

PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VIỆT NAM HIỆN HÀNH - NHÌN TỪ GÓC ĐỘ BẢO ĐẢM QUYỀN CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

TS. TRẦN QUANG HUY*

1. Pháp luật đất đai trong việc bảo hộ các quyền kinh tế của người sử dụng đất

Đất đai ở Việt Nam thuộc công thổ quốc gia với tuyên ngôn chính trị-pháp lí là: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu”. Như vậy, chủ sở hữu đất đai được ghi nhận tại Điều 17 Hiến pháp năm 1992 và Điều 5 Luật đất đai năm 2003 đó là “toàn dân”. Tuy nhiên, chủ thể này chỉ có thể thực hiện sứ mạng lịch sử của mình khi chuyển giao quyền sở hữu cho người đại diện là Nhà nước với các lợi thế của chủ thể quyền lực về kinh tế, về chính trị và pháp lí. Do vậy, Nhà nước trở thành đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, toàn bộ vốn đất quốc gia được Nhà nước quản lí. Song, sẽ là vô nghĩa nếu như hình dung rằng Nhà nước sẽ tự mình thực hiện toàn bộ các quyền của đại diện chủ sở hữu với các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đất đai. Trên thực tế, bằng việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, Nhà nước chính thức trao các quyền kinh tế cho người sử dụng đất khai thác công năng đất đai, để từ đó mục đích của người đại diện chủ sở hữu được hiện thực hoá và cũng qua đó lợi ích kinh tế của người sử dụng đất được bảo đảm. Cho nên, khía cạnh sở hữu đất đai ở Việt Nam hiểu cho đúng phải là sự thống nhất

giữa quyền năng sở hữu thuộc về Nhà nước với các quyền năng kinh tế mà người sử dụng đất có được do sự bảo hộ của người đại diện chủ sở hữu.

Từ Bộ luật dân sự năm 1995 đến Bộ luật dân sự năm 2005 và từ Luật đất đai năm 1993 đến Luật đất đai năm 2003 là bước tiến lớn trong việc công nhận các quyền kinh tế của người sử dụng đất đối với các giao dịch dân sự về đất đai. Từ chỗ chỉ hộ gia đình, cá nhân có quyền thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất, đến nay, các chủ thể đó bao gồm cả tổ chức kinh tế trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Như vậy, quyền sử dụng đất đã trở thành tài sản có giá trị của người sử dụng đất, từ đây họ có thể chuyển đổi đất cho nhau để tổ chức lại sản xuất, để lại di sản là quyền sử dụng đất cho người thừa kế theo quy định của pháp luật, có thể thế chấp quyền sử dụng đất tại ngân hàng để lấy vốn đầu tư cho sản xuất kinh doanh. Nếu tiếp cận các quyền kinh tế của người sử dụng đất theo các luật đất đai trước đây (Luật đất đai năm 1987 và Luật đất đai năm 1993 đã được sửa đổi, bổ sung năm 1998 và năm 2001) có thể thấy rằng chưa bao giờ người

