

VỀ KHÁI NIỆM BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2003

*Nguyễn Quang Tuyền**

1. Cơ sở lý luận xây dựng khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai 2003

Khái niệm bồi thường¹ được Luật Đất đai 2003 xây dựng dựa trên những cơ sở lý luận chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được đặt ra dựa trên cơ sở quyền sở hữu về tài sản (TS) của công dân được pháp luật (PL) bảo hộ. Hiến pháp 1946 đã ghi nhận và bảo hộ quyền sở hữu tư nhân về TS: “Quyền sở hữu về tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm” (Điều 12). Quyền này tiếp tục được khẳng định tại Hiến pháp 1992: “Công dân có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp và quyền thừa kế của công dân” (Điều 58). Hơn nữa, Hiến pháp 1992 còn long trọng tuyên bố: “Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hoá. Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường...” (Điều 23).

Như vậy, quyền sở hữu về TS hợp pháp của mọi cá nhân và tổ chức được Hiến pháp ghi nhận và bảo hộ. Khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thì toàn bộ TS hợp pháp gắn liền với đất bị thu

hồi của người đang sử dụng đất (SDĐ) đều phải được bồi thường theo giá thị trường.

Thứ hai, xét về bản chất Nhà nước ta là Nhà nước do nhân dân lao động thiết lập lên, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân. Nhà nước theo đuổi sứ mạng cao cả và mang đầy tính nhân văn là phục vụ và chăm lo cho lợi ích, sự phồn vinh của người dân. Đặt trong bối cảnh đó, khi Nhà nước thu hồi đất của người dân để sử dụng vào bất kể mục đích gì (cho dù là sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế (KT) mà làm phương hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ thì Nhà nước phải có bổn phận và nghĩa vụ bồi thường.

Thứ ba, xét về phương diện lý luận, thiệt hại về lợi ích của người SDĐ là hậu quả phát sinh trực tiếp từ hành vi thu hồi đất của Nhà nước gây ra. Hơn nữa, trong điều kiện Nhà nước và Pháp quyền, mọi chủ thể trong xã hội bao gồm Nhà nước, công dân, các tổ chức KT, tổ chức chính trị - xã hội ... đều bình đẳng trước PL. Nước ta đang từng bước xây dựng một xã hội dân sự văn minh và hiện đại nơi mà ở đó quyền lợi hợp pháp của mọi thành viên trong xã hội phải được luật pháp tôn trọng và bảo vệ. Do vậy, khi Nhà nước thu hồi đất mà làm phương hại đến lợi ích hợp pháp của người SDĐ thì Nhà nước phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho họ.

Thứ tư, nước ta đang trong quá trình chuyển đổi sang nền KT nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCHN) hướng tới mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh" trong điều kiện chịu rất nhiều thách thức do quá trình hội

* TS. Luật học, Đại học Luật Hà Nội

¹ Trong Luật Đất đai 1993 và Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998 của Chính phủ khái niệm này được đề cập với tên gọi là đền bù.

nhập KT quốc tế đem lại. Để tranh thủ thời cơ, vượt qua thách thức của xu thế toàn cầu hóa về KT, chúng ta phải biết phát huy nội lực, tinh thần đoàn kết dân tộc và khơi dậy lòng yêu nước, tinh năng động, sáng tạo của mỗi người dân đóng góp vào sự nghiệp chấn hưng đất nước. Điều này chỉ có thể thực hiện được khi Nhà nước biết tôn trọng và bảo hộ những quyền lợi chính đáng của người dân. Đây cũng là một lý do dẫn đến việc ra đời chế định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ năm, vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được xây dựng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, Nhà nước giao đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài.

Thành tựu 20 năm thực hiện công cuộc đổi mới đất nước là kết quả của quá trình đổi mới tư duy mà hạt nhân cơ bản là đổi mới tư duy về sở hữu TS. Để giải phóng mọi năng lực sản xuất (SX) của người lao động, Đảng ta đã xác định đổi mới cơ chế quản lý KT trong nông nghiệp là khâu đột phá cho toàn bộ quá trình cải cách KT; từng bước xác lập địa vị làm chủ của hộ gia đình, cá nhân đối với đất đai thông qua giao đất sử dụng ổn định, lâu dài và mở rộng các quyền năng cho người SDD. Như vậy, “kể từ đây quyền sử dụng đất đã tách khỏi quyền sở hữu đất đai được chủ sở hữu đất đai chuyển giao cho người sử dụng đất thực hiện và trở thành một loại quyền về tài sản thuộc sở hữu của người sử dụng đất” hay nói cách khác, “quyền sở hữu đất đai thuộc về toàn dân do Nhà nước đại diện; còn quyền sử dụng đất thuộc sở hữu của người sử dụng đất”². Với việc giao quyền SDD cho người lao động trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai nhằm duy trì sự ổn định về chính trị - xã hội tạo tiền đề phát triển KT, Việt Nam và Trung Quốc “gặp nhau” ở điểm chung này và hai nước đã thực hiện thành công cuộc cải cách KT mà

