

LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013 SAU HƠN BỐN NĂM TRIỂN KHAI THỰC HIỆN

Bùi Đức Hiển*

Cao Thị Lê Thương**

* TS. Viện Nhà nước và Pháp luật

** ThS. Viện Nhà nước và Pháp luật

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Luật Đất đai năm 2013; thực trạng pháp luật đất đai; hoàn thiện Luật Đất đai

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 23/08/2018

Biên tập : 18/09/2018

Duyệt bài : 25/09/2018

Tóm tắt:

Ngày 29/11/2013, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Đất đai năm 2013 thay thế cho Luật Đất đai năm 2003 với rất nhiều quy định tiến bộ. Tuy nhiên, sau hơn bốn năm triển khai thực hiện, Luật Đất đai năm 2013 đã bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế. Đến nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tổ chức nhiều cuộc hội thảo, tọa đàm để xin ý kiến các nhà khoa học góp ý sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 để trình Quốc hội trong thời gian tới.

Abstract

On 29 November, 2013, the XIII National Assembly adopted the Law on Land of 2013 as place of the Law on Land of 2003 with a number of progressive provisions. However, after over four years of its enforcement, the Law on Land of 2013 has revealed a number of inadequacies and shortcomings. The Ministry of Natural Resources and Environment has so far organized several workshops and seminars for discussions of and consultation from the experts for the amendments of the Law on Land of 2013 to submit to the National Assembly in the coming time.

Luật Đất đai năm 2013 được ban hành có rất nhiều ưu điểm, tiến bộ như: ghi nhận rõ hơn trách nhiệm, quyền hạn của Nhà nước đối với đất đai với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và là chủ thể quản lý đất đai; bổ sung các quy định điều tra cơ bản về đất đai; hệ thống quy

hoạch, kế hoạch sử dụng đất được sắp xếp lại gọn hơn gồm 3 cấp; quy định rõ ràng hơn về nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ tục lập, thẩm định, phê duyệt, tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quy định cụ thể hơn về các trường hợp thu hồi đất và trường hợp muôn có đất phải thỏa thuận với

người sử dụng đất qua các hình thức chuyên quyền sử dụng đất (QSĐĐ)¹; mở rộng thời hạn giao, cho thuê đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sản xuất nông nghiệp; bình đẳng hơn trong việc tiếp cận đất đai giữa nhà đầu tư trong và nước ngoài; có thể cấp giấy chứng nhận ngay cả khi không có giấy tờ về QSĐĐ; quy định chung về các thủ tục quản lý và sử dụng đất trong Luật và cụ thể về các thủ tục này trong Nghị định hướng dẫn của Chính phủ đáp ứng yêu cầu cải cách thủ tục hành chính,... Tuy nhiên, sau hơn bốn năm triển khai thực hiện, Luật Đất đai năm 2013 đã bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế sau đây:

Thứ nhất, về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Một là, về căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất dựa trên quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, tuy nhiên quy hoạch này thường được xây dựng cho 10 năm², dẫn tới tự duy nhiệm kỳ, khi quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội thay đổi thường xuyên, quy hoạch sử dụng đất sẽ bị điều chỉnh, thay đổi theo gây xáo trộn, thiếu ổn định trong thực hiện chính sách, pháp luật về đất đai;

Hai là, hiện nay Việt Nam đang song song tồn tại rất nhiều loại quy hoạch, các quy hoạch này đều được xây dựng dựa trên quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, nhưng giữa các quy hoạch lại thiếu thông nhất, thậm chí là chồng chéo, mâu thuẫn với nhau. Ví dụ: về quy hoạch sử dụng đất rừng, chúng ta có thể tìm thấy trong quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học thậm chí trong quy hoạch bảo vệ môi

trường, nhưng các quy hoạch này lại đưa ra các mục đích sử dụng khác nhau hay về hệ thống quy hoạch³, nội dung, thẩm quyền, trình tự, thủ tục lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch giữa các quy hoạch giao thông, quy hoạch đô thị, quy hoạch bảo vệ rừng, quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học, quy hoạch bảo vệ môi trường,... là không giống nhau, gây lãng phí, tốn kém về nhân, vật lực và kém khả thi trên thực tiễn;

