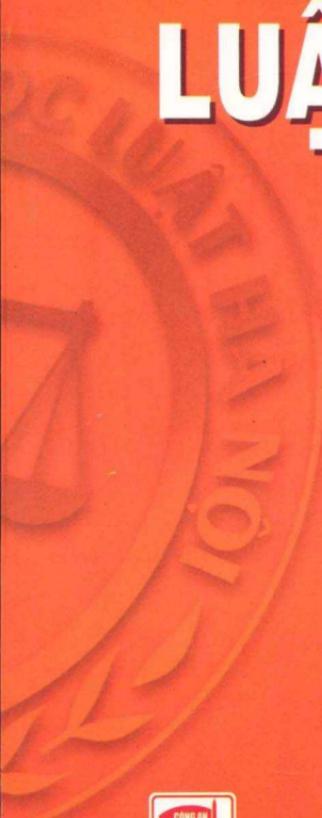




TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

GIÁO TRÌNH

LUẬT ĐẤT ĐAI



NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN

BẢNG CHỮ VIẾT TẮT

QSDĐ	Quyền sử dụng đất
UBND	Ủy ban nhân dân
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

Giáo trình
LUẬT ĐẤT ĐAI

(Tái bản lần thứ 13 có sửa đổi, bổ sung)

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN
HÀ NỘI - 2016

Chủ biên
TS. TRẦN QUANG HUY

Biên soạn

TS. NGUYỄN THỊ DUNG	Chương VIII Chương IV (mục II phần B)
TS. TRẦN QUANG HUY	Chương I, Chương III (phần A; mục I, II, III, V phần B)
PGS.TS. NGUYỄN THỊ NGA	Chương V
TS. NGUYỄN HỒNG NHUNG	Chương III (mục VI phần B) Chương IV (mục I phần B)
TS. PHẠM THU THỦY	Chương VI Chương III (mục IV phần B)
ThS. ĐỖ XUÂN TRỌNG	Chương IV (mục III phần B)
PGS.TS. NGUYỄN QUANG TUYẾN	Chương II, VII Chương IV (phần A)

LỜI NÓI ĐẦU

Trong những năm qua, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản pháp luật quan trọng về đất đai nhằm thể chế hoá đường lối chủ trương của Đảng về đất đai trong thời kì công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước. Cùng với Hiến pháp năm 2013, Luật đất đai năm 2013 ra đời nhằm giải quyết căn bản những vấn đề từ trước đến nay chúng ta chưa thực hiện đầy đủ như: Quan niệm mới về sở hữu đất đai, vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, vấn đề minh bạch hoá thủ tục hành chính về đất đai, quyền của người sử dụng đất, đặc biệt là các tổ chức kinh tế trong nước và nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Bên cạnh đó, việc phân định thẩm quyền hành chính và thẩm quyền tư pháp trong giải quyết tranh chấp về đất đai, chính sách tài chính về đất đai, việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thực hiện việc thu hồi đất luôn là vấn đề hệ trọng liên quan nhiều đến lợi ích của Nhà nước, của doanh nghiệp và nhân dân rất cần có sự điều chỉnh phù hợp trong điều kiện mới.

Nhằm đáp ứng nhu cầu nghiên cứu, học tập môn Luật đất đai của cán bộ giảng dạy, học viên, sinh viên các trường đại học, Trường Đại học Luật Hà Nội tổ chức biên soạn Giáo trình luật đất đai trên cơ sở những tri thức mới và cập nhật những văn bản quy phạm pháp luật đất đai do Nhà nước ta mới ban hành, đặc biệt là Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Hi vọng rằng, Giáo trình này sẽ là tài liệu học tập quan trọng của học viên, sinh viên, là tài liệu nghiên cứu, tìm hiểu bổ ích của cán bộ, cùng chức, của các doanh nhân trong quá trình làm việc, kinh doanh trong lĩnh vực đất đai.

Mặc dù các tác giả đã có nhiều cố gắng trong quá trình biên soạn nhưng Giáo trình vẫn khó tránh khỏi các hạn chế, khiếm khuyết nhất định. Chúng tôi ghi nhận sự góp ý, phê bình của bạn đọc nhằm làm cho Giáo trình luật đất đai của Trường Đại học Luật Hà Nội được hoàn thiện hơn trong những lần tái bản.