không gặp phải thất bại như Liên Xô và các nước XHCN Đông Âu trước đây. “Sáng tạo ra khái niệm “quyền sử dụng đất” cả người Việt Nam và người Trung Quốc dường như đã tạo ra một khái niệm sở hữu kép, một khái niệm sở hữu đa tầng: đất đai thuộc sở hữu toàn dân, song quyền sử dụng đất lại thuộc về cá nhân hoặc tổ chức”³.

Bằng việc PL ghi nhận và bảo hộ quyền của người SDD thì dường như người SDD ở nước ta là người “sở hữu” một loại quyền về TS đó là “quyền SDD”. Bởi lẽ, người SDD được PL trao cho các quyền năng liên quan đến quyền SDD: quyền chuyển nhượng, chuyển đổi, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thừa kế quyền SDD; quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền SDD. Như vậy, một khi PL đã thừa nhận quyền SDD là một loại quyền về TS của người SDD, thì khi Nhà nước thu hồi đất (có nghĩa là người SDD bị mất quyền SDD do hành vi thu hồi đất của Nhà nước gây ra), Nhà nước phải bồi thường về đất và thiệt hại về TS gắn liền với đất cho người SDD.

2. Một số suy nghĩ về khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai 2003

Trong đời sống hàng ngày, bồi thường là một thuật ngữ được sử dụng trong trường hợp một người có hành vi gây thiệt hại cho người khác và họ phải có trách nhiệm bồi thường cho người bị thiệt hại do hành vi của mình gây ra. Theo từ điển Tiếng Việt: Bồi thường là đền bù bằng tiền những thiệt hại vật chất mà mình đã gây ra: làm hỏng phải bồi thường; bồi thường cho gia đình người bị nạn.

Trong lĩnh vực PL, trách nhiệm bồi thường được đặt ra khi một chủ thể có hành vi gây thiệt hại cho chủ thể khác trong XH. Trách nhiệm này được rất nhiều các ngành luật đề cập như trách nhiệm bồi thường thiệt

² Trường Đại học Luật Hà Nội: Giáo trình Luật Đất đai, Nxb Tư pháp, Hà Nội, tr.83

³ PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa: Chuyên khảo Luật kinh tế (Chương trình sau đại học), Nxb Đại học quốc gia Hà Nội, tr.169.

hại ngoài hợp đồng trong lĩnh vực PL dân sự; trách nhiệm bồi thường oan, sai do hành vi của các cơ quan tố tụng gây ra trong lĩnh vực PL hình sự; trách nhiệm vật chất do hành vi của người lao động gây ra trong lĩnh vực PL lao động v.v.

Trong lĩnh vực PL đất đai, thuật ngữ bồi thường (hay đền bù) khi Nhà nước thu hồi đất được đặt ra từ rất sớm. Nghị định số 151/TTg ngày 14/01/1959 của Hội đồng Chính phủ (nay là Chính phủ) “Quy định thể lệ tạm thời về trưng dụng ruộng đất”, tại Chương II đã đề cập đến việc “Bồi thường cho người có ruộng đất bị trưng dụng”. Tiếp đến Thông tư số 1792/TTg ngày 11/01/1970 của Thủ tướng Chính phủ về “Quy định một số điểm tạm thời về bồi thường nhà cửa, đất đai, cây cối lưu niên, các hoa màu cho nhân dân ở những vùng xây dựng kinh tế mở rộng thành phố” cũng đề cập đến vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Đặc biệt sau khi Luật Đất đai 1987 ra đời, Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Quyết định số 186/HĐBT ngày 31/5/1990 quy định “Về đền bù thiệt hại đất nông nghiệp, đất có rừng khi chuyển sang sử dụng vào mục đích khác”, thuật ngữ bồi thường được thay thế bằng thuật ngữ đền bù. Thuật ngữ này tiếp tục được sử dụng trong Luật Đất đai 1993, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai 1998 và các Nghị định hướng dẫn thi hành như: Nghị định số 90-CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ ban hành quy định về việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24/04/1998 của Chính phủ về đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng ... Tuy nhiên, khi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai 2001 được Quốc hội ban hành, thuật ngữ bồi thường được sử dụng trở lại và tiếp tục xuất hiện trong Luật Đất đai 2003; Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004

của Chính phủ quy định “Về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất”, Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/05/2007 Quy định bổ sung về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ), thu hồi đất, thực hiện quyền SDD, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai. Vậy hiểu như thế nào là bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất?. Theo Luật Đất đai 2003: “Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất bị thu hồi cho người bị thu hồi đất” (khoản 6 Điều 4). Để đi sâu tìm hiểu khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, cần phân biệt giữa khái niệm này với một số chế định bồi thường của một số ngành luật khác trong hệ thống PL Việt Nam.

