ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

# KHOA LUẬT

**LƢU THÙY LINH**

B¶O §¶M QUYÒN CON NG¦êI

KHI THU HåI §ÊT N¤NG NGHIÖP T¹I VIÖT NAM

***Chuyên ngành*: Pháp luật về quyền con ngƣời**

# *Mã số*: Chuyên ngành đào tạo thí điểm

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

***Cán bộ hướng dẫn khoa học*: GS. TSKH. NGUYỄN ĐĂNG DUNG**

# HÀ NỘI - 2014

**LỜI CAM ĐOAN**

*Tôi xin cam đ oan đ ây là công trình nghiên cứ u khoa họ c củ a riêng tôi. Các số liệ u, ví dụ và trích dẫ n trong Luậ n vă n đ ả m bả o đ ộ tin cậ y, chính xác và trung thự c. Nhữ ng kế t luậ n khoa họ c củ a Luậ n vă n chư a từ ng đ ư ợ c ai công bố trong bấ t kỳ công trình nào khác.*

TÁC GIẢ LUẬN VĂN

# Lƣu Thùy Linh

**MỤC LỤC**

*Trang*

Trang phụ bìa Lời cam đoan Mục lục

Danh mục các từ viết tắt Danh mục bảng

[MỞ ĐẦU 1](#_TOC_250022)

Chƣơng 1: VẤN ĐỀ THU HỒI ĐẤT VÀ QUYỀN CỦA NGƢỜI BỊ THU HỒI ĐẤT TẠI VIỆT NAM 7

* 1. [Vấn đề thu hồi đất tại Việt Nam 7](#_TOC_250021)
     1. [Pháp luật về thu hồi đất đai 7](#_TOC_250020)
     2. [Quy định của pháp luật hiện hành về thu hồi đất 9](#_TOC_250019)
  2. Quyền của ngƣời bị thu hồi đất theo công ƣớc quốc tế về quyền

con ngƣời 14

* + 1. [Khái niệm quyền con người 14](#_TOC_250018)
    2. [Tính chất của quyền con người 15](#_TOC_250017)
    3. [Đặc điểm của quyền con người 17](#_TOC_250016)
    4. [Luật quốc tế về quyền con người 18](#_TOC_250015)
    5. [Quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về quyền con người 21](#_TOC_250014)

Chƣơng 2: BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƢỜI CƠ BẢN CỦA NÔNG DÂN KHI THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP TẠI VIỆT NAM 24

* 1. Tình hình thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện công nghiệp

hóa - hiện đại hóa tại Việt Nam 24

* + 1. [Diện tích đất bị thu hồi 24](#_TOC_250013)
    2. [Đời sống, lao động và việc làm của các hộ nông dân bị thu hồi đất 25](#_TOC_250012)
    3. [Một số khó khăn, hạn chế trong quá trình thu hồi đất nông nghiệp 26](#_TOC_250011)
  1. [Bảo đảm quyền con ngƣời cơ bản của nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam 27](#_TOC_250010)
     1. [Bảo đảm quyền sở hữu tài sản 27](#_TOC_250009)
     2. Bảo đảm quyền về lao động, việc làm cho người nông dân khi

thu hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam 34

* + 1. [Bảo đảm quyền được giáo dục khi thu hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam 45](#_TOC_250008)
    2. [Bảo đảm quyền được có mức sống thích đáng khi thu hồi đất nông nghiệp 51](#_TOC_250007)
    3. Bảo đảm quyền tự do ý kiến và biểu đạt khi thu hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam 59
    4. [Bảo đảm quyền về xét xử công bằng 64](#_TOC_250006)

Chƣơng 3: NHỮNG GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƢỜI CỦA NÔNG DÂN KHI THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP 75

* 1. [Giải pháp đổi mới chính sách đất nông nghiệp và thu hồi đất 75](#_TOC_250005)
     1. [Giải pháp đổi mới chính sách đất nông nghiệp 75](#_TOC_250004)
     2. [Giải pháp đổi mới cơ chế thu hồi đất nông nghiệp 77](#_TOC_250003)
  2. [Những giải pháp cụ thể bảo đảm quyền con ngƣời cơ bản của nông dân khi thu hồi đất nông nghiệp 80](#_TOC_250002)
     1. Mở rộng quyền sở hữu đất đai – chìa khóa bảo đảm quyền sở hữu

của nông dân khi thu hồi đất nông nghiệp 80

* + 1. Giải pháp bảo đảm quyền lao động, việc làm cho nông dân khi

thu hồi đất nông nghiệp 81

* + 1. Giải pháp bảo đảm quyền giáo dục của những người nông dân

khi thu hồi đất nông nghiệp 85

* + 1. Bảo đảm nguyên tắc xét xử độc lập của Tòa án trong việc thực

hiện quyền được xét xử công bằng của công dân 87

[KẾT LUẬN 95](#_TOC_250001)

[DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 97](#_TOC_250000)

# DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | BLDS: | Bộ luật Dân sự |
| 2 | ECOSOC: | Hội đồng kinh tế - Xã hội Liên Hợp Quốc |
| 3 | GCNQSDĐ: | Giấy chứng nhận Quyền sử dụng đất |
| 4 | ICCPR: | Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị |
| 5 | ICESCR: | Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa |
| 6 | LĐĐ: | Luật Đất đai |
| 7 | QSDĐ: | Quyền sử dụng đất |
| 8 | TS: | Tiến sỹ |
| 9 | UBND: | Ủy ban nhân dân |
| 10 | UDHR: | Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền |
| 11 | XHCN: | Xã hội chủ nghĩa |

**DANH MỤC BẢNG**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Số hiệu bảng*** | ***Tên bảng*** | ***Trang*** |
| Bảng 2.1: | Mức độ tự chủ lương thực của các hộ bị thu hồi  đất nông nghiệp qua điều tra tại Hưng Yên | 57 |

# MỞ ĐẦU

## Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Những năm đầu của thế kỷ 21, Việt Nam là một trong những nước có tốc độ phát triển kinh tế nhanh nhất thế giới. Có được thành công đó là do Đảng và Nhà nước Việt Nam đã thực hiện một loạt những cải cách về kinh tế, đặc biệt trong đó có cải cách về đất đai. Những chính sách đổi mới ban đầu của công cuộc Đổi Mới vào giữa những năm 80 của thế kỷ trước đã tập trung vào việc giao ruộng đất của các hợp tác xã nông nghiệp cho các hộ gia đình và cá nhân. Việc này mang đến sự tăng trưởng rõ ràng trong sản xuất, đưa Việt Nam trở thành nước xuất khẩu gạo đứng thứ 3 thế giới vào thời gian đó. Những chính sách tiếp theo trong những năm 90 của thế kỷ trước đã tập trung vào công nghiệp hóa, dẫn tới làm giảm đáng kể tỷ trọng nông nghiệp trong nền kinh tế đất nước xuống còn 20% GDP vào năm 2007 và tăng tỷ lệ đóng góp của công nghiệp và dịch vụ vào năm 2007 tương ứng là 42% GDP và 38% GDP. Là một phần của quá trình này, một lượng đáng kể đất đai chuyển dịch từ nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp và sự chuyển dịch tương ứng về người sử dụng đất.

