

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

ĐINH TRỌNG HUY

**THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ, XÃ HỘI
VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG THEO PHÁP
LUẬT ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN QUẬN LONG BIÊN,
THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT KINH TẾ

HÀ NỘI, năm 2018

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

ĐINH TRỌNG HUY

**THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ, XÃ HỘI
VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG THEO PHÁP
LUẬT ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN QUẬN LONG BIÊN,
THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

Ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 8380107

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

PGS.TS. NGUYỄN THỊ NGA

HÀ NỘI, năm 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn thạc sĩ “Thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo pháp luật đất đai từ thực tiễn quận Long Biên, thành phố Hà Nội” là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, thông tin, trích dẫn được sử dụng trong Luận văn này hoàn toàn chính xác, trung thực, tin cậy và kết quả nghiên cứu là do quá trình học tập, nghiên cứu của bản thân và sự hướng dẫn tận tình của Giáo viên hướng dẫn PGS.TS. Nguyễn Thị Nga.

Hà Nội, ngày 20 tháng 10 năm 2018

Tác giả luận văn

Đinh Trọng Huy

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ, XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG	6
1.1. Lý luận về thu hồi đất để triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng	6
1.2. Điều chỉnh pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.....	17
Chương 2 THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ, XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI QUẬN LONG BIÊN, THÀNH PHỐ HÀ NỘI	32
2.1. Thực trạng pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng	32
2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại quận Long Biên - thành phố Hà Nội...	46
Chương 3: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ, XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG	56
3.1. Yêu cầu đặt ra cần đạt được của việc hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.....	56
3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng	58
KẾT LUẬN	72
TÀI LIỆU THAM KHẢO	74

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

BGMB:	Bàn giao mặt bằng
BT, HT:	Bồi thường, hỗ trợ
DA:	Dự án
FAO:	Food and Agriculture Organization of the United Nations <i>Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên Hiệp Quốc</i>
FDI:	Foreign Direct Investment <i>Đầu tư trực tiếp nước ngoài</i>
GCN:	Giấy chứng nhận
GPMB:	Giải phóng mặt bằng
HĐND:	Hội đồng nhân dân
HP:	Hiến pháp
HTKT:	Hạ tầng kỹ thuật
HVHC:	Hành vi hành chính
KCN:	Khu công nghiệp
KHSDD:	Kế hoạch sử dụng đất
LDD:	Luật Đất đai
LIQG:	Lợi ích quốc gia
LKN:	Luật khiếu nại
MB:	Mặt bằng
NĐ:	Nghị định
NGSDD:	Nguồn gốc sử dụng đất
NSDD:	Người sử dụng đất
ODA:	Official Development Assistance <i>Hỗ trợ phát triển chính thức</i>
QĐ:	Quyết định
QĐHC:	Quyết định hành chính
QH:	Quy hoạch
QSDD:	Quyền sử dụng đất
SDD:	Sử dụng đất

TĐC:	Tái định cư
THĐ:	Thu hồi đất
TW:	Trung ương
UBND:	Ủy ban nhân dân
VSMT:	Vệ sinh môi trường
WTO:	World Trade Organization <i>Tổ chức thương mại thế giới</i>
XD:	Xây dựng

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng có ý nghĩa và tầm quan trọng rất lớn đối với bất kỳ địa phương nào trên cả nước. Đặc biệt trong bối cảnh chúng ta đang tập trung đẩy mạnh phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế. Thu hồi đất để phục vụ cho mục đích này chắc chắn sẽ dẫn tới hậu quả một số tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đang khai thác, sử dụng đất sẽ bị chấm dứt. Theo đó, quyền và lợi ích mà họ đang được hưởng trên đất đó cũng chấm dứt theo, cuộc sống, việc làm, kế mưu sinh, thậm chí là sự nghiệp kinh doanh và việc làm giàu trên đất đối với họ cũng không còn cơ hội nữa. Do vậy, đây là vấn đề luôn luôn nhạy cảm, phức tạp và đòi hỏi Nhà nước với vai trò là chủ sở hữu đại diện, mà trực tiếp nhất là chính quyền địa phương nơi có đất bị thu hồi cho các dự án triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng phải hết sức thận trọng, cân nhắc thật kỹ để có những quyết sách đúng đắn, hài hòa lợi ích ba bên: Nhà nước - người có đất bị thu hồi - nhà đầu tư được Nhà nước giao đất, cho thuê đất. Bất kỳ một khiếm khuyết nào, bất kỳ một sự lơ là, tắc trách nào dù nhỏ đều có thể dẫn tới sự xung đột, thậm chí là sự phản kháng của những người có đất bị thu hồi, dự án của Nhà nước có thể bị đình trệ, trật tự an ninh và an toàn xã hội có thể bị xáo trộn, ảnh hưởng.

Thực tế quan sát trong thời gian qua cho thấy, nhiều địa phương, nhất là những địa bàn có tốc độ đô thị hóa nhanh chóng, vấn đề thu hồi đất cho các mục đích phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng gặp rất nhiều trở ngại và vướng mắc, nhiều trường hợp thu hồi đất gặp phải sự phản đối quyết liệt của người dân, việc thu hồi đất dây dưa, kéo dài Quận Long Biên, thành phố Hà Nội là một ví dụ điển hình.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Thu hồi đất đã tác động trực tiếp đến lợi ích của người bị THĐ, nhà đầu tư, Nhà nước... Chính vì vậy, trong thời gian gần đây đã nhận được sự quan tâm của nhiều chủ thể trong xã hội. Qua tìm hiểu trong thời gian gần đây, tác giả thấy rằng có một số sách báo, công trình nghiên cứu vấn đề này cả về lý luận và thực tiễn.

Các nội dung có liên quan đến luận văn có một số các công trình nghiên cứu từ sau khi Luật Đất đai 2013 có hiệu lực như:

Đỗ Quang Dương, “Thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất giải phóng mặt bằng ở quận Thanh Xuân, thành phố Hà Nội” Luận văn thạc sĩ (năm 2013); Nguyễn Minh Tuấn, “Thu hồi đất vì mục đích kinh tế ở Việt Nam hiện nay”, Luận văn thạc sĩ (năm 2013); Phạm Thu Thùy " Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam" Luận án tiến sĩ (năm 2014); TS. Nguyễn Thị Nga (2013), “Pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất - thực trạng và hướng hoàn thiện”- Đề tài khoa học cấp Trường - Trường Đại học Luật Hà Nội...

Các vấn đề nghiên cứu trên theo quan sát của tác giả thường tập trung ở nội dung bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mà ít các công trình nghiên cứu chuyên sâu và riêng biệt về vấn đề thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Trong thực tế triển khai những năm qua thì chính quyền các cấp vẫn gặp nhiều vướng mắc, khó khăn và lúng túng về vấn đề này. Nguyên nhân của thực trạng này một phần không thể phủ nhận là pháp luật thực định dường như vẫn chưa định ra những nguyên tắc nhằm giải quyết vướng mắc trong công tác THĐ mà các chủ thể thực thi pháp luật phải đối mặt trong giai đoạn hiện nay. Quy trình, thủ tục còn nhiều sai phạm, quá trình tổ chức việc thu hồi đất còn chưa đảm tính khách quan, dân chủ và công khai, còn gặp nhiều sự bất bình của người dân có đất bị thu hồi. Nhiều ý kiến trái chiều và hồ nghi về tính công bằng, bình đẳng về điều tiết lợi ích Nhà nước, nhà đầu tư, người bị thu hồi đất... Với những vấn đề đặt ra trên đây cho thấy, thu hồi đất nói chung và thu hồi đất cho mục đích phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng vẫn đang được tiếp tục tranh luận và có nhiều quan điểm khác nhau cần được đào sâu nghiên cứu về vấn đề này. Đó cũng là lý do tác giả chọn đề tài: "*Thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo pháp luật đất đai từ thực tiễn quận Long Biên, thành phố Hà Nội*".

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

*** Mục đích nghiên cứu:**

Luận văn phân tích, đánh giá thực trạng về công tác THĐ, bất cập và nguyên nhân, làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn đang đặt ra. Từ đó đề xuất các giải pháp để hoàn thiện pháp luật THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng theo Điều 62 Luật Đất đai 2013 trong thời gian tới một cách hiệu quả, bảo đảm hài hòa lợi ích của NSDD, chủ đầu tư và Nhà nước.

* **Nhiệm vụ nghiên cứu:** Để đạt mục đích nêu trên, luận văn có các nhiệm vụ sau:

- Làm rõ cơ sở pháp lý của thu hồi đất theo Điều 62 Luật Đất đai 2013; yêu cầu đặt ra trong giai đoạn hiện nay đối với công tác này.

- Phân tích, đánh giá và luận giải thực trạng pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực đến nay; chỉ ra những yếu kém, khó khăn, bất cập, yêu cầu và đòi hỏi từ thực tiễn.

- Đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng trong tương lai.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

* **Đối tượng nghiên cứu:**

- Các văn bản quy phạm pháp luật thực định về THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng. Trong đó tập trung đánh giá, phân tích thực trạng về pháp luật THĐ vì mục đích phát triển kinh tế; đưa ra những vấn đề phát sinh trong thực tiễn THĐ vì mục đích phát triển kinh tế, xã hội trong thời gian qua.

- Hệ thống các quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng.

- Thực trạng việc thực hiện pháp luật THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng tại quận Long Biên, thành phố Hà Nội.

* **Phạm vi nghiên cứu:**

Luận văn nghiên cứu trong phạm vi bao gồm các quy phạm pháp luật có liên quan về THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng. Thời gian nghiên cứu từ khi có Luật Đất đai 2013 đến nay, trên phạm vi quận Long Biên,

thành phố Hà Nội.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu của tác giả dựa trên cơ sở phương pháp luận của Chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng về xây dựng Nhà nước và pháp luật trong thời kỳ đổi mới; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy Nhà nước, đẩy mạnh cải cách hành chính để đáp ứng nhu cầu phát triển đất nước một cách bền vững và văn minh.

Tác giả sử dụng phương pháp nghiên cứu của triết học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử Mác – Lênin.

Ngoài ra, luận văn cũng sử dụng một số phương pháp:

- Phương pháp so sánh, bình luận, phân tích... được sử dụng trong Chương 1 tìm hiểu một số vấn đề lý luận về Pháp luật thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế.

- Phương pháp tổng hợp, diễn giải, quy nạp, đánh giá, đối chiếu... để tìm hiểu về pháp luật THĐ. Đồng thời, đề xuất một số giải pháp tích cực nhằm hoàn thiện pháp luật THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng.

Phương pháp kết hợp giữa lý luận và thực tiễn, đối chiếu để làm nổi bật các vấn đề hiện là các quy định pháp luật được đưa ra để nghiên cứu. Sự kết hợp các phương pháp nghiên cứu nhằm nhìn nhận, đánh giá vấn đề toàn diện, khách quan, biện chứng trong các mối quan hệ qua lại, gắn bó, tác động với nhau trong những hoàn cảnh, điều kiện cụ thể nhất định đối với vấn đề nghiên cứu.

6. Ý nghĩa của đề tài

Luận văn đã làm rõ các mối quan hệ, lợi ích trong việc THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng theo LDD 2013. Nhận diện và phân tích những bất cập của quy định trong Luật Đất đai và các văn bản pháp luật có liên quan khác. Từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật đất đai về cơ chế thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng, đảm bảo quyền lợi cho các bên có liên quan đến việc thu hồi đất. Đồng thời, góp phần xây dựng luận cứ khoa học cho các cơ quan đưa ra những quyết sách đảm bảo cho pháp luật về thu hồi đất được thực hiện đầy đủ, nghiêm chỉnh.

Luận văn cũng có ý nghĩa thiết thực, có những ý kiến đóng góp trực tiếp trong việc sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai trong bối cảnh Luật Đất đai 2013 tổ chức thi hành

gần được gần 05 năm.

7. Cơ cấu của Luận văn

Tác giả bố cục luận văn gồm các phần chính sau: Mở đầu, chương 1, chương 2, chương 3, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo.

Chương 1: Lý luận về pháp luật thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng

Chương 2: Thực trạng pháp luật thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng và thực tiễn thi hành tại quận Long Biên - thành phố Hà Nội

Chương 3: Giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Chương 1

LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ, XÃ HỘI VÀ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG

1.1. Lý luận về thu hồi đất để triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

1.1.1. Khái niệm và đặc điểm của thu hồi đất

1.1.1.1. Khái niệm thu hồi đất

Ngược lại với khái niệm giao đất, cho thuê đất là những hình thức pháp lý làm hình thành một quan hệ pháp luật đất đai thì THĐ là một biện pháp pháp lý làm chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai. Từ điển giải thích thuật ngữ Luật học thu hồi đất được hiểu là: *“Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi quyền sử dụng đất của người vi phạm quy định về sử dụng đất để Nhà nước giao cho người khác sử dụng hoặc trả lại cho chủ sử dụng đất bị lấn chiếm. Trường hợp thật cần thiết, Nhà nước THĐ đang sử dụng của NSDD để sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng, lợi ích quốc gia, công cộng”* [49]. Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Nhà nước THĐ do cá nhân, tổ chức 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 THĐ phải minh bạch, công khai và được bồi thường theo quy định của pháp luật”* [11]. Trên cơ sở pháp lý này, LĐĐ năm 2013 có hiệu lực vào ngày 1/7/2014 quy định: *“Nhà nước THĐ là việc Nhà nước quyết định thu lại QSDĐ của người được Nhà nước trao QSDĐ hoặc thu lại đất của NSDD vi phạm pháp luật về đất đai”* [19]

Từ các khái niệm hay định nghĩa nêu trên cho thấy, dù vấn đề thu hồi đất đặt ra ở nhiều phương diện khác nhau, theo đó, thu hồi đất có thể vì lý do nhằm đảm bảo một trật tự chung trong quản lý nhà nước về đất đai, đảm bảo sự tôn trọng và tuân thủ pháp luật đất đai đối với người sử dụng đất hay thu hồi đất để phục vụ cho những nhiệm vụ và mục tiêu quan trọng của đất nước như quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì thu hồi đất đều được biểu hiện là một quyết định mang tính "đơn phương" từ Nhà nước áp dụng đối với các

chủ thể đang khai thác và sử dụng đất. Việc THĐ được biểu hiện bằng hình thức pháp lý là một quyết định THĐ của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất.

Như vậy, THĐ được hiểu:

- THĐ là một quyết định HC của người có thẩm quyền nhằm chấm dứt quan hệ sử dụng đất của người sử dụng đối với một diện tích đất cụ thể nào đó. Theo đó, chỉ có cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo luật định mới được thực hiện quyết định thu hồi đất;

- Quyết định hành chính thể hiện quyền lực Nhà nước nhằm thực thi nội dung của quản lý Nhà nước về đất đai và với vai trò là chủ sở hữu đại diện toàn bộ vốn đất đai trong cả nước nhằm để phân bổ và điều chỉnh đất đai trên thực tế cho phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội và nhu cầu của các chủ thể sử dụng đất;

- Việc thu hồi đất xuất phát từ nhu cầu của Nhà nước và xã hội hoặc là biện pháp chế tài được áp dụng nhằm xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng.

Như vậy, chúng ta có thể hiểu THĐ như sau: Là các văn bản hành chính của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền nhằm chấm dứt một quan hệ pháp luật đất đai để phục vụ lợi ích của Nhà nước, của xã hội hoặc xử lý hành chính hành vi vi phạm pháp luật đất đai của NSDD và các trường hợp chấm dứt khác theo luật định.

1.1.1.2. Đặc điểm của thu hồi đất

Qua việc phân tích khái niệm THĐ, ta thấy rằng THĐ có ba đặc điểm cơ bản sau:

- THĐ phải do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền tiến hành:

Thu hồi đất được thực hiện bởi quyết định THĐ của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Trong đó xác định rõ lý do thu hồi, mục đích thu hồi, chủ thể bị thu hồi, diện tích thu hồi. Thực tế cho thấy, dù thu hồi đất ở phương diện nào, do nhu cầu của Nhà nước hay do lỗi của người sử dụng đất thì hệ quả cũng làm mất đi quyền khai thác, sử dụng và sinh sống ổn định của một chủ thể đối với đất bị thu hồi, vì vậy, việc chấm dứt đó phải hết sức thận trọng và cân nhắc kỹ lưỡng. Theo

đó, quy định của pháp luật xác định rõ cơ quan nào có thẩm quyền thu hồi đất thì cơ quan đó mới được thực hiện quyền này mà không cơ quan nào khác thay thế. Quy định này nhằm nâng cao vai trò và trách nhiệm của Nhà nước trước mỗi quyết định thu hồi đất.

- THĐ được thực hiện theo một trình tự, thủ tục nhất định:

THĐ là một trong những nội dung cơ bản của quản lý Nhà nước về đất đai cùng với việc giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất. Việc THĐ do cơ quan quản lý hành chính Nhà nước tiến hành theo một trình tự, thủ tục nhất định. Theo đó, trước mỗi quyết định thu hồi đất nhằm chấm dứt quyền sử dụng đất của những người đang sử dụng đất pháp luật quy định những quy trình và thủ tục với các bước tiến hành cụ thể nhằm đảm bảo tính minh bạch, dân chủ, công khai; người có đất bị thu hồi phải được thông báo trước về lý do thu hồi, kế hoạch di chuyển và phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng. Hoạt động thu hồi đất không chỉ được thực hiện bởi cơ quan quản lý nhà nước về đất đai mà còn có sự tham gia, giám sát của người có đất bị thu hồi, sự đồng hành của doanh nghiệp... trong từng khâu, từng công đoạn như: từ việc công bố chủ trương thu hồi đất hay công bố quy hoạch sử dụng đất chi tiết, đến việc tổ chức kiểm đếm tài sản và xây dựng dự thảo về phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng, đến quy trình tổ chức lấy ý kiến, tiếp thu và giải trình các ý kiến của dân, đến khâu tổ chức niêm yết công khai phương án bồi thường và tổ chức chi trả tiền bồi thường... Tất cả đều thực hiện theo quy trình hết sức cụ thể và chặt chẽ.

- THĐ thể hiện tính hành chính mệnh lệnh, bắt buộc. Và được thực hiện giữa một bên là Nhà nước, bên kia là người chiếm giữ, quản lý sử dụng đất.

Thực tế cho thấy, trước các quyết định thu hồi đất cho dù vì lý do gì, nghĩa vụ của người sử dụng đất cũng phải tuân thủ, chấp hành, giao lại đất cho Nhà nước khi có quyết định thu hồi đất [18] ngay cả khi người có đất bị thu hồi có không đồng tình với quyết định thu hồi đất đó. Bên cạnh phương pháp mệnh lệnh hành chính là phương pháp thuyết phục, giáo dục cũng được sử dụng khi THĐ để phục vụ cho mục đích an ninh, quốc phòng và lợi ích quốc gia.

1.1.2. Sự cần thiết khách quan của thu hồi đất để triển khai kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

1.1.2.1. Quan niệm về các dự án phát triển kinh tế, xã hội

- Khái niệm

Từ khi thuật ngữ dự án bắt đầu ra đời, thường được dùng để chỉ những quá trình, những hoạt động khác nhau trong từng lĩnh vực cụ thể. Chúng ta đã được biết đến rất nhiều dự án như dự án “Xây dựng đường sắt trên cao Cát Linh – Hà Đông, sân bay quốc tế Long Thành, đường cao tốc Hà Nội – Lào Cai, dự án “Xây dựng nút giao thông trung tâm quận Long Biên”, dự án “Xây dựng đường 5 kéo dài”, dự án “Xây dựng đường dây 500kw xuyên Bắc Nam”, dự án “Xây dựng thủy điện Sơn La”, dự án đào tạo phát triển nguồn nhân lực, dự án cải cách hệ thống hành chính, dự án cải tạo nâng cấp môi trường đô thị, dự án tăng cường tiềm lực và phát triển công nghệ quốc phòng... Các dự án này được tiến hành trong những lĩnh vực khác nhau, với nội dung và hoạt động cụ thể cũng khác nhau, nhưng chúng ta đều gọi là dự án.

Có nhiều quan niệm khác nhau về dự. Mỗi một quan niệm nhấn mạnh về một số khía cạnh của một dự án cùng các đặc điểm quan trọng của nó trong từng hoàn cảnh cụ thể.

Nếu xét về hình thức, dự án là một tập hồ sơ tài liệu trình bày một cách chi tiết và có hệ thống một dự kiến đầu tư trong tương lai.

Nếu xét ở góc độ nội dung, dự án được hiểu là một ý đồ để tiến hành một công việc cụ thể nào đó nhằm đạt mục tiêu xác định trong khuôn khổ nguồn lực nhất định và khoảng thời gian nhất định.

Xét từ giác độ quan sát các hoạt động cần thiết cho một dự án thì dự án được hiểu là hàng loạt các hoạt động cần thiết nhằm xác định mục tiêu, tiến hành các nghiên cứu khả thi, dự đoán chi phí, hoàn thiện các thủ tục và thiết kế cuối cùng, cũng như việc lắp đặt và hoàn thiện các điều kiện làm việc. Một dự án nhất định sẽ bị giới hạn về thời gian, về con người cùng các nguồn lực khác để hoàn thành mục tiêu đã được xác định.

Luật Đấu thầu năm 2005 tại khoản 7 Điều 4 đưa ra khái niệm về dự án như sau: “*Dự án là tập hợp các đề xuất để thực hiện một phần hay toàn bộ công việc nhằm đạt được mục tiêu hay yêu cầu nào đó trong một thời gian nhất định dựa trên nguồn vốn xác định*”

Đến nay dự án đã được dùng rất rộng rãi và phổ biến cho tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội và chúng có những đặc điểm sau:

- *Đặc điểm*

- Dự án được xác định rõ ràng về mục tiêu cần đạt được, thời hạn bắt đầu và kết thúc cũng như nguồn lực cần có với một cơ cấu, chất lượng, số lượng và thời điểm giao nhận.

- Thời gian tồn tại của dự án có tính hữu hạn, dự án có tính ràng buộc về chi phí và nguồn lực.