* Trường Đại học Luật Hà Nội

sử dụng đất lại được bảo hộ nhiều quyền đến vậy. Các quyền của người sử dụng đất theo quy định của Luật đất đai năm 2003 được phân biệt trên cơ sở hình thức mà người sử dụng đất lựa chọn trong quá trình đầu tư kinh doanh của mình. Điều đó có nghĩa là tùy thuộc vào việc người sử dụng đất lựa chọn hình thức giao đất hay thuê đất, để từ đó họ có quyền đối với quyền sử dụng đất hay chỉ với tài sản gắn liền với đất. Ví dụ, tổ chức kinh tế của Việt Nam được sử dụng đất với hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền trả cho Nhà nước không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì được bảo hộ các quyền không chỉ đối với quyền sử dụng đất mà còn với tài sản đã được đầu tư trên đất. Trong khi đó, nếu là tổ chức kinh tế sử dụng đất thuê từ sau ngày 1/7/2004 thì họ không có quyền đối với quyền sử dụng đất thuê, mà chỉ có các quyền đối với tài sản đã đầu tư trên đất thuê. Đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài cũng được phân biệt giữa việc thuê trả tiền thuê hàng năm hay trả tiền thuê một lần cho Nhà nước Việt Nam. Do đó, nếu người nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện các dự án đầu tư sử dụng đất trả tiền thuê hàng năm không có quyền đối với đất thuê nhưng nếu là trả tiền thuê một lần cho cả quá trình đầu tư kinh doanh thì được dùng quyền sử dụng đất của mình để tham gia các giao dịch dân sự về đất đai. Như vậy, việc sử dụng đất dưới hình thức giao đất hay thuê đất là do nhà đầu tư quyết định, Nhà nước tạo điều kiện cho họ được lựa chọn và bảo hộ các quyền và lợi

ích hợp pháp gắn liền với sự lựa chọn của nhà đầu tư.

Quyền con người dưới góc độ người sử dụng đất trước hết phải là các đảm bảo của Nhà nước để quyền tự do kinh doanh được thực hiện, được lựa chọn hình thức sử dụng đất thích hợp nhất đối với mình để đầu tư kinh doanh mà không phải chịu trước bất cứ sức ép nào. Nhà đầu tư trong nước, nếu vì khả năng tài chính có hạn, có thể phải chọn giải pháp thuê đất của Nhà nước để sản xuất kinh doanh thay vì phải trả khoản tiền lớn để được giao đất có thu tiền sử dụng đất. Đối với các dự án kinh doanh thuần túy đã được phê duyệt phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, các nhà đầu tư trong nước có thể có được mặt bằng để tổ chức sản xuất kinh doanh thông qua các giao dịch về nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất, thuê lại đất hoặc góp vốn bằng quyền sử dụng đất với các chủ thể sử dụng đất khác. Điều đó có nghĩa là các doanh nghiệp có được quyền sử dụng đất một cách nhanh chóng mà không nhất thiết phải thông qua các thủ tục về thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng và giao đất cho nhà đầu tư mà chuyển hoá bằng các giao dịch dân sự về đất đai. Như vậy, trong nhiều quan hệ đất đai không nhất thiết phải áp dụng các thủ tục hành chính phiền hà mà thay vào đó là các quyền dân sự của người sử dụng đất. Đây là sự cởi mở trong các quy định của Luật đất đai năm 2003 về quyền của người sử dụng đất. Đối với nhà đầu tư nước ngoài, nếu như họ còn thận trọng trong chiến lược đầu tư hoặc họ còn chưa thực sự an tâm với môi

trường đầu tư ở nước ta, có thể họ đưa ra phương án trả tiền thuê hàng năm cho Nhà nước. Sau đó, nếu với nhu cầu và mong muốn về đầu tư, các tổ chức, cá nhân nước ngoài có thể chuyển sang phương án thuê đất trả tiền thuê một lần cho Nhà nước Việt Nam. Các quyền kinh tế của người sử dụng đất được bảo vệ ở mức độ cao nhất, điều đó cũng đồng nghĩa với việc quyền con người về mặt kinh tế được thực thi một cách đầy đủ. Do vậy, với các quy định hiện hành, pháp luật đất đai không chỉ mở rộng các quyền cho mọi đối tượng sử dụng đất, từ chủ thể sử dụng đất ở trong nước đến tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà còn tạo điều kiện cho họ lựa chọn hình thức sử dụng đất trong đầu tư kinh doanh mà không phân biệt giữa các thành phần kinh tế khác nhau. Qua đó, vấn đề vốn của nhà đầu tư được quan tâm hàng đầu, quyền tiếp cận đất đai của nhà đầu tư cũng thể hiện nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật, không có sự phân biệt về đầu tư trong nước hay nước ngoài, giữa doanh nghiệp dân doanh hay doanh nghiệp nhà nước. Quyền tiếp cận đất đai và quyền khai thác công năng đất đai hoàn toàn không phụ thuộc vào địa vị pháp lí của họ, quan trọng là quy mô sử dụng đất mà họ có khả năng sử dụng và quyền sử dụng đất được bảo hộ tối đa.