Ba là, mặc dù Luật đã quy định rõ hơn về việc lấy ý kiến của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, tuy nhiên về giá trị của các ý kiến này trong quyết định phê duyệt quy hoạch lại chưa được quy định cụ thể, trường hợp nếu người dân không đồng ý với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì liệu cơ quan nhà nước có thẩm quyền có quyết định dừng phê duyệt quy hoạch hay không thì pháp luật vẫn chưa quy định rõ ràng. Hơn nữa, thực tế việc đóng góp ý kiến của nhân dân qua trang thông tin điện tử vẫn mang tính hình thức;

Bốn là, về công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là quy định rất hợp lý, tuy nhiên chưa có cơ chế giám sát, xử lý hiệu quả các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền khi vi phạm không thực hiện đúng quy định này. Thực tế cho thấy công dân ở nhiều địa phương rất khó khăn trong việc tiếp cận các thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để bảo vệ quyền và lợi hợp pháp của mình do sự gây khó khăn từ các cấp chính quyền cơ sở dẫn tới hiện tượng khiếu kiện vươn cấp kéo dài...

- Xem: Bùi Đức Hiền, "Một số điểm mới của Luật Đất đai năm 2013", Sinh hoạt Chi đoàn Viên Nhà nước và Pháp luật. Nguồn: <http://isl.vass.gov.vn/tin-tuc/hoat-dong-khoa-hoc/Sinh-hoat-khoa-hoc-Chi-doan-Mot-so-diem-moi-cua-Luat-dat-dai-nam-2013-3015.7>. Cập nhật 21/07/2014
- Xem: Nghị định số 92/2006/NĐ-CP của Chính phủ ngày 07/09/2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.
- Ví dụ, Luật Đất đai quy định có 3 cấp quy hoạch sử dụng đất, trong đó Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014 quy định có 2 cấp quy hoạch môi trường là cấp quốc gia và cấp tỉnh ...

Thứ hai, về quy định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Một là, mặc dù pháp luật quy định khá chặt chẽ về các trường hợp hạn mức giao đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất, nhưng thực tế người sử dụng đất vẫn có thể lợi dụng những sơ hở của Luật để được giao đất vượt hạn mức nhiều lần mà vẫn không phải nộp tiền sử dụng đất. Ví dụ: một hộ gia đình có 4 người theo Luật chỉ được giao không thu tiền với diện tích trong hạn mức, nhưng Luật quy định hạn mức giao cho một hộ gia đình và một cá nhân là như nhau nên họ xin tách thành 4 hộ và mỗi hộ sẽ được giao diện tích đất tối đa trong hạn mức mà Nhà nước không thu tiền sử dụng đất gây thất thu cho ngân sách nhà nước và ánh hưởng đến hiệu quả quản lý đất đai;

Hai là, mặc dù quan niệm người Việt Nam định cư ở nước ngoài là một bộ phận không thể tách rời của dân tộc Việt Nam, nhưng trong quan hệ pháp luật đất đai, chủ thể này vẫn chưa được bình đẳng với cá nhân trong nước. Ví dụ: người Việt Nam định cư ở nước ngoài không được sử dụng đất dưới hình thức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, không được tham gia vào quan hệ nhận chuyển nhượng đất ở mà chỉ được phép mua nhà ở gắn liền với đất ở hoặc nhận chuyển nhượng QSDĐ trong khu công nghiệp;

Ba là, quyền của người sử dụng đất dù được giao dưới hình thức có thu tiền hay giao không thu tiền thì QSDĐ của họ cũng không khác nhau nên thực tế, người sử dụng đất có thể lợi dụng đầu tư các dự án thuộc trường hợp được miễn thu tiền sử dụng đất, sau đó chuyển nhượng để mang lại lợi ích

cho riêng mình, trong khi đó Nhà nước với nhân dân bị thiệt hại;

Bốn là, việc quy định giá trị quyền sử dụng căn cứ theo mục đích sử dụng đất cho thấy nhiều bất cập. Ví dụ: đất sử dụng cho mục đích nông nghiệp giá trị sẽ khác so với đất ở,... dẫn tới hiện tượng chi bằng một quyết định hành chính cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, có thể đẩy giá đất lên rất cao. Những thay đổi về giá do mục đích sử dụng đất khác nhau cho thấy sự phi thị trường trong thị trường bất động sản và dẫn tới nhiều trường hợp lợi dụng các quy định này để tu lợi cá nhân hoặc lợi ích nhóm⁴;

