



THỂ CHẤP QUYỀN KHAI THÁC KHOÁNG SẢN: KINH NGHIỆM CỦA TRUNG QUỐC VÀ MỘT SỐ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ KIM NGÂN

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Thể chấp tài sản là một biện pháp bảo đảm đặc biệt quan trọng, xuất hiện từ thời La Mã được ghi nhận trong pháp luật của nhiều quốc gia trên thế giới. Hoạt động khoáng sản ở Việt Nam thời gian qua cho thấy nhu cầu vay vốn của tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản (KTKS) là rất lớn. Nhiều hợp đồng thể chấp quyền KTKS đã được xác lập kéo theo đó là những phát sinh về xử lý tài sản thế chấp. Hiện nay, còn tồn tại nhiều quan điểm khác nhau về lý luận cũng như thực tiễn áp dụng pháp luật về thể chấp quyền tài sản nói chung, quyền khai thác tài nguyên thiên nhiên, quyền KTKS nói riêng. Quy định pháp luật của Việt Nam về thể chấp quyền tài sản, quyền KTKS chưa thống nhất gây ra những bất cập, vướng mắc trong quá trình thực hiện, áp dụng pháp luật. Trong phạm vi bài viết, tác giả nghiên cứu kinh nghiệm của Trung Quốc về chế định thể chấp quyền khai thác tài nguyên khoáng sản, qua đó rút ra bài học đối với Việt Nam.

1. Tổng quan pháp luật Trung Quốc về thể chấp quyền KTKS

Trung Quốc coi việc thể chấp quyền KTKS là việc dùng quyền KTKS để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ trả nợ đối với các tổ chức tín dụng. Với tư cách là một loại quyền hưởng dụng (là quyền của chủ thể được khai thác công dụng và hưởng hoa lợi, lợi tức đối với tài sản thuộc quyền sở hữu của chủ thể khác trong một thời hạn nhất định), quyền KTKS là quyền dân sự trong phạm vi pháp luật của thể chấp tài sản ở Trung Quốc. Thể chấp quyền KTKS ở Trung Quốc đã trải qua một quá trình thay đổi về mặt thể chế từ không thể thế chấp đến được phép thế chấp. Cụ thể như sau:

Giai đoạn 1986 - 1996

Giai đoạn này quyền KTKS ở Trung Quốc không được thế chấp. Luật Tài nguyên khoáng sản Trung Quốc năm 1986 quy định “Quyền KTKS không được mua, bán, cho thuê, thế chấp”. Việc hạn chế thể chấp quyền KTKS vào thời điểm đó là do các doanh nghiệp KTKS ở Trung Quốc lúc đó là doanh nghiệp nhà nước không phải trả tiền để có quyền KTKS và hệ thống chuyển nhượng quyền KTKS chưa hình thành. Đến năm 1996, Luật Tài nguyên khoáng sản Trung Quốc được sửa đổi, điều khoản cấm thế chấp nêu trên bị xóa bỏ nhưng vẫn không có câu trả lời trực tiếp về việc liệu quyền KTKS có được thế chấp hay không.

Giai đoạn 2000 - 2007

Ngày 31/10/2000, Bộ Đất đai và Tài nguyên Trung Quốc đã ban hành “Quy định tạm thời về quản lý việc chuyển nhượng và chuyển nhượng quyền KTKS” (Quy định số 309, năm 2000). Theo đó, tại Khoản 3 Điều 6

đã quy định “Tổ chức, cá nhân có quyền KTKS được cho thuê, thế chấp quyền khoáng sản theo các quy định sau...”. Khoản 2, Điều 36 cũng cho biết việc cho thuê và thế chấp quyền KTKS phải được quản lý, thực hiện theo các điều kiện và thủ tục chuyển nhượng quyền KTKS và phải được cơ quan có thẩm quyền xem xét và phê duyệt. Hai điều trên khẳng định quyền KTKS có thể được thế chấp và việc thế chấp đó phải được cơ quan cấp phép chấp thuận theo tiêu chuẩn rà soát chuyển nhượng quyền khoáng sản. Điều 55, Điều 57 đã quy định về khung các trình tự, thủ tục thế chấp quyền KTKS.