2. Pháp luật đất đai đối với việc giải quyết các vấn đề đất đai do lịch sử để lại

Lịch sử các chính sách đất đai ở Việt Nam vốn phức tạp, không chỉ gắn liền với các quá trình xây dựng và phát triển của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (sau này là

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam), mà còn gắn với các chính sách cụ thể trong từng giai đoạn của cách mạng Việt Nam. Đã có nhiều văn bản pháp luật liên quan đến cải tạo xã hội chủ nghĩa về nhà đất những năm sáu mươi của thế kỉ XX ở miền Bắc Việt Nam và những năm sau giải phóng miền Nam khi: “*Nhà nước không chấp nhận việc đòi lại nhà ở mà Nhà nước đang quản lí do trước đây thực hiện chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa về nhà đất. Nhà nước không chấp nhận việc đòi lại đất ở mà trước đây Nhà nước đã giao cho người khác sử dụng do thực hiện các chính sách của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hoà miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”.⁽¹⁾ Trong lĩnh vực đất đai cũng có những quy định tương tự như vậy, khoản 2 Điều 2 Luật đất đai năm 1993 và khoản 2 Điều 10 Luật đất đai năm 2003 quy định: “*Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã được giao theo quy định của Nhà nước cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chính phủ Cách mạng lâm thời cộng hoà miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”. Khoản 1 Điều 4 Nghị định của Chính phủ số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 về thi hành Luật đất đai đã hướng dẫn cụ thể khi tuyên bố: “*Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất và không xem xét giải quyết khiếu nại về việc đòi lại đất mà Nhà nước đã giao cho người khác sử dụng theo các chính sách ruộng đất*

trước ngày 15/10/1993...". Quy định này cụ thể hoá các trường hợp không xem xét giải quyết và các văn bản pháp luật được sử dụng để giải quyết các khiếu nại, tranh chấp về đất đai không thuộc các trường hợp nêu trên. Việc giải quyết khiếu nại và tranh chấp đất đai liên quan đến tồn tại lịch sử phải căn cứ vào các văn bản pháp luật đất đai tại thời điểm xảy ra tranh chấp và khiếu nại, kể cả các văn bản đã không còn hiệu lực pháp luật. Như vậy, nếu như đất đai không thuộc diện Nhà nước thống nhất quản lí, không thuộc diện Nhà nước giao đất cho các tổ chức, cá nhân khác sử dụng khi thực hiện các chính sách đất đai thì người sử dụng đất vẫn có những cơ hội để đòi lại đất. Điều 116 Luật đất đai năm 2003 chính là một trong những trường hợp đó. Theo quy định này, lần đầu tiên Nhà nước giải quyết trường hợp các cơ quan nhà nước mượn đất của hộ gia đình, cá nhân. Như vậy, quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trong các trường hợp cho cơ quan nhà nước mượn đất chính thức được thừa nhận và khẳng định thông qua việc trả lại đất hoặc giá trị quyền sử dụng đất bằng các phương thức linh hoạt từ phía Nhà nước. Người sử dụng đất thuộc trường hợp cho các cơ quan nhà nước mượn đất trong lịch sử sẽ làm hồ sơ gửi tới uỷ ban nhân cấp tỉnh với các loại giấy tờ có liên quan như: 1) Giấy tờ về quyền sử dụng đất minh chứng quyền sử dụng đất của mình; 2) Đơn yêu cầu trả lại quyền sử dụng đất đã cho mượn; 3) Giấy tờ, cam kết cho mượn đất mà các bên đã kí kết khi cho mượn để được xem xét trả lại các quyền lợi hợp pháp.

