

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

Nguyễn Văn Vững

**PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ
KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT TỪ THỰC TIỄN
HUYỆN CỬ CHI, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2016

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN VĂN VŨNG

**PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ
KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT TỪ THỰC TIỄN
HUYỆN CỬ CHI, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Chuyên ngành: Luật Kinh tế
Mã số: 60.38.01.07

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
TS. TRẦN QUANG HUY

HÀ NỘI - 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi cam đoan đây là công trình nghiên cứu của tôi, dưới sự hướng dẫn của Tiến sĩ Trần Quang Huy, trường Đại học Luật Hà Nội.

Các số liệu, kết quả nêu trong luận văn là trung thực và chưa được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

LỜI CẢM ƠN

Trong quá trình học tập, nghiên cứu và hoàn thành luận văn tốt nghiệp, tôi đã nhận được sự giúp đỡ vô cùng to lớn của học viện, quý thầy cô, gia đình và bạn bè. Tôi xin tỏ lòng biết ơn chân thành đến:

Ban Giám đốc Học viện Khoa học xã hội, thuộc Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Ban chủ nhiệm khoa Luật - Học viện Khoa học xã hội, quý Thầy, Cô tại Học viện, tại các trường, các trung tâm đã trang bị kiến thức và giúp đỡ tôi trong suốt thời gian học tập, nghiên cứu.

Người hướng dẫn khoa học là Tiến sĩ Trần Quang Huy đã tận tình giúp đỡ, hướng dẫn tôi trong suốt quá trình nghiên cứu và thực hiện luận văn tốt nghiệp.

Huyện ủy, Ủy ban nhân dân huyện Củ Chi, lãnh đạo các phòng, ban thuộc huyện và phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Củ Chi đã tạo mọi điều kiện giúp tôi hoàn thành tốt luận văn.

Gia đình, người thân và bạn bè đã ủng hộ, khuyến khích tôi rất nhiều trong suốt quá trình học tập và thời gian thực hiện luận văn.

Xin chân thành cảm ơn.

Nguyễn Văn Vững

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1 CÁC VẤN ĐỀ CHUNG VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ VÀ PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ TÁI ĐỊNH CƯ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT	5
1.1. Các vấn đề chung về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư	5
1.1.1. Khái niệm Nhà nước thu hồi đất	5
1.1.2. Khái niệm bồi thường khi nhà nước thu hồi đất	8
1.1.3. Khái niệm hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất	11
1.1.4. Khái niệm tái định cư.....	13
1.1.5. Mục đích, ý nghĩa của việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.....	14
1.2. Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.....	17
1.2.1. Khái niệm pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư	17
1.2.2. Khái quát pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất qua các giai đoạn lịch sử	20
Chương 2 THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI HUYỆN CỬ CHI, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	27
2.1. Thực trạng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư	27
2.1.1. Quy định về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất	27
2.1.2. Bồi thường về tài sản	40
2.1.3. Pháp luật về hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất	44
2.2. Thực tiễn áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại huyện Củ Chi, thành phố Hồ Chí Minh.....	49
2.2.1. Khái quát điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội huyện Củ Chi.....	49
2.2.2. Thực trạng công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư huyện Củ Chi	52

Chương 3 MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT VÀ KIẾN NGHỊ NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI PHÁP LUẬT TRÊN ĐỊA BÀN HUYỆN CỬ CHI, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	66
3.1. Các giải pháp hoàn thiện các quy định về thu hồi đất dựa trên tình hình thực tiễn tại huyện Củ Chi, thành phố Hồ Chí Minh.	66
3.1.1. Giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật khi nhà nước thu hồi đất	66
3.1.2. Giải pháp hoàn thiện chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.....	70
3.2. Các giải pháp cụ thể tại địa bàn huyện Củ Chi nhằm nâng cao hiệu quả công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.....	75
3.2.1. Cải tiến phương pháp tiếp cận về bồi thường, hỗ trợ cho hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất.....	75
3.2.2. Chăm lo chuyển đổi việc làm cho các lao động nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất.....	77
3.2.3 Xây dựng và phổ biến chương trình sử dụng tiền bồi thường, hỗ trợ một cách có hiệu quả nhằm mang lại thu nhập ổn định, đảm bảo sinh kế bền vững cho các hộ gia đình, cá nhân sau khi Nhà nước thu hồi đất.....	78
3.2.4. Trách nhiệm của chính quyền địa phương, chủ đầu tư dự án đối với người dân khi Nhà nước thu hồi đất.....	79
KẾT LUẬN	80
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	81

DANH SÁCH CÁC CHỮ VIẾT TẮT

NSDD:	Người sử dụng đất
QSDD:	Quyền sử dụng đất
UBND:	Ủy ban nhân dân
GCN:	Giấy chứng nhận
GCNQSDĐ:	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
TP:	Thành phố

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong xu thế hội nhập và phát triển kinh tế đất nước, Đảng và Nhà nước ta đã không ngừng phấn đấu, nỗ lực nhằm xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia thống nhất, phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội hiện đại và pháp luật quốc tế.

Tuy nhiên pháp luật liên quan đến đất đai là một vấn đề lớn, phức tạp và rất nhạy cảm. Trong đó, liên quan đến công tác thu hồi đất để phục vụ cho lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế xã hội vẫn còn tác động rất lớn đến người bị thu hồi đất.

Thực tiễn cho thấy pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất và thực tiễn áp dụng từ khi có Luật Đất đai năm 2003 và đến nay là Luật Đất đai năm 2013 cùng các văn bản hướng dẫn thi hành mặc dù đã giải quyết được nhiều điểm vướng mắc hạn chế nhưng khi thực thi vẫn còn bộc lộ nhiều bất cập gây khó khăn cho các địa phương trong quá trình tổ chức thi hành, đặc biệt là các vấn đề về điều kiện bồi thường, hỗ trợ về giá đất, giá trị được bồi thường, hỗ trợ về đất, nhà ở và các tài sản trên đất, các vấn đề tái định cư và điều kiện sinh hoạt của người dân phải di dời, các vấn đề phát sinh sau khi thực hiện các chính sách hỗ trợ. Mặt khác, các cá nhân, cơ quan thực thi có thẩm quyền khi áp dụng pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất vào thực tiễn tại địa phương trong thời gian qua vẫn còn cứng nhắc, bị động và thiếu sự linh hoạt, chưa thực sự lắng nghe ý kiến đóng góp của người dân bị thu hồi đất, thậm chí vi phạm pháp luật trong quá trình giải quyết việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Những tồn tại, vướng mắc nêu trên là do rất nhiều nguyên nhân cả chủ quan lẫn khách quan.

Xuất phát từ nhận thức và thực tiễn tại địa phương, việc nghiên cứu các qui định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất là vô cùng thiết thực nhằm góp phần tìm ra giải pháp khắc phục những tồn tại, thiếu sót trên và nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất tại địa bàn huyện Củ Chi nói riêng và các địa phương khác

trong cả nước nói chung. Với ý nghĩa đó, tác giả chọn đề tài : “Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn huyện Củ Chi, thành phố Hồ Chí Minh” làm luận văn tốt nghiệp chương trình đào tạo Thạc sỹ Luật học của mình.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Đề tài mà học viên lựa chọn trên đây là một vấn đề không mới trong giai đoạn hiện nay nhưng nhạy cảm, mang tính thời sự, được nhiều nhà quản lý, nhà khoa học và báo chí quan tâm, nghiên cứu và đề cập ở những góc độ khác nhau.

Tuy nhiên hiện nay, pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng, trong những năm gần đây đã có những thay đổi, bổ sung rất lớn từ Luật, Nghị định, Thông tư đến các Văn bản cấp địa phương, dẫn đến những nội dung về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư có nhiều thay đổi khác so với thời điểm các tác giả đã nghiên cứu trước đây. Do đó, học viên nhận thấy đề tài của mình có nội dung không trùng với các công trình nghiên cứu đã công bố.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Luận văn nhằm mục đích làm sáng tỏ vấn đề cơ bản về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất, thực trạng pháp luật cũng như thực tiễn áp dụng ở một địa phương cụ thể. Chỉ ra một số mặt còn hạn chế, yếu kém trong công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, qua đó đề xuất những giải pháp tháo gỡ vướng mắc, bất cập nhằm nâng cao hiệu quả của công tác này. Đồng thời kiến nghị các nội dung cần xem xét hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nói riêng và pháp luật về đất đai nói chung.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là các vấn đề về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất, cụ thể:

- Những quan điểm đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về đất đai.

- Các quy định của pháp luật Việt Nam về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói chung và thực tiễn áp dụng các quy định này trong công tác thu hồi đất tại huyện Củ Chi trong thời gian qua.

- Những yêu cầu thực tiễn, mang tính nguyên tắc chi phối hoạt động bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và ý nghĩa pháp lý của nó khi Nhà nước thu hồi đất.

4.2. Phạm vi nghiên cứu:

- Địa bàn nghiên cứu: Huyện Củ Chi, thành phố Hồ Chí Minh

- Thời gian: Từ tháng 7/2004 đến nay (thời gian Luật Đất đai 2003 có hiệu lực thi hành trở đi)

5. Phương pháp nghiên cứu

Trong quá trình viết luận văn, tác giả lựa chọn một số phương pháp nghiên cứu cơ bản trong khoa học pháp lý để thực hiện đề tài. Ngoài các phương pháp chủ yếu như : phân tích, tổng hợp, thống kê so sánh luật học, tác giả ở từng chương vận dụng các phương pháp gồm: Phương pháp thu thập số liệu, Phương pháp chọn điểm và hộ điều tra, Phương pháp thống kê, tổng hợp, phân tích mô tả, Phương pháp minh họa bằng hình ảnh.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

Bằng kết quả khảo sát thực tế, kết hợp những kinh nghiệm rút ra được qua thực tế công tác, những kiến thức được trang bị trong quá trình học chương trình Cao học Luật Kinh tế, tác giả tập trung phân tích, nghiên cứu tìm ra những nguyên nhân sâu xa của những hạn chế trong công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất. Đề ra các giải pháp khắc phục cụ thể, kiến nghị những nội dung cần quan tâm khi xây dựng, bổ sung, chỉnh sửa cơ chế chính sách về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Do đó, hy vọng đề tài là một tài liệu có giá trị tham khảo, ứng dụng trên thực tế đối với hoạt động bồi thường khi thực hiện thu hồi đất, nhất là những nơi có nhiều dự án đầu tư đang được triển khai.

7. Cơ cấu của luận văn

Luận văn có 03 chương:

Chương 1: Các vấn đề chung về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và pháp luật về bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Chương 2: Thực trạng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và thực tiễn thi hành tại huyện Củ Chi, thành phố Hồ Chí Minh

Chương 3: Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và kiến nghị nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật trên địa bàn huyện Củ Chi, thành phố Hồ Chí Minh

Ngoài ra, luận văn còn có phần mở đầu, phần kết luận và danh mục tài liệu tham khảo.

Chương 1

CÁC VẤN ĐỀ CHUNG VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ VÀ PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ TÁI ĐỊNH CƯ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT

1.1. Các vấn đề chung về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

1.1.1. Khái niệm Nhà nước thu hồi đất

Trên thực tế, thu hồi đất là một vấn đề hết sức phức tạp và tạo nhiều bức xúc đối với người khi tài sản của mình phải chuyển sang cho người khác. Từ xa xưa, đất đai trở thành một tư liệu sản xuất vô cùng quan trọng để giúp con người tạo ra của cải vật chất phục vụ cho bản thân, gia đình và xã hội. Dân số nước ta ngày càng tăng, diện tích đất đai thì không thể tự sinh sôi mà dường như bị thu hẹp do nhu cầu của con người ngày một cao. Chính vì giá trị đất đai ngày càng sinh lợi nên việc quản lý nhà nước đối với đất đai ngày càng phức tạp và gặp không ít khó khăn trên thực tế. Nếu các chính sách về đất đai không hợp lý, không phù hợp với lợi ích chính đáng của người dân sẽ tạo nên sự bức xúc trong nhân dân, tạo ra nhiều khiếu kiện kéo dài làm ảnh hưởng đến tình hình chính trị của đất nước. Việc Nhà nước thu hồi đất khi giải phóng mặt bằng cũng không thể thực hiện tùy tiện thực hiện mà phải tuân thủ các quy trình theo pháp luật hiện hành nhằm tạo sự đồng thuận xã hội và phát triển kinh tế xã hội được bền vững. GS.TSKH. Đặng Hùng Võ, nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường cho rằng: "Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai của nước ta chỉ mang tính thuật ngữ,... Quyền lợi và nghĩa vụ của người sử dụng đất ở nước ta không khác so với quyền lợi và nghĩa vụ của chủ sở hữu đất đai ở các nước". Như vậy, một khi pháp luật đã thừa nhận quyền sử dụng đất là một loại quyền về tài sản của người sử dụng đất, thì khi Nhà nước thu hồi đất, Nhà nước phải bồi thường thiệt hại về tài sản cho người sử dụng đất.

Thuật ngữ "Thu hồi" theo cách hiểu trong Từ điển tiếng Việt "*là thu về lại, lấy lại cái trước đó đã đưa ra, đã cấp phát hoặc bị mất vào tay người khác*" [47, tr.958]. Đây là cách hiểu rất thông thường đối với một vật cụ thể, có thể đó là một

tài sản thuộc sở hữu của mình đã chuyển giao cho người khác nhưng không chuyển quyền sở hữu dưới hình thức cho mượn, cấp phát hoặc tuy không tự nguyện chuyển giao nhưng bị người khác chiếm đoạt bất hợp pháp.

Tuy nhiên, đối với việc thu hồi đối với đất đai chúng ta lại cần nhìn nhận dưới góc độ đa chiều hơn bởi đất đai là bất động sản nên không thể dịch chuyển. Đất đai là một tài sản đặc biệt không chỉ mang giá trị về vật chất mà có thể trở nên “vô giá” khi mang giá trị tinh thần. Xuất phát từ một nguyên tắc Hiến định: *Ở Việt Nam, đất đai là tài sản thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện thực hiện quyền sở hữu* [27, Đ 53]. Chính vì vậy, Nhà nước thông thể đưa hay cấp phát được mà để chuyển giao được Nhà nước phải thông qua thủ tục giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, Nhà nước không chuyển giao quyền sở hữu mà chỉ chuyển giao quyền sử dụng. Để thực hiện quyền sở hữu của mình Nhà nước phải tiến hành thông qua các chủ thể sử dụng đất. Mặc dù, để có được quyền sử dụng đất, các chủ thể sử dụng đất đã phải bỏ ra khoản tiền lớn để được giao đất hoặc cho thuê đất những quyền sử dụng của họ không phải là tuyệt đối, mà “*Nhà nước đại diện thực hiện quyền sở hữu*” nên : “*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 thì Nhà nước sẽ thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng* [27, Đ 54].

Về nguyên tắc, Nhà nước có đầy đủ các quyền sử dụng, hưởng lợi, quản lý và định đoạt đối với đất. Quyền định đoạt bao gồm 2 loại quyền cơ bản: (1): Giao đất, cho thuê đất để các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng; (2): Quyền thu hồi đất đã giao hoặc cho thuê để sử dụng theo mục đích quy hoạch và quyền ưu tiên nhận chuyển nhượng đất với giá quy định để sử dụng vì lợi ích chung. Khi phát triển kinh tế-xã hội, Nhà nước cần sử dụng đất để phục vụ lợi ích chung nên cần sự chia sẻ của người dân. Bởi, Đất đai là tài sản thiết yếu không chỉ trong việc xây dựng và củng cố quốc phòng để bảo vệ tổ quốc mà còn đóng vai trò cơ bản trong phát triển kinh tế - xã hội. Đối với những lợi ích mang tính chiến lược tầm quốc gia, phục vụ cho sự phát triển của đất nước, đảm bảo lợi ích hài hòa cho người dân thì cần được ưu tiên hơn so với lợi ích cá nhân của người sử dụng đất.

Đối với lĩnh vực khoa học pháp lý: “Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất đã giao cho tổ chức, Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quản lý theo quy định của Luật này [30, Đ 4]”. Hay cũng có thể hiểu: “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 NSDD vi phạm pháp luật về đất đai [36, Đ 3].

Từ góc độ pháp lý và thực tiễn, có thể thấy hoạt động thu hồi đất của Nhà nước có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, chủ thể thực hiện hoạt động thu hồi đất luôn là Nhà nước. Với vai trò là chủ thể đại diện sở hữu duy nhất đối với đất đai, Nhà nước thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về đất đai thông qua hoạt động điều phối đất đai. Thu hồi đất là một trong các hoạt động điều phối đất đai quan trọng để Nhà nước thực hiện quyền quản lý của mình. Mặt khác, hoạt động thu hồi đất phải mang tính mệnh lệnh, quyền uy mà chỉ có Nhà nước thông qua các cơ quan có thẩm quyền của mình mới có đầy đủ quyền hạn để thực hiện được hoạt động này.

Thứ hai, việc thu hồi đất chỉ có thể được tiến hành trên cơ sở một quyết định hành chính cá biệt có giá trị bắt buộc thi hành. Nếu NSDD không tự giác thi hành quyết định hành chính này thì có thể bị cưỡng chế theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, để đảm bảo tính dân chủ, khách quan trong hoạt động thu hồi đất, người bị thu hồi đất có quyền khiếu nại hoặc khởi kiện đối với quyết định thu hồi đất hoặc hành vi cưỡng chế đó.

Thứ ba, đối tượng bị thu hồi là QSDĐ, có thể là hợp pháp như được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, nhận chuyển nhượng, thừa kế QSDĐ ... hoặc cũng có thể là bất hợp pháp như lấn chiếm đất chưa sử dụng. Hệ quả của thu hồi đất là làm chấm dứt QSDĐ của người có đất bị thu hồi.

Thứ tư, chủ thể bị thu hồi có thể là bất kỳ chủ thể sử dụng đất nào có đất thuộc diện bị thu hồi bao gồm: Hộ gia đình, cá nhân, tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài, cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư.

Từ những phân tích trên, khái niệm “Nhà nước thu hồi đất” có thể hiểu là: *việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại QSDĐ của người được Nhà nước trao QSDĐ, QSDĐ của người đang sử dụng đất hoặc thu lại QSDĐ của NSDD vi phạm pháp luật về đất đai.*

1.1.2. Khái niệm bồi thường khi nhà nước thu hồi đất

Khi các công trình xây dựng nhằm phục vụ cho lợi ích quốc phòng, an ninh, lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia được triển khai thì Nhà nước cần phải có mặt bằng để thực hiện dự án. Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước với tư cách là người quản lý sẽ ra quyết định thu hồi quyền sử dụng đất của người dân hoặc đất được Nhà nước giao để quản lý. Trong trường hợp người bị thu hồi đất, quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trực tiếp bị xâm hại gây ra những thiệt hại không nhỏ về vật chất và tinh thần. Họ có thể mất đi nơi sản xuất, kinh doanh, mất chỗ ở, nơi thờ tự... làm cuộc sống của họ bị xáo trộn. Với quan niệm truyền thống của người Việt Nam “an cư lạc nghiệp” thì mảnh đất bị thu hồi thực sự có giá trị “vô giá” không thể chỉ bù đắp bằng giá trị vật chất. Chính vì vậy Nhà nước phải có chính sách bồi thường để đảm bảo lợi ích chính đáng của người dân khi đã lấy đi tài sản đã gắn bó với họ.

Thuật ngữ “bồi thường” đã nên quen thuộc trong đời sống hàng ngày, “bồi thường” được hiểu là khi 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. Bồi thường thu hồi đất cũng có thể được hiểu 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.

Cũng là thuật ngữ “bồi thường” nhưng theo Từ điển tiếng Việt thì: “*Bồi thường nghĩa là đền bù bằng tiền những thiệt hại về vật chất và tinh thần mà mình phải chịu trách nhiệm*” [47, tr.82]. Còn theo Từ điển Luật học “*Bồi thường là bù đắp những thiệt hại về vật chất, tinh thần do mình gây ra cho người khác do không thực hiện nghĩa vụ, thực hiện chậm, thực hiện không đầy đủ một nghĩa vụ dân sự hoặc do vi phạm pháp luật*” [48, tr.58]. Như vậy, Cả hai khái niệm trên đều phù hợp với nguyên tắc chung của bồi thường theo quy định của pháp luật dân sự đó là:

việc bồi thường chỉ đặt ra khi đáp ứng các điều kiện: (i) Có hành vi trái pháp luật; (ii) Có lỗi [34, Đ 604]; (iii) Có thiệt hại thực tế xảy ra; (iv) Có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi trái pháp luật và thiệt hại xảy ra.

Như vậy, “Bồi thường” là sự đền trả lại những thiệt hại mà chủ thể gây ra một cách tương xứng, trong quy hoạch xây dựng thiệt hại gây ra có thể là thiệt hại về vật chất và thiệt hại phi vật chất. Trong quá trình giải phóng mặt bằng, chính sách bồi thường là một phần quan trọng trong chính sách đền bù thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất. Chính sách này nhằm giúp cho người bị thu hồi đất có thể tái lập, ổn định cuộc sống mới do những thiệt hại vật chất hoặc thiệt hại phi vật chất do việc thu hồi đất gây ra và giúp họ giải quyết được những khó khăn phải thay đổi nơi ở mới.

Như vậy, về cơ bản bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất cũng có những điểm giống so với bồi thường ngoài hợp đồng theo Luật Dân sự ở hai điểm là có thiệt hại xảy ra và có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây thiệt hại và hậu quả.

Bên cạnh sự tương đồng đó, giữa chúng cũng có những điểm khác nhau cơ bản. Nếu như trong trách nhiệm bồi thường ngoài hợp đồng theo pháp luật dân sự giữa bên bị thiệt hại và bên gây thiệt hại có thể thỏa thuận với nhau về mức bồi thường theo nguyên tắc của pháp luật dân sự thì khi Nhà nước thu hồi đất về nguyên tắc mức bồi thường do Nhà nước quy định. Điều này xuất phát từ hai nguyên nhân:

Thứ nhất: Do các bên trong quan hệ này có sự bất bình đẳng, bởi một bên trong quan hệ này là Nhà nước thông qua cơ quan có thẩm quyền mang quyền lực Nhà nước còn một bên là người sử dụng đất;

Thứ hai: Trên thực tế việc thu hồi đất được thực hiện trên cơ sở một quyết định hành chính, mà quyết định hành chính mang tính mệnh lệnh, phục tùng. Ngoài ra, trách nhiệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất không cần yếu tố lỗi. Bởi, thu hồi đất là quyền của Nhà nước trong hoạt động điều phối đất đai, đồng thời nó cũng là trách nhiệm của Nhà nước khi nhận thấy việc thu hồi đất là cần thiết cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng. Vì vậy, khi thực hiện hành vi thu hồi đất trên cơ sở quy định của luật Nhà nước không có lỗi.

Khoản 6, Điều 4, Luật Đất đai 2003 quy định: “*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*”. Với quy định này, có thể hiểu việc bồi thường khi nhà nước thu hồi đất có một số đặc trưng cơ bản sau:

Thứ nhất: Bồi thường là trách nhiệm của nhà nước nhằm bù đắp tổn thất về quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất do hành vi thu hồi đất của Nhà nước gây ra;

Thứ hai: Bồi thường là hậu quả pháp lý trực tiếp do hành vi thu hồi đất của Nhà nước gây ra. Điều này có nghĩa là chỉ phát sinh sau khi có quyết định hành chính về thu hồi đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền;

Thứ ba: Bồi thường được thực hiện trong mối quan hệ song phương giữa một bên là nhà nước (chủ thể có hành vi thu hồi đất) và bên kia là người chịu tổn hại về quyền và lợi ích hợp pháp do hành vi thu hồi đất của Nhà nước gây ra;

Thứ tư: Căn cứ để xác định bồi thường là diện tích thực tế bị thu hồi, thiệt hại thực tế về tài sản, cây cối hoa màu trên đất và khung giá đất do Nhà nước quy định tại thời điểm thu hồi đất;

Thứ năm: Người sử dụng đất khi bị nhà nước thu hồi đất muốn được bồi thường về đất phải thỏa mãn các điều kiện do pháp luật quy định;

Thứ sáu: Người bị Nhà nước thu hồi đất không chỉ được bồi thường về đất mà còn được bồi thường thiệt hại về tài sản trên đất và được hưởng các chính sách hỗ trợ tái định cư của Nhà nước nhằm nhanh chóng ổn định đời sống và sản xuất.

Trong một thời gian áp dụng, Luật Đất đai 2003 đã thực sự đáp ứng được giá trị pháp lý đúng đắn về bồi thường trên thực tế, nhằm giảm bớt tối đa những thiệt hại giá trị về vật chất và tinh thần cho người dân đối với tài sản đã từng gắn bó với mình. Tuy nhiên, với tốc độ phát triển kinh tế xã hội ngày càng cao, việc bồi thường của Nhà nước thu hồi đất cần phải được thực hiện một cách “nhân văn” hơn chứ không chỉ mang tính “sòng phẳng” là lấy đi và đền bù lại. Quy định tại Khoản 6 Điều 4 Luật Đất đai 2003 đã bộc lộ một số điểm chưa thật sự chặt chẽ và chưa thể hiện hết những giá trị bị thiệt hại mà Nhà nước sẽ bồi thường khi thu hồi đất, đó không chỉ là giá trị

quyền sử dụng đất mà còn phải tính đến giá trị thiệt hại về tài sản có trên đất, ngoài ra cũng phải tính đến những thiệt hại vô hình khác mà Nhà nước phải sử dụng thêm cơ chế hỗ trợ mới bù đắp được một cách trọn vẹn những thiệt hại do thu hồi đất gây ra.