a. Phân biệt giữa bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất với bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng trong pháp luật dân sự

Nghiên cứu, so sánh về bản chất của bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất với bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng trong PL dân sự có thể thấy giữa 2 loại trách nhiệm bồi thường này có sự khác nhau ở một số khía cạnh cơ bản sau đây:

Thứ nhất, về chủ thể bồi thường. Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là trách nhiệm của Nhà nước. Ở đây Nhà nước vừa là một tổ chức chính trị, quyền lực vừa là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với đất đai. Trong khi đó, chủ thể của bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng có phạm vi rộng hơn, bao gồm bất cứ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nào (không phân biệt đó là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước hay tổ chức, cá nhân nước ngoài) có hành vi gây thiệt hại cho người khác;

Thứ hai, về chủ thể được bồi thường. Chủ thể được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là người SDD hợp pháp bị thu hồi

đất. Tức là người SDD được Nhà nước cấp GCNQSDD hoặc có một trong những loại giấy tờ về quyền SDD theo quy định tại khoản 1, khoản 2 và khoản 5 Điều 50 của Luật Đất đai 2003 mà có đất đang sử dụng bị Nhà nước thu hồi. Trong khi đó, chủ thể được bồi thường trong chế định bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng là bất cứ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nào có thiệt hại do hành vi vi phạm ngoài hợp đồng của chủ thể bồi thường gây ra.

Thứ ba, về nguyên tắc bồi thường. Nguyên tắc bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng áp dụng trong PL dân sự là nguyên tắc tự nguyện thoả thuận giữa người có trách nhiệm bồi thường và người được bồi thường. Chỉ khi nào các bên không tự thoả thuận được với nhau thì mới yêu cầu các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền can thiệp giải quyết.

Trong khi đó, nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất lại có nét khác biệt. Việc bồi thường được thực hiện khi người bị thu hồi đất thỏa mãn đầy đủ các điều kiện về bồi thường do PL quy định.

Thứ tư, vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất chỉ đặt ra khi Nhà nước bằng một quyết định hành chính (quyết định thu hồi đất) làm chấm dứt quyền SDD của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đối với một diện tích đất xác định. Hậu quả thiệt hại do việc thu hồi đất của Nhà nước gây ra chỉ có ý nghĩa trong việc xác định mức độ bồi thường. Hơn nữa, việc Nhà nước thu hồi đất là xuất phát từ nhu cầu khách quan của xã hội: để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển KT. Vì vậy, trong nhiều trường hợp việc Nhà nước bồi thường cho người bị thu hồi đất chưa hẳn đã phải do lỗi của mình gây ra mà ở đây Nhà nước thay mặt xã hội thực hiện nghĩa vụ bồi thường cho người SDD (trách nhiệm xã hội của Nhà nước trong việc bồi thường). Để thực hiện **trách nhiệm xã hội**, Nhà nước không chỉ bồi thường về đất, thiệt hại về tài sản trên đất mà còn thực hiện

việc hỗ trợ ổn định đời sống, hỗ trợ di chuyển chỗ ở; giải quyết vấn đề tái định cư; đào tạo chuyển đổi nghề, bố trí việc làm mới cho người SDD.

Trong khi đó, việc bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng được đặt ra khi người có trách nhiệm bồi thường có hành vi gây thiệt hại cho người khác. Việc bồi thường trong trường hợp này được thực hiện dựa trên yếu tố lỗi và thiệt hại thực tế xảy ra. Hơn nữa, người có trách nhiệm bồi thường chịu **trách nhiệm cá nhân** đối với người bị thiệt hại. Điều này có nghĩa là họ chỉ có trách nhiệm bồi thường toàn bộ thiệt hại do lỗi của mình gây ra.