Cơ quan nhà nước mượn đất của hộ gia đình, cá nhân không chỉ bao gồm các cơ quan, đơn vị, tổ chức của Nhà nước mà còn của Đảng cộng sản Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội. Như vậy, phạm vi các loại cơ quan nhà nước mượn đất của hộ gia đình, cá nhân được xác định cho mọi tổ chức thuộc hệ thống chính trị của Nhà nước ta. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là nếu sau khi mượn đất, các cơ quan đã xây dựng công sở nhà nước, các trường học, bệnh viện, cơ sở nghiên cứu thì việc trả lại quyền sử dụng đất sẽ áp dụng như thế nào? Theo quy định tại khoản 2 Điều 116 Luật đất đai năm 2003 thì Nhà nước áp dụng linh hoạt các trường hợp sau:

Thứ nhất, trả lại quyền sử dụng đất đã mượn nếu như đất đó chưa giao cho người khác sử dụng.

Thứ hai, bồi thường bằng tiền hoặc giao đất mới, chỗ ở mới nếu đất đó đã giao cho người khác sử dụng.

Việc bồi thường trong trường hợp bằng tiền hoặc bằng đất mới được tính theo giá đất do uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quy định tại thời điểm xem xét trả lại quyền sử dụng đất. Thời hạn xem xét trả lại đất được thực hiện từ khi có hiệu lực pháp lí của Luật đất đai năm 2003 (từ ngày 1/7/2004) cho đến hết ngày 31/12/2010.

Với các quy định trên có thể thấy rằng Nhà nước Việt Nam không quay lưng lại quá khứ, không quên các quyền lợi của người sử dụng đất đã cho các cơ quan nhà nước mượn đất. Cần phải thấy rằng việc cho mượn đất là giao dịch dân sự bao gồm một bên chủ thể

là các cơ quan nhà nước với bên kia là hộ gia đình, cá nhân. Do vậy, trong xã hội dân sự các cơ quan nhà nước không thể tiếp tục chiếm giữ đất đai mà không xem xét bồi thường cho người có quyền lợi chính đáng.

Vì vậy, theo quan điểm của chúng tôi, quyền con người trong lĩnh vực pháp luật đất đai không chỉ là các quyền hiện hữu của con người cụ thể trong khai thác, hưởng dụng đất đai mà còn là quyền trong quá khứ, quyền gắn với lợi ích chính đáng được Nhà nước cam kết bồi thường, hỗ trợ. Điều này không chỉ thuần túy là việc Nhà nước trả lại một giá trị thực sự mà người sử dụng đất đã cam kết cho Nhà nước mượn đất được hưởng mà cao hơn, quyền con người được coi trọng, chính sách và pháp luật phải vì lợi ích của nhân dân mới có niềm tin ở nhân dân.

3. Pháp luật đất đai đối với việc cấp các giấy tờ về quyền sử dụng đất

Để các quyền của công dân, quyền tài sản được đảm bảo dưới các hình thức pháp lý nhất định thì việc Nhà nước xác lập các giấy tờ về quyền của người sử dụng đất là rất quan trọng. Điều đó lý giải tại sao từ năm 1989 (năm bắt đầu thực hiện thí điểm việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của Luật đất đai năm 1987) đến nay trong các chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam, vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lại luôn được quan tâm đến vậy. Cả nước đã cấp được hơn 25.600.000 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trong đó có hơn một triệu giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở đối với người dân tại khu vực đô thị. Tuy

nhiên, vẫn còn hơn hai triệu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã được các cơ quan có thẩm quyền kí nhưng hiện nay chưa có người đến nhận.⁽²⁾

Trước hết cần phải xác định rằng cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người dân, đó là nghĩa vụ, trách nhiệm của Nhà nước và đồng thời là quyền lợi công dân. Do đó, Nhà nước không thể chậm trễ trong việc xác lập quyền sử dụng đất hợp pháp cho người dân, càng không thể coi đó như là sự ban phát từ cơ quan nhà nước. Hiện nay, người dân vẫn rất khó khăn trong việc xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, bởi thủ tục hành chính nhiều khê, người có trách nhiệm làm thủ tục dường như vẫn cố tình chậm trễ ở mọi công đoạn với nhiều lý do khác nhau. Thực tế này sẽ ảnh hưởng lớn đến quản lý nhà nước về đất đai đồng thời không bảo đảm các quyền dân sự cho người dân khi thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai.

