

Thực trạng pháp luật về chủ thể sử dụng đất và những góp ý cho dự thảo Luật đất đai sửa đổi

Lưu Quốc Thái*

TÓM TẮT

Chủ thể sử dụng đất (hay người sử dụng đất) là loại chủ thể quan trọng nhất của quan hệ pháp luật đất đai. Mặc dù không có quyền sở hữu đất đai nhưng họ là những chủ thể trực tiếp thực hiện hành vi khai thác, sử dụng đất, có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả của hoạt động điều phối đất đai. Bên cạnh đó, do đất đai là yếu tố không thể thiếu đối với mọi lĩnh vực của đời sống xã hội nên chủ thể sử dụng đất đồng thời cũng là chủ thể của các quan hệ pháp luật khác, như: pháp luật dân sự, pháp luật kinh tế, pháp luật về nhà ở... Tuy nhiên, các quy định pháp luật đất đai hiện hành và Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, đặc biệt là vấn đề loại chủ thể sử dụng đất, địa vị pháp lý của những chủ thể này khiến cho quy định của pháp luật đất đai thiếu đồng bộ so với các lĩnh vực khác và việc thực thi pháp luật gặp nhiều khó khăn, vướng mắc. Điều này không những làm ảnh hưởng đến quyền tài sản của người dân mà còn khiến cho việc sử dụng đất để đầu tư sản xuất kinh doanh chưa được thuận lợi như mong muốn. Nhằm mục đích đóng góp ý kiến cho việc hoàn thiện Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi (Dự thảo) nói riêng và pháp luật đất đai nói chung, bài viết này sẽ phân tích những hạn chế, bất cập của Luật Đất đai hiện hành, của Dự thảo về vấn đề này để đưa ra giải pháp hoàn thiện.

Từ khoá: Dự thảo, Luật Đất đai 2013, Chủ thể sử dụng đất, Luật Đầu tư, Bộ luật Dân sự

GIỚI THIỆU

Chủ thể sử dụng đất (hay người sử dụng đất) là một trong những nội dung quan trọng của pháp luật đất đai. Đây là các chủ thể trực tiếp sử dụng đất trên thực tế để phục vụ cho nhiều mục đích khác nhau. Vì đất đai tham gia vào tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội (như sinh hoạt, sản xuất kinh doanh, y tế, giáo dục,...) nên chủ thể sử dụng đất có liên quan đến nhiều lĩnh vực như xây dựng nhà ở, sản xuất kinh doanh, đặc biệt là kinh doanh bất động sản. Tuy nhiên, quy định về chủ thể sử dụng đất trong Luật Đất đai 2013 còn một số điểm chưa hợp lý và thiếu đồng bộ với các quy định thuộc các lĩnh vực pháp luật khác. Điều này đã dẫn đến những khó khăn, vướng mắc trong việc thực thi pháp luật đất đai và các quy định pháp luật có liên quan. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi cũng đã có một số điều chỉnh về vấn đề này.

Luật Đất đai 2013 là một trong số các văn bản quy phạm pháp luật cần sửa đổi, bổ sung, ban hành theo Quyết định 889/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 07/06/2021. Trong những vấn đề cần sửa đổi của Luật này, vấn đề chủ thể sử dụng đất cũng được đề cập đến, nhưng chưa toàn diện vì chỉ đề xuất sửa đổi thống nhất về các khái niệm “doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài”, “tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài”, “cổ phần, phần vốn góp chi phối” giữa

Luật Đầu tư năm 2014 và Luật Đất đai năm 2013 (theo kiến nghị tại mục II.2.1.1, phần B Báo cáo số 442/BC-CP). Chính vì vậy, bài viết này sẽ phân tích một cách đầy đủ hơn thực trạng các quy định của Luật Đất đai hiện hành về chủ thể sử dụng đất (SDĐ) nhằm đóng góp ý kiến cho việc hoàn thiện Dự Luật Đất đai sửa đổi sắp tới.

TỔNG QUAN VỀ CHỦ THỂ SỬ DỤNG ĐẤT THEO LUẬT ĐẤT ĐAI 2013 VÀ NHỮNG HẠN CHẾ, BẤT CẬP

Khái quát chủ thể sử dụng đất

Luật Đất đai 2013 (cũng như các Luật Đất đai trước đó) không dùng thuật ngữ “chủ thể sử dụng đất” mà thay vào đó là khái niệm “người sử dụng đất”. Căn cứ vào cơ sở xác lập QSDĐ, Điều 5 Luật Đất đai hiện hành quy định: “Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất”. Cũng dựa cách tiếp cận này, Điều 6 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi mở rộng thêm người sử dụng đất, bao gồm: “*người thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao*”. Việc mở rộng này là hợp lý vì các chủ thể này cũng thuộc trường hợp được cấp GCN, có các quyền và nghĩa vụ của người SDĐ. Tuy nhiên, các quy định

Khoa Luật Thương mại – Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, Việt Nam

Liên hệ

Lưu Quốc Thái, Khoa Luật Thương mại – Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, Việt Nam

Email: lqthai@hcmulaw.edu.vn

Lịch sử

- Ngày nhận: 24-5-2023
- Ngày chấp nhận: 18-7-2023
- Ngày đăng: 31-12-2023

DOI:

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1242>



Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Thái L Q. Thực trạng pháp luật về chủ thể sử dụng đất và những góp ý cho dự thảo Luật đất đai sửa đổi. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023, 7(S1):S30-S37.

này đều mang tính liệt kê nên không đảm tính khoa học, đầy đủ.

