

GÓP Ý DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) VÀ VẤN ĐỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

LƯU ĐỨC HẢI, NGUYỄN THẾ CHINH, HÀ HUY PHONG

Hội Kinh tế Môi trường Việt Nam

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có nhiều thay đổi về phương pháp tiếp cận, cách thức xử lý các mối quan hệ xã hội và quan hệ kinh tế, cơ bản phản ánh được các quan điểm chỉ đạo tại Nghị quyết số 18-NQ/ TW Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII 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”. Nhận thức được tính thiết yếu và vai trò quan trọng của Luật Đất đai đối với xã hội và nền kinh tế, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần có sự chuẩn bị kỹ lưỡng về mặt nội dung, lấy ý kiến rộng rãi của đông đảo các tầng lớp quần chúng nhân dân để tạo tính đồng thuận cao.

Về vấn đề định nghĩa đất đai

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chưa có định nghĩa thế nào là “đất đai”, do vậy, nên bổ sung định nghĩa “đất đai” vào Dự thảo Luật Đất đai để đảm bảo tính rõ ràng về đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản luật.

Nguyên tắc sử dụng đất

Dự thảo hiện hành đã đề xuất 3 nguyên tắc sử dụng đất (Điều 6), tuy nhiên, khi xem xét ở khía cạnh kinh tế môi trường, nhóm tác giả thấy rằng, vì đất thường có tài nguyên đi kèm với đất (trên mặt đất: Nước và hệ sinh thái nước; trong đất: Khoáng sản và dinh dưỡng; dưới mặt đất: Khoáng sản, nước ngầm và không gian ngầm); nên đề nghị bổ sung một nguyên tắc chung bên cạnh 3 nguyên tắc đã có: Sử dụng hiệu quả tài nguyên và giá trị đi kèm với đất.

Phân loại đất (Điều 10) và căn cứ để xác định loại đất (Điều 11)

Điều 10 đưa ra phân loại đất đai (không trùng với tiêu đề phân loại đất) căn cứ vào mục đích sử dụng đất (vốn có từ trước và không căn cứ vào đặc điểm và giá trị tài nguyên đi kèm đất) thành các loại: (i) Nhóm đất nông nghiệp; (ii) Nhóm đất phi nông nghiệp; (iii) Nhóm đất chưa sử dụng. Phân loại theo cách này chưa rõ để thấy hết tiềm năng sử dụng tối ưu của đất đai (vì những cái hiện có do lịch sử để lại, mà hiện nay khoa học phát triển giá trị đó thay đổi); ưu tiên sử dụng các loại này như thế nào? (ví dụ đất đang canh tác nông nghiệp, nhà ở phát

hiện được loại khoáng sản quý thì ra sao); cũng như có những vùng chưa xác định được mục đích sử dụng tối ưu thì sao? Do đó, cần sửa lại tên điều khoản và bổ sung nội hàm vào điều khoản nói trên.

Điều 11. Căn cứ để xác định loại đất (tên điều khoản chưa chính xác): Cũng sử dụng cái đã có (giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy tờ về quyền sử dụng đất chưa được cấp giấy chứng nhận; quyết định giao đất và cho thuê đất). Trong khi căn cứ xác định loại đất phải là “thành phần, tính chất và giá trị của đất” mang tính chất khoa học không được đề cập. Hơn nữa, nhiều đất hiện nay còn chưa được cấp quyền sử dụng, hay chuyển đổi mục đích sử dụng đất.

Hoạt động điều tra, đánh giá đất đai (Điều 56)

Điều khoản này còn chung chung, chủ yếu điều tra sử dụng đất và đánh giá đất nông nghiệp, chưa quan tâm tới các giá trị tài nguyên đất đi kèm.

Quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất quốc gia (Điều 63): Cần bổ sung thêm tiêu chí “phân tích lựa chọn phương án sắp xếp, phân bố không gian...” để thống nhất với Luật Quy hoạch hiện hành.

