

VỀ QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA HỘ GIA ĐÌNH, CÁ NHÂN SỬ DỤNG ĐẤT TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

PGS.TS. Trần Thị Cúc *

1. Vai trò của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất trong quá trình phát triển kinh tế

Thực hiện công cuộc đổi mới đất nước, từ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (năm 1986) đã chứng minh vai trò quan trọng của kinh tế của hộ gia đình. Ngày 05/04/1988, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 10 NQ-TW về "Đổi mới quản lý nông nghiệp, gọi tắt là "Khoán 10", theo đó, thừa nhận "hộ nông dân là đơn vị kinh tế tự chủ". Khoán 10 được coi là khâu đột phá trong sản xuất nông nghiệp, khẳng định vai trò kinh tế tự chủ của hộ nông dân, đã cởi bỏ được cơ chế quản lý kinh tế theo lối quan liêu, bao cấp, trì trệ, kém hiệu quả. Hiệu quả kinh tế sau khi thực hiện "Khoán 10" cho thấy tầm quan trọng của cơ chế quản lý tác động tới nền kinh tế mạnh như thế nào. Cũng với đất nước ấy, những con người ấy, điều kiện khoa học - kỹ thuật ấy, nhưng chỉ cần thay đổi chính sách, thay đổi cơ chế quản lý, thì không cần tốn kém tiền đầu tư từ ngân sách nhà nước mà đạt được hiệu quả kinh tế - xã hội cao. Từ chỗ thiếu ăn, đứt bữa, phải nhập khẩu gạo để cứu đói cho dân đến mức đủ gạo ăn, có dự trữ và xuất khẩu được gạo chỉ trong vòng có hơn một năm. Đó cũng chính là bài học cho công

cuộc đổi mới tiếp tục của ngày hôm nay, không chỉ trong lĩnh vực nông nghiệp, mà còn các lĩnh vực khác. *Khoán 10 đem lại hiệu quả kinh tế rõ rệt vì đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn, phù hợp với những điều kiện lịch sử đương thời.* Khoán 10 thực hiện giao đất cho người nông dân, công nhận vai trò tự chủ của hộ gia đình trong nền kinh tế, đã mang lại động lực cho người nông dân trong sản xuất, làm nhiều hưởng nhiều, làm ít hưởng ít, tạo ra mối quan hệ tự nhiên gắn kết giữa hiệu quả và quyền lợi của người lao động. Hộ gia đình, cá nhân là đơn vị kinh tế tự chủ trong nông nghiệp được quy định tại Điều 1 của Nghị định 64/1993 ngày 27/03/1993 của Chính phủ .quy định về giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp.

Việc công nhận quyền sử dụng đất của người sử dụng đất nói chung và hộ gia đình, cá nhân nói riêng đã tạo ra bước đột phá trong phát triển nông nghiệp và kinh tế hộ gia đình. Quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân được mở rộng sang đất ở, đất khác, theo đó quyền sử dụng đất được trị giá thành tiền đem ra trao đổi trên thị trường; được sử dụng làm tài sản đảm bảo thực hiện nghĩa vụ

* Phó Chủ nhiệm Khoa Luật kinh tế,
Trường ĐH KD&CN Hà Nội

dân sự trong quan hệ vay vốn với các ngân hàng thương mại, tổ chức tín dụng và góp vốn liên doanh, liên kết hợp tác đầu tư, sản xuất - kinh doanh trong Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013, đã đóng góp tích cực cho quá trình quản lý nhà nước về đất đai và phát triển kinh tế hộ gia đình trên đất được Nhà nước giao. Tuy nhiên, trong tình hình mới, khi Việt Nam đang thực hiện khát vọng quốc gia phát triển vào năm 2045, thì việc khơi dậy mọi nguồn lực đất đai, vốn từ hộ gia đình và cá nhân là công việc cực kỳ quan trọng, cần phải được thể hiện cụ thể trong các quy định về quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình và cá nhân trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

