhân trong nước khi vay vốn của các tổ chức tín dụng.

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài được quyền để thừa kế nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở cho hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đủ điều kiện mua nhà tại Việt Nam theo quy định của pháp luật dân sự, trường hợp là người Việt Nam định cư ở nước ngoài không đủ điều kiện mua nhà thì chỉ được hưởng giá trị của phần thừa kế đó.

Về quyền để lại thừa kế và được hưởng thừa kế của người Việt Nam định cư ở nước ngoài cần phải có những lưu ý sau:

+ Thứ nhất, Nhà nước xác định chủ thể mà người Việt Nam định cư ở nước ngoài để thừa kế cho họ. Tất nhiên, họ có thể để lại thừa kế theo di chúc hoặc theo pháp luật nhưng chỉ được phép để lại thừa kế cho hộ gia đình, cá nhân người Việt Nam ở trong nước.

+ Thứ hai, đối với người được thừa kế là người Việt Nam định cư ở nước ngoài phải phân biệt 2 trường hợp, nếu họ đủ điều kiện mua nhà theo quy định tại khoản 1 Điều 121 của Luật đất đai thì họ được thừa kế nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở, nếu họ không đủ điều kiện mua nhà thì chỉ được hưởng giá trị phần thừa kế đó.

Tương tự như vậy trong trường hợp người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được thừa kế, mà người để lại thừa kế là cá nhân công dân Việt Nam đang sử dụng không phải đất thuê thì họ được thừa kế quyền sử dụng đất nếu họ đủ điều kiện mua nhà tại Việt Nam, còn nếu không đủ điều kiện mua nhà thì chỉ được hưởng giá trị phần thừa kế đó. Như vậy, giá trị bất động sản sẽ được định giá và người được nhận thừa kế bất động sản đó sẽ phải thanh toán phần giá trị thừa kế mà người Việt Nam định cư ở nước ngoài được hưởng.

- Được tặng cho nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở cho Nhà nước, cộng đồng dân cư, tặng cho nhà tình nghĩa, tặng cho nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở đối với hộ gia đình, cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đủ điều kiện mua nhà tại Việt Nam.

Như vậy, các quyền nêu trên của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước bảo hộ khi được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam. Tuy nhiên không phải bất cứ quyền dân sự nào cũng được đảm bảo như người Việt

Nam ở trong nước, tùy từng quyền cụ thể mà phạm vi và mức độ có những hạn chế nhất định. Song, nếu so với các quy định trước đây về vấn đề này, thì Luật đất đai năm 2003 là một bước tiến dài trong việc luật hoá quyền của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.

CHƯƠNG IX

THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

I. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

1. Thủ tục hành chính - yêu cầu cần thiết khách quan trong quản lý và sử dụng đất đai

1.1. Khái niệm:

Theo nghĩa thông thường, "thủ tục" được hiểu là phương cách giải quyết công việc theo một trình tự nhất định. Nói cách khác, thủ tục là trình tự, cách thức thực hiện những hành động cần thiết để hoàn thành một công việc hay để giải quyết một nhiệm vụ nào đó đặt ra. Với ý nghĩa đó, thủ tục là cần thiết cho giải quyết bất kỳ công việc nào đó trên thực tế.

Toàn bộ các quy tắc pháp lý quy định về trình tự thực hiện thẩm quyền của cơ quan Nhà nước trong việc giải quyết nhiệm vụ Nhà nước và công việc liên quan đến cá nhân hay tổ chức tạo thành hệ thống quy phạm thủ tục. Hệ thống quy phạm thủ tục này là những quy tắc bắt buộc các cơ quan Nhà nước và các cán bộ có thẩm quyền phải tuân theo khi giải quyết công việc thuộc chức năng của mình. Các thủ tục này không chỉ được thực hiện trong quá trình xây dựng và ban hành pháp luật nhằm để điều chỉnh các quan hệ xã hội nảy sinh trong cuộc sống (thường gọi là thủ tục lập pháp), cũng không chỉ áp dụng để giải quyết các vụ án hình sự, dân sự, lao động hay kinh tế... (gọi là thủ tục tư pháp) mà thủ tục còn được sử dụng để tiến hành các công việc của quản lý hành chính mọi mặt đời sống xã hội. Đó chính là thủ tục hành chính.

Khác với thủ tục lập pháp hay thủ tục tư pháp có thể chỉ được áp dụng tại một thời điểm nào đó khi cơ quan Nhà nước có thẩm quyền tiến hành các hoạt động xây dựng pháp luật hay tiến hành những hoạt động liên quan đến khiếu tố, điều tra, truy tố, xét xử, giải quyết tranh chấp thì thủ tục hành chính được thực hiện một cách liên tục, thường xuyên và ở tất cả các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Các thủ tục hành chính được thực hiện bởi một hệ thống cơ quan hành chính Nhà nước, có thể là cơ quan hành chính có thẩm quyền chung, có thể là cơ quan hành

chính có thẩm quyền chuyên môn hoặc là sự phối kết hợp chặt chẽ, thống nhất của hai hệ thống cơ quan này trong việc thực hiện các thủ tục hành chính đối với một nhiệm vụ hoặc công việc nào đó trên thực tế.

Cho đến nay trong khoa học pháp lý chưa có một khái niệm thống nhất về thủ tục hành chính. Có quan điểm cho rằng: thủ tục hành chính là trình tự mà các cơ quan quản lý hành chính giải quyết bất kỳ vụ việc cá biệt hoặc cụ thể nào hay đó là cách thức, lễ lối giải quyết công việc theo một trình tự nhất định, tức là quy định chung phải tuân theo khi thực hiện một công vụ; cụ thể hơn, đó là các trình tự kế tiếp nhau theo thứ tự thời gian và không gian nhằm thực hiện hoạt động quản lý hành chính Nhà nước. Cũng có quan điểm khác lại cho rằng: thủ tục hành chính là trình tự thực hiện hoặc hình thức hoạt động của các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước. Nhìn chung các quan điểm này đều đã phản ánh những khía cạnh khác nhau của thủ tục hành chính; tuy nhiên chưa thể hiện bao quát và đầy đủ các đặc trưng của thủ tục hành chính. Xuất phát từ quan niệm chung về thủ tục và những đặc điểm riêng của thủ tục hành chính, có thể hiểu thủ tục hành chính như sau:

Thủ tục hành chính là cách thức, trình tự thực hiện thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước và cách thức tham gia vào các công việc quản lý hành chính của các tổ chức, cá nhân nhằm thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình theo quy định của pháp luật.

Cũng như bất kỳ một lĩnh vực nào khác, quản lý và sử dụng đất đai cũng rất cần được tiến hành theo những thủ tục hành chính nhất định. Với tính đa dạng và phức tạp của các hoạt động quản lý và sử dụng đất đai, việc thiết lập những thủ tục hành chính để thực hiện các công việc của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền trong quản lý và sử dụng đất đai một cách khoa học sẽ là điều kiện đảm bảo cho tiến trình quản lý được thông suốt và có hiệu quả, đảm bảo cho hoạt động quản lý và sử dụng đất đai của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai hoặc cán bộ có thẩm quyền diễn ra trong một khung khổ pháp lý, một trật tự ổn định.

Với ý nghĩa đó, thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai được hiểu là tổng hợp các quy phạm pháp luật do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm xác lập (quy định) trình tự cách thức thực hiện thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai trong quá trình quản lý và sử dụng đất.

Từ khái niệm trên có thể rút ra một số nhận xét khái quát sau đây:

- Thủ tục hành chính được thực hiện bởi một hệ thống cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai. Hệ thống cơ quan này trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính được quyền nhân danh Nhà nước, sử dụng quyền lực Nhà nước và với tư cách là đại diện chủ sở hữu để thực hiện chức năng quản lý đất đai của mình và giải quyết những yêu cầu, nguyện vọng của các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất.

- Hệ thống quy phạm thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai bao gồm nhiều nội dung nhưng có hai nhóm quy phạm biểu hiện những nội dung quan trọng không thể thiếu, đó là:

+ Nhóm quy phạm quy định về thẩm quyền và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như trách nhiệm của các cơ quan tiến hành các thủ tục hành chính trong quản lý sử dụng đất đai cũng như thủ tục trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất (gọi là nhóm quy phạm nội dung).

+ Nhóm quy phạm quy định về trình tự, cách thức thực hiện trong từng thủ tục hành chính cụ thể (gọi là nhóm quy phạm thủ tục). Nhóm quy phạm này đóng vai trò là phương tiện để đảm bảo cho các thủ tục về quản lý và sử dụng đất đai và các quyền của người sử dụng đất được thực hiện trên thực tế.

- Các thủ tục hành chính về quản lý và sử dụng đất đai mang tính bắt buộc không chỉ đối với các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai mà còn là yêu cầu bắt buộc đối với các chủ thể sử dụng đất nhằm đảm bảo trật tự quản lý đất đai.

1.2. Vai trò của việc thực hiện các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai và trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất

Trong thực tế cuộc sống, giải quyết một công việc hay một nhiệm vụ cụ thể nào đó cũng rất cần có những cách thức và biện pháp được xác định cụ thể, rõ ràng nhằm để thực hiện công việc đó một cách thuận lợi, trôi chảy và có hiệu quả. Trong quản lý và sử dụng đất đai cũng vậy, rất cần phải xác định cách thức, trình tự cụ thể nhằm tạo ra một trật tự chuẩn mực trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai. Xuất phát từ yêu cầu và ý nghĩa đó, các quy phạm về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai và trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất được hình thành. Các quy phạm mang tính thủ tục này có vai trò thúc đẩy hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai trên thực tế; bảo đảm quyền và lợi ích cho người dân. Có thể nhận thấy vai trò, ý nghĩa của các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai qua những tác động trực tiếp sau đây:

Thứ nhất: Thủ tục hành chính là cơ sở, là điều kiện và là phương tiện cần thiết để các cơ quan và các cán bộ có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai thực hiện những công việc thuộc chức năng và nhiệm vụ của mình.

Thứ hai: Hệ thống các quy phạm quy định về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai sẽ tạo ra khung khổ pháp lý, trật tự ổn định cho các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai làm việc theo pháp luật. Thông qua đó mà hiệu quả của quản lý đất đai sẽ được tăng cường. Thực tế cho thấy, nếu các quy phạm thủ tục được xây dựng phù hợp và triển khai thực hiện đúng sẽ tác động trực tiếp đến quá trình triển khai pháp luật đất đai trong thực tế cuộc sống; đất đai được quản lý chặt chẽ và khai thác có hiệu quả hơn; quyền và lợi ích của người sử dụng đất được đảm bảo hơn.

Thứ ba: Các quy phạm về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai nếu được quy định một cách đơn giản và phù hợp sẽ có tác động trực tiếp đến việc cải cách cơ cấu, tổ chức bộ máy của cơ quan có chức năng quản lý đất đai theo hướng gọn nhẹ, quy về một đầu mối, nâng cao năng lực, trách nhiệm cho các cán bộ quản lý nhà nước về đất đai. Thông qua đó, khắc phục tình trạng tổ chức bộ máy công kênh, nhiều tầng nấc, nhiều cấp trung gian vốn gây rất nhiều phiền hà, sách nhiễu đối với người sử dụng đất.

Thứ tư: Các quy phạm thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai được quy định cụ thể, rõ ràng và được triển khai thực hiện một cách công khai, minh bạch sẽ tạo điều kiện cho các chủ thể có quyền sử dụng đất hợp pháp được thực hiện các quyền và lợi ích của mình một cách thuận lợi, dễ dàng, giúp cho người sử dụng đất có cơ hội để được biết, được bàn, được làm, được kiểm tra công việc của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai; hạn chế tệ quan liêu, cửa quyền của một bộ phận cán bộ quản lý đất đai; đảm bảo tuân thủ kỷ cương pháp luật nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho người sử dụng đất.

Thứ năm: Nếu các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai được quy định đơn giản, dễ hiểu, khi tổ chức thực hiện lại có sự phối kết hợp nhịp nhàng, đồng bộ và thống nhất giữa các cơ quan và cán bộ có thẩm quyền quản lý Nhà nước về đất đai thì việc giải quyết các thủ tục hành chính liên quan đến quyền lợi của người sử dụng đất sẽ nhanh chóng, cho phép tiết kiệm thời gian, công sức, tiền của của nhân dân và của Nhà nước.

Thứ sáu: Các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai và trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất là những điều kiện bắt buộc phải thực hiện đối với các cơ quan quản lý đất đai có thẩm quyền cũng như các chủ thể sử dụng đất. Thông qua đó nhằm tạo ra ý thức tuân thủ, chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật đất đai trong cuộc sống và đó cũng là nhằm tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa nói chung.

2. Một số đánh giá chung về thủ tục hành chính trong thời gian qua và sự cần thiết phải cải cách thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai thời gian tới

2.1. Thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai và trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất trước Luật đất đai năm 2003

Muốn hoạt động quản lý nhà nước về đất đai tiến hành có hiệu quả, tạo điều kiện thuận lợi cho người sử dụng đất thực hiện tốt các quyền và nghĩa vụ của mình trong quá trình sử dụng đất cần không ngừng hoàn thiện, nâng cao chất lượng của các thủ tục hành chính.

Nhìn nhận thực tế việc thực hiện các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai và trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất trong thời gian qua cho thấy còn rất nhiều những tồn tại bất cập. Cụ thể là:

Thứ nhất: Có quá nhiều các văn bản pháp luật quy định về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai mà không được quy định trong một văn bản chính thống, điều này đã gây rất nhiều khó khăn, phiền hà cho các cơ quan nhà nước, các tổ chức và mọi cá nhân công dân khi thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình. Có thể nhận thấy qua các dẫn chứng cụ thể sau đây:

- Thủ tục hành chính trong giao đất, thuê đất đối với các tổ chức trong nước được quy định tại Thông tư số 293/TT-TCĐC ngày 14/3/1997 của Tổng cục Địa chính.

- Thủ tục hành chính về thuê đất đối với các tổ chức đang ở hình thức giao đất mà pháp luật quy định phải chuyển sang thuê đất thì thực hiện theo quy định tại Thông tư liên bộ số 856/LB-BTC-TCĐC ngày 12/7/1996 giữa Bộ Tài chính và Tổng cục Địa chính.

- Thủ tục hành chính về giao đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân quy định tại Nghị định số 163/NĐ-CP của Chính phủ ngày 16/11/1999.

- Thủ tục hành chính về giao đất, cho thuê đất đô thị được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 88/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ.

- Thủ tục hành chính về cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam để thực hiện các dự án đầu tư được quy định tại Thông tư số 679/TT-ĐC ngày 12/5/1997 của Tổng cục Địa chính.

- Thủ tục hành chính về giao đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng theo dự án của Chính phủ quy định tại Nghị định số 04/NĐ-CP ngày 11/02/2000 của Chính phủ.

- Trình tự, thủ tục về giao đất, cho thuê đất đối với các loại đất khác quy định tại Thông tư số 2074/TT-ĐC ngày 14/12/2001 của Tổng cục Địa chính.

- Trình tự, thủ tục để thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất quy định tại Thông tư số 1990/TT-ĐC ngày 30/11/2001 của Tổng cục Địa chính.

- Trình tự, thủ tục thực hiện các quyền chuyển quyền sử dụng đất được quy định tại Nghị định số 17/ NĐ-CP ngày 29/3/1999 của Chính phủ và Nghị định số 79/NĐ-CP ngày 5/11/2001 của Chính phủ.

Từ những dẫn chứng trên có thể nhận thấy đã có quá nhiều các văn bản pháp luật do nhiều cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành với hiệu lực pháp lý cao thấp khác nhau quy định về trình tự thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai; thể hiện tính tản mạn, tính thiếu đồng bộ và không tập trung thống nhất của pháp luật khi quy định về vấn đề này.

Thiết nghĩ việc quy định về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai trong hàng loạt các văn bản pháp luật nêu trên mà không quy tụ thành một văn bản chính thống là việc làm rất không cần thiết và không hợp lý vì rằng: suy cho đến cùng thì bất cứ người sử dụng đất nào và sử dụng đất vào bất kỳ mục đích gì thì mong muốn và nguyện vọng của họ là có đất và nhanh chóng có đất để sử dụng. Về phía Nhà nước, mục đích cuối cùng đặt ra trong quản lý đất đai là làm sao để quản lý chặt chẽ đất đai, việc phân bổ và điều chỉnh đất đai được hợp lý, đất được đến với người thực sự có khả năng và có nhu cầu để đảm bảo đất đai được khai thác có hiệu quả. Vì vậy không cần thiết phải phân chia các trình tự thủ tục hành chính khác nhau dựa trên cơ sở các đối tượng sử dụng đất khác nhau và mục đích sử dụng đất khác nhau như trên. Nên chăng các thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... cần thống nhất quy định ở một văn bản sẽ tránh được trùng lặp không cần thiết, khắc phục tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo.

Thứ hai: Trình tự, thủ tục lập hồ sơ xin giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và các khoảng thời gian được xác định để hoàn thành các thủ tục là rất rườm rà, rắc rối và làm tốn nhiều thời gian, công sức của người có nhu cầu sử dụng đất. Chẳng hạn, để hoàn thành thủ tục thuê đất thực hiện một dự án đầu tư, các chủ thể đầu tư phải 22 lần thực hiện cơ chế "xin - cho", với thủ tục phải qua bốn bước, mỗi bước lại qua nhiều khâu trung gian với những thủ tục đòi hỏi rất phức tạp. Trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính về thuê đất, có những cơ quan, các chủ đầu tư phải gặp gỡ đến 8 lần... Để có được đất thực hiện đầu tư, các chủ đầu tư phải chờ đợi ít nhất từ 5 đến 7 tháng, lại còn chưa kể đến thời gian phải chờ đợi để bồi thường, giải phóng mặt bằng. Với những thủ tục hành chính nêu trên đã làm nản lòng không ít các nhà đầu tư, nhiều dự án, nhiều công trình đã phải bỏ lửng hoặc không thực hiện được do những thủ tục rườm rà, phức tạp đó.

Thứ ba: Thủ tục hành chính trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất cũng còn rất nhiều bất cập, đặc biệt là thủ tục thực hiện các quyền chuyển quyền sử dụng đất. Muốn thực hiện chuyển quyền, người sử dụng đất phải làm thủ tục xin phép qua nhiều cấp trung gian với nhiều khâu, nhiều công đoạn và đòi hỏi quá nhiều các giấy tờ... gây rất nhiều khó khăn, phiền phức cho người dân. Do sự phức tạp và đòi hỏi nhiều điều kiện quá chặt chẽ này mà nhiều trường hợp người sử dụng đất đã bất chấp hoặc "làm ngơ" trước những quy định của pháp luật khi thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình.

Thứ tư: Các cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai mà cụ thể hơn là một bộ phận các cán bộ có thẩm quyền khi thực hiện các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai cũng như khi thực hiện các thủ tục để đảm bảo các quyền cho người sử dụng đất thường có thái độ thiếu sẵn sàng, còn hạch sách gây phiền hà, sách nhiễu dân. Nên chăng, pháp luật cần phải quy định những biện pháp chế tài cụ thể đối với

những cán bộ cố tình "chây ì". Có như vậy mới làm trong sạch được đội ngũ cán bộ, người sử dụng đất mới được thực hiện các quyền lợi của mình một cách thuận lợi, dễ dàng.

2.2. Sự cần thiết phải cải cách thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai

Cải cách thủ tục hành chính nói chung không phải là vấn đề mới nhưng lại luôn là vấn đề nóng bỏng và phức tạp trong quá trình triển khai thực hiện. Nghị quyết hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá 7 đã chỉ rõ: "phải cải cách một bước cơ bản các thủ tục hành chính cả về thể chế và tổ chức thực hiện..." Loại bỏ những khâu xin phép, xét duyệt không cần thiết, giảm phiền hà, ngăn chặn tệ của quyền, sách nhiễu, tham nhũng, hối lộ, vi phạm pháp luật, lập lại trật tự kỷ cương trong việc ban hành thủ tục hành chính".

Tại hội nghị này cũng quán triệt: "Tập trung cải cách thủ tục hành chính trong các lĩnh vực tác động trực tiếp tới đời sống sản xuất kinh doanh của nhân dân...". Theo tinh thần này, Nghị định số 38/NĐ-CP ngày 04/5/1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức được ra đời. Đây là cơ sở pháp lý trực tiếp nhất để thực hiện chương trình cải cách hành chính nói chung và cải cách thủ tục hành chính trong một số các ngành, lĩnh vực quan trọng, trong đó có lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai nói riêng.

Vì vậy, cải cách thủ tục hành chính là yêu cầu bức xúc của nhân dân, của tổ chức và cả những nhà đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên cải cách thủ tục hành chính không phải để có một số thay đổi thông thường, cục bộ mà phải tiến hành các biện pháp nhằm tác động một cách toàn diện và sâu sắc tới các vấn đề có liên quan đến thủ tục hành chính, tạo ra sự chuyển biến căn bản trong việc thực hiện các công việc cụ thể về quản lý và sử dụng đất đai cũng như trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất. Theo đó các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai phải đạt được các yêu cầu sau:

- Phát hiện và xoá bỏ những thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai từ trước đến nay còn phức tạp, rườm rà, chồng chéo và thiếu đồng bộ vốn là những trở ngại rất lớn trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai và đặc biệt là ảnh hưởng đến các quyền lợi của những người có quyền sử dụng đất.

- Quy định các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai đơn giản, rõ ràng và phù hợp. Có như vậy mới loại bỏ được sự trì trệ, kém hiệu quả, cơ chế hành chính "xin - cho" và tệ quan liêu, cửa quyền gây phiền hà cho người dân khi thực hiện các quyền sử dụng đất của mình.

- Bên cạnh việc quy định các thủ tục hành chính đơn giản, gọn nhẹ, cần quán triệt cơ chế tổ chức thực hiện các thủ tục đó trên thực tế một cách nhanh chóng kịp thời; đi đôi với nó là sửa đổi tác phong, lề lối làm việc tại các công sở, tạo điều kiện

cho người sử dụng đất được thực hiện thủ tục một cách dân chủ. Thông qua đó mà đảm bảo quyền và lợi ích cho họ, củng cố niềm tin của nhân dân đối với các cơ quan Nhà nước. Yếu tố con người là vô cùng cần thiết để đưa những chủ trương, chính sách về cải cách thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai vào hiện thực. Bởi vậy, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức trong bộ máy hành chính Nhà nước là việc làm cần thiết khách quan và cần kíp. Đây cũng là mục tiêu "ba xoá, ba xây" được đặc biệt chú trọng khi xây dựng luật đất đai 2003.

Có thể khẳng định rằng, việc cải cách thủ tục hành chính nói chung và thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai nói riêng không chỉ là cơ sở cần thiết cho việc bảo vệ một cách hữu hiệu các quyền và lợi ích hợp pháp cho người dân, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của người sử dụng đất mà còn nâng cao năng lực, trách nhiệm của cơ quan công quyền trong việc thực hiện trật tự quản lý hành chính nói chung và trật tự quản lý, sử dụng đất đai nói riêng. Thông qua đó cũng là góp phần quan trọng trong việc đảm bảo pháp chế XHCN.

Quán triệt tinh thần này, Luật đất đai 2003 đã thay đổi một cách căn bản thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai. Đảm bảo cho người dân, cho các nhà đầu tư, các doanh nghiệp nhanh chóng có "đất sạch" để sản xuất, đảm bảo cho người sử dụng đất được thực hiện các quyền của mình trong điều kiện thuận lợi, dễ dàng nhất thông qua cơ chế "một cửa, một đầu mối". Nội dung của phần II dưới đây sẽ giúp chúng ta nhận thức rõ vấn đề này.

II. CÁC THỦ TỤC HÀNH CHÍNH CỤ THỂ TRONG QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

1. Trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người được giao đất, thuê đất

Trình tự, thủ tục trong giao đất, cho thuê đất là các thời gian, các hành vi cụ thể mà các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giao đất cho thuê đất và người sử dụng đất bắt buộc phải thực hiện trong quá trình giao đất, cho thuê đất.

Thông qua trình tự, thủ tục này chính là nhằm cụ thể hoá quyền và nghĩa vụ của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quản lý đất đai và người sử dụng đất. Chỉ có thực hiện một cách nghiêm túc và đầy đủ thì mới đưa việc giao đất, cho thuê đất vào kỷ cương, pháp luật theo một quy chế chặt chẽ và thống nhất.

Một trong những trở ngại và là rào cản lớn nhất cho các nhà đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp trong nước khi sử dụng đất để đầu tư đó chính là khâu thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất. Với một hệ thống các văn bản pháp quy đồ sộ và đòi hỏi những thủ tục hết sức khắt khe, với một hành trình kéo dài về thời gian thực sự đã làm nản lòng không ít các chủ thể đầu tư trong thời gian vừa qua. Thậm

chí, nhiều dự án đầu tư, nhiều công trình đã bị bỏ ngỏ do các thủ tục hành chính rườm rà và quá phức tạp này.

Luật đất đai năm 2003 được Quốc hội thông qua ngày 26/11/2003 và có hiệu lực kể từ ngày 01/7/2004 (sau đây gọi tắt là LDD2003) quy định về trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất trên cơ sở luật hoá trong hàng loạt các văn bản pháp quy đã được đề cập trong phần I.2.1; theo đó, trình tự thủ tục giao đất, cho thuê đất được quy định thống nhất trong một văn bản luật có hiệu lực pháp lý cao, thay thế các văn bản pháp quy riêng lẻ với nhiều những chồng chéo và bất cập trong thời gian vừa qua. Điều có ý nghĩa quan trọng hơn là trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất theo LDD 2003 đã quy về một mối, là trình tự, thủ tục chung áp dụng đối với tất cả các loại đất và đối với tất cả các chủ thể có nhu cầu xin giao đất, cho thuê đất mà không phân biệt các loại đất khác nhau, cũng như không phân biệt đối tượng sử dụng đất là tổ chức hay hộ gia đình, cá nhân, là đối tượng sử dụng đất trong nước hay nước ngoài để quy định trình tự thủ tục riêng như trước đây. Có thể nhận thấy rõ nét sự thay đổi về thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất qua những nội dung cụ thể sau đây:

**** Trình tự thủ tục giao đất, cho thuê đất đối với đất đã được giải phóng mặt bằng.***

Trước hết, tổ chức người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức cá nhân nước ngoài xin giao đất, thuê đất nộp hai bộ hồ sơ tại cơ quan quản lý đất đai của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nơi có đất.

Đối với hộ gia đình cá nhân xin giao đất, thuê đất nộp hai bộ hồ sơ tại cơ quan quản lý đất đai của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh nơi có đất.

Bộ hồ sơ xin giao đất, thuê đất gồm có:

- + Đơn xin giao đất, thuê đất.
- + Dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư (đối với tổ chức).
- + Dự án đầu tư và bản sao giấy phép đầu tư (đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam).

Sau khi cơ quan tiếp nhận hồ sơ nhận đủ bộ hồ sơ của người có nhu cầu xin giao đất, thuê đất, trong thời hạn không quá 10 ngày làm việc, cơ quan này phải có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ và thực hiện các công việc khác có liên quan như: trích lục bản đồ địa chính hoặc trích lục địa chính khu đất xin giao, xin thuê; xác định mức thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất. Sau khi hoàn tất hồ sơ, cơ quan quản lý đất đai sẽ chuyển hồ sơ này cho UBND có thẩm quyền để ra quyết định giao đất, cho thuê đất. Quyết định này sẽ được cơ quan quản lý đất đai trực tiếp trao cho người được giao đất, cho thuê đất.

Khi đã nhận được quyết định giao đất, cho thuê đất người sử dụng đất phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật. Trong thời hạn 10

ngày cơ quan quản lý đất đai ký hợp đồng thuê đất đối với trường hợp thuê đất, tổ chức bàn giao đất trên thực địa.

**** Đối với đất chưa được giải phóng mặt bằng thì việc giao đất, cho thuê đất được thực hiện như sau:***

Sau khi tiếp nhận đủ bộ hồ sơ của các tổ chức, hộ gia đình và các cá nhân trong nước, các tổ chức và cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài có nhu cầu xin giao đất, thuê đất cơ quan quản lý đất đai có trách nhiệm hoàn thành việc giới thiệu địa điểm, trích lục bản đồ địa chính hoặc trích đo địa chính khu đất xin giao, xin thuê; xác định mức thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất. Việc thực hiện các công việc này trong thời hạn 30 ngày làm việc.

Cơ quan quản lý đất đai (Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện) hoàn tất hồ sơ và chuyển cho UBND cấp có thẩm quyền (cấp tỉnh hoặc cấp huyện) để ra quyết định giao đất, cho thuê đất.

Căn cứ vào quyết định giao đất, cho thuê đất của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh tổ chức thực hiện về bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Sau khi thực hiện xong việc giải phóng mặt bằng và người được giao đất, thuê đất thực hiện xong nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật, cơ quan quản lý đất đai ký hợp đồng thuê đất đối với trường hợp thuê đất, tổ chức bàn giao đất trên thực địa cho người được giao đất, thuê đất.

Qua trình tự, thủ tục về giao đất, cho thuê đất nêu trên của LDD 2003 có thể nhận thấy một số điểm mới so với các văn bản pháp quy trước đây như sau:

Thứ nhất: Trình tự, thủ tục nêu trên là trình tự, thủ tục chung được áp dụng cho tất cả các đối tượng trong và ngoài nước có nhu cầu xin giao đất, cho thuê đất; và cũng là trình tự, thủ tục chung cho tất cả các loại đất. Trình tự, thủ tục lần đầu tiên được quy định chính thức trong một văn bản luật sẽ khắc phục được tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo của hàng loạt các văn bản trước đây. Bên cạnh đó tạo điều kiện thuận lợi cho người có nhu cầu xin giao đất, cho thuê đất kịp thời nắm bắt thông tin và dễ dàng thực hiện các thủ tục, các yêu cầu của Nhà nước khi giao đất, cho thuê đất.

Thứ hai: Thay vì trước đây thủ tục giao đất, cho thuê đất được thực hiện thông qua nhiều cấp trung gian với nhiều khâu, nhiều công đoạn thì nay theo quy định LDD 2003 thủ tục đó chỉ thông qua một cơ quan trung gian duy nhất đó là cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh hoặc cấp huyện mà cụ thể hơn đó là: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện. Đây là cơ quan đầu mối duy nhất, chịu trách nhiệm chính trong việc tiếp nhận hồ sơ của các tổ chức cá nhân; trực tiếp thẩm định và kiểm tra hồ sơ cũng như thực hiện cá thủ tục hành chính cần thiết khác liên quan đến giao đất,

cho thuê đất. Với quy định này sẽ giảm bớt được các bước, các khâu trung gian không cần thiết vốn hết sức khó khăn, phức tạp cho người dân trong thời gian trước đây. Đồng thời cũng là nhằm nâng cao năng lực, trách nhiệm cho các cơ quan chuyên môn và các cán bộ có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai trên cơ sở xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. Thông qua đó góp phần cải cách bộ máy hành chính Nhà nước theo hướng đơn giản gọn nhẹ. Đây cũng là chủ trương về cải cách thủ tục hành chính nói chung theo cơ chế "một cửa" đã và đang được Đảng, Nhà nước, các cấp, các ngành cũng như mọi người dân đặc biệt quan tâm hiện nay.

Thứ ba: Trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất theo LDD 2003 được phân thành hai trường hợp cụ thể là đất đã được giải phóng mặt bằng và đất chưa được giải phóng mặt bằng. Đây là quy định hết sức hợp lý và vô cùng cần thiết mà trong các văn bản pháp quy trước đây không đề cập. Quy định này nhằm mục đích tạo điều kiện cho người có nhu cầu sử dụng đất nhanh chóng có đất để sử dụng, kịp thời nắm bắt được thời cơ kinh doanh. Đặc biệt, LDD 2003 với sự xuất hiện của tổ chức phát triển quỹ đất, tổ chức này có chức năng quản lý quỹ đất, vận động đầu tư, giới thiệu địa điểm cho các chủ thể có nhu cầu sử dụng đất... Thông qua tổ chức này, các chủ thể đầu tư thuận lợi, dễ dàng trong việc tìm kiếm địa điểm đầu tư và nhanh chóng có "đất sạch" để thực hiện đầu tư.

Bên cạnh đó, đối với đất chưa được giải phóng mặt bằng, LDD 2003 quy định cho phép một khoảng thời gian dài hơn để các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và các chủ thể đầu tư chủ động và có kế hoạch cụ thể trong việc bồi thường cho dân và giải phóng mặt bằng. Quy định này khắc phục tình trạng trước đây quy định rất chung chung, không phân định thành các trường hợp cụ thể, việc bồi thường giải phóng mặt bằng dường như phó thác cho các chủ thể đầu tư và người có đất bị thu hồi mà Nhà nước can thiệp rất ít vào việc này. Chính vì vậy, trên thực tế thời gian qua đã xảy ra tình trạng các dự án đầu tư đã được phê duyệt, các chủ thể đầu tư cũng đã tập kết, mua sắm các trang thiết bị máy móc để thực hiện đầu tư nhưng lại bị ngừng trệ vì người dân không chịu di dời ra khỏi khu vực đất đầu tư; khu công nghiệp An Khánh - Hà Tây là một ví dụ điển hình.

Thứ tư: Thời gian để thực hiện thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất cũng rút ngắn đi rất nhiều. Như đã đề cập trong phần trước, trước khi có LDD 2003 để có được đất thực hiện đầu tư, các chủ thể đầu tư thường phải mất trung bình từ 5 - 7 tháng làm thủ tục. Theo LDD 2003 thời gian chậm nhất (đối với trường hợp đất chưa được giải phóng mặt bằng) tối đa cũng chưa đầy 2 tháng. Với quy định này sẽ giảm thiểu thời gian chờ đợi và những chi phí không cần thiết trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính về giao đất, cho thuê đất; cùng với ý nghĩa đó sẽ là đảm bảo thiết thực cho các chủ đầu tư có ngay đất để thực hiện đầu tư.

**** Trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người được giao đất, cho thuê đất.***

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là căn cứ pháp lý để xác nhận mối quan hệ hợp pháp giữa Nhà nước với người sử dụng đất. Với ý nghĩa này, thì việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là mong muốn, là nguyện vọng thiết tha của các chủ thể sử dụng đất; là cơ sở để xác định tư cách, địa vị pháp lý của người sử dụng đất khi tham gia vào quan hệ đất đai. Bên cạnh đó khi có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ là điều kiện đảm bảo cho người sử dụng đất thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

Về phía Nhà nước, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ đảm bảo pháp lý chặt chẽ đất đai, tạo điều kiện dễ dàng trong quản lý đất đai khi mà giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có vai trò thay thế hàng loạt các loại giấy tờ qua nhiều thời kỳ lịch sử khác nhau đã và đang tồn tại hiện nay.

Với ý nghĩa đó, thời gian qua chúng ta đã cố gắng đẩy mạnh việc thực hiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn chậm so với yêu cầu đặt ra. Việc đó được gắn liền với việc cấp giấy chưa thực sự ăn khớp, thủ tục cấp giấy chưa có mặt cải tiến.

Khắc phục tính trạng này, LDD 2003 quy định việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho những trường hợp được giao đất, cho thuê đất hết sức dễ dàng, thuận lợi và rất đơn giản. Cụ thể thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được quy định như sau:

Việc xem xét để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ được tiến hành đồng thời với việc xem xét để ra quyết định giao đất, cho thuê đất. Nghĩa là, sau khi Sở Tài nguyên & Môi trường cấp tỉnh, phòng Tài nguyên & Môi trường cấp huyện tiếp nhận bộ hồ sơ của người có nhu cầu xin giao đất, cho thuê đất, thực hiện quá trình thẩm tra hồ sơ, thực hiện các thủ tục hành chính có liên quan như: trích lục bản đồ địa chính, xác định nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải nộp và hoàn tất hồ sơ để trình UBND cấp tỉnh hoặc UBND cấp huyện (theo quy định tại Điều 37) xem xét và quyết định. Đối với trường hợp được UBND cấp có thẩm quyền ra quyết định giao đất, cho thuê đất thì cũng đồng thời được cấp luôn giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Sau khi người sử dụng đất thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính cho Nhà nước, cơ quan quản lý đất đai tổ chức bàn giao đất trên thực địa thì thực hiện việc trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người được giao đất, cho thuê đất.

Đây là quy định hết sức đơn giản thể hiện sự thông thoáng và linh hoạt, làm giảm bớt các thủ tục hành chính; bỏ qua các khâu, các bước trung gian không cần thiết mà vẫn đảm bảo được yêu cầu của công tác quản lý nhà nước về đất đai. Thông

qua đó, tiết kiệm công sức, thời gian, tiền bạc cho Nhà nước cũng như người sử dụng đất.

2. Trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng

Trong thực tiễn hoạt động quản lý đất đai không phải khi nào việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng được tiến hành đồng thời với việc quyết định giao đất, thuê đất. Mặt khác, người có đất đang sử dụng không phải bao giờ cũng được Nhà nước giao hoặc cho thuê, mà đất đang sử dụng có được từ rất nhiều nguồn khác nhau như: nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất hợp pháp từ người khác; nhận thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất từ người khác; quyền sử dụng đất có được từ các quyết định của các cơ quan thi hành án, cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai hay sử dụng đất được xác lập thông qua việc trúng đấu giá quyền sử dụng đất hoặc trúng thầu dự án có sử dụng đất; thậm chí quyền sử dụng đất còn được hình thành từ quá trình khai hoang, chuẩn hoá đất đai hoặc sử dụng đất đai đã ổn định lâu dài... Nghĩa là, nguồn gốc đất mà các tổ chức hộ gia đình, cá nhân trong nước, các tổ chức cá nhân nước ngoài sử dụng đất là hết sức phong phú, đa dạng. Vì vậy, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không chỉ đặt ra đối với đối tượng được giao đất, cho thuê đất là cần thiết phải được thực hiện đối với những trường hợp khác nêu trên. Có thể khẳng định việc quy định trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc, một mặt đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp cho người sử dụng đất; mặt khác, góp phần quản lý đất đai của Nhà nước được chặt chẽ hơn.

Trình tự thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trước đây được quy định tại Thông tư số 1990/TT-ĐC ngày 30/11/2001 của Tổng cục Địa chính. Tuy nhiên, tại Thông tư này không ấn định mức thời gian cụ thể, cần thiết mà các cơ quan có thẩm quyền cần phải tiến hành khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Mặt khác, việc xác định trách nhiệm của các cơ quan cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng chưa được cụ thể rõ ràng. Vì vậy thực tế trong thời gian vừa qua công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn chậm trễ; các cơ quan chưa phát huy hết năng lực và trách nhiệm của mình, một bộ phận còn lợi dụng kẽ hở của pháp luật để cố tình chây ỳ, trì hoãn việc cấp giấy gây phiền hà cho dân, chưa đáp ứng kịp với những đòi hỏi của cuộc sống. Đây cũng là một trong những nguyên nhân để các giao dịch quyền sử dụng đất bùng nổ tự phát; thị trường quyền sử dụng đất phi chính quy phát triển tràn lan nằm ngoài vòng kiểm soát của pháp luật.

Để khắc phục những tồn tại này Luật đất đai 2003 xác định rõ trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất như sau:

Trước hết, người đang sử dụng đất nộp bộ hồ sơ xin được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hồ sơ bao gồm:

- Đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
- Giấy tờ hợp lệ về quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1, khoản 2, khoản 5 Điều 50 Luật đất đai 2003.
- Văn bản uỷ quyền xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (nếu có).

Hồ sơ được nộp tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường trực thuộc UBND cấp huyện. Trường hợp người xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân ở nông thôn thì hồ sơ nộp tại UBND xã nơi có đất để chuyển cho Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Trong thời hạn không quá 50 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm xác nhận nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải nộp theo số liệu địa chính gửi đến cơ quan thuế và thông báo cho người sử dụng đất biết; đồng thời chuyển hồ sơ cho Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện. Nếu không đủ điều kiện thì trả hồ sơ và thông báo lý do cho người xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất biết.

Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện có trách nhiệm thẩm tra lại toàn bộ hồ sơ và hoàn tất hồ sơ để chuyển lên UBND cấp có thẩm quyền theo Điều 52 Luật đất đai 2003 để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất có đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Sau khi thực hiện xong nghĩa vụ tài chính, người được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đến Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất (nơi mình đã nộp hồ sơ) để nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Với quy định trên về trình tự thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có thể nhận thấy một số điểm mới sau đây:

- Xác định rõ đích danh người có thẩm quyền tiếp nhận hồ sơ và thực hiện các thủ tục hành chính cần thiết trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đó là Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Đây là một tổ chức sự nghiệp thực hiện dịch vụ hành chính công, có vai trò thúc đẩy nhanh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

- Với việc quy định rõ tổ chức có thẩm quyền thực hiện trực tiếp các thủ tục hành chính về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ tạo điều kiện cho người dân biết rõ quyền lợi của mình sẽ được thực hiện tại đâu; hơn nữa cũng là nhằm xác định rõ trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; tránh tình trạng "cha chung không ai khóc" trong thời gian trước đây, là nguyên nhân làm chậm trễ tiến trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Thông qua đó

mà nâng cao năng lực trách nhiệm, cải tiến tác phong, lề lối làm việc của cán bộ quản lý nhà nước về đất đai.

- Với việc xác định khoảng thời gian cụ thể để thực hiện thủ tục hành chính cần thiết khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (cùng với việc quy trách nhiệm cụ thể cho cơ quan có thẩm quyền) sẽ tạo điều kiện thúc đẩy nhanh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, góp phần thực hiện tốt mục tiêu chương trình mà nhà nước đã đề ra là: hết tháng 12 năm 2005 về cơ bản hoàn thành xong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong phạm vi cả nước.

3. Trình tự, thủ tục đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp không phải xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền

Chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền được đặt ra trong những trường hợp mà việc chuyển mục đích sử dụng đất không làm phá vỡ, thay đổi quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền; các quyền và nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất không bị thay đổi và mục đích của sự chuyển đổi chỉ để nhằm chuyển dịch cơ cấu vật nuôi, cây trồng theo hướng có hiệu quả hơn mà thôi. Chính vì vậy mà thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất được quy định khá đơn giản, tạo điều kiện để người sử dụng đất chủ động linh hoạt để nâng cao năng suất, hiệu quả sử dụng đất.

Người có nhu cầu chuyển mục đích sử dụng đất nộp tờ khai đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất; trường hợp là hộ gia đình, cá nhân tại nông thôn thì nộp tại UBND xã nơi có đất để chuyển cho Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm thẩm tra tờ khai đăng ký, chuyển giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đến Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh, Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện để chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho phù hợp với đất sau khi chuyển mục đích.

Sau khi đã được chỉnh lý, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ được chuyển về Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất nơi đã nộp hồ sơ. người chuyển mục đích sử dụng đất sẽ được nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại cơ quan này.

Thời hạn để thực hiện thủ tục đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất chỉ trong 7 ngày. Đây là thời hạn không quá dài thể hiện sự thuận lợi cho người sử dụng đất chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất theo hướng có lợi trong quá trình sử dụng đất.

Có thể nhận thấy, so với Thông tư số 1990/TT-ĐC ngày 30/11/2001 thì thủ tục đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất đơn giản hơn và hợp lý hơn. Chuyển mục đích trong những trường hợp đơn giản không làm thay đổi quy hoạch thì người chuyển mục đích sử dụng đất chỉ phải thực hiện thủ tục đăng ký việc chuyển mục đích của mình tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất mà không phải thông qua thủ tục

xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Đây là quy định cần thiết quy định tại Luật đất đai 2003 thể hiện sự đơn giản, dễ dàng hơn đối với người sử dụng đất nhưng vẫn đảm bảo được sự kiểm soát và quản lý chặt chẽ việc chuyển mục đích sử dụng đất của người sử dụng đất.

4. Trình tự, thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp phải xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền

Chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền được đặt ra trong những trường hợp mà việc chuyển mục đích sử dụng đất sẽ làm thay đổi cơ cấu, quy hoạch sử dụng đất, thay đổi địa vị pháp lý của người sử dụng đất và việc chuyển mục đích sử dụng đất có liên quan đến một số loại đất được Nhà nước bảo vệ nghiêm ngặt. Chính vì vậy, việc chuyển mục đích sử dụng đất phải thông qua quy chế pháp lý chặt chẽ và phải được sự cho phép của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Việc thực hiện các thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất được quy định như sau:

Tổ chức, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài xin chuyển mục đích sử dụng đất nộp hồ sơ tại Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Đối với hộ gia đình, cá nhân xin chuyển mục đích sử dụng đất nộp hồ sơ tại Phòng Tài nguyên và Môi trường thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Hồ sơ xin chuyển mục đích sử dụng đất bao gồm:

- Đơn xin chuyển mục đích sử dụng đất.
- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
- Dự án đầu tư của tổ chức theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Trong thời hạn 20 ngày, Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh, Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ và thực hiện các thủ tục hành chính cần thiết có liên quan đến việc chuyển mục đích sử dụng đất như: xác định nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải nộp và thông báo cho người sử dụng đất biết. Trong trường hợp không đủ điều kiện thì trả lại hồ sơ và thông báo lý do cho người xin chuyển mục đích sử dụng đất biết.

Việc hoàn tất hồ sơ và thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất sẽ được Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường thuộc UBND cấp huyện gửi lên UBND cấp tỉnh hoặc UBND cấp huyện xem xét và ra quyết định chuyển mục đích sử dụng đất.

Sau khi có quyết định chuyển mục đích sử dụng đất của UBND cấp có thẩm quyền, trong thời hạn 5 ngày Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện có trách nhiệm chỉnh lý vào giấy chứng nhận

quyền sử dụng đất cho phù hợp với mục đích sử dụng đất sau khi chuyển mục đích và thực hiện việc trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người xin chuyển mục đích sử dụng đất.

Việc quy định thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất theo Luật đất đai 2003 nêu trên chính là sự luật hoá các quy định tại Thông tư số 1990/TT-ĐC. Qua đó cho thấy đối với những trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép thì thủ tục xin chuyển mục đích quy định chặt chẽ hơn với quy trình được yêu cầu thực hiện nghiêm ngặt hơn. Có như vậy mới theo dõi được sát sao tình hình biến động đất đai một cách kịp thời, nhưng bên cạnh đó vẫn đáp ứng được nguyện vọng thiết thực của những người sử dụng đất.

III. TRÌNH TỰ, THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG VIỆC THỰC HIỆN CÁC QUYỀN CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

Việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất yêu cầu bắt buộc phải thông qua cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo những trình tự, thủ tục hành chính nhất định là những ràng buộc pháp lý và cơ chế đảm bảo cho người sử dụng đất thực hiện các quyền của mình trong sự an toàn nhất. Thông qua đó thể hiện vai trò quản lý đất đai của Nhà nước cũng như đảm bảo các quyền và lợi ích hợp pháp cho người sử dụng đất.

Mỗi quyền năng của người sử dụng đất với tính chất, đặc điểm khác nhau thì pháp luật quy định những yêu cầu về trình tự, thủ tục hành chính khác nhau. Trình tự, thủ tục này được LĐĐ 2003 trên cơ sở Luật hoá các quy định còn tản mạn trong các văn bản pháp quy trước đây; đảm bảo các thủ tục hành chính trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất được triển khai thuận lợi, dễ dàng và tập trung thống nhất.

1. Trình tự, thủ tục chuyển đổi quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân

Chuyển đổi quyền sử dụng đất là hình thức chuyển quyền khá đơn giản. Ở đây, cả hai bên chuyển quyền và nhận quyền đều chấm dứt một quan hệ pháp luật và thiết lập một quan hệ pháp luật đất đai mới. Tuy nhiên, việc chấm dứt quan hệ cũ và thiết lập quan hệ mới không phải thông qua biện pháp thu hồi đất và quyết định giao đất, mà là công nhận việc đổi đất cho nhau. Hình thức này góp phần chuyển đổi nhiều thửa ruộng đất manh mún thành ô thửa lớn rất thuận tiện cho sản xuất. Để khuyến khích các hộ nông dân thoả thuận với nhau để dồn thửa, đổi thửa nhằm khắc phục tình trạng đất đai phân tán, manh mún, thuận lợi trong quá trình sản xuất, LĐĐ 2003 quy định trình tự, thủ tục thực hiện quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất hết sức đơn giản. Cụ thể trình tự, thủ tục được quy định cụ thể như sau:

Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp muốn chuyển đổi quyền sử dụng đất thì nộp hồ sơ tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất để chuyển cho Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất;

Hồ sơ chuyển đổi quyền sử dụng đất bao gồm:

- Hợp đồng chuyển đổi quyền sử dụng đất.
- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Hợp đồng chuyển đổi quyền sử dụng đất phải có chứng thực của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất hoặc chứng nhận của công chứng Nhà nước.

Sau khi nhận hồ sơ, trong thời hạn 10 ngày, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất chuyển hồ sơ cho Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện để thực hiện các thủ tục hành chính về chuyển đổi quyền sử dụng đất và hoàn tất hồ sơ để chuyển lên Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm xác định nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải nộp theo số liệu địa chính và chuyển cho cơ quan thuế, đồng thời thông báo cho người sử dụng đất biết để thực hiện.

Sau khi thực hiện xong nghĩa vụ tài chính, trong thời hạn 5 ngày các bên chuyển đổi nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Nhìn chung, các thủ tục về chuyển đổi quyền sử dụng đất được quy định đơn giản và dễ thực hiện, đáp ứng được nhu cầu và mong muốn của người muốn chuyển đổi quyền sử dụng đất.

2. Trình tự, thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất

Khác với quan hệ chuyển đổi quyền sử dụng đất, đối tượng chuyển giao là đất lấy đất thì trong quan hệ chuyển nhượng là đất lấy tiền. Ở đây, sẽ có một bên chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai (bên chuyển nhượng) và một bên thiết lập quan hệ pháp luật đất đai mới (bên nhận chuyển nhượng). Vì vậy, các quy định về chuyển nhượng quyền sử dụng đất rất chặt chẽ, thể hiện sự ràng buộc trách nhiệm pháp lý giữa các bên tham gia quan hệ chuyển quyền trước cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, điều đó được thể hiện rõ nét trong qui định về trình tự, thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Cụ thể là:

Các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trong nước, các tổ chức và cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư tại Việt Nam đủ điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật thì nộp hồ sơ chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện; trường hợp hộ gia

đình, cá nhân sử dụng đất tại nông thôn thì nộp hồ sơ tại Ủy ban nhân dân xã nơi có đất để chuyển cho Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Hồ sơ chuyển nhượng quyền sử dụng đất bao gồm:

- Hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất.
- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải có chứng nhận của công chứng; trường hợp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân thì được lựa chọn hình thức chứng nhận của công chứng hoặc chứng thực của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất.

Sau khi nhận hồ sơ, trong thời hạn 15 ngày, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ và gửi hồ sơ cho Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện để hoàn tất các thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Hồ sơ sẽ được chuyển lên UBND cấp có thẩm quyền xác nhận đồng ý cho chuyển nhượng và thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người nhận chuyển nhượng.

Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm xác định nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải nộp theo số liệu địa chính và chuyển cho cơ quan thuế, đồng thời thông báo cho các bên chuyển nhượng biết để thực hiện nghĩa vụ.

Sau khi thực hiện xong nghĩa vụ tài chính, trong thời hạn 5 ngày, bên nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất nơi đã nộp hồ sơ.

3. Trình tự, thủ tục đăng ký cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất

Cho thuê và cho thuê lại quyền sử dụng đất được đặt ra trong trường hợp người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất do những nguyên nhân chủ quan và khách quan khác nhau không trực tiếp khai thác và sử dụng trên đất, trong trường hợp này người sử dụng đất có quyền cho thuê hoặc cho thuê lại quyền sử dụng đất của mình. Việc cho thuê hoặc cho thuê lại cũng phải thực hiện thông qua những thủ tục nhất định. Cụ thể là:

Người có đất cho thuê hoặc cho thuê lại nộp hồ sơ cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất (sau đây gọi chung là cho thuê quyền sử dụng đất).

Hồ sơ cho thuê quyền sử dụng đất gồm: Hợp đồng thuê quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Hợp đồng thuê quyền sử dụng đất phải có chứng thực của cơ quan công chứng hoặc chứng thực của UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất (đối với hộ gia đình, cá nhân).

Hồ sơ thuê quyền sử dụng đất được nộp tại Văn phòng đăng ký sử dụng đất; trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất tại nông thôn thì nộp hồ sơ tại UBND xã nơi có đất để chuyển lên Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Sau khi nhận hồ sơ, trong thời hạn năm ngày, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện thủ tục đăng ký cho thuê quyền sử dụng đất vào hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; trả lại hợp đồng thuê quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại nơi đã nộp hồ sơ.

Nhìn chung, cho thuê và cho thuê lại quyền sử dụng đất không làm chấm dứt một quan hệ pháp luật đất đai, mà chỉ làm thay đổi quan hệ đất đai trong một thời gian. Hết thời hạn cho thuê và cho thuê lại quyền sử dụng đất được khôi phục lại cho chủ thể ban đầu. Có thể nhận thấy việc cho thuê và cho thuê lại quyền sử dụng đất là một giải pháp tạm thời để lưu chuyển đất đai đến với những người có khả năng và có nhu cầu sử dụng đất trong khi chủ sử dụng không có khả năng hoặc chưa có nhu cầu sử dụng. Vì vậy, trình tự thủ tục cho thuê và cho thuê lại quyền sử dụng đất quy định khá đơn giản, dễ thực hiện, đáp ứng nguyện vọng của các chủ thể sử dụng đất.

4. Trình tự, thủ tục đăng ký thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất

Thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất là thể hiện quyền định đoạt của người có quyền sử dụng đất hợp pháp đối với một mảnh đất cho người khác. Để quyền sử dụng đất của người nhận thừa kế, tặng cho được hợp pháp thì việc thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất phải thông qua các thủ tục pháp lý. Cụ thể là:

Các bên trong quan hệ thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất phải nộp hồ sơ tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất; Trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất tại nông thôn thì nộp hồ sơ tại UBND xã nơi có đất để chuyển lên Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Hồ sơ thừa kế quyền sử dụng đất bao gồm:

- Di chúc hoặc biên bản phân chia thừa kế hoặc bản án, quyết định giải quyết tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất của Tòa án nhân dân đã có hiệu lực pháp luật.

- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Trường hợp người được nhận thừa kế là người duy nhất thì hồ sơ thừa kế gồm: đơn đề nghị và giấy chứng nhận.

Hồ sơ tặng cho quyền sử dụng đất gồm: văn bản cam kết tặng cho hoặc hợp đồng tặng cho hoặc quyết định của tổ chức tặng cho quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Sau khi nhận được hồ sơ, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ và chuyển lên Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện để thực hiện các thủ tục hành chính có liên quan

đến việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hồ sơ này sẽ được chuyển cho UBND cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người được nhận thừa kế, nhận tặng cho quyền sử dụng đất.

Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm nghĩa vụ tài chính theo số liệu địa chính và gửi đến cơ quan thuế, đồng thời báo cho người nhận quyền sử dụng đất thực hiện nghĩa vụ tài chính. Sau khi thực hiện xong nghĩa vụ tài chính người nhận quyền sử dụng đất được nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất nơi đã nộp hồ sơ.

5. Trình tự, thủ tục đăng ký, xoá đăng ký thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất và xử lý quyền sử dụng đất đã thế chấp, bảo lãnh để thu hồi nợ

Thế chấp, bảo lãnh bằng giá trị quyền sử dụng đất được coi là một biện pháp của Nhà nước nhằm giúp đỡ tạo điều kiện cho người sử dụng đất có cơ hội tăng thêm nguồn vốn cho đầu tư. Thông qua đó mà nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất chẳng những quyền khai thác các giá trị, các lợi ích kinh tế từ đất không mất đi mà qua đó nguồn vốn còn được nhân đôi. Chính vì vậy, đối với người sử dụng đất, đây là quyền có ý nghĩa quan trọng bậc nhất; thu hút được sự quan tâm, chú trọng đối với họ.

**** Người sử dụng đất có quyền sử dụng đất hợp pháp mà muốn vay vốn phải thực hiện theo trình tự, thủ tục sau đây:***

Hồ sơ đăng ký thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất gồm: hợp đồng thế chấp bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Hồ sơ đăng ký thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất nộp tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất; Trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất tại nông thôn thì nộp hồ sơ tại UBND xã nơi có đất để chuyển lên Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Trong thời hạn không quá 5 ngày làm việc, kể từ ngày ký kết hợp đồng tín dụng, bên thế chấp, bên được bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất nộp hồ sơ đăng ký thế chấp, bảo lãnh theo quy định trên.

Trong thời hạn không quá 5 ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện đăng ký thế chấp bảo lãnh vào hồ sơ địa chính, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và trả lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bên nhận bảo lãnh, bên nhận thế chấp.

**** Việc xoá đăng ký thế chấp, xoá đăng ký bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất được quy định như sau:***

Sau khi hoàn thành nghĩa vụ trả nợ, người đã thế chấp, đã được bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất gửi đơn xin xoá đăng ký thế chấp, xoá đăng ký bảo lãnh đến nơi đã đăng ký thế chấp bảo lãnh.

Trong thời hạn không quá năm ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đơn xin xoá đăng ký thế chấp, xoá đăng ký bảo lãnh, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất kiểm tra việc hoàn thành nghĩa vụ trả nợ của người xin xoá đăng ký thế chấp, xoá đăng ký bảo lãnh và thực hiện việc xoá đăng ký thế chấp, xoá đăng ký bảo lãnh trong hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

**** Việc xử lý quyền sử dụng đất đã thế chấp, đã bảo lãnh để thu hồi nợ được quy định như sau:***

Khi bên thế chấp, bên được bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ trả nợ theo hợp đồng tín dụng thì quyền sử dụng đất đã thế chấp, đã bảo lãnh được xử lý theo thoả thuận trong hợp đồng thế chấp, hợp đồng bảo lãnh. Trường hợp không xử lý được theo thoả thuận đã ghi trong hợp đồng thì bên nhận thế chấp, bên nhận bảo lãnh có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã được thế chấp, đã được bảo lãnh cho người khác để thu hồi nợ hoặc yêu cầu cơ quan Nhà nước có thẩm quyền bán đấu giá quyền sử dụng đất hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân theo quy định của pháp luật.

6. Trình tự, thủ tục đăng ký, xoá đăng ký góp vốn bằng quyền sử dụng đất và xử lý quyền sử dụng đất khi chấm dứt việc góp vốn

Trong hoạt động sản xuất kinh doanh, để việc kinh doanh được tiến hành thuận lợi, trôi chảy, việc cạnh tranh để tìm kiếm lợi nhuận đạt hiệu quả; mặt khác, cũng là nhằm để phân tán rủi ro, các chủ thể kinh doanh thường hợp tác, liên kết với nhau. Góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất để hợp tác kinh doanh cũng là một trong biểu hiện của nội dung đó.

Để ràng buộc trách nhiệm pháp lý giữa các bên trong quan hệ góp vốn bằng quyền sử dụng đất, hơn nữa cũng là tạo cơ sở pháp lý cụ thể để phân chia lợi nhuận trong trường hợp kinh doanh có lãi và cũng là để xác định trách nhiệm rủi ro trong trường hợp kinh doanh thua lỗ, LĐĐ 2003 quy định trình tự, thủ tục và cơ chế góp vốn bằng quyền sử dụng đất rất cụ thể như sau:

Trước hết, người có quyền sử dụng đất có đủ điều kiện để góp vốn theo quy định của pháp luật thì làm hồ sơ đăng ký góp vốn nộp cho Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất; trường hợp bên góp vốn là hộ gia đình, cá nhân ở nông thôn thì nộp hồ sơ tại UBND xã nơi có đất để chuyển cho Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Hồ sơ bao gồm:

- Hợp đồng góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Hợp đồng này phải có chứng nhận của công chứng hoặc chứng thực của UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất (đối với hộ gia đình, cá nhân);
- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Sau khi nhận hồ sơ, trong thời hạn mười ngày, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ, nếu đủ điều kiện thì thực hiện việc đăng ký góp vốn vào hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Trường hợp việc góp vốn mà phát sinh pháp nhân mới thì Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất gửi hồ sơ cho Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện để hoàn tất các thủ tục trình UBND cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

*** Việc góp vốn bằng quyền sử dụng đất chấm dứt trong các trường hợp sau đây:**

- Hết thời hạn góp vốn bằng quyền sử dụng đất.
- Một bên hoặc các bên đề nghị theo thoả thuận trong hợp đồng góp vốn; trường hợp liên doanh với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thì phải được UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chấp thuận;
- Bị thu hồi đất theo quy định tại Điều 38 LĐĐ 2003;
- Bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong hợp đồng hợp tác kinh doanh hoặc doanh nghiệp liên doanh bị tuyên bố phá sản, giải thể;
- Cá nhân tham gia hợp đồng góp vốn chết, bị tuyên bố mất tích, bị cấm hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự, bị cấm hoạt động trong lĩnh vực hợp tác kinh doanh mà hợp đồng góp vốn phải do cá nhân đó thực hiện;
- Pháp nhân tham gia hợp đồng góp vốn bị chấm dứt hoạt động mà hợp đồng góp vốn phải do pháp nhân đó thực hiện.

*** Việc xoá đăng ký góp vốn bằng quyền sử dụng đất được thực hiện theo trình tự sau đây:**

- Người sử dụng đất chấm dứt việc góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong những trường hợp nêu trên gửi đơn xin xoá đăng ký góp vốn đến Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất nơi đã đăng ký góp vốn;
- Trong thời hạn không quá năm ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đơn xin xoá đăng ký góp vốn, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện việc xoá đăng ký góp vốn trong hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

*** Việc xử lý quyền sử dụng đất khi chấm dứt việc góp vốn được quy định như sau:**

- Trường hợp hết thời hạn góp vốn hoặc do thoả thuận của các bên về chấm dứt việc góp vốn thì bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất được tiếp tục sử dụng đất đó trong thời hạn còn lại.
- Trường hợp chấm dứt việc góp vốn theo quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền do vi phạm pháp luật về đất đai thì Nhà nước sẽ thu hồi đất đó.

- Trường hợp doanh nghiệp liên doanh hoặc bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất bị phá sản thì quyền sử dụng đất đã góp vốn được xử lý theo quyết định tuyên bố phá sản của Tòa án nhân dân.

- Trường hợp cá nhân tham gia hợp đồng góp vốn chết thì quyền sử dụng đất đã góp vốn được để thừa kế theo quy định của pháp luật về dân sự.

- Trường hợp cá nhân tham gia hợp đồng góp vốn bị tuyên bố mất tích, mất hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự thì được giải quyết theo quy định của pháp luật về dân sự.

- Trường hợp doanh nghiệp liên doanh giải thể hoặc bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất là tổ chức giải thể thì quyền sử dụng đất đã góp vốn được xử lý theo thỏa thuận giữa các bên, phù hợp với quy định của luật này và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

Như vậy, trên đây là các quy trình rất cụ thể được LĐĐ 2003 quy định nhằm trình tự hoá các quyền của người sử dụng đất, góp phần tạo hành lang pháp lý để hướng các quan hệ đất đai được thực hiện có nề nếp, trật tự kỷ cương.

Lần đầu tiên các trình tự, thủ tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất được chính thức quy định trong một văn bản luật có hiệu lực pháp lý cao, tạo điều kiện thuận lợi, dễ dàng cho việc triển khai, áp dụng thống nhất trên thực tế. Bên cạnh đó, giúp cho người có quyền sử dụng đất khá thuận lợi trong việc tìm hiểu các quy định của pháp luật có liên quan khi thực hiện các quyền của mình; thông qua đó mà nghiêm chỉnh chấp hành.

Lần đầu tiên có sự xuất hiện có sự xuất hiện của một tổ chức là Văn phòng đăng ký quyền sử dụng với việc xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, là cơ quan trung gian đầu mối duy nhất trực tiếp thực hiện các thủ tục hành chính có liên quan đến việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất. Thông qua tổ chức này sẽ góp phần thúc đẩy nhanh chóng việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất, đảm bảo lợi ích thiết thực cho họ. Mặt khác, cũng là khắc phục tình trạng dây dưa kéo dài, trì trệ và kém hiệu quả trong việc thực hiện các thủ tục hành chính trong thời gian vừa qua.

Các trình tự thủ tục hành chính cụ thể nêu trên cũng thể hiện sự đơn giản, thông thoáng, dễ thực hiện cho cả các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai và người sử dụng đất. Thông qua đó mà thúc đẩy tiến trình thực hiện các thủ tục hành chính được trôi chảy và thông suốt; giảm bớt sự phiền hà cho dân, tiết kiệm được thời gian, tiền của cho cả cơ quan quản lý đất đai và người sử dụng đất.

Tuy nhiên, để trình tự, thủ tục hành chính trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất được triển khai thực hiện theo những nội dung mới nêu trên một cách có hiệu quả thì đòi hỏi trong thời gian tới cần quán triệt thực hiện kiên quyết cơ chế "một cửa" trong việc giải quyết các thủ tục hành chính. Làm được điều này thì sự

cần thiết khách quan phải nhanh chóng xúc tiến thành lập các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trong phạm vi cả nước.

CHƯƠNG X

CHẾ ĐỘ PHÁP LÝ NHÓM ĐẤT NÔNG NGHIỆP

I. KHÁI NIỆM VÀ PHÂN LOẠI NHÓM ĐẤT NÔNG NGHIỆP

1. Khái niệm nhóm đất nông nghiệp

Theo quan niệm thuần túy của người Việt Nam thì đất nông nghiệp thường được hiểu là đất trồng các loại cây lương thực như lúa, ngô, khoai, sắn và một số loại cây ngắn ngày phục vụ cho cuộc sống thường nhật của người sử dụng đất. Thực tế thì việc sử dụng đất nông nghiệp rất rộng rãi, nó không chỉ trồng các loại cây lương thực mà còn để trồng các cây lâu năm có giá trị kinh tế cao, diện tích mặt nước để nuôi trồng thủy sản, diện tích trồng các cây và nuôi các loại gia cầm để nghiên cứu, thí nghiệm về trồng trọt và chăn nuôi, đất sử dụng để bảo tồn thiên nhiên, đất trồng rừng phục vụ nguồn nguyên liệu cho các ngành công nghiệp và chế biến, đất phục vụ cho các mục tiêu bảo vệ môi trường sinh thái. Như vậy theo cách hiểu truyền thống, chủ sử dụng đất nông nghiệp đa phần là người nông dân gặt hái, gieo trồng các loại cây phục vụ mục tiêu an ninh lương thực nhưng hiện nay quan niệm này dần phải được thay đổi, vì người sử dụng đất nông nghiệp bao gồm cả các tổ chức kinh tế ở trong nước, các đơn vị lực lượng vũ trang kết hợp nhiệm vụ quốc phòng, các nhà đầu tư nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam.