Pháp luật và chính sách đất đai đã thường xuyên được đổi mới để tìm ra những giải pháp thực tế nhằm kết hợp giữa lý tưởng xã hội chủ nghĩa về sở hữu đất đai với những yêu cầu và áp lực của một nền kinh tế thị trường hiện đại đang nổi lên, sự cần thiết xác định lại và chính xác hóa mối quan hệ giữa đất đai, con người, nhà đầu tư và Nhà nước.

Tuy vậy, mặc dù thường xuyên điều chỉnh khung pháp luật để hoàn thiện lĩnh vực quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã nhận được hơn 30.000 đơn tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai của người dân gửi tới từ năm 2003 đến 2006. Số lượng khiếu kiện tăng đều đặn và sự không vừa lòng của những người bị ảnh hưởng cũng như của nhà đầu tư chứng tỏ sự cần thiết của việc tiếp tục làm rành mạch và chi tiết đối với các quy định của pháp luật về đất.

Sự thiếu minh bạch và chồng chéo của hệ thống pháp luật về đất đai gây ra

không ít những khó khăn cho người dân. Đặc biệt, trong lĩnh vực thu hồi đất nông nghiệp, một trong những tư liệu sản xuất quan trọng nhất của người nông dân. Người nông dân Việt Nam, là một trong những thành phần, lực lượng quan trọng có những đóng góp to lớn trong 2 cuộc kháng chiến chống giặc ngoại xâm và xây dựng đất nước. Họ là những người có trình độ hiểu biết pháp luật hạn chế, thường là không có khả năng bảo vệ trước những tình huống pháp lý xảy ra khi Nhà nước thực hiện các chính sách thu hồi đất nông nghiệp. Hơn nữa, trong quá trình thực thi pháp luật, không ít những cán bộ đại diện cho Nhà nước thực thi công quyền có những hành vi tham nhũng, gây khó khăn cho người nông dân. Từ đó, việc thu hồi đất nông nghiệp để lại không ít những khó khăn, hậu quả cho những người nông dân Việt Nam. Đó là những thiệt hại về kinh tế, ảnh hưởng đến đời sống, các quyền công dân theo quy định của pháp luật bị xâm phạm. Tuy vậy, ở một mức độ nào đó xét theo quy định của pháp luật Việt Nam và Luật Quốc tế về quyền con người thì những người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp cũng không được đảm bảo.

Quyền con người theo quy định của các Công ước của Liên Hợp Quốc và Luật Quốc tế thì gồm nhiều quyền khác nhau từ quyền dân sự, kinh tế, chính trị… Dưới góc độ của những người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp, bị mất đi nguồn tư liệu sản xuất chính, sinh kế duy nhất đảm bảo cuộc sống của họ thì các quyền con người về: quyền sở hữu tài sản; quyền về lao động, việc làm; quyền được giáo dục; quyền được hưởng tiêu chuẩn sống thích đáng; quyền được tự do ý kiến và biểu đạt; và quyền được xét xử công bằng là những quyền quan trọng và thiết yếu nhất.

Pháp luật Việt Nam nói chung và pháp luật về đất đai nói riêng cũng rất quan tâm, đảm bảo các quyền cơ bản nêu trên của người nông dân khi bị thu hồi đất nông nghiệp. Tuy nhiên, trong các quy định pháp luật còn nhiều hạn chế, thiếu sót so với thực tế, trong quá trình thực thi còn nhiều điểm bất cập dẫn đến vi phạm các quyền của người nông dân trong quá trình thu hồi đất nông nghiệp. Luật Đất đai được ban hành năm 2013 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01.7.2014 có nhiều điểm mới, sửa đổi bổ sung nhằm đảm bảo hơn quyền lợi của người nông dân trong thu hồi đất nông

nghiệp. Tuy nhiên, giữa quy định của luật và thực tế triển khai còn cả một khoảng cách, do đó việc nghiên cứu đề tài: ***“Bảo đảm quyền con người khi thu hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam”*** là một yêu cầu cấp thiết, mang tính thời sự cao. Kết quả nghiên cứu của đề tài sẽ là những ý kiến đóng góp với các cơ quan có thẩm quyền trong việc ban hành các văn bản hướng dẫn Luật Đất đai trong lĩnh vực thu hồi đất nông nghiệp nhằm bảo đảm các quyền con người cơ bản cho người nông dân.

## Tình hình nghiên cứu đề tài

Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp, cũng như những tồn tại, bất cập của hệ thống pháp luật liên quan đến thu hồi đất nông nghiệp cũng đã được nhiều tác giả nghiên cứu. Các công trình nghiên cứu cũng đã phần nào nêu lên những khó khăn của người nông dân khi bị thu hồi đất.

Một số bài viết đăng trên một số tạp chí chuyên ngành đã phân tích, đánh giá ở một vài khía cạnh của sự bất cập, mâu thuẫn của pháp luật hiện hành, cũng như những rủi ro, thiệt hại ảnh hưởng đến đời sống của người nông dân khi bị thu hồi đất nông nghiệp. Các tác giả cũng lên tiếng cảnh báo sự xâm phạm đến một số quyền cơ bản của người nông dân khi bị thu hồi đất nông nghiệp. Cụ thể như: “*Giải quyết việc làm cho nông dân bị thu hồi đất”* của tác giả Duy Hữu đăng trên trang [www.baomoi.com](http://www.baomoi.com/); “*Nghịch cảnh nông dân mất đất, mất nghề”* của tác giả Mai Phương đăng trên trang [www.sanvatbavi.com.vn](http://www.sanvatbavi.com.vn/); “*Tình hình thu hồi đất của nông dân để thực hiện công nghiệp hóa – hiện đại hóa và các giải pháp phát triển”*, đăng trên [www.ncseif.gov.vn](http://www.ncseif.gov.vn/)...

Ở tầm nghiên cứu cao hơn là những công trình nghiên cứu chuyên khoa, các đề tài nghiên cứu khoa học, các luận văn Thạc sĩ, Tiến sĩ đề cập đến những nội dung liên quan của luận văn như: tác giả Nguyễn Thị Diễn, Vũ Đình Tôn và Philippe Lebailly: *“Ảnh hưởng của việc thu hồi đất nông nghiệp cho công nghiệp hóa đến sinh kế của các hộ nông dân ở Hưng Yên”, năm 2011*; tác giả Quách Thị Kiều Dung: *“Ảnh hưởng của việc thu hồi đất đến đời sống nông dân qua “thực tiễn ở huyện Mê Linh – Hà Nội””*, năm 2010, đặc biệt là Luận án tiến sĩ của tác giả Phạm Thị Thủy: *“Việc làm cho nông dân khi thu hồi đất ở Hà Nội”*, năm 2014. Sách

chuyên khảo *“Tác động xã hội vùng của các khu công nghiệp ở Việt Nam”* do TS Nguyễn Bình Giang (Viện Khoa học xã hội Việt Nam, Viện kinh tế và chính trị thế giới) làm chủ biên. Công trình khoa học cấp Nhà nước KX.01-2005 của Trường Đại học Kinh tế Quốc dân về *“Việc làm, thu nhập cho người lao động bị thu hồi đất trong quá trình Công nghiệp hóa, hiện đại hóa, và Đô thị hóa”*. Đề tài khoa học cấp Bộ năm 2010, của Học viện Chính trị - Hành chính khu vực I, do TS. Trần Thị Ngọc Minh làm chủ nhiệm, nghiên cứu về giải quyết việc làm cho nông dân bị thu hồi đất ở ngoại thành Hà Nội… Tuy nhiên, trong phạm vi nghiên cứu dưới góc độ quyền con người và xem xét sự ảnh hưởng của thu hồi đất nông nghiệp đến một số quyền cơ bản của con người về dân sự, kinh tế, chính trị thì chưa có tác phẩm nào được công bố đề cập đến.