Luật Đất đai năm 2013 tại khoản 12 Điều 3 về giải thích từ ngữ đã quy định rõ: “Bồi thường về đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất”. Còn vấn đề hỗ trợ và bồi thường thiệt hại về tài sản được quy định tại mục 2, mục 3 chương VI của Luật này. Khi Nhà nước thu hồi đất, Nhà nước có nghĩa vụ bồi thường cho NSDD hợp pháp bị thu hồi đất những giá trị, thiệt hại hợp lý về đất và tài sản trên đất. Việc bồi thường phải được bảo đảm thực hiện theo những quy định của pháp luật đất đai.

Như vậy, có thể hiểu khái niệm về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất như sau: *Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước hoặc chính tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, hoặc phát triển kinh tế (tức các chủ đầu tư) phải bù đắp những tổn hại về đất và tài sản trên đất do hành vi thu hồi đất gây ra cho người sử dụng đất theo những quy định của pháp luật đất đai.*

1.1.3. Khái niệm hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất

Trong quá trình quản lý kinh tế, xã hội nói chung và quản lý đất đai nói riêng, nhằm mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, Nhà nước sẽ ra quyết định thu hồi đất của cá nhân, tổ chức đang sử dụng. Khi tiến hành thu hồi đất thì Nhà nước có những chính sách (được quy định cụ thể trong pháp luật đất đai) về đền bù và hỗ trợ cho những chủ thể bị thu hồi nhằm khắc phục những khó khăn và sớm ổn định cuộc sống. Điều 3 khoản 14, Luật Đất đai năm 2013, định nghĩa về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất như sau: Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước trợ giúp cho người có đất thu hồi để ổn định đời sống, sản xuất và phát triển.

Các khoản hỗ trợ bao gồm:

- *Hỗ trợ di chuyển, hỗ trợ tái định cư đối với trường hợp thu hồi đất ở.*

Hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất mà phải di chuyển chỗ ở thì được hỗ trợ kinh phí để di chuyển. Mức hỗ trợ được quy định cụ thể là cao nhất ba triệu đồng đối với trường hợp di chuyển chỗ ở trong phạm vi tỉnh, thành phố; cao nhất năm triệu đồng đối với trường hợp phải di chuyển chỗ ở sang tỉnh, thành phố khác. Tổ chức được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, đang sử dụng đất hợp pháp khi Nhà nước thu hồi mà phải di chuyển cơ sở sản xuất, kinh doanh thì được hỗ trợ kinh phí để tháo dỡ, di chuyển và lắp đặt. Người bị thu hồi đất mà không còn chỗ ở khác thì trong thời gian chờ tạo lập chỗ ở mới (bố trí vào khu tái định cư) được bố trí vào nhà ở tạm hoặc hỗ trợ tiền thuê nhà ở. Thời gian và mức hỗ trợ cụ thể cho UBND cấp tỉnh quy định phù hợp với thực tế địa phương.

- Hỗ trợ ổn định đời sống và ổn định sản xuất.

Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ 30 đến 70% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng thì được hỗ trợ ổn định đời sống trong thời gian 6 tháng nếu không phải di chuyển chỗ ở và 12 tháng nếu phải di chuyển chỗ ở, thu hồi trên 70% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng thì được hỗ trợ ổn định đời sống trong thời gian 12 tháng, nếu không phải di chuyển chỗ ở và 24 tháng nếu phải di chuyển chỗ ở; nếu phải di chuyển đến địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì thời gian hỗ trợ tối đa là 36 tháng. Mức hỗ trợ cho một nhân khẩu được tính bằng tiền tương đương 30kg gạo trong 1 tháng theo thời giá trung bình tại địa phương.

Hộ gia đình, cá nhân được bồi thường bằng đất nông nghiệp thì được hỗ trợ ổn định sản xuất bao gồm: hỗ trợ cây trồng, giống vật nuôi cho sản xuất nông nghiệp, các dịch vụ khuyến nông, khuyến lâm, dịch vụ bảo vệ thực vật, thú y, kỹ thuật trồng trọt chăn nuôi và kỹ thuật nghiệp vụ đối với sản xuất kinh doanh dịch vụ công thương nghiệp. UBND cấp tỉnh quyết định mức hỗ trợ, thời gian hỗ trợ cho phù hợp với thực tế địa phương.

- Hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm.

Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm theo một trong các

hình thức bằng tiền hoặc bằng đất ở hoặc nhà ở hoặc đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp như sau:

+ Hỗ trợ bằng tiền từ 1,5 đến 5 lần giá đất nông nghiệp bị thu hồi hoặc một suất đất, sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp.

UBND cấp tỉnh quyết định cụ thể hình thức hỗ trợ và mức hỗ trợ cho phù hợp với thực tế địa phương.

Trường hợp người được hỗ trợ nêu trên có nhu cầu được đào tạo, học nghề thì được nhận còn các cơ sở đào tạo nghề và được miễn học phí đào tạo cho một khoá học đối với các đối tượng trong độ tuổi lao động.

- *Hỗ trợ khác.*

Pháp luật đất đai không quy định các biện pháp hỗ trợ khác cụ thể là gì mà giao cho UBND cấp tỉnh căn cứ vào tình hình thực tế địa phương quyết định biện pháp hỗ trợ khác để bảo đảm có chỗ ở, ổn định đời sống và sản xuất cho người bị thu hồi đất. Trường hợp đặc biệt trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

1.1.4. Khái niệm tái định cư

Khi Nhà nước ra quyết định thu hồi đất của người sử dụng đất, để đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp và ổn định cuộc sống của người sử dụng đất bị thu hồi thì đồng thời Nhà nước cũng phải có phương án về đất ở, nhà ở khác cho họ. Đất ở, nhà ở mới đó chính là tái định cư. Vậy, tái định cư là khu đất ở, nhà ở Nhà nước giao cho hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất phải di chuyển chỗ ở.

Cơ quan có thẩm quyền lập và thực hiện các dự án tái định cư là UBND cấp tỉnh. UBND cấp tỉnh căn cứ vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cấp có thẩm quyền xét duyệt có trách nhiệm lập và thực hiện các dự án tái định cư để bảo đảm phục vụ tái định cư cho người bị thu hồi đất phải di chuyển chỗ ở. Dự kiến phương án bố trí tái định cư phải thông báo cho từng hộ bị thu hồi đất và niêm yết công khai tại trụ sở UBND cấp xã nơi có đất bị thu hồi và tại nơi tái định cư. Trước khi bố trí đất ở cho hộ gia đình, cá nhân, khu tái định cư phải được xây dựng cơ sở hạ tầng đồng bộ đảm bảo đủ điều kiện cho người sử dụng tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ.

Nhà ở, đất ở tái định cư được thực hiện theo nhiều cấp nhà, nhiều mức diện tích khác nhau phù hợp với mức bồi thường và khả năng chi trả của người được tái định cư. Hộ gia đình, cá nhân nhận đất ở, nhà ở tái định cư mà số tiền được bồi thường, hỗ trợ nhỏ hơn giá trị một suất tái định cư tối thiểu thì được hỗ trợ khoản tiền chênh lệch đó.

Pháp luật đất đai cũng có những quy định cụ thể về hỗ trợ đào tạo nghề, vật nuôi, cây trồng, kỹ thuật để người ở khu tái định cư sớm ổn định cuộc sống.

1.1.5. Mục đích, ý nghĩa của việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Bản chất của bồi thường thiệt hại khi thu hồi đất không phải là quan hệ mua bán đất đai (hay quyền sử dụng đất) dù nhìn nhận dưới bất kỳ góc độ nào. Thực chất nhà nước có trách nhiệm xác định những thiệt hại để bồi thường nhằm ổn định và nâng cao đời sống người dân khi bị thu hồi đất. Thu hồi và bồi thường thiệt hại về đất mang ý nghĩa của việc thực hiện quyền của nhà nước chứ không phải đơn thuần là một quan hệ giao dịch có tính chất ngang giá. Trong tổ chức thực hiện, Nhà nước có thể trực tiếp đứng ra thu hồi và bồi thường thiệt hại, nhưng cũng có thể giao cho các tổ chức khác thực hiện quyền này, theo những quy định mà nhà nước đã ban hành.

Việc triển khai các dự án chủ yếu thu hồi vào đất nông nghiệp, đối tượng bị thu hồi đất làm sản xuất nông nghiệp cũng chiếm đến 69%, tiếp đó là thu hồi vào đất ở tại khu dân cư nông thôn. Việc thu hồi đất thực hiện các dự án nêu trên không chỉ ảnh hưởng đến địa bàn sinh sống mà còn ảnh hưởng đến phương kế sinh nhai của các hộ, đặc biệt là các hộ sản xuất nông nghiệp. Ở mỗi địa phương đều có những cách làm, cách vận dụng khác nhau, vì thế mức độ hài lòng của người dân đối với chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cũng rất khác nhau, thể hiện qua việc đánh giá về mức độ ổn định đời sống, mức độ đảm bảo đời sống của nguồn thu nhập sau thu hồi đất

Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nhằm bù đắp những tổn thất mà người sử dụng đất phải gánh chịu, đồng thời giải quyết các vấn đề kinh tế-xã hội là hậu quả của việc nhà nước thu hồi đất gây ra. Mặt khác, nhằm ổn định tình hình

chính trị và đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, đảm bảo cho người dân nhanh chóng có chỗ ở mới để đảm bảo cuộc sống, giải quyết hài hòa giữa việc bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất.

Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt, giữ vai trò rất quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội và sự ổn định đời sống của người dân. Trong quá trình phát triển đất nước theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, việc thu hồi đất để phục vụ cho lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế - xã hội là một quá trình tất yếu, tác động rất lớn đến người bị thu hồi đất. Để bù đắp cho họ một phần thiệt thòi đó, Nhà nước ta đã ban hành chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư dành cho người bị thu hồi đất, từng bước hoàn thiện theo hướng tạo điều kiện ngày càng tốt hơn cho người có đất bị thu hồi ổn định đời sống và sản xuất.

Với những nội dung sửa đổi, bổ sung quan trọng như đã nêu trên, việc thực hiện quyền và lợi ích hợp pháp cho người bị thu hồi đất sẽ được đảm bảo. Từ đó các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước có cơ chế quản lý chặt chẽ, phù hợp để tổ chức thực hiện việc thu hồi đất nhằm mục đích phát triển kinh tế - xã hội cũng như lợi ích công cộng, an ninh quốc phòng. Đồng thời hạn chế được tình trạng khiếu kiện, khiếu nại đối với chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi bị thu hồi đất như trong thời gian vừa qua.

Luật đã đặc biệt quan tâm tới sinh kế của người có đất thu hồi thông qua cơ chế bồi thường bằng đất, bằng nhà, bằng tiền; quy định hỗ trợ ổn định cuộc sống tại nơi tái định cư; nâng mức bồi thường đất nông nghiệp, chú trọng đào tạo nghề để chuyển đổi nghề nghiệp cho người nông dân...

Ngoài ra, việc quy định nguyên tắc bảo đảm, dân chủ, khách quan, công bằng, kịp thời, công khai, đúng pháp luật trong quá trình thực hiện có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Công khai, minh bạch và dân chủ trong việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư sẽ giúp cho người dân được tham gia trực tiếp bàn bạc những vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của mình khi nhà nước thu hồi đất. Bởi mặc dù ở nước ta đất đai thuộc sở hữu toàn dân, tuy nhiên nhà nước đã giao

quyền chiếm hữu, sử dụng đất cho người dân. Việc nhà nước thu hồi đất sẽ ảnh hưởng rất lớn đến những lợi ích hợp pháp mà người sử dụng đất tạo ra trong quá trình sử dụng đất, vì vậy họ cần phải được tham gia bàn bạc, đưa ra ý kiến, nguyện vọng thông qua đó bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình.

Việc thực hiện công khai minh bạch và dân chủ là một trong những giải pháp quan trọng để phòng chống tham nhũng trong lĩnh vực đất đai nói chung và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất nói riêng. Thông qua việc công khai, minh bạch các quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong lĩnh vực bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, người dân có thể tham gia tích cực, phát huy tính dân chủ, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước và tố cáo các hành vi tiêu cực, trái với quy định của pháp luật của những cán bộ, công chức trong quá trình thực thi quyền hạn của mình. Từ đó góp phần nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Thông qua việc công khai, minh bạch, dân chủ người dân không chỉ nắm được các quyền và nghĩa vụ của mình khi nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế mà còn có điều kiện để bày tỏ những mong muốn, nguyện vọng của mình tới các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Các cơ quan nhà nước nắm được nguyện vọng của nhân dân để có thể xem xét, giải quyết kịp thời, không để nảy sinh những mâu thuẫn trong quá trình giải phóng mặt bằng. Điều này sẽ tạo tâm lý thoải mái, tạo lòng tin của người dân vào các quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, từ đó có thể hạn chế được những tranh chấp khiếu kiện kéo dài.

Tuy nhiên, để hướng tới một nền hành chính công khai, minh bạch và hạn chế tối đa thiệt hại cho người dân thì việc thu hồi đất cần bám bảo nguyên tắc bình đẳng như theo giá thị trường, dựa trên cơ sở “thuận mua, vừa bán”. Thực tế chúng ta thấy, khi Nhà nước có nhu cầu sử dụng đất vì lợi ích chung như an ninh quốc phòng, lợi ích quốc gia, công cộng – thì phải thu hồi. Đây không phải chế tài, mà là cá nhân hy sinh lợi ích của mình vì lợi ích chung của quốc gia. Những trường hợp khác, Nhà nước phải

coi đất đai là tài sản của người dân. Để có quyền này, người dân phải bỏ tiền ra mua, thuê đất, đóng thuế sử dụng đất, nên Nhà nước không thể tước đoạt bằng biện pháp hành chính. Nên chăng, Luật pháp cũng cần hướng tới trong trường hợp này phải dùng quan hệ kinh tế - dân sự, trên cơ sở thuận mua vừa bán, theo giá thị trường.

1.2. Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

1.2.1. Khái niệm pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

1.2.1.1. Khái niệm pháp luật về bồi thường

“Một nhà nước văn minh có nhiệm vụ tạo ra an toàn mọi mặt cho dân chúng, trong đó có cả an toàn về pháp lý. Pháp luật phải đảm bảo cho quyền tự do của dân chúng không bị xâm phạm bởi sự tùy tiện của công quyền” [28, tr.3]. Nhận thức được vai trò, nhiệm vụ của mình, trong những năm qua, Nhà nước đã có nhiều cố gắng trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, trong đó pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. “Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là ba bộ phận cấu thành chính sách của Nhà nước nhằm đảm bảo quyền lợi cho các hộ gia đình, cá nhân khi bị thu hồi đất” [50, tr.6]. Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có mối liên hệ mật thiết với nhau. Bởi vậy, quy định của pháp luật về các vấn đề này tất yếu cũng có những liên hệ chặt chẽ, đặc biệt đối với tái định cư - công tác chỉ tiến hành khi Nhà nước thu hồi đất. Nói như vậy để khẳng định chế định tái định cư có mối quan hệ ràng buộc với các chế định bồi thường và hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

Pháp luật về bồi thường là một bộ phận quan trọng của luật đất đai điều chỉnh quan hệ liên quan đến thu hồi đất. Mục tiêu chủ yếu của vấn đề này là bồi hoàn thiệt hại cho người dân trên cơ sở hành vi hành chính thu hồi đất của Nhà nước. Bồi thường chỉ phát sinh khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất của người dân. Có thể nói, bồi thường trong thu hồi đất là trách nhiệm của Nhà nước khi tiến hành ra quyết định thu hồi. Bên cạnh khía cạnh pháp luật, xét trên khía cạnh xã hội thì bồi thường là chính sách an sinh xã hội đối với người dân bị thu hồi đất. Nhà nước thông qua chính sách về đất đai của mình “bù đắp” lại những thiệt thòi của người dân khi bị thu hồi đất. Những thiệt thòi này có thể là: giá trị quyền sử dụng

đất, giá trị suy giảm do diện tích đất bị thu hẹp, sự thay đổi về môi trường sống, sự thay đổi về quy mô sản xuất, di chuyển sản xuất, nơi ở tác động đến người dân bị thu hồi đất. Khác với các chính sách khác trong thu hồi đất, bồi thường được xây dựng trên cơ sở tính toán suy giảm khả năng thu nhập, thay đổi, suy giảm hoặc mất cơ hội trong sản xuất, tác động ảnh hưởng tới chất lượng cuộc sống của người dân sau khi thu hồi đất. Pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất sẽ là tổng thể các quy định về nguyên tắc, điều kiện được bồi thường về đất, tài sản gắn liền với đất; phương thức bồi thường; trình tự, thủ tục về bồi thường; khiếu nại, tố cáo khi bồi thường đất và tài sản gắn liền với đất. Các quy định đó phải đảm bảo được lợi ích nhà nước, lợi ích của doanh nghiệp và lợi ích của người bị thu hồi đất.

Có thể kết luận, bồi thường không chỉ là chính sách, pháp luật của Nhà nước mà còn thể hiện là sự quan tâm của Nhà nước đối với đời sống của người dân sau khi bị thu hồi đất. Chính sách này không chỉ đền bù ngang giá cho thiệt hại của người dân khi bị thu hồi đất mà còn giảm thiểu tối đa các yếu tố ảnh hưởng, làm suy giảm chất lượng sống, đời sống của người dân sau thu hồi đất.

1.2.1.2. Khái niệm pháp luật về hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất

Cũng như pháp luật về bồi thường và pháp luật về tái định cư, pháp luật về hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất là một bộ phận của pháp luật đất đai, nằm trong chế định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, khác với bồi thường khi nhà nước thu hồi đất, hỗ trợ không nhằm bù đắp có tính ngang giá các giá trị mà người bị thu hồi đất bị thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất cho các mục đích công cộng, lợi ích quốc gia và cho mục tiêu phát triển kinh tế mà có tính trợ giúp thêm từ phía nhà nước. Sự trợ giúp này giúp cho người bị thu hồi đất sẽ ổn định cuộc sống hơn, có thêm nguồn tài chính để tái hòa nhập vào cuộc sống nơi ở mới hoặc có thêm thời gian thích nghi tốt hơn cuộc sống ở nơi mới. sự hỗ trợ này có thể bao quát cả trường hợp bị thu hồi đất ở hoặc thu hồi đất nông nghiệp, tuy nhiên mức độ hỗ trợ sẽ khác nhau. Những trợ giúp về tìm việc làm, có công việc mới, thu nhập mới, thu

xếp việc học nghề để hướng tới có công việc ngoài nông nghiệp được ổn định là rất quý báu. Đặc biệt đối với hỗ trợ đất nông nghiệp nằm trong khu dân cư hoặc đất vườn ao nằm trong khu dân cư thậm chí còn cao hơn mức bồi thường đối với đất nông nghiệp đang mở ra khả năng tài chính để họ thu xếp công ăn việc làm.

Pháp luật đất đai quy định các biện pháp hỗ trợ, luật hóa các quy định về hỗ trợ trong từng trường hợp cụ thể về hỗ trợ khi thu hồi đất ở, thu hồi đất nông nghiệp, thu hồi đất vườn ao, thu hồi đất nông nghiệp trong khu dân cư. Từ các cơ sở đó, các địa phương chi tiết hóa và cụ thể hóa mức hỗ trợ về mặt tài chính, hỗ trợ về đất sản xuất kinh doanh cho người bị thu hồi đất. Quy định trên thể hiện tính nhân văn và trách nhiệm của nhà nước đối với người bị thu hồi đất được thể hiện trong Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ.

1.2.1.3. Khái niệm pháp luật về tái định cư

Cũng như pháp luật về bồi thường, tái định cư cũng là một bộ phận của pháp luật đất đai. Pháp luật về tái định cư điều chỉnh các quan hệ liên quan đến thu hồi đất và việc giải quyết nơi ở, đất sản xuất mới cho người bị thu hồi đất (chỉ có người bị thu hồi đất mới liên quan đến giải quyết đất ở, đất sản xuất tái định cư). Nhưng nói như vậy không có nghĩa là pháp luật về tái định cư điều chỉnh tất cả các quan hệ kể trên. Đối với nhóm quan hệ liên quan đến thu hồi đất về nguyên tắc thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật về thu hồi đất nói chung. Tuy nhiên, như đã nói ở trên vấn đề tái định cư là hậu quả trực tiếp của thu hồi đất, tái định cư chỉ phát sinh khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất. Bởi vậy, khi quy định về tái định cư, nhất thiết phải đề cập đến vấn đề thu hồi đất.

Mặt khác, tái định cư được xác định là một trong các trách nhiệm của Nhà nước bố trí nơi ở, nơi sản xuất mới cho người dân bị thu hồi đất và phải di chuyển. Như vậy, tái định cư không chỉ là một chế định pháp luật điều chỉnh một nhóm quan hệ xã hội nhất định, mà ở một khía cạnh khác, pháp luật về tái định cư là một bộ phận các chính sách về an sinh xã hội đối với người bị thu hồi đất không còn nơi ở cần sự trợ giúp từ Nhà nước và Nhà nước trong trách nhiệm xã hội của mình phải đáp ứng các nhu cầu chính đáng của họ. Sở dĩ chúng ta xác định vị trí trên bởi pháp

luật về tái định cư là chính sách mang tính xã hội của Nhà nước nhằm bù đắp cho người sử dụng đất quyền lợi kinh tế của họ bị mất đi khi bị Nhà nước thu hồi đất bằng các chính sách của mình Nhà nước giúp đỡ người bị mất đất có thể tiếp cận, sử dụng các quyền lợi về kinh tế được đền bù để tạo lập cuộc sống mới. Pháp luật về tái định cư đã tạo ra cơ sở pháp lý thống nhất cho công tác tái định cư trên thực tế nói riêng và công tác bồi thường để giải phóng mặt bằng trên thực tế nói chung. Thông qua các quy định và quá trình tổ chức thực hiện công tác tái định cư, Nhà nước đã cho thấy sự quan tâm đối với những người dân phải chịu thiệt thòi do hành vi thu hồi đất mang lại. Đặc biệt đối với nhóm người phải di chuyển chỗ ở, nơi sản xuất tới một nơi mới, với tập quán mới, cơ sở vật chất mới và điều kiện sống mới thì việc nơi bố trí tái định cư để có thể đáp ứng được cơ bản nguyện vọng của người dân, giúp họ sớm hòa đồng với môi trường mới là một điều hết sức có ý nghĩa.

Như vậy, pháp luật về tái định cư không chỉ đơn thuần là một chế định pháp luật về lĩnh vực đất đai mà còn là một bộ phận chính sách an sinh xã hội đối với người dân sau thu hồi đất, thể hiện được sự tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của người dân của Nhà nước thông qua đó bộc lộ tính “của dân, do dân, vì dân” của Nhà nước Việt Nam ta.

1.2.2. Khái quát pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất qua các giai đoạn lịch sử

1.2.2.1. Thời kỳ sau Cách mạng Tháng 8 năm 1945 đến năm 1975

Sau khi Cách mạng Tháng Tám thành công, đất nước ta tiến hành xóa bỏ chế độ chiếm hữu ruộng đất của địa chủ, thiết lập quyền sở hữu ruộng đất cho nông dân. Hiến pháp năm 1959 đã cho phép thừa nhận ba hình thức sở hữu đất đai, bao gồm: sở hữu Nhà nước, sở hữu tư nhân và sở hữu tập thể. Khi tiến hành thu hồi đất, Nhà nước tiến hành điều chỉnh ruộng đất hoặc nhượng lại ruộng đất cho người bị trưng dụng sẽ được đền bù từ 01 đến 04 năm sản lượng thường niên của ruộng được trưng dụng. Thực tế trong thời kỳ này, phương án bồi thường chủ yếu là thỏa thuận, sau đó thống nhất giá mà không cần có cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt hay ban hành giá bồi thường.

1.2.2.2. Thời kỳ sau năm 1975 đến trước khi có Luật Đất đai năm 1993.

Trên cơ sở Hiến pháp năm 1980 quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý. Vì vậy, việc thực hiện đền bù về đất không được thực hiện mà chỉ thực hiện đền bù về tài sản gắn liền với đất hoặc những thiệt hại do việc thu hồi đất gây nên.

Ngày 01/7/1980, Hội đồng Chính phủ ra Quyết định số 201/CP về việc: Không được phát canh thu tô, cho thuê, cầm cố hoặc bán nhượng đất với bất kỳ hình thức nào, không được dùng để thu những khoản lợi nhuận không do thu nhập mà có, trừ trường hợp do Nhà nước quy định”. Quan hệ đất đai thời kỳ này đơn thuần chỉ là quan hệ “giao-thu” giữa Nhà nước và người sử dụng.

Ngày 31/5/1990, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định 186/HĐBT về việc đền bù thiệt hại đất Nông nghiệp, đất có rừng khi chuyển sang mục đích khác phải đền bù thiệt hại về đất nông nghiệp, đất có rừng cho Nhà nước. Tiền bồi thường tài sản trên mặt đất và tài sản trong lòng đất cho chủ sử dụng không phụ thuộc vào các khoản đền bù về đất. Khung giá đền bù thiệt hại do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố, đặc khu trực thuộc trung ương quy định cụ thể. Mức bồi thường đối với quận, huyện, thành phố thuộc tỉnh sát với giá đất địa phương, nhưng không được thấp hơn hoặc cao hơn giá quy định của Chính phủ.

1.2.2.3. Thời kỳ sau khi ban hành Luật đất đai 1993 đến khi Luật đất đai 2003 có hiệu lực

Hiến pháp 1992 ra đời thay thế Hiến pháp năm 1980 đã quy định: “Nhà nước phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa”. Điều 18 Hiến pháp năm 1992 quy định: “Các tổ chức và cá nhân được Nhà nước giao đất sử dụng lâu dài và được chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật”.

Trên cơ sở Hiến pháp 1992, tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa IX đã thông qua Luật Đất đai năm 1993 vào ngày 14/7/1993, chính thức có hiệu lực từ ngày 15/10/1993.

Có thể nói, Luật đất đai năm 1993 đã những quy định vượt bậc và hết sức phù hợp với thực tế đối với chính sách thu hồi đất và đền bù thiệt hại cho người có đất bị thu hồi. Luật đất đai năm 1993 đã quy định rõ hơn về quyền của người được giao đất bao gồm: quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê, thế chấp. Đồng thời, Chính phủ quy định khung giá cho từng loại đất, từng vùng và theo thời gian. Sau khi Luật đất đai 1993 có hiệu lực, Chính phủ ban hành Nghị định số 90/CP-NĐ ngày 17/8/1994 để cụ thể hóa chính sách bồi thường. Tuy nhiên, có thể nói chính sách bồi thường của Nghị định này vẫn còn rất nhiều hạn chế như: Chưa bù đắp được một cách đầy đủ những thiệt hại gây ra từ việc thu hồi đất, chỉ bồi thường thiệt hại từ đất và bồi thường thiệt hại về tài sản cho nên người bị thu hồi đất gặp nhiều khó khăn, không đủ khả năng tái tại lại cuộc sống so với trước khi bị thu hồi. Hơn nữa, quyền và nghĩa vụ của họ chưa được quan tâm một cách đầy đủ. Đến năm 1998, Chính phủ ban hành Nghị định số 22/1998 ngày 24/4/1998 để thay thế Nghị định 90/CP, chính sách bồi thường đã thay đổi và có sự mở rộng phạm vi bồi thường để bù đắp một phần nào đó cho người bị thu hồi đất nhưng vẫn chưa bảo đảm hết thiệt hại.

1.2.2.4. Thời kỳ thực hiện Luật đất đai 2003 (từ tháng 7/2004 đến tháng 07/2014)

Luật Đất đai được Quốc hội thông qua ngày 26/11/2003, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2004. Luật Đất đai ra đời với những quy định tiến bộ, phù hợp có ý nghĩa cũng như tác động quan trọng đến đời sống xã hội, góp phần phát triển kinh tế xã hội, nâng cao hiệu lực quản lý đất đai, khuyến khích việc sử dụng hợp lý và có hiệu quả nguồn lực đất đai. Mặt khác, những quy định tại Luật Đất đai năm 2003 có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ các quyền của người sử dụng đất.

Đặc biệt, với sự ra đời của Luật đất đai năm 2003, đã khắc phục được những thiếu sót và bất cập trong công tác bồi thường. Trong đó có những quy định cụ thể về việc tính bồi thường về đất, điều kiện nơi tái định cư đối với các trường hợp được áp dụng cơ chế chuyển đổi đất đai bắt buộc.

Trong thời gian này, Nhà nước ban hành rất nhiều các văn bản dưới Luật như: Nghị định, Thông tư và các văn bản pháp quy khác về quản lý đất đai nhằm cụ thể hóa các điều luật, trong đó có những quy định chi tiết về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất để giải phóng mặt bằng.

Nghị định 69/2009/NĐ-CP quy định cụ thể về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, bồi thường hỗ trợ, tái định cư; trình tự, thủ tục thu hồi đất, giao đất và cho thuê đất; phát triển quỹ đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, sử dụng đất công trình ngầm và gia hạn sử dụng đất. Nghị định đã góp phần giải quyết nhiều khó khăn, vướng mắc trong quản lý, sử dụng đất đai. Với nhiều thay đổi tích cực và thông thoáng về các quy trình thủ tục trong các khâu như: Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

1.2.2.4. Pháp luật về Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước khi thu hồi đất quy định trong theo Hiến pháp 2013 và Luật Đất đai năm 2013

Đất đai là vấn đề lớn, phức tạp và rất nhạy cảm, tác động trực tiếp đến kinh tế, chính trị, xã hội, sự ổn định và phát triển của đất nước. Sau 10 năm thi hành Luật Đất đai 2003 đã góp phần tích cực vào sự phát triển kinh tế, giữ vững ổn định chính trị, đảm bảo an sinh xã hội; đã thu hẹp sự phân biệt giữa nhà đầu tư trong nước và nước ngoài trong việc tiếp cận đất đai; khắc phục những bất cập về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất; đổi mới công tác giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai. đã góp phần quan trọng vào sự nghiệp công hóa, hiện đại hóa đất nước.

Tuy nhiên, trước biến động không ngừng của nền kinh tế, đặc biệt là các giao dịch bất động sản đã bộc lộ dần những hạn chế, trong đó có quyền sử dụng đất còn bộc lộ những yếu kém, không ổn định, phát triển thiếu lành mạnh, giao dịch “ngầm” khá phổ biến. Những bất cập của Luật Đất đai năm 2003 biểu hiện ở một số nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất: Các quy định của pháp luật chưa làm rõ cơ chế thực hiện các quyền định đoạt của Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu đất đai, chưa giải

quyết hài hòa về lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư. Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất chưa được quy định đầy đủ, nhất là điều kiện thực hiện các quyền.

Thứ hai: Các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất thường xuyên thay đổi đã dẫn tới tình trạng bị so bì, khiếu nại của người có đất bị thu hồi qua các dự án hoặc trong một dự án nhưng thực hiện thu hồi đất qua nhiều năm, mặt khác giá đất bồi thường chủ yếu thực hiện theo khung giá nhà nước quy định nên còn thấp so với giá đất thị trường, điều này dẫn đến những phản ứng gay gắt của người sử dụng đất.

Thứ ba: Các quy định của pháp luật chưa làm rõ cơ chế thực hiện các quyền định đoạt của Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu đất đai, chưa giải quyết hài hòa về lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư. Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất chưa được quy định đầy đủ, nhất là điều kiện thực hiện các quyền.

Thứ tư: Việc thực hiện cơ chế tự thỏa thuận đã tạo điều kiện cho nhà đầu tư chủ động quỹ đất thực hiện dự án, rút ngắn thời gian giải phóng mặt bằng, đồng thời giảm tải công việc cho các cơ quan nhà nước trong việc thu hồi đất. Tuy nhiên, đã tạo ra sự chênh lệch lớn về giá đất so với dự án do Nhà nước thu hồi trong cùng khu vực, hơn nữa, có nhiều dự án, người bị thu hồi đất đòi hỏi giá đất cao hơn, không hợp tác với nhà đầu tư, khiến dự án bị chậm tiến độ do đó rất khó hoàn thành việc giải phóng mặt bằng [41, tr.66].

Thứ năm: Việc chuẩn bị phương án bồi thường, hỗ trợ chưa được các cấp chính quyền quan tâm đúng mức, nhất là phương án giải quyết việc làm cho người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp, chưa có một chế tài đủ mạnh khiến cho các chủ đầu tư phải có ý thức trách nhiệm trong việc sắp xếp việc làm cho người bị thu hồi đất.

Nhằm đảm bảo tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp cho người bị thu hồi đất, khắc phục bất cập và điều tiết một cách hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư, đồng thời nhằm giảm khiếu kiện trong bồi thường, giải phóng mặt bằng, Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2014 vừa tiếp tục kế thừa, luật hóa những quy định còn phù hợp của pháp luật đất đai năm 2003, nhưng đồng thời sửa đổi, bổ sung một số quy định mới nhằm tháo gỡ những hạn chế, bất cập, đưa chính sách về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đi vào cuộc sống.

Quy định cụ thể về bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại (Điều 76), cho một số trường hợp không được bồi thường về đất. Đối với những trường hợp được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm: Đất được Nhà nước giao không thu tiền sử dụng đất, trừ trường hợp đất nông nghiệp được Nhà nước giao cho hộ gia đình, cá nhân quy định tại khoản 1 Điều 54 của Luật này; đất được Nhà nước giao cho tổ chức thuộc trường hợp có thu tiền sử dụng đất nhưng được miễn tiền sử dụng đất; đất được Nhà nước cho thuê trả tiền thuê đất hàng năm; đất thuê trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê nhưng được miễn tiền thuê đất, trừ trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê do thực hiện chính sách đối với người có công với cách mạng; đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn; đất nhận khoán để sản xuất nông lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.

Luật Đất đai năm 2013 cũng đã bổ sung quy định về việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các trường hợp đặc biệt (Điều 87). Bổ sung trường hợp thu hồi đất ở trong khu vực bị ô nhiễm môi trường có nguy cơ đe dọa tính mạng con người, đất ở có nguy cơ sạt lở, sụt lún, bị ảnh hưởng bởi hiện tượng thiên tai khác đe dọa tính mạng con người thì người có đất thu hồi được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để ổn định đời sống, sản xuất theo quy định của Chính phủ.

Đối với dự án đầu tư do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư mà phải di chuyển cả cộng đồng dân cư, làm ảnh hưởng đến toàn bộ đời sống, kinh tế - xã hội, truyền thống văn hóa của cộng đồng, các dự án thu hồi đất liên quan đến nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì Thủ tướng Chính phủ quyết định khung chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Đối với dự án sử dụng vốn vay của các tổ chức quốc tế, nước ngoài mà Nhà nước Việt Nam có cam kết về khung chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì thực hiện theo khung chính sách đó.

Nhằm hướng dẫn thi hành những quy định của Luật Đất đai năm 2013 liên quan đến vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, ngày 15/5/2014 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 47/2014/NĐ-CP “Quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất” (thay thế Nghị định số 197/2004/NĐ-CP); cũng trong ngày 15/5/2014 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 44/2014/NĐ-CP “Quy định về giá đất” (thay thế Nghị định số 188/2004/NĐ-CP; Nghị định 123/2007/NĐ-CP...). Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng để thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong thời gian tới.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI HUYỆN CỬ CHI, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

2.1. Thực trạng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

2.1.1. Quy định về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất

2.1.1.1. Nguyên tắc bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

a) Nguyên tắc bồi thường

Các chế định bồi thường về đất, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai năm 2003 được quy định tại 3 điều (Điều 41, 42 và 43) và trên thực tế không thể thể chế, truyền tải hết các quy định mang tính nguyên tắc để thực hiện thống nhất khi xử lý những vấn đề phức tạp phát sinh trong thực tiễn thu hồi đất, bồi thường về đất, hỗ trợ và tái định cư tại các địa phương, các bộ, ngành. Khắc phục hạn chế này, Luật Đất đai năm 2013 đã tách nguyên tắc bồi thường về đất và nguyên tắc bồi thường thiệt hại về tài sản, ngừng sản xuất, kinh doanh khi Nhà nước thu hồi đất thành 02 điều riêng biệt (Điều 74 và Điều 88). Trong đó quy định cụ thể các nguyên tắc bồi thường về đất và các nguyên tắc bồi thường thiệt hại về tài sản gắn liền với đất khi Nhà nước thu hồi đất để các bộ, ngành, địa phương và người thu hồi đất căn cứ vào đó thống nhất thực hiện. Nội dung cụ thể nguyên tắc bồi thường như sau: “Điều 74. Nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất

1. Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này thì được bồi thường.

2. Việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất.

3. Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật”.

Nguyên tắc trên thể hiện khi nhà nước lấy đi phần lợi ích của người dân mà người dân có đầy đủ điều kiện được bồi thường thì Nhà nước có trách nhiệm phải bồi thường thiệt hại. Quy định trên phù hợp với nguyên tắc dân sự được quy định trong Bộ luật dân sự 2005. Khi Nhà nước lấy đất thì bồi thường bằng đất cùng loại, nếu không có đất cùng loại thì bồi thường bằng tiền với giá trị tương đương. Cách tiếp cận này xuất phát từ quan niệm coi đất đai là tài sản có thể được trả thay bằng tiền bồi thường để mua được một thửa đất tương đương. Quy định này cũng nhằm ngăn ngừa tình trạng người bị thu hồi đất đòi hỏi giá bồi thường quá cao do giá trị của đất đai tăng lên từ việc chuyển mục đích sử dụng đất hoặc do sự đầu tư của Nhà nước mang lại.

Việc bồi thường phải dân chủ khách quan, tức là phải đảm bảo khi người dân bị thu hồi đất mà có các đủ điều kiện nhận bồi thường, họ phải được bồi thường. Đây là quyền liên quan tới lợi ích chính đáng mà không một ai hay tổ chức cá nhân nào không cho họ thực hiện. Điều 88 đã quy định cụ thể các Nguyên tắc bồi thường thiệt hại về tài sản sản xuất, kinh doanh khi Nhà nước thu hồi đất, đó là: *“Khi Nhà nước thu hồi đất mà chủ sở hữu tài sản hợp pháp gắn liền với đất bị thiệt hại về tài sản thì được bồi thường”* và *“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”*.

Có thể nói, đây là một điểm mới và có sự tiên bộ vượt bậc của Luật Đất đai 2013 khi đã bắt đầu xem xét bồi thường về đất không chỉ với tư cách là tài sản mà còn là tài nguyên và tư liệu sản xuất. Trên thực tế, ngoài ý nghĩa là tài sản, đất đai còn là tài nguyên thiên nhiên, tư liệu sản xuất và nguồn sống của con người. Vì đất là tư liệu sản xuất của người bị thu hồi đất nên nhà đầu tư ngoài việc bồi thường giá trị như một tài sản còn phải bồi thường về thu nhập, sinh kế cho người mất đất. Nếu chỉ là khoản hỗ trợ trong một thời gian nhất định thì coi như đã phó mặc việc tìm sinh kế mới cho người mất đất. Do đó, thay vì phó mặc gánh nặng hỗ trợ đào tạo nghề đối với người mất đất cho Nhà nước, nhà đầu tư cần phải được yêu cầu cùng bàn bạc với người mất đất về cơ hội tìm sinh kế mới cho họ; đồng thời, nhà đầu tư phải chi trả cho người mất đất một khoản tiền tương ứng với mức thu từ sử dụng đất

trước đây cho tới khi người bị mất đất có nguồn thu nhập mới và theo nguyên tắc, càng để lâu, chi phí bồi thường càng lớn để bắt buộc nhà đầu tư không thể trì hoãn. Theo nguyên tắc này, nhà đầu tư cần nghiên cứu rất kỹ lưỡng đất đai trong bài toán đầu tư để chi phí ít nhất, chính quyền địa phương cũng khó đánh đổi mọi giá cho sự phát triển, như vậy chắc chắn sẽ giảm được tham nhũng từ đất đai và bảo vệ được nguồn lực đất đai.

b) Nguyên tắc hỗ trợ, tái định cư

Đây cũng được coi là một điểm mới của Luật Đất đai năm 2013. Khoản 1, Điều 83 quy định về nguyên tắc hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. Cụ thể như sau:

Về nguyên tắc hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất:

(1) Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất ngoài việc được bồi thường theo quy định của Luật này còn được Nhà nước xem xét hỗ trợ;

(2) Việc hỗ trợ phải bảo đảm khách quan, công bằng, kịp thời, công khai và đúng quy định của pháp luật.”

Thứ nhất, quy định về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà không có đất nông nghiệp để bồi thường

Thứ hai, quy định về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở kết hợp kinh doanh, dịch vụ mà nguồn thu nhập chính từ hoạt động kinh doanh dịch vụ khi Nhà nước thu hồi đất ở mà phải di chuyển chỗ ở.

Thứ ba, một trong các hình thức hỗ trợ là hỗ trợ về chỗ ở, tái định cư. Nhằm khắc phục tình trạng một số khu vực tái định cư chất lượng còn thấp, không đồng bộ về cơ sở hạ tầng, chưa đảm bảo tiêu chí có điều kiện phát triển bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Nhiều địa phương chưa lập khu tái định cư chung cho các dự án tại địa bàn nên nhiều dự án chưa có khu tái định cư đã thực hiện thu hồi đất ở, thậm chí có những dự án mà người có đất bị thu hồi phải đi thuê nhà để ở nhiều năm mà vẫn chưa được bố trí vào khu tái định cư, Luật Đất đai năm 2013 đã quy định về lập và thực hiện dự án tái định cư, bố trí tái định cư cho người bị thu hồi đất ở mà phải di chuyển chỗ ở .

Luật đất đai 2013 đã thể hiện tính dân chủ, công bằng, kịp thời, công khai và đúng quy định của pháp luật: Ở cả trong nguyên tắc về bồi thường cũng như hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất đều đề cập tới tính bảo đảm khách quan, công bằng, kịp thời, công khai minh bạch, dân chủ, đúng pháp luật. Đây là một đòi hỏi khách quan trong quá trình thực thi các quy định của pháp luật về bồi thường hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất, vừa là cơ chế để kiểm soát hoạt động này. Bởi tất cả nội dung, phạm vi, giới hạn, trình tự, thủ tục... bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất đều do pháp luật quy định.

2.1.1.2. Điều kiện được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất, người có đất bị thu hồi được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thỏa mãn đồng thời ba nhóm điều kiện sau: (i) lý do thu hồi đất; (ii) người bị thu hồi đất phải có căn cứ chứng minh quyền sử dụng đất bị thu hồi thuộc quyền sử dụng hợp pháp của mình; (iii) nguồn gốc sử dụng đất phải thuộc các trường hợp được bồi thường. Trong từng nhóm có những điều kiện khác nhau mà người sử dụng đất chỉ cần đáp ứng một trong các điều kiện đó là đủ điều kiện được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Thứ nhất, về lý do thu hồi đất. Theo quy định của Luật Đất đai 2003, có tất cả 12 trường hợp thu hồi đất cụ thể [31, Đ 38]. Các trường hợp này có thể phân thành các nhóm sau: (i) Nhà nước thu hồi đất để sử dụng cho chính nhu cầu sử dụng đất của Nhà nước trong các trường hợp: Nhà nước sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; Nhà nước thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế. (ii) Nhà nước thu hồi đất khi người sử dụng đất không có nhu cầu, khả năng tiếp tục sử dụng đất. (iii) Nhà nước thu hồi đất khi hết thời hạn sử dụng đất mà không được gia hạn. (iv) Nhà nước thu hồi đất khi người sử dụng đất có hành vi vi phạm pháp luật đất đai. [31, Đ 38]

Mặc dù Nhà nước có quyền thu hồi đất trong nhiều trường hợp khác nhau nhưng không phải tất cả các trường hợp thu hồi đất nêu trên Nhà nước đều phải bồi thường cho người sử dụng đất mà theo quy định của Luật Đất đai 2003 Nhà nước chỉ bồi thường khi thu hồi đất để sử dụng cho chính nhu cầu sử dụng đất của Nhà

nước thuộc nhóm (i) vừa nêu trên. Vì tại thời điểm thực hiện hoạt động thu hồi đất thì giữa Nhà nước và người sử dụng đất còn tồn tại mối quan hệ liên quan đến quyền sử dụng đất trong đó người bị thu hồi đất đã bỏ ra một khoản tiền để có được quyền sử dụng đất hoặc tuy họ không bỏ ra khoản tiền nào nhưng được Nhà nước ưu đãi về tài chính như trường hợp giao đất không thu tiền sử dụng đất. Như vậy, quyền sử dụng đất được xem như là một quyền tài sản của người sử dụng đất nên Nhà nước phải bồi thường khi thu hồi đất. Ngoài ra trong trường hợp này người bị thu hồi đất cũng không vi phạm pháp luật đất đai. Đối với các trường hợp thu hồi đất khác, Nhà nước không có nghĩa vụ phải bồi thường vì hoạt động thu hồi đất trong những trường hợp này xuất phát từ chính bản thân người sử dụng đất, như người sử dụng đất không còn khả năng tiếp tục sử dụng đất trong trường hợp tổ chức bị giải thể, phá sản, người sử dụng đất chết mà không có người thừa kế... hoặc do người sử dụng đất vi phạm pháp luật đất đai và việc Nhà nước thu hồi đất là một chế tài được áp dụng đối với họ.

Hiện nay, so với Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 đã có một số thay đổi và bổ sung đáng chú ý. Cụ thể: (i) Luật Đất đai 2013 đã luật hóa và quy định chi tiết các trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế. (ii) Thông qua việc luật hóa này, Luật Đất đai 2013 đã thu hẹp các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Theo đó, ngoài các dự án đã được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, dự án được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư, các trường hợp còn lại phải được xem xét về sự cần thiết phải thu hồi của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Có thể thấy việc thu hẹp các trường hợp thu hồi đất vì mục đích kinh tế như vậy là hợp lý. Vì, các trường hợp này chủ yếu phục vụ cho mục tiêu lợi nhuận của các nhà đầu tư, còn người sử dụng đất thì thiệt hại nghiêm trọng. Chẳng hạn, nếu Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để giao cho nhà đầu tư xây dựng khu chung cư, sau đó nhà đầu tư bán với giá rất cao, trong khi đó người dân được bồi thường bởi mức giá quá thấp mà nhà nước quy định, rõ ràng đây là một bất cập quá lớn gây nên tình trạng bất mãn và khiếu kiện kéo dài của người có

đất bị thu hồi. Có lẽ, Luật Đất đai 2013 không những phải hạn chế mà còn cần phải loại bỏ trường hợp thu hồi đất loại này. Thay vào đó là áp dụng triệt để cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện giữa người dân và chủ đầu tư thông qua việc thỏa thuận về mức giá bồi thường trên cơ sở sự quản lý của nhà nước.

Luật Đất đai 2013 cũng bổ sung thêm trường hợp thu hồi đất ở khu vực có nguy cơ đe dọa tính mạng con người [36, Đ 65]. Đối với trường hợp này tuy Nhà nước không có nhu cầu sử dụng đất nhưng vì lý do an toàn tính mạng, sức khỏe của người dân như đất bị ô nhiễm nghiêm trọng, hoặc bị sạt lở, sụt lún... thì Nhà nước tiến hành hoạt động thu hồi và người sử dụng đất vẫn được bồi thường.

Thứ hai, người bị thu hồi đất phải có căn cứ chứng minh quyền sử dụng đất bị thu hồi thuộc quyền sử dụng hợp pháp của mình. Việc chứng minh quyền sử dụng đất là hợp pháp phải dựa vào một trong các căn cứ sau: GCN (Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất); Nếu không có GCN thì phải thuộc trường hợp đủ điều kiện để được cấp GCN theo quy định của Luật Đất đai 2003 [31, Đ 50].

GCN là căn cứ quan trọng nhất để chứng minh quyền sử dụng đất hợp pháp của người sử dụng đất bởi GCN là “*chứng thư pháp lý xác lập mối quan hệ hợp pháp giữa Nhà nước và NSDD*” [42, Mục I]. Tuy nhiên, “*trước tháng 11/2004, cùng lúc tồn tại cả 3 mẫu GCN hợp pháp do 3 cơ quan khác nhau chịu trách nhiệm phát hành và tổ chức thực hiện cấp cho NSDD, gồm: GCNQSDĐ – giấy đỏ, thuộc ngành Tài nguyên và Môi trường; Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở - giấy hồng, thuộc ngành Xây dựng; Giấy chứng nhận quyền quản lý, sử dụng nhà, đất, trụ sở làm việc thuộc sở hữu nhà nước – giấy tím, thuộc ngành Tài chính*” [21, tr.33]. Việc quy định quá nhiều loại giấy tờ cho cùng một thửa đất như trên không những đã gây ra sự chông chéo trong thẩm quyền mà còn gây rất nhiều phiền hà cho NSDD. Đến tháng 9/2009 Quốc hội đã hợp nhất 3 loại giấy tờ trên bằng quy định tại khoản 1 Điều 8 Luật sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2009: “*Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất được cấp cho người có quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và quyền tài sản khác gắn*

liên với đất theo một loại thống nhất trong cả nước do Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành; đối với nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ xác nhận quyền sở hữu và Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất quy định tại khoản này khi có yêu cầu của chủ sở hữu”. Để bảo đảm công bằng, Luật Đất đai sửa đổi 2009 cũng cho phép các loại giấy tờ như GCNQSDĐ, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng được cấp theo quy định của pháp luật đất đai, pháp luật về nhà ở, pháp luật về xây dựng và pháp luật dân sự trước ngày 01/8/2009 vẫn có giá trị pháp lý và không phải đổi sang GCN [35, Đ 48]. Vì nguyên nhân này mà hiện nay bên cạnh GCN vẫn còn tồn tại nhiều loại giấy tờ khác cũng có thể chứng minh quyền sử dụng đất hợp pháp. Thủ tục xin cấp GCN được quy định tại Nghị định 84/2007/NĐ-CP và Nghị định 88/2009/NĐ-CP về cấp GCN, quyền sở hữu nhà và tài sản khác gắn liền với đất [10, Mục 2]. Tuy nhiên, quy định trong hai nghị định trên còn khá chung chung điều này dẫn đến tình trạng mỗi địa phương lại tự quy định về các loại giấy tờ trong hồ sơ để được cấp GCN. Vì thế, thủ tục để được cấp GCN trên thực tế hiện nay còn rất nhiều vướng mắc cần phải được tháo gỡ. Tóm lại, GCN là một căn cứ quan trọng để chứng minh QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và công trình xây dựng gắn liền với đất của NSDD. GCN không chỉ là cơ sở để thực hiện các giao dịch về QSDĐ, đồng thời nó còn là bằng chứng để chứng minh quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, do một số lý do vừa nêu ra ở trên, mà hiện nay còn rất nhiều NSDD chưa có GCN, trong trường hợp này pháp luật đất đai cho phép NSDD chưa được cấp GCN được bồi thường nếu đáp ứng một trong các trường hợp được quy định tại Khoản 1 Điều 100 Luật Đất đai 2013.

Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có một trong các loại giấy tờ nêu trên mà trên giấy tờ đó ghi tên người khác, kèm theo giấy tờ về việc chuyển QSDĐ có chữ ký của các bên có liên quan, nhưng đến trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành chưa thực hiện thủ tục chuyển QSDĐ theo quy định của pháp luật, nay được UBND xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp.

Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có hộ khẩu thường trú tại địa phương và trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối tại vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn ở miền núi, hải đảo, nay được UBND xã nơi có đất xác nhận là người đã sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp.

Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các loại giấy chứng minh QSDĐ nhưng đất đã được sử dụng ổn định từ trước ngày 15 tháng 10 năm 1993, nay được UBND xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp. [9, Đ 44]

Hộ gia đình, cá nhân được sử dụng đất theo bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án, quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành.

Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các loại giấy tờ chứng minh QSDĐ những đất đã được sử dụng từ ngày 15/10/1993 đến thời điểm có quyết định thu hồi đất, mà tại thời điểm sử dụng không vi phạm quy hoạch; không vi phạm hành lang bảo vệ các công trình được cấp có thẩm quyền phê duyệt và công bố công khai, cắm mốc; không phải là đất lấn chiếm trái phép và được UBND cấp xã nơi có đất bị thu hồi xác nhận đất đó không có tranh chấp [9, Đ 45].

Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất mà trước đây Nhà nước đã có quyết định quản lý trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước, nhưng trong thực tế Nhà nước chưa quản lý, mà Hộ gia đình, cá nhân đó vẫn sử dụng.

Thứ ba, về nguồn gốc đất mà NSDD đang sử dụng. Xác định nguồn gốc sử dụng đất của một chủ thể sử dụng đất tức là xác định xem chủ thể đó có được QSDĐ thông qua cách thức nào. Theo quy định của pháp luật đất đai thì có nhiều cách thức khác nhau để một chủ thể xác lập QSDĐ như được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc thông qua các giao dịch về QSDĐ, tặng cho, thừa kế QSDĐ... Những cách thức trên tạo ra cho NSDD những quyền năng nhất định đối với QSDĐ của mình. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa cách thức nào cũng tạo cho NSDD quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Luật Đất đai 2003 quy định để được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thì nguồn gốc mà NSDD có được phải thông qua quyết định giao đất của Nhà nước dưới hình thức giao đất có thu tiền sử

dụng đất, giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất nông nghiệp hoặc thông qua các giao dịch QSDĐ, tặng cho, thừa kế QSDĐ, hoặc được Nhà nước công nhận QSDĐ hợp pháp. Đối với các trường hợp trên để có được QSDĐ thì NSDD đã phải bỏ ra một khoản tiền nên việc Nhà nước bồi thường cho họ khi thu hồi đất là đương nhiên. Riêng đối với Hộ gia đình, cá nhân mặc dù họ không phải nộp tiền sử dụng đất nhưng đây là những trường hợp được hưởng ưu đãi tài chính về sử dụng đất [13, tr.137], vì vậy Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp dưới hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất vẫn được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Về hình thức sử dụng đất, Luật Đất đai 2003 chỉ quy định về bồi thường đối với trường hợp sử dụng đất dưới hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất và giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với đất nông nghiệp của Hộ gia đình, cá nhân mà không có quy định nào đề cập đến việc bồi thường cho NSDD dưới hình thức thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê. Đồng thời Luật Đất đai 2003 cũng quy định Nhà nước sẽ không bồi thường về đất trong trường hợp đất sử dụng là đất thuê. Điều đó có nghĩa NSDD nếu sử dụng đất dưới hình thức thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê sẽ không được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất. Điều 7 Nghị định 197/2004/NĐ-CP hướng dẫn chi tiết về các trường hợp thu hồi đất mà không được bồi thường quy định tại Điều 43 Luật Đất đai 2003, tuy nhiên điều luật này lại chỉ quy định Nhà nước sẽ không bồi thường về đất trong trường hợp đất được Nhà nước cho thuê trả tiền thuê đất hàng năm nhưng lại không nói rõ nếu là đất thuê trả tiền một lần cho cả thời gian thuê có được bồi thường hay không. Điều này đã làm cho vấn đề trở nên mập mờ và khó xác định. Vì vậy, trên thực tế đối với loại đất này không được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất mà chỉ được hoàn trả chi phí đầu tư vào đất. Có nhiều ý kiến cho rằng điều này là không hợp lý. Bởi: (i) về bản chất, hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất và thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê không có gì khác nhau vì *“người thuê đất nếu chọn cách thức trả tiền thuê một lần thì số tiền thuê đất phải nộp cũng được tính bằng với số tiền sử dụng đất phải nộp như trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất,*

có cùng mục đích sử dụng đất và cùng thời hạn sử dụng đất” [38, tr.10]. (ii) quy định này sẽ tạo nên sự bất bình đẳng giữa các chủ thể sử dụng đất khi pháp luật đất đai cũng quy định tổ chức, cá nhân nước ngoài không được sử dụng đất dưới hình thức giao đất, đặc biệt đối với hoạt động kinh doanh nhà ở để bán, tổ chức, cá nhân nước ngoài buộc phải sử dụng đất dưới hình thức trả tiền một lần cho cả thời gian thuê, nếu họ bị thu hồi đất như với trường hợp này mà không bồi thường cho họ thì rất không công bằng. Hiện nay, Luật Đất đai 2013 đã khắc phục bất cập này bằng việc đưa vào quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất đối với đất sử dụng dưới hình thức thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê của Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế, tổ chức người ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Như vậy, nguồn gốc đất là một trong những căn cứ để xác định chủ thể có đủ điều kiện bồi thường hay không. Nhưng, cần lưu ý không phải chủ thể sử dụng đất dưới hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc có QSDĐ thông qua chuyển nhượng thì đều được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất mà phải xét nguồn gốc khoản tiền đã bỏ ra để có được QSDĐ đó xuất phát từ đâu. Cụ thể đối với các tổ chức sử dụng đất dưới hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc nhận chuyển nhượng QSDĐ nhưng tiền sử dụng đất hoặc tiền nhận chuyển nhượng có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước thì không được bồi thường.

2.1.1.3. Căn cứ để xác định giá trị bồi thường

Thứ nhất: Loại đất bồi thường

Việc xác định loại đất làm căn cứ để tính bồi thường là rất cần thiết vì các loại đất khác nhau có mức giá chênh lệch nhau rất lớn. Theo quy định của pháp luật đất đai để xác định loại đất bồi thường có thể dựa vào các căn cứ sau đây:

- Căn cứ nội dung ghi trên GCN. Như đã trình bày, GCN là căn cứ quan trọng nhất để chứng minh quyền sử dụng đối với thửa đất của NSDD. Vì vậy, trên GCN luôn phải ghi rõ mục đích sử dụng. Nội dung ghi trên GCN là căn cứ để xác định mục đích sử dụng đất, thông qua đó xác định loại đất bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Như vậy, nếu NSDD đã được cấp GCN thì việc xác định giá trị bồi thường sẽ dựa vào nội dung ghi trên GCN mà không phải quan tâm vào các căn cứ khác.

- Căn cứ vào các giấy tờ hợp lệ quy định tại khoản 1 Điều 50 Luật Đất đai 2003 trong trường hợp NSDD chưa được cấp GCN hoặc quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Mặc dù GCN là căn cứ quan trọng nhất nhưng không phải NSDD nào cũng đã được cấp GCN. Trường hợp này việc xác định loại đất bồi thường được dựa trên nội dung ghi trên các giấy tờ hợp lệ quy định tại khoản 1 Điều 50 Luật Đất đai 2003. Mặt khác, hoạt động giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của UBND được thực hiện thông qua một quyết định hành chính cá biệt mà trên nội dung quyết định này phải ghi rõ mục đích sử dụng đất của thửa đất được giao, cho thuê hoặc cho phép chuyển mục đích sử dụng. Vì vậy, đây cũng là căn cứ để xác định loại đất bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

- Căn cứ theo đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp không phải xin phép chuyển mục đích sử dụng đất. Điều 36 Luật Đất đai 2003 cho phép NSDD được chuyển mục đích sử dụng đất từ đất chuyên trồng lúa nước sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản; từ đất rừng đặc dụng, đất phòng hộ sang đất sử dụng vào mục đích khác; từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp; Chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất; Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở. Việc chuyển đổi trong các trường hợp này NSDD phải làm thủ tục xin phép cơ quan có thẩm quyền. Ngoài các trường hợp nêu trên thì NSDD không phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhưng phải đăng ký với văn phòng đăng ký QSDĐ hoặc UBND xã nơi có đất. Khi xác định loại đất đã thu hồi để làm căn cứ tính giá trị bồi thường, cơ quan có thẩm quyền sẽ căn cứ vào mục đích sử dụng mà NSDD đã đăng ký tại các cơ quan vừa kể trên.

- Căn cứ vào hiện trạng sử dụng đất. Hiện trạng sử dụng đất là mục đích sử dụng thửa đất trên thực tế. Tuy nhiên, việc xác định loại đất dựa vào hiện trạng sử

dụng đất thì không phải chỉ căn cứ vào việc sử dụng đất trên thực tế của NSDD mà còn phải căn cứ vào thời gian và tính ổn định của mục đích sử dụng đất. Hiện trạng sử dụng đất là căn cứ để xác định loại đất sử dụng trong trường hợp NSDD không có GCN hoặc các căn cứ khác đã nêu ra ở trên.

Thứ hai: Đơn giá bồi thường

Có hai loại giá đất có thể được sử dụng làm căn cứ tính tiền bồi thường là giá đất thị trường và giá đất do Nhà nước quy định. Việc xác định giá đất nào để tính tiền bồi thường là một vấn đề phức tạp mà hiện nay ngay cả khi đã có Luật Đất đai 2013 và Nghị định số 44/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/5/2014 Quy định về giá đất cũng chưa tháo gỡ được. Theo quy định của pháp luật đất đai, giá đất được sử dụng để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là giá đất do Nhà nước quy định dựa trên Bảng giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành hàng năm trên cơ sở khung giá đất của Chính phủ [7, Đ 2] theo nguyên tắc phù hợp với giá thị trường.

Thứ ba: Diện tích đất được tính bồi thường

Diện tích đất bị thu hồi là một trong những căn cứ để tính giá trị bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Hoạt động bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện dựa trên nguyên tắc bồi thường đầy đủ các thiệt hại, nhưng điều đó không có nghĩa là Nhà nước thu hồi bao nhiêu diện tích đất thì phải bồi thường toàn bộ diện tích đó, điều này phụ thuộc vào việc NSDD có đáp ứng đầy đủ ba nhóm điều kiện đã trình bày tại mục 2.1.1.2 hay không.

Vấn đề xác định diện tích bồi thường hiện nay là tương đối phức tạp bởi không phải trường hợp nào diện tích ghi trên các giấy tờ về QSDĐ đều đúng với diện tích đo đạc trên thực tế. Trước đây vấn đề này được quy định cụ thể tại Thông tư 116/2004/TT-BTC hướng dẫn thực hiện Nghị định 197/2004/NĐ-CP tuy nhiên Thông tư này đã bị bãi bỏ bởi Thông tư 14/2009/TT-BTNMT quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và trình tự, thủ tục thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất. Hiện nay, cách thức xác định diện tích đất bồi thường trong trường hợp có sự khác nhau giữa diện tích ghi trên giấy tờ về QSDĐ với diện tích đo đạc trên thực tế được quy định tương đối chi tiết tại Điều 47 Nghị định 84/2007/NĐ-CP.

Trước đây các quy định này không được tìm thấy trong Luật Đất đai 2003 mà nó nằm rải rác trong cả ba Nghị định hướng dẫn là Nghị định 197/2004/NĐ-CP, Nghị định 84/2007/NĐ-CP và Nghị định 69/2009/NĐ-CP. Luật Đất đai 2013 đã tập hợp hóa các quy định trên tại Điều 75 và Điều 77. Vấn đề xác định diện tích đất bồi thường trong trường hợp có sự khác nhau giữa diện tích ghi trên giấy tờ về QSDĐ và diện tích đo đạc trên thực tế tuy không được Luật Đất đai 2013 quy định nhưng nó đã được ghi nhận tại Điều 12 Nghị định 47/2014/NĐ-CP quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

2.1.1.4. Trình tự, thủ tục tổ chức thực hiện bồi thường

Trình tự, thủ tục là “*những việc cụ thể phải làm theo một trật tự quy định để tiến hành một công việc có tính chất chính thức*” [47, tr.906]. Như vậy, có thể hiểu trình tự, thủ tục bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là những bước mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thực hiện theo một trật tự do pháp luật quy định trong hoạt động bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Hoạt động thu hồi đất nói chung và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng là rất phức tạp nên cần thiết phải thực hiện theo một trình tự, thủ tục rõ ràng để tránh việc thực hiện tùy tiện, cảm tính dẫn đến nguy cơ xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất.

Theo quy định tại Điều 30 và Điều 31 Nghị định 69/2009/NĐ-CP thì hoạt động bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải được thực hiện theo trình tự, thủ tục sau:

Bước 1: Sau khi dự án đầu tư được xét duyệt hoặc chấp thuận thì Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hoặc Tổ chức phát triển quỹ đất có trách nhiệm lập và trình phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Bước 2: Lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư:

(i) Niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại trụ sở UBND cấp xã và tại các địa điểm sinh hoạt khu dân cư nơi có đất bị thu hồi để người bị thu hồi đất và những người có liên quan tham gia ý kiến;

(ii) Việc niêm yết phải được lập thành biên bản có xác nhận của đại diện UBND cấp xã, đại diện Ủy ban Mặt Trận Tổ quốc cấp xã, đại diện những người có đất bị thu hồi;

(iii) Thời gian niêm yết và tiếp nhận ý kiến đóng góp ít nhất là hai mươi (20) ngày, kể từ ngày đưa ra niêm yết.

Bước 3: Hoàn chỉnh phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư:

(i) Hết thời hạn niêm yết và tiếp nhận ý kiến, Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm tổng hợp ý kiến đóng góp bằng văn bản, nêu rõ số lượng ý kiến đồng ý, số lượng ý kiến không đồng ý, số lượng ý kiến khác đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; hoàn chỉnh và gửi phương án đã hoàn chỉnh kèm theo bản tổng hợp ý kiến đóng góp đến cơ quan tài nguyên và môi trường để thẩm định;

(ii) Trường hợp có nhiều ý kiến không tán thành phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thì Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng cần giải thích rõ hoặc xem xét, điều chỉnh trước khi chuyển cơ quan tài nguyên và môi trường thẩm định.

Bước 4: Thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Việc thẩm định được thực hiện như sau:

(i) Sở Tài nguyên và Môi trường chuẩn bị hồ sơ thu hồi đất trình UBND cấp tỉnh ra quyết định thu hồi đất đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài;

(ii) Phòng Tài nguyên và Môi trường chuẩn bị hồ sơ thu hồi đất trình UBND cấp huyện ra quyết định thu hồi đất đối với Hộ gia đình, cá nhân, công đồng dân cư.

Bước 5: Ra quyết định thu hồi đất.

Bước 6: Trong thời hạn không quá năm (05) ngày làm việc, kể từ ngày ra Quyết định thu hồi đất, giao đất hoặc cho thuê đất, cơ quan tài nguyên và môi trường trình UBND cùng cấp phê duyệt và công bố phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Bước 7: Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư hoặc Tổ chức phát triển quy đất thực hiện chi trả bồi thường, hỗ trợ, bố trí tái định cư.

2.1.2. Bồi thường về tài sản

2.1.2.1. Điều kiện được bồi thường

Khác với đất đai, tài sản có trên đất đai đa số là thuộc sở hữu của NSDD chứ không phải thuộc sở hữu của Nhà nước, vì vậy Nhà nước không thể thu hồi chúng mà chỉ có thể trưng mua theo quy định của Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008 [34, Đ 13]. Nhưng theo quy định tại Nghị định 197/2004/NĐ-CP thì tài sản gắn liền với đất cũng được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nếu đáp ứng được các điều kiện sau:

(i) Tài sản phải được hình thành trước thời điểm có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Việc xây dựng nhà cửa hoặc làm bất cứ việc gì mà không vi phạm pháp luật là quyền của người sử dụng đất. Tuy nhiên, vì lợi ích chung thì QSDĐ của người sử dụng đất sẽ bị Nhà nước giới hạn khi thửa đất thuộc quyền sử dụng của họ nằm trong khu vực đã có quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất được công bố. Đối với những trường hợp tài sản hình thành sau thời điểm này sẽ không được bồi thường, nhưng có thể được xem xét hỗ trợ trong một số trường hợp cụ thể được quy định tại Điều 20 Nghị định 197/2004/NĐ-CP.

(ii) Tài sản phải được hình thành hợp pháp. Chẳng hạn Nhà, công trình xây dựng không phép thì không được bồi thường, không được hỗ trợ. Người có công trình xây dựng trái phép buộc phải tự tháo dỡ và tự chịu trách nhiệm chi phí phá dỡ trong trường hợp cơ quan thẩm quyền phá dỡ.

Những tài sản được hình thành trong các trường hợp sau đây thì được xem là hợp pháp:

Thứ nhất, tài sản được hình thành trên đất đủ điều kiện bồi thường theo quy định tại Điều 8 Nghị định 197/2004/NĐ-CP;

Thứ hai, Tài sản được hình thành theo đúng quy định của pháp luật như đối với nhà, công trình khác được phép xây dựng theo quy định của Luật Nhà ở và Luật Xây dựng. Tuy nhiên, có một ngoại lệ là đối với nhà, công trình xây dựng khác không được phép xây dựng trên đất đủ điều kiện bồi thường về đất nhưng được xây dựng trước ngày 01/7/2004 thì vẫn được bồi thường theo quy định tại Điều 24 Nghị

định 69/2009/NĐ-CP. Các trường hợp còn lại thì tùy theo mức độ và tính chất hợp pháp của đất, nhà và công trình thì không được bồi thường nhưng có thể được hỗ trợ theo quy định của pháp luật.

2.1.2.2. Loại tài sản được bồi thường

Những loại tài sản sau sẽ được Nhà nước bồi thường khi thu hồi đất:

Một là: nhà ở, công trình xây dựng.

Luật Xây dựng 2003 quy định: *“Công trình xây dựng là sản phẩm được tạo thành bởi sức lao động của con người, vật liệu xây dựng, thiết bị lắp đặt vào công trình, được liên kết định vị với đất, có thể bao gồm phần dưới mặt đất, phần trên mặt đất, phần dưới mặt nước và phần trên mặt nước, được xây dựng theo thiết kế. Công trình xây dựng bao gồm công trình xây dựng công cộng, nhà ở, công trình công nghiệp, giao thông, thủy lợi, năng lượng và các công trình khác”* [32, Đ 3]. Như vậy, dù Luật Đất đai có sự tách biệt giữa nhà ở và công trình xây dựng nhưng có thể thấy công trình xây dựng đã bao gồm nhà ở và công trình khác xây dựng trên đất. Loại tài sản này gắn liền với đất, khi di dời không thể mang theo mà buộc phải tháo dỡ nên người bị thu hồi đất sẽ được Nhà nước bồi thường.

Cách tính giá trị bồi thường đối được thực hiện như sau:

Đối với nhà ở, công trình phục vụ sinh hoạt của Hộ gia đình, cá nhân, được bồi thường bằng giá trị xây dựng mới của nhà, công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương do Bộ Xây dựng ban hành. Giá trị xây dựng mới của nhà, công trình được tính theo diện tích xây dựng của nhà, công trình nhân với đơn giá xây dựng mới của nhà, công trình do UBND cấp tỉnh ban hành theo quy định của Chính phủ.

Đối với nhà, công trình xây dựng khác không thuộc đối tượng trên thì được bồi thường như sau:

- Mức bồi thường nhà, công trình bằng tổng giá trị hiện có của nhà, công trình bị thiệt hại và khoản tiền tính bằng tỷ lệ phần trăm theo giá trị hiện có của nhà, công trình. Trong đó, giá trị hiện có của nhà, công trình bị thiệt hại được xác định bằng tỷ lệ phần trăm chất lượng còn lại của nhà, công trình nhân với giá trị xây mới của nhà, công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương do Bộ quản lý chuyên

ngành ban hành. Khoản tiền tính bằng tỷ lệ phần trăm theo giá trị hiện có của nhà, công trình do UBND cấp tỉnh quy định, nhưng mức bồi thường tối đa không lớn hơn 100% giá trị xây mới của nhà, công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương với nhà, công trình thiệt hại.

- Đối với nhà, công trình xây dựng khác bị phá dỡ một phần, mà phần còn lại không còn sử dụng được thì bồi thường cho toàn bộ nhà, công trình; trường hợp nhà, công trình xây dựng khác bị phá dỡ một phần, nhưng vẫn tồn tại và sử dụng được phần còn lại thì được bồi thường phần giá trị công trình bị phá dỡ và chi phí để sửa chữa, hoàn thiện phần còn lại theo tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương của nhà, công trình khác bị phá dỡ.

Hai là: cây trồng, vật nuôi.

Cây trồng, vật nuôi là loại tài sản mà sự sinh trưởng của chúng gắn liền với đất nên trong nhiều trường hợp khi Nhà nước thu hồi đất không thể di dời được dẫn đến phải khai thác sớm gây thiệt hại đến lợi ích của người bị thu hồi đất. Điều 24 Nghị định 197/2004/NĐ-CP quy định mức bồi thường đối với cây trồng phụ thuộc vào từng loại cây khác nhau:

Mức bồi thường đối với cây hàng năm được tính bằng giá trị sản lượng của vụ thu hoạch đó. Giá trị sản lượng của vụ thu hoạch được tính theo năng suất của vụ cao nhất trong 3 năm trước liền kề của cây trồng chính tại địa phương và giá trung bình tại thời điểm thu hồi đất.

Mức bồi thường đối với cây lâu năm, được tính bằng giá trị hiện có của vườn cây (không bao hàm giá trị QSDĐ) theo giá địa phương tại thời điểm thu hồi đất.

- Đối với cây trồng chưa thu hoạch nhưng có thể di chuyển đến địa điểm khác thì được bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại thực tế do phải di chuyển, phải trồng lại.

- Cây rừng trồng bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước, cây rừng tự nhiên giao cho các tổ chức, hộ gia đình trồng, quản lý, chăm sóc, bảo vệ thì bồi thường theo giá trị thiệt hại thực tế của vườn cây; tiền bồi thường được phân chia cho người quản lý, chăm sóc, bảo vệ theo quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng.

- Đối với vật nuôi (nuôi trồng thủy sản) điều kiện và mức bồi thường căn cứ vào thời điểm thu hoạch:

- Đối với vật nuôi mà tại thời điểm thu hồi đất đã đến thời kỳ thu hoạch thì không phải bồi thường.

- Đối với vật nuôi mà tại thời điểm thu hồi đất chưa đến thời kỳ thu hoạch thì được bồi thường thiệt hại thực tế do phải thu hoạch sớm; trường hợp có thể di chuyển được thì bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại do di chuyển gây ra; mức bồi thường cụ thể do UBND cấp tỉnh quy định cho phù hợp với thực tế.

Ngoài những loại tài sản vừa kể ra ở trên, Nghị định 197/2004/NĐ-CP còn quy định việc bồi thường đối với những khoản chi phí phát sinh do tác động của hoạt động thu hồi đất như chi phí di chuyển mồ mả, bồi thường cho người lao động do ngừng việc.

Luật Đất đai 2013 không có nhiều thay đổi trong các quy định về bồi thường đối với tài sản, chủ yếu là tổng hợp lại các quy định của Nghị định 197/2004/NĐ-CP và Nghị định 69/2009/NĐ-CP. Nhưng xuất phát từ thực tế có những khoản thiệt hại phát sinh do tác động của hoạt động thu hồi đất song pháp luật lại không có quy định nào để điều chỉnh, vì vậy không có cơ chế để bồi thường cho những khoản chi phí phát sinh trong quá trình di chuyển chỗ ở, thiệt hại do phải ngừng hoạt động sản xuất kinh doanh. Luật Đất đai 2013 đã khắc phục bất cập này như sau: *“Khi Nhà nước thu hồi đất mà phải di chuyển tài sản thì được Nhà nước bồi thường chi phí để tháo dỡ, di chuyển, lắp đặt; trường hợp phải di chuyển hệ thống máy móc, dây chuyền sản xuất còn được bồi thường đối với thiệt hại khi tháo dỡ, vận chuyển, lắp đặt”*; và *“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”* [36, Đ 88].

2.1.3. Pháp luật về hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất

2.1.3.1. Hỗ trợ ổn định đời sống ổn định sản xuất

Đây là khoản hỗ trợ có đối tượng thụ hưởng rộng rãi nhất. Tuy nhiên, không phải mọi đối tượng đều được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất hoặc được hỗ trợ

với hình thức giống nhau. Việc xác định ai được hỗ trợ ổn định đời sống, sản xuất và hỗ trợ như thế nào phụ thuộc vào những yếu tố sau:

Thứ nhất là về điều kiện được hỗ trợ, đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp. Theo tinh thần của Luật Đất đai năm 2013, hỗ trợ ổn định đời sống, sản xuất đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp hướng đến đối tượng là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Do vậy nếu hộ gia đình, cá nhân được nhà nước giao đất nông nghiệp thì chỉ cần đáp ứng điều kiện được cấp giấy chứng nhận hoặc đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận. Vì hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất nông nghiệp chính là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân không chỉ xác lập bằng con đường được Nhà nước giao đất mà còn có thể bằng những con đường khác như nhận chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế, khai hoang... Đối với những trường hợp này, chưa chắc họ đã phải là người trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Chính vì vậy, theo Nghị định số 47/2014/NĐ-CP, ngoài điều kiện có giấy chứng nhận hoặc đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận, những đối tượng này còn phải đáp ứng điều kiện được UBND cấp xã nơi có đất thu hồi xác nhận là đang trực tiếp sản xuất trên đất nông nghiệp đó đối với hộ gia đình, cá nhân thuộc đối tượng đủ điều kiện được giao đất nông nghiệp theo quy định nhưng chưa được giao đất nông nghiệp và đang sử dụng đất nông nghiệp do nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, được tặng cho, khai hoang theo quy định của pháp luật; hoặc đang trực tiếp sản xuất nông, lâm nghiệp và có nguồn thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp trên đất đó, có hợp đồng giao khoán đối với hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất do nhận giao khoán đất sử dụng vào mục đích nông, lâm nghiệp, nuôi trồng hải sản.

Đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất sản xuất, kinh doanh không phải là đất nông nghiệp và tổ chức kinh tế, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài mà bị ngừng sản xuất, kinh doanh khi Nhà nước thu hồi đất sẽ được hỗ trợ ổn định sản xuất nếu đã được cấp giấy chứng nhận hoặc đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận theo quy định.

Việc quy định về điều kiện hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất là cần thiết để đảm bảo việc hỗ trợ được đúng đối tượng. Hiện nay có nhiều trường hợp nhận chuyển nhượng, giao khoán đất nông nghiệp không phải để sản xuất nông nghiệp mà để đầu cơ, kinh doanh phi nông nghiệp... Do vậy, cần phải ra điều kiện hỗ trợ để loại trừ những đối tượng này. Tuy nhiên, để bám sát tinh thần của Luật Đất đai năm 2013, Chính phủ cần có quy định cụ thể và hợp lý hơn về điều kiện hộ gia đình, cá nhân được hỗ trợ ổn định sản xuất, đời sống vì với quy định trong Nghị định số 47/2014/NĐ-CP có thể gây khó khăn cho việc xác định đối tượng hỗ trợ. Cụ thể, quy định hộ gia đình cá nhân chỉ được hỗ trợ nếu có xác nhận phải đang trực tiếp sản xuất nông nghiệp trên đất đó là điều kiện khó xác định vì những đối tượng đầu cơ hoặc sử dụng đất nông nghiệp vào mục đích hưởng lạc... có thể đang trực tiếp làm vườn, thả cá, chăn nuôi trên đất nên họ vẫn đủ điều kiện được hỗ trợ. Trong khi đó, trên thực tế có những người già ở nông thôn không có lương hưu, mất sức lao động đang có đất nông nghiệp do nhận chuyển nhượng, do khai hoang ... nay cho thuê quyền sử dụng đất để có thu nhập duy trì cuộc sống lại không được hỗ trợ do họ không trực tiếp sản xuất nông nghiệp trên đất đó.

Thứ hai, về hình thức hỗ trợ. Đối với trường hợp hỗ trợ ổn định sản xuất, việc xác định thời gian hỗ trợ như trong quy định tại Nghị định số 47/2015/NĐ-CP là hợp lý nhưng quy định căn cứ để tính tiền hỗ trợ là tương đương 30kg gạo trong 01 tháng theo thời gian trung bình tại thời điểm hỗ trợ của địa phương là lỗi thời, khó xác định. Để đơn giản hơn, không nên xác định theo giá gạo mà nên theo quy định mức lương tối thiểu. Về việc hỗ trợ ổn định sản xuất, ngoài việc hỗ trợ giống cây trồng, vật nuôi cho sản xuất nông nghiệp, các dịch vụ khuyến công, khuyến lâm, dịch vụ bảo vệ thực vật, thú y, kỹ thuật trồng trọt... Nghị định số 47/2014/NĐ-CP còn quy định hỗ trợ bằng tiền cho những trường hợp còn lại.

2.1.3.2. Về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm

Khác với ổn định đời sống và sản xuất, đối tượng được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm chỉ áp dụng đối với hộ gia đình, cá nhân. Hộ gia đình, cá nhân cũng chỉ được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc

làm nếu đáp ứng được điều kiện: Đối với trường hợp bị Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thì họ phải là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp và được bồi thường bằng tiền, đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân bị Nhà nước thu hồi đất kết hợp kinh doanh, dịch vụ thì họ chỉ được hỗ trợ nếu phải di chuyển chỗ ở.

Việc xác định đối tượng được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm là hộ gia đình, cá nhân với những điều kiện nêu trên cũng chủ yếu nhằm loại trừ những đối tượng không xứng đáng như trường hợp hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất. Cũng giống như trường hợp hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất, điều kiện để hộ gia đình, cá nhân được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm theo Nghị định số 47/2014/NĐ-CP còn thiếu rõ ràng và có thể dẫn đến tình trạng hỗ trợ không đúng đối tượng. Cụ thể theo Điều 20 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP thì hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà được bồi thường bằng tiền thì được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm. Theo quy định tại Khoản 30 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013, hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là hộ gia đình, cá nhân đã được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp và có nguồn thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp trên đất đó. Nếu theo quy định này thì những đối tượng đầu cơ hoặc đang sử dụng đất nông nghiệp không vì mục đích sản xuất nông nghiệp vẫn có thể thuộc đối tượng này vì họ có thể vẫn có nguồn thu nhập ổn định từ việc sản xuất nông nghiệp trên đất đó, mặc dù đối với họ nguồn thu nhập đó không phải là nguồn thu nhập chính.

Về hình thức hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm, theo quy định của Nghị định số 47/2014/NĐ-CP, Nhà nước có thể hỗ trợ bằng tiền, hỗ trợ thông qua chính sách giải quyết việc làm và đào tạo nghề. Về mức hỗ trợ, Nghị định số 47 chỉ đưa ra mức trần và giới hạn diện tích đất nông nghiệp được hỗ trợ trong trường hợp hỗ trợ bằng tiền cho hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất nông nghiệp. Chính phủ giao cho UBND cấp tỉnh quy định cụ thể về giá tính tiền hỗ trợ và mức hỗ trợ khác. Có thể nói, việc hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm là vấn đề quan trọng, ảnh hưởng đến cuộc sống lâu dài của người có đất bị thu hồi

nên cần phải được Quốc hội quy định cụ thể trong Luật và áp dụng thống nhất trên phạm vi cả nước. Việc Quốc hội trao quyền quy định về hỗ trợ cho Chính phủ, Chính phủ lại trao quyền cho UBND cấp tỉnh có thể làm cho chủ trương của Nhà nước bị “biến dạng” qua các quy định của địa phương và dẫn đến sự chênh lệch quá lớn về mức hỗ trợ giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Thực tiễn áp dụng Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/5/2009 của Chính phủ về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư cho thấy khi căn cứ vào khung hỗ trợ bằng tiền đối với trường hợp thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân, các địa phương thường áp dụng ở mức tối thiểu 1,5 lần giá đất nông nghiệp. Trong khi đó, tình trạng khiếu nại, khiếu kiện về bồi thường vì lí do bồi thường, hỗ trợ không thỏa đáng không ngừng gia tăng về số lượng cũng như mức độ gay gắt, phức tạp. Việc hiện nay Chính phủ bỏ quy định khung tối thiểu có thể dẫn đến tình trạng các địa phương sẽ đưa ra mức hỗ trợ thấp hơn giá đất trong bảng giá. Mặt khác, Chính phủ đưa ra mức trần là 5 lần giá đất trong bảng giá đất rõ ràng là quá lớn và rất dễ xảy ra tình trạng có địa phương áp dụng mức tối đa là 5 lần, có địa phương chỉ áp dụng mức là một lần hoặc thấp hơn, làm phá vỡ tính thống nhất của chính sách đất đai, dẫn đến sự so sánh chính sách của người dân, nhất là trong trường hợp thu hồi đất ở khu vực giáp ranh giữa hai tỉnh.

2.1.3.3. Về hỗ trợ tái định cư

Vấn đề tái định cư thực chất không phải là chính sách độc lập bên cạnh chính sách bồi thường, hỗ trợ. Tái định cư có thể là vấn đề thuộc chính sách bồi thường trong trường hợp Nhà nước bồi thường thiệt hại bằng đất ở để người bị thu hồi đất tái định cư hoặc có thể là bộ phận của chính sách hỗ trợ trong trường hợp Nhà nước không thể bồi thường thiệt hại bằng đất hoặc đối tượng tái định cư không thuộc đối tượng được bồi thường thiệt hại về đất. Theo Điều 22 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP, hỗ trợ, tái định cư được áp dụng đối với hộ gia đình, cá nhân trong nước và người Việt Nam định cư ở nước ngoài trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà

phải di chuyển chỗ ở. Nếu trong trường hợp họ được hỗ trợ bằng nhà hoặc đất ở thì vấn đề hỗ trợ chỉ đặt ra khi số tiền được bồi thường về đất nhỏ hơn giá trị một suất tái định cư tối thiểu. Khi đó họ sẽ được hỗ trợ khoản chênh lệch giữa giá trị suất tái định cư tối thiểu và số tiền được bồi thường về đất.

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài tự lo chỗ ở thì ngoài việc hỗ trợ về đất còn được nhận khoản tiền hỗ trợ tái định cư. UBND cấp tỉnh căn cứ quy mô diện tích đất ở thu hồi, số nhân khẩu của hộ gia đình và điều kiện cụ thể của địa phương để quy định mức hỗ trợ cho phù hợp.

2.2. Thực tiễn áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại huyện Củ Chi, thành phố Hồ Chí Minh

2.2.1. Khái quát điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội huyện Củ Chi

Huyện Củ Chi có vị trí ở phía Tây Bắc thành phố Hồ Chí Minh, tọa độ địa lý từ 10^o53' 00" đến 10^o10'00" vĩ độ Bắc và từ 106^o21'00" đến 106^o40'00" kinh độ Đông, với 20 xã và 1 thị trấn. Địa giới hành chính của huyện được xác định:

- Phía Bắc giáp huyện Trảng Bàng, tỉnh Tây Ninh.
- Phía Đông giáp tỉnh Bình Dương.
- Phía Nam giáp huyện Hóc Môn, TP. Hồ Chí Minh.
- Phía Tây giáp tỉnh Long An.

Củ Chi là huyện nằm trong vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, nối giữa 2 vùng Đông Nam Bộ và Tây Nam Bộ, giáp ranh với các khu công nghiệp lớn; có hệ thống giao thông đường bộ, đường thủy tương đối đồng bộ vì vậy có điều kiện khá thuận lợi trong giao lưu phát triển kinh tế - văn hoá với bên ngoài.

Huyện Củ Chi có diện tích tự nhiên 43.496,59 ha, chiếm 20,76% diện tích tự nhiên của Thành phố. Căn cứ vào nguồn gốc phát sinh, đất đai huyện Củ Chi được chia thành các nhóm chính sau:

- Nhóm đất phù sa: Đất phù sa được hình thành trên các trầm tích Alluvi tuổi Holocen muộn ven các sông, kênh rạch, với diện tích 1.538 ha chiếm tỷ lệ 3,5% diện tích đất của huyện, phân bố trên vùng trũng, tập trung ở các xã Trung Lập Thượng, Trung Lập Hạ.

Nhóm đất này thường có tầng đất dày, độ màu mỡ khá, thành phần cơ giới nhẹ, cấp hạt cát trung bình và cát mịn chiếm tỷ lệ rất cao (40 - 50%), cấp hạt sét chiếm (21 - 27%) và có sự gia tăng sét rất rõ tạo thành tầng tích sét. Đất có phản ứng chua, pH (H₂O) xấp xỉ 5 và pH (KCl) xấp xỉ 4; các Cation trao đổi trong tầng đất rất thấp; hàm lượng mùn, đạm tầng đất mặt khá nhưng rất nghèo Kali do vậy khi sản xuất phải đầu tư thích hợp về phân bón. Loại đất này dễ thoát nước, thuận lợi cho cơ giới hoá và thích hợp với các loại cây công nghiệp lâu năm, cây công nghiệp ngắn ngày, rau, đậu ... Nên ưu tiên sử dụng cho việc trồng các cây như cao su, điều vì khả năng bảo vệ và cải tạo đất tốt.

- Nhóm đất đỏ vàng: Được hình thành trên các sản phẩm phong hoá của các loại đá mẹ và mẫu chất khác nhau. Đặc điểm chung của nhóm đất này là chua, độ no bazơ thấp, khả năng hấp thụ không cao, khoáng sét phổ biến là Kaolinit, axit mùn chủ yếu là fuvic, chất hoà tan dễ bị rửa trôi. Nhóm đất này có diện tích 9.237 ha, chiếm 21,22% diện tích đất của huyện. Phân bố trên vùng đồi gò các xã Phú Mỹ Hưng, An Phú, An Nhơn Tây, Nhuận Đức, Phú Hoà Đông, Phước Vĩnh An.

- Đất phèn: Đất phèn có diện tích 15.011 ha, bằng 35% diện tích đất của huyện, tập trung ở phía Tây Nam của huyện (vùng Tam Tân) và một số nơi ven sông Sài Gòn và kênh rạch.

Đất phèn được hình thành trên trầm tích đầm lầy biển (đầm mặn). Trong điều kiện yếm khí đất phèn ở dạng tiềm tàng, trong phần diện chỉ có tầng Pyrite. Khi có quá trình thoát thuỷ, tạo ra môi trường oxy hoá, tầng Pyrite chuyển thành Jarosite làm cho đất chua, đồng thời giải phóng nhôm gây độc hại cho cây trồng. Tầng sinh phèn và tầng phèn thường rất nông, nhiều nơi phát hiện ngay ở tầng đất mặt, hàm lượng lưu huỳnh và các độc tố Fe²⁺, Fe³⁺, Al³⁺ rất cao. Nhìn chung đất có pH thấp, hàm lượng Cl⁻ và các muối tan rất cao vì đất thường xuyên chịu ảnh hưởng của nước biển, làm cho đất phèn trở nên phức tạp và diễn biến nhanh chóng theo chiều hướng bất lợi cho sản xuất cũng như môi trường. Các loại đất phèn có tầng sinh phèn sâu và nhẹ, không còn chịu ảnh hưởng của nước biển và thường có nguồn nước tưới. Hiện nay, đất phèn đã được khai thác trồng lúa, rau màu và các loại cây ăn quả.

Theo số liệu thống kê đất đai năm 2014, huyện Củ Chi hơn 4848 ha đất rừng sản xuất. Tài nguyên rừng của huyện góp một phần quan trọng cho lá phổi chung của TP. Hồ Chí Minh.

Tuy nhiên trên thực tế diện tích rừng trên địa bàn huyện còn diện tích đất rừng tương đối lớn nằm trong các khu di tích lịch sử và trong các khu đất quốc phòng nhưng do quy định phần diện tích này được kiểm kê vào loại đất di tích và đất quốc phòng.

Củ Chi là vùng đất có truyền thống văn hoá và tinh thần yêu nước quật cường. Trong kháng chiến chống Pháp, chống Mỹ mảnh đất Củ Chi nổi tiếng là căn cứ Cách mạng kiên cường được mang tên “Đất thép Thành đồng”. Diễn hình là hệ thống Địa đạo Củ Chi đã đương đầu với bom đạn Mỹ, sự huỷ diệt của kẻ thù và đã thắng lợi vẻ vang. Quân và dân huyện Củ Chi được Nhà nước phong tặng danh hiệu “Anh hùng lực lượng vũ trang”.

- Tăng trưởng kinh tế: Tăng trưởng kinh tế hàng năm được duy trì ở mức cao; bình quân giai đoạn 2010-2015 đạt 18,96%. Công nghiệp tăng bình quân 20,01%, chiếm tỷ trọng 74,51%. Thương mại – dịch vụ tăng 18,76%, chiếm tỷ trọng 14,01%. Nông nghiệp tăng 8,16%, chiếm tỷ trọng 11,48%.

- Cơ cấu kinh tế chuyên dịch tích cực và đúng định hướng (công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp – thương mại, dịch vụ - nông nghiệp); tăng nhanh tỷ trọng ngành công nghiệp và thương mại, dịch vụ.

- Khu vực kinh tế nông nghiệp: Ngành nông nghiệp chuyển dịch đúng hướng, tăng trưởng bình quân 8,16%. Ngành chăn nuôi chiếm 51,02%, ngành trồng trọt chiếm 30,07%, dịch vụ nông nghiệp chiếm 13,89%, lâm nghiệp chiếm 1,05% và thủy sản chiếm 3,97%. Diện tích đất nông nghiệp đạt 25.289 ha.

Giá trị sản xuất bình quân trên 01 ha đất nông nghiệp đạt 271 triệu đồng/năm, riêng mô hình trồng lan cho doanh thu bình quân 700 triệu đồng/ha/năm, rau an toàn cho doanh thu bình quân 480 triệu đồng/ha/năm.

Với tốc độ đô thị hoá và phát triển kinh tế nhanh như hiện nay huyện Củ Chi đã, đang và sẽ đón một lượng dân cư từ nơi khác đến sinh sống. Điều này đã tác

động không nhỏ tới sự hình thành và thúc đẩy phát triển các điểm, khu dân cư tập trung tại các khu vực công nghiệp, khu vực có ngành nghề truyền thống... từ đó dẫn đến sự thay đổi phân bố dân cư, phát triển sản xuất và tác động nhất định đến việc sử dụng đất trên địa bàn.

Nguồn lao động tăng nhanh là một trong những điều kiện thuận lợi để phát triển kinh tế xã hội, tuy nhiên chất lượng lao động đang là vấn đề ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế xã hội. Nguyên nhân do Củ Chi là huyện ven của Thành phố, lao động chủ yếu là nghề nông nên trình độ chuyên môn chưa đáp ứng được yêu cầu chuyển dịch cơ cấu kinh tế - xã hội. Mặt khác, phần lớn đội ngũ lao động di chuyển từ nơi khác đến chủ yếu là lao động phổ thông có trình độ chuyên môn thấp nên đã ảnh hưởng chất lượng nguồn lao động của huyện nói chung.

2.2.2. Thực trạng công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư huyện Củ Chi

2.2.2.1. Giai đoạn 2003-2010

Từ năm 2003 đến năm 2010, UBND huyện Củ Chi (thông qua cơ quan trực thuộc là Ban Bồi thường – Giải phóng mặt bằng) đã thực hiện việc chi trả bồi thường cho 58 dự án với 8.260 hộ và 65 tổ chức bị ảnh hưởng, diện tích 27.431.679,31m² với tổng kinh phí bồi thường là 2.300.579.851.961 đồng. Số hộ bị giải toả trắng 871 hộ, trong đó có 302 hộ tái định cư tập trung, 25 hộ đã nhận nền tái định cư và 467 hộ tự lo nơi ở mới. Cụ thể như sau:

- Chi trả bồi thường cho 42 dự án có nguồn vốn ngân sách Nhà nước với 5.649 hộ và 17 tổ chức bị ảnh hưởng, diện tích 18.133.515,51m² với tổng kinh phí bồi thường 1.490.875.200.641 đồng.

- Chi trả bồi thường cho 16 dự án có nguồn vốn ngoài ngân sách Nhà nước với 2.611 hộ và 48 tổ chức bị ảnh hưởng, diện tích 9.298.163,8m² với tổng kinh phí bồi thường 809.704.651.320 đồng.

- Quá trình thực hiện bồi thường bồi thường, giải phóng mặt bằng đã tiếp nhận 731 đơn khiếu nại, đã giải quyết xong 679 đơn. Hiện còn tồn 52 đơn, đang xác minh giải quyết tiếp.

- Trong tổng số 58 dự án đã thực hiện công tác bồi thường, Ban bồi thường - Giải phóng mặt bằng huyện Củ Chi đã hoàn tất công tác bồi thường và bàn giao mặt bằng cho chủ đầu tư 50 dự án. Còn lại 08 dự án đang bồi thường dở dang với 407 hộ chưa nhận tiền bồi thường.

Cơ sở pháp lý thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong giai đoạn này là Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998 việc việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng và mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và các văn bản chấp thuận phương án bồi thường của Ủy ban nhân dân thành phố theo từng dự án cụ thể.

*** Nhận xét chung**

Công tác bồi thường rất đa dạng và rất nhạy cảm do ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của người dân và cán bộ thực hiện công tác bồi thường chưa được đào tạo chính quy nên trong quá trình thực hiện nhiệm vụ còn gặp nhiều khó khăn. Cụ thể như sau:

- Đơn giá bồi thường đất được cấp trên phê duyệt chưa sát với giá thị trường nhất là đối với đất nông nghiệp thuận mặt tiền đường giao thông nông thôn và đất nông nghiệp trong khu dân cư nên người dân khiếu nại và không hợp tác. Các chính sách bồi thường, hỗ trợ thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất liên tục thay đổi nhưng không nhất quán và đồng bộ nên người dân khiếu nại kéo dài do không hài lòng.

- Công tác quản lý đất đai chưa cập nhật biến động đất đai kịp thời, một số trường hợp trước đây người dân hiến đất xây dựng đường giao thông nông thôn xây dựng hệ thống tưới tiêu phục vụ sản xuất nông nghiệp chưa được chỉnh lý hoặc còn sai sót trong quá trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (trùng thửa, sai mục đích sử dụng...). Việc đo đạc xác định diện tích sử dụng thực tế thường sai lệch với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do đó thời gian xác minh xử lý kéo dài và không được người dân đồng tình.

- Đa số nhà ở nông thôn đều xây dựng không phép trên đất nông nghiệp chưa được xử lý hoặc cho phép tồn tại nhưng không có hồ sơ lưu trữ nên khi thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng gặp nhiều khó khăn nhất là việc xác minh mốc thời gian xây dựng, thời gian xác minh kéo dài, mức độ chính xác không cao. Một số trường hợp không được bồi thường, hỗ trợ người dân phản ứng gay gắt, nhưng rất khó thực hiện cưỡng chế do người dân không còn nơi ở khác.

- Việc chuyển nhượng Quyền sử dụng đất bằng giấy tay hoặc hợp đồng công chứng ủy quyền khi thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng phải lập thủ tục bồi thường cho chủ sở hữu cũ nhưng chủ cũ đã chuyển nhượng nên không cung cấp các hồ sơ liên quan: Chứng minh nhân dân, hộ khẩu... nên tiến độ thực hiện rất chậm.

2.2.2.2 Giai đoạn 2011 đến nay

Trong giai đoạn này, UBND huyện Củ Chi thực hiện chi trả bồi thường và lập sổ tiết kiệm cho 4.406 hộ dân và tổ chức của 59 dự án (trong đó có 13 dự án bàn giao mặt bằng trước năm 2010 nhưng đến thời điểm từ năm 2010 đến tháng 6 năm 2015 còn chi trả) với tổng số tiền bồi thường 1.358 tỷ đồng. Trong đó:

Số lượng dự án đã hoàn tất công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng là 32 dự án.

- Số các dự án trước năm 2010 tiếp tục chi trả là: 07 dự án.

- Số các dự án đang thực hiện: 07 dự án.

- Số các dự án đang khảo sát, chuẩn bị công tác thu hồi, bồi thường: 13 dự án.

Cơ sở pháp lý thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong giai đoạn này là Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và các văn bản chấp thuận phương án bồi thường của Ủy ban nhân dân thành phố theo từng dự án cụ thể.

*** Nhận xét chung:**

- Việc lập thủ tục ủy quyền UBND các xã không còn xác nhận mà phải qua công chứng (chi phí công chứng rất cao) nên các trường hợp có giá trị bồi thường thấp, nhất là các dự án theo tuyến như đường giao thông, đê bao kênh thủy lợi, đường điện... không được người dân đồng thuận nên thời gian thực hiện kéo dài.

- Một số hạng mục cây trồng, vật kiến trúc không có đơn giá trong quy định phải trình Hội đồng thẩm định bồi thường Thành phố phê duyệt thời gian kéo dài làm chậm tiến độ lập Phương án bồi thường.

- Việc đo đạc xác định diện tích sử dụng thực tế thường sai lệch với giấy chứng nhận QSDĐ, vì vậy mất nhiều thời gian cho việc xác minh diện tích, nên kéo dài thời gian giải quyết.

- Việc xác minh mốc thời gian sử dụng, chứng minh mốc thời gian sử dụng không có hồ sơ lưu trữ phải phụ thuộc vào cán bộ địa chính xã.

- Việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất bằng giấy tay hoặc thay đổi địa chỉ không được cập nhật kịp thời dẫn đến việc xác định chủ sử dụng đất ảnh hưởng dự án thời gian kéo dài làm chậm tiến độ.

- Do chính sách về bồi thường, hỗ trợ thiệt hại thường xuyên thay đổi, bổ sung để phù hợp theo từng thời điểm, các dự án đang thực hiện bồi thường dở dang dẫn đến sự ngộ nhận của một bộ phận không nhỏ người dân khiếu nại đề nghị bồi thường tại thời điểm hiện tại. Đồng thời người dân có ý nghĩ làm đơn khiếu nại nếu giải quyết không được thì cũng không mất gì, nên tại thời điểm hiện nay có chiều hướng phát sinh khiếu nại đông người đối với các dự án đang thực hiện bồi thường dở dang.

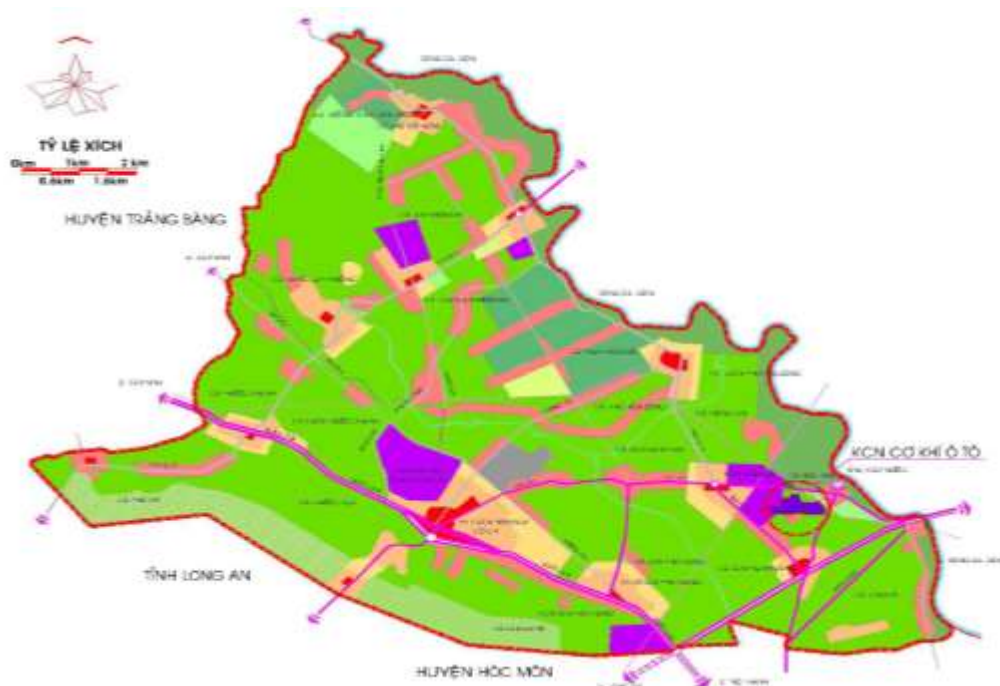
- Hiện nay trên địa bàn huyện Củ Chi chưa có khu tái định cư tập trung nên đối với các dự án có hộ bị giải toả trắng phải vận động người dân tự lo nơi ở mới làm ảnh hưởng rất lớn đến tiến độ thực hiện dự án nhất là các dự án trọng điểm như dự án Thủy lợi bờ hữu ven sông Sài Gòn, dự án Trường Bản xã Phú Mỹ Hưng, dự án Thảo Cầm Viên mới, dự án Khu công nghiệp Đông Nam.

2.2.2.3. Bồi thường, hỗ trợ tái định cư thông qua một dự án cụ thể

a) Vị trí, quy mô, ranh giới

Khu công nghiệp cơ khí Ô tô Thành phố Hồ Chí Minh (Sam co) với diện tích toàn Khu công nghiệp: 112.91 ha, trong đó diện tích đường, kênh, mương hiện hữu là: 2.2 ha, diện tích đất của các hộ dân là: 110.71 ha thuộc 02 xã: Tân Thạnh Đông và Hòa Phú trên địa bàn huyện Củ Chi, thành phố Hồ Chí Minh; cách thị trấn Củ

Chi 10 km về phía Tây, cách thị xã Thủ Dầu Một – Tỉnh Bình Dương 5 km về phía Đông, cách sân bay Tân Sơn Nhất 30 km về phía Nam và cách trung tâm thành phố Hồ Chí Minh 40 km về hướng Nam.



Hình 2.1. Sơ đồ vị trí khu công nghiệp cơ khí ô tô thành phố Hồ Chí Minh

Nguồn: Ban quản lý dự án Khu công nghiệp cơ khí ô tô Sài Gòn (Samco)

Phạm vi khu đất thuộc 2 ấp: Ấp 4 thuộc xã Tân Thạnh Đông và Ấp 4 thuộc xã Hòa Phú, có vị trí khu đất quy hoạch như sau: Phía Đông giáp ruộng lúa; Phía Tây giáp trại chăn nuôi heo, đất nông nghiệp và cụm công nghiệp Tân Quy; Phía Nam: giáp đất nông nghiệp và dự kiến mở rộng Cụm công nghiệp; Phía Bắc: giáp khu dân cư hiện hữu, đất nông nghiệp và trại chăn nuôi heo.

Số hộ dân bị thu hồi đất là 421 hộ, trên địa bàn 02 xã Hòa Phú (168 hộ) và Tân Thạnh Đông (253 hộ), huyện Củ Chi. Trong đó có 26 hộ giải tỏa trắng đất ở với diện tích 7549 m² (xã Hòa Phú : 8 hộ và xã Tân Thạnh Đông: 18 hộ); 395 hộ giải tỏa trắng đất nông nghiệp với diện tích 110 ha. (xã Hòa Phú: 160 hộ và xã Tân Thạnh Đông: 235 hộ).

Cơ cấu phân khu chức năng khu vực sản xuất có diện tích 99,9085 ha bao gồm: Đất xây dựng nhà máy phía Nam khu đất; Khu trung tâm điều hành và dịch vụ

được bố trí phía Đông Bắc khu đất; Khu kho bãi được bố trí phía Đông khu đất, cạnh khu trung tâm; Trạm xử lý nước thải được bố trí phía Đông Nam khu đất; Trạm xử lý nước cấp (giai đoạn đầu sử dụng nguồn nước ngầm tại chỗ)

b) Tình hình sử dụng đất khu vực dự án trước khi thu hồi đất

Trước khi thu hồi đất, diện tích đất trong khu vực dự án chủ yếu được sử dụng để trồng lúa nước, trồng cỏ để chăn nuôi bò vàng, bò sữa và các loại hoa màu khác (bầu, bí, khổ qua, thuốc lá..) chiếm 110 ha (khoảng 97,4% khu quy hoạch dự án). Trong đó có 421 hộ dân với hơn 800 lao động đang tham gia hoạt động sản xuất trong khu vực dự án. Qua kết quả điều tra cho thấy, các hoạt động sản xuất nông nghiệp trên đã mang lại thu nhập trung bình 3.65 triệu đồng/tháng cho các lao động trong khu vực. Bên cạnh đó, có 26 hộ dân có nhà ở, đất ở với hơn 50 nhân khẩu đang sinh sống trong khu vực dự án. Từ kết quả nêu trên cho thấy, vấn đề giải quyết việc làm cho các lao động sản xuất nông nghiệp là một thách thức không nhỏ đối với chủ đầu tư, nhất là chính quyền địa phương sau khi thu hồi đất. Vấn đề nhà ở cũng cần được chủ đầu tư, chính quyền địa phương chú trọng khi có 26 hộ gia đình bị mất nhà ở, đất ở.

c) Chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư của dự án

Tên dự án: Xây dựng công nghiệp cụm cơ khí ô tô tại xã Hòa Phú và xã Tân Thạnh Đông, huyện Củ Chi. Chủ đầu tư dự án: Công ty cơ khí ô tô Sài Gòn (Samco). Nguồn vốn: Ngân sách thành phố Hồ Chí Minh, tổng số tiền bồi thường, hỗ trợ cho các hộ dân trong dự án là 108.749.013.000 đồng (một trăm không tám tỷ, bảy trăm bốn mươi chín triệu, không trăm mười ba ngàn).

Phương án bồi thường, hỗ trợ thiệt hại và tái định cư trong dự án đầu tư xây dựng công nghiệp cụm cơ khí ô tô tại xã Hòa Phú và xã Tân Thạnh Đông, huyện Củ Chi, được phê duyệt tại Quyết định số 3267/QĐ-UB, ngày 30/6/2004 của ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh. Theo đó, tổng diện tích quy hoạch dự án là 112.91 ha, tổng số hộ dân bị thu hồi đất là 421 hộ (trong đó có 26 hộ được suất tái định cư) với khu tái định cư là 13 ha (có 04 hộ đăng ký tái định).

Dự án có 395 hộ giải tỏa trắng đất nông nghiệp với diện tích 110 ha. Đến nay, việc chi trả tiền và bàn giao mặt bằng được 380/421 hộ (đạt 90.26%), còn lại 41 hộ chưa nhận tiền do khiếu nại về đơn giá bồi thường.

Chính sách bồi thường, hỗ trợ được áp dụng theo Nghị định 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998, Nghị định số 87/NĐ-CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ. Quyết định số 05/QĐ-UB-QLĐT ngày 04/01/1995, Quyết định số 64/2001/QĐ-UB ngày 30/7/2001, Quyết định số 118/2004/QĐ-UB ngày 28/4/2004, Quyết định số 2021/2004/QĐ-UB ngày 11/5/2004 của ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh.

Theo đó, không bồi thường đối với đất không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo luật đất đai, đất do lấn chiếm trái phép, đất trong hành lang bảo vệ các công trình hạ tầng kỹ thuật, vi phạm lộ giới.

Đơn giá để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, đất nông nghiệp trồng cây hàng năm: 65.000 đồng/m², đất nông nghiệp trồng cây lâu năm: 80.000 đồng/m², đất ở mặt tiền đường sử dụng ổn định trước ngày 31/5/1990 là: 600.000 đồng/m². Đất ở mặt tiền đường sử dụng ổn định từ ngày 31/5/1990 đến trước ngày 15/10/1993 là: 592.280 đồng/m², đất ở mặt tiền đường sử dụng ổn định từ ngày 15/10/1993 đến trước ngày 22/4/2002 là: 561.400 đồng/m², đất ở mặt tiền đường tự chuyển mục đích sử dụng ổn định từ ngày 22/4/2002 trở về sau là: 584.560 đồng/m².

Chính sách hỗ trợ khác, hỗ trợ ổn định về đời sống: 1.000.000 đồng/nhân khẩu khi hộ phải di chuyển chỗ ở. Hỗ trợ chi phí tháo dỡ di chuyển nhà: đối với di chuyển trong Thành phố 2.000.000 đồng/căn nhà cấp 1, cấp 2, cấp 3 và 1.000.000 đồng/căn đối với nhà cấp 4. Trường hợp di chuyển sang tỉnh, thành phố khác mức hỗ trợ tính gấp 2 lần trường hợp trong thành phố. Hỗ trợ thiệt hại do ngừng sản xuất, kinh doanh: hỗ trợ 2.000.000 đồng/hộ đối với hộ có thu nhập từ 2.000.000 đồng– 4.000.000 đồng/tháng; hỗ trợ 3.000.000 đồng/hộ đối với hộ có thu nhập từ 4.000.000 đồng – 6.000.000 đồng/tháng; hỗ trợ 5.000.000 đồng/hộ đối với hộ có thu nhập từ 6.000.000 đồng– 8.000.000 đồng/tháng; hỗ trợ 7.000.000 đồng/hộ đối với hộ có thu nhập từ 8.000.000 đồng – 10.000.000 đồng/tháng; hộ có doanh thu từ 10.000.000 đồng/tháng trở lên, được hỗ trợ theo thực lãi trong 6 tháng (nhưng

không thấp hơn 8.000.000 đồng/hộ). Hỗ trợ chi phí đào tạo chuyển đổi ngành nghề do thu hồi đất sản xuất nông nghiệp: thu hồi từ 30%-50% diện tích đất nông nghiệp hỗ trợ 1.000.000 đồng/hộ; thu hồi trên 50%-70% diện tích đất nông nghiệp hỗ trợ 2.000.000 đồng/hộ; thu hồi trên 70% hỗ trợ 1.000.000 đồng/lao động trong hộ. Hỗ trợ đối với gia đình chính sách: Bà Mẹ Việt Nam anh hùng, Anh hùng lực lượng vũ trang nhân dân, Anh hùng lao động: 5.000.000 đồng/hộ; thương binh, gia đình liệt sĩ (cha, mẹ, vợ, chồng, con liệt sĩ): 3.000.000 đồng/hộ; gia đình có công với cách mạng, các đối tượng đang hưởng trợ cấp xã hội thường xuyên khác: 1.000.000 đồng/hộ.

Các khoản thưởng khác, đối với hộ bị thu hồi toàn bộ nhà ở, đất ở được thưởng: 5.000.000 đồng/hộ, thu hồi một phần đất ở (có nhà ở) thưởng 2.500.000 đồng/hộ; trường hợp còn lại được thưởng: 1.000.000 đồng/hộ. Ngoài ra, đối với các hộ có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn do bị thu hồi đất sẽ được Hội đồng bồi thường thiệt hại giải phóng mặt bằng của dự án xem xét, giải quyết cụ thể các mức hỗ trợ đặc biệt cho từng trường hợp.

Qua kết quả điều tra, cho thấy người dân có đất bị thu hồi vẫn còn thụ động trong quá trình chuyển đổi nguồn sinh kế, điều này thể hiện qua việc người dân không có ý kiến gì chiếm tỷ trọng cao nhất 39%, ý kiến cần xây dựng chương trình hướng dẫn chăn nuôi bò chiếm tỷ trọng thấp nhất là 4%, ý kiến sau khi thu hồi đất thu nhập của các hộ dân cao hơn, nhưng không ổn định so với trước khi thu hồi đất chiếm 24%, cần tạo việc làm cho người dân có đất bị thu hồi chiếm 21%, giá bồi thường thấp chiếm 12%. Mặc dù sau khi thu hồi đất, thu nhập của một số hộ tăng so với trước khi thu hồi, nhưng họ vẫn cảm nhận được sự không ổn định trong thu nhập so với trước kia. Bên cạnh đó, việc xây dựng các chương trình khuyến nông theo nhu cầu thực tế của các nông hộ, chương trình đào tạo việc làm theo nhu cầu của các doanh nghiệp, xây dựng chương trình giá bồi thường, hỗ trợ về đất phù hợp với giá thị trường trong cùng thời điểm thu hồi đất cũng cần được Nhà nước, chủ đầu tư xây dựng các giải pháp cụ thể để thực hiện các mục tiêu trên, nhằm mục đích đảm bảo thu nhập ổn định của các nông hộ sau khi đất nông nghiệp bị thu hồi.

Phần lớn người dân có đất bị thu hồi chấp hành tốt chủ trương, chính sách về bồi thường giải phóng mặt bằng của chính quyền địa phương. Công tác tuyên truyền vận động của địa phương được chú trọng, do đó người dân có những hiểu biết cơ bản về công tác thu hồi đất trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của thành phố Hồ Chí Minh nói chung và của huyện Củ Chi nói riêng. Từ đó, tạo sự đồng thuận cao trong nhân dân, hạn chế tình trạng khiếu kiện, nhất là khiếu kiện đông người ảnh hưởng đến an ninh khu vực.

d) Các vấn đề tồn tại

Đơn giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ tuy có sự tham gia của các ban ngành có liên quan, nhưng vẫn còn thấp so với đơn giá sang nhượng trên thị trường và khả năng sinh lợi của đất bị thu hồi, điều này gây bức xúc và không đồng tình trong dân, dẫn đến khiếu kiện kéo dài, phức tạp gây khó khăn trong công tác giải phóng mặt bằng, làm chậm tiến độ dự án.

Công tác điều tra xã hội học sau khi thu hồi đất chưa được chú trọng, đời sống của người dân sau thu hồi đất không được quan tâm đúng mức, nhất là đối với những hộ gia đình thuần nông, có trình độ học vấn thấp. Việc hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp chủ yếu bằng tiền, công tác đào tạo nghề sau thu hồi đất chưa được chú trọng. Do đó, người dân gặp rất nhiều khó khăn trong việc khôi phục sinh kế sau thu hồi đất, khi tiền bồi thường, hỗ trợ không còn.

Việc xây dựng khu tái định cư chưa được chú trọng, công tác kiểm tra, giám sát tiến độ thực hiện dự án tái định cư chưa được quan tâm, trong dự án có 04/26 hộ đăng ký nền tái định cư, nhưng đến nay người dân vẫn chưa nhận được nhà ở, công tác xây dựng chỉ hoàn thành ở mức mở rộng và xây mới hệ thống giao thông, điều này gây khó khăn trong việc thực hiện dự án, khi người dân không bàn giao mặt bằng do chưa nhận được nhà ở tái định cư.

Qua kết quả điều tra, khảo sát cho thấy, đối tượng lao động chính trong hộ có độ tuổi từ 41 – 50 tuổi chiếm tỷ trọng cao nhất (chiếm 39%), độ tuổi từ 30 – 40 tuổi chiếm tỷ trọng 32%. Điều này rất thuận lợi trong việc tiếp thu và ứng dụng các thành tựu khoa học, kỹ thuật, thông tin thị trường vào sản xuất, kinh doanh trong

quá trình chuyển đổi nghề nghiệp. Bên cạnh đó, độ tuổi trung bình của lao động chính trong các hộ điều tra là 47 tuổi, đây là độ tuổi có nhiều trải nghiệm trong lao động sản xuất ở khu vực nông thôn, do đó những nhận định của các đối tượng này có thể phản ánh một cách đáng tin cậy nhất về sự thay đổi thu nhập của các hộ gia đình, cá nhân khi bị thu hồi đất cũng như những bất cập trong quá trình thực hiện thu hồi đất.

Qua khảo sát cho thấy, đa số lao động chính trong các hộ điều tra có trình độ học vấn thấp, chưa tốt nghiệp cấp 1 chiếm tỷ trọng cao nhất 36%, tốt nghiệp cấp 1 chiếm 33%, tốt nghiệp cấp 2 là 15%, trong khi đó tốt nghiệp cấp 3 và đại học chiếm 16%. Do đó, việc tiếp thu những tiến bộ khoa học, kỹ thuật trong hoạt động sản xuất, kinh doanh khi chuyển sang các hình thức sinh kế mới, đặc biệt là đưa ra các quyết định trước những thay đổi do thu hồi đất gây ra còn rất nhiều hạn chế.

Qua số liệu điều tra, khảo sát cho thấy, trước khi bị thu hồi đất, nguồn thu nhập chính của các hộ gia đình chủ yếu từ các hoạt động sản xuất nông nghiệp chiếm 95%, trong khi đó tỷ lệ lao động trong các doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức Nhà nước chiếm 5%. Việc thu hồi đất đã làm thay đổi rõ rệt nguồn thu nhập của các hộ gia đình, bên cạnh thu nhập từ các hoạt động sản xuất nông nghiệp truyền thống, xuất hiện các hoạt động sinh kế mới như buôn bán tạp hóa và cho thuê nhà trọ chiếm 24%, làm thuê chiếm 24%, đặc biệt là môi giới bất động sản chiếm 11%.

Có thể thấy rằng, thu hồi đất là quá trình chuyển đổi sinh kế, từ sản xuất nông nghiệp truyền thống trong vùng sang các hoạt động phi nông nghiệp. Trong quá trình thực hiện xây dựng khu công nghiệp để phục vụ quá trình phát triển kinh tế - xã hội của vùng, bên cạnh những tuyến đường mới được xây dựng, nhiều tuyến đường cũ cũng được nâng cấp, kết nối với khu vực xung quanh. Điều này tạo thuận lợi cho các dòng người đổ về khu vực này để tìm nhà trọ, chủ yếu là làm công nhân. Cùng thời điểm đó, những người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp đang xoay sở tìm kiếm các chiến lược sinh kế mới. Tận dụng cơ hội này, họ bắt đầu xây dựng nhà trọ kết hợp với buôn bán tạp hóa bằng nguồn vốn có được từ việc bồi thường, hỗ trợ đất nông nghiệp khi bị thu hồi (chiếm 24%). Bên cạnh đó, việc thu hồi đất nông

nghiệp dẫn đến việc thúc ép nhiều lao động trong nông hộ phải tìm kiếm các nguồn sinh kế thay thế và trong thực tế điều tra nhiều lao động đã chuyển sang các hoạt động sinh kế mới chủ yếu là làm thuê, môi giới bất động sản.

Nghiên cứu về thu nhập của người dân bị ảnh hưởng sau thu hồi cho thấy, trước khi thu hồi đất nhóm lao động có thu nhập từ 3-5 triệu chiếm tỷ trọng cao nhất (chiếm 77%), kể đến là số lao động có thu nhập 1-3 triệu chiếm tỷ trọng 20%, nhóm lao động có thu nhập cao từ 5-7 triệu chiếm tỷ trọng rất thấp là 3%. Điều này có thể kết luận rằng, trước khi thu hồi đất thu nhập trung bình của các lao động trong vùng là tương đối ổn định, không có sự phân hóa rõ rệt, chủ yếu thu nhập chính từ các hoạt động sản xuất nông nghiệp và mức thu nhập trung bình là từ 3-5 triệu. Sau khi thu hồi đất thu nhập trung bình của các lao động trong vùng có sự phân hóa rõ rệt, theo đó, nhóm lao động có thu nhập từ 3-5 triệu giảm xuống chỉ chiếm 52%, nhóm lao động có thu nhập từ 1-3 triệu tăng lên, chiếm 33%, đặc biệt sự xuất hiện của nhóm lao động có thu nhập cao từ 7-10 triệu chiếm 2%. Việc sử dụng nguồn tài chính từ hỗ trợ, bồi thường từ đất nông nghiệp hợp lý góp phần cải thiện thu nhập cho các hộ dân. Bên cạnh đó, khi không còn đất nông nghiệp để sản xuất, một số lao động trong vùng chuyển sang làm thuê cho các doanh nghiệp trong vùng, hoặc không có việc làm ổn định, điều này làm thu nhập của họ giảm xuống.

Thực tế cho thấy, người dân dùng tiền bồi thường, hỗ trợ về đất, cây cối hoa màu và công trình trên đất rất đa dạng, trong đó xây cất nhà trọ, đầu tư vào buôn bán tạp hóa chiếm tỷ trọng cao nhất là 25.89%, chia cho người thân chiếm tỷ trọng thấp nhất 1.10%. Bên cạnh đó, việc dùng tiền bồi thường, hỗ trợ để xây dựng và sửa chữa nhà cũng chiếm tỷ trọng tương đối cao, chiếm 20.33%, gửi ngân hàng chiếm 15.64%, đầu tư vào sản xuất nông nghiệp như mua con giống (bò sữa, bò vàng, heo), chiếm tỷ trọng 14.85%, mua vật dụng trong gia đình như: xe máy, bàn ghế, tivi, bếp gas chiếm tỷ trọng 13.17%, trả nợ và chi tiêu trong gia đình chiếm 9.04%. Việc dùng tiền bồi thường, hỗ trợ của các nông hộ cho hoạt động sản xuất kinh doanh để đảm bảo thu nhập còn tương đối thấp chiếm 40.74% (xây cất nhà trọ, buôn bán tạp hóa và đầu tư cho hoạt động chăn nuôi). Điều này cho thấy người dân

vẫn chưa chú trọng việc sử dụng tiền bồi thường cho các hoạt động sản xuất nhằm mang lại nguồn thu nhập ổn định cho gia đình sau khi không còn đất để sản xuất nông nghiệp. Vì vậy, chính quyền địa phương, chủ đầu tư dự án cần có những biện pháp cấp bách, kịp thời và hữu hiệu nhất để có thể hỗ trợ người dân trong việc sử dụng hợp lý, hiệu quả nguồn tài chính từ bồi thường, hỗ trợ nhằm tạo sinh kế bền vững sau khi thu hồi đất.

Từ kết quả điều tra cho thấy, sau khi thu hồi đất, thu nhập của các nông hộ tốt hơn so với trước khi thu hồi đất chiếm tỷ trọng cao nhất (chiếm 59%), trong khi đó thu nhập xấu hơn chiếm 33% và không thay đổi thu nhập chiếm 8%. Việc sử dụng nguồn tài chính từ bồi thường, hỗ trợ về đất, cây cối, hoa màu và công trình trên đất để đầu tư xây dựng mới và sửa chữa nhà, mua các thiết bị phục vụ cho vui chơi, giải trí.. góp phần nâng cao đời sống của các nông hộ, điều này thể hiện qua 38% ý kiến cho rằng điều kiện vui chơi, giải trí tốt hơn, 54% ý kiến cho nhà ở tốt hơn, 2% cho rằng vấn đề học tập tốt hơn. Song song với việc có được thu nhập cao hơn, vấn đề tồn tại sau khi thu hồi đất là trình trạng an ninh, trật tự trong khu vực tăng lên, có tới 45% ý kiến cho rằng tình trạng an ninh, trật tự trong khu vực tăng lên, điều này được lý giải bởi nhiều lý do như sau: do thời gian nhàn rỗi trong khu vực tăng lên trong quá trình chưa tìm kiếm được việc làm thay thế khi đất nông nghiệp bị thu hồi, tỷ lệ dân nhập cư thuê nhà trọ trong khu vực tăng cao, chủ yếu làm công nhân cho các doanh nghiệp. Điều này gây áp lực không nhỏ trong quá trình phát triển của khu vực.

Việc sử dụng nguồn tiền từ bồi thường, hỗ trợ về đất của các nông hộ một cách hợp lý là nhân tố quan trọng có tính chất quyết định tạo nguồn thu nhập cao và ổn định cho các nông hộ sau khi thu hồi đất. Thực tế qua khảo sát, điều tra cho thấy, sau khi thu hồi đất, những hộ gia đình có thu nhập cao và ổn định hơn so với trước khi thu hồi đất là do sử dụng nguồn tiền từ việc bồi thường, hỗ trợ vào đầu tư sản xuất. Đối với các hộ có đầu tư thì sau thu hồi đất nhóm thu nhập 1-3 triệu giảm từ 19.6% xuống còn 7.1%, trong khi đó nhóm thu nhập từ 3-5 triệu tăng từ 5.4% lên 17.9%, đặc biệt xuất hiện nhóm có thu nhập cao 7-10 triệu chiếm 3.6%. Các mô hình

được người dân lựa chọn đầu tư là xây dựng nhà trọ kết hợp với buôn bán tạp hóa, đây là mô hình sinh kế phổ biến của các hộ dân sau khi thu hồi đất. Bên cạnh đó, việc dùng tiền vào xây dựng chuồng trại, mua con giống chủ yếu là bò sữa, bò vàng, heo cũng được người dân chú trọng. Đơn cử như hộ bà: Nguyễn Thị Hời, cư ngụ tại ấp 4, xã Tân Thạnh Đông, huyện Củ Chi, Thành phố Hồ Chí Minh, sử dụng tiền bồi thường vào xây dựng nhà trọ kết hợp buôn bán tạp hóa, có thu nhập trung bình trước thu hồi đất là: 3.75 triệu đồng/tháng/lao động, sau thu hồi đất là: 4.5 triệu đồng/tháng/lao động. Hộ ông: Hồ Văn Dờn, cư ngụ tại ấp 4, xã Tân Thạnh Đông, huyện Củ Chi, Thành phố Hồ Chí Minh, sử dụng tiền bồi thường vào xây dựng chuồng trại và mua giống bò sữa, có thu nhập trung bình trước thu hồi đất là: 3.12 triệu đồng/tháng/lao động, trong khi đó sau thu hồi đất là: 4.6 triệu đồng/tháng/lao động. Hộ bà: Lê Thị Gái, cư ngụ tại ấp 5, xã Tân Thạnh Đông, huyện Củ Chi, Thành phố Hồ Chí Minh, sử dụng tiền bồi thường vào mua giống bò vàng, chăn nuôi quanh khu vực đồng cỏ của dự án, có thu nhập trung bình trước thu hồi đất là: 2.8 triệu đồng/tháng/lao động, trong khi đó sau thu hồi đất là: 3.4 triệu đồng/tháng/lao động.

Đối lập với việc các hộ sử dụng tiền bồi thường, hỗ trợ vào sản xuất, kinh doanh tạo thu nhập cao và ổn định sau thu hồi đất, thực tế còn một số không nhỏ nguồn tiền bồi thường, hỗ trợ được sử dụng vào xây dựng và sửa chữa nhà tỷ lệ này chiếm 20.33% tổng số tiền bồi thường, mua phương tiện đi lại, vật dụng trong nhà như tivi, bếp gas, tủ lạnh, bàn, ghế chiếm tỷ lệ 13.17%, trả nợ và chi tiêu gia đình chiếm 9.04%, chia cho người thân chiếm tỷ lệ 1.10%. Sau khi đất nông nghiệp bị thu hồi, các hoạt động sản xuất nông nghiệp như: trồng dưa leo, khổ qua, lúa, ngô, thuốc lá... vốn tạo nguồn thu nhập ổn định cho các hộ dân nay không còn, để có thu nhập đảm bảo cuộc sống, họ phải làm thuê cho các doanh nghiệp, hoặc trở thành lao động tự do, hoặc làm công việc nhà. Do đó họ không có nguồn thu nào khác ngoài tiền làm thuê sau khi thu hồi đất, dẫn đến thu nhập trung bình của các lao động trong hộ giảm, cụ thể nhóm thu nhập từ 1-3 triệu tăng từ 15.9% lên 65.9%, nhóm thu nhập 3-5 triệu giảm từ 77.3% xuống còn 20.5%. Song song đó, việc xuất hiện nhóm thu nhập cao 5-7 triệu chiếm 13.6% là do các hộ dân chuyển sang môi giới bất động sản. Tuy nhiên nhóm có thu nhập cao này thường không ổn định.

Trong hoạt động sản xuất, việc tuổi của người lao động càng cao thì khả năng phản ứng với sự mất đất càng tốt do họ có nhiều kinh nghiệm trong cuộc sống. Vì vậy, xác suất về thu nhập cao và ổn định của các hộ có độ tuổi cao sau khi thu hồi đất có kỳ vọng xảy ra nhiều hơn. Tuy nhiên qua kết quả điều tra, khảo sát cho thấy độ tuổi của lao động chính trong hộ từ 50 tuổi trở lên thì khả năng tạo thu nhập ổn định sau thu hồi đất gặp nhiều khó khăn hơn so với độ tuổi dưới 50, do họ đã quen với các hoạt động sản xuất nông nghiệp nên việc chuyển sang các hoạt động sinh kế khác là một rào cản lớn đối với nhóm tuổi này. Qua kết quả điều tra cho thấy, đối với lao động có độ tuổi trên 50- 60 tuổi , nhóm thu nhập 1-3 triệu tăng từ 16.0% lên 28.0%. Trong khi đó trên 60 tuổi tỷ lệ này từ 0.0% lên 50%.

Đối với độ tuổi từ 40-50 tuổi, thì khả năng thích nghi với sự mất đất tốt hơn, điều này được thể hiện qua nhóm có thu nhập trung bình 1-3 triệu giảm từ 15.4% xuống còn 12.8%, nhóm thu nhập 5-7 triệu tăng từ 7.7% lên 20.5%.

Chương 3

MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT VÀ KIẾN NGHỊ NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI PHÁP LUẬT TRÊN ĐỊA BÀN HUYỆN CỬ CHI, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

3.1. Các giải pháp hoàn thiện các quy định về thu hồi đất dựa trên tình hình thực tiễn tại huyện Cử Chi, thành phố Hồ Chí Minh.

3.1.1. Giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật khi nhà nước thu hồi đất

3.1.1.1. Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch, khách quan và công bằng

Đây là những nguyên tắc và là những giá trị mang tính phổ quát của Nhà nước pháp quyền, được pháp luật và thực tiễn pháp lý của các nước chứng minh và thừa nhận. Điều này cũng đã được kiểm chứng trong quá trình thực thi pháp luật đất đai ở nước ta. Nếu các quy định của pháp luật thiếu công khai, minh bạch sẽ tạo điều kiện phát sinh tình trạng tham nhũng, tiêu cực trong quá trình thực thi của đội ngũ công chức thừa hành. Nếu các quy định của pháp luật không công bằng sẽ tiềm ẩn các nguy cơ phát sinh xung đột về lợi ích trong quá trình áp dụng. Nếu các quy định không tạo điều kiện cho cơ chế dân chủ, khách quan được tôn trọng trong quá trình thi hành, sẽ làm cho người bị thu hồi đất không đồng thuận và phát sinh tranh chấp, khiếu kiện kéo dài.

3.1.1.2. Hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất phải dựa trên nguyên tắc giải quyết hài hòa lợi ích của Nhà nước, lợi ích của doanh nghiệp và lợi ích của người bị thu hồi đất

Khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và vào mục đích kinh tế đã để lại những hậu quả rất khác nhau đối với các bên có liên quan. Sự xung đột về lợi ích giữa các bên là điều không thể tránh khỏi, cụ thể: người bị thu hồi đất, có thể mất tư liệu sản xuất, mất chỗ ở, rơi vào tình trạng đời sống gặp nhiều khó khăn; Nhà nước có được diện tích

đất để sử dụng vào mục đích chung; doanh nghiệp hoặc chủ đầu tư có đất để sử dụng vào mục đích sản xuất – kinh doanh, thương mại. Bên cạnh đó, trong một số trường hợp lợi ích chung cũng chưa được bảo đảm do việc giải phóng mặt bằng có nhiều ách tắc, nhiều dự án đầu tư phải chờ đất do người dân không hợp tác, dẫn đến tiến độ triển khai chậm hoặc dừng không thời hạn, điều đó cũng ảnh hưởng không nhỏ đến các nhà đầu tư.

Đánh giá một cách tổng thể trong thu hồi đất sự thiệt hại chủ yếu rơi vào phía người bị thu hồi đất và dường như tác động tích cực hoặc lợi ích nằm ở phía doanh nghiệp, chủ đầu tư. Sự bồi thường của Nhà nước cho người bị mất đất chỉ bù đắp một phần thiệt hại do việc thu hồi đất gây ra nên thường không nhận được sự đồng thuận từ phía người bị thu hồi đất. Bởi lẽ, giá đất được sử dụng làm căn cứ bồi thường là giá đất do UBND cấp tỉnh quy định tại thời điểm thu hồi đất mà giá đất này thường thấp hơn giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường. Điều này dẫn đến việc người bị thu hồi đất khiếu kiện đông người, khiếu kiện vượt cấp, kéo dài đến các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương. Để khắc phục tình trạng này, một số địa phương thay vì đối thoại, tham vấn để xem xét, điều chỉnh, bổ sung phương án bồi thường đã sử dụng sức mạnh cưỡng chế để giải quyết. Hậu quả là bất đồng trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất không những không được giải quyết triệt để, dứt điểm mà còn làm bùng phát các xung đột xã hội gay gắt, tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị, xã hội. Vì vậy, lợi ích của người có đất bị thu hồi phải được đặt ngang bằng với nhà đầu tư.

Pháp luật về bồi thường hiện nay vẫn chưa có quy định điều tiết giá trị tăng thêm từ việc thu hồi đất của Nhà nước. Giá trị tăng thêm của đất phụ thuộc vào ba yếu tố: (i) Quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị thì giá đất theo mục đích mới cao hơn giá đất được quy hoạch là nông thôn, đất ở cao hơn đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp; (ii) Do chuyển đổi mục đích sử dụng đất theo quy hoạch từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp bao gồm đất ở và đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp; (iii) Do đầu tư hạ tầng chuyển từ đất thô sang đất có hạ tầng kỹ thuật đáp ứng nhu cầu sử dụng cho mục đích mới theo quy hoạch. Tuy nhiên, hiện nay,

pháp luật về bồi thường chưa có quy định điều tiết giá trị tăng thêm từ việc thu hồi đất của Nhà nước, chưa đảm bảo sự công bằng cho những NSDD chung quanh dự án, công trình đang triển khai (đặc biệt là các công trình mở rộng đường giao thông thuộc các khu dân cư). Có người đang sử dụng đất ở vị trí thuận lợi, chẳng hạn là ở mặt tiền đường nay bị thu hồi toàn bộ đất phải tái định cư ở nơi khác; có người đang sử dụng đất ở vị trí không thuận lợi nay “ngẫu nhiên” có được vị trí thuận lợi và nhận được giá trị tăng thêm của QSDĐ do dự án, công trình đó mang lại. Về vấn đề này, Nghị định số 69/2009/NĐ-CP có bổ sung một nguyên tắc “*Nhà nước điều tiết một phần lợi ích từ việc thu hồi, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các khoản hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi quy định tại Điều 17 của Nghị định này*” [11, Đ 14]. Rõ ràng đây là một định hướng hết sức đúng đắn, vì vậy nó đã được luật hóa trong Luật Đất đai 2013 bằng quy định “*Nhà nước điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại thông qua chính sách thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, đầu tư cơ sở hạ tầng và chính sách hỗ trợ cho người có đất thu hồi*” [36, Đ 19]. Tuy nhiên, nguyên tắc này vẫn chưa được quy định cụ thể, nội hàm của nó vẫn chưa được làm rõ trong các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2013. Điều đó cũng đồng nghĩa với việc pháp luật chưa có quy định điều tiết trực tiếp từ những chủ sử dụng đất được hưởng lợi qua việc thu hồi đất của Nhà nước để tạo nên sự công bằng cho NSDD bị mất đất hay bị ảnh hưởng bởi dự án.

Do vậy hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải dựa trên nguyên tắc giải quyết hài hòa lợi ích của doanh nghiệp và lợi ích của người bị thu hồi đất.

3.1.1.3. Hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải đặt trong mối quan hệ với việc hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và các đạo luật khác có liên quan

Chế định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là một chế định cơ bản của pháp luật đất đai. Chế định này có mối quan hệ mật thiết với các quy định khác của pháp luật đất đai như quy định về những trường hợp thu hồi đất; quy định về thẩm

quyền, trình tự, thủ tục thu hồi đất; quy định về giá đất bồi thường, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư,... Vì vậy, việc hoàn thiện chế định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất không tách rời với việc hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung. Vì hoàn thiện chế định này mà không đặt trong mối quan hệ với các quy định khác có liên quan của pháp luật đất đai sẽ không đảm bảo tính thống nhất, tương thích, đồng thời sẽ tạo nên những rào cản, khó khăn cho quá trình thực thi. Mặt khác, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất còn có sự giao thoa với các quy định của pháp luật đất đai và với các đạo luật khác có liên quan như: Bộ Luật Dân sự, Luật Nhà ở; Luật Xây dựng, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Tố tụng hành chính, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp,... Để nâng cao hiệu quả thực thi chế định pháp luật này thì tính thống nhất, tương thích, đồng bộ với các quy định pháp luật có liên quan, cần được chú trọng trong quá trình hoàn thiện các quy định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

3.1.1.4. Hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải gắn với việc hoàn thành việc cấp GCNQSDĐ

Ở nước ta do tính chất đặc thù của chế độ sở hữu đất đai nên QSDĐ được pháp luật thừa nhận là một loại tài sản đặc biệt được phép trao đổi trên thị trường. Tuy nhiên, khác với các loại hàng hóa khác “QSDĐ cần được “đóng gói” để dễ dàng cầm nắm, trao đổi, nghĩa là chúng cần được đo đạc, lập hồ sơ ô thửa, đánh số, cấp giấy chứng nhận để dễ dàng lưu chuyển. Chứng thư đó càng ổn định, càng đáng tin cậy, thì đất đai mới sống tự do cuộc sống riêng của nó...”[22, tr.28]. Hình thức pháp lý xác lập QSDĐ hợp pháp là việc Nhà nước cấp GCNQSDĐ cho NSDD. Điều này có nghĩa là NSDD khi được Nhà nước cấp GCNQSDĐ họ sẽ được pháp luật bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp trong sử dụng đất đai. Trong điều kiện NSDD đã được cấp GCNQSDĐ thì việc tính toán bồi thường về đất cho họ khi Nhà nước thu hồi đất sẽ trở nên thuận lợi hơn rất nhiều. Thực tế cho thấy, những khó khăn, phức tạp, khiếu nại nảy sinh trong công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất chủ yếu phát sinh từ các trường hợp không có hoặc thiếu các giấy tờ về QSDĐ.

3.1.2. Giải pháp hoàn thiện chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

3.1.2.1. Hoàn thiện các quy định về điều kiện được bồi thường

Pháp luật đất đai đã quy định tương đối cụ thể và chi tiết về các điều kiện để người bị thu hồi đất được bồi thường nhưng trên thực tế việc áp dụng các quy định này còn nhiều bất cập đã dẫn đến tình trạng khiếu kiện kéo dài.

Thực tế cho thấy, việc chứng minh QSDĐ của người bị thu hồi đất tại thời điểm có quyết định thu hồi đất là hợp pháp trong trường hợp Người sử dụng đất không có GCN là rất phức tạp. Điều 50 Luật Đất đai 2003 và Điều 8 Nghị định 197/2004/NĐ-CP quy định về trường hợp Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các loại giấy tờ chứng minh QSDĐ nhưng đất đã sử dụng ổn định từ trước ngày 15/10/1993, nay được UBND cấp xã xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt đối với nơi đã có quy hoạch sử dụng đất thì được cấp GCNQSDĐ và không phải nộp tiền sử dụng đất, khi Nhà nước thu hồi đất đối với các trường hợp này thì vẫn được bồi thường về đất.

Tuy nhiên, việc xác định như thế nào là đất sử dụng ổn định, lâu dài là điều không dễ. Chính vì sự không rõ ràng trong quy định của pháp luật về việc xác định thế nào là đất sử dụng ổn định, lâu dài nên cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước trong nhiều trường hợp đã giải thích theo hướng bất lợi cho NSDD. Trong nhiều trường hợp người bị thu hồi đất không được bồi thường vì cơ quan có thẩm quyền cho rằng NSDD không sử dụng ổn định hoặc nguồn gốc đất do lấn chiếm mà có. Điều này dẫn đến tình trạng gia tăng khiếu kiện của người dân liên quan đến việc xác định đất sử dụng ổn định lâu dài. Pháp luật nên có quy định hướng dẫn cụ thể và chi tiết thế nào là “sử dụng ổn định trước ngày 15/10/1993”, sử dụng ổn định trong khoảng thời gian bao lâu thì được công nhận QSDĐ và được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Cụm từ “sử dụng ổn định” không nên hiểu theo nghĩa là sử dụng liên tục không gián đoạn bởi việc sử dụng đất, đặc biệt là đối với đất nông nghiệp còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố như khí hậu, tính chất của loại đất, mùa vụ... Mặt khác, pháp luật đất đai đã quy định cụ thể các điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nhưng để áp dụng đúng các quy định này vào thực tế là điều

không dễ. Chỉ khi nào người áp dụng pháp luật nắm vững các kiến thức về luật đất đai và có kinh nghiệm hoạt động trong lĩnh vực này thì mới vận dụng được các quy định này vào các vụ việc cụ thể. Như vậy, điều kiện của người làm công tác chuyên về thu hồi và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải là người đã được đào tạo bài bản về pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng.

3.1.2.2. Hoàn thiện quy định về cơ chế xác định giá đất bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Thứ nhất, theo quy định của Luật Đất đai 2003, giá đất bồi thường được xác định dựa vào Bảng giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành. Nhưng trên thực tế giá đất trong bảng giá đất này là thấp hơn nhiều so với giá trị thực của thửa đất đó trên thị trường chuyển nhượng. Vì vậy mà hầu hết các trường hợp xác định đơn giá bồi thường cơ quan có thẩm quyền lại phải điều chỉnh để nâng giá bồi thường lên cho phù hợp. Nhưng, giá được điều chỉnh lại trong nhiều trường hợp vẫn còn rất thấp. Điều này cho thấy việc quy định đơn giá bồi thường dựa vào Bảng giá đất của UBND cấp tỉnh và giao cho UBND cấp tỉnh điều chỉnh lại trong trường hợp nhận thấy chưa sát với giá thị trường như quy định của Luật Đất đai 2003 là không phù hợp. Vì: (i) Khi xác định giá đất làm căn cứ tính bồi thường phải dựa vào Bảng giá đất của UBND cấp tỉnh rồi phải dựa vào giá thị trường để điều chỉnh lại là quá lãng phí thời gian và tốn công sức trong khi cơ quan có thẩm quyền hoàn toàn có thể căn cứ trực tiếp vào giá trị chuyển nhượng của nó trên thị trường để xác định giá bồi thường. (ii) Cơ quan nhà nước có thể lợi dụng việc cho phép điều chỉnh giá như trên để nâng giá bồi thường một cách bất hợp lý gây bất lợi cho nhà đầu tư vì theo quy định của pháp luật đất đai, tiền bồi thường sẽ do ngân sách Nhà nước chi trả đối với dự án của nhà đầu tư trong nước, để chi trả tiền bồi thường Nhà nước bắt buộc phải ứng trước tiền từ nhà đầu tư. Do đó, để ứng được nhiều cơ quan có thẩm quyền sẽ nâng giá bồi thường lên với mức cao và như vậy nhiều nhà đầu tư sẽ không có khả năng tài chính vì nguồn vốn của họ hầu hết là vay từ ngân hàng. (iii) Quy định cho UBND cấp tỉnh điều chỉnh lại giá đất sát với giá đất trong từng trường hợp cụ thể.

Điều đó sẽ dẫn đến mỗi dự án khác nhau sẽ có một mức giá bồi thường khác nhau mặc dù chúng có thể ở cùng một khu vực và cùng thời điểm thực hiện dự án. Tất yếu sẽ xảy ra so bì và dẫn đến khiếu kiện của những người bị thu hồi đất.

Để khắc phục sự bất cập này, chúng ta có thể học hỏi quy định của pháp luật về xác định giá đất của một số quốc gia trên thế giới. Ví dụ, theo quy định của Luật Chiếm giữ đất đai của Đài Loan, giá trị bồi thường về đất được tính theo giá trị đất tại thời điểm lấy đất đó [53, tr.20]. Theo pháp luật Ấn Độ, giá làm căn cứ tính giá trị bồi thường là giá trị thị trường của đất và thiệt hại tính ở thời điểm thông báo sẽ được cân nhắc để quyết định mức bồi thường, ngoài giá thị trường, Tòa án sẽ cộng thêm 30% do cân nhắc đến việc thu hồi bắt buộc [53, tr.20]. Ở các nước Đông Âu, giá đất được để tính bồi thường được xác định theo giá so sánh khi mua bán đất khác tương đương được do định giá viên xác định [23, tr.96] ... Có thể nhận thấy rằng, pháp luật của các quốc gia đều căn cứ trực tiếp vào giá đất trên thị trường để xác định giá bồi thường. Như vậy, pháp luật Việt Nam nên bỏ quy định xác định giá đất bồi thường dựa vào Bảng giá đất của UBND cấp tỉnh, thay vào đó quy định căn cứ trực tiếp vào giá đất trên thị trường để quyết định giá trị bồi thường. Trong quá trình soạn thảo Luật Đất đai 2013 Quốc hội cũng nhận thức được những bất cập này nên đã loại bỏ quy định áp dụng Bảng giá đất của UBND làm căn cứ tính tiền bồi thường và thay vào đó là áp dụng giá đất cụ thể. Hiện nay, trình tự, thủ tục và cách thức xác định giá đất cụ thể được quy định tại Mục 3 Chương 2 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất. Tuy nhiên, khái niệm giá đất cụ thể cũng tương đối mơ hồ, cần phải tiếp tục nghiên cứu để xem xét trong thời gian tới liệu với quy định này có khắc phục được những bất cập đã nêu trên hay không.

Thứ hai, mặc dù pháp luật đã quy định giá đất bồi thường được xác định theo nguyên tắc sát giá thị trường nhưng trên thực tế rất ít trường hợp cơ quan, tổ chức thu hồi đất tuân thủ đúng nguyên tắc này. Vì lý do này mà giá trị bồi thường thấp hơn nhiều so với giá trị thực của thửa đất khi giao dịch trên thị trường. Để khắc phục bất cập này, pháp luật cần quy định giá đất sử dụng để tính giá bồi thường phải dựa trên sự thỏa thuận giữa Nhà nước, chủ đầu tư và người bị thu hồi đất căn

cứ vào giá thị trường. Nếu không thỏa thuận được về giá đất thì các bên có quyền yêu cầu tổ chức thẩm định giá xác định. Trường hợp này giá đất làm căn cứ tính giá trị bồi thường là giá của tổ chức thẩm định giá đưa ra. Nếu một trong các bên không đồng ý với giá của tổ chức thẩm định giá thì có quyền yêu cầu tổ chức khác thẩm định lại giá, giá thẩm định này là giá cuối cùng.

Thứ ba, về thời điểm xác định giá bồi thường phù hợp với giá thị trường. Điều 42 Luật Đất đai 2003 quy định: “*Nếu bồi thường bằng tiền thì thời điểm xác định giá trị QSDĐ là tại thời điểm có quyết định thu hồi*”.. Quy định này có vẻ hợp lý nhưng khi áp dụng thời tế thì lại phát sinh nhiều bất cập. Lý do là thời điểm từ lúc có quyết định thu hồi đất thường là rất dài, có khi kéo dài vài năm. Lúc đó, giá đất tại thời điểm nhận tiền bồi thường chắc chắn đã khác rất nhiều so với giá đất tại thời điểm có quyết định thu hồi. Vì vậy, người bị thu hồi đất luôn cảm thấy mình chịu thiệt thòi trong khi nhà đầu tư thì thu được lợi lớn. Như vậy, cần xác định thời điểm xác định giá đất bồi thường là tại thời điểm có quyết định thu hồi đất. Nhưng, nếu lúc chi trả tiền bồi thường giá đất đã có sự thay đổi theo hướng tăng lên thì cần xác định lượng giá trị tăng thêm đó để trả thêm cho người dân. Tuy nhiên, cần phân biệt rõ các trường hợp cụ thể và nguyên nhân của sự chênh lệch xuất phát từ đâu để quy trách nhiệm tương ứng cho từng trường hợp, tránh tình trạng tất cả đều quy về trách nhiệm cho nhà đầu tư.

(i) Nếu có sự chênh lệch giá, theo đó giá tại thời điểm phê duyệt bồi thường thấp và tại thời điểm chi trả bồi thường cũng thấp hơn nhiều so với giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường mà nguyên nhân do lỗi của người sử dụng đất chây ì, không chấp hành các quy định của pháp luật để di dời, giải tỏa thì họ phải tự gánh chịu mà không thể yêu cầu Nhà nước hay nhà đầu tư phải điều chỉnh lại mức bồi thường.

(ii) Nếu có sự chênh lệch như trường hợp nêu trên nhưng do phía nhà đầu tư sai phạm, găm giữ đất mà chịu thực hiện đầu tư... thì nhà đầu tư phải có trách nhiệm bù đắp khoản chênh lệch cho người dân nếu Nhà nước điều chỉnh lại đơn giá bồi thường cho phù hợp với giá thị trường tại thời điểm chi trả bồi thường.

(iii) Nếu có sự chênh lệch như trên nhưng nguyên nhân là do cơ quan nhà nước chậm trễ trong việc giải phóng mặt bằng thì Nhà nước phải có trách nhiệm chi trả khoản chênh lệch đó cho người dân từ ngân sách Nhà nước.

Thứ tư, về vấn đề chủ thể định giá đất để làm căn cứ tính giá trị bồi thường. Có thể thấy để đảm bảo tính khách quan, công bằng trong hoạt động bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thì việc xác định giá đất theo giá thị trường nên giao cho một cơ quan độc lập với cơ quan hành chính Nhà nước quyết định. Nhiều quốc gia đã áp dụng cách thức này. Ví dụ ở Đài Loan cơ quan có thẩm quyền quyết định giá đất phù hợp với giá thị trường là một ủy ban định giá đất gồm nhiều thành viên quyết định, không phải cơ quan hành chính quyết định [45, tr.96]. Chúng ta có thể quy định việc định giá đất làm căn cứ tính giá trị bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất sẽ do Hội đồng định giá bất động sản quyết định. Hội đồng này là một cơ quan hoạt động độc lập với cơ quan nhà nước, thành viên gồm những định giá viên có kiến thức chuyên sâu về pháp luật đất đai, pháp luật kinh doanh bất động sản và phải có ít nhất 05 năm kinh nghiệm làm việc trong lĩnh vực định giá bất động sản. Các thành viên của Hội đồng hoạt động độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả định giá của mình.

3.1.2.3. Hoàn thiện các quy định pháp luật về diện tích bồi thường

Pháp luật đất đai đã quy định chi tiết về diện tích bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, việc áp dụng các quy định này để xác định diện tích bồi thường trên thực tế vẫn tồn tại nhiều bất cập.

Trong nhiều trường hợp khi Nhà nước thu hồi đất thì chỉ thu hồi phần diện tích đất nằm trong dự án, còn một phần diện tích rất nhỏ nằm ngoài dự án không bị thu hồi. Do phần diện tích còn lại sau thu hồi là quá nhỏ nên người bị thu hồi đất không thể sử dụng, cũng không thể chuyển nhượng được. Điều này gây nên sự lãng phí rất lớn trong điều kiện chúng ta đang thiếu đất đặc biệt là đối với các đô thị lớn như TP. Hồ Chí Minh. Có nhiều trường hợp khác vì đất ở vào vị trí thuận lợi nên

người bị thu hồi đất vẫn tiếp tục tận dụng phần diện tích ít ỏi còn lại để xây những căn nhà “siêu mỏng” hoặc làm nơi sản xuất kinh doanh. Điều này gây ảnh hưởng xấu đến mỹ quan đô thị.

Điều 47 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP đã có quy định khá hợp lý về việc xác định diện tích đất để tính toán bồi thường khi thu hồi đất. Tuy nhiên, đối với phần diện tích đất còn lại sau khi thu hồi mà không đảm bảo mỹ quan đô thị nếu xây dựng nhà ở đô thị hoặc không đảm bảo việc canh tác sản xuất nông nghiệp đối với đất nông nghiệp thì hiện pháp luật vẫn chưa có quy định cụ thể để xử lý (khoản 1 Điều 14 Nghị định 197/2004/NĐ-CP chỉ quy định: Nhà nước hướng dẫn sử dụng đúng định hướng quy hoạch, không quy định cụ thể phương thức xử lý đối với những trường hợp này). Như vậy, có hai vấn đề cần được xem xét để điều chỉnh: (i) Về phần đất còn lại sau khi thu hồi hiện không giới hạn diện tích tối thiểu để người có đất bị thu hồi tiếp tục sử dụng. Bên cạnh việc quy định diện tích tối thiểu, để đảm bảo về mặt mỹ quan khi xây dựng nhà ở (đối với đất ở đô thị) và hiệu quả canh tác sản xuất nông nghiệp (đối với đất nông nghiệp), cần phải quy định kèm điều kiện về hình thể (chiều dài, chiều ngang) của phần diện tích đất còn lại bên cạnh việc đảm bảo diện tích tối thiểu; (ii) Trường hợp người bị thu hồi đất có yêu cầu Nhà nước thu hồi luôn phần diện tích còn lại thì phần diện tích đó được tính toán bồi thường, hỗ trợ như thế nào. Cần quy định cụ thể về diện tích tối thiểu và hình thể thửa đất còn lại để xác định người có đất bị thu hồi còn được tiếp tục sử dụng hay không.

3.2. Các giải pháp cụ thể tại địa bàn huyện Củ Chi nhằm nâng cao hiệu quả công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

3.2.1. Cải tiến phương pháp tiếp cận về bồi thường, hỗ trợ cho hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất

Trên cơ sở phân tích các thiệt hại do thu hồi đất gây ra, đề xuất hướng bồi thường, hỗ trợ thiệt hại cho người dân như sau:

i) Khi thu hồi đất để thực hiện dự án, Hội đồng bồi thường dự án cần xây dựng chương trình hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp đối với những hộ gia đình, cá nhân có nguồn sống chủ yếu từ hoạt động sản xuất nông nghiệp, việc hỗ trợ có thể bằng tiền hoặc mở các lớp đào tạo nghề theo nhu cầu của các doanh nghiệp, đảm bảo khi hoàn thành khóa học, người lao động có việc làm ổn định, cải thiện thu nhập của gia đình họ khi không còn đất nông nghiệp để sản xuất.

ii) Lâu nay, những người làm công tác giải phóng mặt bằng, ngay cả hộ gia đình, cá nhân có đất bị thu hồi chỉ quan tâm đến giá bồi thường, hỗ trợ về đất, nhà, cây cối hoa màu và các công trình trên đất là cao hay thấp. Điều này là nguyên nhân dẫn đến khiếu nại kéo dài nếu người dân có đất bị thu hồi cho rằng đơn giá bồi thường, hỗ trợ về đất còn thấp hơn so với giá thực tế sang nhượng trên thị trường. Bên cạnh đó, việc sử dụng hợp lý nguồn tiền từ bồi thường, hỗ trợ về đất chưa được người dân cũng như chính quyền địa phương chú trọng. Trong khi đó việc sử dụng hợp lý nguồn tiền từ bồi thường, hỗ trợ là cơ sở để tạo thu nhập ổn định, lâu dài, đảm bảo sinh kế bền vững cho nông hộ sau khi đất sản xuất nông nghiệp bị thu hồi. Do đó, chính quyền địa phương nơi có đất bị thu hồi, chủ đầu tư dự án cần chú trọng hơn trong việc xây dựng chương trình hướng nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân có đất bị thu hồi, nhằm mục đích đưa nguồn tiền từ bồi thường, hỗ trợ của các nông hộ, nhất là các nông hộ nghèo, có trình độ học vấn còn thấp vào đầu tư sản xuất, kinh doanh, nhằm mục đích mang lại thu nhập bền vững cho các nông hộ.

iii) Thu hồi đất làm thay đổi việc làm của các lao động trong nông hộ. Đối với lao động có độ tuổi từ 18 tuổi đến 45 tuổi thì việc thích nghi với sự thay đổi nghề nghiệp cao hơn so với những lao động có độ tuổi trên 45. Do đó, chính quyền địa phương nơi có đất bị thu hồi, chủ đầu tư dự án cần chú trọng hơn đối với những lao động có độ tuổi trên 45 tuổi nhằm đảm bảo sinh kế bền vững cho lao động trên, những người vốn gặp nhiều khó khăn trong quá trình chuyển đổi nghề nghiệp.

iv) Chủ đầu tư dự án cần quan tâm hơn trong công tác bố trí việc làm cho các hộ gia đình, cá nhân có yêu cầu sau thu hồi đất.

3.2.2. Chăm lo chuyển đổi việc làm cho các lao động nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất

Khi bị thu hồi đất, đối tượng chịu ảnh hưởng về việc làm nhiều nhất là các hộ gia đình thuần nông, có nguồn sống chủ yếu từ các hoạt động sản xuất nông nghiệp, hộ gia đình nghèo có trình độ học vấn thấp. Qua kết quả điều tra cho thấy, thu nhập sau khi bị thu hồi đất của các nông hộ nêu trên đa số thấp hơn so với trước khi bị thu hồi đất, nguyên nhân chính là do tâm lý e ngại chuyển sang công việc mới, khả năng hiểu biết cơ bản về công việc mới của các nông hộ còn thấp. Việc phân chia đối tượng theo nhóm các hộ gia đình có trình độ học vấn thấp, theo nhóm tuổi là cơ sở cần thiết thực hiện các giải pháp tương ứng để có phương pháp nâng cao thu nhập của các nông hộ khi đất sản xuất của họ bị thu hồi vì ở độ tuổi khác nhau thì khả năng tiếp nhận thông tin là không như nhau. Việc chia nhóm cụ thể như sau:

Nhóm 1: Lao động có độ tuổi trên 45 tuổi

Nhóm 2: Lao động có độ tuổi dưới 45 tuổi

Các giải pháp:

Đối với nhóm 1: Khả năng tiếp thu và ứng dụng các thành tựu khoa học, kỹ thuật vào hoạt động sản xuất, kinh doanh là rào cản lớn nhất đối với lao động có độ tuổi trên 45 tuổi. Do đó, chúng ta cần xây dựng chương trình dạy nghề hướng tới các tiêu chí như sau: thời gian hoàn thành chương trình ngắn, học phí thấp hoặc miễn phí, dễ hiểu, dễ áp dụng vào thực tế. Khi hoàn thành chương trình học nghề, nếu người dân thiếu vốn để đầu tư sản xuất, địa phương cần quan tâm giúp đỡ họ thông qua các nguồn vốn từ ngân hàng chính sách xã hội, hội phụ nữ, hội nông dân và các tổ chức xã hội khác. Bên cạnh đó, địa phương cần thành lập tổ hỗ trợ kỹ thuật với đội ngũ chuyên môn giỏi để giúp đỡ kịp thời các vấn đề phát sinh trong hoạt động sản xuất của người dân. Tuy nhiên, người dân cần nêu cao tinh thần đoàn kết, giúp đỡ lẫn nhau trong sản xuất, kinh doanh để cùng nhau phát triển, điều này không những góp phần hạn chế các rủi ro có thể xảy ra trong sản xuất mà còn góp phần xây dựng tình cảm hàng xóm láng giềng bền vững.

Đối với nhóm 2: Khả năng tiếp cận khoa học kỹ thuật để ứng dụng vào các hoạt động sản xuất là thế mạnh của nhóm có độ tuổi dưới 45 tuổi. Do đó, việc xây dựng các chương trình đào tạo nghề dài hạn kết hợp với việc nâng cao trình độ học vấn của nhóm tuổi này là vấn đề cấp bách cần được chính quyền địa phương, chủ đầu tư cũng như người dân có đất bị thu hồi quan tâm. Bên cạnh đó, việc bố trí việc làm phù hợp với chuyên môn đào tạo sau khi hoàn thành chương trình cũng được đảm bảo, để người lao động an tâm hơn trong suốt quá trình học. Tuy nhiên, người lao động cần phải luôn luôn cố gắng học tập, bản thân tự phấn đấu, có ý chí vươn lên, vượt qua hoàn cảnh, tránh thái độ ỷ lại trong chờ vào các chính sách hỗ trợ từ địa phương cũng như chủ đầu tư. Kết quả khảo sát cho chúng ta thấy việc thu nhập của người dân sau khi đất sản xuất nông nghiệp bị thu hồi không hoàn toàn phụ thuộc vào quá trình thu hồi đất, theo đó, phương thức sử dụng tiền bồi thường, hỗ trợ, khả năng phấn đấu, thích nghi với công việc mới của các lao động trong hộ cũng góp phần cải thiện thu nhập, bảo đảm sinh kế bền vững cho các hộ gia đình có đất bị thu hồi.

3.2.3 Xây dựng và phổ biến chương trình sử dụng tiền bồi thường, hỗ trợ một cách có hiệu quả nhằm mang lại thu nhập ổn định, đảm bảo sinh kế bền vững cho các hộ gia đình, cá nhân sau khi Nhà nước thu hồi đất

Việc xây dựng chương trình phải đảm bảo các yêu cầu chủ yếu như sau: tính hiệu quả cao, phù hợp với nhu cầu thực tế, phù hợp với trình độ của các hộ dân, hạn chế cao nhất các rủi ro có thể xảy ra, đặc biệt cần phải có sự tham gia của người dân có đất bị thu hồi và đã có được thu nhập ổn định khi sử dụng hợp lý, hiệu quả, có định hướng nguồn tài chính từ việc bồi thường, hỗ trợ về đất trên địa bàn xã hoặc các xã lân cận. Song song đó, sự tham gia của các nhà tư vấn tài chính, nhà hoạch định chính sách, các tổ chức khuyến nông cũng rất cần thiết để góp phần xây dựng chương trình phù hợp với thực tế và mang lại hiệu quả cao hơn.

3.2.4. Trách nhiệm của chính quyền địa phương, chủ đầu tư dự án đối với người dân khi Nhà nước thu hồi đất.

Việc xây dựng chương trình đào tạo nghề phải phù hợp với nhu cầu của các doanh nghiệp, với nền kinh tế thị trường, đảm bảo người học phải có việc làm ổn định sau khi hoàn thành chương trình đào tạo nghề.

Địa phương nơi có đất bị thu hồi, chủ đầu tư dự án cần liên kết với các doanh nghiệp trong công tác tuyển dụng, định hướng công việc cho người lao động theo trình độ học vấn, độ tuổi và trình độ chuyên môn nhằm mục đích tận dụng nguồn lực của các lao động sau khi thu hồi đất một cách tối ưu nhất, hạn chế tối đa nhất việc bố trí nghề không hợp lý, điều này không những gây lãng phí trong quá trình đào tạo mà còn dẫn đến mất việc làm của các lao động. Song song đó, cần có sự giám sát chặt chẽ của cơ quan, tổ chức Nhà nước nhằm thực hiện tốt các mục đích nêu trên.

Nâng cao vai trò của các đơn vị, tổ chức tín dụng, ngân hàng chính sách xã hội, các tổ chức chính trị xã hội như: hội nông dân, hội phụ nữ... trong công tác hỗ trợ vốn với lãi suất thấp cho các nông hộ trong quá trình chuyển đổi nghề sau thu hồi đất.

KẾT LUẬN

Củ Chi là huyện nông nghiệp nằm ở phía Tây Bắc thành phố Hồ Chí Minh, có quỹ đất nông nghiệp còn khá lớn, hệ thống cơ sở hạ tầng chưa được đồng bộ. Với mục tiêu trở thành đô thị vệ tinh của vùng trung tâm thành phố Hồ Chí Minh, Củ Chi phải đẩy mạnh phát triển đô thị và xây dựng hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng. Giai đoạn 2004-2014, Củ Chi đã có bước chuyển mình mạnh mẽ, cơ cấu kinh tế phát triển theo hướng tăng tỷ trọng các ngành công nghiệp, thương mại, dịch vụ, kéo theo sự chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp là tất yếu. Trong đó, nhiều công trình, dự án cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải ban hành quyết định thu hồi, bồi thường, hỗ trợ tái định cư cho người dân theo quy định của pháp luật.

Công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được quy định cụ thể trong các văn bản luật, dưới luật của Chính phủ và các Bộ có liên quan, đã quan tâm hơn đối với quyền lợi của người có đất bị thu hồi. Bên cạnh đó, công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được sự quan tâm chỉ đạo sâu sát, quyết liệt của các cấp ủy đảng, chính quyền địa phương, sự chung tay hỗ trợ của các ban, ngành, đoàn thể huyện và các xã, thị trấn, ... Do đó, công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã được thực hiện bài bản, tạo được sự đồng thuận của người dân có đất bị thu hồi, góp phần thúc đẩy tiến độ thực hiện các dự án trên địa bàn huyện.

Tuy nhiên, do có liên quan đến đất đai, một loại tài sản đặc biệt của người dân, nên qua thực tế trên địa bàn huyện Củ Chi đã bộc lộ nhiều khó khăn, hạn chế, ảnh hưởng đến tiến độ chung của các dự án, tác động đến sự phát triển kinh tế, xã hội chung của huyện như việc xác định đơn giá bồi thường còn thiếu hợp lý, vấn đề giải quyết việc làm cho lao động nông nghiệp có đất bị thu hồi chưa được thỏa đáng, một số dự án khi thu hồi đất còn có biểu hiện nóng vội, chưa tạo được sự đồng thuận của người dân có đất bị thu hồi, dẫn đến tình trạng không chấp thuận phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trên cơ sở khảo sát thực tế công tác bồi thường, hỗ trợ tái định cư trên địa bàn huyện Củ Chi giai đoạn 2004-2014, trong đó đi sâu phân tích một dự án trọng điểm là cụm công nghiệp cơ khí ô tô Sài Gòn, đề tài đề xuất 04 nhóm giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên địa bàn huyện Củ Chi trong thời gian tới.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thị Hoàng Anh (2010), *Vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*, khóa luận tốt nghiệp cử nhân Luật, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.
2. Ban Bồi thường – Giải phóng mặt bằng huyện Củ Chi (2015), *Báo cáo thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - văn hóa – xã hội, quốc phòng an ninh năm 2010 – tháng 6 năm 2015 và kế hoạch từ nay đến cuối năm 2015*.
3. Ban quản lý Khu công nghiệp cơ khí ô tô Sài Gòn (Samco), *Khu công nghiệp Cơ khí – Ô tô TP.HCM: điểm đầu tư lý tưởng*, Samco, <http://www.samco.com.vn/khu-cong-nghiep-co-khi-o-to-tp-hcm-diem-dau-tu-ly-tuong-dt823-5.html>, ngày truy cập 08/7/2010.
4. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2009), *Thông tư số 14/2009/TT-BTNMT ngày 01/10/2009 Quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và trình tự, thủ tục thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất*.
5. Nguyễn Đình Bông, Tôn Gia Huyền, Phạm Minh Hạnh (2010), *Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề xuất chính sách bồi thường, giải tỏa khi thu hồi đất nông nghiệp*. Dự án RVN A73: Nghiên cứu đề xuất chính sách bồi thường giải tỏa khi thu hồi đất nông nghiệp.
6. Chính phủ (2004), *Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 về thi hành Luật Đất đai*.
7. Chính phủ (2004), *Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 Về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất*.
8. Chính phủ (2004), *Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*.
9. Chính phủ (2007), *Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 Quy định bổ sung về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, 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*.

10. Chính phủ (2009), *Nghị định số 88/2009/NĐ-CP ngày 19/10/2009 về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.*
11. Chính phủ (2009), *Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư;*
12. Nguyễn Văn Dương (2011), *Nhận dạng và ước lượng thiệt hại vô hình của người dân bị thu hồi đất dự án Thảo cầm viên, huyện Củ Chi, Thành Phố Hồ Chí Minh*, Luận văn cao học kinh tế, Đại học Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh.
13. Đại học Luật Tp.Hồ Chí Minh (2012), *Giáo trình Luật Đất đai*, NXB Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam.
14. Hà Thị Hằng (2010), *Việc làm cho người lao động sau thu hồi đất trong quá trình đô thị hóa ở Thành phố Huế hiện nay*, Tạp chí khoa học - Đại học Huế, (số 62), tr.67-74.
15. Phan Trung Hiền, *Về nội hàm của một số khái niệm trong pháp luật đất đai*, Nghiên cứu lập pháp – Văn phòng Quốc hội, http://www.nclp.org.vn/ban_ve_du_an_luat/kinh-te-dan-su/ve-noi-ham-cua-mot-so-khai-niem-trong-phap-luat-111at-111ai, ngày truy cập 09/12/2013.
16. Tôn Gia Huyền (2009), *Thu hồi, bồi thường, tổ chức tái định cư đối với đất nông nghiệp và nông dân*, Hội thảo Khoa học Chính sách đất đai đối với nông nghiệp, nông dân, nông thôn, Hội Khoa học Đất Việt Nam.
17. Đặng Kim Khôi (2009), *Bồi thường hỗ trợ tái định cư*, Hội thảo Khoa học Chính sách đất đai đối với nông nghiệp, nông dân, nông thôn, Hội Khoa học Đất Việt Nam.
18. Bình Minh, *Khu tái định cư tiền tỉ bị “bỏ hoang”: Phòng học thành nơi nhốt bò*, An ninh Thủ đô, <http://www.anninhthudo.vn/Ban-doc/Khu-tai-dinh-cu-tien-ti-bi-bo-hoang-Phong-hoc-thanh-noi-nhot-bo/507285.antd>, ngày truy cập 12/7/2013.
19. Lê Vũ Nam (2013), *Bàn về cơ chế xác định giá đất để bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong dự thảo Luật Đất đai sửa đổi*, Tạp chí Khoa học pháp lý, (số đặc san 01), tr. 66-70.

20. Ngân hàng phát triển Châu Á (1998), *Cẩm nang về tái định cư, hướng dẫn thực hành*, http://www.adb.org/Documents/Translations/Vietnamese/Resettlement_Handbook_VN.pdf, ngày truy cập 02/3/2013.
21. Ngân Hàng Thế Giới (2011), *Cơ chế nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam*. Báo cáo ngân hàng thế giới năm 2011, nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại Việt Nam.
22. Phạm Duy Nghĩa (2003), *Một số bình luận về đất đai năm 2003 dưới khía cạnh chính sách pháp luật*, Tạp chí Luật học, (số đặc san về Luật Đất đai năm 2003), tr.25-28.
23. Lê Du Phong (2007), *Thu nhập, đời sống, việc làm của người có đất bị thu hồi để xây dựng các KCN, KĐT, kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, các công trình công cộng, phục vụ lợi ích quốc gia*, Nxb Chính trị quốc gia Hà Nội.
24. Quốc hội (1959), *Hiến pháp*.
25. Quốc hội (1980), *Hiến pháp*.
26. Quốc hội (1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001), *Hiến pháp*.
27. Quốc hội (2013), *Hiến pháp*.
28. Quốc hội (1987), *Luật Đất đai*.
29. Quốc hội (1993), *Luật Đất đai*.
30. Quốc hội (2001), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai*.
31. Quốc hội (2003), *Luật Đất đai*.
32. Quốc hội (2003), *Luật Xây dựng*.
33. Quốc hội (2005), *Bộ luật Dân sự*.
34. Quốc hội (2008), *Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản*.
35. Quốc hội (2009), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai*.
36. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*.
37. Nguyễn Văn Sửu (2010), *Tác động của công nghiệp hóa và đô thị hóa đến sinh kế nông dân Việt Nam: Trường hợp một làng ven đô Hà Nội*. Trong: Việt Nam: Hội nhập và Phát triển. Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội (Kỷ yếu Hội thảo Quốc tế về Việt Nam học lần 3, tập 3, tr. 491-512).

38. Lưu Quốc Thái (2013), *Bàn về hình thức sử dụng đất và một số kiến nghị với Luật Đất đai sửa đổi*, Tạp chí Khoa học pháp lý (số đặc san 01), tr.6-12.
39. Nguyễn Đồng Thanh (2010), *Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*, Luận văn Thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.
40. Hoàng Thị Biên Thùy (2013), Một số vấn đề về thu hồi đất theo dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), *Tạp chí Khoa học pháp lý*, (số đặc san 01), tr. 59-65.
41. Phạm Thu Thủy (2014), *Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam*, Luật án Tiên sĩ luật, Trường Đại học luật Hà Nội.
42. Tổng cục quản lý ruộng đất (1989), *Quyết định số 201/QĐ/ĐKTK ngày 14/7/1989 về việc ban hành Quy định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*;
43. Hoàng Trọng, Chu Nguyễn Mộng Ngọc (2008), *Phân tích dữ liệu nghiên cứu với SPSS*, Tập 1&2, Nxb Hồng Đức.
44. Nguyễn Quang Tuyền (2008), *Bình luận các quy định về thu hồi đất trong dự thảo Luật Đất đai sửa đổi*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (số 21), tr. 26-30.
45. Ủy ban nhân dân huyện Củ Chi (2011), *Tình hình thực hiện bồi thường, hỗ trợ thiệt hại – giải phóng mặt bằng của các dự án trên địa bàn huyện Củ Chi từ năm 2003-2010*.
46. Ủy ban dân nhân huyện Củ Chi (2015), *Tình hình thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu, nhiệm vụ Nghị quyết Đại hội Đảng bộ Huyện khóa X nhiệm kỳ 2010-2015 và phương hướng nhiệm kỳ 2015-2020*.
47. Viện ngôn ngữ học (2006), *Từ điển tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng.
48. Viện khoa học pháp lý (1999), *Từ điển Luật học*, NXB Từ điển Bách khoa.
49. Phạm Văn Võ (2009), *Chế độ pháp lý về sở hữu đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiên sĩ luật, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.
50. Đặng Hùng Võ (2013), *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và giải quyết bồi thường, hỗ trợ cho người bị thu hồi đất dưới góc nhìn của kinh nghiệm quốc tế*, Kỷ yếu Hội thảo “Xác định khó khăn và đề xuất giải pháp khi thu hồi đất thực hiện các dự án đầu tư xây dựng trên địa bàn thành phố Cần Thơ”, tr.04-08.

51. Phạm Văn Võ, Đỗ Thành Công (2013), *Một số ý kiến góp ý đối với dự thảo Luật Đất đai sửa đổi*, Tạp chí khoa học pháp lý, (số đặc san 01), tr.03-05.
52. Đặng Hùng Võ, *Bi kịch trong chuyển dịch đất đai*, TuanVietnam.net, <http://tuanvietnam.vietnamnet.vn/2011-09-28-bi-kich-trong-chuyen-dich-dat-dai>, ngày truy cập 30/9/2011.
53. Huỳnh Sơn Vũ (2011), *Đời sống của người dân sau thu hồi đất ở Khu công nghiệp Tân Phú Trung, huyện Củ Chi*, Luận văn cao học kinh tế - Đại học kinh tế thành phố Hồ Chí Minh.
54. Hồng Yến, *70% khiếu nại về đất đai là do đền bù chưa thỏa đáng*, Vietnam+, <http://www.vietnamplus.vn/70-khieu-kien-ve-dat-dai-la-do-den-bu-chua-thoa-dang/243735.vnp>, ngày truy cập 14/2/2014.