

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

*TS. NGUYỄN THỊ NGA **

Sau khi Luật đất đai năm 2003 ra đời Chính phủ tiếp tục ban hành các nghị định cụ thể hoá về việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất như: Nghị định số 181/2004/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành Luật đất đai năm 2003 (Nghị định số 181); Nghị định số 197/2004/NĐ-CP về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (Nghị định số 197); Nghị định số 84/2007/NĐ-CP bổ sung về trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (Nghị định số 84) và gần đây nhất là Nghị định số 69/2009/NĐ-CP quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư (Nghị định số 69). Bộ tài nguyên và môi trường, Bộ tài chính cũng đã ban hành các thông tư hướng dẫn về vấn đề này. Tuy nhiên, các văn bản quy phạm pháp luật này vẫn chưa được triển khai sâu rộng và có hiệu quả trong cuộc sống. Trên thực tế, nhiều dự án đầu tư khi Nhà nước thu hồi đất vẫn gặp phải sự phản đối quyết liệt của người dân, nhiều dự án bị chậm trễ tiến độ khi không thực hiện được việc giải phóng mặt bằng dẫn đến quy hoạch treo, dự án treo...

Nguyên nhân chính của thực trạng nêu trên không chỉ là giá bồi thường thấp dẫn đến người dân không chấp hành mà còn do trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng cũng như quá trình tổ chức thực thi trên thực tế còn nhiều điều cần phải xem xét lại.

1. Quy định của pháp luật hiện hành về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng

Trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng lần đầu tiên được quy định trong Nghị định số 197 với tên gọi “tổ chức thực hiện” được cụ thể hoá, chi tiết hoá thành trình tự, thủ tục trong Nghị định số 84 với 12 bước mà nhà đầu tư và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tiến hành. Tuy nhiên, qua một thời gian triển khai thực hiện trên thực tế, trình tự, thủ tục quy định tại Nghị định số 84 có một số điểm bất cập, triển khai không phù hợp trên thực tế; thời gian để thực hiện các bước cụ thể không được xác định rõ, gây nên tình

* Giảng viên Khoa pháp luật kinh tế
Trường Đại học Luật Hà Nội

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

trạng dây dưa, kéo dài, làm ảnh hưởng đến quyền lợi của nhà đầu tư. Trước thực trạng đó, Nghị định số 69 ra đời, trên cơ sở kế thừa những quy định hợp lí trong Nghị định số 84 đồng thời thay đổi những quy định không còn phù hợp trong Nghị định này và bổ sung những quy định mới để đáp ứng với yêu cầu của thực tiễn. Theo đó, trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng được quy định trong Nghị định số 69 chỉ còn rút gọn lại gồm 04 bước với các thủ tục được sắp xếp hợp lí hơn rất nhiều. Cụ thể bao gồm các bước sau đây:

- *Bước 1:* Giới thiệu địa điểm và thông báo thu hồi đất

Đây là công việc đầu tiên của trình tự, thủ tục thu hồi đất và được xác định cụ thể tại Điều 29 Nghị định số 69. Nếu so sánh với các quy định của Nghị định số 84 thì thủ tục này có nhiều nội dung thay đổi. Theo đó, các công việc cụ thể của bước này có thể khái quát như sau:

+ *Thứ nhất*, các chủ đầu tư hoặc cơ quan được giao nhiệm vụ chuẩn bị tiếp nhận đầu tư cần phải chuẩn bị bộ hồ sơ về dự án đầu tư và nộp tại cơ quan tiếp nhận hồ sơ ở địa phương hoặc uỷ ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh để các cơ quan này xem xét và giới thiệu địa điểm đầu tư. Trên cơ sở hồ sơ mà chủ đầu tư thể hiện mục đích, nhu cầu, lĩnh vực đầu tư... các cơ quan tiếp nhận hồ sơ sẽ căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt hoặc căn cứ vào tình hình quỹ đất thực tế của địa

phương để giới thiệu địa điểm đầu tư cho các chủ thể đầu tư lựa chọn và quyết định.

