



TẠP CHÍ

Khoa học Kiểm sát

JOURNAL OF PROCURATORATE STUDIES

ISSN 2354-063X



TRƯỜNG ĐẠI HỌC KIỂM SÁT HÀ NỘI
HANOI PROCURATORATE UNIVERSITY

SỐ 04 (31)
2019



Tạp chí

Khoa học Kiểm sát

Số 04 (31)
2019

ISSN 2354-063X

MỤC LỤC

Trang

LÊ CẨM	Khái niệm tội phạm theo luật hình sự Việt Nam hiện hành và định hướng tiếp tục hoàn thiện trong tương lai (Kỳ 2 và hết)	3
TRINH TIẾN VIỆT	Tiếp tục đổi mới tư duy pháp lý trong pháp luật hình sự Việt Nam trước thách thức Cách mạng công nghiệp 4.0 (Kỳ 1)	9
NGUYỄN VĂN THỦY	Vấn đề miễn chấp hành hình phạt	20
VƯƠNG THỊ HÀ	Một số vướng mắc trong quyết định hình phạt đối với người dưới 18 tuổi phạm tội và giải pháp hoàn thiện	30
NGUYỄN XUÂN PHONG	Một số nguyên nhân và giải pháp nâng cao hiệu quả phòng ngừa tình hình tội phạm trộm cắp tài sản trên địa bàn Thành phố Phan Rang - Tháp Chàm, tỉnh Ninh Thuận	36
PHẠM XUÂN THẮNG	Quy định pháp luật về chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân của Nhà nước đối với đất đai - Một số bất cập và kiến nghị hoàn thiện	41
LÊ THỊ THU HẰNG	Hoàn thiện pháp luật về hạn chế quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp năm 2013	50
BÙI ĐỨC HẬU	Một số giải pháp nâng cao hiệu quả xử phạt vi phạm hành chính trong quản lý ngành, nghề kinh doanh có điều kiện	58
PHẠM THỊ TRANG	Hợp đồng có giá trị lớn theo quy định của pháp luật Hoa Kỳ, pháp luật của Vương quốc Anh và một số gợi ý cho Việt Nam	61



Tạp chí

Khoa học Kiểm sát

N° 04 (31)
2019

ISSN 2354-063X

INDEX

Page

LE CAM	Crime definition under Vietnamese criminal laws currently and orientations to continuously complete in the future (Period 2 and end)	3
TRINH TIEN VIET	Continuing to innovate legal thinking in Vietnamese criminal law before the challenge of Industrial Revolution 4.0 (Period 1)	9
NGUYEN VAN THUY	Some matters about penalty remission	20
VUONG THI HA	Several obstacles insentence determination for under 18-year-old person committing the crimes and completing solutions	30
NGUYEN XUAN PHONG	Some causes and solutions to improve the prevention of property theft crime in Phan Rang-Thap Cham city, Ninh Thuan province	36
PHAM XUAN THANG	Legal regulations on the State's function in representing the entire-people ownership for land - Some obstacles and recommendations	41
LE THI THU HANG	Completing legal regulations on restricting human rights and citizens rights according to the Constitution in 2013	50
BUI DUC HAU	Some solutions to enhance efficiency of sanctioning administrative violations in managing conditional business lines	58
PHAM THI TRANG	Great value contracts under the United States of America and the United of Kingdom's laws and some suggestions for Vietnam	61

QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU TOÀN DÂN CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI - MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

PHẠM XUÂN THẮNG*

Thực hiện chế độ sở hữu toàn dân (SHTD) đối với đất đai, một trong những nội dung trọng tâm là phát huy tối đa vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực này ở cả hai chức năng: đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Trong thời gian vừa qua, quy định pháp luật về chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân của Nhà nước đối với đất đai đã từng bước được hoàn thiện, góp phần quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn lực đất đai. Tuy nhiên, nội dung pháp lý về phương diện chức năng này của Nhà nước vẫn tồn tại những bất cập, hạn chế, khó khăn trong quá trình thực hiện, đặt ra yêu cầu cần thiết phải tiếp tục sửa đổi, bổ sung hoàn thiện.

Từ khóa: Sở hữu, đất đai, sở hữu toàn dân, sở hữu đất đai, đại diện chủ sở hữu toàn dân.

