

HOÀN THIỆN NGUYÊN TẮC BỒI THƯỜNG VỀ ĐẤT KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT

THE MODIFICATION OF LAND COMPENSATION PRINCIPLES IN CASE OF LAND ACQUISITION BY THE STATE

NGUYỄN NGỌC ANH

Khoa Kinh tế - Luật, Trường Đại học SPKT Vĩnh Long

Email: Anhnn@vlute.edu.vn

Nhận bài (Received): 02/6/2022; Phản biện (Reviewed): 12/6/2022; Chấp nhận (Accepted): 20/6/2022

TÓM TẮT:

Bài viết này phân tích sâu về các nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trên cơ sở quy định pháp luật và thực tế áp dụng. Từ đó nhìn thấy được những hạn chế, bất cập trong quy định đã dẫn đến khó khăn khi áp dụng trên thực tế và đưa ra những kiến nghị hoàn thiện.

Từ khóa: Luật Đất đai, thu hồi đất, nguyên tắc bồi thường.

ABSTRACT:

This article provides an in-depth analysis of the land compensation principles in case of land acquisition by the State for national defense and security purposes or socio-economic development for national and public interests on the basis of legal provisions and actual application. Therefore, the legal limitations and inadequacies leading to difficulties in actual application have been identified and recommendations for modification have been given.

Keywords: Land law, land acquisition, principles of compensation.

1. Các nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất theo pháp luật Việt Nam

Việc Nhà nước thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư (được gọi ngắn là cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc) [7] là một quá trình bao gồm hàng loạt các hoạt động được thực hiện dựa trên cơ sở các quy định của pháp luật. Theo khoản 11 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2018 (sau đây gọi chung là Luật Đất đai năm 2013): “Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử

dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai.” Cụ thể, theo quy định hiện tại thì Nhà nước có quyền thu hồi đất trong bốn trường hợp. *Một là*, thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh. [1] *Hai là*, thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng. [1] *Ba là*, thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai. [1] *Bốn là*, thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người. [1] Việc bồi thường về đất nghĩa là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất chỉ đặt ra khi Nhà nước thu hồi đất trong trường

hợp vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng. Và việc bồi thường này thực hiện dựa trên những nguyên tắc được quy định tại Điều 74 Luật Đất đai năm 2013, bao gồm ba nguyên tắc như sau:

Thứ nhất, người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất nếu có đủ điều kiện được bồi thường theo Điều 75 Luật Đất đai năm 2013 gồm các điều kiện được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì được bồi thường.

Thứ hai, việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất.

Thứ ba, việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật.

2. Thực trạng pháp luật Việt Nam trong việc áp dụng các nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất

2.1. Nguyên tắc người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất nếu có đủ điều kiện được bồi thường theo Điều 75 Luật Đất đai năm 2013

Khi Nhà nước thu hồi đất trong trường hợp vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng nếu người sử dụng đất có đủ điều kiện được bồi thường thì được bồi thường. Luật Đất đai không sử dụng cụm từ được bồi thường khi sử dụng đất hợp pháp, mà là “đủ điều kiện bồi thường”. [2] Như vậy có nghĩa khi Nhà nước thu

hồi đất người sử dụng đất hợp pháp vẫn có thể không được bồi thường nếu như không thỏa mãn điều kiện được bồi thường được quy định tại Điều 75 hoặc rơi vào các trường hợp không được bồi thường tại Điều 82 của Luật Đất đai năm 2013. Ví dụ như đất được Nhà nước giao cho tổ chức thuộc trường hợp có thu tiền sử dụng đất nhưng được miễn tiền sử dụng đất, rõ ràng trường hợp này người sử dụng đất là hợp pháp nhưng không được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất. Nhưng trường hợp sử dụng đất không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất về nguyên tắc không được xem là người sử dụng đất hợp pháp nhưng vẫn có thể được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất nếu thuộc các trường hợp đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo Điều 100 hoặc Điều 101 Luật Đất đai năm 2013 (trừ trường hợp khoản 2 Điều 77 Luật Đất đai năm 2013).