+ *Thứ hai*, UBND cấp tỉnh hoặc cấp huyện sẽ thông báo thu hồi đất ngay sau khi giới thiệu địa điểm đầu tư; trường hợp thu hồi đất theo quy hoạch thì việc thông báo thu hồi đất được thực hiện sau khi quy hoạch được xét duyệt và công bố.

Việc thông báo được thực hiện trên các phương tiện thông tin đại chúng và niêm yết tại trụ sở UBND cấp xã hoặc tại địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi. Mục đích của việc thông báo thu hồi đất là nhằm cho người dân biết trước chủ trương của Nhà nước về việc thu hồi đất để sử dụng vào mục đích gì, phạm vi ranh giới khu đất bị thu hồi và phương án di chuyển để ổn định cuộc sống đối với những người có đất bị thu hồi. Trên cơ sở đó để người dân chủ động trong việc nắm bắt thông tin và có kế hoạch sử dụng đất hợp lí.

+ *Thứ ba*, chủ đầu tư được quyền tiến hành khảo sát, đo đạc, lập bản đồ khu vực dự án ngay sau khi được chấp thuận chủ trương đầu tư để phục vụ cho việc lập và trình duyệt quy hoạch chi tiết xây dựng, thu hồi đất và lập phương án bồi thường tổng thể, hỗ trợ, tái định cư.

Đây là công việc hoàn toàn mới lần đầu tiên được quy định trong Nghị định số 69 và là quy định cần thiết đối với các chủ đầu tư. Được thực hiện quyền này ngay sau khi được cơ quan có thẩm quyền chấp thuận

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

chủ trương đầu tư, chủ đầu tư sẽ có cơ hội trực tiếp nắm bắt ngay được hiện trạng của khu vực đất mà mình sẽ đầu tư trong thời gian tới không chỉ về vị trí, số lượng và chất lượng của đất mà còn nắm bắt được mục đích, loại hạng đất cụ thể, tổng số hộ gia đình, cá nhân, tổ chức sử dụng đất cần phải di dời và giải toả... Trên cơ sở đó, giúp cho chủ đầu tư lập và trình duyệt phương án tổng thể về bồi thường tổng thể, hỗ trợ, tái định cư được cụ thể, chi tiết, sát với thực tế và mang tính khả thi cao.

Song song với quá trình khảo sát lập dự án của chủ đầu tư thì UBND cấp tỉnh chỉ đạo chủ tịch UBND cấp huyện hoặc tổ chức phát triển quỹ đất (đối với địa phương đã thành lập tổ chức này) thành lập hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; phương án đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp. Ở cấp xã, chủ tịch UBND cấp xã có trách nhiệm phối hợp với chủ đầu tư phổ biến kế hoạch khảo sát, đo đạc cho người sử dụng đất trong khu vực dự án và yêu cầu người sử dụng đất tạo điều kiện để chủ đầu tư thực hiện việc điều tra, khảo sát, đo đạc xác định diện tích đất để lập dự án đầu tư.

Thời hạn ra văn bản giới thiệu địa điểm đầu tư; thông báo thu hồi đất; thành lập hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư là không quá 30 ngày kể từ ngày tiếp nhận hồ sơ về đầu tư hợp lệ. Với việc xác định cụ thể thời gian để hoàn thành các thủ tục ở giai đoạn đầu tiên này có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với các chủ đầu tư, giúp

họ thực hiện các thủ tục một cách nhanh chóng, đảm bảo cho dự án được thực hiện đúng tiến độ, không dây dưa, kéo dài sẽ gây thiệt hại cho nhà đầu tư. Bên cạnh đó, việc quy định thời hạn tối đa là 30 ngày còn có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc thực thi nhiệm vụ và quyền hạn của mình.