One of important matters in implementing entire-people ownership for land is maximizing the State's role in two functions: representative of the ownership and unified management. Over the past few years, the first function of the State have been gradually completed which contributes to improving capacity of management and usage of land resources. However, this function has also been witnessed some shortcomings and difficulties that needs to be continuously amended and supplemented.

Keywords: Ownership, land, entire-people ownership, ownership for land, representative of the entire-people ownership.

Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước¹. Chính vì vậy, ở bất kỳ giai đoạn nào, sở hữu đất đai luôn là một trong những nội dung pháp lý nền tảng, trung tâm của hệ thống pháp luật Việt Nam. Kể từ năm 1980, sau khi Hiến pháp năm 1980 được ban hành, pháp luật nước ta đã luôn nhất quán khẳng định và duy trì duy nhất một hình thức sở hữu đối với đất đai đó là hình thức SHTD. Sự phù hợp với điều kiện chính trị và hoàn cảnh lịch sử

của đất nước, việc thực hiện duy nhất chế độ SHTD về đất đai ở Việt Nam trong thời gian qua đã đạt được nhiều tiến bộ mang tính đột phá, đem lại hiệu quả cao trong khai thác, quản lý và sử dụng nguồn tài nguyên đất đai quốc gia. Tuy nhiên, quá trình thực hiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam trong giai đoạn vừa qua cũng bộc lộ những hạn chế, bất cập đòi hỏi phải tiếp tục nghiên cứu, khắc phục.

¹ Điều 54 Hiến pháp năm 2013.

* Thạc sĩ, Khoa Luật – Học viện An ninh nhân dân

1. Khái quát về chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân của Nhà nước đối với đất đai

Ở nước ta, kể từ khi Hiến pháp năm 1980 được ban hành, chế độ SHTD về đất đai chính thức được xác lập một cách duy nhất và tuyệt đối². Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai tiếp tục được duy trì, ghi nhận trong Hiến pháp năm 1992³ (Điều 17), Hiến pháp năm 2013⁴ và được khẳng định một cách nhất quán trong Luật đất đai (LDD) của nước ta qua các thời kỳ. Tuy nhiên, chế độ SHTD là khái niệm rất khó xác định về mặt nội hàm, cho đến nay trong giới khoa học pháp lý nước ta vẫn có sự chưa hoàn toàn thống nhất với nhau về xác định nội hàm của chế độ SHTD đối với đất đai. Mặc dù vậy, hầu hết các quan điểm khoa học đều thống nhất rằng đối với lĩnh vực đất đai, Nhà nước có hai chức năng cơ bản đó là: (1) Chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong việc chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đất đai; (2) Chức năng nhân danh quyền lực công để thực hiện thống nhất quản lý đất đai giống như quản lý xã hội trong các lĩnh vực khác. Để thực hiện chế độ SHTD về đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta, pháp luật cần phải đồng thời quy định một cách rõ ràng, cụ thể, khoa học về quyền và trách nhiệm của Nhà nước trong việc thực hiện chức năng ở cả hai phương diện nêu trên.

Đối với chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân của Nhà nước về đất đai,

² Điều 19 Hiến pháp năm 1980.

³ Điều 17 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

⁴ Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

xuất phát từ bản chất của quan hệ đại diện trong việc thực hiện quyền sở hữu đối với tài sản đất đai, pháp luật đất đai chú trọng xây dựng và hoàn thiện những nội dung cơ bản sau: *Một là*, khẳng định Nhà nước là chủ thể duy nhất thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai; *Hai là*, quy định cụ thể, rõ ràng về nội dung, giới hạn, phạm vi quyền và trách nhiệm của Nhà nước trong việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu; *Ba là*, quy định về phương thức, trình tự, thủ tục thực hiện và bảo vệ các quyền cũng cơ chế đảm bảo thực hiện trách nhiệm đại diện chủ sở hữu về đất đai của Nhà nước.

Trong một thời gian dài, pháp luật nước ta không xác định rõ chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước cũng như không có những quy định về các nội dung cụ thể hóa chức năng cơ bản này, dẫn đến hiệu quả thực thi chế độ SHTD về đất đai chưa cao, phát sinh nhiều vấn đề bất cập, tồn tại. Phải đến LDD năm 2003 thì chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước mới được xác định một cách rõ ràng, cụ thể và nội dung này tiếp tục được quy định một cách hoàn thiện, khoa học hơn tại LDD năm 2013.