Kể từ ngày 1/1/2008, mọi giao dịch về quyền sử dụng đất phải bằng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Vấn đề này được quy định tại Điều 66 Nghị định của Chính phủ số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 về sửa đổi, bổ sung một số quy định về thi hành Luật đất đai năm 2003. Với quy định nêu trên có thể đặt câu hỏi rằng với hàng triệu trường hợp các tổ chức và cá nhân chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và rất nhiều trường hợp còn ghi nợ trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì vấn đề quyền dân sự của người sử dụng đất sẽ được bảo hộ tới đâu?

Theo quy định của pháp luật đất đai, hộ

gia đình, cá nhân được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà chưa có khả năng nộp tiền sử dụng đất cho Nhà nước được Nhà nước cho ghi nợ. Tiền nợ của họ được trả theo giá đất tại thời điểm trả nợ và được xoá nợ trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.⁽³⁾ *Vi dụ*, người dân ghi nợ trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vào năm 2005 nhưng tới năm 2010 mới trả nợ thì họ phải trả theo giá đất của năm 2010. Tuy nhiên, giá đất năm sau khi được công bố bởi uỷ ban nhân dân cấp tỉnh thường cao hơn so với năm trước đó. Do vậy, dù Nhà nước không thu theo tỉ lệ phần trăm so với giá gốc như các ngân hàng thương mại thường làm với các khoản nợ song khoản nợ của người dân cũng tăng lên. Nguy cơ nợ chồng lên nợ đối với người không đủ khả năng tài chính nộp cho Nhà nước là nguy cơ luôn tiềm ẩn.

Theo chúng tôi, vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong so sánh với các quy định trước đây liên quan đến quyền con người, Luật đất đai năm 2003 đã giải quyết tốt ở một số điểm sau:

Thứ nhất, việc ghi tên người sử dụng đất đã có nhiều tiến bộ. Nếu như trước đây cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thường ghi tên chủ hộ, quyền lợi của những người cùng liên đới trong hộ gia đình không được đảm bảo đầy đủ, nhất là khi người chủ hộ có dấu hiệu mắc vào tệ nạn xã hội nào đó và tự mình sử dụng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do mình đứng tên để thực hiện nghĩa vụ dân sự. Điều đó ảnh hưởng rất lớn tới các thành viên khác trong hộ gia đình. Mặt khác, hiện nay chúng ta cấp giấy chứng

nhận quyền sử dụng đất trên cơ sở đơn vị là thửa đất. Do đó, thay vì một giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bao gồm nhiều thửa đất thì nay giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp tới từng thửa đất. Người sử dụng đất có thể dùng một số giấy chứng nhận để vay ở những ngân hàng thương mại khác nhau với các khoản nợ hoàn toàn độc lập với nhau. Như vậy, quyền lợi của người sử dụng đất sau khi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được bảo hộ tốt hơn. Mặt khác, trong trường hợp quyền sử dụng đất là tài sản chung của vợ chồng thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ghi họ tên vợ và chồng. Điều này thể hiện nguyên tắc hiến định về quyền bình đẳng của vợ và chồng trong các quan hệ pháp luật. Tuy nhiên, nếu hai vợ chồng có thoả thuận nào đó và được xác nhận bởi chính quyền cấp cơ sở thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chỉ cần ghi tên một người nhưng quyền sử dụng đất vẫn là tài sản chung. Nguyên tắc này cũng áp dụng tương tự với trường hợp vợ chồng có yếu tố nước ngoài, khi Việt kiều hoặc cá nhân nước ngoài đủ điều kiện mua nhà ở tại Việt Nam.