Năm là, thực tiễn quy định về chuyển mục đích sử dụng đất chưa rõ ràng nên nhiều địa phương cán bộ quản lý đất đai chưa phân biệt rõ chuyển mục đích sử dụng đất (Điều 57) với chuyển đổi giống cây trồng, vật nuôi và có hành vi ngăn cản, gây khó khăn cho việc phát triển kinh tế nông nghiệp thông qua việc chuyển đổi giống cây trồng của người dân;

Với quan điểm tạo tối đa điều kiện cho người sử dụng đất được phát triển trên mảnh đất của mình, chúng tôi cho rằng, Nhà nước cần xây dựng quy hoạch sử dụng đất thống nhất, minh bạch, ổn định, trên cơ sở đó các quy định về chuyển mục đích sử dụng đất cần sửa theo hướng, thay vì quy định các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép, Luật nên quy định về điều kiện để được chuyển mục đích sử dụng đất sẽ thuận lợi hơn cho người sử dụng đất. Từ đó cơ quan nhà nước có thẩm quyền thay vì cho phép thì chỉ cần thanh, kiểm tra xem người sử dụng đất có đủ điều kiện để chuyển mục đích sử dụng đất hay không.

4 Ví dụ: người làm ở cơ quan tài nguyên và môi trường - nơi có vai trò quan trọng trong quyết định chuyển mục đích sử dụng đất - có thể lợi dụng quy định này để mua đất nông nghiệp sau đó làm thủ tục chuyển mục đích sử dụng để thu được lợi ích tối đa...

Thứ ba, về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Một là, về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, pháp luật quy định rõ thu hồi đất nào bồi thường đất đó, không có đất cùng loại sẽ bồi thường bằng tiền. Tuy nhiên, trường hợp không có đất cùng loại để bồi thường mà người bị thu hồi không muốn nhận tiền mà muốn nhận bồi thường bằng đất khác loại thì Luật lại chưa trù liệu đến. Mặt khác, giá bồi thường là giá đất cụ thể do Nhà nước quy định áp dụng với loại đất bị thu hồi, nhưng giá này vẫn chưa phù hợp với giá thị trường nên cũng gây khó khăn cho việc giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất. Bên cạnh đó, quy định về giá đất giữa các tỉnh với cùng loại đất là không giống nhau, thậm chí cùng là hai thửa đất thô cùi cạnh nhau, nhưng một thửa nằm bên tinh Bắc Ninh, thửa còn lại thuộc tinh Bắc Giang, khi hai thửa đất này bị thu hồi sẽ được tính tiền bồi thường theo mức giá của từng tinh áp dụng với từng loại đất. Điều này cũng gây ra những khó khăn trong quá trình thực hiện bồi thường hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất;

Hai là, trường hợp chủ đầu tư phải thỏa thuận với người dân để nhận chuyển QSDĐ tại Điều 73 Luật Đất đai năm 2013. Pháp luật hiện hành chưa quy định mức tiền thỏa thuận tối đa giữa chủ đầu tư với người sử dụng đất nên nhiều trường hợp chủ đầu tư không đủ khả năng thỏa thuận với người sử dụng đất để có đất thực hiện dự án đầu tư.

Ba là, hộ gia đình, cá nhân được giao hoặc dù điều kiện được giao đất nông nghiệp theo Nghị định số 64/CP của Chính phủ năm 1993, khi Nhà nước thu hồi đất được hỗ trợ đào tạo, chuyên đổi nghề và tìm kiếm việc

làm; hỗ trợ bằng tiền không quá 05 lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất của địa phương đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp thu hồi; diện tích được hỗ trợ không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp tại địa phương. Tuy nhiên, bất cập là pháp luật đất đai hiện hành không cho phép chia lại đất nông nghiệp, trong khi đó thực tiễn những cá nhân, hộ gia đình được giao đất theo Nghị định 64/CP họ già đi và tặng cho, để lại thừa kế đất nông nghiệp cho con mình, nhưng nếu những người được chuyển QSDĐ nông nghiệp được giao theo Nghị định 64/CP này mà không trực tiếp sản xuất nông nghiệp; không đủ điều kiện để được giao đất theo Nghị định 64/CP thì không được được hỗ trợ đào tạo, chuyên đổi nghề và tìm kiếm việc làm⁵. Do vậy, đây là quy định chưa hợp lý, chưa bình đẳng và gây ra khiếu kiện.

Thứ tư, về công nhận và cấp giấy chứng nhận QSDĐ.

