



Những quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần tiếp tục hoàn thiện

PGS.TS. NGUYỄN CẢNH QUỲ

Nguyên Phó Viện trưởng Viện Nhà nước và pháp luật
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Đất đai là tài nguyên vô cùng quý giá của quốc gia, là một trong những nguồn lực quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai và bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất cũng như chỗ ở của các hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở bị thu hồi, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã có nhiều quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện cho thấy, các quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư còn có những bất cập, hạn chế vướng mắc nhất định. Do đó, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư từ Điều 89 - Điều 110. Có thể nói, các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về cơ bản đã phù hợp với thực tiễn bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam hiện nay. Song, để các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được đầy đủ, phù hợp, có tính khả thi hơn, tác giả cho rằng cần phải tiếp tục sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện một số vấn đề sau:

CÁC QUY ĐỊNH VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT

Tại Điều 89 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định: “Nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất”, theo tác giả, tên của điều luật này nên cắt bỏ hai từ “về đất” để người đọc và người thực hiện không hiểu lầm là khi Nhà nước thu hồi đất thì sẽ được bồi thường “về đất”. Đặc biệt, trong 6 điều khoản của điều luật này đều thể hiện các nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất chứ không phải thể hiện nguyên tắc bồi thường “về đất”. Do đó, nếu để tên như Điều 89 thì giữa tên và nội dung điều luật không phù hợp nhau. Vì vậy, nên sửa lại: “Nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”. Ngoài ra, trong Điều 89, nên bổ sung thêm một nguyên tắc nữa: “Khi bồi thường phải đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước, chủ đầu tư và người sử dụng đất”. Bởi trong thời gian qua, việc bồi thường giá trị quyền sử dụng đất, nhất là đất nông nghiệp rất thấp, vì vậy người sử dụng đất bị thu hồi không chịu trả lại đất và khiếu kiện lên nhiều cấp và khiếu kiện kéo dài, có nơi đã trở thành “điểm nóng”. Giá đất bồi thường thấp hơn nhiều so với giá thị trường đã được Nghị quyết số 18-

NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới hoàn thiện 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” khẳng định: “Giá đất được xác định thường thấp hơn nhiều so với giá đất trên thị trường”. Do đó, bổ sung nguyên tắc này vào Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) sẽ bảo vệ được lợi ích của Nhà nước, lợi ích của người có đất bị thu hồi, lợi ích của chủ đầu tư và phù hợp với quan điểm, chủ trương của Đảng: “Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải đi trước một bước bảo đảm công khai minh bạch hài hòa lợi ích của Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư theo quy định của Hiến pháp và pháp luật”. Đặc biệt, tại khoản 2, Điều 89 có quy định: “Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải đảm bảo cho người có đất bị thu hồi có chỗ ở, đảm bảo thu nhập và điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ”. Việc quy định “phải đảm bảo thu nhập bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ” cho người có đất bị thu hồi là không khả thi, không thể thực hiện được trong thực tế, bởi vì việc thu nhập tốt hay xấu phụ thuộc rất lớn vào hoạt động sản xuất kinh doanh của người có đất bị thu hồi khi đến nơi ở mới. Bên cạnh đó, Nhà nước hàng năm cũng không thể bỏ tiền ra để đảm bảo cho người bị thu hồi đất khi đến khu tái định cư có thu nhập tốt hơn nơi ở cũ. Quy định như trên có thể tạo căn cứ cho người có đất bị thu hồi đi khiếu kiện, vì họ cho rằng việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất không bảo đảm “thu nhập” tốt hơn nơi ở cũ; quy định nêu trên cũng sẽ gây khó khăn cho công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng của các cơ quan quản lý nhà nước. Vì vậy, khoản 2, Điều 89 nên chỉnh sửa lại như sau: “Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải đảm bảo cho người có đất bị thu hồi có chỗ ở và điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ”.

Tại Điều 93: “Bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của các tổ chức kinh tế” ở khoản 1 có quy định: Tổ chức kinh tế sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất (trả tiền thuê đất một lần) hoặc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, mà bị thu hồi thì sẽ được “Nhà nước bồi thường về đất”. Quy định này chưa phù hợp với thực tế, có thể gây khó khăn cho công tác bồi thường, vì ở một số địa phương không còn đất nông nghiệp để bồi thường thì giải quyết bằng cách nào. Vì vậy, nên sửa lại “Nhà nước sẽ bồi thường về đất, nếu địa phương còn có quỹ đất nông nghiệp hoặc bồi thường bằng tiền” thì điều luật mới có tính khả thi, tạo thuận lợi cho việc bồi thường giải phóng mặt bằng, khi Nhà nước thu hồi đất.

Tương tự, tại khoản 5, Điều 96 có quy định: “Cộng đồng dân cư, tổ chức tôn giáo, tín ngưỡng sử dụng đất phi



nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất có đủ điều kiện được bồi thường... thì được bồi thường về đất". Nếu trường hợp địa phương không còn quỹ đất phi nông nghiệp để bồi thường thì giải quyết bằng cách nào? Vì vậy, đoạn cuối của khoản 5, Điều 96 nên sửa lại "thì được bồi thường về đất, nếu địa phương còn quỹ đất phi nông nghiệp, hoặc bồi thường bằng tiền".

Ngoài ra, tại khoản 3, Điều 99; khoản 3, Điều 102; khoản 2, Điều 106 đều sử dụng cụm từ "Hạ tầng kỹ thuật" và "Hạ tầng xã hội". Cần quy định rõ nội hàm của "Hạ tầng kỹ thuật" và "Hạ tầng xã hội" bao gồm những vấn đề gì, bởi "Hạ tầng kỹ thuật" và "Hạ tầng xã hội" có rất nhiều nội dung.

CÁC QUY ĐỊNH VỀ HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT

Tại điểm d, khoản 2, Điều 104 quy định về "Các khoản hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất" có quy định: "Hỗ trợ cho trẻ em chưa đến tuổi lao động, người khuyết tật, người cao tuổi theo quy định của pháp luật". Theo tác giả, cần bổ sung vào điểm d một số đối tượng được hỗ trợ như: thương binh, người có công với cách mạng, con thương binh, con liệt sĩ... thì điều luật đầy đủ, chặt chẽ. Đồng thời, tại điểm đ, khoản 2, Điều 104 (vừa nêu) có quy định "Hỗ trợ khác", quy định này viết rất đơn giản, không chặt chẽ, cần bổ sung cụm từ "Theo quy định của pháp luật". Như vậy, điểm đ, khoản 2, Điều 104 sẽ là "Hỗ trợ khác theo quy định của pháp luật" nhằm đảm bảo sự rõ ràng, tường minh, chặt chẽ, khoa học của quy định.

Tại khoản đoạn 2, khoản 3, Điều 105 về "Hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm cho hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất" có viết: "Trong quá trình lập phương án đào tạo, chuyển đổi nghề, hỗ trợ tìm kiếm việc làm, UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện phải tổ chức lấy ý kiến và có trách nhiệm tiếp thu, giải trình ý kiến của người có đất thu hồi". Để đảm bảo tính chặt chẽ, chính xác của điều luật thì đoạn 2 khoản 3 cần sửa cụm từ "Tiếp thu" thành "Tiếp nhận" bởi ý kiến của người có đất bị thu hồi có thể đúng hoặc có thể sai, có thể có căn cứ khoa học hoặc không có căn cứ khoa học; đối với những ý kiến sai, thiếu cơ sở khoa học thì không thể buộc UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện tiếp thu (nghe theo) mà UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện chỉ có thể "tiếp nhận" ý kiến của người có đất bị thu hồi và giải trình để họ hiểu.

CÁC QUY ĐỊNH VỀ TÁI ĐỊNH CƯ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT

Tại Điều 106 về "lập và thực hiện dự án tái định cư", ở khoản 1 có quy định UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện có trách nhiệm tổ chức lập và thực hiện dự án tái định cư. Với quy định này, rõ ràng UBND cấp xã sẽ đứng ngoài cuộc việc lập và tổ chức thực hiện dự án tái định cư. Trong khi đó cấp xã là cấp gần dân nhất, sâu sát với nhân dân, nắm chắc tình hình quản lý và sử dụng đất đai trên địa bàn cấp xã, hiểu được mọi tâm tư nguyện vọng, yêu cầu, phong tục

tập quán của người dân tái định cư. Do đó, nên bổ sung vào Điều 106: "UBND cấp xã tham gia tổ chức lập và thực hiện dự án tái định cư". Quy định như vậy thì việc lập và thực hiện dự án tái định cư mới thuận lợi và hiệu quả hơn, phù hợp với thực tiễn tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam hiện nay.