Nhìn chung khái niệm về đất nông nghiệp được nêu nhiều trong các văn bản pháp luật, tuy nhiên phạm vi hạn hẹp được thể hiện hầu như khá rõ nét, bởi vì đất nông nghiệp được xác định chủ yếu là trồng trọt và chăn nuôi, nghiên cứu về trồng trọt và chăn nuôi kể cả nuôi trồng thủy sản. Tư duy này hướng việc phân loại đất vừa theo tiêu chí không gian và theo mục đích sử dụng chủ yếu mà chưa gắn với việc quản lý ở tầm vĩ mô. Cho nên, việc xác định đất đai cho mục đích nông nghiệp nhiều khi không triệt để, bởi vì thửa đất này là đất trồng lúa, bên cạnh đó là đất trồng rừng và kế đó là đất nuôi trồng thủy sản. Như vậy, việc xen canh các loại đất khác nhau là điều không tránh khỏi, mỗi một loại đất khác nhau lại có chế độ pháp lý khác nhau, dẫn tới tình trạng quản lý rất khó khăn. Trong khi đó việc chuyển mục đích sử dụng đất từ loại đất này sang loại đất khác do các cấp hành chính khác nhau có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất càng làm cho việc quản lý thêm phức tạp. Vì

vậy, quan niệm mới theo quy định tại Luật đất đai năm 2003 là phân nhóm lại các loại đất theo tiêu chí mục đích sử dụng chủ yếu hướng tới việc quản lý đất đai tốt hơn, mở rộng phạm vi các loại đất nông nghiệp và dùng cụm từ “nhóm đất nông nghiệp” thay cho cụm từ “đất nông nghiệp”. Thực tế là, đã là nhóm đất thì bao gồm nhiều loại đất trong phạm vi cơ cấu của một nhóm đất lớn có đặc trưng giống nhau nhất định về chế độ sử dụng. Từ những loại đất có cùng tính chất và chế độ sử dụng khá tương đồng sắp xếp lại để tập trung sự quản lý cho từng nhóm chủ thể được giao đất, cho thuê đất và thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước. Vì vậy, *nhóm đất nông nghiệp được hiểu là tổng thể các loại đất với tư cách là tư liệu sản xuất chủ yếu phục vụ cho việc trồng trọt, chăn nuôi, nghiên cứu thí nghiệm về trồng trọt, chăn nuôi, bảo vệ môi trường sinh thái cung ứng các sản phẩm cho công nghiệp và dịch vụ.*

2. Phân loại nhóm đất nông nghiệp

Theo quy định của Luật đất đai năm 2003, việc phân loại đất đai có nhiều điểm mới. Nếu như trước đây chúng ta phân loại đất theo mục đích sử dụng chủ yếu và theo tiêu chí không gian, thì hiện nay chúng ta chỉ xác định theo mục đích sử dụng chủ yếu. Quan điểm về việc phân loại là hướng tới việc quản lý đất đai tốt hơn, gắn với chủ thể sử dụng đất và xác định các quyền, lợi ích rõ ràng hơn đối với từng chủ thể nhất định. Vì vậy, việc phân loại đất được chia thành 3 nhóm gồm: nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp, nhóm đất chưa sử dụng và trong mỗi nhóm đất lại chia thành từng loại đất với thời hạn, hạn mức cụ thể. Bên cạnh, việc phân nhóm đất để tăng cường việc quản lý thì loại đất cụ thể và mục đích sử dụng đất cũng phải căn cứ vào các quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Điều 6 Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai đã xác định 5 căn cứ để phân loại đất và mục đích sử dụng. Nhóm đất nông nghiệp cũng được xác định trên cơ sở các căn cứ trên. Điều đó có nghĩa là, loại đất đó có thuộc nhóm đất nông nghiệp hay không phụ thuộc vào các quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho người sử dụng đất ổn định, đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất hoặc căn cứ vào hiện trạng sử dụng đất ổn định. Ví dụ, người sử dụng đất nông nghiệp được giao đất theo Nghị định 64/CP ngày 27/9/1993 trước đây thì trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất xác định rõ diện tích, loại hạng đất nông nghiệp, hoặc giao đất ở thì xác định rõ bao nhiêu m² đất ở và phần diện tích ao vườn liền kề.

Từ các căn cứ trên nhóm đất nông nghiệp được chia thành phân nhóm đất sau:

+ Đất sản xuất nông nghiệp bao gồm đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm. Đất trồng cây hàng năm được hiểu là đất trồng lúa, đất đồng cỏ dùng vào chăn nuôi, đất trồng các cây lương thực khác có thời gian sinh trưởng dưới một năm. Đất

trồng cây lâu năm dùng để trồng các cây lấy gỗ, lấy lá, lấy quả mà thời gian sinh trưởng từ một năm trở lên và phải trải qua thời gian xây dựng cơ bản.

+ Đất lâm nghiệp bao gồm đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng.

+ Đất nuôi trồng thủy sản.

+ Đất làm muối.

+ Đất nông nghiệp khác.

Riêng đối với đất nông nghiệp khác được xác định là đất tại khu vực nông thôn sử dụng để xây dựng nhà kính, các loại nhà khác phục vụ trồng trọt kể cả hình thức trồng trọt không trực tiếp trên đất, xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác được pháp luật cho phép, xây dựng trạm trại nghiên cứu thí nghiệm nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối, thủy sản, xây dựng cơ sở ương tạo cây giống, con giống, xây dựng nhà kho, nhà của hộ gia đình, cá nhân chứa nông sản, thuốc bảo vệ thực vật, phân bón, máy móc công cụ sản xuất nông nghiệp.

Các loại đất nói trên khi tính vào quỹ đất để giao cho hộ gia đình, cá nhân bao gồm cả đất xâm canh, đất đã giao cho hộ gia đình, cá nhân trước đây theo cơ chế hợp tác xã để làm kinh tế gia đình, kể cả đất dự phòng để quá quy định nay giao lại cho các hộ. Theo tinh thần của Luật đất đai năm 2003 và các Nghị định thi hành của Chính phủ thì Ủy ban nhân dân cấp huyện giao đất nông nghiệp trực tiếp cho hộ gia đình, cá nhân trên nguyên tắc là giao hết một lần, chỉ để lại không quá 5% quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích. Không còn hình thức hợp tác xã giao khoán lại cho hộ gia đình, cá nhân.

II. CÁC QUY ĐỊNH CỤ THỂ VỀ SỬ DỤNG NHÓM ĐẤT NÔNG NGHIỆP.

1. Đất nông nghiệp do hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng

Là một đất nước nông nghiệp với hơn 70% dân số sống bằng nghề nông, đối tượng sử dụng đất chủ yếu là 12 triệu hộ gia đình, cá nhân với đất nông nghiệp là nguồn sống, nguồn làm việc. Vì vậy, việc giao đất cho hộ nông dân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích nông nghiệp xuất phát từ những chủ trương của Đảng và được Nhà nước thể chế hoá bằng pháp luật. Luật đất đai năm 1993 và Nghị định 64/CP ngày 27/9/1993 của Chính phủ là cơ sở pháp lý quan trọng nhằm xác lập quyền sử dụng đất cho người nông dân. Việc giao đất được triển khai trong nhiều năm qua thể hiện chính sách xuyên suốt của Đảng và Nhà nước Việt Nam là tạo điều kiện cho người sản xuất, nông nghiệp, lâm nghiệp có đất để sản xuất. Cho đến nay về cơ bản người sử dụng đất nông nghiệp đã được giao đất nông nghiệp và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâu dài.

Theo quy định của Luật đất đai năm 2003 những đảm bảo cho người sử dụng đất vẫn thể hiện nguyên vẹn tinh thần của các Luật đất đai trước đây đối với người

nông dân và xác định rõ nguồn hình thành quỹ đất của hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư. Nguồn hình thành quỹ đất của hộ gia đình, cá nhân gồm:

- + Đất do Nhà nước giao hoặc cho thuê.
- + Đất do thuê của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác.
- + Đất do nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhận thừa kế, được tặng cho quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

Riêng với đất nông nghiệp do Nhà nước giao thì cần xác định rằng, đối với địa phương nào đã triển khai và giao đất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài thì được tiếp tục sử dụng trong thời hạn còn lại, những nơi nào chưa giao đất hoặc quỹ đất còn lại chưa giao hết thì lên phương án giao đất cho hộ gia đình, cá nhân để người sử dụng đất yên tâm sản xuất.

Đối với đất nông nghiệp giao cho cộng đồng dân cư không thu tiền sử dụng đất nhằm mục đích để bảo tồn bản sắc dân tộc gắn với phong tục tập quán của đồng bào các dân tộc thiểu số. Quỹ đất này chỉ sử dụng vào mục đích chung không được quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho quyền sử dụng đất, không được thế chấp, bảo lãnh góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Cộng đồng dân cư có trách nhiệm bảo vệ diện tích đất được giao, được sử dụng kết hợp với mục đích nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản và không được sử dụng vào mục đích khác.

2. Đất nông nghiệp do tổ chức, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng

Lần đầu tiên Luật đất đai năm 2003 có quy định chi tiết cho từng đối tượng sử dụng đất khác nhau mà không phải là hộ gia đình, cá nhân. Các quy định trước đây không nói rõ hình thức sử dụng đất, chế độ sử dụng đất thuộc nhóm đất nông nghiệp khi giao cho các loại hình doanh nghiệp khác nhau sử dụng hoặc cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng tại Việt Nam. Việc giao đất cho từng chủ thể khác nhau vẫn còn tình trạng phân biệt giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

Vì vậy, Điều 73 của Luật đất đai năm 2003 đã khắc phục những thiếu sót trên và xác định việc sử dụng đất cho từng đối tượng như sau:

- + Đối với tổ chức kinh tế ở trong nước có nhu cầu sử dụng đất thuộc nhóm đất nông nghiệp thì được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm. Quy định này cho thấy, hình thức sử dụng đất được xác lập rất rõ ràng và không có sự phân biệt giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau. Không chỉ dừng lại như vậy, khoản 2 Điều 73 của Luật đất đai đã chính thức buộc các doanh nghiệp nhà nước được Nhà nước giao đất thuộc nhóm đất nông nghiệp từ trước 1/1/1999 với hình thức không thu tiền sử dụng đất thì phải chuyển sang hình thức thuê đất hoặc giao đất có thu tiền sử dụng đất. Như vậy, từ

sau ngày 1/7/2004, với hiệu lực pháp lý của Luật đất đai năm 2003, lần đầu tiên các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế có một mặt bằng như nhau trong việc sử dụng nhóm đất nông nghiệp, không còn tình trạng phân biệt với doanh nghiệp Nhà nước. Đây là bước tiến lớn trong nhận thức và đối xử công bằng giữa các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác nhau tại Luật đất đai năm 2003 trong việc sử dụng nhóm đất nông nghiệp.

Đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài có dự án đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối thì được Nhà nước cho phép lựa chọn hình thức sử dụng đất khác nhau. Họ được giao đất có thu tiền sử dụng đất nếu có nhu cầu. Trường hợp họ thuê đất thì có quyền lựa chọn việc trả tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền thuê một lần. Với các quyền lựa chọn nêu trên, nhà đầu tư là người Việt Nam định cư ở nước ngoài được tạo điều kiện tối đa khi sử dụng đất ở lĩnh vực có nhiều ưu đãi đầu tư tại Việt Nam.

Đối với nhà đầu tư nước ngoài khi có dự án ở lĩnh vực nông nghiệp cũng được tạo điều kiện tối đa khi lựa chọn hình thức sử dụng đất. Họ được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất và được quyền lựa chọn giữa việc trả tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần. Căn cứ vào khả năng tài chính và nhu cầu đầu tư, tổ chức, cá nhân nước ngoài sẽ chọn lựa hình thức sử dụng đất thích hợp nhất để đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp.

III. THỜI HẠN GIAO ĐẤT, CHO THUÊ ĐẤT NÔNG NGHIỆP

1. Các quy định về thời hạn sử dụng nhóm đất nông nghiệp

Điều 67 của Luật đất đai năm 2003 đã có các quy định khá cụ thể về thời hạn giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân, tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài hoặc cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều ý kiến khác nhau, quan niệm khác nhau về thời hạn sử dụng đất nông nghiệp. Có ý kiến cho rằng, đất nông nghiệp nên chia thành hai loại quỹ đất khác nhau, thời hạn khác nhau. Ví dụ, quỹ đất vòng 1 đảm bảo tối thiểu nhu cầu sử dụng đất của hộ nông dân thì giao lâu dài không cần nêu thời hạn, còn quỹ đất giao thầu, đấu thầu thì nên giao có thời hạn. Ý kiến khác thì cho rằng, ranh giới giữa đất trồng cây hàng năm và cây lâu năm không thật rõ ràng, nên chăng đồng nhất chung một thời hạn là 50 năm. Tuy vậy, ý kiến này không được chấp nhận, vì rằng nhiều hộ nông dân đang mong đợi sau thời hạn 20 năm mà Luật đất đai năm 1993 đã quy định, họ có thể là đối tượng được Nhà nước giao đất, nếu quy định thành 50 năm sẽ làm cho một bộ phận lớn nhân dân sẽ quá sửng sốt vì khả năng được giao đất phải mất một thời gian quá dài để chờ đợi. Sự kiên nhẫn của hộ nông dân không còn và họ chỉ còn cách duy nhất là nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ người khác để có đất sản xuất và không thể hy vọng ở Nhà nước. Từ nay cho tới khi hết thời hạn 50

năm sẽ có hàng chục triệu nhân khẩu mới sẽ ra đời và không được giao đất. Cho nên đất đai trước sau vẫn là điều kiện sinh tồn gắn bó sâu sắc đến đời sống của người nông dân. Điều đó giải thích tại sao Nhà nước ta luôn ghi nhận trong những bảo đảm cho người sử dụng đất là tạo điều kiện để họ có đất để sản xuất là như vậy.

Kế thừa các quy định về thời hạn sử dụng đất được quy định trước đây tại Luật đất đai năm 1993, Điều 67 Luật đất đai năm 2003 tiếp tục khẳng định thời hạn sử dụng nhóm đất nông nghiệp như sau:

- Thời hạn giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng trong hạn mức giao đất và tổng hạn mức giao đất là 20 năm.

- Thời hạn giao đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất cho hộ gia đình, cá nhân đối với đất trong hạn mức giao đất và tổng hạn mức giao đất là 50 năm (Khái niệm hạn mức giao đất và tổng hạn mức giao đất sẽ được giải thích ở mục IV về hạn mức đất).

- Thời hạn cho thuê đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho hộ gia đình, cá nhân không quá 20 năm và đối với các loại đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất thì thời hạn không quá 50 năm.

Thời điểm tính thời hạn giao đất, cho thuê đất được xác định từ ngày có quyết định giao đất, cho thuê đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Trường hợp giao đất, cho thuê đất từ trước ngày 15/10/1993 thì tính thống nhất từ ngày 15/10/1993, nếu sau ngày này thì tính từ ngày giao, cho thuê thực tế. Riêng đối với đất nông nghiệp được Nhà nước giao vượt hạn mức từ trước ngày 1/1/1999 thì thời hạn bằng 1/2 so với đất trong hạn mức, sau thời hạn đó thì chuyển sang thuê đất. Điều đó có nghĩa là, đối với đất vượt hạn mức thì phần đất này thời hạn sẽ là 10 năm hoặc 25 năm tùy từng loại đất cụ thể và sau khi hết thời hạn thì chuyển sang thuê đối với phần đất đó.

Đối đất giao hoặc cho thuê đối với tổ chức kinh tế ở trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp được xem xét trên cơ sở dự án đầu tư nhưng tối đa không quá 50 năm.

Với các thời hạn giao đất, cho thuê đất nói trên cho các đối tượng sử dụng đất khác nhau, Nhà nước Việt Nam luôn cam kết sẽ tạo mọi điều kiện cho người được giao đất thuê đất được gia hạn thời hạn nếu có nhu cầu. Việc tiếp tục sử dụng đất của họ phải trong khuôn khổ là họ đã sử dụng đất có hiệu quả, phù hợp với quy hoạch, sử dụng đúng mục đích và chấp hành đầy đủ nghĩa vụ của người sử dụng đất.

- Thời hạn cho thuê đất công ích từ trước ngày 1/1/1999 căn cứ vào thời hạn hợp đồng đã ký kết giữa Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân, sau ngày 1/1/1999 thì thời hạn tối đa không quá 5 năm. Tuy nhiên, với hiệu lực pháp lý của Luật đất đai năm 2003 thì từ ngày 1/7/2004 việc cho thuê đất công ích không

trên cơ sở hợp đồng thuê mà bằng quyết định thuê đất. Như vậy, các thoả thuận có nội dung kinh tế giữa Ủy ban nhân dân cấp xã được hành chính hoá bằng quyết định thuê đất. Từ đó cũng cần hiểu rằng, trong trường hợp có vi phạm pháp luật đất đai từ phía hộ gia đình, cá nhân khi chuyển mục đích trái phép đối với đất công ích thì Ủy ban nhân dân cấp xã có quyền ra quyết định thu hồi đất.

2. Ý nghĩa của quy định về thời hạn sử dụng đất nông nghiệp

Vấn đề thời hạn sử dụng đất nông nghiệp được đa số hộ gia đình nông dân trong cả nước quan tâm. Vì rằng các quy định đó từ trước tới nay không rõ ràng khiến cho người sử dụng đất không an tâm đầu tư trên đất. Vì vậy, với các quy định của Luật đất đai năm 2003 nhiều vấn đề mà người nông dân băn khoăn, lo lắng đã được giải quyết.

Có thể nêu một số ý nghĩa của quy định này như sau:

Các quy định về thời hạn đã cởi bỏ một tâm lý khá phổ biến trong tư tưởng, tâm lý của người nông dân từ Nam chí Bắc là Nhà nước có chính sách định kỳ phân chia lại đất đai. Vì vậy, không dám đầu tư vào đất được giao, vì đất đó có thể bất kỳ lúc nào đó sẽ bị thu hồi giao cho người khác. Hiện nay, với thời hạn 20 năm đối với đất hàng năm, 50 năm đối với đất trồng cây lâu năm là thời gian đủ dài để người nông dân lựa chọn vật nuôi, cây trồng phù hợp với vốn đất để nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

- Thời hạn sử dụng đất quy định cụ thể giúp cho người sử dụng đất có một chính sách đầu tư đúng đắn và một thái độ làm chủ toàn diện. Bởi vì, nếu như thời hạn quá ngắn sẽ không khuyến khích người nông dân đầu tư và họ sẽ canh tác theo kiểu “quảng canh” tàn phá, bóc lột cạn kiệt độ màu mỡ của đất. Cho nên thời hạn đủ dài họ sẽ đầu tư, thâm canh tăng vụ khiến cho năng suất, hiệu quả sử dụng đất sẽ cao hơn.

- Với thời hạn đủ dài, với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp hộ nông dân sẽ có cơ hội vay vốn trung hạn, dài hạn của tổ chức tín dụng để phát triển sản xuất, tránh tình trạng vay ngắn hạn chưa kinh doanh có lãi đã phải trả nợ ngân hàng.

- Với quy định về thời hạn sử dụng đất Luật đất đai góp phần vào việc khẳng định vai trò của Nhà nước trong vị thế người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai có vai trò to lớn trong việc thống nhất quản lý đất đai và bảo hộ các quyền, lợi ích hợp pháp cho người sử dụng đất

- Người sử dụng đất nông nghiệp, dù là tổ chức kinh tế ở trong nước nhà đầu tư nước ngoài, hay hộ gia đình và cá nhân người Việt Nam đều được Nhà nước bảo hộ quyền được gia hạn hoặc tiếp tục giao đất, cho thuê đất nếu chấp hành đầy đủ trách nhiệm của người sử dụng đất, có năng lực và nhu cầu sử dụng đất đai. Điều đó có nghĩa là Nhà nước không chỉ bảo đảm quyền lợi trong thời hạn sử dụng đất mà còn

bảo hộ cho họ sau khi thời hạn kết thúc để mọi người sử dụng đất càng yên tâm sản xuất.

IV. CÁC QUY ĐỊNH VỀ HẠN MỨC ĐẤT

1. Khái niệm hạn mức đất

Khái niệm hạn mức đất lần đầu tiên được quy định trong Luật đất đai năm 1993. Hiện nay còn tồn tại nhiều ý kiến và nhiều loại hạn mức về đất, ví dụ hạn mức đất giao đất ở, đất nông nghiệp trồng cây hàng năm, trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất, hạn mức đối với đất chưa sử dụng. Theo chúng tôi hiện nay vẫn còn sự lẫn lộn về mức khống chế về diện tích đối với các thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất của các cơ quan hành chính Nhà nước với khái niệm “hạn mức đất” một cách đích thực của nó.

Ví dụ, có người cho rằng theo quy định của Điều 83 và 84 của Luật đất đai Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương quy định về hạn mức giao đất ở đối với đất đô thị và khu dân cư nông thôn chính là hạn mức đất. Theo chúng tôi không phải là như vậy, mà là Luật xác định thẩm quyền và trao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định chi tiết về hạn mức giao đất cho phù hợp với hoàn cảnh và yêu cầu của từng địa phương. Đó chính là mức khống chế diện tích giao cho đối tượng sử dụng đất.

Hạn mức đất phải được hiểu là giới hạn diện tích tối đa mà hộ gia đình và cá nhân được phép sử dụng trên cơ sở đất được Nhà nước giao theo từng vùng, diện tích giao thêm, do nhận chuyển nhượng hợp pháp từ người khác và khai thác từ loại đất chưa sử dụng. Theo quy định tại Điều 70 Luật đất đai năm 2003 thì đối tượng chịu sự điều chỉnh ở đây là hộ gia đình và cá nhân.

Hạn mức đất phải bao gồm diện tích Nhà nước giao và đất mà hộ gia đình do khai hoang, phục hoá và nhận chuyển nhượng từ người khác. Nếu chỉ hiểu hạn mức đất là đất được giao không thôi thì không đầy đủ, vì rằng căn cứ vào vốn đất nông nghiệp hiện nay không có địa phương nào có thể giao một lần cho hộ gia đình, cá nhân mà đủ diện tích theo hạn mức. Vì vậy, và thực tế luật nêu ra giới hạn cuối cùng ở đây là tránh tình trạng nhận chuyển nhượng quá giới hạn mà Nhà nước cho phép. Có ý kiến băn khoăn rằng, chuyển nhượng ở đây là một lần hay được nhận nhiều lần. Theo chúng tôi vấn đề nhận chuyển nhượng bao nhiêu lần không quan trọng, vì có thể chỉ một lần nhận chuyển nhượng đã đủ hạn mức, nhưng cũng có thể nhận nhiều lần và tổng các lần đó vẫn chưa vượt hạn mức. Cho nên, vấn đề đặt ra là các quy định về hạn mức đất được thực hiện một cách đầy đủ chứ không khống chế về số lần nhận chuyển nhượng.

2. Các quy định cụ thể về hạn mức đất

Trên cơ sở Điều 70 Luật đất đai năm 2003 việc quy định về hạn mức đối với đất nông nghiệp trồng cây hàng năm và lâu năm theo từng vùng và từng loại xã cụ thể cho hộ gia đình và cá nhân có nhiều điểm mới so với trước đây:

+ Thứ nhất, quy định rõ trong Luật là hạn mức giao đất nông nghiệp cho đối tượng sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân.

+ Thứ hai, xét về hạn mức giao đất trồng cây hàng năm và trồng cây lâu năm không có nhiều sự thay đổi so với Luật đất đai năm 1993 song lần đầu tiên chúng ta quy định về tổng hạn mức giao đất. Đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối thì hạn mức giao đất vẫn là 3 ha cho một hộ gia đình, cá nhân nhưng trong trường hợp họ sử dụng nhiều loại đất khác nhau thì Luật đất đai năm 1993 không quy định về tổng hạn mức. Vì vậy, khoản 4 Điều 70 Luật đất đai năm 2003 quy định tổng hạn mức là 5 ha.

Trường hợp là đất trồng cây lâu năm, nếu hộ gia đình, cá nhân được giao thêm thì hạn mức không quá 5 ha đối với hộ gia đình, cá nhân ở những xã vùng đồng bằng, không quá 25 ha đối với hộ gia đình, cá nhân ở xã vùng trung du, miền núi. Như vậy, bên cạnh hạn mức giao đất là 10 ha và 30 ha tùy hộ gia đình ở vùng đồng bằng hay trung du, miền núi đối với đất trồng cây lâu năm thì việc quy định về mức đất được giao thêm tạo điều kiện cho người sử dụng đất có nhiều khả năng tích tụ đất đai để sản xuất. Tuy nhiên, Luật đất đai năm 2003 không dừng lại ở đó mà còn tiếp tục mở rộng khả năng cho người sử dụng đất được giao thêm đất rừng sản xuất. Lúc đó tổng hạn mức giao đất rừng sản xuất không vượt quá 25 ha/hộ (nếu một hộ gia đình ở miền núi, họ đã được giao 30 ha đất trồng cây lâu năm, sau đó được nhận thêm 25 ha và tiếp tục được giao đất rừng sản xuất với quy mô 25 ha thì như vậy, hạn mức tối đa giao đất trồng cây lâu năm mà một hộ có thể tích tụ là 80 ha)

+ Thứ ba, đối với đất trống, đồi núi trọc, đất có mặt nước thuộc nhóm đất chưa sử dụng có kế hoạch đưa vào sản xuất theo quy hoạch thì hạn mức giao đất theo từng loại đất trồng cây hàng năm, trồng cây lâu năm, đất rừng phòng hộ, rừng sản xuất và không tính vào hạn mức mà hộ gia đình cá nhân sử dụng vào các mục đích trên. Quy định này thể hiện chính sách nhất quán của Nhà nước ta là khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân khai hoang đất trống đồi núi trọc để sử dụng có hiệu quả vào mục đích nông nghiệp, mở rộng thêm quỹ đất nông nghiệp.

+ Thứ tư, lần đầu tiên Chính phủ sẽ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất. Theo đó, Nhà nước kiểm soát tốt hơn các giao dịch về quyền sử dụng đất, việc tích tụ đất đai phục vụ cho sản xuất, tránh việc lạm dụng các chính sách thông thoáng để đầu cơ đất đai gây tác động xấu cho sản xuất.

Đối với đất vượt hạn mức trước ngày 1/1/1999 thì thời hạn sử dụng đất bằng 10 năm đối với đất nông nghiệp trồng cây hàng năm và 25 năm đối với đất trồng cây lâu năm. Hộ gia đình, cá nhân vượt quá hạn mức đất có nghĩa vụ đóng thuế bổ sung cho Nhà nước theo quy định của Pháp lệnh về thuế bổ sung ngày 29/3/1994 của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Sau thời hạn nêu trên thì chuyển sang thuê đất. Đối với hộ gia đình, cá nhân vượt hạn mức sau ngày 1/1/1999 thì chuyển ngay sang thuê đất và nộp tiền thuê đất cho Nhà nước.

3. Ý nghĩa của việc quy định về hạn mức đất

Vấn đề đặt ra là tại sao hiện nay với cơ chế thị trường cần thiết phải quy định về hạn mức đất. Có thể nêu một số lý do sau:

- Việt Nam là một nước nông nghiệp có hơn 70% dân số sống bằng nghề nông, đất đai là nguồn sống, nguồn làm việc, là điều kiện sinh tồn và mang yếu tố xã hội sâu sắc. Vì vậy cần thiết phải có quy định về hạn mức giao đất.

- Trong điều kiện là ngành nghề ở nông thôn còn kém phát triển, khả năng rút một bộ phận người làm nghề nông chuyển sang công nghiệp, dịch vụ còn hạn chế do quá trình đô thị hoá, công nghiệp hoá còn chậm.

- Đất đai là thành quả của cách mạng, Đảng và Nhà nước luôn gương cao ngọn cờ “người cày có ruộng”, vì vậy có chính sách bảo đảm cho người sản xuất nông nghiệp có đất đai sản xuất.

- Trong cơ chế thị trường nếu không có các quy định về hạn mức giao đất sẽ không tránh khỏi tình trạng người có nhiều đất, người không có đất dẫn tới sự phân hoá giai cấp ở nông thôn, sự phân cực giữa người giàu, người nghèo dẫn tới tình trạng bản cùng hoá một bộ phận nông dân.

- Với hạn mức hợp lý thì vấn đề phát triển kinh tế trang trại hiện nay đang là mô hình phù hợp cho nền nông nghiệp trong tương lai.

Cho nên với các quy định về cho phép chuyển quyền sử dụng đất để tạo nên sự tích tụ ruộng đất trong tay những người sản xuất giỏi thì các quy định về hạn mức giao đất nhằm khống chế sự tích tụ trong giới hạn nhất định nhằm đảm bảo cho người sản xuất nông nghiệp có đất để sản xuất đồng thời khuyến khích phát triển kinh tế trang trại với quy mô hợp lý.

V. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUỸ ĐẤT NÔNG NGHIỆP SỬ DỤNG VÀO MỤC ĐÍCH CÔNG ÍCH

1. Sự cần thiết phải có đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích

Theo quy định của Điều 72 Luật đất đai thì các địa phương căn cứ vào đặc điểm, tình hình và quỹ đất ở từng nơi để Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định về quỹ đất công ích theo mức khống chế tối đa không quá 5% quỹ đất nông nghiệp. Với

quy định trên nhằm giải quyết tình hình có tính đặc thù ở hai miền Nam Bắc. Trong khi ở các tỉnh phía Bắc có tình trạng để lại quỹ đất vòng 2 chuyển sang đất công ích quá quy định, có tỉnh để lại 10% hoặc thậm chí đến 20, 25% quỹ đất nông nghiệp. Ngược lại ở các tỉnh phía Nam không để lại đất công ích. Vì vậy, với quy định trên các tỉnh ở miền Bắc cần quán triệt tinh thần chỉ để lại không quá 5% vốn đất nông nghiệp, phần dư ra phải giao lại cho hộ gia đình, cá nhân để sử dụng ổn định lâu dài. Các tỉnh ở miền Nam cần tìm quỹ đất trong đó đặc biệt là đất chưa sử dụng để đáp ứng nhu cầu về xây dựng cơ sở hạ tầng ở nông thôn.

2. Mục đích để lại quỹ đất công ích

Trên cơ sở Điều 74 Nghị định 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ về thi hành Luật đất đai, có 3 mục đích của việc để lại quỹ đất này là:

- Xây dựng cơ sở hạ tầng ở nông thôn như đường, điện, hệ thống thủy lợi, cầu cống và các công trình công cộng khác nhằm từng bước đô thị hoá ở nông thôn hoặc dùng để bồi thường khi sử dụng đất khác để xây dựng các công trình công cộng của địa phương.

- Xây dựng các công trình công ích ở nông thôn như: trường học, trạm xá, nhà trẻ, nhà văn hoá, nhà tình nghĩa, các nghĩa trang liệt sỹ, đài tưởng niệm.

- Để xây dựng nhà tình nghĩa.

3. Các quy định cụ thể

Điều 72 Luật đất đai chỉ quy định mức tối đa được phép để lại đối với đất công ích. Tuy điều kiện từng địa phương có thể để lại dưới mức mà luật quy định. Quỹ đất này giao cho xã, phường, thị trấn, trực tiếp quản lý, được quyền cho thuê, đấu thầu đối với hộ gia đình, cá nhân nào có nhu cầu. Thời hạn cho thuê mỗi lần tối đa không quá 5 năm.

Đất này không được nhằm giải quyết nhu cầu về nhà ở khi có nhu cầu về đất khu dân cư. Tiền thu được từ việc cho thuê và đấu thầu chỉ được phép sử dụng vào mục đích công ích, không được phép sử dụng vào mục đích khác.

VI. QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI VỀ CÁC LOẠI ĐẤT RỪNG

Các loại đất rừng trước đây hiểu dưới góc độ là đất lâm nghiệp được xác định chủ yếu sử dụng dùng vào sản xuất lâm nghiệp gồm đất có rừng tự nhiên, đất có rừng trồng, đất khoanh nuôi tu bổ tái sinh phục hồi rừng, nuôi dưỡng làm giàu rừng, nghiên cứu thí nghiệm về lâm nghiệp. Rừng có vai trò rất quan trọng trong việc điều hoà khí hậu, giữ gìn độ ẩm cho cây trồng, chống lại các cơn lũ ống, lũ quét thường gặp ở các tỉnh miền núi, bảo vệ mạch nước ngầm phục vụ nguồn nước cho cuộc sống sinh hoạt và tưới tiêu. Rừng chính là lá phổi của tự nhiên, là nơi giữ gìn các hệ sinh

thái, các nguồn gen động thực vật quý hiếm, bảo tồn các giá trị sinh học, tạo sự đa dạng sinh học trong đời sống và cũng chính là nơi bảo vệ các giá trị nhân văn, tạo cơ sở cho việc thăm quan du lịch và những thắng cảnh nổi tiếng của đất nước.

Những giá trị to lớn nhiều mặt của rừng là như vậy. Tuy nhiên, tình trạng quản lý và bảo vệ rừng ở nhiều địa phương trong nhiều năm qua có nhiều thiếu sót, người dân không có đất sản xuất xâm phạm vào quỹ đất rừng thậm chí cả vào khu bảo tồn thiên nhiên, rừng đặc dụng làm mất đi nhiều giá trị to lớn của các khu rừng có chế độ bảo vệ nghiêm ngặt này. Nhiều địa phương để xảy ra tình trạng cháy rừng, ví dụ như U Minh thượng và U Minh hạ ở hai tỉnh Cà Mau và Kiên Giang làm thiệt hại hàng nghìn ha rừng nguyên sinh, khu vực Tây Nguyên cũng đứng trước nhiều nguy cơ, không chỉ cháy rừng mà còn phá rừng trồng cây lâu năm, đốt nương làm rẫy, tình trạng lâm tặc khai thác trái phép các loại gỗ quý, chống người thi hành công vụ đang gây bức xúc cho công tác bảo vệ và phát triển rừng. Từ năm 1945 trở lại đây, trung bình hằng năm chúng ta mất khoảng 100.000 ha rừng, nhiều nơi trồng rừng không kịp tốc độ phá rừng gây ảnh hưởng to lớn đến hệ sinh thái mà tình trạng hạn hán khô kiệt các mạch nước ngầm ở nhiều nơi đặc biệt là khu vực Tây Nguyên khiến người dân thiếu nghiêm trọng nước sinh hoạt cũng như nguồn nước tưới các loại cây lâu năm là những ví dụ điển hình.

Thực trạng bức xúc đó đòi hỏi chúng ta phải có thái độ kiên quyết hơn trong việc bảo vệ nguồn tài nguyên quan trọng này. Đảng và Nhà nước đã có nhiều văn kiện, các văn bản pháp quy kêu gọi người dân có ý thức trong việc trồng cây gây rừng, khuyến khích mọi tập thể, cá nhân, hộ gia đình nhận giao đất để phủ xanh đất trống, đồi núi trọc, tận dụng tốt các hệ sinh thái ven biển để trồng rừng phòng hộ chắn sóng, chắn cát bảo vệ khu vực ven biển, hợp tác quốc tế trong việc thực hiện các dự án về trồng rừng, bảo vệ quỹ đất lâm nghiệp.

Luật đất đai năm 2003 không quy định riêng về loại đất lâm nghiệp và chế độ pháp lý riêng đối với phân nhóm đất rừng mà quy định chung trong nhóm đất nông nghiệp. Tuy nhiên, trong nhóm đất nông nghiệp, từng phân nhóm đất rừng vẫn thể hiện đặc thù trong quản lý và sử dụng các loại đất này. Theo đó là các quy định cụ thể về đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng thể hiện đúng với yêu cầu về quản lý và sử dụng vốn tài nguyên trong giai đoạn phát triển mới của đất nước.