Như vậy, có thể khẳng định luận văn là công trình khoa học nghiên cứu chuyên sâu về *“Bảo đảm quyền con người khi thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam”*, không trùng lặp với các công trình nghiên cứu khoa học đã được công bố ở nước ta.

## Mục đích, nhiệm vụ của Luận văn

### *Mục đích nghiên cứu*

Việc nghiên cứu đề tài này nhằm làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn của pháp luật về Bảo đảm quyền con người khi thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay, qua đó tìm hiểu những bất cập còn tồn tại của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp trong việc bảo đảm quyền con người và những khó khăn, tồn tại trong quá trình triển khai thi hành trên thực tế của các cơ quan nhà nước gây bất lợi cho người nông dân. Bằng kinh nghiệm và hiểu biết của mình tác giả mong muốn lý giải những nguyên nhân dẫn đến tình trạng bất cập của pháp luật và mạnh dạn đề xuất một số giải pháp nhằm khắc phục những tồn tại của pháp luật hiện hành, đáp ứng một cách tốt nhất những yêu cầu do thực tế cuộc sống đặt ra.

### *Nhiệm vụ của Luận văn*

Nghiên cứu các quy định của pháp luật quốc tế, pháp luật Việt Nam để chứng minh quyền con người là một trong những vấn đề quan trọng, cốt lõi cần

được quan tâm và bảo vệ, đặc biệt đối với những người nông dân trong bối cảnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa hiện nay.

Nghiên cứu các quy định của pháp luật Việt Nam về đất đai nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng để chỉ ra những thiếu sót, hạn chế làm ảnh hưởng đến các quyền con người cơ bản của những người nông dân bị thu hồi đất.

Nghiên cứu, đánh giá thực trạng của việc bảo đảm quyền con người của người nông dân khi bị thu hồi đất để kịp thời ngăn chặn nhằm bảo vệ các quyền con người chính đáng của người nông dân khi nhà nước thực hiện thu hồi đất nông nghiệp vì các mục đích khác nhau.

Nghiên cứu, phân tích các nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, bất cập của hệ thống pháp luật; đưa ra các giải pháp về hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả của việc thu hồi đất nông nghiệp cũng như bảo đảm các quyền con người cơ bản của người nông dân khi bị thu hồi đất nông nghiệp.

## Đối tƣợng và phạm vi nghiên cứu

### *Đối tượng nghiên cứu*

Nghiên cứu các hệ thống lý luận, quan điểm, tài liệu khoa học; luận điểm về quyền con người.

Hệ thống quy định của Hiến pháp, Pháp luật Dân sự, Pháp luật Đất đai, Chính sách thuộc lĩnh vực thu hồi đất nông nghiệp, bồi thường khi thu hồi đất.

Thực tiễn thi hành pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam và những giải pháp khắc phục nhằm nâng cao hiệu quả thu hồi đất nông nghiệp và bảo đảm các quyền con người cơ bản của người nông dân khi bị thu hồi đất nông nghiệp.

### *Phạm vi nghiên cứu*

Thu hồi đất nông nghiệp là một vấn đề khá phức tạp và nhạy cảm liên quan đến nhiều hệ thống pháp luật khác nhau. Hơn nữa lĩnh vực quyền con người là một lĩnh vực còn mới và được đề cập khá dè dặt trong hệ thống khoa học pháp lý của Việt Nam. Do đó, trong phạm vi nghiên cứu của một đề tài luận văn thạc sỹ luật học, tác giả chỉ đề cập đến một số mặt hạn chế của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam và phản ảnh một số quyền con người cơ bản của người nông dân

bị ảnh hưởng bởi quá trình thu hồi đất nông nghiệp và hậu quả của quá trình đó để lại. Cụ thể là:

* Quyền sở hữu tài sản;
* Quyền về lao động, việc làm;
* Quyền được giáo dục;
* Quyền được hưởng tiêu chuẩn sống thích đáng;
* Quyền được tự do ý kiến và biểu đạt;
* Quyền được xét xử công bằng.

## Phƣơng pháp nghiên cứu

Với tính chất đặc thù của ngành khoa học xã hội, Luận văn sử dụng các phương pháp luận của các môn khoa học xã hội nhưng có đặc thù nhất định khi áp dụng. Luận văn có vận dụng phương pháp luận triết học biện chứng duy vật; đánh giá các vấn đề lý thuyết, pháp lý và thực tiễn về quyền con người theo một cách khách quan, toàn diện. Bên cạnh phương pháp luận triết học biện chứng duy vật, Luận văn cũng vận dụng một số học thuyết, lý thuyết xã hội trong nghiên cứu như thuyết duy lý, thuyết cấu trúc, thuyết văn hóa, thuyết tự do… Ngoài ra, trong nghiên cứu và trình bày, Luận văn còn áp dụng các phương pháp nghiên cứu như: phân tích, thống kê, so sánh, lịch sử, chứng minh, tổng hợp, quy nạp được kết hợp sử dụng để triển khai thực hiện đề tài.

## Kết cấu luận văn

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục tài liệu tham khảo và Phụ lục, luận văn gồm có 3 chương:

*Chương 1*: Vấn đề thu hồi đất và quyền của người bị thu hồi đất tại Việt Nam.

*Chương 2*: Bảo đảm quyền con người cơ bản của nông dân khi thu hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam.

*Chương 3*: Những giải pháp bảo đảm quyền con người của nông dân khi thu hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam.

***Chương 1***

**VẤN ĐỀ THU HỒI ĐẤT VÀ**

**QUYỀN CỦA NGƢỜI BỊ THU HỒI ĐẤT TẠI VIỆT NAM**

## Vấn đề thu hồi đất tại Việt Nam

### *Pháp luật về thu hồi đất đai*

Từ năm 1986 thực hiện chính sách của Đảng và Nhà nước về vấn đề Đổi Mới, đất nước ngày càng có những chuyển mình rõ rệt, các thành phần kinh tế đua nhau phát triển và có những đóng góp nhất định cho sự phát triển kinh tế. Cùng với sự thay đổi của cơ cấu kinh tế, sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và cả việc đô thị hóa đòi hỏi phải có sự chuyển đổi các loại đất đang sử dụng cho phù hợp với mục đích sử dụng đất mới. Đặc biệt, diện tích đất bị chuyển đổi nhiều nhất là đất nông nghiệp, kèm theo đó là những người nông dân cũng chuyển thành những người công nhân, người làm dịch vụ hay các ngành nghề khác. Để thực hiện việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất và thu hồi đất đai phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chính sách và pháp luật điều chỉnh về vấn đề này.

