

Quy định nhà nước thu hồi đất sử dụng để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng: Những vướng mắc và giải pháp khắc phục

ĐINH THỊ NGỌC HÀ*

Điều 62, Luật Đất đai năm 2013 quy định cụ thể các trường hợp cơ quan có thẩm quyền được phép thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, thực tế thời gian qua cho thấy, ở nhiều địa phương, công tác thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng đang gặp nhiều bất cập, vướng mắc. Trong bối cảnh nước ta đang chuẩn bị sửa đổi Luật Đất đai năm 2013, việc nhận diện được nguyên nhân của những hạn chế, bất cập là rất cần thiết, để tiếp tục hoàn thiện quy định pháp luật nhằm bảo đảm sự phát triển bền vững, hài hòa giữa mục tiêu phát triển kinh tế với an sinh xã hội, bảo vệ môi trường và đặc biệt là hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người dân và nhà đầu tư.

QUY ĐỊNH THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG

Thu hồi đất phục vụ cho “lợi ích chung của xã hội” là lý do được sử dụng chủ yếu ở nhiều quốc gia khi cần chuyển dịch quyền sử dụng đất. Mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích của quốc gia, công cộng có nội hàm rộng. Ở Việt Nam, Nhà nước chỉ được thu hồi đất của người dân nhằm mục đích phát triển kinh tế - xã hội; bảo đảm lợi ích chung của quốc gia, công cộng. Đây là những yếu tố tạo thành điều kiện cần thiết nhằm bảo đảm cho kinh tế quốc gia ngày càng phát triển, đời sống vật chất và tinh thần của người dân ngày càng được cải thiện và nâng cao. Việc thu hồi đất là hoạt động ảnh hưởng đến nhiều chủ thể, nhiều phương diện, có tác động không chỉ trước mắt mà ảnh hưởng lâu dài.

Khoản 3, Điều 54, Hiến pháp năm 2013 ghi nhận cơ sở hiến định về thu hồi đất: “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp

thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”.

Trước đó, việc thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế lần đầu tiên được quy định trong Luật Đất đai năm 2003 với những quy tắc xử sự còn đơn giản về các trường hợp thu hồi đất, như: để đầu tư xây dựng khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế và các dự án đầu tư lớn do Chính phủ quy định. Trên cơ sở kế thừa những nội dung còn hợp lý của Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 đã bổ sung đầy đủ, chi tiết hơn về các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế. Cụ thể, Điều 62 của Luật này quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội như sau:

- Thực hiện các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư mà phải thu hồi đất;

- Thực hiện các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất, bao gồm: Dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế; khu đô thị mới, dự án đầu tư bằng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA); Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương; trụ sở của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng

* Khoa Kinh tế - Luật, Trường Đại học Thương mại



Thị trấn Thủ Đức (phía bên phải) và Thủ Đức mới (phía bên trái) nhìn từ trên cao

cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp quốc gia; Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật cấp quốc gia gồm giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, thông tin liên lạc; hệ thống dẫn, chứa xăng dầu, khí đốt; kho dự trữ quốc gia; công trình thu gom, xử lý chất thải;

- Thực hiện các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất bao gồm: (i) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp địa phương; (ii) Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật của địa phương gồm: giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, thông tin liên lạc, chiếu sáng đô thị; công trình thu gom, xử lý chất thải; (iii) Dự án xây dựng công trình phục vụ sinh hoạt chung của cộng đồng dân cư; dự án tái định cư, nhà ở cho sinh viên, nhà ở xã hội, nhà ở công vụ; xây dựng công trình của cơ sở tôn giáo; khu văn hóa, thể thao, vui chơi giải trí phục vụ công cộng; chợ; nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng; (iv) Dự án xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới; chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn; cụm công nghiệp; khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung; dự án phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; (v) Dự án khai thác khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền cấp phép, trừ trường hợp khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ và khai thác tận thu khoáng sản.

Có thể nói, việc chuyển từ thuật ngữ “thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế” tại Luật Đất đai năm 2003 sang thuật ngữ “thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội” theo Luật Đất đai năm 2013 mang ý nghĩa chính trị to lớn. Nó thể hiện được chủ trương phát triển

của Đảng và Nhà nước ta là các dự án mặc dù có yếu tố kinh tế, tức là phải bảo đảm nhà đầu tư có lợi, nhằm thu hút đầu tư, phát triển kinh tế đất nước, nhưng những dự án đó phải gắn liền và mang đến những giá trị cho xã hội nói chung, đóng góp cho lợi ích chung của quốc gia, công cộng, chứ không đơn thuần chỉ phục vụ lợi ích của nhà đầu tư. Với sự thay đổi tư duy, định hướng như vậy sẽ giúp cân bằng lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân, không đặt nặng mục tiêu tăng trưởng kinh tế, mà quên đi tăng trưởng xã hội, phúc lợi xã hội, bảo đảm phát triển kinh tế phải phục vụ được lợi ích chung cho toàn xã hội.

Bên cạnh đó, việc thay đổi thuật ngữ, nội hàm này còn giúp Việt Nam đáp ứng được đầy đủ các tiêu chí để được công nhận là nước có nền kinh tế thị trường đầy đủ theo quy định của Hoa Kỳ và Liên minh châu Âu, việc công nhận này có ý nghĩa rất lớn khi Việt Nam đối mặt với các vụ kiện chống bán phá giá hay các rào cản thương mại phi thuế quan khác.

NHỮNG VƯỚNG MẮC TRONG THỰC TẾ THU HỒI ĐẤT SỬ DỤNG CHO PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

Bên cạnh những điểm tích cực trong thực tế, quy định Nhà nước thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng đang cho thấy nhiều vướng mắc, đặc biệt, do thiếu sự rõ ràng trong Luật, đã dẫn tới sự không đồng thuận của người bị thu hồi đất

tăng cao, làm phát sinh nhiều khiếu nại, khiếu kiện.

Một là, chưa xác định rõ nội hàm của nhiều thuật ngữ để xác định phạm vi áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Nhìn lại quá trình chuyển đổi từ Luật Đất đai năm 2003 sang Luật năm 2013 sẽ thấy rằng, khi xây dựng Điều 62, Ban soạn thảo kỳ vọng sẽ hạn chế tình trạng không rõ ràng trong cách xác định trường hợp nào sử dụng đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội, thì Nhà nước thu hồi và trường hợp nào chủ đầu tư phải tự thỏa thuận để nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất từ người đang sử dụng đất. Tuy nhiên, sau khi Luật 2013 ra đời, việc chưa xác định rõ nội hàm của nhiều thuật ngữ để xác định phạm vi áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, vẫn chưa có văn bản hướng dẫn, giải thích rõ thế nào là mục đích công cộng hay lợi ích công cộng, quốc gia khiến kỳ vọng không đạt được.

Việc xác định dự án phát triển kinh tế - xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng như hiện nay bằng phương pháp liệt kê tên dự án giúp ngăn chặn việc lạm dụng chế định này để thu hồi đất cho các dự án thuần kinh tế, chỉ phục vụ cho mục tiêu lợi nhuận của nhà đầu tư. Tuy nhiên, phương pháp này có thể dẫn đến sự cứng nhắc, thiếu linh hoạt. Trong một số trường hợp, cơ quan có thẩm quyền có thể rơi vào trường hợp khó xử lý khi cần thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội, nhưng thời điểm ban hành văn bản chưa dự liệu được hết các tình huống phát sinh. Trên thực tế, có trường hợp thực hiện dự án nhằm phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, nhưng lại không được quy định trong Luật dẫn đến công tác thu hồi đất gặp nhiều khó khăn về tính pháp lý.

Hai là, chưa xác định rõ quy mô dự án (về diện tích và vốn đầu tư) nào, thì chủ đầu tư phải thực hiện thỏa thuận sử dụng đất; dự án gì Nhà nước thu hồi. Luật Đầu tư năm 2014 và Luật Đầu tư công năm 2014 đã có quy định về những dự án thuộc thẩm quyền chấp thuận đầu tư của Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ, nhưng ở cấp tỉnh chưa có quy định cụ thể. Từ đó, nếu những dự án có quy mô tương đối nhỏ, nhưng lại được xác định là vì “quốc gia, công cộng” và cơ quan

nhà nước có thẩm quyền đứng ra thu hồi theo quy định của Điều 62, Luật Đất đai (năm 2013), sẽ dẫn đến sự không đồng thuận cao từ người bị thu hồi đất.