- *Bước 2: Lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư*

Theo Nghị định số 84 trước đây, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường và giải phóng mặt bằng phải tiến hành thực hiện hai lần lập và trình duyệt phương án bồi thường và giải phóng mặt bằng. Lần thứ nhất là lập, thẩm định và xét duyệt phương án tổng thể về bồi thường và giải phóng mặt bằng trước khi Nhà nước ra quyết định thu hồi đất (Điều 51) và lần thứ hai là lập, thẩm định và trình duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư sau khi có quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Điều 56). Chúng tôi cho rằng việc quy định tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường lập phương án tổng thể trong giai đoạn xác định chủ trương thu hồi đất là không cần thiết, bởi phương án tổng thể này hoàn toàn không có tác động và ảnh hưởng gì tới các quyết định chấp thuận đầu tư, giới thiệu địa điểm và thông báo về chủ trương thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Mặt khác, phương án tổng thể này cũng không thể là phương án được áp dụng chính thức sau này

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

đối với người có đất khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra quyết định thu hồi đất. Vì vậy, quy định về việc lập phương án tổng thể ở giai đoạn đầu tiên vừa không cần thiết, trái lại chúng còn kéo dài thêm thời gian của tiến trình thu hồi đất.

Để khắc phục tình trạng trên, Nghị định số 69 quy định tổ chức được giao làm nhiệm vụ bồi thường giải phóng mặt bằng chỉ phải lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư ngay sau khi có ý kiến chấp thuận đầu tư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho chủ đầu tư và có thông báo về thu hồi đất (bỏ qua thủ tục lập phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư). Với phương án này được lập theo đúng nội dung, yêu cầu và tuân theo trình tự luật định, với sự đóng góp ý kiến của các cơ quan có liên quan, của chủ đầu tư và của những người có đất bị thu hồi thì phương án này sẽ là phương án được áp dụng chính thức để thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho người dân sau khi có quyết định chính thức về thu hồi đất. Và để đảm bảo tính khả thi thì phương án về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải đảm bảo các yêu cầu sau đây:

+ *Thứ nhất*, nội dung của phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư phải thể hiện được rõ ràng và cụ thể những chủ thể là tổ chức, hộ gia đình và cá nhân thuộc diện bị Nhà nước thu hồi đất. Cần thống kê cụ thể tổng diện tích đất bị thu hồi trên cơ sở xác định rõ vị trí, loại hạng đất, cũng

như nguồn gốc của đất. Đối với tài sản thì cần phải xác định giá trị đích thực của tài sản bị thiệt hại tại thời điểm thu hồi thông qua việc xác định số lượng, khối lượng và tỉ lệ phần trăm chất lượng còn lại của tài sản. Mặt khác, để xác định được rõ số tiền được bồi thường và hỗ trợ thì tổ chức được giao thực hiện việc bồi thường phải đưa ra được các căn cứ để tính toán số tiền bồi thường, hỗ trợ dựa trên cơ sở giá đất, giá nhà và công trình tính bồi thường, số nhân khẩu, số lao động trong độ tuổi, số lượng người được hưởng trợ cấp xã hội. Cùng với việc thống kê đối tượng được hưởng tiền bồi thường, hỗ trợ thì tổ chức lập phương án bồi thường cũng xác định luôn các đối tượng thuộc diện bố trí tái định cư, phương án di dời các công trình của Nhà nước, của tổ chức, cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư và việc di dời mồ mã (nếu có).