1. Quy định về đất rừng sản xuất

Đất rừng sản xuất bao gồm vốn đất lâm nghiệp giao cho nhiều đối tượng sử dụng đất khác nhau với mục đích là sản xuất, kinh doanh gỗ, các loại lâm sản kết hợp với mục tiêu phòng hộ bảo vệ môi trường sinh thái. Chủ thể sử dụng đất bao gồm tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam. Tuy nhiên, mỗi đối tượng

sử dụng đất cụ thể có hình thức sử dụng đất khác nhau. Trong khi tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm thì tổ chức, cá nhân nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm hoặc thu tiền thuê một lần cho toàn bộ quá trình thuê để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam. Riêng đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm hoặc thu tiền thuê đất một lần khi thực hiện các dự án đầu tư về lâm nghiệp.

Để thể hiện sự khuyến khích trong việc bảo vệ và phát triển rừng nhà nước tạo điều kiện cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước được sử dụng diện tích đất chưa có rừng để trồng rừng, trồng cây lâu năm, tạo điều kiện cho tổ chức kinh tế trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất rừng kết hợp kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng. Với đặc thù, nước ta có nhiều cảnh quan đẹp gắn liền với các hệ sinh thái đa dạng, đất rừng sản xuất không chỉ thuần túy giao hoặc cho thuê đối với nhiều đối tượng trong và ngoài nước khai thác chỉ để sản xuất, kinh doanh rừng cung cấp nguồn nguyên liệu cho công nghiệp mà còn góp phần bảo vệ, tôn tạo, giữ gìn sự đa dạng sinh học kết hợp với phát triển du lịch sinh thái ở các cấp độ khác nhau.

2. Quy định về đất rừng phòng hộ.

Khác với rừng sản xuất, đặc trưng của rừng phòng hộ thiên về mục tiêu bảo vệ môi trường. Bởi vì, rừng phòng hộ có tác dụng hạn chế thiên tai, điều hoà khí hậu, chống xói mòn, bảo vệ nguồn nước cho sinh hoạt và sản xuất. Tác dụng to lớn như vậy, cho nên từng loại đất rừng phòng hộ được quy định ở từng khu vực khác nhau, có chức năng phòng hộ đặc thù. Xuất phát từ mục đích bảo vệ môi trường, về quy mô và đầu tư lớn trong việc bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ, Nhà nước thường giao cho các tổ chức quản lý các loại đất rừng phòng hộ sau:

- + Đất rừng phòng hộ đầu nguồn.
- + Đất rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay.
- + Đất rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển.
- + Đất rừng phòng hộ bảo vệ môi trường sinh thái.

Trong các loại đất rừng phòng hộ phân loại trên, đối với đất rừng phòng hộ đầu nguồn, Nhà nước giao đất cho chủ thể là tổ chức quản lý và bảo vệ rừng, các tổ chức này giao khoán lại cho các hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống tại chỗ. Như vậy, quan hệ pháp luật đất đai xuất phát trực tiếp và cụ thể giữa Nhà nước và tổ chức được giao đất, từ đó phái sinh quan hệ giao khoán đất rừng cho hộ gia đình, cá nhân. Nhà nước không trực tiếp giao đất rừng phòng hộ đầu nguồn cho hộ gia đình, cá nhân. Tuy nhiên, Ủy ban nhân dân cấp huyện nơi có đất thực hiện quyền giao đất ở,

đất nông nghiệp cho những hộ gia đình, cá nhân nhận khoán rừng để họ ổn định cuộc sống và có đất để sản xuất, gắn bó với việc bảo vệ và phát triển rừng.

Đối với khu vực rừng phòng hộ chưa giao cho tổ chức quản lý thì cơ quan Nhà nước có thẩm quyền căn cứ vào tình hình và điều kiện cụ thể để giao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tại chỗ để khai thác có hiệu quả vào mục đích bảo vệ môi trường.

Riêng đối với tổ chức kinh tế, nếu có nhu cầu sử dụng đất rừng phòng hộ thuộc khu vực được kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng sẽ sử dụng đất dưới hình thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm. Cơ quan có thẩm quyền cho thuê đất là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Qua các quy định trên có thể thấy rằng, xét về chủ thể sử dụng đất rừng phòng hộ, Nhà nước không cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài tham gia quan hệ đầu tư như đối với đất rừng sản xuất. Điểm khác biệt dễ nhận thấy, đất rừng phòng hộ thường ở nơi xung yếu, có vị trí quan trọng về quốc phòng, an ninh. Ngoài ra, hình thức nhận khoán đất từ tổ chức quản lý và bảo vệ rừng của hộ gia đình, cá nhân cũng thể hiện những đặc trưng trong quan hệ giao đất, đặc biệt đối với đất rừng phòng hộ đầu nguồn.

3. Quy định về đất rừng đặc dụng

Rừng đặc dụng bao gồm vốn đất lâm nghiệp được quy hoạch cho các vườn quốc gia, các khu bảo tồn thiên nhiên, các khu rừng văn hoá - xã hội, di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh và nghiên cứu thí nghiệm về lâm nghiệp. Hiện nay, Việt Nam cũng như nhiều nước trên thế giới cũng quy hoạch xây dựng các vườn rừng quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, bởi vì, các khu sinh thái này mang đến các cảnh quan thiên nhiên độc đáo, các hệ sinh thái điển hình, rừng nguyên sinh, khu bảo tồn các động vật quý hiếm... các khu vực bảo vệ tự nhiên vừa là nơi bảo vệ hệ thống sinh thái tự nhiên vừa là thư viện sống về các động vật hoang dã. Với vai trò quan trọng như vậy, Chính phủ Việt Nam đang có những nỗ lực sắp xếp lại hệ thống các khu rừng đặc dụng bao gồm 11 vườn quốc gia, 61 khu bảo tồn thiên nhiên và 34 khu rừng văn hoá - lịch sử ở nhiều địa phương trong cả nước suốt từ Bắc chí Nam (Xem 200 câu hỏi đáp về môi trường - Nhà xuất bản Hà Nội năm 2000, trang 93). Từ thực tế đó, việc quyết định giao đất, cho thuê đất rừng đặc dụng cho đối tượng nào phải có sự kiểm soát chặt chẽ từ các cơ quan Nhà nước. Luật đất đai năm 2003, Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 đã có những quy định thể hiện sự phối hợp chặt chẽ trong việc bảo vệ nguồn tài nguyên đất, đặc biệt đó là đất rừng đặc dụng.

Điều 77 Luật đất đai năm 2003 xác định việc giao đất rừng đặc dụng quản lý cụ thể như: rừng đặc dụng trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, rừng đặc dụng trong phân khu phục hồi sinh thái, vùng đệm khu rừng đặc dụng và khu rừng đặc dụng thuộc khu vực được kết hợp kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường.

Đối với khu rừng trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao đất cho tổ chức quản lý và tổ chức này có quyền giao khoán ngắn hạn cho hộ gia đình, cá nhân khi chưa có điều kiện chuyển ra khỏi khu vực đó để bảo vệ rừng.

Đối với khu rừng đặc dụng trong phân khu phục hồi sinh thái, tổ chức được giao đất quản lý rừng được quyền giao khoán lại cho hộ gia đình, cá nhân sinh sống ổn định trong khu vực đó để bảo vệ rừng.

Riêng với vùng đệm của rừng đặc dụng, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng vào mục đích nghiên cứu thí nghiệm về lâm nghiệp, về sản xuất hoặc kết hợp nhiệm vụ quốc phòng.

Như vậy, so với Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003 đã quy định chi tiết từng khu vực rừng đặc dụng cụ thể, từ đó xác lập hình thức sử dụng đất cho từng chủ thể nhất định. Điều có thể nhận thấy ở đây là, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài không phải là đối tượng được giao đất, thuê đất thực hiện dự án đầu tư thuộc khu vực các rừng đặc dụng. Phần lớn đối tượng được giao đất quản lý sử dụng một cách nghiêm ngặt theo quy hoạch chính là tổ chức quản lý và bảo vệ rừng. Qua đó thấy được đặc trưng và tầm quan trọng to lớn của đất rừng đặc dụng.

VII. CÁC QUY ĐỊNH VỀ VIỆC SỬ DỤNG ĐẤT CÓ MẶT NƯỚC ĐỂ NUÔI TRỒNG THỦY SẢN

1. Đối với mặt nước nội địa

Hiện nay diện tích mặt nước có khả năng sử dụng vào mục đích nuôi trồng thủy sản ở nước ta còn khá lớn, chiếm tới hàng triệu ha. Tuy nhiên hiệu quả sử dụng vẫn còn thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu hiện nay là khai thác để nuôi tôm, cá và các loại gia cầm, thủy sản nhằm cung cấp thực phẩm tươi sống có chất lượng tốt cho nhân dân và xuất khẩu. Trên thực tế ở một số địa phương có nhiều hộ gia đình làm giàu bằng cách nhận thầu một diện tích khá lớn đất có mặt nước để nuôi tôm xuất khẩu, nuôi cá lồng, cá bè kết hợp chăn thả gia súc, gia cầm. Hiệu quả của việc nuôi tôm cá đòi hỏi Nhà nước phải có chính sách đảm bảo lợi ích hợp pháp của người nuôi trồng thủy sản, đồng thời có biện pháp quy hoạch và phổ biến sâu rộng kiến thức khoa học kỹ thuật trong nuôi trồng thủy sản.

Điều 78 Luật đất đai quy định về đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản như sau:

- Ao, hồ, đầm không thể giao hết cho một hộ, một cá nhân thì giao cho nhiều hộ và cá nhân hoặc tổ chức kinh tế để sử dụng theo hình thức giao đất hoặc thuê đất thu tiền thuê hàng năm.

Đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thu

tiền thuê hàng năm hoặc một lần cho toàn bộ quá trình thuê. Riêng với tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện dự án đầu tư nuôi trồng thủy sản được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm hoặc thu tiền thuê một lần cho toàn bộ thời gian thuê.

- Đối với ao, hồ, đầm thuộc nhiều xã thì Ủy ban nhân dân huyện quy định về việc sử dụng, thuộc nhiều huyện thì Ủy ban nhân dân tỉnh quy định. Đối với hồ chứa nước thuộc địa bàn nhiều tỉnh thì do Chính phủ quy định.

- Việc sử dụng mặt nước, ao, hồ, sông ngòi, kênh rạch phải tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường, không gây cản trở giao thông.

- Việc sử dụng mặt nước nội địa phải tuân theo các quy định về kỹ thuật của các ngành có liên quan.

2. Đối với mặt nước ven biển

Diện tích này cần quy hoạch cụ thể và có các biện pháp bảo vệ, cải tạo đất. Hiện nay việc quai đê, lấn biển chống nước mặn tràn vào gây ngập mặn các diện tích đất nông nghiệp ở một số địa phương như Thái Bình, Sóc Trăng là rất cần thiết. Không có hệ thống đê biển thì hầu như việc sử dụng đất vào mục đích đất nông nghiệp rất khó được thực hiện. Một số địa phương do lợi ích của việc nuôi tôm mà chặt hạ khá nhiều diện tích rừng ngập mặn và tự ý bê bờ, đắp đập gây cản trở cho việc bồi tụ một cách tự nhiên ở vùng ven biển. Ví dụ, ở Cà Mau thì việc bồi tụ ở vùng đất Ngọc Hiển cần phải được quy hoạch để nuôi trồng thủy sản và phát triển hệ sinh thái.

Điều 79 Luật đất đai quy định:

- Việc sử dụng đất có mặt nước vùng ven biển phải theo đúng quy hoạch sử dụng đất đai đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

- Bảo vệ đất, làm tăng sự bồi tụ ven biển.

- Bảo vệ hệ sinh thái và môi trường.

- Không gây cản trở cho việc bảo vệ an ninh quốc gia vùng ven biển.

Để thực hiện các quy định trên, Nhà nước xác lập hình thức thuê đất thu tiền thuê hàng năm đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước, thu tiền thuê hàng năm hoặc thu tiền thuê một lần đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư các dự án nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối.

3. Các quy định về bãi bồi ven sông và ven biển

Đối với đất bồi ven các sông thuộc địa phận xã nào thì xã đó quản lý và trình Ủy ban nhân dân huyện quyết định kế hoạch sử dụng.

Đất bãi bồi ven biển do Chính phủ quy định, bao gồm:

- Chính phủ hoạch định diện tích bãi bồi mới để giao cho tỉnh sở tại quản lý, sử dụng.
- Ủy ban nhân dân tỉnh căn cứ vào phần diện tích đã được Chính phủ hoạch định để lập kế hoạch theo hai hình thức:
 - + Nếu diện tích lớn thì chuyển dân trong tỉnh hoặc nơi khác đến đó để xây dựng vùng kinh tế mới.
 - + Nếu diện tích ít thì giao cho Ủy ban nhân dân huyện, xã sở tại để tổ chức “dẫn cư”
- Phải bảo vệ đất tạo điều kiện cho quá trình bồi tụ.
- Cải tạo nâng cao thuộc tính có ích của đất để sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản.

VIII. CÁC QUY ĐỊNH VỀ VIỆC SỬ DỤNG ĐẤT TRỒNG, ĐỒI NÚI TRỌC

Hiện nay diện tích đất trồng, đồi núi trọc của nước ta còn chiếm một diện tích khá lớn trong tổng quỹ đất. Cả nước có khoảng 13 triệu ha đất thuộc loại này chưa được quy hoạch cụ thể và sử dụng có hiệu quả, cho nên Nhà nước phải có chính sách thật cởi mở với người sử dụng đất và tạo mọi điều kiện và khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia vào các chương trình phủ xanh đất trống, đồi núi trọc, thực hiện các dự án trồng rừng có sự tài trợ của các tổ chức quốc tế. Như vậy, mọi tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước có nhu cầu, có khả năng cải tạo đất đai, đầu tư và khai thác vốn đất, có chính sách ưu đãi với họ khi đưa đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp, trồng rừng.

Theo chúng tôi, đối với người nhận đất trống, đồi núi trọc thì Nhà nước ngoài việc bảo hộ mọi quyền và lợi ích hợp pháp còn cần thiết phải có sự ưu đãi hơn trong việc tính thuế, ví dụ đối với đất khai hoang lần đầu thì trong năm năm đầu có thể miễn thuế hoàn toàn, đất phục hồi miễn thuế trong 3 năm hoặc miễn thuế khi thiên tai, mất mùa. Đặc thù của việc sử dụng đất trống và đồi núi trọc thường là lần đầu được khai phá, điều kiện tự nhiên thường bất lợi, các điều kiện xã hội, y tế giáo dục thiếu thốn. Cho nên chính sách đất đai phải gắn liền chính sách xã hội. Hơn nữa việc khai phá và sử dụng với diện tích lớn, cho nên Nhà nước cho phép thuê nhân công, tạo điều kiện cho họ được vay vốn để phát triển sản xuất.

Các thủ tục, trình tự về giao loại đất này phải đơn giản, nhanh chóng nhằm khuyến khích các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân nhận nhiều diện tích và sử dụng có hiệu quả, khuyến khích họ làm giàu trên đất trống, đồi núi trọc và chỉ thu hồi lại đất này khi thật cần thiết cũng như phải bồi hoàn thỏa đáng công sức người lao động bỏ ra.

CHƯƠNG XI

CHẾ ĐỘ PHÁP LÝ NHÓM ĐẤT PHI NÔNG NGHIỆP

I. KHÁI NIỆM NHÓM ĐẤT PHI NÔNG NGHIỆP VÀ ĐẶC ĐIỂM CỦA NÓ

So với nhóm đất nông nghiệp, thì việc định nghĩa một cách chuẩn xác nhóm đất phi nông nghiệp là điều cực kỳ khó khăn. Bởi lẽ, đất phi nông nghiệp gần như là một tổ hợp của nhiều loại đất, sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau, do nhiều tổ chức trong nước và tổ chức nước ngoài, hộ gia đình và cá nhân sử dụng. Mục đích sử dụng đã đa dạng, việc sử dụng lại tuân thủ từng chế độ pháp lý cụ thể liên quan tới các quy định về công nghệ, kỹ thuật, môi trường và quản lý Nhà nước.

Vào đầu những năm 1980, thì trong nhóm đất phi nông nghiệp được sử dụng dưới khái niệm “đất chuyên dùng” và bao gồm cả đất khu dân cư, là loại đất mà theo Luật đất đai năm 1993 còn tách thành đất đô thị và đất khu dân cư nông thôn. Theo quan niệm hiện nay, khi toàn bộ quỹ đất cả nước được phân loại theo tiêu chí mục đích sử dụng chủ yếu và không còn thể hiện yếu tố không gian trong việc xác định nhóm đất thì phân loại đất gồm 3 nhóm, trong đó có nhóm đất phi nông nghiệp. Điều 13 của Luật đất đai năm 2003 xác định cơ sở pháp lý cho việc phân loại đất và Điều 6 Nghị định 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ về thi hành Luật đất đai đã cụ thể hoá đầy đủ từng nhóm đất, trong từng nhóm đất lại tiếp tục chia thành phân nhóm đất nhỏ để có chế độ pháp lý phù hợp trong quá trình quản lý và sử dụng.

Khoản 2 Điều 13 Luật đất đai năm 2003 phân nhóm đối với đất phi nông nghiệp bao gồm:

- + Đất ở gồm đất ở nông thôn, đất ở tại đô thị.
- + Đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp.
- + Đất sử dụng vào mục đích quốc phòng an ninh.
- + Đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp.
- + Đất sử dụng vào mục đích công cộng.
- + Đất do các cơ sở tôn giáo sử dụng.
- + Đất có công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ.
- + Đất làm nghĩa trang, nghĩa địa.
- + Đất sông ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng
- + Đất phi nông nghiệp khác theo quy định của Chính phủ.

Để xác định rõ hơn đất phi nông nghiệp khác, Chính phủ đã xác định những trường hợp được coi là đất phi nông nghiệp khác như: đất có các công trình thờ tự, nhà bảo tàng, nhà bảo tồn, nhà trưng bày các tác phẩm nghệ thuật, cơ sở sáng tác văn hoá nghệ thuật, các công trình khác của tư nhân không nhằm mục đích kinh doanh; đất làm nhà nghỉ lán trại cho người lao động; đất tại đô thị để xây dựng nhà kính và các loại nhà khác phục vụ mục đích trồng trọt kể cả hình thức trồng trọt không trực tiếp trên đất, xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm, xây dựng trạm trại nghiên cứu thí nghiệm về nông nghiệp, lâm nghiệp nuôi trồng thủy sản, xây dựng cơ sở ươm tạo cây giống, con giống, xây dựng nhà kho, nhà cửa hộ gia đình, cá nhân để chứa nông sản, thuốc bảo vệ thực vật, phân bón, máy móc, công cụ sản xuất nông nghiệp.

Qua những liệt kê trên có thể thấy rằng, nhóm đất phi nông nghiệp là một tổ hợp của nhiều loại đất khác nhau với những đặc trưng cơ bản sau:

Thứ nhất, đất phi nông nghiệp không được coi là tư liệu sản xuất chủ yếu không thể thiếu trong sản xuất mà là nền tảng để xây dựng cơ sở hạ tầng của xã hội và có vai trò tác động mạnh mẽ đối với sản xuất kinh doanh tạo ra của cải vật chất cho xã hội.

Thứ hai, đất phi nông nghiệp thông thường do tổ chức sử dụng với quy mô lớn vào các mục đích khác nhau nhằm đáp ứng nhu cầu công cộng hoặc để sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp

Thứ ba, đất phi nông nghiệp thường chuyển hoá từ đất nông nghiệp do nhu cầu phát triển về kinh tế, văn hoá, giáo dục, y tế, thể thao, khoa học và công nghệ tạo ra. Vì vậy, việc chuyển hoá từ đất nông nghiệp thành đất phi nông nghiệp phải cân nhắc kỹ lưỡng trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt hoặc được phép chuyển mục đích sử dụng đất. Từ đó đảm bảo quỹ đất cho sản xuất nông nghiệp, giữ gìn an ninh lương thực quốc gia mà vẫn đáp ứng các nhu cầu về công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước.

II. CÁC PHÂN NHÓM ĐẤT PHI NÔNG NGHIỆP

1. Đất ở nông thôn

Với truyền thống là một nước có nền nông nghiệp lâu đời, phần lớn cư dân sống ở nông thôn, đất đai là nguồn sống, nguồn làm việc của người nông dân gắn với tập quán chòm xóm, quần cư chung sống theo phong tục tập quán ở từng nơi xây dựng nên cốt cách, nếp sống và văn hoá của cộng đồng người dân sống ở nông thôn. Nhiều thế hệ cùng chung sống theo một tôn ti trật tự dưới một mái nhà, cùng lao động sản xuất và hưởng lợi từ đất đai thể hiện sự gắn bó máu thịt trong chia sẻ vật chất và tinh thần của người dân nông thôn. Nét đẹp truyền thống đó trước nhu cầu của sự phát triển đang có những thay đổi vừa tích cực, vừa cần phải có định hướng cho phù

hợp với quá trình đô thị hoá nông thôn để giữ gìn các giá trị văn hoá truyền thống, không bị pha tạp bởi tính tự phát trong xu hướng đô thị hiện nay.

Vì vậy, đối với đất ở cho người dân ở nông thôn cần điều chỉnh về mặt pháp luật những vấn đề sau:

1.1. Khái niệm đất ở nông thôn.

Trước đây đất khu dân cư nông thôn với tính cách là một khái niệm bao trùm hơn khái niệm hiện nay là đất ở tại nông thôn theo quy định tại Điều 83 của Luật đất đai. Thực chất đất khu dân cư bao gồm nhiều loại đất trong khu dân cư, có thể là các phân nhóm đất trong đất nông nghiệp sử dụng cho nhiều mục đích khác nhau đáp ứng nhu cầu sản xuất, kinh doanh và nhu cầu ở của người dân nông thôn trong đó nhu cầu ở là quan trọng nhất. Khái niệm đất ở tại nông thôn chỉ xoay quanh nhu cầu về đất ở của người dân nông thôn mà không có phạm vi rộng như đất khu dân cư trước đây. Khoản 1 Điều 83 của Luật đất đai xác định “*đất ở của hộ gia đình, cá nhân tại nông thôn bao 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 xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt*”.

Từ khái niệm nêu trên có thể thấy rằng, đất ở tại nông thôn được xác định trước tiên phụ thuộc vào quy hoạch điểm dân cư nông thôn do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt. Mọi việc giao đất ở cho người dân ở khu vực nông thôn làm nhà ở phải căn cứ vào tiêu chí quy hoạch, nếu không xuất phát từ đó thì việc bùng nổ có tính tự phát của nhiều tụ điểm dân cư không theo quy hoạch xét duyệt sẽ phá vỡ không gian, cảnh quan và môi trường cuộc sống thường nhật ở nhiều vùng nông thôn Việt Nam.

Đất ở tại nông thôn được xác định trong khuôn khổ thửa đất thuộc khu dân cư có quy hoạch điểm dân cư nông thôn. Thửa đất ở đó sẽ bao gồm công trình xây dựng nhà ở, công trình phục vụ đời sống sinh hoạt, vườn, ao được xác định là đất ở theo quy định tại Điều 87 của Luật đất đai. Khái niệm đất ở được quy định trong một phạm vi hẹp nhằm thể hiện đúng phạm vi cần điều chỉnh về mặt pháp lý trong khuôn khổ đất ở tại nông thôn nhằm tránh nhầm lẫn đối với các loại đất khác trong khu dân cư.

1.2. Hạn mức đất ở tại nông thôn

Trước đây, Luật đất đai năm 1993 có quy định mang tính tổng quát hạn mức đất ở chung cho cả nước thuộc khu vực dân cư nông thôn với mức tối đa là 400m²/hộ gia đình trừ những nơi có phong tục tập quán đặc biệt. Trên cơ sở đó, Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định cụ thể về hạn mức đất ở cho từng nơi căn cứ vào điều kiện, quỹ đất ở từng địa phương. Thông thường các địa phương quy định trong biên độ từ 200 đến 300m²/hộ gia đình.

Theo quy định hiện nay của Luật đất đai năm 2003, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền quy định về hạn mức đất ở tại nông thôn trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Từ quy định về hạn mức giao đất ở, Ủy ban nhân dân có thẩm quyền quyết định việc giao đất ở cho người dân khu vực nông thôn kể từ ngày Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực pháp luật. Như vậy, Luật đất đai năm 2003 không quy định chung ở tầm vĩ mô mà phân quyền cho cấp tỉnh quyết định về vấn đề này căn cứ vào quỹ đất, phong tục tập quán tại địa phương để quy định về hạn mức giao đất ở. Điều đó hoàn toàn phù hợp với xu hướng chung trong việc phân quyền trong quản lý đất đai hiện nay.

1.3. Nguyên tắc giao đất ở tại nông thôn

Từ trước đến nay, Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn quan tâm giải quyết vấn đề nhà ở, đất ở không chỉ cho cán bộ công chức, viên chức tại các đô thị mà điều đó còn thể hiện đầy đủ trong các quy định của pháp luật về bảo hộ của Nhà nước đối với người dân sống ở khu vực nông thôn. Nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho những người sống ở nông thôn có chỗ ở trên cơ sở tận dụng đất trong những khu dân cư sẵn có, hạn chế việc mở rộng khu dân cư trên đất làm nông nghiệp, nghiêm cấm việc tự ý xây dựng nhà ở ven trục đường giao thông trái với quy hoạch khu dân cư đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Các nguyên tắc trên thể hiện về mặt chính sách, định hướng và yêu cầu cụ thể cho việc quản lý và sử dụng đất ở tại khu vực nông thôn, vừa thể hiện sự bảo hộ chung của Nhà nước cho mọi người dân tiếp cận đối với quyền sử dụng đất ở, vừa thể hiện tính nghiêm minh của pháp luật trong việc xử lý những trường hợp vi phạm các quy định về đất ở tại nông thôn.

2. Đất ở tại đô thị

Việc quản lý và sử dụng đất đô thị như thế nào cho hiệu quả và đúng pháp luật đang là mối quan tâm chung của toàn xã hội, đây là khu vực mà thị trường bất động sản phát triển rất sôi động nhưng cũng hàm chứa nhiều yếu tố tiêu cực trong quản lý, khai thác và phân phối quỹ đất đô thị. Từ trước đến nay, đô thị luôn bao gồm các thành phố, thị xã, các khu vực được quy hoạch phát triển đô thị trong tương lai. Với 696 đô thị, từ loại đặc biệt như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh đến các đô thị từ loại 1 đến loại 5, việc quy hoạch phát triển mạng lưới đô thị phải cân đối từng vùng miền, khu vực làm sao các đô thị phải trở thành trung tâm kinh tế, khoa học công nghệ, trung tâm văn hoá, du lịch để tạo đà phát triển cả một khu vực hoặc một vùng miền. Ví dụ, trong tương lai gần việc quy hoạch “Vùng Thủ đô” bao gồm một loạt các đô thị vệ tinh quanh Hà Nội nhằm giảm bớt sự quá tải của đô thị Hà Nội cả về dân cư, cơ sở hạ tầng đồng thời mở ra không gian đô thị rộng lớn gắn liền với sự phối hợp phát

triển của những tỉnh có vị trí địa lý bao quanh thủ đô Hà Nội. Thành phố Hồ Chí Minh cũng có vai trò và vị trí tương tự đối với sự phát triển của cả vùng đồng bằng sông Cửu Long. Cơ chế điều chỉnh về mặt pháp luật đối với đất ở tại đô thị đã được quy định cụ thể tại Luật đất đai với các vấn đề sau:

2.1. Khái niệm đất đô thị

Tương tự như đất ở tại khu vực nông thôn, đất ở tại đô thị cũng bao gồm đất xây dựng nhà ở, đất xây dựng các công trình phục vụ đời sống trong cùng một thửa đất thuộc khu dân cư đô thị phù hợp với quy hoạch xây dựng đô thị đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Như vậy, trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt, đất ở được xác định rõ ràng là đất chỉ xây dựng nhà ở, các công trình phục vụ đời sống sinh hoạt của người dân đô thị. Đơn vị thể hiện nhà ở, công trình sinh hoạt phải thể hiện ranh giới của một thửa đất trong khu dân cư đô thị.

2.2. Nguyên tắc sử dụng đất ở tại đô thị

Xuất phát từ đặc trưng của đô thị là nơi tập trung đông dân cư có số lao động phi nông nghiệp ở mức cao, nhu cầu sử dụng đất đa dạng và quản lý phức tạp. Vì vậy, việc sử dụng đất hợp lý và tiết kiệm là nhu cầu tất yếu của quản lý đô thị. Cho nên mọi việc sử dụng đất ở tại đô thị đều xuất phát từ quy hoạch sử dụng đất. Trong tổng quỹ đất đô thị, tỷ lệ phần trăm cho việc xây dựng nhà ở đáp ứng các nhu cầu của cư dân đô thị là rất quan trọng. Trong quy hoạch sử dụng đất cần xác định rõ vốn đất xây dựng nhà ở tại các khu đô thị mới, các khu vực phát triển đô thị nhằm thực thi chính sách của Nhà nước là tạo điều kiện cho người sống ở đô thị có chỗ ở.

Từ quy hoạch cho sự phát triển đô thị, đất ở tại đô thị phải bố trí hài hoà, đồng bộ với đất sử dụng cho các công trình công cộng, công trình sự nghiệp, bảo đảm vệ sinh môi trường và cảnh quan đô thị.

2.3. Quy định về giao đất, cho thuê đất đô thị

Để thực hiện các dự án đầu tư xây nhà ở để bán hoặc cho thuê cho mọi đối tượng có nhu cầu về nhà ở, Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương thực hiện việc giao đất và cho thuê đất với từng đối tượng cụ thể như sau:

+ Giao đất cho tổ chức kinh tế ở trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện các dự án đầu tư xây nhà ở để bán hoặc cho thuê.

Nhằm đáp ứng nhu cầu nhà ở của nhân dân, cán bộ viên chức nhà nước, người có thu nhập thấp và người có công với cách mạng có điều kiện cải thiện nhà ở, Nhà nước khuyến khích các doanh nghiệp ở trong nước cũng như người Việt Nam định cư ở nước ngoài tham gia thực hiện nhiều dự án đầu tư xây nhà chung cư cao tầng để bán hoặc cho thuê. Nhìn chung nhu cầu nhà ở là rất lớn, Nhà nước không thể bao cấp nhà ở như trước đây, Nhà nước có chính sách ưu đãi hợp lý đối với người kinh

doanh nhà đất để họ thực hiện các chính sách kinh tế xã hội của Nhà nước đồng thời vẫn đạt các tiêu chí kinh doanh phù hợp với các quy định của pháp luật.

+ Cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để cho thuê.

+ Cho thuê đất thu tiền thuê một lần cho toàn bộ thời gian thuê đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện dự án đầu tư xây nhà ở để bán hoặc cho thuê theo quy định của Chính phủ.

Như vậy, các đối tượng được giao đất, cho thuê đất nêu trên có sự phân biệt nhất định về hình thức sử dụng đất, về mục đích thực hiện dự án đầu tư. Có loại dự án thuần túy xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê mà hình thức sử dụng đất là giao đất có thu tiền sử dụng đất, có dự án chỉ cho thuê nhà sau khi xây dựng. Tuy nhiên, để tạo sự cạnh tranh lành mạnh giữa các thành phần kinh tế không phân biệt là trong nước hay nước ngoài, việc cho phép họ thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở là nhằm cung cấp nhiều hàng hoá bất động sản cho người tiêu dùng với giá cả hợp lý và theo các tiêu chí khác nhau. Đây là chủ trương lành mạnh hoá thị trường bất động sản, trong đó thu hút nhiều thành phần kinh tế cùng tham gia với cơ hội gia nhập thị trường như nhau để cùng kinh doanh nhà ở.

3. Xác định diện tích đất ở đối với trường hợp có vườn, ao

Vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ao, vườn liền kề ở khu vực nông thôn khá phức tạp, phần do phong tục tập quán, phần do lịch sử để lại mà quan niệm khi nào đất ao, vườn là đất ở và khi nào thuộc đất nông nghiệp đôi khi không nhất quán gây trở ngại cho quá trình thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Bởi vậy, để có quan niệm chung thống nhất, Luật đất đai năm 2003 đã có những quy định cụ thể nhằm xác định diện tích đất ở trong trường hợp có vườn ao.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 87 của Luật đất đai thì đất vườn, ao được coi là đất ở phải trong cùng một thửa đất có nhà ở thuộc khu dân cư. Điều đó có nghĩa là, nếu vườn, ao không cùng một thửa đất có nhà ở thì không coi vườn, ao đó là đất ở. Tuy nhiên, ao vườn nằm chung cùng một thửa đất có nhà ở thì diện tích được coi là đất ở xác định theo tiêu chí nào? tiêu chí giấy tờ mà người sử dụng đất sở hữu hay thời gian mà họ sử dụng hoặc kết hợp cả 2 yếu tố đó? Để làm rõ các vấn đề này cần xuất phát từ các quy định sau:

+ Đối với thửa đất có vườn, ao được hình thành từ trước ngày 18/12/1980 và người đang sử dụng đất có một trong những giấy tờ về quyền sử dụng đất được quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật đất đai thì diện tích đất vườn, ao được xác định là đất ở. Tuy nhiên cần phải xác định ở đây 2 trường hợp đối với thửa đất ở có vườn, ao.

Thứ nhất, thửa đất ở hình thành từ trước ngày 18/12/1980 và trong hồ sơ địa chính hoặc các giấy tờ về quyền sử dụng đất có ghi nhận rõ ranh giới thửa đất ở thì toàn bộ diện tích đất vườn, ao đó được xác định là đất ở.

Thứ hai, cũng với tiêu chí như trường hợp thứ nhất nhưng ranh giới thửa đất ở chưa được xác định trong hồ sơ địa chính hoặc trên các giấy tờ về quyền sử dụng đất được quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai thì diện tích đất ở được xác định tối đa không quá 5 lần so với hạn mức đất ở do Ủy ban nhân dân tỉnh quy định. Ví dụ, hạn mức giao đất ở do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định là 200m²/hộ gia đình thì trong trường hợp nêu trên diện tích đất vườn, ao nằm trong thửa đất có nhà ở được xác định là đất ở tối đa là 1000m². Quy định này nhằm khống chế diện tích đất thổ cư tối đa đối với những nơi có nhà ở nằm trong thửa đất vườn rất rộng. Do vậy, không thể công nhận toàn bộ diện tích đất vườn ao đó là đất ở được, mà phải xuất phát từ hạn mức giao đất ở của địa phương để xác định đất vườn, ao là đất ở cho phù hợp.