Như vậy, người sử dụng đất được hiểu là các chủ thể có quyền sử dụng đất (QSDD) thông qua những căn cứ xác lập QSDD khác nhau được quy định trong Luật Đất đai. Theo Luật Đất đai hiện hành, nếu dựa vào các yếu tố như cơ cấu tổ chức, mục đích SDD,.. các chủ thể này bao gồm:

“1. Tổ chức trong nước gồm cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức sự nghiệp công lập và tổ chức khác theo quy định của pháp luật về dân sự (sau đây gọi chung là tổ chức);

2. Hộ gia đình, cá nhân trong nước (sau đây gọi chung là hộ gia đình, cá nhân);

3. Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ;

4. Cơ sở tôn giáo gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm Phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và cơ sở khác của tôn giáo;

5. Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng ngoại giao được Chính phủ Việt Nam thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức thuộc Liên hợp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ;

6. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch;

7. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư.”

Theo quy định trên chúng ta có thể phân loại chủ thể SDD ra thành 02 nhóm: (i) Các chủ thể trong nước bao gồm: tổ chức (bao gồm cả các tổ chức kinh tế), hộ gia đình, cá nhân, cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư; (ii) Các chủ thể có yếu tố nước ngoài bao gồm: “Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng ngoại giao được Chính phủ Việt Nam thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức thuộc Liên hợp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ”, “Người Việt Nam định cư ở nước ngoài” và “Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài”.

Trong số các chủ thể sử dụng đất nêu trên, các chủ thể: hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất, tổ chức kinh tế trong nước, và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là những chủ thể SDD phổ biến nhất và có ảnh hưởng nhiều nhất đến đời sống kinh tế xã hội. Tuy nhiên, quy định của pháp luật về các chủ thể này còn nhiều bất cập cần phải làm rõ và hoàn thiện hơn.

Những hạn chế, bất cập trong quy định định về chủ thể sử dụng đất

Hộ gia đình sử dụng đất

Hộ gia đình với tư cách là chủ thể SDD được quy định từ Luật Đất đai 1993 (Điều 1). Tuy nhiên, thế nào là hộ gia đình SDD đã không được giải thích trong một thời gian dài. Điều 106 Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 2005 (hết hiệu lực) có quy định: “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”. Như vậy, theo BLDS 2005 thì hộ gia đình là một chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự nhưng không cũng không giải thích thế nào là hộ gia đình. Sự bất cập này đã khiến cho chủ thể hộ gia đình thường bị đồng nhất với hộ gia đình theo hộ khẩu thường trú.

Lần đầu tiên, khái niệm hộ gia đình với tư cách là chủ thể SDD được chính thức giải thích tại khoản 29 Điều 3 Luật Đất đai 2013. Theo đó, “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”. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi gần như giữ nguyên khái niệm hộ gia đình sử dụng đất, chỉ bỏ đi đặc điểm “sống chung” (khoản 27 Điều 3).

Các quy định trên đã xác định rõ thế nào là hộ gia đình SDD, đó là những người có mối quan hệ gia đình theo pháp luật về hôn nhân và gia đình, cùng nhau xác lập QSDD thông qua các căn cứ như: được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất. Vấn đề “hộ khẩu thường trú” liên quan đến hộ gia đình SDD đã chính thức không được đề cập. Điều này có nghĩa là hộ gia đình SDD theo quy định của Luật Đất đai khác với hộ gia đình theo sổ hộ khẩu thường trú.

Chủ thể hộ gia đình SDD theo giải thích trên sẽ bao gồm ít nhất từ 2 (hai) người trở lên. Vì vậy, QSDD của hộ gia đình là tài sản chung của thành viên trong hộ gia đình SDD. Từ đây, một số vấn đề pháp lý phát sinh liên quan đến hộ gia đình SDD đến nay vẫn còn thiếu vắng nhiều quy định pháp luật.