+ *Thứ hai*, để phương án về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và tổ chức thực hiện trên thực tế thì phương án đó phải được công khai hoá và tổ chức lấy ý kiến đóng góp của người dân. Cụ thể: Phương án phải được niêm yết công khai tại UBND cấp xã và tại các điểm sinh hoạt khu dân cư nơi có đất bị thu hồi; việc niêm yết phải được lập thành biên bản và có xác nhận của chính quyền địa phương và đại diện của người có đất bị thu hồi. Việc niêm yết nhằm mục đích để người dân có đất bị thu hồi và những người có liên quan tham gia đóng

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

góp ý kiến. Thời gian niêm yết và tiếp nhận ý kiến đóng góp ít nhất là 20 ngày. Hết thời hạn này, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tổng hợp ý kiến đóng góp bằng văn bản và nêu rõ về số lượng ý kiến đồng ý, không đồng ý, ý kiến khác. Trường hợp còn nhiều ý kiến không tán thành phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường phải giải thích rõ hoặc xem xét, điều chỉnh; sau đó hoàn chỉnh phương án và gửi phương án kèm theo bản tổng hợp ý kiến đóng góp đến cơ quan tài nguyên và môi trường để thẩm định.

Có thể thấy rằng quy trình về công khai và tổ chức lấy ý kiến đóng góp về phương án bồi thường giải phóng mặt bằng được pháp luật quy định cụ thể, chi tiết và chặt chẽ. Quy định này một mặt vừa đảm bảo được quyền dân chủ của dân trong việc được đề đạt nguyện vọng chính đáng, quyền được tham gia, được bàn, được giám sát công việc thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Thông qua đó, cũng là điều kiện để tổ chức thực hiện nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng và kể cả sự phản đối của người dân về phương án mà mình lập ra. Trên cơ sở đó để có sự điều chỉnh cho phù hợp. Nếu quy trình này được tổ chức thực thi nghiêm túc, có hiệu quả trên thực tế sẽ giải quyết được hài hòa quyền lợi giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân. Tạo đà

cho công tác giải phóng mặt bằng được tiến hành nhanh chóng, thuận lợi.

- *Bước 3:* Quyết định thu hồi đất, phê duyệt và thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, giao đất, cho thuê đất

Sau khi sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh, phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện tiếp nhận phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của tổ chức thực hiện nhiệm vụ bồi thường, cơ quan này sẽ tiến hành thẩm định phương án đó đồng thời chuẩn bị hồ sơ thu hồi đất trình UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện ra quyết định thu hồi đất.

Sau khi có quyết định thu hồi đất của UBND cấp tỉnh (đối với chủ thể sử dụng đất là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài) và của UBND cấp huyện (đối với chủ thể là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư) thì chính cơ quan này cũng thực hiện phê duyệt và công bố công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư do cơ quan tài nguyên và môi trường đề trình. Theo đó, UBND cấp tỉnh sẽ phê duyệt đối với trường hợp thu hồi đất liên quan từ hai quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trở lên; UBND cấp huyện sẽ phê duyệt đối với trường hợp không thuộc thẩm quyền của cấp tỉnh.

Phương án bồi thường đã được phê duyệt thì tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường phải có trách nhiệm phối hợp với UBND cấp xã phổ biến và niêm yết công khai quyết định phê duyệt phương án bồi

thường, hỗ trợ và tái định cư. Đồng thời, gửi quyết định bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho người có đất bị thu hồi; kèm theo là những thông tin cụ thể về mức bồi thường, hỗ trợ, về bố trí tái định cư, thời gian, địa điểm chi trả bồi thường và thời gian bàn giao đất đã bị thu hồi cho tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng. Thời hạn người có đất bị thu hồi phải bàn giao đất cho tổ chức thực hiện bồi thường trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày họ nhận xong thanh toán tiền bồi thường.

- Bước 4: Cưỡng chế thu hồi đất

Cưỡng chế thu hồi đất là biện pháp hành chính mang tính cứng rắn được áp dụng đối với người có đất bị thu hồi cho dù họ có muốn hay không. Đây cũng không phải là điều mà các cơ quan nhà nước mong muốn phải thực hiện. Tuy nhiên, trên thực tế, do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan khác nhau và trong những trường hợp cần thiết, bằng quyền lực của mình, Nhà nước vẫn phải thực thi việc cưỡng chế đối với người có đất bị thu hồi. Song, để quyết định cưỡng chế đó không rơi vào tình trạng lạm quyền, độc quyền của một bộ phận cán bộ có thẩm quyền, quyền lợi của người dân không bị xâm hại thì việc cưỡng chế thu hồi chỉ được đặt ra trong những trường hợp nhất định, khi có đủ cơ sở, căn cứ để thực hiện. Theo đó, cưỡng chế thi hành quyết định thu hồi đất chỉ đặt ra trong các trường hợp: 1) khi việc thu hồi đất thực hiện đúng trình tự, thủ tục về thu hồi đất, bồi thường,