+ Đối với trường hợp thửa đất có vườn, ao được hình thành từ ngày 18/12/1980 đến trước ngày 1/7/2004 và người sử dụng có một trong các giấy tờ về quyền sử dụng đất được quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai mà các giấy tờ đó ghi rõ diện tích đất ở thì diện tích đất vườn, ao được xác định theo các giấy tờ đó. Điều đó có nghĩa là, diện tích đất vườn, ao được coi là đất ở sẽ phụ thuộc vào các giấy tờ hợp lệ về quyền sử dụng đất ghi nhận thửa đất ở có vườn, ao.

+ Đối với trường hợp thửa đất có vườn, ao được hình thành từ 18/12/1980 đến trước ngày 1/7/2004 và người sử dụng đất có một trong các giấy tờ về quyền sử dụng đất được quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật đất đai mà trong các giấy tờ đó không ghi rõ diện tích đất ở thì diện tích đất vườn, ao được xác định bởi 1 trong 3 khả năng sau:

- Khả năng thứ nhất, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào điều kiện tập quán tại địa phương quy định hạn mức đất ở theo số nhân khẩu trong hộ gia đình.

- Khả năng thứ hai, nếu diện tích thửa đất ở lớn hơn hạn mức công nhận đất ở tại địa phương thì diện tích đất ở được xác định bằng hạn mức công nhận đất ở tại địa phương.

- Khả năng thứ ba, nếu diện tích thửa đất nhỏ hơn hạn mức công nhận đất ở tại địa phương thì diện tích đất ở được xác định là toàn bộ thửa đất.

+ Đối với trường hợp thửa đất không có giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1, 2, 5 Điều 50 của Luật đất đai thì diện tích có vườn, ao được xác định theo mức đất ở giao cho mỗi hộ gia đình, cá nhân theo hạn mức đất ở nông thôn hoặc đô thị do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định.

Như vậy, với các quy định nêu trên, lần đầu tiên Luật đất đai năm 2003 đã giải quyết được hầu hết các tình huống đã từng xảy ra trong cuộc sống ở nhiều địa

phương trong cả nước đối với việc xác định đất vườn, ao khi nào là đất ở, khi nào là đất nông nghiệp dù đó là khu vực có nhiều vườn đồi ở các tỉnh phía Bắc, vườn cây lâu năm ở các tỉnh Tây Nguyên hay những thửa đất rộng trồng cây ăn trái ở các tỉnh vùng đồng bằng sông Cửu Long.

4. Đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp

Đây là loại đất phi nông nghiệp rất đặc thù trong khai thác và sử dụng, vừa đảm bảo đáp ứng nhu cầu xây dựng công sở Nhà nước, của các tổ chức khác nhau thể hiện bộ mặt công quyền của một đất nước lại vừa phải sử dụng đất đúng mục đích và tiết kiệm đất. Chúng ta có thể hình dung về quy hoạch sử dụng đất của hàng ngàn công sở Nhà nước, từ trụ sở Văn phòng Chính phủ đến Ủy ban nhân dân 64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đến 650 huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và hơn khoảng 11000 xã, phường, thị trấn sẽ thấy những con số khổng lồ các công sở cơ quan Nhà nước từ trung ương đến địa phương. Các công sở này không dừng lại ở đó, vì mỗi tỉnh, huyện lại còn những sở trực thuộc, các ban ngành, các phòng ban và đều có nhu cầu sử dụng đất làm trụ sở cơ quan. Bên cạnh đó số lượng các cơ quan của Đảng, các tổ chức chính trị, chính trị xã hội, tổ chức sự nghiệp công từ trung ương đến địa phương có nhu cầu trụ sở làm việc cũng rất lớn. Không những vậy, khảo sát ở hầu hết các địa phương đều thấy rằng, trụ sở các cơ quan Nhà nước, các tổ chức đoàn thể đều được quy hoạch ở những khu vực có địa thế đẹp, hạ tầng cơ sở khá hoàn chỉnh, diện tích rộng và quy mô bề thế.

Từ ưu thế là các cơ quan Nhà nước được chính Nhà nước giao đất với hình thức không thu tiền sử dụng đất, mỗi cơ quan Nhà nước đều muốn thể hiện sự đường bệ của mình trên những ô đất lớn được xây dựng khang trang và đầu tư lớn từ Nhà nước. Do vậy, nếu không quán triệt quan điểm sử dụng đất hợp lý và tiết kiệm thì việc sử dụng đất của nhiều cơ quan Nhà nước trong việc xây dựng trụ sở sẽ dẫn đến sự lãng phí rất lớn tiền bạc của Nhà nước và nhân dân, lãng phí quỹ đất với quy mô không nhỏ. Đối với nhiều nước trên thế giới, việc sử dụng đất được tiết kiệm thông qua xây dựng những toà nhà liên cơ, nơi đó tập trung hầu hết các cơ quan công quyền. Việc tập trung như vậy vừa tiết kiệm rất lớn quỹ đất, mặt khác người dân được giải quyết thủ tục hành chính không phải di chuyển đến nhiều nơi khác nhau. Mọi việc hành chính diễn ra thuận lợi và không phiền hà cho người cần giải quyết thủ tục.

Bên cạnh đó cần thấy một thực tế là còn nhiều cơ sở vật chất khổng lồ khác chưa được liệt kê đầy đủ, ví dụ các cơ sở đại học, cao đẳng trong cả nước với các quy mô khác nhau, các trường học từ mầm non đến trung học phổ thông, các loại bệnh viện, bệnh xá từ tuyến trung ương đến tỉnh, huyện, xã, các cơ sở thể thao trong cả nước, các viện nghiên cứu, các cơ sở kinh tế, văn hoá của nhiều tổ chức Đảng, Nhà

nước, đoàn thể từ trung ương đến địa phương mới thấy tính phức tạp trong việc xây dựng công trình sự nghiệp phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước.

Chính vì sự đa dạng và phức tạp trong quản lý, khai thác và sử dụng nêu trên, cho nên trong quy định của Luật đất đai có sự xác định rõ ràng từ khái niệm đến việc quản lý, trách nhiệm và chế tài trong việc sử dụng các loại đất này. cụ thể, khoản 1 Điều 88 Luật đất đai chi tiết hoá những loại đất được xác định cho mục tiêu xây dựng trụ sở cơ quan và xây dựng công trình sự nghiệp gồm:

+ Đất xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức sự nghiệp công. Như vậy, đất xây dựng tất cả công sở Nhà nước từ trung ương đến địa phương, trụ sở của Đảng, đoàn thể, tổ chức Mặt trận tổ quốc và nhiều cơ sở khác thuộc phạm vi nội hàm đất xây dựng trụ sở cơ quan. Khái niệm này không phân biệt trụ sở cơ quan trung ương hay địa phương, công sở Nhà nước hay công sở của tổ chức khác mà gọi chung là đất xây dựng trụ sở cơ quan. Hình thức sử dụng đất của các loại cơ quan này theo quy định tại Điều 33 Luật đất đai là giao đất không thu tiền sử dụng đất và do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất.

+ Đất xây dựng trụ sở của các tổ chức khác do Chính phủ quyết định trừ các trường hợp đã nêu trên. Điều đó có nghĩa là, việc xây dựng trụ sở cơ quan tổ chức đó do Chính phủ cho phép song không có nghĩa là do Chính phủ quyết định giao đất. Bởi vì, Điều 37 của Luật đất đai năm 2003 không quy định Chính phủ có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất. Việc quyết định, có nên xây dựng trụ sở của một tổ chức nào đó do Chính phủ quyết định nhưng không nhầm lẫn với thẩm quyền quyết định giao đất trong trường hợp này vẫn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

+ Đất xây dựng các công trình sự nghiệp thuộc các ngành và lĩnh vực về kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học và công nghệ, ngoại giao của cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức sự nghiệp công. Với khái niệm đã nêu trên, việc xây dựng các công trình thuộc các ngành và lĩnh vực sự nghiệp nhưng không phải cơ quan Nhà nước hoặc của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức sự nghiệp công thì không nằm trong phạm vi quy định tại điểm c khoản 1 Điều 88 Luật đất đai. Các công trình đó phải của các cơ quan Nhà nước hoặc các tổ chức luật định.

Từ việc xác định đúng phạm vi đất sử dụng vào mục đích xây dựng trụ sở cơ quan, đất xây dựng các công trình sự nghiệp, Luật đất đai năm 2003 nêu các yêu cầu của việc sử dụng loại đất này phải gắn với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói chung, quy hoạch, kế hoạch xây dựng đô thị, xây dựng điểm dân cư nông thôn nói riêng. Không thể có việc bóc tách các quy hoạch này với nhau, bởi vì hệ thống trụ sở cơ quan công quyền đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, nơi người dân

được phục vụ bởi các cán bộ công chức nhà nước hưởng lương từ ngân sách nhà nước để phục vụ nhân dân. Các công trình đó đôi khi là điểm nhấn của các đô thị hay một khu dân cư nông thôn. Cho nên, trong việc thiết kế xây dựng một đô thị hay một khu dân cư nông thôn, quy hoạch các trụ sở cơ quan, các công trình sự nghiệp có vai trò quan trọng trong tổng thể quy hoạch nói chung cần cân nhắc và tính toán một cách khoa học.

Luật đất đai năm 2003 cũng xác định rõ trách nhiệm bảo toàn quỹ đất, đất được sử dụng đúng mục đích và tuân thủ quy hoạch cho người đứng đầu cơ quan tổ chức được Nhà nước giao đất để xây dựng trụ sở cơ quan và xây dựng các công trình sự nghiệp. Điều đó cũng nhắc nhở nhiều tổ chức rằng, họ không được phép lạm dụng các quy định của Nhà nước hay tự ý chuyển từ loại đất này sang sử dụng vào mục đích khác mà không xin phép Nhà nước hoặc lợi dụng chia chác quỹ đất Nhà nước giao biến thành nhà ở bất hợp pháp, các khu dân cư tự phát như từng xảy ra ở nhiều địa phương trong thời gian qua gây hậu quả nghiêm trọng mà chưa bị xử lý đầy đủ đúng pháp luật.

5. Quy định về đất quốc phòng, an ninh

Trong các loại đất phi nông nghiệp, đất an ninh, quốc phòng có một vị trí đặc biệt trong quản lý, khai thác và sử dụng. Đất an ninh, quốc phòng do các đơn vị lực lượng vũ trang sử dụng và thực hiện nhiệm vụ bảo vệ chủ quyền quốc gia và góp phần xây dựng kinh tế trong hoà bình. Theo báo cáo của Bộ Công an, thì đất sử dụng cho các đơn vị công an trong cả nước khoảng hơn 65.000 ha trong đó có 64.161 ha đất sử dụng làm nơi tạm giam, tạm giữ phạm nhân, cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng nằm tách biệt khỏi khu dân cư, chủ yếu là ở nơi rừng núi⁽¹⁾.

Đối với đất quốc phòng, quỹ đất sử dụng lớn hơn nhiều so với đất do Bộ Công an quản lý. Theo số liệu của Bộ Quốc phòng, toàn bộ đất quốc phòng đang quản lý theo 9 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ với 8343 cơ sở với tổng diện tích là 236.227,28 ha chiếm 0,72% tổng diện tích tự nhiên của cả nước⁽²⁾. Tuy nhiên, phải thấy rằng, những số liệu được cung cấp trên sẽ không thể đầy đủ, bởi lẽ, xu hướng nói chung, sau khi rà soát quỹ đất quốc phòng, những vùng đất chưa sử dụng hoặc sử dụng không hiệu quả thì sẽ bàn giao cho các địa phương quản lý. Ngoài ra, một phần diện tích các căn cứ quân sự lớn như Cam Ranh Khánh Hoà, căn cứ quân sự Long Bình, Đồng Nai hoặc trường bắn Quốc gia khu vực 3 có diện tích khá lớn chưa

⁽¹⁾ Xem, đất đai do Bộ Công an quản lý - Bài tham gia hội thảo do Ban kinh tế trung ương tổ chức ngày 14, 15/4/2002 tại Hà Nội

⁽²⁾ Xem, đất do Bộ quốc phòng quản lý - Bài tham gia hội thảo do Ban kinh tế trung ương tổ chức tại Hà Nội ngày 15/4/2002.

đưa vào trong báo cáo của Bộ Quốc phòng. Nếu tính tổng cộng các diện tích của các căn cứ quân sự vừa nêu, thì tổng diện tích cho mục đích quốc phòng có thể lên tới 260.000 ha. Như vậy, nếu xét về quỹ đất phi nông nghiệp có thể thấy rằng, diện tích sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh có vị trí rất quan trọng trong việc bảo vệ tổ quốc và chiếm một tỷ lệ đáng kể trong tổng quỹ đất tự nhiên đang khai thác sử dụng.

Nguồn hình thành quỹ đất do Bộ Công an và Bộ Quốc phòng quản lý thường từ 3 cơ sở sau:

- + Thứ nhất, đất tiếp quản từ tay quân đội Pháp sau năm 1954 ở miền Bắc và đất tiếp quản từ quân đội ngụy quyền Sài gòn năm 1975 sau khi đất nước thống nhất.

- + Thứ hai, đất do Nhà nước giao trong các giai đoạn phát triển quân đội.

- + Thứ ba, đất mượn của các địa phương trong thời kỳ chống Mỹ cứu nước. Đối với loại đất mượn, sau khi chiến tranh kết thúc, các đơn vị lực lượng vũ trang về cơ bản đã trả lại cho các địa phương quản lý.

Nhận xét về nguồn gốc các quỹ đất an ninh và quốc phòng có thể thấy rằng, qua 2 cuộc kháng chiến, quỹ đất được sử dụng rất lớn song các loại tài liệu địa chính liên quan đến quản lý đất đai thường không đầy đủ, bị thất lạc do chiến tranh hoặc do bí mật quốc phòng. Điều đó gây không ít khó khăn cho các cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai cũng như trách nhiệm phối kết hợp giữa địa phương và các Bộ ngành trong quản lý nhà nước đối với đất quốc phòng, an ninh. Bên cạnh đó, đất quốc phòng, an ninh mang trong mình các đặc trưng vốn có của nó mà những loại đất khác không thể hiện trong chế độ pháp lý của nó. Ví dụ, đất quốc phòng thường chia thành 3 vùng: vùng xây dựng các công trình, vùng bảo vệ và vùng an toàn. Đối với các trường bắn, các kho vũ khí đạn dược thì vùng bảo vệ và vùng an toàn thường rất lớn. Các sân bay, trường bắn, các khu quân sự thường chiếm diện tích khá lớn như Trường bắn khu vực 3 tại phía Nam có diện tích 38.000 ha, hoặc Trường bắn khu vực 1 tại phía Bắc đã chuyển giao 6000 ha đất cho tỉnh Bắc Giang quản lý nhưng vẫn còn diện tích khá lớn. Mặt khác các trại giam phải xa khu dân cư tương đối cách biệt với cuộc sống bên ngoài, gần các khu vực xa xôi nơi hẻo lánh, đất cằn cỗi, có diện tích thường rất lớn nhằm cải tạo và tạo công việc cho các phạm nhân. Điều đó giải thích tại sao trên 97% diện tích đất sử dụng cho các mục đích an ninh là các trường học, các cơ sở giáo dưỡng, các trại giam phạm nhân.

Đối với các khu phi quân sự, sân bay, ga cảng quân sự việc sử dụng đất thông thường gây những tác động nhất định đến quy hoạch sử dụng các loại đất không do chủ thể là quân đội hoặc công an sử dụng. Bởi vì xuất phát từ bí mật quốc gia, từ yêu cầu bảo vệ nghiêm ngặt vốn đất quốc phòng an ninh, việc sử dụng đất của các chủ thể

khác không được gây ảnh hưởng đối với nhiệm vụ chiến đấu và bảo vệ của các đơn vị lực lượng vũ trang.

Hiện nay, do nhu cầu quốc phòng trong tình hình mới và gắn với việc sử dụng đất cho các mục tiêu kinh tế một cách có hiệu quả nhiều diện tích đất quốc phòng sử dụng từ trước phải quy hoạch cho phù hợp với nhiệm vụ phát triển kinh tế. Ví dụ, trường bắn khu vực 3 đã làm thủ tục trả cho địa phương quản lý 12500 ha, khu quân sự Long Bình lúc tiếp quản là 4480 ha và như vậy chỉ giữ lại theo phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ còn 2317 ha, đã trả cho tỉnh Đồng Nai trên 2000 ha, khu căn cứ quân sự Sóng Thần lúc tiếp quản là 1450 ha, nay còn 439 ha; Khu trường bắn Phước Hoà của Bộ tư lệnh tăng thiết giáp đã huỷ toàn bộ trường bắn giao lại cho tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu với diện tích 2040 ha đất để xây dựng khu đô thị mới Phú Mỹ; ở phía Bắc việc bàn giao những diện tích lớn để quy hoạch làng Văn hoá các dân tộc Việt Nam, khu Đại học Quốc gia, khu công nghệ cao Hoà Lạc tỉnh Hà Tây từ các diện tích đất của nhiều đơn vị quân đội. Như vậy, trong những năm qua, các đơn vị lực lượng vũ trang đã chuyển giao 55.154 ha cho các địa phương để làm nhiệm vụ phát triển kinh tế và thực hiện các quy hoạch xây dựng cơ sở văn hoá, khoa học công nghệ (Xem tài liệu đã dẫn về đất quốc phòng).

Từ những vấn đề thực tế nêu trên của đất quốc phòng, an ninh chế độ sử dụng loại đất phi nông nghiệp này cần được thể hiện rõ trong các quy định của Luật đất đai năm 2003. Khoản 1 Điều 89 của Luật đất đai trước hết liệt kê về đất sử dụng cho mục đích quốc phòng, an ninh và qua đó phân biệt giữa đất này với các phân nhóm đất phi nông nghiệp khác. Các mục đích này là:

- + Đất cho các đơn vị đóng quân;
- + Đất làm các công trình phòng thủ quốc gia, trận địa và các công trình đặc biệt về quốc phòng, an ninh;
- + Đất làm ga, cảng quân sự;
- + Đất làm các công trình công nghiệp, khoa học và công nghệ phục vụ trực tiếp cho quốc phòng, an ninh;
- + Đất làm trường bắn, thao trường, bãi thử vũ khí, bãi huỷ vũ khí;
- + Đất xây dựng nhà trường, bệnh viện, nhà an dưỡng của lực lượng vũ trang;
- + Đất làm nhà công vụ của lực lượng vũ trang;
- + Đất làm trại giam giữ, cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng do Bộ Quốc phòng, Bộ Công an quản lý;
- + Đất xây dựng các công trình quốc phòng an ninh khác;

Như vậy, so với quy định trước đây về mục đích sử dụng đất quốc phòng, an ninh Luật đất đai năm 2003 không có những thay đổi lớn, tuy nhiên xuất phát từ tầm nhìn chiến lược trong phát triển kinh tế và nhiệm vụ bảo vệ tổ quốc, quy hoạch đất quốc phòng, an ninh và sự phối kết hợp trong quản lý lãnh thổ và quản lý ngành

về loại đất này đã có những cụ thể hoá quan trọng mà Luật đất đai năm 1993 chưa đề cập đến.

Trước hết, Bộ Công an và Bộ Quốc phòng là 2 bộ duy nhất trong cơ cấu nội các của Chính phủ được giao việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Như vậy, từ nhu cầu bí mật quốc gia về quốc phòng, an ninh, Chính phủ không giao cho Ủy ban nhân dân các tỉnh có thẩm quyền lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mà do 2 Bộ Quốc phòng và Bộ Công an trực tiếp thực hiện. Tuy nhiên, việc quản lý nhà nước về đất quốc phòng, an ninh vẫn giao do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Từ đó, dẫn tới trách nhiệm phối hợp giữa các Bộ nói trên với Ủy ban nhân dân các tỉnh với nhau trong quản lý nhà nước về đất đai, trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm đảm bảo thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế và củng cố quốc phòng, an ninh. Điều này là rất cần thiết, bởi vì không ít trường hợp đã không có sự kết hợp, ví dụ như tỉnh Khánh Hòa phê duyệt đất khu dân cư vào đất quốc phòng, Bộ Giao thông vận tải phê duyệt quy hoạch tuyến quốc lộ 51b đi qua sân bay Vũng Tàu cắt đuôi sân bay này và đưa ra kế hoạch xây dựng sân bay Long Sơn mà không tham vấn ý kiến của Bộ Quốc phòng, dẫn tới không thống nhất trong ý kiến giữa Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu với Bộ Quốc phòng, hoặc việc dồn chuyển 1200 ha đất tại tỉnh Hà Tây để thực hiện quy hoạch khu công nghệ cao Hoà Lạc, Làng Văn hoá các Dân tộc Việt Nam, khu Đại học quốc gia Hà Nội, khu đô thị mới Đông Xuân xem ra vẫn có nhiều khúc mắc trong quy hoạch vùng lãnh thổ và quy hoạch cho mục đích quốc phòng, an ninh.

Mặt khác, do bức xúc trong nhiệm vụ phát triển kinh tế, một số tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương chưa quan tâm nhiều lắm đến đảm bảo an ninh quốc phòng nơi có vị trí trọng yếu hoặc bảo tồn các di tích lịch sử văn hoá, giá trị nhân văn và môi trường. Việc xây dựng khu Casino Đồ Sơn, Hải Phòng là một ví dụ điển hình, bởi vì vị trí này rất cần thiết cho bên quốc phòng để quan sát hướng biển đối với vùng lãnh hải nước ta thành khu vực du lịch, khu giải trí là chưa phù hợp; khu xi măng Chanhfong Hải Phòng với những gì từ thời Ngô Quyền đến Trần Hưng Đạo đều lấy cửa sông Bạch Đằng làm trận quyết chiến chiến lược chống giặc ngoại xâm thì từ khi phát triển nhà máy xi măng các mỏm đá án ngữ ở cửa sông cũng biến mất không còn giá trị lịch sử và tự nhiên của khu vực này. Vụ việc tại sân gôn Sóc Sơn hoặc nhà máy xi măng Sao Mai tại tỉnh Kiên Giang cũng hơn nhiều lần cảnh báo những quy hoạch thiên về mục tiêu kinh tế mà chưa đảm bảo nhiệm vụ củng cố quốc phòng. Vì vậy, quy định của Luật đất đai năm 2003 yêu cầu trong quản lý nhà nước về đất đai phải có sự kết hợp giữa Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với Bộ Công an và Bộ Quốc phòng trong việc lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất nhằm tránh những lệch lạc trong phát triển kinh tế và vấn đề bảo vệ chủ quyền quốc gia như một số trường hợp nêu trên.

6. Đất khu công nghiệp

6.1. Khái niệm đất khu công nghiệp

Hiện nay cả nước có 113 khu công nghiệp đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt về mặt quy hoạch, trong đó có 98 khu công nghiệp thực chất đi vào hoạt động và phát huy hiệu quả trong hoạt động sản xuất kinh doanh tạo bức tranh kinh tế đa dạng trong phạm vi cả nước và ở từng địa phương. Tuy nhiên, xét một cách tổng thể, diện tích lấp đầy ở từng địa phương có các khu công nghiệp rất khác nhau, có nơi tỷ lệ diện tích khai thác công năng cao như Bình Dương, Đồng Nai, Hà Nội nhưng cũng có nhiều địa phương có khó khăn lớn trong thu hút đầu tư trong nước và nước ngoài. Việc thu hút đầu tư đương nhiên phụ thuộc vào nhiều yếu tố như: cơ sở hạ tầng tốt, cơ chế chính sách áp dụng thông thoáng, giá đất hấp dẫn, thủ tục hành chính đơn giản và lực lượng lao động tại chỗ được đào tạo tốt. Điều đó giải thích tại sao các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương như: Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Đồng Nai, Bình Dương, Bà Rịa - Vũng Tàu thu hút được nhiều đầu tư trong nước và nước ngoài hơn các địa phương khác và qua đó kinh tế phát triển hơn. Tuy nhiên, cũng có khi khu công nghiệp được xây dựng quy mô lớn, hiện đại nhưng ít nhà đầu tư vào thuê đất, trong khi đó các nhà đầu tư lại xếp hàng chờ đợi vào các khu công nghiệp vừa và nhỏ. Có thể là giá đất quá cao, thủ tục hành chính còn phiền hà, quy hoạch còn bất cập chưa hướng tới việc coi nhà đầu tư là đối tác quan trọng trong hợp tác về kinh tế mà vẫn thể hiện cơ chế ban phát, xin cho trong mọi khâu xúc tiến đầu tư làm nản lòng các nhà doanh nghiệp. Vì vậy, các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương khi xây dựng quy hoạch các khu công nghiệp cần xác định tất cả những thuận lợi và khó khăn trong thu hút đầu tư, tạo dựng những bước đi ban đầu có tầm chiến lược để giữ chân các nhà đầu tư làm ăn lâu dài chứ không nên mỗi địa phương làm một kiểu thi nhau hạ giá cho thuê đất để tạo lợi thế đầu tư gây nên hiện tượng cạnh tranh không lành mạnh giữa tỉnh này và tỉnh khác trong cuộc chiến giành giật nguồn đầu tư.

Từ trước đến nay, khái niệm khu công nghiệp được đề cập ở một số văn bản pháp luật nhưng thế nào là đất khu công nghiệp thì hầu như chưa có định nghĩa nào thật đầy đủ. Bởi vậy, đối với các loại đất kinh doanh phi nông nghiệp, Luật đất đai năm 2003 lần lượt đề cập từng khái niệm một cách rõ ràng. Vì vậy khoản 1 Điều 90 Luật đất đai xác định: *“Đất khu công nghiệp bao gồm đất để xây dựng cụm công nghiệp, khu công nghiệp, khu chế xuất và các khu sản xuất, kinh doanh tập trung khác có cùng chế độ sử dụng”*. Từ định nghĩa khái quát trên có thể nêu các đặc trưng sau về đất khu công nghiệp:

+ Thứ nhất, đây là những khu đất lớn được quy hoạch để xây dựng các nhà máy, xí nghiệp có tính chất tập trung để hình thành các cụm công nghiệp, khu công nghiệp và các khu sản xuất kinh doanh khác. Nếu như từng nhà máy riêng lẻ được

xây dựng thì không thể nói đến đất khu công nghiệp. Cần hiểu rằng, tùy vào điều kiện và đáp ứng những nhu cầu khác nhau mà xây dựng các khu công nghiệp với tính chất và quy mô phù hợp. Đối với các doanh nghiệp lớn và có nguy cơ gây ô nhiễm lớn thì phải tập trung xa khu dân cư và quy hoạch vào các khu công nghiệp tập trung. Với các nhà đầu tư mà khả năng tài chính có hạn, quy mô sử dụng đất không lớn thì thường được thuê đất trong các cụm công nghiệp vừa và nhỏ.

+ Thứ hai, đất sử dụng để xây dựng các khu công nghiệp không chỉ thể hiện tính tập trung của nhiều nhà máy, xí nghiệp mà phải có cùng chế độ sử dụng đất với nhau. Điều này phân biệt rõ rệt đối với đất khu kinh tế và khu công nghệ cao khi sử dụng đất, vì các khu kinh tế và khu công nghệ cao có nhiều chế độ sử dụng đất khác nhau trong một khu vực quy hoạch nhằm đáp ứng các nhu cầu khác nhau trong phát triển kinh tế và công nghệ của các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài. Trong khu công nghiệp, mục đích hình thành các nhà máy tập trung là để sản xuất, kinh doanh không bao gồm các khu vực có tiêu chí khác nhau trong nghiên cứu, ứng dụng, đào tạo nguồn nhân lực, khuyến khích xuất khẩu.

6.2. Hình thức sử dụng đất trong khu công nghiệp

Trên cơ sở các quy định về hình thức sử dụng đất tại các Điều 33, 34 và 35 của Luật đất đai áp dụng cho từng đối tượng sử dụng đất khoản 3 và 4 Điều 90 chi tiết hoá quy chế pháp lý cho từng nhà đầu tư trong khu công nghiệp. Cần phân biệt nhà đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp với các nhà đầu tư vào sản xuất kinh doanh trong khu công nghiệp thì việc áp dụng hình thức sử dụng đất có sự khác nhau.

+ Thứ nhất, hình thức sử dụng đất khi các nhà đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp được áp dụng đối với tổ chức kinh tế trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam là giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm. Đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài khi đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng khu công nghiệp có thể lựa chọn giữa việc trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần cho Nhà nước Việt Nam.

Việc quy định như trên nhằm giúp các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài có những thuận lợi trong việc lựa chọn hình thức sử dụng đất thích hợp với năng lực tài chính, khả năng kinh doanh và hưởng quyền theo hình thức sử dụng đất đã lựa chọn. Vì đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp thông thường phải huy động một số vốn lớn trong đầu tư ban đầu, cho nên trong quy định của Luật đất đai không quy định hình thức sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân trong nước. Khả năng tài chính và trình độ công nghệ trong quy chuẩn xây dựng vượt quá trình độ cho phép là lý do giải thích cho việc không quy định đối tượng này trong xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp.

+ Thứ hai, đối với việc đầu tư vào sản xuất kinh doanh trong khu công nghiệp thì hình thức sử dụng đất áp dụng cho từng đối tượng cụ thể như sau:

- Đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất của Nhà nước. Như vậy, nguồn gốc đất đai mà họ sử dụng thông qua việc cho phép sử dụng đất của Nhà nước từ việc giao đất hoặc cho thuê đất. Tuy nhiên họ có thể thông qua các quan hệ dân sự về đất đai để được quyền sử dụng đất. Đó là việc nhận chuyển nhượng, thuê đất, thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức kinh tế khác, người Việt Nam ở nước ngoài đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, thuê lại đất gắn liền với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp.

- Đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào sản xuất, kinh doanh trong khu công nghiệp được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất, thuê đất thu tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền thuê một lần cho Nhà nước Việt Nam. Bên cạnh việc được Nhà nước cho phép sử dụng đất bằng các hình thức khác nhau do họ lựa chọn, người Việt Nam định cư ở nước ngoài còn có thể thông qua các giao dịch dân sự về đất đai để được quyền sử dụng đất. Các giao dịch đó gồm: thuê đất, thuê lại đất của tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài khác đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp.

- Đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào sản xuất kinh doanh trong khu công nghiệp được lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền thuê một lần hoặc trả tiền thuê hàng năm cho Nhà nước Việt Nam. Để được quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp họ có thể thuê đất, thuê lại đất của tổ chức kinh tế Việt Nam, của người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài khác đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp.

Như vậy, thông qua hình thức sử dụng đất mà các chủ thể nêu trên được quyền lựa chọn trong đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp và đầu tư vào sản xuất kinh doanh trong khu công nghiệp cũng như thông qua giao dịch để được quyền sử dụng đất, Nhà nước tạo điều kiện tối đa cho mọi tổ chức kinh tế trong nước, nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài tham gia đầu tư xây dựng và kinh doanh trong khu công nghiệp với năng suất, chất lượng cao nhất.

6.3. Giải quyết các trường hợp thuê đất theo các Luật đất đai trước đây

Khoản 6 Điều 90 Luật đất đai năm 2003 đã có quy định cụ thể giải quyết hậu quả pháp lý của những trường hợp thuê đất trước đây mà đã trả tiền thuê lại đất một lần hoặc trả tiền thuê đất nhiều năm mà thời hạn thuê đất đã được trả tiền còn

lại ít nhất năm năm. Theo khoản 1 Điều 35 của Luật đất đai, Nhà nước áp dụng kể từ ngày 1/7/2004 đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước bằng hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm. Bởi vậy, đối với những trường hợp đã trả tiền thuê lại một lần hoặc nhiều năm theo cơ chế cũ thì quyền của tổ chức kinh tế được bảo hộ như tổ chức kinh tế được giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền trả không có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước. Đối với hộ gia đình, cá nhân thì có quyền tương tự như trường hợp sử dụng đất không phải đất thuê được quy định tại Điều 113 của Luật đất đai.

7. Đất sử dụng cho khu công nghệ cao

Trong quá trình phát triển khoa học và công nghệ, nhu cầu cần thiết xây dựng các khu công nghệ cao làm nền tảng cho kinh tế tri thức là rất quan trọng. Bởi vậy, Thủ tướng Chính phủ đã ra một số Quyết định về việc thành lập các khu công nghệ cao như: Công viên phần mềm Quang Trung tại thành phố Hồ Chí Minh, khu công nghệ cao Hoà Lạc tại tỉnh Hà Tây. Đây là cơ sở ban đầu cho việc phát triển trong tương lai nền công nghệ hiện đại của đất nước nhằm gia tăng nhịp độ tăng trưởng kinh tế.

7.1. Đặc trưng của đất khu công nghệ cao

Là một loại đất có nhiều quy chế và sự khuyến khích đặc biệt, đất khu công nghệ cao hàm chứa những đặc trưng sau:

+ Thứ nhất, nếu như đất khu công nghiệp do Thủ tướng Chính phủ hoặc do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ra quyết định thành lập thì đối với đất sử dụng cho khu công nghệ cao do Thủ tướng Chính phủ tự mình ra quyết định thành lập.

+ Thứ hai, khác với đất khu công nghiệp, đất sử dụng cho khu công nghệ cao bao gồm các loại đất có chế độ sử dụng khác nhau phục vụ sản xuất, kinh doanh sản phẩm công nghệ cao.

+ Thứ ba, bên cạnh phục vụ sản xuất kinh doanh sản phẩm công nghệ cao, đất khu công nghệ cao còn đáp ứng việc nghiên cứu phát triển và ứng dụng công nghệ cao, đào tạo nhân lực công nghệ cao.

+ Thứ tư, điều đặc biệt trong quản lý đất khu công nghệ cao là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao đất một lần cho Ban quản lý khu công nghệ cao và họ có quyền giao lại đất cho các tổ chức, cá nhân đầu tư trong khu công nghệ cao theo các hình thức sử dụng đất quy định tại Luật đất đai năm 2003.

Đây là lần đầu tiên đất khu công nghệ cao được quy định trong Luật đất đai, thể hiện sự nhìn nhận có tính chiến lược của Nhà nước ta trong quản lý, khai thác và phát triển quỹ đất vì mục tiêu khoa học, công nghệ cho tương lai, góp phần hội nhập khu vực và thế giới.

