

**PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN, NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT
VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN**

TRẦN LINH HUÂN*

LÊ PHẠM ANH THO**

Tóm tắt: Bài viết tập trung nghiên cứu làm rõ một số quy định pháp luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, chỉ ra những điểm còn bất cập, hạn chế trong các quy định về vấn đề này, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện.

Từ khóa: quyền, nghĩa vụ, người sử dụng đất, kiến nghị, hoàn thiện.

Abstract: The article focuses on clarifying a number of legal provisions related to the rights and obligations of land users, pointing out inadequacies and limitations in regulations on this issue, thereby proposing some solutions to improve.

Keywords: rights, obligations, land users, petitions and completions.

1. Đặt vấn đề

Với tình hình dân số Việt Nam đang không ngừng gia tăng như hiện nay dẫn đến nhu cầu về đất đai, nhà ở của người dân cũng tăng lên. Thực tiễn hiện nay cho thấy, đất đai đang là một vấn đề “nóng” được toàn xã hội quan tâm, cũng như phần lớn các vụ việc tranh chấp được tòa án giải quyết thường liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Sau hơn 8 năm Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực, các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất ngày càng được hoàn thiện hơn, quy định rõ ràng, chặt chẽ, đầy đủ hơn về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, góp phần bảo vệ được quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất trước pháp luật. Đồng thời hạn chế được số lượng đơn khiếu nại, tố cáo, kiện tụng của người dân, giảm thiểu được vấn nạn tham nhũng trong lĩnh vực đất đai. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực trên thì trong thực tiễn thi hành pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất còn nhiều bất cập, hạn chế gây ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất, cũng như gây khó khăn cho cơ quan nhà nước trong việc thực thi pháp luật. Việc nghiên cứu và hoàn thiện các quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất để đảm bảo tốt nhất quyền và

* ThS., Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: tlhuan@hcmulaw.edu.vn.

** Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.

• Ghi chú: Tải bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>

lợi ích chính đáng của người sử dụng đất, cũng như nâng cao chất lượng áp dụng pháp luật, giải quyết các khó khăn cho cơ quan nhà nước trong việc áp dụng thống nhất pháp luật là yêu cầu cấp thiết hiện nay.

2. Quy định pháp luật về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất

2.1. Khái niệm về người sử dụng đất

Đối với định nghĩa về người sử dụng đất thì Luật Đất đai năm 2013 có quy định như sau “*Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của Luật này*”¹. Đồng thời tại Điều 5 Luật Đất đai cũng quy định theo hướng liệt kê cụ thể các chủ thể được xem là người sử dụng đất gồm: tổ chức trong nước; hộ gia đình, cá nhân; cộng đồng dân cư; cơ sở tôn giáo; tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; người Việt Nam định cư ở nước ngoài; doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Theo đó, Luật Đất đai năm 2013 đã định nghĩa khái niệm “*người sử dụng đất*” là những chủ thể có được đất thông qua 4 hình thức là Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất và nhận chuyển quyền sử dụng đất. Bên cạnh đó, Luật Đất đai cũng đã quy định cụ thể đối với từng chủ thể có thể trở thành người sử dụng đất. Việc quy định theo hướng liệt kê như vậy góp phần giúp cho việc xác định người sử dụng đất trở nên chặt chẽ và thống nhất pháp luật giữa các cơ quan nhà nước, cũng như giúp cho người dân có thể dễ dàng trong việc tìm hiểu pháp luật và bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình.

2.2. Quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất

Luật Đất đai năm 2013 đã có những quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất. Theo đó, các quyền chung được quy định song song với nghĩa vụ chung của người sử dụng đất để họ có thể nhận biết được các quyền lợi, cũng như nghĩa vụ mình phải thực hiện. Các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đã được Luật Đất đai “ưu ái” dành ra một chương để quy định, cụ thể được quy định trong chương XI từ Điều 166 đến Điều 194. Hơn nữa, ngoài các quy định tại chương XI, pháp luật còn trao cho người sử dụng đất quyền được giao khoán đất trong những trường hợp hạn chế.² Từ đó cho thấy tầm quan trọng của quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong hệ thống pháp luật về đất đai ở Việt Nam.

¹ Điều 5 Luật Đất đai năm 2013.

² Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình Luật Đất đai*, NXB. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, Hà Nội, tr.218.