Thứ năm, về tính chất bồi thường. Bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng chỉ thuần túy mang tính chất dân sự giữa cá nhân, hộ gia đình hoặc tổ chức với nhau. Trong khi đó, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất lại hàm chứa cả tính chất hành chính và tính chất dân sự. Tính chất hành chính của bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thể hiện ở việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra một quyết định hành chính (quyết định thu hồi đất) làm chấm dứt quyền SDD của người sử dụng đối với một diện tích đất nhất định. Tính chất dân sự của loại bồi thường này thể hiện các thiệt hại thực tế của người SDD về tài sản gắn liền với phần đất bị thu hồi được Nhà nước bồi thường toàn bộ.

b. Phân biệt giữa bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất với bồi thường oan sai trong pháp luật hình sự

Nghiên cứu, tìm hiểu về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất với bồi thường oan sai trong PL hình sự cho thấy giữa chúng cũng có những sự khác nhau cơ bản như sau:

Thứ nhất, về nguyên nhân của việc bồi thường. Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phát sinh do một hành vi hành chính của cơ quan hành chính gây ra. Trong khi đó, bồi thường oan sai trong PL hình sự lại phát sinh trên cơ sở từ một hành vi của cơ quan tố tụng như hành vi truy tố, xét xử ... oan sai

gây ra trong quá trình tổ tụng.

Thứ hai, trong nhiều trường hợp, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất chưa chắc đã phải do lỗi của Nhà nước gây ra mà xuất phát từ nhu cầu khách quan của xã hội: thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Trong khi đó, bồi thường oan sai trong PL hình sự lại do lỗi và hành vi vi phạm (hành vi vi phạm có thể xuất phát từ năng lực, trình độ yếu kém; do thái độ chủ quan, cầu thả, tiêu cực ...) của cơ quan tố tụng gây nên.

Thứ ba, về nguyên tắc thực hiện bồi thường. Bồi thường oan sai trong PL hình sự được thực hiện dựa trên nguyên tắc:

- Thiệt hại được bồi thường bao gồm thiệt hại về tinh thần và thiệt hại về vật chất (Khoản 3, Điều 3, Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 17/03/2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH)).

- Việc bồi thường thiệt hại được tiến hành trên cơ sở thương lượng giữa đại diện cơ quan có trách nhiệm bồi thường thiệt hại với người bị oan, sai; thân nhân hoặc đại diện hợp pháp của họ.

Trong khi đó, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất lại được thực hiện dựa trên một trong những nguyên tắc cơ bản là người bị thu hồi đất phải thỏa mãn các điều kiện về bồi thường do PL quy định. Hơn nữa, phạm vi của trách nhiệm bồi thường này không xem xét đến yếu tố thiệt hại về tinh thần của người SDD.

Thứ tư, chế định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất không chỉ xem xét trách nhiệm của Nhà nước trong việc bồi thường thiệt hại do hành vi thu hồi đất của mình gây ra mà còn giải quyết các vấn đề mang tính xã hội cho người bị thu hồi đất như vấn đề hỗ trợ đời sống gặp khó khăn, đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp và bố trí tái định cư cho họ. Trong khi đó, bồi thường oan sai trong PL hình sự chỉ xem xét bồi thường thiệt hại về vật chất và tinh thần do hành vi

của chủ thể có trách nhiệm bồi thường gây ra cho người bị oan sai.

c. Phân biệt giữa bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất với trách nhiệm bồi thường vật chất trong pháp luật lao động

Nghiên cứu về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất với trách nhiệm bồi thường vật chất trong PL lao động cho thấy giữa 2 loại trách nhiệm này có những điểm khác nhau chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, trách nhiệm bồi thường vật chất được đặt ra khi người lao động có hành vi vi phạm nội quy, kỷ luật lao động gây ra trong thời gian làm việc và chủ thể có trách nhiệm bồi thường là người lao động có hành vi vi phạm nội quy, kỷ luật lao động. Trong khi đó vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được đặt ra khi Nhà nước có hành vi thu hồi đất của người SDD; đồng thời Nhà nước là chủ thể có trách nhiệm bồi thường cho người SDD.

Thứ hai, về mức bồi thường. Chế định trách nhiệm bồi thường vật chất trong PL lao động quy định người lao động có hành vi vi phạm nội quy, kỷ luật lao động mà gây thiệt hại cho đơn vị sử dụng lao động thì chỉ phải bồi thường thiệt hại với mức tối đa không quá 3 tháng lương (trường hợp gia đình họ gặp hoàn cảnh khó khăn còn được xem xét miễn, giảm mức bồi thường). Trong khi đó, bồi thường do Nhà nước thu hồi đất thực hiện phải bồi thường toàn bộ thiệt hại thực tế về tài sản gắn liền với đất bị thu hồi cho người SDD.

Thứ ba, chế định trách nhiệm bồi thường vật chất trong PL lao động không đặt ra trách nhiệm cho người gây ra thiệt hại phải giải quyết các vấn đề mang tính xã hội là hậu quả do hành vi vi phạm của họ gây ra. Trong khi đó, trách nhiệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất lại đặt ra trách nhiệm cho Nhà nước không chỉ bồi thường mà còn giải quyết những vấn đề mang tính xã hội phát sinh từ việc thu hồi đất cho người SDD.