2. Về quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Chủ thể sử dụng đất là hộ gia đình mang tính lịch sử, với tư cách là “Hộ” đã tham gia sâu rộng vào quan hệ đất đai, vừa mang tính chất quan hệ kinh tế vừa mang tính nhân văn sâu sắc. Khái niệm “hộ gia đình” được quy định tại Điều 106 Bộ luật Dân sự 2005: “Hộ gia đình mà các thành viên có tài sản chung, cùng đóng góp công sức để hoạt động kinh tế chung trong sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp hoặc một số lĩnh vực sản xuất, kinh doanh khác do pháp luật quy định là chủ thể khi tham gia quan hệ dân sự thuộc các lĩnh vực này”. Bộ luật Dân sự 2015 không còn quy định về khái niệm “hộ gia đình”, bởi vậy, việc xác định chủ thể của quan hệ dân sự có sự tham gia của hộ gia đình sử dụng đất được thực hiện

theo quy định của Luật Đất đai. Khoản 29 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Hộ gia đình sử dụng đất là những người có quan hệ hôn nhân, huyết thống, nuôi dưỡng theo quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình, đang sống chung và có quyền sử dụng đất chung tại thời điểm được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất”. Thực tiễn áp dụng quy định này đã bộc lộ một số bất cập như: vợ chồng không sống chung; nam, nữ sống chung theo quan hệ hôn nhân thực tế, không đăng ký kết hôn, quan hệ hôn nhân này không được pháp luật thừa nhận là vợ chồng. Nếu họ cùng tạo lập được tài sản chung là quyền sử dụng đất và được Nhà nước cấp chung cho hộ gia đình thì nam nữ sống chung như vợ chồng không đăng ký kết hôn này có phải là thành viên hộ gia đình sử dụng đất để được xác định là những người cùng sử dụng hay không? Hiện nay cả nước còn 12 triệu giấy chứng nhận cấp cho hộ gia đình có chung quyền sử dụng đất, cấp cho tài sản chung vợ chồng, nhưng chỉ đứng tên người chồng. Điều này ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp chính đáng của phụ nữ, nhất là các trường hợp phân chia tài sản chung vợ chồng khi ly hôn.

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đang lấy ý kiến nhân dân về việc bỏ đối tượng là hộ gia đình sử dụng đất, vì hiện nay việc xác định các thành viên trong hộ gia đình còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc, ảnh hưởng đến việc thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất, mà trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chỉ

ghi tên của chủ hộ gia đình. Về bản chất, hộ gia đình sử dụng đất không thay đổi, bởi vậy Luật Đất đai (sửa đổi) *không nên bỏ đối tượng sử dụng đất* là “hộ gia đình”, mà cần tiếp tục duy trì quy định về hộ gia đình, do đây là chủ thể có tính lịch sử, tham gia sâu vào quan hệ đất đai và thực tế hiện nay còn nhiều giấy tờ (Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất ghi tên chủ sử dụng đất là hộ gia đình,...). Cần quy định cụ thể hơn để đảm bảo mọi quyền lợi của các thành viên trong gia đình, nghĩa là cá thể hóa quyền và trách nhiệm của từng thành viên trong hộ gia đình.

Để giải quyết vấn đề mang tính lịch sử, nhưng phải định hướng đến vấn đề phát triển của công nghệ, trong điều kiện đã bỏ sổ hộ khẩu và sử dụng CCCD/mã định danh cá nhân, nên từ ngày Luật Đất đai (sửa đổi) có hiệu lực pháp luật đối với trường hợp thừa đất thuộc quyền sử dụng của hộ gia đình thì sẽ cấp một Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (hay còn được người dân gọi là sổ đỏ, sổ hồng) ghi đầy đủ tên thành viên trên Sổ và trao cho người đại diện để đảm bảo quyền lợi của các thành viên trong gia đình.