Thứ nhất, vì QSDĐ là tài sản chung của các thành viên hộ gia đình nên khi thực hiện quyền tài sản chung này phải được tất cả các thành viên đồng ý. Trước đây, theo quy định tại khoản 2 Điều 146 Nghị định 181/2004/NĐ-CP quy định thi hành Luật Đất đai 2003 (đã hết hiệu lực), giao dịch QSDĐ thuộc quyền sử dụng chung của hộ gia đình phải được tất cả các thành viên có đủ năng lực hành vi dân sự trong hộ gia đình đó thống nhất và ký tên hoặc có văn bản ủy quyền theo quy định của pháp luật về dân sự. Tuy nhiên, pháp luật đất đai hiện hành lại bỏ ngỏ vấn đề này. Chỉ có duy nhất Khoản 2 Điều 64 Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định thi hành Luật Đất đai 2013 quy định: “*Hợp đồng, văn bản giao dịch về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất của nhóm người sử dụng đất, nhóm chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất phải được tất cả các thành viên trong nhóm ký tên hoặc có văn bản ủy quyền theo quy định của pháp luật về dân sự, trừ trường hợp các chủ sở hữu căn hộ cùng sử dụng chung thửa đất trong nhà chung cư*”. Nếu căn cứ vào khoản 3 Điều 75 Nghị 43/2014/NĐ-CP nêu trên và điểm đ Khoản 2 Điều 17 Thông tư 23/2014/TT-BTNMT quy định về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (GCN) thì hộ gia đình không phải nhóm người SDD nên không áp dụng quy định trên được.

Thứ hai, việc xác định thành viên cùng có QSDĐ trong hộ gia đình SDD là một vấn đề rất khó khăn vì GCN chỉ ghi tên của người đại diện cho hộ gia đình chứ không ghi tên tất cả các thành viên trong hộ¹. Thực trạng này đã dẫn đến khó khăn trong việc xác định và bảo hộ quyền lợi ích hợp pháp của những thành viên có QSDĐ thực sự trong hộ gia đình. Thông tư 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2017 từng có quy định định về việc ghi tên tất cả các thành viên của hộ gia đình SDD (Khoản 5 Điều 6) nhưng đáng tiếc là quy định này chưa kịp thực hiện đã bị “đùng hiệu lực” bởi Thông tư 53/2017/TT-BTNMT vì những tranh luận không có căn cứ rõ ràng². Chính điều này dẫn đến thực tế là, khi thực hiện quyền giao dịch QSDĐ của hộ gia đình cơ quan chức năng lại phải dựa vào sổ hộ khẩu để xác định thành viên có quyền thể hiện “ý chí” đồng ý hay không³. Đây là điều rất bất hợp lý bởi có những người có tên trong sổ hộ khẩu gia đình nhưng lại hoàn toàn không có công trong việc tạo lập QSDĐ. Vấn đề này đã quy định tại khoản 5 Điều 153 của Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi: “Trường hợp thửa đất thuộc quyền sử dụng của hộ gia đình thì cấp một Giấy chứng nhận ghi đầy đủ tên thành viên trên Giấy chứng nhận và trao cho người đại diện. Đối với trường hợp giấy chứng nhận đã cấp cho đại diện hộ gia đình trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành,

nếu các thành viên có chung quyền sử dụng đất của hộ gia đình có nhu cầu thì được cấp đổi Giấy chứng nhận và ghi đầy đủ tên các thành viên có chung quyền sử dụng đất.

Trường hợp các thành viên có chung quyền sử dụng đất của hộ gia đình có nhu cầu thì cấp một Giấy chứng nhận ghi tên đại diện hộ gia đình trên Giấy chứng nhận và trao cho người đại diện hộ gia đình”.

Thứ ba, việc coi hộ gia đình là một lại chủ thể sử dụng đất – một chủ thể của quan hệ pháp luật có thể dẫn đến sự thiếu đồng bộ giữa các lĩnh vực pháp luật. Theo Khoản 1 Điều 101 BLDS 2015 thì: “*Trường hợp hộ gia đình, tổ hợp tác, tổ chức khác không có tư cách pháp nhân tham gia quan hệ dân sự thì các thành viên của hộ gia đình, tổ hợp tác, tổ chức khác không có tư cách pháp nhân là chủ thể tham gia xác lập, thực hiện giao dịch dân sự hoặc ủy quyền cho người đại diện tham gia xác lập, thực hiện giao dịch dân sự. Việc ủy quyền phải được lập thành văn bản, trừ trường hợp có thỏa thuận khác. Khi có sự thay đổi người đại diện thì phải thông báo cho bên tham gia quan hệ dân sự biết*”. Có nghĩa là, hộ gia đình không phải là chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự mà là thành viên của hộ gia đình. Tuy nhiên, Khoản 2 Điều này lại quy định: “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”. Rõ ràng sự tồn tại của “hộ gia đình sử dụng đất” đã dẫn đến sự bất nhất ngay trong một điều luật⁴. Chính vì lý do này nên đã có quan điểm cho rằng “không nên quy định hộ gia đình là một chủ thể quan hệ dân sự”⁵.

Thứ tư, cơ sở pháp lý để phân chia QSDĐ cho các thành viên hộ gia đình chưa được quy định rõ ràng, đặc biệt trong trường hợp có thành viên hộ gia đình sử dụng đất chết. Theo điểm đ Khoản 1 Điều 179 Luật Đất đai 2013 thì: “Hộ gia đình được Nhà nước giao đất, nếu trong hộ có thành viên chết thì quyền sử dụng đất của thành viên đó được để thừa kế theo di chúc hoặc theo pháp luật”. Quy định này đặt ra mấy câu hỏi: Một là, phần QSDĐ của thành viên chết xác định như thế nào? Mặc dù Điều 212 BLDS 2015 quy định về sở hữu chung của các thành viên gia đình: “*Tài sản của các thành viên gia đình cùng sống chung gồm tài sản do các thành viên đóng góp, cùng nhau tạo lập nên và những tài sản khác được xác lập quyền sở hữu theo quy định của Bộ luật này và luật khác có liên quan. Việc chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản chung của các thành viên gia đình được thực hiện theo phương thức thỏa thuận... Trường hợp không có thỏa thuận thì áp dụng quy định về sở hữu chung theo phần...*” nhưng nếu một thành viên chết bất ngờ khi chưa có thỏa thuận trước thì sẽ không có cơ sở để xác định phần QSDĐ của người này. Hai là, trường hợp hộ gia đình sử dụng

đất thuê hoặc nhận chuyển quyền từ người khác thì phần QSDĐ của thành viên chết có được để thừa kế không cũng không có quy định rõ, trong khi hộ gia đình thuê đất trả tiền thuê một lần thì được thực hiện các giao dịch QSDĐ khác (Khoản 1 Điều 179 Luật Đất đai 2013).

Cá nhân sử dụng đất

Theo Luật Đất đai 2013, cá nhân sử dụng đất chỉ bao gồm cá nhân trong nước (công dân Việt Nam), không bao gồm cá nhân là người nước ngoài (Khoản 2 Điều 5)⁶ và khoản 2 Điều 6 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi tiếp tục giữ nguyên chính sách này. Trong các đối tượng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất tại Điều 54, 55, 56 Luật Đất đai 2013 cũng không có chủ thể là cá nhân nước ngoài. Quy định này dẫn đến sự thiếu đồng bộ giữa Luật Đất đai và Luật Nhà ở 2014. Theo điểm c Khoản 1 Điều 159, Khoản 3 Điều 160 Luật Nhà ở 2014 thì cá nhân nước ngoài nhập cảnh vào Việt Nam và không thuộc diện được hưởng quyền ưu đãi, miễn trừ ngoại giao, lãnh sự theo quy định của pháp luật thì được sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Loại nhà ở được sở hữu có thể là nhà chung cư hoặc nhà ở riêng lẻ (gắn liền với QSDĐ) trong các dự án nhà ở thương mại.

Ngoài ra, theo Khoản 2 Điều 161 Luật Nhà ở 2014 thì cá nhân nước ngoài sở hữu nhà ở tại Việt Nam cũng có quyền của chủ sở hữu nhà như công dân Việt Nam, trong đó có quyền được cấp GCN đối với nhà ở thuộc quyền sở hữu hợp pháp của mình theo quy định của Luật Nhà ở và pháp luật về đất đai (điểm c Khoản 1 Điều 10 Luật Nhà ở 2014). Quy định này được hiểu, cá nhân nước ngoài sở hữu nhà ở hợp pháp tại Việt Nam phải được công nhận QSDĐ hợp pháp gắn liền với nhà ở mà họ sở hữu. Tức là họ được coi là một chủ thể sử dụng đất. Tuy nhiên, pháp luật đất đai hiện hành hoàn toàn chưa có quy định nào về việc cấp GCN về QSDĐ cho chủ thể này. Bất cập này đã cản trở việc tiếp cận và thực hiện quyền sở hữu nhà ở gắn liền với đất ở của cá nhân nước ngoài tại Việt Nam⁷.

Bên cạnh đó, đối với cá nhân trong nước, pháp luật đất đai hiện hành cũng đang thiếu vắng quy định về cấp GCN cho người chưa thành niên. Chúng ta đều biết, QSDĐ là một loại tài sản và người chưa thành niên cũng có thể có được tài sản này thông qua các giao dịch QSDĐ như thừa kế, tặng cho.

Theo Điều 21 BLDS 2015 thì người chưa thành niên được thực hiện các giao dịch dân sự như sau:

- Giao dịch dân sự của người chưa đủ sáu tuổi do người đại diện theo pháp luật của người đó xác lập, thực hiện.
- Người từ đủ sáu tuổi đến chưa đủ mười lăm tuổi khi xác lập, thực hiện giao dịch dân sự phải được người

đại diện theo pháp luật đồng ý, trừ giao dịch dân sự phục vụ nhu cầu sinh hoạt hàng ngày phù hợp với lứa tuổi.