- Dự án có tính logic được thể hiện ở mối quan hệ biện chứng giữa các bộ phận cấu thành dự án:

Một là: Kết quả dự án là những đầu ra cụ thể của dự án được tạo ra từ các hoạt động của dự án, kết quả là điều kiện cần thiết để đạt được mục tiêu trực tiếp của dự án.

Hai là: Mục tiêu của dự án có hai cấp mục tiêu: Mục tiêu trực tiếp và mục tiêu phát triển. Mục tiêu phát triển là mục tiêu dự án góp phần thực hiện, được xác định trong kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, của vùng. Mục tiêu trực tiếp là mục tiêu cụ thể mà dự án phải đạt được trong khuôn khổ nguồn lực nhất định và trong khoảng thời gian nhất định.

Ba là: Các hoạt động của dự án là những công việc do dự án tiến hành nhằm chuyển hóa các nguồn lực thành các kết quả của dự án. Mỗi hoạt động dự án đều đem lại kết quả tương ứng.

Bốn là: Nguồn lực cho dự án là các đầu vào về vật chất, tài chính, sức lao động cần thiết để tiến hành các hoạt động của dự án. Nguồn lực là tiền đề để tạo nên dự án.

1.1.2.2. Quan niệm về lợi ích quốc gia, công cộng

Khái niệm lợi ích quốc gia là một khái niệm khó và phức tạp. Khái niệm này

được nghiên cứu dưới nhiều khía cạnh khác nhau, trong chính trị, kinh tế...

“Lợi ích quốc gia” (State’s Interest) là một trong những khái niệm cơ bản trong quan hệ quốc tế, là nhân tố hết sức quan trọng trong việc xác định chính sách đối ngoại của bất kỳ quốc gia nào và cũng là công cụ không thể thiếu để phân tích chính sách đối ngoại của quốc gia. Có thể nói, việc xác định LIQG trong hoạt động đối ngoại là một hoạt động chính trị thường xuyên của tất cả các nhà nước kể từ khi xuất hiện. LIQG bao gồm các mục tiêu chiến lược, đôi khi cả các công cụ thực hiện mục tiêu, mà quốc gia theo đuổi trên trường quốc tế. LIQG gia của một nước sẽ chi đạo các nguyên tắc, phương châm, chính sách đối ngoại và các hoạt động ngoại giao của quốc gia đó. Do đó, xác định đúng LIQG chính đáng là yếu tố rất quan trọng khi hoạch định và triển khai chính sách đối ngoại của quốc gia.

Lợi ích quốc gia - dân tộc là các mục tiêu mà quốc gia theo đuổi để bảo đảm sự tồn tại và phát triển của mình, bao gồm: Giữ vững chủ quyền; thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ; ổn định chế độ chính trị; bảo đảm an ninh và an toàn cho người dân; giữ gìn bản sắc văn hóa dân tộc; bảo đảm các điều kiện cho quốc gia phát triển kinh tế, xã hội,...

Quán triệt và bảo vệ lợi ích quốc gia - dân tộc Việt Nam theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XII, toàn Đảng, toàn dân, toàn quân ta phải nhận thức đúng đắn, sâu sắc về tính cấp thiết của bảo vệ Tổ quốc nói chung, bảo vệ lợi ích quốc gia - dân tộc nói riêng là nhiệm vụ thường xuyên, cấp bách; đồng thời, xác định rõ vinh dự, trách nhiệm, nghĩa vụ và lợi ích của mình trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc hiện nay. Bởi vì, quá trình tham gia hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng thì sự đan xen lợi ích giữa các quốc gia, dân tộc càng lớn, càng phức tạp, bao hàm cả những thuận lợi và khó khăn. Đó là xu thế tất yếu khách quan, vừa mang lại nhiều lợi ích cho dân tộc, cộng đồng, nhưng cũng dễ mang đến không ít rủi ro, nhất là quá trình hội nhập về kinh tế. Bài học về vụ xả thải gây ô nhiễm môi trường biển ở 04 tỉnh miền Trung của Formosa là một ví dụ điển hình. Chính vì vậy, việc tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức về bảo vệ lợi ích quốc gia - dân tộc, tạo sự đồng thuận cao trong toàn xã hội, phát huy sức mạnh của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân là

hết sức quan trọng. Trong đó, cần làm rõ, thống nhất nhận thức về chuỗi lợi ích mà chúng ta phải bảo vệ, đó là: bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ quốc gia; bảo vệ chế độ và thành quả cách mạng xã hội chủ nghĩa; bảo vệ Đảng, Nhà nước và Nhân dân; bảo vệ lợi ích hợp pháp về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, con người của nước ta ở các quốc gia, khu vực khác trên thế giới...; và suy cho cùng là bảo vệ vững chắc độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam.

Tiếp theo cần xác định được khái niệm lợi ích công cộng.

Lợi ích công cộng là những lợi ích chung dành cho mọi người và xã hội. Ví dụ: công viên, cầu đường, bệnh viện, trường học...

Lợi ích khi Nhà nước thu hồi đất là một khái niệm tập hợp những ích lợi mà các bên mong muốn đạt đến khi tham gia vào quá trình lập kế hoạch SDD, thu hồi đất. Đây là những lợi ích được mang đến trong hoặc ngoài mong đợi của chủ thể. Ích lợi này có thể ở nhiều phương diện như: vật chất và tinh thần, trước mắt và lâu dài, lợi ích kinh tế và lợi ích xã hội, môi trường.

Cân bằng lợi ích là việc Nhà nước, thông qua pháp luật, cơ chế chính sách để giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa lợi ích công cộng và lợi ích chính đáng của những người có đất bị thu hồi. Đây có thể được xem như là một nguyên tắc tối ưu cần phải được lựa chọn để bảo vệ lợi ích cho cả hai bên. Trên thực tế, cân bằng là một trạng thái trong một khoảng thời gian nhất định và trong một hoàn cảnh cụ thể. Ví dụ: Trong thời kỳ chiến tranh hay khủng hoảng kinh tế, lợi ích công cộng cần phải được nhấn mạnh hơn. Tuy nhiên, trong hòa bình, lợi ích công cộng là một trong những cách hiệu quả để hài hòa các lợi ích cá nhân của các tầng lớp khác nhau trong xã hội.

1.1.2.3. Sự cần thiết khách quan của việc THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

- Tầm quan trọng của các dự án kinh tế, xã hội

Dự án phát triển kinh tế, xã hội là một công cụ để triển khai thực hiện các nhiệm vụ của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chương trình phát triển một cách

hiệu quả nhất. Góp phần giải quyết quan hệ cung cầu về vốn trong phát triển kinh tế - xã hội và giải quyết quan hệ cung cầu về sản phẩm, dịch vụ trên thị trường. Cải thiện đời sống dân cư và cải biến bộ mặt kinh tế - xã hội của từng vùng và của cả nước.

Là một phương pháp kế hoạch hóa được áp dụng tại nhiều nước trên thế giới. Nó là công cụ để triển khai thực hiện nhiệm vụ, mục tiêu của kế hoạch với hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất. Với vai trò và tầm quan trọng đó, Nhà nước với vị thế là tổ chức của quyền lực chính trị, kinh tế và pháp lý, là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và là chủ thể quản lý thống nhất toàn bộ vốn đất của quốc gia có quyền phân bổ và điều chỉnh đất đai, thu hồi đất của những người đang sử dụng để chuyển giao cho chủ thể khác sử dụng cho mục đích quan trọng này.

- Sự cần thiết phải THĐ cho mục đích phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

“Đất là mẹ, sức lao động là cha đã sản sinh ra mọi của cải vật chất” [3] Mác đã khẳng định như vậy. Ở nước ta, nhà sử học Phan Huy Chú cũng đã nhấn mạnh: "Của báu của một nước không gì bằng đất đai, Nhân dân và của cải đều do đó mà sinh ra" [36]. Cha ông ta cũng đã từng nói “tác đất, tác vàng”. Đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá của dân tộc ta, là hiện thân của chủ quyền, của lãnh thổ quốc gia, là tư liệu sản xuất không gì có thể thay thế được trong sản xuất nông nghiệp, là nguồn nội lực để phát triển đất nước. Tuy nhiên, vốn đất là có hạn, hiện tổng quỹ đất tự nhiên của nước ta hiện nay chiếm khoảng 33,1 triệu hecta, trong khi đó, dân số khoảng 93,7 triệu người, đứng thứ 14 trên thế giới. Nhưng dân cư phân bố không đồng đều, phần lớn là tập trung vào các khu đô thị, các thành phố lớn. Theo số liệu đến năm 2015 của Tổng cục Thống kê, TP HCM có tổng diện tích 2.095,5 km², dân số 8.136,3 nghìn. Như vậy, mật độ dân số là 3.888 người/km², cao nhất cả nước. Hà Nội có tổng diện tích 3.324,5 km², dân số 7.216 nghìn, mật độ dân số là 2.171 người/km², cao thứ hai cả nước. Dân cư phân bố không đồng đều giữa những nơi có kinh tế phát triển, điều kiện tự nhiên thuận lợi và những vùng sâu, vùng xa, vùng núi cao, điều kiện khó khăn. Điều này cho thấy, việc thu hồi đất,

giao đất, cho thuê đất để phân bổ và điều chỉnh đất đai nhằm phúc đáp ngày càng tốt hơn nhu cầu của xã hội là vấn đề tất yếu đặt ra. Đặc biệt, việc thu hồi đất để thực hiện cho phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là vấn đề có tính tất yếu khách quan và cần thiết đặt ra. Có thể lý giải điều này ở một số khía cạnh sau đây:

Thứ nhất, thu hồi đất nhằm hiện thực hóa mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI khẳng định: “*Phấn đấu đến năm 2020, nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại*” [7]. Để đạt được được điều đó, chúng ta cần tập trung đẩy mạnh phát triển đất nước, xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật đồng bộ, hiện đại, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao đi đôi với cải cách thể chế chính trị... Do vậy, việc dịch chuyển đất đai từ chủ thể này sang chủ thể khác, từ mục đích này sang mục đích khác là điều không tránh khỏi. Thu hồi đất là biểu hiện cụ thể của việc dịch chuyển theo chủ trương này.

Thứ hai, nước ta với xuất phát điểm là nước nông nghiệp nghèo nàn và lạc hậu. Để khắc phục nguy cơ tụt hậu và từng bước thu hẹp khoảng cách với các nước phát triển thì không có con đường nào khác Việt Nam phải thực hiện công nghiệp hóa, chuyển đổi cơ cấu kinh tế nông nghiệp sang cơ cấu công nghiệp, thương mại, dịch vụ, muốn vậy phải quy hoạch chuyển một phần quỹ đất nông nghiệp sang xây dựng các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao (sau đây gọi chung là khu công nghiệp). Phát triển khu công nghiệp là một trong những phương thức cơ bản tạo tiền đề vững chắc cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Lịch sử phát triển các khu công nghiệp trên thế giới đã khẳng định vai trò to lớn của nó đối với sự tăng trưởng của mỗi quốc gia.

Thứ ba, quá trình đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ cùng với sự tăng trưởng nhanh của nền kinh tế. Do đó, Nhà nước cần phải xây dựng hệ thống hạ tầng xã hội và hạ tầng kỹ thuật nhằm cải thiện, nâng cao đời sống cho người dân. Điều này dẫn đến việc Nhà nước phải thu hồi đất đang sử dụng để chuyển sang mục đích khác. Tuy

nhiên, vấn đề đặt ra cần phải giải quyết; đó là việc thu hồi đất phải được tính toán một cách khoa học và dựa trên cơ sở quy hoạch; đảm bảo hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế với ổn định xã hội, giữa phát triển công nghiệp, dịch vụ với bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và sự phát triển bền vững đất nước.

Thứ tư, thu hồi đất nhằm phúc đáp ngày càng tốt hơn nhu cầu về đất cho các hoạt động đầu tư

Sau khi Việt Nam gia nhập WTO, chúng ta đã đạt được những thành tựu to lớn về kinh tế - xã hội, đã và đang tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi, tạo ra nhiều cơ hội đầu tư mới cho nhà đầu tư trong và ngoài nước. Nhiều nhà đầu tư nước ngoài khi biết được thông tin Việt Nam sẽ gia nhập WTO đã “đón đầu” sự kiện này và tích cực đầu tư mạnh vào Việt Nam. Do đó, nguồn vốn FDI vào Việt Nam bắt đầu tăng mạnh từ năm 2006. Theo báo cáo của Vụ Quản lý các khu kinh tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến hết tháng 5 năm 2017, cả nước có 325 khu công nghiệp (KCN) được thành lập với tổng diện tích đất tự nhiên 94,9 nghìn ha. Các Khu công nghiệp tập trung chủ yếu ở thành phố và các vùng kinh tế trọng điểm để thừa hưởng sự thuận lợi của điều kiện tự nhiên và vị trí địa lý. Chính vì vậy, nhu cầu về đất đai cho các dự án đầu tư trong và ngoài nước là một vấn đề rất cần thiết và quan trọng. Việc thu hồi đất nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng cao cho các dự án đầu tư nhằm đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế cũng là vấn đề cần thiết đặt ra và cần phải thực hiện. Cùng với đó, điều không thể phủ nhận rằng, thu hồi đất cho các dự án phát triển kinh tế cũng là một trong những phương thức chuyển dịch đất đai có hiệu quả, nâng cao giá trị sử dụng đất, từng bước thực hiện thành công của chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp sang công nghiệp và thương mại dịch vụ.

Thứ năm, hiệu quả từ THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thời gian qua.

Cùng với sự bổ sung, sửa đổi một cách hợp lý hơn các quy định của về THĐ trong chính sách và pháp luật đất đai và việc chuyển dịch mạnh mẽ của cơ cấu kinh tế thời gian qua cho thấy, THĐ cho mục đích phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng đã phần nào phù hợp với điều kiện mới của đất nước và đã

được thực thi trong cuộc sống, thúc đẩy phát triển kinh tế góp phần ổn định chính trị xã hội. Quản lý nhà nước về đất đai có phần tiến bộ, phát huy tốt nguồn nội lực to lớn và quý giá của đất nước vào công cuộc phát triển kinh tế xã hội và hội nhập của nước ta.

Có thể khẳng định rằng, phát triển kinh tế vì lợi ích chung của đất nước là một trong vấn đề được coi trọng và mang tính khách quan cần phải thực hiện trên bước đường công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, với quỹ đất có hạn thì việc đưa quỹ đất này vào phát triển kinh tế được cân nhắc một cách rất kỹ lưỡng nhất, với những căn cứ rất chặt chẽ nhằm tránh sự tùy tiện, mất cân đối. Theo đó, Luật đất đai 2013 chỉ quy định sử dụng đất cho các mục đích sau đây thì mới được coi là phát triển kinh tế vì lợi ích quốc gia, công cộng và Nhà nước mới có quyền ra quyết định thu hồi đất của người đang sử dụng để thực hiện cho mục đích này, cụ thể:

- Thực hiện các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư mà phải thu hồi đất;

- Thực hiện các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất, bao gồm:

- + Dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế; khu đô thị mới, dự án đầu tư bằng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA);

- + Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương; trụ sở của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp quốc gia,...

- + Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật cấp quốc gia gồm thủy lợi, giao thông, thoát nước, cấp nước, điện, hệ thống dẫn, chứa xăng dầu, khí đốt, thông tin liên lạc, công trình thu gom, xử lý chất thải, kho dự trữ quốc gia;

- Thực hiện các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải THĐ bao gồm:

+ Dự án xây dựng trụ, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; sở cơ quan nhà nước, công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp địa phương...

+ Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật của địa phương gồm giao thông, điện lực, cấp nước, thoát nước, thủy lợi, thông tin liên lạc, chiếu sáng đô thị...

+ Dự án xây dựng khu dân cư nông thôn khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới; cụm công nghiệp chính trang đô thị; khu sản xuất, chế biến nông sản, thủy sản, hải sản tập trung...

+ Dự án xây dựng công trình phục vụ sinh hoạt chung của cộng đồng dân cư; dự án tái định cư, nhà ở xã hội, nhà ở công vụ, nhà ở cho sinh viên; xây dựng công trình của cơ sở tôn giáo; khu văn hóa, thể thao, vui chơi giải trí phục vụ công cộng; chợ; nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng;

+ Dự án khai thác khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền cấp phép, trừ trường hợp khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ và khai thác tận thu khoáng sản.

Từ việc phân tích khái niệm cũng như đặc điểm của thu hồi đất chúng ta có thể thấy rằng thu hồi đất là một khái niệm khá phức tạp và phải được xem xét từ nhiều góc độ khác nhau. Tuy nhiên, các khái niệm đều có một điểm chung về chủ thể của thu hồi đất đó là Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất. Vì vậy, để cân bằng lợi ích của ba chủ thể này thì vai trò điều tiết của Nhà nước là cực kỳ quan trọng. Để làm được điều đó thì Nhà nước phải làm tốt hai chức năng cơ bản của mình đó là chức năng quản lý và chức năng phục vụ. Có như vậy việc thu hồi đất mới góp phần vào việc thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

1.2. Điều chỉnh pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

1.2.1. Khái niệm pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Về mặt lý luận, pháp luật có vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội mà Nhà nước xét thấy cần phải điều chỉnh, nhằm đảm bảo mối quan hệ hài hòa giữa các chủ thể; đồng thời việc ban hành pháp luật cũng nhằm mục đích định hướng các hoạt động xã hội theo các tiêu chí nhất định. Các Mác đã từng viết: “Pháp luật phải lấy xã hội làm cơ sở, pháp luật phải là sự biểu hiện của lợi ích và nhu cầu chung của xã hội”, “chừng nào Bộ luật không còn thích hợp với xã hội nữa thì nó sẽ biến thành mớ giấy lộn” [2]. Hay nói cách khác, với tư cách là phạm trù thuộc kiến trúc thượng tầng, pháp luật phải phản ánh phù hợp với cơ sở hạ tầng đang tồn tại. Như vậy, thu hồi đất cho dù với mục đích gì và trong trường hợp nào thì bản chất của nó cũng thể hiện mối quan hệ có liên quan đến tài sản giữa một bên là Nhà nước và một bên là NSDD, cần thiết phải được điều chỉnh bằng pháp luật nhằm đảm bảo quyền lợi của các bên.

Cũng như các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, thu hồi đất nói chung và thu hồi đất để phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng sẽ không thể thiếu đi vai trò của pháp luật trong việc điều chỉnh các hành vi xử sự của các chủ thể tham gia trực tiếp vào mối quan hệ này. Có thể lý giải sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động thu hồi đất ở các phương diện sau đây:

Thứ nhất, xuất phát từ vai trò của pháp luật trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội

Xét trong lĩnh vực bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, nhân dân tin tưởng và giao trọng trách cho Nhà nước thay mặt mình trong trường hợp cần thiết thu hồi đất sử dụng vào các mục đích chung của xã hội, vì sự phát triển chung của đất nước; song việc thu hồi này không được hành xử tùy tiện mà phải tuân thủ pháp luật nhằm đảm bảo thực hiện lợi ích của Nhà nước, của xã hội, không làm phương hại đến lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất. Hơn nữa, pháp luật là chuẩn mực, là “chiếc cân công lý” để Nhà nước - với vai trò là tổ chức thay mặt xã hội làm trọng tài - sử dụng trong việc phân xử, điều hòa lợi ích giữa người bị thu hồi đất với lợi ích của doanh nghiệp, chủ đầu tư (những người có đất) nhằm đảm bảo việc thực hiện lợi ích

của nhóm người này không làm phương hại hoặc ảnh hưởng xấu đến quyền lợi hợp pháp của nhóm người khác.

Pháp luật còn là công cụ đặc biệt quan trọng, là hình thức chủ yếu để thực hiện chức năng xã hội của Nhà nước, tạo cơ sở pháp lý để thực hiện công bằng xã hội, giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc,... Như vậy, việc Nhà nước thu hồi đất không được xâm phạm đến quyền lợi hợp pháp của người có đất bị thu hồi. Nếu chúng ta xét NSDD trong mối quan hệ: Nhà nước, nhà đầu tư, NSDD thì rõ ràng, NSDD ở vào nhóm yếu thế nhất trên tất cả các lĩnh vực: trình độ học vấn, sự am hiểu pháp luật; khả năng kinh tế và cả về mặt quyền lực, dẫn rằng về mặt lý luận, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân, nhưng trên thực tế có thể bị các nhóm lợi ích chi phối. Lúc này, tính khách quan của pháp luật thu hồi đất thể hiện ở chỗ, nó là phương tiện ghi nhận, bảo đảm và bảo vệ các quyền lợi hợp pháp của các tổ chức, công dân, và để pháp luật thực sự làm được điều này thì yêu cầu tất cả các hành vi xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp cần phải được phát hiện, xử lý nghiêm minh [14].

Thứ hai, bằng pháp luật, quyền tài sản của người có đất bị thu hồi được bảo vệ, đất bị thu hồi được quản lý và kiểm soát chặt chẽ, đảm bảo việc khai thác và sử dụng có hiệu quả hơn.

Nhà nước thực hiện việc giao đất, cho thuê đất hay thu hồi đất,... Quyền sử dụng đất được trao đến tay người sử dụng, được coi là quyền tài sản và phải được Nhà nước bảo hộ bằng pháp luật. Mặt khác, khi Nhà nước THĐ sẽ làm chấm dứt quyền và lợi ích hợp pháp của NSDD. Bên cạnh đó, việc THĐ đã ảnh hưởng mạnh mẽ và làm xáo trộn đến đời sống của người nông dân. Vì vậy, Nhà nước ban hành pháp luật để điều chỉnh vấn đề này theo hướng tích cực và có hiệu quả. Sự điều chỉnh của pháp luật về BT khi Nhà nước THĐ sẽ mang lại những lợi ích vô cùng to lớn về mặt chính trị, xã hội, kinh tế, đó là: chuyển đổi cơ cấu kinh tế, chuyển đổi nghề nghiệp cho những người bị thu hồi đất, thực hiện tốt công nghiệp hóa, hiện đại hóa mang lại diện mạo mới cho đất nước; bên cạnh đó, việc đảm bảo lợi ích, ổn định đời sống và sản xuất cho người bị thu hồi đất nông nghiệp sẽ không làm phát sinh các tranh chấp, khiếu kiện, từ đó góp phần duy trì trật tự an toàn xã hội, ổn

định chính trị. Cùng với đó, việc giải quyết hài hòa các lợi ích trong việc BT khi THĐ, sẽ tạo nên sự đồng thuận, nhất trí cao của người dân và rộng hơn là của toàn xã hội đối với các chính sách phát triển kinh tế, an ninh quốc phòng của Đảng và Nhà nước. Từ đó, Nhà nước sẽ có quỹ đất hợp lý để xây dựng các công trình trọng điểm, góp phần vào sự phát triển kinh tế, xã hội của đất nước, đồng thời cũng thu hút được nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước.