Trước LĐĐ 2003, khung chính sách (dựa trên LĐĐ 1993) chỉ chấp nhận một cơ chế thu hồi đất bắt buộc. Việc chuyển dịch đất đai được thực hiện dựa trên quyết định hành chính của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nhà đầu tư nhận đất từ Nhà nước để thực hiện dự án đầu tư phải nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước cũng như bồi thường cho những người sử dụng đất trước đó. Nhà nước chỉ có quyền thu hồi đất đai cho các mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; tuy nhiên trên thực tế, cơ chế Nhà nước thu hồi đất cũng đã được áp dụng cho tất cả các dự án đầu tư kinh tế đem lại lợi ích riêng cho nhà đầu tư. Nhà đầu tư nhận thấy quy trình thu hồi quá phức tạp và khó khăn khi họ phải đàm phán về bồi thường với những người đang sử dụng đất. Cũng trong thời gian 5 năm thực hiện thu hồi đất bắt buộc theo LĐĐ 1993, giá đất do UBND cấp tỉnh quy định theo khung giá đất của Chính phủ chỉ bằng 10-30% giá đất chuyển nhượng trên thị

trường. Người bị thu hồi đất không hài lòng về việc bồi thường không thỏa đáng về đất đai và nhà đầu tư cũng không hài lòng về quy trình thực hiện quá phức tạp. Tuy nhiên, những khiếu kiện gửi tới các UBND địa phương thường nhận được rất ít phản hồi hoặc hầu như không, người khiếu kiện lại tiếp tục gửi tới các cấp quản lý cao hơn. Số người khiếu kiện đi tới các cơ quan trung ương ngày càng nhiều hơn đòi hỏi giải quyết trực tiếp, điều đó cho thấy cần phải có những đổi mới tiếp tục.

LĐĐ 2003 đã đưa ra cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện dựa trên thỏa thuận 2 bên giữa nhà đầu tư và những người đang sử dụng đất về việc chuyển nhượng đất, thuê đất hay góp vốn bằng QSDĐ. Cơ chế thu hồi đất đai bắt buộc được thực hiện trên cơ sở những quyết định hành chính do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Một số nguyên tắc cơ bản về chuyển dịch đất đai trong LĐĐ 2003 được tóm tắt như sau:

* 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. Người sử dụng đất không được tự thay đổi mục đích sử dụng đất khi không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất.
* Cơ chế Nhà nước thu hồi đất bắt buộc được áp dụng trong các trường hợp chuyển dịch đất đai bao gồm: thứ nhất, là để sử dụng cho mục đích lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; thứ hai, là để thực hiện các dự án đầu tư có 100% vốn nước ngoài (bao gồm cả dự án ODA – Hỗ trợ phát triển chính thức của Chính phủ và FDI – Đầu tư trực tiếp của nước ngoài); thứ ba, là để thực hiện các dự án đầu tư phát triển kinh tế đặc thù như xây dựng hạ tầng cho các khu công nghiệp, khu dịch vụ, khu công nghệ cao, khu đô thị, khu dân cư nông thôn và các dự án thuộc nhóm có vốn đầu tư lớn nhất.
* Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được áp dụng trong những trường hợp đất được chuyển sang sử dụng để thực hiện các dự án đầu tư trong nước không thuộc trường hợp được áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất bắt buộc hoặc trong trường hợp dự án được áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất bắt buộc nhưng chủ đầu tư có nguyện vọng được thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Các điều kiện khác có liên quan đến cơ chế Nhà nước thu hồi đất, bao gồm:

* Giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành phải phù hợp với giá đất trên thị trường, như vậy giá đất theo thị trường sẽ được áp dụng để tính giá trị bồi thường.
* Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc bồi thường, tái định cư theo thủ tục đã được quy định.
* Nhà đầu tư nhận đất đai do Nhà nước giao hoặc cho thuê phải trả tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước theo giá thị trường.

Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được quy định rất rõ ràng với các thủ tục đơn giản và phù hợp với chuẩn quốc tế. Cơ chế này đã được áp dụng trong khá nhiều dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh và đã hoạt động khá tốt. Tuy nhiên, sau một vài năm, một số vấn đề nảy sinh khi một số người sử dụng đất đã đòi giá cao hơn nhiều so với giá thị trường và nhà đầu tư khi đã nhận được phần lớn đất đai theo giá thị trường đã không thể hoàn tất việc nhận nốt phần diện tích đất còn lại cho dự án đã được xác định diện tích đất cụ thể.

### *Quy định của pháp luật hiện hành về thu hồi đất*

LĐĐ số 45/2013/QH13 được Quốc hội ban hành ngày 29/11/2013 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2014 là văn bản mới nhất và có hiệu lực cao nhất của Việt Nam quy định về chế độ sở hữu đất đai, quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý về đất đai, chế độ quản lý và sử dụng đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đối với đất đai thuộc lãnh thổ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

So với LĐĐ 2003, LĐĐ mới có 14 chương với 212 điều, tăng 7 chương và 66 điều với những điểm mới nổi bật liên quan đến thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng, cụ thể:

* Luật quy định đầy đủ, rõ ràng các đối tượng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất và điều kiện để triển khai thực hiện các dự án đầu tư để Nhà nước giao đất, cho thuê đất. Qua đó, có thể khắc phục một cách hiệu quả việc giao đất, cho thuê đất một cách tràn lan chưa tính đến năng lực của các chủ đầu tư trong việc triển khai các dự án gây nên tình trạng sử dụng đất lãng phí, kém hiệu quả như trong thời gian vừa qua.
* Luật xác định rõ và quy định cụ thể những trường hợp mà Nhà nước phải thu hồi đất (như Hiến pháp vừa mới được thông qua) nhằm khắc phục, loại bỏ những trường hợp thu hồi đất làm ảnh hướng đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất đồng thời khắc phục một cách có hiệu quả những trường hợp thu hồi đất mà không đưa vào sử dụng, gây lãng phí, tạo nên các dư luận xấu trong xã hội.
* Luật quy định cụ thể và đầy đủ từ việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư đảm bảo một cách công khai, minh bạch về quyền lợi của người có đất thu hồi; đồng thời khắc phục và điều tiết một cách hài hòa lợi ích giữa Nhà nước là chủ sở hữu về đất, người sử dụng đất và chủ đầu tư.
* Luật đã tiếp cận và thể hiện đầy đủ vấn đề về tài chính đất đai theo hướng cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của Nhà nước, đồng thời đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất, quyền lợi của Nhà nước, chủ đầu tư và đảm bảo ổn định xã hội; phù hợp với quá trình thực hiện sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.
* Luật mở rộng thời hạn giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sản xuất nông nghiệp; mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân đáp ứng yêu cầu tích tụ đất đai phục vụ sản xuất nông nghiệp theo hướng hiện đại phù hợp với đường lối phát triển nông nghiệp, nông thôn đã được nêu trong Nghị quyết 26 của Ban chấp hành Trung ương Đảng…

Về các trường hợp Nhà nước thu hồi đất, khoản 1, Điều 16 LĐĐ 2013 quy định rõ:

Nhà nước quyết định thu hồi đất trong các trường hợp sau đây:

* + - 1. Thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng;
      2. Thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai;
      3. Thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người [24, Điều 16, Khoản 1].