7.2. Hình thức sử dụng đất trong khu công nghệ cao

Nhà nước Việt Nam đặc biệt khuyến khích mọi tổ chức kinh tế, cá nhân trong nước và nước ngoài đầu tư xây dựng, kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghệ cao và cũng như khuyến khích họ sử dụng đất vào mục đích phát triển khoa học và công nghệ.

Bởi vậy, đối với tổ chức, cá nhân trong nước sử dụng đất trong khu công nghệ cao được Ban quản lý khu công nghệ cao giao đất hoặc cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư trong khu công nghệ cao được giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất và lựa chọn việc trả tiền thuê hàng năm hay trả tiền thuê một lần cho Nhà nước Việt Nam. Riêng đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài thì được cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm hoặc thu tiền thuê đất một lần cho toàn bộ quá trình thuê.

8. Đất sử dụng cho khu kinh tế

Với mô hình đặc khu kinh tế được hình thành ở một số nước như Trung Quốc với Thâm Quyến là ví dụ và đạt thành quả tốt đẹp trên cơ sở áp dụng các cơ chế đặc biệt dành cho các khu vực đó. Vì vậy, các khu vực kinh tế đã phát triển một cách nhanh chóng, năng động và có tác dụng khuôn mẫu trong áp dụng xây dựng mô hình kinh tế ở những địa phương và khu vực khác nhau trên cơ sở tận dụng lợi thế về kinh doanh, buôn bán, dịch vụ và thương mại. Bởi vậy, Chính phủ Việt Nam đã có nhiều quyết định quan trọng trong việc thành lập các khu kinh tế hoặc khu kinh tế cửa khẩu, ví dụ như khu kinh tế mở Chu Lai tỉnh Quảng Nam, khu kinh tế Dung Quất tỉnh Quảng Ngãi chuyển đổi từ khu công nghiệp, khu kinh tế cửa khẩu Mộc Bài tỉnh Tây Ninh, khu kinh tế cửa khẩu Lào Cai tỉnh Lào Cai, khu kinh tế cửa khẩu Lao Bảo tỉnh Quảng Trị vv... tạo điều kiện tốt đẹp cho các tỉnh nêu trên phát huy lợi thế về điều kiện tự nhiên, phát triển kinh tế góp phần xây dựng đất nước.

8.1. Đặc trưng của đất khu kinh tế.

Có thể thấy rằng, hầu hết các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương đều có thể thành lập các khu công nghiệp nhưng để có khu kinh tế thì không phải tỉnh nào cũng có điều kiện để được phê duyệt là khu kinh tế. Bởi vì, các khu kinh tế có thể gắn với các cửa khẩu thương mại do giao lưu kinh tế giữa Việt Nam và nước có đường biên giới chung đặc biệt phù hợp cho các hoạt động đầu tư và xuất khẩu. Như vậy, nhiều tỉnh không đủ những yếu tố nêu trên. Mặt khác, do đặc thù phát triển của cả vùng kinh tế hoặc liên kết vùng kinh tế mà việc quyết định thành lập khu kinh tế mở là rất cần thiết. Xuất phát từ những yêu cầu trên, các khu kinh tế bao hàm những đặc trưng sau:

+ Thứ nhất, đất sử dụng cho khu kinh tế bao gồm đất để xây dựng khu kinh tế mở, khu kinh tế cửa khẩu và các khu kinh tế khác được thành lập theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Như vậy, tùy điều kiện, hoàn cảnh cụ thể mà mô hình khu kinh tế có thể dưới dạng khu kinh tế mở với cơ chế và chính sách đặc biệt, khu kinh tế cửa khẩu phải gắn với khu vực biên giới có khả năng buôn bán, đầu tư và xuất khẩu giữa các tỉnh có đường biên giới chung hoặc chuyển từ khu công nghiệp có quy mô lớn thành khu kinh tế. Các khu kinh tế này trực tiếp do Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định thành lập.

+ Thứ hai, đất sử dụng cho khu kinh tế gồm nhiều loại đất có chế độ sử dụng khác nhau trong những khu vực riêng biệt nhằm khuyến khích đặc biệt cho hoạt động đầu tư và xuất khẩu.

Với quy mô chiếm đất đến 14.000 ha như khu kinh tế Dung Quất ở Quảng Ngãi thì rõ ràng các hoạt động đầu tư và xuất khẩu bao gồm nhiều khu vực khác nhau như hệ thống cảng biển, nhà máy lọc dầu, khu vực thuế quan, khu phi thuế quan hoặc khu kinh tế cửa khẩu Mộc Bài, Tây Ninh, khu kinh tế mở Chu Lai, tỉnh Quảng Nam cho thấy các khu kinh tế này thường có quy mô rất lớn và được xây dựng thành nhiều khu vực khác nhau nhưng hỗ trợ lẫn nhau.

+ Thứ ba, về nguyên tắc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giao đất một lần với toàn bộ diện tích cho Ban quản lý khu kinh tế và Ban quản lý được quyền giao lại đất cho người có nhu cầu sử dụng theo quy định của Luật đất đai.

8.2. Quy định về sử dụng đất trong khu kinh tế

Sau khi được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao đất, Ban quản lý khu kinh tế giao lại đất, cho thuê đất cho người có nhu cầu sử dụng theo hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm hoặc cho thuê thu tiền thuê cho toàn bộ thời gian thuê với từng đối tượng cụ thể theo quy định của Luật đất đai.

+ Đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước Ban quản lý khu kinh tế giao lại đất, cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm. Quyền và nghĩa vụ của họ được bảo hộ như những đối tượng được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc được Nhà nước cho thuê đất.

+ Đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư trong khu kinh tế được Ban quản lý khu kinh tế giao lại đất, cho thuê đất thu tiền thuê một lần hoặc thu tiền thuê đất hàng năm. Các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất được bảo hộ theo quy định tại Điều 120 của Luật đất đai.

+ Đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài hình thức sử dụng đất trong khu kinh tế là thuê đất. Tuy nhiên, các nhà đầu tư được quyền lựa chọn việc trả tiền thuê đất một lần cho toàn bộ thời gian thuê hoặc trả tiền thuê đất hàng năm cho Nhà nước Việt Nam. Cũng giống như người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư trong khu kinh tế có quyền và nghĩa vụ được bảo hộ theo Điều 120 của Luật đất đai.

Như vậy, với nhu cầu phát triển kinh tế các nhà đầu tư sử dụng đất dù là đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu kinh tế hay sử dụng đất vào mục đích phát triển kinh tế đều được Nhà nước đặc biệt khuyến khích. Các chính sách đó gắn liền với ưu đãi đầu tư, thông thoáng trong thủ tục hành chính để được quyền sử dụng đất, giá đất hấp dẫn hoặc giảm tiền sử dụng đất khi giao đất hoặc giảm tiền thuê đất cho nhà đầu tư khi sử dụng đất trong khu kinh tế.

9. Đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh

Nhu cầu sử dụng đất rất đa dạng, nếu như các loại đất nông nghiệp trực tiếp là tư liệu sản xuất không thể thay thế để làm ra của cải vật chất nuôi sống con người thì đất phi nông nghiệp chính là địa bàn tạo chỗ đứng, nơi ở, điểm tựa, mặt bằng để thực hiện việc sản xuất, kinh doanh mang lại lợi ích thiết thực cho con người. Chính vì vậy, để phát triển công nghiệp, dịch vụ, hoạt động thương mại thì đất làm mặt bằng để xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh là rất quan trọng. Từ trước đến nay, người sử dụng đất nói chung, đặc biệt là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hay doanh nghiệp trong nước thường kêu ca nhiều về mặt bằng tổ chức sản xuất kinh doanh. Thủ tục hành chính để được quyền sử dụng đất hiện nay theo quy định của Luật đất đai năm 2003 đã mang lại niềm tin to lớn cho doanh nghiệp trong việc khắc phục các tật xấu cố hữu trong quá trình thực hiện thủ tục tạo mặt bằng cho sản xuất.

9.1. Khái niệm đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh

Thực chất hiểu theo nghĩa rộng, đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh có phạm vi bao gồm tất cả các loại đất xây dựng mọi cơ sở sản xuất, kinh doanh kể cả đất trong các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao, đất sử dụng cho mọi hoạt động đầu tư sinh lợi. Bởi vì, trong các khu vực đó, các nhà đầu tư xây dựng cơ sở sản xuất của mình để sản xuất kinh doanh đưa sản phẩm ra thương trường, có thể kinh doanh thông qua đầu tư hạ tầng để chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại mặt bằng. Tuy nhiên, trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế thể hiện sự tập trung quy mô lớn nhiều doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế và có ranh giới cụ thể được phê duyệt bởi các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Đối với đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh có thể tập trung hoặc không thể hiện tính tập trung quy mô, có thể mang tính đơn lẻ các cơ sở sản xuất, kinh doanh ở những lĩnh vực khác nhau, có thể đan xen trong khu dân cư nông thôn, đô thị và không cần mặt bằng lớn như khu công nghiệp tập trung. Các nhà đầu tư không nhất thiết phải có vốn lớn với trình độ công nghệ cao, không nhất thiết sử dụng quá nhiều nhân công với trình độ lành nghề thông qua đào tạo nhân lực tại các cơ sở đào tạo uy tín. Việc sản xuất kinh doanh có thể từ lĩnh vực này chuyển đổi sang lĩnh vực khác miễn là kinh doanh có lợi nhuận cho chủ doanh nghiệp và phù hợp với khuôn khổ

pháp luật. Vì vậy, khoản 1 Điều 93 Luật đất đai quy định: *“Đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh bao gồm đất để xây dựng cơ sở sản xuất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thủ công nghiệp, xây dựng cơ sở kinh doanh thương mại, dịch vụ và các công trình khác phục vụ cho sản xuất kinh doanh”*. Qua quy định trên có thể hiểu rằng, đất làm mặt bằng ở đây là đất phi nông nghiệp sử dụng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh ở nhiều lĩnh vực khác nhau đáp ứng các nhu cầu kinh doanh khác nhau của người sử dụng đất. Quan trọng ở đây, các nhà đầu tư phải xuất phát từ vốn kinh doanh, trình độ kinh doanh, khả năng tiếp cận thị trường của sản phẩm mà mình làm ra nhằm thu lợi nhuận cao nhất. Các nhà đầu tư có thể thực hiện hoạt động sản xuất, có thể thông qua hoạt động thương mại, dịch vụ phục vụ sản xuất cung cấp hàng hoá cho thị trường.

Trong việc sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh điều cần lưu ý là vấn đề quy hoạch. Các quy hoạch phải làm sao đáp ứng các nhu cầu cho đa số nhà kinh doanh không nhất thiết có vốn lớn, đa lĩnh vực, đa ngành nghề và được sắp xếp bố trí ở nhiều khu vực khác nhau, không ảnh hưởng lẫn nhau và giữ gìn được các ngành nghề truyền thống đặc biệt là các làng nghề mang đậm dấu ấn văn hoá. Bên cạnh đó vấn đề bảo vệ môi trường cũng cần được quan tâm, tránh tình trạng các nhà máy gần khu dân cư gây ô nhiễm nguồn nước, không khí, các làng nghề làm gốm, sứ, thuộc da, đúc nhôm, đúc đồng có thể gây ô nhiễm nghiêm trọng nếu như không có biện pháp và cách thức bảo vệ.

9.2. Hình thức sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh

Vì việc sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh đa dạng về chủ thể tham gia và với đa ngành nghề, cho nên trong quy định của Luật đất đai từng nhóm chủ thể được lựa chọn hình thức sử dụng đất phù hợp để thực hiện việc đầu tư kinh doanh của mình.

Đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất trả tiền thuê hàng năm cho Nhà nước. Bên cạnh đó họ có thể thông qua các giao dịch dân sự về đất đai với các chủ thể khác để có được mặt bằng tổ chức sản xuất kinh doanh mà không nhất thiết cứ chờ đợi từ Nhà nước. Họ có thể nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất, thuê lại đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân khác, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài. Như vậy, khả năng có mặt bằng để tổ chức sản xuất kinh doanh của chủ thể trong nước thông qua các hình thức khác nhau, thậm chí khuyến khích qua các giao dịch về quyền sử dụng đất. Thực tế, cơ hội kinh doanh là một phần đời sống của doanh nghiệp, họ phải nắm bắt nó để thực hiện sứ mệnh của mình. Tuy nhiên, nếu không có mặt bằng thì khả năng thực hiện rất khó khăn. Cho nên, nhiều khi chờ đợi mặt bằng từ phía Nhà nước, mà những thủ tục đó mất

nhiều thời gian và công sức của nhà đầu tư thì không lẽ người sử dụng đất lặng lẽ nhìn cơ hội qua đi, mà họ phải bằng sự vận động của mình để thực hiện mục tiêu kinh doanh. Vì vậy, trong nhiều trường hợp, việc nhận quyền sử dụng đất thông qua các giao dịch với chủ thể khác chính là con đường có thể rất ngắn để nhà đầu tư tiếp cận cơ hội kinh doanh. Luật đất đai năm 2003 luôn tạo khả năng đa dạng cho người sử dụng đất tiếp cận được quyền sử dụng đất.

Đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất, thuê đất thu tiền thuê một lần hoặc trả thuê đất hàng năm cho Nhà nước Việt Nam. Việc được lựa chọn hình thức sử dụng đất của nhà đầu tư ở đây cũng rất thông thoáng, thậm chí còn hơn cả nhà đầu tư trong nước sử dụng đất. Ngoài ra, họ còn có thể thông qua việc thuê đất, thuê lại đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân người Việt Nam, người Việt Nam định cư ở nước ngoài khác, thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài. Điều đặc biệt là, nếu như người Việt Nam định cư ở nước ngoài đủ điều kiện mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam thì còn được nhận thừa kế, được tặng cho quyền sử dụng đất để làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh.

Đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài họ được lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền thuê một lần cho toàn bộ quá trình thuê hoặc trả tiền thuê hàng năm cho Nhà nước Việt Nam. Bên cạnh đó, họ có thể thông qua các giao dịch về quyền sử dụng đất với các chủ thể khác để có mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh. Các hình thức đó là thuê đất, thuê lại đất của tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài khác.

Với các quy định nêu trên có thể thấy rằng, để sản xuất phát triển với nhiều hình thức kinh doanh đa dạng của nhiều chủ thể kinh doanh thì việc cho phép lựa chọn hình thức sử dụng đất trong Luật đất đai sẽ góp phần tạo cho người sử dụng đất thực hiện quyền tự do kinh doanh một cách đầy đủ hơn.

10. Đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản

Tài nguyên khoáng sản có ý nghĩa rất quan trọng trong sự phát triển kinh tế của loài người và khai thác tài nguyên khoáng sản có tác động mạnh mẽ đến môi trường sống. Điều đó lại càng quan trọng vì Việt Nam là một trong những nước có nguồn tài nguyên đa dạng và đang ở trong giai đoạn đầu của quá trình khai thác. Tuy nhiên, tài nguyên khoáng sản không phải là vô tận, có tài nguyên tái tạo được nhưng cũng có nhiều tài nguyên không thể tái tạo được. Khi hoạt động khoáng sản, các chủ thể khai thác phải sử dụng mặt đất, độ sâu trong lòng đất và đương nhiên phải sử dụng đất dưới những hình thức pháp lý nhất định. Vì vậy, đất sử dụng cho

hoạt động khoáng sản bao gồm đất để thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản và từ đó quy định cụ thể việc sử dụng đất cho từng mặt hoạt động này.

Đối với đất để thăm dò, khai thác khoáng sản không áp dụng hình thức giao đất cho các đối tượng sử dụng đất mà Nhà nước chỉ cho thuê đất. Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm đối với tổ chức, cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được phép thực hiện dự án thăm dò, khai thác khoáng sản tại Việt Nam. Tuy nhiên trong trường hợp các tổ chức, cá nhân thăm dò khoáng sản không ảnh hưởng đến việc sử dụng đất hoặc khai thác khoáng sản mà không ảnh hưởng đến lớp đất mặt hoặc không ảnh hưởng đến mặt đất thì họ không phải thuê đất.

Đối với đất làm mặt bằng chế biến khoáng sản thuộc loại đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp thì chế độ sử dụng đất tương tự như đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh. Điều đó có nghĩa là, các chủ thể sử dụng đất được lựa chọn hình thức sử dụng đất thích hợp để thực hiện mục tiêu kinh doanh của mình dù đó là tổ chức kinh tế ở trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài hay tổ chức, cá nhân nước ngoài. Họ có thể được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất đồng thời thông qua giao dịch về quyền sử dụng đất như nhận chuyển quyền sử dụng đất, thuê đất để có mặt bằng thực hiện việc chế biến khoáng sản.

Để quản lý chặt chẽ đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản, Luật đất đai năm 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ về thi hành Luật đất đai đã có những quy định chi tiết cả về chế độ quản lý và chế độ sử dụng đối với loại đất này.

Cụ thể điểm a khoản 3 Điều 94 Luật đất đai quy định người sử dụng đất cho hoạt động khoáng sản phải *“có giấy phép hoạt động khoáng sản và quyết định cho thuê đất để thăm dò, khai thác khoáng sản hoặc quyết định giao đất, cho thuê đất để làm mặt bằng chế biến khoáng sản của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền”*.

Tuy nhiên, không phải mọi trường hợp cơ quan có thẩm quyền cho thuê đất đồng thời là cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép thăm dò, khai thác khoáng sản. Vì Bộ Công nghiệp là cơ quan thực hiện quản lý nhà nước về hoạt động khoáng sản có trách nhiệm cấp phép thăm dò, khai thác khoáng sản. Cho nên, khoản 3 Điều 89 Nghị định 181/2004/NĐ-CP quy định 2 trường hợp liên quan đến giấy phép thăm dò khai thác khoáng sản, các giấy tờ về quyền sử dụng đất trong hoạt động khoáng sản.

Thứ nhất, trong trường hợp Ủy ban nhân dân có thẩm quyền cho thuê đất và có thẩm quyền cấp giấy phép thăm dò, khai thác khoáng sản thì việc cấp phép được thực hiện đồng thời với việc quyết định cho thuê đất.

Thứ hai, trong trường hợp Ủy ban nhân dân không có thẩm quyền cấp giấy phép thăm dò, khai thác khoáng sản thì việc quyết định cho thuê đất được thực hiện sau khi người có nhu cầu sử dụng đất đã được cấp giấy phép thăm dò, khai thác

khoáng sản. Ví dụ, trong trường hợp Ủy ban nhân dân tỉnh có thẩm quyền quyết định cho thuê đất nhưng việc cấp giấy phép thuộc thẩm quyền của Bộ Công nghiệp thì việc quyết định cho thuê đất được thực hiện sau khi có giấy phép thăm dò, khai thác khoáng sản do Bộ Công nghiệp cấp.

Trong quá trình thực hiện việc thăm dò, khai thác khoáng sản, người có nhu cầu sử dụng đất phải có các biện pháp bảo vệ môi trường, xử lý chất thải không gây tổn hại đến lợi ích của người sử dụng đất trong khu vực và xung quanh. Việc sử dụng đất phải phù hợp với tiến độ thăm dò và khai thác khoáng sản, khi sử dụng đất xong phải trả lại đất trong trạng thái mà các bên cam kết trong hợp đồng thuê đất.

11. Đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm

Với quá trình đô thị hoá diễn ra trong phạm vi cả nước, nhu cầu sử dụng các loại vật liệu xây dựng ngày càng gia tăng trong sản xuất và đời sống. Việc sử dụng gạch nung, cát sỏi xây dựng là không thể thiếu trong việc xây dựng các khu đô thị, nhà ở, công trình phục vụ đời sống và sinh hoạt. Bởi vậy, đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm bao gồm đất để khai thác nguyên liệu và đất làm mặt bằng để chế biến, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm. Loại đất này có thể chia thành, đất để khai thác nguyên liệu và đất làm mặt bằng để chế biến, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm. Từ đó sẽ có những chế độ sử dụng khác nhau cho từng loại đất, chế độ sử dụng đất khai thác nguyên liệu và chế độ sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh.

Đối với đất khai thác nguyên liệu Nhà nước không áp dụng hình thức giao đất cho người sử dụng mà cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm. Người được thuê đất ở đây bao gồm tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước sử dụng đất khai thác nguyên liệu để sản xuất vật liệu xây dựng. Riêng đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài Nhà nước cho phép các nhà đầu tư thực hiện các dự án để khai thác nguyên liệu phục vụ sản xuất vật liệu xây dựng.

Đối với đất làm mặt bằng để sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm thì chế độ sử dụng tương tự như đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh theo quy định tại Điều 93 của Luật đất đai. Điều đó có nghĩa là, chủ thể sử dụng đất là tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được lựa chọn hình thức sử dụng đất thích hợp để có mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng.

Việc sử dụng đất sản xuất vật liệu xây dựng có thể gây ảnh hưởng xấu đến môi trường sống, đến lợi ích của người sử dụng đất lân cận. Bởi vậy, khi khai thác vật liệu xây dựng, làm đồ gốm người sử dụng đất phải tuân thủ các quy định chặt chẽ của pháp luật. Điều đó thể hiện ở những điểm sau:

Thứ nhất, người sử dụng đất phải có quyết định giao đất hoặc cho thuê đất của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo quy định tại Điều 37 của Luật đất đai.

Thứ hai, trong quá trình khai thác nguyên liệu, sản xuất vật liệu xây dựng, các chủ thể không được gây thiệt hại về sản xuất, đời sống và ảnh hưởng xấu về môi trường cho người sử dụng đất xung quanh.

Thứ ba, sau khi khai thác xong đất làm nguyên liệu để sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm, người được thuê đất phải bàn giao mặt bằng theo trạng thái mà các bên đã cam kết trong hợp đồng thuê đất.

12. Đất sử dụng vào mục đích công cộng

Đất phi nông nghiệp sử dụng vào mục đích công cộng thực sự là một tổ hợp của nhiều phân nhóm đất có đặc trưng chung là vì lợi ích của Nhà nước, của cộng đồng, dù rằng trong một số trường hợp nhất định thể hiện nhu cầu kinh doanh của người sử dụng đất.

Trước hết cần phải hiểu rằng đất sử dụng vào mục đích công cộng theo quy định tại điểm b khoản 5 Điều 6 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ về thi hành Luật đất đai là đất sử dụng vào mục đích xây dựng đường giao thông, cầu, cống, vỉa hè, cảng đường thuỷ, bến phà, bến xe ô tô, bãi đỗ xe, ga đường sắt, cảng hàng không, hệ thống cấp nước, hệ thống thoát nước, hệ thống công trình thuỷ lợi, đê, đập, hệ thống đường dây tải điện, hệ thống mạng truyền thông, hệ thống dẫn xăng, dầu, khí, đất sử dụng làm nhà trẻ, trường học, bệnh viện, chợ, công viên, vườn hoa, khu vui chơi cho trẻ em, quảng trường, sân vận động, khu an dưỡng, khu nuôi dưỡng người già và trẻ em có hoàn cảnh khó khăn, cơ sở tập luyện thể dục, thể thao, công trình văn hoá, điểm bưu điện - văn hoá xã, tượng đài, bia tưởng niệm, nhà tang lễ, câu lạc bộ, nhà hát, bảo tàng, triển lãm, rạp chiếu phim, rạp xiếc, cơ sở phục hồi chức năng cho người khuyết tật, cơ sở dạy nghề, cơ sở cai nghiện ma túy, trại giáo dưỡng, trại phục hồi nhân phẩm, đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng hoặc được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định bảo vệ, đất để chất thải, bãi rác, khu xử lý chất thải.

Như vậy, đất sử dụng vào mục đích công cộng nêu trên rất đa dạng. Bản thân cụm từ “*đất sử dụng vào mục đích công cộng*” đã nói lên nhiều điều. Theo quy định tại khoản 2 Điều 96 Luật đất đai Nhà nước có chính sách khuyến khích sử dụng đất vào mục đích phát triển văn hoá, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao. Việc khuyến khích này góp phần đầu tư thoả đáng cho nhiều ngành quan trọng nhằm thực hiện “*Quốc sách*” hiện nay về giáo dục, khoa học công nghệ và xã hội hoá về y tế, thể thao. Điều đó có nghĩa là, cần phải có quỹ đất để xây dựng các trung tâm văn hoá, các câu lạc bộ, các điểm vui chơi giải trí, các công viên vườn hoa cũng như quỹ đất cho giáo dục để xây dựng các trường chuẩn quốc gia góp phần nâng cao dân trí,

phổ cập giáo dục; các bệnh viện, cơ sở chữa bệnh nhằm chăm sóc sức khoẻ ngày một tốt hơn cho nhân dân.

13. Đất xây dựng các công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn

Theo quy định tại khoản 1 Điều 97 Luật đất đai, đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn bao gồm đất xây dựng các hệ thống giao thông, thuỷ lợi, đê điều, hệ thống cấp nước, hệ thống thoát nước, hệ thống xử lý chất thải, hệ thống dẫn điện, dẫn xăng dầu, dẫn khí, thông tin liên lạc và đất thuộc hành lang bảo vệ an toàn các công trình này. Các công trình nói trên chính là cơ sở hạ tầng kinh tế - kỹ thuật của đất nước. Không thể có một quốc gia nào mà lại thiếu các hệ thống công trình công cộng nêu trên. Bởi vậy, việc xây dựng các công trình đó nhằm nâng cao năng lực quản lý, khai thác và hưởng dụng cơ sở hạ tầng cũng như bảo vệ các cơ sở đó là rất quan trọng.

Trong quá trình khai thác sử dụng đất vào mục đích xây dựng các công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn, người sử dụng không được lấn vào vỉa hè, lòng đường, che khuất hệ thống biển báo giao thông làm mất tầm nhìn của người điều khiển phương tiện. Đối với hệ thống đường tàu hiện nay của Việt Nam các công trình xây dựng phải cách xa tim đường ít nhất là 6,6 mét, đối với đường tàu tiêu chuẩn quốc tế là 1,435 mét thì xây dựng cách tim đường ít nhất 7,7 m sang hai bên. Tuy nhiên, hiện nay các vi phạm liên quan đến hành lang an toàn các hệ thống giao thông rất nghiêm trọng, việc lấn chiếm vỉa hè, lòng đường khá phổ biến, tình trạng họp chợ gây ách tắc giao thông có ở nhiều đô thị lớn. Các công trình xây dựng thường lấn vào hành lang an toàn, tình trạng coi nói chiếm đất làm lều quán đang là căn bệnh phổ biến trên phạm vi cả nước. Vì vậy, với tinh thần của Luật đất đai năm 2003, các ngành, các cấp cần triển khai các biện pháp đồng bộ thực hiện các Nghị định của Chính phủ về an toàn giao thông, kiểm tra thường xuyên và buộc tháo dỡ các công trình xây dựng trái phép trả lại sự thông thoáng, an toàn cho các đô thị.

Đối với đất đê điều cũng có tình trạng vi phạm nghiêm trọng về phạm vi bảo vệ các hệ thống đê. Có nhiều tình trạng lấn chiếm phạm vi bảo vệ đê để xây dựng công trình, nhà ở và gây sạt lở phá hỏng nhiều con đê, xâm phạm đến tính mạng, tài sản của Nhà nước và nhân dân. Cho nên việc xây dựng các công trình chuyên dùng phải triệt để tuân theo các quy định trong pháp lệnh bảo vệ đê điều.

14. Đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh

Việt Nam là một đất nước có truyền thống lâu đời cả về văn minh lúa nước, cả về văn hoá, phong tục tập quán từ hàng ngàn năm nay. Bởi vậy, gắn với nền văn hoá lâu đời đó là những dấu ấn của lịch sử thể hiện thông qua hàng vạn di tích tâm cổ quốc tế, quốc gia và từng vùng dân tộc. Việc giữ gìn các di tích lịch sử là trách nhiệm

của toàn xã hội, trong đó quan trọng là phải có quỹ đất để bảo vệ, chăm sóc, giữ gìn các giá trị văn hoá cho muôn đời sau.

Chính vì vậy, trong quy định của Luật đất đai năm 2003 đều xác định rõ, đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng hoặc được Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định bảo vệ thì phải bảo vệ nghiêm ngặt. Không chỉ là di tích lịch sử được xếp hạng, Việt Nam còn có những di sản văn hoá được cộng đồng thế giới công nhận như: vịnh Hạ Long ở Quảng Ninh, các di tích lịch sử ở cố đô Huế, thánh địa Mỹ Sơn, phố cổ Hội An tỉnh Quảng Nam, Phong Nha Kẻ Bàng ở tỉnh Quảng Bình, Vịnh Nha Trang được coi là 1 trong 31 Vịnh đẹp nhất thế giới chính là niềm tự hào đồng thời cũng là trách nhiệm của cộng đồng trong việc bảo vệ, giữ gìn các giá trị văn hoá, các di tích lịch sử, các danh lam thắng cảnh nổi tiếng.

Tuy nhiên phải thấy một thực tế rằng, hiện nay có nhiều di tích bị xuống cấp một cách nghiêm trọng kể cả di tích cấp quốc gia do không được quản lý bảo vệ nghiêm ngặt, nhiều chùa chiền tại Hà nội và nhiều tỉnh khác bị xâm chiếm, bị phá hoại. Nhiều danh lam thắng cảnh không còn giữ được nét đẹp văn hoá, phong cảnh kỳ thú và môi trường bị xâm hại đáng báo động.

Bởi vậy, cùng với Luật di sản, Luật đất đai coi trọng biện pháp bảo vệ nghiêm ngặt quỹ đất có các di tích lịch sử - văn hoá, các danh lam thắng cảnh. Trong trường hợp đặc biệt cần thiết sử dụng đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh vào mục đích khác thì phải được phép của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Mọi hành vi khai thác, sử dụng không được sự đồng ý của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, lấn chiếm đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh đều vi phạm pháp luật và bị nghiêm trị.

15. Đất làm nghĩa trang, nghĩa địa

Trong quy hoạch các điểm dân cư nông thôn cũng như quy hoạch đô thị hiện nay, vấn đề đất để xây dựng các nghĩa trang, nghĩa địa cũng cần có sự quan tâm thích đáng trong đời sống. Trước đây, hầu như mỗi xã ở khu vực nông thôn đều có nghĩa địa để an táng người chết trong một xã, dần dần trong cơ lốc đô thị hoá, từ xã thành phường thuộc phạm vi các đô thị thì các nghĩa địa đó không còn phù hợp vì nằm ngay trong khu dân cư hoặc gần sát khu dân cư.

Cho nên trong quá trình phát triển, mở rộng không gian đô thị, các khu công nghiệp, khu kinh tế, các khu đô thị mới xây dựng khang trang hiện đại thì việc đáp ứng nhu cầu văn hoá tâm linh của con người cũng là điều không thể thiếu. Bởi vậy, các khu nghĩa trang xây dựng trang trọng là nơi an nghỉ của các anh hùng liệt sỹ, người có công với nước. Họ được vinh danh và sống mãi trong lòng nhân dân. Đối với

các nghĩa địa nhân dân cần phải xây dựng xa khu dân cư, thuận tiện cho việc thăm viếng và tiết kiệm đất.

CHƯƠNG XII

GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP, KHIẾU NẠI TỔ CÁO VÀ XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI

I. GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI

1. Các khái niệm

Vấn đề đất đai luôn bức xúc trong đời sống. Đối với những hộ nông dân thì đất đai là nguồn sống, nguồn làm việc, là địa bàn gắn bó cả cuộc đời của người dân. Đối với doanh nghiệp thì đất đai là cơ sở để họ thực hiện mục tiêu kinh doanh thu lợi nhuận và góp phần xây dựng đất nước. Tuy nhiên, vốn đất đai là hữu hạn, nhu cầu sử dụng đất của người sử dụng đất luôn tăng lên và khi vấn đề quản lý đất đai chưa có khuôn khổ và nề nếp thì tất nhiên những va chạm về lợi ích, mâu thuẫn bất đồng với nhau về quan điểm thường xuyên xảy ra. Vì vậy, Nhà nước thông qua vai trò cụ thể của cơ quan tư pháp và cơ quan hành chính Nhà nước có trách nhiệm giải quyết các mâu thuẫn đó nhằm bình ổn các mối quan hệ theo tiêu chí quản lý Nhà nước và đạo đức xã hội. Cần nghiên cứu cụ thể 2 khái niệm sau, tranh chấp đất đai và giải quyết tranh chấp đất đai.

Tranh chấp đất đai.

Thực trạng việc tranh chấp của người sử dụng đất rất đa dạng. Có thể nêu một số những biến thể của các tranh chấp đất đai hiện nay trong đời sống như sau:

+ Những khiếu kiện của người nông dân khi đòi lại ruộng đất cũ trước đây đưa vào hợp tác xã, tập đoàn sản xuất, nay các tổ chức kinh tế tập thể đó bị giải thể, chính quyền địa phương đã giao đất cho người khác sử dụng. Hiện nay, chủ cũ và chủ đất mới khiếu kiện với nhau. Bên cạnh đó, những khiếu kiện xin đòi lại đất mà trước đây chủ cũ đã được chính quyền Cách mạng vận động “*nhường cơm sẻ áo*” cho người ít đất, nhưng người được “*nhường cơm sẻ áo*” lại chuyển nhượng cho người khác hoặc cho thuê. Chủ sử dụng đất cũ thấy vậy xin đòi lại và xảy ra tranh chấp.

+ Đất đai trước đây thuộc quyền sở hữu tư của người dân trong chế độ cũ đã đưa vào các nông trường, lâm trường hoặc trong kháng chiến để hoang hoá, nay người có đất này xin đòi lại.

+ Đất đai giao cho các đơn vị quân đội, công an sử dụng, do quản lý lỏng lẻo, để hoang hoá, bị lấn chiếm hoặc sử dụng không đúng mục đích. Xét về nguồn gốc lâu đời thì đất này là của dân, khi giải phóng miền Nam, các đơn vị quân đội, công an tiếp quản từ các cơ sở của chế độ cũ, nay thấy sử dụng thiếu hiệu quả, nhiều diện tích đất sử dụng không đúng mục đích, để lấn chiếm nên người dân đòi lại. Bên cạnh đó, ở nhiều vùng đất do sự chuyển giao từ đơn vị này sang đơn vị khác không làm đầy đủ thủ tục bàn giao, không có giấy tờ hồ sơ hoặc đơn vị tự ý chuyển từ đất quốc phòng thành đất thổ cư hoặc làm kinh tế, do vậy người dân tự tiện vào lấn chiếm gây tranh chấp.