Thứ ba, bằng pháp luật, lợi ích của các chủ thể liên quan đến bồi thường được đảm bảo cân bằng và hài hòa trong một trật tự ổn định

Thu hồi đất nói chung là lĩnh vực khó khăn, phức tạp và nhạy cảm bởi nó trực tiếp động chạm đến lợi ích thiết thực của các bên liên quan mà trước hết của người đang trực tiếp sử dụng đất. Trong các loại đất thì đất nông nghiệp của người nông dân có nguy cơ bị thu hồi nhiều nhất bởi quỹ đất này chiếm diện tích rộng lớn hơn so với các loại đất khác, thu hồi đất này sẽ giảm gánh nặng hơn cho Nhà nước về tài chính cho việc chi trả bồi thường, song nó lại tạo ra áp lực lớn cho Nhà nước trong việc giải quyết mối quan hệ giữa nông nghiệp, nông dân và nông thôn, vấn đề việc làm và chuyển dịch lao động dôi dư... Đối với một nước nông nghiệp có khoảng 70% dân số là nông dân như nước ta thì mỗi một sự động chạm đến lợi ích của người nông dân sẽ gây ra những hậu quả khôn lường. Đất nông nghiệp có một vai trò hết sức quan trọng. Nó không chỉ là cơ sở để nền sản xuất nông nghiệp nước ta tồn tại và phát triển mà còn là điều kiện vật chất để tạo ra việc làm, đem lại thu nhập đảm bảo cuộc sống cho hơn người dân ở khu vực nông thôn. Hơn nữa, việc có đất hay mất đất nông nghiệp của người nông dân còn tiềm ẩn nguy cơ đối với sự ổn định chính trị, trật tự xã hội. Vì vậy, trong THĐ, điều đầu tiên mà Nhà nước phải giải quyết đó là bảo hộ quyền lợi hợp pháp cho người nông dân thông qua bồi thường. Mặc dù vậy, BT ra sao, BT như thế nào để tránh gây ra những xung đột xã hội hoặc không gây ra những áp lực vượt quá khả năng tài chính của Nhà nước, của xã hội... Lời giải cho những câu hỏi này nằm ở nội dung các quy định của pháp luật; bởi lẽ, pháp luật suy cho cùng là một khế ước thể hiện sự thỏa hiệp về quyền lợi giữa các giai tầng trong xã hội. Pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của các chủ

thể trong xã hội. Khi tham gia các quan hệ xã hội, con người phải tuân thủ quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định nhằm đảm bảo hài hòa các lợi ích khác nhau trong xã hội. Qua việc chấp hành, tuân thủ các quy định của pháp luật đất đai, người bị THĐ tự điều chỉnh hành vi ứng xử của mình, nhằm đảm bảo sự đòi hỏi được bảo hộ lợi ích hợp pháp của mình, không gây phương hại cho Nhà nước và xã hội. Ngược lại, cơ quan nhà nước có thẩm quyền tự điều chỉnh hành vi ứng xử của mình thông qua việc tuân thủ pháp luật trong việc BT cho người bị THĐ nông nghiệp để không làm thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của NSDD. Có như vậy mới không tạo ra những xung đột, mâu thuẫn về lợi ích giữa các bên trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nhằm đáp ứng yêu cầu tiếp cận vấn đề đất đai trong quá trình phát triển đất nước.

Thứ tư, bằng pháp luật, các nội dung cụ thể liên quan đến thu hồi đất được quy định rõ ràng như: làm rõ trường hợp nào là thu hồi đất cho phát triển kinh tế vì lợi ích quốc gia, công cộng, cơ sở, căn cứ của việc 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... Việc tuân thủ quy định của cơ quan nhà nước cần nhắc, xem xét đưa ra hành vi ứng xử của mình cho phù hợp để hài hòa lợi ích của các chủ thể. Như vậy sẽ tạo được sự nhất trí của người dân đối với các quyết định THĐ. Trên phương diện khác, qua các quy định rõ ràng và cụ thể của pháp luật, người dân giám sát, theo dõi hành vi ứng xử của các công chức, cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc thực thi pháp luật về THĐ để đấu tranh, lên án, đối với các hiện tượng tiêu cực, tham nhũng và các hành vi vi phạm pháp luật,... nhằm đảm bảo duy trì kỷ cương, kỷ luật nhà nước và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Từ những phân tích trên cho thấy, sự hiện hữu của pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mang tính cấp thiết và cũng là yêu cầu khách quan, nhằm đảm bảo lợi ích của đất nước, của NSDD và cho cả chủ đầu tư.

1.2.2. Cơ cấu pháp luật điều chỉnh về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Thu hồi đất có liên quan đến nhiều chế định pháp luật quy định về cơ sở pháp lý để thu hồi đất, các nội dung đảm bảo thẩm quyền của Nhà nước và quyền lợi của người có đất bị thu hồi. Theo tác giả các nội dung cần xem xét, hoàn thiện trong pháp luật về thu hồi đất như sau:

- (i) Nhóm quy phạm quy định về cơ sở, căn cứ pháp lý để thu hồi đất;
- (ii) Nhóm quy phạm quy định về nội dung, trình tự, thủ tục và thẩm quyền thu hồi đất;
- (iii) Nhóm quy phạm quy định về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước THU
- (iv) Nhóm quy phạm quy định về khiếu nại khi Nhà nước thu hồi đất

1.2.2.1. Điều chỉnh bằng pháp luật về cơ sở, căn cứ pháp lý để thu hồi đất

Trên thực tế, nhu cầu sử dụng đất của các chủ thể sử dụng đất, của nhà nước và nhu cầu chung của xã hội là vô cùng phong phú, đa dạng. Do vậy, sự phân bổ và điều chỉnh quỹ đất từ người này sang người khác thông qua cơ chế thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất để phúc đáp sự đa dạng về nhu cầu trong thực tế là tất yếu đặt ra. Ở một khía cạnh khác, thu hồi đất còn nhằm hướng tới một trật tự, kỷ cương trong khai thác và sử dụng đất, bảo toàn quỹ đất của quốc gia, của toàn thể nhân dân trước các nguy cơ bị xâm hại do ý thức hạn chế của người dân và do biểu hiện của những lợi ích cục bộ. Với mục đích của việc thu hồi đất đa dạng như vậy nên việc đặt ra các chuẩn mực pháp lý, hay nói khác đi là quy định các căn cứ để Nhà nước thu hồi đất áp dụng trong từng trường hợp cụ thể là vô cùng cần thiết và mang tính khách quan.

Pháp luật hiện nay quy định cho phép Nhà nước (UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện) là cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất trong mọi trường hợp theo thẩm quyền. Theo đó, UBND cấp tỉnh hoặc cấp huyện có thẩm quyền thu hồi đất để sử dụng cho mục đích quốc phòng, an ninh (Điều 61), thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng (Điều 62); thu hồi đất do lỗi vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng đất (Điều 64) và thu hồi đất thuộc các trường hợp pháp luật quy định (Điều 65). Với mỗi trường hợp thu hồi đất khác nhau, pháp luật cũng quy định những căn cứ thu hồi đất đó khác nhau cho phù hợp nhằm đảm bảo việc

thu hồi đất là có cơ sở, có lý do chính đáng, hạn chế tình trạng tùy tiện và lạm dụng khi thu hồi đất, ảnh hưởng đến quyền lợi của người sử dụng đất.

Đối với trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, pháp luật hiện hành quy định căn cứ vô cùng chặt chẽ, đó là: "Kế hoạch sử dụng đất hàng năm của UBND cấp huyện đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt " và "Tiến độ thực hiện dự án" (Điều 63). Quy định này nhằm xác định rõ phạm vi và giới hạn của việc thu hồi đất để sử dụng cho mục đích kinh tế, xã hội của quốc gia, công cộng tuân theo quỹ đạo, trật tự chung, trên cơ sở kế hoạch cụ thể đã được phân định nhằm đảm bảo sự cân đối, hài hòa về nhu cầu sử dụng đất của các ngành, các lĩnh vực. Hạn chế sự mất cân bằng trong việc phân bổ đất đai tập trung ở một số lĩnh vực mà các nhu cầu khác bị bỏ quên. Mặt khác, ngay cả mục đích sử dụng đất là phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng song để đất được giao cho tổ chức, cá nhân sử dụng đất này thì yêu cầu đặt ra cho các nhà đầu tư cần phải đảm bảo đó là dự án phải đúng tiến độ đã được phê duyệt. Quy định này nhằm phòng tránh tình trạng các dự án treo, quy hoạch treo làm lãng phí tài nguyên.

1.2.2.2. Điều chỉnh bằng pháp luật về nội dung, trình tự, thủ tục và thẩm quyền thu hồi đất

Nếu như QH, KHSDĐ là quy phạm pháp luật gián tiếp làm phát sinh quyền định đoạt của Nhà nước đối với đất đai, cũng như nghĩa vụ chấp hành của NSDD khi Nhà nước ban hành quyết định thu hồi đất nói chung, và thu hồi đất nói riêng thì những quy định về nội dung, trình tự, thủ tục và thẩm quyền thu hồi đất chính là quy phạm pháp luật trực tiếp để Nhà nước thực hiện thẩm quyền của mình.

Như đã phân tích, QSDĐ đã là quyền tài sản, và chính là tài sản, nên thu hồi đất là thu tài sản của NSDD không những cần phải được điều chỉnh bởi pháp luật nước ta, phù hợp với Điều 54 HP 2013: “Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ”, mà còn phải tương thích với các quy định của pháp luật quốc tế mà nước ta đã cam kết thực hiện, như Điều 17 Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người, quyền công dân năm 1948 (được Đại hội đồng Liên hiệp quốc thông qua và công bố

theo Nghị quyết số 217A (III) ngày 10/12/1948) quy định rằng, mọi người đều có quyền sở hữu tài sản của riêng mình hoặc tài sản sở hữu chung với người khác, cũng như không ai bị tước đoạt tài sản một cách tùy tiện.

Để đảm bảo quyền tài sản của người dân, yêu cầu đặt ra là phải xây dựng các quy định pháp luật, kể cả nội dung và hình thức đáp ứng được yêu cầu, nguyện vọng của cả hai bên: Nhà nước và NSDD khi tham gia quan hệ pháp luật đất đai.

Về quy phạm nội dung, các trường hợp thu hồi đất phải được xem xét, xuất phát từ yêu cầu của lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng hay phát triển kinh tế, để Nhà nước có cách ứng xử phù hợp: áp dụng biện pháp hành chính hay bằng biện pháp thỏa thuận. Khi chưa xác định ranh giới giữa lợi ích công, tư, hay đan xen cả lợi ích công và tư một cách cụ thể thì sẽ dẫn đến phiến diện trong đánh giá, và vai trò của Nhà nước với tư cách người đại diện cho quyền lợi của nhân dân sẽ không còn thể hiện tính khách quan, dễ bị lợi ích nhóm chi phối.

Về quy phạm hình thức, tức là những thủ tục được quy định khi tiến hành thu hồi đất, cách thức để thực hiện thẩm quyền của từng cơ quan Nhà nước, cũng như cá nhân được trao quyền và trách nhiệm của cả NSDD đều phải tuân theo, nhằm đảm bảo cho các quy phạm nội dung được thực hiện có hiệu lực và hiệu quả theo yêu cầu đặt ra. Đây cũng chính là điều kiện để bảo đảm cho pháp chế được giữ vững, mở rộng dân chủ và thể hiện tính công khai trong hoạt động quản lý nhà nước [27]. Mọi hoạt động, hành vi của cán bộ quản lý nhà nước về đất đai, của người có đất bị thu hồi, của chủ đầu tư và các chủ thể khác có liên quan đều phải tuân thủ theo quy trình, thủ tục cụ thể. Theo đó, về phía các cơ quan nhà nước, các quy định về trình tự, thủ tục mà Nhà nước phải thực hiện nhằm hướng tới đảm bảo tính minh bạch, dân chủ và công khai về thu hồi đất, trên tinh thần tôn trọng và lấy dân làm gốc. Đảm bảo dân được biết, được bàn, được làm, được kiểm tra các công việc của Nhà nước liên quan đến thu hồi đất. Mọi biện pháp cứng rắn, mang tính quyền uy, áp đặt như: kiểm đếm bắt buộc, cưỡng chế bắt buộc... của nhà nước chỉ đặt ra sau khi quy trình, thủ tục đã được áp dụng và tuân thủ triệt để, đúng pháp luật, các biện pháp giải thích và thuyết phục đã được áp dụng mà không đạt được mục đích đặt ra.

Về phía người dân có đất bị thu hồi, trình tự, thủ tục thu hồi đất một mặt để đảm bảo cho người dân biết những công việc họ phải làm, phải thực hiện liên quan đến thu hồi đất, đảm bảo cho người dân chủ động và có kế hoạch trong việc thu xếp thời gian và kế hoạch di chuyển tài sản ra khỏi khu vực đất bị thu hồi một cách an toàn và hiệu quả nhất. Quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất cũng giúp người dân nắm bắt được những khâu, những công đoạn mà họ phải có trách nhiệm tham gia, phối hợp cùng với nhà nước, nhà đầu tư trong việc thu hồi đất và giải phóng mặt bằng. Hơn thế, trình tự, thủ tục thu hồi đất còn là cơ sở, căn cứ để người dân kiểm tra, giám sát việc thực thi pháp luật của nhà nước khi thu hồi đất. Trên thực tế, nhiều sai phạm và biểu hiện của sự tùy tiện đã được phát hiện cũng chính từ một trong những lý do vi phạm quy trình, thủ tục thu hồi đất.

Về quy phạm thẩm quyền thu hồi đất, đây cũng là nhóm quy phạm không thể thiếu nhằm xác định rõ vai trò, trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền trong thu hồi đất. Ở một khía cạnh khác, quy phạm quy định về thẩm quyền thu hồi đất còn nhằm xác định rõ giới hạn thẩm quyền của cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất trong từng trường hợp cụ thể. Giới hạn này nhằm đảm bảo hạn chế và phòng ngừa tình trạng tùy tiện, lạm quyền khi thu hồi đất ở các địa phương và các biểu hiện của lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm. Sự vượt quá giới hạn thẩm quyền trong thu hồi đất đều là trái pháp luật và phải chịu các hình thức trách nhiệm pháp lý

1.2.2.3. Điều chỉnh bằng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất

Đây không phải là nhóm quy phạm thuộc nội dung nghiên cứu trực tiếp của luận văn này, song vấn đề về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất là một trong những nội dung trọng tâm, liên quan trực tiếp đến công tác thu hồi đất và bồi thường, giải phóng mặt bằng. Thực tế cho thấy, thu hồi đất nhanh hay chậm, diễn ra thuận lợi hay vướng mắc, đồng thuận hay không đồng thuận giữa nhà nước với người dân cũng mấu chốt từ vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Vì vậy, xây dựng các quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất hướng đến

lợi ích giữa các bên khi tham gia quan hệ pháp luật đất đai sẽ là nhân tố quan trọng trong việc góp phần ổn định xã hội.

Hiến pháp hiện hành nước ta đã khẳng định, QSDĐ được pháp luật bảo hộ và việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch, được bồi thường theo quy định của pháp luật. Pháp luật quốc tế cũng quy định rằng, tất cả các cá nhân liên quan có quyền được đền bù một cách thỏa đáng đối với bất kỳ tài sản nào, cả động sản và bất động sản mà bị thiệt hại... Điều 2(3) Công ước quốc tế các quyền dân sự và chính trị cũng yêu cầu các Quốc gia thành viên Công ước đảm bảo “sự đền bù hiệu quả” cho những người có quyền lợi bị tổn hại và xác định nghĩa vụ của “nhà chức trách có thẩm quyền trong việc bảo đảm những đền bù đó được thực hiện” [16]

Như vậy, Nhà nước sẽ có trách nhiệm bồi thường tài sản của NSDD như thế nào khi thu hồi đất với cách tiếp cận là chia sẻ lợi ích, giải quyết mối quan hệ hài hòa về lợi ích giữa: Nhà nước, nhà đầu tư và người bị thu hồi đất để sử dụng vào mục đích công hoặc đảm bảo quyền tài sản của NSDD trong trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai. Đây là nội dung vừa mang tính lý luận, với các phân tích nêu trên về lợi ích cũng như vai trò của nó trong phát triển xã hội; đồng thời điều này cũng mang tính thực tiễn, đó là: (i) Hiệu quả kinh tế mà nhà đầu tư kỳ vọng đạt được sau khi thực hiện dự án được thể hiện trong Báo cáo đầu tư khi đệ trình cho cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, và (ii) Hiệu quả cả về kinh tế và xã hội của một cộng đồng dân cư nào đó được thụ hưởng khi Nhà nước thu hồi đất để đầu tư dự án vì mục đích công cộng. Ví dụ như, khi xây dựng công trình thủy lợi để phục vụ cho việc phát triển vùng chuyên canh cây cà phê thì đời sống người dân sẽ được cải thiện cả về kinh tế lẫn môi trường sống; hoặc phục vụ cho vùng chuyên canh lúa. Điều này sẽ làm tăng hệ số sử dụng đất từ 1 vụ thành 2 vụ lúa nước do chủ động tưới tiêu,... thì kỳ vọng của Nhà nước hướng đến là sẽ tăng hiệu quả sử dụng đất, tăng thu nhập của người dân, giảm tỷ lệ hộ nghèo. Điều đó cũng đồng nghĩa với việc Nhà nước sẽ giảm chi ngân sách để trợ cấp xã hội cho khu vực được đầu tư xây dựng công trình.

Bên cạnh đó, sự gánh chịu các hậu quả bất lợi khi Nhà nước thu hồi đất để xây dựng công trình cần phải được cả nước chia sẻ, chứ không thể để một số hộ gia đình, cá nhân, tổ chức sử dụng đất hay địa phương có liên quan - nơi xây dựng công trình phải “gồng lên” để hy sinh lợi ích của mình cho sự phát triển của đất nước. Liên quan đến nội dung trên, có tác giả đã từng nhận định, so với đất ở, nhất là đất ở đô thị, quyền tài sản của các nông hộ đối với đất được bảo hộ kém hơn, QSDĐ của nông dân dễ bị thu hồi với mức giá do nhà nước ấn định. Nông dân đã gánh chịu phần đáng kể của quá trình công nghiệp hóa [39].

Xác định được nội dung trên, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải đáp ứng quyền lợi của người bị thu hồi đất; quyền lợi của nhà nước với tư cách là chủ sở hữu trong việc thực hiện quyền điều tiết phân giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của NSDD mang lại; và đảm bảo cho khả năng sinh lợi của nhà đầu tư khi bỏ vốn thực hiện dự án; hay nói cách khác, các quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ phải phản ánh hài hòa lợi ích của các bên.

1.2.2.4. Điều chỉnh bằng pháp luật về khiếu nại khi Nhà nước THĐ

Điều 30 Hiến Pháp 2013 đã quy định rằng: Tất cả mọi người có quyền tố cáo, khiếu nại với cá nhân, tổ chức, cơ quan có thẩm quyền về những việc làm trái với pháp luật của cá nhân, tổ chức, cơ quan. Người bị thiệt hại có quyền được BT về tinh thần, vật chất, và phục hồi danh dự. Như vậy, khiếu nại là quyền hiến định. Khi quyền và lợi ích hợp pháp của những người sử dụng đất nông nghiệp bị tác động bởi các QĐHC của cơ quan Nhà nước, hoặc người được trao quyền có liên quan đến việc THĐ, xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ, thì họ được thực hiện quyền khiếu nại. Về lĩnh vực này, trong Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền năm 1948 cũng đã quy định: “Ai cũng có quyền yêu cầu tòa án quốc gia có thẩm quyền can thiệp chống lại những hành động vi phạm những quyền căn bản được hiến pháp và luật pháp thừa nhận” [5].

Quá trình giải quyết khiếu nại chính là hoạt động áp dụng pháp luật của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, người được Nhà nước trao quyền. Đó là việc xem xét những nội dung, tình tiết, cơ sở pháp lý cũng như cơ sở thực tiễn của việc khiếu

nại. Trên cơ sở đó, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, người có thẩm quyền sẽ lựa chọn quy phạm pháp luật để áp dụng, ban hành văn bản áp dụng pháp luật và tổ chức thực hiện văn bản đã ban. Việc giải quyết khiếu nại đảm bảo nội dung, trình tự, thủ tục do pháp luật quy định; xác định việc khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của NSDD, tổ chức bị xâm hại, sẽ góp phần vào việc củng cố niềm tin của nhân dân đối với chính quyền. Đồng thời, cũng thông qua hoạt động này, Nhà nước phát hiện những hành vi vi phạm của các chủ thể đặc biệt để xử lý theo quy định pháp luật.

1.2.3. Quan hệ lợi ích của các bên liên quan trong vấn đề THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Quan hệ pháp luật hay quan hệ dân sự trong xã hội đều hướng đến mục đích cụ thể nhằm làm hài hòa lợi ích về tinh thần, vật chất, kinh tế của các chủ thể tham gia. Trong quan hệ thu hồi đất để phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia công cộng, lợi ích mà nó hướng đến chính là lợi nhuận.

Bản thân hoạt động thu hồi đất để phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia công cộng đã có tính mục đích. Trong những lợi ích về tinh thần và vật chất thì có lợi ích chung của cộng đồng, xã hội, ví dụ khi THĐ thực hiện các dự án là nhà ở sẽ tạo ra lợi ích chung là tạo ra quỹ nhà ở cho xã hội, nâng cao đời sống cho người dân. Tuy nhiên, xét về góc độ kinh tế thì chủ đầu tư là những người được hưởng lợi đầu tiên.

1.2.3.1. Lợi ích của Nhà nước

Nhà nước có vai trò rất lớn trong quản lý xã hội. Tiền thuế từ chủ đầu tư thực hiện dự án và thuế của người dân nộp khi chuyển nhượng bất động sản là một trong những lợi ích mà Nhà nước có được. Bên cạnh đó, dự án thu hồi đất còn mang lại cho Nhà nước lợi ích to lớn về kinh tế, xã hội chẳng hạn như: Có thêm khu đô thị, khu công nghiệp, xây dựng hạ tầng kỹ thuật. Tuy nhiên trong không ít trường hợp, chủ đầu tư thường tìm cách để càng nộp ít thuế cho Nhà nước càng tốt. Thậm chí họ còn đưa ra các lý do, đây đưa nợ đọng thuế nhiều năm liền mà điển hình là dự án tại khu đô thị Ciputra Hà Nội với số tiền thuế nộp chậm hàng ngàn tỷ đồng.

1.2.3.2. Lợi ích của chủ đầu tư

Lợi ích kinh tế của CĐT là mục đích quan trọng nhất của việc THĐ. Nếu không có lợi nhuận thì sẽ không có việc thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Khi đầu tư vào các dự án, CĐT luôn mong muốn tạo ra lợi nhuận bằng cách làm tăng giá trị của đất, tạo ra điều kiện cơ sở hạ tầng mới để đầu tư kinh doanh.

1.2.3.3. Lợi ích của người sử dụng đất

NSDD được nhận bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hoặc một số cơ chế khác trên cơ sở pháp luật quy định khi trao trả lại đất cho Nhà nước. Ngoài ra, NSDD cũng hưởng lợi từ việc thu hồi đất như được hỗ trợ tạo công ăn việc làm mới, chuyển đổi nghề.

1.2.3.4. Cơ chế đảm bảo lợi ích các bên

Hiện nay, lợi ích của các bên về vấn đề thu hồi đất được xác định thông qua cơ chế xác định giá đất (bảng giá đất Nhà nước). Bảng giá đất là bảng giá quy định hằng năm do UBND các tỉnh thành phố xác định sau khi đã được HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phê duyệt. Tuy nhiên, trong các dự án cụ thể, pháp luật đất đai quy định giá đền bù phải sát giá thị trường. Vì vậy, trên cơ sở khung giá do Nhà nước quy định, Hội đồng định giá (liên ngành) sẽ xác định giá đất đối với thửa đất bị thu hồi.

Nhìn chung, trong quan hệ THĐ các chủ thể hướng đến những lợi ích cụ thể. Mặc dù vậy, vẫn còn một số bất cập và người dân vẫn bị thiệt thòi trong cơ chế THĐ hiện nay. Ngay cả khi các bên không tự thỏa thuận được về giá bồi thường trong cơ chế tự thỏa thuận, Nhà nước sẽ đứng ra cưỡng chế thu hồi đất mà chính Nhà nước cũng chưa chắc được hưởng lợi. Chính cơ chế thu hồi đất thiếu các yếu tố cân bằng lợi ích hiện nay đang làm phát sinh tiêu cực, tham nhũng. Nạn chạy dự án, khiếu kiện vì bất công bằng trong giải quyết lợi ích khi thu hồi đất luôn là vấn đề căng thẳng.

Tiểu kết chương

THĐ là hoạt động điều chỉnh pháp luật mang tính tất yếu, có vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế, xã hội của bất kỳ quốc gia nào nói chung và của

Việt Nam nói riêng. Trước khi có LDD 2003, Nhà nước đều đứng ra THĐ trong mọi trường hợp với điều kiện là các dự án sử dụng đất được phê duyệt, đúng quy hoạch. Đến khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực mới quy định riêng về THĐ vì mục đích phát triển kinh tế (Điều 40). Các nhà làm luật lúc đó đã gọi đúng tên một quan hệ pháp luật vẫn tồn tại từ trước đó – Quan hệ pháp luật thu hồi đất vì mục đích kinh tế. Đây là điểm đột phá rất lớn trong pháp luật đất đai về thu hồi đất.

So với Luật Đất đai 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành, Luật Đất đai năm 2013 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2014) có nhiều điểm mới, quy định cụ thể, đầy đủ các nội dung liên quan đến quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất, công tác quản lý Nhà nước về đất đai,... phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội đất nước trong tình hình mới và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, sau gần 05 năm triển khai thực hiện Luật Đất đai 2013 và Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai trong thực tiễn đã bộc lộ một số bất cập, hạn chế trong công tác THĐ. Việc lúng túng trong vấn đề giải quyết các yêu cầu của người dân hoặc ban hành một số quyết định HC thiếu cơ sở pháp lý ở một số địa phương là do hiểu và áp dụng không thống nhất từ trên xuống dưới các quy định của pháp luật về THĐ.

Một bộ phận người dân không được BT thỏa đáng, công bằng thậm chí bị mất đất có thể gây bất ổn chính trị, xã hội. Người dân bị chịu thiệt thòi khi vấp nạn tham nhũng gia tăng và nguồn tài nguyên đất bị sử dụng lãng phí. Tình trạng tham nhũng, lãng phí đất đai là một trong những nguyên nhân dẫn đến thất thu ngân sách Nhà nước.

Theo tôi, thu hồi đất chỉ nên áp dụng trong những trường hợp thật cần thiết như vì mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, công cộng. Đối với những trường hợp còn lại, thay vì “thu hồi” cần đưa ra khái niệm chuẩn xác hơn khi Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai.

Những vấn đề mà tôi trình bày, phân tích ở Chương 1 sẽ là tiền đề, cơ sở để tiếp tục nghiên cứu và luận giải pháp luật về THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trên địa bàn quận Long Biên, thành phố Hà Nội, đồng thời cũng là cơ sở để kiến nghị giải pháp hoàn thiện pháp luật về THĐ.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ, XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG VÀ THỰC TIỄN THỰC HÀNH TẠI QUẬN LONG BIÊN, THÀNH PHỐ HÀ NỘI

2.1. Thực trạng pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

2.1.1. Các trường hợp thu hồi đất và các quy định về căn cứ thu hồi đất

2.1.1.1. Các trường hợp thu hồi đất

Để xác định rõ các dự án phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là dự án nào nhằm thuận lợi cho việc áp dụng trên thực tế khi nhà nước thu hồi đất, cũng nhằm phân định rõ ràng, rành mạch phạm vi, ranh giới của các dự án kinh tế vì lợi ích quốc gia, công cộng và các dự án sản xuất kinh doanh khác, Luật Đất đai hiện hành quy định cụ thể các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo Điều 62 Luật Đất đai 2013.

Một là, thực hiện các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư mà phải thu hồi đất;

Hai là, thực hiện các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất, bao gồm:

(i) Dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế; khu đô thị mới, dự án đầu tư bằng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA);

(ii) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương; trụ sở của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp quốc gia;

(iii) Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật cấp quốc gia gồm giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, thông tin liên lạc; hệ thống dẫn, chứa xăng dầu, khí đốt; kho dự trữ quốc gia; công trình thu gom, xử lý chất thải.

Ba là, thực hiện các dự án do HĐND cấp tỉnh chấp thuận mà phải THĐ bao gồm:

(i) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, quảng trường, tượng đài, công trình sự nghiệp công cấp địa phương...

(ii) Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật của địa phương gồm cấp nước, thoát nước, thủy lợi, giao thông, thông tin liên lạc, điện lực, chiếu sáng đô thị,...

(iii) Dự án xây dựng công trình phục vụ sinh hoạt chung của cộng đồng dân cư; dự án tái định cư, nhà ở cho sinh viên, nhà ở xã hội, nhà ở công vụ; xây dựng công trình của cơ sở tôn giáo; khu văn hóa, thể thao, vui chơi giải trí phục vụ công cộng; chợ; nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng;

(iv) Dự án xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới; chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn; cụm công nghiệp; khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung; dự án phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng;

(v) Dự án khai thác khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền cấp phép, trừ trường hợp khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ và khai thác tận thu khoáng sản.

Như vậy, LĐĐ 2013 qui định cụ thể các trường hợp THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng nhằm hạn chế các hành vi lợi dụng, lạm quyền trong công tác thực hiện thu hồi đất; từng bước khắc phục và đẩy lùi tình trạng lợi dụng việc THĐ sử dụng vào mục đích kinh tế để THĐ nông nghiệp một cách ồ ạt, tràn lan, không chú trọng đúng mức đến hiệu quả kinh tế hoặc vì lợi ích nhóm diễn ra trên phạm vi cả nước thời gian vừa qua. Hậu quả là diện tích đất nông nghiệp bị giảm sút một cách đáng kể, đe dọa vấn đề an ninh lương thực quốc gia, tiềm ẩn nguy cơ đẩy hàng ngàn hộ gia đình nông dân rơi vào tình cảnh bị mất đất sản xuất, không có công ăn việc làm, đời sống gặp rất nhiều khó khăn; trong khi đó thì hàng triệu m² đất nông nghiệp sau khi bị thu hồi để thực hiện các dự án đầu tư nhà ở, khu công nghiệp, sân golf... bị bỏ hoang kéo dài không chỉ gây lãng phí tài

nguyên đất đai mà còn tạo sự bức xúc trong xã hội. Đây còn là một trong những nguyên nhân phát sinh tham nhũng, tiêu cực và khiếu kiện, tranh chấp đất đai kéo dài tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị.

Bên cạnh đó, với danh mục các dự án đầu tư ở các cấp được quy định cụ thể tại Điều 62 nêu trên cho thấy, Luật Đất đai 2013 đã qui định theo hướng thu hẹp hơn các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Theo đó, Nhà nước chỉ THĐ đối với các dự án quan trọng của quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư; các dự án do Thủ tướng chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư và các dự án do HĐND chấp thuận mà không phải tất cả các loại dự án phát triển kinh tế xã hội nói chung. Quy định này cũng cho thấy, Luật Đất đai 2013 từng bước giảm dần sự can thiệp sâu của Nhà nước đối với các quan hệ đất đai mang yếu tố kinh tế, Nhà nước chỉ thực sự can thiệp bằng các quyết định hành chính về thu hồi đất khi những dự án đó thực sự phục vụ trước hết cho lợi ích của quốc gia, công cộng và quốc phòng, an ninh. Còn lại, đối với các dự án đầu tư mà mục đích lợi nhuận của các nhà đầu tư là tối thượng thì Nhà nước khuyến khích quyền tự do thỏa thuận và thương lượng giữa nhà đầu tư với người có đất trên cơ sở tuân thủ các quy định của pháp luật.

2.1.1.2. Các quy định về căn cứ thu hồi đất

Việc đảm bảo hoạt động thu hồi đất của người đang sử dụng đất để sử dụng cho bất kỳ mục đích nào, vì bất kỳ lý do gì thì việc chấm dứt quyền sử dụng đất cũng phải hết sức thận trọng, có cơ sở, tránh sự tùy tiện, nhận được sự đồng thuận của người dân thì quy định về cơ sở, căn cứ thu hồi đất là vấn đề cần thiết và quan trọng. Luật Đất đai 2013 quy định căn cứ Nhà nước thu hồi đất để sử dụng đất phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng phải dựa trên 03 căn cứ sau đây:

- *Thứ nhất*, Dự án sử dụng đất phải thuộc một trong các trường hợp quy định tại Điều 62 Luật Đất đai 2013 (dự án phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng như đã đề cập ở trên);

Vẫn biết rằng, Nhà nước với vai trò là chủ sở hữu đại diện đối với toàn bộ đất đai trong phạm vi cả nước, Nhà nước có quyền phân bổ, điều chỉnh đất đai, có

quyền thu hồi đất của người này để chuyển giao cho người khác. Tuy nhiên, trước mỗi quyết định thu hồi đất đều ảnh hưởng và tác động tới đời sống, việc làm, tới tâm lý của người dân. Vì vậy, không thể lạm dụng vai trò chủ sở hữu đại diện để thu hồi đất. Nhà nước chỉ được thực hiện quyền thu hồi đất của mình khi mình chứng được cơ sở thuyết phục cho việc thu hồi đất là để phục vụ cho lợi ích của quốc gia, công cộng, là vì mục tiêu chung của xã hội thì người đang sử dụng đất mới có thể "hy sinh" quyền lợi của mình cho lợi ích lớn hơn. Hiểu được ý nghĩa và mục đích của việc thu hồi đất đó của Nhà nước thì người sử dụng đất mới tự nguyện tuân theo, mới chấp hành trước quyết định thu hồi đất của Nhà nước.

Như vậy, Nhà nước thông qua cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ có quyền ra quyết định thu hồi đất bằng các quyết định hành chính đối với người đang sử dụng đất khi mình chứng rõ ràng rằng, thu hồi đất đó là để thực hiện các dự án đầu tư trong các lĩnh vực nhằm phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Mọi quyết định thu hồi đất ngoài phạm vi tại quy định này đều trái pháp luật, người dân có quyền kiểm tra, giám sát và từ chối việc giao lại đất cho Nhà nước.

- *Thứ hai*, diện tích đất bị thu hồi đó phải nằm trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt;

Đây là quy định thể hiện tính chặt chẽ của pháp luật hiện hành, theo đó, trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất 10 năm và kế hoạch sử dụng đất 05 năm đầu kỳ hoặc 05 cuối kỳ, UBND cấp huyện hàng năm sẽ xây dựng kế hoạch sử dụng đất dựa trên nhu cầu thực tế của địa phương và tình hình quỹ đất để UBND cấp tỉnh phê duyệt sau khi thông qua Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua. Kế hoạch sử dụng đất hàng năm là cơ sở trực tiếp nhất, phản ánh trung thực nhất nhu cầu sử dụng đất ở địa phương trong năm đó. Vì vậy, thu hồi đất để sử dụng cho mục đích phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng dựa trên cơ sở kế hoạch sử dụng đất hàng năm sẽ đảm bảo được tính khách quan, sát thực với nhu cầu thực tế, đảm bảo tính khả thi cao của các dự án đầu tư, khắc phục tình trạng quy hoạch treo, dự án treo. Bên cạnh đó, căn cứ này cũng thể hiện sự chặt chẽ, thu hẹp căn cứ sử dụng đất để tránh sự lạm dụng việc thu hồi đất của người dân để thực hiện các dự án đầu tư.

- Thứ ba, việc thu hồi đất phụ thuộc vào tiến độ sử dụng đất thực hiện dự án. Điều này có nghĩa là, không phải Nhà nước thu hồi đất một lần để đáp ứng tất cả nhu cầu của Dự án có sử dụng đất, mà phải căn cứ vào nhu cầu sử dụng đất của Dự án trong thời hạn nhất định.

Ngoài những căn cứ pháp lý đã nêu ở trên, trong LDD 2013 còn có những quy định rải rác trong các điều luật, để làm căn cứ cho việc Nhà nước ban hành QĐ thu hồi đất như sau:

(i) UBND cấp có thẩm quyền thu hồi đất QĐ thu hồi đất, QĐ phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong cùng một ngày. Mặc dù, pháp luật không quy định trong hai văn bản: QĐ thu hồi đất và QĐ phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, văn bản nào được ban hành trước. Tuy nhiên, theo cách sắp xếp trật tự về công việc trong điều luật, chúng ta có thể hiểu rằng, QĐ thu hồi đất được ban hành trước, bởi lẽ đây là cơ sở pháp lý để phát sinh nghĩa vụ Nhà nước phải bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho các đối tượng có liên quan được thể hiện trong văn bản;

(ii) Trên cơ sở KHSDD hàng năm của cấp huyện, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức lập và thực hiện phương án đào tạo, chuyển đổi nghề, hỗ trợ tìm kiếm việc làm cho người có đất thu hồi là đất, đất ở kết hợp kinh doanh dịch vụ.

Trong quá trình lập phương án đào tạo, chuyển đổi nghề, hỗ trợ tìm kiếm việc làm, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải tổ chức lấy ý kiến và có trách nhiệm tiếp thu, giải trình ý kiến của người có đất bị thu hồi [46].

Vấn đề đặt ra là, các căn cứ pháp lý khác được quy định rải rác trong nhiều điều luật, không được tập trung trong quy định về “Căn cứ thu hồi đất...” nên khi áp dụng pháp luật, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể vì yếu tố chủ quan hay khách quan mà chưa viện dẫn đầy đủ. Do vậy, với tư cách là cơ quan có thẩm quyền chuyên môn của Chính phủ, khi thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, trong quá trình tập huấn nghiệp vụ đối với các địa phương, Bộ Tài nguyên và Môi trường cần tập hợp các căn cứ pháp lý khi tiến hành thu hồi đất, nhằm đảm bảo tính pháp chế trong quá trình triển khai thi hành LDD 2013.

2.1.2. Nguyên tắc thu hồi đất

Dù không được quy định bằng một điều luật cụ thể về nguyên tắc thu hồi đất, song các yêu cầu đặt ra đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các chủ thể sử dụng đất và các chủ thể khác liên quan phải thực hiện, phải tuân thủ. Cụ thể:

- *Thứ nhất*, THĐ phải thể hiện bằng quyết định THĐ của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Đây là sự cần thiết để phòng ngừa những tranh chấp phát sinh có sự chồng chéo và trùng lặp về chủ thể sử dụng đất nếu như giao đất cho người khác sử dụng mà trước đó lại không có quyết định thu hồi của người khác.

- *Thứ hai*, THĐ phải có lý do chính đáng, rõ ràng

Trong quá trình phát triển xã hội nói chung, từng vùng miền hay mỗi thành phố nói riêng việc thu hồi đất để phục vụ cho lợi ích chung là điều khó tránh khỏi. Thế nhưng, thu hồi đất không đơn giản là chỉ “lấy lại đất” theo nghĩa đơn giản nhất của nó mà nó liên đới đến nhiều vấn đề khác như vấn đề công bằng xã hội, ổn định xã hội, vấn đề sinh thái, phúc lợi xã hội, liên quan đến lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hóa thậm chí nó còn liên quan đến vấn đề an ninh quốc gia. Bởi đất đai không chỉ là tài sản, tư liệu sản xuất mà còn là sự gắn kết xã hội, tinh thần xã hội, văn hóa xã hội thậm chí là vấn đề tâm linh. Chính lẽ đó, công tác thu hồi đất cần phải vừa hợp lý, vừa hợp tình; vừa phù hợp với quy luật thị trường nhưng cũng phải phù hợp với truyền thống, đạo đức, văn hóa của từng địa phương, khu vực thậm chí từng con người gắn bó với nó.

- *Thứ ba*, phải điều hòa lợi ích cá nhân, tập thể và quốc gia.

THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng phải đúng với quy hoạch đã được phê duyệt.

Thực tiễn đã chỉ ra rằng, trong quá trình thu hồi đất để phục vụ cho mục đích quốc gia, nơi nào làm tốt công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức của người dân khi phải giao đất lại cho Nhà nước để phục vụ cho công việc chung thì nơi đó hạn chế tối đa những xung đột (nhất là xung đột về lợi ích) và công tác thu hồi đất sẽ “suôn sẻ”, “xuôi chèo mát mái”, thậm chí người bị thu hồi đất cảm thấy “được” nhiều hơn là mất. Nói cách khác, khi giải quyết hợp lý và điều hòa được lợi ích giữa

cá nhân, tập thể và quốc gia thì công việc suôn sẻ (thậm chí người dân hiến thêm đất, không kì kèo, dây dưa...). Công tác đền bù sẽ thuận lợi và “hợp tình hợp lý” khi các lợi ích này được điều hòa: người dân “không cảm thấy thua thiệt”; cộng đồng “không cảm thấy mất mát” (mất mát về những giá trị văn hóa, văn vật - văn hiến, những giá trị cộng đồng, giá trị tôn giáo, tín ngưỡng...) và Nhà nước cũng được lợi.

- Thứ tư, phải tiết kiệm tối đa nguồn tài nguyên đất, quy hoạch hợp lý tài nguyên đất

Nhìn lại những năm gần đây, chúng ta đã khai thác quá mức nguồn tài nguyên đất, tài nguyên rừng khiến phát sinh nhiều hệ lụy xã hội mà nhiều năm sau vẫn không thể khắc phục được như lũ lụt, sạt lở đất đá, phá hủy rừng... đây chính là bài học nhãn tiền chúng ta phải đối diện. Do đó, trong công tác quản lý tài nguyên đất hiện nay chúng ta cần phải nâng cao ý thức về quản lý chặt chẽ nguồn tài nguyên này. Tránh trường hợp thu hồi đất của người nông dân nhưng không sử dụng (hoặc sử dụng không đúng mục đích), rút cuộc người nông dân mất đất, thất nghiệp nhưng chính mảnh đất bị thu hồi đó thì bỏ hoang hoặc bị người khác trục lợi, gây nên sự lãng phí chung cho xã hội và phát sinh nhiều vấn đề xã hội phức tạp khác.

- Thứ năm, điều hòa giữa bảo vệ môi trường sinh thái với khai thác và sử dụng tài nguyên, chú ý đến phát triển bền vững

Phát triển bền vững đã và đang trở thành thành tố cơ bản trong triết lý phát triển của nhiều quốc gia trên thế giới. Khai thác quá mức quỹ đất (bao gồm cả đất rừng, đất trồng cây lâu năm) mà không có tầm nhìn chiến lược trong công tác quy hoạch thì cái giá phải trả cho tương lai là hết sức nghiêm trọng. Chính lẽ đó, việc quyết định thu hồi (hay không thu hồi) đất và mục đích của việc thu hồi đó cần phải cân nhắc giữa cái trước mắt với cái lâu dài, giữa cái lợi và cái hại và luôn phải ý thức được yếu tố môi trường sinh thái, bởi không thể gọi là phát triển bền vững khi chỉ chú ý đến phát triển mà không chú ý đến môi trường.

Ngoài ra liên quan đến thu hồi đất còn phải tuân thủ hai nguyên tắc cơ bản có liên quan đến hoạt động thu hồi đất đó là hoạt động bồi thường và hỗ trợ tái định cư khi thu hồi đất.

2.1.3. Trình tự, thủ tục và thẩm quyền thu hồi đất

2.1.3.1. Trình tự, thủ tục thu hồi đất

Quy định về thông báo thu hồi đất

Trên cơ sở kế thừa Điều 39 LDD 2003, Điều 67 LDD 2013 quy định, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo thu hồi đất cho người có đất bị thu hồi biết về kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm trong thời gian chậm nhất là chín mươi ngày đối với đất nông nghiệp và một trăm tám mươi ngày đối với đất phi nông nghiệp trước khi thu hồi đất.

Việc định ra thời hạn cụ thể trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành QĐ thu hồi đất là cần thiết, nhằm tạo điều kiện cho NSDD có thời gian để sắp xếp lại sinh kế bị đảo lộn do nguồn tư liệu sản xuất bị thay đổi. Đồng thời về phía nhà nước tiến hành các bước theo quy định pháp luật để thực hiện các nội dung có liên quan đến việc thu hồi đất, trong đó có đất.

Về quy định kiểm đếm để lập Phương án BT, hỗ trợ, tái định cư

Việc đưa quy định kiểm đếm bắt buộc và quy trình cưỡng chế kiểm đếm bắt buộc chính là điểm mới trong Luật Đất đai 2013. Trong khi đó, nội dung này chưa được nêu trong LDD 2003, mà chỉ được đề cập đến trong Điểm a Khoản 1 Điều 56 Nghị định 84/2007/NĐ-CP, nhưng chỉ mang tính liệt kê, chưa đi sâu vào mô tả công việc: “Trong thời hạn không quá sáu mươi ngày, kể từ ngày hoàn thành việc đo đạc, kiểm đếm, Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư”.

Như vậy, việc bổ sung nội dung điều tra, khảo sát, đo đạc kiểm đếm là phù hợp, cần thiết, nhằm thống nhất xác lập số liệu về tài sản trên đất giữa NSDD và cơ quan nhà nước có thẩm quyền để có cơ sở lập Phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư chính thức. Đồng thời khắc phục tình trạng một số trường hợp đã xảy ra: người dân có đất bị thu hồi không hợp tác tham gia với Nhà nước trong việc xây dựng Phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong trường hợp này, Nhà nước có cơ sở để cưỡng chế buộc các đối tượng có liên quan chấp hành theo quy định pháp luật.

Theo Khoản 1 Điều 69 LDD 2013 thì điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm là những công đoạn được thực hiện riêng lẻ trước khi lập Phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Trong trường hợp, nếu NSDD trong khu vực có đất thu hồi không phối hợp với tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB trong việc điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm thì Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã, UBND cấp xã có đất thu hồi và tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB tổ chức vận động, thuyết phục để NSDD thực hiện.

Sau khi được vận động, thuyết phục mà NSDD vẫn không phối hợp với tổ chức thực thi nhiệm vụ thì Chủ tịch UBND cấp huyện ban hành QĐ kiểm đếm bắt buộc. Nếu hiểu theo cách trên thì trong quyết định kiểm đếm bắt buộc không thể bao hàm cả nội dung khác như: điều tra, khảo sát, đo đạc, và như vậy trong trường hợp NSDD không chấp hành việc triển khai các công việc ngoài việc kiểm đếm như đã nêu thì việc ban hành QĐ điều tra, khảo sát, đo đạc bắt buộc sẽ được tiến hành theo thủ tục nào. Mặc dù, theo quy định trường hợp người bị cưỡng chế chấp hành quyết định cưỡng chế kiểm đếm bắt buộc thì tổ chức được giao thực hiện cưỡng chế lập biên bản ghi nhận sự chấp hành và thực hiện điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm. Nếu như vậy thì dường như các nhà làm luật đã “đồng nhất” khái niệm kiểm đếm với điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm. Tuy nhiên, với những gì đã thể hiện trong từng câu, chữ thì không thể hiểu như vậy được.

Đây là nội dung pháp lý cần được tiếp tục làm rõ trong các văn bản hướng dẫn thi hành LDD 2013.

Về các nguyên tắc tổ chức thực hiện cưỡng chế thi hành quyết định kiểm đếm bắt buộc

Chủ tịch UBND cấp huyện sẽ ban hành QĐ cưỡng chế thực hiện QĐ kiểm đếm bắt buộc và tổ chức thực hiện cưỡng chế theo các nguyên tắc, điều kiện được quy định tại Điều 70 LDD 2013 đối với trường hợp người dân có đất bị thu hồi vẫn chây ì, không chấp hành, cụ thể như sau:

Thứ nhất, việc cưỡng chế phải tiến hành công khai, dân chủ, khách quan, bảo đảm trật tự, an toàn, đúng quy định của pháp luật.

Thứ hai, thời điểm bắt đầu tiến hành việc cưỡng chế phải được thực hiện trong giờ hành chính của Nhà nước.

Hiện nay pháp luật chưa quy định về giờ hành chính, mà chỉ quy định về thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi trong Chương VII Bộ Luật Lao động năm 1994, Bộ Luật Lao động năm 2012. Về mặt ngữ nghĩa, giờ hành chính là giờ làm việc theo Nhà nước quy định như *làm việc theo giờ hành chính* [28]. Còn về mặt khoa học, có tác giả cho rằng, giờ hành chính chỉ là cách gọi “giờ làm việc” của một ngày; giờ hành chính được tính là 8 tiếng làm việc không kể thời gian nghỉ trưa, còn việc quy định từ mấy giờ đến mấy giờ là tùy thuộc vào tính chất công việc của cơ quan, tổ chức. Nói chung giờ hành chính là giờ làm việc của các cơ quan công quyền của Nhà nước [12]. Cách giải thích này là phù hợp cả về mặt ngữ nghĩa và cách hiểu thông thường hiện nay.

Về các điều kiện tổ chức thực hiện cưỡng chế thi hành quyết định kiểm đếm bắt buộc

Thứ nhất, sau khi có QĐ kiểm đếm bắt buộc và đã được UBND cấp xã, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã nơi có đất thu hồi và tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng vận động, thuyết phục mà người có đất bị thu hồi không chấp hành.

Thứ hai, QĐ cưỡng chế thực hiện QĐ kiểm đếm bắt buộc đã được niêm yết công khai tại trụ sở UBND cấp xã nơi có đất thu hồi và QĐ cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc đã có hiệu lực thi hành.

Thứ ba, người sử dụng đất bị cưỡng chế đã nhận được QĐ cưỡng chế có hiệu lực thi hành. Trong trường hợp người bị cưỡng chế từ chối không nhận QĐ cưỡng chế hoặc vắng mặt khi giao quyết định cưỡng chế thì UBND cấp xã lập biên bản để ghi nhận sự kiện pháp lý nêu trên là phù hợp. Tuy nhiên, pháp luật cũng nên quy định, nội dung cần được ghi nhận, cũng như tổ chức, cá nhân nào chứng kiến khi UBND cấp xã lập biên bản, để làm cơ sở cho các bước tiếp theo trong quá trình cưỡng chế và giải quyết các yêu cầu nếu có đối với người bị cưỡng chế.

Sau khi tiến hành thực hiện các nguyên tắc, điều kiện nêu trên trong việc kiểm đếm bắt buộc, nhưng người bị cưỡng chế không chấp hành QĐ cưỡng chế thì

tổ chức được giao thực hiện cưỡng chế thi hành QĐ cưỡng chế theo QĐ của Chủ tịch UBND cấp huyện. Tuy nhiên, pháp luật lại tiếp tục quy định, tổ chức được giao thực hiện cưỡng chế vận động, thuyết phục, đối thoại với người bị cưỡng chế mà không nêu cơ chế giải quyết sau khi tiếp nhận các nội dung đối thoại của người có liên quan. Do vậy, sẽ khó có kết quả tích cực hữu ích trong việc tiến hành hoạt động vận động nói trên. Bên cạnh đó, thời gian tối đa thực hiện việc vận động, thuyết phục, đối thoại vẫn chưa được quy định cụ thể. Đây là hạn chế, khó khăn đối với cơ quan hữu quan trong quá trình áp dụng pháp luật.

Về cưỡng chế thi hành quyết định thu hồi đất

Thứ nhất, về các nguyên tắc, điều kiện để tiến hành cưỡng chế thực hiện QĐ thu hồi đất, trong đó có đất cũng được quy định tương tự như cưỡng chế thực hiện QĐ kiểm đếm bắt buộc. Trên cơ sở đó, Chủ tịch UBND cấp huyện ban hành QĐ cưỡng chế thực hiện QĐ thu hồi đất và tổ chức thực hiện QĐ cưỡng chế. Như vậy, thẩm quyền ban hành QĐ cưỡng chế là thẩm quyền cá nhân được trao quyền, không phụ thuộc vào cấp có thẩm quyền thu hồi đất. Đây là điểm mới của Điều 71 LDD 2013 so với Khoản 3 Điều 39 LDD 2003 quy định, thẩm quyền này thuộc về UBND cấp có thẩm quyền QĐ thu hồi đất.

Thứ hai, về trình tự, thủ tục thi hành QĐ cưỡng chế được quy định tại Khoản 4 Điều 71 LDD 2013 với các nội dung chính sau:

Một là, Chủ tịch UBND cấp huyện QĐ thành lập Ban thực hiện cưỡng chế có chức năng, nhiệm vụ:

(i) Chủ trì lập phương án cưỡng chế và dự toán kinh phí cho hoạt động cưỡng chế trình UBND cấp có thẩm quyền phê duyệt; thực hiện cưỡng chế theo phương án đã được phê duyệt;

(ii) Vận động, đối thoại, thuyết phục người bị cưỡng chế. Nếu người bị cưỡng chế chấp hành thì Ban thực hiện cưỡng chế lập biên bản ghi nhận sự chấp hành;

(iii) Trường hợp người bị cưỡng chế nhất quyết không chấp hành thì Ban thực hiện cưỡng chế sẽ tổ chức thực hiện cưỡng chế:

- Có quyền buộc người bị cưỡng chế và những người có liên quan phải ra khỏi khu đất bị cưỡng chế, tự chuyển tài sản ra khỏi khu đất bị cưỡng chế; nếu

không thực hiện thì Ban thực hiện cưỡng chế có trách nhiệm di chuyển người bị cưỡng chế và người có liên quan cùng tài sản ra khỏi khu đất bị cưỡng chế.

(iv) Trách nhiệm phối hợp trong việc tổ chức, thực hiện:

- Lực lượng Công an có trách nhiệm bảo vệ an toàn, trật tự trong quá trình tổ chức thi hành quyết định cưỡng chế THĐ;

- UBND cấp xã nơi có đất thu hồi có trách nhiệm phối hợp với cơ quan, đơn vị có liên quan tổ chức thực hiện việc giao, niêm yết công khai quyết định cưỡng chế thu hồi đất; tham gia thực hiện cưỡng chế; phối hợp với tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng niêm phong, di chuyển tài sản của người bị cưỡng chế thu hồi đất;

- Cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan chịu trách nhiệm phối hợp với Ban thực hiện cưỡng chế thực hiện việc cưỡng chế thu hồi đất khi Ban thực hiện cưỡng chế có yêu cầu.

Các quy định trên là phù hợp, đảm bảo trong việc thi hành công vụ và quyền của NSDD.

Về trình tự, thủ tục quy định việc chuyển nhượng QSDĐ được pháp luật quy định. Kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ (không quá ba ngày làm việc), văn phòng đăng ký QSDĐ có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ, trích sao hồ sơ địa chính; gửi số liệu địa chính đến cơ quan thuế để xác định nghĩa vụ tài chính; chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp hoặc thực hiện thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với trường hợp phải cấp mới giấy chứng nhận [9].

2.1.3.2. Thẩm quyền thu hồi đất

Thẩm quyền thu hồi đất được quy định tại Điều 66 LĐĐ 2013 trên cơ sở kế thừa, bổ sung, sửa đổi Điều 44 LĐĐ 2003 với các nội dung sau:

(i) UBND cấp tỉnh QĐ thu hồi đất đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, 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; thu hồi đất thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn.

(ii) UBND cấp huyện QĐ THĐ đối với cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư.

Trường hợp trong khu vực thu hồi đất thuộc thẩm quyền của cả UBND cấp

tỉnh và UBND cấp huyện thì UBND cấp tỉnh QĐ thu hồi đất hoặc ủy quyền cho UBND cấp huyện QĐ thu hồi đất.

Khác với trường hợp cấp GCN, UBND cấp tỉnh có thể ủy quyền cho cơ quan Tài nguyên và Môi trường cùng cấp cấp GCN theo thẩm quyền của mình theo Khoản 1 Điều 105 LDD 2013, thì trong trường hợp QĐ thu hồi đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền không được ủy quyền cho cơ quan chuyên môn cùng cấp. Quy định này là phù hợp, vì hệ quả pháp lý của việc thu hồi đất là sẽ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của NSDD, mà cụ thể hơn là quyền tài sản. Điều này dẫn đến việc khiếu nại QĐ hành chính của các chủ thể có liên quan, và tất nhiên trách nhiệm giải quyết thuộc về thẩm quyền người ban hành QĐ. Lúc này, nếu cơ quan Tài nguyên và Môi trường được ủy quyền ban hành QĐ thu hồi đất, sẽ không đủ thẩm quyền để giải quyết theo yêu cầu của NSDD.

Khoản 2 Điều 31 NĐ 181 quy định, trường hợp THĐ để cho thuê, giao đất đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, tổ chức nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, cá nhân nước ngoài mà trên khu đất bị thu hồi có hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng hoặc có cả tổ chức, cá nhân đang sử dụng thì UBND cấp tỉnh QĐ thu hồi toàn bộ diện tích đất. Căn cứ vào quyết định thu hồi toàn bộ diện tích đất của UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện QĐ thu hồi diện tích đất cụ thể đối với từng hộ gia đình, cá nhân. Quy định này đã được thay đổi theo Khoản 1 Điều 31 NĐ 69/2009/NĐ-CP. Trường hợp khu đất thu hồi có cả cá nhân, tổ chức sử dụng đất thì UBND cấp huyện QĐ thu hồi đất đối với cá nhân, cộng đồng dân cư; trong thời hạn không quá 05 ngày làm việc. Kể từ ngày UBND cấp huyện QĐ thu hồi đất, UBND cấp tỉnh QĐ thu hồi đất đối với tổ chức, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài và giao đất, cho thuê đất theo dự án cho chủ đầu tư trong cùng một QĐ.

Nội dung trên đã được thay đổi bằng cách quy định quy phạm lựa chọn về thẩm quyền thu hồi đất, trong đó có đất như tại Điều 66 LDD 2013: UBND cấp tỉnh QĐ thu hồi đất hoặc ủy quyền cho UBND cấp huyện QĐ thu hồi đất là phù hợp, nhằm giảm bớt thời gian và chi phí phát sinh không cần thiết trong quá trình tác nghiệp giữa hai cấp hành chính.

Theo Khoản 2 Điều 45 LDD 2013, Chính phủ chỉ còn giữ lại thẩm quyền xét duyệt QH, KHSDD của cấp tỉnh; còn việc thu hồi đất, trong đó có đất đã phân cấp cho UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện tùy thuộc vào đối tượng NSDD.

2.1.4. Khiếu nại về thu hồi đất

Pháp luật khiếu nại có liên quan đến nội dung thu hồi đất hiện hành trên cơ sở quy trình, thủ tục và thẩm quyền theo Luật Khiếu nại chung nhằm đảm bảo tính tương thích, tính thống nhất trong việc giải quyết các khiếu nại nói chung và khiếu nại trong lĩnh vực đất đai nói riêng.

Với quy định này đã tránh được sự xung đột giữa pháp luật đất đai và pháp luật khiếu nại, theo đó, chủ thể, đối tượng, quyền và nghĩa vụ của chủ thể khiếu nại, trình tự, thủ tục và thẩm quyền giải quyết khiếu nại đất đai nói chung và khiếu nại trong thu hồi đất nói riêng được thực hiện theo quy định chung của Luật Khiếu nại 2011. Cùng với đó, các khái niệm về QĐHC, HVHC là đối tượng bị khiếu nại, khiếu kiện đã được quy định cơ bản thống nhất trong Luật Khiếu nại 2011 và Luật Tố tụng hành chính 2015 [24]. Theo các quy định chung này, NSDD khi có căn cứ cho rằng QĐHC, HVHC là trái với pháp luật Nhà nước, xâm phạm trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì có quyền khiếu nại lần đầu đến người ra QĐHC hoặc cơ quan có người có HVHC hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính.

Trong lĩnh vực thu hồi đất, các quyết định hành chính thường bị khiếu nại tập trung ở: Khiếu nại về quyết định thu hồi đất không có cơ sở, không có căn cứ; Khiếu nại về quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; Khiếu nại về quyết định kiểm đếm bắt buộc hoặc cưỡng chế bắt buộc khi thu hồi đất. Đối với các hành vi hành chính tuy trên thực tế không nhiều khiếu nại mà người có đất bị thu hồi thường chuyển sang hình thức tố cáo song không phải là không có, người dân thường bất bình trước các thái độ ứng xử thiếu tính minh bạch, công khai, dân chủ trong thu hồi đất. Các hành vi thường bị khiếu nại như: Trước khi thu hồi đất, cán bộ làm công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng không thông báo trước cho người dân về chủ trương thu hồi đất; hành vi không đưa dự thảo về phương án bồi

thường, hỗ trợ, tái định cư để tổ chức lấy ý kiến đóng góp của người dân; hành vi không niêm yết công khai thông tin về thu hồi đất, về phương án bồi thường... để dân được biết, được bàn, được làm, được kiểm tra.

Như vậy, pháp luật đã cho phép NSDD lựa chọn việc giải quyết, đảm bảo quyền lợi của mình có thể bằng hình thức khiếu nại (biện pháp hành chính) hoặc hình thức khiếu kiện (biện pháp tư pháp), hoặc cả hai hình thức nêu trên đan xen trong quá trình thực hiện quyền của mình. Bên cạnh đó, pháp luật vẫn còn ghi nhận sự tồn tại tình trạng: quá thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết, tức là trường hợp người có thẩm quyền trong cơ quan Nhà nước không thực hiện nghĩa vụ của mình theo quy định pháp luật khiếu nại [23]. Thiết nghĩ, đây là quy định dự báo khả năng không thực hiện trách nhiệm của cơ quan hoặc người có thẩm quyền trong việc giải quyết khiếu nại, cần được xem xét, sửa đổi, bổ sung.

2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại quận Long Biên - thành phố Hà Nội

2.2.1. Nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội của quận Long Biên ảnh hưởng đến thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

*** Vấn đề phát triển kinh tế:**

Kinh tế quận Long Biên tiếp tục đà tăng trưởng: Tổng mức bán lẻ hàng hóa ước đạt 4.726 tỷ đồng, bằng 121% cùng kỳ. Giá trị xây dựng và sản xuất công nghiệp ước đạt 6.511 tỷ đồng, bằng 115% cùng kỳ.

- *Sản xuất nông nghiệp*: Rà soát 200 ha đất chưa sử dụng theo quy hoạch phân khu N10; xây dựng kế hoạch chuyển đổi 90 ha cây trồng giai đoạn 2016-2020;

- *Thương mại, dịch vụ*: Công tác đầu tư, cải tạo chợ dân sinh, xây dựng chợ văn minh thương mại có nhiều chuyển biến tích cực; hoàn thành, đưa vào hoạt động 2 chợ đạt 40% kế hoạch cả năm; khởi công 03 chợ đảm bảo kế hoạch đề ra. Ban hành bộ tiêu chí chợ văn minh thương mại, hoàn thành công nhận được 3/20 chợ đang hoạt động.

*** Công tác đầu tư, giải phóng mặt bằng:**

“Năm 2017 trên địa bàn Quận triển khai công tác GPMB thực hiện 60 dự án, trong đó 18 DA chuyển tiếp, 03 DA đã có thông báo thu hồi đất, 10 DA ngoài ngân sách và 29 DA đăng ký triển khai năm 2017, kết quả thực hiện cụ thể: Phê duyệt 1100 phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư với diện tích 15.66 ha, tổng tiền bồi thường hỗ trợ 351 tỷ đồng, di chuyển 269 ngôi mộ, giao tái định cư 129 hộ với diện tích 6.110 m², tiếp nhận 309 đơn, trong đó có 199 đơn khiếu nại, 110 đơn kiến nghị, đã giải quyết xong: 276 đơn, theo dõi thực hiện 16 vụ việc có hiệu lực pháp luật, đã giải quyết xong 09 vụ việc, ban hành 62 quyết định cưỡng chế quyết định thu hồi đất, đã tổ chức cưỡng chế đối với 16 hộ, 46 hộ sau khi vận động đã bàn giao mặt bằng. Trong quá trình thực hiện, để tháo gỡ, giải quyết các vướng mắc liên quan đến áp dụng chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, Trung tâm đã tham mưu UBND Quận 15 tờ trình báo cáo, Thành phố đã xem xét giải quyết 12 tờ trình, còn 03 tờ trình Liên ngành Thành phố đang xem xét, giải quyết [1].

*** Công tác quy hoạch, quản lý đô thị, trật tự xây dựng, VSMT:**

- *Công tác quy hoạch* được tập trung chỉ đạo: UBND quận đã chủ động phối hợp Viện quy hoạch xây dựng, Sở Quy hoạch kiến trúc hoàn thiện đồ án quy hoạch phân khu R5, R6 và trình Thành phố phê duyệt.

- *Công tác quản lý đô thị* tiếp tục được coi là nhiệm vụ trọng tâm: ban hành kế hoạch thực hiện Chương trình 03-Ctr/QU "Tập trung đầu tư hoàn thiện hệ thống hạ tầng đô thị tạo bước đột phá về cảnh quan môi trường gắn với xây dựng nếp sống văn minh đô thị trong các tầng lớp nhân dân". Hướng dẫn việc triển khai "Phường đạt chuẩn văn minh đô thị", "Tuyến đường, tuyến phố đạt chuẩn văn minh đô thị" trên địa bàn quận.

- *Công tác tổ chức giao thông*: chỉ đạo rà soát những tồn tại bất cập về tổ chức giao thông trên địa bàn, báo cáo đề xuất UBND Thành phố phương án xử lý.

- *Công tác quản lý trật tự xây dựng tiếp tục được quan tâm, kiểm tra*: UBND quận đã chỉ đạo các lực lượng tăng cường kiểm tra, kiểm soát, áp dụng các biện pháp xử lý, ngăn chặn các vi phạm ngay từ lúc bắt đầu phát sinh.