Đối với quyền chung của người sử dụng đất, Luật Đất đai năm 2013 có quy định cụ thể tại Điều 166, người sử dụng đất không phân biệt chủ thể, hình thức sử dụng đất hay mục đích sử dụng đất đều có các quyền chung sau³: (i) Được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; (ii) Hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất; (iii) Hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước phục vụ việc bảo vệ, cải tạo đất nông nghiệp; (iv) Được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp; (v) Được Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình; (vi) Khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai. Đây là các quyền cơ bản của người sử dụng đất, bảo đảm các lợi ích chính đáng cho người sử dụng đất. Bên cạnh đó, đối với quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất mặc dù được quy định trong nhóm quyền chung của người sử dụng đất nhưng không phải bất cứ chủ thể sử dụng đất nào cũng sẽ được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Theo đó, để được hưởng quyền nào thì người sử dụng đất phải đáp ứng được các điều kiện được quy định cụ thể tại Chương VI của Luật Đất đai năm 2013 về mục đích thu hồi đất, chủ thể sử dụng đất, nguồn gốc của đất có được từ hình thức nào, điều kiện về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... Ngoài ra, quyền sử dụng hạn chế đối với thửa đất liền kề⁴ dù không được quy định trong nhóm quyền chung nhưng đây cũng có thể được xem làm một quyền chung của người sử dụng đất.⁵ Bởi đây là quyền của người sử dụng đất không phân biệt chủ thể đều được sử dụng thửa đất liền kề nhằm đáp ứng nhu cầu cần thiết và hợp lý, đồng thời quyền này được xác lập thực hiện theo pháp luật dân sự và đăng ký theo pháp luật đất đai.⁶

Nhằm đảm bảo cho các chủ thể sử dụng đất được thực hiện các quyền của mình và đảm bảo cho việc sử dụng tài nguyên đất hiệu quả. Thì bên cạnh quy định các quyền chung của người sử dụng đất thì Nhà nước còn quy định cụ thể các nghĩa vụ của người sử dụng đất. Tại Điều 170 Luật Đất đai năm 2013 có quy định cụ thể, chặt chẽ về nghĩa vụ chung của người sử dụng đất, đây là các quy định mang tính chất bắt buộc các chủ thể phải thực hiện trong quá trình sử dụng đất của mình. Theo đó, nghĩa vụ chung của người sử dụng đất

³ Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình Luật Đất đai*, NXB. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, Hà Nội, tr.221.

⁴ Điều 171 Luật Đất đai năm 2013.

⁵ Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình Luật Đất đai*, NXB. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, Hà Nội, tr.221.

⁶ Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình Luật Đất đai*, NXB. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, Hà Nội, tr.221 -222.

là loại nghĩa vụ áp dụng cho mọi chủ thể sử dụng đất, không phân biệt hình thức sử dụng đất hay mục đích sử dụng đất. Mục đích của các quy định này nhằm đảm bảo sự đúng đắn trong mối quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất và là cơ sở để xác định trách nhiệm của người sử dụng đất trong việc thực hiện pháp luật đất đai, không làm tổn hại đến các quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước và các chủ thể khác.⁷

2.3. Quyền giao dịch về quyền sử dụng đất

Quyền giao dịch sử dụng đất là việc người sử dụng đất thực hiện các quyền về tài sản của mình đối với quyền sử dụng đất, bằng cách đưa quyền sử dụng đất vào các giao dịch dân sự theo quy định của pháp luật, thông qua hình thức gồm: (i) chuyển đổi; (ii) chuyển nhượng; (iii) cho thuê; (iv) cho thuê lại; (v) thừa kế; (vi) tặng cho; (vii) thế chấp; (viii) góp vốn. Theo đó, đối với các giao dịch cho thuê, cho thuê lại, thế chấp thì người sử dụng đất không mất quyền sử dụng đất của mình, còn đối với các giao dịch còn lại thì quyền sử dụng đất sẽ được chuyển giao từ người này sang người khác. Khi thực hiện các giao dịch quyền sử dụng đất này người tham gia giao dịch phải tuân thủ các điều kiện nghiêm ngặt, trình tự, thủ tục mà pháp luật quy định. Bên cạnh đó, căn cứ vào chủ thể sử dụng đất và hình thức sử dụng đất, đối với quyền giao dịch sử dụng đất pháp luật đã đưa ra quy định cụ thể, các điều kiện hạn chế khả năng giao dịch đối với một số chủ thể nhất định nhằm đảm bảo an ninh quốc phòng, cũng như đảm bảo đất đai sẽ được sử dụng và khai thác hiệu quả nhất. Theo đó, Luật Đất đai đã chia người sử dụng đất thành 3 nhóm chính là: (i) tổ chức sử dụng đất gồm tổ chức kinh tế và tổ chức sự nghiệp công lập; (ii) hộ gia đình, cá nhân, công đồng dân cư sử dụng đất; (iii) người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất. Với mỗi nhóm Luật Đất đai dành riêng mỗi mục để quy định cụ thể các quyền và nghĩa vụ chủ thể được thực hiện khi giao dịch quyền sử dụng đất nhằm đảm bảo quyền lợi chính đáng của các chủ thể và dễ dàng hơn trong công tác quản lý đất đai của Nhà nước.