Mỗi loại đất có chế độ pháp lý khác nhau, từng người sử dụng đất ở Việt Nam cũng có quyền, nghĩa vụ nhất định. Kèm với đó sự phát triển của pháp luật về đất đai ở từng giai đoạn được quy định khác nhau dẫn đến việc không phải người sử dụng đất nào cũng được Nhà nước bồi thường khi đất bị thu hồi, tùy từng hình thức xác lập quyền sử dụng đất, tùy loại đất, tùy thuộc vào thời gian, quá trình sử dụng đất và giấy tờ về quyền sử dụng đất mà Nhà nước bồi thường hoặc không bồi thường. Từ đó dẫn đến Nhà nước quy định cụ thể các điều kiện để được bồi thường về đất khi thu hồi đất, nếu đất có đủ các điều kiện theo quy định khi thu hồi đất và không rơi vào các trường hợp không được bồi thường thì Nhà nước phải bồi thường. Ngược lại, nếu không đủ

điều kiện, Nhà nước không bồi thường, tùy từng trường hợp Nhà nước xem xét hỗ trợ. Cho nên khác với một số quốc gia trên thế giới, ở Việt Nam việc sử dụng đất hợp pháp không phải là yếu tố quyết định đến việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

2.2. Nguyên tắc việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền

Theo nguyên tắc này, khi Nhà nước thu hồi đất mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng Nhà nước có quyền thu hồi bất cứ loại đất trong rất nhiều loại đất thuộc ba nhóm đất. Mỗi loại đất có mục đích sử dụng khác nhau nên khi bị thu hồi từng loại đất sẽ có mức thiệt hại nhất định và có thể không giống nhau, tuy nhiên có một loại thiệt hại chính và giống nhau đó chính là mất đất, có thể xem đây là thiệt hại lớn nhất của người có đất bị thu hồi. Vì vậy mà ở Việt Nam ưu tiên sử dụng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi tức là “đất đổi đất”, nói cách khác thu hồi đất thì phải bồi thường bằng đất và đất được dùng bồi thường phải có cùng mục đích sử dụng với đất bị thu hồi. Chỉ bồi thường bằng tiền nếu không có đất để bồi thường, đồng nghĩa việc bồi thường bằng tiền chỉ là giải pháp thứ yếu.

Trên thực tế để đảm bảo việc thực hiện nguyên tắc này là không khả thi và khó thực hiện. Cụ thể, việc bồi thường bằng đất khi Nhà nước thu hồi đất ở các địa phương chỉ thực hiện khi thu hồi đất của các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, hoặc các tổ chức khác để xây dựng trụ sở thì các cơ quan có thẩm quyền mới giao đất mới. Còn đối với người dân, hộ gia đình chủ yếu là bồi thường giá trị quyền sử dụng đất tại thời

điểm có quyết định thu hồi đất, tức là bồi thường bằng tiền. [2] Và trên thực tế các địa phương sẽ không có đủ quỹ đất cùng mục đích sử dụng để bồi thường cho tất cả những người có đất bị thu hồi và Nhà nước cũng không thể bồi thường bằng đất cho cá nhân này mà không bồi thường bằng đất cho cá nhân khác. Điều này sẽ dẫn đến việc tiền tệ hóa trong việc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất. Như vậy, nguyên tắc này thiếu tính khả thi khi áp dụng đối với cá nhân, hộ gia đình. [5]

Bên cạnh đó, khi phân tích lại khái niệm Bồi thường về đất tại khoản 2 Điều 3 Luật đất đai năm 2013 có quy định như sau: “*Bồi thường về đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất*.” Khi phân tích chúng ta sẽ thấy Nhà nước sẽ trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất bị thu hồi cho người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất của họ. Nhưng giá trị quyền sử dụng đất lại là giá trị bằng tiền của quyền sử dụng đất đối với một diện tích đất xác định trong thời hạn sử dụng đất xác định. [1] Như vậy, chúng ta có thể suy ra được bồi thường về đất là việc Nhà nước trả lại giá trị bằng tiền của quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất. Nhưng khi quy định về nguyên tắc bồi thường thì Nhà nước lại ưu tiên bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng đất, nếu không có đất để bồi thường thì mới bồi thường bằng tiền. Theo người viết nhận thấy có sự mâu thuẫn trong những quy định các quy định này.

2.3. Nguyên tắc việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật

Nguyên tắc phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời

và đúng quy định của pháp luật trong việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất còn tồn tại nhiều vướng mắc và hạn chế cần được giải quyết.

Thứ nhất, tính công bằng, công khai chưa đảm bảo. Xét về đối tượng được cung cấp thông tin, điểm a khoản 1 Điều 69 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Thông báo thu hồi đất được gửi đến từng người có đất thu hồi, *hợp phổ biến đến người dân trong khu vực có đất thu hồi* và thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng, niêm yết tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi”. Nhưng cụm từ “người dân trong khu vực có đất bị thu hồi” bao gồm những người nào thì chưa được giải thích trong các văn bản quy phạm pháp luật. Cho nên, có một số trường hợp những người làm công tác giải phóng mặt bằng cho rằng đó chính là người dân có đất bị thu hồi. Điều này có thể không chính xác. Bởi vì, ngoài đối tượng cơ bản là người có đất bị thu hồi cần chú ý đến các đối tượng có nguy cơ chịu ảnh hưởng từ dự án như: Chịu ảnh hưởng về các công trình hạ tầng kỹ thuật, chịu ảnh hưởng về các công trình hạ tầng xã hội, chịu ảnh hưởng trực tiếp về môi trường khi các công trình trong dự án mới đi vào hoạt động. Do đó, đối tượng có quyền được tiếp cận thông tin về đất đai là rất rộng, kể cả người dân có đất bị thu hồi và những người có liên quan. [6] Vì vậy, quyền được tiếp cận thông tin của người dân trong khu vực có đất bị thu hồi đã bị ảnh hưởng.