Cần bổ sung quy định dẫn chiếu tới Luật BVMT trong các quy phạm về lập quy hoạch. Theo quy định tại Luật BVMT năm 2020, “Quy hoạch, kế hoạch, dự án và hoạt động có sử dụng đất phải xem xét tác động đến môi trường đất, có giải pháp phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái môi trường, BVMT đất”. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có nhiều quy định về vấn đề BVMT và thích ứng biến đổi khí hậu, mà cụ thể là tại khoản 41, Điều 3 định nghĩa về quy hoạch sử dụng đất), Điều 60 về Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất), Điều 63 về Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia; Điều 64. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; Điều 65 về Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện... Tuy nhiên, cách tiếp cận của Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định về vấn đề BVMT không đủ sâu sắc và cụ thể như trong Luật BVMT năm 2020, nhưng cũng không dẫn chiếu tới quy định tại Luật BVMT năm 2020. Do đó, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nên bổ sung các cụm từ dẫn chiếu tới quy định

của Luật BVMT năm 2020 khi đưa ra các quy phạm về vấn đề BVMT. Một giải pháp khác, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nên đưa ra một nguyên tắc riêng cho các quy phạm liên quan đến vấn đề BVMT, trong đó dẫn chiếu tới Luật BVMT năm 2020. Nói cách khác, để giải quyết được mối quan hệ giữa Luật Đất đai và Luật BVMT một cách rõ ràng, cần xác lập rõ nguyên tắc ưu tiên áp dụng của Luật BVMT đối với các vấn đề chuyên ngành liên quan đến BVMT. Sự thiếu vắng các nguyên tắc sẽ dẫn tới nguy cơ áp dụng một cách tùy tiện hoặc bỏ sót các nghĩa vụ về BVMT, hoặc tạo ra sự chồng chéo về công tác thực thi pháp luật về sau.

Đất sử dụng cho hoạt động khai thác khoáng sản (Điều 196)

Cần có quy định chi tiết hơn, ví dụ: Khai thác lộ thiên tạo thành địa hình không trả lại đất như ban đầu, khai thác hầm lò để lại hậu quả về sau, ngoại ứng tiêu cực với khu đất không khai thác nằm liền kề, thời hạn bàn giao và trả lại đất sau khai thác. Các vấn đề khác về ngoại ứng của đầu tư hạ tầng chưa được làm rõ trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

Mặt khác, đất không thu hồi cho dự án nhưng nằm gần với dự án (hạ tầng kỹ thuật, dự án phát triển kinh tế - xã hội) có thể thay đổi giá chưa rõ sẽ điều chỉnh như thế nào: Một số dự án hạ tầng kỹ thuật (làm đường, công viên...) gia tăng giá trị đất mà bản chất sự gia tăng là tác động ngoại ứng tích cực. Lợi ích của sự gia tăng có được chia sẻ giữa người được hưởng lợi với Nhà nước đã đầu tư dự án không? Ngược lại, một số đầu tư khác làm giảm giá trị của đất liền kề thì ai sẽ đền bù cho người bị hại (ví dụ Nhà nước đầu tư bãi rác làm giảm giá trị đất nằm kề bãi rác, vậy người dân có đất có được đền bù hay chỉ là sự may rủi gây ra do quy hoạch; tương tự nếu Nhà nước cấp phép đầu tư khai thác khoáng sản làm giảm giá trị của đất liền kề thì ai chịu trách nhiệm đền bù.