hỗ trợ, tái định cư theo nội dung ba bước đã nêu ở trên; hoặc 2) khi quá 30 ngày kể từ thời điểm phải bàn giao đất mà người có đất bị thu hồi không bàn giao; hoặc 3) đã được chính quyền địa phương và tổ chức thực hiện bồi thường vận động nhưng người có đất bị thu hồi không bàn giao đất; hoặc 4) có quyết định cưỡng chế của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo luật định; hoặc 5) người bị cưỡng chế nhận được quyết định cưỡng chế hoặc quyết định cưỡng chế được niêm yết công khai tại UBND cấp xã nơi có đất thu hồi.

Quyết định cưỡng chế được thi hành bởi lực lượng cưỡng chế do UBND cấp huyện chỉ đạo sau 15 ngày kể từ ngày người bị cưỡng chế nhận trực tiếp quyết định cưỡng chế hoặc ngày công khai quyết định cưỡng chế tại UBND xã mà người bị cưỡng chế không bàn giao đất.

2. Những vướng mắc nảy sinh trong quá trình áp dụng pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng

Bên cạnh sự thay đổi với nhiều nội dung hợp lí, tích cực của chính sách bồi thường và giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng trong các văn bản quy phạm pháp luật đất đai hiện hành đã chỉ ra ở trên thì điều không thể phủ nhận là việc tổ chức thực thi các quy định đó trên thực tế cũng đã và đang gặp phải nhiều vướng mắc

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

và tồn tại. Có thể nhận thấy qua những biểu hiện cụ thể sau đây:

- *Thứ nhất*, cơ chế Nhà nước thu hồi đất đai phải thực hiện theo quy hoạch sử dụng đất đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt và công bố công khai; được áp dụng trong trường hợp các dự án đầu tư hạ tầng chung, có vốn đầu tư ODA hoặc 100% FDI, có vốn đầu tư trong nước thuộc nhóm A. Việc thu hồi đất có thể thực hiện ngay sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được xét duyệt (thu hồi đất theo quy hoạch) hoặc có thể thực hiện theo dự án đầu tư sau khi dự án được uỷ ban nhân dân cấp tỉnh chấp thuận địa điểm.

Với quy định trên cho thấy việc thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng có mối quan hệ trực tiếp, gắn chặt với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mà Nhà nước lập và phê duyệt. Vì vậy, nếu công tác lập và phê duyệt quy hoạch sử dụng đất không được tổ chức triển khai theo đúng trình tự luật định, nghĩa là có sự sai phạm thì việc thu hồi đất và bồi thường, giải phóng mặt bằng kéo theo đó cũng sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Vì vậy, trên thực tế, một trong những vướng mắc, bất cập trong công tác thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng cũng nảy sinh từ đây. Cụ thể: sự minh bạch, công khai hoá các dự án đầu tư cho người dân nói riêng và quy hoạch sử dụng đất chi tiết tại địa phương còn yếu kém; vi phạm nghiêm trọng các quy định của pháp luật hiện hành như: khi xây dựng

quy hoạch sử dụng đất, người dân không được biết, được bàn, được tham gia đóng góp ý kiến, không được kiểm tra; quy hoạch đã được xét duyệt thì việc công khai hoá, niêm yết tại chính quyền địa phương cũng không được tổ chức thực hiện nghiêm túc. Chính vì vậy, khi có quyết định thu hồi đất cho các công trình, các dự án đầu tư theo quy hoạch, người dân thường ở thế bị động; các thông báo về chủ trương thu hồi hay quyết định thu hồi đất của Nhà nước đến với người dân như là một “sự đã rồi” và họ phải chấp nhận vì đó là thu hồi theo quy hoạch của Nhà nước.

