

MỘT SỐ VẤN ĐỀ SỞ HỮU TOÀN DÂN VỀ ĐẤT ĐAI Ở NƯỚC TA

1. Khái niệm chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta

Đất đai là tài nguyên quý, là tư liệu sản xuất đặt biệt tác động mạnh đến sự phát triển kinh tế - xã hội nên chính sách phát triển đất đai đã được nhà nước đặc biệt chú trọng trong suốt 40 năm qua đã có những đột phá quan trọng và mang lại thành tựu to lớn trong tăng trưởng kinh tế, góp phần giữ ổn định chính trị xã hội của đất nước.

Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta phải được hiểu là thể chế hóa bằng pháp luật về quan hệ sở hữu đất đai với đặc trưng là cơ chế phân chia quyền của chủ sở hữu giữa các chủ thể khác nhau, trong đó Nhà nước có vai trò đặc biệt cả với tư cách đại diện chủ sở hữu lẫn tư cách cơ quan quản lý đất đai thống nhất trong cả nước.

Chế độ sở hữu toàn dân ở Việt Nam là chế độ sở hữu chung hợp nhất của mọi công dân Việt Nam đối với mọi diện tích đất thuộc lãnh thổ và chủ quyền của nước Việt Nam. Như vậy, sở hữu toàn dân không phải là sở hữu của các cơ quan nhà nước (cơ quan nhà nước chỉ được giao quyền đại diện theo luật và giữ quyền quản lý cũng được chế định theo luật), sở hữu toàn dân cũng không phải là sở hữu từng phần của công dân theo cơ chế cổ phần.

Theo pháp luật của Việt Nam, công dân Việt Nam (một người hoặc nhóm người) chỉ có một số quyền hạn chế của chủ sở hữu, phần quyền còn lại thuộc về các cơ quan nhà nước khác nhau (theo cơ chế phân cấp trong bộ máy quản lý nhà nước), sở hữu toàn dân về đất đai bao gồm hai lớp quyền: quyền tối thượng của Nhà nước trong quyết định giao đất cho ai, thu hồi đất của ai - tức là quyết định ai được tham gia vào hệ thống các chủ thể thực thi quyền chủ sở hữu đất; quyền quyết định mục đích, phạm vi sử dụng đất theo quy hoạch; quyết định lợi ích của các bên trong giao dịch về đất với cơ quan nhà nước (giá đất, thuế đất). Công dân Việt Nam, với tư cách đồng sở hữu đất, chỉ có một số quyền hạn chế của chủ sở hữu: đó là quyền chiếm hữu đất trong thời hạn được Nhà nước giao; quyền sử dụng đất theo quy hoạch trong thời gian được giao; quyền định đoạt hạn chế dưới hình thức cho thuê, chuyển nhượng, để thừa kế quyền sử dụng đất theo quy hoạch và thời hạn được Nhà nước giao đất.

Nếu các cơ quan nhà nước được phân chia các quyền khác nhau trong vai trò đại diện cho sở hữu toàn dân và thống nhất quản lý đất đai trên cả nước, thì công dân Việt Nam được nhận đất để sử dụng và định đoạt trong khuôn khổ hạn chế theo luật dưới các hình thức: gia đình, doanh nghiệp, tổ chức chính trị, xã hội. Mỗi hình thức nhận quyền sử dụng đất khác nhau có quyền hạn khác nhau. Mỗi cơ quan nhà nước được giao nhiệm vụ khác nhau trong hệ thống hiện thực hóa sở hữu toàn dân về đất đai.

Để hình thành được chế độ sở hữu toàn dân về đất đai như hiện nay, Đảng Cộng sản Việt Nam và Nhà nước Việt Nam đã trải qua quá trình lâu dài trong nhận thức và điều chỉnh pháp luật. Sau đây sẽ mô tả và phân tích quá trình lịch sử đó dưới lăng kính của đổi mới pháp luật về đất đai. Tuy nhiên, cần phải hiểu quyền sở hữu bao gồm 3 quyền cơ bản:

Chiếm giữ thể hiện bằng quyền nắm giữ tài sản và tiêu sản trong tay; quyền sử dụng tài sản và tiêu sản theo ý muốn và quyền quyết định cho mượn, cho thuê, bán, cầm cố, thế chấp, phá hủy hay còn gọi là định đoạt đối với tài sản đó. Cụ thể là khi cho người (tổ chức) khác mượn hoặc thuê tài sản (tiêu sản) thì chủ sở hữu đã trao cho người mượn 2 quyền: Chiếm hữu và sử dụng. Người (tổ chức) khác đó sẽ vi phạm pháp luật nếu sử dụng quyền định đoạt (bán, cầm cố, thế chấp, phá hủy) đối với tài sản của chủ sở hữu. Bởi thế, quyền định đoạt chiếm vị trí đặc biệt quan trọng, là cơ sở của quyền sở hữu. Đối với đất đai, quyền sở hữu thể hiện ở chỗ chủ sở hữu có toàn quyền phép sử dụng, mua bán, cho thuê, làm quà tặng, dùng để ký quỹ, để di chúc lại cho người được thừa hưởng hoặc để yên đất đai của mình. Khái niệm sở hữu đất đai nhỏ hơn khái niệm sở hữu bất động sản bởi bất động sản không chỉ có đất đai mà còn bao gồm những gì dính liền vĩnh viễn với mảnh đất đó.

2. Nội dung quyền sở hữu toàn dân về đất đai

2.1. Quyền chiếm hữu đất đai

Quyền chiếm hữu đất đai là quyền của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai nắm giữ toàn bộ vốn đất đai trong phạm vi cả nước. Dưới góc độ pháp lý, quyền chiếm hữu đất đai có ý nghĩa quan trọng; bởi lẽ, nó là cơ sở đầu tiên để xác lập quyền sử dụng và quyền định đoạt đất đai.

Nhà nước là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thực hiện quản lý

thống nhất toàn bộ vốn đất đai nhưng lại không trực tiếp chiếm hữu, sử dụng đất mà trao quyền chiếm hữu, sử dụng đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài thông qua việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, Nhà nước không mất đi quyền chiếm hữu đất đai của mình bởi vì, Nhà nước thực hiện quyền chiếm hữu đất đai một cách gián tiếp thông qua các hoạt động vừa mang tính kỹ thuật, nghiệp vụ, vừa mang tính pháp lý như đo đạc, khảo sát, đánh giá và phân hạng đất để nắm được hiện trạng sử dụng đất trên phạm vi cả nước và từng địa phương; thông qua hệ thống hồ sơ địa chính, bản đồ địa chính, sổ sách địa chính và các tài liệu về địa chính khác để nắm được sự phân bố đất đai, kết cấu sử dụng đất ở các địa phương; thông qua hoạt động đăng ký đất đai, thông kê, kiểm kê đất đai, v.v. để nắm được biến động đất đai qua các thời kỳ.

Việc phân biệt giữa quyền chiếm hữu đất đai của Nhà nước với quyền chiếm hữu đất đai của người sử dụng đất dưới đây sẽ làm rõ hơn nhận định trên đây về việc Nhà nước không mất đi quyền chiếm hữu đất đai cho dù Nhà nước có thực hiện việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất của người sử dụng đất; cụ thể:

Một là, Nhà nước thực hiện quyền chiếm hữu đất đai trên cơ sở đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai; trong khi đó, người sử dụng đất thực hiện quyền chiếm hữu đất đai trên cơ sở quyền sử dụng đất của mình. Điều này có nghĩa là họ chiếm hữu đất đai khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Hơn nữa, sự chiếm hữu này của người sử dụng đất đi liền với yêu cầu bắt buộc phải sử dụng đất. Nếu người sử dụng đất chiếm hữu đất đai mà không sử dụng trong thời hạn 12 tháng liền mà không được sự đồng ý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất thì họ sẽ bị thu hồi đất (lúc này quyền chiếm hữu đất đai của người sử dụng đất bị chấm dứt). Mặt khác, quyền chiếm hữu đất đai của người sử dụng đất là quyền phái sinh (quyền có sau). Tính phái sinh của quyền chiếm hữu đất đai này thể hiện nó chỉ có thể phát sinh trên cơ sở được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất.

Hai là, quyền chiếm hữu đất đai của Nhà nước là vĩnh viễn, trọn vẹn. Tính vĩnh viễn thể hiện ở chỗ Nhà nước không bao giờ mất đi quyền chiếm hữu đất đai của mình mặc dù đã giao đất, cho thuê đất hoặc chưa giao đất, cho thuê

đất cho bất cứ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nào sử dụng ổn định lâu dài. Tính trọn vẹn thể hiện ở chỗ Nhà nước chiếm hữu toàn bộ vốn đất đai trong phạm vi lãnh thổ quốc gia, bao gồm đất liền, hải đảo và vùng đất ngập nước thuộc khu vực lãnh hải. Trong khi đó, người sử dụng đất chỉ được quyền chiếm hữu từng diện tích đất nhất định được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất và không được làm thay đổi mục đích sử dụng đất được Nhà nước xác định rõ trong quyết định giao đất, cho thuê đất.