LĐĐ 2013 dành cả Chương VI để quy định về thu hồi đất, trưng dụng đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong đó, thẩm quyền về thu hồi đất được quy định tại Điều 66, cụ thể:

1. UBND cấp tỉnh quyết định thu hồi đất trong các trường hợp sau đây:
2. 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;
3. Thu hồi đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn.
4. UBND cấp huyện quyết định thu hồi đất trong các trường hợp sau đây:
5. Thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư;
6. Thu hồi đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được sở hữu nhà ở tại Việt Nam [24, Điều 66].

Về nguyên tắc bồi thường khi thu hồi đất, LĐĐ 2013 quy định: *“Việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do UBND cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất”* [24, Điều 74, Khoản 2]. Ngoài ra, tại khoản 3, Điều 74 cũng quy định *“Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật”* [24, Điều 74, Khoản 3].

Đối với các trường hợp thu hồi đất nông nghiệp, ngoài việc áp dụng các quy định và nguyên tắc chung của Luật Đất đai khi thu hồi đất, LĐĐ 2013 cũng có những quy định riêng mang tính đặc thù. Cụ thể, tại Điều 77 quy định về bồi thường đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân:

1. Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất được bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại theo quy định sau đây:
2. Diện tích đất nông nghiệp được bồi thường bao gồm diện tích trong hạn mức theo quy định tại Điều 129, Điều 130 của Luật này và diện tích đất do được nhận thừa kế;
3. Đối với diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức quy định tại Điều 129 của Luật này thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại;
4. Đối với diện tích đất nông nghiệp do nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất vượt hạn mức trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành thì việc bồi thường, hỗ trợ được thực hiện theo quy định của Chính phủ.
5. Đối với đất nông nghiệp đã sử dụng trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 mà người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhưng không có Giấy chứng nhận hoặc không đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật này thì được bồi thường đối với diện đất thực tế đang sử dụng, diện tích được bồi thường không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp quy định tại Điều 129 của Luật này [24, Điều 77].

Việc hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất được quy định tại Điều 83 của LĐĐ 2013, theo đó nguyên tắc hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là:

1. Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất ngoài việc được bồi thường theo quy định của Luật này còn được Nhà nước xem xét hỗ trợ;
2. Việc hỗ trợ phải bảo đảm khách quan, công bằng, kịp thời, công khai và đúng quy định của pháp luật [24, Điều 83].

Theo quy định của Luật, các khoản hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm:

1. Hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất;
2. Hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm đối với trường hợp thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp; thu hồi đất ở kết hợp kinh doanh dịch vụ của hộ gia đình, cá nhân mà phải di chuyển chỗ ở;
3. Hỗ trợ tái định cư đối với trường hợp thù hồi đất ở của hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà phải di chuyển chỗ ở;
4. Hỗ trợ khác [24, Điều 83].

Đối với các trường hợp hộ gia đình, cá nhân mất việc làm, phải chuyển đổi nghề khi Nhà nước thu hồi đất thì Điều 84, LĐĐ 2013 quy định:

1. Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà không có đất nông nghiệp để bồi thường thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền còn được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm.

Trường hợp người được hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm trong độ tuổi lao động có nhu cầu được đào tạo nghệ thì được nhận vào các cơ sở đào tạo nghề; được tư vấn hỗ trợ tìm kiếm việc làm, vay vốn tín dụng ưu đãi để phát triển sản xuất, kinh doanh.

1. Đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất kết hợp kinh doanh dịch vụ mà nguồn thu nhập chính từ hoạt động kinh doanh dịch vụ, khi Nhà nước thu hồi đất mà phải di chuyển chỗ ở thì được vay vốn tín dụng ưu đãi để phát triển sản xuất, kinh doanh; trường hợp người có đất thu hồi còn trong độ tuổi lao động thì được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm.
2. Căn cứ vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện, UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện 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 nông nghiệp, đất ở kết hợp kinh doanh dịch vụ. Phương án đào tạo, chuyển đổi nghề, hỗ trợ tìm kiếm việc làm được lập và phê duyệt đồng thời với phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư.

Trong quá trình lập phương án đào tạo, chuyển đổi nghề, hỗ trợ tìm kiếm việc làm, UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện phải tổ chức lấy ý kiến và có trách nhiệm tiếp thu, giải trình ý kiến của người có đất thu hồi [24, Điều 84].

Những quy định của LĐĐ 2013 về thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng đã có những bước tiến, những đột phá phần nào giải quyết những bất cập, khó khăn trong thời gian vừa qua về thu hồi đất. Tuy nhiên, trong quá trình

triển khai vẫn cần có những văn bản chỉ đạo, hướng dẫn của Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng như các Bộ, ngành có liên quan để những quy định nêu trên đi vào thực tế.

Việc thực hiện chính sách pháp luật về thu hồi đất luôn hướng đến việc đảm bảo các quyền cơ bản của những người bị thu hồi đất. Pháp luật Việt Nam ghi nhận và bảo đảm các quyền đó của người bị thu hồi đất như các quyền về sở hữu, quyền về lao động việc làm, quyền được giáo dục, được hưởng an sinh xã hội… Các quy định của pháp luật Việt Nam ghi nhận và phản ánh các quy định của các Công ước của Liên Hợp Quốc về quyền con người. Theo đó, khi thực thi pháp luật về thu hồi đất đai cũng cần phải bảo đảm các quyền con người cơ bản theo quy định của các Công ước về quyền con người của Liên Hợp Quốc.

## Quyền của ngƣời bị thu hồi đất theo công ƣớc quốc tế về quyền con ngƣời

### *Khái niệm quyền con người*

Lịch sử loài người cho thấy, ở bất kỳ đâu, vào bất kỳ giai đoạn nào, tri thức về quyền con người cũng là nền tảng cho sự phát triển và tiến bộ của các xã hội cũng như là tiền đề cho phát triển đầy đủ về nhân cách và năng lực của mỗi cá nhân. Ở phạm vi rộng hơn, tri thức về quyền con người là tiền đề cho hòa bình và thịnh vượng của toàn nhân loại.

Ở Việt Nam công cuộc đấu tranh để giành quyền con người phải trải qua một quá trình lịch sử lâu dài. Trong quá trình đấu tranh đó, nhận thức về quyền con người trong các tầng lớp xã hội ngày một được cải thiện. Cuộc đấu tranh giành quyền dân chủ và độc lập xã hội của nhân dân ta đã thu được những thành tựu hết sức to lớn. Cùng với độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, các quyền con người ngày càng được đảm bảo.

Cũng như tất cả các quốc gia trên thế giới, việc trở thành thành viên của Liên Hợp Quốc và các Công ước quốc tế về quyền con người đặt ra nghĩa vụ cho Việt Nam trong việc thực hiện các cam kết quốc tế trên lĩnh vực này, trong đó có nghĩa vụ về giáo dục, phổ biến quyền con người.

Quyền con người *(human rights)* là một phạm trù đa diện, do đó có nhiều

định nghĩa khác nhau. Mỗi định nghĩa tiếp cận vấn đề từ một góc độ nhất định, chỉ ra những thuộc tính nhất định, nhưng không định nghĩa nào bao hàm được tất cả các thuộc tính của quyền con người.

