

VÀI NÉT VỀ QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN SỞ HỮU CỦA NGƯỜI NƯỚC NGOÀI Ở VIỆT NAM TỪ NĂM 1945 ĐẾN NAY

*Phạm Thị Phương**

Quyền sở hữu (QSH) là một quyền cơ bản và thiết yếu của mỗi con người. Chính vì thế, chế định quyền sở hữu luôn là một trong những chế định trung tâm trong hệ thống pháp luật của tất cả các quốc gia trên thế giới.

Ở Việt Nam, Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm giải quyết vấn đề sở hữu tài sản không chỉ của công dân Việt Nam mà còn của cả người nước ngoài. Trong đó, đối với người nước ngoài, tùy thuộc vào điều kiện cụ thể ở mỗi thời kỳ lịch sử mà Nhà nước có những quy định khác nhau về QSH. Nghiên cứu các văn bản pháp luật về QSH nước ngoài, có thể thấy sự phát triển của pháp luật Việt Nam trong lĩnh vực này, đồng thời cũng thấy được quan điểm của Nhà nước đối với những người nước ngoài đến sinh sống, làm việc tại nước ta trong những năm qua.

Sự phát triển của pháp luật về QSH của người nước ngoài ở Việt Nam từ Cách mạng tháng Tám (1945) đến nay có thể được phân thành các giai đoạn: 1945-1975, 1975-1986 và từ 1986 đến nay.

1. Giai đoạn từ 1945 đến 1975

Một trong những trang sử vàng vẻ vang của lịch sử Việt Nam là Cách mạng tháng Tám năm 1945, một cuộc cách mạng vĩ đại đã đập tan ách thống trị kéo dài trên 80 năm của thực dân Pháp, đồng thời cũng chấm dứt sự tồn tại của chế độ phong kiến kéo dài hàng ngàn năm trên đất nước ta. Dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam,

nhân dân ta đã lần lượt đập tan sự xâm lược của thực dân Pháp và đế quốc Mỹ, mở ra một kỷ nguyên mới, kỷ nguyên độc lập dân tộc và CNXH.

Trong những năm tháng vừa kháng chiến vừa kiến quốc, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã ban hành một số văn bản về QSH của người nước ngoài (lúc đó chúng ta gọi họ là ngoại kiều). Pháp luật Việt Nam thời kỳ này phân biệt ngoại kiều thành ba loại: thực dân, phản động; những người làm ăn sinh sống bình thường và những người ngoại quốc giúp đỡ Việt Nam trong kháng chiến, trên cơ sở đó quy định QSH tài sản của họ. Để tăng cường sự giúp đỡ của nước ngoài, ngày 20/8/1948, Chủ tịch nước đã ban hành Sắc lệnh số 215 ấn định những quyền lợi đảm bảo cho người ngoại quốc giúp cho cuộc kháng chiến của Việt Nam. Điều 1 Sắc lệnh này quy định: “Những người ngoại quốc giúp vào cuộc kháng chiến của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà được hưởng những quyền lợi đặc biệt”. Theo Điều 2 và Điều 5 của Sắc lệnh, ngoài các quyền lợi như: bảo vệ tài sản, tính mạng và tự do, những người ngoại quốc nói trên còn được hưởng những ưu đãi khác, chẳng hạn như chế độ lương bổng đặc biệt.

Năm 1954, Luật Cải cách ruộng đất ra đời đã dành riêng mục 7 của chương II quy định về sở hữu ruộng đất và tài sản của ngoại kiều, có sự phân biệt rõ ràng giữa ngoại kiều phản động và ngoại kiều lao động bình thường khác. Điều 20 của Luật quy định:

* Giảng viên, Trường Chính trị Thái Bình

“Đối với địa chủ ngoại kiều hợp tác với địch hoặc là phản động, cường hào gian ác thì tịch thu toàn bộ hoặc một phần ruộng đất và tài sản, tùy tội nặng nhẹ.

Phần không tịch thu thì trưng mua.

Đối với địa chủ ngoại kiều không hợp tác với địch, không phải là phản động, cường hào gian ác thì trưng mua toàn bộ ruộng đất, trâu bò và nông cụ”.

Còn “đối với ngoại kiều nông dân từ trước tới nay sống ở nông thôn về nghề cày cấy, trồng trọt, nếu làm mọi bổn phận như người Việt Nam thì được sở hữu ruộng đất” (Điều 19).

