

**HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ,
TÁI ĐỊNH CƯ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT TRONG DỰ THẢO
LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)**

NGUYỄN VĂN TRƯỜNG*

Ngày nhận bài: 01/04/2023

Ngày phản biện: 19/06/2023

Ngày đăng bài: 30/09/2023

Tóm tắt:

Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất là một trong những nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về đất đai, có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể có đất bị thu hồi. Bài viết tập trung phân tích, đánh giá một số vấn đề vướng mắc trong quy định của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư 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; từ đó, đề xuất kiến nghị hoàn thiện.

Từ khoá:

Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất, Luật Đất đai

Abstract:

Compensation, assistance, and resettlement, when the State reclaims land, are critical facets of state land management. These directly impact the rights and legitimate interests of land users from whom land is taken. This article delves into an analysis and evaluation of the challenges in the provisions of the Draft Land Law (amended) concerning compensation, assistance, and resettlement policies when the State reclaims land for national defense, security purposes, or socio-economic development in the national or public interest. Based on this analysis, the article offers proposals for legal enhancements on this topic.

Keywords:

Compensation, assistance, resettlement, land recovery, Law on Land

* ThS., GV Khoa Kinh tế - Luật, Trường Đại học Sư phạm Kỹ thuật Vĩnh Long. Email: truongnv@vlute.edu.vn

• Ghi chú: Tải bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

1. Đặt vấn đề

Chuyển dịch đất bắt buộc, được gọi là thu hồi đất ở Việt Nam, là một trong những giải pháp lớn góp phần tạo động lực cho việc phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ chủ quyền quốc gia trong thời kỳ hội nhập. Trong quá trình dịch chuyển này, việc đảm bảo các quyền, lợi ích chính đáng cho các chủ thể có đất bị thu hồi là nội dung then chốt, ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ và sự thành công trong công tác giải phóng mặt bằng. Tuy nhiên, thời gian qua, thực tiễn công tác thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tồn tại nhiều vấn đề gây bức xúc trong dư luận, các khiếu tố thường ở dạng đông người, phức tạp, kéo dài và khó giải quyết¹. Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng này là do chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập, chưa đảm bảo quyền lợi chính đáng cho các chủ thể có đất bị thu hồi. Thêm vào đó, một số địa phương chưa thực hiện đúng các quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, làm ảnh hưởng đến quyền lợi, đời sống và sinh kế của chủ thể có đất bị thu hồi.

Giải quyết vấn đề nêu trên, thể chế hóa Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII và tiếp thu ý kiến góp ý của Nhân dân, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)² đã cho thấy những nỗ lực rất đáng ghi nhận của các nhà lập pháp trong việc thúc đẩy chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất gần hơn với yêu cầu của thực tế cũng như yêu cầu của quy luật kinh tế thị trường đặt ra. Song, theo góc nhìn của tác giả, bản dự thảo này vẫn chưa tháo gỡ được phần lớn những khó khăn, vướng mắc về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư còn tồn đọng trong quá trình thực thi Luật Đất đai năm 2013. Vì thế, việc tiếp tục nghiên cứu và đưa ra các kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật liên quan đến vấn đề này là nhiệm vụ cấp bách hiện nay nhằm giải quyết triệt để các bức xúc trong quan hệ thu hồi đất, giúp cho quá trình này diễn ra trong một trật tự ổn định, nhanh chóng, thuận lợi và có hiệu quả.

2. Nhà nước thu hồi đất - Cơ sở bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Sự phát triển của các quốc gia phụ thuộc vào nhiều yếu tố nhưng không thể tách rời khỏi đất đai. Vì lẽ đó, trong quá trình xây dựng pháp luật, hầu hết các quốc gia đều giữ lại cho mình các đặc quyền liên quan đến việc điều phối nguồn lực này. Trong đó, tùy thuộc

¹ Lê Sơn (2022), *Tình trạng khiếu nại, tố cáo giảm so với năm 2021*, <https://baochinhphu.vn/tinh-trang-khieu-nai-to-cao-giam-so-voi-nam-2021-10222091315510025.htm>, truy cập ngày 15/3/2023.

² Tác giả sử dụng Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) công bố ngày 29/5/2023 kèm theo Tờ trình số 276/TTr-CP ngày 29/5/2023 của Chính phủ về Dự án Luật Đất đai (sửa đổi).

vào truyền thống pháp lý của từng quốc gia mà đặc quyền trên có thể khác nhau về tên gọi nhưng trên thực tế vẫn giống nhau về bản chất, đó là quyền trưng mua đất ở các quốc gia tư hữu đất đai hay quyền thu hồi đất ở các quốc gia công hữu đất đai³. Rõ hơn, bản chất của các quyền này là cho phép Nhà nước có thể đơn phương “lấy đất” để phục vụ cho nhu cầu quốc gia và công cộng thông qua một quyết định hành chính mà không cần sự đồng ý tự nguyện của chủ thể đang sử dụng (hoặc chủ sở hữu trong điều kiện tư hữu đất đai được phép tồn tại), đổi lại họ sẽ nhận được sự bồi thường tương ứng theo quy định của pháp luật⁴.

Ở nước ta, từ khi chế độ sở hữu toàn dân đổi với toàn bộ đất đai được xác lập trong Hiến pháp năm 1980⁵ và duy trì cho đến nay, các đạo luật đất đai qua các thời kỳ đều quy định về hoạt động thu hồi đất như là một công cụ quản lý nhà nước và cũng nhằm để thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu của Nhà nước đối với đất đai⁶. Đặc biệt, từ khi nước ta bắt đầu chuyển mình sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thu hồi đất còn được xem như là một “khâu” quan trọng của quá trình điều phối đất đai⁷. Xét trong mối quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất, thu hồi đất là một quá trình “ngược” so với hoạt động giao đất, cho thuê đất và công nhận quyền sử dụng đất - những hình thức pháp lý Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất⁸.

Trên cơ sở hiến định về thu hồi đất trong Hiến pháp năm 2013⁹, Luật Đất đai năm 2013 ra đời giải thích thuật ngữ “Nhà nước thu hồi đất” tại khoản 11 Điều 3 như sau: “*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*”. Tinh thần của khái niệm này tiếp tục được giữ lại tại khoản 44 Điều 3 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi): “*Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người sử dụng đất hoặc thu lại đất của người đang sử dụng đất hoặc thu hồi đất đang được Nhà nước giao quản lý*”. Xét về mặt từ ngữ, cách giải thích

³ Jonathan Mills Lindsay (2013), *Compulsory Acquisition of Land and Compensation in Infrastructure Projects*, PPP Insights, vol. 1, issue 3, p. 1.

⁴ Nguyễn Đắc Thắng (2022), *Nguyên tắc bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật trong bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2, tr. 71.

⁵ Điều 19 Hiến pháp năm 1980.

⁶ Khoản 4 Điều 9 Luật Đất đai năm 1987, khoản 4 Điều 13 Luật Đất đai năm 1993, Điều 5 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 13 Luật Đất đai năm 2013.