Thực tế cho thấy, trong thời gian qua, để thu hồi đất cho những dự án thuần kinh tế, một số địa phương đã áp dụng quy định này theo hướng khá mở, dẫn đến sự không đồng thuận của người bị thu hồi đất tăng cao, làm phát sinh nhiều khiếu nại, khiếu kiện... Chẳng hạn, vẫn có những địa phương coi thu hồi đất cho “khu đô thị du lịch sinh thái” thuộc trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Thực chất, xây dựng khu đô thị sinh thái là một dự án đầu tư, kinh doanh có lợi nhuận, không thể hiện công trình phục vụ cho cộng đồng dân cư. Hoặc, có những dự án mà diện tích quy hoạch dành cho nhà ở xã hội và tái định cư chiếm chưa đến 10% diện tích của dự án, còn lại hơn 90% diện tích quy hoạch nhà ở kinh doanh, gồm: nhà ở chung cư, liên kế phố, liên kế sân vườn và biệt thự..., nhưng vẫn được một số địa phương cho rằng, thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội.

Điều đáng lưu ý là, để phục vụ mục đích phát triển kinh tế - xã hội, nhiều địa phương đã thu hồi quá nhiều đất, song sau đó, vì nhiều lý do khác nhau, một số dự án để lại hoang hóa, lãng phí đất đai, trong khi người nông dân không có đất để canh tác dẫn đến đời sống gặp khó khăn. Điều này gây bức xúc trong nhân dân là nguyên nhân của tình trạng khiếu kiện về đất đai kéo dài. Theo Chính phủ, năm 2020, khiếu nại liên quan đến đất đai chiếm tỷ lệ 61,5% tổng số đơn khiếu nại (so với năm 2019 giảm 5,4%); Có những vụ việc đã kéo dài nhiều năm, phát sinh trước ngày 01/7/2004, như: khiếu nại tại dự án Khu đô thị mới Thủ Thiêm, dự án Khu công nghệ cao TP. Hồ Chí Minh, dự án Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh...

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT

Hiện nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường đang tiếp tục nghiên cứu sửa đổi Luật Đất đai (năm 2013) một cách căn bản, toàn diện dựa trên đánh giá tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW, ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương khóa XI để ban hành Nghị quyết mới của Ban Chấp hành Trung ương về chính sách đất đai, phù hợp với những quan điểm, định hướng lớn của Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng làm định hướng cho việc sửa đổi.

Trong đề xuất sửa đổi Điều 62 của Luật Đất đai (năm 2013) hiện đang có 2 luồng ý kiến, đó là: (i) Bỏ Điều 62; (2) Chính lý, sửa đổi Điều 62. Với quan điểm của cá nhân, tác giả cho rằng, nên chọn phương án sửa đổi Điều 62, theo đó, cần đưa ra các giải pháp khắc phục theo hướng sau:

Thứ nhất, tiếp tục rà soát, điều chỉnh các quy định về thu hồi đất và pháp luật đất đai cho phù hợp với Hiến pháp, Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư và pháp luật liên quan. Để bảo đảm các dự án phát triển kinh

tế- xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thực hiện đúng mục đích, cần:

- Tổ chức thẩm định dự án, kiểm tra, giám sát các dự án bảo đảm thực hiện đúng mục đích và tiến độ dự án sau khi thu hồi đất; nếu chậm triển khai, nên tìm ra nguyên nhân và có giải pháp xử lý kịp thời, xử lý nghiêm đối với các trường hợp vi phạm;

- Nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất bảo đảm khoa học, khả thi, hiệu quả, có tính đến sự phát triển bền vững và phù hợp với Luật Quy hoạch và các loại quy hoạch liên quan;

- Minh bạch, dân chủ trong xác định các trường hợp thu hồi đất, cũng như trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất sau khi thu hồi.