Tính phù hợp của các định nghĩa hiện có về quyền con người phụ thuộc vào sự nhìn nhận chủ quan của mỗi cá nhân, tuy nhiên, ở cấp độ quốc tế, định nghĩa của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về quyền con người thường được trích dẫn bởi các nhà nghiên cứu. Theo định nghĩa này:

Quyền con người là những bảo đảm pháp lý toàn cầu (universal legal guarantees) có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành động (actions) hoặc bỏ mặc (omissions) mà làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép (entitlements) và tự do cơ bản (fundamental freedoms) của con người [6, tr.15].

Ở Việt Nam, một số định nghĩa về quyền con người do một số chuyên gia, cơ quan nghiên cứu từng nêu ra cũng không hoàn toàn giống nhau, nhưng xét chung, quyền con người thường được hiểu là những nhu cầu, lợi ích tự nhiên, vốn có và khách quan của con người được ghi nhận và bảo vệ trong pháp luật quốc gia và các thỏa thuận pháp lý quốc tế.

Như vậy, nhìn ở góc độ nào và ở cấp độ nào thì quyền con người cũng được xác định như là những chuẩn mực được cộng đồng quốc tế thừa nhận và tuân thủ. Những chuẩn mực này kết tinh những giá trị nhân văn của toàn nhân loại, chỉ áp dụng với con người, cho tất cả mọi người. Nhờ có những chuẩn mực này, mọi thành viên trong gia đình nhân loại mới được bảo vệ nhân phẩm và mới có điều kiện phát triển đầy đủ các năng lực của cá nhân với tư cách là một con người. Cho dù cách nhìn nhận có những khác biệt nhất định, một điều rõ ràng là quyền con người là những giá trị cao cả cần được tôn trọng và bảo vệ trong mọi xã hội và trong mọi giai đoạn lịch sử.

### *Tính chất của quyền con người*

Theo nhận thức chung của cộng đồng quốc tế, quyền con người có các tính chất cơ bản là: tính phổ biến, tính không thể chuyển nhượng, tính không thể phân chia, tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau.

* + - 1. *Tính phổ biến (universal)*

Thể hiện ở chỗ quyền con người là những gì bẩm sinh, vốn có của con người và được áp dụng bình đẳng cho tất cả mọi thành viên trong gia đình nhân loại, không có sự phân biệt đối xử vì bất cứ lý do gì, chẳng hạn như về chủng tộc, dân tộc, giới tính, tôn giáo, độ tuổi, thành phần xuất thân… Liên quan đến tính chất này, cũng cần lưu ý là bản chất của sự bình đẳng về quyền con người không có nghĩa là cào bằng mức độ hưởng thụ các quyền mà là bình đẳng về tư cách chủ thể của quyền con người.

* + - 1. *Tính không thể chuyển nhượng (inalienable)*

Thể hiện ở chỗ các quyền con người không thể bị tước đoạt hay hạn chế một cách tùy tiện bởi bất cứ chủ thể nào, kể cả các cơ quan và quan chức nhà nước, trừ một số trường hợp đặc biệt, chẳng hạn như khi một người phạm tội ác thì có thể bị tước quyền tự do của mình.

* + - 1. *Tính không thể phân chia (indivisible)*

Thể hiện ở chỗ các quyền con người đều có tầm quan trọng như nhau, về nguyên tắc không có quyền nào được coi là có giá trị cao hơn quyền nào. Việc tước bỏ hay hạn chế bất kỳ quyền con người nào đều tác động tiêu cực đến nhân phẩm, giá trị và sự phát triển của con người.

Tuy nhiên, liên quan đến tính chất không thể phân chia của quyền con người, cần chú ý là trong thực tế, tùy những bối cảnh cụ thể, có thể ưu tiên thực hiện một số quyền nhất định, miễn là phải dựa trên những cơ sở và yêu cầu thực tế của việc bảo đảm các quyền đó chứ không phải dựa trên sự đánh giá về giá trị của các quyền đó.

* + - 1. *Tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau (interrelated, interdependent)*

Thể hiện ở chỗ việc bảo đảm các quyền con người, toàn bộ hoặc một phần, nằm trong mối liên hệ phụ thuộc và tác động lẫn nhau. Sự vi phạm một quyền sẽ trực tiếp hoặc gián tiếp gây ảnh hưởng tiêu cực đến việc bảo đảm các quyền khác, và ngược lại tiến bộ trong việc bảo đảm một quyền sẽ trực tiếp hoặc gián tiếp tác động tích cực đến việc bảo đảm các quyền khác.

### *Đặc điểm của quyền con người*

* + - 1. *Quyền con người từ góc độ đạo đức – tôn giáo*

Những quy tắc đạo đức hàm chứa những ý tưởng về quyền con người sau đó được đúc kết, khái quát, bổ sung và phát triển trong giáo lý của các tôn giáo. Sức mạnh đức tin của các tôn giáo đó biến các ý tưởng về quyền con người như vậy trở thành những quy phạm đạo đức – tôn giáo được tuân thủ rộng rãi ở nhiều xã hội, trong đó đề cao và cổ vũ tình yêu thương đồng loại, sự công bằng, bình đẳng, tự do và nhân phẩm – những yếu tố nền tảng của quyền con người.

* + - 1. *Quyền con người từ góc độ lịch sử - xã hội*

Nhìn từ góc độ lịch sử và xã hội, quyền con người bắt nguồn từ các quan hệ xã hội, là kết quả và phụ thuộc vào sự vận động của các quan hệ xã hội trong lịch sử. Thực tế cho thấy, trong mỗi giai đoạn lịch sử, xã hội loài người tồn tại những quan niệm khác nhau về các quyền, tự do và nghĩa vụ, cũng như những quy phạm và cơ chế khác nhau để thực hiện, giám sát và bảo vệ các quyền, tự do và nghĩa vụ đó.

* + - 1. *Quyền con người từ góc độ triết học*

Trên phương diện triết học, sự hình thành, phát triển của quyền con người phản ánh quy luật phát triển của xã hội loài người từ thấp đến cao. Cụ thể, nó phản ảnh quá trình phát triển mang tính quy luật trong nhận thức của loài người từ những khái niệm sơ khai nhất về công bằng, bình đẳng, tự do và nhân phẩm cho đến những tư tưởng, học thuyết và những quy phạm pháp lý về quyền con người.

* + - 1. *Quyền con người từ góc độ chính trị*

Ngay từ khi còn ở dưới dạng quan điểm, tư tưởng, quyền con người đã là một vấn đề ảnh hưởng, chi phối quan hệ chính trị, cả ở tầm quốc gia và quốc tế. Cuộc đấu tranh quyết liệt giữa giai cấp tư sản và giai cấp phong kiến từ thế kỷ XVI đến cuối thế kỷ XVIII đã chứng minh sự gắn bó chặt chẽ giữa quyền con người và chính trị. Mặc dù ở thời điểm bắt đầu của cuộc đấu tranh này, quyền con người chủ yếu mới thể hiện dưới dạng các đòi hỏi về quyền công dân; tuy nhiên, ngay từ thời điểm đó, quyền con người đã là một thứ vũ khí tư tưởng rất lợi hại, góp phần quyết định giúp giai cấp tư sản lật đổ sự thống trị của giai cấp phong kiến.