- *Thứ hai*, sự điều chỉnh, bổ sung quá nhiều lần quy hoạch sử dụng đất chi tiết, các dự án đầu tư trong cùng một dự án chủ yếu xuất phát từ lợi ích của nhà đầu tư mà chưa xuất phát từ lợi ích của người sử dụng đất ổn định cũng là một trong những nguyên nhân gây bức xúc trong dư luận quần chúng nhân dân và cũng là nguyên nhân để người dân phản đối trước các quyết định thu hồi đất của Nhà nước, từ đó dẫn đến tiến độ giải phóng mặt bằng trên thực tế bị chậm trễ hoặc không thể thực hiện được. Điển hình cho dạng sai phạm này là Nhà nước phê duyệt quy hoạch cho một dự án đầu tư ban đầu với việc thu hồi một diện tích đất nhỏ; sau đó, vì mục tiêu lợi nhuận, nhà đầu tư trình phương án đầu tư bổ sung và xin được mở rộng diện tích đất, mở rộng mặt bằng xây dựng... Trên cơ sở đó, Nhà nước cho phép điều chỉnh, bổ

sung quy hoạch và kéo theo hậu quả là đất của người dân tiếp tục bị thu hồi cho các nhà đầu tư bởi những quyết định điều chỉnh, bổ sung đó. Điều đáng nói là những diện tích đất mà Nhà nước thu hồi bởi những quyết định sửa đổi, bổ sung và điều chỉnh quy hoạch lại toàn ở vị trí đắc địa, khả năng sinh lợi lớn, là nguồn sống, là kế sinh nhai của những người dân vốn sinh sống ổn định, an cư lạc nghiệp bao đời. Với việc thu hồi nêu trên do sự bổ sung quy hoạch mà xuất phát từ lợi ích của nhà đầu tư chứ không phải từ lợi ích quốc gia, công cộng, quốc phòng, an ninh thì chẳng khác nào Nhà nước, nhà đầu tư lấy đi “miếng cơm” của người dân.

Minh chứng cho vấn đề trên, điển hình tại Hà Nội trong thời gian qua: Liên ngành xây dựng, quy hoạch kiến trúc Hà Nội vừa công bố kết quả kiểm tra 7 dự án khu đô thị mới, nhà ở gồm: Sài Đồng (Long Biên); Cổ Nhuế - Xuân Đình (Từ Liêm); Đồng Me (Từ Liêm); Đặng Xá (Gia Lâm); Đông Nam Trần Duy Hưng (Cầu Giấy); Văn Quán - Yên Phúc (Hà Đông) và Nam Thăng Long (Tây Hồ). Qua kiểm tra cho thấy 7 khu đô thị mới, nhà ở trên đều có sự điều chỉnh so với quy hoạch ban đầu như tăng mật độ xây dựng, chiều cao công trình, diện tích sàn hoặc chuyển chức năng sử dụng đất từ dịch vụ công cộng sang công trình hỗn hợp có chức năng nhà ở. Việc điều chỉnh quy hoạch ở các khu đô thị mới Cổ Nhuế - Xuân Đình, Văn Quán -

Yên Phúc (Hà Đông) hay Đông Nam Trần Duy Hưng... được thực hiện nhiều lần, làm hạn chế mục tiêu ban đầu của dự án, làm chậm tiến độ và thiếu đồng bộ trong đầu tư. Đặc biệt, tại khu đô thị mới Văn Quán - Yên Phúc, nhiều ô quy hoạch chỉ tiêu sau điều chỉnh có đột biến lớn. Ví dụ ô đất kí hiệu CQ1 và CC2 có chiều cao theo quy hoạch ban đầu 6 tầng, sau khi điều chỉnh đã tăng lên 27 và 36 tầng. Ô đất kí hiệu CX2 ban đầu được xác định là cây xanh, chủ đầu tư đã xây dựng thêm công trình công cộng như câu lạc bộ, nhà hàng với mật độ xây dựng lớn.⁽¹⁾