Như vậy, trong giai đoạn này, các hoạt động về thể chấp quyền KTKS ở Trung Quốc chịu sự điều chỉnh bởi quy định của một văn bản dưới luật (Văn bản ban hành bởi Bộ Đất đai và Tài nguyên Trung Quốc) và chịu giám sát bởi cơ quan các cơ quan quản lý nhà nước. Luật Tài sản ở Trung Quốc thời điểm này chưa có quy định xác lập quyền thế chấp cho tổ chức, cá nhân KTKS.

Giai đoạn 2007 - 2014

Giai đoạn này, việc thể chấp quyền KTKS ở Trung Quốc đã được quy định tại văn bản Luật. Luật Tài sản năm 2007 của Trung Quốc đã quy định “Trường hợp tài sản quy định từ điểm 1 đến điểm 3 Khoản 1 Điều 180 của Luật này hoặc công trình xây dựng quy định tại khoản 5 của Luật này được mang đi thế chấp thì phải đăng ký thế chấp” và “tổ chức, cá nhân có quyền thăm dò, KTKS sẽ được pháp luật bảo vệ”. Theo quy định này, những tài sản là bất động sản thì được thế chấp và phải đăng ký. Tại thời điểm này, Quy định số 309 của Bộ Đất đai và Tài nguyên Trung Quốc vẫn còn hiệu lực và theo Khoản 1, Điều 3, “Quyền thăm dò, KTKS là quyền tài sản,

gọi chung là quyền KTKS và phải tuân theo nguyên tắc điều chỉnh của pháp luật về bất động sản”. Quy định này cùng với quy định của Luật Sở hữu trí tuệ của Trung Quốc thì quyền KTKS được hiểu là một bất động sản và khi mang đi thế chấp sẽ phải đăng ký với cơ quan có thẩm quyền. Các tổ chức, cá nhân ở Trung Quốc đã áp dụng các quy định pháp luật nêu trên để thực hiện thế chấp tài sản là quyền KTKS tại các tổ chức tín dụng và đăng ký với cơ quan có thẩm quyền. Tuy nhiên, quy định pháp luật Trung Quốc giai đoạn này cũng gây ra những khó khăn trong quá trình áp dụng pháp luật. Các cơ quan quản lý nhà nước vẫn coi những việc đăng ký thế chấp của các tổ chức, cá nhân có quyền KTKS là những việc đơn lẻ, không có tính hệ thống.

Giai đoạn 2014 - 2017

Ngày 16/7/2014, Bộ Đất đai và Tài nguyên Trung Quốc đình chỉ, bãi bỏ hiệu lực của Điều 55 tại Quy định số 309 để phù hợp với Luật Tài sản và Luật Bảo lãnh mới được ban hành. Luật Tài sản và Luật Bảo lãnh cho phép chủ sở hữu quyền khai thác được thế chấp quyền này và việc thế chấp quyền KTKS của các tổ chức, cá nhân được thực hiện theo thỏa thuận, quyền KTKS không những được dùng để đảm bảo cho chính khoản nợ của chủ sở hữu quyền mà còn có thể làm tài sản đảm bảo cho bên thứ ba. Áp dụng pháp luật, các cơ quan hành chính các địa phương ở Trung Quốc giai đoạn này đã ban hành nhiều chính sách có liên quan về đăng ký thế chấp quyền KTKS.

Giai đoạn từ 2017 đến nay

Năm 2017, Tòa án tối cao Trung Quốc đã ban hành văn bản “Giải thích của Tòa án nhân dân tối cao về một số vấn đề liên quan đến việc áp dụng pháp luật khi xét xử các vụ án tranh chấp quyền KTKS” làm rõ tính pháp lý và các nguyên tắc cụ thể của việc thế chấp quyền KTKS thông qua các quy định tại Điều 14 đến Điều 17. Trong văn bản này, Tòa án tối cao Trung Quốc đã giải thích rằng, mặc dù việc thế chấp quyền KTKS còn thiếu những quy định trực tiếp của pháp luật và các văn bản hướng dẫn thi hành luật nhưng thực tiễn đã thừa nhận quyền KTKS là tài sản có thể được thế chấp theo pháp luật, việc thế chấp quyền KTKS là hợp pháp và cần được thực hiện. Tòa án tối cao Trung Quốc đã xác định quyền thế chấp quyền khoáng sản sẽ được quản lý dựa trên quyền thế chấp bất động sản, tức là quyền thế chấp được phát sinh sau khi đăng ký theo quy định.