Để thực hiện các quyền giao dịch của người sử dụng đất thì bên cạnh được Nhà nước cho phép giao dịch thì còn phải đáp ứng được các điều kiện cụ thể được quy định trong Luật Đất đai⁸ như sau: “a) Có Giấy chứng nhận, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 186 và trường hợp nhận thừa kế quy định tại khoản 1 Điều 168 của Luật này; b) Đất không có tranh chấp; c) Quyền sử dụng đất không bị kê biên để bảo đảm thi hành án; d)

⁷ Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình Luật Đất đai*, NXB. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, Hà Nội, tr.287.

⁸ Điều 188 Luật Đất đai năm 2013.

Trong thời hạn sử dụng đất.” Theo đó, để người sử dụng đất thực hiện quyền giao dịch quyền sử dụng đất thì phải đáp ứng 4 điều kiện là phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhằm xác định quyền sử dụng đất hợp pháp của tổ chức, cá nhân, đồng thời đây là cơ sở cho việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trước pháp luật. Đất khi giao dịch phải là đất không có tranh chấp xảy ra, bởi đất đang tranh chấp thì không thể xác định được chủ sở hữu hợp pháp của mảnh đất đó, dẫn đến khi xác lập giao dịch sẽ đảm bảo được quyền lợi của các bên trong giao dịch. Bên cạnh đó, quyền sử dụng đất không bị kê biên để đảm bảo thi hành án và phải trong thời hạn sử dụng đất đối với những loại đất nhà nước quy định có thời hạn sử dụng đất cụ thể. Ngoài ra, khi giao dịch quyền sử dụng đất thì người sử dụng đất phải đáp ứng các điều kiện đặc thù tương ứng đối với một số hình thức giao dịch và loại đất nhất định. Các điều kiện này được quy định từ Điều 190 đến Điều 194 Luật Đất đai năm 2013, chẳng hạn như là đối với hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì Nhà nước không cho phép họ được nhận chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa⁹; đối với giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong thực hiện dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê thì bên cạnh việc phải đáp ứng các điều kiện tại khoản 1 Điều 188, đồng thời dự án phải xây dựng xong các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật tương ứng với tiến độ ghi trong dự án đã được phê duyệt¹⁰...

2.4. Nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất

Nghĩa vụ tài chính là một nghĩa vụ bắt buộc của người sử dụng đất phải thực hiện, nghĩa vụ tài chính từ đất đai bao gồm các khoản cơ bản sau: (i) tiền sử dụng đất khi được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất mà phải nộp tiền sử dụng đất; (ii) tiền thuê đất khi được Nhà nước cho thuê; (iii) tiền sử dụng đất bao gồm tiền sử dụng đất nông nghiệp và tiền sử dụng đất phi nông nghiệp; (iv) Thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất gồm thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập doanh nghiệp; (v) Phí và lệ phí trong quản lý, sử dụng đất đai... Theo đó đối với các khoản thu này Luật đất đai chỉ liệt kê ra chứ không quy định cụ thể mức thuế hay phí phải đóng. Mà bên cạnh việc căn cứ vào các quy định trong Luật Đất đai, còn phải xem xét trong các văn bản pháp luật quy định cụ thể về các loại thuế, phí này để xác định chính xác, rõ ràng khoản tiền, cũng như chủ thể nào phải đóng.

⁹ Khoản 3 Điều 191 Luật Đất đai năm 2013.

¹⁰ Khoản 2 Điều 194 Luật Đất đai năm 2013.