+ Ruộng đất ở vùng biên giới, trong chiến tranh nhiều người từ tuyến một phải lùi về tuyến hai (tuyến một là vùng nguy hiểm và tuyến hai là vùng an toàn), sau đó đất bị bỏ hoang hoặc được chính quyền địa phương giao cho người khác. Khi điều kiện làm ăn, sinh hoạt trở lại bình thường thì nhiều người trở về và xin lại đất cũ để tiếp tục sử dụng gây ra tranh chấp.

+ Chủ ruộng đất cũ đòi lại đất đối với người mượn sản xuất, cho ở nhờ, nay người được mượn lại đem bán hoặc cho thuê, những người cho mượn bức xúc đòi lại đất hoặc chủ cũ đòi lại đất hương hoá, đất nhờ người khác trông coi, người được nhờ trông coi qua một thời gian dài đã tự xem như đất của mình.

+ Tranh chấp giữa đồng bào đi xây dựng vùng kinh tế mới với đồng bào địa phương, trong đó có đất mà đồng bào dân tộc lúc ban đầu đã nhượng lại đất cho đồng bào đi xây dựng vùng kinh tế mới.

+ Tranh chấp đất đường đi, ngõ xóm, ranh giới đất ở, đất vườn, đất sản xuất thuộc quyền sử dụng của các hộ gia đình cũng diễn ra phổ biến, các tranh chấp còn liên quan đến những vùng đất bãi ven sông, ven biển có khả năng khai thác các nguồn lợi thuỷ sản xảy ra ở nhiều địa phương.

+ Dạng tranh chấp thường xuyên xảy ra nhất trong thời gian qua liên quan đến việc bồi thường giải toả khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và cho mục tiêu phát triển kinh tế. Người bị thu hồi đất thường đòi bồi thường theo giá thị trường hoặc đòi bồi thường bằng đất theo loại đất đã bị thu hồi song không được đáp ứng vì chỉ được bồi thường theo giá đất mà Nhà nước quy định hoặc không được bồi thường bằng đất dẫn tới tranh chấp.

Tóm lại, từ các dạng tranh chấp phổ biến xảy ra giữa các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân về các quyền và lợi ích từ đất đai do các nguyên nhân khách quan và chủ quan có thể khái quát tranh chấp đất đai như sau: *đó là các mâu thuẫn, xung đột giữa các chủ thể sử dụng đất khi họ cho rằng các quyền và lợi ích hợp pháp về quyền sử dụng đất của mình bị xâm hại.*

Khi các quyền và lợi ích được coi là hợp pháp đó bị thương tổn, bị xâm hại thì tâm lý nói chung của người sử dụng đất là muốn được phục hồi quyền lợi, các lợi ích được xem xét bảo vệ và được tôn trọng. Vì vậy, những mong muốn chính đáng đó phải được bảo vệ từ phía Nhà nước và cộng đồng bằng nhiều cách thức và biện pháp khác nhau. Điều đó dẫn tới một nội dung quan trọng trong quản lý Nhà nước là giải quyết tranh chấp đất đai.

1.2. Giải quyết tranh chấp đất đai

Các quyền lợi về đất đai nếu không được bảo vệ tất yếu dẫn tới những xung đột từ quy mô nhỏ tới quy mô lớn, từ các hiện tượng nhỏ lẻ, cá biệt thành những hiện tượng bất thường gây xáo trộn cuộc sống. Do vậy, không có bất cứ Nhà nước nào lại không can thiệp bằng nhiều biện pháp khác nhau để bình ổn những xáo trộn đó. Thực tế ở một số địa phương có tình trạng khiếu kiện đông người gây áp lực đối với chính quyền, bao vây các doanh nghiệp vì không hài lòng với việc được bồi thường thiệt hại về đất, kích động người dân khiếu kiện gây căng thẳng trong đời sống đã cho thấy, việc giải quyết tranh chấp khiếu kiện nói chung và giải quyết tranh chấp đất đai nói riêng trở thành mối quan tâm chung của xã hội. Các biện pháp giải quyết không nhất thiết cứ phải khiếu kiện đến các cơ quan Nhà nước mà có thể thông qua nhiều con đường khác nhau từ cộng đồng, từ sự chia sẻ của xã hội và vai trò trung gian hoà giải của các tổ chức đoàn thể. Tuy nhiên, nếu những biện pháp giáo dục thuyết phục từ cộng đồng vẫn không thể đạt được sự nhất trí của các bên đương sự thì đương nhiên bằng con đường tư pháp, bằng con đường hành chính, các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải có trách nhiệm bình ổn các quan hệ xã hội thông qua việc áp dụng pháp luật để giải quyết mọi quyền lợi chính đáng của các bên đương sự. Qua việc giải quyết đó trật tự xã hội được văn hồi, quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất được khôi phục, mang lại niềm tin to lớn cho người bị xâm hại đồng thời khuyến cáo người vi phạm pháp luật về các trách nhiệm pháp lý có thể được áp dụng để truy cứu đối với hành vi vi phạm.

Từ các vấn đề nêu trên có thể khái quát khái niệm giải quyết tranh chấp đất đai như sau: *giải quyết tranh chấp đất đai trước hết là một nội dung quản lý Nhà nước về đất đai, là hoạt động của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền nhằm giải quyết các tranh chấp, bất đồng, mâu thuẫn trong nội bộ nhân dân, giữa nhân dân với tổ chức và giữa các tổ chức sử dụng đất với nhau để qua đó phục hồi các quyền lợi bị xâm hại đồng thời truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với hành vi vi phạm pháp luật đất đai.*

2. Hoà giải tranh chấp đất đai

Mỗi năm cả nước có hàng trăm nghìn vụ tranh chấp đất đai. Nếu tất cả những tranh chấp đó đều cầu viện từ các cơ quan tư pháp và cơ quan hành chính Nhà nước

thì chắc rằng chỉ riêng giải quyết tranh chấp đất đai cũng chiếm nhiều thời gian của các cơ quan Nhà nước. Vì vậy, ngay từ các Luật đất đai trước đây, đặc biệt là Điều 38 của Luật đất đai năm 1993 thể hiện chính sách xuyên suốt của Nhà nước ta là khuyến khích hoà giải các tranh chấp đất đai trong nội bộ nhân dân và giao trách nhiệm to lớn cho chính quyền cấp cơ sở trong việc phối kết hợp với các tổ chức đoàn thể tại địa phương để tìm hiểu nguyên nhân làm phát sinh tranh chấp đất đai, vận động truyền truyền chính sách pháp luật trong cộng đồng dân cư.

Tổng kết thực tiễn của hơn chục năm qua trong việc thực thi các Luật đất đai có thể thấy rằng, nơi nào, địa phương nào được cấp uỷ Đảng, chính quyền, đoàn thể quan tâm đến công tác hoà giải tranh chấp đất đai thì ở địa phương đó không có tình trạng khiếu kiện đông người, kéo dài gây bất ổn tình hình an ninh chính trị và trật tự xã hội. Cho nên, Luật đất đai năm 2003 đã kế thừa và phát triển những quy định trước đây về khuyến khích hoà giải trong nội bộ nhân dân. Theo đó bằng việc các bên tự thương lượng, tìm giải pháp thích hợp trên cơ sở bảo đảm quyền lợi cho các bên mà vẫn giữ được tình cảm chòm xóm trong cộng đồng dân cư, cùng nhau bàn bạc, chia sẻ các quyền lợi vật chất và tinh thần. Nếu các bên thực sự không tìm được tiếng nói chung thì việc giải quyết tranh chấp đất đai sẽ thông qua hoà giải tại cơ sở. Việc hoà giải ở đây không phải là biện pháp bắt buộc, mà trước hết tôn trọng sự tự nguyện và quyền tự quyết của các bên. Đối với tranh chấp đất đai mà các bên không tự thương lượng hoà giải được, thì các bên có quyền cầu viện đến chính quyền cấp cơ sở thông qua việc gửi đơn đến Uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn để được giúp đỡ giải quyết. Theo Điều 135 của Luật đất đai năm 2003, Uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn sẽ phối hợp với các đoàn thể tại địa phương tổ chức hoà giải, thời hạn giải quyết trong vòng 30 ngày làm việc kể từ khi Uỷ ban nhân dân cấp xã nhận được đơn của các bên đương sự. Để cụ thể hoá trách nhiệm của các bên tranh chấp, kết quả của việc hoà giải được ghi thành biên bản có chữ ký của các bên liên quan và xác nhận của Uỷ ban nhân dân cấp xã nơi có đất. Qua đó vừa cụ thể hoá vai trò và trách nhiệm của chính quyền cấp cơ sở, vừa ghi nhận sự tồn tại quan điểm, ý kiến của các bên trước chính quyền địa phương tại thời điểm tranh chấp làm cơ sở để tiếp tục giải quyết ở giai đoạn sau.

3. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của Tòa án nhân dân

Tại kỳ họp thứ tư Quốc hội khoá XI, trước khi thông qua toàn văn Luật đất đai năm 2003, vấn đề phân định thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai giữa cơ quan hành chính Nhà nước và cơ quan tư pháp được đề cập nhiều tại diễn đàn Quốc hội và có ý kiến còn đặt vấn đề tại sao lại không có Tòa án đất đai trong khi Tòa án hành chính vắng hoe các vụ kiện, thì lĩnh vực đất đai lại có quá nhiều chuyện thưa kiện. Có ý kiến nên chẳng tiếp tục kế thừa những quy định của Luật đất đai năm 1993 và

dòi một lộ trình để Toà án nhân dân có thời gian chuẩn bị về mọi điều kiện để giải quyết có hiệu quả các tranh chấp đất đai thuộc thẩm quyền của mình.

Trước đây, theo quy định tại khoản 3 Điều 38 Luật đất đai năm 1993 thì Toà án nhân dân giải quyết các tranh chấp đất đai mà người sử dụng đất có giấy tờ chứng nhận của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất. Quy định nêu trên thoát đầu tưởng chặt chẽ, song trên thực tế là thiếu chính xác, bởi cần phải hiểu như thế nào là giấy tờ chứng nhận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền? Điều khoản này không rõ ràng, dẫn tới có nhiều cách hiểu khác nhau không thống nhất, có người cho rằng giấy tờ xác nhận của Uỷ ban nhân dân cấp xã đối với đương sự là đất phù hợp với quy hoạch và các bên chuyển nhượng theo giá thoả thuận, đủ điều kiện để hợp thức hoá cũng là một trong những trường hợp cần phải xác nhận, song có ý kiến thì hiểu cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải là cơ quan hành chính Nhà nước cấp huyện trở lên và được giao nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai. Hậu quả là, nhiều vụ việc tranh chấp đất đai không biết được giải quyết ở đâu, Toà án nhân dân hay Uỷ ban nhân dân làm khó cho các bên đương sự.

Trong hướng dẫn của Thông tư liên tịch 02/TANDTC-VKSNDTC-TCĐC ngày 28/7/1997 của Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Tổng cục Địa chính thì tuy đã xác định, Toà án nhân dân sẽ giải quyết tranh chấp đất đai đối với các trường hợp đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp theo Luật đất đai năm 1993 và theo mẫu giấy của Tổng cục Địa chính phát hành. Như vậy, sau 4 năm từ ngày có Luật đất đai năm 1993, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới có hướng dẫn chính thức để xác định rõ cụm từ “*giấy tờ chứng nhận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền*” chính là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Với hướng dẫn trên, khoản 3 Điều 38 Luật đất đai năm 1993 được hiểu một cách chính xác hơn. Tuy nhiên, các quy định đó chưa bao quát được những trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Luật đất đai năm 1987 và theo mẫu giấy cũ của Tổng cục quản lý ruộng đất trước đây. Vì vậy, cho đến trước khi Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Tổng cục Địa chính ban hành Thông tư liên tịch 01/TTLT/TANDTC-VKSNDTC-TCĐC ngày 3/1/2002 thì thẩm quyền của Toà án nhân dân chỉ bao gồm các việc tranh chấp về quyền sử dụng đất mà người sử dụng đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp theo Luật đất đai năm 1993 với mẫu giấy chứng nhận do Tổng cục Địa chính phát hành và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất. Theo văn bản đã dẫn, lúc đó chúng ta mới xác định rõ giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp theo những Luật đất đai nào và theo mẫu giấy chứng nhận mà cơ quan quản lý đất đai chuyên ngành trung ương phát hành. Từ đó xác định rằng, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp theo Luật đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, theo mẫu giấy do Tổng cục quản lý ruộng đất, Tổng cục Địa chính phát hành hoặc giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng

đất ở cấp theo Nghị định 60/CP của Chính phủ ngày 5/7/1994 về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở tại đô thị. Như vậy, mọi trường hợp có tranh chấp của các bên đương sự thì dù là tranh chấp về quyền sử dụng đất, tranh chấp về hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất hay tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì nếu đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì đều do Tòa án thụ lý giải quyết.

Đối với tranh chấp về quyền sử dụng đất mà các bên mới có giấy tờ hợp lệ theo quy định tại khoản 2 Điều 3 Nghị định số 17/1999/NĐ-CP ngày 29/3/1999 của Chính phủ về trình tự thủ tục chuyển quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân hoặc chưa có giấy tờ được coi là hợp lệ thì cơ quan hành chính giải quyết theo quy định tại khoản 2 Điều 38 của luật đất đai năm 1993. Các tranh chấp về hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất hoặc tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì Tòa án thụ lý giải quyết trên cơ sở Bộ luật dân sự và các quy định cụ thể của pháp luật đất đai.

Từ việc nêu các quy định được ban hành trong thời gian qua nhằm hướng dẫn thi hành khoản 3 Điều 38 của Luật đất đai năm 1993 để có thể khẳng định rằng, càng ngày thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai được quy định chặt chẽ hơn, theo hướng mở rộng thẩm quyền cho Tòa án nhân dân để dần dần chấm dứt tình trạng cơ quan hành chính làm thay các việc của cơ quan xét xử. Xu hướng đó là tiền đề rất quan trọng để chúng ta nhận thức một cách đầy đủ hơn thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của Tòa án nhân dân theo quy định tại Luật đất đai năm 2003.

3.1. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của Tòa án nhân dân theo quy định tại khoản 1 Điều 136 Luật đất đai 2003.

Thực chất, thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai trong Luật đất đai mới đã kế thừa những quy định trong Luật đất đai năm 1993 khi khẳng định: Tòa án giải quyết các tranh chấp đất đai mà người sử dụng đất đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Theo Điều 146 Luật đất đai 2003 thì Chính phủ sẽ quy định thời hạn để các địa phương hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Giả định rằng, các địa phương trong cả nước sẽ hoàn thành công việc này trong 2 hoặc 3 năm tới đây, thì lúc đó mọi tranh chấp đất đai khi xảy ra đều thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân. Vì vậy có thể thấy rằng, đây chính là lộ trình chuyển giao toàn bộ các tranh chấp đất đai mà trước đây có phần do cơ quan hành chính đã từng giải quyết sang Tòa án nhân dân, để không còn tình trạng cơ quan hành chính Nhà nước kiêm luôn việc xét xử các vụ kiện dân sự. Vì vậy, thực tế là ngành Tòa án phải chuẩn bị rất kỹ càng về lực lượng cán bộ cũng như cơ sở vật chất để tiếp nhận công việc, không thể vin vào chuyện còn thiếu hàng nghìn thẩm phán và cán bộ tòa án mà kéo dài thời gian tiếp nhận việc giải quyết các tranh chấp đất đai thuộc thẩm quyền của Tòa án nhân dân.

Tuy vậy, khoản 1 Điều 136 đã mở rộng khá nhiều so với Luật đất đai năm 1993 và các văn bản hướng dẫn thi hành khoản 3 Điều 38 Luật đất đai năm 1993 khi quy định thẩm quyền của Tòa án đối với ngay các trường hợp mới có giấy tờ được quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật đất đai năm 2003. Như vậy, đây là các đối tượng có các giấy tờ hợp lệ và nếu không có tranh chấp xảy ra thì đủ điều kiện để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất hoặc được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau khi thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước.

3.1.1. Tòa án giải quyết các trường hợp có giấy tờ được quy định tại khoản 1 Điều 50 Luật đất đai năm 2003

Khoản 1 Điều 50 của Luật đất đai năm 2003 quy định: Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ổn định, được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp và có giấy tờ hợp lệ thì đủ điều kiện để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất. Trong khi họ chưa được xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì tranh chấp đất đai xảy ra và theo quy định của Luật đất đai năm 2003 thì Tòa án nhân dân thụ lý giải quyết những trường hợp như vậy.

Tòa án sẽ giải quyết các tranh chấp này khi người sử dụng đất có các giấy tờ về quyền sử dụng đất như:

- + Những giấy tờ được quyền 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 hoà, Chính phủ cách mạng lâm thời Cộng hoà miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà 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.

- + 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 gắn liền với đất.

- + Giấy tờ chuyển nhượng quyền sử dụng đất, mua bán nhà ở gắn liền với đất ở trước ngày 15/10/1993, nay được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là sử dụng trước ngày 15/10/1993.

- + Giấy tờ về thanh lý hoá giá nhà ở gắn liền với đất ở theo quy định của pháp luật.

- + Giấy tờ do cơ quan có thẩm quyền của chế độ cũ cấp cho người sử dụng.

Như vậy, với các giấy tờ nêu trên Tòa án không có nhiều khó khăn trong việc xác định ai là người có quyền sử dụng đất. Bởi vì, trong quá trình làm thủ tục để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất các đối tượng này phải được chính quyền địa phương xác nhận là đất đó đã sử dụng ổn định lâu dài, phù hợp với quy hoạch. Cho nên, tiêu chí đặt ra vừa là người sử dụng đất ổn định, vừa có các giấy tờ

hợp lệ, để từ đó Tòa án xác định rõ quyền sử dụng đất thuộc về ai. Với loại tranh chấp này, Tòa án nhân dân yêu cầu các bên đương sự không chỉ xuất trình các loại giấy tờ hợp lệ nhằm chứng minh quyền sử dụng đất của mình mà còn phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã trong việc cung cấp các loại xác nhận liên quan đến việc sử dụng ổn định lâu dài của chủ sử dụng đất, quy hoạch chi tiết của khu vực đang tranh chấp. Bên cạnh đó, cơ quan quản lý đất đai chuyên ngành cung cấp các loại bản đồ, sổ đăng ký đất đai, sổ mục kê để có được đầy đủ các thông tin về thửa đất, chủ sử dụng và nguồn gốc đất đai, thời gian được quyền sử dụng, các biến động đất đai. Từ đó, Tòa án nhân dân có đủ căn cứ và cơ sở để giải quyết một cách chính xác và đúng pháp luật đối với những người xuất trình đầy đủ loại giấy tờ hợp lệ theo quy định tại khoản 1 Điều 50 của Luật đất đai năm 2003.

Thông thường, những người có giấy tờ nêu ở khoản này đồng thời là người sử dụng đất thực tế và được các tài liệu địa chính xác định rõ về quyền sử dụng đất thì Tòa án công nhận quyền sử dụng đất của họ và Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã và thành phố thuộc tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho đương sự. Đối tượng này khi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không phải nộp tiền sử dụng đất.

Như vậy, so với Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai mới không còn bó hẹp phạm vi giải quyết tranh chấp đất đai của Tòa án nhân dân chỉ với những trường hợp có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và tranh chấp tài sản gắn liền với đất, mà còn nói rộng đến cả nhiều trường hợp khác mà trước đây ngành tòa án chưa đủ điều kiện về cán bộ và cơ sở vật chất để tiếp nhận.

3.1.2. Tòa án nhân dân giải quyết các trường hợp có giấy tờ được quy định tại khoản 2 Điều 50 của Luật đất đai năm 2003

Luật đất đai năm 2003 không những quy định việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người có giấy tờ được coi là hợp lệ quy định tại khoản 1 Điều 50 mà còn quy định việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cả trường hợp người đang sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân nhưng giấy tờ hợp lệ không chính chủ mà vẫn mang tên người khác. Trong các giao dịch của mình, các bên chỉ có giấy tờ về việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất có chữ ký của các bên có liên quan và cho đến trước ngày 1/7/2004 vẫn chưa làm đầy đủ thủ tục chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai. Về nguyên tắc, việc chuyển quyền sử dụng đất như vậy là chưa tuân thủ các quy định của Bộ luật dân sự và pháp luật về đất đai, nhưng đây là thực tế khá phổ biến trong giao dịch về quyền sử dụng đất của người dân Việt Nam. Thực tế người dân còn ngại những thủ tục hành chính về đất đai, còn quan ngại các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất như: thuế chuyển quyền sử dụng đất, phí và lệ phí về đất đai. Như vậy, trong khi chưa hoàn thiện được các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất mà có tranh chấp phát sinh thì Tòa án thụ lý giải quyết.

Trước đây, loại tranh chấp này do Ủy ban nhân dân có thẩm quyền giải quyết theo quy định tại khoản 2 Điều 38 của Luật đất đai năm 1993. Trong xu thế mở rộng thẩm quyền của Tòa án nhân dân trong việc giải quyết các tranh chấp về quyền sử dụng đất thì việc Tòa án nhân dân có trách nhiệm thụ lý các việc như trên là hoàn toàn hợp lý. Vì, xét cho cùng người sử dụng đất có thể xuất trình giấy tờ để chứng minh quyền sử dụng đất của mình, các giấy tờ xác định rõ thời điểm thực hiện giao dịch dân sự về đất đai, có chữ ký của các bên liên quan thể hiện đầy đủ ý chí và nguyện vọng trong việc xác lập giao dịch đồng thời có xác nhận của Ủy ban nhân dân có thẩm quyền về quá trình sử dụng đất. Bên chuyển nhượng đã nhận đủ tiền hoặc gần đủ tiền, đã bàn giao đất cho người nhận chuyển nhượng và bên nhận chuyển nhượng đã sử dụng đất, xây dựng nhà ở, công trình và thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của người sử dụng đất. Vì vậy, khi có tranh chấp xảy ra, Tòa án căn cứ vào các giấy tờ mà hai bên sử dụng trong quá trình thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai để công nhận hoặc huỷ giao dịch theo quy định của Bộ luật dân sự và các quy định của pháp luật về đất đai.

3.1.3. Tòa án nhân dân giải quyết các tranh chấp mà người sử dụng có giấy tờ quy định tại khoản 5 Điều 50 của Luật đất đai năm 2003

Trên thực tế, các trường hợp được sử dụng đất theo bản án 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 Ủy ban nhân dân đã có hiệu lực thi hành thì quyền sử dụng đất của họ được xác lập và có đủ cơ sở pháp lý để chứng minh quyền sử dụng đất của họ. Trước đây các loại giấy tờ này được coi là hợp lệ và được quy định chính thức trong các Nghị định của Chính phủ (xem khoản 2 Điều 3 Nghị định số 17/1999/NĐ-CP ngày 29/3/1999 của Chính phủ về trình tự, thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp và bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước và Nghị định số 79/2001/NĐ-CP ngày 1/11/2001 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 17/1999/NĐ-CP). Vì vậy, cũng giống như các giấy tờ hợp lệ được quy định tại khoản 1 Điều 50 của Luật đất đai năm 2003, các giấy tờ này do cơ quan tư pháp và cơ quan hành chính ban hành nhằm công nhận quyền sử dụng đất của các bên đương sự. Với các giấy tờ đó, người được công nhận quyền sử dụng đất đủ điều kiện để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước theo quy định của Chính phủ. Tuy nhiên, trong khi họ chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chính thức thì tranh chấp xảy ra. Khi giải quyết, Tòa án nhân dân sẽ yêu cầu các bên xuất trình những giấy tờ về quyền sử dụng đất và trong trường hợp này người đang sử dụng đất theo bản án 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 Ủy ban nhân dân sẽ có nhiều cơ hội để chứng minh nguồn gốc đất đai hợp pháp

của mình. Mặt khác, qua việc phối kết hợp với cơ quan hành chính Nhà nước và cơ quan quản lý đất đai chuyên ngành, người sử dụng sẽ được xem xét xác nhận về thời điểm được quyền sử dụng đất và các nghĩa vụ tài chính mà họ đã thực hiện đối với Nhà nước. Từ những cứ liệu đó, Tòa án sẽ xem xét và quyết định tính hợp pháp của quyền sử dụng đất mà các bên tranh chấp.

3.2. Tòa án nhân dân giải quyết các tranh chấp về tài sản gắn liền với quyền sử dụng đất

Từ Luật đất đai năm 1993 đến nay những tranh chấp về tài sản gắn liền với quyền sử dụng đất đều do Tòa án nhân dân giải quyết. Các tài sản ở đây gồm nhà ở, vật kiến trúc khác như: nhà bếp, nhà tắm, nhà vệ sinh, giếng nước, nhà để ô tô, nhà thờ, tường xây làm hàng rào gắn với nhà ở, các công trình xây dựng trên đất được giao hoặc được thuê để sản xuất kinh doanh (nhà xưởng, kho tàng, hệ thống tưới tiêu, chuồng trại chăn nuôi) hoặc trên đất có tài sản khác như cây lấy gỗ, cây lấy lá, cây ăn quả, các cây lâu năm khác gắn với việc sử dụng đất đó thì Tòa án nhân dân thụ lý giải quyết theo thủ tục chung. Đối với những tranh chấp này, theo quy định tại khoản 1 Điều 136 Luật đất đai năm 2003 thì dù người sử dụng đất đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hay chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy tờ hợp lệ hay chưa hợp lệ thì đều do Tòa án thụ lý giải quyết.

Tuy nhiên, theo quy định tại Thông tư liên tịch 01/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-TCĐC ngày 3/1/2002 của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng cục Địa chính thì có sự phân biệt nhất định trong trường hợp giải quyết tranh chấp về tài sản gắn liền với đất mà người sử dụng đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, có giấy tờ được coi là hợp lệ theo quy định của pháp luật đất đai với trường hợp chưa có giấy tờ hợp lệ. Đối với trường hợp có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và có giấy tờ hợp lệ mà có tranh chấp về tài sản gắn liền thì Tòa án đều giải quyết theo thủ tục chung và căn cứ vào Bộ luật dân sự, các văn bản pháp luật đất đai liên quan đến vấn đề này để giải quyết. Đối với tranh chấp về tài sản gắn liền với đất mà người sử dụng không có giấy tờ hợp lệ lại phân chia thành từng trường hợp cụ thể để áp dụng, khi nào thì Tòa án giải quyết về tài sản và cả quyền sử dụng đất, khi nào thì giải quyết tranh chấp về tài sản đồng thời xác định ranh giới, tạm giao quyền sử dụng đất và khi nào chỉ giải quyết tranh chấp về tài sản.

Việc phân định như trên có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn, chừng nào công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn chưa hoàn thành. Cần phải thấy rằng, những trường hợp cho đến nay chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở khu vực đô thị cũng như ở nông thôn có ao, vườn liền kề rất phức tạp do có tranh chấp khiếu kiện, do thiếu tài liệu địa chính, do không có giấy tờ vì đất đã chuyển giao cho nhiều chủ sử dụng hoặc do tồn tại lịch sử để lại. Vì vậy, cho đến nay xét về tỷ lệ số lượng trường hợp chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

không lớn so với những trường hợp đã cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng những người đang chờ đợi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lại không dễ chứng minh được quyền sử dụng đất của mình. Điều đó sẽ gây không ít khó khăn cho Tòa án nhân dân khi giải quyết tranh chấp tài sản gắn liền với đất mà người sử dụng không có giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất của mình.

Khoản 1 Điều 136 của Luật đất đai năm 2003 trên cơ sở kế thừa và phát triển các kinh nghiệm thực tiễn của hệ thống Tòa án trong việc giải quyết các tranh chấp đất đai đã mở rộng khá nhiều phạm vi thẩm quyền của Tòa án nhân dân. Tới đây, kể từ ngày 1/1/2007 mọi giao dịch phải bằng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, phạm vi thẩm quyền của Tòa án nhân dân sẽ gắn với những tranh chấp đất đai mà người sử dụng đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và việc giải quyết sẽ đầy đủ căn cứ pháp lý để phân định quyền sử dụng đất cho các bên đương sự.

4. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan hành chính nhà nước

Việc giải quyết tranh chấp về quyền sử dụng đất không chỉ được giải quyết tại cơ quan tư pháp mà còn được xem xét giải quyết tại cơ quan hành chính Nhà nước. Tuy nhiên, nếu tranh chấp đất đai có liên quan đến địa giới hành chính hoặc thông qua việc giải quyết đó mà có thay đổi về địa giới hành chính thì phạm vi áp dụng Luật đất đai trong khuôn khổ như thế nào? Phức tạp vấn đề này, cần phân biệt tranh chấp về quyền sử dụng đất do cơ quan hành chính Nhà nước giải quyết theo quy định tại Luật đất đai với các tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính mà phần lớn được điều chỉnh bởi các quy phạm của Hiến pháp.

4.1. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất của cơ quan hành chính Nhà nước

So với quy định tại khoản 2 Điều 38 của Luật đất đai năm 1993, khoản 2 Điều 136 của Luật đất đai năm 2003 quy định thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan hành chính Nhà nước có phạm vi hẹp hơn và dứt khoát hơn. Điểm cuối cùng của việc giải quyết tranh chấp đất đai được xác định rõ ràng. Trước đây, bất luận tranh chấp về quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì do Ủy ban nhân dân có thẩm quyền giải quyết. Trong khi số lượng người dân được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chiếm tỷ trọng không lớn thì đương nhiên các tranh chấp thuộc thẩm quyền giải quyết của Ủy ban nhân dân chiếm tỷ lệ chủ yếu. Tình trạng nhiều người dân khiếu kiện đến cơ quan hành chính Nhà nước khiến các cấp hành chính dường như quá tải trong các công việc của mình. Xét dưới góc độ lợi ích thì các tranh chấp này phần lớn đều liên quan đến quyền lợi về đất đai, các lợi ích kinh tế mà những quyền lợi đó phần vì bị xâm

hại, phần chưa được bảo vệ đầy đủ. Những người thừa hành trong giải quyết tranh chấp đất đai cũng chưa được trang bị đầy đủ kiến thức pháp lý để xử lý các mối quan hệ trên. Bởi vậy, hơn 550.000 đơn thư khiếu kiện, tranh chấp về đất đai trong thời gian qua là hậu quả tất yếu của việc phân định chưa đúng đắn thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai giữa cơ quan tư pháp và cơ quan hành chính Nhà nước khiến cho nhiều vụ việc bị dồn đẩy từ cơ quan này sang cơ quan khác làm xói mòn niềm tin ở người dân. Vì vậy, Luật đất đai năm 2003 chấm dứt dần tình trạng cơ quan hành chính lại đi giải quyết các việc dân sự. Một xã hội công dân và một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa không thể tiếp tục có sự thiếu minh bạch trong cơ chế pháp lý về vấn đề này. Xét về tương lai, các tranh chấp đất đai dứt khoát phải do Tòa án nhân dân giải quyết nhưng với bối cảnh hiện tại, trước khó khăn về con người và cơ sở vật chất thì ngành Tòa án còn chưa thể ngay lập tức tiếp nhận được hết các tranh chấp về đất đai (xem phần phát biểu của Ông Nguyễn Văn Hiện, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao tại kỳ họp thứ 4 Quốc Hội khoá XI ngày 29/10/2003 - Bản tổng hợp ý kiến các đại biểu Quốc hội, Trung tâm thông tin của Văn phòng Quốc Hội). Vì thế, khoản 1 Điều 136 đã mở rộng cho Tòa án nhân dân giải quyết các tranh chấp đất đai mà người sử dụng đất có các loại giấy tờ quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật đất đai. Phạm vi mở rộng thẩm quyền của Tòa án nhân dân sang phần mà trước đây Luật đất đai năm 1993 giao cho cơ quan hành chính Nhà nước chính là phần thu hẹp về thẩm quyền của cơ quan hành chính Nhà nước.

Như vậy, thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan hành chính Nhà nước bây giờ gói gọn trong khuôn khổ các tranh chấp về đất đai mà người sử dụng đất không có các giấy tờ quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật đất đai. Khi có những tranh chấp xảy ra và với tiêu chí giấy tờ như vậy thì các bên tranh chấp sẽ làm đơn gửi tới cơ quan hành chính Nhà nước. Đối với các bên đương sự là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư mà có tranh chấp với nhau thì việc giải quyết theo trình tự quy định tại khoản 1 Điều 159 của Nghị định số 181/ 2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai như sau:

- + Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết lần đầu.

- + Trong trường hợp các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thì có quyền gửi đơn đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Xin lưu ý rằng, quyết định giải quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là quyết định cuối cùng. Đây chính là điểm mới rất quan trọng trong việc xác định thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan hành chính Nhà nước. Đối với tranh chấp đất đai cần xác định điểm dừng và

trong quyết định giải quyết tranh chấp do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cần ghi rõ đây là quyết định giải quyết tranh chấp cuối cùng và các bên đương sự không được quyền tiếp tục yêu cầu cơ quan hành chính giải quyết nữa. Có như vậy, mới tránh tình trạng đơn thư yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai vượt cấp đến cơ quan trung ương mà chưa xem trọng những quyết định giải quyết của các cấp chính quyền địa phương. Qua đó, nâng cao vị thế cơ quan hành chính địa phương trong nếp nghĩ của người dân và tránh tình trạng những việc khó khăn, phức tạp là đẩy lên chính quyền trung ương, sao nhãng giải quyết công việc cho người có nhu cầu.

Đồng thời với việc xác định rõ ràng thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai nêu trên, khoản 3 Điều 138 của Luật đất đai cũng khẳng định việc giải quyết các khiếu kiện hành chính về đất đai không bao gồm trường hợp khiếu nại quyết định giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định tại khoản 2 Điều 136 của Luật đất đai. Điều đó có nghĩa là, các khiếu nại về quyết định hành chính của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thực hiện theo quy định tại Điều 138 của Luật đất đai, các khiếu nại về quyết định giải quyết tranh chấp đất đai không thuộc phạm vi điều chỉnh của điều luật này. Bởi vậy, việc giải quyết tranh chấp đất đai thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính Nhà nước trong trường hợp tranh chấp xảy ra trong nội bộ hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư phải triệt để áp dụng theo đúng khoản 2 Điều 136 của Luật đất đai.