Thứ hai, định nghĩa rõ khái niệm “thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”, giúp xác định đúng các trường hợp áp dụng theo cơ chế này, trong đó cần bảo đảm yếu tố thu hồi đất thật sự cần thiết vì lợi ích quốc gia, công cộng. Cần ban hành văn bản giải thích về các thuật ngữ chưa rõ nghĩa, nội hàm tại Điều 62, Luật Đất đai năm 2013 để thống nhất cách hiểu và áp dụng giữa các địa phương trên cả nước. Cần ban hành quy định xác định rõ những vấn đề, lĩnh vực nào là lợi ích quốc gia, công cộng ở Việt Nam và các tổ chức, cá nhân phải tôn trọng, ưu tiên những vấn đề, trường hợp đó.

Thứ ba, xác định rõ dự án thuộc khoản 3, Điều 62, Luật Đất đai năm 2013 có quy mô diện tích và mức vốn đầu tư thuộc thẩm quyền chấp thuận thu hồi đất của HĐND cấp tỉnh và trường hợp nhà đầu tư phải áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện theo Điều 73, Luật Đất đai năm 2013. Đồng thời, xác định rõ ranh giới áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc với cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, trong trường hợp dự án phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Đặc biệt, các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, mà phải thu hồi đất

là dự án cần được dẫn chiếu đến luật áp dụng là Luật Đầu tư công. Quy định như vậy sẽ giúp hiểu điều luật một cách rõ ràng hơn và áp dụng thống nhất. Đối với các dự án có phạm vi thu hồi đất rộng, hoặc gây tranh cãi về mục đích dự án khi chú ý nhiều về lợi ích kinh tế, cần xem xét chặt chẽ hơn để phân định các dự án bảo đảm mục đích luật định, phù hợp với các tiêu chí đã đặt ra. Nếu các dự án đầu tư không bảo đảm đúng mục đích sẽ chuyển sang cơ chế thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người dân theo Điều 73, Luật Đất đai. Đối với thu hồi đất vùng phụ cận, nên quy định đây là trường hợp thu hồi đất nhằm phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng do hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận.

Ngoài ra, để quản lý, khai thác hiệu quả tài nguyên đất cần nhanh chóng ứng dụng chuyển đổi số vào xây dựng quy hoạch sử dụng đất tích hợp, quản lý và sử dụng đất đô thị theo phương pháp tiếp cận cảnh quan trên cơ sở: thiết lập hệ thống đăng ký và số hóa đất đai; đo đạc, kiểm đếm, thống kê, kiểm kê, hạch toán và kiểm toán đất đô thị, lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất; lập, thẩm định, phê duyệt, thực hiện và kiểm tra, giám sát việc thực hiện và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đô thị; xây dựng bản đồ tích hợp quy hoạch sử dụng đất với hệ thống quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường, thích ứng biến đổi khí hậu và bảo đảm an ninh, quốc phòng; sử dụng các công cụ kinh tế, tài chính đất đai để khai thác hiệu quả nguồn lực đất đai. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2013). *Luật Đất đai*, số 45/2013/QH14, ngày 29/11/2013
2. Chính phủ (2014). *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP*, ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai
3. Chính phủ (2017). *Nghị định số 01/2017/NĐ-CP*, ngày 06/01/2017 sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai
4. Chính phủ (2020). *Báo cáo về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2020*
5. Đặng Hùng Võ (2016). *Đổi mới thể chế trong quản lý đất đai và thực thi quản trị đất đai tại Việt Nam, trong Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam* (Phan Trung Hiền (Chủ biên)), Nxb Đại học Cần Thơ
6. Trần Văn Phú, Trần Thụy Quốc Thái (2019). Phạm vi áp dụng quy định nhà nước thu hồi đất sử dụng để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 16(392), tháng 8/2019
7. Phan Trung Hiền, Đinh Thị Mỹ Linh (2020). *Đổi mới các quy định pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia - dân tộc, lợi ích công cộng*, truy cập từ <https://www.tapchiconsan.org.vn/nghien-cu/-/2018/815971/doi-moi-cac-quy-dinh-phap-luat-ve-thu-hoi-dat-de-phat-trien-kinh-te---xa-hoi-vi-loi-ich-quoc-gia---dan-toc%2C-loi-ich-cong-cong.aspx>