

# Đề xuất một số nội dung về quyền bề mặt trong sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013

○ ThS. PHẠM THỊ MINH THUY

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường;

TS. NGUYỄN MINH OANH

Trường Đại học Luật Hà Nội

*Là một vật quyền phái sinh sau quyền sử dụng đất, luôn đi cùng với quyền sử dụng đất, quyền bề mặt không chỉ được ghi nhận trong Bộ luật Dân sự mà còn cần phải được thể hiện trong Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai. Để đảm bảo cho quyền bề mặt được thi hành trên thực tế, phát huy cao nhất giá trị của nó thì việc sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 cần chú ý hoàn thiện một số nội dung liên quan đến quyền bề mặt.*

## Định hướng chính sách để thực hiện quyền bề mặt trong pháp luật đất đai

**Thứ nhất**, pháp luật Đất đai cần phải có cơ chế ghi nhận và bảo vệ quyền của chủ thể có quyền bề mặt (QBM). Quy định về QBM không chỉ là vấn đề thay đổi câu chữ hay cách gọi mà quy định này cần phải tuân thủ lý thuyết về vật quyền cũng như đảm bảo sự thống nhất trong quy định của pháp luật đất đai với Bộ luật Dân sự. Quy định về QBM trong Bộ luật Dân sự năm 2015 mặc dù còn một số hạn chế nhưng cũng là một bước tiến trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam. Những quy định về QBM trong pháp luật đất đai cũng phải đảm bảo nguyên tắc của vật quyền, đảm bảo mối quan hệ biện chứng giữa QBM với quyền SDD nhằm cụ thể hoá quy định của Bộ luật Dân sự tạo điều kiện thuận lợi trong giao lưu dân sự liên quan đến bất động sản, trong đó có đất đai.

**Thứ hai**, pháp luật đất đai cần thiết phải quy định chủ thể có QBM phải đăng ký QBM và quy định quy trình, thủ tục, ban hành các mẫu hồ sơ, phí, lệ phí,... cơ

chế đăng ký đối với QBM. Như trên đã phân tích, QBM là vật quyền phái sinh, là một loại tài sản vô hình. Chính vì vậy, chỉ thông qua việc đăng ký mới có thể phân định được mối quan hệ giữa QBM với quyền SDD cũng như xác định được chính xác tư cách chủ thể của người có QBM. Quy định này cũng tạo tiền đề và cơ sở pháp lý cho việc xác lập giao dịch, xác định thời điểm chuyển giao quyền và bảo vệ người thứ ba ngay tình khi giao dịch dân sự vô hiệu. Trên cơ sở đăng ký, pháp luật đất đai cần ghi nhận việc giao dịch đối với QBM phải có đăng ký, người được chuyển giao QBM được xác lập quyền từ thời điểm đăng ký. Hiện nay, QBM luôn song hành và không tách rời với đất đai, chính vì vậy, để đảm bảo việc kiểm soát, quản lý tốt và tạo cơ chế thuận lợi khi thực hiện việc đăng ký, pháp luật đất đai nên ghi nhận các cơ quan quản lý và đăng ký đối với QBM vẫn là cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai.

**Thứ ba**, về căn cứ xác lập QBM: Bộ luật Dân sự đã quy định QBM được xác lập theo thoả thuận, theo di chúc hoặc theo

quy định của luật. Vì vậy, nhà làm luật cần rà soát những quy định pháp luật hiện nay mang bản chất của QBM để có quy định cho thống nhất với Bộ luật Dân sự như ghi nhận người thuê đất dài hạn và trả tiền một lần thì có QBM đối với phần diện tích đất được thuê. Quy định này sẽ ghi nhận cho chủ thể có một vật quyền với đúng bản chất của nó, tạo điều kiện cho người có QBM yên tâm thực hiện quyền của mình mà không phụ thuộc vào ý chí của bên cho thuê và có thể được pháp luật bảo vệ theo quy định của pháp luật về vật quyền chứ không chỉ còn được bảo vệ như một người có trái quyền theo pháp luật về hợp đồng.

**Thứ tư**, pháp luật đất đai cần quy định cụ thể hơn về quyền của chủ thể có QBM. Là một vật quyền, chủ thể có QBM về lý thuyết phải có toàn quyền đối với bề mặt đất, mặt nước, khoáng không trên mặt đất, mặt nước, trong lòng đất là đối tượng của QBM. Chính vì vậy Luật Đất đai nên ghi nhận theo hướng cho phép chủ thể của QBM có quyền chuyển nhượng, trao đổi, tặng cho, để lại thừa kế, cho thuê, cho

mượn, thế chấp, góp vốn bằng QBM. Quy định này cũng hoàn toàn phù hợp với nguyên tắc tự định đoạt trong dân sự và phù hợp với nguyên tắc chung về thực hiện vật quyền được ghi nhận trong Bộ luật Dân sự.

**Thứ năm**, pháp luật đất đai cần quy định về điều kiện và hình thức để thực hiện các giao dịch liên quan đến QBM. Để tạo điều kiện cho chủ thể có QBM thực hiện quyền năng của mình, pháp luật đất đai cần ghi nhận các điều kiện thực hiện giao dịch chuyển giao QBM, lập di chúc để lại thừa kế QBM như quy định về điều kiện chủ thể, điều kiện về QBM được chuyển giao, quy định về hình thức giao dịch,... Về điều kiện QBM được chuyển giao Luật Đất đai có thể quy định tương tự với quyền SDD như có đăng ký, không có tranh chấp, không bị kê biên,...