Một là, pháp luật hiện hành cho phép các địa phương, tùy khu vực đô thị, nông thôn để quy định về hạn mức công nhận đất ở. Hạn mức đất ở được công nhận ở nông thôn thường cao hơn hạn mức đất ở được công nhận ở đô thị. Khi khu vực nông thôn được chuyển thành đô thị thì hạn mức được công nhận đất ở sẽ áp dụng theo hạn mức đất ở của đô thị và thường thấp hơn hạn mức đất ở nông thôn. Do vậy, nhiều cá nhân, hộ gia đình có diện tích đất ở do ông cha để lại lớn, nếu trước đây chưa được công nhận đô thị mà họ làm thủ tục cấp giấy chứng nhận QSDĐ thì số tiền sử dụng đất phải nộp cho phần diện tích vượt quá sẽ thấp hơn so với hiện nay khi khu vực này đã trở thành đô thị. Đây là một bất cập rất lớn xảy ra ở nhiều địa phương trên cả nước.

⁵ Xem Điều 74 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 20 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP của Chính phủ về bồi thường hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Hai là, việc cấp Giấy chứng nhận QSDĐ đổi với đất không rõ nguồn gốc, đất nằm trong các dự án treo chưa được hướng dẫn cụ thể gây khó khăn cho việc thực hiện quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Thứ năm, về thời hạn giao đất, cho thuê đất, hạn mức giao đất, cho phép chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp.

Một là, mặc dù đã nâng thời gian giao đất, cho thuê đất nông nghiệp với hộ gia đình, cá nhân lên tới 50 năm, nhưng quy định này vẫn ảnh hưởng đến tâm lý của người sử dụng đất do lo sợ khi hết thời hạn giao, cho thuê Nhà nước sẽ thu hồi lại, điều này ảnh hưởng đến quyết định đầu tư của họ vào làm tăng giá trị đất;

Hai là, Luật Đất đai năm 2013 quy định các tổ chức kinh tế có thể được thuê đất với thời hạn lên tới 70 năm, tuy nhiên chỉ áp dụng với các dự án đầu tư vào vùng có điều kiện kinh tế khó khăn hoặc dự án đầu tư vào lĩnh vực lâu thu hồi vốn. Vấn đề là việc xác định lĩnh vực nào là lĩnh vực lâu thu hồi vốn, vùng nào là vùng có điều kiện kinh tế khó khăn, tiêu chí đánh giá như thế nào thì hiện nay chưa rõ ràng. Điều này, một mặt, gây ra khó khăn cho việc xác định dự án được thuê đất với thời hạn nêu trên, mặt khác, lại tạo điều kiện cho việc lách luật để được thuê với thời hạn lâu dài hơn.

Ba là, về cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp (Điều 130 Luật Đất đai năm 2013). Theo quy định này, hạn mức nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp

không quá 10 lần hạn mức đất nông nghiệp Nhà nước quy định tại Điều 129. Ví dụ: hạn mức đất trồng cây hàng năm tại đồng bằng sông Hồng giao cho mỗi hộ gia đình, cá nhân là không quá 2 ha, do vậy diện tích nhận chuyển nhượng không được quá 10 lần tức là không quá 20 ha đất trồng cây hàng năm. Quy định này, vô hình chung gây cản trở cho việc phát triển kinh tế nông nghiệp theo quy mô lớn.

Thứ sáu, về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất.

Với tư cách là cơ quan quản lý đất đai, Nhà nước thực hiện quy định về đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận QSDĐ, thanh tra, xử lý, giải quyết tranh chấp liên quan đến đất đai. Đi kèm theo các công việc đó là thủ tục hành chính từ thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thời hạn, kinh phí để thực hiện. Mặt khác, khi đất được chuyển giao cho người sử dụng đất họ thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế, thế chấp, góp vốn, bảo lãnh,...thì Nhà nước cũng phải thực hiện chừng đó thủ tục liên quan. Do vậy, mặc dù đã có nhiều cải cách về vấn đề này, nhưng thực tiễn thực hiện cho thấy các cơ quan nhà nước luôn ở thế quá tải trong thực hiện các thủ tục hành chính về quản lý đất đai, dẫn tới sự chậm trễ, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất cũng như hiệu lực, hiệu quả quản lý đất đai.

Thứ bảy, thực tiễn giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan có thẩm quyền cho thấy, 70% các khiếu nại, tố cáo vẫn liên quan đến đất đai?