Điều 113 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định: “Giấy tờ làm căn cứ công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất” nên bỏ hai từ “giấy tờ làm”, mà quy định: Căn cứ công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất.

- Các loại giấy tờ;
- Hiện trạng sử dụng đất, trừ đất lấn chiếm, đất tranh chấp.

Về nguyên tắc, Nhà nước phải công nhận mọi mảnh đất được coi là tài sản của hộ gia đình và cá nhân, dù đất đó có nguồn gốc từ đất nông nghiệp được giao theo Nghị định 64/1993 hoặc đất được giao dịch bằng giấy viết tay (trừ đất công, đất lấn chiếm).

Quyền bình đẳng của hộ gia đình, cá nhân về quyền và nghĩa vụ với tư cách là người sử dụng đất là chủ thể trong quan hệ pháp luật đất đai trên bình diện so sánh với quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp bất động sản thì hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở thế yếu. Đất của họ thường bị đe dọa bởi các dự án thu hồi đất để giao cho doanh nghiệp. Do vậy, quyền đầu tư trên đất, quyền chuyển mục đích sử dụng đất, quyền góp đất để hợp tác kinh doanh, quyền tự tạo việc làm, tự tạo chỗ ở bị hạn chế. Mặc dù, *quyền có nơi ở hợp pháp của công dân là quyền hiến định, Điều 22, Hiến pháp 2013 quy định: “Công dân có quyền có nơi ở hợp pháp”; Điều 32 Hiến pháp quy định: “Mọi người có quyền sở hữu về nhà ở” và Điều 59 Hiến pháp quy định: “Nhà nước có chính sách phát triển nhà ở tạo điều kiện để mọi người có chỗ ở”. Hộ gia đình và cá nhân không có quyền làm dự án chuyển đổi đất có nguồn gốc từ đất nông nghiệp được giao theo Nghị định số 64/1993 sang đất ở, mặc dù mảnh đất này nhỏ hẹp, xen kẹt không thể trồng cây được từ vài chục năm nay, đành bỏ hoang, mặc dù hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu làm nhà cho mình, cho con cái mình. Nhưng*

nếu công ty, doanh nghiệp bất động sản lập dự án, được chính quyền phê duyệt thì có thể chuyển đổi đất nông nghiệp, kể cả những cánh đồng rộng lớn, đang là kế sinh nhai của bao người, thành đất ở, đất thương mại để bán kiếm lời. Nhà nước có rất nhiều chính sách liên quan đến đất ở, nhà ở như Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045; chính sách về đô thị hóa; chính sách về nhà ở xã hội, nhà ở cho công nhân, nhà ở công vụ..., bởi vậy, cần coi đất xen kẹt có nguồn gốc từ Nghị định số 64/1993 về giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài, coi như đất vườn ao được chuyển thành đất ở, cần được bổ sung vào khoản 5 Điều 114 hoặc Điều 115 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

Điều 115 Dự thảo: Công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất, mà không có giấy tờ về quyền sử dụng đất.

Khoản 1 điều 115 quy định: “Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất trước ngày 01 tháng 7 năm 2014 mà không có các giấy tờ quy định tại Điều 113 của Luật này, có hộ khẩu thường trú tại địa phương và trực tiếp sản xuất nông nghiệp”...

Đoạn này nên bỏ đoạn “có hộ khẩu thường trú tại địa phương và trực tiếp sản xuất nông nghiệp”, bởi vì hiện nay Việt Nam đã bỏ hộ khẩu và khuyến khích mọi người đầu tư nông nghiệp theo hướng nông nghiệp 4.0, không nhất thiết phải trực tiếp sản xuất nông nghiệp.