* + - 1. *Quyền con người từ góc độ pháp lý*

Là một phạm trù đa diện, song quyền con người có mối liên hệ gần gũi hơn cả với pháp luật.

Điều này trước hết là bởi cho dù quyền con người có là bẩm sinh, vốn có (nguồn gốc tự nhiên) hay phải do các nhà nước quy định (nguồn gốc pháp lý), thì việc thực hiện các quyền vẫn cần phải có pháp luật. Hầu hết những nhu cầu vốn có, tự nhiên của con người (các quyền tự nhiên) không thể được bảo đảm đầy đủ nếu không được ghi nhận bằng pháp luật, mà thông qua đó, nghĩa vụ tôn trọng và thực thi các quyền trở thành những quy tắc cư xử chung, có hiệu lực bắt buộc và thống nhất với tất cả các chủ thể trong xã hội, chứ không phải chỉ tồn tại dưới dạng những quy tắc đạo đức. Chính vì vậy, quyền con người gắn liền với các quan hệ pháp luật và là một phạm trù pháp lý.

### *Luật quốc tế về quyền con người*

* + - 1. *Bộ luật quốc tế về quyền con người*

Bộ luật quốc tế về quyền con người *(the International Bill of Human Rights)* là thuật ngữ chỉ tập hợp ba văn kiện quốc tế cơ bản trên lĩnh vực này, đó là *Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948 (UDHR)* và hai *Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR)* và *Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (ICESCR)* (hai công ước này cùng được Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua năm 1966). Ngoài ra, một số tài liệu còn cho rằng, các nghị định thư bổ sung của hai công ước cơ bản về quyền con người năm 1966 cũng là những bộ phận cấu thành của Bộ luật này.

Ý tưởng về việc xây dựng Bộ luật quốc tế về quyền con người nảy sinh và được triển khai ngay sau khi thông qua Hiến chương Liên Hợp Quốc năm 1945. Một Ủy ban trù bị *(Preparatory Commission)* của Liên Hợp Quốc về vấn đề này đã được triệu tập ngay sau khi kết thúc Hội nghị Xan Phranxixcô, và đã khuyến nghị ECOSOC nhanh chóng thành lập một ủy ban về thúc đẩy quyền con người dựa trên những nội dung của Điều 68 Hiến chương. Trên cơ sở khuyến nghị này, ECOSOC đã thành lập Ủy ban quyền con người Liên Hợp Quốc *(the UN Commission on*

*Human Rights)* vào đầu năm 1946. Ngay trong phiên họp đầu tiên của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc được tiến hành vào năm 1946, Đại hội đồng đã xem xét bản dự thảo Tuyên ngôn về các quyền tự do cơ bản *(Declaration on Fundamental Human Rights an Freedoms)* và chuyển dự thảo này cho ECOSOC để Ủy ban Quyền con người xem xét *“chuẩn bị cho việc xây dựng một bộ luật quốc tế về quyền con người”*. Trong phiên họp đầu tiên vào năm 1947, Ủy ban Quyền con người đã chỉ định một số chuyên gia chịu trách nhiệm xây dựng dự thảo đầu tiên của Bộ luật quốc tế về quyền con người. Sau đó, nhóm chuyên gia này được thay thế bởi một ủy ban soạn thảo chính thức, bao gồm đại diện của tám quốc gia thành viên của Ủy ban Quyền con người được bầu ra dựa trên sự cân bằng về khu vực địa lý.

Ngày 10/12/1948, Đại hội đồng Liên Hợp Quốc đã thông qua bản Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người, chỉ ba năm sau khi Liên Hợp Quốc được thành lập. Đây là văn kiện pháp lý quốc tế đầu tiên tập trung đề cấp vấn đề quyền con người. Bản Tuyên ngôn gồm 30 điều, lần đầu tiên xác định một tập hợp những quyền và tự do cụ thể, cơ bản của con người trên tất cả các phương diện chính trị, dân sự, kinh tế, xã hội, văn hóa.

* + - 1. *Quyền dân sự, chính trị trong Luật quốc tế*

Cùng với cơ chế quốc tế bảo vệ và thúc đẩy quyền con người, những chuẩn mực quốc tế về quyền con người *(international human rights standards)* hay còn gọi là các quy phạm quốc tế về các quyền và tự do của con người là một trong hai bộ phận quan trọng cấu thành luật quốc tế về quyền con người. Về cơ bản, hệ thống các chuẩn mực quốc tế về quyền con người được chia thành các quyền cá nhân *(individual rights)* và các quyền đặc thù áp dụng cho một số nhóm người cụ thể gọi là quyền của nhóm *(group rights)*.

Xét ở góc độ pháp điển hóa, các quyền và dự do này đầu tiên được ghi nhận trong *Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948 (UDHR)*, sau đó, được tái khẳng định và cụ thể hóa trong nhiều văn kiện quốc tế mà đặc biệt là *Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR)* (được Đại hội đồng liên hợp quốc thông qua vào năm 1966) và trong một số văn kiện quốc tế khác trên lĩnh vực này.

Xét về danh mục, có nhiều cách phân chia khác nhau với các quyền và tự do cá nhân dựa trên những cách tiếp cận khác nhau với nội dung của UDHR, ICCPR và ICESCR. Theo cách tiếp cận liên kết, có thể chia các quyền và tự do cá nhân thành 5 nhóm, bao gồm nhóm quyền dân sự, nhóm quyền chính trị, nhóm quyền kinh tế, nhóm quyền xã hội và nhóm quyền văn hóa. Cụ thể nhóm quyền dân sự và chính trị bao gồm các quyền và tự do như sau:

## Nhóm quyền dân sự (civil rights), bao gồm:

1. *Quyền không bị phân biệt đối xử, được thừa nhận và bình đẳng trước pháp luật.*
2. *Quyền sống, tự do và an ninh cá nhân.*
3. *Quyền về xét xử công bằng.*
4. *Quyền về tự do đi lại, cư trú.*
5. *Quyền được bảo vệ đời tư.*
6. *Quyền được tự do tư tưởng, tín ngưỡng, tôn giáo.*
7. *Quyền kết hôn, lập gia đình và bình đẳng trước hôn nhân.*

## Nhóm quyền chính trị (political rights), bao gồm:

1. *Quyền tự do biểu đạt.*
2. *Quyền tự do lập hội.*
3. *Quyền tự do hội họp một cách hòa bình.*
4. *Quyền tham gia vào đời sống chính trị.*
   * + 1. *Quyền kinh tế, xã hội, văn hóa trong Luật quốc tế*

Xét ở góc độ pháp điển hóa, các quyền và tự do này đầu tiên được ghi nhận trong *Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948 (UDHR)*, sau đó, được tái khẳng định và cụ thể hóa trong nhiều văn kiện quốc tế khác mà đặc biệt là *Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (ICESCR)* (được Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua vào năm 1966).

