

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI

Phạm Xuân Thăng*

* ThS, Khoa Luật - Học viện An ninh nhân dân.

Thông tin bài viết:

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

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 10/08/2019

Biên tập : 24/08/2019

Duyệt bài : 28/08/2019

Tóm tắt:

Trong thời gian qua, quy định của 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 để hoàn thiện.

Article Information:

Keywords ownership; land; whole people ownership; representative of whole people ownership.

Article History:

Received : 10 Aug. 2019

Edited : 24 Aug. 2019

Approved : 28 Aug. 2019

Abstract

In recent years, the legal regulations on the state's representative function of the land ownership for whole people has been gradually improved, which has provided an important contribution to improving the efficiency of management and use of land resources. However, there are still shortcomings, drawbacks and barriers in the law enforcement. It is required to be reviewed for amendments for further improvements

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

Chế độ sở hữu toàn dân (SHTD) đối với đất đai ở nước ta chính thức được xác lập một cách duy nhất và tuyệt đối trong Hiến pháp năm 1980¹. Chế độ SHTD về đất đai

tiếp tục được duy trì, ghi nhận trong Hiến pháp năm 1992² (Điều 17), Hiến pháp năm 2013³ và được khẳng định một cách nhất quán trong Luật Đất đai (LĐĐ) của nước ta qua các thời kỳ. Tuy nhiên, chế độ SHTD là khái niệm rất khó xác định về mặt nội hàm,

1 Điều 19 Hiến pháp năm 1980.

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

3 Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

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 SHTD 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 khoa học, rõ ràng, cụ thể 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 SHTD của Nhà nước về đất đai, 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 như 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 SHTD 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 Luật Đất đai năm 2003 thì chức năng đại diện chủ SHTD 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 Luật Đất đai 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 Luật Đất đai 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”*⁴. 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 SHTD 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”*⁵. Khắc phục khiếm khuyết này, Luật

4 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).

5 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.

Đất đai năm 2003 đã ghi nhận rõ ràng chức năng đại diện chủ SHTD về đất đai của Nhà nước: “Đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu”⁶. Đồng thời, nội dung về các quyền đại diện chủ SHTD về đất đai của Nhà nước cũng được đề cập khá cụ thể⁷. 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 SHTD 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 đai⁸. Luật Đất đai 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 SHTD về đất đai.

Luật Đất đai năm 2013 được ban hành tiếp tục khẳng định chế độ SHTD về đất đai, trên cơ sở kế thừa quy định của Luật Đất đai 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 đất⁹. Những quyền của đại diện chủ sở hữu về đất đai này cũng đã được quy định chi tiết, cụ thể trong Luật Đất đai năm 2013¹⁰. 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)¹¹.

Bên cạnh quy định cụ thể các quyền năng của đại diện chủ sở hữu, Luật Đất đai 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 đai¹². Thực hiện trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai theo quy định của 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 đai¹³.

6 Khoản 1 Điều 5 Luật Đất đai năm 2003.

7 Khoản 2 Điều 5 Luật Đất đai năm 2003.

8 Lê Bùi Phương Nhung, Chế độ SHTD về đất đai theo Luật Đất đai năm 2013, Luận văn thạc sỹ Luật học, Khoa Luật - ĐHQG Hà Nội, 2015, tr.31.

9 Điều 13 Luật Đất đai năm 2013

10 Điều 14 đến Điều 20 Luật Đất đai năm 2013.

11 Điều 21 Luật Đất đai năm 2013.

12 Điều 22, 26, 27, 28 Luật Đất đai năm 2013.

13 Quy định về trách nhiệm của các cơ quan này được quy định trong Luật Đất đai 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.

Như vậy, có thể thấy, chức năng đại diện chủ SHTD 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 SHTD 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

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 Luật Đất đai năm 2013¹⁴ thì nội dung liên quan đến chức năng đại diện chủ sở hữu của Nhà nước đối với đất đai được quy định tại Điều 1 (Phạm vi điều chỉnh) và Điều 4 (Sở hữu đất đai) còn chưa khoa học và thiếu hợp lý. Cụ thể:

Một là, Điều 1 Luật Đất đai 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 tạo ra sự không thống nhất với các quy định về sở hữu toàn dân trong Hiến pháp và Bộ luật Dân sự hiện hành. Hiến pháp năm 2013 và Bộ luật Dân sự năm 2015 hiện nay không có quy định về “chế độ sở hữu” mà chỉ có quy định về “hình

thức sở hữu”. 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 đúng¹⁵. Ngoài ra, việc quy định phạm vi điều chỉnh của Luật Đất đai 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 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 nay¹⁶.