**Thứ sáu**, pháp luật về đất đai cần ghi nhận cụ thể về quyền và nghĩa vụ của người có quyền SDD trong mối quan hệ với chủ thể có QBM cũng như những chủ thể có vật quyền khác (ví dụ quyền địa dịch, quyền hưởng dụng). QBM là vật quyền phái sinh được thực hiện trên tài sản của người khác, chính vì vậy pháp luật cần phân định rạch ròi phạm vi quyền và chủ thể của từng người để tránh sự chồng chéo và xung đột. Bên cạnh đó, trên một mảnh đất có thể có nhiều người khác cũng có quyền khai thác sử dụng do bề mặt đất có thể được chia lớp, cắt lát thành nhiều phần khác nhau. Chính vì vậy, việc quy định quyền và chủ thể của người có QBM trong mối quan hệ với chủ thể khác và với người có quyền SDD là rất quan trọng, đảm bảo cho các bên thực hiện quyền của mình một cách

phù hợp, không xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khác.

**Thứ bảy**, về căn cứ chấm dứt QBM: Theo quy định của Bộ luật dân sự, sau khi xác lập QBM thì việc chủ sở hữu đất tác động đến việc SDD của người có QBM là rất hạn chế. Theo pháp luật một số nước, chủ sở hữu đất có thể lấy lại đất từ người có QBM khi có căn cứ về việc người có QBM không trả tiền cho họ trong thời gian SDD nhất định hoặc khi người có QBM cố tình hủy hoại đất bất chấp những nỗ lực ngăn cản của chủ sở hữu. Tuy nhiên, trong Bộ luật dân sự năm 2015 không có quy định nào đảm bảo cho chủ sở hữu tác động đến người có QBM nếu như người này không trả tiền cho họ trong thời gian nhất định hoặc người có QBM có hành vi hủy hoại đất. Chính vì vậy, pháp luật đất đai có thể bổ sung thêm căn cứ cho phép chủ sở hữu đất đai hoặc người có quyền SDD có thể lấy lại QBM khi có căn cứ hợp lý.

**Thứ tám**, pháp luật đất đai cần phải có quy định hoặc hướng dẫn về việc xây dựng, thực hiện cơ sở dữ liệu có liên quan đến QBM như quy hoạch bề mặt, khung giá, giá từng vị trí khoảng không gian trên bề mặt đất, trong lòng đất để làm cơ sở thu thuế, phí, đền bù khi QBM bị thu hồi hoặc được đưa vào giao dịch. Chỉ khi có một cơ chế đầy đủ và đồng bộ cùng với một hệ thống thông tin minh bạch cung cấp cho các chủ thể tham gia giao dịch và các chủ thể khác có liên quan như Ngân hàng, Công chứng,... thì QBM mới thực sự được đưa vào cuộc sống để phát huy giá trị và vai trò của nó.

Bên cạnh việc hoàn thiện pháp luật về xây dựng cơ sở dữ liệu thì việc cải cách thủ tục

hành chính, tăng tính minh bạch, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý đất đai nói chung và QBM nói riêng cũng cần phải được cải thiện để tạo môi trường minh bạch, công khai, thuận tiện, hiệu quả để đảm bảo cho việc thực thi pháp luật về đất đai nói chung và QBM nói riêng được nhanh chóng, tiết kiệm và hiệu quả.

### Kết luận

Việc hoàn thiện quy định của Bộ luật Dân sự và pháp luật về đất đai về QBM là rất cấp thiết và có ý nghĩa rất lớn. Sửa đổi Bộ luật Dân sự cần một sự chuẩn bị lâu dài và kỹ lưỡng. Chính vì vậy, việc sửa đổi Luật Đất đai là cơ hội để các quy định của Bộ luật Dân sự về QBM đi vào cuộc sống. Việc sửa đổi Luật Đất đai với các nội dung được đề xuất ở trên có thể đặt trong một chế định riêng về QBM hoặc có thể bổ sung vào từng Điều luật tương ứng với nội dung bổ sung thêm. Sau khi Luật Đất đai được sửa đổi thì cũng cần có các văn bản hướng dẫn thi hành chế định QBM theo Bộ luật Dân sự và Luật Đất đai để làm cơ sở cho việc thực hiện quyền này trên thực tế./.

### Tài liệu tham khảo

1. Lê Đăng Khoa, *QBM theo Bộ luật Dân sự năm 2015 và dự báo một số bất cập*, tạp chí tòa án nhân dân điện tử <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/cong-dan-va-phap-luat-2/vi-vay-viec-tiep-can-o-cac-goc-do-khac-nhau-ca-ve-mat-ly-luan-quy-dinh-cua-phap-luat-cac-quy-dinh-quoc-te-co-lien-quan-nhu-cong-uoc-newyork-luat-mau-uncitral-bin-h-luan-an-la-rat-can-thiet>;
2. Lê Đăng Khoa, *Hệ thống các vật quyền trong pháp luật dân sự Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Đại học Luật Hà Nội, 2018;
3. Lê Thị Ngọc Mai (2014), *QBM - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Hà Nội, 2014. ■