3. Thực trạng áp dụng pháp luật về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất tại Việt Nam hiện nay và một số bất cập

Đất đai là tài nguyên vô cùng quan trọng đối với mỗi quốc gia, là tư liệu sản xuất, nơi sinh sống, nền tảng xây dựng và phát triển kinh tế, xã hội, quốc phòng an ninh của đất nước. Đối với loại tài nguyên quý giá này, mỗi cá nhân, tổ chức đều phải có tinh thần trách nhiệm trong việc bảo vệ, gìn giữ, sử dụng khai thác hiệu quả đất đai, bảo vệ môi trường. Sau hơn 8 năm Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực và đi vào thực tiễn, cùng với hàng loạt các văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành trong lĩnh vực đất đai được ban hành cho thấy được tầm quan trọng của Luật Đất đai trong thực tiễn cuộc sống của người dân¹¹. Trong thời gian qua, pháp luật về đất đai đã đạt được những kết quả khả quan, tạo ra được một hành lang pháp lý chặt chẽ, minh bạch và đồng bộ trong công tác quản lý đất đai của nhà nước. Các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đã được gia tăng và ngày càng chặt chẽ hơn, tạo nên khung pháp lý để thị trường bất động sản vận hành và phát triển, đáp ứng được nhu cầu giao dịch của người dân, cũng như doanh nghiệp kinh doanh.¹² Đồng thời cũng góp phần đảm bảo được các quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất trong các cuộc giao dịch quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, kết quả khả quan đã đạt được, các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đã bộc lộ một số hạn chế, tồn tại nhất định gây ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất, các quy định về các quyền giao dịch của người sử dụng đất còn chưa rõ ràng, chặt chẽ làm cho có nhiều cách hiểu khác nhau và áp dụng pháp luật không thống nhất giữa các cơ quan Nhà nước, một số vấn đề chưa quy định cụ thể hoặc quy định còn rắc rối, khó hiểu gây khó khăn cho doanh nghiệp trong việc tìm hiểu pháp luật. Từ thực trạng trên đã phần nào phản ánh được những hạn chế còn tồn tại trong việc áp dụng pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Sau đây là một số bất cập trong việc áp dụng pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất:

Một là, có sự mâu thuẫn trong quy định về quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình cá nhân khác. Theo đó, tại mục 3 Chương XI của Luật Đất đai năm 2013 quy định về quyền

¹¹ Hoàng Đức Trình (2021), “Nhận diện những bất cập, khó khăn, vướng mắc và hạn chế trong chính sách thu hồi đất theo Luật Đất đai năm 2013 và đề xuất, kiến nghị một số giải pháp”, <https://vksbacgiang.gov.vn/baiviet/70/11377>, ngày truy cập 14/11/2022.

¹² Tổng Cục quản lý đất đai (2021), “Định hướng hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả về quản lý, sử dụng đất đai”, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2609>, ngày truy cập 14/11/2022.

và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất¹³, quy định như sau đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được nhà nước giao đất trong hạn mức (giao đất không thu tiền sử dụng đất), đất được nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, được nhà nước công nhận quyền sử dụng đất; đất nhận chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế thì có quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình cá nhân khác. Tuy nhiên, tại Điều 190 Luật Đất đai năm 2013 quy định về điều kiện chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp lại quy định như sau “*Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp do được Nhà nước giao đất, do chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, được tặng cho quyền sử dụng đất hợp pháp từ người khác thì chỉ được chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng xã, phường, thị trấn cho hộ gia đình, cá nhân khác...*”. Theo quy định tại Điều 190 Luật Đất đai năm 2013 thì hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp do được Nhà nước cho thuê thì sẽ không được chuyển đổi quyền sử dụng đất. Như vậy, với chủ thể là hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất với hình thức được Nhà nước cho thuê đất, thì có sự quy định khác nhau giữa Điều 179 Luật Đất đai năm 2013 thì cho phép được chuyển đổi quyền sử dụng đất, còn ở Điều 190 Luật Đất đai năm 2013 thì pháp luật không cho phép. Việc quy định mâu thuẫn giữa các Điều luật trong cùng một văn bản pháp luật như vậy sẽ gây ảnh hưởng đến việc áp dụng thống nhất pháp luật giữa các cơ quan Nhà nước, cũng như không đảm bảo được quyền và lợi ích chính đáng của người dân, gây khó khăn cho người dân trong việc tìm hiểu pháp luật và tuân thủ pháp luật.