Hai là, Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”. So với Luật Đất đai 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 Luật Đất đai năm 2013 với quy định của Hiến pháp năm 2013¹⁷ trong việc xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai. Tuy nhiên, sự bổ sung này 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

14 Chương 1 (từ Điều 1 đến Điều 12) Luật Đất đai năm 2013.

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

16 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

17 Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

hóa trong Luật Đất đai năm 2013. Trong khi đó, Điều 4 Luật Đất đai 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, chúng tôi cho rằng, trong quy định về phạm vi điều chỉnh, cần sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 theo hướng không sử dụng thuật ngữ “chế độ sở hữu đất đai” để đảm bảo sự rõ ràng, dễ hiểu về nội dung pháp lý và tạo ra sự thống nhất giữa Luật Đất đai với Hiến pháp và Bộ luật Dân sự. Cùng với đó, để đảm bảo tính khoa học, Điều 1 và Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 không cần thiết phải sử dụng cụm từ “thống nhất quản lý”

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

Một là, trong 08 quyền được ghi nhận tại Điều 13 Luật Đất đai năm 2013, chỉ có 07 quyền được quy định chi tiết¹⁸, còn lại duy nhất quyền “Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất” không được 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, Điều 13 Luật Đất đai năm 2013

chỉ sử dụng từ “quyết định”, trong khi đó tiêu đề của Điều 45 Luật Đất đai 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 Luật Đất đai 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, Luật Đất đai hiện hành sử dụng gộp hai từ “quyết định” và “phê duyệt” là chưa hợp lý 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, quy định “Quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất” trong Luật Đất đai năm 2013 là chưa hoàn toàn chính xác, không phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013. Luật Đất đai 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 đất¹⁹ là chưa chính xác. Bởi lẽ, 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.

Từ những phân tích trên, chúng tôi cho rằng, cần bổ sung quy định để chi tiết hóa,

18 Từ Điều 14 đến Điều 20 Luật Đất đai năm 2013.

19 Khoản 7, 8, 9 Điều 3 và Điều 17 Luật Đất đai năm 2013.

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 Luật Đất đai 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 2017²⁰.

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

Các quy định của Mục 2 Chương 2 Luật Đất đai năm 2013 chưa bảo đảm sự tách bạch và minh định trách nhiệm chức năng đại diện chủ sở hữu đất đai của Nhà nước với chức năng thông nhất quản lý nhà nước về đất đai. 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 dân²¹. Ngoài ra, nội dung về trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai chưa được quy định một cách đầy đủ. 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. Ví dụ, khoản 7 Điều 22 và khoản 2 Điều 26 Luật Đất đai 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, chúng tôi cho rằng, các quy định về trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai trong

Luật Đất đai 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; nghiên cứu thiết kế mỗi nội dung ở một điều luật khác nhau; rà soát để loại bỏ những nội dung còn trùng giảm trong quy định về trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai; 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.

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 Luật Đất đai 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 sở hữu toàn dân 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 sở hữu toàn dân 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”²². Quy định này sẽ dẫn đến cách hiểu: Chính phủ cũng chính là

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

21 Nguyễn Quang Tuyền, Những sửa đổi, bổ sung về sở hữu đất đai trong Luật Đất đai năm 2013, Tạp chí Luật học, Đắc sao số 11/2014, tr. 78-84

22 Điều 198 Bộ luật Dân sự năm 2015.

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 đai²³. 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. Cách quy định đó khiến cho vai trò của Nhà nước trong quản lý đất đai không được thể hiện rõ ràng, đây dù 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 tiết²⁴.

Hai là, Mục 2 Chương 2 (từ Điều 22 đến Điều 28) Luật Đất đai năm 2013 quy định về trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai chưa hợp lý vì 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, khoản 3 Điều 21 Luật Đất đai năm 2013 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”²⁵. 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 rõ về nội dung, phạm vi thẩm quyền của từng cơ quan này. 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. Do vậy, nếu chỉ giới hạn phạm vi thẩm quyền đại diện của các cơ quan này trong Luật Đất đai năm 2013 thì không đảm bảo sự khái quát, toàn diện cũng như dẫn đến sự không thống nhất với quy định trong một số văn bản quy phạm pháp luật khác²⁶.

Từ những bất cập, hạn chế trên, chúng tôi cho rằng cần sửa đổi Điều 198 Bộ luật Dân sự năm 2015, theo hướng bỏ khoản 2, đồng thời bổ sung quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong thực hiện trách nhiệm của Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai; bổ sung quy định cụ thể thẩm quyền đại diện chủ sở hữu đất đai của Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp; sửa đổi khoản 3 Điều 21 theo hướng bổ sung cụm từ “và pháp luật liên quan” vào cụm từ “theo quy định tại Luật này” để đảm bảo sự khái quát, toàn diện và thống nhất trong các quy định của pháp luật ■

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

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

25 Khoản 3 Điều 21 Luật Đất đai năm 2013

26 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 SHTD 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”.