6 Xem: Bùi Đức Hiền, Mô hình để pháp lý về đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay.

Nguồn: <http://kphl.moj.gov.vn/qt/intuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi-moi-truong.aspx?ItemID=178>.

7 Xem: Hùng Võ, Sau 3 năm thi hành Luật Đất đai, khiếu nại tố cáo vẫn chiếm hơn 70%.

Nguồn: <https://baomoi.com/sau-3-nam-thi-hanh-luat-dat-dai-khieu-nai-to-cao-van-chiem-hon-70/c/24127040.epi>. Cập nhật: 29/11/17 16.14 GMT+7.

Tranh chấp đất đai dai không chỉ diễn ra giữa những người sử dụng đất với nhau mà còn diễn ra giữa những người sử dụng đất với các cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền. Những nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do: nhận thức của cán bộ, công chức ở cấp cơ sở còn hạn chế, do vậy vẫn để xảy ra những sai sót trong quá trình quản lý đất đai gây ra tranh chấp; sự hạn chế trong hiểu biết pháp luật của người dân; sự thay đổi chóng mặt trong chính sách quản lý đất đai qua các thời kỳ dẫn tới khó khăn cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong áp dụng pháp luật và người sử dụng đất bị ảnh hưởng đến quyền lợi nên xảy ra tranh chấp; sự thiếu thông nhất trong các văn bản pháp luật, thực tiễn thực hiện còn bất cập...

Thứ tám, quy định về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền, cộng đồng, tổ chức, cá nhân, truyền thông báo chí trong nâng cao hiệu quả quản lý sử dụng đất vẫn còn nhiều bất cập.

- Các quy định về trách nhiệm của các cơ quan quản lý đất đai hiện nay rất nhiều, nhưng dàn trải thiếu tính thống nhất, tính công khai, minh bạch, tính khả thi, nên trên thực tế, các cơ quan này chưa thực hiện đúng, đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn của mình, trong khi đó cơ chế giám sát, phát hiện, xử lý trách nhiệm pháp lý với các chủ thể này lại chưa đảm bảo sức răn đe nên ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả quản lý đất đai cũng như quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

- Cùng với sự phát triển kinh tế thị trường, thị trường bất động sản ngày càng phát triển, giá trị QSDĐ ngày càng cao nên

nhiều người sử dụng đất sẵn sàng vì lợi ích tư có hành vi vi phạm pháp luật nhưng cũng chưa được xử lý triệt để, thậm chí có hiện tượng phạt đẻ cho tồn tại, dẫn tới “nhờn” luật.

- Vai trò của cộng đồng, truyền thông báo chí, tổ chức cá nhân vẫn chưa được phát huy hiệu quả trong phòng ngừa vi phạm các quy định về quản lý, sử dụng đất, trong giám sát các chủ thể sử dụng đất và giám sát các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai; phát hiện các hành vi vi phạm pháp luật về vấn đề này vẫn chưa được phát huy hiệu quả, chưa có cơ chế pháp lý hoàn thiện để bảo vệ các chủ thể này, cùng với sự thờ ơ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong bảo vệ cộng đồng, tổ chức, cá nhân khi họ tham gia giám sát phát hiện các hành vi vi phạm pháp luật, dẫn tới quyền và lợi ích của các chủ thể này bị xâm hại⁸.

Thực tiễn hơn bốn năm triển khai thi hành Luật Đất đai năm 2013 cho thấy một số quy định của Luật này còn bất cập, hạn chế. Để tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, thúc đẩy sự phát triển bền vững của đất nước trong thời gian tới, chúng tôi cho rằng, bên cạnh việc bảo đảm công bằng, hiệu quả công khai, minh bạch thị trường QSDĐ cấp một (là thị trường mà đất được chuyển giao từ Nhà nước - đại diện chủ sở hữu toàn dân cho người sử dụng đất dưới các hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ) và thị trường chuyển QSDĐ cấp hai (diễn ra giữa những người sử dụng đất với nhau) thì cần phải chỉnh sửa, bổ sung, khắc phục những thiếu sót, bất cập trên■

8 Vụ công văn đe dọa VTV9: Người trả lời trên truyền hình bị đánh.

Nguồn: <http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/vu-cong-van-de-doa-vtv9-nguoi-tra-loi-tren-truyen-hinh-bi-danh-471429.html>. Cập nhật: 18/08/2018 15:08:51 (GMT+7).