Với thực tế trên, có thể nhận thấy rằng việc không đạt được sự đồng thuận giữa người dân có đất bị thu hồi, nhà đầu tư, chính quyền địa phương và kéo theo đó là làm cho tiến độ thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng bị chậm tiến độ, các dự án treo diễn ra phổ biến là do việc quy hoạch sử dụng đất và thu hồi đất để thực hiện quy hoạch không gắn kết với nhau trong cùng một sản phẩm. Hầu hết quy hoạch chỉ đáp ứng nhu cầu trước mắt, rất ngắn hạn mà không thể dự báo ra sao sau khi quy hoạch được phê duyệt và thực hiện. Quy hoạch điều chỉnh, bổ sung vì lợi ích cục bộ, ngắn hạn và không sát với thực tiễn.

- Thứ ba, theo pháp luật hiện hành thì cơ chế chuyển đổi đất đai tự nguyện được áp dụng trong những trường hợp không thuộc diện được áp dụng cơ chế nhà nước thu hồi đất hoặc khi dự án được áp dụng cơ

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

chế nhà nước thu hồi đất nhưng chủ đầu tư có nguyện vọng thực hiện cơ chế chuyển đổi đất đai tự nguyện; theo đó, giá đất được xác định trên cơ sở thoả thuận giữa nhà đầu tư và người đang sử dụng đất. Về mặt quy định pháp luật, trình tự, thủ tục thực hiện của cả hai dạng Nhà nước thu hồi đất và chuyển đổi đất đai tự nguyện đều được quy định khá rõ ràng nhưng cơ chế định giá đất vẫn chưa được quy định cụ thể, mỗi địa phương đều có trình tự, thủ tục định giá riêng. Sự thiếu quy định của pháp luật về định giá đã dẫn tới tình trạng khó giải quyết các khiếu nại về giá đất của người có đất bị thu hồi, thời gian thực hiện luôn bị kéo dài. Về mặt triển khai, lúc đầu nhiều nhà đầu tư muốn chủ động áp dụng cơ chế chuyển đổi đất đai tự nguyện nhưng sau vài năm, một tình trạng không thuận lợi đã nảy sinh khi một số người đang sử dụng đất cuối đã đòi giá cao hơn nhiều so với giá thị trường và nhà đầu tư không thể hoàn tất việc nhận hoàn toàn diện tích đất cần thiết cho dự án. Hiện không có thủ tục nào trong pháp luật hiện hành để xử lý tình huống này. Vì vậy, các nhà đầu tư có xu hướng tìm mọi cách để đưa dự án về cơ chế được Nhà nước thu hồi đất. Mặt khác, do cơ chế buộc các nhà đầu tư phải xuất tiền trước để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nên chính quyền các địa phương luôn hướng tới cơ chế bồi thường một lần bằng tiền mặt. Đây chính là lí do làm cho giá thành các công trình hạ tầng bị

đội lên rất cao, thường gấp bốn năm lần giá thành xây dựng công trình. Hơn nữa, cách làm này đã tạo nên một bề mặt phố không đẹp, tồn tại các nhà siêu mỏng.