Ngoài ra, trong Điều 106, nên bổ sung thêm một điều khoản nữa: "phải tiến hành điều tra, khảo sát, nghiên cứu kỹ dự án tái định cư để đảm bảo an toàn sống cho các hộ gia đình và cá nhân" bởi vừa qua, có những dự án tái định cư, điều tra khảo sát không kỹ, bố trí gần sông, suối nên bị ngập lụt, bị lũ quét hoặc có những dự án nằm sát vách núi bị sạt lở đất đe dọa tới an toàn sống của các hộ gia đình, cá nhân hoặc có những dự án bố trí vào vùng khô hạn gây thiếu nước sinh hoạt cho người dân tái định cư... Do đó, bổ sung điều khoản này vào Điều 106 là rất cần thiết.

Bên cạnh đó, ở khoản 2, Điều 106 "về các điều kiện đảm bảo của khu tái định cư", nên cắt bỏ hai cụm từ: "hạ tầng kỹ thuật" và "hạ tầng xã hội" để tránh dài dòng khó hiểu, khó thực hiện và đi thẳng vào các điều kiện bảo đảm của khu tái định cư, đồng thời sửa chữa, cắt bỏ, bổ sung một số từ để điều luật ngắn gọn, rõ ràng, tường minh, tránh rườm rà rắc rối. Khoản 2, Điều 106 có thể sửa lại như sau: "2. Khu tái định cư phải đảm bảo các điều kiện: a) Đảm bảo đường giao thông kết nối các khu vực lân cận; điện chiếu sáng, điện sinh hoạt, hệ thống cấp thoát nước, thông tin liên lạc, xử lý môi trường; b) Đảm bảo trường học, dịch vụ, y tế, nhà văn hóa, khu vui chơi giải trí thể thao, chợ, khu thương mại dịch vụ".

Tại điểm c, khoản 2, Điều 106 quy định khu tái định cư phải đảm bảo điều kiện: "Phù hợp với điều kiện phong tục tập quán của từng vùng, miền". Quy định này rất khó thực hiện, bởi vì ở Việt Nam có rất nhiều vùng, miền, có rất nhiều dân tộc, mỗi vùng, miền, mỗi dân tộc lại có những phong tục tập quán riêng, thậm chí có những phong tục tập quán lạc hậu. Vì vậy, để xây dựng được một khu tái định cư đáp ứng được điều kiện này là không khả thi. Quy định này sẽ tạo ra những khó khăn cho các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện công tác tái định cư. Có thể một số người dân dựa vào quy định này để khiếu kiện. Do đó, cần phải xem lại quy định này hoặc sửa đổi khu tái định cư: "Phải phù hợp với điều kiện, phong tục, tập quán của từng vùng, miền mà pháp luật thừa nhận". Ở điểm c, khoản 3, Điều 106 về lựa chọn địa điểm tái định cư thực hiện theo thứ tự ưu tiên có viết: "Tại địa bàn khác có điều kiện tương đương với trường hợp tại địa bàn quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương nơi có đất thu hồi, không có đất để bố trí tái định cư". Vậy "điều kiện tương đương" ở đây là "tương đương" về vấn đề gì, cần làm cho rõ các tiêu chí cụ thể, tránh viết chung chung gây khó hiểu, khó thực hiện trong thực tiễn, nếu không làm rõ được thì không đưa cụm từ này vào.

Tại khoản 1, Điều 107 "Bố trí tái định cư cho người có đất thu hồi mà phải di chuyển chỗ ở", có quy định: "hộ



▲ Khu nhà phục vụ tái định cư tại quận Long Biên, TP.Hà Nội

gia đình cá nhân có đất ở người Việt Nam định cư ở nước ngoài đang sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam khi Nhà nước thu hồi đất đủ điều kiện được bồi thường về đất thì được bố trí tái định cư”. Quy định này còn chung chung, không biết theo điều kiện nào nên sau cụm từ “đủ điều kiện được bồi thường về đất” nên bổ sung cụm từ “theo khoản 1, Điều 90 của luật này”. Tại khoản 3, Điều 107 cũng có quy định: Người có đất ở bị thu hồi thực hiện dự án chỉnh trang đô thị..., thu hồi đất để thực hiện mục đích khác thì được bố trí tái định cư tại chỗ..., “ưu tiên vị trí thuận lợi cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở kết hợp với kinh doanh dịch vụ”. Quy định như vậy sẽ dẫn tới bất bình đẳng giữa hộ gia đình cá nhân này với hộ gia đình cá nhân khác khi có đất bị thu hồi, mang lại lợi ích không chính đáng cho một số người. Vì vậy, nên sửa lại câu này: “ưu tiên vị trí thuận lợi cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở kết hợp với kinh doanh dịch vụ phải thu hồi đất”. Tức là chỉ những hộ gia đình, cá nhân nào đang sử dụng đất ở kết hợp với kinh doanh, dịch vụ bị thu hồi đất mới được ưu tiên vị trí thuận lợi để tái định cư.

Tại khoản 5, Điều 107 có quy định: “Giá đất cụ thể tính thu tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư, giá bán nhà tái định cư do UBND cấp có thẩm quyền quyết định tại thời điểm phê duyệt phương án bồi thường hỗ trợ tái định cư”. Để tránh rườm rà khi xác định thẩm quyền quyết định giá đất để tính tiền sử dụng đất và giá nhà tái định cư, cần quy định cụ thể thẩm quyền và theo chúng tôi thì UBND cấp nào có thẩm quyền ra quyết định thu hồi, tổ chức thực hiện dự án tái định cư thì UBND cấp đó có thẩm quyền quyết định giá thu tiền sử dụng đất và giá bán nhà tái định cư. Như vậy, khoản 5, Điều 107 có thể sửa lại: Giá đất cụ thể để tính tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư giá bán nhà tái định cư do UBND cấp ra quyết định thu hồi đất và tổ chức thực hiện dự án tái định cư quyết định.

Tại khoản 1, Điều 108 về bồi thường hỗ trợ tái định cư đối với các trường hợp đặc biệt có quy định: “Đối với những dự án đầu tư do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư mà phải di chuyển cả cộng đồng dân cư làm ảnh hưởng tới toàn bộ đời sống kinh tế - xã hội, truyền thống

văn hóa của cộng đồng mà cần có chính sách đặc thù về bồi thường hỗ trợ tái định cư thì Thủ tướng Chính phủ quy định khung chính sách bồi thường hỗ trợ tái định cư”. Theo tác giả, cần làm rõ nội hàm cộng đồng dân cư, phải quy định có bao nhiêu hộ gia đình, bao nhiêu số dân và diện tích đất bao nhiêu thì mới được gọi là “cộng đồng dân cư”.

Tại khoản 2, Điều 109 về chi trả tiền bồi thường hỗ trợ tái định cư có quy định: “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, ngoài tiền bồi thường hỗ trợ theo phương án bồi thường... thì người có đất bị thu hồi còn được thanh toán thêm một khoản tiền bằng mức tiền chậm nộp theo quy định của Luật Quản lý thuế tính theo số tiền chậm trả và thời gian chậm trả”. Để chặt chẽ hơn, cần bổ sung vào quy định này thời gian chậm trả tối đa là bao nhiêu ngày để tránh tình trạng chủ đầu tư dây dưa, không chịu trả tiền bồi thường hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi. Phải có biện pháp xử phạt lũy tiến đối với chủ đầu tư khi hết thời hạn chậm trả mà vẫn không chịu trả tiền bồi thường, hỗ trợ tái định cư cho người bị thu hồi đất.

Trên đây là một số ý kiến góp ý cho những quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) với mong muốn góp phần hoàn thiện Dự thảo Luật - Một đạo luật rất quan trọng trong hệ thống pháp luật Việt Nam hiện hành, có tác dụng điều chỉnh nhiều quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quản lý, sử dụng đất.■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013.
2. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (bản tháng 3/2023).
3. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (tập 1 và tập 2), Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, 2021.
4. 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 chính sách nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất.
5. Kỷ yếu Hội thảo góp ý Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) của Hội Luật gia Việt Nam.