2. Quy định của pháp luật hiện hành về chức năng đại diện chủ sở hữu của Nhà nước đối với đất đai

Chế độ SHTD về đất đai ở nước ta kể từ khi được chính thức xác lập tại Hiến pháp năm 1980 đã luôn được ghi nhận trong tất cả các bản Hiến pháp và được khẳng định lại, cụ thể hóa trong các văn bản Luật đất đai ở mọi thời kỳ. Mặc dù vậy, trong tất cả các văn bản pháp luật đất đai của Nhà

nước trước khi LDD năm 2003 được ban hành đều không xác định rõ tư cách đại diện chủ sở hữu của Nhà nước đối với đất đai, các văn bản này đều dừng lại ở việc quy định một cách chung chung: “Đất đai là của toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý”⁵. Việc quy định một cách chung chung, thiếu rõ ràng về tư cách đại diện chủ sở hữu của Nhà nước gây ra sự nhầm lẫn giữa quyền sở hữu và quyền quản lý đất đai của Nhà nước, khiến cho việc thực thi chế độ sở hữu toàn dân về đất đai gặp nhiều khó khăn trong thực tiễn. Và hậu quả là *“Diện tích đất sử dụng kém hiệu quả hoặc chưa sử dụng còn lớn; nhiều địa phương buông lỏng quản lý dẫn đến tình trạng đất bị hoang hoá, bị lấn chiếm, tự ý chuyển đổi mục đích sử dụng, gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến sản xuất nông nghiệp và gây thất thu ngân sách nhà nước”*⁶.

Khắc phục khiếm khuyết này, LDD năm 2003 đã ghi nhận rõ ràng chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước: *“Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu”*⁷. Đồng thời với đó, nội dung về các quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước cũng được đề cập khá cụ thể⁸. Tuy nhiên, Luật đất đai năm 2003 mới chỉ xác định chức năng đại diện sở hữu của Nhà nước một cách chung nhất và đề cập đến

một số quyền của đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, các quy định của pháp luật chưa làm rõ cơ chế thực hiện các quyền định đoạt của Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu đất đai⁹. LDD năm 2003 chưa quy định rõ ràng về chủ thể trực tiếp thực hiện các quyền đại diện chủ sở hữu, các quyền đại diện chủ sở hữu của Nhà nước chưa được đề cập đầy đủ, chưa quy định tách bạch giữa quyền với trách nhiệm của Nhà nước trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai.

LDD năm 2013 được ban hành tiếp tục khẳng định chế độ SHTD về đất đai, trên cơ sở kế thừa quy định của LDD năm 2003 về chức năng đại diện chủ sở hữu của Nhà nước, đồng thời bổ sung nội dung quy định về quyền của đại diện chủ sở hữu cũng như xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc thực hiện chức năng này một cách đầy đủ, toàn diện hơn.

Theo quy định của Luật đất đai hiện hành, thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu về đất đai, Nhà nước có những quyền cụ thể sau: 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 đất¹⁰. Những quyền của đại diện chủ sở hữu về đất đai này cũng đã được quy định chi tiết, cụ thể trong LDD

⁵ Điều 19 Hiến pháp năm 1980, Điều 17 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Điều 1 Luật đất đai 1987, Điều 1 Luật đất đai 1993 (sửa đổi, bổ sung các năm 1998, 2001).

⁶ Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Bộ Chính trị về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế.

⁷ Khoản 1 Điều 5 LDD năm 2003.

⁸ Khoản 2 Điều 5 LDD năm 2003.

⁹ Lê Bùi Phương Nhung, Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai theo Luật Đất đai năm 2013, Luận văn thạc sỹ Luật học, Khoa Luật - ĐHQG Hà Nội, 2015.

¹⁰ Điều 13 LDD năm 2013.

năm 2013¹¹. Luật đất đai năm 2013 cũng đã bổ sung quy định về việc thực hiện quyền đại diện của chủ sở hữu với nội dung rõ ràng về phạm vi thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy nhà nước (Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp)¹².