- *Thứ tư*, theo Điều 40 Nghị định số 69 về giải quyết khiếu nại về giá đất bồi thường, quyết định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và cưỡng chế thu hồi đất thì: Trong khi chưa có quyết định giải quyết khiếu nại thì vẫn phải thực hiện quyết định thu hồi đất. Trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại có kết luận việc thu hồi đất là trái pháp luật thì phải dừng quyết định thu hồi đất; cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quyết định thu hồi đất phải có quyết định huỷ bỏ quyết định thu hồi đất đã ban hành... Với quy định này chúng tôi hiểu rằng Nhà nước muốn đẩy nhanh tiến độ thu hồi đất và giải phóng mặt bằng, đảm bảo cho Nhà nước và nhà đầu tư nhanh chóng có đất để thực hiện cho mục đích theo quy hoạch. Song cũng có nhiều bất cập, vướng mắc và trở ngại phát sinh từ đây. Chẳng hạn, nếu người dân không đồng ý với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mà vẫn bị Nhà nước thu hồi đất, sau đó mới được thực hiện quyền khiếu nại hay tố cáo thì: Gây tâm lí bức xúc cho người dân, trên thực tế dễ dẫn đến kích động, lôi kéo và tụ tập đông người để chống lại quyết định thu hồi của Nhà nước và cản trở quá trình giải phóng mặt bằng. Lúc này, người chịu thiệt thòi lại là các doanh nghiệp, các chủ dự án,

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

các nhà đầu tư. Trên thực tế, không hiếm trường hợp, các trang thiết bị máy móc, vật liệu xây dựng... của các doanh nghiệp, các nhà đầu tư được tập kết ở địa bàn triển khai dự án nhưng đã phải nằm chờ bởi không thể có được mặt bằng thi công do sự cản trở của người dân. Trong trường hợp này, nhà đầu tư lại là người phải gánh chịu những thiệt thòi. Tương tự như vậy, việc khiếu nại đối với quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đặc biệt đối với trường hợp mà chính quyền địa phương có nhiều khuất tất, sai phạm khi ra quyết định thu hồi đất... Nếu không giải quyết khiếu nại trước, sau đó mới thực hiện việc thu hồi mà tiến hành đồng thời cả việc giải quyết khiếu nại và vẫn triển khai việc thu hồi đất trên thực tế, trong quá trình giải quyết phát hiện đúng có sự sai phạm từ phía cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì cơ quan mới sửa sai bằng việc hủy quyết định thu hồi đất, trả lại đất cho người dân thì trong trường hợp này quyền lợi của người dân sẽ bị ảnh hưởng, tâm lý bất bình và vụ việc sẽ ngày càng phức tạp. Thiệt hại của những tháng ngày không được khai thác trên đất để đảm bảo cuộc sống của người dân do những quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ai là người bồi thường, chịu trách nhiệm? Không ai khác là chính họ phải gánh chịu.

Chính vì vậy, nên chăng pháp luật trong thời gian tới cần quy định quyền khiếu nại,

tố cáo của người dân được thực hiện ở tất cả các công đoạn của quá trình thu hồi đất. Mặt khác, cũng cần quy định việc giải quyết khiếu nại ở quy trình, công đoạn nào thì phải được giải quyết dứt điểm ngay trong thời hạn luật định ở quy trình, công đoạn đó, sau đó mới thực hiện các trình tự, thủ tục tiếp theo của việc thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng. Làm như vậy, một mặt vừa đảm bảo quyền khiếu nại của công dân được tôn trọng; mặt khác, vừa đảm bảo vai trò, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc tổ chức thực thi nhiệm vụ của mình đồng thời đảm bảo được tính minh bạch, công khai và sự tôn nghiêm của pháp luật trong việc triển khai pháp luật trong thực tế cuộc sống. Theo đó, giữa Nhà nước, người có đất bị thu hồi và các nhà đầu tư mới có được tiếng nói chung, quyền và lợi ích giữa các bên mới được hài hòa.

Ban hành một hệ thống pháp luật đồng bộ, phù hợp với yêu cầu của thực tiễn đã là khó song việc tổ chức thực thi trên thực tế một cách nghiêm minh, khách quan và minh bạch là công việc còn khó hơn nhiều. Hi vọng những vướng mắc trong quá trình áp dụng pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng được chỉ ra ở trên sẽ được sửa đổi và được triển khai nghiêm túc trên thực tế trong thời gian tới./.

(1).Xem: <http://vnexpress.net/GL/xa-hoi/2010/03>.