Hiện nay, Dự thảo Luật Khoáng sản (sửa đổi) của Trung Quốc đang được lấy ý kiến rộng rãi và đăng trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên thiên nhiên Trung Quốc, theo đó “Chủ sở hữu quyền KTKS có quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp quyền KTKS theo quy định của pháp luật” và “Việc thay đổi, gia hạn, chuyển nhượng, thế chấp, trả lại quyền KTKS phải được đăng ký và có hiệu lực khi được ghi vào sổ đăng ký thông tin quyền KTKS”. Cách tiếp cận hiện nay của Trung Quốc trong việc xây dựng chế định về quyền KTKS trong Dự thảo Luật Khoáng sản là coi quyền KTKS là quyền hưởng



▲ Mỏ Bayan Obo, nơi chứa 70% trữ lượng đất hiếm đã được phát hiện trên toàn cầu, ở khu tự trị Nội Mông Cổ, Trung Quốc - Ảnh: REUTERS



dụng và được điều chỉnh bởi pháp về bất động sản, chủ sở hữu quyền KTKS có đầy đủ các quyền dân sự đối với “bất động sản” là quyền KTKS, đó là quyền chiếm hữu, quyền định đoạt và quyền sử dụng, quyền hưởng lợi và việc xác lập thế chấp quyền KTKS phải tuân theo các quy định chung của Bộ Luật Dân sự về tài sản là bất động sản và phải đăng ký. Quy định hiện hành của Trung Quốc quy định “Khi thế chấp quyền KTKS, chủ sở hữu quyền KTKS phải đến cơ quan cấp quyền khai thác ban đầu để nộp hồ sơ trong đó bao gồm hợp đồng thế chấp và giấy phép quyền KTKS. Sau khi việc thế chấp quyền KTKS kết thúc, trong thời hạn 20 ngày, chủ sở hữu quyền KTKS phải thông báo bằng văn bản cho cơ quan cấp quyền KTKS ban đầu”. Việc nộp hồ sơ đăng ký với cơ quan cấp phép quyền KTKS ban đầu rất quan trọng ở Trung Quốc bởi nếu không có bộ hồ sơ đăng ký đó thì việc thế chấp quyền KTKS đó sẽ không được pháp luật bảo vệ. Điều này cũng được giải thích rất rõ trong các Án lệ ở Trung Quốc khi xử lý những tranh chấp về thế chấp quyền KTKS.

2. Thực tiễn pháp luật và áp dụng pháp luật về thế chấp quyền KTKS ở Việt Nam

Ở Việt Nam, trước khi Bộ Luật Dân sự 2015 có hiệu lực (1/1/2017), việc thế chấp quyền KTKS được ghi nhận cụ thể tại Bộ Luật Dân sự 2005 và văn bản hướng dẫn Bộ Luật Dân sự 2005 của Bộ Tư pháp về giao dịch bảo đảm. Cụ thể:

Khoản 3, Điều 322 Bộ Luật Dân sự 2005 cho phép “quyền khai thác tài nguyên thiên nhiên được dùng để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự theo quy định của Bộ luật này và pháp luật về tài nguyên”.

Khoản 8, Điều 3 Thông tư số 05/2011/TT-BTP ngày 16/2/2011 hướng dẫn một số vấn đề về đăng ký, cung cấp thông tin về giao dịch bảo đảm quy định các tài sản thuộc trường hợp đăng ký giao dịch bảo đảm và thông báo việc kê biên có bao gồm: “Quyền khai thác tài nguyên thiên nhiên... được dùng để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự theo quy định của pháp luật”.

Bộ Luật Dân sự 2015 không còn quy định cụ thể về sử dụng quyền khai thác tài nguyên thiên nhiên để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự như khoản 3 Điều 322 Bộ Luật Dân sự 2005, tuy nhiên khoản 1 Điều 317 Bộ Luật Dân sự 2015 quy định “thế chấp tài sản là việc một bên (sau đây gọi là bên thế chấp) dùng tài sản thuộc sở hữu của mình để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ và không giao tài sản cho bên kia (sau đây gọi là bên nhận thế chấp)”. Khoản 1, Điều 105 Bộ Luật Dân sự 2015 quy định “tài sản là vật, tiền, giấy tờ có giá và quyền tài sản”.