Ngoài ra, các ngoại tác tích cực và tiêu cực của chất lượng môi trường đóng vai trò quan trọng trong việc định giá đất. Ngoại ứng tích cực có thể làm tăng giá trị của đất bằng cách nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân trong khu vực và tạo ra lợi ích kinh tế, trong khi ngoại tác tiêu cực có thể làm giảm giá trị



Khuyến khích các biện pháp sử dụng đất nông nghiệp bền vững

của giá đất, áp đặt chi phí cho người dân trong khu vực, suy giảm hoạt động kinh tế. Hiểu được những ngoại ứng này là rất quan trọng để đưa ra quyết định chính sách đất đai sáng suốt nhằm cân bằng các tác động kinh tế, xã hội và môi trường của việc sử dụng và quản lý đất đai. Bằng cách tính đến các yếu tố ngoại ứng, chính sách đất đai có thể khuyến khích hoạt động sử dụng đất bền vững, bảo vệ khu vực nhạy cảm về môi trường và thúc đẩy phát triển kinh tế, đồng thời, giảm thiểu tác động tiêu cực đến con người, môi trường.

Dựa trên những phát hiện từ phân tích kinh tế lượng áp dụng trong định giá đất, những khuyến nghị sau cần xem xét để bổ sung vào Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi):

Bảo vệ và bảo tồn các khu vực nhạy cảm về môi trường: Chính sách đất đai cần ưu tiên bảo vệ và bảo tồn các khu vực nhạy cảm về môi trường, chẳng hạn như vùng đất ngập nước, rừng và môi trường sống của động vật hoang dã. Những khu vực này có thể có giá trị môi trường đáng kể và cũng có thể cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái quan trọng, chẳng hạn như lọc nước và hấp thụ các bon.

Khuyến khích các biện pháp sử dụng đất bền vững: Chính sách đất đai có thể khuyến khích các biện pháp sử dụng đất bền vững, chẳng hạn như cơ sở hạ tầng xanh và nông nghiệp bền vững. Thực hiện những biện pháp khuyến khích này có thể giúp giảm tác động của các hoạt động của con người đối với môi trường, mang lại những lợi ích kinh tế quan trọng, tăng cơ hội du lịch và giải trí.

Tạo động lực BVMT: Chính sách đất đai có thể tạo động lực cho cá nhân và tổ chức tham gia vào các hoạt động BVMT.

Phương pháp định giá đất

Luật Đất đai năm 2013 đang quy định năm phương pháp định giá truyền thống, bao gồm: (i) Phương pháp so sánh trực tiếp, (ii) Phương pháp chiết trừ, (iii) Phương pháp thu nhập, (iv) Phương pháp thặng dư, (v) Phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất, hiện đang được sử dụng tại Việt Nam và nhiều nước khác trên thế giới, tuy nhiên các phương pháp này đòi hỏi nhiều thời gian, chỉ thích hợp cho các khu đất riêng lẻ, phụ thuộc nhiều vào quan điểm và năng lực cá nhân/cơ quan định giá, khó kiểm tra và có độ chính xác không ổn định, vì thế thường gây khiếu kiện.

Với sự xuất hiện của các phương tiện tính toán dùng máy tính điện tử từ nửa đầu thế kỷ XX, đã hình thành: Cơ sở dữ liệu về văn bản quy phạm pháp luật về

đất đai; Cơ sở dữ liệu địa chính; Cơ sở dữ liệu điều tra, đánh giá đất đai; Cơ sở dữ liệu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Cơ sở dữ liệu giá đất; Cơ sở dữ liệu thống kê, kiểm kê đất đai; Cơ sở dữ liệu về thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai; Cơ sở dữ liệu khác liên quan đến đất đai.

Vấn đề của cơ sở dữ liệu là tạo ra khả năng tổng hợp liên ngành để có thể sử dụng phần mềm máy tính phân tích phục vụ công tác quản lý. Tuy nhiên, cả hai đạo luật quan trọng này đều không nhắc đến tính liên thông, kết nối của các cơ sở dữ liệu đất đai và môi trường, đặc biệt là trong bối cảnh đất đai là một thành phần quan trọng của môi trường. Nền tảng, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần bổ sung quy định về liên thông dữ liệu đất đai với dữ liệu về BVMT để làm cơ sở cho việc thực hiện các hoạt động quản lý nhà nước về đất đai. Ví dụ: Cơ sở dữ liệu về vi phạm pháp luật trong lĩnh vực môi trường của các chủ thể sử dụng đất sẽ được làm cơ sở để xem xét các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất...

Chế tài thu hồi đất do vi phạm pháp luật môi trường

Điều 80, Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định 9 trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai, tuy nhiên, không có bất kỳ quy định nào liên quan đến thu hồi đất do vi phạm pháp luật về môi trường. Trong số 9 trường hợp nêu trên, chỉ có trường hợp “Người sử dụng đất cố ý hủy hoại đất và đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi hủy hoại đất mà tiếp tục vi phạm” thuộc diện bị áp dụng chế tài thu hồi đất. Tuy nhiên, khoản 28, Điều 3, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) giải thích “Hủy hoại đất là hành vi làm biến dạng địa hình, làm suy giảm chất lượng đất, gây ô nhiễm đất, làm mất hoặc giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định” và quy định tại khoản 3, Điều 3, Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về xử phạt hành chính trong lĩnh vực đất đai thì “Hủy hoại đất là hành vi làm biến dạng địa hình hoặc làm suy giảm chất lượng đất hoặc gây ô nhiễm đất mà làm mất hoặc giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định, trong đó:...c) Gây ô nhiễm đất là trường hợp đưa vào trong đất các chất độc hại hoặc vi sinh vật, ký sinh trùng có hại cho cây trồng, vật nuôi, con người”.

Định nghĩa về hủy hoại đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Nghị định số 91/2010/NĐ-CP nêu trên không đầy đủ và phản ánh hiệu quả nội hàm của khái niệm về vi phạm pháp luật môi trường.

Luật BVMT năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành có quy định nhiều biện pháp xử lý vi phạm liên quan đến hành vi vi phạm pháp luật môi trường,

nhưng không thể quy định về vấn đề thu hồi đất do thẩm quyền liên quan đến thu hồi đất được xác lập cho Luật Đất đai. Trong bối cảnh các vấn đề về BVMT ngày càng trở nên quan trọng trong đời sống kinh tế, các hoạt động vi phạm pháp luật về môi trường diễn ra một cách tinh vi và gây nhiều tác động xấu tới đời sống kinh tế và xã hội, thì việc đưa chế tài về thu hồi đất do vi phạm pháp luật môi trường là hết sức quan trọng, nhằm tạo khả năng răn đe và cảnh tỉnh các tổ chức, cá nhân thực hiện các hoạt động kinh doanh trong sử dụng đất.

Một số đề xuất khác liên quan đến môi trường đối với Dự thảo Luật

Thứ nhất, đối với nội dung sử dụng đất nông nghiệp, cần rà soát, xem xét lại nội dung quy định liên quan đến BVMT trong các trường hợp sử dụng đất phục vụ cho sản xuất nông nghiệp. Ngăn chặn được thời gian vừa qua sản xuất nông nghiệp quá lạm dụng thuốc bảo vệ thực vật và phân hóa học làm ô nhiễm, suy thoái đất.

Thứ hai, đối với đất chưa sử dụng cần quy định duy trì, bảo vệ hệ sinh thái tự nhiên nhằm bảo đảm chất lượng đất không bị suy giảm.

Thứ ba, đối với đất sử dụng phi nông nghiệp, cần quy định cụ thể và chi tiết hơn và lồng ghép BVMT phù hợp với từng loại đất này như đất khu công nghiệp, đất đô thị, đất khu dân cư, đất sử dụng xử lý chất thải...

Thứ tư, trong quy định Luật Đất đai (sửa đổi) nên nghiên cứu, cân nhắc và bổ sung nội dung đất đai phải được “hạch toán đầy đủ trong nền kinh tế”. Vì đây là quan điểm của Đảng đưa ra tại Nghị quyết số 18-NQ/TW.