Ngoài ra, theo Điều 25 của Luật Cải cách ruộng đất, “ngoại kiều và gia đình họ, nếu không có nghề đủ sống, có sức cày cấy và yêu cầu, thì được chia một phần ruộng đất”.

Như vậy, Luật Cải cách ruộng đất chỉ thừa nhận QSH ruộng đất của ngoại kiều làm nghề nông và một số ngoại kiều khác “không có nghề đủ sống” mà có “sức cày cấy”. Còn ruộng đất của ngoại kiều là địa chủ sẽ bị tịch thu hoặc trưng mua.

Những năm sau cải cách, một số ngoại kiều về nước đã để lại nhà, đất, xí nghiệp cùng các tài sản khác gắn với cuộc sống sinh hoạt hàng ngày của họ mà không giao người quản lý, vì vậy thuế thổ trạch đánh vào nhà đất của họ còn nợ đọng hàng trăm triệu. Để giải quyết tình trạng này, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã ban hành một số văn bản pháp luật quy định về việc quản lý tài sản của nhà vắng chủ. Đó là Thông tư của Phủ Thủ tướng số 317/TTg ngày 5/7/1958 về việc phân công quản lý nhà, đất thuộc các xí nghiệp của ngoại kiều vắng mặt; Công văn của Ban cải tạo thương nghiệp tư doanh số 19/CT ngày 5/3/1962 về chính sách cụ thể đối với nhà, đất của thiên chúa giáo; Thông tư của Phủ Thủ tướng số 61/TTG ngày 17/2/1961 giải thích chính sách quản lý thống nhất những nhà cho thuê

ở các thành phố, thị xã; Thông tư của Bộ nội vụ số 12/NV ngày 22/4/1964 giải thích một số chính sách cụ thể về quản lý nhà cửa; Công văn của Phủ Thủ tướng số 6037/NV ngày 27/12/1966 quy định về việc sử dụng tài sản của nhà vắng chủ.

Theo các văn bản này, Nhà nước có trách nhiệm quản lý và sử dụng đất và nhà vắng chủ của ngoại kiều. Về việc sử dụng những động sản trong nhà của họ, Phủ Thủ tướng có Công văn số 6037/NC gửi Ủy ban hành chính thành phố Hà Nội, Hải Phòng, Nam Định ngày 27/12/1966 yêu cầu các Ủy ban này quản lý cả những tài sản của chủ nhà còn để lại. Trong đó, phải giữ gìn, bảo quản hạng gia bảo (như đồ thờ, vật kỷ niệm, sách vở...). Đối với vật thường dùng như bàn ghế, tủ, giường, bát đĩa, quần áo, màn đệm... thì tổ chức hoặc cá nhân thuê nhà được thuê để sử dụng. Các hàng hoá khác như thực phẩm, vải vóc... về nguyên tắc là cho bán. Tất nhiên, việc bảo quản, sử dụng hoặc bán các loại tài sản đó đều phải được Ủy ban hành chính thành phố kiểm kê, lập biên bản để theo dõi, thanh toán với chủ nhà sau này.

Có thể nói, mặc dù trong hoàn cảnh chiến tranh chống Pháp và chống Mỹ đầy khó khăn, gian khổ với biết bao công việc phải làm nhưng Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà luôn luôn quan tâm và giải quyết vấn đề tài sản của người nước ngoài ở Việt Nam. Đối với tài sản là động sản, tuy pháp luật không quy định trực tiếp nhưng gián tiếp thừa nhận họ được QSH. Còn đối với bất động sản như nhà, đất, Nhà nước chỉ cho phép ngoại kiều không hợp tác với địch, không phản động thì được QSH. Đồng thời, Nhà nước quản lý tài sản của ngoại kiều vắng chủ. Điều đó là hợp lý trong điều kiện thù trong giặc ngoài còn hoạt động rất phức tạp ở Việt Nam. Trong những năm nhân dân ta vừa phải đấu tranh chống giặc ngoại xâm, vừa phải xây dựng, kiến thiết đất nước, việc quy định chặt chẽ về sở hữu tài sản của

người nước ngoài là rất quan trọng, không chỉ về mặt kinh tế mà còn có ý nghĩa rất lớn lao về mặt chính trị.