Bên cạnh quy định cụ thể các quyền năng của đại diện chủ sở hữu, LDD năm 2013 xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai gồm những nội dung sau: 1) Trách nhiệm quản lý nhà nước về đất đai; 2) Bảo đảm của Nhà nước đối với người sử dụng đất; 3) Trách nhiệm của Nhà nước về đất ở, đất sản xuất nông nghiệp đối với đồng bào dân tộc thiểu số; 4) Trách nhiệm của Nhà nước trong việc xây dựng cung cấp thông tin đất đai¹³. Thực hiện trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai theo quy định pháp luật bao gồm cả hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp), hệ thống cơ quan hành chính nhà nước (Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp) và hệ thống cơ quan chuyên ngành quản lý đất đai¹⁴.

Như vậy, có thể thấy chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước ta hiện nay đã được pháp luật quy định khá rõ ràng, cụ thể và tương đối toàn diện về nội dung, phạm vi, chủ thể cũng như phương thức thực hiện. Những

quy định này đã góp phần hoàn thiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta nói chung và nâng cao hiệu quả trong công tác quản lý, sử dụng đất đai nói riêng.

3. Một số bất cập trong quy định về chức năng đại diện chủ sở hữu của Nhà nước đối với đất đai và kiến nghị hoàn thiện

Trong giai đoạn vừa qua, pháp luật về chức năng đại diện chủ sở hữu đối với đất đai của Nhà nước đã từng bước được hoàn thiện theo hướng cụ thể, rõ ràng và toàn diện, khoa học hơn. Qua đó ngày càng khẳng định và phát huy vai trò tích cực của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai, góp phần quan trọng trong việc thực thi đúng đắn chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta, nâng cao hiệu quả hơn nữa trong công tác quản lý, sử dụng nguồn lực tài nguyên đất đai. Mặc dù vậy, ở phương diện pháp luật thực định cũng như thực tiễn thi hành pháp luật đất đai ở nước ta trong thời gian qua cho thấy quy định hiện hành về chức năng đại diện chủ sở hữu đối với đất đai của Nhà nước vẫn còn tồn tại một số bất cập cần phải tiếp tục hoàn thiện trong thời gian tới. Cụ thể như sau:

3.1. Bất cập trong quy định chung về chức năng đại diện chủ sở hữu của Nhà nước đối với đất đai

Trong những quy định chung của LDD năm 2013¹⁵, nội dung liên quan đến chức năng đại diện chủ sở hữu của Nhà nước

¹¹ Điều 14 đến Điều 20 LDD năm 2013.

¹² Điều 21 LDD năm 2013.

¹³ Điều 22, 26, 27, 28 LDD năm 2013.

¹⁴ Quy định về trách nhiệm của các cơ quan này được quy định trong LDD năm 2013 và rải rác ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau như: Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Tổ chức chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật quy hoạch năm 2017.

¹⁵ Chương 1 (từ Điều 1 đến Điều 12) LDD năm 2013.

đối với đất đai được quy định tại Điều 1 (Phạm vi điều chỉnh) và Điều 4 (Sở hữu đất đai) còn chưa thực sự khoa học và thiếu hợp lý. Cụ thể:

Một là, trong nội dung về phạm vi điều chỉnh tại Điều 1 LDD năm 2013 quy định: *“Luật này quy định về chế độ sở hữu đất đai, quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý về đất đai...”*. Việc sử dụng thuật ngữ *“chế độ sở hữu”* trong quy định này tại LDD năm 2013 tạo ra sự không thống nhất với các quy định về SHTD trong Hiến pháp và Bộ luật dân sự hiện hành. Hiến pháp năm 2013 và Bộ luật Dân sự năm 2015 hiện nay không hề có quy định về *“chế độ sở hữu”* mà chỉ có quy định về *“hình thức sở hữu”* mà thôi. Hơn nữa, khái niệm *“chế độ sở hữu”* là một nội dung khái quát và trừu tượng, khó xác định về mặt nội hàm, chính vì vậy việc chuyển hóa nó vào các văn bản pháp luật gần như là bài toán khó có lời giải đúng¹⁶. Ngoài ra, việc quy định phạm vi điều chỉnh của LDD năm 2013 gồm đồng thời các nội dung *“chế độ sở hữu đất đai”* và *“quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý về đất đai...”* đã vô tình dẫn đến sự trùng lặp không cần thiết, bởi vì ở phương diện khoa học thì nội dung *“quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý về đất đai”* là một bộ phận trong nội hàm của *“chế độ sở hữu đất đai”* ở nước ta hiện nay¹⁷.

