

QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT VÀ QUAN ĐIỂM CỦA NHÀ NƯỚC TỪ 1980 TỚI NAY

LÊ HỮU TRÍ

1. Quyền sử dụng đất - có cần thiết phải chuyển nhượng không?

Cách đây gần 10 năm, tại Đại hội Đảng lần thứ 6 Đảng CSVN đã đưa ra một chính sách hết sức mới và quan trọng.

"Nền kinh tế VN sẽ phát triển theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa".

Chính sách này đã có ảnh hưởng sâu sắc tới thực trạng kinh tế, xã hội của VN cho tới tận ngày nay.

Cùng với chính sách mở cửa kinh tế năm 1988, luật đầu tư nước ngoài tại VN đã ra đời. Nó như một chất men, tạo động lực để xã hội VN bước ra khỏi trạng thái "tĩnh lặng" của chế độ bao cấp. Mọi thứ đều được tận dụng để sinh lợi, từ chất xám, vốn, kinh nghiệm, sức lao động và, đất đai, một khía cạnh hết sức nhạy cảm - cũng không thoát khỏi dòng chảy mạnh mẽ này.

"Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt..." (Luật đất đai 1993).

Đất đai, từ trước tới nay và cả sau này, là một đối tượng có tầm quan trọng đặc biệt. Nó liên quan tới quyền lợi của tất cả mọi người.

Nhu cầu phát triển của xã hội đã khiến nhu cầu về đất xây dựng, đất ở, đất nông nghiệp...bột phát mạnh mẽ. Để thỏa mãn nhu cầu này, dưới áp lực của nền kinh tế thị trường, đất đai cần phải được chuyển dịch sang những người có nhu cầu và khả năng. Đây là một đòi hỏi khách quan của nền kinh tế thị trường.

2. Quan điểm của nhà nước thông qua các chính sách về đất đai

Ở nước ta, do đặc điểm về lịch sử, trước năm 1975, ở 2 miền Nam, Bắc có 2 chế độ chính trị, kinh tế khác nhau.

Ở miền Bắc, từ năm 1956, đất đai đã trở thành sở hữu của toàn dân cùng với công cuộc tiến lên CNXH.

Nhưng ở miền Nam, mãi tới năm 1975, đất đai mới trở thành sở hữu của toàn dân.

Tuy nhiên, phải tới năm 1980, thông qua Hiến pháp ngày 18.12.1980, nhà nước CHXHCNVN mới chính thức tuyên bố:

"Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước thống nhất quản lý"

Theo quy định tại Hiến pháp năm 1980 thì:

"Những cá nhân, tập thể đang sử dụng đất đai được tiếp tục sử dụng và hưởng kết quả lao động của mình theo quy định của pháp luật..."

"Đất dành cho nông nghiệp và lâm nghiệp không được dùng vào việc khác, nếu không được cơ quan có thẩm quyền cho phép".

Phần lớn đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp trong giai đoạn này đều được vận động vào các hợp tác xã nông nghiệp, hợp tác xã lâm nghiệp.

Từ năm 1975 đến 1986, nhu cầu của xã hội giảm tới mức thấp nhất. Những vật dụng thiết yếu hàng ngày được cấp phát theo tiêu chuẩn. Sự giàu có không được chấp nhận. Việc chuyển quyền sử dụng đất đai là không cần thiết và không xảy ra.

Xã hội đã diễn ra như thế cho tới năm 1986.

Chính sách đổi mới về kinh tế đã tạo ra một bước đột phá lớn trong nền kinh tế vốn quen với chế độ bao cấp trước đây của VN. Giờ đây, về mặt pháp lý, ngoài hệ thống kinh tế của nhà nước còn có hệ thống kinh tế của tư nhân.

Như trên đã nói, khi xã hội phát triển thì nhu cầu đất đai để xây dựng nhà ở, trường, khu bãi, văn phòng, khu vực sản xuất, đường giao thông, các công trình công cộng...sẽ tăng lên, hệ quả là đất đai ngày càng có giá.

Với mong muốn kiểm soát và quản lý được quỹ đất đai, hướng nó phát triển một cách có kế hoạch nhằm đạt năng suất cao nhất. Ngày 29.12.1987, Luật đất đai đã được Quốc hội nước CHXHCNVN thông qua và có hiệu lực thi hành.

Về cơ bản, "đất đai vẫn thuộc sở hữu của toàn dân, do nhà nước thống nhất quản lý. Nhà nước giao đất cho người sử dụng đất để sử dụng ổn định lâu dài"

Như vậy đất đai đã được giao cho từng cá nhân, hộ gia đình hoặc tổ chức sử dụng một cách độc lập. Người sử dụng đã có thể tự quyết định về việc sử dụng đối với đất được giao. Tuy nhiên Luật đất đai 88 lại

"nghiêm cấm việc mua bán đất đai".

Một chủ thể nếu không còn sử dụng đất nữa, phải giao lại cho nhà nước. Người khác muốn sử dụng phải làm hồ sơ xin giao đất và phải đủ một số điều kiện nhất định mới được xét cấp giao đất.

Mối quan hệ về đất đai trong giai đoạn này là quan hệ hành chính với một bên là nhà nước - chủ thể giao đất và một bên là người sử dụng đất được nhà nước giao. Bất cứ một cá nhân, tổ chức nào chuyển quyền sử dụng do nhà nước cấp cho mình cho người khác sử dụng đều là vi phạm pháp luật.

Đất đai trong giai đoạn này được coi là không có giá. Cá nhân, tổ chức có nhu cầu sẽ được nhà nước cấp đất không phải đóng tiền sử dụng.

Trên thực tế, do đất đai ngày càng có giá và nhu cầu sử dụng tăng liên tục, quyền sử dụng đất vẫn được chuyển nhượng một cách tràn lan bất chấp quy định của pháp luật. Và như thế nhà nước lại không thể kiểm soát được quỹ đất đai, tạo nên một hiện tượng hết sức nguy hiểm là: "cộng đồng vi phạm", thất thu một khoản khá lớn cho ngân sách, và tiêu cực đã để lại một di căn lâu dài về sau rất khó giải quyết và điều chỉnh.

Luật đất đai 88 còn phản ánh cơ chế tập trung bao cấp, chỉ xác định chủ thể giao đất và chủ thể sử dụng đất. Không phản ánh được bước phát triển và vận động của quan hệ đất đai theo hướng phát triển kinh tế hàng hóa. Luật mới quy định việc quản lý đất đai chủ yếu về mặt hành chính, chưa thể hiện đầy đủ nội dung quản lý nhà nước về kinh tế.

Mặt khác, tranh chấp đất đai giai đoạn này xảy ra phổ biến nhưng luật và các chính sách về đất đai khác không phản ánh đầy đủ các nội dung kinh tế mới trong sự vận động của quan hệ đất đai. Do đó, việc giải quyết các tranh chấp đất đai gặp nhiều khó khăn, lúng túng, dẫn đến những hậu quả hết sức nghiêm trọng.

Cùng với sự phát triển của xã hội, Luật đất đai 88 ngày càng bộc lộ nhiều mặt hạn chế cần được sửa đổi.

Bước đột phá quan trọng của nhà nước trong việc giải quyết các vướng mắc về đất đai được ghi nhận là Hiến pháp năm 1992 và sau đó là Luật đất đai năm 1993. Trong lịch sử nước CHXHCNVN không có một bộ luật nào lại "vấn số" như Luật đất đai 88. Vừa ra đời hơn 5 năm đã bị thay thế toàn bộ bằng một bộ luật khác. Có thể nói Hiến pháp năm 1992 (được Quốc hội nước CHXHCNVN thông qua ngày 15.4.1992) là cơ sở cơ bản để Luật đất đai 1993 ra đời và có hiệu lực từ ngày 15.10.1993.

Trong Hiến pháp 1992, nhà nước vẫn ghi nhận:

"Đất đai, rừng núi, sông hồ...thuộc sở hữu toàn dân" và "Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật...nhà nước giao đất cho các cá nhân, tổ chức sử dụng ổn định lâu dài"

Những nguyên tắc trên đều được thừa kế từ Luật đất đai 88 tuy nhiên có một nét khá cơ bản so với Luật đất đai 88, đó là: "tổ chức, cá nhân được nhà nước giao đất được chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật".