Tuy vậy, pháp luật Việt Nam về QSH của người nước ngoài trong giai đoạn này còn rất tản mạn, tập trung hầu hết trong các văn bản dưới luật (chỉ có Luật Cải cách ruộng đất là văn bản pháp lý cao nhất). Hơn nữa, những quy định còn chung chung, mang tính nguyên tắc. Nhà làm luật chưa ban hành những quy định cụ thể về việc xác lập, thay đổi QSH tài sản của người nước ngoài, về nội dung các quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản của họ, cũng chưa quy định cơ quan nào giúp họ hoàn thiện các giao dịch, các thủ tục liên quan đến tài sản. Pháp luật Việt Nam thời kỳ này cũng chưa có cơ chế rõ ràng bảo vệ QSH tài sản của họ.

2. Giai đoạn từ 1976 đến 1986

Đây là giai đoạn đất nước ta vừa thoát khỏi chiến tranh, cả nước thống nhất, cùng bước vào thời kỳ quá độ xây dựng CNXH. Sau khi đất nước thống nhất được gần hai năm, Nhà nước ban hành một số văn bản pháp luật về vấn đề sở hữu tài sản của người nước ngoài. Trước hết phải kể đến Quyết định số 111/CP ngày 14/4/1977 của Hội đồng Chính phủ về việc ban hành chính sách quản lý và cải tạo XHCN đối với nhà đất cho thuê ở các đô thị của các tỉnh phía Nam.

Theo Quyết định này, Nhà nước không thừa nhận QSH về bất động sản của ngoại kiều trên lãnh thổ Việt Nam đã có từ trước ngày giải phóng. Đối với ngoại kiều trực tiếp tham gia cuộc chiến tranh xâm lược ở Việt Nam, Nhà nước tịch thu toàn bộ tài sản. Còn đối với ngoại kiều được ở lại nước ta làm ăn sinh sống, có nhà tự xây dựng hợp pháp thì được thừa nhận quyền sử dụng để ở. Đối với ngoại kiều là lao động được phép xuất cảnh thì được Nhà nước cho phép bán nhà hoặc uỷ quyền cho cha, mẹ, vợ, chồng,

con để ở lại quản lý. Nếu họ không phải là người lao động thì trước khi xuất cảnh phải giao lại nhà cho Nhà nước quản lý và tùy từng trường hợp, Nhà nước không bồi hoàn, bồi hoàn từng phần hoặc bồi hoàn một phần.

Tất nhiên, Quyết định 111/CP chỉ áp dụng đối với các đối tượng ở miền Nam và ngay sau đó, Hội đồng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 122/CP ngày 25/4/1977 về chính sách đối với người nước ngoài cư trú và làm ăn sinh sống ở Việt Nam. Văn bản này ghi nhận: “Nhà nước Việt Nam bảo hộ tính mạng, tài sản và quyền lợi chính đáng của ngoại kiều theo pháp luật Việt Nam” (Điều 3). Điều 7 của Quyết định cũng quy định, ngoại kiều được hưởng quyền sở hữu cá nhân về thu nhập hợp pháp, về tư liệu sinh hoạt và tư liệu sản xuất nhưng không có quyền sở hữu về bất động sản.

Đối với người nước ngoài đầu tư, tháng 4 năm 1977, Hội đồng Chính phủ đã cho ra đời Nghị định 115/CP ban hành Điều lệ về đầu tư nước ngoài (ĐTNN) vào Việt Nam, cho phép chủ thể này được đầu tư vào nước ta dưới các hình thức: hợp tác sản xuất chia sản phẩm, xí nghiệp hoặc công ty hỗn hợp, xí nghiệp tư doanh chuyên sản xuất hàng xuất khẩu (Điều 5). Họ được bảo đảm quyền kinh doanh, được bảo hộ vốn, được chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần vốn sau khi được Bộ Tài chính và Bộ Ngoại thương cho phép, được chuyển về nước hoặc chuyển ra nước ngoài lợi nhuận hàng năm sau khi nộp thuế và trích nộp các quỹ dự trữ (Điều 10). Đây là lần đầu tiên, Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam ban hành một văn bản riêng về QSH tài sản của nhà ĐTNN.

Như vậy, so với giai đoạn 1945-1975, trong thời kỳ này, nhà làm luật đã ban hành một số văn bản riêng biệt về QSH của các nhóm người nước ngoài như: người nước ngoài làm ăn sinh sống lâu dài và người nước ngoài đầu tư. QSH của họ đã được ghi

nhận cụ thể và rõ ràng hơn. Đặc biệt, sự ra đời của Điều lệ đầu tư là một điểm mới, đánh dấu bước khởi đầu của pháp luật về QSH của nhà ĐTNN tại Việt Nam.