Hai là, tại Điều 4 LDD năm 2013 với tiêu đề *“Sở hữu đất đai”* quy định: *“Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”*. So với LDD năm 2003, quy định về *“Sở hữu đất đai”* hiện hành bổ sung thêm nội dung *“thống nhất quản lý”*. Sự bổ sung này với ý nghĩa tạo ra sự thống nhất giữa quy định của LDD năm 2013 với quy định của Hiến pháp năm 2013¹⁸ trong việc xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai. Tuy nhiên, nội dung bổ sung này là thiếu hợp lý và không cần thiết, bởi vì những quy định của Hiến pháp năm 2013 về đất đai là những quy định cơ bản, nền tảng và chung nhất, do vậy nội dung của những quy định này đồng thời đề cập đến cả chức năng đại diện chủ sở hữu của Nhà nước và chức năng quản lý nhà nước về đất đai, những nội dung này cần được cụ thể hóa trong LDD năm 2013. Trong khi đó, quy định tại Điều 4 LDD năm 2013 chỉ quy định về *“Sở hữu đất đai”*, tức là chỉ tiếp cận ở phương diện chức năng đại diện chủ sở hữu của Nhà nước, do đó việc đề cập nội dung *“thống nhất quản lý”* ở đây là không phù hợp. Ngoài ra, nếu giải thích cho việc bổ sung mới nội dung này để xác định rõ hơn trách nhiệm của Nhà nước với vai trò đại diện chủ SHTD về đất đai thì điều này cũng là không cần thiết, bởi vì khi đề cập tới vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai của Nhà nước thì nó đã hàm chứa cả nội dung về quyền và trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai trong mối quan hệ đại diện cho chủ sở hữu *“toàn dân”*.

Qua những nội dung phân tích trên,

¹⁶ Lê Hồng Hạnh, Mục đích chính sách của BLDS và ảnh hưởng của nó tới những nguyên tắc cơ bản của Bộ luật Dân sự, Tạp chí Luật học, số 9/2014, trang 16-24.

¹⁷ Phạm Thị Hương Lan (Chủ biên), Bình luận

khoa học Luật đất đai (năm 2013), Nxb. Lao động, Tp Hồ Chí Minh, 2018, tr.05.

¹⁸ Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

tác giả cho rằng, LDD năm 2013 nên sửa đổi theo hướng không sử dụng thuật ngữ “chế độ sở hữu đất đai” trong quy định về phạm vi điều chỉnh để đảm bảo sự rõ ràng, dễ hiểu về nội dung pháp lý và tạo ra sự thống nhất giữa LDD với Hiến pháp và Bộ luật dân sự. Cùng với đó, không cần thiết phải sử dụng cụm từ “thống nhất quản lý” trong quy định tại Điều 1 và Điều 4 của Luật đất đai năm 2013, như vậy sẽ đảm bảo sự khoa học và hợp lý hơn.

3.2. Bất cập trong quy định về quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai của Nhà nước

Luật đất đai năm 2013 quy định Nhà nước có tám nhóm quyền cơ bản với tư cách đại diện chủ sở hữu đối với đất đai¹⁹. So với LDD năm 2003, nội dung này đã có sự hoàn thiện và đầy đủ, toàn diện hơn. Tuy nhiên, quy định về những quyền này còn tồn tại một số bất cập nhất định. Cụ thể như sau:

Một là, theo thiết kế của LDD năm 2013, liên sau quy định chung về các quyền đại diện chủ sở hữu của Nhà nước là các quy định chi tiết, mang tính chất giải thích, làm rõ hơn về từng loại quyền này. Tuy nhiên, trong 8 quyền được ghi nhận tại Điều 13 LDD năm 2013, chỉ có 7 quyền được quy định chi tiết²⁰, còn lại duy nhất quyền “Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất” không có quy định chi tiết, làm rõ. Điều này dẫn đến sự thiếu thống nhất trong các quy định về việc thực thi loại quyền hết sức quan trọng này. Cụ thể, tại Điều 13 LDD năm 2013 chỉ sử dụng