⁷ Lưu Quốc Thái (2015), *Bản chất, vai trò của hoạt động thu hồi đất trong điều kiện kinh tế thị trường*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 15, tr. 20.

⁸ Điều 17 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 5 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

⁹ Khoản 3 Điều 54 Hiến pháp năm 2013.

cụm từ “Nhà nước thu hồi đất” trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) có phần mở rộng và bao quát hơn các trường hợp thu hồi đất. Song, bản chất của hình thức pháp lý này vẫn là việc Nhà nước ban hành quyết định hành chính cá biệt nhằm chuyển dịch đất từ chủ thể đang sử dụng, quản lý về tay mình hoặc giao cho chủ thể khác.

Giống như Luật Đất đai năm 2013, dựa vào bản chất từng trường hợp, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) phân chia các trường hợp thu hồi thành bốn nhóm như sau¹⁰: (i) Một là, thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; (ii) Hai là, thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; (iii) Ba là, thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai; (iv) Bốn là, thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, đất có nguy cơ đe dọa tính mạng con người. Qua đó cho thấy, trong khung cảnh của luật Việt Nam, thuật ngữ “thu hồi đất” có nội hàm rất rộng, áp dụng cho cả trường hợp bị chế tài lẫn góp công xây dựng đất nước. Bởi vậy, mặc dù đều có chung một tên gọi là “thu hồi đất”, tuy nhiên chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không áp dụng cho mọi trường hợp khi Nhà nước thu hồi đất. Theo đó, thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là các trường hợp người dân góp sức vào công cuộc xây dựng quốc gia, phát triển nền kinh tế đất nước, tức là người có công, pháp luật quy định có bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nếu người sử dụng đất đáp ứng được các yêu cầu theo quy định của pháp luật¹¹.

Thực tế cho thấy, hệ quả đầu tiên và trực tiếp của việc thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là dẫn đến người có đất bị thu hồi “mất đất”, kéo theo đó là các thiệt hại về tài sản trên đất, sự mất ổn định về đời sống và sản xuất, giảm sút thu nhập trong các hoạt động sản xuất, kinh doanh... Do đó, mấu chốt của quá trình chuyển dịch trên nằm ở việc giải quyết quyền lợi hợp pháp cho các chủ thể có đất bị thu hồi. Với tư cách là chủ thể chịu trách nhiệm thu hồi đất sau đó cung cấp cho các đơn vị thực hiện dự án, đồng thời là chủ thể quản lý xã hội, Nhà nước phải có trách nhiệm kiến tạo khung pháp lý phù hợp để bù đắp những thiệt hại, mất mát do hoạt động thu hồi đất gây ra cho người dân. Trong chừng mực nào đó, tuy hệ tư tưởng và triết lý công nhận quyền sở hữu đối với đất đai giữa nước ta và các nước tư sản có sự khác biệt nhất định, song với bản chất là quá trình dịch chuyển quyền sử dụng đất (quyền sở hữu đất ở các quốc gia tư hữu về đất đai) từ mục đích phục vụ cho lợi ích tư

¹⁰ Điều 74, 75, 77 và 78 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

¹¹ 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, Hà Nội, tr. 66-67.

sang phục vụ cho lợi ích công, tác giả cho rằng vấn đề lợi ích trong hoạt động thu hồi đất cần được giải quyết trên cơ sở lý thuyết về cân bằng giữa lợi ích công và lợi ích tư. Được ra đời dưới nền móng từ nghiên cứu của William Blackstone, Baron Bramwell và Elizabeth Brubaker, lý thuyết này một mặt vẫn tôn trọng quyền lợi công cộng, mặt khác cũng tính đến quyền lợi tư nhân và xem việc giữ cân bằng giữa hai lợi ích nêu trên là thiết yếu¹². Đây có thể được xem là nền móng vững chắc để luận giải các vấn đề có liên quan trong quá trình hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Theo triết lý về sự cân bằng giữa lợi ích công - tư thì: *“Thu hồi đất được xem là một quá trình dịch chuyển quyền sử dụng đất từ mục đích phục vụ cho lợi ích tư sang phục vụ cho lợi ích công mà không xâm hại đến các quyền cơ bản của cá nhân, bao gồm quyền con người”*¹³. Theo đó, trong hoạt động thu hồi đất, không chỉ những nhu cầu phục vụ cho mục đích công cần được nhấn mạnh mà những quyền cơ bản liên quan đến lợi ích tư nhân cũng phải được tính đến. Vì vậy, đảm bảo tính công bằng và tương xứng là nguyên tắc tối ưu cần phải được lựa chọn để bảo đảm quyền lợi của các bên trong quan hệ thu hồi đất, nhất là chủ thể có đất bị thu hồi. Ở khía cạnh này, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII cũng chỉ ra rằng: *“Bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư”*¹⁴ là giải pháp hàng đầu nhằm triệt tiêu những mâu thuẫn, tranh chấp trong cơ chế thu hồi đất. Mặt khác, trên sở đúc kết kinh nghiệm thu thập từ thực tiễn của các quốc gia, tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên hợp quốc cũng nhấn mạnh sự tôn trọng các nguyên tắc công bằng (*equity*) và tương đương giá trị (*equivalence*) giữa “được” và “mất” của chủ thể có đất bị thu hồi là đáp số của bài toán phân chia lợi ích trong quá trình chuyển dịch đất bắt buộc¹⁵. Trong chừng mực nhất định, có thể cân nhắc vận dụng các kinh nghiệm này trong quá trình hoàn thiện Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

¹² Có thể xem, ví dụ: William Blackstone (1996), *Commentaries on the Laws of England: The Rights of Persons*, Oxford, p. 135; Elizabeth Brubaker (1995), *Property Rights in the Defence of Nature*, London, p. 188.

¹³ Phan Trung Hien (2007), *The Law of Compulsory Acquisition of Land - Striking a Balance between Public and Private Interests in the United Kingdom and Vietnam*, Ph.D. Faculty of Law - University of the West of England, Bristol, p. 39.

¹⁴ Mục 2.5 Phần IV Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII 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”.

¹⁵ FAO (2008), *Compulsory Acquisition of Land and Compensation*, Rome, p. 23-24.

3. Một số hạn chế, bất cập trong quy định của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và kiến nghị hoàn thiện

Thể chế hóa Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII và tiếp thu ý kiến góp ý của Nhân dân, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) tiếp tục kế thừa các quy định đã được thực tế chứng minh là phù hợp, đồng thời sửa đổi, bổ sung một số quy định mới nhằm tháo gỡ những hạn chế, bất cập trong quá trình áp dụng Luật Đất đai năm 2013. Trong đó, chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước được đề cập tại Chương VII (gồm 21 điều, từ Điều 90 đến Điều 110) nhận được nhiều sự quan tâm và góp ý của các nhà quản lý, chuyên gia, nhà khoa học và nhân dân bởi đây là nguyên nhân “châm ngòi” cho các “điểm nóng” về khiếu nại, khiếu kiện trong nhiều năm qua¹⁶. Xung quanh các quy định này, tác giả có một số bình luận và góp ý cụ thể như sau:

3.1. Về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Về cơ bản, khi Nhà nước thu hồi đất, đối tượng trực tiếp bị thu hồi là “đất” nhưng các thiệt hại trong quá trình thu hồi không chỉ đơn thuần là “thửa đất” mà còn rất nhiều tài sản khác gắn liền với đất hoặc thiệt hại liên quan đến sinh kế. Thông thường, gắn với từng mục đích sử dụng khác nhau, người sử dụng đất có thể xây dựng nhà, công trình, trồng cây hoặc nuôi vật nuôi trên đất. Vì lẽ đó, tương tự Luật Đất đai hiện hành, theo quy định từ Điều 94 đến Điều 106 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), ngoài việc bồi thường về đất cho các trường hợp đủ điều kiện được bồi thường và chi phí đầu tư vào đất còn lại cho các trường hợp không được bồi thường về đất, người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản hợp pháp gắn liền với đất còn được xem xét bồi thường thiệt hại về tài sản như thiệt hại về nhà, công trình xây dựng trên đất; thiệt hại đối với cây trồng; thiệt hại đối với vật nuôi là thủy sản; chi phí di chuyển tài sản. Một mặt, những quy định nói trên thể hiện sự quan tâm của Nhà nước đối với những thiệt hại mà người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản hợp pháp gắn liền với đất phải gánh chịu để có sự “đền trả” một cách tương xứng với những thiệt hại đó. Mặt khác, những quy định này cũng bộc lộ sự hạn chế của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) trong việc xác định thiệt hại và bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất. Cụ thể, vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn còn tồn tại một số bất cập sau:

¹⁶ Trong khung cảnh lấy ý kiến Nhân dân, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã nhận được 12.107.457 lượt ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Theo đó, vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư với 1.227.238 lượt ý kiến, chiếm tỉ lệ 10,14%. Xem: Tờ trình số 276/TTr-CP ngày 29/5/2023 của Chính phủ về Dự án Luật Đất đai (sửa đổi).

Thứ nhất, *phương pháp liệt kê thiệt hại tỏ ra lỗi thời, nhiều thiệt hại trên thực tế đã vượt khỏi phạm vi điều chỉnh của Luật Đất đai*. Giống với các đạo luật trước đây, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn xác định thiệt hại theo phương pháp liệt kê, tức là khi pháp luật liệt kê loại thiệt hại nào thì Nhà nước sẽ bồi thường những loại thiệt hại đó. Song, các thiệt hại phát sinh trong hoạt động thu hồi đất rất đa dạng¹⁷ nên thông thường các nhà lập pháp không thể dự liệu được tất cả các tình huống có thể xảy ra. Vô hình trung, cách làm này khiến người dân thiếu cơ sở để yêu cầu bồi thường những thiệt hại xảy ra trên thực tế ngoài “dự liệu” của các nhà lập pháp¹⁸, đồng thời chủ thể thừa hành pháp luật cũng không dám “xé rào” bởi Hiến pháp và Luật Đất đai đều xác định nguyên tắc “*được bồi thường theo quy định của pháp luật*”¹⁹. Trong khi đó, hầu hết các quốc gia đưa ra các tiêu chí về mặt nguyên tắc để từ đó xác định, tính toán thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất chứ không xác định thiệt hại theo hướng “đóng”. Theo đó, thiệt hại được xác định dựa trên cơ sở các nguyên tắc chung và chứng cứ chứng minh thiệt hại đã phát sinh hoặc sẽ phát sinh và người bị ảnh hưởng, thiệt hại có thể yêu cầu cơ quan có thẩm quyền có mức bồi thường hợp lý²⁰. Do vậy, tác giả cho rằng, bên cạnh những thiệt hại được liệt kê, các nhà làm luật cần bổ sung nguyên tắc xác định thiệt hại theo hướng “mở”. Theo đó, những thiệt hại chưa được liệt kê trong quy định của pháp luật nhưng là thiệt hại có thật, sẽ được giải quyết bởi Tòa án. Cách xác định này không chỉ hạn chế tính cứng nhắc của pháp luật thành văn, từ đó đảm bảo tính linh hoạt và uyển chuyển trong việc áp dụng pháp luật, mà còn phù hợp với cách tiếp cận phổ biến của các quốc gia tiên tiến trên thế giới cũng như khuyến nghị của Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên hợp quốc²¹. Theo quan điểm của tác giả, để loại trừ trường hợp “suy luận” về thiệt hại không có cơ sở, các “thiệt hại vô hình” có thể được xem xét dựa trên các tiêu chí sau: (i) Thiệt hại xảy ra do hoạt động thu hồi đất; (ii) Thiệt hại có thể là trực tiếp hoặc gián tiếp; (iii) Thiệt hại có thể ở dạng vật chất hoặc

¹⁷ Các thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất phát sinh rất đa dạng, có thể chia thành nhiều nhóm khác nhau như: thiệt hại vật chất và thiệt hại tinh thần, thiệt hại hữu hình và thiệt hại vô hình, thiệt hại trước mắt và thiệt hại lâu dài... Xem: Phan Trung Hiền (2016), *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*, Nxb. Đại học Cần Thơ, Cần Thơ, tr. 99-111.

¹⁸ Đơn cử, khoản 4 Điều 102 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chỉ quy định bồi thường đối với “vật nuôi là thủy sản”. Do vậy, những người nuôi các loại động vật khác ngoài thủy sản, dù có thiệt hại, không có cơ sở để yêu cầu bồi thường.

¹⁹ Khoản 3 Điều 54 Hiến pháp năm 2013, điểm a khoản 1 Điều 83 Luật Đất đai năm 2013 và khoản 1 Điều 90 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

²⁰ Điển hình là Vương quốc Anh, mặc dù có dùng phương pháp liệt kê các loại thiệt hại nhưng pháp luật nước Anh vẫn cho phép khởi kiện đối với “các thiệt hại khác” phát sinh ngoài dự liệu của các nhà làm luật trong và sau quá trình trưng mua đất. Xem: Phan Trung Hiền (2016), *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*, Nxb. Đại học Cần Thơ, Cần Thơ, tr. 119.

²¹ FAO (2008), *Compulsory Acquisition of Land and Compensation*, Rome, p. 23.

phi vật chất nhưng đều có thể tính ra bằng tiền²².

Thứ hai, quy định bồi thường thiệt hại về tài sản gắn liền với đất chưa ấn định đơn giá mang tính “cụ thể” như bồi thường về đất. Khoản 4 Điều 101 và khoản 5 Điều 102 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) lần lượt ấn định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành bảng đơn giá bồi thường thiệt hại thực tế về nhà, công trình xây dựng, cây trồng, vật nuôi để làm căn cứ tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Điều này đồng nghĩa, Dự thảo Luật đang thiếu vắng nguyên tắc về xác định và cập nhật giá bồi thường đối với tài sản gắn liền với đất nhằm đảm bảo giá tài sản được bồi thường phù hợp với giá thị trường tại thời điểm quyết định thu hồi đất. Thực tế cho thấy, một trong những nguyên nhân khiến việc thực thi bồi thường tài sản gắn liền với đất không nhận được sự đồng thuận từ phía người dân trong suốt thời gian qua là do các địa phương không tiến hành khảo sát và định giá mà chỉ áp đơn giá được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định từ những năm trước²³. Hơn nữa, sự “chậm trễ” này cũng không nhận được sự đồng tình từ phía các cơ quan kiểm soát văn bản²⁴. Trong khi đó, cách tiếp cận phổ biến của các quốc gia tiên tiến về xác định mức bồi thường khi chuyển dịch đất bắt buộc là giá thị trường (*market value*), nghĩa là giá mà cả bên mua và bên bán đều sẵn lòng thực hiện giao dịch trong điều kiện bình thường²⁵. Với cách tiếp cận này, đối với các tài sản gắn liền với đất có thể được xác định theo giá thị trường hoặc dựa theo các tính toán chi phí cần thiết để tạo lập tài sản thay thế. Vì vậy, theo quan điểm của tác giả, đơn giá bồi thường thiệt hại về tài sản cũng cần được xác định mang tính “cụ thể” như giá đất tính bồi thường theo từng dự án để đảm bảo tính công bằng và tương xứng.

²² Xem: Phan Trung Hiền (2022), *Kinh nghiệm về chuyển dịch đất bắt buộc của một số quốc gia và những gợi ý về sửa đổi Luật Đất đai Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo Góp ý dự thảo Luật Đất đai, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, tr. 42.

²³ Điển hình, ở Cần Thơ, từ ngày 15/3/2015 đến nay, địa phương này lần lượt sử dụng đơn giá được ban hành vào các năm 2015, 2019, 2020 để áp giá tính bồi thường về tài sản gắn liền với đất khi Nhà nước thu hồi đất. Xem: Quyết định số 09/2015/QĐ-UBND ngày 05/3/2015 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ quy định đơn giá nhà, công trình, vật kiến trúc, cây trồng và vật nuôi; Quyết định số 10/2019/QĐ-UBND ngày 27/6/2019 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ quy định đơn giá nhà, công trình, vật kiến trúc, cây trồng và vật nuôi; Quyết định số 10/2020/QĐ-UBND ngày 09/9/2020 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ quy định đơn giá nhà, công trình, vật kiến trúc và vật nuôi là thủy sản.

²⁴ Minh chứng rõ nhất, Kết luận kiểm tra số 30/KL-KTrVB ngày 16/12/2019 của Cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp về Quyết định số 10/2019/QĐ-UBND ngày 27/6/2019 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ quy định đơn giá nhà, công trình, vật kiến trúc, cây trồng và vật nuôi đã chỉ ra rằng: *Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định bảng giá cây trồng thường kéo dài nhiều năm, không cập nhật được giá thị trường, vi phạm quy định về bồi thường theo “giá trung bình tại thời điểm thu hồi đất” tại điểm a khoản 1 Điều 90 Luật Đất đai năm 2013.*

²⁵ FAO (2008), *Compulsory Acquisition of Land and Compensation*, Rome, p. 27.

3.2. Về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất

Để tạo điều kiện cho người có đất bị thu hồi, chủ sở hữu tài sản có việc làm, có thu nhập, ổn định đời sống, sản xuất, kinh doanh, bên cạnh các khoản bồi thường thì Nhà nước còn xem xét hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất. Cụ thể, Điều 107 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định các khoản hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm: (i) Hỗ trợ ổn định đời sống; (ii) Hỗ trợ ổn định sản xuất, kinh doanh; (iii) Hỗ trợ di dời vật nuôi; (iv) Hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm; (v) Hỗ trợ tái định cư; (vi) Hỗ trợ khác. So với Luật Đất đai năm 2013, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) bổ sung thêm hình thức “hỗ trợ di dời vật nuôi”, đồng thời chuyển hình thức bồi thường thiệt hại “ngừng sản xuất, kinh doanh” sang hỗ trợ²⁶ và điều chỉnh tên hình thức “hỗ trợ ổn định sản xuất” thành “hỗ trợ ổn định sản xuất, kinh doanh”. Đồng thời, khoản 7 Điều 110 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng bổ sung quy định thưởng tiền độ giải phóng mặt bằng trước thời hạn nhằm động viên, khuyến khích để người có đất bị thu hồi sớm bàn giao mặt bằng, rút ngắn thời gian thu hồi đất thực hiện các dự án đầu tư. Tuy vậy, vấn đề hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn còn bộc lộ một số hạn chế sau:

Thứ nhất, quy định về hỗ trợ ổn định đời sống, hỗ trợ ổn định sản xuất, kinh doanh và “hỗ trợ việc làm” là chưa phù hợp với bản chất các thiệt hại mà người có đất bị thu hồi phải gánh chịu. Có thể thấy, “bồi thường” là khái niệm mang bản chất dân sự, kinh tế, thể hiện tính công bằng, ngang giá theo quy luật “chủ thể nào gây thiệt hại, chủ thể đó phải bồi thường”, “thiệt hại đến đâu, bồi thường đến đó”²⁷. Trong khi đó, “hỗ trợ” có bản chất là giúp đỡ, mang tính chất xã hội, nhân đạo, thể hiện việc cộng thêm vào nên không đòi hỏi tính tương xứng như bồi thường²⁸. Mặt khác, ở các quốc gia tiên tiến, khi Nhà nước trưng mua đất thì chỉ có một chế định duy nhất gọi là “bồi thường và tái định cư” (compensation

²⁶ Khoản 2 Điều 88 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Khi Nhà nước thu hồi đất mà tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài phải ngừng sản xuất, kinh doanh mà có thiệt hại thì được bồi thường thiệt hại*”. Trong khi đó, khoản 3 Điều 90 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định: “*Chủ cơ sở sản xuất kinh doanh phải ngừng sản xuất, kinh doanh do nhà nước thu hồi đất thì được xem xét hỗ trợ*”.

²⁷ Phan Trung Hiền (2016), *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*, Nxb. Đại học Cần Thơ, Cần Thơ, tr. 126.

²⁸ Khoản 27 Điều 3 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) xác định: “*Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là chính sách của Nhà nước nhằm trợ giúp cho người có đất bị thu hồi để ổn định đời sống, sản xuất và phát triển ngoài các khoản đã bồi thường theo quy định của Luật này*”.

and resettlement), hoàn toàn không có các quy định về “hỗ trợ”²⁹. Đáng tiếc, giống với Luật Đất đai năm 2013, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn đang “nhầm lẫn” giữa thuật ngữ “bồi thường” và “hỗ trợ” trong việc xác định các thiệt hại về đời sống, sản xuất, kinh doanh và việc làm của chủ thể có đất bị thu hồi. Điều này tất yếu dẫn đến sự bất bình đẳng và tiêu cực trong quan hệ thu hồi đất, làm cho mối quan hệ giữa Nhà nước và chủ thể có đất bị thu hồi dễ trở nên căng thẳng. Do vậy, các nhà làm luật cần chuyển hình thức hỗ trợ ổn định đời sống, hỗ trợ ổn định sản xuất, kinh doanh và “hỗ trợ việc làm” thành các khoản bồi thường để trả về đúng bản chất của vấn đề. Thiết nghĩ, cụm từ “hỗ trợ” chỉ nên áp dụng trong trường hợp “không đủ tính pháp lý” để được xét bồi thường hoặc đối tượng chính sách có đất bị thu hồi hoặc nhà đầu tư có thiện ý “hỗ trợ thêm” cho người có đất bị thu hồi, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất như hỗ trợ về học phí cho con em người bị thu hồi đất, chi phí bảo hiểm y tế, giới thiệu việc làm, dạy nghề, cung cấp vật tư máy móc cơ bản để giúp người dân tiếp tục sản xuất, kinh doanh. Có như vậy, cách thức xây dựng và thực thi các quy định pháp luật mới thực sự đảm bảo tính công bằng, tương xứng trong mọi trường hợp.

Thứ hai, hầu hết các khoản bồi thường, hỗ trợ đều được đều được “tiền tệ hóa”, quan hệ giữa Nhà nước và người bị thu hồi đất có tính chất “mua đứt - bán đoạn”. Do nhiều nguyên nhân khác nhau, việc bồi thường, hỗ trợ ở một số địa phương được thực hiện chủ yếu theo phương thức nhận trả tiền một lần, dẫn đến khả năng chuyển đổi nghề thấp, chưa bảo đảm sinh kế lâu dài cho người dân, đặc biệt là nhóm yếu thế³⁰. Trên thực tế, không ít trường hợp sau khi được thanh toán một khoản tiền lớn cùng lúc, không có sự hướng dẫn về cách sử dụng tiền bồi thường, hỗ trợ sao cho hiệu quả, người dân đã sử dụng số tiền này để chi tiêu, mua sắm bất hợp lý vào mục đích sinh hoạt, tiêu dùng cá nhân, tiêu xài hoang phí vào những cuộc ăn chơi vô bổ hoặc bị lừa đầu tư vào các kế hoạch lừa đảo. Thêm nữa, nếu số tiền bồi thường, hỗ trợ được trả cho nam chủ hộ, nhu cầu của phụ nữ và trẻ em có thể bị bỏ qua khi số tiền trên biến mất, gây tổn hại đến sức khỏe và phúc lợi của gia đình³¹. Kết quả là, sau một thời gian chi tiêu hết số tiền trên, đại bộ phận những hộ dân này rơi vào tình cảnh “nghèo đói” do không còn đất để tạo sinh kế, mầm mống tội phạm

²⁹ Phan Trung Hiền (2022), *Kinh nghiệm về chuyển dịch đất bắt buộc của một số quốc gia và những gợi ý về sửa đổi Luật Đất đai Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo Góp ý dự thảo Luật Đất đai, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, tr. 41.

³⁰ Xem: Hoàng Thị Thu Phương (2017), *Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Quảng Bình*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 10, tr. 62.

³¹ FAO (2008), *Compulsory Acquisition of Land and Compensation*, Rome, p. 40.

cũng phát sinh từ đây. Mặt khác, một vấn đề nữa cũng đặt ra là pháp luật điều chỉnh về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư rất phức tạp và thường xuyên thay đổi. Trong khi đó, không phải người dân nào cũng có đủ điều kiện và khả năng tiếp cận, nắm bắt và hiểu rõ các quy định pháp luật liên quan đến vấn đề này. Vì lẽ đó, tác giả cho rằng, các nhà lập pháp cần xem xét bổ sung thêm hình thức “hỗ trợ pháp lý và hướng dẫn sử dụng tiền bồi thường, hỗ trợ” để giúp người dân có thể quản trị tốt số tiền được thanh toán nhằm thoát khỏi vòng tròn “đô thị hóa - nghèo đói - bất ổn xã hội” hậu thu hồi đất, đồng thời đảm bảo hơn tính công bằng và hiệu quả trong hoạt động thu hồi đất. Theo đó, tác giả cũng cho rằng, pháp luật cần quy định cơ quan thu hồi đất có trách nhiệm chi trả chi phí trợ giúp pháp lý và cung cấp hướng dẫn sử dụng tiền bồi thường, hỗ trợ cho người dân.

3.3. Về tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Quyền có chỗ ở và quyền sở hữu nhà ở hợp pháp là một trong những quyền cơ bản được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 và cụ thể hóa thành Luật Nhà ở năm 2014³². Do đó, khi tiến hành chuyển dịch đất bắt buộc, Nhà nước phải có trách nhiệm xây dựng chính sách tái định cư để người có đất bị thu hồi tìm được nơi ở mới trong trường hợp bị “giải tỏa trắng”. Có thể hiểu, tái định cư là việc Nhà nước có những quy định vừa mang tính bồi thường, vừa mang tính hỗ trợ nhằm giúp người bị thu hồi đất, đặc biệt là đất ở, có điều kiện “an cư” và tạo lập lại cuộc sống sau khi di dời³³. So với Luật Đất đai năm 2013, Điều 109 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) có sự cụ thể hơn về các điều kiện xây dựng khu tái định cư (hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, phù hợp với điều kiện, phong tục, tập quán của từng vùng, miền) và thứ tự ưu tiên lựa chọn địa điểm tái định cư (tại địa bàn cấp xã nơi có đất bị thu hồi, đến địa bàn cấp huyện nơi có đất bị thu hồi, rồi mới đến địa bàn khác có điều kiện tương đương). Dẫu vậy, các quy định về tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn chưa khắc phục được một số vướng mắc sau:

Thứ nhất, chưa có bất kỳ tiêu chí nào để bảo đảm việc bố trí tái định cư được hoàn thành trước khi có quyết định thu hồi đất. Khoản 1 Điều 106 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) ghi nhận: “Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm tổ chức lập và thực hiện dự án tái định cư trước khi thu hồi đất”, đồng thời khoản 6 Điều 90 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng ghi nhận: “Việc bố trí tái định cư phải được hoàn thành trước khi có quyết định thu hồi đất”. Đây là quy định “thấu tình đạt lý”, vừa thể hiện

³² Khoản 1 Điều 22, khoản 1 Điều 32 Hiến pháp năm 2013 và Điều 4 Luật Nhà ở năm 2014.

³³ Phan Trung Hiền (2019), *Giáo trình Pháp luật về quy hoạch và giải phóng mặt bằng*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 121.

sự quan tâm của Nhà nước đến việc ổn định đời sống của người dân, vừa là nguyện vọng chính đáng của người dân khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, giống như Luật Đất đai hiện hành, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) không đặt ra bất kỳ tiêu chí nào để bảo đảm vấn đề này. Trên thực tế, trong quá trình thực thi Luật Đất đai hiện hành, do không có sẵn nhà ở, đất ở tái định cư hoặc thiếu nguồn vốn dành cho việc xây dựng các khu tái định cư nên nhiều dự án đã triển khai “ngược lại” quy định trên, tức là lập và thực hiện khu tái định cư song song hoặc sau khi thu hồi đất. Trong điều kiện đó, để người sử dụng đất ở bị “giải tỏa trắng” bàn giao mặt bằng, các địa phương đã bố trí những trường hợp này vào khu tạm cư hoặc hỗ trợ cho họ một khoản tiền “tạm cư” trong thời gian chờ hoàn thành cơ sở hạ tầng của khu tái định cư³⁴. Thực trạng này không những xáo trộn cuộc sống thường nhật của người dân, mà còn khiến họ phải chịu thêm phần thiệt thòi về tài chính khi nhận đất tái định cư, bởi giá đất tính tiền bồi thường và giá đất tính thu tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư được xác định vào thời điểm thực hiện các công việc tương ứng³⁵. Vì vậy, theo tác giả, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần phải có các tiêu chí cụ thể để bảo đảm dự án tái định cư phải diễn ra trước khi thu hồi đất, chẳng hạn như quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện phải giao Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở tại khu tái định cư cho người dân có đất bị thu hồi thuộc diện tái định cư trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày quyết định thu hồi đất có hiệu lực. Có như vậy, văn bản này mới phù hợp với tinh thần được đề ra tại Nghị quyết số 18-NQ/TW là: “*Sau khi thu hồi đất thì người dân có đất bị thu hồi phải có chỗ ở, bảo đảm cuộc sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ*”³⁶.

Thứ hai, chưa có cơ chế kiểm soát và chế tài xử lý trong việc triển khai thực hiện các dự án tái định cư. Thực tế đã chứng minh, trong quá trình thực thi Luật Đất đai năm 2013, không ít khu tái định cư không chỉ thiếu nhiều hạng mục hạ tầng thiết yếu như hệ thống đường giao thông, đèn chiếu sáng, cây xanh, hệ thống thoát nước thải, mà còn thiếu cả nước sạch, điện sinh hoạt, điển hình như khu tái định cư và nhà ở công nhân Khu công

³⁴ Xem: Huy Thịnh (2018), *Nỗ lực xóa tạm cư cho dân Thủ Thiêm*, <https://www.tienphong.vn/xa-hoi/no-luc-xoa-tam-cu-cho-dan-thu-thiem-1294932.tpo>, truy cập ngày 16/3/2023.

³⁵ Khả Vân (2023), *Nghịch lý chênh lệch giá đất tái định cư và giá bồi thường*, <https://dantri.com.vn/ban-doc/ngich-ly-chenh-lech-gia-dat-tai-dinh-cu-va-gia-boi-thuong-20230330075551848.htm>, truy cập ngày 30/3/2023.

³⁶ Mục 2.3 Phần IV Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII 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”.

ng nghiệp Hưng Phú 1 tại phường Tân Phú, quận Cái Răng, thành phố Cần Thơ³⁷ hay khu tái định cư Đông chùa Bình An tại phường Nhơn Bình, thành phố Quy Nhơn, tỉnh Bình Định³⁸. Bên cạnh đó, một số khác khu tái định cư sau một thời gian ngắn sử dụng đã hư hỏng, xuống cấp trầm trọng, điển hình là các khu tái định cư ở Hà Nội như Đền Lừ, Bắc Linh Đàm, Trung Hòa - Nhân Chính, Nam Trung Yên³⁹. Thêm vào đó, thực tế cũng cho thấy, việc thiết kế, xây dựng các khu tái định cư chưa thật sự quan tâm đến phong tục, tập quán và văn hóa của các cộng đồng người dân tộc thiểu số, đặc biệt là việc thiếu quy hoạch các công trình phụ như nhà bếp, nhà vệ sinh. Đơn cử, tại khu tái định cư An Khê - Kanak Gia Lai trên địa bàn huyện Kbang, tỉnh Gia Lai, người dân cho rằng khi quy hoạch đã không tính toán khoảng cách từ nhà vệ sinh với nhà ở, dẫn tới xây quá sát với nhà ở gây ô nhiễm, không phù hợp với phong tục của người dân tộc thiểu số là nhà vệ sinh phải cách xa nhà ở⁴⁰. Vì thế, để nhà tái định cư thật sự là nơi “an cư lạc nghiệp” cho những người dân vốn đã chịu nhiều thiệt thòi khi bị thu hồi đất, Luật Đất đai cần quy định người được bồi thường bằng đất ở, nhà ở tái định cư được kiểm tra về chất lượng của hệ thống hạ tầng trong khu tái định cư trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định giao đất ở hoặc nhà ở tái định cư. Mặt khác, các nhà làm luật cũng phải xác định rõ chế tài đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân làm ảnh hưởng xấu đến chất lượng cũng như những tiêu chí tốt đẹp đã đặt ra khi lập và thực hiện dự án tái định cư. Đây là tiền đề cho các địa phương chủ động hơn trong việc thực tiễn hóa các nguyên tắc về lập, thực hiện dự án tái định cư mà văn bản trung ương đã đặt ra.

3.4. Về chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ

Điểm a khoản 3 Điều 93 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định về thời hạn chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ như sau: “*Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền có hiệu lực thi hành, cơ quan, tổ chức có trách nhiệm bồi thường phải chi trả tiền bồi thường, hỗ*

³⁷ Chí Diễm (2022), *Cần Thơ: Cam cảnh người dân khu tái định cư 10 năm sống không điện, nước*, <https://www.quochoitv.vn/can-tho-cam-can-ngoai-dan-khu-tai-dinh-cu-10-nam-song-khong-dien-nuoc>, truy cập ngày 30/6/2023.

³⁸ Văn Lưu (2023), *Người dân tái định cư môi mòn chờ nước sạch và điện*, <https://baobinhbinh.vn/viewer.aspx?macm=27&macmp=27&mabb=260268>, truy cập ngày 30/6/2023.

³⁹ Anh Văn (2021), *Hà Nội: Hàng loạt khu nhà tái định cư xuống cấp trầm trọng*, <https://truyenhinhvov.vn/ha-noi-hang-loat-khu-nha-tai-dinh-cu-xuong-cap-tram-trong-164210407010310587.htm>, truy cập ngày 30/6/2023.

⁴⁰ Nguyễn Lâm Thành, Nguyễn Anh Phong, Vũ Huy Phúc, Phạm Thị Thu Hà, Nguyễn Mai Linh (2019), *Chính sách hậu tái định cư đối với dân tộc thiểu số ở một số dự án thủy điện ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18, tr. 48.

trợ cho người có đất bị thu hồi”. Thế nhưng, điểm b khoản 3 Điều 93 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng nói thêm trường hợp cơ quan, tổ chức có trách nhiệm bồi thường chậm chi trả thì “*khi thanh toán tiền bồi thường, hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất, ngoài tiền bồi thường, hỗ trợ theo phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được cấp có thẩm quyền phê duyệt thì người có đất bị thu hồi, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất còn được thanh toán thêm một khoản tiền bằng mức tiền chậm nộp theo quy định của Luật Quản lý thuế tính trên số tiền chậm trả và thời gian chậm trả*”. Dẫu sao, phải thừa nhận rằng, về phía chủ thể có thẩm quyền, chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ đúng hạn là nguyên tắc; chậm chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ chỉ là ngoại lệ và phải bị áp dụng chế tài khi chi trả chậm. Thêm vào đó, khoản 4 Điều 93 Dự thảo Luật cũng đưa ra giải pháp “*gửi vào tài khoản tiền gửi của Chủ đầu tư mở tại ngân hàng thương mại mà Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ theo lãi suất không kỳ hạn*” đối với trường hợp người có đất bị thu hồi, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất không nhận tiền bồi thường, hỗ trợ, thay vì “*gửi vào tài khoản tạm giữ của Kho bạc Nhà nước*” như pháp luật hiện hành⁴¹. Tuy nhiên, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn chưa tháo gỡ được những “nút thắt” sau đây:

Thứ nhất, chưa quy định nguyên tắc trong chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ. Giống với Luật Đất đai năm 2013, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chỉ quy định thời hạn phải chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ (30 ngày kể từ ngày quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền có hiệu lực) và chế tài chậm trả do lỗi của chủ thể có trách nhiệm chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ (trả thêm khoản tiền do chậm nộp). Rõ ràng, Dự thảo Luật chưa xác định rõ trách nhiệm hoàn tất việc chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ trong bao nhiêu lần và số tiền tối thiểu phải trả trong đợt đầu trước khi yêu cầu người dân bàn giao mặt bằng là bao nhiêu phần trăm hay thời gian chậm trả tối đa là bao nhiêu ngày. Trong khi đó, hiện nay, theo quy định của Luật Quản lý thuế năm 2019, mức phạt đối với trường hợp chậm chi trả nhìn chung là không cao (0,03%/ngày)⁴², thậm chí còn thấp hơn mức lãi suất ngân hàng⁴³. Chính vì vậy, thực tế phát sinh nhiều trường hợp chủ đầu tư lợi dụng quy định pháp luật để chậm ứng vốn trong việc chi trả tiền bồi

⁴¹ Khoản 3 Điều 93 Luật Đất đai năm 2013.

⁴² Theo khoản 2 Điều 59 Luật Quản lý thuế năm 2019, từ ngày 01/7/2020, nếu cơ quan, tổ chức có trách nhiệm bồi thường chậm chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ so với thời gian quy định thì người có đất bị thu hồi sẽ được nhận thêm một khoản tiền như sau: số tiền chậm trả x 0,03% x số ngày chậm trả.

⁴³ Trà My (2023), *Lãi suất ngân hàng hôm nay 14.6: Trộn bộ lãi suất ngân hàng cao nhất*, <https://laodong.vn/tien-te-dau-tu/lai-su-at-ngan-hang-hom-nay-146-tron-bo-lai-su-at-ngan-hang-cao-nhat-1197674.ldo>, truy cập ngày 14/6/2023.

thường, hỗ trợ⁴⁴ hoặc chủ thể có trách nhiệm bồi thường chỉ chi trả một phần nhỏ trong tổng số tiền bồi thường, hỗ trợ và chấp nhận chịu phạt⁴⁵. Vô hình trung, điều này ít nhiều làm cho số tiền bồi thường, hỗ trợ tại thời điểm người dân nhận được bị “trượt giá” so với thời điểm quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Do đó, tác giả cho rằng, các nhà làm luật cần bổ sung nguyên tắc chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ, đồng thời bổ sung thời gian chậm trả tối đa và phải có biện pháp xử phạt lũy tiến đối với nhà đầu tư, cơ quan, tổ chức có trách nhiệm bồi thường khi hết thời hạn chậm trả mà vẫn không chịu chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ cho người bị thu hồi đất.

Thứ hai, cách thức xử lý trong trường hợp người có đất bị thu hồi không nhận tiền vào thời điểm chi trả chưa được rõ ràng, cụ thể. Khác với Luật Đất đai năm 2013, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) xác định trường hợp người có đất bị thu hồi, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất không nhận tiền bồi thường, hỗ trợ thì “*tiền bồi thường, hỗ trợ được gửi vào tài khoản tiền gửi của Chủ đầu tư mở tại ngân hàng thương mại mà Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ theo lãi suất không kỳ hạn*”. Nếu quy định này nói rõ là tiền lãi sẽ nhập vào vốn của số tiền gửi thì trong trường hợp này người có đất bị thu hồi nhưng chưa chịu nhận tiền bồi thường, hỗ trợ sẽ có cơ hội nhận được số tiền cao hơn do lãi suất ngân hàng từ số tiền “của chính mình” phát sinh từ trong tài khoản đó. Mặt khác, hiện nay, Dự thảo Luật không quy định cụ thể trong trường hợp diện tích đất bị thu hồi đang có tranh chấp về quyền sử dụng đất mà chưa giải quyết xong thì tiền bồi thường, hỗ trợ đối với phần diện tích đất đang tranh chấp đó sẽ giải quyết như thế nào. Điều chỉnh về vấn đề này, khoản 3 Điều 30 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất quy định: “*Tiền bồi thường, hỗ trợ đối với phần diện tích đất đang tranh chấp đó được chuyển vào Kho bạc Nhà nước chờ sau khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết xong thì trả cho người có quyền sử dụng đất*”. Tác giả cho rằng, đây chưa phải là giải pháp để bảo vệ tốt nhất quyền lợi của người có đất bị thu hồi, bởi lẽ khi các khoản tiền nói trên được chuyển vào Kho bạc Nhà nước thì số tiền này không thay đổi qua thời gian vì Kho bạc Nhà nước không có chế độ lãi suất. Theo lý lẽ của sự công bằng, từ thời điểm người dân buộc phải bàn giao đất cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì số tiền nói trên phải được xác định là của họ cho dù bất kỳ chủ thể nào

⁴⁴ Đoàn Bông (2019), *Thành phố ở Hải Dương đau đầu vì dân đòi tiền chậm bồi thường*, <https://vietnamnet.vn/thanh-pho-o-hai-duong-dau-dau-vi-dan-doi-tien-cham-boi-thuong-551992.html>, truy cập ngày 14/6/2023.

⁴⁵ Phan Trung Hiền (2016), *Điều tiết và cân bằng lợi ích giữa Nhà nước, chủ đầu tư và người dân khi Nhà nước thu hồi đất*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 20, tr. 45.

được giao “tạm giữ”. Mặt khác, không nói về hoa lợi, lợi tức phát sinh từ số tiền này mà chỉ nói về mức độ “trượt giá” thì quy định trên cũng hoàn toàn đem đến bất lợi cho người sử dụng đất. Do vậy, theo quan điểm của tác giả, trong trường hợp xảy ra trở ngại chủ quan hoặc khách quan làm cho người có đất bị thu hồi không nhận tiền bồi thường, hỗ trợ vào thời điểm chi trả thì số tiền này nên được gửi vào tài khoản tiền gửi của Chủ đầu tư mở tại ngân hàng thương mại mà Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ theo lãi suất không kỳ hạn đến khi người có đất bị thu hồi nhận hoặc khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết xong tranh chấp về quyền sử dụng đất thì trả cho người dân số tiền trên và phần lãi suất theo quy định. Điều này giúp cho người bị thu hồi đất có cơ hội nhận được số tiền bồi thường, hỗ trợ cao hơn do lãi suất từ số tiền “tạm giữ”, qua đó bù đắp được các tổn thất xảy ra do sự “trượt giá” vốn có của tiền tệ trong trường hợp tranh chấp kéo dài.