Thứ hai, nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất phải đúng quy định của pháp luật phần nào đó gây tổn hại đến việc được bồi thường của người dân khi bị thu hồi đất. Cụm từ “phải đúng quy định pháp luật” ở đây có nghĩa là đúng quy

định pháp luật đất đai. Cụ thể khi phân tích quy định pháp luật đất đai về các trường hợp bồi thường đối với cây trồng, vật nuôi khi Nhà nước thu hồi đất mà gây thiệt hại. Tại khoản 2 Điều 90 Luật Đất đai năm 2013 quy định cụ thể thiệt hại đối với vật nuôi là thủy sản. Có nghĩa đối với vật nuôi không phải là thủy sản thì không được bồi thường mặc dù có thiệt hại trên thực tế. Theo tinh thần của pháp luật Dân sự thì về nguyên tắc nếu đã gây thiệt hại là phải bồi. Tuy nhiên, pháp luật đất đai lại hạn chế chỉ có vật nuôi là thủy sản mới được bồi thường như vậy những người dân có đất bị thu hồi bị thiệt hại về vật nuôi mà không phải là thủy sản sẽ không được bồi thường. Từ đây sẽ dẫn đến việc trên thực tế đều có thiệt hại xảy ra từ việc Nhà nước thu hồi đất và cùng là vật nuôi và có giá trị kinh tế, nhưng trường hợp được bồi thường, trường hợp lại không được bồi thường. Như vậy, tính công bằng trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà gây thiệt hại giữa những người sử dụng đất không được đảm bảo. Bên cạnh đó việc này có thể gây ảnh hưởng đến việc sử dụng đất đai an toàn của người sử dụng đất. Bởi vì, một chế định đất đai an toàn phải mang lại cho người nắm giữ quyền ít nhất các quyền quan trọng như quyền sử dụng, quản lý và hưởng lợi ích thu được từ sự đầu tư lao động và tiền của trên đất, quyền để lại thừa kế và quyền chuyển nhượng. [4]

3. Một số kiến nghị hoàn thiện nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất

Để quy định của pháp luật về nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất được áp dụng vào thực tiễn được khả thi và có hiệu quả thì dựa trên những điểm hạn chế được nêu lên ở trên người viết đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện như sau:

Thứ nhất, đối với nguyên tắc người sử

dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất nếu có đủ điều kiện được bồi thường. Vì nguyên tắc bồi thường về đất khi nhà nước thu hồi đất là dựa trên việc “đủ điều kiện bồi thường” thay vì “sử dụng đất hợp pháp” cho nên khi áp dụng trên thực tế cán bộ làm công tác chuyên môn cần rà soát và xem xét kỹ các trường hợp nào được bồi thường, trường hợp nào không được bồi thường, và trường hợp nào không được bồi thường nhưng được hỗ trợ. Vì vậy, cần quy định cụ thể về chủ thể xét tính pháp lý và quy trình xét tính pháp lý để đảm bảo tính minh bạch của quá trình xét tính pháp lý mặc dù đây là trình tự, thủ tục nhưng sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến việc áp dụng pháp luật về điều kiện bồi thường. [8]

Thứ hai, nguyên tắc việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền. Như đã phân tích ở phần thực trạng, thì quy định ưu tiên thực hiện bồi thường bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng đất là thiếu khả thi và khó áp dụng trên thực tế. Vì không có đủ quỹ đất có cùng mục đích sử dụng để bồi thường về đất khi nhà nước thu hồi đất. Việc hiện nay đa số là bồi thường bằng tiền và đây cũng là lựa chọn của đa số các quốc gia trên thế giới bởi nó đơn giản và dễ thực hiện. Nhưng chúng ta cần nhìn nhận một điều, đất đai chính là tư liệu sản xuất, người sử dụng đất họ có thể canh tác, đầu tư và thu lại những hoa lợi, lợi tức từ mảnh đất đó, đảm bảo được đời sống của họ phần nào được ổn định và phát triển. Trường hợp Nhà nước thu hồi đất và bồi thường lại bằng đất mặc dù có ảnh hưởng nhưng ảnh hưởng này không quá nhiều đến đời sống của họ. Tuy nhiên, nếu như chúng ta thay thế việc bồi thường bằng tiền thì có nhiều vấn đề