Điều 121 Dự thảo quy định: Các trường hợp không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở

và tài sản khác gắn liền với đất. Xét về mặt logic, nếu Điều 121 đã quy định các trường hợp không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, thì đương nhiên đất còn lại sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Như vậy, không cần các điều 113, 114, 115, chỉ cần điều 121 là đủ. Pháp luật trong nền kinh tế thị trường có nguyên tắc: Công dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm. Vậy, đất nào không được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cần liệt kê đầy đủ trong Luật Đất đai, đất còn lại sẽ được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng. Luật Đất đai cần quy định nguyên tắc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng cho mọi mảnh đất đã có chủ sử dụng theo hiện trạng, trừ đất lấn chiếm, đất công, đất tranh chấp, nhằm tránh bỏ hoang đất đai, gây lãng phí nguồn tài nguyên quý giá.

Điều 141 Dự thảo, Khoản 1 quy định về thời hạn giao đất, công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là 50 năm là chưa hợp lý. Nên sửa đổi nâng bằng mức thời hạn với các loại đất khác là 70 năm. Từ đó, cần có sự thay đổi cơ chế quản lý nông nghiệp, “cởi trói”, giải phóng mọi năng lực sản xuất của người nông dân; coi trọng và đặt đúng vai trò của hộ gia đình, cá nhân là đơn vị kinh tế tự chủ trong nông nghiệp; xác lập và bảo hộ quyền tài sản về đất đai của người sử dụng đất bằng một hệ thống chính sách, pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất. Ngoài ra, cần mở rộng quyền cho người sử dụng đất nông nghiệp được thay đổi mục đích sử dụng đất khi đầu tư không

hiệu quả bỏ dần cơ chế xin - cho tại các cấp chính quyền.

Điều 165 và Điều 185 Dự thảo cần quy định cụ thể về cơ chế góp đất và điều chỉnh đất đai dựa trên nguyên tắc tự nguyện, tự thỏa thuận của các hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để tự điều chỉnh lại đất đai, chỉnh trang đô thị, chỉnh trang khu dân cư thay vì cơ chế thu hồi đất giao cho doanh nghiệp bất động sản. Một nhà kinh tế học đã nói: đất đai chủ yếu tồn tại ở trạng thái tĩnh, có nghĩa là không thể tự tạo ra tư bản (tiền), nếu không được khai thác và sử dụng có hiệu quả. Ông giải thích bí ẩn của vốn cũng là bí ẩn của tình trạng đói khổ, lạc hậu ở các nước nghèo, những nơi, mà theo ông, tồn tại một nghịch cảnh: dân nghèo sống trên sự giàu có tiềm năng vô tận là đất đai. Từ những giải thích đó, có thể lập luận rằng: để thoát khỏi tình trạng nghèo đói, cần phải có quyền tài sản trên đất, quyền đầu tư trên đất của mọi chủ thể dù là tổ chức,

hộ gia đình hay cá nhân. Vấn đề bảo hộ quyền sử dụng đất là một quyền tài sản của hộ gia đình, cá nhân theo quy định của Hiến pháp 2013, Luật Đất đai 2013, Bộ luật Dân sự 2015, Luật Quy hoạch 2017, Luật Xây dựng 2014, v.v. Rất cần có cơ chế bảo hộ hữu hiệu các quyền đó, vì hiện nay đang nhiều bất cập, tồn tại, cần được nghiên cứu thấu đáo. Quyền tài sản là quyền sử dụng đất cần được xem xét dưới góc độ pháp lý là một trong các quyền cơ bản của công dân mà Nhà nước phải có cơ chế bảo hộ. Sự thiếu vắng cơ chế bảo hộ một cách đầy đủ, hợp lý thể hiện ở nhiều lĩnh vực khác nhau đặc biệt lĩnh vực quy hoạch sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư, quy định về cơ chế dân tự nguyện góp đất để chỉnh trang đô thị, chỉnh trang nông thôn của hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất sẽ làm cho các quy định trong Luật sửa đổi đất đai chỉ nằm trên giấy hoặc thi hành một cách méo mó./.