Tuy nhiên, pháp luật về QSH của người nước ngoài ở Việt Nam giai đoạn này cũng còn nhiều hạn chế. Hiệu lực của các văn bản pháp luật thấp - tất cả đều là văn bản dưới luật. QSH của nhóm người sinh sống lâu dài ở nước ta vẫn chỉ dừng lại ở những quy định có tính chất khung. Đối với nhà ĐTNN, chế độ ưu đãi giành cho họ còn nhiều “chật chẽ” khi mà Điều lệ đầu tư cho phép thời hạn kinh doanh chỉ từ 10 đến 15 năm; việc giảm thuế nhập khẩu, thuế xuất khẩu còn quy định chưa rõ ràng, đều chỉ là “có thể” và thậm chí, việc quốc hữu hoá doanh nghiệp của chủ đầu tư lại cũng là “có thể”. Đây là một trong những nguyên nhân lý giải rất ít nhà ĐTNN đến Việt Nam để sản xuất, kinh doanh trong thời gian đó.

3. Giai đoạn từ 1986 đến nay

Từ năm 1986, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI đã đánh dấu một bước ngoặt quan trọng đối với nền kinh tế, xã hội nói chung, đối với người nước ngoài ở Việt Nam nói riêng. Cùng với chính sách phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, cùng với đường lối đối ngoại mở cửa, Văn kiện Đại hội VI khẳng định chính sách khuyến khích người nước ngoài đầu tư vào nước ta dưới nhiều hình thức. Thể chế hoá chính sách này, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản pháp luật quy định và bảo đảm QSH của người nước ngoài ở Việt Nam mà trước hết là Hiến pháp 1992. Điều 25 của Hiến pháp ghi nhận: “Nhà nước khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vốn, công nghệ vào Việt Nam, phù hợp với pháp luật Việt Nam, pháp luật và thông lệ quốc tế, bảo đảm QSH đối với vốn, tài sản và các quyền lợi khác của các tổ chức, cá nhân nước ngoài”.

Cùng với Hiến pháp 1992, Nhà nước đã ban hành hàng loạt các văn bản quy định về QSH của người nước ngoài. Về văn bản luật, có thể kể đến: Bộ luật Dân sự 1996; Luật ĐTNN 1987 đã lần lượt được sửa đổi, bổ sung vào các năm 1990, 1992, 1996 và 2000; Luật Khuyến khích đầu tư trong nước 1994 - được sửa đổi, bổ sung năm 1998; Luật Đất đai 2003... Về văn bản dưới luật, có những văn bản như: Pháp lệnh Nhà ở 1991, Pháp lệnh Thừa kế 1990, Pháp lệnh về Quyền, nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất tại Việt Nam 1994; Pháp lệnh về Quyền ưu đãi, miễn trừ của các cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện của các tổ chức quốc tế tại Việt Nam 1993; Nghị định 60/CP năm 1994 về mua bán, kinh doanh nhà ở... Kể từ năm 1986 đến nay, các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền trong nước đã ban hành hàng trăm văn bản để cập đến QSH của người nước ngoài.

Theo các văn bản pháp luật đó, về nguyên tắc, người nước ngoài ở Việt Nam được hưởng chế độ đãi ngộ như công dân Việt Nam trong lĩnh vực sở hữu động sản. Họ có QSH các tài sản dưới dạng động sản tại Việt Nam như: tiền Việt Nam, tiền nước ngoài, thiết bị máy móc, phương tiện đi lại, sản phẩm của hoạt động sản xuất, kinh doanh, các thu nhập hợp pháp khác... Hiện nay, họ còn có QSH cổ phần ở các công ty cổ phần Việt Nam với mức không quá 30% vốn điều lệ của các doanh nghiệp có phát hành cổ phiếu. Trong thị trường chứng khoán Việt Nam, người nước ngoài có quyền nắm giữ tối đa 3% tổng số cổ phiếu đang lưu hành của một tổ chức phát hành chứng khoán. Họ cũng có quyền sử dụng vốn, tài sản của mình vào các hoạt động sản xuất kinh doanh theo Luật Khuyến khích đầu tư trong nước (đối với người nước ngoài định cư) và Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (đối với nhà đầu tư nước ngoài).