sau đó cần được giải đáp. Nhận hỗ trợ bằng tiền đồng nghĩa với việc không còn đất để ở, sản xuất, kinh doanh. Và số tiền được nhận bồi thường có thể không đủ để họ có thể nhận chuyển nhượng một quyền sử dụng đất khác hay mua một căn nhà mới. Có những trường hợp sau khi nhận tiền bồi thường từ Nhà nước nhiều người sử dụng tiền đó vào những mục đích không hợp lý dẫn đến tiền không còn, công ăn việc làm thì không có vì tư liệu sản xuất đã bị thu hồi, vì vậy có thể trở thành gánh nặng cho xã hội. Trong trường hợp này, chúng ta có thể quy định theo hướng bồi thường bằng đất nhưng không bắt buộc phải cùng mục đích sử dụng đất, mà có thể khác mục đích sử dụng đất. Nhưng bồi thường bằng đất thì đất được bồi thường phải có giá trị và giá trị sinh lợi tương đương với thửa đất bị thu hồi. Vì khác mục đích sử dụng đất, nên đất được sử dụng để bồi thường có thể có diện tích lớn hơn hoặc nhỏ hơn so với diện tích đất bị thu hồi. Như vậy, về cơ bản sẽ đảm bảo được nguyên tắc ưu tiên bồi thường bằng đất khi Nhà nước thu hồi đất sẽ được thực hiện trên thực tế và đảm bảo hài hòa lợi ích giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong thu hồi đất.

Thứ ba, trong trường hợp phải bồi thường bằng tiền khi không có đất để bồi thường. Để xác định được giá đất để bồi thường trong trường hợp này Nhà nước cần quy định thống nhất “một giá đất” là giá thị trường áp dụng trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và giá đất phải trả thông qua chuyển dịch đất đai tự nguyện theo Điều 73 Luật Đất đai năm 2013. Quy định “một giá đất” để đảm bảo đất được xác định và trả về giá trị thực của nó. [3]

Thứ tư, cần rà soát và quy định thống nhất giữa khái niệm bồi thường về đất tại Điều 3 Luật Đất đai hiện nay với các

nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất. Vì như đã phân tích, cả hai quy định này đang có sự mâu thuẫn. Nên quy định theo hướng “*Bồi thường về đất* là việc Nhà nước trả lại một diện tích đất khác tương ứng hoặc giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất”, để thống nhất với quy định về nguyên tắc bồi thường về đất khi nhà nước thu hồi đất.

Thứ năm, trong quá trình thu hồi đất, cần đảm bảo quyền được tiếp cận thông tin của người dân có đất bị thu hồi cũng như người dân trong khu vực có đất bị thu hồi và những người dân bị ảnh hưởng bởi

dự án sử dụng đất đó. Đồng thời những cá nhân có thẩm quyền trong việc thu hồi đất cần thực hiện đúng các nghĩa vụ thông tin của mình đến người dân.

Thứ sáu, đối với trường hợp nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất cần phải bảo đảm đúng quy định pháp luật. Hiện tại nguyên tắc này đang được hiểu và áp dụng theo hướng đúng pháp luật, nhưng ở đây chỉ là pháp luật đất đai. Theo người viết không chỉ theo đúng quy định pháp luật đất đai mà cần phù hợp luật khác có liên quan để giải quyết bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, điển hình có thể kể đến Bộ luật Dân sự.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Luật Đất đai năm 2013.
- [2]. Phan Trung Hiền (2021), *Những điều cần biết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.
- [3]. Nguyễn Vinh Diện (2018), “*Bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích Quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 22, tr.50.
- [4]. Roth, M., & Haase, D. (1994). Land tenure security and agricultural performance in Africa-Overview of research methodology, p19.
- [5]. Phan Trung Hiền (2012), “*Hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 23, tr.232.
- [6]. Phan Trung Hiền (2019), “*Quyền tiếp cận thông tin trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư – Nhìn từ thực tiễn thành phố Cần Thơ*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 23, tr.48.
- [7]. Trần Vang Phủ (2018), “*Vai trò giám sát và phản biện của Mặt trận Tổ quốc trong quá trình Nhà nước thu hồi đất*”, Tạp chí Công thương, số 7, tr.14.
- [8] Trần Vang Phủ & Châu Đăng Khoa (2019), *Khó khăn khi xem xét tính pháp lý của đất khi thu hồi đất của hộ gia đình, cá nhân*, Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử.