

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

NGÔ THỊ HOA

**PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT
QUA THỰC TIỄN THỊ XÃ TỪ SƠN, TỈNH BẮC NINH**

Chuyên ngành: Luật kinh tế

Mã số : 60.38.01.07

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS. TS. Nguyễn Quang Tuyến

HÀ NỘI, 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của chính bản thân tôi với sự hướng dẫn của PGS. TS. Nguyễn Quang Tuyền. Các số liệu và kết quả nghiên cứu trong luận văn là trung thực và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác

Hà Nội, ngày 30 tháng 3 năm 2017

Tác giả

Ngô Thị Hoa

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU.....	...1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT Ở VIỆT NAM.....	8
1.1. Lý luận về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất	8
1.2. Lý luận pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất	21
Chương 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT QUA THỰC TIỄN TẠI THỊ XÃ TỪ SƠN , TỈNH BẮC NINH	36
2.1. Nội dung pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất.....	36
2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh	46
Chương 3: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI TẠI THỊ XÃ TỪ SƠN, TỈNH BẮC NINH.....	62
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất.....	62
3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất và nâng cao hiệu quả thực thi tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh	65
KẾT LUẬN	78
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	80

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

BT	: Bồi thường
CNH, HĐH	: Công nghiệp hóa, hiện đại hóa
GCNQSĐĐ	: Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
GPMB	: Giải phóng mặt bằng
HT	: Hỗ trợ
KT	: Kinh tế
SĐĐ	: Sử dụng đất
SX	: Sản xuất
TĐC	: Tái định cư
THĐ	: Thu hồi đất
UBND	: Ủy ban nhân dân
XH	: Xã hội

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

1.1. Với một nước nông nghiệp có khoảng 70% dân số là nông dân như Việt Nam thì đất đai luôn là vấn đề nhạy cảm và nhận được sự quan tâm đặc biệt của toàn xã hội. Đặc biệt kể từ khi đất nước ta chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, Nhà nước thực hiện cơ chế quản lý đất đai mới bằng việc xác định hộ gia đình là đơn vị kinh tế tự chủ trong sản xuất nông - lâm nghiệp; thực hiện việc giao đất, cho thuê đất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài. Chính sự thay đổi cơ chế quản lý này làm cho đất đai ngày càng có giá. Đất đai có giá thì vấn đề thu hồi đất, bồi thường cũng gặp rất nhiều khó khăn, phức tạp; do phần lớn người dân không đồng thuận với phương án bồi thường của Nhà nước đã không chịu bàn giao đất dẫn đến tranh chấp, khiếu kiện kéo dài, tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định về chính trị... Khắc phục tình trạng này, Nhà nước thường xuyên rà soát, sửa đổi và bổ sung các quy định về bồi thường khi thu hồi đất song thực tiễn thi hành cho thấy dường như vẫn chưa đáp ứng đòi hỏi của cuộc sống. Đặt trong hoàn cảnh đó, Luật đất đai năm 2013 ra đời như một nỗ lực của Nhà nước trong việc tiếp tục hoàn thiện các quy định về bồi thường khi thu hồi đất. Để góp phần nâng cao hiệu quả thi hành Luật đất đai năm 2013 thì việc nghiên cứu các quy định của đạo Luật này về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là cần thiết, có ý nghĩa về lý luận và thực tiễn.

1.2. Từ Sơn nổi tiếng với nhiều làng nghề truyền thống như nghề mộc ở Phù Khê, Hương Mạc, nghề rèn ở Đa Hội, Châu Khê, nhiều chợ nổi tiếng, sầm uất, hàng hóa rất đa dạng, phong phú, người mua, người bán đông đúc. Trong hệ thống chợ truyền thống của Từ Sơn xưa, nổi tiếng là chợ Giàu, chợ Đồng Kỵ và chợ Đình Bảng... Là địa phương có nhiều làng nghề truyền thống, sau khi tái lập, lãnh đạo thị xã Từ Sơn đã có chủ trương tạo mọi điều kiện thuận lợi khuyến khích các làng nghề phát triển nhanh chóng, vững chắc và ngày càng đóng góp lớn vào giá trị sản xuất công nghiệp - tiểu thủ công nghiệp (CN-TTCN) của địa phương. Trong những năm qua, công tác xây dựng và quản lý đô thị có tiến bộ: nhiều công trình, cụm công nghiệp được cải tạo, xây dựng theo hướng đồng bộ, hiện đại; nhiều chủ trương, chính sách của thị xã và của tỉnh được ban hành kịp thời, đúng hướng; nhiều dự án đầu tư xây dựng được triển khai đúng tiến độ và hiệu quả v.v. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác

nhau, công tác này chưa đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội (KT - XH). Một trong những vấn đề còn gặp nhiều vướng mắc đó là bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng phát triển KT- XH vì lợi ích quốc gia, công cộng mà nguyên nhân cơ bản là chưa giải quyết hài hòa về lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và chủ đầu tư. Rào cản trong tiếp cận đất đai là một trở ngại lớn trong việc triển khai thực hiện nghị quyết Đại hội Đảng bộ thị xã Từ Sơn nhằm phát triển Từ Sơn sớm trở thành đô thị văn minh, hiện đại và giàu đẹp. Mục tiêu đề ra này có thực hiện được hay không phụ thuộc khá lớn vào công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Đặt trong bối cảnh Luật đất đai năm 2013 được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 29/11/2013 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2014 với những sửa đổi, bổ sung về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất đã đưa ra lời giải cho việc khắc phục những hạn chế, yếu kém khi triển chế định pháp luật này trên địa bàn thị xã Từ Sơn. Song làm thế nào để đạt hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại Từ Sơn thì cần thiết phải có sự nghiên cứu, đánh giá đầy đủ, hệ thống, toàn diện trên phương diện lý luận và thực tiễn nhằm đề xuất các giải pháp thi hành hợp lý, khoa học và hữu hiệu.

Với các lý do chủ yếu trên đây, tác giả lựa chọn đề tài "***Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất qua thực tiễn thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh***" làm luận văn thạc sĩ luật học.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là đề tài thu hút sự quan tâm nghiên cứu của giới luật học nước ta. Thời gian qua đã có rất nhiều công trình khoa học về vấn đề này được công bố mà tiêu biểu phải kể đến một số công trình nghiên cứu cụ thể sau đây:

i) Luận văn thạc sĩ luật học: "*Pháp luật về bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất*", của Nguyễn Vĩnh Diện, Trường Đại học Luật Hà Nội - năm 2006.

ii) Luận văn thạc sĩ luật học với đề tài: "*Tìm hiểu pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất thông qua thực tiễn áp dụng của Hà Nội*", của Nguyễn Duy Thạch, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội - năm 2008.

iii) Luận văn thạc sĩ luật học về "*Pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất*", của Hoàng Thị Nga, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội - năm 2009.

iv) Luận văn thạc sĩ luật học *"Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất qua thực tiễn áp dụng tại địa bàn quận Tây Hồ, thành phố Hà Nội"*, của Nguyễn Thị Yên, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội - năm 2010.

v) Cuốn sách *"Hậu giải phóng mặt bằng ở Hà Nội - Vấn đề và giải pháp"* của PGS.TS Nguyễn Chí Mỹ và TS Hoàng Xuân Nghĩa (đồng chủ biên), Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, năm 2009.

vi) Bài viết *"Vấn đề thu hồi đất và bồi thường khi thu hồi đất trong Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi, bổ sung)"*, của TS. Nguyễn Quang Tuyền, Tạp chí Luật học, số 12, 2008.

vii) Bài viết *"Vấn đề lý luận xung quanh khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất"*, của TS Nguyễn Quang Tuyền, Tạp chí Luật học, số 1, 2009.

viii) Bài viết *"Giải bài toán lợi ích kinh tế giữa ba chủ thể: Nhà nước, người có đất bị thu hồi và chủ đầu tư khi bị thu hồi đất"*, của ThS. Đặng Đức Long - Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 5, 2009.

ix) Bài viết *"Chính sách đền bù khi thu hồi đất của một số nước trong khu vực và Việt Nam"*, của ThS. Nguyễn Thị Dung, Tạp chí Cộng sản, số 2010.

x) Bài viết *"Chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất"*, của TS. Trần Quang Huy, Tạp chí Luật học, số 10, 2010.

xi) Ngân hàng Thế giới: Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam (Phương pháp tiếp cận; định giá đất và giải quyết khiếu nại của dân), Hà Nội - 2011.v.v...

Các công trình nghiên cứu trên đây đã giải quyết một số vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản liên quan đến pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở nước ta. Tuy nhiên, nghiên cứu, đánh giá thực trạng áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh để đưa ra giải pháp góp phần hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi Luật đất đai năm 2013 thì dường như vẫn còn thiếu một công trình như vậy. Trên cơ sở kế thừa các kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học đã công bố, luận văn đi sâu tìm hiểu pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn tại thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận văn là tạo ra một công trình nghiên cứu lý luận và thực tiễn cấp thạc sĩ, có tính hệ thống về những cơ sở pháp lý của việc Nhà nước bồi thường khi thu hồi đất tham chiếu với thực tiễn thi hành tại thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh, trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi lĩnh vực pháp luật này.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu trên đây, luận văn xác định những nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể sau đây:

- Phân tích khái niệm, đặc điểm của thu hồi đất và hậu quả của việc thu hồi đất; phân tích khái niệm, đặc điểm, mục đích, ý nghĩa và lý giải cơ sở của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam.

- Phân tích sự cần thiết, nội dung, hình thức và nguồn của cơ chế điều chỉnh pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; tìm hiểu pháp luật và thực tiễn pháp lý của một số nước về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và những gợi mở cho Việt Nam trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

- Đánh giá thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và thực tiễn thi hành tại thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh nhằm chỉ ra những thành tựu, những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại; trên cơ sở đó, luận văn đưa ra định hướng và giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn thi hành tại thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài bao gồm:

- Chính sách, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của Trung Quốc - một nước có nhiều điểm tương đồng về chính trị, kinh tế, văn hóa và pháp luật với Việt Nam...

- Nội dung của Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

- Cơ sở lý luận của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.
- Thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh.
- Các kết quả nghiên cứu khoa học về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam đã công bố trong và ngoài nước thời gian qua,...

4.2. Phạm vi nghiên cứu

4.2.1. Giới hạn phạm vi nghiên cứu về nội dung

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn tại thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh nói riêng là đề tài có phạm vi nghiên cứu rộng, phức tạp liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau như luật học, xã hội học, lịch sử, kinh tế học, văn hóa và chính trị học v.v... Tuy nhiên, trong khuôn khổ có hạn của một bản luận văn thạc sĩ luật học, luận văn giới hạn phạm vi nghiên cứu khu trú vào nội dung pháp luật bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất trên phương diện lý luận và thực tiễn mà không tìm hiểu các quy định bồi thường thiệt hại về tài sản gắn liền với đất thu hồi; các quy định về hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

4.2.2. Giới hạn phạm vi nghiên cứu về không gian

Luận văn giới hạn phạm vi nghiên cứu về không gian là thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh.

4.2.3. Giới hạn về thời gian nghiên cứu

Luận văn giới hạn thời gian nghiên cứu các quy định bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất của Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành được ban hành từ năm 2013 đến nay.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Cơ sở chính trị của luận văn là các quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về phát triển kinh tế trong lĩnh vực đất đai nói chung và về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng trong điều kiện kinh tế thị trường; tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp quyền.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Để đạt được mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài, luận văn sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau đây:

i) Phương pháp luận nghiên cứu khoa học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin.

ii) Bên cạnh đó, luận văn còn sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau:

- Phương pháp phân tích, phương pháp so sánh, phương pháp lịch sử, phương pháp hệ thống ... được sử dụng trong Chương 1 khi nghiên cứu những vấn đề lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam.

- Phương pháp bình luận, phương pháp phân tích, phương pháp đánh giá, phương pháp đối chiếu v.v... được sử dụng trong Chương 2 khi nghiên cứu thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và thực tiễn thi hành tại thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh.

- Phương pháp tổng hợp, phương pháp quy nạp, phương pháp diễn giải v.v... được sử dụng trong Chương 3 khi nghiên cứu định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn thi hành tại thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh.

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

Bản luận văn thạc sĩ luật học này được hoàn thành sẽ có những đóng góp mới chủ yếu sau đây:

- Luận văn tiếp cận cơ sở lý luận và thực tiễn về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trên cơ sở các lý thuyết chủ yếu bao gồm lý thuyết về vật quyền; lý thuyết quyền sử dụng đất (QSDĐ) là tài sản được pháp luật bảo hộ; lý thuyết về sở hữu "kép": toàn dân là chủ sở hữu đất đai về mặt chính trị - pháp lý, người sử dụng đất sở hữu QSDĐ về mặt thực tế...

- Phân tích thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam dựa trên việc tìm hiểu nội dung của Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

- Đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh; trên cơ sở đó, luận văn đưa ra giải pháp góp phần hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi chế định pháp luật này.

Luận văn là tài liệu tham khảo bổ ích không chỉ đối với các nhà hoạch định chính sách, pháp luật đất đai; các nhà quản lý đất đai mà còn là tài liệu chuyên khảo bổ

ích cho công tác giảng dạy, học tập và nghiên cứu khoa học pháp lý đất đai ở các cơ sở đào tạo luật của nước ta.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam

Chương 2: Thực trạng pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất qua thực tiễn tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh

Chương 3: Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất và nâng cao hiệu quả thực thi tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT Ở VIỆT NAM

1.1. Lý luận về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất

1.1.1. Cơ sở lý luận của bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Thứ nhất, mỗi công dân đều có quyền và nghĩa vụ giống nhau, chúng ta được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm và được pháp luật tôn trọng quyền của cá nhân trong đó có quyền sở hữu tư nhân về tài sản. Quyền này được nhắc tới ngay từ khi ban hành bản Hiến pháp đầu tiên của nước Cộng Hòa xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (Hiến pháp năm 1946) "Quyền sở hữu về tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm" (Điều 12, Hiến pháp 1946), "Công dân có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp... Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp và quyền thừa kế của công dân" (Điều 58, Hiến pháp 1992). Hiến pháp 2013 kế thừa những quy định trên, ghi nhận rằng:

1. Mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác; 2. Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ; 3. Trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường [47, Điều 32].

Và nó còn thể hiện rõ hơn tại Điều 54 Hiến pháp 2013:

2. Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ; 3. Nhà nước thu hồi đất (THĐ) do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật; 4. Nhà nước trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết do luật định để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai .

Như vậy, Hiến pháp ghi nhận và bảo hộ quyền sở hữu về tài sản hợp pháp;

trong đó, có QSDĐ của mọi cá nhân và tổ chức theo quy định của pháp luật. Chính vì vậy, khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì QSDĐ và tài sản trên đất của người sử dụng đất phải được bồi thường theo giá thị trường;

Thứ hai, chức năng cơ bản của Nhà nước trong xã hội hiện đại là kiến tạo, đồng hành và bảo vệ lợi ích không chỉ của xã hội mà còn của doanh nghiệp, tổ chức, người dân. Để đồng hành, hỗ trợ doanh nghiệp và cộng đồng trong việc tiếp cận đất đai sử dụng vào mục đích công cộng hoặc phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia ... trong điều kiện đất đai được giao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài thì Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất. Tuy nhiên, với chức năng là tổ chức được lập ra thay mặt xã hội giải quyết hài hòa những lợi ích của các giai tầng trong xã hội thì Nhà nước phải bồi thường (BT) những thiệt hại về quyền và lợi ích hợp pháp cho người bị thu hồi đất do việc thu hồi đất gây ra.

Thứ ba, xét về phương diện lý luận, thu hồi đất (THĐ) là hành vi làm chấm dứt quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất. Để đảm bảo sự bình đẳng trong xã hội, từng bước xây dựng một xã hội dân sự dân chủ, văn minh và công bằng, một xã hội mà ở đó quyền lợi hợp pháp của mọi thành viên trong xã hội phải được pháp luật tôn trọng và bảo vệ. Chính vì vậy, khi Nhà nước thu hồi đất gây phương hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất thì Nhà nước phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho họ;

Thứ tư, Nhà nước ta đã và đang xây dựng nền kinh tế nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hướng tới mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh", đứng trước vô vàn thách thức do quá trình hội nhập quốc tế đem lại, để có thể tranh thủ thời cơ, vượt qua thách thức của xu thế toàn cầu hóa về kinh tế, chúng ta phải biết phát huy nội lực, tinh thần đoàn kết toàn dân tộc và khơi dậy lòng yêu nước, tính năng động, sáng tạo của mỗi người Việt Nam ở trong nước và ở nước ngoài. Để thực hiện được mục tiêu trên thì việc tôn trọng và bảo hộ quyền và lợi ích chính đáng của người dân cần được Nhà nước ta quan tâm hàng đầu. Có lẽ đây cũng là một trong những câu trả lời cho câu hỏi: "Vì sao chế định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ra đời?";

Thứ năm, trong suốt chiều dài lịch sử phát triển của dân tộc luôn song hành chế độ quốc gia công thổ (đất đai thuộc về của chung của quốc gia). Chế độ này hóa

thân trong mô hình đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Trong điều kiện kinh tế thị trường, Nhà nước chú trọng đề cao và bảo vệ quyền tài sản của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong lĩnh vực đất đai nhằm gắn bó chặt chẽ người lao động với đất đai cũng như nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

Nhìn lại thành tựu hơn 30 năm thực hiện công cuộc đổi mới đất nước có thể nhận thấy rằng những thành tựu này là kết quả của quá trình đổi mới tư duy mà hạt nhân cơ bản là đổi mới tư duy về quyền sở hữu tài sản. Để giải phóng mọi năng lực sản xuất của người lao động, tạo động lực phát triển mới cho sản xuất nông nghiệp, Đảng ta đã sáng suốt lựa chọn và thực hiện việc đổi mới cơ chế quản lý kinh tế trong nông nghiệp; xác định đây là khâu đột phá cho toàn bộ quá trình cải cách kinh tế với việc từng bước xác lập địa vị làm chủ của hộ gia đình, cá nhân đối với đất đai thông qua giao đất, cho thuê đất sử dụng ổn định, lâu dài và mở rộng các quyền năng cho người sử dụng đất. Như vậy, "kể từ đây quyền sử dụng đất đã tách khỏi quyền sở hữu đất đai được chủ sở hữu đất đai chuyển giao cho người sử dụng đất thực hiện và trở thành một loại quyền về tài sản thuộc sở hữu của người sử dụng đất" hay nói cách khác, "quyền sở hữu đất đai thuộc về toàn dân do Nhà nước đại diện; còn quyền sử dụng đất thuộc sở hữu của người sử dụng đất" [58, tr. 83]. Chính nhờ tìm ra cách thức giao QSDĐ cho người lao động trên cơ sở vẫn giữ nguyên chế độ sở hữu toàn dân về đất đai nhằm duy trì sự ổn định về chính trị - xã hội tạo tiền đề cho việc phát triển kinh tế mà Việt Nam và Trung Quốc "gặp nhau" ở điểm chung này. Hai nước đã thực hiện thành công cuộc cải cách kinh tế mà không gặp phải thất bại như Liên Xô (cũ) và các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu trước đây. Đánh giá về vấn đề này, PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa cho rằng: "Sáng tạo ra khái niệm "quyền sử dụng đất" cả người Việt Nam và người Trung Quốc dường như đã tạo ra một khái niệm sở hữu kép, một khái niệm sở hữu đa tầng: đất đai thuộc sở hữu toàn dân, song quyền sử dụng đất lại thuộc về cá nhân hoặc tổ chức" [43, tr. 169]. Cùng chung quan điểm này, GS.TSKH. Đặng Hùng Võ, nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường nhận xét: "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" [70]. Như vậy, bằng việc pháp luật ghi nhận và bảo hộ quyền của người sử dụng đất thì dường như họ là người "sở hữu" một loại quyền về tài sản; đó là "quyền sử dụng đất". Bởi lẽ, người sử dụng đất được pháp luật cho phép chuyển

QSDĐ; bao gồm các quyền năng: chuyển nhượng, chuyển đổi, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thừa kế QSDĐ; quyền thế chấp và góp vốn bằng QSDĐ. Như vậy, một khi pháp luật đã thừa nhận QSDĐ là một loại quyền về tài sản của người sử dụng đất, thì khi Nhà nước thu hồi đất (có nghĩa là người sử dụng đất bị mất QSDĐ do hành vi thu hồi đất của Nhà nước gây ra), Nhà nước phải bồi thường thiệt hại về tài sản cho người sử dụng đất;

Thứ sáu, vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất dựa trên sự tiếp cận và tôn trọng lý thuyết về vật quyền được pháp luật dân sự của nhiều nước trên thế giới thừa nhận và quy định. Lý giải về vật quyền, PGS.TS Dương Đình Huệ cho rằng: “Vật quyền thực chất là quyền trên vật. Một người có tài sản thì có quyền trên vật hay cách khác gọi là quyền sở hữu. Quyền trên tài sản của mình gọi là quyền sở hữu. Quyền trên tài sản của người khác thì gọi là các loại vật quyền khác. “Ví dụ, tôi mua một miếng đất thì tôi có quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt miếng đất đó (gọi là vật quyền). Nhưng miếng đất của tôi lại bị bao bọc bởi một miếng đất của hàng xóm, thì tôi có quyền yêu cầu hàng xóm phải cho con đường để tôi đi ra. Tức là, tôi có quyền nhất định trên mảnh đất của hàng xóm và hàng xóm tự hạn chế quyền của mình (gọi là vật quyền khác)”. Như vậy, vật quyền là một khái niệm được hình thành trực tiếp từ quyền trên vật, là quyền sở hữu trên tài sản của mình. Quyền trên tài sản của người khác thì gọi là vật quyền hạn chế. Vật quyền cho phép một người được thực hiện quyền chi phối trên vật của mình.

Dựa trên lý giải của PGS.TS. Dương Đình Huệ và áp dụng lý thuyết vật quyền vào lĩnh vực pháp luật đất đai cho thấy ở nước ta mặc dù đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu; song trên thực tế Nhà nước không trực tiếp sử dụng đất mà giao đất, cho thuê hoặc công nhận QSDĐ ổn định lâu dài của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (gọi chung là người sử dụng đất). Họ được chuyển QSDĐ trong thời hạn sử dụng đất. Như vậy, QSDĐ của người sử dụng đất phát sinh trên cơ sở quyền sở hữu toàn dân về đất đai song nó từng bước tách khỏi quyền sở hữu toàn dân về đất đai và trở thành một loại quyền năng tương đối độc lập. Trong một phạm vi và chừng mực nhất định, người sử dụng đất có một số quyền năng đối với đất đai như quyền chiếm giữ, quyền quản lý, QSDĐ và quyền chuyển QSDĐ v.v... Chính vì vậy, các vật quyền này được gọi chung là vật quyền hạn chế. Để người sử dụng đất yên tâm đầu tư vào đất đai và nâng cao hiệu quả sử dụng đất thì Nhà nước bằng pháp luật ghi nhận quyền và nghĩa vụ;

đồng thời có cơ chế pháp lý bảo hộ quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể này. Muốn vậy, pháp luật đất đai cần thể chế hóa quy định của Hiến pháp năm 2013: "Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ" (Khoản 2 Điều 54) thành các quy định cụ thể. Nhà nước hạn chế đến mức thấp nhất sự can thiệp hành chính vào việc thực hiện các giao dịch về QSDĐ của người sử dụng đất; đồng thời, tạo lập một khung pháp lý đầy đủ, đồng bộ để các giao dịch này được vận hành một cách thông suốt. Việc thu hồi đất của Nhà nước đối với người sử dụng đất chỉ trong các trường hợp thật cần thiết vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và phải có bồi thường...

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

1.1.2.1. Khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

i) Định nghĩa bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Trong đời sống hàng ngày, "Bồi thường" là thuật ngữ được sử dụng trong trường hợp một người có hành vi gây thiệt hại cho người khác và họ phải có trách nhiệm bồi thường cho người bị thiệt hại do hành vi của mình gây ra. Theo từ điển tiếng Việt thông dụng, "Bồi thường" là: "Đền bù những tổn hại gây ra".

Trong lĩnh vực pháp luật, trách nhiệm bồi thường được đặt ra khi một chủ thể có hành vi gây thiệt hại cho chủ thể khác trong xã hội. Trách nhiệm này được nhiều ngành luật đề cập như trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng trong lĩnh vực pháp luật dân sự; trách nhiệm bồi thường oan, sai do hành vi của các cơ quan tố tụng gây ra trong lĩnh vực pháp luật hình sự; trách nhiệm vật chất do hành vi của người lao động gây ra trong thời gian làm việc trong lĩnh vực pháp luật lao động v.v...

Trong lĩnh vực pháp luật đất đai, thuật ngữ bồi thường (hay đền bù) thiệt hại để thực hiện GPMB ở Việt Nam được đặt ra từ rất sớm. Nghị định số 151/TTg ngày 14/01/1959 của Hội đồng Chính phủ (nay là Chính phủ) "Quy định thể lệ tạm thời về trưng dụng ruộng đất", tại Chương II đề cập đến việc "Bồi thường cho người có ruộng đất bị trưng dụng"; Thông tư số 1792/TTg ngày 11/01/1970 của Thủ tướng Chính phủ về "Quy định một số điểm tạm thời về bồi thường nhà cửa, đất đai, cây cối lưu niên, các hoa màu cho nhân dân ở những vùng xây dựng kinh tế mở rộng thành phố" cũng đề cập đến vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất v.v... Tuy nhiên, trong Luật đất

đai năm 1993 và các văn bản hướng dẫn thi hành lại sử dụng thuật ngữ đền bù. Chỉ đến khi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 2001 ra đời, thuật ngữ bồi thường mới được sử dụng trở lại và tiếp tục được ghi nhận trong Luật đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành kế thừa thuật ngữ này trong các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất... Vậy hiểu như thế nào là bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất?. Theo quy định của Luật đất đai năm 2013: "Bồi thường về đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất" (Khoản 12 Điều 3). Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất mang một số đặc trưng cơ bản sau đây:

- Vấn đề bồi thường chỉ đặt ra khi Nhà nước thu hồi đất của người sử dụng đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng;

- Việc bồi thường cho người sử dụng đất không do lỗi của Nhà nước gây ra mà xuất phát từ nhu cầu chung của xã hội, của cộng đồng;

- Việc bồi thường về đất thực hiện không căn cứ vào giá chuyên nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường (trao đổi ngang giá) mà dựa vào giá đất cụ thể do Nhà nước xác định tại thời điểm thu hồi đất;

Để hiểu rõ hơn bản chất của bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, chúng ta hãy phân biệt nó với các loại bồi thường trong một số lĩnh vực pháp luật khác.

ii) Phân biệt giữa bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất với bồi thường trong một số lĩnh vực pháp luật khác

Thứ nhất, phân biệt giữa bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất với bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng trong pháp luật dân sự

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

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

Hai là, chủ thể được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là người sử dụng

đất hợp pháp bị thu hồi đất. Tức là người sử dụng đất được Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (sau đây gọi là GCNQSDĐ) hoặc có một trong các loại giấy tờ về QSDĐ theo quy định tại Điều 100 Luật đất đai năm 2013 mà có đất đang sử dụng bị Nhà nước thu hồi. Trong khi đó, chủ thể được bồi thường trong chế định bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng là bất cứ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nào có thiệt hại do hành vi vi phạm ngoài hợp đồng của chủ thể bồi thường gây ra;

Ba là, nguyên tắc bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng áp dụng trong pháp luật dân sự là nguyên tắc tự nguyện thỏa thuận giữa người có trách nhiệm bồi thường và người được bồi thường. Chỉ khi nào các bên không tự thỏa thuận được với nhau thì mới yêu cầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền can thiệp giải quyết. Trong khi đó, nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất lại có nét khác biệt. Việc bồi thường được thực hiện khi người bị thu hồi đất thỏa mãn đầy đủ các điều kiện về bồi thường do pháp luật quy định;

Bốn là, vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất chỉ đặt ra khi Nhà nước ban hành một quyết định hành chính về thu hồi đất làm chấm dứt QSDĐ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đối với một diện tích đất xác định. Hậu quả thiệt hại do việc thu hồi đất của Nhà nước gây ra chỉ có ý nghĩa trong việc xác định mức độ bồi thường. Hơn nữa, việc Nhà nước thu hồi đất xuất phát từ nhu cầu khách quan của xã hội. Vì vậy, trong nhiều trường hợp việc Nhà nước bồi thường cho người bị thu hồi đất chưa hẳn là do lỗi của mình gây ra mà ở đây Nhà nước thay mặt xã hội thực hiện nghĩa vụ bồi thường đối với người sử dụng đất. Để thực hiện trách nhiệm xã hội, Nhà nước không chỉ bồi thường về đất, thiệt hại về tài sản trên đất mà còn thực hiện việc hỗ trợ ổn định đời sống, hỗ trợ di chuyển chỗ ở; giải quyết vấn đề tái định cư; đào tạo chuyển đổi nghề, bố trí việc làm mới cho người bị thu hồi đất;

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

Năm là, bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng chỉ thuần túy mang tính chất dân

sự giữa cá nhân hoặc tổ chức với nhau. Trong khi đó, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất lại hàm chứa cả tính chất hành chính và tính chất dân sự: Tính chất hành chính của bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thể hiện ở việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra một quyết định hành chính làm chấm dứt QSDĐ của người sử dụng đối với một diện tích đất nhất định. Tính chất dân sự của loại bồi thường này thể hiện các thiệt hại thực tế của người sử dụng đất về tài sản gắn liền với đất bị thu hồi được Nhà nước bồi thường toàn bộ.

Thứ hai, phân biệt giữa bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất với bồi thường trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

Một là, xét về bản chất thì trách nhiệm bồi thường trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước là một loại trách nhiệm dân sự: trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Trước đây, khi chưa có Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, các quy định về bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức nhà nước gây ra được áp dụng theo quy định của pháp luật dân sự. Tuy nhiên, việc áp dụng các quy định pháp luật dân sự về bồi thường thiệt hại trong trường hợp này dường như chưa thật sự hợp lý và mang tính khiên cưỡng; bởi đối tượng gây thiệt hại và quan hệ bồi thường không hẳn là quan hệ dân sự thuần túy. Hơn nữa, các quy định về bồi thường của pháp luật dân sự chưa dự liệu đầy đủ những yếu tố đặc thù, khác biệt trong bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức nhà nước gây ra ... Đây là nguyên nhân lý giải cho việc ra đời Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Tuy nhiên, xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có nguyên nhân về tài chính và mức độ phức tạp của các hoạt động quản lý nhà nước mà Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009 chỉ quy định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đối với cá nhân, tổ chức bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra trong hoạt động quản lý hành chính, tố tụng, thi hành án; thủ tục giải quyết bồi thường thiệt hại; quyền, nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức bị thiệt hại; kinh phí bồi thường và trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ đã gây ra thiệt hại (Điều 1). Mặt khác, để người thiệt hại được bồi thường thì phải có đầy đủ các cơ sở phát sinh trách nhiệm bồi thường. Cơ sở phát sinh trách nhiệm bồi thường bao gồm: i) Có văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định hành vi của người thi hành công vụ là trái pháp luật và thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường; ii) Có thiệt hại thực tế do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra đối với người bị thiệt hại. Tính trái pháp luật của hành vi luôn là đặc trưng để nhận diện loại

trách nhiệm bồi thường này.

Trong khi đó, trách nhiệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật đất đai không mang bản chất trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, không căn cứ vào yếu tố lỗi mà phụ thuộc vào chức năng, bản chất và sự ứng xử của Nhà nước đối với quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Trách nhiệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật đất đai không căn cứ vào hành vi trái pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất; bởi lẽ, việc thu hồi đất dựa trên nhu cầu sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích cộng đồng không phải là hành vi trái pháp luật của cơ quan nhà nước. Nó được pháp luật cho phép. Song Nhà nước có trách nhiệm bồi thường cho người bị thu hồi đất. Trách nhiệm bồi thường này là trách nhiệm hiển nhiên mà Nhà nước phải thực hiện việc bù đắp những thiệt hại gây ra cho người dân bởi việc thu hồi đất; bởi lẽ, người bị thu hồi đất đã phải hy sinh lợi ích của mình do đất đai mang lại vì nhu cầu, lợi ích chung của xã hội. Nhà nước là tổ chức thay mặt xã hội phải bồi thường thiệt hại cho người bị thu hồi đất.

Hai là, về cơ chế bồi thường, trong Luật trách nhiệm bồi thường của nhà nước có những điểm khác biệt so với bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật đất đai, cụ thể như sau:

- *Về chủ thể được bồi thường.* Chủ thể được BT trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước chủ yếu là tổ chức, cá nhân cụ thể bị thiệt hại do hành vi của cán bộ, công chức nhà nước khi thi hành công vụ gây ra trong quản lý hành chính, tổ tụng, thi hành án. Trong khi đó, chủ thể được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật đất đai là người bị thu hồi đất. Đối với nhiều trường hợp, người bị thu hồi đất được bồi thường không phải là một tổ chức, hộ gia đình, cá nhân mà là nhiều tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất. Đặc biệt đối với việc thu hồi đất quy mô lớn để thực hiện dự án thủy điện thì chủ thể được bồi thường lên đến hàng vạn người - dân số của vài xã bị thu hồi để lấy đất xây dựng nhà máy thủy điện; ví dụ: Dự án xây dựng Nhà máy Thủy điện Sơn La, Nhà máy Thủy điện Lai Châu v.v.

- *Về trị giá bồi thường.* Thiệt hại được BT trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước là thiệt hại liên quan đến tài sản, thu nhập thực tế bị mất hoặc bị giảm sút, tinh thần, sức khỏe và tính mạng con người. Do đó, khi thực hiện bồi thường nhà nước, cơ quan có thẩm quyền sẽ bồi thường bằng một khoản tiền nhất định (nếu như

không có thỏa thuận khác) song song với việc khôi phục lại danh dự, nhân phẩm của người bị xử lý oan sai do hành vi của cán bộ, công chức nhà nước khi thi hành công vụ gây ra. Trong khi đó, thiệt hại được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm thiệt hại về đất và thiệt hại về tài sản trên đất. Đối với địa phương còn quỹ đất thì người bị thu hồi đất được bồi thường việc giao đất mới cùng mục đích sử dụng và có diện tích tương đương. Ngược lại, những địa phương không còn quỹ đất bồi thường thì người bị thu hồi đất được bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất (được tính thành tiền). Đối với thiệt hại về tài sản trên đất thì Nhà nước sẽ bồi thường bằng tiền được xác định theo nguyên tắc ngang giá (xác định thiệt hại thực tế đến đâu thì bồi thường với giá trị tương đương đến đó).

- *Về phạm vi trách nhiệm bồi thường.* Đối với trường hợp gây thiệt hại do hành vi của cán bộ, công chức gây ra trong khi thi hành công vụ, Nhà nước bồi thường thiệt hại về vật chất và tinh thần; đồng thời khôi phục lại danh dự, nhân phẩm cho người bị thiệt hại. Trong khi đó, đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất, người bị thu hồi đất không chỉ được bồi thường về đất và bồi thường thiệt hại về tài sản trên đất mà còn được hỗ trợ (bao gồm hỗ trợ đời sống gặp khó khăn do việc bị thu hồi đất, hỗ trợ do hoạt động sản xuất - kinh doanh bị ngưng trệ, hỗ trợ di chuyển chỗ ở, hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp), tái định cư.

iii) Bản chất của bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Theo pháp luật đất đai hiện hành, không phải bất cứ trường hợp Nhà nước thu hồi đất nào thì người bị thu hồi đất cũng được bồi thường. Chỉ những người bị thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mới được bồi thường. Như vậy, theo tác giả chỉ các trường hợp thu hồi đất không do lỗi của người sử dụng đất gây ra mà xuất phát từ nhu cầu khách quan của việc sử dụng đất vào mục đích chung của xã hội hoặc đem lại lợi ích chung cho cộng đồng thì họ mới được bồi thường. Nghiên cứu về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, tác giả nhận thấy loại bồi thường này có bản chất như sau:

Thứ nhất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là trách nhiệm bồi thường mang tính hành chính; bởi lẽ:

Một là, việc bồi thường chỉ được xem xét và thực hiện sau khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền đưa ra một quyết định hành chính làm chấm dứt quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Quyết định này có tên gọi là quyết định thu hồi đất.

Hai là, chủ thể thực hiện bồi thường là Nhà nước do Nhà nước thu hồi đất của người sử dụng đất để sử dụng vào các mục đích mà Nhà nước thấy cần thiết trước hết nhằm phục vụ lợi ích của Nhà nước, của xã hội.

Ba là, việc bồi thường trong trường hợp này dựa trên cơ sở quyền lực nhà nước. Nhà nước với tư cách là một tổ chức quyền lực công có thẩm quyền ra quyết định thu hồi đất và có thẩm quyền xét duyệt phương án bồi thường, xác định giá đất cụ thể làm căn cứ để tính bồi thường cho người bị thu hồi đất.

Bốn là, việc thu hồi đất của Nhà nước; trình tự, thủ tục; thẩm quyền thu hồi đất và thực hiện việc bồi thường v.v được pháp luật đất đai quy định. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tuân thủ đúng các quy định này khi tổ chức thực hiện bồi thường cho người bị Nhà nước thu hồi đất.

Thứ hai, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất đầu cho Nhà nước - cơ quan công quyền thực hiện - song nó vẫn phải tuân thủ các nguyên tắc chung, nguyên tắc cơ bản của bồi thường. Đó là xác định đúng, chính xác, thực tế toàn bộ thiệt hại về tài sản gắn liền với đất bị thu hồi; giá trị đầu tư, bồi bổ đất đai của người sử dụng đất v.v.. để bồi thường cho người bị thu hồi đất. Hơn nữa, khi thực hiện việc bồi thường thì các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải đề cao và tuân thủ các nguyên tắc dân chủ, công khai, minh bạch, bình đẳng thông qua việc ra thông báo thu hồi đất; tiến hành đo đạc, kiểm đếm công khai, minh bạch; tổ chức tham vấn lấy ý kiến góp ý của người dân đối với dự thảo phương án bồi thường; công bố công khai dự thảo phương án bồi thường để người sử dụng đất biết ... nhằm tạo sự đồng thuận từ phía người sử dụng đất đối với việc Nhà nước thu hồi đất. Trong trường hợp phát sinh tranh chấp về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thì người sử dụng đất có quyền khởi kiện tại Tòa án nhân dân theo trình tự tố tụng hành chính hoặc tố tụng dân sự.

1.1.3. Mục đích, ý nghĩa của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

1.1.3.1. Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trước hết là nhằm bảo đảm lợi ích quốc gia, công cộng

Thu hồi đất là sự chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Thông qua quyết định hành chính về thu hồi đất, Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai làm chấm dứt quyền sử dụng đối với đất đai của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Ở đây chúng ta cảm nhận rất rõ sự can thiệp của Nhà nước mang tính hành chính trong việc hạn chế, thậm chí thủ tiêu quyền tài sản của

người dân đối với đất đai. Điều này chỉ có thể thực hiện khi nó vì nhu cầu và lợi ích chung của xã hội. Đây là một ngoại lệ, một ưu đãi dành cho Nhà nước được tất cả các quốc gia trên thế giới thực hiện vì lợi ích công cộng, vì mục đích quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, chúng ta cũng nhận thức sâu sắc về giải quyết bài toán hài hòa về lợi ích giữa các chủ thể có liên quan. Ở đây cần thấy rõ khía cạnh mà ít người nhấn mạnh hoặc đề cập; đó là, sự “hy sinh” về quyền lợi của người bị thu hồi đất cho những mục đích chung của xã hội. Điều này có nghĩa là để có được vốn đất đai sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; Nhà nước đã phải sử dụng biện pháp hành chính trong việc “tước đoạt” quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Vì vậy, việc bồi thường không chỉ nhằm bù đắp thiệt hại mà người bị thu hồi đất phải gánh chịu mà còn tạo sự đồng thuận từ phía họ để Nhà nước có thể thực hiện các dự án, các công trình vì lợi ích quốc gia, công cộng. Thực tiễn cho thấy địa phương nào thực hiện tốt, có hiệu quả việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thì địa phương đó triển khai dự án đầu tư đúng tiến độ, đáp ứng nhu cầu của giới đầu tư, doanh nghiệp. Điều này góp phần làm tăng tính hấp dẫn của môi trường đầu tư kinh doanh và thuận lợi trong việc kêu gọi đầu tư. Ngược lại, địa phương nào mà công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thực hiện kém hiệu quả dẫn đến việc tiếp cận đất đai của các doanh nghiệp, nhà đầu tư khó khăn thì địa phương đó gặp rất nhiều khó khăn trong việc kêu gọi, thu hút đầu tư.

1.1.3.2. Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nhằm bảo đảm giải quyết hài hòa lợi ích ba bên: Nhà nước, người bị thu hồi đất và nhà đầu tư

Khi Nhà nước thu hồi đất bất kể để sử dụng vào mục đích gì? Quốc phòng, an ninh hay phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng v.v đều gây ảnh hưởng tiêu cực đến quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất. Họ bị mất đất sản xuất; mất chỗ ở và mất tài sản trên đất ... rơi vào tình trạng “không có công ăn, việc làm”, đời sống gặp khó khăn. Vì vậy, việc thực hiện tốt bồi thường nhằm đảm bảo quyền lợi hợp pháp cho người bị thu hồi đất, góp phần bù đắp những thiệt hại cũng như hỗ trợ ổn định đời sống, nghề nghiệp để họ nhanh chóng vượt qua khó khăn, sớm ổn định cuộc sống và sản xuất. Điều này ngăn ngừa những mâu thuẫn, xung đột xã hội và góp phần duy trì ổn định chính trị - xã hội. Hơn nữa, ở một mức độ nhất định thông qua việc bồi thường thì người sử dụng đất nói riêng và người dân nói chung thấy được sự quan tâm của Nhà nước cũng như góp phần nâng cao sự hiểu biết pháp luật

đất đai của mọi người trong xã hội.

Ở một khía cạnh khác, nếu việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thực hiện không phù hợp hoặc không công khai, minh bạch, thiếu dân chủ và không đúng quy định của pháp luật. Nó sẽ đến sự hiểu lầm, bất khoan, thậm chí không đồng thuận từ phía những hộ bị thu hồi đất, dẫn đến quá trình giải phóng mặt bằng bị chậm, tiến độ dự án phải lùi lại so với kế hoạch ban đầu dẫn đến phát sinh tranh chấp, khiếu kiện kéo dài v.v... Nhà đầu tư sẽ là đối tượng bị ảnh hưởng đầu tiên do chậm tiến độ triển khai dự án, bỏ lỡ cơ hội kinh doanh. Điều này không chỉ cản trở quá trình kêu gọi, thu hút đầu tư; giảm tính hấp dẫn của môi trường đầu tư kinh doanh mà còn không tạo lập được kênh huy động vốn cho đầu tư phát triển. Do đó làm giảm tốc độ tăng trưởng chung của nền kinh tế. Vậy, làm gì để có thể giúp các doanh nghiệp, giới đầu tư tiếp cận đất đai dễ dàng, thuận lợi mà vẫn bảo vệ được quỹ đất trồng lúa; bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất vì sự phát triển bền vững. Câu trả lời là giải quyết bài toán hài hòa về lợi ích giữa ba bên trong quan hệ thu hồi đất: Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư. Chế độ bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải được xây dựng và thực thi dựa trên nguyên tắc cơ bản này. Có như vậy mới đảm bảo sự phát triển bền vững, vừa đảm bảo phát triển kinh tế vừa chú trọng giải quyết các vấn đề an sinh xã hội.

1.1.3.3. Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất góp phần vào việc duy trì ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội

Thu hồi đất và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất luôn là vấn đề nóng và là nguyên nhân chủ yếu của phần lớn các khiếu nại về đất đai; bồi thường khi thu hồi đất là hành vi "động chạm" trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Nguy cơ mâu thuẫn lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư là rất lớn. Thực tiễn giải quyết các tranh chấp, khiếu kiện từ việc thực hiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất cho thấy nếu không có những chính sách đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người dân thì tình trạng khiếu kiện đông người, vượt cấp, kéo dài sẽ xảy ra. Nó là nguy cơ gây mất ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội tạo điều kiện cho kẻ xấu lợi dụng kích động, lôi kéo người dân đi ngược với quan điểm, chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước về thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư, các công trình hạ tầng công cộng v.v... phục vụ lợi ích của cộng đồng. Do đó, thực hiện tốt bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất có vai trò quan trọng góp phần duy

trì ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội; tránh nguy cơ nảy sinh các xung đột xã hội.

1.2. Lý luận pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất

1.2.1. Sự cần thiết của việc xây dựng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Sự cần thiết của việc xây dựng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được lý giải bởi các căn cứ chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, cùng với quá trình đô thị hoá, dân số ngày một gia tăng do hai nguyên nhân chính là sự tăng tự nhiên và tăng cơ học. Dân số đô thị gia tăng chủ yếu là do sự di dân từ khu vực nông thôn ra thành thị để sinh sống và tìm kiếm việc làm (đây là luồng di dân phổ biến ở các nước đang phát triển). Ngoài ra, việc chia tách hộ gia đình từ một đại gia đình bao gồm nhiều thế hệ cùng sinh sống thành nhiều hộ gia đình nhỏ phổ biến với 2 thế hệ (gồm cha mẹ và con cái) với nhu cầu được ở trong các căn hộ, các ngôi nhà có diện tích rộng rãi hơn và đầy đủ tiện nghi đang là một xu hướng tất yếu diễn ra ở các đô thị, thành phố lớn ở nước ta. Điều đó đặt ra nhu cầu mỗi năm Nhà nước phải dành một quỹ đất tương đối lớn để xây dựng hàng triệu m² nhà ở; xây dựng, cải tạo và nâng cấp hàng ngàn km đường giao thông; vỉa hè; hệ thống cấp, thoát nước v.v nhằm giải quyết chỗ ở cho người dân. Trong khi đó quỹ đất của nước ta lại có hạn. Để giải quyết sự bất tương thích giữa “cung” và “cầu” giữa việc phát triển các khu đô thị, khu dân cư mới ... với việc bảo vệ quỹ đất nông nghiệp; sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả đất đai; tránh sự thu hồi đất bừa bãi, tùy tiện thì việc tạo lập cơ sở pháp lý để điều chỉnh các quan hệ này là cần thiết.

Thứ hai, như phần trên đã đề cập; THĐ “động chạm” trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Người bị thu hồi đất bị mất đất ở, mất đất sản xuất ... lâm vào hoàn cảnh khó khăn. Vì vậy, trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho người bị thu hồi đất được đặt ra là điều hiển nhiên. Tuy nhiên, để các cơ quan nhà nước thực hiện hiệu quả việc bồi thường cho người bị thu hồi đất; tránh thực hiện hình thức, qua loa chiếu lệ thì cần phải quy định nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý và xác lập cơ chế pháp lý cho việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ ba, thông qua cơ chế điều chỉnh của pháp luật giúp Nhà nước giải quyết hài hòa mối quan hệ về lợi ích giữa các bên liên quan: Lợi ích của Nhà nước, của cộng đồng; lợi ích của người bị thu hồi đất; lợi ích của doanh nghiệp, chủ đầu tư. Bởi lẽ, pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ cho các chủ thể tham gia quan hệ đất đai. Điều này có nghĩa là không có bất kỳ chủ thể nào chỉ có quyền mà không phải thực hiện

nghĩa vụ và ngược lại khi tham gia quan hệ đất đai. Trong trường hợp một chủ thể khi sử dụng đất thực hiện các quyền do pháp luật quy định mà gây phương hại đến lợi ích chính đáng của chủ thể sử dụng đất khác thì họ phải có nghĩa vụ khắc phục hoặc bồi thường do hành vi của mình gây ra. Thông qua đó, các lợi ích khác nhau, thậm chí đối lập nhau của các chủ thể được dung hòa trong khuôn khổ quy định của pháp luật.

Thứ tư, pháp luật quy định cụ thể các trường hợp thu hồi đất, mục đích thu hồi đất, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thu hồi và phương thức giải quyết hậu quả do việc thu hồi đất gây ra. Thông qua việc tuân thủ các quy định này các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, cân nhắc đưa ra hành vi ứng xử của mình cho phù hợp, nhằm bảo đảm hạn chế đến mức thấp nhất việc thu hồi đất, cũng như việc thu hồi đất sử dụng vào các mục đích chung phải đem lại hiệu quả cho toàn xã hội (trong đó có người bị thu hồi đất), chống lại việc thu hồi đất vì lợi ích nhóm hoặc không đem lại lợi ích chung cho xã hội. Có như vậy mới tạo được sự đồng thuận của người dân đối với quyết định thu hồi đất. Ở một khía cạnh khác, thông qua các quy định cụ thể và tường minh của pháp luật, người dân và dư luận xã hội theo dõi, giám sát các hành vi ứng xử của công chức nhà nước, của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất để lên án, đấu tranh với các hiện tượng nhũng nhiễu, tham nhũng, tiêu cực hoặc các hành vi vi phạm pháp luật ... nhằm đảm bảo duy trì kỷ cương, kỷ luật nhà nước và tăng cường pháp chế .

1.2.2. Khái niệm pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Pháp luật về BT khi Nhà nước THĐ là một bộ phận quan trọng của pháp luật đất đai. Nó bao gồm tổng hợp các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh nhóm các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực bồi thường Giữa người bị thu hồi đất với Nhà nước (chủ thể ra quyết định thu hồi đất).

Tìm hiểu về pháp luật BT khi Nhà nước THĐ cho thấy chế định pháp luật này có một số đặc điểm cơ bản sau đây:

Một là, pháp luật về BT khi Nhà nước THĐ bao gồm các quy phạm pháp luật của một số đạo luật chuyên ngành có liên quan như quy định của pháp luật dân sự về nguyên tắc bồi thường, quy định của pháp luật tài chính về phương pháp xác định giá đất bồi thường, quy định của pháp luật hành chính về trình tự, thủ tục hành chính về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, quy định của Luật khiếu nại liên quan đến khiếu

nại về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất v.v; trong đó, các quy phạm về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của Luật đất đai đóng vai trò chủ đạo.

Hai là, pháp luật về BT khi Nhà nước THĐ được xây dựng trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Nó chịu sự tác động, chi phối mạnh mẽ của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai thể hiện: i) Việc thu hồi đất là một trong những phương thức thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước. Do đó, không phải bất cứ cơ quan nhà nước nào cũng có thẩm quyền thu hồi đất mà chỉ các cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định tại Điều 66 Luật đất đai năm 2013 mới có thẩm quyền thu hồi đất; ii) Việc xác định giá đất cụ thể được sử dụng làm căn cứ xây dựng phương án bồi thường cho người bị thu hồi đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (UBND cấp tỉnh) quyết định; iii) Cơ quan chịu trách nhiệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là Tổ chức làm nhiệm vụ BT, giải phóng mặt bằng (GPMB). Tổ chức này do Nhà nước ra quyết định thành lập và kinh phí hoạt động do ngân sách nhà nước chi trả ...

Ba là, pháp luật về BT khi Nhà nước thu hồi đất là lĩnh vực pháp luật mà việc tổ chức thực hiện trên thực tế gặp nhiều khó khăn, phức tạp. Do chế định pháp luật này trực tiếp đụng chạm đến lợi ích sát sườn của người bị THĐ dẫn đến tranh chấp, khiếu kiện kéo dài mà nguyên nhân cơ bản là người sử dụng đất không đồng thuận với phương án bồi thường của Nhà nước. Mặt khác, việc tổ chức thi hành pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất gặp nhiều thách thức do nguồn gốc sử dụng đất phức tạp, xáo trộn; chính sách, pháp luật đất đai thay đổi qua từng thời kỳ; hệ thống sổ sách địa chính, bản đồ địa chính không đầy đủ, chưa chính lý kịp thời biến động trong quá trình sử dụng đất v.v.

1.2.3. Khái quát lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

1.2.3.1. Giai đoạn trước khi ban hành Luật đất đai năm 1993

Hiến pháp 1959 quy định: “Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu của công dân về của cải, thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở và các thứ vật dụng riêng khác” (Điều 18) và “chỉ khi nào thật cần thiết vì lợi ích chung, Nhà nước mới trưng mua hoặc trưng dụng, trưng thu có bồi thường thích đáng các tư liệu sản xuất ở thành thị và nông thôn trong phạm vi và điều kiện do pháp luật quy định” (Điều 20). Như vậy, Hiến pháp 1959 là dấu mốc lịch sử ghi nhận sự ra đời các quy định về bồi thường khi Nhà nước

thu hồi đất.

Kế thừa những quy định trên, Hiến pháp năm 1980 tiếp tục khẳng định nghĩa vụ bồi thường của Nhà nước khi thực hiện hành vi thu hồi đất dựa trên nền tảng chế độ sở hữu toàn dân về đất đai dân do Nhà nước thống nhất quản lý; và: "Khi thật cần thiết vì lợi ích chung, Nhà nước có thể trưng mua, trưng dụng hoặc trưng thu có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc của tập thể" (Điều 28). Thể chế hóa quy định này của Hiến pháp năm 1980, ngày 29/12/1987, Luật Đất đai năm 1987 lần đầu tiên được ban hành có quy định về việc Nhà nước thu hồi đất khi "cần sử dụng cho nhu cầu của Nhà nước và xã hội" (Điều 14, khoản 8) và "người bị thu hồi đất được bồi thường thiệt hại thực tế, được bồi hoàn thành quả lao động, kết quả đầu tư đã làm tăng giá trị của đất" (Điều 49); "người được Nhà nước giao đất có nghĩa vụ bồi thường thiệt hại thực tế cho người bị thu hồi đất" (Điều 48).

Tiếp đó, Hiến pháp năm 1992 ra đời thay thế Hiến pháp năm 1980 tiếp tục khẳng định nguyên tắc Nhà nước bảo hộ quyền, lợi ích hợp pháp về tài sản của công dân: "Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hóa. Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường" (Điều 23). Rõ ràng, Hiến pháp năm 1992 tuy không đề cập trực tiếp nhưng nó vẫn ghi nhận và bảo hộ quyền lợi ích hợp pháp của công dân đối với tài sản của mình khi bị Nhà nước trưng mua, trưng dụng vì lợi ích chung thông qua việc bồi thường.

1.2.3.2. Giai đoạn sau khi ban hành Luật đất đai năm 1993 đến trước khi ban hành Luật đất đai năm 2003

Chính sách, pháp luật đất đai của nước ta thay đổi qua các thời kỳ để phù hợp với quá trình phát triển đất nước theo hướng bảo vệ lợi ích của người sử dụng đất. Từ khi có Luật đất đai năm 1993, pháp luật về đất đai đã có nhiều đổi mới quan trọng, phù hợp và thiết thực hơn với tình hình kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước. Luật đất đai năm 1993 quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý. Quyền của người sử dụng đất được mở rộng hơn với việc đạo Luật này ghi nhận hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất... Khi Nhà nước thu hồi diện tích đất thì được bồi thường về đất và tài sản trên đất dựa trên khung giá đất do Nhà nước quy định.

Để hướng dẫn thực hiện các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của Luật đất đai năm 1993; Chính phủ đã ban hành Nghị định số 90/1994/NĐ - CP ngày 17 tháng 8 năm 1994 quy định về bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất; Nghị định số 87/1994/NĐ - CP quy định về khung giá các loại đất và Nghị định số 22/1998/NĐ - CP thay thế Nghị định số 90/1994/NĐ - CP, Nghị định số 22 đã quy định hệ số *k* cùng giá đất bồi thường cho phù hợp với thực tế.

1.2.3.3. Giai đoạn từ khi có Luật đất đai năm 2003 đến trước khi ra đời Luật đất đai năm 2013

Trong quá trình triển khai thi hành Luật đất đai năm 1993 đã bộc lộ nhiều hạn chế và chưa đáp ứng yêu cầu của công cuộc phát triển kinh tế theo cơ chế thị trường. Trước tình hình đó, Luật đất đai năm 2003 đã ra đời ngày 26 tháng 11 năm 2003 kèm theo các văn bản hướng dẫn chi tiết việc thực hiện Luật đất đai bao gồm: Nghị định số 182/2004/NĐ - CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai (trong đó có vi phạm liên quan đến thu hồi đất, GPMB: cố ý gây cản trở cho việc thu hồi đất, chậm bồi thường thiệt hại...); Nghị định số 188/2004/NĐ - CP ngày 16 tháng 11 năm 2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất; Nghị định số 197/NĐ - CP ngày 03 tháng 12 năm 2004 về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (thay thế Nghị định số 22); Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25 tháng 5 năm 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 đất đai và Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2009 quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Các nghị định này đã quy định khá chi tiết về điều kiện, đối tượng, nguyên tắc, thẩm quyền và trình tự, thủ tục bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất cũng như nguyên tắc xác định giá đất bồi thường v.v nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người bị thu hồi đất. Đồng thời, chú trọng đến việc hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất để giúp họ sớm ổn định đời sống và sản xuất.

1.2.3.4. Giai đoạn từ khi ban hành Luật đất đai năm 2013 đến nay

Luật đất đai năm 2003 ra đời tạo cơ sở pháp lý cho việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa (CNH,

HDH) đất nước. Tuy nhiên, sau gần 10 năm thi hành cho thấy vấn đề thu hồi đất (THĐ) ở các địa phương vẫn là vấn đề nổi cộm cần quan tâm giải quyết vì nó làm chậm tiến độ các dự án đầu tư, gây bức xúc cho cả người sử dụng đất (SDD), nhà đầu tư và chính quyền cơ sở nơi có đất bị thu hồi; bởi các nguyên nhân cơ bản sau:

Một là, 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 GPMB, hạn chế khiếu kiện; đồng thời, giảm tải cho các cơ quan hành chính nhà nước các cấp trong việc thu hồi đất. Tuy nhiên, nó đã tạo ra sự chênh lệch lớn về giá đất so với dự án do Nhà nước thu hồi trong cùng khu vực. Nhiều địa phương còn áp dụng nhân rộng cơ chế này đối với những dự án lớn (diện tích đất và số hộ dân bị thu hồi lớn), nên nhà đầu tư rất khó có thể hoàn thành việc GPMB do một số người có đất nằm trong khu vực dự án không hợp tác với nhà đầu tư, không bảo đảm thực hiện dự án theo đúng tiến độ và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

Hai là, Luật đất đai thiếu quy định làm cơ sở thực hiện đo đạc, kiểm đếm để lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi có quyết định thu hồi đất nên khó khăn trong thực hiện nhất là đối với trường hợp người bị thu hồi đất không hợp tác để thực hiện đo đạc, kiểm đếm. Việc thu hồi đất, bồi thường, GPMB còn bất cập, chưa có cơ chế giải quyết một cách rõ ràng, minh bạch, hài hòa về lợi ích giữa Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư. Chưa quy định việc sử dụng tư vấn giá đất, giải quyết khiếu nại về giá đất và cơ chế bắt buộc để đảm bảo có quỹ đất, có nguồn vốn xây dựng khu tái định cư trước khi thu hồi đất;

Ba là, các quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thường xuyên thay đổi dẫn tới tình trạng 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;

Bốn là, giá đất bồi thường chủ yếu thực hiện theo bảng giá nên còn thấp so với giá đất thị trường; còn tình trạng không thống nhất về cơ chế bồi thường giữa các dự án đầu tư có nguồn vốn trong nước và dự án từ vốn vay của các ngân hàng nước ngoài (ADB, WB) v.v...

Để khắc phục những hạn chế, bất cập nêu trên, ngày 29/11/2013, Quốc hội khóa XIII kỳ họp thứ 06 đã thông qua Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2014. Đây là sự kiện quan trọng đánh dấu những đổi mới chính sách nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ đẩy mạnh CNH - HDH

đẩy nước. Luật đất đai năm 2013 đã có nhiều quy định bổ sung, sửa đổi, đồng thời cũng luật hóa và quy định cụ thể trong luật nhiều nội dung liên quan đến vấn đề bồi thường (BT) khi Nhà nước thu hồi đất nhằm hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này, cụ thể: i) Thu hẹp các trường hợp Nhà nước thu hồi đất được quy định tại Điều 61, 62, 64 và 65; ii) Bổ sung quy định về căn cứ Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; iii) Bổ sung quy định về trình tự, thủ tục Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; iv) Bổ sung quy định về cơ chế xác định giá đất cụ thể làm căn cứ để bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; v) Coi trọng vấn đề công khai, minh bạch, sự tham vấn người dân và trách nhiệm giải trình của Nhà nước trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng v.v... Trên cơ sở Luật đất đai năm 2013, để triển khai thi hành luật một cách có hiệu quả thiết thực về lĩnh vực bồi thường, Chính phủ 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 ngày 15/05/2014 và Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Thông tư số 37/2014/TT - BTNMT ngày 30/06/2014 quy định chi tiết một số điều của Nghị định số 47/2014/NĐ - CP .

1.2.4 Kinh nghiệm và thực tiễn pháp lý của một số nước trên thế giới về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và những gợi mở cho Việt Nam

1.2.4.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Theo pháp luật đất đai của Trung Quốc, về thẩm quyền thu hồi đất thuộc về Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh. Quốc vụ viện (Chính phủ) quyết định thu hồi đất nông nghiệp từ 35ha trở lên, đối với loại đất khác là 70ha trở lên. Dưới hạn mức đất này, chính quyền cấp tỉnh ra quyết định thu hồi đất. Đất nông nghiệp sau khi thu hồi sẽ chuyển từ chế độ sở hữu tập thể thành chế độ sở hữu nhà nước và người nào sử dụng đất sau khi thu hồi sẽ có trách nhiệm phải bồi thường và tiền bồi thường khi thu hồi đất gồm: lệ phí sử dụng đất và tiền bồi thường cho người bị thu hồi đất. Cụ thể như sau:

Lệ phí sử dụng đất bao gồm: (i) Lệ phí khai khẩn đất đai, tùy theo vị trí đất mà các địa phương có mức quy định khác nhau (Ví dụ: Ở Bắc Kinh quy định 1ha đất nông nghiệp phải nộp 375.000 nhân dân tệ và 1ha các loại đất khác phải nộp 300.000 nhân dân tệ); (ii) Lệ phí chống lũ lụt (20 nhân dân tệ/1m²); (iii) Lệ phí chuyển mục

đích sử dụng đất (32 nhân dân tệ/1m² đối với khu vực đồng bằng, 17 nhân dân tệ/1m² đối với khu vực miền núi, xa xôi, hẻo lánh). Ngoài ra, pháp luật Trung Quốc còn quy định mức nộp lệ phí trợ cấp đời sống cho người bị thu hồi đất là nông dân cao tuổi không thể chuyển đổi sang ngành, nghề mới khi bị mất đất nông nghiệp từ 442.000 - 1.175.000 nhân dân tệ/1ha.

Các khoản bồi thường cho người sử dụng đất bị thu hồi bao gồm: (i) Tiền bồi thường đất đai; (ii) Tiền trợ cấp về tái định cư; (iii) Tiền bồi thường hoa màu và tài sản trên đất. Theo đó, cách tính tiền bồi thường đất đai và tiền trợ cấp tái định cư căn cứ theo giá trị tổng sản lượng của đất đai những năm trước đây rồi nhân với một hệ số do Nhà nước quy định. Còn đối với tiền bồi thường hoa màu và tài sản trên đất thì xác định theo giá thị trường tại thời điểm thu hồi đất.

- Về nguyên tắc và cách thức bồi thường nhà ở, tái định cư.

Theo pháp luật Trung Quốc, khoản tiền bồi thường cho GPMB phải đảm bảo cho người dân bị thu hồi đất có chỗ ở mới không thấp hơn so với nơi ở cũ. Việc giải quyết vấn đề nhà ở được thực hiện thông qua hình thức trả tiền bồi thường về nhà ở. Số tiền này được xác định bao gồm: (i) Giá cả xây dựng lại nhà ở, sự chênh lệch giữa giá xây dựng lại nhà mới và nhà cũ; (ii) Giá đất tiêu chuẩn; (iii) Trợ cấp về giá cả. Giá xây dựng lại nhà ở mới được xác định là khoản chênh lệch giữa giá trị còn lại của nhà cũ và chi phí xây dựng lại nhà mới. Giá đất tiêu chuẩn do Nhà nước xác định căn cứ theo giá đất của những nhà thương phẩm trong cùng một khu vực, rồi quyết định. Việc trợ cấp về giá cả do chính quyền xác định.

Đối với nhà tập thể, nhà không có người ở, nhà ở của tập thể hoặc của thôn, xã nhưng không thuộc sở hữu của cá nhân thì số tiền bồi thường được sử dụng để xây dựng xí nghiệp hương, trấn (thôn). Khoản tiền này được xác định là phần vốn góp cổ phần của thôn trong xí nghiệp. Người đầu tư xây dựng xí nghiệp trên mảnh đất giải tỏa nhà phải trả tiền bồi thường cho thôn có mảnh đất đó.

Những đối tượng trong diện giải tỏa mặt bằng có quyền mua nhà ưu đãi của Nhà nước hoặc nếu Nhà nước có diện tích nhà ở tái định cư thì người bị thu hồi đất nếu có nhu cầu sẽ được phân nhà với diện tích tương đương số tiền họ đã được nhận bồi thường. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy rằng, sau khi nhận tiền bồi thường, người dân thường mua nhà bên ngoài thị trường. Người dân thuộc khu vực nông thôn với khoản tiền bồi thường có thể mua được 2 căn hộ ở cùng một nơi. Ở Bắc Kinh, phần

lớn các gia đình sử dụng số tiền bồi thường đó cộng với khoản tiền tiết kiệm của họ có thể mua được căn hộ mới. Tuy nhiên, cũng có một số gia đình ở thành thị, tiền bồi thường không đủ mua căn hộ để ở. [64].

1.2.4.2. Kinh nghiệm của Singapore

Luật pháp Singapore quy định Nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất và người dân có nghĩa vụ chấp hành quyết định thu hồi đất. Việc thu hồi đất được thực hiện dựa trên quy hoạch tổng thể đã được phê duyệt và tuân thủ các nguyên tắc chủ yếu sau đây: (i) Thu hồi đất bắt buộc để sử dụng đất vào mục đích công cộng; (ii) Hạn chế việc thu hồi đất thuộc sở hữu tư nhân (chỉ thu hồi trong các trường hợp cần thiết); (iii) Việc thu hồi đất phải được sự đồng ý của Chính phủ, sau khi đã thảo luận và tham khảo ý kiến của cộng đồng; (iv) Việc thu hồi đất được thực hiện theo quy trình chặt chẽ do pháp luật quy định. Thời hạn thông báo cho người bị thu hồi đất biết trước từ 2 đến 3 năm trước khi ra quyết định thu hồi đất. Trường hợp người bị thu hồi đất không thực hiện quyết định thu hồi đất sẽ bị Nhà nước áp dụng các biện pháp cưỡng chế hoặc bị phạt theo Luật xâm chiếm đất công (State Lands Encroachment Act). [64].

Chính sách, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Singapore có những điểm đáng lưu ý sau đây:

- Về mức bồi thường thiệt hại, được xác định căn cứ vào giá trị thực tế bất động sản của chủ sở hữu; các chi phí tháo dỡ, di chuyển chỗ ở hợp lý; chi phí mua nguyên liệu xây dựng nhà ở mới; thuế nhà ở mới v.v. Trường hợp người bị thu hồi đất không tán thành với phương án bồi thường thiệt hại do Nhà nước xác định, họ có quyền thuê một tổ chức định giá tư nhân để tiến hành định giá lại các chi phí thiệt hại. Nhà nước trả tiền thuê định giá lại.

Việc xác định mức bồi thường được xác định là giá trị bất động sản do người bị thu hồi đất đầu tư, không phải là giá trị thực tế của bất động sản. Phần giá trị tăng thêm do sự đầu tư cơ sở hạ tầng của Nhà nước được bóc tách khỏi giá trị bồi thường. Điều này có nghĩa là Nhà nước không bồi thường theo giá bất động sản hiện tại mà bồi thường theo giá thấp hơn do trừ đi phần giá trị bất động sản tăng thêm từ sự đầu tư cơ sở hạ tầng của Nhà nước.

Bên cạnh đó, Nhà nước cũng xem xét bồi thường cho người bị thu hồi đất các thiệt hại sau đây: Trường hợp công trình công cộng đi ngang qua bất động sản gây ảnh hưởng xấu đến lợi ích của người sử dụng đất như tiếng ồn, khói bụi, người đi đường có

thể nhìn vào nhà v.v; trường hợp công trình công cộng gây chia cắt manh mún mảnh đất hiện hữu; chi phí để hoàn tất thủ tục đứng tên chủ sở hữu hoặc chủ sử dụng đối với phần diện tích đất còn lại.

Nhà nước chi trả 20% tổng giá trị bồi thường khi chủ nhà thực hiện việc tháo dỡ nhà ở. Phần giá trị bồi thường còn lại được thanh toán khi người bị thu hồi đất ở hoàn tất việc di chuyển chỗ ở. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu cấp bách về chỗ ở sẽ được nhà nước cho thuê nhà ở với giá thuê phù hợp.

- Những yêu cầu sau đây của người bị thu hồi đất sẽ không được xem xét để bồi thường: (i) Yêu cầu thưởng cho việc di chuyển chỗ ở sớm hoặc cố tình không chịu thực hiện quyết định thu hồi đất để đòi mức giá bồi thường cao hơn; (ii) Yêu cầu đòi bồi thường phần chi phí đầu tư thêm vào ngôi nhà hoặc xây dựng nhà mới sau khi Nhà nước đã có quyết định thu hồi đất; (iii) Yêu cầu bồi thường theo giá mua bán, chuyển nhượng đất đai thực tế; (iv) Trường hợp thu hồi bất động sản đối với hoạt động kinh doanh không có giấy phép; (v) Trường hợp người sử dụng đất không có căn cứ pháp lý để bồi thường; (vi) Đất sử dụng bất hợp pháp ...

- Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về bồi thường khi thu hồi đất. Trường hợp người bị thu hồi đất không nhất trí với mức giá bồi thường họ có quyền khiếu kiện về giá trị bồi thường. Hội đồng bồi thường là người có thẩm quyền quyết định về giá trị bồi thường và đưa ra câu trả lời đối với người khiếu kiện. Nếu người bị thu hồi đất không đồng ý với câu trả lời của Hội đồng bồi thường thì có quyền khởi kiện vụ việc ra Tòa Thượng thẩm.

Chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của Singapore được tiến hành thận trọng (đặc biệt đối với đất thuộc sở hữu tư nhân) trên cơ sở các quy định chặt chẽ của pháp luật. Nguyên tắc công bằng, minh bạch được đề cao trong quá trình thực hiện nên đã nhận được sự đồng thuận của người dân. Tỷ lệ cưỡng chế khi thu hồi đất thấp (dưới 1% tổng số các trường hợp thu hồi đất). [64].

1.2.4.3. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Theo pháp luật thu hồi đất và bồi thường của Hàn Quốc, Nhà nước có quyền thu hồi đất (có bồi thường) của người dân để sử dụng vào các mục đích sau đây: (i) Các dự án phục vụ mục đích quốc phòng, an ninh; (ii) Dự án đường sắt, đường bộ, sân bay, đập nước thủy điện, thủy lợi v.v; (iii) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, nhà máy điện, viện nghiên cứu v.v; (iv) Dự án xây dựng trường học, thư viện, bảo tàng

v.v; (v) Dự án xây dựng nhà, xây dựng cơ sở hạ tầng trong khu đô thị mới, khu nhà ở để cho thuê hoặc chuyên nhượng v.v[31].

Chính sách, pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất ở Hàn Quốc có những điểm đáng lưu ý sau đây:

- Quy trình tham vấn và cưỡng chế. Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện theo phương thức tham vấn và cưỡng chế với các bước cụ thể sau: (i) Thu thập, chuẩn bị các quy định về tài sản và đất đai có liên quan đến việc thu hồi đất; (ii) Xây dựng và công bố phương án bồi thường; (iii) Thành lập Hội đồng bồi thường; (iv) Đánh giá và tính toán tổng số tiền bồi thường; (v) Yêu cầu tham vấn bồi thường; (vi) Hoàn tất hợp đồng bồi thường. Các cơ quan công quyền thỏa thuận với người bị thu hồi đất về phương án, cách thức bồi thường. Nếu quá trình tham vấn bị thất bại thì nhà nước phải sử dụng biện pháp cưỡng chế. Theo ông Kim Jaejeong, Cục trưởng Cục Chính sách đất đai Hàn Quốc, thì ở Hàn Quốc có 85% tổng số các trường hợp Nhà nước thu hồi đất thực hiện thành công theo quy trình tham vấn, chỉ có 15% các trường hợp phải sử dụng phương thức cưỡng chế [31].

- Nguyên tắc bồi thường, được ghi nhận trong các đạo luật về bồi thường khi thu hồi đất. Những nguyên tắc cơ bản bao gồm: (i) Chủ dự án bồi thường cho chủ đất và cá nhân có liên quan về những thiệt hại gây ra do thu hồi đất hoặc sử dụng đất ... cho các công trình công cộng; (ii) Việc bồi thường được thực hiện trước khi triển khai dự án; (iii) Bồi thường cho chủ đất bằng tiền mặt hoặc trái phiếu do chủ thực hiện dự án phát hành; (iv) tiền bồi thường được chi trả cho từng cá nhân; (v) Thực hiện bồi thường trọn gói, một lần.

