|  |  |
| --- | --- |
| **PHÒNG THƯƠNG MẠI**  **VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM**  **Số: 0182 /PTM-PC**  Vv: góp ý Dự thảo Luật quản lý  phát triển đô thị | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày 31 tháng 01 năm 2018* |

Kính gửi: Cục Phát triển đô thị, Bộ Xây dựng

Trả lời Công văn số 29/BXD-PTĐT của Bộ Xây dựng về việc đề nghị góp ý Dự thảo Luật quản lý phát triển đô thị (sau đây gọi tắt là Dự thảo), Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, trên cơ sở ý kiến của doanh nghiệp, hiệp hội, có một số ý kiến như sau:

Dự thảo này quy định các vấn đề về quản lý phát triển đô thị, vì vậy có phạm vi liên quan hoặc chồng lấn với nhiều văn bản khác nhau trong hệ thống pháp luật. Ban soạn thảo đã có giải trình về tác động của các quy định trong Dự thảo này tới các hệ thống văn bản pháp luật liên quan hiện hành cũng như hướng xử lý trong Dự thảo, tuy nhiên các giải trình này chưa đủ cụ thể, rõ ràng, hướng xử lý như trong Dự thảo chưa đủ thuyết phục. Do đó, Dự thảo này cần được xem xét lại về tính nhất quán trong hệ thống pháp luật, ít nhất ở các vấn đề sau:

1. **Về phân loại đất đô thị và quản lý chuyển đổi giữa các loại đất (Mục 1 Chương IV)**

Theo Điều 28 Dự thảo thì đất đô thị có thể được phân loại theo 02 cách: phân loại dựa vào “mục đích sử dụng đất” (theo pháp luật về đất đai) và “không gian sử dụng” (theo Luật này). Điều 29 quy định khi chuyển đổi giữa các loại đất thì tùy cách thức chuyển đổi (chuyển đổi mục đích sử dụng hay chuyển đổi không gian sử dụng) sẽ áp dụng theo các văn bản pháp luật tương ứng.

Quy định trên dường như là chưa hợp lý và cần được xem xét lại ít nhất ở các khía cạnh sau:

* Về mục tiêu quản lý:

Hiện Luật đất đai 2013 đang phân loại đất theo “mục đích sử dụng” và tương ứng với đó là các cơ chế quản lý đất đai theo từng loại đất. Chính sách của Nhà nước đối với mỗi loại đất này không giống nhau (có thể là khuyến khích hoặc hạn chế), cơ chế chuyển đổi mục đích sử dụng của đất từ loại này sang loại khác cũng được thiết kế với mức độ chặt – lỏng khác nhau. Vì vậy việc phân loại đất, cơ chế chuyển đổi giữa các loại đất là cần thiết.

Nay Dự thảo bổ sung thêm hình thức phân loại đất theo “không gian sử dụng”, tuy nhiên lại không có cơ chế quản lý nào gắn với từng loại đất theo hình thức phân loại này. Điều này khiến cho chính sách trở nên thiếu rõ ràng và không rõ về mục tiêu quản lý (không rõ phân loại để làm gì, tại sao phải phân loại);

* Về thủ tục chuyển đổi:

Khoản 2 Điều 29 Dự thảo lại quy định “việc chuyển đổi giữa các loại đất theo không gian sử dụng đất được thực hiện theo quy hoạch đô thị đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt”. Không rõ quy định này có được hiểu là việc chuyển đổi không cần thực hiện thủ tục gì, miễn là phù hợp với quy hoạch đô thị đã được phê duyệt hay không?

Nếu đúng thì điều này càng khẳng định việc phân loại đất theo không gian sử dụng không có ý nghĩa nào (vì cơ chế cho mỗi loại đất cũng như điều kiện chuyển đổi đều không có gì).

Nếu không đúng thì không rõ thủ tục chuyển đổi cụ thể ở đây là gì? Định hướng chính sách để xác định cơ chế, thủ tục chuyển đổi (điều kiện gì? cơ quan nào xem xét? Thủ tục nên chặt hay lỏng?) là như thế nào?

* Về chính sách đối với vấn đề này.

Theo giải trình của Ban soạn thảo thì Luật Đất đai sẽ được bổ sung quy định về “nguồn lực phát triển đô thị từ khai thác quỹ đất; điều kiện giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư; đất sử dụng để chỉnh trang, phát triển đô thị”[[1]](#footnote-1). Nói cách khác, theo Ban soạn thảo Luật này thì pháp luật đất đai cũng sẽ được điều chỉnh để đưa vấn đề đặc thù về đô thị. Tuy nhiên, đối chiếu với Đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai (phiên bản trình Bộ Tư pháp thẩm định ngày 17/12/2017) thì những vấn đề liên quan đến chuyển mục đích sử dụng đất lại không được điều chỉnh theo hướng mà Ban soạn thảo giải trình, có nghĩa đất vẫn quy định theo mục đích sử dụng và sẽ phải thực hiện các thủ tục hành chính tương ứng khi chuyển mục đích sử dụng đất mà không có quy định đất theo không gian sử dụng.

Từ các vấn đề nêu trên, có thể thấy các quy định về phân loại đất đô thị và quản lý chuyển đổi giữa các loại đất đô thị quy định tại Mục 1 Chương IV Dự thảo là không thật cần thiết và không rõ ý nghĩa cũng như hiệu quả quản lý. Vì vậy, đề nghị Ban soạn thảo bỏ các quy định về phân loại đất đô thị (Điều 28, 29) khỏi Dự thảo.

1. **Về tạo quỹ đất để cải tạo, tái thiết và phát triển đô thị theo cơ chế Nhà nước thu hồi đất (Điều 30)**

Theo quy định tại khoản 2 Điều 30 Dự thảo thì phạm vi đất Nhà nước thu hồi sẽ khác nhau “tùy từng trường hợp cụ thể” và trong một số trường hợp (ví dụ theo điểm b,c khoản 2) có thể “rộng hơn diện tích đất xây dựng cần thiết”.

“Thu hồi đất” là biện pháp quản lý của Nhà nước tác động rất lớn đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Vì vậy, pháp luật về đất đai đã quy định rất thận trọng về các trường hợp Nhà nước thu hồi đất, nhấn mạnh đến yếu tố vì “mục đích quốc phòng, an ninh”, “lợi ích quốc gia, công cộng”.

Trong khi đó, quy định về vấn đề phạm vi thu hồi đất tại Dự thảo như nói trên lại quá chung chung: Không rõ trường hợp nào thì phải phạm vi thu hồi đúng bằng diện tích cần thiết, trường hợp nào có thể thu hồi rộng hơn diện tích cần thiết (chú ý là các “tiêu chí” nêu tại khoản 3 Điều 30 cũng rất chung chung, hầu như không thể cho căn cứ chính xác để xác định việc này và người có thẩm quyền vẫn có quyền quyết định rất tùy nghi)? Trường hợp cho phép thu hồi diện tích rộng hơn thì rộng hơn diện tích đất xây dựng cần thiết là bao nhiêu?

Trên thực tế, với quy định khá chặt chẽ của Luật đất đai, vấn đề thu hồi đất vẫn là vấn đề phức tạp, làm phát sinh nhiều mâu thuẫn và vướng mắc nhất trong các dự án có liên quan. Vậy với quy định về thu hồi rất chung chung, dễ bị lạm dụng như trên, có thể dự đoán là những tranh chấp, khiếu nại về đất đai thu hồi đất sẽ còn phức tạp hơn nữa.

Cần chú ý rằng, theo đề xuất sửa đổi Luật đất đai 2013 thì vấn đề thu hồi đất cũng sẽ được xem xét sửa đổi trong thời gian tới, trong đó sẽ bổ sung vào một số trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại Điều 62 Luật đất đai. Trong trường hợp, Điều 62 Luật đất đai 2013 được sửa đổi, bổ sung thì vấn đề thu hồi đất để phát triển đô thị quy định tại Điều 30 Dự thảo sẽ thuộc các trường hợp này.

Do đó, để đảm bảo tính thống nhất, đề nghị Ban soạn thảo:

* Bỏ quy định về vấn đề thu hồi đất quy định tại Dự thảo (tức là bỏ các khoản 2, 3 Điều 30.) và áp dụng theo quy định tại Luật đất đai (sửa đổi): Ưu tiên cách này bởi Luật đất đai đã khá chi tiết về vấn đề thu hồi đất, chỉ cần bổ sung thêm trường hợp thu hồi này; hoặc
* Làm rõ các quy định (cụ thể hóa một cách chặt chẽ) về điều kiện, thủ tục, cách thức thu hồi đất trong Dự thảo này đồng thời nêu kiến nghị với Ban soan thảo Luật đất đai để Luật đất đai 2013 (sửa đổi) khi quy định về các vấn đề thu hồi đất để phát triển đô thị thì sẽ viên dẫn áp dụng theo quy định của Luật này (qua đó bảo đảm sự thống nhất trong hệ thống pháp luật).

1. **Về tạo quỹ đất để cải tạo, tái thiết và phát triển đô thị theo cơ chế nhà đầu tư thỏa thuận với người đang sử dụng đất (Điều 31)**

* Các căn cứ để chấp thuận dự án:

Theo quy định tại Điều 31 Dự thảo thì cơ quan có thẩm quyền sẽ chấp thuận phương án nhận chuyển quyền sử dụng đất của nhà đầu tư nếu “phương án đạt được sự đồng ý của *đa số người* đang sử dụng đất và *phần lớn diện tích* đất cần thiết cho dự án”.

Như vậy đây là các tỷ lệ có tính chất quan trọng, làm căn cứ để dự án được chấp thuận hay không. Tuy nhiên, các “căn cứ” này (“đa số người đang sử dụng đất”, “phần lớn diện tích”) lại hoàn toàn không rõ ràng (“đa số” là bao nhiêu %? “phần lớn” là bao nhiêu %), có thể gây ra rất nhiều bất cập và tùy nghi trong quá trình thực thi.

Do đó, đề nghị Ban soạn thảo quy định theo hướng định lượng các khái niệm trên (có thể tính theo tỷ lệ % người đang sử dụng đất ủng hộ và tỷ lệ % diện tích đất sử dụng cho dự án).

Góp ý tương tự đối với khoản 2 Điều 32 Dự thảo về tạo quỹ đất để cải tạo, tái thiết và phát triển đô thị theo cơ chế người đang sử dụng đất góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất.

* Về việc Nhà nước thu hồi đất đối với thiểu số người đang sử dụng đất không đồng thuận

Khoản 3 Điều 31 Dự thảo quy định Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất đối với thiểu số những người không đồng ý với phương án đã được chấp thuận và đối với diện tích đất không được tham gia thị trường quyền sử dụng đất.

Tuy nhiên, Dự thảo lại không quy định bất kỳ vấn đề gì về cơ chế thu hồi đất trong trường hợp này (sẽ thu hồi như thế nào, người bị cưỡng chế thu hồi đất sẽ được tái định cư như thế nào?)

Góp ý tương tự đối với trường hợp thu hồi đất theo quy định tại khoản 2 Điều 32 Dự thảo. Theo quy định tại khoản 1 Điều 32 thì những người tự nguyện đóng góp sẽ “nhận được một thửa đất có diện tích nhỏ hơn trong cùng khu vực chung nhưng có giá trị cao hơn và điều kiện hạ tầng đô thị tốt hơn”. Vậy những người bị Nhà nước thu hồi đất do không đồng thuận, thì cơ chế bồi thường sẽ như thế nào?

Vì vậy, đề nghị Ban soạn thảo bố sung quy định làm rõ cơ chế thu hồi đất và bồi thường trong các trường hợp nói trên.

1. **Về tạo quỹ đất để cải tạo, tái thiết và phát triển đô thị theo cơ chế người đang sử dụng đất góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất (Điều 32)**

Theo quy định tại Điều 32 Dự thảo thì việc tạo quỹ đất để cải tạo, tái thiết và phát triển đô thị theo cơ chế người đang sử dụng đất góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất được thực hiện theo hướng:

* Người đang sử dụng đất sẽ có thỏa thuận với nhà đầu tư về việc đóng góp đất và nhận được thửa đất khác trong cùng khu vực;
* Nhà nước sẽ thực hiện việc thu hồi đất đối với những trường hợp người đang sử dụng đất không đồng ý tham gia dự án
* Trên cơ sở sự đồng thuận của đa số ý kiến cộng đồng những người đang sử dụng đất thuộc dự án, chính quyền địa phương phê duyệt phương án quy hoạch chi tiết dự án bao gồm cơ sở hạ tầng, không gian và các tiện ích công cộng
* Diện tích đất còn dư sau khi đã quy hoạch cho hạ tầng đô thị, được chuyển nhượng để tạo nguồn tài chính đầu tư nâng cấp hạ tầng, tiện ích công cộng và các mục đích xã hội khác

Quy định trên cần được xem xét ở một số điểm sau:

1. *Về yêu cầu phù hợp quy hoạch*

Theo quy định tại Điều 31 Dự thảo thì trường hợp cải tạo, tái thiết và phát triển đô thị theo cơ chế nhà đầu tư thỏa thuận với người đang sử dụng thì phải “phù hợp với quy hoạch đô thị đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt”, có nghĩa quy hoạch đô thị *phải có trước* dự án đầu tư. Trong khi đó, ở Điều 32 này, dự án đầu tư tương tự nhưng theo hình thức người sử dụng đất góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất thì lại không có quy định về yêu cầu “phù hợp với quy hoạch đô thị” (chú ý là việc phê duyệt phương án quy hoạch quy định tại Điều 32 chỉ là “phương án quy hoạch chi tiết dự án” chứ không phải “quy hoạch đô thị chung”). Như vậy, không rõ đối với trường hợp quy định tại Điều 32 dự án có cần phải “phù hợp với quy hoạch” không? Nếu không thì tại sao?

Ngoài ra, theo chiều ngược lại, theo quy định tại khoản 3 Điều 32 thì trên cơ sở đồng thuận của đa số ý kiến cộng đồng những người đang sử dụng đất thuộc dự án, thì chính quyền địa phương sẽ phê duyệt quy hoạch chi tiết dự án, trong khi đó với hình thức nhà đầu tư thỏa thuận với người đang sử dụng đất (Điều 31) lại không có quy định về phê duyệt phương án quy hoạch chi tiết. Vậy, đối với trường hợp quy định tại Điều 31 có cần phải phê duyệt “phương án quy hoạch chi tiết” không?

Để đảm bảo tính minh bạch, đề nghị Ban soạn thảo quy định rõ về những vấn đề trên.

1. *Về quy trình phê duyệt – thu hồi*

Theo quy trình được miêu tả tại Dựt hảo thì có được hiểu là Nhà nước sẽ thu hồi đất trước, sau đó mới phê duyệt phương án quy hoạch chi tiết dự án (chú ý là khoản 4 Điều 32 quy định giải quyết cho trường hợp “diện tích đất còn dư sau khi đã quy hoạch cho hạ tầng đô thị” sẽ được phép chuyển nhượng – tức là thu hồi trước, sau đó phê duyệt quy hoạch, sau đó nếu phần đất thu hồi nhiều hơn quy hoạch có thể được chuyển nhượng).

Nếu cách hiểu này là đúng thì cần phải xem xét lại tính hơp lý của quy trình này, bởi như đã nêu ở trên, việc thu hồi đất là vấn đề quan trọng, tác động rất lớn đến quyền lợi của người sử dụng đất. Trong nhiều trường hợp, người sử dụng đất không muốn rời khỏi nơi mình sinh sống, vì liên quan đến yếu tố dân sinh, không gian sinh hoạt cộng đồng. Việc thu hồi đất vượt quá diện tích của dự án sẽ khiến cho trường hợp nhiều người sử dụng đất bị thu hồi đất, trong khi đất của họ lại không được sử dụng cho dự án mà lại được chuyển nhượng cho người khác. Điều này có thể phát sinh tình trạng khiếu kiện, khiếu nại (vì bồi thường theo giá của nhà nước quy định trong khi giá chuyển nhượng lại là theo thị trường, hai loại giá này sẽ chênh lệch khá lớn, nhất là khi dự án đã hoàn thành).

Hơn nữa, theo quy trình này thì chủ thể nào được quyết quyết định về diện tích đất thu hồi? việc quyết định dựa trên căn cứ nào (khi mà bản thân dự án chưa được phê duyệt quy hoạch)? chủ thể nào được quyền chuyển nhượng diện tích đất còn dư sau khi đã quy hoạch? Trường hợp diện tích đất còn dư lớn một cách bất hợp lý hoặc việc chuyển nhượng đất còn dư gây mâu thuẫn thì ai sẽ chịu trách nhiệm và chịu trách nhiệm như thế nào?

Từ các lý do trên, để đảm bảo tính hợp lý, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các chủ thể và tránh những phức tạp phát sinh, đề nghị Ban soạn thảo:

* Quy định rõ về trình tự thu hồi đất, phê duyệt phương án quy hoạch chi tiết, và
* Thiết kế lại quy trình này theo hướng, nhà nước sẽ phê duyệt phương án quy hoạch chi tiết, sau đó sẽ thu hồi đất đối với các trường hợp đất thuộc dự án nhưng không nhận được sự đồng thuận, đồng thời bỏ quy định tại khoản 4 Điều 32 về việc chuyển nhượng đất còn dư.

1. **Về quyết định chủ trương đầu tư và lựa chọn nhà đầu tư của dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới (Điều 36)**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 36 Dự thảo thì đối với dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới quy trình quyết định chủ trương đầu tư có một số thay đổi so với Luật đầu tư hiện hành đó là:

* Đối với các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới, cơ quan thẩm định phải lấy ý kiến cơ quan chuyên môn về xây dựng trước khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt
* Bổ sung thành phần hồ sơ trình thẩm định quyết định chủ trương đầu tư

Theo giải trình của Ban soạn thảo thì tương ứng với quy định này của Dự thảo, Luật đầu tư sẽ cần phải được sửa đổi để bổ sung quy định “lấy ý kiến đối với quyết định chủ trương đầu tư dự án; triển khai, trình tự thực hiện đối với dự án đầu tư phát triển đô thị”[[2]](#footnote-2). Tuy nhiên, trong Hồ sơ đề nghị sửa đổi, bổ sung Luật doanh nghiệp, Luật đầu tư (phiên bản gửi Bộ Tư pháp thẩm định ngày 30/11/2017) thì những vấn đề này lại chưa được nhắc đến trong các chính sách dự kiến sửa đổi. Như vậy, quy định này của Dự thảo có nguy cơ sẽ không thống nhất với pháp luật về đầu tư trong tương lai (khi Luật đầu tư đã được ửa đổi).

Vì vậy, đề nghị Ban soạn thảo hoặc bỏ là quy định này hoặc kiến nghị bổ sung sửa đổi quy định tại Luật đầu tư 2014.

1. **Về thủ tục chấp thuận dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới (Điều 39)**

Về thẩm quyền, theo quy định tại khoản 1 Điều 39 Dự thảo thì:

* Thủ tướng Chính phủ sẽ quyết định chấp thuận dự án có quy mô sử dụng đất từ 100 ha trở lên; Dự án có vị trí thuộc khu vực có ý nghĩa quan trọng về an ninh quốc phòng
* Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định chấp thuận dự án có quy mô sử dụng đất dưới 100 ha

Quy định này của Dự thảo có mâu thuẫn với quy định của Luật đầu tư 2014 (Điều 31), theo đó việc phân chia thẩm quyền phê duyệt không phụ thuộc vào quy mô sử dụng đất mà phụ thuộc vào các tiêu chí khác (cụ thể: các dự án “di dân tái định cư từ 20.000 người trở lên ở vùng khác miền núi”, “dự án có quy mô đầu tư từ 5.000 tỷ đồng trở lên” thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ, các dự án được Nhà nước giao đất, cho thuê đát không thông qua đấu giá, đấu thầu hoặc nhận chuyển nhượng; dự án có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) (ví dụ: dự án có diện tích đất dưới 100 ha nhưng quy mô đầu tư trên 5.000 tỷ đồng).

Chú ý là quy trình trong Dự thảo chỉ áp dụng ở bước chấp thuận chủ trương đầu tư, còn ở bước ban đầu là làm thủ tục xin chấp thuận chủ trương đầu tư thì vẫn theo Luật đầu tư. Như vậy, có thể xảy ra trường hợp dự án ban đầu được nộp hồ sơ xin chấp thuận chủ trương đầu tư cho Ủy ban nhân dân tỉnh (theo phân chia thẩm quyền như trên của Luật đầu tư) nhưng sau đó đồng thời có thể thuộc trường hợp Thủ tướng Chính phủ chấp thuận dự án đầu tư theo Dự thảo này hoặc vẫn do Ủy ban chấp thuận chủ trương đầu tư (theo Luật đầu tư).

Vì vậy, để đảm bảo tính thống nhất giữa các văn bản pháp luật, đề nghị Ban soạn thảo điều chỉnh thẩm quyền chấp thuận dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới theo hướng: Đối với các dự án phải xin chấp thuận chủ trương đầu tư, cơ quan có thẩm quyền nào chấp thuận chủ trương đầu tư sẽ có thẩm quyền chấp thuận dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới.

Trên đây là một số ý kiến ban đầu của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đối với Dự thảo Luật quản lý phát triển đô thị. Rất mong cơ quan soạn thảo cân nhắc để chỉnh sửa, hoàn thiện Dự thảo này.

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của quý Cơ quan.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***   * Như trên; * Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp * Chủ tịch Vũ Tiến Lộc (để báo cáo); * Lưu VT, PC | **TL. CHỦ TỊCH**  **TRƯỞNG BAN**  **THUỘC BAN PHÁP CHẾ**  **Nguyễn Thị Thu Trang** |

1. Trang 15 Tờ trình [↑](#footnote-ref-1)
2. Trang 15 Tờ trình [↑](#footnote-ref-2)