Thứ năm, trong nội dung xác định giá đất, đối với nguyên tắc xác định giá đất cần tính tới yếu tố môi trường rõ hơn dựa trên nguyên tắc “chất lượng môi trường” được cấu thành trong giá đất.

Thứ sáu, nên bỏ quy định đối tượng là “hộ gia đình sử dụng đất”, chỉ ghi tên chủ quyền sử dụng nhằm loại trừ nhiều vướng mắc và tranh chấp trong giao dịch về quyền sử dụng đất trong thực tế; giảm thiểu tình trạng tranh chấp trong nội bộ gia đình khi ghi chủ sở hữu là hộ gia đình.

Thứ bảy, cần tiếp tục hoàn chỉnh hơn các quy định về khung giá đất, cách tính giá đất theo giá thị trường, vấn đề thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng và cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai nhằm hoàn thiện cơ chế định giá đất, trao quyền chủ động cho các địa phương ban hành bảng giá đất phù

hợp với thị trường. Theo đó, cần có quy trình định giá đất cụ thể, thẩm định giá đất bảo đảm tính khách quan, yếu tố chuyên môn để quyết định giá đất theo cơ chế thị trường và xử lý triệt để tình trạng chênh lệch giá đất giáp ranh giữa các địa phương; đồng thời, xây dựng các chế tài, quy trình xử lý nhanh và nghiêm khắc các hành vi sai phạm trong xác định giá đất, đấu giá quyền sử dụng đất.

Thứ tám, cần có quy định cụ thể hóa việc công khai và số hóa các quy hoạch đất đai và hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất, cũng như việc thu thập, xây dựng, chính thức hóa cơ sở dữ liệu quốc gia và địa phương về giá nhà đất để tham khảo, so sánh, xác định bảng giá hàng năm đủ lớn, đủ độ tin cậy để phục vụ công tác định giá đất theo các phương pháp so sánh hay thu nhập. Nhà nước cũng cần sớm có hướng dẫn cụ thể về cách thức xác định bảng giá đất hàng năm của các tỉnh, địa phương.

Thứ chín, cần cụ thể hóa toàn diện và chi tiết hơn các nội dung xung quanh vấn đề thu hồi đất, thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai. Theo đó, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần tiếp tục định nghĩa rõ và sâu hơn, minh bạch hơn trường hợp việc thu hồi đất vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng khi và chỉ khi dự án đó có đối tượng thụ hưởng phải là nhân dân, ngân sách đầu tư là của Nhà nước và lợi nhuận phải do Nhà nước thu. Đồng thời, cần định nghĩa cụ thể việc thu hồi đất và tính tiền thuê đất, giao đất phục vụ cho tổ chức tôn giáo hay cơ sở tôn giáo, nhằm tránh hiện tượng doanh nghiệp lợi dụng tôn giáo để tổ chức hoạt động kinh doanh.

Thứ mười, cần làm rõ hơn khái niệm “Lợi ích vật chất” trong Dự thảo khi quy định “Bồi thường quyền sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước bồi hoàn cho người sử dụng đất bằng tiền, bằng đất hoặc bằng lợi ích vật chất”. Nếu không cụ thể rất dễ dẫn tới hiện tượng các cơ quan thu hồi lạm dụng để bồi thường không thỏa đáng cho người dân.

Thứ mười một, việc giải quyết tranh chấp đất đai như quy định tại Điều 225 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) là phù hợp và UBND các cấp có trách nhiệm cung cấp hồ sơ, tài liệu có liên quan để làm căn cứ cho tòa án giải quyết theo thẩm quyền. Tuy nhiên, cần bổ sung quy định cho trường hợp quá thời hạn mà không được cung cấp tài liệu, chứng cứ hoặc văn bản trả lời thì tòa án đề nghị cơ quan quản lý cấp trên của UBND được yêu cầu chỉ đạo UBND cấp dưới thực hiện cung cấp tài liệu, chứng cứ hoặc trả lời bằng văn bản của tòa án ■