

MỘT SỐ Ý KIẾN GÓP Ý ĐỐI VỚI DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) LIÊN QUAN ĐẾN THU HỒI ĐẤT

KHÚC THỊ PHƯƠNG NHUNG* - NGUYỄN PHÚC THIÊN**

Tóm tắt: Thu hồi đất là một vấn đề rất phức tạp và nhạy cảm do có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Chế định về thu hồi đất đã ngày càng được hoàn thiện nhưng trong quá trình thực hiện, các quy định pháp luật về thu hồi đất vẫn bộc lộ một số tồn tại, bất cập nên Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi lần này tiếp tục có những sửa đổi, bổ sung. Bài viết tập trung vào việc đánh giá, đưa ra ý kiến nhằm hoàn thiện một số quy định về thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi.

Từ khóa: Thu hồi đất, Luật Đất đai, Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi

Ngày nhận bài: 17/3/2023; Biên tập xong: 20/3/2023; Duyệt đăng: 03/4/2023

SOME COMMENTS ON THE DRAFT OF LAND LAW (AMENDED) RELATED TO LAND ACQUISITION

Abstract: Land acquisition is a complex and sensitive matter due to direct relation to the land users' rights and interests. Despite the improvement, in the process of implementation, the legal provisions on land acquisition have remained some shortcomings that need to amend in this revised Draft of Land Law. The article evaluates and gives a numbers of comments to improve regulations on land acquisition in the revised Draft of Land Law.

Keywords: Land acquisition, Land Law, the revised Draft of Land Law.

Received: Mar 17th, 2023; **Editing completed:** Mar 20th, 2023; **Accepted for publication:** Apr 3th, 2023

1. Đánh giá chung về những quy định liên quan đến vấn đề thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Vấn đề về thu hồi đất được quy định từ Điều 77 đến Điều 87 thuộc Chương VI của Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi (sau đây gọi tắt là Dự thảo Luật) đã xác định cụ thể các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và quy định rõ nội hàm dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thông qua các điều kiện, tiêu chí. Đồng thời, Dự thảo Luật quy định cụ thể, đầy đủ hơn một số trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai, đảm bảo thực hiện đúng mục tiêu xử lý nghiêm mọi hành vi vi

phạm pháp luật đất đai mà phải thu hồi đất; khắc phục tình trạng không đưa đất vào sử dụng hoặc chậm tiến độ sử dụng trong sử dụng đất, gây lãng phí nguồn tài nguyên đất.

2. Một số ý kiến cụ thể đối với các quy định về thu hồi đất của Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi)

2.1. Quy định về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng (Điều 78)

* Email: phuongnhungpt@gmail.com

Phó Trường khoa Pháp luật Quốc tế, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

** Email: thien6101976@yahoo.com

Phó Chủ nhiệm khoa Luật kinh tế, Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội

Dự thảo Luật đã sửa đổi theo hướng quy định cụ thể các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 đang xác định các trường hợp theo các nhóm dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương/chấp thuận đầu tư của Quốc hội, Chính phủ và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Đồng thời, Dự thảo Luật đã bổ sung quy định về tiêu chí, điều kiện thu hồi đất đối với một số trường hợp liên quan đến: a) Dự án nhà ở thương mại sử dụng các loại đất không phải là đất ở; b) Dự án khai thác khoáng sản; c) Dự án chỉnh trang đô thị, chỉnh trang khu dân cư nông thôn.

Có thể thấy, hướng sửa đổi của Dự thảo Luật đã khắc phục được hạn chế của Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 hiện hành khi quy định “đóng” các trường hợp thu hồi đất với dự án có sử dụng đất trong khi nhà làm luật chưa thể dự liệu, bao quát được hết các trường hợp. Điều này dẫn đến tình huống là nếu trong quá trình thực hiện phát triển kinh tế phát sinh dự án mà không nằm trong trường hợp Nhà nước quy định thì việc thực hiện dự án sẽ không thể triển khai hoặc triển khai chậm, muộn.

Tuy nhiên, tác giả cho rằng quy định tại Điều 78 của Dự thảo vẫn có một số điểm vẫn chưa phù hợp là:

Một là, cách quy định của Dự thảo Luật tại các khoản 2, 3, 4 Điều 78 còn chưa khoa học, có sự trùng lặp, lỗi kỹ thuật (đánh thứ tự các điểm ở khoản 3), lỗi diễn đạt tại khoản 4 (4. Tiêu chí, điều kiện thu hồi đất đối với các quy định tại

khoản 3 Điều này gồm:...). Do vậy, khoản 2, 3, 4 Điều 78 nên gộp lại với nhau, tức là khoản 3, 4 sẽ là nội dung trong khoản 2 Điều luật này. Tiêu chí, điều kiện của 3 dự án, công trình sẽ thể hiện luôn khi đề cập tới các dự án đó (không tách riêng ra thành khoản 4 như Dự thảo Luật). Cụ thể quy định như sau:

“2. Dự án công trình để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều này bao gồm:

...

l) Dự án nhà ở thương mại sử dụng các loại đất không phải là đất ở chỉ thu hồi đất để tạo quỹ đất đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất;

m) Dự án khai thác khoáng sản đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp phép cho hoạt động khoáng sản;

n) Dự án chỉnh trang đô thị, chỉnh trang khu dân cư nông thôn gồm dự án để cải tạo, xây dựng lại chung cư cũ, khu dân cư bị ô nhiễm môi trường, có nguy cơ sạt lở, sụt lún, bị ảnh hưởng bởi thiên tai có nguy cơ đe dọa đến tính mạng của người dân; hoặc để di dời các công trình, cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc trường hợp phải di dời do ô nhiễm môi trường theo quy định hoặc để bố trí tái định cư; khu dân cư bị xuống cấp nghiêm trọng về hạ tầng và không phù hợp với quy hoạch.

...”

Hai là, một trong số các dự án công trình để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng được Nhà nước thu hồi đất quy định tại điểm đ khoản 2 Điều 78 Dự thảo Luật là “Dự án xây

dựng chợ tại các xã vùng nông thôn". Tác giả cho rằng phạm vi dự án (chỉ giới hạn trong phạm vi các dự án xây dựng chợ tại các xã vùng nông thôn) như vậy là quá hẹp, không phù hợp với thực tiễn và nhu cầu của người dân, đặc biệt là ở khu vực thành thị. Do vậy, tác giả cho rằng cần mở rộng phạm vi dự án. Theo đó, chỉ cần quy định là "Dự án xây dựng chợ".

Ba là, Điều 78 của Dự thảo Luật còn khá chung chung, chưa có tiêu chí để phân biệt giữa dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng với dự án thương mại tìm kiếm lợi nhuận của doanh nghiệp. Phân biệt được 02 nhóm dự án trên có ý nghĩa thiết thực để xác định cơ chế thu hồi đất theo phương thức hành chính hay phương thức thỏa thuận. Trên thực tế, khi Nhà nước thu hồi đất để xây dựng các công trình công cộng, vì lợi ích quốc gia, lợi ích cộng đồng như trường học, bệnh viện, nghĩa trang hay vì mục đích quốc phòng, an ninh thì đa số người dân có tinh thần sẵn sàng chấp hành quyết định thu hồi, sẵn sàng nhận tiền đền bù theo khung giá Nhà nước. Tuy nhiên, nếu Nhà nước thu hồi đất để giao cho doanh nghiệp vì lợi ích thương mại như xây dựng khu đô thị, nhà chung cư, trung tâm thương mại... thì người dân phải được đền bù theo giá thỏa thuận với doanh nghiệp. Nhà nước chỉ có thể đứng ra làm trung gian đàm phán chứ không thể dùng quyền lực nhà nước để áp đặt, gây thiệt hại cho người dân.

2.2. Quy định về thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai (Điều 80)

Thực tiễn sử dụng đất cho thấy vi phạm pháp luật về đất đai không phải là tình trạng hiếm xảy ra trước sự đa dạng và phức tạp về tính chất của loại tài sản này. Những sự vi phạm này có thể xảy ra từ hai phía, đó là người sử dụng đất và cơ quan nhà nước thực thi trách nhiệm quản lý đất đai.

Về nguyên tắc, việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai phải căn cứ vào các văn bản, quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định hành vi vi phạm pháp luật đất đai. Những hành vi vi phạm pháp luật đất đai xảy ra, cho dù ai là người thực hiện đều có thể bị dẫn đến hậu quả pháp lý là Nhà nước thu hồi đất, đó là chế tài dành cho hành vi vi phạm.

Dự thảo Luật đã quy định cụ thể hơn, sửa đổi, bổ sung một số trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai. Cụ thể như các trường hợp sau:

"1. Dự án thuộc các trường hợp thu hồi đất quy định tại Điều 77 và Điều 78 của Luật này.

b) Người sử dụng đất cố ý hủy hoại đất và đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi hủy hoại đất mà tiếp tục vi phạm; (bổ sung)

c) Đất được giao, cho thuê không đúng đối tượng hoặc không đúng thẩm quyền hoặc không phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố, công khai tại thời điểm giao đất, cho thuê đất; (bổ sung)

d) Đất do nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho từ người được Nhà nước giao đất, cho thuê mà người được giao đất,

thuê đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định của Luật này; (sửa đổi, làm rõ)

...

h) Đất sản xuất nông nghiệp không được sử dụng trong thời hạn 36 tháng liên tục và đã bị xử phạt vi phạm hành chính mà không đưa đất vào sử dụng; (sửa đổi);

i) Đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư mà không đưa đất vào sử dụng, chậm tiến độ sử dụng đất theo tiến độ ghi trong dự án đầu tư thì chủ đầu tư phải nộp cho Nhà nước khoản tiền tương ứng với mức tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án đầu tư và tiền thuế tăng thêm theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 147 của Luật này. (sửa đổi);

Việc nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án đầu tư và tiền thuế tăng thêm theo quy định tại khoản này phải hoàn thành chậm nhất vào ngày 31 tháng 12 của năm phát hiện vi phạm, quá thời hạn này mà người sử dụng đất không nộp tiền thì Nhà nước thu hồi đất. (bổ sung)

Trường hợp chậm tiến độ quá 48 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư mà chủ đầu tư chưa hoàn thành dự án đưa đất vào sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất, trừ trường hợp do bất khả kháng."

Tuy nhiên, với quy định này tác giả có một vài ý kiến góp ý như sau:

Một là, quy định tại điểm d khoản 1 Điều 80 Dự thảo Luật theo tác giả là

chưa chính xác. Bởi lẽ khoản 6 Điều 49 của Dự thảo Luật quy định "*Các trường hợp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất:...*", tức là đang chỉ xác định phạm vi các chủ thể không được thực hiện hành vi nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho nhưng tại điểm d khoản 1 Điều 80 Dự thảo thì lại bao hàm cả ý là "*mà người được giao đất, thuê đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định của Luật này*". Do vậy, tác giả cho rằng nên sửa đổi quy định tại điểm d khoản 1 Điều 80 theo hướng như sau: "*Đất do nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho nhưng thuộc các trường hợp quy định tại khoản 6 Điều 49 của Luật này*";

Hai là, quy định tại điểm g khoản 1 Điều 80 Dự thảo Luật đang giữ nguyên quy định tại điểm g khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 hiện hành. Tuy nhiên, tác giả cho rằng quy định này còn chưa đầy đủ, chưa rõ ràng, chưa bao quát được trường hợp "*thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ*". Do vậy, với tinh thần đó, tác giả đề xuất sửa đổi quy định tại điểm g khoản 1 Điều 80 Dự thảo Luật như sau: "*g) Người sử dụng đất không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ đối với Nhà nước và đã bị xử phạt vi phạm hành chính mà không chấp hành;*

Ba là, quy định tại điểm h khoản 1 Điều 80 Dự thảo Luật là không phù hợp khi sửa đổi theo hướng gộp chung vào là "*đất nông nghiệp không đưa vào sử dụng trong thời hạn 36 tháng liên tục*". Quy định không có sự phân hóa như Dự thảo hiện nay đồng thời tăng thời gian

không sử dụng đất thêm 12 tháng so với mức tối đa của Luật Đất đai năm 2013 hiện hành cho tất cả các loại đất trong nhóm đất nông nghiệp sẽ dẫn đến tình trạng lãng phí nguồn tài nguyên đất, vi phạm nguyên tắc sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả. Do vậy, tác giả đề xuất giữ nguyên cách quy định của Luật Đất đai năm 2013 hiện hành về trường hợp này. Tức là quy định “...Đất trồng cây hằng năm không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục; đất trồng cây lâu năm không được sử dụng trong thời hạn 18 tháng liên tục; đất trồng rừng không được sử dụng trong thời hạn 24 tháng liên tục;...”. Đồng thời, bổ sung các trường hợp là đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối và đất nông nghiệp khác không được sử dụng trong thời hạn 24 tháng liên tục cũng sẽ bị thu hồi đất.

Bốn là, quy định về lấy ý kiến trong quá trình lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa rõ ràng, khó thực hiện. Điểm a khoản 3 Điều 85 Dự thảo Luật quy định “*Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hình thức tổ chức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất thu hồi, đồng thời niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi*”. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là xác định phạm vi của cụm từ “*người dân trong khu vực có đất thu hồi*” còn khó. Ở đây sẽ hiểu chỉ

là người có đất thu hồi hay là toàn bộ những người dân trong khu vực có đất thu hồi, thậm chí những người thuê nhà, thuê mặt bằng kinh doanh, người lao động làm việc trong các doanh nghiệp trong khu vực bị thu hồi đất có được lấy ý kiến không? Quy định này chưa thật rõ ràng, có nhiều cách hiểu khác nhau, dẫn đến việc không thống nhất trong việc xác định đối tượng lấy ý kiến, ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của người dân. Do vậy, đề nghị làm rõ chủ thể được lấy ý kiến phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Tóm lại, việc sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các quy định pháp luật về thu hồi đất đảm bảo tính kịp thời, đúng pháp luật, phù hợp với thực tiễn phát triển đất nước là điều hết sức quan trọng. Bởi lẽ nó quyết định hiệu quả, hiệu lực của bộ máy quản lý Nhà nước về đất đai cũng như điều tiết các mối quan hệ sở hữu và hơn nữa làm hạn chế các tranh chấp, khiếu nại kéo dài, gây mất an ninh, chính trị ở địa phương. Do vậy, hi vọng rằng những ý kiến được nêu ra ở trên sẽ góp phần hoàn thiện các quy định về thu hồi đất của Dự thảo Luật./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 18-NQ/TW về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
2. Quốc hội (2013), Luật Đất đai.
3. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).