Đối với bất động sản, quyền sở hữu của người nước ngoài có những hạn chế hơn. Cụ thể, theo Nghị định 60/CP, Nghị định 61/CP của Chính phủ, người nước ngoài định cư được sở hữu một nhà ở cho bản thân và gia đình họ trong thời gian định cư tại Việt Nam. Còn với các nhóm người nước ngoài khác, pháp luật Việt Nam chưa cho phép họ được QSH nhà ở. Nhà nước cũng không thừa nhận QSH đất đai của mọi chủ thể nước ngoài. Bởi theo Điều 17 Hiến pháp 1992, đất đai là thuộc sở hữu toàn dân, do nhà nước đại diện chủ sở hữu. Nhưng để tạo môi trường thuận lợi cho người nước ngoài làm ăn, sinh sống, Nhà nước ta cho họ thuê đất và họ được QSH tài sản trên đất đó. Cụ thể, theo điều 119 Luật Đất đai 2003, nếu người nước ngoài thuê đất để sản xuất, kinh doanh mà đóng tiền thuê đất hàng năm thì có quyền bán tài sản của mình gắn với đất thuê; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình tại các ngân hàng và tổ chức tín dụng hoạt động tại Việt Nam. Nếu chủ thể nước ngoài đóng tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì ngoài các quyền trên, họ còn có quyền chuyển nhượng, cho thuê lại quyền sử dụng đất.

Ngoài các văn bản pháp luật trong nước, Nhà nước Việt Nam còn tham gia ký kết các điều ước quốc tế song phương và đa phương để bảo vệ QSH của người Việt Nam ở nước ngoài cũng như của người nước ngoài ở Việt Nam. Chẳng hạn, Hiệp định khuyến khích và bảo hộ đầu tư, Hiệp định tránh đánh thuế hai lần, Hiệp định tương trợ tư pháp...

So với các giai đoạn trước, pháp luật Việt Nam về QSH của người nước ngoài giai đoạn 1986 đến nay có những ưu điểm nổi bật. Cụ thể là:

- Pháp luật về QSH của người nước ngoài đã được ban hành với một số lượng lớn hơn trước rất nhiều và đã xuất hiện

nhiều văn bản có giá trị pháp lý cao. Các vấn đề về QSH của các nhóm người nước ngoài đã được điều chỉnh ở phạm vi toàn diện hơn. Điều đó đã thể hiện sự quan tâm lớn của Đảng và Nhà nước đối với người nước ngoài nói chung và QSH của họ nói riêng.

- Các quyền năng của chủ sở hữu nước ngoài đối với tài sản được mở rộng và được quy định rõ ràng, cụ thể hơn. Chúng ta đã xây dựng một hành lang pháp lý thông thoáng với những quy định có tính chất cải cách đột phá trong việc ghi nhận QSH của họ. Nếu như trước kia, người nước ngoài không được sở hữu bất động sản thì theo các văn bản hiện nay, một số nhóm người này đã có QSH đối với loại tài sản quan trọng này. Nếu như trước kia, trong cơ chế tập trung, bao cấp, việc thực hiện các quyền tài sản của người nước ngoài bị hạn chế thì nay các quyền đó của họ đã được mở rộng và phát huy một cách hiệu quả. Trình tự xác lập, thay đổi QSH đối với một số loại tài sản cũng bước đầu được quy định. Đặc biệt, pháp luật hiện nay không chỉ ghi nhận mà còn có cơ chế khá rõ ràng đảm bảo QSH của người nước ngoài. Điều đó tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho họ trong việc thực hiện QSH.

- Trong xu thế hội nhập quốc tế, Nhà nước ta không chỉ ban hành các văn bản trong nước mà còn tham gia, ký kết các điều ước quốc tế, tạo cơ sở pháp lý vững chắc để người nước ngoài yên tâm làm việc, sinh sống tại Việt Nam. Các điều ước này đã không thể có được khi đất nước còn chiến tranh hay còn tồn tại cơ chế tập trung, với sự bao vây cấm vận của nhiều nước.

Tất nhiên, là một bộ phận thuộc kiến trúc thượng tầng, pháp luật về QSH của người nước ngoài ở Việt Nam hiện nay vẫn không tránh khỏi một số bất cập so với yêu cầu của cuộc sống, đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện trong thời gian tới.