Như vậy là, kể từ ngày 15.4.1992 về mặt pháp lý, người sử dụng đất đã có thể chuyển quyền sử dụng đất cho người khác sử dụng.

Điều này đã tạo được cơ sở vững chắc để khơi thông những vướng mắc do Luật đất đai 88 để lại trong nền kinh tế thị trường.

Thể hiện chính sách của nhà nước về đất đai, trong Hiến pháp 92, tại Điều 3, luật đất đai quy định:

"Hộ gia đình, cá nhân được nhà nước giao đất, có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất".

Như vậy nhà nước đã quy định cụ thể, rõ ràng những quyền mà người sử dụng đất đai được hưởng khi được nhà nước giao đất. Tuy nhiên nhà nước cũng quy định chỉ có đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp để trồng rừng, đất ở mới được chuyển quyền sử dụng đất.

Để có thể quản lý được quỹ đất đai trong cơ chế chuyển dịch tự do, nhà nước cũng quy định: việc chuyển quyền sử dụng đất chỉ có thể tiến hành sau khi được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và "chỉ được thực hiện trong thời gian giao đất và phải đúng mục đích sử dụng của đất được giao theo quy định của luật đất đai và các quy định khác của pháp luật".

Mặt khác, nếu đất đang sử dụng rơi vào 3 trường hợp sau thì sẽ không được phép chuyển dịch:

. Đất sử dụng không có giấy tờ hợp pháp.

. Đất giao cho các tổ chức mà pháp luật quy định, không được chuyển quyền sử dụng.

. Đất đang có tranh chấp.

Như vậy, mặc dù chấp nhận sách tổ kinh tế trong quan hệ đất đai nhưng nhà nước vẫn có những biện pháp để quản lý đất đai. Vừa bảo đảm cho đất đai được sử dụng và phân bố theo hướng có lợi nhất, vừa có thể chủ động điều phối và quản lý quá trình chuyển dịch đất đai trong thực tế.

Để thực hiện được chính sách đúng đắn này, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chánh phủ, các Bộ cũng như Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã soạn thảo ban hành một số văn bản pháp luật

về các vấn đề có liên quan như:

Khung giá các loại đất để làm cơ sở tính thuế, vấn đề đền bù khi nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, luật thuế chuyển quyền sử dụng đất...

Sau khi Luật đất đai 93 ra đời và kèm theo đó là các văn bản hướng dẫn đã tạo ra một môi trường pháp lý thông thoáng nhưng quy củ cho các quan hệ đất đai phát triển đúng hướng, khơi dậy được nguồn tiềm năng to lớn từ đất đai trong nền kinh tế thị trường, tạo được cơ sở vững chắc để ổn định và phát triển xã hội, đồng thời thông qua đó nhà nước quản lý được quỹ đất đai của quốc gia cũng như điều phối cho quan hệ đất đai phát triển đúng hướng.

Tuy nhiên do mới ban hành được 2 năm, các văn bản hướng dẫn mặc dù nhiều nhưng vẫn chưa đủ nên trong thực tế việc thực hiện quyền chuyển quyền sử dụng đất của người sử dụng vẫn còn một số vướng mắc. Các cơ quan tiến hành pháp luật khi tiếp nhận sự việc không có văn bản hướng dẫn mới, phải áp dụng các văn bản pháp luật có tính chất hướng dẫn cho Luật đất đai năm...1988 để giải quyết. Điều này ít nhiều làm hạn chế tính tích cực của Luật đất đai 93.

3. Các trường hợp chưa có văn bản pháp luật hướng dẫn

Việc chuyển quyền sử dụng đất ở mà không có nhà ở trên đó. Luật đất đai không quy định khi chuyển quyền sử dụng đất ở phải có nhà trên đất đó. Trên thực tế, các cơ quan có thẩm quyền như phòng công chứng, phòng tư pháp, chi cục thuế...chỉ cho phép chuyển quyền sở hữu nhà kèm với quyền sử dụng đất ở có nhà trên đó. Do đó nếu mảnh đất không có nhà trên đó thì không thể chuyển quyền sử dụng được mặc dù họ có quyền sử dụng đất đó. Quy định này gây ra rất nhiều phiền phức cho người dân khi họ muốn nhượng lại một phần đất cho người khác xây nhà...