Đối với tranh chấp đất đai giữa tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài với nhau hoặc giữa tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thì do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết lần đầu.

Trong trường hợp sau khi đã được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết mà các bên không đồng ý thì có quyền gửi đơn đến Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường yêu cầu giải quyết. Quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường là quyết định cuối cùng và các bên phải chấp hành quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Từ các quy định nêu trên về thẩm quyền hành chính trong giải quyết các tranh chấp về quyền sử dụng đất có thể thấy rằng, bây giờ chúng ta đã nhận thức một cách rành mạch trong việc phân định thẩm quyền giải quyết tranh chấp về quyền sử dụng đất với các khiếu nại quyết định hành chính trong đó có khiếu nại về quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan hành chính Nhà nước. Sự lầm lẫn nêu trên trong một thời gian dài đã đẩy việc giải quyết tranh chấp đất đai ở các cấp hành chính sang cơ quan tư pháp và tiếp tục vòng luân hồi tại các cơ quan xét xử mà không biết khi nào sự việc sẽ được giải quyết dứt điểm. Các nhận thức luận nói trên

góp phần xác định rõ hơn về khái niệm “*giải quyết tranh chấp về quyền sử dụng đất*” với khái niệm “*giải quyết khiếu nại về đất đai*” mà sẽ trình bày ở mục sau.

4.2. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính.

Về nguyên tắc, mọi tranh chấp về đất đai liên quan đến địa giới hành chính thì các đơn vị hành chính liên quan có trách nhiệm cùng phối hợp giải quyết. Cơ quan quản lý đất đai chuyên ngành có nhiệm vụ tham mưu, cung cấp các tài liệu địa chính cần thiết để làm sáng tỏ các bất đồng về địa giới để cơ quan hành chính các cấp phối hợp tìm biện pháp giải quyết một cách có hiệu quả.

Nếu trong quá trình phối hợp giải quyết mà các bên không đạt được sự nhất trí về phương án và cách thức giải quyết thì căn cứ vào quy định của Hiến pháp năm 1992 về thẩm quyền phân vạch địa giới các cấp hành chính của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Theo đó, căn cứ vào khoản 10 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, Quốc hội có thẩm quyền phân vạch địa giới giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và khoản 8 Điều 112 của Hiến pháp, Chính phủ có thẩm quyền phân vạch địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh.

Như vậy, đối với tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính trách nhiệm phối hợp của các cấp hành chính là rất quan trọng, để từ đó có phương án tối ưu trong việc đảm bảo cuộc sống bình thường của nhân dân trong vùng tranh chấp, đảm bảo an ninh, chính trị và trật tự an toàn xã hội, gắn việc giải quyết quyền lợi về đất đai với việc ổn định về địa giới trong trường hợp có sự thay đổi về địa giới hành chính.

II. GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VÀ TỔ CÁO VỀ ĐẤT ĐAI

Khiếu nại và tố cáo là quyền của mỗi công dân được Nhà nước bảo hộ trong một xã hội dân chủ. Các quyền này thông thường được quy định trong Hiến pháp của mỗi Nhà nước. Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 1992 đã bảo hộ đầy đủ các quyền trên cho mọi công dân. Tuy nhiên, trong phạm vi các vấn đề về giải quyết khiếu nại và tố cáo về đất đai chỉ dừng lại đối với các khiếu nại quyết định hành chính về đất đai và tố cáo về đất đai mà không đi sâu nghiên cứu đối với các khiếu nại quyết định hành chính khác.

1. Giải quyết khiếu nại về đất đai và trình tự thủ tục

1.1. Các khiếu nại về quyết định hành chính và hành vi hành chính trong quản lý đất đai

Thông thường khi người sử dụng đất cho rằng những quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xâm hại đến quyền và lợi ích của họ hoặc cách giải quyết đó theo logic của người khiếu nại là chưa đúng pháp luật hoặc chưa phù

hợp với pháp luật thì họ có quyền vận dụng quyền công dân để khiếu nại về quyết định hành chính của cơ quan có thẩm quyền hoặc hành vi hành chính của người có thẩm quyền trực tiếp ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Tuy nhiên, không phải mọi quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về đất đai đều bị khiếu nại theo quy định của Luật đất đai, mà đa phần các khiếu nại quyết định hành chính về đất đai được giải quyết theo quy định của pháp luật về khiếu nại và tố cáo. Khoản 1 Điều 162 của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai đã liệt kê một số các quyết định hành chính trong quản lý đất đai bị khiếu nại và giải quyết theo quy định của Luật đất đai. Có 4 trường hợp được quyền khiếu nại quyết định hành chính về đất đai bao gồm:

- + Thứ nhất, đó là các quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, trưng dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Các quyết định đó có thể không đúng thẩm quyền, không đúng trình tự thủ tục, vi phạm các quy định của pháp luật đất đai về nội dung thực hiện các quyết định đó dẫn tới bị khiếu nại.

- + Thứ hai, các quyết định hành chính về bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng và tái định cư. Các quyết định hành chính liên quan đến quyền lợi của người sử dụng đất về bồi thường thiệt hại về đất, tài sản gắn liền với đất, chính sách hỗ trợ và tái định cư. Việc bồi thường có thể chưa công bằng trong việc áp dụng chính sách và pháp luật đất đai, trình tự, thủ tục bồi thường chưa tuân thủ các quy định của pháp luật. Vì vậy, người sử dụng đất có quyền khiếu nại những quyết định nêu trên của các cơ quan Nhà nước.

- + Thứ ba, khiếu nại về quyết định hành chính về cấp hoặc thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Việc cấp giấy chứng nhận cho người sử dụng đất có thể chưa đúng về đối tượng, trình tự, thủ tục vi phạm các quy định của pháp luật thì người sử dụng đất có quyền khiếu nại đến cơ quan Nhà nước đã ban hành các quyết định hành chính đó.

- + Thứ tư, người sử dụng đất có quyền khiếu nại quyết định hành chính về việc gia hạn thời hạn sử dụng đất. Trong trường hợp này, người sử dụng đất đã làm đơn xin gia hạn thời hạn sử dụng đất và trong quá trình sử dụng đất đã chấp hành đầy đủ chính sách và pháp luật đất đai không vi phạm đến lợi ích của Nhà nước và xã hội nhưng không được cơ quan hành chính Nhà nước cho gia hạn hoặc gia hạn không theo đúng thời hạn của loại đất được phép gia hạn.

Như vậy, các quyết định hành chính về quản lý đất đai được nêu trên có thể bị khiếu nại và giải quyết theo quy định của Luật đất đai. Ngoài các trường hợp đã viện dẫn, nếu các quyết định hành chính trong quản lý đất đai mà bị khiếu nại thì việc giải quyết tuân theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Vì vậy, các lưu ý đặt ra là, cần phải xác định rõ với các quyết định hành chính về đất đai nào thì giải quyết theo quy định của Luật đất đai và quyết định hành chính nào thì tuân thủ pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Trên cơ sở đó để áp dụng đúng pháp luật và trình tự thủ tục để giải quyết.

Bên cạnh việc khiếu nại các quyết định hành chính thì người sử dụng đất cũng có quyền khiếu nại các hành vi hành chính trong quản lý đất đai. Hành vi hành chính được hiểu ở đây mà bị khiếu nại chính là những hành vi của cán bộ, công chức nhà nước khi giải quyết các công việc liên quan trực tiếp đến các quyết định hành chính về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, trưng dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp và thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, bồi thường hỗ trợ, tái định cư và hành vi gia hạn thời hạn sử dụng đất cho người sử dụng. Các hành vi hành chính nêu trên của cán bộ, công chức nhà nước bị khiếu nại sẽ giải quyết theo trình tự quy định của Luật đất đai mà không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật khiếu nại và tố cáo.

1.2. Trình tự giải quyết các khiếu nại quyết định hành chính và hành vi hành chính

Trên cơ sở khoản 2 Điều 138 của Luật đất đai năm 2003 với những quy định chung mang tính nguyên tắc về giải quyết khiếu nại về đất đai, Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai đã có những hướng dẫn cụ thể phân biệt về trình tự, thủ tục giải quyết các khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của từng cấp có thẩm quyền. Sự phân biệt ở đây liên quan đến các quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và các hành vi hành chính của cán bộ công chức xã, phường, thị trấn, Phòng Tài nguyên và Môi trường thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh với quyết định hành chính của Sở Tài nguyên và Môi trường, của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, hành vi hành chính của cán bộ công chức Sở Tài nguyên và Môi trường thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương. Từ sự phân biệt đó để có trình tự và thời hiệu giải quyết cụ thể cho từng loại khiếu nại quyết định hành chính và hành vi hành chính của từng cấp hành chính và cán bộ, công chức thực hiện hành vi hành chính.

1.2.1. Trình tự giải quyết khiếu nại quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện và hành vi hành chính của cán bộ, công chức cấp xã, công chức Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện

Trong thời hạn 30 ngày kể từ khi Ủy ban nhân dân cấp huyện ra quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cán bộ, công chức cấp xã, công chức Phòng Tài nguyên và Môi trường giải quyết công việc quản lý đất đai có liên quan đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất mà người sử dụng đất không đồng ý với các quyết định hành

chính hoặc hành vi hành chính nêu trên thì có quyền khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện theo thời hạn quy định của Luật khiếu nại, tố cáo.

Quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện phải bằng văn bản, được công bố công khai và gửi đến cho người khiếu nại.

Trong thời hạn 45 ngày, kể từ ngày Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ra quyết định giải quyết, người khiếu nại có quyền lựa chọn việc tiếp tục khiếu nại tại cơ quan tư pháp hoặc cơ quan hành chính cấp trên. Như vậy, họ có quyền khởi kiện ra Tòa án hoặc khiếu nại lên Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Trong trường hợp khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì quyết định giải quyết này là quyết định cuối cùng, có hiệu lực pháp luật và công khai bằng văn bản gửi đến người khiếu nại. Người khiếu nại phải chấp hành quyết định giải quyết khiếu nại của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

1.2.2. Trình tự giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của Sở Tài nguyên và Môi trường, của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc hành vi hành chính của cán bộ, công chức các cơ quan trên.

Cũng như trình tự đã được nêu tại mục 1.2.1., trình tự giải quyết cũng bắt đầu với việc khiếu nại của người đã được Sở Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết bằng những quyết định hành chính trong quản lý đất đai hoặc cán bộ, công chức của các cơ quan trên có hành vi hành chính mà người sử dụng đất còn khiếu nại. Thời hạn thực hiện việc khiếu nại trong vòng 30 ngày kể từ khi cơ quan có thẩm quyền ra các quyết định hành chính hoặc cán bộ, công chức của Sở Tài nguyên và Môi trường, của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có hành vi hành chính trong quản lý đất đai.

Người khiếu nại nộp đơn lên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và trách nhiệm giải quyết thuộc Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Quyết định giải quyết khiếu nại được trả lời bằng văn bản một cách công khai cho người khiếu nại.

Sau khi đã được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết nhưng người khiếu nại vẫn không đồng ý với quyết định nêu trên thì họ có quyền khởi kiện đến Tòa án nhân dân trong thời hạn 45 ngày kể từ ngày được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết khiếu nại.

Các quy định nêu trên của Luật đất đai năm 2003 và Nghị định số 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ đã chi tiết hoá trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định hành chính của cơ quan hành chính có thẩm quyền, các hành vi hành chính của cán bộ, công chức trong quản lý đất đai. Sự phân định là rất rõ ràng không còn sự mập mờ như trước đây trong việc áp dụng pháp luật hoặc có sự lẫn lộn giữa giải quyết tranh chấp đất đai với giải quyết khiếu nại về đất đai. Sự lầm lẫn giữa việc áp dụng Luật đất đai hay áp dụng Luật khiếu nại, tố cáo, dẫn tới có những việc có nội dung như nhau nhưng áp dụng văn bản luật khác nhau và các kết quả giải

quyết không thống nhất, hoặc nơi này áp dụng Luật khiếu nại tố cáo, địa phương khác lại áp dụng Luật đất đai.

Luật đất đai năm 2003 không những xác định rõ về mặt cơ chế, trình tự giải quyết mà còn góp phần phối hợp giữa Luật đất đai và Luật khiếu nại, tố cáo trong việc giải quyết khiếu nại quyết định hành chính của cơ quan hành chính có thẩm quyền với những hành vi hành chính của cán bộ, công chức thuộc quyền của Ủy ban nhân dân đã ra quyết định hành chính.

2. Giải quyết tố cáo về đất đai

Tố cáo là một quyền cơ bản của công dân. Phạm vi của quyền tố cáo bao gồm ở nhiều lĩnh vực rộng lớn của đời sống kinh tế - xã hội. Với phạm vi là lĩnh vực đất đai, nơi xảy ra nhiều vấn đề liên quan đến quyền lợi của công dân, liên quan đến nhiều hoạt động của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền trong quản lý đất đai. Những sai phạm trong quản lý đất đai từ phía cơ quan công quyền ở nhiều địa phương khác nhau gây nhiều tổn thất về tài sản của Nhà nước và nhân dân. Các hành vi tham nhũng, chiếm đoạt đất đai, không thực hiện đúng thủ tục hành chính trong quản lý sử dụng đất đai, gây khó khăn cho người sử dụng đất khi thực hiện các quyền khiến người dân không hài lòng về đạo đức, phẩm chất, năng lực và trách nhiệm của một bộ phận cán bộ, công chức nhà nước thoái hoá, biến chất. Người dân thiếu niềm tin khi một bộ máy công quyền nặng nề, hoạt động không hiệu quả, không coi trọng lợi ích công dân. Một vũ khí quan trọng mà trong một xã hội dân chủ người dân thực hiện các quyền của mình chính là có quyền tố cáo về hành vi vi phạm pháp luật đất đai của người thực hiện các nhiệm vụ về quản lý và sử dụng đất đai.

Các vụ vi phạm dù lớn hay nhỏ về đất đai và bị đưa ra trước ánh sáng của dư luận và bị “búa rìu” của dư luận lên án nhiều khi xuất phát từ sự tố cáo của nhân dân. Không dễ dàng gì những sai phạm trong quản lý đất đai ở huyện đảo Phú Quốc, tỉnh Kiên Giang, ở vùng lòng hồ thủy điện Trị An thuộc huyện Định Quán, tỉnh Đồng Nai, vi phạm nghiêm trọng về giao đất tái định cư tại thị xã Đô Sơn, thành phố Hải Phòng cho nhiều cán bộ công chức v.v... trong thời gian qua bị phát giác nếu như người dân không dũng cảm nói lên tiếng nói của mình.

Vì vậy, xét về nội dung và ý nghĩa, các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải xác định rõ trách nhiệm của mình trong việc giải quyết tố cáo của người sử dụng đất và mọi công dân khác về hành vi vi phạm pháp luật đất đai trong quản lý và sử dụng đất. Từ đó, các vi phạm pháp luật đất đai bị xử lý, phục hồi các quyền lợi bị xâm hại, tôn trọng quyền công dân và kỷ cương của luật pháp.

Việc giải quyết tố cáo là trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và trình tự phải tuân thủ theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Trong quy định của Luật đất đai năm 2003 không quy định một trình tự riêng về giải quyết

tố cáo về đất đai. Xét cho cùng, ở mọi lĩnh vực trình tự giải quyết tố cáo phải tuân theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo nhằm thể hiện sự đồng bộ trong việc áp dụng pháp luật tránh tình trạng thiếu thống nhất trong thời gian vừa qua.

III. XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI

Cũng giống như mọi hành vi vi phạm pháp luật khác, vi phạm pháp luật đất đai do những tổ chức, hộ gia đình, cá nhân cụ thể thực hiện. Các hành vi đó đều xâm hại đến lợi ích của Nhà nước, của xã hội, của các cơ quan tổ chức và của công dân. Các vi phạm đó tùy theo tính chất và mức độ gây nguy hiểm cho xã hội, gây thiệt hại lớn cho Nhà nước và các chủ thể khác mà áp dụng trách nhiệm pháp lý đối với hành vi vi phạm. Cũng giống như nhiều ngành luật khác, trách nhiệm pháp lý đối với vi phạm pháp luật đất đai bao gồm các chế tài cụ thể:

- + Trách nhiệm kỷ luật đối với hành vi vi phạm pháp luật đất đai của cán bộ, công chức Nhà nước được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai, có trách nhiệm bảo toàn quỹ đất nhưng vi phạm các chế độ, chính sách của Nhà nước về đất đai.

- + Trách nhiệm hành chính được áp dụng đối với người sử dụng đất có hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà pháp luật quy định phải xử lý hành chính.

- + Trách nhiệm bồi thường thiệt hại vật chất được áp dụng trong trường hợp người có hành vi vi phạm pháp luật đất đai gây thiệt hại về lợi ích vật chất cho Nhà nước, cho người khác thì phải bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật.

- + Trách nhiệm hình sự được áp dụng đối với các hành vi vi phạm pháp luật đất đai gây hậu quả nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng đối với xã hội và pháp luật quy định phải truy cứu trách nhiệm hình sự.

Tuy nhiên, các trách nhiệm pháp lý áp dụng trên thực tế cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình với 2 phương diện cụ thể, đó là người sử dụng đất có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai và người quản lý Nhà nước về đất đai vi phạm pháp luật đất đai bị xử lý theo các biện pháp chế tài nêu trên tùy theo tính chất và mức độ vi phạm để bị truy cứu bởi biện pháp cụ thể. Người sử dụng đất có thể bị xử lý hành chính, bị truy cứu trách nhiệm hình sự và nếu gây thiệt hại cho Nhà nước, cho người sử dụng đất khác thì phải bồi thường. Đối với người được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai nhưng vi phạm pháp luật đất đai có thể bị xử lý kỷ luật, phải bồi thường thiệt hại vật chất hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Như vậy, trách nhiệm pháp lý được đặt ra cho từng nhóm chủ thể nhất định và để dễ dàng nhận ra dấu hiệu pháp lý đối từng loại chủ thể vi phạm pháp luật đất đai cần xuất phát từ 2 nhóm chủ thể, đó là: vi phạm từ người sử dụng đất và người quản lý Nhà nước về đất đai.

1. Xử lý vi phạm pháp luật đối với người sử dụng đất

Với hàng triệu người sử dụng đất bao gồm các tổ chức trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư có thể thấy rằng hành vi vi phạm pháp luật đất đai có thể đến từ nhiều phía và từ nhiều chủ thể khác nhau đối với các loại đất khác nhau. Việc phát hiện và ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật là trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước, đặc biệt là chính quyền cấp cơ sở. Tuy nhiên, việc sử dụng đất do tổ chức và con người cụ thể thực hiện. Do vậy, tinh thần, thái độ và ý thức tuân thủ pháp luật của người sử dụng đất đóng vai trò quyết định trong việc hạn chế căn bản những vi phạm pháp luật đất đai.

Trước hết cần phải xác định những hành vi như thế nào bị coi là vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng đất và từ đó áp dụng các chế tài cụ thể?

Theo quy định tại Điều 140 của Luật đất đai năm 2003 xác định mang tính chung nhất các hành vi sau đây: *“Người nào lấn, chiếm đất đai, không sử dụng đất hoặc sử dụng không đúng mục đích, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép, huỷ hoại đất, không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các nghĩa vụ tài chính, các thủ tục hành chính, các quyết định của Nhà nước trong quản lý đất đai, chuyển quyền sử dụng đất trái phép hoặc các hành vi khác 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”*. Từ quy định nêu trên có thể phân nhóm từng loại vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng đất như sau:

+ Thứ nhất, những người sử dụng đất có hành vi lấn, chiếm đất đai.

Ở đây cần phân biệt giữa hành vi *“lấn”* và hành vi *“chiếm”* đất đai. Lấn đất là *“việc người đang sử dụng đất tự ý chuyển dịch mốc giới thửa đất để mở rộng diện tích đất của mình”*, còn chiếm đất là *“việc sử dụng đất mà không được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép hoặc chủ sử dụng đất cho phép hoặc việc sử dụng do Nhà nước tạm giao hoặc mượn đất nhưng hết thời hạn tạm giao, mượn đất mà không trả lại đất”* (xem, phần giải thích từ ngữ tại Điều 4 Nghị định số 182/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/10/2004 về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai). Như vậy, đối với hành vi lấn đất có thể xác định rằng, họ là chủ sử dụng đất và có thể là chủ sử dụng đất hợp pháp đối với phần đất của họ, nhưng việc mở rộng phạm vi chiếm hữu sang phần đất của người khác là hành vi xâm hại đến quyền, lợi ích của người khác và đương nhiên sẽ bị xử lý theo pháp luật. Đối với hành vi chiếm đất, họ có thể không phải là người được quyền sử dụng đất, vì việc sử dụng đất của họ không ai cho phép hoặc họ là người đang sử dụng đất nhưng chưa đủ căn cứ pháp lý để được phép sử dụng đất nhưng tự ý coi quyền sử dụng đất thuộc của mình. So với hành vi lấn đất thì hành vi chiếm đất được coi là nghiêm trọng hơn, thể hiện sự coi

thường pháp luật, ngang nhiên xâm hại đến lợi ích của Nhà nước, của người khác. Tuy nhiên, các hành vi nói trên thông thường xử lý bằng các biện pháp hành chính như phạt tiền, buộc khôi phục lại tình trạng đất hoặc ra các quyết định thu hồi đất đã lấn, chiếm.

+ Thứ hai, hành vi không sử dụng đất hoặc không sử dụng đúng mục đích, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép.

- Khoản 11 và khoản 12 Điều 38 của Luật đất đai năm 2003 đã quy định những trường hợp không sử dụng đất và bị thu hồi đất. Đây là biện pháp pháp lý cao nhất để xử lý đối với người không sử dụng từng loại đất theo quy định của Nhà nước.

- Đối với hành vi sử dụng đất không đúng mục đích và chuyển mục đích trái phép, pháp luật đất đai đều có biện pháp xử lý cụ thể. Sử dụng đất không đúng mục đích được hiểu là không tuân thủ quy định về mục đích sử dụng đất trong các quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Người sử dụng đất được giao hoặc cho thuê loại đất nào thì phải sử dụng đúng mục đích đó. Trong trường hợp có nhu cầu chuyển mục đích sử dụng đất thì phải xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo quy định tại Điều 37 của Luật đất đai. Nếu người sử dụng đất tự ý chuyển mục đích sang loại đất khác, không xin phép và cũng không được cơ quan có thẩm quyền đồng ý thì hành vi của họ bị coi là vi phạm pháp luật. Đối với hành vi vi phạm này biện pháp thường được sử dụng là xử phạt vi phạm hành chính. Điều 9 Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ đã xác định rất cụ thể biện pháp hành chính áp dụng trong trường hợp sử dụng đất không đúng mục đích hoặc chuyển mục đích trái pháp luật. Theo đó, tùy từng trường hợp cụ thể với từng loại đất nhất định để xử lý bằng hình thức cảnh cáo, phạt tiền, buộc khôi phục lại tình trạng đất hoặc thu hồi đất. Khoản 3 Điều 38 của Luật đất đai cũng xác định hình thức pháp lý áp dụng trong trường hợp vi phạm nghiêm trọng các quy định về sử dụng đất đúng mục đích và chuyển mục đích sử dụng đất là thu hồi đất.

+ Thứ ba, đó là hành vi huỷ hoại đất.

Hành vi này được hiểu là, người sử dụng đất vô ý hoặc cố ý làm suy giảm chất lượng đất hoặc làm biến dạng địa tầng gây hậu quả làm cho đất giảm hoặc mất khả năng sử dụng đúng mục đích đã được xác định. Người sử dụng đất không được phép đưa các chất gây ô nhiễm hoặc khai thác tầng đất có độ màu mỡ vào các mục đích khác. Ví dụ, thông thường lấy đất làm gạch ngói phải xin phép, được cấp giấy phép và không được lấy vào đất nông nghiệp trồng lúa nước. Trong trường hợp phải sử dụng đất nông nghiệp thì người sử dụng đất phải chuyển tầng đất ở bên trên vào 1 khu vực nhất định và khai thác phía dưới tầng đất này. Sau khi khai thác xong họ phải trả lại đất trong tình trạng có thể sử dụng vào các mục đích xác định. Nếu người sử dụng đất không tuân thủ các quy định trên làm ảnh hưởng đến chất lượng

đất hoặc không thể sử dụng theo mục đích đã được xác định thì hành vi đó bị coi là vi phạm pháp luật. Điều 11 Nghị định số 182/2004/NĐ-CP nêu trên quy định cụ thể hình thức xử lý vi phạm hành chính trong trường hợp huỷ hoại đất.

+ Thứ tư, hành vi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước.

Người sử dụng đất khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính. Tùy từng trường hợp cụ thể mà họ phải nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tiền thuế, phí và lệ phí từ đất đai. Nếu người sử dụng đất không nộp hoặc nộp không đầy đủ các nghĩa vụ đó thì tức là vi phạm các quy định của Nhà nước về nghĩa vụ tài chính. Các hình thức xử lý có thể áp dụng là phạt cảnh cáo, phạt tiền theo quy định tại Điều 16, Điều 17 của Nghị định 182/2004/NĐ-CP và có thể bị thu hồi đất theo khoản 9 Điều 38 của Luật đất đai năm 2003.

+ Thứ năm, hành vi không thực hiện các thủ tục hành chính, các quyết định của Nhà nước trong quản lý đất đai.

Theo quy định của Luật đất đai năm 2003 có nhiều thủ tục hành chính về đất đai mà người sử dụng đất phải tuân theo, đó là: Thủ tục giao đất, cho thuê đất; thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất ổn định, thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp không phải xin phép; thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất cho trường hợp phải xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và thủ tục hành chính về thực hiện quyền của người sử dụng đất. Các thủ tục bắt buộc nêu trên yêu cầu người sử dụng đất phải tuân thủ song vì nhiều nguyên nhân khác nhau, họ chưa triệt để thực hiện. Do vậy, hành vi của họ là trái pháp luật và bị xử lý theo quy định.

Đối với các quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, đặc biệt là quyết định thu hồi đất, người sử dụng đất phải bàn giao mặt bằng cho chủ đầu tư theo đúng tiến độ, không được trì hoãn, chây ỳ gây khó khăn cho việc giải phóng mặt bằng thực hiện các dự án đầu tư. Nếu người sử dụng đất không thực hiện các quyết định đó, Nhà nước bắt buộc áp dụng các biện pháp khác nhau, kể cả cưỡng chế người vi phạm ra khỏi khu đất. Người vi phạm có thể bị xử lý vi phạm hành chính bằng hình thức cảnh cáo, phạt tiền và cưỡng chế ra khỏi khu đất.

+ Thứ sáu, hành vi chuyển quyền sử dụng đất trái pháp luật.

Người sử dụng đất khi chuyển quyền sử dụng đất đai phải tuân thủ theo đúng các thủ tục hành chính, theo đúng các điều kiện về chuyển quyền sử dụng đất. Từ Điều 126 đến Điều 131 của Luật đất đai đã quy định thủ tục hành chính về thực hiện quyền của người sử dụng đất rất chi tiết và cụ thể. Nếu người sử dụng đất không chấp hành các thủ tục và điều kiện nêu trên, việc chuyển quyền sử dụng đất

đó là trái pháp luật, người sử dụng đất không những bị buộc phải làm đúng các thủ tục đó mà còn bị xử lý bằng hình thức phạt tiền do vi phạm.

+ Thứ bảy, hành vi của các tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất hoặc đang sử dụng đất được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất nhưng không phải chuyển sang thuê đất hoặc không phải trả tiền sử dụng đất mà để đất bị lấn, chiếm, thất thoát thì bị xử lý bằng biện pháp bồi thường đối với giá trị quyền sử dụng đất bị lấn, chiếm, thất thoát.

Ngoài những biện pháp xử lý trên, người có hành vi vi phạm pháp luật đất đai có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự nếu hành vi của họ gây hậu quả nghiêm trọng hoặc đã bị xử phạt vi phạm hành chính hoặc đã bị kết án về tội này, chưa được xoá án tích mà còn vi phạm. Căn cứ vào Điều 173 của Bộ luật Hình sự năm 1999, người vi phạm có thể bị phạt tiền từ 5 triệu đồng đến 50 triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến 3 năm hoặc phạt tù từ 3 tháng đến 3 năm.

Khung hình phạt ở mức cao hơn nếu việc phạm tội có tính tổ chức, phạm tội nhiều lần gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng. Người vi phạm có thể bị phạt tiền từ 30 triệu đồng đến 100 triệu đồng hoặc phạt tù từ 2 năm đến 7 năm. Trách nhiệm hình sự là trách nhiệm pháp lý cao nhất và nghiêm khắc nhất nhằm phòng chống tội phạm nói chung và xử lý đối với hành vi vi phạm pháp luật đất đai gây hậu quả nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng. Qua đó lập lại trật tự kỷ cương trong quản lý và sử dụng đất đai, người sử dụng đất tự giác thực thi các quy định của pháp luật.

2. Xử lý đối với người quản lý vi phạm pháp luật đất đai

Trong quá trình thực thi nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai, người quản lý Nhà nước về đất đai cũng có nhiều vi phạm pháp luật. Hành vi vi phạm của họ cũng rất đa dạng và có thể khái quát tại Điều 141 Luật đất đai như sau: *“Người nào lợi dụng chức vụ quyền hạn làm trái với quy định của pháp luật trong giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện quy hoạch kế hoạch sử dụng đất, xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai, quản lý hồ sơ địa chính, ra quyết định hành chính trong quản lý đất đai; thiếu trách nhiệm trong quản lý để xảy ra vi phạm pháp luật về đất đai hoặc có hành vi khác gây thiệt hại đến tài nguyên đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất 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 của pháp luật”*. Đồng thời dẫn chiếu Điều 142 Luật đất đai, người quản lý Nhà nước về đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước, cho người khác thì còn phải bồi thường theo mức thiệt hại thực tế cho Nhà nước hoặc cho người khác.

Từ các quy định chung của Luật đất đai năm 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai đã quy định chi tiết về nguyên tắc xử lý vi phạm, hình thức xử lý kỷ luật và biện pháp xử lý cụ thể.

2.1. Đối tượng bị xử lý vi phạm

Theo quy định tại Điều 166 của Nghị định 181/2004/NĐ-CP thì việc xác định đối tượng bị xử lý có sự định danh cụ thể, theo đó là người đứng đầu tổ chức, thủ trưởng cơ quan có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai mà có hành vi vi phạm pháp luật, các cán bộ công chức thuộc cơ quan quản lý đất đai các cấp, cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn vi phạm các quy định về thủ tục hành chính trong quản lý đất đai hoặc người đứng đầu cơ quan tổ chức được Nhà nước giao đất để quản lý. Như vậy, nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai gắn liền với trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan tổ chức, cán bộ, công chức thừa hành công việc. Nếu có những vi phạm pháp luật, họ phải chịu các trách nhiệm pháp lý. Quy định trên là rõ ràng và minh bạch, từ đó xác định trách nhiệm pháp lý một cách cụ thể đối với người vi phạm pháp luật.

2.2. Nguyên tắc xử lý vi phạm

Việc xử lý vi phạm pháp luật đất đai được dựa trên các nguyên tắc chung, theo đó các vi phạm phải được phát hiện, đình chỉ, xử lý kịp thời, các trách nhiệm kỷ luật và vật chất phải được tiến hành nhanh chóng, công minh, mọi hậu quả xảy ra phải được khắc phục kịp thời.

Từ các quy định đó, các biện pháp xử lý được xác định rõ trong từng trường hợp cụ thể để áp dụng chế tài kỷ luật hoặc trách nhiệm vật chất đối với người vi phạm.

2.3. Hình thức xử lý kỷ luật, biện pháp xử lý trách nhiệm vật chất

Đối với người vi phạm trong quản lý đất đai, hình thức kỷ luật được áp dụng bao gồm: Khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức và buộc thôi việc. Hình thức kỷ luật được áp dụng một cách độc lập, biện pháp xử lý trách nhiệm vật chất chỉ kèm theo trong trường hợp những hành vi vi phạm có quy định biện pháp xử lý trách nhiệm vật chất. Hình thức, mức độ kỷ luật được xác định căn cứ vào tính chất, mức độ hậu quả của hành vi vi phạm, nhân thân của người vi phạm. Từ đó quyết định hình thức kỷ luật một cách chính xác.

Đối với trách nhiệm vật chất, người vi phạm pháp luật trong quản lý đất đai có thể bị áp dụng bởi một trong 2 biện pháp sau:

+ Thứ nhất, người vi phạm bị buộc bồi thường thiệt hại cho Nhà nước, cho người bị thiệt hại do hành vi của họ gây nên.

+ Thứ hai, họ bị buộc hoàn trả cho cơ quan tổ chức khoản tiền mà cơ quan tổ chức đã bồi thường cho người bị thiệt hại do hành vi của họ gây nên.

2.4. Các hành vi vi phạm cụ thể

Theo quy định từ Điều 169 đến Điều 175 của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP thì hành vi vi phạm của người quản lý đất đai cũng rất đa dạng, bao gồm:

- + Vi phạm quy định về hồ sơ và mốc địa giới hành chính.
- + Vi phạm quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.
- + Vi phạm quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.
- + Vi phạm quy định về thu hồi đất.
- + Vi phạm quy định về trưng dụng đất.
- + Vi phạm quy định về quản lý đất được giao để quản lý
- + Vi phạm quy định về thực hiện trình tự, thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất.

Trong mỗi một hành vi nêu trên, các điều luật đều xác định nội dung thể hiện hành vi vi phạm, hình thức xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất (nếu có). So với các quy định trước đây, Nghị định của Chính phủ đã lượng hoá khá đầy đủ loại hành vi vi phạm, trách nhiệm pháp lý một cách cụ thể đối với từng hành vi vi phạm. Điều đó thể hiện tính minh bạch trong quá trình xây dựng pháp luật hiện nay, phải đủ cụ thể và không còn những điều luật quá chung chung cần nhiều thời gian hướng dẫn từ các cơ quan chuyên ngành.

Chịu trách nhiệm nội dung:

TS. NGUYỄN VĂN HÒA

Biên tập:

TỔ CÔNG NGHỆ THÔNG TIN

PHÒNG KHẢO THÍ - ĐẢM BẢO CHẤT LƯỢNG GIÁO DỤC