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

CHƯƠNG I

CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ NGÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI

I. KHÁI NIỆM LUẬT ĐẤT ĐAI

Khi nói và viết về khái niệm Luật đất đai, học viên và người làm công tác nghiên cứu, giảng dạy sẽ hiểu khái niệm này với tính cách là một ngành luật, trong khi đó các nhà quản lý, người xây dựng chính sách, đa số doanh nghiệp và người dân sẽ hiểu khái niệm này với tính cách là văn bản luật. Vì vậy, tuỳ từng đối tượng và hoàn cảnh cụ thể để hiểu khái niệm luật đất đai với tính cách là một ngành luật trong hệ thống ngành luật của nhà nước ta hoặc là văn bản pháp luật quan trọng nhất trong hệ thống các văn bản pháp luật về đất đai. Do đó, chúng ta sẽ tìm hiểu từng khía cạnh cụ thể của nó theo hai mặt sau đây:

1. Ngành luật đất đai

Dưới góc độ là một ngành luật, Luật đất đai trước đây còn có tên gọi là Luật ruộng đất. Cách hiểu như vậy là thiếu chính xác, vì khái niệm “đất đai” hiểu theo nghĩa rộng bao gồm tất cả các loại đất như: nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng, trong mỗi nhóm đất lại được chia thành từng phân nhóm đất cụ thể theo quy định tại Điều 10 Luật đất đai năm 2013. Khái niệm “ruộng đất” theo cách hiểu của nhiều người thường chỉ loại đất nông nghiệp, đất tạo lập nguồn lương thực, thực phẩm nuôi sống con người. Vì vậy, nói Luật ruộng đất tức là chỉ một chế định của ngành luật đất đai, cụ thể là chế độ pháp lí

nhóm đất nông nghiệp. Cho nên, không thể có sự đánh đồng giữa khái niệm một ngành luật với khái niệm một chế định cụ thể của ngành luật đó.

Theo cách phân chia ngành luật truyền thống, các ngành luật có đối tượng điều chỉnh riêng và phương pháp điều chỉnh riêng. Ngành luật đất đai có nhóm quan hệ xã hội chuyên biệt được các quy phạm pháp luật đất đai điều chỉnh và các chủ thể tham gia vào quan hệ đất đai được Nhà nước dùng pháp luật tác động vào cách xử sự của họ với các phương pháp và cách thức khác nhau. Nói tóm lại, ngành luật đất đai có đối tượng và phương pháp điều chỉnh riêng (phần này sẽ được trình bày tại phần II chương này).

Môn học Luật đất đai có thể chia thành 2 phần, phần chung và phần riêng. Phần chung gồm các chế định cơ bản tạo thành phần lý luận chung của ngành luật, như chế định các vấn đề lý luận cơ bản về ngành luật đất đai, quan hệ pháp luật đất đai, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, chế định chế độ quản lý Nhà nước về đất đai. Phần riêng gồm chế định địa vị pháp lý của người sử dụng đất, thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai, giải quyết tranh chấp khiếu nại về đất đai, các chế độ pháp lý về nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp.

Ngành luật đất đai gắn liền với quá trình xây dựng và phát triển của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà và Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Qua mỗi giai đoạn lịch sử, Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp năm 2013 đã có những quy định khác nhau về vấn đề sở hữu đất đai để từ đó xác lập chế độ quản lý và sử dụng đất. Nếu như Hiến pháp năm 1946 xác lập nhiều hình thức sở hữu về đất đai, sau đó đến Luật cải cách ruộng đất năm 1953 còn lại hai hình thức sở hữu chủ yếu là sở hữu Nhà nước và sở hữu của người nông dân thì Hiến pháp năm 1959 tuyên ngôn cho ba hình thức sở hữu về đất đai là: sở hữu Nhà nước, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân về đất đai. Đến Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013, chế độ sở hữu

đất đai được quy định là: chế độ sở hữu toàn dân về đất đai và định danh vai trò của Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước.

Quan hệ đất đai hiện nay không thể hiện mối quan hệ truyền thống giữa các chủ sở hữu đất đai với nhau mà được xác lập trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Nói cách khác, các quan hệ này xác định trách nhiệm và quyền hạn của Nhà nước trong vai trò người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý đất đai. Từ vai trò và trách nhiệm đó, Nhà nước không ngừng quan tâm đến việc bảo vệ, giữ gìn, phát triển một cách bền vững nguồn tài nguyên đất đai cho hiện tại và tương lai. Với đặc trưng cơ bản là xác lập quyền cho người chủ sử dụng đất cụ thể nhằm tránh tình trạng vô chủ trong quan hệ đất đai như trước đây, việc chuyển giao quyền sử dụng cho tổ chức, hộ gia đình và cá nhân là thiên chức cơ bản trong hoạt động của Nhà nước phù hợp với vai trò là người đại diện chủ sở hữu và người quản lý. Quan hệ đất đai ở Việt Nam trên nền tảng đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu được thiết kế có sự tách bạch giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng đất. Quá trình hợp tác giữa người sử dụng đất với nhau trên cơ sở sự bảo hộ của Nhà nước khi thực hiện đầy đủ các quyền của người sử dụng là yếu tố linh hoạt nhất và đa dạng nhất trong quan hệ đất đai.

Vì vậy, có thể định nghĩa Luật đất đai với tư cách ngành luật như sau: *Luật đất đai là tổng hợp các quy phạm pháp luật mà Nhà nước ban hành nhằm thiết lập quan hệ đất đai trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai và sự bảo hộ đầy đủ của Nhà nước đối với các quyền của người sử dụng đất tạo thành một ngành luật quan trọng trong hệ thống pháp luật của Nhà nước ta.*

2. Các văn bản Luật đất đai

Cần có sự phân biệt giữa văn bản Luật đất đai với hệ thống văn bản pháp luật về đất đai. Luật đất đai với tính cách là một văn bản

luật do Quốc hội ban hành là một trong các văn bản pháp luật về đất đai nhưng là văn bản quan trọng bậc nhất trong số các văn bản pháp luật về đất đai.

Vì vậy, trước yêu cầu quản lý đất đai một cách toàn diện bằng pháp luật, Nhà nước ta có chủ trương xây dựng các dự thảo Luật đất đai từ năm 1987. Qua nhiều lần chỉnh lý, sửa đổi, tiếp thu ý kiến từ cuộc trưng cầu dân ý cho dự thảo luật quan trọng này, ngày 29/12/1987, văn bản Luật đất đai đầu tiên của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam đã ra đời và được Chủ tịch hội đồng Nhà nước ký lệnh công bố ngày 08/01/1988. Vì vậy, Luật đất đai đầu tiên gọi là Luật đất đai năm 1987.

Văn bản luật này ra đời đánh dấu một thời kì mới của Nhà nước ta trong việc quản lý đất đai bằng quy hoạch và pháp luật. Tuy nhiên là văn bản luật được thông qua ở thời kì chuyển tiếp từ chế độ tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường, Luật đất đai năm 1987 vẫn còn mang nặng các dấu ấn của cơ chế cũ và chưa xác định đầy đủ các quan hệ đất đai theo cơ chế mới. Vì vậy, sau khi đánh giá, tổng kết việc thực thi Luật đất đai sau 5 năm thực hiện, Nhà nước ta đã xây dựng văn bản mới thay thế cho Luật đất đai năm 1987.

Luật đất đai thứ hai được Quốc hội thông qua ngày 14/7/1993 và có hiệu lực chính thức từ ngày 15/10/1993 (Luật đất đai năm 1993) là đạo luật quan trọng góp phần điều chỉnh các quan hệ đất đai phù hợp với cơ chế mới. Luật đất đai năm 1993 điều chỉnh các quan hệ đất đai theo cơ chế thị trường, xoá bỏ tình trạng vô chủ trong quan hệ sử dụng đất, xác lập các quyền năng cụ thể cho người sử dụng đất.

Tuy nhiên, với sự phát triển nhanh chóng của tình hình kinh tế-xã hội, các quan hệ đất đai không ngừng vận động trong nền kinh tế thị trường đã khiến các quy định được dự liệu trong Luật đất đai năm 1993 có những vấn đề không còn phù hợp. Cho nên, ngày