- Về thời điểm xác định giá bồi thường, trường hợp thu hồi đất thông qua hình thức tham vấn thì thời điểm xác định giá bồi thường là thời điểm các bên đạt được thỏa thuận đồng thuận về phương án bồi thường. Đối với trường hợp thu hồi đất thông qua hình thức cưỡng chế thì xác định giá tại thời điểm cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế.

- Về xác định giá bồi thường, chủ thực hiện dự án không được tự định giá mà do ít nhất hai cơ quan định giá thực hiện. Đây là các tổ chức tư vấn về giá đất hoạt động độc lập theo hình thức doanh nghiệp hoặc công ty cổ phần có chức năng tư vấn về giá đất. Trong trường hợp chủ đất có yêu cầu về việc xác định giá bồi thường thì chủ đầu tư thực hiện dự án có thể lựa chọn thêm một tổ chức tư vấn về định giá đất thứ

ba. Giá đất được lựa chọn làm căn cứ xác định bồi thường là giá trung bình cộng của kết quả định giá của hai hoặc ba cơ quan dịch vụ tư vấn về giá đất độc lập được thuê định giá.

- Về bồi thường đất và tài sản trên đất bị thu hồi. Bồi thường đối với đất được thực hiện dựa trên giá đất ở từng khu vực do Chính phủ công bố hàng năm theo Luật Công bố giá trị và Định giá bất động sản. Tổ chức định giá sẽ tiến hành so sánh các yếu tố như vị trí, địa hình, môi trường xung quanh... có ảnh hưởng đến giá trị của đất, tham chiếu từ hơn 01 hoặc 02 mảnh đất tham khảo so với mảnh đất cần định giá. Quá trình định giá cần đảm bảo sự hài hòa giữa giá đất do tổ chức định giá đưa ra và mức giá theo khung giá đất công khai, chính thức của Chính phủ...). Bồi thường đối với tài sản trên đất bao gồm: nhà ở, cây trồng, công trình xây dựng, mồ mả... Đối với các tài sản khác gắn liền với đất, việc bồi thường được xác định cụ thể như sau: (i) Bồi thường các quyền sử dụng đối với tài sản (quyền khai thác mỏ, quyền đánh bắt cá, quyền sử dụng nguồn nước ...) được thực hiện với mức giá phù hợp thông qua định giá chi phí đầu tư, mức lợi nhuận mong đợi; (ii) Bồi thường thiệt hại do việc thu hồi đất dẫn đến tạm ngừng hoặc dừng công việc kinh doanh gây ra; (iii) Bồi thường thiệt hại về hoa màu trên đất nông nghiệp dựa vào việc xác định doanh thu trên mỗi đơn vị diện tích đất nông nghiệp; (iv) Bồi thường thiệt hại về thu nhập cho người lao động bị mất việc hoặc tạm thời nghỉ việc do thu hồi đất gây ra. Việc bồi thường được thực hiện dựa trên căn cứ xác định mức lương trung bình của người lao động theo Luật tiêu chuẩn lao động.

1.2.4.4. Một số gợi mở cho Việt Nam trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Thứ nhất, phải thống nhất quan điểm rằng người nào sử dụng đất thì người đó có trách nhiệm bồi thường, để có thể gắn lợi ích được hưởng với trách nhiệm phải thực hiện và tạo nên một sự bình đẳng trong việc thu hồi đất, đây là điều mà các nước đã làm. Mặt khác, chúng ta nên học hỏi kinh nghiệm của Trung Quốc khi quy định khoản tiền bồi thường gồm hai loại, đó là: i) Lệ phí sử dụng đất phải nộp cho Nhà nước (để bù đắp cho những chi phí mà Nhà nước đã bỏ ra để trang trải cho các hoạt động quản lý nhà nước về đất đai, cải tạo bồi bổ đất đai (đặc biệt là đối với quốc gia có đất đai thuộc chế độ sở hữu toàn dân mà Nhà nước là người đại diện như ở Việt Nam thì quy định đó là rất cần thiết...)); ii) Các khoản trả cho người có đất bị thu hồi bao gồm tiền

bồi thường về đất, tiền bồi thường tài sản trên đất và các khoản trợ cấp như trợ cấp về hoa màu trên đất đai, trợ cấp tái định cư (đây có thể coi là cơ chế hỗ trợ của Nhà nước giống như ở Việt Nam).

Thứ hai, Việt Nam cần xác định một cơ chế định giá đất phù hợp, từ đó xây dựng một cơ quan có thẩm quyền định giá đất chuyên nghiệp, độc lập theo ngành dọc để làm việc một cách khách quan, chính xác. Trong đó sẽ bao gồm các chuyên gia được đào tạo theo đúng chuyên ngành, được cấp chứng chỉ hành nghề về định giá đất để thực thi công việc hiệu quả, đảm bảo quyền lợi cho người bị thu hồi đất, góp phần hạn chế các khiếu kiện về bồi thường. Vấn đề xác định giá đất bồi thường hay những chi phí bồi thường đã được Hàn Quốc và Singapore rất coi trọng, làm sao đảm bảo cao nhất quyền lợi cho người có đất bị thu hồi. *Ví dụ*: Ở Hàn Quốc, giá đất bồi thường là giá đất do tổ chức tư vấn dịch vụ về định giá đất đưa ra, trên cơ sở đảm bảo sự hài hòa với mức giá đất theo khung giá đất công khai, chính thức của Chính phủ. Việc xác định giá bồi thường được chủ thực hiện dự án thuê tổ chức tư vấn định giá đất độc lập thực hiện. Pháp luật Hàn Quốc còn quy định chủ thực hiện dự án phải thuê ít nhất 02 tổ chức tư vấn định giá đất để có sự so sánh, đảm bảo tính khách quan trong việc định giá đất bị thu hồi. Còn ở Singapore, mặc dù Nhà nước xác định giá đất thu hồi nhưng trong trường hợp người bị thu hồi đất không tán thành với phương án bồi thường thiệt hại do Nhà nước xác định, họ có quyền thuê một tổ chức định giá tư nhân để tiến hành định giá lại các chi phí thiệt hại và Nhà nước sẽ chịu mọi chi phí cho việc làm này.

Thứ ba, các vấn đề xã hội cho người có đất nông nghiệp bị thu hồi cần đặc biệt quan tâm; bởi thông thường, những hộ làm nông nghiệp có thời gian khá lâu, tác phong và thói quen của họ gắn liền với nghiệp trồng lúa, để tìm một công việc mới thích hợp với họ là điều không dễ vì họ không có trình độ chuyên môn và học vấn thấp, tuổi đời cao. Về vấn đề này, Trung Quốc quy định việc nộp lệ phí trợ cấp đời sống cho người bị thu hồi là nông dân cao tuổi, không thể chuyển đổi sang ngành nghề mới khi bị mất đất nông nghiệp, hay là thực hiện chế độ dưỡng lão đối với người già (Theo quy định, phụ nữ từ 45 tuổi và nam giới từ 50 tuổi trở lên được trả từ 90.000 - 110.000 nhân dân tệ/01 lần cho Cục Bảo hiểm xã hội và Cục Bảo hiểm xã hội có trách nhiệm trả tiền dưỡng lão hàng năm cho những người này). Mặt khác, đối với những người đang trong độ tuổi lao động thì xem xét trả một khoản tiền để họ có thể đi tìm

việc làm mới. Đây là kinh nghiệm tham khảo bổ ích cho Việt Nam trong việc bổ sung, hoàn thiện các quy định về bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp.

Thứ tư, mặc dù ở Hàn Quốc quy định đất đai thuộc sở hữu tư nhân, song do đất đai là loại tài sản công, nếu đất được sử dụng vào các mục đích chung như quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng... thì Nhà nước vẫn có quyền thu hồi đất. Trong trường hợp này, quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai bị hạn chế thông qua việc pháp luật cho phép Nhà nước có quyền thu hồi đất. Hàn Quốc đã xác lập hai cơ chế pháp lý khi Nhà nước thu hồi đất; đó là: cơ chế tham vấn (thỏa thuận) và cơ chế cưỡng chế thu hồi. Do cơ chế tham vấn tạo sự đồng thuận cao hơn cơ chế cưỡng chế nên có tới 85% tổng số các trường hợp Nhà nước thu hồi đất được thực hiện theo quy trình tham vấn và chỉ có 15% các trường hợp thu hồi đất phải sử dụng biện pháp cưỡng chế. Học hỏi kinh nghiệm thu hồi đất của Hàn Quốc gợi mở cho Việt Nam; đó là cần ưu tiên áp dụng cơ chế tham vấn nhằm tạo sự đồng thuận cao từ phía người sử dụng đất. Cơ chế tham vấn sẽ giúp Nhà nước và người sử dụng đất trao đổi, chia sẻ ý kiến, quan điểm của nhau để tìm ra phương án thống nhất trong việc xác định giá bồi thường. Ngoài ra, việc áp dụng cơ chế cưỡng chế là cần thiết trong trường hợp tham vấn mà các bên không đạt được sự thỏa thuận hoặc giải pháp có thể chấp nhận được về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Kết Luận chương 1

1. Xu thế chung trên toàn thế giới, để tạo lập quỹ đất cho nhu cầu quốc phòng - an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì việc thu hồi đất là tất yếu. Đối với các nước xác lập chế độ sở hữu tư nhân về đất đai khi sử dụng vào các mục đích trên thì Nhà nước thực hiện việc trưng mua đất đai của chủ sở hữu tư nhân. Ở Việt Nam, do tính chất đặc thù của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai: Nhà nước giao đất, cho thuê đất cho người sử dụng đất sử dụng ổn định lâu dài; khi có nhu cầu sử dụng đất vào mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì Nhà nước thu hồi đất và người bị thu hồi đất được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất và bồi thường cho họ những thiệt hại do việc Nhà nước thu hồi đất gây ra. Việc làm này không chỉ có ý nghĩa chính trị, kinh tế mà còn mang tính nhân văn sâu sắc, thực hiện an sinh xã hội và đảm bảo phát triển bền vững.

2. Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất là vấn đề phức tạp, phát sinh tranh chấp, khiếu kiện kéo dài do trực tiếp ảnh hưởng đến lợi ích của các bên (đặc biệt là lợi ích của người bị thu hồi đất). Vì vậy, pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ra đời hướng tới mục đích điều chỉnh, giải quyết hài hòa lợi ích của các bên trong quan hệ thu hồi đất. Chế định pháp luật này có quá trình hình thành và phát triển qua hàng chục năm gắn với việc Nhà nước ban hành các đạo Luật đất đai năm 1987, năm 1993, năm 2003 và năm 2013; đồng thời, nó thường xuyên được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện nhằm đáp ứng các yêu cầu của quản lý, sử dụng đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế.

3. Trong bối cảnh nước ta hội nhập ngày càng sâu rộng và toàn diện với khu vực và thế giới thì việc tham khảo thực tiễn pháp lý của một số nước như Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore v.v là cần thiết. Bởi lẽ, qua đó giúp chúng ta nhận diện được những điểm tương đồng và khác biệt giữa pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Việt Nam với lĩnh vực pháp luật này của các nước. Trên cơ sở đó, nước ta có thể tham khảo kinh nghiệm bổ ích của các nước trong quá trình xây dựng và hoàn thiện chế định pháp luật này nhằm đáp ứng yêu cầu của hội nhập quốc tế.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT QUA THỰC TIỄN TẠI THỊ XÃ TỪ SƠN, TỈNH BẮC NINH

2.1. Nội dung pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất

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

2.1.1.1. Quy định nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất

Như đã phân tích ở trên, thu hồi đất là điều khó tránh khỏi khi chúng ta đang trên đường phát triển kinh tế (KT) theo hướng CNH - HĐH và nó ảnh hưởng tới lợi ích của nhiều đối tượng; trong đó, người bị thu hồi đất là người gánh chịu nhiều thiệt thòi nhất bởi họ mất đi tư liệu sản xuất, mất chỗ ở ... Bảo đảm sự khách quan, bình đẳng và tránh sự tùy tiện, tiêu cực khi thực hiện bồi thường, bảo vệ tối đa quyền lợi của người dân bị THĐ; pháp luật đất đai quy định các nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất tại Điều 74 ; cụ thể:

“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 đất đai năm 2013 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 do UBND cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất.

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

2.1.1.2. Quy định điều kiện được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Qua thực tiễn cũng như tìm hiểu các quy định của pháp luật đất đai hiện hành, chúng ta nhận thấy rằng không phải trường hợp nào người dân bị thu hồi đất cũng được bồi thường. Người SDĐ hợp pháp bị Nhà nước thu hồi vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội (KT –XH) vì lợi ích quốc gia, công cộng thì được bồi thường. Tuy nhiên, họ phải thỏa mãn các điều kiện được quy định tại Điều 75, cụ thể :

Một là, hộ gia đình, cá nhân đang SDĐ không phải là đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm, có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) hoặc có đủ điều kiện để được cấp GCNQSDĐ theo quy định của Luật đất đai năm 2013 mà chưa được cấp,

trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 77 của Luật đất đai năm 2013; người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất (QSDĐ) ở tại Việt Nam mà có giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện được cấp GCNQSDĐ theo quy định của Luật đất đai năm 2013 mà chưa được cấp.

Hai là, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng đang SDD mà không phải là đất do Nhà nước giao, cho thuê và có giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp GCNQSDĐ theo quy định của Luật đất đai năm 2013 mà chưa được cấp.

Ba là, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước giao đất có thu tiền SDD, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; nhận chuyển nhượng QSDĐ trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu KT, có giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp GCNQSDĐ theo quy định của Luật đất đai năm 2013 mà chưa được cấp.

Bốn là, tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền SDD, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; nhận thừa kế QSDĐ, nhận chuyển nhượng QSDĐ mà tiền SDD đã nộp, tiền nhận chuyển nhượng đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước, có giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp GCNQSDĐ theo quy định của Luật đất đai năm 2013 mà chưa được cấp.

Năm là, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê và có giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp GCNQSDĐ theo quy định của Luật đất đai năm 2013 mà chưa được cấp.

Sáu là, tổ chức KT, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (ĐTNN) được Nhà nước giao đất có thu tiền SDD để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc bán kết hợp cho thuê; cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê và có giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp GCNQSDĐ theo quy định của Luật đất đai năm 2013 mà chưa được cấp.

2.1.1.3. Quy định về trường hợp Nhà nước thu hồi đất không được bồi thường về đất

Đề cao sự công khai, minh bạch trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là những gì mà Luật đất đai 2013 muốn hướng tới. Chính vì vậy, bên cạnh quy định về những trường hợp được bồi thường đã nêu ở phần trên, Luật đất đai 2013 còn quy định cụ thể những trường hợp Nhà nước thu hồi đất không được bồi thường về đất tại Điều 82, bao gồm:

Một là, các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 76 Luật đất đai năm 2013 bao gồm: i) Đất được Nhà nước giao không thu tiền SDD, trừ trường hợp đất nông nghiệp được Nhà nước giao cho hộ gia đình, cá nhân quy định tại khoản 1 Điều 54 Luật đất đai năm 2013; ii) Đất được Nhà nước giao cho tổ chức thuộc trường hợp có thu tiền SDD nhưng được miễn tiền SDD; iii) 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 SDD thuê do thực hiện chính sách đối với người có công với cách mạng; iv) Đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn; v) Đất nhận khoán để sản xuất (SX) nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.

Hai là, đất được Nhà nước giao để quản lý.

Ba là, đất thu hồi trong các trường hợp quy định tại Điều 64 và các điểm a, b, c và d khoản 1 Điều 65 của Luật đất đai năm 2013. Bao gồm thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai và một số trường hợp thu hồi đất do chấm dứt việc SDD theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất.

Bốn là, trường hợp không đủ điều kiện cấp GCNQSDĐ theo quy định của Luật đất đai năm 2013, trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 77 Luật đất đai năm 2013 là đất nông nghiệp đã sử dụng trước ngày 01/07/2004 mà người SDD là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp SX nông nghiệp nhưng không có GCNQSDĐ hoặc không đủ điều kiện cấp GCNQSDĐ theo quy định của Luật này. Bởi trường hợp này sẽ được Nhà nước bồi thường đối với diện tích sử dụng thực tế và không quá hạn mức giao đất nông nghiệp.

2.1.1.4. Quy định về bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Đối với những diện tích đất bị thu hồi nhưng không đủ điều kiện để bồi thường về đất, để đảm bảo quyền lợi hợp pháp của người SDD, Điều 78 Luật đất đai năm 2013 quy định các trường hợp không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển KT - XH vì lợi ích quốc gia, công cộng, cụ thể:

Một là, đất được Nhà nước giao không thu tiền SDD, 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 đất đai năm 2013.

Hai là, đất được Nhà nước giao cho tổ chức thuộc trường hợp có thu tiền SDD nhưng được miễn tiền SDD.

Ba là, 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 SDD thuê do thực hiện chính sách đối với người có công với cách mạng.

Bốn là, đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn.

Năm là, đất nhận khoán để SX nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.

2.1.2. Quy định cụ thể về bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất

2.1.2.1. Quy định bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân

Thứ nhất, hộ gia đình, cá nhân đang SDD nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất thì được bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại theo quy định sau đây: *Một là*, diện tích đất nông nghiệp được bồi thường bao gồm diện tích trong hạn mức theo quy định tại Điều 129, Điều 130 của Luật đất đai năm 2013 và diện tích đất do được nhận thừa kế; *Hai là*, đối với diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức quy định tại Điều 129 của Luật đất đai năm 2013 thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại; *Ba là*, đối với diện tích đất nông nghiệp do nhận chuyển QSDĐ vượt hạn mức trước ngày Luật đất đai năm 2013 có hiệu lực thi hành thì việc bồi thường, hỗ trợ được thực hiện theo quy định tại Điều 4 Nghị định 47/2014/NĐ - CP, cụ thể như sau:

Hộ gia đình, cá nhân đang SDD nông nghiệp vượt hạn mức nhận chuyển QSDĐ trước ngày 01 tháng 7 năm 2014 do được thừa kế, tặng cho, nhận chuyển nhượng QSDĐ từ người khác theo quy định của pháp luật mà đủ điều kiện được bồi thường (BT) thì được BT, hỗ trợ (HT) theo diện tích thực tế mà Nhà nước thu hồi.

Đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân đang SDD nông nghiệp quy định như trên nhưng không được cấp giấy chứng nhận quyền SDD, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (gọi chung là GCNQSDĐ) theo quy định của Luật đất đai thì chỉ được BT đối với diện tích đất trong hạn mức giao đất nông nghiệp. Đối với phần

diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất nông nghiệp thì không được BT về đất nhưng được xem xét HT

Thời hạn SDD để tính BT đối với đất nông nghiệp do hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng có nguồn gốc được Nhà nước giao đất để sử dụng vào mục đích SX nông nghiệp, công nhận QSDĐ, nhận chuyển QSDĐ theo quy định của pháp luật về đất đai, được áp dụng như với trường hợp đất được Nhà nước giao sử dụng ổn định lâu dài.

Thứ hai, đối với đất nông nghiệp đã sử dụng trước ngày 01/07/2004 mà người SDD là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp SX nông nghiệp nhưng không có Giấy chứng nhận hoặc không đủ điều kiện để được cấp GCNQSDĐ theo quy định của Luật đất đai năm 2013 thì được bồi thường đối với diện tích đất thực tế đang sử dụng, diện tích được bồi thường không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp quy định tại Điều 129 của Luật đất đai năm 2013.

2.1.2.2. Quy định bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo

Tổ chức KT đang SDD nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền SDD, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, nhận chuyển nhượng QSDĐ khi Nhà nước thu hồi đất, nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật đất đai năm 2013 thì được bồi thường về đất; mức bồi thường về đất được xác định theo thời hạn SDD còn lại.

Tổ chức KT, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính đang SDD nông nghiệp được Nhà nước cho thuê trả tiền thuê đất hàng năm khi Nhà nước thu hồi đất thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại nếu chi phí này không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước.

Trường hợp đất nông nghiệp không phải là đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng SX là rừng tự nhiên của tổ chức KT đã giao khoán cho hộ gia đình, cá nhân theo quy định của pháp luật khi Nhà nước thu hồi đất thì hộ gia đình, cá nhân nhận khoán không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại.

Cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo đang SDD nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất mà có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật đất đai năm 2013 thì được bồi thường về đất theo quy định của Chính phủ.

2.1.2.3. Quy định bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất ở

Hộ gia đình, cá nhân đang SDD ở, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đang sở hữu nhà ở gắn liền với QSDĐ tại Việt Nam mà có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật đất đai năm 2013 khi Nhà nước thu hồi đất thì được bồi thường như sau:

Một là, trường hợp không còn đất ở, nhà ở nào khác trong địa bàn xã, phường, thị trấn nơi có đất thu hồi thì được bồi thường bằng đất ở hoặc nhà ở; trường hợp không có nhu cầu bồi thường bằng đất ở hoặc nhà ở thì Nhà nước bồi thường bằng tiền;

Hai là, trường hợp còn đất ở, nhà ở trong địa bàn xã, phường, thị trấn nơi có đất thu hồi thì được bồi thường bằng tiền. Đối với địa phương có điều kiện về quỹ đất ở thì được xem xét để bồi thường bằng đất ở.

Hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất gắn liền với nhà ở phải di chuyển chỗ ở mà không đủ điều kiện được bồi thường về đất ở, nếu không có chỗ ở nào khác thì được Nhà nước bán, cho thuê, cho thuê mua nhà ở hoặc giao đất ở có thu tiền SDD.

Tổ chức KT, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn DTNN đang SDD để thực hiện dự án xây dựng nhà ở khi Nhà nước thu hồi đất, nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật đất đai năm 2013 thì được bồi thường về đất.

2.1.2.4. Quy định bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất phi nông nghiệp không phải là đất ở của hộ gia đình, cá nhân

Hộ gia đình, cá nhân đang SDD phi nông nghiệp không phải là đất ở khi Nhà nước thu hồi đất, nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật đất đai năm 2013 thì được bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng; trường hợp không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo thời hạn SDD còn lại đối với đất sử dụng có thời hạn.

Hộ gia đình, cá nhân đang SDD phi nông nghiệp không phải là đất ở được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm; cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê nhưng được miễn tiền thuê đất, khi Nhà nước thu hồi đất thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại, trừ trường hợp hộ gia đình, cá nhân SDD do thực hiện chính sách đối với người có công với cách mạng.

2.1.2.5. Quy định bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất phi nông nghiệp không phải là đất ở của tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Tổ chức KT, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đang SDD phi nông nghiệp không phải là đất ở, đất nghĩa trang, nghĩa địa, khi Nhà nước thu hồi đất, nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật đất đai năm 2013 thì được bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng; trường hợp không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo thời hạn SDD còn lại.

Tổ chức KT đang SDD được Nhà nước giao đất để làm nghĩa trang, nghĩa địa quy định tại khoản 4 Điều 55 của Luật đất đai năm 2013; doanh nghiệp liên doanh SDD phi nông nghiệp không phải là đất ở do nhận góp vốn bằng QSDĐ quy định tại Điều 184 của Luật đất đai năm 2013, khi Nhà nước thu hồi đất thì được bồi thường về đất theo quy định của Chính phủ.

Tổ chức KT, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn ĐTNN đang SDD phi nông nghiệp được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, khi Nhà nước thu hồi đất nếu đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật đất đai năm 2013 thì được bồi thường về đất theo thời hạn SDD còn lại.

Tổ chức KT, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn ĐTNN đang SDDD phi nông nghiệp được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm, khi Nhà nước thu hồi đất thì được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại.

Cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng đang SDD phi nông nghiệp, khi Nhà nước thu hồi đất mà có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật đất đai năm 2013 thì được bồi thường về đất theo quy định của Chính phủ.

Hơn nữa, Nghị định số 47/2014/NĐ - CP cũng quy định chi tiết về BT, HT về đất nông nghiệp trong một số trường hợp cụ thể như sau:

Thứ nhất, BT, HT về đất khi Nhà nước thu hồi đất đối với đất được giao không đúng thẩm quyền trước ngày 01/7/2004 nhưng đã nộp tiền để được SDD mà

chưa được cấp GCNQSDĐ (Điều 11). Đối với đất được giao không đúng thẩm quyền trước ngày 01/7/2004 nhưng người đang SDD ổn định thì việc BT, HT về đất được thực hiện như sau:

- Trường hợp SDD trước ngày 15/10/1993 thì người SDD được BT về đất đối với diện tích và đất được giao.

- Trường hợp SDD từ ngày 15/10/1993 đến trước ngày 01/7/2014 thì người SDD được BT, HT về đất đối với diện tích và đất được giao là đất nông nghiệp trong hạn mức giao đất quy định tại Khoản 2 Điều 83 và Khoản 5 Điều 84 Luật đất đai năm 2003. Đối với phần đất quy định như trên nhưng vượt hạn mức giao đất thì vẫn được BT về đất nhưng phải trừ đi tiền SDD phải nộp theo mức thu quy định của Chính phủ về thu tiền SDD.

Thứ hai, BT, HT về đất khi Nhà nước THĐ đối với trường hợp diện tích đo đạc thực tế khác với diện tích ghi trên giấy tờ về QSDĐ. Trường hợp thu hồi đất (THĐ) mà diện tích đo đạc thực tế khác với diện tích ghi trên giấy tờ về QSDĐ quy định tại các Khoản 1,2 và 3 Điều 100 của Luật đất đai năm 2013 và Điều 18 Nghị định số 43/2014/NĐ - CP thì được BT theo quy định sau:

- Nếu diện tích đo đạc thực tế nhỏ hơn diện tích ghi trên giấy tờ về QSDĐ thì được BT theo diện tích đo đạc thực tế.

- Nếu diện tích đo đạc thực tế nhiều hơn diện tích ghi trên giấy tờ về QSDĐ do việc đo đạc trước đây thiếu chính xác hoặc do khi kê khai đăng ký trước đây, người SDD không kê khai hết diện tích nhưng toàn bộ ranh giới thửa đất đã xác định là không thay đổi, không có tranh chấp đối với những người SDD liền kề, không do lấn, chiếm thì được BT theo diện tích đo đạc thực tế.

- Nếu diện tích đo đạc thực tế nhiều hơn diện tích ghi trên giấy tờ về QSDĐ, được UBND cấp xã nơi có đất xác nhận diện tích nhiều hơn là do khai hoang, nhận chuyển nhượng của người SDD trước đó, đất đã sử dụng ổn định và không có tranh chấp thì được BT theo diện tích đo đạc thực tế.

- Nếu diện tích đo đạc thực tế nhiều hơn diện tích ghi trên giấy tờ về QSDĐ mà diện tích đất nhiều hơn là do hành vi lấn, chiếm mà có thì không được BT về đất.

2.1.2.6. Quy định về bồi thường đối với các trường hợp đặc biệt

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, KT-XH, 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.

Đối với trường hợp thu hồi quy định tại điểm đ và điểm e khoản 1 Điều 65 của Luật đất đai năm 2013 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.

2.1.3. Nội dung quy định về xác định giá đất tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Trong các quy định của Luật đất đai trước đây thì bảng giá đất do UBND cấp tỉnh xác định làm căn cứ để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Đây là một trong những vấn đề bất cập bởi khi áp dụng giá đất này làm phát sinh mâu thuẫn, cụ thể: *Một là*, áp dụng giá đất do Nhà nước xác định để tính nghĩa vụ tài chính về đất đai của người SDD thì được ủng hộ; bởi người SDD phải nộp số tiền nghĩa vụ tài chính thấp; *Hai là*, ngược lại, áp dụng giá đất này để tính BT, HT, TĐC khi Nhà nước thu hồi đất thì người SDD không đồng thuận vì họ cho rằng giá bồi thường thấp không đảm bảo quyền lợi hợp pháp của mình. Để khắc phục tình trạng trên, Luật đất đai năm 2013 quy định có hai loại giá đất (bao gồm bảng giá đất và giá đất cụ thể) được áp dụng để xử lý mối quan hệ về lợi ích KT giữa Nhà nước và người SDD trong các trường hợp khác nhau, cụ thể:

Thứ nhất, căn cứ nguyên tắc, phương pháp định giá đất và khung giá đất, UBND cấp tỉnh xây dựng và trình HĐND cùng cấp thông qua bảng giá đất trước khi ban hành. Bảng giá đất được xây dựng định kỳ 05 năm một lần và công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 của năm đầu kỳ.

Trong thời gian thực hiện bảng giá đất, khi Chính phủ điều chỉnh khung giá đất hoặc giá đất phổ biến trên thị trường có biến động thì UBND cấp tỉnh điều chỉnh bảng giá đất cho phù hợp.

Trước khi trình HĐND cùng cấp thông qua bảng giá đất ít nhất 60 ngày, UBND cấp tỉnh gửi dự thảo bảng giá đất đến cơ quan có chức năng xây dựng khung giá đất xem xét, trường hợp có chênh lệch lớn về giá đất giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Thứ hai, bảng giá đất được sử dụng để làm căn cứ trong các trường hợp sau đây:

Một là, tính tiền SDD khi Nhà nước công nhận QSDĐ ở của hộ gia đình, cá nhân đối với phần diện tích trong hạn mức; cho phép chuyển mục đích SDD từ đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở đối với phần diện tích trong hạn mức giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân; *Hai là*, tính thuế SDD; *Ba là*, tính phí và lệ phí trong quản lý, SDD đai; *Bốn là*, tính tiền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; *Năm là*, tính tiền bồi thường cho Nhà nước khi gây thiệt hại trong quản lý và SDD đai; *Sáu là*, tính giá trị QSDĐ trong trường hợp người SDD tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước đối với trường hợp giao đất có thu tiền SDD, công nhận QSDĐ có thu tiền SDD, đất thuê trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

Thứ ba, UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể. Cơ quan quản lý đất đai cùng cấp có trách nhiệm giúp UBND cấp tỉnh tổ chức việc xác định giá đất cụ thể. Trong quá trình thực hiện, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê tổ chức tư vấn về giá đất xác định giá đất cụ thể. Việc xác định giá đất cụ thể phải dựa trên cơ sở điều tra, thu thập thông tin về thửa đất, giá đất thị trường và thông tin về giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai; áp dụng phương pháp định giá đất phù hợp. Căn cứ kết quả tư vấn xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cùng cấp quyết định. Hội đồng thẩm định giá đất gồm Chủ tịch UBND cấp tỉnh làm Chủ tịch và đại diện của cơ quan, tổ chức có liên quan và đại diện tổ chức tư vấn về giá đất.

Thứ tư, giá đất cụ thể được sử dụng để làm căn cứ trong các trường hợp sau đây:

Một là, tính tiền SDD khi Nhà nước công nhận QSDĐ của hộ gia đình, cá nhân đối với phần diện tích đất ở vượt hạn mức; cho phép chuyển mục đích SDD từ đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở đối với phần diện tích vượt hạn mức giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân. Tính tiền thuê đất đối với đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất, vượt hạn mức nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân;

Hai là, tính tiền SDD khi Nhà nước giao đất có thu tiền SDD không thông qua hình thức đấu giá QSDĐ; công nhận QSDĐ, cho phép chuyển mục đích SDD đối với tổ chức mà phải nộp tiền SDD;

Ba là, tính tiền thuê đất đối với trường hợp Nhà nước cho thuê đất không thông qua hình thức đấu giá QSDĐ;

Bốn là, tính giá trị QSDĐ khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước mà doanh nghiệp cổ phần SDD thuộc trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền SDD, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; tính tiền thuê đất đối với trường hợp doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm;

Năm là, tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh

2.2.1. Khái quát điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội tác động đến việc thi hành pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh

2.2.1.1. Khái quát điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh

i) Về vị trí địa lý

Từ Sơn là thị xã cửa ngõ phía nam của tỉnh Bắc Ninh và là cửa ngõ phía bắc của thành phố Hà Nội được Thủ tướng Chính phủ ký quyết định thành lập ngày 24/9/2008 trên cơ sở toàn bộ diện tích tự nhiên và dân số của huyện Từ Sơn cũ. Từ Sơn, phía Bắc tiếp giáp với huyện Yên Phong (Bắc Ninh), phía Đông Bắc và Đông tiếp giáp với huyện Tiên Du (Bắc Ninh), phía Nam và Tây Nam tiếp giáp với huyện Gia Lâm (Hà Nội), phía Tây giáp với huyện Đông Anh (Hà Nội). Từ Sơn là thị xã nằm giữa Hà Nội và thành phố Bắc Ninh và cũng là một trong hai trung tâm của trấn Kinh Bắc xưa. Đây cũng là vùng đất văn hiến, địa linh, nhân kiệt, có nhiều người tài giỏi làm rạng danh quê hương, đất nước. Trên mảnh đất này có hệ thống giao thông huyết mạch như quốc lộ 1A, 1B và tuyến đường sắt Hà - Lạng chạy qua thuận lợi cho việc giao lưu phát triển KT, văn hóa, xã hội và du lịch.

ii) Đặc điểm địa hình

Địa hình của thị xã Từ Sơn tương đối bằng phẳng, có hướng dốc chủ yếu từ Bắc xuống Nam và từ Tây sang Đông, được thể hiện qua các dòng chảy mặt đổ về sông Đuống và sông Thái Bình. Mức độ chênh lệch địa hình không lớn, vùng đồng bằng thường có độ cao phổ biến từ 3 - 7 m, địa hình trung du đồi núi có độ cao phổ biến 300 - 400 m.

iii) Diện tích và dân số

Thị xã Từ Sơn có diện tích khoảng 61.33km², gồm 12 xã, phường với dân số trên 163.093 người. Mật độ dân số là 2.631 người/ km², cao nhất trên toàn tỉnh Bắc Ninh .

2.2.1.2. Tác động của điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội đến việc thi hành pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh

i) Tác động tích cực

Thứ nhất, thị xã Từ Sơn có vị trí địa lý liền kề với thủ đô Hà Nội - một trong hai trung tâm KT lớn nhất trong cả nước, có sức cuốn hút toàn diện về các mặt chính trị, KT - XH, giá trị lịch sử văn hoá; đồng thời là nơi cung cấp thông tin, chuyển giao công nghệ và tiếp thị thuận lợi đối với mọi miền đất nước. Hà Nội sẽ là thị trường tiêu thụ trực tiếp các mặt hàng của Bắc Ninh nói chung và thị xã Từ Sơn nói riêng về nông - lâm - thủy sản, vật liệu xây dựng, hàng tiêu dùng, hàng thủ công mỹ nghệ. Đây cũng là địa bàn mở rộng của Hà Nội thông qua việc xây dựng các thành phố vệ tinh, là mạng lưới gia công cho các xí nghiệp của thủ đô trong quá trình CNH-HĐH . Chính vì vậy, thị xã Từ Sơn là điểm thu hút cho các nhà đầu tư thực hiện các dự án và kéo theo phải thực hiện thu hồi đất để GPMB giao đất cho các nhà đầu tư. Trong quá trình thu hồi đất, thì người SDD bị ảnh hưởng đến quyền lợi nên luôn tiềm ẩn nguy cơ mất ổn định chính trị do tranh chấp, khiếu kiện phức tạp, kéo dài dễ phát sinh thành "điểm nóng". Vì vậy, Đảng bộ và chính quyền tỉnh Bắc Ninh luôn quan tâm chỉ đạo sát sao, quyết liệt công tác bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất. Đây là điều kiện thuận lợi cho quá trình thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại địa phương.

Thứ hai, Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thị xã Từ Sơn lần thứ XV đã nhấn mạnh: "Tăng cường phát huy nội lực, khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển, chuyển dịch vụ theo cơ cấu kinh tế theo hướng đô thị, chủ yếu là công nghiệp, thương mại, dịch vụ và du lịch". Xác định rõ vai trò, vị trí của đô thị Từ Sơn trong định hướng phát triển các đô thị của tỉnh, cấp ủy Đảng, chính quyền và nhân dân thị xã Từ Sơn đã tập trung quy hoạch, đầu tư các nguồn lực để mở rộng không gian đô thị theo hướng văn minh hiện đại, gắn với bảo vệ môi trường, xứng tầm là đô thị vệ tinh của thủ đô Hà Nội. Hướng tới mục tiêu trên, đại đa số người dân đồng thuận với chủ trương, chính sách thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển KT -XH vì lợi ích quốc gia, cộng đồng. Đây là điều kiện, tiền đề thuận lợi cho quá trình thực thi pháp luật về bồi thường trên địa bàn thị xã Từ Sơn.

Thứ ba, thị xã Từ Sơn là một trong những đơn vị có truyền thống văn hóa lâu đời, trình độ dân trí của nhân dân trên địa bàn tương đối cao thuộc tốp đầu của tỉnh

Bắc Ninh. Cùng với việc triển khai công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật ngày càng sâu rộng và đồng bộ với nhiều hình thức đa dạng và phong phú, người dân nơi đây có sự hiểu biết pháp luật khá cao. Điều này có tác động tích cực đến việc tổ chức triển khai thực hiện và chấp hành tốt các quy định về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất tại địa phương.

Thứ tư, công tác cải cách hành chính trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh nói chung và thị xã Từ Sơn nói riêng trong những năm qua được thực hiện mạnh mẽ. Mọi thủ tục hành chính trên địa bàn được thực hiện tại bộ phận một cửa đồng thời ứng dụng công nghệ thông tin triển khai mô hình một cửa liên thông hiện đại trong việc tiếp nhận, thẩm tra, xử lý, giải quyết các giấy tờ, thủ tục hành chính nói chung và thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai nói riêng. Hơn nữa, công tác bồi thường, GPMB được tập trung thống nhất vào một đầu mối cơ quan chịu trách nhiệm là Trung tâm phát triển quỹ đất thị xã Từ Sơn. Điều này tác động tích cực trong việc triển khai thực hiện các quy định về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất tại địa phương v.v...

ii) Tác động tiêu cực

Thứ nhất, do nằm ở vị trí đắc địa, gần thủ đô Hà Nội, lại là trung tâm giao thương của nhiều tỉnh, thành trong cả nước; có đường Quốc lộ 1A chạy qua, kết hợp với đặc trưng nhiều làng nghề nên nhu cầu về đất ở địa bàn rất lớn. Tình trạng "đất chật người đông" nên đất đai tại địa bàn thị xã Từ Sơn có giá rất cao. Đất đai trở nên có giá khiến việc tranh chấp, khiếu kiện về đất đai nói chung và về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng không chỉ gia tăng về mặt số lượng mà còn gia tăng về tính phức tạp, mức độ gay gắt. Điều này gây khó khăn cho quá trình thực thi pháp luật về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn.

Thứ hai, về cơ bản, trình độ dân trí và sự hiểu biết pháp luật của người dân của thị xã Từ Sơn cao hơn nhiều địa phương trong cả nước; song vẫn còn một bộ phận dân cư chủ yếu là người lao động có trình độ học vấn thấp, sự hiểu biết pháp luật còn hạn chế. Điều này gây trở ngại đến quá trình thực thi pháp luật về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn.

Thứ ba, mặc dù phần lớn diện tích thu hồi trên địa bàn thị xã Từ Sơn là đất nông nghiệp, chỉ có một bộ phận nhỏ là đất phi nông nghiệp nhưng công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất gặp phải khó khăn do đất phi nông nghiệp thường bám vào mặt đường trục chính Quốc lộ 1A, vị trí đắc địa trong kinh doanh nên giá đất

cao và người dân không muốn bị thu hồi phần đất đó dù giá bồi thường đã được áp dụng khá cao theo sát giá thị trường. Mặt khác, đất nông nghiệp lại tập trung vào các hộ làm nông nghiệp đơn thuần. Chính vì vậy, nếu bị thu hồi đất, họ sẽ mất đi tư liệu SX và không biết phải làm gì sau khi không còn ruộng. Hơn nữa, do thực tiễn sau khi chủ đầu tư thu hồi đất để thực hiện dự án thì giá trị sinh lời của những diện tích đất này cao hơn rất nhiều lần so với tiền đền bù mà người dân nhận được. Vì vậy, người dân không chấp nhận giá đền bù của Nhà nước mà yêu cầu mức giá bồi thường cao hơn. Đây là khó khăn mà nhiều dự án đang gặp phải và là vấn đề gây nhiều khiếu kiện đông người vượt cấp, cản trở đối với việc thực thi pháp luật về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn.

Thứ tư, cơ sở dữ liệu quản lý đất đai, tồn tại qua các thời kỳ cũ còn hạn chế, ranh giới đất của các hộ nhiều khi không thể xác định được, do không có cơ sở tin cậy như bản đồ đo vẽ, hoặc không thể xác định được tìm đường để tính khoảng lưu không dẫn đến không thể xác định chính xác phần diện tích thu hồi là bao nhiêu. Điển hình là khi làm công tác thu hồi đất tại dự án xây dựng đường tỉnh lộ 295 đoạn từ Thị xã Từ Sơn lên Yên Phong. Điều này gây trở ngại cho quá trình thi hành pháp luật về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn trong khâu kiểm đếm, dẫn đến đơn thư, cũng như tình trạng lạm dụng kẽ hở pháp luật, tham nhũng gây thiệt hại đối với Nhà nước.

2.2.2. Đánh giá quá trình thi hành pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh

2.2.2.1. Những kết quả đạt được của quá trình thi hành pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh

Thứ nhất, về cơ bản công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thị xã Từ Sơn được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật. Trên cơ sở Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, UBND tỉnh Bắc Ninh ra Quyết định 528/2014/QĐ - UBND ngày 22/12/2014 ban hành quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và thực hiện trình tự thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh và Quyết định 552/2014/QĐ - UBND ngày 29/12/2014 về việc ban hành bảng giá các loại đất trên địa bàn tỉnh trong 05 năm (2015 - 2019), tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan có thẩm

quyền thực hiện các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất một cách chính xác, đồng bộ.

Theo chủ trương của tỉnh, tháng 3 năm 2010, UBND tỉnh Bắc Ninh ra quyết định thành lập Trung tâm phát triển quỹ đất thị xã Từ Sơn, là cơ quan chuyên môn thực hiện công tác GPMB trên địa bàn Thị xã. 100% cán bộ, công chức, viên chức của Trung tâm Phát triển quỹ đất có trình độ đại học trở lên thuộc các chuyên ngành liên quan đến quản lý đất đai; thường xuyên được bồi dưỡng, tập huấn về kiến thức pháp luật đất đai và các lĩnh vực pháp luật khác có liên quan cũng như kỹ năng nghiệp vụ chuyên môn...; nên về cơ bản, trong xử lý, giải quyết công việc đã áp dụng đúng các quy định của pháp luật đất đai.

Thứ hai, quá trình thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn góp phần nâng cao ý thức chấp hành pháp luật đất đai của người dân và đội ngũ cán bộ quản lý đất đai các cấp trong quản lý và SDD. Điều này thể hiện:

Một là, để có thể áp dụng đúng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn thì cán bộ, công chức, viên chức nhà nước của Thị xã nói chung và cán bộ, công chức Ban bồi thường, GPMB thị xã Từ Sơn nói riêng thường xuyên nghiên cứu, tìm hiểu nắm bắt kịp thời, đầy đủ và sâu sắc nội dung các quy phạm pháp luật về đất đai; quy phạm pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Bởi lẽ, chỉ khi hiểu biết kịp thời, căn kẽ các quy phạm pháp luật về lĩnh vực này thì chúng ta mới có thể áp dụng chính xác, đúng pháp luật tránh sai phạm và tuân thủ đúng pháp luật.

Hai là, thông qua việc áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn không chỉ giúp người bị thu hồi đất nâng cao kiến thức pháp luật mà còn có ý thức tuân thủ lĩnh vực pháp luật này. Bởi lẽ, để có thể bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong SDD; người SDD nói chung và người bị thu hồi đất nói riêng phải tự nghiên cứu, tìm hiểu và tự giác tuân thủ các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ ba, thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn góp phần bảo đảm nguyên tắc pháp chế cũng như tính nghiêm minh của pháp luật.

Tuân thủ pháp luật nói chung và các quy định về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng là yêu cầu bắt buộc không chỉ đối với người bị thu hồi đất mà còn là yêu cầu đối với mọi chủ thể quản lý, SDD. Mọi hành vi vi phạm pháp luật

trong quản lý và SDD đai đều bị xử lý kịp thời, nghiêm minh đúng pháp luật. Điều này không chỉ có tác dụng răn đe đối với người có hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà còn có tác dụng giáo dục đối với những người khác. Hậu quả là pháp luật được mọi người dân trong xã hội tự giác tuân thủ.

Thứ tư, thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với đất đai.

Xác lập và bảo hộ quyền và nghĩa vụ SDD của người SDD là một nội dung quản lý nhà nước về đất đai do cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo luật định thực hiện. Thông qua việc thi hành lĩnh vực pháp luật này góp phần bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của người SDD nói chung và người bị thu hồi đất nói riêng; đồng thời, đấu tranh ngăn chặn và từng bước đẩy lùi các hành vi vi phạm pháp luật; xác lập trật tự quản lý đất đai và từng bước đưa quan hệ đất đai vào "quỹ đạo" quản lý thống nhất của Nhà nước.

Thứ năm, thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn góp phần nâng cao tính dân chủ, công khai, minh bạch trong việc bồi thường.

Trong quá trình thực hiện bồi thường, các cơ quan chức năng của thị xã Từ Sơn áp dụng đúng các quy định của Luật đất đai năm 2013. Họ phải công bố công khai thông báo thu hồi đất, công bố công khai quyết định thu hồi đất, danh sách người bị thu hồi đất được bồi thường, người bị thu hồi đất không được bồi thường, phương án bồi thường, điều kiện được bồi thường, giá đất tính bồi thường và trình tự, thủ tục bồi thường, GPMB v.v... tại trụ sở UBND xã, phường nơi có đất thu hồi, tại địa điểm sinh hoạt chung của cộng đồng và trên các phương tiện thông tin đại chúng để người dân biết.

Người bị thu hồi đất có quyền đóng góp ý kiến đối với phương án bồi thường, GPMB do Ban bồi thường, GPMB của Thị xã xây dựng. Các ý kiến đóng góp của người bị thu hồi đất được tiếp thu, báo cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền và có giải trình việc tiếp thu hay không tiếp thu đi kèm với lý do giải thích.

Thứ sáu, thực tiễn thi hành pháp luật về BT, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn đã góp phần giải quyết quỹ đất "sạch" đáp ứng nhu cầu của sự nghiệp CNH, HĐH nói chung và giải quyết bài toán đất đai cho các dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng; SDD vào mục đích quốc phòng - an ninh triển khai trên

địa bàn Thị xã. Điều này góp phần thúc đẩy sự tăng trưởng KT của thị xã Từ Sơn và từng bước giải quyết vấn đề an sinh xã hội một cách bền vững.

Thứ bảy, thực tiễn thi hành pháp luật về BT, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn đã góp phần đáng kể vào việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất; giúp họ nhanh chóng ổn định đời sống và SX và có những đóng góp tích cực vào việc duy trì ổn định chính trị và đảm bảo an sinh xã hội tại địa phương v.v...

2.2.2.2. Những khó khăn, vướng mắc của quá trình thi hành pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn - tỉnh Bắc Ninh

i) Thi hành pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và những vấn đề cần đặt ra

Thứ nhất, về điều kiện được BT khi Nhà nước thu hồi đất. Thực tiễn áp dụng các quy định về điều kiện bồi thường về đất, phát sinh các vấn đề phức tạp, hay xảy ra tranh chấp, khiếu nại là do các trường hợp không có các loại giấy tờ hợp pháp theo quy định. Căn cứ để xem xét bồi thường, hỗ trợ trong các trường hợp này là thời điểm SDD và sự xác định đất đã được sử dụng ổn định, không có tranh chấp của UBND cấp xã. Bên cạnh những điều kiện được quy định trong Luật Đất đai năm 2013, Nghị định số 47/2014/NĐ-CP thì đối tượng bị THĐ trên địa bàn thị xã Từ Sơn còn phải thỏa mãn quy định tại Quyết định số 528/2014/QĐ-UBND của UBND tỉnh Bắc Ninh. Đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân đang SDD không có các loại giấy tờ quy định, nhưng đất đã được sử dụng ổn định từ ngày 01/7/2004 đến thời điểm có quyết định THĐ, mà tại thời điểm sử dụng không vi phạm pháp luật về đất đai, nay được UBND cấp xã xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch SDD, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt đối với nơi đã có quy hoạch. Theo quy định của Luật Đất đai năm 1993 và các nghị định hướng dẫn thi hành, hộ gia đình, cá nhân SDD từ sau ngày 15/10/1993 đến thời điểm có quyết định THĐ mà không có các giấy tờ quy định thì không được tính bồi thường, chỉ được UBND cấp tỉnh xem xét quyết định hỗ trợ đối với từng trường hợp cụ thể (Điều 7 Nghị định số 22/1998/NĐ-CP; liên quan đến vấn đề này, khoản 8 Điều 8 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP quy định, các chủ SDD sau ngày 15/10/1993 chỉ cần có thêm điều kiện: “Tại thời điểm sử dụng không vi phạm quy hoạch; không vi phạm hành lang bảo vệ công trình, được các cấp có thẩm quyền

phê quyết đã công bố công khai, cấm mốc; không phải là đất lấn chiếm trái phép và được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất bị thu hồi xác nhận đất đó không có tranh chấp” thì cũng được coi là có đủ điều kiện để được bồi thường về đất. Tiếp theo, Luật Đất đai năm 2013 đã khái quát thành “có đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật này mà chưa được cấp”.

Trên địa bàn Thị xã, các trường hợp SDD sau ngày 15/10/1993 có rất nhiều, nhưng khi Nhà nước THĐ và tiến hành tổ chức thực hiện bồi thường thì việc xác định người SDD “đủ điều kiện được cấp” các loại giấy tờ về đất lại là một việc không dễ dàng. Theo quy định của pháp luật đất đai, việc xác định thời điểm SDD và vi phạm quy hoạch sẽ do UBND cấp xã xác nhận và để xác định người SDD sử dụng phù hợp với quy hoạch SDD, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn lại do cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định các căn cứ cho việc thực hiện. Thực tế cho thấy, vào thời điểm sau ngày 15/10/1993 đến trước khi có Luật Đất đai năm 2003, công tác lập quy hoạch để quản lý đất đai chưa thực sự được quan tâm, vì vậy, ở nhiều nơi, người dân không biết đã có quy hoạch hay chưa? Và nếu như đã có quy hoạch thì đã được công bố chưa? Ở vào thời điểm này có rất nhiều trường hợp không thể xác định được người SDD có vi phạm quy hoạch hay không bởi chưa có văn bản nào quy định về hình thức “công bố quy hoạch” để làm căn cứ xác định tính chất phù hợp pháp luật của người SDD

Qua việc phân tích các nội dung về điều kiện để được bồi thường về đất có thể thấy, Luật Đất đai năm 2013 và các nghị định khác có liên quan đã có quy định theo hướng quan tâm nhiều hơn đến việc bảo vệ quyền lợi cho người có đất bị thu hồi. Tuy nhiên, việc thay đổi, bổ sung các quy định của pháp luật liên quan đến vấn đề bồi thường tương đối chông chéo, đồng thời cũng chưa có lộ trình để áp dụng một cách thống nhất, gây khó khăn cho việc thực hiện; đặc biệt là đối với các dự án lớn, kéo dài qua nhiều giai đoạn nếu không tìm được sự thống nhất, đồng bộ và cân bằng về chính sách áp dụng đối với người bị THĐ, bao gồm những người phải di chuyển trước và sau, điều này sẽ gây ra sự mâu thuẫn, hiểu sai trong nội bộ những người bị THĐ vì mục đích chung. Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành đã được hơn 10 năm và Luật Đất đai năm 2013 mới có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2013, nhưng một số quy định, hướng dẫn về quy hoạch, công bố quy hoạch, cấm mốc... vẫn chưa được ban

hành và chưa có những văn bản hướng dẫn cụ thể để có thể áp dụng một cách đồng bộ, thống nhất nhằm hạn chế những hiểu lầm, hiểu sai về những quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước THĐ.

Thứ hai, về giá đất để tính bồi thường. Thực tế hiện nay cho thấy, giá đất bồi thường thấp hơn so với “giá thị trường” dẫn đến sự không thỏa mãn trong dân, ảnh hưởng đến cuộc sống của những người bị THĐ, mối quan hệ lợi ích giữa Nhà nước, người bị THĐ và nhà đầu tư xảy ra những mâu thuẫn, là nguyên nhân chính dẫn đến các tranh chấp, khiếu kiện đất đai kéo dài. Bên cạnh đó, việc áp dụng nguyên tắc, phương pháp định giá đất để xây dựng bảng giá đất nông nghiệp còn nhiều điểm chưa phù hợp. Thực tế cho thấy, mức giá đất nông nghiệp tại khu vực có điều chỉnh quy hoạch hoặc có kế hoạch xây dựng, nâng cấp kết cấu hạ tầng, tuy quy hoạch, kế hoạch chưa thực hiện, nhưng trên thực tế, giá đất nông nghiệp đã “ăn theo” và cao hơn nhiều so với lúc chưa có quy hoạch, kế hoạch được duyệt. Chính điều này đã gây nên những “thắc mắc” của nhân dân, dẫn tới việc khó áp dụng theo giá đất thị trường ở vào thời điểm trước khi có kế hoạch, quy hoạch, ảnh hưởng tới tiến độ và hiệu quả khi THĐ.

Thứ ba, việc chênh lệch giá đất trước và sau khi thu hồi. Hiện nay, một tình trạng dễ thấy trong thực tế khi Nhà nước tiến hành THĐ, GPMB là sự chênh lệch giá đất mặt đường trước và sau khi thu hồi. Đối với các hộ bị mất đất, mất nhà mặt đường do dự án mở rộng đô thị, đường sá thiết thời hơn gấp nhiều lần so với các hộ mặc nhiên được hưởng lợi từ việc GPMB được ra mặt đường. Chính vì vậy, dẫn đến tình trạng người có đất bị thu hồi không muốn di rời khỏi nơi ở, nơi kinh doanh buôn bán của mình mà đến nơi khác chưa thể thuận tiện bằng; trong khi những người dân nhà trong ngõ thì mặc nhiên được trở thành nhà “mặt phố”. Điều này đã gây mâu thuẫn rất lớn từ phía những người dân. Cách làm cũ đã tạo môi trường thuận lợi cho hành vi tiêu cực như “mua đất đón đầu” để hưởng đền bù hoặc chiếm vị trí mặt đường sau khi xây dựng công trình. Do đó, việc vận động thu hồi mặt bằng gặp rất nhiều khó khăn.

Thứ tư, vấn đề liên quan đến trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức bồi thường chưa tuân thủ đúng pháp luật, tồn tại nhiều sai phạm. Trong quá trình lập quy hoạch đô thị lẫn quy hoạch SĐĐ chỉ đứng từ một phía của cơ quan có thẩm quyền mà không công bố, lấy ý kiến của nhân dân. Điều này dẫn tới việc người dân không hiểu, không được phổ biến và đóng góp ý kiến vào việc xây dựng những dự án trên - những dự án ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống

của nhân dân. Phương án quy hoạch như thế nào, việc bồi thường, GPMB bao nhiêu... chính quyền không công khai, chưa rõ ràng, khiến cho người dân khó có thể theo dõi. Nếu được biết đến các quy hoạch, kế hoạch này, người dân sẽ có thể so sánh để biết phương án nào là tốt cho cả dự án lẫn người dân hơn.

Nhiều dự án đã được quy hoạch nhưng đất đai còn trong giai đoạn “đề không”, không được thực hiện trong thực tiễn vì thiếu tiền để bồi thường; nhiều hecta đất của nhiều dự án bị sử dụng sai mục đích hoặc ở trong tình trạng “đắp chiếu nằm chờ” sự thỏa hiệp trong chính sách bồi thường giữa chủ đầu tư và người dân. Bên cạnh đó, những khó khăn trong việc cấp các loại giấy tờ hợp pháp về đất như GCNQSDĐ... cũng là những khó khăn trong việc xác định các vấn đề liên quan đến bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước tiến hành THĐ. Ngoài ra, việc tổ chức thực hiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước THĐ còn nhiều yếu kém, khiếm khuyết; trình độ năng lực, quản lý của một số lãnh đạo địa phương còn hạn chế; công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về đất đai nói chung và bồi thường khi Nhà nước THĐ nói riêng chưa được tiến hành thường xuyên và hiệu quả còn thấp, chưa được nhiều người dân nắm bắt và hiểu về các quy định của pháp luật; việc thực hiện các quy định về trình tự, thủ tục bồi thường khi Nhà nước THĐ ở một số nơi, một số dự án chưa bảo đảm được sự công khai, minh bạch và dân chủ.

ii, Khó khăn, vướng mắc

Thứ nhất, mặc dù Luật đất đai năm 2013 quy định có 02 loại giá đất do Nhà nước xác định bao gồm bảng giá đất và giá đất cụ thể; trong đó, giá đất cụ thể được sử dụng làm căn cứ để Nhà nước tính bồi thường khi thu hồi đất. Để giá đất cụ thể phù hợp với giá chuyển nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường, đạo Luật này quy định cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được mời tổ chức tư vấn xác định giá đất trong việc xác định giá đất cụ thể. Tuy nhiên, cơ chế pháp lý trong việc xác định giá đất cụ thể được ghi nhận trong Luật đất đai năm 2013 vẫn chịu sự chi phối của UBND cấp tỉnh. Hay nói cách khác, việc xác định giá đất cụ thể dường như chưa có sự đổi mới căn bản về thực chất mà chủ yếu vẫn do các cơ quan công quyền quyết định (phụ thuộc vào ý chí của Nhà nước); nên khó có thể giải quyết hài hòa lợi ích của Nhà nước, lợi ích của người bị thu hồi đất và lợi ích của chủ đầu tư; cụ thể như sau:

UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể. Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm giúp UBND cấp tỉnh tổ chức việc xác định giá đất cụ thể. Trong quá trình thực

hiện, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể. Căn cứ kết quả tư vấn xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cùng cấp quyết định [48, Khoản 3 Điều 114].

Như vậy, Luật đất đai năm 2013 vẫn tiếp tục giao cho UBND cấp tỉnh thẩm quyền quyết định giá đất. Điều này có thể phù hợp với chế độ sở hữu đất đai ở nước ta, trong đó Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, có quyền định đoạt mọi vấn đề liên quan đến đất đai, trong đó có giá đất. Nhưng cơ chế này sẽ không giải quyết triệt để những vướng mắc, bất cập xung quanh việc thu hồi đất. Bởi lẽ, quy định một cơ quan vừa có thẩm quyền thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, vừa có thẩm quyền quyết định giá đất sẽ chứa đựng nguy cơ tham nhũng và khiếu kiện rất cao. Bên cạnh đó, mặc dù quy định: "giá đất do tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất xác định là một trong các căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, quyết định giá đất" nhưng quy định này cho thấy, giá đất do tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất xác định chỉ có giá trị để UBND cấp tỉnh tham khảo trước khi quyết định, chưa tạo đủ "sức nặng" cũng như hiệu quả của cơ chế này đối với quyết định giá đất, do đó khó có thể giải quyết được vấn đề khiếu kiện trong thu hồi đất liên quan đến việc xác định giá đất để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và vấn đề tham nhũng trong giao đất, cho thuê đất. Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương ngày 31/10/2012 về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đã đặt ra hướng: kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác định giá đất và thẩm định giá đất; cơ quan tham mưu xây dựng giá đất và cơ quan thẩm định giá đất là 2 cơ quan độc lập; làm rõ trách nhiệm cơ quan giải quyết khiếu nại về giá đất trong bồi thường, GPMB... Có cơ chế giám sát các cơ quan chức năng và tổ chức định giá đất độc lập trong việc định giá đất. Đây là những đổi mới quan trọng về định hướng quản lý về giá đất của Đảng, là kim chỉ nam để chúng ta tiếp tục nghiên cứu, thể chế hóa trong các quy định của Luật và các văn bản dưới luật, góp phần đưa giá đất và đấu giá QSDĐ được công khai, minh bạch, trở thành công cụ đắc lực trong phòng, chống tham nhũng về đất đai. Một số nội dung của Nghị quyết số 19-NQ/TW đã được luật hóa trong Luật Đất đai năm 2013, nhưng cũng còn nhiều nội dung chưa được thể hiện trong Luật Đất đai cũng như trong các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai. Hơn nữa, có một số nội dung

được luật hóa chưa đúng với tinh thần Nghị quyết này. Ví dụ, Nghị quyết viết rằng "kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước" nhưng trong Luật Đất đai năm 2013 không có quy định nào về "cơ quan định giá đất của Nhà nước" mà vai trò này vẫn giao cho cơ quan hành chính là UBND cấp tỉnh.

Thứ hai, khoản 2 Điều 69 Luật đất đai năm 2013 quy định việc tham vấn người dân trong lập, thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thực hiện như sau:

Một là, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp với UBND cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hình thức tổ chức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất thu hồi, đồng thời niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở UBND cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi.

Việc tổ chức lấy ý kiến phải được lập thành biên bản có xác nhận của đại diện UBND cấp xã, đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã, đại diện những người có đất thu hồi.

Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB có trách nhiệm tổng hợp ý kiến đóng góp bằng văn bản, ghi 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; phối hợp với UBND cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức đối thoại đối với trường hợp còn có ý kiến không đồng ý về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; hoàn chỉnh phương án trình cơ quan có thẩm quyền.

Hai là, cơ quan có thẩm quyền thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi trình UBND cấp có thẩm quyền quyết định thu hồi đất.

Với quy định trên đây, tác giả cho rằng quy định này của Luật đất đai năm 2013 còn thiếu rõ ràng, cụ thể; đó là:

- Về nguyên tắc đồng thuận đối với phương án BT, HT, TĐC, Luật đất đai năm 2013 không thể hiện rõ quan điểm lựa chọn nguyên tắc đồng thuận nào trong tham vấn người dân về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư: "Phương án đồng thuận tuyệt đối" (Đồng thuận tuyệt đối khi có 100% ý kiến người dân được hỏi đồng tình với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư) hay "Phương án đồng thuận tương

đôi" (Đồng thuận tương đối khi có ít nhất từ 75% trở lên ý kiến người dân được hỏi đồng tình với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư).

Điều này có nghĩa là Luật đất đai năm 2013 mới chỉ dừng lại ở quy định tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp với UBND cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hình thức tổ chức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất thu hồi, đồng thời niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở UBND cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi; Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB có trách nhiệm tổng hợp ý kiến đóng góp bằng văn bản, ghi 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; phối hợp với UBND cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức đối thoại đối với trường hợp còn có ý kiến không đồng ý về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; hoàn chỉnh phương án trình cơ quan có thẩm quyền. Đạo luật này không quy định rõ tỷ lệ bao nhiêu % ý kiến người bị thu hồi đất đồng ý với phương án bồi thường thì được coi là đồng tình (75% hay 100%), bao nhiêu % ý kiến người bị thu hồi đất không đồng ý với phương án bồi thường thì được coi là không đồng tình và trong trường hợp đa số ý kiến người bị thu hồi đất không đồng tình với phương án bồi thường thì phương án này có được điều chỉnh không? Trường hợp nào thì điều chỉnh toàn bộ, trường hợp nào điều chỉnh một phần phương án bồi thường.

- Luật đất đai năm 2013 không quy định rõ trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong trường hợp không thay đổi phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi đại đa số ý kiến người bị thu hồi đất không đồng tình với phương án này.

Chính sự không rõ ràng và thiếu cụ thể trong tham vấn người dân về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất dễ làm cho chúng ta có cảm nhận việc làm này mang nặng tính hình thức và không thực chất.

Thứ ba, các quy định về đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp cho người trực tiếp SX nông nghiệp bị thu hồi đất nông nghiệp mà không có diện tích đất nông nghiệp mới để giao khó đi vào cuộc sống. Do thiếu cơ chế đồng bộ, đầy đủ và cụ thể để thực thi. Trên thực tế, cơ quan có trách nhiệm thực hiện bồi thường, GPMB mới chỉ chú ý

đến việc bồi thường, hỗ trợ về đất và thiệt hại về tài sản trên đất mà dường như chưa quan tâm giải quyết vấn đề tạo công ăn, việc làm cho người nông dân bị mất đất SX.

Thứ tư, Luật đất đai năm 2013, chỉ quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở và đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở. Tuy nhiên, do điều kiện đặc thù riêng tại thị xã Từ Sơn có nhiều loại đất theo thực tế sử dụng (như đất nông nghiệp nằm xen kẽ khu dân cư, đất vườn ao trong cùng thửa đất ở) nên trong công tác bồi thường, GPMB gặp phải nhiều khó khăn; do thiếu các quy định cụ thể về vấn đề này.

Thứ năm, theo quy định tại Điều 61, 62 Luật đất đai năm 2013 thì Nhà nước thu hồi đất để phát triển KT - XH vì lợi ích quốc gia, công cộng; còn các doanh nghiệp muốn thực hiện các dự án kinh doanh thì tự thỏa thuận, thương lượng đền bù. Điều này khiến một số dự án bị chậm tiến độ triển khai thực hiện và khiến công tác bồi thường, GPMB gặp phải nhiều khó khăn, thời gian thực hiện kéo dài ảnh hưởng đến phát triển KT địa phương; do người dân không đồng ý với mức đền bù do chủ đầu tư đưa ra; thậm chí có trường hợp, người SDD đưa ra yêu cầu đền bù vượt quá khả năng tài chính của chủ đầu tư.

Thứ sáu, việc quy định phương án đào tạo nghề, chuyển đổi nghề, hỗ trợ giới thiệu việc làm được phê duyệt cùng với phương án bồi thường hỗ trợ, tái định cư theo khoản 3, Điều 84, Luật đất đai năm 2013. Điều này gây khó khăn trong công tác phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư do hiện nay để thực hiện phương án đào tạo nghề, chuyển đổi nghề, hỗ trợ giới thiệu việc làm cần phối hợp với nhiều đơn vị chức năng có liên quan. Hơn nữa, pháp luật đất đai hiện hành chưa có quy định, hướng dẫn cụ thể để thực hiện nên trên thực tế triển khai thi hành gặp không ít trở ngại.

Thứ bảy, tại khoản 1, 2, Điều 93, Luật đất đai năm 2013 quy định trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền có hiệu lực thi hành, cơ quan, tổ chức có trách nhiệm bồi thường phải chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ cho người có đất thu hồi. Tuy nhiên, thực tế triển khai thi hành cho thấy đối với những trường hợp dự án có quy mô lớn, có nhiều cá nhân, hộ gia đình, tổ chức bị ảnh hưởng thì việc áp dụng đúng quy định trên về thời hạn phải chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ kể từ ngày ban hành quyết định thu hồi đất là rất khó khăn.

2.2.2.3. Nguyên nhân của những khó khăn, vướng mắc của quá trình thi hành pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh

Thứ nhất, UBND các cấp vừa là chủ thể có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, THĐ, vừa là chủ thể có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất của các tổ chức, cá nhân, dẫn đến tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi”.

Thứ hai, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai liên quan đến thẩm quyền của nhiều cơ quan nhà nước khác nhau nhưng cơ chế phối hợp chưa tốt, còn xảy ra hiện tượng đơn gửi cấp trên lại chuyển cho cấp dưới giải quyết; trong khi cấp dưới đã giải quyết rồi nhưng người dân không đồng thuận, tiếp tục gửi đơn lên cấp có thẩm quyền cao hơn để yêu cầu giải quyết nên tình trạng đơn thư tồn đọng vẫn còn, vi phạm thời hạn giải quyết theo quy định pháp luật còn diễn ra phổ biến.

Thứ ba, các cấp chính quyền chưa thực sự vào cuộc, chưa quyết liệt dẫn đến các khiếu kiện kéo dài không được giải quyết, phương án giải quyết còn thiếu tính khả thi nên trong một số vụ việc, người dân cảm thấy mất lòng tin vào hoạt động của chính quyền cấp cơ sở.

Thứ tư, công tác hòa giải cơ sở tuy đã được UBND Thị xã quan tâm nhưng chưa đúng mức, hoạt động của các hòa giải viên tại các thôn, xóm khá mờ nhạt và tỷ lệ hòa giải thành công quá ít. Việc lập và thực hiện phương án BT, HT, TĐC mang tính áp đặt, chưa đảm bảo tính công khai, dân chủ theo quy định của pháp luật, nhất là khâu kiểm đếm và xác định giá bồi thường.

Thứ năm, công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật chủ yếu trên hệ thống loa truyền thanh, pano, khẩu hiệu nên có phần nào hạn chế do luồng thông tin đến nhanh và đơn giản, người dân nhiều khi nghe không hết, hiểu sai quy định của pháp luật. Từ đó, xuất hiện những đối tượng xấu, có động cơ lôi kéo, kích động người dân dẫn đến tình trạng khiếu kiện đông người, vượt cấp, vi phạm quy định của pháp luật gây mất trật tự xã hội.

Kết luận chương 2

1. Nội dung pháp luật đất đai hiện hành về bồi thường, GPMB bao gồm các vấn đề cụ thể như quy định về đối tượng, điều kiện, nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ

tục, giá đất xác định bồi thường và việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan đến bồi thường, xử lý vi phạm pháp luật về bồi thường.

2. Thị xã Từ Sơn là một trong hai trung tâm và có dân số vào loại đông nhất trong của tỉnh Bắc Ninh. Mặc dù, giá đất ở thị xã Từ Sơn ngày càng tăng cao song việc Nhà nước thu hồi đất là điều tất yếu nhằm giải quyết bài toán đất đai cho nhu cầu phát triển KT-XH của tỉnh Bắc Ninh. Do đó, bồi thường, GPMB là hậu quả của việc Nhà nước thu hồi đất nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất. Đây là công việc khó khăn, phức tạp trực tiếp ảnh hưởng đến lợi ích của các bên trong quan hệ thu hồi đất (đặc biệt là lợi ích của người bị thu hồi đất); tiềm ẩn tranh chấp, khiếu kiện đất đai kéo dài nếu người bị thu hồi đất không đồng thuận với phương án bồi thường, GPMB của Nhà nước. Nhận thức được ý nghĩa và vai trò của bồi thường, GPMB, các cấp ủy Đảng, chính quyền và đoàn thể của thị xã Từ Sơn đã chú trọng tuân thủ đúng pháp luật, công khai, minh bạch trong bồi thường cho người bị thu hồi đất. Kết quả này góp phần vào việc thúc đẩy sự phát triển KT-XH của địa phương. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực thi pháp luật về bồi thường, GPMB trên địa bàn thị xã Từ Sơn còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc và hạn chế. Điều này cần phải được tháo gỡ bằng các giải pháp cụ thể, đồng bộ trong thời gian tới.

Chương 3

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI TẠI THỊ XÃ TỪ SƠN, TỈNH BẮC NINH

3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất

Trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và đánh giá thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất qua thực tiễn thi hành tại thị xã Từ Sơn tại Chương 1 và Chương 2, tác giả cho rằng việc hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và nâng cao hiệu quả thực thi chế định pháp luật này cần dựa trên những định hướng chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, việc hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải dựa trên quan điểm, đường lối của Đảng được thể hiện tại Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 06/11/2012 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

Thứ hai, 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 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; phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia; công cộng 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 khó tránh khỏi; cụ thể: người bị thu hồi đất không những bị thiệt hại về cây cối, hoa màu và các tài sản khác trên đất mà còn bị mất tư liệu SX, không có "công ăn việc làm", mất chỗ ở rơi vào tình trạng đời sống gặp nhiều khó khăn; Nhà nước có được diện tích đất để sử dụng cho mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia; công cộng; doanh nghiệp hoặc chủ đầu tư có đất để sử dụng vào mục đích SX-KD. Như vậy trong thu hồi đất, sự thiệt hại hay ảnh hưởng tiêu cực dường như thường rơi về phía người bị thu hồi đất. Sự bồi thường của Nhà nước cho người bị mất đất để sử dụng vào các mục đích trên 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 SDĐ; bởi lẽ, giá đất được sử dụng làm căn cứ bồi thường thường được xác định thấp hơn giá chuyển

nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường dẫn đến việc khiếu kiện đông người, khiếu kiện vượt cấp, kéo dài. 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 đã làm bùng phát các xung đột XH gay gắt tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị, XH. Đã đến lúc chúng ta không thể mãi "hy sinh" lợi ích của người SDD cho việc phát triển KT bằng mọi giá hay nói cách khác chính sách, pháp luật đất đai của Việt Nam không thể làm cho người nông dân phải chịu thiệt hại mãi, phải "hy sinh" cho lợi ích của doanh nghiệp, chủ đầu tư ẩn dưới nhãn mác sử dụng đất vào mục đích phát triển KT -XH. 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 Nhà nước, lợi ích của doanh nghiệp và lợi ích của người bị thu hồi đất. Có như vậy thì sự phát triển của đất nước mới mang tính bền vững và đảm bảo công bằng XH.

Thứ ba, 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 và các đạo luật khác có liên quan như Luật quy hoạch, Luật bồi thường nhà nước, Luật xây dựng và Luật bảo vệ và phát triển rừng v.v...

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là một chế định cơ bản của pháp luật đất đai; 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 căn cứ, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thu hồi đất; quy định về giá đất bồi thường, trình tự, thủ tục bồi thường v.v... Vì vậy, việc hoàn thiện chế định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất không thể tách rời với việc hoàn thiện pháp luật đất đai; bởi lẽ, 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. Nếu như vậy sẽ tạo rào cản, khó khăn cho quá trình thực thi. Hơn nữa, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là vấn đề phức tạp, khó khăn vì nó trực tiếp ảnh hưởng đến lợi ích của các bên liên quan. Mặt khác, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất còn là khu vực giao thoa giữa các quy định của pháp luật đất đai với các đạo luật khác có liên quan như Luật về việc làm, Luật về xử lý vi phạm hành chính, Luật đầu tư, Luật quy hoạch, Luật xây dựng, Luật bồi thường nhà nước và Luật doanh nghiệp v.v... Để nâng cao hiệu quả thực thi chế định pháp luật này thì tính thống nhất, tương thích, đồng bộ với các đạo luật khác có liên quan, cần được chú trọng trong quá trình hoàn thiện các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ tư, hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải dựa trên việc thu hẹp sự khác biệt về chế độ sở hữu toàn dân về đất đai với các yêu cầu của luật lệ quốc tế mà nước ta cam kết tuân thủ trong quá trình hội nhập quốc tế.

Hiện nay nước ta đã trở thành thành viên chính thức của nhiều tổ chức quốc tế của khu vực và thế giới như Cộng đồng kinh tế ASEAN, Diễn đàn hợp tác KT Thái Bình Dương (APEC), Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và là nước thứ 12 đàm phán, ký kết Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP)... Quá trình hội nhập quốc tế sâu rộng đặt ra yêu cầu Việt Nam phải cam kết tuân thủ luật lệ của các tổ chức này. Muốn vậy hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật đất đai nói riêng của nước ta phải tương thích với các quy tắc và luật lệ chung của thế giới. Mặt khác, việc xây dựng và thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở nước ta dựa trên chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu trong điều kiện KT thị trường là một điều hết sức mới mẻ và chưa hề có tiền lệ trên thế giới. Hơn nữa, thực tiễn thi hành lĩnh vực pháp luật này cho thấy đây là vấn đề rất khó khăn, phức tạp do nó trực tiếp "động chạm" đến lợi ích thiết thực của các bên có liên quan. Vì vậy, chúng ta phải từng bước xây dựng, sửa đổi và hoàn thiện pháp luật (trong đó có pháp luật đất đai) nhằm đáp ứng đòi hỏi của quá trình phát triển đất nước đặt trong bối cảnh KT thị trường. Việc nghiên cứu, tìm hiểu và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm và thực tiễn pháp lý của các nước trên thế giới (đặc biệt là kinh nghiệm và thực tiễn pháp lý của những nước có nhiều điểm tương đồng về chính trị, lịch sử, văn hóa, pháp luật... giống với Việt Nam) là rất cần thiết. Điều này không chỉ giúp chúng ta lựa chọn, tiếp thu những kinh nghiệm bổ ích để vận dụng sáng tạo vào quá trình hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và làm cho lĩnh vực này tương thích với pháp luật của các nước mà còn giúp nước ta tránh lặp lại những sai lầm mà các nước đã gặp phải trong quá trình phát triển đất nước dưới tác động của toàn cầu hóa.

Thứ năm, hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải dựa trên nguyên tắc dân chủ, công khai, minh bạch, công bằng và trách nhiệm giải trình của Nhà nước.

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là vấn đề khó khăn, phức tạp. Nó không chỉ trực tiếp ảnh hưởng đến lợi ích thiết thực của các bên (đặc biệt là lợi ích của người bị thu hồi đất) mà còn phải giải quyết, xử lý nhiều vấn đề phức tạp có liên quan trong thực hiện bồi thường; có vấn đề do lịch sử quản lý và SDD để lại, có vấn đề do sự

thiếu đồng bộ, nhất quán trong hệ thống chính sách, pháp luật đất đai qua các thời kỳ, có vấn đề nằm ở sự bất hợp lý trong nội dung một số quy định của pháp luật hiện hành v.v... Hơn nữa, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất chính là việc giải quyết mâu thuẫn giữa sự phát triển (vấn đề KT) với đảm bảo công bằng XH, đảm bảo an sinh XH (vấn đề XH) hướng tới phát triển bền vững; trong đó, lợi ích của các bên liên quan vừa mang tính đối lập vừa mang tính thống nhất, phổ quát. Để giải quyết các mâu thuẫn này trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, chúng ta cần dựa trên nguyên tắc dân chủ, công khai, minh bạch, công bằng và trách nhiệm giải trình của Nhà nước. Đây là những giá trị phổ quát được pháp luật và thực tiễn pháp lý của các nước phát triển chứng minh và thừa nhận. Điều này 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, nhũng nhiễu 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 nguy cơ phát sinh xung đột về lợi ích trong quá trình áp dụng. Nếu các quy định của pháp luật 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.

Thứ sáu, hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải dựa trên việc hoàn thành dứt điểm công tác cấp GCNQSDĐ đi đôi với hiện đại hóa hệ thống cơ sở thông tin, dữ liệu về đất đai, bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính.

Thứ bảy, hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải hướng vào việc đổi mới cơ chế thực hiện bồi thường cho phù hợp với điều kiện KT thị trường; từng bước thực hiện việc "xã hội hóa" công tác bồi thường.

3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất và nâng cao hiệu quả thực thi tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh

3.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất qua thực tiễn thi hành tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh

3.2.1.1. Hoàn thiện các nguyên tắc luật định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Theo Điều 112 Luật đất đai năm 2013 quy định cụ thể về nguyên tắc xác định giá đất:

1. Việc định giá đất phải bảo đảm các nguyên tắc sau: a) Theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá; b) Theo thời hạn sử dụng đất; c) Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển

nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất; d) Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau.

2. Chính phủ quy định phương pháp định giá đất [48].

Tìm hiểu nội dung của Điều này, tác giả cho rằng cần bổ sung một số quy định cụ thể hóa các nguyên tắc xác định giá đất bồi thường; cụ thể:

Một là, bổ sung quy định giải thích rõ về mục đích SDD hợp pháp. Bởi lẽ, một trong những nguyên tắc xác định giá đất là căn cứ *"theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá"*. Tuy nhiên, Luật đất đai năm 2013 trong phần giải thích thuật ngữ đề cập tại Điều 3 lại không hề giải thích thế nào là *"mục đích sử dụng đất hợp pháp"*. Mục đích SDD hợp pháp là mục đích ghi trong quyết định giao đất hoặc hợp đồng thuê đất hay là mục đích ghi trong GCNQSDĐ hay là mục đích SDD thực tế được UBND cấp xã xác nhận sử dụng ổn định, lâu dài không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch SDD đã được xét duyệt. Sự không tường minh này sẽ dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau, tạo kẽ hở cho cơ quan có thẩm quyền tùy tiện trong việc xác định giá đất và tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, tiêu cực.

Hai là, bổ sung quy định cụ thể hóa một nguyên tắc khác của việc xác định giá đất là phải bảo đảm *"phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng ..."*. Bởi lẽ, hiểu thế nào là phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng. Phù hợp là tỷ lệ % cụ thể so với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng (bằng 70%, 80% hay 85%). Mặt khác, hiểu thế nào là *"giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng"* và thị trường ở đây là thị trường nào (thị trường có tổ chức hay thị trường phi chính quy; thị trường bất động sản trước khi Nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng hay thị trường sau khi Nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng); ai là cơ quan có chức năng xác định giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng. Rất tiếc những câu hỏi này lại không tìm thấy "lời giải" ở Luật đất đai năm 2013. Đáng rằng khoản 4 Điều 115 có quy định: *"Giá đất do tư vấn xác định là một trong các căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, quyết định giá đất"*; song Luật đất đai năm 2013 lại không làm rõ tổ chức tư vấn xác định giá đất có độ

lập hay không so với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định giá đất hoặc Nhà nước có được quyền ra quyết định thành lập tổ chức tư vấn giá đất để thực hiện dịch vụ công về vấn đề này hay không? Tác giả cho rằng tổ chức tư vấn giá đất phải độc lập với cơ quan quản lý nhà nước về đất đai và nó trực thuộc Hiệp hội định giá đất hoặc do các doanh nghiệp có đủ điều kiện thực hiện tư vấn giá đất thực hiện. Có như vậy mới bảo đảm việc định giá đất khách quan, trung thực, chính xác. Ngược lại, thì quy định của khoản 4 Điều 115 chỉ mang tính hình thức và khó phát huy vai trò tích cực trong cuộc sống.

Ba là, bổ sung quy định cụ thể hóa nguyên tắc thứ tư của việc xác định giá đất được quy định là "Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau". Bởi lẽ, Luật đất đai năm 2013 không quy định cụ thể cơ quan nào sẽ có thẩm quyền điều chỉnh mức giá đất trong trường hợp các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc SDD tương tự như nhau được xác định mức giá khác nhau.

3.2.1.2. Hoàn thiện quy định về cơ chế xác định giá đất bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất dựa trên sự tôn trọng các nguyên tắc khách quan của thị trường

Có thể nói rằng những sửa đổi, bổ sung của Luật đất đai năm 2013 chủ yếu tập trung ở quy định về bảng giá đất và giá đất cụ thể. Bên cạnh việc đề cập về bảng giá đất, Luật đất đai năm 2013 bổ sung quy định về giá đất cụ thể; trong đó, bảng giá đất được sử dụng làm căn cứ để xử lý vấn đề lợi ích KT giữa Nhà nước và người SDD như tính tiền SDD khi Nhà nước công nhận QSDĐ ở trong hạn mức của hộ gia đình, cá nhân, tính thuế SDD, tính phí và lệ phí trong quản lý, SDD đai v.v... Giá đất cụ thể được sử dụng làm căn cứ tính tiền SDD khi Nhà nước công nhận QSDĐ của hộ gia đình, cá nhân đối với phần diện tích đất ở vượt hạn mức, tính tiền SDD, tiền thuê đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất và tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất v.v... Về cơ bản, thẩm quyền xác định giá đất quy định trong Luật đất đai năm 2013 vẫn không khác gì so với Luật đất đai năm 2003; cụ thể: *Bước 1.* Chính phủ ban hành khung giá đất; *Bước 2.* Căn cứ nguyên tắc, phương pháp định giá đất và khung giá đất, UBND cấp tỉnh xây dựng và trình HĐND cùng cấp thông qua bảng giá đất trước khi ban hành.

UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể. Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm giúp UBND cấp tỉnh tổ chức việc xác định giá đất cụ thể. Trong quá trình thực hiện, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác

định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể. Căn cứ kết quả tư vấn xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cùng cấp quyết định.

Như vậy, Luật đất đai năm 2013 vẫn tiếp tục giao cho UBND cấp tỉnh thẩm quyền quyết định giá đất (Khoản 3 Điều 114). Điều này có thể phù hợp với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta, trong đó Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, có quyền định đoạt mọi vấn đề liên quan đến đất đai, trong đó có giá đất. Nhưng cơ chế này sẽ không giải quyết triệt để những vướng mắc, bất cập xung quanh việc thu hồi đất. Bởi lẽ, quy định một cơ quan vừa có thẩm quyền thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, vừa có thẩm quyền quyết định giá đất sẽ chứa đựng nguy cơ tham nhũng và khiếu kiện rất cao. Bên cạnh đó, mặc dù quy định: *"giá đất do tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất xác định là một trong các căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, quyết định giá đất"* nhưng quy định này cho thấy, giá đất do tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất xác định chỉ có giá trị để UBND cấp tỉnh tham khảo trước khi quyết định, chưa tạo đủ "sức nặng" cũng như hiệu quả của cơ chế này đối với việc quyết định giá đất, do đó khó có thể giải quyết được vấn đề khiếu kiện trong thu hồi đất liên quan đến việc xác định giá đất để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và vấn đề tham nhũng trong giao đất, cho thuê đất. Để khắc phục những bất cập, khiếm khuyết này, tác giả cho rằng cần sửa đổi, bổ sung Điều 112 Luật đất đai năm 2013 theo hướng tách bạch rõ thẩm quyền thu hồi đất với thẩm quyền quyết định về giá đất cụ thể theo hướng UBND cấp tỉnh có thẩm quyền thu hồi đất; còn hệ thống cơ quan định giá đất được thành lập theo ngành dọc có thẩm quyền quyết định về giá đất cụ thể này.

3.2.1.3. Hoàn thiện quy định về việc 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 sử dụng đất

Việc tạo lập phần địa tô chênh lệch cao hơn từ đất đai, chủ yếu do Nhà nước tạo ra, vì vậy xử lý tốt phần địa tô chênh lệch phát sinh phải đảm bảo hài hòa giữa lợi ích của Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư, sao cho mỗi chủ thể đều được hưởng lợi từ phần địa tô chênh lệch đó. Nhà nước thu về địa tô chênh lệch để thực hiện việc điều tiết, quản lý đất đai. Người dân, chủ đầu tư được hưởng lợi từ địa tô chênh lệch đó phải nộp về cho Nhà nước để điều tiết cho người có đất bị thu hồi bằng việc được bồi thường và hưởng chính sách hỗ trợ. Dẫu biết rằng việc thu địa tô chênh lệch từ người dân là rất khó khăn, vì vậy ngoài quy định thực hiện nghĩa vụ bắt buộc này,

Nhà nước nên cho phép những trường hợp phải nộp được ghi nợ (tương tự như ghi nợ khi cấp GCNQSDĐ), việc thực hiện nghĩa vụ này có thể được hoàn thành trong một thời gian nhất định, chứ không nhất thiết phải thực hiện một lúc. Nếu người SDD muốn thực hiện các giao dịch dân sự về QSDĐ như chuyển nhượng hoặc hoạt động kinh doanh trên đất, có thu lợi từ địa tô chênh lệch 02 thì họ phải thực hiện xong nghĩa vụ tài chính trước khi được Nhà nước cho phép thực hiện giao dịch. Mặt khác, giải pháp hữu hiệu cho việc lấy nguồn thu để thực hiện các khoản hỗ trợ cho người SDD, đó là cần quy định bắt buộc việc thu hồi đất hai bên đường khi thực hiện các dự án làm đường giao thông trong khu đô thị, để quy hoạch và xây dựng đồng bộ tuyến phố, làm đẹp cảnh quan đô thị. Quy định như vậy sẽ giải quyết được ba vấn đề lớn còn tồn đọng hiện nay, đó là: i) Việc khai thác đất hai bên đường có thể bù đắp được chi phí cho dự án, gồm cả tiền làm đường và tiền bồi thường, bố trí tái định cư tại chỗ. Như vậy sẽ không còn tình trạng 80% tổng kinh phí dự án dành cho bồi thường, GPMB; ii) Sẽ giảm bớt được sự bất công bằng trong thu hồi đất, vì sẽ không còn tình trạng người có đất trước đây ở mặt tiền, nhưng theo quy hoạch mới, đất thuộc chỉ giới GPMB buộc phải di chuyển nên bị thiệt thòi, còn người ở phía sau được ra mặt đường, hưởng hết "địa tô chênh lệch 02" - được tạo ra từ việc Nhà nước đầu tư xây dựng con đường mới; iii) Sẽ chấm dứt được tình trạng đường, phố không theo quy hoạch với sự lộn xộn, chắp vá, kiến trúc một cách tùy tiện.

3.2.1.4. Hoàn thiện các quy định pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Thứ nhất, về giới thiệu địa điểm thực hiện dự án. Như đã phân tích ở phần trên, hiện nay tốc độ chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp để thực hiện các dự án là rất đáng báo động, chúng ta đã lãng phí đất nông nghiệp quá nhiều. Là một nước đông dân và có tốc độ tăng dân số nhanh, với hơn 70% dân số làm nghề nông; Việt Nam cần phải xác định rõ vai trò của đất nông nghiệp trong việc bảo đảm vấn đề an ninh lương thực quốc gia. Vì vậy, cần phải quy định những điều kiện chặt chẽ cho diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi ngay từ bước đầu khi giới thiệu địa điểm thực hiện dự án, phải nhận thức sâu sắc rằng, muốn cho nông nghiệp nước ta phát triển bền vững thì trong thời kỳ CNH đừng để mất quá nhiều đất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa, hơn thế nữa còn bảo vệ thành quả dựng nước và giữ nước mà cha ông ta từ bao đời vun đắp, hãy đừng để thế hệ mai sau phải trả giá quá lớn vì những sai lầm, hời hợt của quá trình phát triển hôm nay.

Khi quy hoạch đất nông nghiệp, đặc biệt là đất lúa để chuyển sang sử dụng vào mục đích khác, cần phải có những nguyên tắc quán triệt như hạn chế tối đa việc chuyển đất chuyên trồng lúa sang mục đích khác và phải tận dụng những loại đất không sử dụng được cho mục đích nông nghiệp hoặc sử dụng không hiệu quả để lấy đất cho các dự án. Dù rằng hiện nay trong Nghị định số 42/2012/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý, SDD trồng lúa đã ghi nhận một số nguyên tắc như hạn chế tối đa việc chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp; hay khi lập quy hoạch, kế hoạch SDD, chỉ cho phép chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng và phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt. Tuy nhiên, chưa xác định rõ trách nhiệm pháp lý của các cơ quan nhà nước hay tổ chức, cá nhân vi phạm vấn đề này thì sẽ như thế nào; Mặt khác, những quy định này cần phải được ghi nhận đồng bộ trong Luật đất đai, trong những văn bản hướng dẫn thi hành về trình tự, thủ tục thu hồi đất. Có như vậy những nguyên tắc này mới có giá trị pháp lý cao và thực sự đi vào đời sống.

Thứ hai, việc điều chỉnh, bổ sung quy hoạch SDD chi tiết trong quá trình thực hiện dự án cần phải được quy định chặt chẽ, có tiêu chí rõ ràng cho phép những trường hợp chủ đầu tư có thể xin điều chỉnh, bổ sung quy hoạch SDD so với dự án đã được phê duyệt lúc ban đầu. Điều này dường như chưa được thể hiện đầy đủ trong các quy định pháp luật hiện hành. Dẫn đến trong quá trình thực hiện, xảy ra một thực tế phổ biến; đó là, xuất phát từ lợi ích chủ yếu của các nhà đầu tư, mà quy hoạch SDD dự án được điều chỉnh, bổ sung quá nhiều lần. Điều này gây nên những bức xúc trong dư luận quần chúng nhân dân và cũng là nguyên nhân để người dân phản đối các quyết định thu hồi đất của Nhà nước. Điển hình cho dạng sai phạm này thể hiện ở chỗ, Nhà nước phê duyệt quy hoạch cho một dự án đầu tư ban đầu với việc thu hồi một diện tích đất nhỏ; sau đó vì mục tiêu lợi nhuận, nhà đầu tư tìm cách điều chỉnh phương án đầu tư, trình phương án đầu tư bổ sung để xin được mở rộng diện tích đất thu hồi, mở rộng mặt bằng xây dựng... Trên cơ sở đó, Nhà nước cho phép sửa đổi, bổ sung quy hoạch và kéo theo hậu quả là đất của người dân tiếp tục bị thu hồi cho dự án đầu tư bởi các quyết định điều chỉnh, bổ sung đó. Tất nhiên, trong một số trường hợp, việc điều chỉnh là cần thiết, ví dụ việc điều chỉnh để tăng diện tích cây xanh, không gian công cộng, trường học,... Tuy nhiên cần phải tuân thủ các nguyên tắc, các quy chuẩn, tiêu chuẩn về quy hoạch đất đai, quy hoạch xây dựng. Còn hiện nay, đa phần những quy hoạch điều chỉnh,

bổ sung chỉ xuất phát từ lợi ích cục bộ, ngắn hạn và không phù hợp với thực tiễn. Điều đó cho thấy có rất nhiều "chiêu, bài" nhằm có lợi cho chủ đầu tư, mặt khác cũng cho thấy chất lượng quy hoạch còn hạn chế, nhất là tính dự báo, tính khoa học. Điều này nếu không được quy định rõ ràng và giám sát chặt chẽ thì sẽ gây nên những hậu quả khó lường.

Thứ ba, Nhà nước cần ban hành những quy định cụ thể hóa trình tự, thủ tục thu hồi đất được đề cập trong Luật đất đai năm 2013, bao gồm:

- Ban hành quy định xác định rõ trách nhiệm của tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB phải gửi bản chính thông báo thu hồi đất, quyết định bồi thường, GPMB cho người có đất (bản chính có đóng dấu đỏ) hoặc phải niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở UBND cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi (có xác nhận và đóng dấu đỏ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền); đồng thời, quy định chế tài xử lý trong trường hợp tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB không thực hiện trách nhiệm này.

- Ban hành quy định nghiêm cấm các cơ quan công quyền căn cứ vào thông báo, công văn của UBND cấp có thẩm quyền để xây dựng phương án bồi thường và tiến hành chi trả bồi thường; đồng thời có chế tài xử lý nghiêm các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm quy định này.

- Bổ sung quy định đề cập cụ thể thời hạn tham vấn, đối thoại trong trường hợp người có đất thu hồi không đồng ý với phương án bồi thường và không bàn giao đất cho tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB.

- Ban hành quy định xác định rõ trong trường hợp Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch thu hồi đất hoặc UBND cấp tỉnh ban hành quyết định thu hồi đất tổng thể thì UBND cấp huyện căn cứ quyết định thu hồi đất tổng thể này ra quyết định thu hồi đất cụ thể đối với từng hộ gia đình, cá nhân. Trên cơ sở quyết định thu hồi đất của từng hộ gia đình, cá nhân, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB tiến hành lập phương án bồi thường cụ thể và chế tài xử lý khi không thực hiện quy định này.

- Ban hành quy định cụ thể hóa về việc lấy ý kiến người bị thu hồi đất về phương án bồi thường; trong đó đề cập rõ tỷ lệ % ý kiến người bị thu hồi đất đồng ý với phương án bồi thường thì được coi là đồng tình, tỷ lệ % ý kiến người bị thu hồi đất không đồng ý với phương án bồi thường thì được coi là không đồng tình và tỷ lệ % ý kiến người bị thu hồi đất không đồng tình với phương án bồi thường thì phương án này được điều chỉnh; tỷ lệ % ý kiến không đồng tình thì phương án bồi thường được

điều chỉnh toàn bộ, tỷ lệ % ý kiến không đồng tình thì phương án bồi thường được điều chỉnh một phần; quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong trường hợp không điều chỉnh phương án bồi thường và chế tài xử lý khi không thực hiện trách nhiệm này v.v...

3.2.2. Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất qua thực tiễn thi hành tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh

3.2.2.1. Đẩy mạnh công khai hóa, minh bạch hóa quá trình thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Thực tiễn cho thấy rằng, trong nhiều trường hợp, nguyên nhân chủ yếu phát sinh các tranh chấp, khiếu kiện về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là do cơ quan nhà nước có thẩm quyền không công khai, minh bạch việc bồi thường, GPMB nên không nhận được sự đồng thuận của người dân. Ở nhiều nơi, việc bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất diễn ra không rõ ràng, minh bạch. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền không thực hiện đúng các quy định về quy trình thông báo cho người SDD biết lý do thu hồi, thời gian và kế hoạch di chuyển, phương án tổng thể về bồi thường, GPMB. Không những thế, việc công khai, dân chủ trong lập phương án bồi thường chưa sâu sát đến từng người dân, làm hạn chế quyền được đề xuất, được thể hiện tâm tư nguyện vọng của họ. Điều này đã gây nên những nghi ngờ trong nhân dân về sự không công tâm của các cán bộ thực thi việc bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất. Việc bồi thường không công khai và thiếu sự minh bạch cũng là nguyên nhân làm phát sinh tham nhũng, tiêu cực, bớt xén tiền bồi thường. Vì vậy, cần đẩy mạnh công khai minh bạch từ việc thông báo công khai lý do thu hồi đất, thời gian, kế hoạch di chuyển, đến xác lập phương án bồi thường và triển khai thực hiện. Những khiếu nại, tố cáo của người dân xung quanh việc bồi thường, GPMB cần phải được giải quyết kịp thời, thấu đáo và thông báo công khai, rộng rãi để người dân được biết. Nếu thực hiện tốt những điều này, sẽ đảm bảo được tốt nhất quyền lợi của các bên có liên quan, giảm thiểu những tranh chấp và khiếu kiện về bồi thường; đồng thời giúp ngăn ngừa những tham nhũng, tiêu cực trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

3.2.2.2. Tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật đất đai nói chung, cũng như pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng cho cán bộ và nhân dân, từ đó tạo ra sự đồng thuận của người dân khi Nhà nước thu hồi đất

Công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng trong thời gian qua chưa mang lại hiệu quả mong muốn, thậm chí còn tồn tại khá nhiều những hạn chế, bất cập. Thực tế cho thấy rằng, có những khiếu nại, tố cáo của người dân là có cơ sở và đúng pháp luật. Tuy nhiên, cũng có những khiếu nại, tố cáo không có cơ sở, không theo trình tự pháp luật, do chỉ là sự a dua và bị kích động nhất thời của người SDD. Đặc biệt, một số người bị thu hồi đất do hạn chế về kiến thức pháp luật đất đai, nên đã bị một số phần tử bất mãn dụ dỗ, xúi giục, kích động làm đơn khiếu nại vượt cấp hoặc khiếu nại tập thể hoặc cố tình không hợp tác với cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền trong quá trình thực hiện việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Thực trạng này nếu không được giải quyết thỏa đáng, dứt điểm và đúng pháp luật thì không chỉ gây mất ổn định về chính trị, trật tự an toàn XH tại địa phương; làm chậm tiến độ, tăng chi phí của các dự án; mà còn ảnh hưởng đến tâm lý, lòng tin của người dân đối với chính sách, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, gây ảnh hưởng không tốt đến môi trường đầu tư của địa phương và của cả nước. Tuy nhiên, cũng cần phải thấy rằng, việc người SDD không tuân thủ quyết định của Nhà nước xuất phát từ nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, mà trước hết, không thể phủ nhận là do những bất cập trong cơ chế thu hồi và bồi thường đất; mặt khác, cũng do một thời gian dài, người dân sống trong chế độ bao cấp, nên có tư tưởng ỷ lại, trông chờ vào Nhà nước, họ dường như ít quan tâm đến việc tìm hiểu và tuân thủ pháp luật. Vì vậy, để chính sách, pháp luật đi vào thực tiễn và tạo sự đồng thuận của người dân đối với vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, thì các cấp chính quyền phải tổ chức tốt công tác tuyên truyền, phổ biến về chính sách, pháp luật bồi thường cho người có đất bị thu hồi để họ hiểu và cùng phối hợp cho tốt. Có thể thực hiện những giải pháp cụ thể sau:

- Việc phổ biến pháp luật phải được thực hiện một cách thường xuyên với nội dung và hình thức phù hợp với đông đảo quần chúng nhân dân. Đó là sự phối, kết hợp của các cấp, các ngành từ cấp tỉnh đến cấp huyện, cấp xã, nhất là đến từng thôn, làng,

tổ dân phố bằng nhiều hình thức khác nhau như: tuyên truyền, giáo dục, thuyết phục nhân dân trên các phương tiện thông tin đại chúng của địa phương hoặc tiếp xúc trực tiếp với nhân dân (tại các cuộc họp tổ dân phố, thôn, làng hoặc các cuộc họp khác của địa phương hoặc các cuộc tiếp xúc cử tri,...). Làm được điều này, một mặt giúp người dân nâng cao hiểu biết về chính sách, pháp luật của Nhà nước; mặt khác, sẽ góp phần nâng cao nhận thức của người dân về mục đích, ý nghĩa của việc thu hồi đất; đồng thời, giúp họ biết cách sử dụng tiền bồi thường có hiệu quả, đem lại cuộc sống ổn định khi không còn đất sản xuất.

- Cần tăng cường tổ chức các buổi tập huấn, phổ biến những văn bản quy phạm pháp luật mới, những cơ chế, chính sách mới; nhất là trong giai đoạn hiện nay, khi các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai nói chung, về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng, có sự sửa đổi, bổ sung. Từ đó góp phần nâng cao trình độ chuyên môn, kiến thức pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và kinh nghiệm giải quyết thực tiễn cho đội ngũ cán bộ làm công tác bồi thường, GPMB tại địa phương. Bên cạnh đó, UBND cấp trên cần tăng cường kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện việc tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của UBND cấp dưới. Phát hiện, chấn chỉnh kịp thời những yếu kém, sai phạm và xử lý nghiêm đối với các địa phương không thực hiện hoặc thực hiện việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật một cách qua loa, hình thức.

- Khi thực hiện bồi thường, GPMB cần phải có tổ công tác thường trực để xử lý và trực tiếp giải quyết hoặc báo cáo, kiến nghị giải quyết kịp thời và thỏa đáng các tình huống phát sinh, các thắc mắc, đòi hỏi từ phía người dân. Thành phần của tổ công tác này nên lựa chọn những cán bộ giỏi về chuyên môn, có tư cách đạo đức nghề nghiệp và có kinh nghiệm trong công tác dân vận, đây là những người đại diện cho chính quyền địa phương và nhà đầu tư.

Có thể nói, trong thực tiễn thi hành, việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật sâu rộng đến người dân là hết sức cần thiết. Thực tế cho thấy, địa phương nào làm tốt công tác tuyên truyền, vận động, giáo dục người dân hiểu về chính sách, pháp luật của Nhà nước, thấy được những lợi ích do việc thu hồi đất mang lại cho xã hội, thì việc thu hồi đất ở địa phương đó dễ nhận được sự đồng thuận của người dân. Họ sẽ tích cực chủ

động di dời, bàn giao mặt bằng cho Nhà nước trong một thời gian ngắn, thậm chí có nơi, người dân còn tự giác phá dỡ nhà ở và các công trình xây dựng để bàn giao mặt bằng cho Nhà nước mở rộng đường quốc lộ, mà không nhận tiền bồi thường. Ở một số tỉnh phía Nam, phong trào hiến đất để xây dựng trường học, đường giao thông đang ngày càng được đông đảo nhân dân tích cực hưởng ứng. Điều đó cho thấy, người dân luôn đồng hành với Nhà nước trên con đường xây dựng và phát triển đất nước, nếu chúng ta có những quyết sách đúng đắn.

3.2.2.3. Tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong quá trình thực hiện các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Trình tự, thủ tục về thu hồi đất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, kể từ khi có Luật đất đai năm 2003 đến nay, đã được quy định theo hướng đơn giản hóa, nhằm giải quyết nhanh chóng những vướng mắc, tồn tại trong quá trình thực hiện; rút ngắn thời gian thực hiện. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng các quy định này vẫn còn tồn tại những vướng mắc, bất cập; nếu không được giải quyết một cách thỏa đáng và triệt để, sẽ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người SDD, gây thiệt hại đến Nhà nước, nhà đầu tư và XH, làm giảm lòng tin của người dân đối với Nhà nước; đồng thời tác động không tốt đến an ninh, chính trị và trật tự an toàn XH. Để góp phần nâng cao hiệu quả của việc thực hiện quy trình thu hồi đất và bồi thường, chúng ta cần thực hiện một số giải pháp cơ bản sau:

- Tăng cường thanh tra, kiểm tra (định kỳ hoặc đột xuất) các cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất, Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB, UBND cấp xã và các cơ quan có liên quan trong quá trình thực hiện các quy định về trình tự thủ tục thu hồi đất, bồi thường, GPMB nhằm phát hiện, chấn chỉnh kịp thời những yếu kém, sai phạm và xử lý nghiêm minh các vi phạm về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất. Bên cạnh đó, nhanh chóng tìm ra những thiếu sót, bất cập giữa pháp luật và thực tiễn, để kịp thời sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế các quy định pháp luật trong lĩnh vực này cho phù hợp với yêu cầu của thực tiễn.

- Thực hiện việc giám sát thi hành thông qua HĐND các cấp, Mặt trận Tổ quốc tại địa phương, nhất là vai trò giám sát XH của các cơ quan truyền thông, các tổ

chức XH và người dân, đối với việc tuân thủ pháp luật đất đai nói chung cũng như các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, GPMB nói riêng của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB, nhà đầu tư và các cơ quan có liên quan. Điều này sẽ giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhanh chóng có được các thông tin khách quan, chính xác về các vi phạm pháp luật trong quá trình thu hồi đất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, đồng thời góp phần nâng cao tinh thần trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình thực thi nhiệm vụ của mình.

- Thanh tra, kiểm tra việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền khi thực thi nhiệm vụ. Để một mặt nhằm phát hiện, chấn chỉnh kịp thời những khiếm khuyết và xử lý nghiêm minh các vi phạm của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền khi giải quyết khiếu nại, tố cáo; mặt khác, đảm bảo các khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực thu hồi đất, bồi thường, GPMB được giải quyết kịp thời, dứt điểm và đúng pháp luật. Làm được điều này, không chỉ góp phần hạn chế tối đa các khiếu nại, tố cáo của người dân, bảo vệ ngày càng tốt hơn các quyền và lợi ích của người bị thu hồi đất, lợi ích của Nhà nước, lợi ích của nhà đầu tư, mà còn góp phần đảm bảo an ninh chính trị, trật tự an toàn XH của địa phương.

Kết luận chương 3

1. Trên cơ sở nghiên cứu lý luận pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại Chương 1 và đánh giá thực trạng chế định pháp luật này và thực tiễn thi hành tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh tại Chương 2; tác giả cho rằng việc hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và nâng cao hiệu quả thi hành từ thực tiễn tại Thị xã cần dựa trên các định hướng cơ bản được đề cập tại Tiêu mục 3.1 của Chương 3.

2. Trên cơ sở định hướng hoàn thiện, luận văn đưa ra 02 nhóm giải pháp bao gồm:

- Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn tại thị xã Từ Sơn; cụ thể: i) Hoàn thiện các nguyên tắc luật định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; ii) Hoàn thiện quy định về cơ chế xác định giá đất bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất dựa trên sự tôn trọng các nguyên tắc khách quan của thị trường; iii) Hoàn thiện quy định về việc Nhà nước điều tiết một phần lợi ích từ việc

thu hồi, chuyển mục đích SDD để thực hiện các khoản hỗ trợ cho người SDD; iv) Hoàn thiện các quy định pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

- Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn thi hành tại thị xã Từ Sơn, cụ thể: i) Đẩy mạnh công khai hóa, minh bạch hóa quá trình thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; ii) Tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật đất đai nói chung, cũng như pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng cho cán bộ và nhân dân, từ đó tạo ra sự đồng thuận của người dân khi Nhà nước thu hồi đất; iii) Tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong quá trình thực hiện các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

KẾT LUẬN

Bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất là vấn đề phức tạp và mang tính thời sự nóng bỏng, thu hút sự quan tâm của toàn XH; có ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống, tâm lý của người dân và tác động không nhỏ đến sự ổn định chính trị. Với mục tiêu đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng đến năm 2020, nước ta sớm trở thành nước công nghiệp phát triển theo hướng hiện đại thì chúng ta không thể không thực hiện CNH, HĐH đất nước. Để giải quyết bài toán đất đai đáp ứng yêu cầu CNH, HĐH đất nước trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu; Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ ổn định lâu dài của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (gọi chung là người SDD) thì Nhà nước không thể không thu hồi đất.

Thị xã Từ Sơn là một trong hai đô thị lớn của tỉnh Bắc Ninh. Đây là địa bàn đông dân nhất trong các huyện, thị của tỉnh nhưng diện tích đất tự nhiên lại có hạn. Mặc dù "đất chật người đông" song không thể không thực hiện việc thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng XH làm thay đổi bộ mặt đô thị theo hướng văn minh hiện đại. Tuy nhiên, việc làm này gây ra nhiều hậu quả mà nếu không giải quyết dứt điểm, kịp thời sẽ phát sinh tranh chấp, khiếu nại kéo dài và tiềm ẩn nguy cơ mất ổn định chính trị. Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ra đời nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện thu hồi đất và giải quyết hài hòa lợi ích của các bên liên quan: Lợi ích của Nhà nước, lợi ích của người bị thu hồi đất và lợi ích của người SDD vào các mục đích khác. Trên cơ sở tìm hiểu những vấn đề lý luận pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam tại Chương 1; đánh giá thực trạng pháp luật và đề xuất định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất quan thực tiễn thi hành tại thị xã Từ Sơn tại Chương 2 và Chương 3, luận văn rút ra một số kết luận chủ yếu sau đây:

1. Việc thu hồi đất, bồi thường thực hiện trong trường hợp cần thiết để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng được pháp luật đất đai quy định cụ thể tại Điều 61, Điều 62 Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

2. Việc Nhà nước thu hồi đất gây ra những hậu quả nặng nề cho người SDD. Họ bị mất tư liệu SX (thu hồi đất nông nghiệp), trở thành những người không có công

ăn việc làm, thu nhập bị giảm sút và rơi vào hoàn cảnh đời sống gia đình gặp nhiều khó khăn hoặc không có chỗ ở (thu hồi đất ở). Để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người SDD, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam không chỉ đề cập đến việc bồi thường về đất (bồi thường diện tích đất thực tế bị thu hồi), bồi thường thiệt hại về tài sản gắn liền với đất bị thu hồi, quy định về tái định cư cho người bị thu hồi đất ở mà phải di chuyển chỗ ở mà còn có các quy định về hỗ trợ cho người trực tiếp SX nông nghiệp bị mất đất SX, hỗ trợ việc đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp, hỗ trợ đời sống gặp khó khăn do việc bị mất đất SX gây ra.

4. Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phát triển mạnh mẽ kể từ khi Luật đất đai năm 1993 và các văn bản hướng dẫn thi hành ra đời. Lĩnh vực pháp luật này thường xuyên được rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện nhằm phù hợp với thực tiễn. Hệ thống các văn bản pháp luật đất đai hiện hành, bao gồm Luật đất đai năm 2013, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014, Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 v.v... đã tạo cơ sở pháp lý cho việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

4. Trên cơ sở đánh giá thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất qua thực tiễn tại thị xã Từ Sơn, luận văn đưa ra một số giải pháp hoàn thiện cơ bản sau:

- Tiếp tục nghiên cứu, xây dựng quy định về cơ quan chuyên môn xác định giá đất bồi thường độc lập với cơ quan ra quyết định thu hồi đất.

- Bổ sung quy định xác định cụ thể và đồng bộ cơ chế đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp cho người trực tiếp SX nông nghiệp bị thu hồi đất.

- Bổ sung quy định cụ thể hóa trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đề cập trong Luật đất đai năm 2013 v.v...

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Kinh tế Trung ương (2002), *Báo cáo của Đoàn nghiên cứu, khảo sát về chính sách, pháp luật đất đai của Trung Quốc*, tháng 8/2002, Hà Nội.
2. Ban Kinh tế Trung ương (2002), *Báo cáo của đoàn nghiên cứu, khảo sát về chính sách, pháp luật đất đai của Đài Loan*, tháng 9/2002, Hà Nội.
3. Bộ Tài chính (2004), *Hệ thống văn bản pháp luật mới về đất đai, nhà ở và thuế nhà đất*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
4. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2007), *Báo cáo tình hình công tác quản lý đất đai (2003-2006)*, ngày 20/02/2007, Hà Nội.
5. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Báo cáo tổng kết tình hình thi hành Luật đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật đất đai, (số 193/BC-BTNMT ngày 06/09/2012)*, Hà Nội.
6. Nguyễn Đình Bông (2006), "Gắn kết quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng đô thị", *vietnamnet.vn*, ngày 20/9/2006.
7. Chính phủ (2003), *Tờ trình Quốc hội về dự án Luật Đất đai sửa đổi, (số 398/CP-PC ngày 07/4/2003)*, Hà Nội.
8. Chính phủ (2005), *Báo cáo Quốc hội kết quả kiểm tra thi hành Luật Đất đai năm 2003, (số 165/CP-NN ngày 21/11/2005)*, Hà Nội.
9. Chính phủ (2014), *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai*, Hà Nội.
10. Chính phủ (2014), *Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về giá đất*, Hà Nội.
11. Chính phủ (2014), *Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*, Hà Nội.
12. Nguyễn Vinh Diện (2006), *Pháp luật về bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
13. Đinh Sĩ Dũng (2003), "Bảo vệ quyền sở hữu toàn dân về đất đai và quyền sử dụng đất của người sử dụng đất: Thực trạng và kiến nghị", *Nhà nước và pháp luật*, (10).
14. Đặng Đức Đạm (2004), "Luật Đất đai 2003 làm gì để phát huy nguồn lực đất đai", *Nghiên cứu lập pháp*, (6).

15. Đảng Cộng sản Việt Nam (1987), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb sự thật, Hà Nội.
16. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
17. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
18. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
19. Đảng Cộng sản Việt Nam (2003), *Văn kiện Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương khóa IX*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Văn kiện Hội nghị lần thứ chín Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
23. Đảng Cộng sản Việt Nam (2012), *Văn kiện Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
24. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
25. Nguyễn Đào (2007), Giá đất chưa hợp lý là kẻ hở cơ chế "xin - cho", *Báo Kinh tế và Đô thị*, ngày 27/02/2007.
26. Nguyễn Ngọc Điện (2015), "Cải cách hệ thống pháp luật tài sản thỏa mãn tiêu chí hội nhập thông qua việc sửa đổi Bộ luật dân sự", *Nghiên cứu lập pháp*, (3+4).
27. Lại Ngọc Hải (2006), "Về giải quyết việc làm cho nông dân ở những nơi thu hồi đất", *Báo nhân dân*, ngày 05/3/2006.
28. Phạm Xuân Hoàng (2004), "Bàn về giá đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2003", *Nghiên cứu lập pháp*, (7).
29. Dương Đình Huệ (2015), "Nên sử dụng khái niệm vật quyền trong Bộ luật Dân sự", *Nghiên cứu lập pháp*, 13(293), Kỳ 1, tr. 5-6.
30. Trần Quang Huy (2003), "Các vấn đề pháp lý về tài chính đất đai và giá đất", *Luật học*, (Đặc san Luật đất đai năm 2003).

31. Hee Nam Jung (2010), "Mối liên hệ tam giác trong hệ thống đất đai ở Hàn Quốc: Quy hoạch phát triển và đền bù sử dụng đất", Hội nghị Khoa học: *Chia sẻ kinh nghiệm quốc tế nhằm xây dựng hệ thống quản lý đất đai hiện đại tại Việt Nam*, do Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức ngày 10/09/2010, Hà Nội.
32. Hoàng Lộc (2005), "Nông dân góp vốn bằng...đất: Giải pháp đột phá trong đền bù giải tỏa", *Thời báo Kinh tế Việt Nam*, ngày 21/12/2005.
33. Nguyễn Thắng Lợi (2008), "Kinh nghiệm của Trung Quốc trong hoạt động thu hồi đất nông nghiệp", www.tapchiconsan.org.vn, ngày 22/11/2008.
34. Tân Mai (2006), "Các lợi ích "choảng nhau" qua khung giá đất", *Báo Dân trí*, ngày 12/11/2006.
35. Kiều Minh (2006), "Làm gì khi quy hoạch sử dụng đất còn nhiều khuyết tật", <http://www.vietnamnet.vn>, ngày 15/5/2006.
36. Trịnh Thị Hằng Nga (1999), *Chế định pháp luật về đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất - Thực trạng và giải pháp*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
37. Nguyễn Thị Nga (2010), "Pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng và những vướng mắc nảy sinh trong quá trình áp dụng", *Luật học*, (11).
38. Phạm Hữu Nghị (2001), "Luật Đất đai năm 1993 qua hai lần sửa đổi, bổ sung", *Nhà nước và pháp luật*, (10).
39. Phạm Hữu Nghị (2004), "Về những điểm mới của Luật Đất đai năm 2003 qua hai lần sửa đổi, bổ sung", *Nhà nước và pháp luật*, (10).
40. Phạm Duy Nghĩa (2002), Vai trò của pháp luật đất đai trong việc kiểm chế những cơn sốt đất", *Nhà nước và pháp luật*, (5).
41. Phạm Duy Nghĩa (2002), "Quyền tài sản trong cải cách kinh tế: quan niệm, một vài bài học nước ngoài và kiến nghị", *Nghiên cứu lập pháp*, (11).
42. Phạm Duy Nghĩa (2004), "Một số bình luận về Luật Đất đai năm 2003 dưới khía cạnh chính sách pháp luật", *Nghiên cứu lập pháp*, (6).
43. Phạm Duy Nghĩa (2004), *Chuyên khảo Luật Kinh tế*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
44. Anh Phương, (2008), "Một số kiến nghị về công tác thu hồi đất, giải tỏa, giải phóng mặt bằng đạt hiệu quả", www.tapchiconsan.org.vn, ngày 17/11/2008.

45. Đặng Anh Quân (2005), "Bàn về giá đất khi bồi thường nên cao hay nên thấp", *Tài nguyên và Môi trường*, (8).
46. Quốc hội (2003), *Luật đất đai*, Hà Nội.
47. Quốc hội (2013), *Luật đất đai*, Hà Nội.
48. Quốc hội (2013), *Hiến pháp*, Hà Nội.
49. Nguyễn Duy Thạch (2007), *Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (Qua thực tiễn thi hành tại thành phố Hà Nội)*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
50. Đinh Trọng Thắng (2002), "Sở hữu tư nhân về đất đai hay về quyền sử dụng đất đai: Kinh nghiệm quốc tế và một vài liên hệ với Việt Nam", *Tài chính*, (7).
51. Hồ Khánh Thiện (2006), "Nông dân đối mặt với thất nghiệp", *Thời báo Kinh tế Việt Nam*, số ra ngày 08/02/2006.
52. Vĩnh Thịnh (2005), "Cấu kết rút tiền Nhà nước: Những khuất tất trong giải phóng mặt bằng nút giao thông Ngã Tư Sở, Hà Nội", *Thời báo Kinh tế Việt Nam*, ngày 16/12/2005.
53. Nguyễn Dũng Tiến (2006), "Đánh thức thị trường bất động sản: Bắt đầu từ xác định lại giá đất", *Báo Tiền phong*, ngày 24/3/2006.
54. Đào Xuân Tiến (2004), "Luật Đất đai năm 2003 và các vấn đề đặt ra trong việc thực hiện", *Nghiên cứu lập pháp*, (5).
55. Trung tâm Từ điển học (2011), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng.
56. Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), *Từ điển Giải thích thuật ngữ Luật học*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
57. Trường Đại học Luật Hà Nội (2006), *Giáo trình Luật dân sự*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
58. Trường Đại học Luật Hà Nội (2006), *Giáo trình Luật đất đai*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
59. Trường Đại học Luật Hà Nội (2010), *Giáo trình Luật đất đai*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
60. Vũ Quốc Tuấn (2005), "Đất đai: Những vấn đề thể chế - Bảo thủ trong tư duy, thiếu minh bạch về quản lý", *Thời báo Kinh tế Việt Nam*, ngày 01/9/2005.
61. Nguyễn Quang Tuyên (2003), *Địa vị pháp lý của người sử dụng đất trong các giao dịch thương mại về đất đai*, Luận án tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

62. Nguyễn Quang Tuyền (2003), "Vấn đề sở hữu toàn dân đối với đất đai trong Luật Đất đai năm 2003", *Luật học*, (Đặc san Luật Đất đai năm 2003).
63. Nguyễn Quang Tuyền, Lê Văn Sự (2005), "Sự tiếp cận một số vấn đề lí luận về vai trò can thiệp và điều tiết của Nhà nước đối với thị trường bất động sản theo Luật Đất đai năm 2003", *Luật học*, (5).
64. Nguyễn Quang Tuyền, Nguyễn Ngọc Minh (2010), "Pháp luật về bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất của Singapore và Trung Quốc - Những gợi mở cho Việt Nam trong hoàn thiện pháp luật về bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất", *Luật học*, (10).
65. Trung tâm phát triển quỹ đất Thị xã Từ Sơn, *Báo cáo về công tác giải phóng mặt bằng trên địa bàn thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh giai đoạn 2010 - 2015*.
66. Trung tâm phát triển quỹ đất Thị xã Từ Sơn, *Báo cáo tình hình thực hiện nhiệm vụ năm 2016 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2017*.
67. Ủy ban nhân dân thành phố Bắc Ninh (2015), *Báo cáo về tình hình quản lý và sử dụng đất đai giai đoạn 2010 - 2015 trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh*.
68. Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội (2004), *Tờ trình Hội đồng nhân dân thành phố về những nguyên tắc cơ bản để xây dựng khung giá đất, (số 86/TTr-UB ngày 26/12/2004)*, Hà Nội.
69. Viện Khoa học Pháp lý - Bộ Tư pháp (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb Từ điển Bách khoa và Nxb Tư pháp, Hà Nội.
70. Đặng Hùng Võ (2010), "Vào WTO, đất đai có còn là sở hữu toàn dân?", <http://www.vietnamnet.vn>.
71. Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (2001), *Từ điển Tiếng Việt thông dụng*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Bản đồ thị xã Từ Sơn

BẢN ĐỒ HÀNH CHÍNH THỊ XÃ TỪ SƠN - TỈNH BẮC NINH



TỶ LỆ 1:25 000