Hai là, chưa có quy định cụ thể về phạm vi cho thuê đất của tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Đối với chủ thể là hộ gia đình, cá nhân thì Luật Đất đai có quy định cụ thể về phạm vi cho thuê gồm “*Cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư tại Việt Nam thuê quyền sử dụng đất*”¹⁴. Theo đó, những chủ thể được quyền thuê đất của hộ gia đình, cá nhân chỉ có tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác, người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Còn doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì không được thuê đất của hộ gia đình, cá nhân. Tuy nhiên, đối với các chủ thể sử dụng đất là người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì Luật Đất đai năm 2013 không có quy định cụ thể về phạm vi cho thuê đất. Việc quy định thiếu sót như vậy sẽ gây khó khăn cho doanh nghiệp trong việc áp dụng pháp luật. Bởi họ không biết pháp luật không quy

¹³ Điểm b khoản 1 Điều 179 Luật Đất đai năm 2013.

¹⁴ Điểm d khoản 1 Điều 179 Luật Đất đai năm 2013.

định thì có nghĩa là tất cả các chủ thể sử dụng đất đều có thể thuê đất từ các chủ thể trên hay có hạn chế với đối tượng nào hay không. Dẫn đến làm cho các doanh nghiệp lúng túng, quan ngại trong việc thực hiện quyền cho thuê đất của mình trên thực tiễn, không đảm bảo được quyền lợi chính đáng của các chủ thể sử dụng đất là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác, người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Ba là, quy định về hộ gia đình cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa còn chưa thực sự phù hợp với thực tiễn.¹⁵ Theo quy định hiện nay của Luật Đất đai năm 2013, đối với hộ gia đình cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì sẽ bị hạn chế giao dịch về nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa.¹⁶ Sở dĩ pháp luật có quy định như vậy bởi nhằm mục đích hạn chế các chủ thể không trực tiếp sản xuất nông nghiệp sở hữu quá nhiều diện tích đất nông nghiệp, dẫn đến đất nông nghiệp không được sử dụng phù hợp cũng như khai thác hiệu quả giá trị của loại đất trên, đồng thời cũng gây thiệt hại loại đất này cho những chủ thể thực sự cần để sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, thực tiễn hiện nay ở các địa phương về nguồn gốc của đất nông nghiệp đa phần là do được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất, phong tục tập quán sản xuất nông nghiệp gắn liền với nhà ở.¹⁷ Dẫn đến người trực tiếp sản xuất nông nghiệp hay không có không trực tiếp sản xuất đất nông nghiệp đều sinh sống trong cùng một khu vực.¹⁸ Hơn nữa, đối với những đối tượng được hưởng lương nhà nước, có trình độ chuyên môn cao, có khả năng nghiên cứu và áp dụng khoa học kỹ thuật vào lĩnh vực nông nghiệp, nâng cao năng suất lao động, phát triển kinh tế thì họ lại bị hạn chế quyền giao dịch về nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa. Bên cạnh đó, những người trực tiếp sản xuất nông nghiệp từ lâu đời thì đa phần họ chỉ biết sản xuất thủ công, áp dụng máy móc một cách còn hạn chế, chưa nâng cao năng suất lao động, chất lượng sản phẩm. Việc quy định hạn chế quyền sử dụng đất trồng lúa trên đã phần nào hạn chế sự phát triển kinh tế của đất nước và kìm chân

¹⁵ Trần Thúy Phương (2021), *Những bất cập, vướng mắc trong thi hành Luật Đất đai nhìn từ góc độ quản lý*, <https://phaply.net.vn/nhung-bat-cap-vuong-mac-trong-thi-hanh-luat-dat-dai-nhin-tu-goc-do-quan-ly-a253458.html>, ngày truy cập 14/11/2022.

¹⁶ Khoản 3 Điều 191 Luật Đất đai năm 2013.

¹⁷ Trần Thúy Phương (2021), *Những bất cập, vướng mắc trong thi hành Luật Đất đai nhìn từ góc độ quản lý*, <https://phaply.net.vn/nhung-bat-cap-vuong-mac-trong-thi-hanh-luat-dat-dai-nhin-tu-goc-do-quan-ly-a253458.html>, ngày truy cập 14/11/2022.

¹⁸ Trần Thúy Phương (2021), *Những bất cập, vướng mắc trong thi hành Luật Đất đai nhìn từ góc độ quản lý*, <https://phaply.net.vn/nhung-bat-cap-vuong-mac-trong-thi-hanh-luat-dat-dai-nhin-tu-goc-do-quan-ly-a253458.html>, ngày truy cập 14/11/2022.

sự phát triển, sáng tạo, áp dụng khoa học kỹ thuật tiên tiến vào ngành nông nghiệp của nước nhà.