4. Kết luận và kiến nghị

Xây dựng và không ngừng hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất là một đòi hỏi mang tính khách quan ở Việt Nam hiện nay. Bên cạnh những “điểm sáng”, chế định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất được đề cập trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn còn tồn tại một số hạn chế, bất cập cần được tiếp tục hoàn thiện. Để đáp ứng kỳ vọng của xã hội, tác giả cho rằng, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần phải thực hiện đồng bộ các giải pháp sau: *Một là*, xác định bồi thường theo nguyên tắc xác định thiệt hại, tất cả các thiệt hại đều phải được bồi thường một cách công bằng, tương xứng; *Hai là*, bổ sung thêm hình thức “hỗ trợ pháp lý và hướng dẫn sử dụng tiền bồi thường” vào các khoản hỗ trợ; *Ba là*, xây dựng cơ chế kiểm soát việc triển khai thực hiện và kiểm tra cơ sở vật chất của khu tái định cư, đặt ra những quy phạm xác định chế tài cho các trường hợp chậm tái định cư, không đảm bảo các điều kiện của khu tái định cư; *Bốn là*, bổ sung nguyên tắc chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ và chuyển tiền bồi thường, hỗ trợ vào tài khoản mở tại ngân hàng trong trường hợp diện tích đất bị thu hồi đang có tranh chấp về quyền sử dụng đất. Về lâu dài, thay vì “lồng ghép” vấn đề “bồi thường, hỗ trợ, tái định cư” trong các quy định của pháp luật đất đai, các nhà lập pháp cần nghiên cứu và thiết lập một đạo luật riêng về “bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất” bên cạnh Luật Đất đai nhằm điều tiết lợi ích, đảm bảo thực hiện tốt hơn vấn đề công bằng xã hội trong hoạt động chuyển dịch đất bất buộc. Thiết nghĩ, việc áp dụng luật này nên liên thông với Bộ luật Dân sự để các điều khoản về bồi thường công bằng, bình đẳng và tương xứng được phát huy tối đa.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Anh Văn (2021), “*Hà Nội: Hàng loạt khu nhà tái định cư xuống cấp trầm trọng*”, <https://truyenhinhvov.vn/ha-noi-hang-loat-khu-nha-tai-dinh-cu-xuong-cap-tram-trong-164210407010310587.htm>, truy cập ngày 30/6/2023.
2. Chí Điền (2022), “*Cần Thơ: Cấm cảnh người dân khu tái định cư 10 năm sống không điện, nước*”, <https://www.quochoitv.vn/can-tho-cam-canh-nguoi-dan-khu-tai-dinh-cu-10-nam-song-khong-dien-nuoc>, truy cập ngày 30/6/2023.
3. Đoàn Bổng (2019), “*Thành phố ở Hải Dương đau đầu vì dân đòi tiền chậm bồi thường*”, <https://vietnamnet.vn/thanh-pho-o-hai-duong-dau-dau-vi-dan-doi-tien-cham-boi-thuong-551992.html>, truy cập ngày 14/6/2023.
4. Elizabeth Brubaker (1995), “*Property Rights in the Defence of Nature*”, London.
5. FAO (2008), “*Compulsory Acquisition of Land and Compensation*”, Rome.
6. Hoàng Thị Thu Phương (2017), “*Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Quảng Bình*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 10.
7. Huy Thịnh (2018), “*Nỗ lực xóa tạm cư cho dân Thủ Thiêm*”, <https://www.tienphong.vn/xa-hoi/no-luc-xoa-tam-cu-cho-dan-thu-thiem-1294932.tpo>, truy cập ngày 16/3/2023.
8. Jonathan Mills Lindsay (2013), “*Compulsory Acquisition of Land and Compensation in Infrastructure Projects*”, PPP Insights, vol. 1, issue 3.
9. Khả Vân (2023), “*Nghịch lý chênh lệch giá đất tái định cư và giá bồi thường*”, <https://dantri.com.vn/ban-doc/ngich-ly-chenh-lech-gia-dat-tai-dinh-cu-va-gia-boi-thuong-20230330075551848.htm>, truy cập ngày 30/3/2023.
10. Lê Sơn (2022), “*Tình trạng khiếu nại, tố cáo giảm so với năm 2021*”, <https://baochinhphu.vn/tinh-trang-khieu-nai-to-cao-giam-so-voi-nam-2021-10222091315510025.htm>, truy cập ngày 15/3/2023.
11. Lưu Quốc Thái (2015), “*Bản chất, vai trò của hoạt động thu hồi đất trong điều kiện kinh tế thị trường*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 15.
12. Nguyễn Đắc Thắng (2022), “*Nguyên tắc bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật trong bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất*”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2.
13. Nguyễn Lâm Thành, Nguyễn Anh Phong, Vũ Huy Phúc, Phạm Thị Thu Hà và Nguyễn Mai Linh (2019), “*Chính sách hậu tái định cư đối với dân tộc thiểu số ở một số dự án thủy điện ở nước ta hiện nay*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18.

14. Phan Trung Hiền (2016), “*Điều tiết và cân bằng lợi ích giữa Nhà nước, chủ đầu tư và người dân khi Nhà nước thu hồi đất*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 20.
15. Phan Trung Hiền (2022), “*Kinh nghiệm về chuyển dịch đất bắt buộc của một số quốc gia và những gợi ý về sửa đổi Luật Đất đai Việt Nam*”, Kỷ yếu Hội thảo Góp ý dự thảo Luật Đất đai, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh.
16. 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, Hà Nội.
17. Phan Trung Hiền (2016), “*Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*”, Nxb. Đại học Cần Thơ, Cần Thơ.
18. Phan Trung Hiền (2019), “*Giáo trình Pháp luật về quy hoạch và giải phóng mặt bằng*”, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
19. Phan Trung Hien (2007), “*The Law of Compulsory Acquisition of Land - Striking a Balance between Public and Private Interests in the United Kingdom and Vietnam*”, PhD, Faculty of Law - University of the West of England, Bristol.
20. Trà My (2023), “*Lãi suất ngân hàng hôm nay 14.6: Trọn bộ lãi suất ngân hàng cao nhất*”, <https://laodong.vn/tien-te-dau-tu/lai-suat-ngan-hang-hom-nay-146-tron-bo-lai-suat-ngan-hang-cao-nhat-1197674.lido>, truy cập ngày 14/6/2023.
21. Văn Lưu (2023), “*Người dân tái định cư mỗi mòn chờ nước sạch và điện*”, <https://baobinhduong.vn/viewer.aspx?macm=27&macmp=27&mabb=260268>, truy cập ngày 30/6/2023.
22. William Blackstone (1996), “*Commentaries on the Laws of England: The Rights of Persons*”, Oxford.