từ “quyết định”, trong khi đó tiêu đề của Điều 45 LDD năm 2013 lại sử dụng cụm từ “quyết định, phê duyệt”. Thêm vào đó, việc sử dụng dấu “,” trong cụm từ “quyết định, phê duyệt” tại Điều 45 LDD năm 2013 khi quy định về thẩm quyền đối với việc quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có thể gây ra sự nhầm lẫn giữa tư cách đại diện chủ sở hữu với tư cách quản lý nhà nước trong việc thực thi chức năng, nhiệm vụ của từng loại cơ quan. Ngoài ra, việc Luật đất đai hiện hành sử dụng gộp hai từ “quyết định” và “phê duyệt” với nhau như vậy là chưa khoa học vì “quyết định” và “phê duyệt” là hai loại hành vi khác nhau về bản chất và thẩm quyền thực hiện trong mỗi trường hợp cũng khác nhau. Điều này cũng đã dẫn đến sự không thống nhất giữa Luật đất đai năm 2013 với Luật Quy hoạch năm 2017 trong nội dung quy định về thẩm quyền quyết định quy hoạch.

Hai là, nội dung quy định về quyền “Quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất” trong LDD năm 2013 là chưa hoàn toàn chính xác và không thực sự phù hợp với quy định tại Hiến pháp năm 2013. LDD năm 2013 sử dụng thuật ngữ “trao quyền sử dụng đất” để bao hàm cả ba hình thức là giao quyền sử dụng đất, cho thuê quyền sử dụng đất và công nhận quyền sử dụng đất²¹ là chưa hoàn toàn chính xác bởi vì thuật ngữ “trao” chỉ đúng với trường hợp Nhà nước giao đất và cho thuê đất, còn trường hợp Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất mà sử dụng thuật ngữ “trao quyền sử dụng” thì không chính xác cả về nội dung, bản chất cũng như hình thức pháp lý.

¹⁹ Điều 13 LDD năm 2013.

²⁰ Từ Điều 14 đến Điều 20 LDD năm 2013.

²¹ Khoản 7, 8, 9 Điều 3 và Điều 17 LDD năm 2013.

Từ những phân tích trên, theo tác giả Luật đất đai cần bổ sung quy định để chi tiết hóa là làm rõ hơn quyền “*Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất của Nhà nước*”. Cùng với đó, cụm từ “*quyết định, phê duyệt*” trong Điều 45 và Điều 46 LDD năm 2013 phải được thay thế bằng cụm từ “*quyết định hoặc quy hoạch*” để đảm bảo sự chính xác hơn về mặt khoa học, và việc thay đổi trong cách sử dụng thuật ngữ này sẽ giúp cho những quy định của Luật đất đai được thống nhất với những quy định của Luật Quy hoạch năm 2017²².

3.3. Bất cập trong quy định về trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai

So với các văn bản Luật đất đai trước kia, LDD năm 2013 đã quy định một cách rõ ràng, đầy đủ hơn về nội dung trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai. Tuy nhiên, với cách thiết kế cấu trúc của Mục 2 Chương 2 Luật đất đai 2013, những quy định này vẫn chưa tách bạch và minh định được trách nhiệm của Nhà nước ở chức năng đại diện chủ sở hữu đất đai với chức năng thống nhất quản lý nhà nước về đất đai. Trong quy định về “*Nội dung quản lý nhà nước về đất đai*”²³ bao hàm cả những nội dung thuộc chức năng đại diện chủ sở hữu đất đai và những nội dung thuộc chức năng thống nhất quản lý đất đai của Nhà nước. Đây là một trong những nguyên nhân có thể dẫn đến tình trạng các cơ quan nhà nước có thẩm quyền lạm quyền, tiêu cực, chuyên quyền độc đoán trong việc quyết định số phận pháp lý của đất đai, tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, đồng thời “làm mờ nhạt” vai trò chủ sở hữu đất đai

của toàn dân²⁴. Ngoài ra, nội dung về trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai chưa được quy định một cách đầy đủ khi chưa đề cập đến một số nội dung quan trọng như: trách nhiệm lấy ý kiến đóng góp của nhân dân; trách nhiệm chịu sự giám sát, đánh giá của nhân; trách nhiệm bồi thường khi trưng dụng đất. Bên cạnh đó, một số quy định về trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai vẫn có sự trùng lặp về mặt nội dung, chẳng hạn Khoản 7 Điều 22 và Khoản 2 Điều 26 LDD năm 2013 cùng quy định về trách nhiệm cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản gắn liền với đất của người sử dụng đất.