Thứ hai, đối tượng và phạm vi được công nhận là chủ thể sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng được mở rộng hơn so với các quy định trước đây. Điều đó thấy rõ khi lần đầu tiên cơ sở tôn giáo và cộng đồng dân cư xuất hiện trong các quy định của Luật đất đai năm 2003 và được công nhận quyền sử dụng đất. Trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ghi tên cơ sở tôn giáo hoặc cộng đồng dân cư sử dụng đất nhưng trao giấy cho người đại diện hợp pháp

của cơ sở tôn giáo hoặc cộng đồng dân cư.

Bảo vệ quyền tài sản quan trọng mà quyền đó mang lại nhiều lợi ích cho người sử dụng đất thì điều đó hiển nhiên cũng chính là quyền con người được hiện thực hoá. Các quyền đó thể hiện trong chứng thư pháp lí do Nhà nước công nhận dưới hình thức là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở.

4. Pháp luật đất đai trong bối cảnh của sự phát triển, các vấn đề kinh tế-xã hội mà Nhà nước phải chăm lo cho người sử dụng đất

Nhu cầu sử dụng đất cho công nghiệp hoá và đô thị hoá đối với nước còn chậm phát triển như Việt Nam là rất lớn. Vấn đề đặt ra là làm sao cân đối được giữa việc giữ gìn an ninh lương thực quốc gia, giữ được quỹ đất nông nghiệp cho nông dân với quá trình đô thị hoá nhanh hiện nay để nông dân không bị mất đất. Việc thu hồi đất trong 5 năm qua theo báo cáo của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn với diện tích hơn 366.000 ha đất nông nghiệp, tác động đến gần 627.495 hộ gia đình với khoảng 950.000 lao động và ảnh hưởng tới đời sống của hơn 2,5 triệu người, trong đó có những hộ gia đình rơi vào tình trạng bị bản cùng hoá.⁽⁴⁾ Đây chính là những cảnh báo quan trọng khi nhiều địa phương vẫn lấy đất nông nghiệp để xây dựng khu công nghiệp, khu đô thị mới và phê duyệt các quy hoạch sân gôn một cách vô tội vạ. Trung bình, cứ thu hồi mỗi ha đất nông nghiệp sẽ có 10 nông dân bị mất việc và với tốc độ 73,2 nghìn ha đất bị thu

hồi mỗi năm sẽ có 70 vạn nông dân không có công ăn việc làm. Khu vực bị ảnh hưởng nhiều nhất là vùng đồng bằng sông Hồng với hơn 300.000 hộ, tiếp đến là Đông Nam Bộ với 108.000 hộ, đặc biệt thành phố Hà Nội là địa phương có số hộ bị ảnh hưởng lớn nhất nước với 138.291 hộ gia đình.⁽⁵⁾ Theo đánh giá của đại diện Ngân hàng thế giới tại Việt Nam thì: *“nông dân là những người nghèo nhất, nhưng cùng với quá trình hiện đại hoá đất nước, họ đã bị kéo vào vòng xoáy của sự nghèo đói”*.⁽⁶⁾ Tại các địa phương bị thu hồi đất, có tới 67% số hộ vẫn phải quay trở lại nghề nông, chỉ 13% có nghề ổn định. Tuy nhiên, vốn tha thiết với nghề nông nhưng thực tế đáng buồn là không có đất, cho nên đại bộ phận những hộ nông dân này lại rơi vào cảnh thất nghiệp cùng với các tệ nạn xã hội kéo theo. Vậy nên, chính sách nào cho nông dân để họ không những thoát nghèo, không bị tái nghèo trong bối cảnh lao động dôi dư ở độ tuổi từ 35-60 tại các địa phương đang chiếm số lượng lớn?