Bốn là, chưa quy định cụ thể về quyền lựa chọn hình thức trả tiền thuê đất của người sử dụng đất.¹⁹ Cụ thể tại Điều 172 Luật Đất đai năm 2013 quy định “Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài quy định tại khoản 1 Điều 56 của Luật này được lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê”, đồng thời “thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm được chuyển sang thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê”. Theo đó, đối với các chủ thể kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì được lựa chọn hình thức thuê đất, đồng thời cũng nếu thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm được chuyển sang thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Tuy nhiên, luật không quy định là số lần được chuyển đổi giữa các hình thức thuê đất. Điều này dẫn đến, các chủ thể lựa chọn hình thức thuê đất một cách tùy tiện, ẩu tả bởi luật không quy định rõ về giới hạn số lần được chuyển đổi hình thức thuê đất. Hơn nữa, việc các chủ thể này thay đổi hình thức thuê đất liên tục như vậy gây phiền hà, rắc rối cho cơ quan nhà nước, cũng như không đảm bảo được quyền lợi chính đáng của các bên trong giao dịch. Bên cạnh đó, đối với trường hợp các chủ thể trên đang thuê đất với hình thức thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì có được chuyển sang hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm thì luật chưa quy định. Điều này gây lúng túng cho các chủ thể, cũng như cơ quan nhà nước trong việc xác định các quyền lợi, nghĩa vụ của người sử dụng đất, dẫn đến việc áp dụng pháp luật không thống nhất giữa các cơ quan nhà nước.

Năm là, chưa có sự thống nhất về nội dung của pháp luật liên quan đến lĩnh vực đất đai trong hệ thống pháp luật. Hiện nay, một số vấn đề trong lĩnh vực đất đai nói chung và các quy định về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất nói riêng còn nhiều mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật. Chẳng hạn như, theo khoản 3 Điều 1 Luật Đấu thầu 2013 và khoản 1 Điều 1 Nghị định 25/2020/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư, quy định các dự án đầu tư có sử dụng đất bắt buộc phải được đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Tuy nhiên tại Điều 188 Luật Đất đai

¹⁹ Trần Thúy Phượng (2021), “Những bất cập, vướng mắc trong thi hành Luật Đất đai nhìn từ góc độ quản lý”, <https://phaply.net.vn/nhung-bat-cap-vuong-mac-trong-thi-hanh-luat-dat-dai-nhin-tu-goc-do-quan-ly-a253458.html>, ngày truy cập 14/11/2022.

năm 2013, đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê hoặc cho thuê mua; đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê... thì quy định việc giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất.²⁰ Hoặc như theo quy định khoản 7 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013 “Trường hợp quy hoạch sử dụng đất đã được công bố mà chưa có kế hoạch sử dụng đất hằng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng và được thực hiện các quyền của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật”. Cũng vấn đề này, theo quy định tại khoản 2 Điều 91, điểm a khoản 1 Điều 93, khoản 2 Điều 94 Luật Xây dựng 2014 đối với điều kiện đối với điều kiện cấp phép các công trình xây dựng trong đô thị, nhà riêng lẻ và cấp phép xây dựng có thời hạn thì phải “Phù hợp với mục đích sử dụng đất theo quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt”.²¹ Như vậy, điều kiện cấp phép các công trình xây dựng trong đô thị, nhà riêng lẻ và cấp phép xây dựng có thời hạn, mà chưa có kế hoạch sử dụng đất hằng năm của cấp huyện thì theo Luật Đất đai thì người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng và được thực hiện các quyền của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật, tuy nhiên với tại Luật Xây dựng thì không được phép. Dẫn đến tình trạng trên thực tế các địa phương không thể tiến hành cấp giấy phép xây dựng đối với các công trình này.

4. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất

Nhằm khắc phục một số vấn đề còn hạn chế, bất cập như đã chỉ ra tại mục 2 để từ đó hoàn thiện hơn các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, góp phần nâng cao chất lượng áp dụng pháp luật về đất đai cho các cán bộ Tòa án, đảm bảo được quyền lợi chính đáng của các chủ thể sử dụng đất thì cần phải tiếp tục nghiên cứu, xem xét thực hiện một số giải pháp sau đây:

Một là, cần thống nhất giữa các quy định trong Luật Đất đai năm 2013 về quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình cá nhân khác. Đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất với hình thức được Nhà nước cho thuê đất thì có cho phép quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp, với vấn đề này cần có sự thống nhất giữa hai quy định

²⁰ Gia Nguyễn (2021), “Rà soát pháp luật: Điểm mâu thuẫn giữa Luật Đấu thầu và Luật Đất đai”, <https://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-phap-luat/ra-soat-phap-luat-diem-mau-thuan-giua-luat-dau-thau-va-luat-dat-dai-338636.html>, ngày truy cập 14/11/2022.

²¹ Trần Thúy Phượng (2021), “Những bất cập, vướng mắc trong thi hành Luật Đất đai nhìn từ góc độ quản lý”, <https://phaply.net.vn/nhung-bat-cap-vuong-mac-trong-thi-hanh-luat-dat-dai-nhin-tu-goc-do-quan-ly-a253458.html>, ngày truy cập 14/11/2022.

trong cùng một văn bản pháp luật, cụ thể là tại Điều 179 Luật Đất đai quy định quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân và Điều 190 quy định điều kiện chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp. Theo tác giả, thì nên quy định rõ Điều 179 Luật Đất đai thương hướng không cho phép hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất với hình thức được Nhà nước cho thuê đất có quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất. Bởi lẽ, Điều 190 Luật Đất đai năm 2013 quy định cụ thể về các điều kiện được chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp, còn Điều 179 Luật Đất đai năm 2013 là quy định về các quyền và nghĩa vụ chung của hộ gia đình cá nhân sử dụng đất nông nghiệp. Do đó, đối với quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất thì sẽ quy định chặt chẽ, cụ thể và chính xác hơn nên căn cứ vào Điều 190 Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, để tránh tình trạng gây khó khăn, lúng túng, nhầm lẫn khi các chủ thể, cũng như cơ quan nhà nước áp dụng pháp luật thì cần quy định rõ ràng hơn tại Điều 179 Luật Đất đai năm 2013 đối với quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân. Có như vậy, sẽ giải quyết được tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất giữa các cơ quan nhà nước, cũng như đảm bảo được quyền lợi chính đáng của người dân trong các giao dịch quyền sử dụng đất.

Hai là, cần quy định cụ thể, rõ ràng về phạm vi cho thuê đất của tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Hiện nay, pháp luật đất đai còn bỏ ngỏ về phạm vi cho thuê của các chủ thể là tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Đây là những chủ thể đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển của nền kinh tế nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng. Do đó, cần có những quy định rõ ràng và cụ thể hơn về những đối tượng này, đảm bảo được quyền lợi chính đáng của doanh nghiệp, cũng như giải quyết được tình trạng lúng túng, quan ngại trong việc các chủ thể thực hiện quyền cho thuê của mình trên thực tiễn. Đồng thời, cũng như cần xây dựng một hệ thống pháp luật đất đai hoàn thiện chặt chẽ hơn nhằm tạo niềm tin cho các doanh nghiệp đầu tư vào thị trường đất đai ở Việt Nam.

Ba là, nên bãi bỏ quy định hộ gia đình cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa.²² Theo đó, đối với thực tiễn hiện nay việc quy định như vậy dường như đang hạn chế sự phát triển của nền nông nghiệp nói riêng và nền kinh tế của Việt Nam nói chung. Xu hướng thế giới hiện nay về phát triển nông nghiệp là đang cố gắng nghiên cứu áp dụng khoa học kỹ thuật

²² Khoản 3 Điều 191 Luật Đất đai năm 2013.

vào trong ngành nông nghiệp, đặc biệt là trồng lúa nước, góp phần nâng cao năng suất cây trồng, giảm bớt lao động chân tay thay bằng máy móc, tạo ra nhiều giống cây trồng mới mang sản lượng và chất lượng tốt hơn. Tuy nhiên, việc pháp luật quy định chỉ những hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp mới được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa. Dẫn đến hạn chế đối tượng được có trình độ chuyên môn cao, có khả năng nghiên cứu và áp dụng khoa học kỹ thuật vào lĩnh vực nông nghiệp. Đồng thời, hiện nay các đối tượng trực tiếp và không trực tiếp sản xuất nông nghiệp đều cùng sinh sống trên một khu vực nhất định²³, thì nếu quy định như vậy sẽ gây khó khăn trong việc tìm kiếm đối tượng phù hợp khi muốn bán đất, cũng như với những người muốn mua những không thể mua.