Để đối phó với quy định trên, người bán trước tiên sẽ xin giấy phép xây dựng nhà (chỉ cần nhà cấp 4), sau đó dựng tạm một "căn liều" tượng trưng mà "không thể hoặc không cần thiết để ở" rồi tiến hành thủ tục hoàn công. Khi việc mua bán "căn nhà" trên hoàn tất, người mua phải tốn công phá dỡ căn nhà trên và lại xin giấy phép xây dựng mới cho một căn nhà thật sự. Cuối cùng thì họ vẫn chuyển nhượng được mảnh đất đó, chỉ có điều họ phải tốn thêm thời gian - công sức và tiền bạc (chi phí cho việc xin giấy phép xây dựng, chi phí cho việc dựng nhà, chi phí để hoàn công, tiền thuê trước bạ giá trị căn nhà) mà đáng ra họ không cần phải tốn.

Hiện nay tòa án không giải

quyết các trường hợp xin thừa kế quyền sử dụng đất nếu đất đó không phải là đất vườn và có nhà trên đó (nhà phải có đầy đủ giấy chứng nhận quyền sở hữu). Thông thường ở vùng nông thôn, tuyệt đại đa số các nhà xây dựng đều không có giấy phép. Do đó có nhiều trường hợp mặc dù đất xin thừa kế là đất vườn có nhà trên đó nhưng vẫn không được tòa án giải quyết chỉ vì không có đầy đủ giấy tờ nhà.

Khi xét cho thừa kế, tòa án chỉ xem xét các tài sản có trên đất kèm với quyền sử dụng đất có tài sản đó.

Như vậy quyền sử dụng đất vẫn chưa được xem xét độc lập.

Hiện nay, do ảnh hưởng của Nghị định số 18/CP ngày 13.2.1995 của Chánh phủ, nên các doanh nghiệp sử dụng đất vào mục đích sản xuất kinh doanh không thể dùng quyền sử dụng đất (trước đây họ được nhà nước giao và đã đóng đầy đủ tiền sử dụng đất) để thế chấp vay vốn ở ngân hàng được.

Lý do là vì Nghị định số 18/CP quy định: các tổ chức sử dụng đất vào mục đích sản xuất kinh doanh các không phải là sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối đều phải chuyển sang hình thức thuê đất của nhà nước.

Mà tài sản thuê thì không thể thế chấp để vay vốn.

Đối với các doanh nghiệp kinh tế, vốn là mối quan tâm hàng đầu của họ. Nay do quy định mới, họ không thể vay vốn của ngân hàng, sản xuất đình trệ, công nhân mất việc rất lớn. Chính phủ đã hứa sẽ trình lên Quốc hội xem xét, sửa đổi. Các doanh nghiệp trông ngóng từng ngày hoạt động của Quốc hội. Thế nhưng kỳ họp Quốc hội lần này đã kết thúc mà việc giải quyết vấn đề này vẫn chưa được đặt ra.

Tuy nhiên, kỳ họp Quốc hội lần này đã đóng góp rất lớn cho nền lập pháp nước ta bằng việc thông qua từng phần dự thảo Bộ luật dân sự. Bộ luật dân sự đầu tiên của nước ta ra đời đã mang lại nhiều hy vọng cho những người có quan tâm tới vấn đề đất đai. Dự thảo bộ luật dân sự đã dành hẳn phần 3 - chương III gồm khoảng 50 điều quy định về vấn đề chuyển quyền sử dụng đất. Như vậy nhà nước đã thừa nhận việc chuyển quyền sử dụng đất là quan hệ dân sự. Đây là một bước tiến mới trong quá trình quản lý đất đai của nhà nước. Hy vọng rằng bước tiến này sẽ từng bước giải quyết dứt điểm các vướng mắc hiện còn tồn tại trong quan hệ về đất đai. Tạo điều kiện cho quan hệ đất đai phát triển lành mạnh, đem lại lợi ích cao nhất cho người sử dụng cũng như cho cộng đồng xã hội.