Trong các quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, các biện pháp hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp thường được nhắc đến như giải pháp quan trọng. Tuy nhiên, với trung bình mỗi hộ bị thu hồi đất thì có 1,5 lao động mất việc làm nhưng khi tuyển dụng vào làm việc tại các khu công nghiệp, số lao động có trình độ học vấn thấp chiếm tỉ lệ cao nên không đáp ứng được nhu cầu. Do vậy, để nông dân có việc làm cần phải thực hiện đồng bộ các giải pháp sau thu hồi đất, nhất là dạy nghề, tạo việc làm mới. Đặc biệt, phải có cơ chế giám sát

doanh nghiệp trong việc ưu tiên con em nông dân bị mất đất trong đào tạo nghề, chuyển đổi nghề và tạo công ăn việc làm cho họ. Cùng với biện pháp trên, các địa phương cũng nên chú trọng vào chính sách phát triển đô thị nông nghiệp và dịch vụ liên kề. Các quy định về việc hỗ trợ đất kinh doanh dịch vụ cho hộ gia đình, cá nhân trong trường hợp thu hồi trên 30% đất nông nghiệp chính là đáp ứng các nhu cầu công ăn việc làm ổn định cho người nông dân.

Việt Nam là nước có trên 70% dân số sống bằng nghề nông. Bởi vậy, lo cho nông dân chính là lo cho nền tảng quốc gia, lo cho an sinh xã hội của đất nước và cũng chính là bảo đảm quyền con người cho chủ thể đồng đảo nhất ở nước ta nhưng cũng bị ảnh hưởng nhiều nhất của quá trình phát triển.

5. Pháp luật đất đai về sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài

Một trong những chính sách lớn của Nhà nước Việt Nam trong thời gian qua góp phần tạo điều kiện hội nhập tốt hơn vào khu vực và thế giới chính là các quy định về việc cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được mua nhà ở, có quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam. Những chính sách này nhận được sự hưởng ứng to lớn của cộng đồng Việt kiều cũng như người nước ngoài đang sinh sống, học tập và kinh doanh ở Việt Nam.

Theo thống kê của Ủy ban Nhà nước về người Việt Nam ở nước ngoài thì hiện nay có khoảng 2,7 triệu Việt kiều đang sinh

sống, làm ăn tại gần 100 nước và vùng lãnh thổ. Trong số đó có 1,5 triệu người tại Hoa Kỳ, 320.000 người tại Pháp, 180.000 người tại Canada, 300.000 người tại Australia... đặc biệt có khoảng 10% Việt kiều là trí thức có thể đóng góp cho quá trình phát triển khoa học và công nghệ của đất nước.⁽⁷⁾ Do vậy Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn coi đồng bào Việt sống tại nước ngoài là “*bộ phận bất di bất dịch của cộng đồng các dân tộc Việt Nam*”, đề cao, quan tâm: “*Xóa bỏ mặc cảm, định kiến, phân biệt đối xử về quá khứ, giai cấp, thành phần, xây dựng tinh thần cởi mở, tin cậy lẫn nhau, hướng tới tương lai*”⁽⁸⁾ và: “*phát huy nguồn lực trí tuệ và sức mạnh tinh thần của người Việt Nam*”.⁽⁹⁾ Do vậy, cùng với chính sách đại đoàn kết dân tộc, chính sách về thu hút đầu tư đối với cộng đồng kiều bào ở nước ngoài, Nhà nước Việt Nam đã cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài đủ điều kiện theo quy định của pháp luật đất đai và nhà ở được mua nhà ở tại Việt Nam. Quy định này lần đầu tiên ghi nhận tại Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 2001, được cụ thể hoá tại Nghị định số 81/2001/NĐ-CP ngày 5/11/2001 của Chính phủ về việc cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà ở tại Việt Nam. Tiếp theo trong Luật đất đai năm 2003, Luật nhà ở năm 2005 đều có các quy định về việc cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà ở tại Việt Nam với các điều kiện ngày càng dễ dàng hơn. mở rộng thêm phạm vi các đối tượng người gốc Việt Nam cũng như người có thời gian lưu trú liên tục ở Việt Nam từ 180 ngày trở lên cũng được mua một nhà ở