Để khắc phục những bất cập trên, các quy định về trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai trong LDD năm 2013 cần được sửa đổi theo hướng quy định tách bạch hơn nữa trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai với tư cách là đại diện chủ sở hữu đất đai và tư cách quản lý nhà nước về đất đai, không nên quy định đan xen hai nội dung này ở trong cùng một điều luật mà có thể nghiên cứu thiết kế mỗi nội dung ở một điều luật khác nhau. Cần nghiên cứu, rà soát để loại bỏ những nội dung còn trùng lặp trong quy định về trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai. Ngoài ra, phải bổ sung các quy định: trách nhiệm của Nhà nước lấy ý kiến đóng góp của nhân dân đối với chính sách, pháp luật đất đai; trách nhiệm của Nhà nước chịu sự giám sát, đánh giá của nhân dân; trách nhiệm bồi thường của Nhà nước khi trưng dụng đất. Như vậy quyền chủ sở hữu đất đai của “*toàn dân*”

²² Điều 34, 35 và 37 Luật Quy hoạch năm 2017.

²³ Điều 22 Luật đất đai năm 2013.

²⁴ Nguyễn Quang Tuyền, Những sửa đổi, bổ sung về sở hữu đất đai trong Luật Đất đai năm 2013, Tạp chí Luật học, Đặc san số 11/2014, trang 78-84.

mới được đảm bảo thực hiện một cách tối đa, đồng thời để mỗi người dân đều nhận thức rõ: *“Giữ gìn và sử dụng có hiệu quả từng tấc đất của tiền nhân để lại không chỉ là nghĩa vụ của Nhà nước mà còn là bốn phận đạo đức của mỗi người dân”*²⁵.

3.4. Bất cập trong quy định về các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai

Một trong những nội dung sửa đổi, bổ sung quan trọng của LDD năm 2013 là quy định rõ hơn vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện chức năng đại diện chủ SHTD về đất đai. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn chưa quy định thực sự rõ ràng, thống nhất và khoa học về chủ thể thực hiện chức năng đại diện chủ SHTD đối với đất đai. Cụ thể như sau:

Một là, Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định về thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản thuộc sở hữu toàn dân như sau: *“Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là đại diện, thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản thuộc sở hữu toàn dân”* và *“Chính phủ thống nhất quản lý và bảo đảm sử dụng đúng mục đích, hiệu quả và tiết kiệm tài sản thuộc sở hữu toàn dân”*²⁶. Quy định này sẽ dẫn đến cách hiểu: Chính phủ cũng chính là cơ quan thực hiện trách nhiệm của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu trong việc thống nhất quản lý đất đai. Điều này là chưa chính xác bởi vì hệ thống cơ quan quyền lực từ trung ương đến địa phương (Quốc hội, Hội đồng

nhân dân các cấp) cũng có trách nhiệm và đóng vai trò vô cùng quan trọng trong quản lý đất đai²⁷. Ngoài ra, việc quy định về trách nhiệm *“thống nhất quản lý”* của đại diện chủ sở hữu trong nội dung *“thực hiện quyền của chủ sở hữu”* như trên là không phù hợp (như đã phân tích ở mục 3.1 ở trên). Với cách quy định đó cũng khiến cho vai trò của Nhà nước trong quản lý đất đai không được thể hiện rõ ràng, đầy đủ ở cả hai phương diện: (1) Nhà nước quản lý đất đai với tư cách là người đại diện của chủ sở hữu về đất đai; (2) Nhà nước thực hiện vai trò quản lý đất đai xuất phát từ chức năng của một tổ chức quyền lực và quan hệ đất đai là một lĩnh vực xã hội mà nó phải điều tiết²⁸.

Hai là, quy định của LDD năm 2013 về trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai tại Mục 2 Chương 2 (từ Điều 22 đến Điều 28) còn chưa hợp lý khi chỉ mới đề cập đến chủ thể thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước về đất đai là Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp và cơ quan quản lý chuyên ngành đất đai thực hiện mà chưa có quy định rõ ràng, cụ thể về những cơ quan trực tiếp thực thi trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai ở cả hai khía cạnh: trách nhiệm của Nhà nước với chủ sở hữu *“toàn dân”* và trách nhiệm của Nhà nước với người sử dụng đất (bên thứ ba trong quan hệ đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai).

Ba là, trong quy định thực hiện quyền đại diện chủ sở về đất đai của LDD năm

²⁵ Phạm Duy Nghĩa, Chuyên khảo Luật kinh tế, Nxb. ĐHQG Hà Nội, 2004, tr.165.

²⁶ Điều 198 Bộ luật Dân sự năm 2015.

²⁷ Trường Đại học luật Hà Nội, Giáo trình Luật đất đai, Nxb. Công an nhân dân, 2018, tr.85.

²⁸ Nguyễn Quang Tuyền, Bàn về vấn đề sở hữu toàn dân đối với đất đai ở nước ta, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 9, tháng 9/2003, tr.44-49.

2013, nội dung về thẩm quyền của Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp còn chưa cụ thể và thiếu hợp lý khi quy định: “*Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai theo thẩm quyền quy định tại Luật này*”²⁹. Quy định này mới xác định một cách chung nhất về thẩm quyền thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đất đai của Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp mà chưa có quy định rõ về nội dung, phạm vi thẩm quyền của từng cơ quan này, dẫn đến quá trình thực thi không tránh khỏi những khó khăn, vướng mắc. Bên cạnh đó, việc xác định thẩm quyền của Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp “*theo quy định tại Luật này*” là thiếu hợp lý bởi vì thẩm quyền của Chính phủ, Ủy ban nhân dân trong lĩnh vực đất đai còn được quy định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau, đặc biệt là LDD năm 2013 lại có rất nhiều văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành. Do vậy, nếu chỉ giới hạn phạm vi thẩm quyền đại diện của các cơ quan này trong LDD năm 2013 thì không đảm bảo sự khái quát, toàn diện cũng như dẫn đến sự không thống nhất với quy định trong một văn bản quy phạm pháp luật khác³⁰.

Từ những bất cập, hạn chế được chỉ ra ở trên, tác giả kiến nghị: Loại bỏ quy định tại Khoản 2 Điều 198 Bộ luật Dân sự năm 2015 vì quy định này chưa thực sự chính

xác và thiếu hợp lý; Bổ sung quy định cụ thể về các cơ quan nhà nước thực hiện trách nhiệm của Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai trong Luật đất đai năm 2013; Quy định chi tiết, cụ thể về thẩm quyền đại diện chủ sở hữu đất đai của Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp; Cụm từ “*theo quy định tại Luật này*” tại Khoản 3 Điều 21 Luật đất đai được sửa đổi, bổ sung thành: “*theo quy định tại Luật này và pháp luật liên quan*” để đảm bảo sự khái quát, toàn diện và thống nhất trong các quy định pháp luật./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2019), Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Bộ Chính trị về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế.
2. Lê Hồng Hạnh, Mục đích chính sách của BLDS và ảnh hưởng của nó tới những nguyên tắc cơ bản của Bộ luật Dân sự, Tạp chí Luật học, số 9/2014, trang 16-24.
3. Phạm Thị Hương Lan (Chủ biên), Bình luận khoa học Luật đất đai (năm 2013), Nxb. Lao động, Tp Hồ Chí Minh, 2018.
4. Phạm Duy Nghĩa, Chuyên khảo Luật kinh tế, Nxb. ĐHQG Hà Nội, 2004.
5. Lê Bùi Phương Nhung, Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai theo Luật Đất đai năm 2013, Luận văn thạc sỹ Luật học, Khoa Luật – ĐHQG Hà Nội, 2015.
6. Trường Đại học luật Hà Nội, Giáo trình Luật đất đai, Nxb. Công an nhân dân, 2018.
7. Nguyễn Quang Tuyền, Những sửa đổi, bổ sung về sở hữu đất đai trong Luật Đất đai năm 2013, Tạp chí Luật học, Đặc san số 11/2014, trang 78-84.
8. Nguyễn Quang Tuyền, Bàn về vấn đề sở hữu toàn dân đối với đất đai ở nước ta, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 9, tháng 9/2003, tr.44-49.

²⁹ Khoản 3 Điều 21 LDD năm 2013.

³⁰ Khoản 6 Điều 8 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với các tài sản công thuộc sở hữu toàn dân sử dụng cụm từ “...theo quy định pháp luật”; Khoản 3 Điều 28 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định về trách nhiệm, quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp huyện trong liên quan đến lĩnh vực đất đai cũng sử dụng cụm từ “...theo quy định pháp luật”.