Trong khi đó, Nghị định số 21/2021/NĐ-CP ngày 19/3/2021 của Chính phủ quy định thi hành bộ



▲ Xe tải vận chuyển quặng sắt nhập cảng tại một cảng ở Nhật Chiêu thuộc tỉnh Sơn Đông thuộc miền đông Trung Quốc hôm 15/05/2019. (Ảnh: STR/AFP/Getty Images)

luật dân sự về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ: Điều 16. Quyền khai thác tài nguyên thiên nhiên và tại khoản 1 Điều 49. Quy định chung về xử lý tài sản bảo đảm.

Thực tiễn thực thi và áp dụng pháp luật ở Việt Nam thời gian qua cho thấy, việc thế chấp quyền KTKS đang gặp những khó khăn, vướng mắc. Quá trình áp dụng pháp luật, các tổ chức tín dụng cho rằng quyền KTKS cũng là một loại tài sản (cụ thể là quyền tài sản) nên quyền này có thể được sử dụng để thế chấp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự. Theo Báo cáo của Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BIDV), tổng giá trị các khoản cấp tín dụng mà ngân hàng này cấp cho doanh nghiệp được bảo đảm bằng quyền KTKS có thời điểm lên đến gần 10.000 tỷ đồng. BIDV cũng ước tính, tổng giá trị các khoản cấp tín dụng được bảo đảm bằng quyền khai khoáng của tất cả các tổ chức tín dụng trên thị trường có thể lên đến hàng trăm ngàn tỉ đồng. Bên cạnh đó, Bộ TN&MT đã nhận được phản ánh của các ngân hàng thương mại, theo đó sau khi vay vốn từ ngân hàng đã có nhiều tổ chức, cá nhân KTKS bị thua lỗ, phá sản, giải thể... dẫn đến không thể trả nợ được các khoản vay từ việc thế chấp quyền KTKS.

Ngoài ra, khó khăn trong việc sử lý tài sản bảo đảm của các ngân hàng được xác định là do luật chuyên ngành về khoáng sản (Luật Khoáng sản 2010) mới chỉ dùng lại cho phép chuyển nhượng quyền khai thác tài nguyên khoáng sản, chưa có quy định cụ thể về thế chấp, cho thuê, thừa kế... quyền đó. Mặc dù không cấm việc thế chấp quyền KTKS nhưng các tổ chức tín dụng không có cơ sở pháp lý để xử lý tài đảm bảo, pháp luật về khoáng sản chưa quy định việc tổ chức đấu giá quyền KTKS do ngân hàng hoặc tổ chức tín dụng thực hiện. Một số ngân hàng sau khi tổ chức đấu giá xong, thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp phép KTKS (Bộ TN&MT/UBND các tỉnh) không có căn cứ để sử dụng kết quả đấu giá quyền KTKS do ngân hàng hoặc tổ chức tín dụng tổ chức để xem xét, cấp phép KTKS cho tổ chức, cá nhân khác.

3. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Qua hơn 30 năm đổi mới, Việt Nam đã đạt được những thành công đáng ghi nhận trong việc phát triển nền kinh tế thị trường (KTMT) định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCHN), cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh và nâng cao năng lực cạnh tranh của quốc gia, doanh nghiệp; triển khai mạnh mẽ các chủ trương về cải cách pháp luật, trong đó có pháp luật về quyền sở hữu tài sản. Với việc chủ động, tích cực hội nhập vào hệ thống thương mại, đầu tư toàn cầu, nền kinh tế Việt Nam đang có những bước chuyển mình tích cực theo yêu cầu của nền KTMT.

Tuy nhiên, song song với kết quả đạt được, vẫn còn nhiều vấn đề cần tiếp tục thực hiện để đáp ứng các yêu cầu về hoàn thiện thể chế, xây dựng nền KTMT thực sự cạnh tranh và minh bạch; trong đó cần cải cách để tăng cường “luật chơi” ở tất cả các giai đoạn của chu kỳ kinh doanh, bao gồm quyền sở hữu tài sản. Nghị quyết số 11-NQ/TW năm 2017 về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCHN đã xác định: Mặc dù chế độ sở hữu, các thành phần kinh tế, loại hình doanh nghiệp phát triển đa dạng; các quyền và nghĩa vụ về tài sản được thể chế hóa tương đối đầy đủ, quyền sở hữu tài sản chưa được bảo đảm thực thi nghiêm minh. Điều đó đặt ra đòi hỏi phải thể chế hóa đầy đủ quyền sở hữu tài sản của Nhà nước, tổ chức và cá nhân đã được quy định trong Hiến pháp năm 2013. Bảo đảm công khai, minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm trong thủ tục hành chính Nhà nước và dịch vụ công để quyền tài sản được giao dịch thông suốt; bảo đảm hiệu lực thực thi và bảo vệ có hiệu quả quyền sở hữu tài sản. Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 10/2/2022 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược địa chất, khoáng sản và công nghiệp khai khoáng đến năm

2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã xác định “Quản lý chặt chẽ, công khai, minh bạch các nguồn tài nguyên khoáng sản, bảo đảm công bằng xã hội, tôn trọng nguyên tắc thị trường trong hoạt động địa chất, khoáng sản”.

Sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép KTKS thì tổ chức, cá nhân sẽ trở thành chủ sở hữu của quyền KTKS, đó là được hưởng các quyền phát sinh từ quyền sở hữu như quyền chuyển nhượng, quyền thế chấp, quyền cầm cố, quyền bề mặt, quyền hưởng dụng... và họ sẽ có quyền khai thác các lợi ích phát sinh từ quyền sở hữu tài sản là quyền khai thác, quyền sử dụng tài nguyên đã được cấp. Quyền KTKS là một loại tài sản - quyền tài sản. Thế chấp quyền KTKS là một trong những quyền dân sự của tổ chức, cá nhân được nhà nước cấp quyền KTKS. Tuy nhiên pháp luật về thế chấp quyền KTKS ở nước ta còn chung chung, chỉ mới được quy định khung tại Bộ Luật Dân sự và văn bản hướng dẫn của Bộ Tư pháp, Luật Khoáng sản 2010 hiện hành không quy định cụ thể về quyền này đối với tổ chức, cá nhân được cấp quyền KTKS.

Học tập kinh nghiệm của Trung Quốc cũng như thực tiễn ở Việt Nam, nhân dịp sửa đổi Luật Khoáng sản 2010, tác giả khuyến nghị hoàn thiện hệ thống các quy định về thế chấp quyền KTKS được một cách toàn diện, trong đó xác định rõ tổ chức, cá nhân được cấp quyền KTKS có quyền thế chấp quyền đó tại các tổ chức tín dụng. Cần thiết thành lập hệ thống đăng ký quyền KTKS từ Trung ương đến địa phương để từ đó hình thành cơ chế công khai, công bố thông tin về quyền KTKS thống nhất trên cả nước. Theo đó, ban hành các thủ tục, hệ thống hồ sơ để đăng ký thế chấp tại các cơ quan có thẩm quyền liên quan■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2002 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.
2. Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Ban chấp hành Trung ương về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.
3. Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 10/2/2022 của Bộ Chính trị về định hướng chiến lược địa chất, khoáng sản và công nghiệp khai khoáng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.
4. Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ, 2016, <http://www.worldbank.org/vi/news/infographic/2016/02/23/vietnam-2035-toward-prosperitycreativity-equity-and-democracy>, tr. 24.
5. Bộ Tư pháp (2020), Đề án Thể chế hóa đầy đủ quyền sở hữu tài sản của tổ chức, cá nhân đã được quy định trong Hiến pháp 2013, bảo đảm quyền tài sản được giao dịch thông suốt, hiệu lực thực thi và bảo vệ có hiệu quả.
6. <https://www.thesaigontimes.vn/275051/tranh-cai-quanh-viec-the-chap-quyen-khai-thac-khoang-san.html>.
7. Công văn số 1498/BTNMT-ĐSKS ngày 23/3/2020 của Bộ TN&MT.
8. KONG Ning, XU Shuping, FENG Chi, GUO Lina. Problems and Suggestions in the Record of China's Mining Rights Mortgage[J]. Conservation and Utilization of Mineral Resources, 2018(2): 32-35. DOI: 10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2018.02.006.
9. Hệ thống các văn bản pháp luật về khoáng sản của Trung Quốc trên trang điện tử <http://mnr.gov.cn>.