tại Việt Nam. Sau khi được sở hữu nhà ở, được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam, Việt kiều được bảo hộ các quyền tài sản tương tự như công dân Việt Nam ở trong nước, được phép bán nhà, thế chấp nhà ở vay tiền ngân hàng, để lại thừa kế, tặng cho nhà ở theo quy định của luật pháp Việt Nam.

Không những cho phép Việt kiều được mua nhà ở tại Việt Nam. Quốc hội khoá XII của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam kì họp thứ tư đã thông qua Nghị quyết về việc cho phép người nước ngoài mua nhà ở tại Việt Nam.⁽¹⁰⁾ Đây là biểu hiện quan trọng trong các chính sách của Nhà nước Việt Nam về hội nhập và phát triển. Theo thống kê của Cục quản lí nhà và thị trường bất động sản (Bộ xây dựng), hiện nay có khoảng 81.000 người nước ngoài đang sinh sống, học tập, kinh doanh tại Việt Nam ở các dự án đầu tư, trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hoá, thể thao, các cơ quan đại diện ngoại giao, tổ chức quốc tế.⁽¹¹⁾ Tuy nhiên, không phải tất cả người nước ngoài nói trên đều đủ điều kiện mua nhà tại Việt Nam. Theo tính toán của Bộ xây dựng thì chỉ có khoảng 21.000 người đủ điều kiện mua nhà tại Việt Nam với thời gian lưu trú từ 3 - 5 năm và không phải trong số này ai cũng muốn mua nhà tại Việt Nam. Đối tượng được phép sở hữu nhà ở tại Việt Nam gồm 5 nhóm, trong đó chủ yếu là nhà đầu tư nước ngoài đang thực hiện các hoạt động kinh doanh tại Việt Nam. Thời gian sở hữu nhà ở tại Việt Nam tối đa là 50 năm kể từ ngày được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà

ở, quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam và thời điểm bắt đầu được mua là từ ngày 1/1/2009.

Các chính sách và pháp luật nêu trên về việc cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được mua nhà ở, sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam cho thấy Nhà nước Việt Nam không những bảo hộ đầy đủ quyền dân sự về nhà ở cho công dân Việt Nam mà xa hơn, phù hợp với thông lệ quốc tế, người nước ngoài cũng có quyền dân sự về nhà ở tại Việt Nam. Đây là bước phát triển mới về quyền con người trong xã hội dân sự ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập khu vực và thế giới./.

(1).Xem: Điều 4 Nghị định của Chính phủ số 60/CP ngày 5/7/1994 về quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị.

(2).Xem: Trang tin tức và sự kiện của Bộ tài nguyên và môi trường, ngày 31/5/2008.

(3).Xem: Khoản 1 Điều 5 Nghị định của Chính phủ số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 về quy định bổ sung về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai.

(4).Xem: Báo cáo của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn trình Chính phủ về thực trạng thu hồi đất nông nghiệp, tháng 9/2008.

(5). Báo cáo đã dẫn.

(6). Báo cáo đã dẫn.

(7).Xem: Tạp chí quê hương số 3/2002, tr.25.

(8).Xem: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX Đảng cộng sản Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 45.

(9).Xem: Văn kiện đã dẫn, tr. 91.

(10).Xem: Nghị quyết số 19/2008/NQ-QH12 khoá XII ngày 3/6/2008 về việc thí điểm cho tổ chức, cá nhân người nước ngoài mua và sở hữu nhà ở tại Việt Nam.

(11).Xem: Tạp chí phụ nữ số cuối tuần ra ngày 16/8/2007, tr. 5.