- Người từ đủ mười lăm tuổi đến chưa đủ mười tám tuổi tự mình xác lập, thực hiện giao dịch dân sự, trừ giao dịch dân sự liên quan đến bất động sản, động sản phải đăng ký và giao dịch dân sự khác theo quy định của luật phải được người đại diện theo pháp luật đồng ý.

Thêm vào đó, theo Khoản 2 Điều 77 Luật Hôn nhân gia đình 2014 thì việc định đoạt tài sản riêng của con chưa thành niên, con đã thành niên mất năng lực hành vi dân sự như sau: “Con từ đủ 15 tuổi đến dưới 18 tuổi có quyền định đoạt tài sản riêng, trừ trường hợp tài sản là bất động sản, động sản có đăng ký quyền sở hữu, quyền sử dụng hoặc dùng tài sản để kinh doanh thì phải có sự đồng ý bằng văn bản của cha mẹ hoặc người giám hộ”.

Như vậy, theo các quy định trên thì người chưa thành niên cũng được công nhận quyền sở hữu về bất động sản, trong đó có QSDĐ. Khi họ thực hiện các giao dịch về bất động sản (bao gồm) QSDĐ thì phải được người đại diện theo pháp luật đồng ý. Theo Điều 19 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định về các trường hợp không cấp GCN thì người dưới 18 tuổi không thuộc các trường hợp này (tức là họ cũng có thể được cấp GCN). Tuy nhiên, các quy định hiện hành có liên quan đến việc cấp GCN lại không đề cập đến vấn đề cấp GCN cho người chưa thành niên. Điều 5 Thông tư 23/2014/TT-BTNMT được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư 33/2017/TT-BTNMT quy định về thông tin về người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất và Luật Đất đai 2013 cũng không đề cập đến độ tuổi của người đứng tên trên GCN và trong trường hợp cá nhân chưa thành niên nếu được cấp GCN thì có cần phải ghi tên người đại diện theo pháp luật hoặc người giám hộ trên GCN hay không cũng không có hướng dẫn cụ thể. Thực trạng này khiến cho việc cấp GCN cho cá nhân chưa thành niên sử dụng đất thiếu cơ sở pháp lý để thực hiện một cách thống nhất.

Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư nước ngoài và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất để sản xuất kinh doanh

Đây là nhóm chủ thể SDD để (thực hiện các dự án đầu tư) sản xuất kinh doanh tại Việt Nam. Về nguyên tắc, các chủ thể này phải thành lập một tổ chức có chức năng kinh doanh theo pháp luật Việt Nam để thực hiện việc sử dụng đất cho mục đích kinh doanh của mình. Mặc dù pháp luật về doanh nghiệp không có sự phân biệt về mô hình tổ chức kinh doanh của các chủ thể này nhưng pháp luật đất đai hiện hành lại có sự phân biệt.

(i) Tổ chức kinh tế

Theo khoản 27 Điều 3 Luật Đất đai 2013 thì “*Tổ chức kinh tế* bao gồm doanh nghiệp, hợp tác xã và tổ chức kinh tế khác theo quy định của pháp luật về dân sự, trừ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài”. Nghĩa là, khái niệm tổ chức kinh tế trong Luật Đất đai hiện hành được mặc định là tổ chức kinh tế không có vốn của nhà đầu tư nước ngoài. Các tổ chức này khi sử dụng đất sẽ có quyền và nghĩa vụ được quy định riêng, khác biệt so với hai loại chủ thể còn lại trong nhóm. Đặc biệt, tổ chức kinh tế được ưu ái hơn trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất như thông qua các giao dịch (Điều 174, 175 Luật Đất đai 2013) và có thể xác lập QSDĐ thông qua nhận chuyển nhượng QSDĐ, điều mà doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không được làm.

Tuy nhiên, Khoản 21 Điều 3 Luật Đầu tư 2020 lại quy định: “*Tổ chức kinh tế* là tổ chức được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam, gồm doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và tổ chức khác thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh” (Trước đây, Khoản 16 Điều 3 Luật Đầu tư 2014 cũng có quy định tương tự). Điều này cho thấy, Luật Đầu tư 2020 không phân biệt tổ chức kinh tế dựa trên nguồn vốn đầu tư của chúng. Sự khác biệt này khiến cho quy định về khái niệm “tổ chức kinh tế” thiếu sự đồng bộ, thống nhất chỉ vì một lý do đơn giản là Nhà nước muốn phân biệt đối xử giữa các tổ chức sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh.

(ii) Người Việt Nam định cư nước ngoài sử dụng đất để sản xuất kinh doanh

Theo Khoản 6 Điều 5 Luật Đất đai 2013, người Việt Nam định cư ở nước ngoài SDD tại Việt Nam là Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch. Theo Luật Quốc tịch 2008 (đã sửa đổi, bổ sung năm 2014) thì “*Người Việt Nam định cư ở nước ngoài* là công dân Việt Nam và người gốc Việt Nam cư trú, sinh sống lâu dài ở nước ngoài”. Như vậy, chủ thể này có thể là công dân Việt Nam (đang có quốc tịch Việt Nam) hoặc có gốc Việt Nam theo Khoản 4 Điều 3 Luật Quốc tịch. Loại chủ thể này sử dụng đất tại Việt Nam bao gồm 2 trường hợp: SDD ở (kèm theo sở hữu nhà ở gắn liền) và SDD để thực hiện các dự án đầu tư sản xuất kinh doanh. Bài viết này chỉ bàn về trường hợp sử dụng đất thứ hai của người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Theo điểm e khoản 1 Điều 5 Thông tư 23/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2015 quy định về cấp GCN thì khi ghi thông tin trên GCN của người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam thì “ghi tên tổ chức kinh tế là pháp nhân thực hiện dự án đầu tư”. Do đó, thực chất chủ thể sử dụng đất trong trường hợp này là doanh nghiệp do người Việt Nam

định cư ở nước ngoài thành lập để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam chứ không phải bản thân cá nhân người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Tuy nhiên, các quy định về quyền và nghĩa vụ phát sinh trong quá trình sử dụng đất của trường hợp này lại được Luật Đất đai 2013 gắn với khái niệm “người Việt Nam định cư ở nước ngoài” (Điều 183 Luật Đất đai 2013). Mục đích của cách quy định này cũng chỉ để phân biệt đối xử về một số quyền của người SDD với tổ chức kinh tế trong nước và với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Cụ thể, trong trường hợp họ được được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng để thực hiện dự án đầu tư thì họ có quyền, nghĩa vụ như tổ chức kinh tế SDD (điểm b khoản 1 Điều 183 Luật Đất đai 2013); trường hợp được Nhà nước cho thuê đất thì lại có quyền và nghĩa vụ của chủ thể SDD như doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (Khoản 2, 3 Điều 183 Luật Đất đai 2013). Ngoài ra, người Việt Nam định cư ở nước ngoài còn được nhận chuyển quyền sử dụng đất thông qua nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế, trong khi doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì không (điểm b Khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai 2013).

(iii) Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

Theo Khoản 7 Điều 5 Luật Đất đai 2013 thì doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư. Như vậy, Luật Đất đai hiện hành đã “nhận dạng” doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài SDD theo nguồn gốc vốn đầu tư. Nghĩa là, những doanh nghiệp mà trong vốn điều lệ có nguồn vốn của nhà đầu tư nước ngoài, không phân biệt nguồn gốc hình thành cũng như tỷ lệ vốn thì Luật Đất đai gọi là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi đã thay khái niệm doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài bằng “tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài”.

Khái niệm “doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài” rõ ràng có sự thiếu thống nhất với quy định của Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư. Trong Luật Doanh nghiệp 2020 (và trước đó là Luật Doanh nghiệp 2014) không có khái niệm về doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Luật Đầu tư 2020 chỉ có quy định về *Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*, đó là tổ chức kinh tế có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông (Khoản 22 Điều 3). Bên cạnh đó, Luật Đầu tư 2020 cũng có giải thích các khái niệm có liên quan như: “*Nhà đầu tư nước ngoài* là cá nhân có quốc tịch nước ngoài, tổ chức thành lập theo pháp luật nước ngoài thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh tại Việt

Nam” (Khoản 19 Điều 3) và “Nhà đầu tư trong nước là cá nhân có quốc tịch Việt Nam, tổ chức kinh tế không có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông” (Khoản 20 Điều 3)^a. Như vậy, chiếu theo Luật Đầu tư 2020 thì tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài có thể là doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và tổ chức khác thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh (Khoản 21 Điều 3). Như vậy, xét về mục đích thành lập thì doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong Luật Đất đai cũng là một “tổ chức kinh tế” theo Luật Đầu tư nhưng lại không được coi là tổ chức kinh tế theo Luật Đất đai 2013.

Như đã trình bày ở trên, mục đích của quy định mang tính chất phân biệt về nguồn vốn đầu tư trong các tổ chức kinh doanh là nhằm để phân biệt đối xử về quyền và nghĩa vụ (mà chủ yếu là quyền) của người SDD. Theo pháp luật đất đai hiện hành, tổ chức kinh tế được xác lập QSDĐ thông qua việc nhận chuyển nhượng QSDĐ (điểm b Khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai 2013) nhưng doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì không. Ngoài ra, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cũng không được nhận góp vốn hoặc thuê QSDĐ từ hộ gia đình, cá nhân trong nước như tổ chức kinh tế (Điều 179 Luật Đất đai 2013). Đối doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thành lập trực tiếp tại Việt Nam, việc phân biệt đối xử này không phụ thuộc vào tỷ lệ vốn thuộc sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài trong doanh nghiệp.

Tuy nhiên, sự phân đối xử trên lại thiếu nhất quán đối với trường hợp doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hình thành do nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần của doanh nghiệp Việt Nam. Theo Khoản 4 Điều 183 Luật Đất đai 2013 thì:

- Trường hợp doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hình thành do nhận chuyển nhượng cổ phần là doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài hoặc doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài mà nhà đầu tư nước ngoài chiếm tỷ lệ cổ phần chi phối theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp thì doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có các quyền và nghĩa vụ quy định tại khoản 2, khoản 3 Điều 183 Luật Đất đai 2013 tương ứng với hình thức nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất (tức quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài SDD);

- Trường hợp doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hình thành do nhận chuyển nhượng cổ phần là doanh nghiệp mà bên Việt Nam chiếm tỷ lệ cổ phần chi phối theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp thì doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có quyền và nghĩa vụ như tổ chức kinh tế quy định tại Điều 174 và Điều 175 của Luật Đất đai 2013.

^aLuật Đầu tư 2014 cũng có những quy định tương tự với Luật Đầu tư 2020.

Sự phân biệt này rõ ràng thiếu cơ sở thuyết phục và thiếu tính khả thi bởi đối với những doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là công ty cổ phần đã niêm yết trên sàn chứng khoán thì tỷ lệ vốn của nhà đầu tư trong doanh nghiệp có thể thay đổi hàng ngày, hàng giờ. Cho nên, việc xác định tỷ lệ cổ phần chi phối chỉ để nhằm mục đích phân biệt đối xử về quyền và nghĩa vụ của người SDD là hoàn toàn không khoa học⁸. Ngoài ra, việc phân biệt đối xử này thể hiện tư duy lạc hậu một cách không cần thiết vì “doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài” cũng là pháp nhân Việt Nam nên sự phân biệt đối xử về đất đai sẽ dẫn đến sự trì trệ, ỷ lại của các tổ chức kinh tế trong nước. Vì vậy tác giả tán thành với quy định trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Từ những phân tích, đánh giá trên chúng ta thấy, quy định về chủ thể SDD trong Luật Đất đai 2013 còn khá nhiều hạn chế, bất cập cần phải nhanh chóng được khắc phục. Trong bối cảnh Nhà nước đang tiến hành sửa đổi Luật Đất đai, tác giả đề xuất một số kiến nghị để hoàn thiện quy định về chủ thể SDD như sau:

- Bổ sung khái niệm người sử dụng đất trong phân giải thích từ ngữ. Theo đó, để khái quát hơn thì người SDD là “những chủ thể thuộc diện được cấp GCNQSDĐ, bao gồm: người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất; thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao và có QSDĐ thông qua các căn cứ khác theo quy định của pháp luật”.
- Bổ chủ thể hộ gia đình SDD để đảm bảo sự đồng bộ với các lĩnh vực pháp luật khác, đặc biệt là chủ thể quan hệ dân sự và để bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của các thành viên thực sự có sự đóng góp trong việc tạo lập QSDĐ chung. Hướng giải quyết là chuyển các hộ gia đình với tư cách là chủ thể SDD sang nhóm người SDD để có thể làm rõ các thành viên có QSDĐ chung.
- Bổ sung thêm chủ thể cá nhân nước ngoài SDD để đảm bảo sự phù hợp với thực tế, thông lệ quốc tế và đặc biệt là sự đồng bộ với pháp luật nhà ở. Ngoài ra, đối với cá nhân trong nước SDD, nhà làm luật cần bổ sung thêm quy định cụ thể về việc cấp GCN cho người chưa thành để đảm bảo sự thống nhất trong việc áp dụng pháp luật và để bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của người SDD. Cụ thể GCN cấp cho cá nhân chưa thành niên sẽ được thêm tên người giám hộ hoặc người đại diện theo quy định của pháp luật.

- Bỏ khái niệm “doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài” để đảm bảo sự đồng bộ với pháp luật đầu tư, pháp luật doanh nghiệp. Thay vào đó, khái niệm tổ chức kinh tế sẽ được sử dụng cho tất cả các loại hình tổ chức kinh doanh (như doanh nghiệp, hợp tác xã và các tổ chức kinh tế khác). Trường hợp Nhà nước muốn có sự phân biệt đối xử giữa tổ chức kinh tế trong nước với tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thì tổ chức kinh tế SDD được chia thành 2 trường hợp: tổ chức kinh tế trong nước và tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (như Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi). Ngoài ra, nên bỏ chủ thể “người Việt Nam định cư ở nước ngoài SDD thực hiện dự án đầu tư” bởi chủ thể này phải thành lập doanh nghiệp khi thực hiện các dự án đầu tư sản xuất kinh doanh tại Việt Nam. Để khuyến khích, ưu đãi người Việt Nam định cư ở nước ngoài, Nhà nước có thể đưa chủ thể này vào nhóm tổ chức kinh tế trong nước SDD như tổ chức kinh tế được thành lập bởi cá nhân trong nước./.

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

BLDS: Bộ luật Dân sự
GCN: Giấy chứng nhận
QSDD: Quyền sử dụng đất
SDD: Sử dụng đất

XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

ĐÓNG GÓP CỦA TÁC GIẢ

Bài viết này được thực hiện bởi một tác giả duy nhất.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Xuân NT. Pháp luật đất đai và giải quyết các vụ án hộ gia đình tranh chấp quyền sử dụng đất. 2019;Available from: <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/phap-luat-dat-dai-va-viec-giai-quet-cac-vu-an-ho-gia-dinh-tranh-chap-quyen-su-dung-dat>.
2. Văn T. Chính thức ngưng hiệu lực quy định ghi tên cả gia đình lên sổ đỏ; 2017;Available from: <http://baochinhphu.vn/Chinh-sach-moi/Chinh-thuc-ngung-hieu-luc-quy-dinh-ghi-ten-ca-gia-dinh-va-so-do/323867.vgp>.
3. Lê HV - Quỳnh L. "Bàn Về" hộ gia đình sử dụng đất". 2018;Available from: <http://sotuphapqnam.gov.vn/index.php/2017-03-13-06-49-51/3480-2018-07-30-07-02-27>.
4. Lượng TD. Chủ thể quan hệ pháp luật dân sự trong Bộ luật Dân sự 2015 [truy cập 06/10/2022]. Available from; 2018;Available from: <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207658>.
5. Lê VD. Không nên quy định hộ gia đình là một chủ thể quan hệ dân sự. 2015;Available from: <http://baochinhphu.vn/Lay-y-kien-nhan-dan-ve-du-thao-Bo-luat-dan-su-sua-doi/Khong-nen-quy-dinh-ho-gia-dinh-la-1-chu-the-cua-quan-he-dan-su/219147.vgp>.
6. Tổng Cục Quản lý đất đai. Không có việc chứng nhận quyền sử dụng đất cho người nước ngoài tại Việt Nam General Department of Land Management, translator;Available from: <https://baotainguyenmoitruong.vn/khong-co-viec-chung-nhan-quyen-su-dung-dat-cho-nguoi-nuoc-ngoai-tai-viet-nam-304523.html>.
7. Thiện D. Người nước ngoài sở hữu nhà tại Việt Nam: Vì sao số lượng còn khiêm tốn; 2020. truy cập 06/10/2022;Available from: <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/nguoi-nuoc-ngoai-so-huu-nha-tai-viet-nam-vi-sao-so-luong-con-khiem-ton-18635.html>.
8. Thăng PX. Hoàn thiện các quy định của Luật Đất đai 2013 về doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Available from; 2020. truy cập 08/10/2022;Available from: <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210558>.

The status of current regulations on land users and comments to the draft amending land law

Luu Quoc Thai*

ABSTRACT

The subject of land use (or land user) is the most important type of subject of land legal relations. Although land users do not have the right to own land, these subjects directly perform the act of exploiting and using land, which greatly affects the effectiveness of land coordination activities. In addition, because land is an indispensable element for all areas of social life, the subject of land use is also the subject of other legal relations, such as civil law, economic law, housing law... However, the current land law provisions and the revised Draft Land Law still have several limitations and inadequacies, especially the type of land user and the legal status of these subjects, making the regulation of land law lack of synchronization compared to other fields while the enforcement of the law faces many difficulties and obstacles. This not only affects people's property rights, but also makes the use of land for production and business investment less favorable than expected. For the purpose of contributing ideas for the completion of the revised Draft Land Law (Draft) in particular and the land law in general, this article will analyze the limitations and inadequacies of the current Land Law and the Draft on this issue to provide a complete solution.

Key words: Draft, Land Law 2013, Land users, Investment Law, Civil Code

Faculty of Commercial law – Hochiminh city University of Law, Vietnam

Correspondence

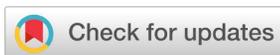
Luu Quoc Thai, Faculty of Commercial law – Hochiminh city University of Law, Vietnam

Email: lqthai@hcmulaw.edu.vn

History

- Received: 24-5-2023
- Accepted: 18-7-2023
- Published: 30-9-2023

DOI : <https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1242>



Copyright

© VNU-HCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Cite this article : Thai L Q. **The status of current regulations on land users and comments to the draft amending land law.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 2023, 7(S1):S30-S37.