- *Công tác đánh biển số nhà, biển tên đường phố được duy trì*: triển khai trên

địa bàn 4 phường, tiếp tục đặt tên các tuyến đường phố, gắn biển số nhà tại các khu dân cư mới như tái định cư, đầu giá.

- *Công tác duy tu, duy trì theo phân cấp, VSMT, thoát nước được triển khai theo cơ chế mới.* Thực hiện quản lý, duy tu, duy trì các nội dung phân cấp tiếp nhận từ thành phố theo Quyết định số 6471/QĐ-UBND ngày 27/11/2015 của thành phố.

- *Công tác quản lý nhà chung cư, quản lý trụ sở công sở, thẩm định hồ sơ chất lượng công trình tiếp tục được tập trung:* Trong 6 tháng, UBND quận đã tiếp nhận và xử lý đối với 69 hồ sơ gồm 26 hồ sơ thẩm định dự toán chuẩn bị đầu tư và 43 hồ sơ thẩm định thiết kế bản vẽ thi công.

2.2.2. *Đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại quận Long Biên - thành phố Hà Nội*

2.2.2.1. Tổng quan về tình hình thu hồi đất trên địa bàn quận Long Biên

Phát triển kinh tế - xã hội vẫn là nhiệm vụ trọng tâm để đưa Quận Long Biên trở thành đô thị trung tâm phía bắc Thủ đô là chỉ đạo của Đ/c Bí thư Thành ủy Phạm Quang Nghị nhấn mạnh về nhiệm vụ của Quận trong nhiệm 2015 – 2020. Chính vì vậy, trong những năm vừa qua quận Long Biên đã thu hút đầu tư và cấp phép triển khai các dự án lớn trên địa bàn quận. Thu hồi đất để làm dự án phục vụ cho việc phát triển kinh tế - xã hội trở thành một đề tài rất nóng trên cả phương diện chính trị và kinh tế. Với tốc độ đô thị hóa nhanh, trong những năm vừa qua, trên địa bàn quận Long Biên đã thu hồi hàng trăm ha đất ở và đất nông nghiệp cho các dự án như: Dự án đại siêu thị Aeon mall của tập đoàn Him Lam, dự án Sân golf Long Biên của tập đoàn Him Lam, dự án Khu biệt thự Vinhomes Riverside của tập đoàn Vingroup...

2.2.2.2. Những kết quả đạt được và nguyên nhân

* *Kết quả đạt được:*

- *Nhóm dự án trọng điểm do quận làm chủ đầu tư*

Thực hiện chỉ đạo của Thường trực Quận ủy - Ủy ban nhân dân Quận, năm 2017 tiếp tục công tác giải phóng mặt bằng của một số dự án trọng điểm của quận, kết quả cụ thể như sau:

Dự án Xây dựng HTKT phục vụ đấu giá QSD đất phường Long Biên: Đã thu hồi mặt bằng 322 hộ đất nông nghiệp, đã phê duyệt phương án đối với 38 hộ dân xây nhà trên đất nông nghiệp, phê duyệt phương án đối với 23 hộ đất ở.

Dự án Xây dựng tuyến đường 25m Trường Pháp: Đã phê duyệt, tổ chức chi trả tiền, nhận bàn giao mặt bằng 78 hộ đất ở.

Dự án Xây dựng tuyến đường 25m Cự Khối: Đã phê duyệt, chi trả tiền, thu hồi MB đối với 153/153 hộ đất nông nghiệp và xây nhà trên đất NN, phê duyệt, tổ chức chi trả tiền, nhận bàn giao mặt bằng đối với 22 hộ đất ở.

Dự án Xây dựng tuyến đường 21m phần bổ sung chi giới: Phê duyệt phương án, tổ chức chi trả tiền đối với 24 hộ đất ở.

Bên cạnh nhóm các dự án trọng điểm, nhóm các dự án xử lý tồn tại cũng được UBND Quận quan tâm giải quyết như: Xây dựng tuyến đường từ ngã ba sông cầu bậy đến đường 40m phường Sài Đồng, Phúc Lợi; xây dựng trường THCS Ngọc Thụy 2 tại ô quy hoạch A4/THCS2, phường Ngọc Thụy; XD HTKT ô đất phường Bồ Đề C2-2/CCDVO2, xây dựng HTKT ô QH C3-6/LX8 phường Cự Khối...

- Nhóm dự án vốn ngoài ngân sách

Năm 2017 trên địa bàn quận tiếp tục triển khai công tác GPMB nhóm 10 dự án vốn ngoài ngân sách: Nhóm dự án do công ty CP Himlam, Công ty Khai Sơn, Tập đoàn Vingroup... làm chủ đầu tư, công tác GPMB cơ bản đáp ứng yêu cầu tiến độ, kết quả cụ thể như sau:

Dự án khu công viên CNTT: Đã phê duyệt toàn bộ phương án, tổ chức chi trả tiền, giao đất TĐC cho các hộ, tiếp nhận toàn bộ MB đối với các hộ dân đất ở tại phường Phúc Đồng.

Dự án Vinhomes Riverside 2: Đã kiểm đếm, phê duyệt phương án đối với 41 hộ, giao đất TĐC cho 31 hộ.

Nhóm dự án: Bãi xe Tư Đình, Khu nhà ở Himlam, Khu nhà ở Ao Trũng, Ngọc Lâm... chủ yếu giải quyết tồn tại.

** Nguyên nhân đạt được những kết quả trên:*

Có được những kết quả trên là do nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan trong đó nguyên nhân quan trọng là sự tập trung chỉ đạo thường xuyên, quyết liệt của Quận ủy - HĐND - UBND quận, đặc biệt là các cuộc họp giao ban, kiểm điểm tiến độ công tác GPMB với các ngành, các chủ đầu tư và UBND các phường; sự vào cuộc đồng bộ của các hệ thống chính trị từ quận đến cơ sở; sự cố gắng tích cực của các cán bộ làm công tác giải phóng mặt bằng. Đặc biệt quan tâm đến công tác dự báo tình hình, tuyên truyền vận động, chú trọng quy trình công khai và tổ chức đối thoại trực tiếp, kịp thời giải đáp thắc mắc của người dân.

Chủ động nghiên cứu, đề xuất vận dụng tối đa chính sách để hỗ trợ cho người bị thu hồi đất, nhưng vẫn đảm bảo đúng quy định pháp luật; đề xuất, trình Thành phố chính sách, vị trí tái định cư thuận lợi nhất để bố trí tái định cư đối với các hộ gia đình phải di chuyển chỗ ở, xây dựng kế hoạch theo trọng tâm, trọng điểm gắn với chỉ đạo của Thường trực Quận ủy.

Sự phối hợp có trách nhiệm giữa chủ đầu tư và các ngành trong việc thực hiện nhiệm vụ. Áp dụng phương pháp ghi nhận theo nhật ký GPMB, trong đó chỉ rõ những tồn tại, trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân...

Thực hiện chế độ giao ban thường xuyên giữa Ban, các chủ đầu tư và UBND các phường, từ đó tham mưu, đề xuất biện pháp tháo gỡ, giải quyết vướng mắc.

Kịp thời tham mưu UBND quận văn bản chỉ đạo, đôn đốc chủ đầu tư, UBND các phường và các đơn vị có liên quan thực hiện nghiêm túc kế hoạch, tiến độ theo yêu cầu của UBND quận.

Cương quyết thực hiện các biện pháp hành chính để cưỡng chế thu hồi đất đối với các trường hợp cố tình chây ì không chấp hành kế hoạch GPMB. Xây dựng kế hoạch cưỡng chế, phân công trách nhiệm cụ thể, sát với tình hình thực tế; Trước khi thực hiện cưỡng chế trực tiếp đối thoại giải thích, vận động để kịp thời giải quyết các kiến nghị chính đáng của người bị thu hồi đất, hoặc đề nghị cơ quan cấp trên xem xét giải quyết những kiến nghị vượt thẩm quyền. Rất nhiều trường hợp sau khi tổ chức vận động hoặc trong quá trình thực hiện cưỡng chế đã tự giác chấp hành do đó giảm được khối lượng phải thực hiện cưỡng chế”.

2.2.2.3. Những vướng mắc, tồn tại và nguyên nhân

** Những vướng mắc, tồn tại*

Trong việc thực hiện quyền của người được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước THĐ vẫn còn một số bất cập, hạn chế. Thể hiện rõ nhất thông qua các khiếu kiện của người dân về vấn đề phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa thỏa đáng, chưa đúng với quy định của pháp luật.

Theo Báo cáo năm 2017 của Trung tâm Phát triển quỹ đất quận Long Biên đối với Dự án xây dựng Đường 5 kéo dài đang còn một số vướng mắc cụ thể như:

Ô quy hoạch CC-3 (CCTP5) với diện tích 12.231m²:

Còn tồn tại 18/21 hộ dân tổ 16, phường Thượng Thanh với diện tích khoảng 1.238m²/12.231m² chiếm khoảng 10,1% diện tích ô đất. Các hộ dân này đều không chấp hành cho Tổ công tác GPMB phường vào lập biên bản kiểm đếm đo đạc. Tháng 12/2009, căn cứ vào hồ sơ lưu trữ tại phường, UBND quận đã ban hành quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tháng 7/2013 UBND quận Long Biên đã ban hành quyết định cưỡng chế thu hồi đất đối 18 hộ chưa chấp hành nhận tiền và bàn giao mặt bằng, tuy nhiên việc tổ chức cưỡng chế chưa được tổ chức thực hiện.

Đây là ô đất nằm trùng với ô đất đã được UBND Thành phố chấp thuận cho nhà đầu tư (Công ty Cổ phần Khai Sơn) làm quỹ đất đối ứng và Trung tâm phát triển quỹ đất - Chi nhánh Long Biên được UBND Thành phố giao nhiệm vụ triển khai thực hiện công tác GPMB.

Hiện còn Chợ tạm phường Thượng Thanh: Tổ công tác GPMB phường chưa lập Biên bản kiểm đếm, đo đạc do các hộ hiện vẫn đang kinh doanh.

Ô quy hoạch CC-1 (CCTP6) với diện tích 15.344m² :

Hiện còn tồn tại Công ty Cổ phần xây dựng Petrolimex: Tổ công tác GPMB phường đã lập Biên bản kiểm đếm đo đạc nhưng Công ty không ký xác nhận và đang lưu giữ Biên bản kiểm đếm đo đạc của tổ công tác.

Ô đất này nằm trùng với ô đất đã được UBND Thành phố chấp thuận cho nhà đầu tư (Công ty Cổ phần Khai Sơn) làm quỹ đất đối ứng và Trung tâm phát

triển quỹ đất - Chi nhánh Long Biên được UBND Thành phố giao nhiệm vụ triển khai thực hiện công tác GPMB.

Ô quy hoạch CX-1 với diện tích khoảng 2.179m²:

Hiện còn Chợ tạm phường Thượng Thanh: Tổ công tác GPMB phường chưa lập Biên bản kiểm đếm, đo đạc do các hộ hiện vẫn đang kinh doanh.

Ô quy hoạch NT-3 với diện tích khoảng 2.126m²:

Hiện còn tồn tại 07 hộ dân chưa nhận tiền bồi thường, hỗ trợ và chưa bàn giao mặt bằng với diện tích 497m²/2.126m² chiếm khoảng 23,3% diện tích ô đất. Cụ thể như sau:

+ Hộ gia đình Bà Nguyễn Thị Khuy + Nguyễn Văn Thành – Địa chỉ: Tổ 8, phường Thượng Thanh. UBND quận đã phê duyệt phương án điều chỉnh theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của UBND quận Long Biên. Tuy nhiên, gia đình vẫn chưa chấp hành nhận tiền và bàn giao mặt bằng.

+ Hộ gia đình Bà Phạm Thị Nhuận – Địa chỉ: Tổ 8, phường Thượng Thanh, đã có kết luận của Tòa án nhân dân Thành phố Hà Nội đề nghị hủy phương án bồi thường hỗ trợ đối với bà Phạm Thị Nhuận.

+ 05 hộ gồm: hộ ông Nguyễn Văn Tề, bà Nguyễn Thị Thủy, ông Nguyễn Đình Hợp + ông Nguyễn Ngọc Ninh, bà Phạm Thị Lưu, bà Nguyễn Thị Xú: các hộ vẫn kiến nghị về tỷ lệ hỗ trợ về đất, không chấp hành nhận tiền và bàn giao mặt bằng.

** Nguyên nhân của những tồn tại, vướng mắc*

- Trong năm 2017 có nhiều thay đổi về chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư ảnh hưởng lớn tới tiến độ thực hiện công tác giải phóng mặt bằng, cụ thể:

+ Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật đất đai.

+ Quyết định số 10/2017/QĐ-UBND ngày 29/3/2017 của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội về việc Ban hành quy định các nội dung thuộc thẩm quyền của UBND thành phố Hà Nội về BT, HT và TĐC khi Nhà nước THĐ trên địa bàn thành phố Hà Nội. Theo đó, Ban Bồi thường giải phóng mặt bằng các quận huyện sẽ

không còn nữa.

+ Thông báo số 115/TB-UBND ngày 24/02/2017 của UBND thành phố Hà Nội kết luận của tập thể lãnh đạo UBND thành phố về việc thực hiện các dự án đầu tư xây dựng hạ tầng khu TĐC và dự án xây dựng nhà ở phục vụ tái định cư trên địa bàn Thành phố, *trong đó quy định nguyên tắc tại địa bàn các quận chỉ thực hiện tái định cư bằng căn hộ hoặc bằng tiền hỗ trợ tự lo chỗ tái định cư*. Hiện nay, UBND thành phố chưa chấp thuận hình thức vị trí TĐC bằng đất cho 11 DA UBND quận đang trình để làm cơ sở triển khai thực hiện.

Ngày 05/6/2017, UBND Thành phố ban hành Quyết định số 3440/QĐ-UBND về việc Thành lập Trung tâm phát triển quỹ đất trực thuộc UBND quận, huyện, thị xã, theo đó sát nhập Ban BT GPMB quận Long Biên và Chi nhánh phát triển quỹ đất Long Biên, quá trình sát nhập có sự thay đổi cơ cấu tổ chức bộ máy của 02 đơn vị.

Khối lượng giải phóng mặt bằng lớn, số lượng cán bộ làm công tác giải phóng mặt bằng của một số chủ đầu tư, UBND một số phường thiếu do đó chưa đáp ứng được tiến độ thực hiện.

Do tình trạng buông lỏng quản lý đất đai của một số địa phương trong những năm trước đây dẫn đến khó khăn vướng mắc khi xác nhận NGSDĐ, chậm ảnh hưởng đến tiến độ lập phương án, nhiều dự án nếu có xác nhận đúng tiến độ thì nhiều xác nhận không lập được phương án do nội dung xác nhận không đảm bảo, không có hồ sơ để chứng minh... (xác nhận đi xác nhận lại nhiều lần, mất rất nhiều thời gian ở khâu này).

Công tác giải quyết đơn thư còn chưa thật sự đáp ứng yêu cầu, một số đơn thư bị quá hạn, một số chất lượng giải quyết chưa cao.

Quy định về việc xem xét điều chỉnh chính sách giá đất bồi thường, hỗ trợ theo ND 69/CP, QĐ 02/TP làm ảnh hưởng rất lớn đến việc triển khai và tổ chức thực hiện công tác GPMB. Trong 6 tháng đầu năm 2013 trên địa bàn quận triển khai 18 dự án liên quan phải thực hiện việc thẩm định giá đất ở theo Quyết định 02/2013/QĐ-UBND ngày 07/01/2013 của UBND Thành phố đây là nguyên nhân

chính làm chậm tiến độ GPMB (sau khi có Quyết định số 27/2013/QĐ-UBND ngày 18/7/2013 của UBND thành phố mới tiếp tục thực hiện được, nhưng lại quay về hình thức như trước).

Về tái định cư: Quy định chưa rõ quy trình giao nhà tái định cư, giá nhà tái định cư; thu tiền, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, sở hữu nhà TĐC. Thủ tục thu hồi, giao đất theo Quyết định 02/2010/QĐ-UBND ngày 18/01/2010 của UBND Thành phố còn một số bất cập dẫn đến chậm tiến độ phê duyệt phương án bồi thường hỗ trợ, tổ chức chi trả tiền và BGMB.

Việc thiếu tự giác, thiếu hiểu biết, thiếu gương mẫu của một số ít cán bộ, Đảng viên, hội viên tại một số cơ sở, việc cố tình không chấp hành của một số ít các hộ dân là trở ngại không nhỏ cho công tác giải phóng mặt bằng, là nguyên nhân chủ yếu phát sinh khiếu nại, chậm trễ trong thu hồi đất.

Tính chủ động của một số ngành và UBND các phường đôi khi chưa đáp ứng yêu cầu được giao cụ thể: Trong công tác đo đạc hồ sơ kỹ thuật thửa đất, công tác xác nhận các điều kiện để lập phương án (Nguồn gốc sử dụng đất, xác nhận nhân hộ khẩu, xác nhận điều kiện về nhà ở, đất ở trên địa bàn phường...)

Năng lực chuyên môn của một số cán bộ, công chức, lao động hợp đồng làm công tác GPMB còn hạn chế dẫn đến việc thiết lập hồ sơ, các xác nhận bị thiếu sót, không chính xác... việc lưu trữ hồ sơ còn cầu thả, không khoa học.

Công tác vận động nhân dân được tổ chức thực hiện từ Quận đến Phường, tuy nhiên trong công tác vận động đặc thù đối với một số trường hợp cụ thể còn hạn chế; việc xây dựng và phát huy lực lượng nòng cốt chính trị của Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể trong vận động các hộ dân khiếu nại, khiếu kiện chưa hiệu quả. Một bộ phận nhỏ cán bộ, công chức cơ quan chính quyền nhận thức chưa đầy đủ về vai trò của công tác vận động nhân dân nên thiếu mềm dẻo, linh hoạt trong tiếp xúc, giải quyết những vấn đề liên quan đến người dân.

Tiểu kết chương

Qua việc phân tích thực trạng pháp luật về thu hồi đất và thực tiễn thi hành tại

quận Long Biên, thành phố Hà Nội, tác giả rút ra một số kết luận sau:

Thứ nhất: Các quy định pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng đang trong quá trình hoàn thiện. Hiến pháp 2013 và LDD 2013 sửa đổi đã có các quy định cơ bản nhất về vấn đề này. Đặc biệt là các quy định cụ thể về giá đất, BT, HT, TĐC khi Nhà nước THĐ. Tuy vậy, còn một bộ phận cán bộ trực tiếp thực thi pháp luật còn thiếu và yếu về chuyên môn cũng như hiệu quả làm việc còn thấp. Các văn bản pháp luật còn thiếu nhất quán, chưa chặt chẽ gây lúng túng cho những người trực tiếp thực thi pháp luật.

Thứ hai: Thực tiễn thực hiện pháp luật về thu hồi đất trên địa bàn quận Long Biên, thành phố Hà Nội hiện nay, Luật Đất đai 2013 đã góp phần đóng góp giải quyết một số vấn đề lớn về pháp luật thu hồi đất, trình tự, thủ tục thu hồi đất,... Trên thực tế thi hành tại quận Long Biên vẫn còn một số vấn đề bất cập, tồn tại cần phải xử lý về việc: phải kịp thời thích ứng với những thay đổi chính sách của Nhà nước cũng như năng lực chuyên môn, ý thức của cán bộ làm công tác thu hồi đất. Công tác tuyên truyền, giải thích và giáo dục pháp luật về thu hồi đất trên địa bàn các phường còn mang tính hình thức, chưa mang lại hiệu quả thiết thực.

Chương 3

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ, XÃ HỘI VÀ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG

3.1. Yêu cầu đặt ra cần đạt được của việc hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Trên cơ sở phân tích những mặt đạt được, cũng như bất cập các quy định pháp luật và thực tiễn áp dụng đòi hỏi phải hoàn thiện một cách đồng bộ pháp luật về thu hồi đất ở Việt Nam cụ thể đáp ứng các yêu cầu sau:

3.1.1. Phù hợp với đường lối chính sách của Đảng về quản lý đất đai

Chiến lược phát triển kinh tế, xã hội giai đoạn 2011 - 2020 đã xác định. Sự cần thiết phải hoàn chỉnh hệ thống chính sách, pháp luật về đất đai bảo đảm hài hòa các lợi ích của NSDD, của người giao lại quyền sử dụng đất, của Nhà nước và của nhà đầu tư. Từ đó tạo điều kiện thuận lợi để sử dụng một cách hiệu quả đất đai cho sự nghiệp phát triển đất nước; khắc phục tình trạng tham nhũng và lãng phí đất đai [8]. Cụ thể hóa nội dung nói trên, Hội nghị lần thứ V, sau đó là Hội nghị lần thứ VI Ban Chấp hành TW Đảng khóa XI đã khẳng định những nội dung chủ yếu sau:

(i) Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. QSDĐ là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt.

(ii) Về vai trò của Nhà nước được tiếp tục xác định, Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu thông qua các hành vi như QĐ QH, KHSDĐ; QĐ giá đất; QĐ thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh, phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và các dự án phát triển kinh tế, xã hội theo quy định của pháp luật;

(iii) NSDD được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, tùy theo từng loại đất và nguồn gốc sử dụng đất theo quy định của pháp luật, có nghĩa vụ tuân thủ quy hoạch, trả lại đất khi Nhà nước có QĐ thu hồi đất, chấp hành pháp luật về đất đai.

3.1.2. Đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư

Khi xác định QSDĐ nói chung là tài sản của NSDD, vấn đề đặt ra là, quyền tài sản của NSDD sẽ được bồi thường như thế nào khi Nhà nước thu hồi đất với cách tiếp cận là chia sẻ lợi ích, giải quyết mối quan hệ hài hòa về lợi ích giữa: Nhà nước, nhà đầu tư và người có đất khi bị thu hồi. Bởi vì, khi nhà đầu tư bỏ vốn thực hiện dự án thì kỳ vọng của họ vươn đến là lợi nhuận đạt được sau thời gian nhất định. Đối với Nhà nước, việc tạo điều kiện cho nhà đầu tư thuận lợi trong việc tiếp cận nguồn đất và các chính sách ưu đãi khác cũng không ngoài mục đích phát triển kinh tế xã hội, tăng nguồn thu ngân sách trong tương lai, cùng với việc đảm bảo an sinh xã hội. Do vậy, nếu quyền lợi của NSDD chưa được đáp ứng tương xứng với thiệt hại mà họ gánh chịu trong hiện tại và cả mất mát lâu dài thì việc thu hồi đất sẽ không còn ý nghĩa khi nguồn lợi Nhà nước thu được không đủ bù chi cho đảm bảo xã hội. Để đáp ứng được các yêu cầu nêu trên, việc lượng hóa hiệu quả và thiệt hại cần được tính toán, cân nhắc cụ thể, nhằm đảm bảo quyền lợi của người bị thu hồi đất; quyền lợi của nhà nước với tư cách là người đại diện chủ sở hữu trong việc phân phối lại phân chênh lệch địa tô; và đảm bảo cho khả năng sinh lợi của nhà đầu tư khi bỏ vốn thực hiện dự án.

Bên cạnh đấy, Nhà nước cũng cần cân nhắc khi thu hồi đất trong một số trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai. Thiết nghĩ nội dung này cần thiết phải được thể hiện trong quá trình hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất.

3.1.3. Đảm bảo sự tương thích, tránh sự xung đột pháp luật về thu hồi đất với các quy định có liên quan trong hệ thống pháp luật và ngược lại

Đất đai đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển kinh tế - xã hội; do vậy, những nội dung có liên quan đến công tác quản lý và sử dụng đất không những được điều chỉnh bởi pháp luật đất đai, mà còn được quy định rải rác ở những đạo luật khác. Yêu cầu tương thích của pháp luật về thu hồi đất với các quy định có liên quan trong hệ thống pháp luật và ngược lại cần được đặt ra một số nội dung chủ yếu như sau:

Một là, cần xác định lập QH, KHSDĐ là cơ sở cho việc lập các quy hoạch

khác. Như vậy, các quy định của Luật Xây dựng, Luật Nhà ở có liên quan đến nội dung quy hoạch cần được dẫn chiếu theo LDD, tránh việc quy định trùng lặp và dễ bị xung đột.

Hai là, cần xem xét, sửa đổi nội dung quy định tại Khoản 2 Điều 21 Luật Đầu tư năm 2014: “2. Với các địa phương gặp khó khăn trong vấn đề bố trí quỹ đất phát triển nhà ở, công trình dịch vụ, tiện ích công cộng cho người lao động trong các khu công nghiệp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định việc điều chỉnh quy hoạch khu công nghiệp để dành một phần diện tích đất phát triển nhà ở, tiện ích công cộng, công trình dịch vụ, ...” vì bản chất chính là điều chỉnh QH SDD.

Ba là, rà soát các quy định pháp luật có liên quan đến nội dung thu hồi đất nằm rải rác trong các văn bản quy phạm pháp luật khác để xem xét, sửa đổi, bổ sung sao cho phù hợp.

Đây là những định hướng quan trọng cần được nghiên cứu, tiếp thu trong quá trình soạn thảo, sửa đổi, bổ sung pháp luật về thu hồi đất.

3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

3.2.1. Hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

3.2.1.1. Hoàn thiện quy định pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Thứ nhất, pháp luật cần quy định rõ, QH KHSDD là cơ sở pháp lý, là quy hoạch “nền” để điều chỉnh các quy hoạch kỹ thuật khác; do vậy, nên tham khảo quy trình kỹ thuật về xây dựng QH SDD của tổ chức FAO trong công tác lập quy hoạch, thủ tục lập quy hoạch với sự tham gia thực sự của người dân, các thủ tục phân biện, nghiệm thu hồ sơ trước khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Bên cạnh đó, QĐ phê duyệt QH, KHSDD là QĐHC và có liên quan đến HVHC của cơ quan nhà nước và những người có liên quan đến việc lập QH, KHSDD; cho nên đây là đối tượng sẽ bị các chủ thể có liên quan, bị ảnh hưởng quyền và lợi ích hợp pháp đến việc điều chỉnh QH, KHSDD có quyền khiếu nại, khiếu kiện theo quy định pháp luật hiện hành. Đồng thời cũng cần thấy rằng, việc

xét duyệt QH, KHSDD phải qua nhiều cấp, nhiều ngành tham gia: UBND xây dựng, cơ quan Tài nguyên và Môi trường thẩm định, HĐND thông qua, UBND cấp trên phê duyệt; do vậy, cần xác định QĐ phê duyệt là đối tượng bị khiếu nại, khiếu kiện, bởi lẽ, văn bản này mới phát sinh quyền và nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai.

Thứ hai, thẩm quyền phê duyệt QH, KHSDD

HĐND là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương. Tính quyền lực phải thể hiện rõ nét trong việc QĐ những vấn đề quan trọng, biểu hiện ý chí của mình thông qua việc ban hành các Nghị quyết, có hiệu lực pháp luật, được thi hành ngay, thay cho thủ tục đang được áp dụng hiện nay: một số Nghị quyết của HĐND trong lĩnh vực đất đai dường như chỉ là thủ tục “trung gian”, phải chờ đến cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp, hay cấp trên ban hành QĐ thì Nghị quyết đó mới phát sinh hiệu lực.

Do vậy khi xây dựng thẩm quyền của HĐND cần xét đến đặc thù của nước ta hiện nay là đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, nhằm tránh việc tập trung quyền lực vào cơ quan hành chính, hoặc người được trao quyền trong cơ quan hành chính; hay nói cách khác, nếu toàn bộ tài sản đất đai của quốc gia chỉ do một số người điều hành, QĐ số phận, thì điều này sẽ dễ dẫn đến việc sử dụng tài sản đất đai không được cân nhắc hợp lý, hoặc bị tham ô, lãng phí, không được kiểm soát, ngăn chặn kịp thời.

Trên cơ sở đó, về QH, KHSDD, đề nghị được sửa đổi, bổ sung theo hướng:

(i) UBND cấp có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc lập QH, KHSDD trình *Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết nghị* QH, KHSDD sau khi xin ý kiến cơ quan có thẩm quyền chuyên môn quản lý về đất đai cấp trên.

Cơ quan có thẩm quyền chuyên môn quản lý về đất đai cấp trên có trách nhiệm kiểm tra các nội dung có liên quan như: sự phù hợp với QH, KHSDD cấp trên, ranh giới QH, KHSDD tính khả thi,... và cho ý kiến bằng văn bản. Ý kiến của cơ quan có thẩm quyền chuyên môn quản lý về đất đai cấp trên là một trong những căn cứ để HĐND xem xét, quyết nghị.

Nghị quyết của HĐND về QH, KHSDD có hiệu lực thi hành, không phải chờ thủ tục UBND cùng cấp ban hành văn bản.

(ii) Trước khi trình QH, KHSDD quốc phòng, an ninh cho Chính phủ phê duyệt, đơn vị lập QH, KHSDD gửi hồ sơ đến HĐND cấp tỉnh có liên quan để cho ý kiến. Ý kiến của HĐND cấp tỉnh là một trong căn cứ để Chính phủ xem xét, phê duyệt QH, KHSDD.

3.2.1.2. Hoàn thiện quy định pháp luật về thẩm quyền thu hồi đất, các trường hợp thu hồi đất và trình tự, thủ tục thu hồi đất

Thứ nhất, cần thiết phải định danh lại thuật ngữ pháp lý “thu hồi đất”

Qua các quy định pháp luật có liên quan đến thu hồi đất (hoặc là trưng dụng đất với nghĩa tương tự được quy định trong Nghị định 151/TTg) đều thiết kế theo hướng áp đặt ý chí của Nhà nước đối với NSDD, cho dù điều đó được đặt trong chế độ sở hữu về đất đai như thế nào. Càng về sau, các tiêu chí để phân định thẩm quyền thu hồi đất càng ít chú trọng đến yếu tố mức độ xáo trộn dân cư (thể hiện ở số hộ phải di dời), mà thiên về hướng phân cấp cho chính quyền địa phương khi nguồn nhân lực chưa đáp ứng ngang tầm nhiệm vụ. Từ khi LDD 1993 quy định đất đai có giá, Chính phủ quy định khung giá các loại đất cho từng vùng, theo từng thời gian và nguyên tắc, phương pháp xác định giá các loại đất; và đây là cơ sở để tính giá trị tài sản khi giao đất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất [22], quyền của NSDD cũng được mở rộng hơn. Tuy nhiên, cách ứng xử của Nhà nước vẫn chưa hướng đến sự bình đẳng trong quan hệ pháp luật đất đai với các chủ thể khác; mặc dù rằng, trên thực tế QSDĐ được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau, không phải chỉ do Nhà nước giao đất.

Chúng ta có thể thấy rằng, tất cả các bản Hiến pháp đều ghi nhận việc bảo hộ quyền tài sản hợp pháp của công dân, tổ chức, cho dù cách diễn đạt trong từng giai đoạn lịch sử có khác nhau. Theo Điều 23 HP 1992: “Tài sản hợp pháp của tổ chức, cá nhân không bị quốc hữu hóa. Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do an ninh, quốc phòng và lợi ích quốc gia. Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có BT tài sản của tổ chức hoặc cá nhân theo thời giá thị trường...”. Khác với các quy định trong

các Hiến pháp trước về thủ tục trưng dụng, trưng mua hoặc trưng thu theo pháp luật quy định, thì trong Điều 23 nói trên đã khẳng định, thể thức trưng mua, trưng dụng do luật định. Đây là cơ sở pháp lý chỉ do Quốc hội ban hành, tránh sự lạm quyền của các cơ quan hành chính được ủy quyền lập quy. Pháp luật hiện hành đã quy định điều kiện nghiêm ngặt khi trưng mua, trưng dụng tài sản chỉ được thực hiện trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia. Đây là trường hợp đặc thù, không liên quan đến các trường hợp thu hồi đất theo pháp luật đất đai. Chỉ đến khi HP 2013 được Quốc hội thông qua, nội dung thu hồi đất mới được đề cập đến tại Khoản 3 Điều 54, Nhà nước thu hồi đất 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. THĐ phải được thực hiện công khai, minh bạch và BT theo quy định của pháp luật có liên quan.

Như đã trình bày, ở nước ta, mặc dù đất đai thuộc sở hữu toàn dân, song QSDĐ lại là tài sản của NSDD. Theo đó, Nhà nước sử dụng biện pháp hành chính theo quy định pháp luật để định đoạt tài sản là QSDĐ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân.

Về mặt ngữ nghĩa ta có thể hiểu “thu hồi” là lấy lại cái đã cấp phát, đã đưa ra hoặc bị người khác lấy, chẳng hạn như thu hồi tài sản bị lấy cắp, thu hồi vốn, thu hồi giấy phép kinh doanh [29]. Như vậy, THĐ là việc Nhà nước lấy lại quyền sử dụng đất đã giao cho các tổ chức, cá nhân sử dụng, hoặc lấy lại quyền sử dụng đất hiện do người khác lấn, chiếm đất. Nếu theo cách hiểu như vậy, thì việc Nhà nước thu hồi đất chỉ phù hợp trong trường hợp các tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất; còn trong các trường hợp QSDĐ được hình thành từ việc Nhà nước công nhận, giao đất có thu tiền sử dụng đất, nhất là qua cơ chế đấu giá QSDĐ hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất, thì thuật ngữ “thu hồi đất” tỏ ra chưa phù hợp, bởi lẽ, QSDĐ vốn dĩ là của họ, Nhà nước thừa nhận sự thật hiển nhiên đó thôi, hoặc hàng hóa QSDĐ mà người ta đã “mua” của Nhà nước qua cơ chế đấu giá, hoặc giá

được hình thành trên cơ sở ý chí của Nhà nước mà NSDD không được thỏa thuận, đưa ra giá theo ý muốn của mình.

Từ các phân tích nêu trên, tác giả mạn phép đề nghị trong tương lai nên sửa đổi, bổ sung Khoản 3 Điều 54 HP 2013 như sau:

“Điều 54.

3. Nhà nước THĐ hoặc trưng thu đất 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.”

Đồng thời điều chỉnh các quy định về thu hồi đất trong LDD 2013 trên cơ sở nguồn gốc hình thành QSDĐ của NSDD có đất bị thu hồi sao cho phù hợp.

Thứ hai, về thẩm quyền thu hồi đất

Thực tiễn áp dụng pháp luật đã cho thấy, mức độ phức tạp khi Nhà nước thu hồi đất phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó có quy mô sử dụng đất của dự án nhiều hay ít, số hộ ảnh hưởng và phải di chuyển đi nơi khác; do vậy, pháp luật về thu hồi đất trước đây rất chú trọng đến các yếu tố tác động đến môi trường xã hội và đây là tiêu chí để phân định thẩm quyền.

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý theo nội dung Hội nghị lần thứ 05 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khóa XI) đã khẳng định. Các chính sách, pháp luật về đất đai phải đảm bảo sự quản lý Nhà nước một cách chặt chẽ, thống nhất của Trung ương. Đồng thời có chế tài xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật Nhà nước về đất đai. Từ đó góp phần bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, phát triển kinh tế - xã hội bền vững, củng cố an ninh, quốc phòng và hội nhập quốc tế. Trên cơ sở đó, chúng tôi đề nghị sửa đổi quy định về thẩm quyền thu hồi đất, trong đó có đất như sau:

(i) Xác định thẩm quyền thu hồi đất là tập thể cơ quan quản lý hành chính nhà nước theo địa bàn hành chính, dựa trên tiêu chí về quy mô diện tích đất thu hồi và số hộ gia đình, số nhân khẩu bị tác động, không phân biệt NSDD có đất bị thu hồi là tổ chức hay hộ gia đình, cá nhân, nhằm tránh việc phải đo đạc địa chính, ban hành QĐ thu hồi đất nhiều lần để thực hiện trên cùng một dự án đầu tư.

(ii) Giao cho cơ quan Thanh tra theo chức năng, nhiệm vụ do pháp luật quy định có thẩm quyền xem xét các QĐ thu hồi đất của UBND cấp dưới. HĐND cấp huyện, HĐND cấp tỉnh giám sát việc ban hành các QĐ thu hồi đất của UBND cùng cấp, Quốc hội giám sát các QĐ thu hồi đất của UBND cấp tỉnh, cấp huyện theo quy định pháp luật nhằm tránh những trường hợp các cơ quan hành chính nhà nước vi phạm về thẩm quyền, nội dung cũng như trình tự, thủ tục thu hồi đất như đã phân tích ở trên, nhưng chưa được kiểm soát hữu hiệu từ phía bên trong bộ máy nhà nước.

Thứ ba, về cưỡng chế thi hành quyết định thu hồi đất

Khi đề cập đến trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện QĐ cưỡng chế thu hồi đất, tại Khoản 5 Điều 71 LĐĐ 2013 quy định:

“Ủy ban nhân dân cấp huyện chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện việc cưỡng chế, giải quyết khiếu nại liên quan đến việc cưỡng chế theo quy định của pháp luật về khiếu nại”. Điều này có nghĩa là, UBND cấp huyện chịu trách nhiệm thực hiện và giải quyết khiếu nại liên quan đến QĐ cưỡng chế của Chủ tịch UBND cấp huyện. Nội dung này chưa phù hợp với Khoản 2 Điều 114 HP năm 2013.

Trong các nhiệm vụ nêu trên, không có việc tổ chức thực hiện cưỡng chế thi hành QĐ thu hồi đất do Chủ tịch UBND cùng cấp ban hành. Bên cạnh đó, tại Điều 18 Luật Khiếu nại 2011 đã quy định chỉ có Chủ tịch UBND cấp huyện mới có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC của mình; giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND cấp xã, Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND cấp huyện đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết. Điều đó có nghĩa là, UBND cấp huyện không có thẩm quyền giải quyết khiếu nại theo quy định pháp luật khiếu nại hiện hành.

Hơn nữa, Khoản 3 Điều 71 LĐĐ 2013 đã quy định: “Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành QĐ cưỡng chế thực hiện QĐ thu hồi đất và tổ chức thực hiện QĐ cưỡng chế.”, nên không cần thiết phải tiếp tục quy định về nhiệm vụ của UBND cấp huyện, vì trách nhiệm tổ chức thực hiện QĐ cưỡng chế thuộc về Ban thực hiện cưỡng chế.

Vấn đề tiếp theo cần đặt ra có liên quan đến nội dung trên là, tại Điều 17 NĐ 43/2014/NĐ-CP lại quy định về giải quyết *khieu kiện* phát sinh từ việc cưỡng chế thu hồi đất; trong đó có nội dung: “Việc thông báo thu hồi đất, thành phần Ban thực hiện cưỡng chế thu hồi đất, kinh phí cưỡng chế thu hồi đất, giải quyết *khieu kiện* phát sinh từ việc cưỡng chế thu hồi đất...”. Tuy nhiên, cuối Điều 17 nói trên quy định: “Trong khi chưa có QĐ giải quyết *khieu nại* thì vẫn phải tiếp tục thực hiện QĐ thu hồi đất, QĐ cưỡng chế thu hồi đất...”. Hay nói cách khác, các nhà lập quy đã có sự nhầm lẫn, “đánh đồng” giữa hai khái niệm *khieu nại* và *khieu kiện*; mặc dù giải quyết *khieu nại* theo trình tự, thủ tục hành chính do người có thẩm quyền thuộc cơ quan quản lý hành chính nhà nước giải quyết, còn giải quyết *khieu kiện* theo trình tự, thủ tục tư pháp do cơ quan tư pháp - Tòa án giải quyết.

Trên cơ sở, tôi đề nghị: (i) Sửa đổi, bổ sung Điều 71 LDD 2013 theo hướng bỏ Điểm a Khoản 5 Điều 71 và đổi cụm từ Ủy ban nhân dân thành Chủ tịch Ủy ban nhân dân vì trách nhiệm này thuộc về cá nhân, không phải là tập thể và đánh thứ tự lại cho phù hợp; (ii) Thay cụm từ: “*khieu kiện*” bằng “*khieu nại*” tại Điều 17 NĐ 43/2014/NĐ-CP như sau:

“Điều 71. Cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất

5. a) ... chủ trì lập phương án cưỡng chế và dự toán kinh phí cho hoạt động cưỡng chế trình Chủ tịch UBND cấp có thẩm quyền phê duyệt; thực hiện cưỡng chế theo phương án đã được phê duyệt; bàn giao đất cho tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng;...”

“Điều 17. Thông báo thu hồi đất, thành phần Ban thực hiện cưỡng chế thu hồi đất, kinh phí cưỡng chế thu hồi đất, giải quyết *khieu nại* phát sinh từ việc cưỡng chế thu hồi đất

Việc thông báo thu hồi đất, thành phần Ban thực hiện cưỡng chế thu hồi đất, kinh phí cưỡng chế thu hồi đất, giải quyết *khieu nại* phát sinh từ việc cưỡng chế thu hồi đất quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai thực hiện theo quy định sau đây:...”

3.2.1.3. Hoàn thiện quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Thứ nhất, sự cần thiết phải định danh lại thuật ngữ pháp lý “bồi thường”

Về mặt ngữ nghĩa thì, “Bồi thường” [30] là đền bù những tổn hại đã gây ra: *làm hỏng phải bồi thường, bồi thường thiệt hại*; còn “Đền bù” [31] là trả lại tương xứng với giá trị hoặc công lao: *đền bù thiệt hại*. Qua cách so sánh nêu trên thì “bồi thường” và “đền bù” đều là biện pháp khắc phục hậu quả do một bên gây ra cho bên kia. Tuy vậy, “đền bù” xuất phát từ hành vi tích cực; trái lại, bồi thường lại xuất phát từ hành vi mang tính tiêu cực.

Về mặt lý luận, trách nhiệm bồi thường thiệt hại xảy ra khi Nhà nước đã thực hiện một hành vi trái pháp luật và gây ra thiệt hại. Như vậy, bằng quyền lực của nhân dân giao phó và bằng ý chí của mình do pháp luật quy định, Nhà nước QĐ thu hồi đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân gây thiệt hại cho chủ thể đang sử dụng đất không phải là hành vi trái pháp luật; do vậy, trong trường hợp này, chúng tôi đề nghị pháp luật nên quy định: “**đền bù** thiệt hại khi Nhà nước 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” là phù hợp.

Thứ hai, về phương pháp xác định giá đất theo quy định hiện hành

Theo pháp luật đất đai, giá đất để làm cơ sở đền bù khi thu hồi đất được quy định tại Nghị định 188/2004/NĐ-CP, Nghị định 123/2007/NĐ-CP và hiện nay là NĐ 44/2014/NĐ-CP. Trong các cách tính giá đất được hai NĐ này đưa ra là: Phương pháp so sánh trực tiếp, phương pháp thu nhập, phương pháp chiết trừ và phương pháp thặng dư là bốn trong năm phương pháp định giá [15] thì giá đất thường được tính theo phương pháp thứ hai, đó là phương pháp thu nhập.

Trên cơ sở đó, chúng tôi đề nghị sửa đổi, bổ sung các nội dung có liên quan đến việc định giá đất như đã trình bày ở trên như sau:

Một là, việc xác định thu nhập được tính để định giá đất căn cứ vào mức thu nhập của các hộ sản xuất tiên tiến trong khu vực nhất định; đồng thời mức lãi suất tiền gửi tiết kiệm bình quân một năm (tính đến thời điểm xác định giá đất) của loại tiền gửi VNĐ kỳ hạn 01 năm (12 tháng) được xem xét để tính theo công bố của Ngân hàng Nhà nước để thống nhất trong cách tính toán trên phạm vi cả nước.

Hai là, Chính phủ xem xét, ban hành tiêu chuẩn nghiệp vụ ngành công chức chuyên ngành Thẩm định giá, trong đó có thẩm định giá đất, nhằm nâng cao nghiệp vụ và chuyên môn hóa hoạt động này.

Thứ ba, về cách tính bồi thường tài sản là cây trồng lâu năm trên đất trên cơ sở kế thừa quy định bồi thường, hỗ trợ và tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện

Về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện, trừ các dự án có sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), Thủ tướng Chính phủ đã ban hành QĐ số 34/2010/QĐ-TTg ngày 08/4/2010 để áp dụng đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư bị thu hồi đất tại vùng lòng hồ, vị trí xây dựng đập, các công trình đầu mối, công trình phụ trợ và nơi xây dựng khu điểm tái định cư để thực hiện dự án thủy lợi thủy điện; trong đó có quy định về bồi thường là tài sản cây trồng lâu năm trên đất như sau:

Trên cơ sở đó, tôi đề nghị sửa đổi, bổ sung Điểm a, Điểm b, Điểm c Khoản 1 Điều 90 LDD 2013 như sau:

“Điều 90. Bồi thường đối với cây trồng, vật nuôi

1. a) ... cây trồng chính tại địa phương hoặc theo sự lựa chọn của người bị THĐ và giá trung bình tại thời điểm THĐ.

1. b) Bồi thường thiệt hại đối với cây lâu năm:

Đối với các loại cây lâu năm nhưng có thời gian kiến thiết cơ bản vườn cây và cho thu hoạch hàng năm trong nhiều năm sau (thời kỳ sản xuất kinh doanh) thì được bồi thường như sau:

- Vườn cây đang trong thời kỳ kiến thiết cơ bản: bồi thường chi phí đầu tư xây dựng cơ bản vườn cây theo giá trị đầu tư thực tế (bao gồm chi phí trồng và chăm sóc) tính đến thời điểm bồi thường.

- Vườn cây đang trong thời kỳ sản xuất kinh doanh: mức bồi thường được tính bằng thu nhập trung bình 3 năm gần nhất của vườn cây trong thời kỳ sản xuất kinh doanh nhân với số năm thời kỳ sản xuất kinh doanh còn lại của vườn cây theo quy định của Chính phủ.

Trong trường hợp vườn cây bước vào thời kỳ sản xuất kinh doanh từ năm

thứ nhất đến năm thứ ba thì mức bồi thường được tính bằng thu nhập trung bình của loại cây trồng cùng loại theo số liệu do cơ quan Thống kê công bố của năm trước.

1. c) Đối với cây trồng chưa thu hoạch nhưng có thể di chuyển đến địa điểm khác thì được bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại thực tế do phải di chuyển, phải trồng lại theo sự thỏa thuận của người bị thu hồi đất và cơ quan nhà nước có thẩm quyền.”.

3.2.1.4. Hoàn thiện quy định pháp luật về khiếu nại khi Nhà nước THĐ

Thứ nhất, trách nhiệm giải quyết khiếu nại lần đầu

LKN nại 2011 quy định rằng, không giải quyết khiếu nại là hành vi bị cấm; đồng thời tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải BT theo quy định của pháp luật [17]. Mặc dù vậy, nhưng trình tự, thủ tục để buộc họ phải chịu trách nhiệm pháp lý thì vẫn chưa được quy định cụ thể.

Theo đó, tác giả đề nghị bổ sung vào đoạn cuối của Điều 28 Luật Khiếu nại 2011 như sau:

“Quá thời hạn nêu trên mà người có thẩm quyền không giải quyết khiếu nại thì coi như chấp nhận nội dung theo đơn khiếu nại.”. Điều 28 sau khi được bổ sung sẽ có nội dung như sau:

“Điều 28. Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu

Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu không quá 30 ngày, kể từ ngày thụ lý. Với những vụ việc có tính chất phức tạp thì thời hạn giải quyết không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý.

Ở các vùng sâu, vùng xa do đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý. Đối với vụ việc có tính chất phức tạp thì thời hạn giải quyết không quá 60 ngày, kể từ ngày thụ lý.

Quá thời hạn nêu trên mà người có thẩm quyền không giải quyết khiếu nại thì coi như chấp nhận nội dung theo đơn khiếu nại.”.

Thứ hai, về thủ tục rút gọn giải quyết khiếu nại trong trường hợp thu hồi đất để xây dựng công trình thủy lợi, thủy điện

Theo lẽ thông thường, để chuẩn bị xây dựng các công trình, điều cần thiết là phải giải phóng mặt bằng toàn bộ diện tích được giao mới có thể thi công. Tuy nhiên, việc xây dựng lòng hồ của công trình thủy lợi, thủy điện thì không nhất thiết phải trải qua các quy trình, công đoạn như vậy như đã trình bày ở nội dung của luận văn. Vì các chứng cứ làm cơ sở cho nghĩa vụ bồi thường của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền sẽ không còn tồn tại trên thực tế, bởi lẽ: toàn bộ khu vực lòng hồ có cao trình thấp hơn mặt nước dâng cao nhất của công trình sẽ chìm trong nước khi tích nước đến độ cao nhất định theo thiết kế. Chính điều này sẽ ảnh hưởng đến quyền lợi của họ khi thực hiện quyền khiếu nại. Tại Điểm g Khoản 1 Điều 12 Luật Khiếu nại 2011 quy định, người khiếu nại có quyền đưa ra chứng cứ về việc khiếu nại và giải trình ý kiến của mình về chứng cứ đó. Tuy nhiên, không giải thích thế nào là “chứng cứ”; trong khi đó, Điều 80 Luật Tố tụng hành chính 2015 quy định, chứng cứ trong vụ án hành chính như sau:

(i) Chứng cứ là những gì có thật được đương sự, cơ quan, tổ chức, cá nhân khác giao nộp, xuất trình cho Tòa án trong quá trình tố tụng hoặc do Tòa án thu thập được theo trình tự, thủ tục do pháp luật tố tụng hành chính quy định

(ii) Chứng cứ Tòa án sử dụng làm căn cứ để xác định các tình tiết khách quan của vụ án cũng như xác định yêu cầu hay sự phản đối của đương sự là có căn cứ và hợp pháp.

3.2.2. Một số biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

3.2.2.1. Mở rộng việc áp dụng cơ chế thỏa thuận đối với các dự án sử dụng đất để phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia công cộng

Về nguyên tắc, không khuyến khích thu hồi đất để phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia công cộng bằng biện pháp hành chính. Vì vậy, cần thu hút, tạo điều kiện cho phép các nhà đầu tư thực hiện việc thuê, nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn bằng QSDĐ của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để thực hiện các dự án

kinh tế; mở rộng áp dụng cơ chế tự thỏa thuận đối với các dự án vì mục đích kinh tế. Nhà nước tôn trọng sự thỏa thuận bình đẳng giữa NSDD và chủ đầu tư, đóng vai trò trọng tài. Nhưng thay vì để chủ đầu tư phải thỏa thuận với từng hộ dân, cần thay bằng thỏa thuận với cộng đồng dân cư (cử đại diện), cơ quan hành chính địa phương đứng ra giám sát.

Cuối cùng khi chỉ còn một số ít các hộ dân không đồng thuận (5 hay 10% hộ dân thuộc phạm vi dự án), chính quyền sẽ quyết định giá đất và áp dụng biện pháp hành chính. Vai trò của chính quyền địa phương là giải quyết tranh chấp giữa các bên trên cơ sở bảo đảm hài hòa lợi ích của người dân có đất, nhà đầu tư và việc thực hiện quy hoạch chung.

3.2.2.2. Đảm bảo đời sống của người dân có đất bị thu hồi

Để hạn chế việc khiếu kiện về đất đai cần bổ sung, sửa đổi Luật Đất đai theo hướng làm rõ nguyên tắc việc BT, HT, TĐC khi Nhà nước THĐ phải đảm bảo tính khách quan, dân chủ, công bằng và công khai. Nếu có đủ điều kiện quy định thì khi Nhà nước THĐ sẽ được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng với loại đất bị thu hồi, nếu không BT bằng đất thì được BT bằng tiền; giá đất tính tiền BT thực hiện tại thời điểm quyết định THĐ. Người sử dụng đất thì được xem xét hỗ trợ nhằm tổ chức lại sản xuất và bảo đảm đời sống. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất ở mà phải di chuyển chỗ ở thì được bố trí tái định cư, ưu tiên bố trí tái định cư tại chỗ (bảo đảm có điều kiện hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ). Nhà nước sẽ điều tiết một phần nguồn thu từ đất để thực hiện việc hỗ trợ cho những trường hợp trên. Cần bổ sung và làm rõ những trường hợp được Nhà nước bồi thường và không được bồi thường về đất, tài sản gắn liền với đất khi Nhà nước thu hồi đất; quy định cụ thể về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất, đất ở và đất phi nông nghiệp không phải là đất ở.

3.2.2.3. Minh bạch thủ tục, trình tự thu hồi và cưỡng chế THĐ

Minh bạch quy trình THĐ không chỉ là việc công khai thủ tục, quy trình mà còn là cho phép người dân tham gia trao đổi, bàn bạc ngay từ đầu đối với các dự án THĐ. Để có được sự đồng thuận của người dân thì phải minh bạch các thủ tục, trình tự. Vì vậy, LDD cần quy định và mở rộng hơn quyền của người dân trong các dự án

sử dụng đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Quy định cụ thể trình tự, thủ tục cưỡng chế để tránh lạm dụng quyền của các cơ quan công quyền và khắc phục tình trạng tùy tiện trong việc cưỡng chế, để không ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đồng thời tạo cơ sở pháp lý để các địa phương thực hiện thống nhất.

Theo chúng tôi, quy trình thu hồi đất cần hết sức công khai, minh bạch. Luật Đất đai sửa đổi cần bảo vệ và làm rõ hơn quyền của người dân, cần quy định theo hướng bảo vệ quyền của người dân tốt hơn. Đồng thời phải kiểm soát chặt chẽ việc quản lý, sử dụng đất, tránh việc tùy tiện để một nhóm lợi ích nào đó lấy hàng ngàn ha đất đai như thời gian qua, rồi bỏ hoang lãng phí, hoặc lợi nhuận chảy vào túi chỉ một số cá nhân.

3.2.2.4. Nâng cao trình độ, phẩm chất của cán bộ và đẩy mạnh tuyên truyền pháp luật cho người dân

Tồn tại một số ít cán bộ còn yếu về chuyên môn trong công tác quản lý đất đai, nhất là cán bộ ở cơ sở, gây mất niềm tin của người dân vào cơ quan Nhà nước. Tình trạng tiêu cực trong quá trình THĐ, nhất là tệ nạn tham nhũng trong thực hiện BT, HT vi phạm nguyên tắc công bằng, dân chủ, thiếu tính khách quan khi giải quyết công việc cần sớm được khắc phục. Phải nâng cao đạo đức và năng lực chuyên môn cho lực lượng cán bộ làm công tác thực thi pháp luật về đất đai. Phải quan tâm đến công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai cho người dân, nhất là pháp luật về THĐ để pháp luật thực sự đi vào đời sống. Pháp luật THĐ thực sự thành công khi mà người dân tự giác chấp hành chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về THĐ.

Tiểu kết chương

Qua nghiên cứu những vấn đề lý luận chương 1 và vấn đề thực tiễn chương 2 luận văn có đưa ra một số giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng được tóm tắt như sau:

Cần sớm bổ sung và điều chỉnh các Điều luật trong Luật đất đai năm 2013, Hiến pháp năm 2013 và pháp luật khác có liên quan để hạn chế kẽ hở trong pháp

luật gây ảnh hưởng tiêu cực đến chính trị, kinh tế, các chủ thể có liên quan....

Các cơ quan Nhà nước cần xác định để thực hiện hiệu quả, đúng định hướng chỉ đạo theo tinh thần Nghị quyết 18-NQ/TW và Nghị quyết 19-NQ/TW Hội nghị Trung ương 6 khóa XII của Đảng. Theo đó, bộ máy Nhà nước sẽ thanh lọc và loại bỏ những cá nhân, tổ chức yếu kém, hoạt động kém hiệu quả. Như vậy sẽ phần nào hạn chế được tình trạng thường thấy của một số cán bộ công chức Nhà nước là “sáng cấp ô đi, chiều cấp ô về”.

Đồng thời, tiếp tục đẩy mạnh tuyên truyền, giáo dục pháp luật cho người sử dụng đất hiểu đúng và đủ khi Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Từ đó, góp phần vào việc thực thi pháp luật của cơ quan Nhà nước được thuận lợi và văn minh, tránh được những xung đột về lợi ích không đáng có. Tác giả hy vọng, những giải pháp nêu trên sẽ đóng góp phần nào để pháp luật về đất đai nói chung và pháp luật về THĐ nói riêng ngày càng phù hợp với thực tiễn trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

KẾT LUẬN

Sau gần 5 năm thi hành LDD 2013 đã đạt được những kết quả to lớn, tạo bước đột phá quan trọng trong vấn đề quản lý Nhà nước về lĩnh vực đất đai. Cho đến nay, có trên 90,25% diện tích tự nhiên của nước ta đã được khai thác đưa vào sử dụng cho các mục đích phát triển kinh tế, xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng. Việc thực hiện chính sách, pháp luật đất đai đã góp phần thực hiện thắng lợi Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm (2011-2021). Với tốc độ tăng trưởng kinh tế đạt bình quân 7,26%; cơ cấu nền kinh tế chuyển dịch theo hướng giảm tỷ trọng ngành nông nghiệp và tăng tỷ trọng ngành công nghiệp, dịch vụ; thị trường QSDĐ từng bước đi vào hoạt động nề nếp; tăng trưởng kinh tế kết hợp hài hòa với phát triển văn hóa.

Chính sách, pháp luật đất đai từng bước được hoàn thiện, được phổ cập trên toàn mặt bằng xã hội, ý thức pháp luật về đất đai của xã hội được nâng cao so với trước đây, đã đóng góp tích cực cho phát triển kinh tế, góp phần giữ vững ổn định chính trị, đảm bảo an sinh xã hội; thu hẹp sự phân biệt giữa nhà đầu tư trong nước và nước ngoài trong việc tiếp cận đất đai; khắc phục những bất cập về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. Công tác quản lý nhà nước về đất đai đã có nhiều chuyển biến, hệ thống tổ chức bộ máy, cán bộ quản lý nhà nước về đất đai từng bước được củng cố, tăng cường. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được triển khai đồng bộ ở các cấp; công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đã được quan tâm chỉ đạo thực hiện; cải cách thủ tục hành chính về lĩnh vực đất đai đã được đẩy mạnh.

Mặc dù đạt được nhiều thành tựu quan trọng, qua tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 còn nổi lên một số tồn tại, bất cập, đặc biệt là cơ chế thu hồi đất để phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Pháp luật THĐ và pháp luật khác có liên quan đến đất đai có một số quy định còn chồng chéo, thiếu đồng bộ, mâu thuẫn dẫn đến khó khăn trong việc áp dụng. Pháp luật thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng còn một số nội dung chưa rõ ràng, chưa phù hợp, dẫn đến công tác quản lý nhà nước về đất đai vẫn còn không ít hạn chế.

Điểm đáng lưu ý nhất là những quy định của pháp luật vẫn chưa làm rõ cơ chế thực hiện các quyền định đoạt của Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu đất đai; chưa giải quyết hài hòa về lợi ích giữa người sử dụng đất, Nhà nước và nhà đầu tư. Quyền của người sử dụng đất chưa được quy định đầy đủ, nhất là điều kiện thực hiện các quyền. Năng lực đội ngũ cán bộ và việc tổ chức bộ máy còn chưa đáp ứng được yêu cầu thực thi nhiệm vụ, đặc biệt là ở cấp cơ sở...

Sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện quy định pháp luật THĐ để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng từ Hiến pháp đến Luật Đất đai và các luật liên quan có ý nghĩa hết sức quan trọng.

Minh bạch, dân chủ, công bằng và bình đẳng trong THĐ chính là chìa khóa tốt nhất để bảo vệ quyền và lợi ích của người dân, tránh khiếu kiện khiếu nại và những bức xúc xã hội xảy ra trong thời gian qua vừa qua ở địa bàn quận Long Biên nói riêng và ở Việt Nam nói chung.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo số 143/BC-TTPTQĐ ngày 07/11/2017 của Trung tâm Phát triển quỹ đất quận Long Biên.
2. C. Mac, Ph. Ăngghen (1993), *Toàn tập Tập 6*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 332 - 333.
3. C. Mac (1979), *Tư bản, Quyền I, tập 2*, NXB . Sự thật, Hà Nội, trang 82.
4. Dương Tấn Vinh (2006), *Các khía cạnh pháp lý về hoạt động bồi thường giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án - Thực trạng và giải pháp*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh.
5. Đại hội đồng Liên Hiệp Quốc, *Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền năm 1948*, bản dịch của Trung tâm Nghiên cứu Pháp luật về Quyền con người và Quyền công dân, trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, truy cập tại địa chỉ:
http://hcrc.hcmulaw.edu.vn/index.php?option=com_content&view=article&id=39:tuyen-ngon-quc-t-nhan-quyn-1948&catid=7:cac-vn-kin-nhan-quyn-quc-t-c-bn-&Itemid=19, ngày 18/11/2011.
6. Đặng Anh Quân (2012), *Đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất trong công tác quy hoạch sử dụng đất*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 4/2012.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, tr.31.
8. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 109.
9. Điểm a Khoản 2 Điều 148 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ Về thi hành Luật Đất đai.
10. Điểm c Khoản 2 Điều 138 Luật Đất đai năm 2003, Điều 9 Luật Khiếu nại 2011.
11. Điều 54 Hiến Pháp năm 2013.
12. Đinh Văn Quế (2013), *Hạn chế xử án ngoài giờ hành chính*, truy cập tại website: <http://plo.vn/phap-luat-chu-nhat/han-che-xu-an-ngoai-gio-hanh-chinh-15545.html>, ngày 24/02/2013.

13. Hoàng Thị Biên Thùy (2010), Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, Luận văn Thạc sỹ, Thành phố Hà Nội.
14. Hoàng Thị Kim Quế (Chủ biên), (2007), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội, tr. 352 – 357.
15. Hồ Thị Lam Trà (Chủ biên) (2008), *Giáo trình Định giá đất*, Tài liệu sử dụng cho lớp Cao học Quản lý Đất đai tại Đăk Lăk khóa 2008 - 2010 (trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội tuyển sinh) , tr. 42 - 80.
16. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2010), *Quyền con người (Tập hợp những bình luận/khuyến nghị chung của các Ủy ban Công ước của Liên hiệp quốc)*, Nxb. Công an nhân dân, tr. 56 - 57.
17. Khoản 2 Điều 6, Điều 68 Luật Khiếu nại 2011.
18. Khoản 7 Điều 170 Luật Đất đai 2013.
19. Khoản 11 Điều 4 Luật Đất đai 2013.
20. Lê Ngọc Thanh (2013), Dự thảo Luật Đất đai năm 2013 với các quy định về thu hồi đất, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 04(236), tr. 39.
21. Lê Ngọc Thanh (2013), Đảm bảo tài sản là quyền sử dụng đất của người có đất bị thu hồi - nhìn từ quy định trong các bản hiến pháp và pháp luật đất đai, Nhà nước và Pháp luật, (số 3/2013), tr. 66 - 76.
22. Luật Đất đai năm 1993.
23. Luật Khiếu nại 2011.
24. Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.
25. Lưu Quốc Thái (Chủ biên), (2012), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Hồng Đức Hội Luật gia Việt Nam, tr. 125.
26. Ngô Thạch Thảo Ly (2013), Vương mắc và giải pháp về pháp luật giải phóng mặt bằng, Tài nguyên và Môi trường, (kỳ 2 - tháng 6/2013), tr. 16-17.
27. Nguyễn Ngọc Hiến (Chủ biên) (2003), *Hành chính công*, Nxb. Thống kê, tr. 313 - 314.
28. Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1999), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa Thông tin, tr. 751.

29. Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1999), *Đại Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa Thông tin, tr. 1593.
30. Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1999), *sách đã dẫn*, tr. 191.
31. Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1999), *sách đã dẫn*, tr. 623.
32. Nguyễn Mạnh Hải - Chủ nhiệm đề tài (2009), *Vấn đề bồi thường trong thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam: Thực trạng chính sách và giải pháp hoàn thiện*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ của Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (thuộc Bộ Kế hoạch đầu tư), Hà Nội.
33. 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*, Tạp chí Luật học số 11/2010.
34. Nguyễn Thị Nga (2014), *Pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất – Thực trạng và hướng hoàn thiện*, Đề tài khoa học cấp trường, trường Đại học Luật Hà Nội.
35. Nguyễn Thị Nhàn (2010), *Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp trong giai đoạn hiện nay*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.
36. Phan Huy Chú (1992), *Lịch triều hiến chương loại chí (tập 1)*, NXB. Khoa học xã hội, Hà Nội, tr.213.
37. Phan Trung Hiền (2008), *Cơ sở hiến định về thu hồi đất vì mục đích công cộng ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 12 (128), tháng 8/2008.
38. Phan Trung Hiền (2011), *Pháp luật về thu hồi đất khi thực hiện quy hoạch và chế định trưng dụng đất trong pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Luật học số 3/2011.
39. Phạm Duy Nghĩa (2011), *Giáo trình Luật Kinh tế*, Nxb. Công an nhân dân, tr. 116.
40. Phạm Hữu Nghị (2008), *Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo pháp luật đất đai*
41. Phạm Sỹ Liêm (2009), *Chính sách trưng dụng đất ở một số quốc gia*, Tài nguyên và Môi trường số 11(73) tháng 6/2009.
42. Phạm Thu Thủy (2012), *Về giá đất làm căn cứ bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*, Tạp chí Luật học, số 9(148)/2012.

43. Phương Thảo (2013), Kinh nghiệm thu hồi đất của một số quốc gia trên thế giới, Trang thông tin điện tử tổng hợp Ban Nội chính Trung ương, <http://www.noichinh.vn>, 11/09/2013.
44. Quốc hội (2003), *Luật Đất đai*, Điều 25, Điều 26, Điều 30. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*, Điều 42, Điều 45
45. Quốc hội (1987), *Luật Đất đai*, Khoản 1 Điều 12. Quốc hội (1993), *Luật Đất đai*,
46. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*, Khoản 2, Khoản 3 Điều 3.
Điều 28. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*, Điều 29. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*, Điều 49.
47. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*, Khoản 3 Điều 84.
Việt Nam: Thực trạng và kiến nghị, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật* số 10
48. Trần Quang Huy (Chủ biên) (2006), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Tư pháp, tr 112 - 113.
49. Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), *Từ điển giải thích Luật học*.