

GÓP Ý DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

GS.TS. Nguyễn Hữu Khiển *

1. Sự cần thiết phải có quy định mới về Luật Đất đai (luật mới, hoặc sửa đổi Luật Đất đai 2013).

Đồng thuận cao về sự cần thiết phải có những quy định pháp luật mới về đất đai. Vì một số lý do:

Thứ nhất, về khách quan, luật là do con người, mà đại diện là nhà nước tại các quốc gia, quy định. Mục đích quy định là bảo đảm sự phù hợp với sự phát triển của xã hội. Nếu các quy định pháp luật đã có biểu hiện cản trở sự phát triển, thì chọn thời điểm để thay đổi và phải thay đổi. Nếu không, sẽ cản trở sự phát triển, từ đó tạo các hệ lụy không tốt về hiệu quả quản trị nhà nước, tâm lý nhân dân theo hướng bức xúc khi tổ chức sản xuất hay ý thức tuân thủ pháp luật.

Thứ hai, nước ta là nước dân chủ, nhưng chưa qua giai đoạn pháp quyền cao, nên những quy định dễ dẫn đến sai biệt so với thực tế cũng là bình thường.

Thứ ba, khi xây dựng luật phục vụ cơ chế mới, chắc chắn những người làm luật không tránh khỏi tâm lý của cơ chế cũ (nghĩ về quyền của công quyền nhiều hơn, đến mức lấn át phản ứng xã hội. Mà phản ứng xã hội là một mặt của chế độ dân chủ).

Thứ tư, rất nhiều thông tin thanh tra, tổng kết của Chính phủ hay Quốc hội, các thội thảo khoa học đã chỉ ra: đa số những khiếu kiện gửi lên các cơ quan có trách nhiệm đều đúng ở mức độ khác nhau, nghĩa là sự sai sót có yếu tố của quản lý,

hay những quy định đã sơ cứng của pháp luật. Trong số khiếu kiện đúng, thì đa số thuộc về lĩnh vực đất đai (thu hồi, bồi thường, cam kết của chính quyền bị thất hứa,...). Vậy, đa số nhân dân khiếu kiện là đúng và đa số lĩnh vực khiếu kiện liên quan đến đất đai, theo các quan hệ khác nhau như trên đã nêu, cho thấy đã đến lúc phải sửa.

Thứ năm, khi đã đến lúc sửa Luật Đất đai là một đạo luật lớn, xử lý rất nhiều quan hệ có tính chính trị (như sở hữu), tính kinh tế (như xung quanh quyền và phương thức sử dụng), về quản lý nhà nước (chưa thực hiện tốt tuyên truyền, lấy hành chính thay các phương pháp giải pháp hỗ trợ,...), về quan hệ các nhóm lợi ích (chính quyền nghiêng về phía nhân dân hay doanh nghiệp để giải quyết khiếu kiện, trong khi tham ô, tham nhũng, lợi ích nhóm khá phổ biến từ lâu cho đến hiện nay)?

Thứ sáu, rất nhiều quy định của Nhà nước không được cam kết trong quá trình thu hồi đất, như: (i) thu hồi để khai thác nhưng nhiều năm không khai thác, trong khi nhân dân bị thu hồi đất không có đất canh tác; (ii) có không ít dự án chạy được vào nhóm “vì lợi ích kinh tế xã hội” để thu hồi, nhưng thực chất là thuần túy kinh doanh trên đất mà gây bức xúc; (iii) những cam kết của Nhà nước về quyền lợi cho nhân dân khi bị thu hồi không được tuân thủ, như đến nơi mới bằng hoặc tốt hơn, nhưng thực tế hoàn

* Phó Chủ nhiệm Khoa Quản lý nhà nước, Trường Đại học KD&CN Hà Nội

toàn ngược lại (nhận tiền, nhận nhà mới với điều kiện thêm rất nhiều mới đủ).

2. Một số góp ý

Từ góc độ một người nghiên cứu và giảng dạy về quản lý nhà nước và những thực tiễn mấy chục năm chứng kiến, nhưng chạm các quy định pháp lý tại nơi cư trú cũng như ở địa phương, xin có mấy ý kiến.

Thứ nhất, tôi đánh giá cao ban soạn thảo đã thể hiện bản dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) một cách tốt nhất có thể, thể hiện trình độ chuyên môn, kinh nghiệm quản lý và thực tiễn những bất cập trong thời gian qua.

Thứ hai, việc lấy ý kiến góp ý thể hiện tinh thần dân chủ (luật cho dân thì dân phải biết và góp ý kiến), từ đó, lấy ý kiến một cách rộng rãi, một cách trọng tâm để bảo đảm tính thiết thực (muốn thu được nhiều ý kiến đóng góp, phải tổ chức đóng góp thực tế, hợp lý, cầu thị).

Thứ ba, cần phân chia nhóm góp ý đóng góp theo chức năng từ phía Nhà nước, theo quyền lợi liên quan từ phía những người sử dụng đất, như người dân, doanh nghiệp,... Cụ thể:

- Nhóm dân cư, trực tiếp là người dân từ các địa phương: nông thôn miền bắc, miền trung, miền nam. Đó là nhóm cơ bản liên quan đến việc bị thu hồi và nhận những giải pháp của Nhà nước, trong đó có bồi thường. Nhóm đô thị cũng theo các khu vực. Nếu nông thôn có sự thay đổi lớn về điều kiện sản xuất, thì đô thị chịu tác động bởi điều kiện cư trú.

- Nhóm góp ý của các đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cần cho ý kiến từ căn cứ sau khi đã thu thập, lấy ý kiến

nhân dân làm căn cứ góp ý. Không thể tách rời ý kiến từ đại diện của Mặt trận là nhân dân. Vì như thế là giáo điều.

- Nhóm ý kiến các cơ quan quản lý, ý kiến đóng góp cần xuất phát từ thực trạng quy định pháp luật và những mắc mớ từ thực tế đã triển khai quản lý. Nếu chỉ “ca ngợi thuần túy” thì tác dụng sửa đổi sẽ không phát huy được.

- Nhóm các nhà khoa học cần thể hiện ý kiến đóng góp mang tầm cơ sở khoa học và pháp lý, từ kinh nghiệm trong và ngoài nước và từ chính cuộc sống và tư tưởng chỉ đạo đổi mới của Đảng và Nhà nước.

3. Về một số điều trong dự thảo

Xin chỉ góp ý những gì đã đọc và bản thân quan tâm trong những năm gần đây. Cụ thể như sau:

- Cụm từ số 19 về “giá đất”. Dự thảo giải nghĩa, giá đất là “giá trị quyền sử dụng đất tính bằng tiền,...” là không ngắn gọn và không rõ ràng. Theo tôi, cần viết: “*giá đất là giá của đất tính bằng tiền trong các giao dịch theo quy định của pháp luật*”. Hơn nữa, nên trình bày nghĩa thống nhất của từ, ngữ trong Dự thảo. Cụ thể, “giá đất” là “*giá đất giao dịch của đất tính bằng tiền*”; không phải giá đất là “*giá đất đai*” hay là “*giá trị của đất đai*”.

- Cụm từ số 20 về “*giá trị quyền sử dụng đất đai...*” cho thấy, *một là*, không nên giải thích giá trị của đất thực chất là giá đất, vì giá đất là khái niệm kinh tế pháp lý, có tính cụ thể; *hai là*, còn giá trị của đất không chỉ có ý nghĩa giá trị cụ thể, mà thông qua nó, còn có những giá trị khác mang tính kinh tế pháp lý, kinh tế, chính trị, xã hội. Giá của đất có tính

kinh tế, giá trị của đất mang tính xã hội.

Vậy theo tôi, như thế cũng không khác ý nghĩa phản ánh của cụm từ “Giá trị quyền sử dụng đất” và nên viết: “Giá trị quyền sử dụng đất là các quyền giao dịch của chủ sở hữu (hay sử dụng) trong các giao dịch theo quy định của pháp luật”. Nó đương nhiên xuất phát từ giá của đất. Hơn nữa, giá trị quyền sử dụng đất không chỉ giới hạn tại từng thửa đất được. Nó là giá trị đối với quyền sử dụng đất đai nói chung, trong đó có từng tình huống giao dịch cụ thể như trên từng thửa đất.

- Cụm từ số 21 về “*Giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất*” nên cần nhắc viết lại, hoặc bỏ đi. Thứ nhất, không thể gộp hai hoạt động (hay hai hành vi) khác nhau lại để trong một quy định. “Sử dụng đất” và “thuê đất” không giống nhau. Sử dụng đất là quyền chung chung. Thuê đất là quyền cụ thể. Tiền thuê đất chỉ là một trong những chi trả cho một quyền sử dụng cụ thể mà thôi. Thứ hai, giải nghĩa trong cụm từ này rất khó hiểu, vì không bám sát vào cụm từ. Không bám sát, vì để hai cụm từ khác nhau vào một, tự nó sẽ tạo ra cụm từ mới thì không thể giải thích đúng và rõ được. Nếu muốn giữ, phải tách ra làm hai, nhưng với điều kiện không được trùng lặp với các giải nghĩa khác.

- Cụm từ số 49 “*Tiền thuê đất*”. Theo tôi, không có gì phải giải thích. Vì bản thân nó đã rõ ràng. Thuê thì phải trả tiền theo giao dịch là thuê, chứ không được thay đổi giao dịch (như mượn, nhưng lại phải trả tiền). Trong khi không cần giải thích vấn đề “tiền thuê đất”, vì nó hiển nhiên, nhưng lại không quy định việc

“thuê lại đất” là có thật trong thực tế hiện nay (nhiều nhà có quyền sử dụng, nhưng không làm, và người khác thuê lại).

- Cụm thuật ngữ số 43 về “*tập trung đất nông nghiệp*” có cần phải đưa vào để quy định hay không? Theo tôi, không cần thiết. Vì việc mở rộng quy mô diện tích khi đã được cho phép thì nó rất rõ ràng và cụ thể (người sản xuất muốn mở rộng một thửa đất canh tác cho rộng hơn để đưa kỹ thuật và tăng hiệu quả, thì họ làm theo quy định, nghĩa là làm khi luật pháp cho phép, như mượn, thuê lại, hoán đổi, v.v.).

4 Về trình tự trong quy định

Theo tôi, để mục từ “Phân loại đất đai” tại điều 10, và điều 11 (Căn cứ xác định loại đất) kẹp vào các điều liên quan đến quan hệ khác tại các điều trước và sau đó là không phù hợp. Đưa điều 10 và điều 11 (Phân loại và xác định phân loại đất đai) xuống Chương V về Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đặt ngay vào điều 60. Chuyển điều 60 thành điều 61. Lý do: phân loại đất đai là thao tác có tính khoa học - kỹ thuật. Không nên để vào các quy định có tính chính trị - xã hội như tại các điều 5, 6, 7, 8. Hơn nữa, những vấn đề quy định tại Chương V đều cần phân loại trước đó. Vậy, đặt việc phân loại vào đây sẽ có mối liên hệ trực tiếp rất phù hợp.

Trên đây là một số ý kiến đóng góp. Do nhận được yêu cầu muộn và thời hạn góp ý đã gần hoàn tất. Xin được mạnh dạn có một số góp ý cho thêm phần phong phú tư liệu cho các cơ quan tập hợp gửi tới Ban Soạn thảo hoàn thiện./.

Hà Nội, ngày 01 tháng 3, năm 2023