Ba là, nếu như quyền chiếm hữu đất đai của Nhà nước là gián tiếp mang tính khái quát thì quyền chiếm hữu đất đai của người sử dụng lại mang tính trực tiếp, cụ thể đối với từng mảnh đất nhất định được xác định rõ diện tích, ranh giới, hình dạng, thời hạn và mục đích sử dụng.

Tuy nhiên, việc phân định quyền sở hữu về mặt pháp lý và quyền sở hữu về mặt kinh tế cũng có nhận thức nhất định. Khi khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân và quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt, nhưng không phải là quyền sở hữu, thì Nhà nước phải nắm quyền quản lý về pháp lý và một số điểm cơ bản của quyền sở hữu về kinh tế như định đoạt đối với đất đai, quyền hưởng lợi từ đất. Đồng thời, có thể trao một phần quyền sở hữu về mặt kinh tế cho các cá nhân và tổ chức được giao đất được hưởng các lợi ích kinh tế từ quyền sử dụng đất là tài sản và là hàng hóa đặc biệt như có quyền trị giá được bằng tiền và có thể chuyển giao trong giao dịch dân sự; tài sản – quyền sử dụng đất, có thể trở thành vốn theo một cơ chế nhất định, trong đó điều kiện có ý nghĩa quyết định là pháp luật hóa đối với tài sản của các chủ thể sử dụng đất.

2.2. Quyền sử dụng đất đai

Quyền sử dụng đất đai là quyền khai thác các thuộc tính có ích của đất đai để phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và mục đích cụ thể của người sử dụng đất.

Xét về khía cạnh kinh tế, quyền sử dụng đất có ý nghĩa quan trọng, vì nó làm thỏa mãn các nhu cầu và mang lại lợi ích vật chất cho các chủ sử dụng trong quá trình sử dụng đất.

Với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, Nhà nước không trực tiếp sử dụng đất mà chuyển giao quyền sử dụng đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thông qua việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất nhưng

Nhà nước không mất đi quyền sử dụng đất của mình. Bởi vì, Nhà nước thực hiện quyền sử dụng đất thông qua các hình thức chủ yếu sau đây: thông qua việc xây dựng, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để phân định mục đích sử dụng cho từng loại đất cụ thể; thông qua việc xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất buộc các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân phải thực hiện trong quá trình sử dụng đất. Điều này có nghĩa là thông qua quá trình sử dụng đất của người sử dụng mà các ý tưởng sử dụng đất của Nhà nước sẽ trở thành hiện thực; đồng thời, người sử dụng đất phải đóng góp một phần lợi ích vật chất mà họ thu được từ việc sử dụng đất dưới dạng những nghĩa vụ tài chính cho Nhà nước thông qua việc nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế sử dụng đất, phí và lệ phí về đất đai, v.v...

Mặc dù, quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 1993, sửa đổi, bổ sung năm 1998, 2001 (sau đây viết gọn là Luật Đất đai năm 1993), năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010 (sau đây viết gọn là Luật Đất đai năm 2003), và năm 2013 bao hàm cả quyền chuyển đổi, quyền tặng cho, quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, quyền cho thuê lại, quyền thừa kế, quyền thế chấp và quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất thì cũng không nên đồng nhất giữa quyền sở hữu đất đai với quyền sử dụng đất. Bởi lẽ, giữa chúng có sự khác nhau cả về nội dung và ý nghĩa, cụ thể:

- Quyền sở hữu đất đai là quyền ban đầu (quyền có trước), còn quyền sử dụng đất là quyền phái sinh (quyền có sau) xuất hiện khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất.

- Quyền sở hữu đất đai là một loại quyền trọn vẹn, đầy đủ; trong khi đó, quyền sử dụng đất lại là một loại quyền không trọn vẹn, không đầy đủ. Tính không đầy đủ của quyền sử dụng đất được thể hiện ở những khía cạnh cơ bản sau đây:

Một là, người sử dụng đất không có đủ tất cả các quyền năng như Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai.

Hai là, không phải bất cứ người nào có quyền sử dụng đất hợp pháp cũng có đầy đủ các quyền như quyền chuyển đổi, quyền tặng cho, quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, quyền cho thuê lại, quyền thừa kế, quyền thế chấp và quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Ví dụ: tổ chức sử dụng đất không có quyền để thừa kế quyền sử dụng đất hay chỉ hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao trong hạn mức; đất được Nhà nước giao có thu

tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất; đất nhận chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế mới có quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân khác¹, v.v... Như vậy, phạm vi chủ thể có đầy đủ các quyền năng này bị hạn chế.

Ba là, không phải đối với bất cứ đất nào người sử dụng đất cũng có đầy đủ các quyền năng của chuyển quyền sử dụng đất được đề cập trên đây. Về cơ bản, chỉ những người sử dụng đất được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, được Nhà nước cho phép chuyển từ hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm sang thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; thuê đất trong khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu chế xuất hoặc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, v.v. mới được pháp luật cho hưởng đầy đủ các quyền năng của chuyển quyền sử dụng đất.

- Quyền sở hữu đất đai là một loại quyền tồn tại độc lập; trong khi đó, quyền sử dụng đất lại là một loại quyền phụ thuộc.

Tính phụ thuộc của quyền sử dụng đất thể hiện ở chỗ, người sử dụng đất không được tự mình quyết định mọi vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện các quyền năng của mình mà chỉ được quyết định một số vấn đề, còn về cơ bản, vẫn phải hành động theo ý chí của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu đối với đất được giao. Ví dụ: Sau khi làm xong các thủ tục pháp lý để cho thuê lại hoặc chuyển nhượng quyền sử dụng đất... thì người nhận hoặc thuê quyền sử dụng đất phải sử dụng đất theo đúng mục đích ban đầu trước khi chuyển giao, không được tùy tiện thay đổi mục đích sử dụng đất. Làm trái quy định này được coi như là một hành vi vi phạm nghiêm trọng pháp luật đất đai và hậu quả của nó là Nhà nước sẽ thu hồi đất.

Hơn nữa, về mặt lý luận thì giữa quyền sử dụng đất của Nhà nước và quyền sử dụng đất của người sử dụng cũng có sự khác nhau. Sự khác nhau này được biểu hiện trên các khía cạnh cơ bản sau đây:

- Quyền sử dụng đất của Nhà nước phát sinh dựa trên cơ sở Nhà nước là

¹ Khoản 1 Điều 179 Luật Đất đai năm 2013.

đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai nên quyền sử dụng đất của Nhà nước là vĩnh viễn, trọn vẹn và không bị ai hạn chế. Trong khi đó, quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân xuất hiện khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất và phụ thuộc vào ý chí của Nhà nước. Quyền sử dụng đất của họ bị Nhà nước hạn chế bởi diện tích, ranh giới, hình thể, mục đích và thời hạn sử dụng đất, v.v ...

-Nếu như quyền sử dụng đất đai của Nhà nước là gián tiếp mang tính khái quát thì quyền sử dụng đất đai của người sử dụng lại mang tính trực tiếp, cụ thể đối với từng mảnh đất nhất định được xác định rõ diện tích, ranh giới, hình dạng, thời hạn và mục đích sử dụng.

2.3. Quyền định đoạt đất đai

Quyền định đoạt đất đai là quyền quyết định số phận pháp lý của đất đai. Đây là quyền rất quan trọng, xét về mặt pháp lý chỉ có Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai mới được thực hiện quyền định đoạt đất đai.

Đất đai là tài sản đặc biệt khác với các tài sản thông thường. Nó cố định về vị trí địa lý không di dời được nên Nhà nước chỉ thực hiện quyền định đoạt đất đai thông qua việc quyết định số phận pháp lý của đất bằng các hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất chứ không quyết định số phận thực tế của đất. Bởi lẽ, cho dù đất đai có được giao, cho thuê cho bất kỳ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nào sử dụng thì nó vẫn cố định về vị trí địa lý, vẫn thuộc sở hữu toàn dân về đất đai và chịu sự quản lý thống nhất của Nhà nước.

Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đất đai thông qua các phương thức chủ yếu, bao gồm: 1. Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; 2. Quyết định mục đích sử dụng đất; 3. Quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; 4. Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; 5. Quyết định giá đất; 6. Quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; 7. Quyết định chính sách tài chính về đất đai; 8. Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất².

Như vậy, việc xác lập chế độ sở hữu toàn dân về đất đai là khẳng định quyền của toàn dân đối với việc định đoạt, khai thác, sử dụng, phát triển đất đai và bảo vệ đất đai và các tài sản gắn liền trên đất theo cơ chế dân chủ. Chế độ sở

²Điều 13 Luật Đất đai năm 2013.

hữu toàn dân về đất đai cũng sẽ bảo đảm cho các mối quan hệ trong xã hội được vận hành trên nền tảng của quyền sở hữu toàn dân về đất đai còn có ý nghĩa trong quan hệ giữa Việt Nam với các quốc gia khác, tạo sự tương đồng với khái niệm quyền đất đai, biên giới, lãnh thổ của quốc gia.

Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai đã, đang và sẽ được thực hiện bằng những quy định trong Hiến pháp về chủ quyền quốc gia cũng như các quyền và nghĩa vụ chung của công dân với đất nước.



TTBD ĐBDC