Bốn là, cần có quy định cụ thể về quyền lựa chọn hình thức trả tiền thuê đất của người sử dụng đất. Theo quy định tại Điều 172 Luật Đất đai năm 2013 hiện nay đối với các chủ thể kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì được lựa chọn hình thức thuê, đồng thời cũng được chuyển đổi giữa hai hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm và thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê mà không giới hạn số lần chuyển đổi. Do đó, để hạn chế tình trạng các doanh nghiệp lựa chọn hình thức thuê đất một cách tùy tiện và thay đổi hình thức thuê đất liên tục như vậy gây phiền hà, rắc rối cho cơ quan nhà nước. Thì cần có quy định cụ thể hơn về số lần các doanh nghiệp được chuyển đổi. Đồng thời, pháp luật cũng cần quy định rõ đối với trường hợp chủ thể trên đang thuê đất với hình thức thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê mà chuyển sang hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm có được phép chuyển đổi hay không.

Năm là, cần có sự thống nhất về nội dung của pháp luật liên quan đến lĩnh vực đất đai trong hệ thống pháp luật. Hiện nay, hệ thống pháp luật đất đai liên quan đến rất nhiều đạo luật thuộc các lĩnh vực khác như luật đầu tư, luật xây dựng, luật hôn nhân và gia đình...Do đó, đòi hỏi pháp luật đất đai phải quy định tương thích, thống nhất với các văn bản pháp luật khác. Có như vậy mới đảm bảo được quyền lợi của người sử dụng đất, giải quyết tình trạng mâu thuẫn, chông chéo giữa các văn bản quy phạm pháp luật về các vấn đề trong lĩnh vực đất đai.

²³ Trần Thúy Phượng (2021), “Những bất cập, vướng mắc trong thi hành Luật Đất đai nhìn từ góc độ quản lý”, <https://phaply.net.vn/nhung-bat-cap-vuong-mac-trong-thi-hanh-luat-dat-dai-nhin-tu-goc-do-quan-ly-a253458.html>, ngày truy cập 14/11/2022.

5. Kết luận

Trong thời kỳ hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, nhà nước cần nhanh chóng từng bước xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai nói chung và các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nói riêng nhằm đáp ứng như cầu sử dụng đất của các chủ thể, cũng như nâng cao công tác quản lý đất đai của các cơ quan nhà nước. Điều đó dẫn đến tình trạng các văn bản pháp luật còn nhiều hạn chế, các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất còn tồn tại một số bất cập, mâu thuẫn. Do đó, các nhà làm luật và các nhà nghiên cứu cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung để phù hợp với thực tiễn xã hội, có sự thống nhất giữa các văn bản pháp luật với nhau. Giải quyết tốt vấn đề hoàn thiện các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nói riêng và hệ thống pháp luật đất đai nói chung vừa có thể đảm bảo được quyền và lợi ích chính đáng của các chủ thể sử dụng đất, góp phần phát triển nền kinh tế của đất nước, cũng như nâng cao năng lực áp dụng pháp luật trong cơ quan nhà nước.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Gia Nguyễn (2021), “Rà soát pháp luật: Điểm mâu thuẫn giữa Luật Đầu thầu và Luật Đất đai”, <https://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-phap-luat/ra-soat-phap-luat-diem-mau-thuan-giua-luat-dau-thau-va-luat-dat-dai-338636.html>, ngày truy cập 14/11/2022.
2. Trần Thúy Phượng (2021), “Những bất cập, vướng mắc trong thi hành Luật Đất đai nhìn từ góc độ quản lý”, <https://phaply.net.vn/nhung-bat-cap-vuong-mac-trong-thi-hanh-luat-dat-dai-nhin-tu-goc-do-quan-ly-a253458.html>, ngày truy cập 14/11/2022.
3. Hoàng Đức Trình (2021), “Nhận diện những bất cập, khó khăn, vướng mắc và hạn chế trong chính sách thu hồi đất theo Luật Đất đai năm 2013 và đề xuất, kiến nghị một số giải pháp”, <https://vksbacgiang.gov.vn/baiviet/70/11377>, ngày truy cập 14/11/2022.
4. Tổng Cục quản lý đất đai (2021), “Định hướng hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả về quản lý, sử dụng đất đai”, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2609>, ngày truy cập 14/11/2022.
5. Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình Luật Đất đai*, Hà Nội, NXB. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam.