

MỘT SỐ GÓP Ý DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI SỬA ĐỔI

TS. Vũ Lệ Hà *

Nghị quyết số 18-NQ/TW về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao có một ý nghĩa rất quan trọng đối với thực tiễn. Nghị quyết đặt ra yêu cầu nâng cao nhận thức trong cán bộ, đảng viên và nhân dân về quản lý và sử dụng đất trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong thời gian qua, thực hiện Luật Đất đai 2013, công tác quản lý, sử dụng đất đai đã đạt được những kết quả tích cực, góp phần quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, bên cạnh kết quả đạt được, quá trình tổ chức thi hành Luật Đất đai 2013 đã bộc lộ những tồn tại, hạn chế; nguồn lực đất đai chưa được phát huy đầy đủ và bền vững; việc sử dụng đất còn lãng phí, hiệu quả thấp; khiếu nại, tố cáo, vi phạm pháp luật về đất đai còn diễn biến phức tạp; suy thoái, ô nhiễm, sạt lở đất ngày càng nghiêm trọng. Vì vậy, cần thiết phải sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai nhằm khắc phục những tồn tại bất cập nêu trên, đồng thời đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn sắp tới.

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chính thức được đưa ra lấy ý kiến nhân dân từ ngày 3/1 đến 15/3/2023. Kế hoạch lấy ý kiến nhằm triển khai Nghị quyết số 170/2022 của Chính phủ, qua đó huy động

trí tuệ, tâm huyết, phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân, vì lợi ích của nhân dân và tạo không gian, nguồn lực cho sự phát triển của đất nước. Với tư cách cá nhân, tôi xin đưa ra một số góp ý như sau:

1. Góp ý về các quy định đối với đất tín ngưỡng

Điều 204 Dự thảo quy định về đất tín ngưỡng bao gồm đất có công trình đình, đền, miếu, am, đất rừng tín ngưỡng. Trong khi đó, đất tín ngưỡng theo Luật Đất đai 2013 bao gồm cả đất có “từ đường, nhà thờ họ” và không có “đất rừng tín ngưỡng”. Việc bỏ “từ đường, nhà thờ họ” là không hợp lý và không tương thích với quy định tại Luật Tín ngưỡng, tôn giáo, bởi lẽ nhà thờ dòng họ được xem là cơ sở tín ngưỡng theo quy định tại Khoản 4 Điều 2 Luật Tín ngưỡng, tôn giáo 2016. Tuy nhiên, trên thực tế, một số từ đường, nhà thờ họ nằm trên cùng một thửa đất ở của hộ gia đình, thì xác định như thế nào Luật cũng chưa quy định.

Điều 204 Dự thảo quy định về đất rừng tín ngưỡng, tuy nhiên khái niệm này chưa được giải thích và xếp loại vào phân loại đất một cách thống nhất trong Dự thảo. Luật Tín ngưỡng, tôn giáo cũng không có khoản nào xác định nội dung “đất rừng tín ngưỡng”. Trong khi đó, tại Khoản 8 Điều 2 Luật Lâm nghiệp xác định: “Rừng tín ngưỡng là rừng gắn với niềm tin, phong tục, tập quán của cộng đồng dân cư sống dựa vào rừng”.

* Khoa Quản lý đất đai,
Trường Đại học TN&MT Hà Nội

Việc xác định loại đất đối với đất rừng tín ngưỡng trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng không thống nhất. Luật Lâm nghiệp quy định rừng tín ngưỡng thuộc rừng đặc dụng (Khoản 2 Điều 5); Dự thảo (Khoản 2 Điều 10 và Khoản 1 Điều 204) quy định đất tín ngưỡng thuộc đất phi nông nghiệp. Khoản 4 Điều 172 lại quy định : “Đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng được quy định như sau: a) Cộng đồng dân cư được Nhà nước giao đất, công nhận quyền sử dụng đất để bảo tồn bản sắc dân tộc gắn với phong tục, tập quán, tín ngưỡng của các dân tộc”.

Do đó, khái niệm đất rừng tín ngưỡng cần được giải thích và xếp loại vào phân loại đất một cách thống nhất giữa Luật Đất đai và Luật Tín ngưỡng, tôn giáo. Luật Lâm nghiệp và thống nhất giữa các điều luật trong cùng Luật đất đai sửa đổi.

2. Góp ý các quy định đối với đất tôn giáo

- Luật Đất đai 2013 và Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) không khống chế diện tích tối thiểu hay diện tích tối đa khi giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất cho cơ sở tôn giáo, mà chỉ quy định “Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ nhu cầu thực tế về hoạt động tôn giáo và khả năng quỹ đất của địa phương để quyết định diện tích đất giao cho tổ chức tôn giáo” (Khoản 2 Điều 204 Dự thảo). Đồng thời, quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo cũng bị hạn chế: không có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê quyền sử dụng đất, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; không được bồi thường về đất khi bị Nhà nước thu hồi

đất; không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất đối với trường hợp mà pháp luật không cho phép chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất (tính từ thời điểm 1/7/2004). Tuy nhiên, trên thực tế một số tỉnh thành, tình trạng các cơ sở tôn giáo tự thỏa thuận, thực hiện việc chuyển nhượng, mua bán lại đất của các hộ gia đình, cá nhân, nhận hiến tặng, công đức không đúng quy định khá phổ biến. Bên cạnh đó, một số cơ sở tôn giáo sau khi nhận hiến tặng, chuyển nhượng của hộ gia đình, cá nhân đã tự mở rộng chùa, nhà thờ mà chưa thực hiện các thủ tục chấp thuận cho tu bổ, tôn tạo di tích, phê duyệt quy hoạch, cấp phép xây dựng, chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Do vậy, cần xem xét quy định về tiêu chuẩn, định mức sử dụng đối với đất tôn giáo để làm cơ sở thẩm định nhu cầu sử dụng đất, góp phần sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả, tránh tình trạng thực tế vẫn diễn ra mà không có cơ chế pháp lý điều tiết đồng thời vẫn đảm bảo được quyền định đoạt của người sử dụng đất khi muốn hiến tặng đất cho các cơ sở tôn giáo.

- Pháp luật về đất đai hiện nay chưa có quy định rõ ràng trong việc xây dựng các khu du lịch tâm linh, dẫn đến việc không thể tính tiền thuê đất đối với doanh nghiệp. Đây chính là kẽ hở để doanh nghiệp trục lợi. Thực tế cho thấy các khu du lịch tâm linh giúp các địa phương phát triển kinh tế, tuy nhiên nhiều dự án đội lốt du lịch tâm linh để kinh doanh bất động sản với sự tiếp tay của chính quyền. Do đó cần quy định cụ thể đối với trường hợp thu hồi đất,

giao đất cho các tổ chức kinh tế để xây dựng khu du lịch tâm linh liên quan đến tôn giáo. Bên cạnh đó, cần tách bạch đất sử dụng vào mục đích tôn giáo (không thu tiền sử dụng đất) và đất kết hợp du lịch để sử dụng đất tiết kiệm, tính thu tiền thuê đất đối với đất du lịch dịch vụ, tránh thất thu cho ngân sách nhà nước.

3. Góp ý các quy định đối với việc chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa

Điều 3 Dự thảo Luật Đất đai xác định: “*Khu vực quản lý nghiêm ngặt chuyển mục đích sử dụng đất* là khu vực không được thay đổi mục đích sử dụng đất, gồm: đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên, khu bảo tồn thiên nhiên, khu di sản thiên nhiên, đất trồng lúa 02 vụ trở lên, đất quốc phòng, đất an ninh cần bảo vệ trừ những trường hợp đặc biệt quan trọng cần thu hồi đất để sử dụng vào mục đích công trình quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định và các công trình hạ tầng phục vụ quản lý chặt chẽ các khu vực này”. Tại Khoản 4 Điều 176 quy định: “Nhà nước có chính sách bảo vệ đất trồng lúa, hạn chế chuyển đất trồng lúa sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp”. Như vậy đã xác định đất chuyên trồng lúa (lúa 2 vụ trở lên) là thuộc khu vực không được thay đổi mục đích sử dụng đất thì tại khoản 4 điều 176 nên quy định rõ ràng theo điều 3 như sau “Nhà nước có chính sách bảo vệ đất trồng lúa, nghiêm cấm chuyển đất chuyên trồng lúa sang các mục đích khác, hạn chế chuyển đất trồng lúa còn lại sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp”.

4. Góp ý về quy hoạch sử dụng đất

Cho đến nay, pháp luật về đất đai vẫn chưa có quy định hướng dẫn chi tiết về liên kết giữa các địa phương trong quy hoạch sử dụng đất; việc liên kết vùng trong quy hoạch sử dụng đất cũng chưa được đề cập như một nội dung bắt buộc trong việc đánh giá và lập các quy hoạch. Luật Đất đai 2013 quy định: “Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải bảo đảm tính đặc thù, liên kết của các vùng kinh tế - xã hội” mà chưa xác định rõ các chỉ tiêu liên kết vùng trong quy hoạch sử dụng đất. Do đó cần phải thể chế hoá “nội hàm” vấn đề liên kết vùng và vấn đề lồng ghép các yếu tố biến đổi khí hậu đã được quy định trong Hiến pháp (sửa đổi) 2013 bằng Nghị quyết của Ban chấp hành Trung ương về “Chủ trương, chính sách về phát triển kinh tế vùng, liên kết vùng” và “chủ động thích ứng có hiệu quả với biến đổi khí hậu, nhất là nước biển dâng”; bổ sung và quy định rõ vấn đề liên kết vùng và tích hợp thích ứng biến đổi khí hậu trong Luật Đất đai. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng chưa đề cập đến nội dung này. Việc tích hợp liên kết vùng và thích ứng biến đổi khí hậu thông qua hệ thống chỉ tiêu sử dụng đất trong Dự thảo tại Điểm b Khoản 2 Điều 63, 64 và Điểm c Khoản 2 Điều 65 không quy định việc xác định các chỉ tiêu phân vùng chức năng và các chỉ tiêu thích ứng biến đổi khí hậu. Đề xuất bổ sung các chỉ tiêu sử dụng đất của hai tiêu chí này.

- Điều 61 Dự thảo quy định hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất bao gồm: (i.) Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia; (ii) Quy hoạch, kế hoạch

sử dụng đất cấp tỉnh; (iii) Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện; (iv) Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng; (v) Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh. Tuy nhiên, theo Luật Quy hoạch 2017 số 21/2017/QH14 ban hành ngày 24/11/2017, thì trong hệ thống quy hoạch sử dụng đất không lập quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh độc lập mà tích hợp vào quy hoạch tỉnh, phương án phân bổ và khoanh vùng đất đai cấp tỉnh đã được quy định tại Khoản 7 Điều 28 Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 07/5/2019 của Chính phủ. Như vậy, với quy định tại Điều 61 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về khôi phục lại quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, thì cần sửa đổi, bổ sung những văn bản pháp luật nào có liên quan để tránh việc mâu thuẫn với các quy định hiện hành của Luật Quy hoạch 2017. Đối với những tỉnh chưa được phê duyệt phương án phân bổ và khoanh vùng đất đai trong quy hoạch tỉnh, mà Luật Đất đai có hiệu lực thi hành, thì tiếp tục thực hiện như thế nào, cần có quy định cụ thể nhằm tránh chồng chéo quy định ngay tại các luật.

- Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định về căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất các cấp dựa vào hiện trạng sử dụng đất của cấp đó. Do đó, cần quy định rõ sự phù hợp giữa hệ thống chỉ tiêu phân loại đất, đánh giá hiện trạng sử dụng đất và hệ thống chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất để đảm bảo tính thống nhất và thuận tiện cho việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

- Tại Dự thảo, Điều b Khoản 2 Điều 62 quy định nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia: “Xác định các chỉ tiêu sử dụng đất và phân vùng kinh tế - xã hội đối với nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp, nhóm đất chưa sử dụng; trong đó xác định diện tích một số loại đất, gồm đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất, đất quốc phòng, đất an ninh, đất khu công nghiệp, đất khu chế xuất, đất phát triển hạ tầng cấp quốc gia; đất ở tại đô thị, đất ở tại nông thôn; đất có di tích lịch sử - văn hóa cấp quốc gia”. Nếu chỉ quy định quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, xác định chỉ tiêu đất trồng lúa như vậy, sẽ là kẽ hở để các địa phương chuyển đổi các loại đất trong đất trồng lúa. Các diện tích đất chuyên trồng lúa nước (LUC) dễ bị chuyển đổi về đất lúa còn lại. Điều này nguy cơ ảnh hưởng đến công tác giữ ổn định diện tích trồng lúa nước, đảm bảo an ninh lương thực quốc gia.

- Cần có điều khoản quy định về ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân liên quan trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, mà trong thời hạn 3 năm quy hoạch, kế hoạch đó không thực hiện được, đồng thời quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân liên quan trong việc thông báo quy hoạch tới người dân. Bổ sung vào Điều 67 về cơ chế xử lý trách nhiệm của cơ quan, cá nhân lập và thẩm định các quy hoạch, nếu quy hoạch đó không khả thi và bị điều chỉnh nhiều lần./.