Danh mục các quyền và tự do được xác định dựa trên ICESCR, việc phân tích nội dung chi tiết của các quyền về cơ bản được dựa trên các bình luận chung *(general comments)* của Ủy ban giám sát ICESCR (Ủy ban về các quyền kinh tế, xã

hội, văn hóa). Bên cạnh đó, các nhận xét kết luận *(concluding observations)* mà Ủy ban này đưa ra và công bố sau khi kết thúc việc xem xét báo cáo của mỗi quốc gia trong việc thực hiện công ước cũng là nguồn tham chiếu khi giải thích một số quyền. Ngoài ra, một số nguồn khác đôi khi cũng được sử dụng cho mục đích này, trong đó bao gồm những văn kiện và tài liệu có liên quan do Liên Hợp Quốc thông qua, ấn hành và một số sách chuyên khảo của các chuyên gia nổi tiếng trên thế giới trên lĩnh vực quyền con người.

Theo cách tiếp cận liên kết thì các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa được chia thành ba nhóm, cụ thể như sau:

**Nhóm quyền kinh tế (economic rights)**, nhóm này bao gồm:

1. *Quyền được hưởng và duy trì tiêu chuẩn sống thích đáng.*
2. *Quyền lao động.*

**Nhóm quyền xã hội (social rights)**, nhóm này bao gồm:

1. *Quyền được hưởng an sinh xã hội.*
2. *Quyền được hỗ trợ về gia đình.*
3. *Quyền được hưởng sức khỏe về thể chất và tinh thần.*

**Nhóm quyền văn hóa (cultural rights)**, nhóm này bao gồm:

1. *Quyền giáo dục.*
2. *Quyền được tham gia vào đời sống văn hóa và được hưởng các thành tựu khoa học.*

Pháp luật Quốc tế về quyền con người được hình thành trong suốt một thời gian dài và trải qua nhiều cuộc đấu tranh mang tính lịch sử. Cùng với việc gia nhập và trở thành thành viên của Liên hợp quốc, Việt Nam cũng đã tham gia và phê chuẩn nhiều Công ước của Liên hợp quốc về quyền con người. Các quyền này đã được cụ thể hóa vào nhiều văn bản quy phạm pháp luật và được triển khai trên thực tiễn, đi vào đời sống nhân dân.

### *Quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về quyền con người*

Giống như ở nhiều quốc gia khác, ở Việt Nam, Đảng và Nhà nước đã xác định những tư tưởng và đường lối chỉ đạo về quyền con người làm cơ sở cho việc bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người trên thực tế.

Những quan điểm cơ bản của Đảng, Nhà nước Việt Nam về quyền con người thể hiện:

* Thứ nhất: Quyền con người là giá trị chung của toàn nhân loại.
* Thứ hai: Trong xã hội có phân chia giai cấp đối kháng, khái niệm quyền con người mang tính giai cấp.
* Thứ ba: Quyền con người vừa có tính phổ biến, vừa có tính đặc thù, phụ thuộc vào truyền thống, đặc điểm và trình độ phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của mỗi quốc gia.
* Thứ tư: Quyền con người và quyền dân tộc cơ bản là thống nhất.
* Thứ năm: Quyền con người phải được pháp luật quy định.
* Thứ sáu: Quyền không tách rời nghĩa vụ và trách nhiệm.
* Thứ bảy: Các quyền con người cần được tôn trọng và bảo đảm một cách bình đẳng.
* Thứ tám: Tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy quyền con người trước hết là trách nhiệm của mỗi quốc gia.
* Thứ chín: Bảo vệ và thúc đẩy quyền con người gắn liền với việc bảo vệ và thúc đẩy hòa bình, ổn định, an ninh, bình đẳng và cuộc sống phần vinh ở mỗi quốc gia trên thế giới.
* Thứ mười: Đối thoại và hợp tác quốc tế là yêu cầu cần thiết, khách quan để bảo vệ và thúc đẩy quyền con người.
* Thứ mười một: Bảo vệ và thúc đẩy quyền con người là mục tiêu của Đảng và Nhà nước Việt Nam, là yêu cầu trong xây dựng Nhà nước pháp quyền và là động lực cho việc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước [6].

Từ những quan điểm cơ bản về quyền con người như nêu trên, Đảng Cộng sản và Nhà nước Việt Nam đã và đang xây dựng và thực hiện chính sách nhằm trực tiếp và gián tiếp bảo vệ, thúc đẩy quyền con người.

Trong lĩnh vực thu hồi đất đai, các quy định của Luật Đất đai, Luật Dân sự và các văn bản pháp lý có liên quan cũng đã ghi nhận các quyền cơ bản của con người theo Công ước Quốc tế. Tuy nhiên, với một số lượng các văn bản tương đối

lớn trong lĩnh vực đất đai, bao gồm các luật, nghị định, thông tư hướng dẫn… dẫn đến có không ít các quy định chồng chéo dẫn đến việc triển khai thực hiện gặp rất nhiều khó khăn. Hơn nữa, trong quá trình thực thi pháp luật cũng gặp không ít những tiêu cực làm ảnh hưởng đến các quyền cơ bản của người bị thu hồi đất. Những vụ việc liên quan đến thu hồi đất trong thời gian vừa qua là một minh chứng rõ nét cho vấn đề này. Trong lĩnh vực thu hồi đất, người bị thu hồi đất có nhiều quyền khác nhau theo quy định của pháp luật nhưng về cơ bản là gồm các quyền về sở hữu, quyền về lao động, việc làm, quyền giáo dục, quyền được hưởng cuộc sống thích đáng, quyền được thông tin và quyền được xét xử công bằng…

Bảo đảm và bảo vệ các quyền cơ bản của người bị thu hồi đất được các cấp, các ngành đặt ra từ lâu nay nhưng kết quả thực hiện thì chưa được là bao. Chính vì vậy, đòi hỏi cần phải có sự tìm hiểu kỹ lưỡng từ nguyên nhân đến hậu quả từ đó có những giải pháp phù hợp để giải quyết vấn đề này.

***Chương 2***

**BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƢỜI CƠ BẢN CỦA NÔNG DÂN KHI THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP TẠI VIỆT NAM**

## Tình hình thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện công nghiệp hóa - hiện đại hóa tại Việt Nam

### *Diện tích đất bị thu hồi*

Tại Hội thảo *“Nông dân bị thu hồi đất – Thực trạng và giải pháp”* được Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tổ chức tại Hà Nội gần đây đã cho thấy tình trạng thu hồi đất của nông dân để thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Trong 5 năm, từ năm 2001 – 2005, tổng diện tích đất nông nghiệp đã thu hồi là 366,44 nghìn ha (chiếm 3,89% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng). Trong đó, diện tích đất nông nghiệp đã thu hồi để xây dựng các khu công nghiệp và cụm công nghiệp là 39,56 nghìn ha, xây dựng đô thị là 70,32 nghìn ha và xây dựng kết cấu hạ tầng là 136,17 nghìn ha.

Các vùng kinh tế trọng điểm là khu vực có diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi lớn nhất, chiếm khoảng 50% diện tích đất thu hồi trên toàn quốc. Những địa phương có diện tích đất thu hồi lớn là Tiền Giang (20.308 ha), Đồng Nai (19.752 ha), Bình Dương (16.627 ha), Quảng Nam (11.812 ha), Cà Mau (13.242 ha), Hà Nội (7.776 ha), Hà Tĩnh (6.391 ha), Vĩnh Phúc (5. 573 ha)…[5, tr.5]

Theo số liệu điều tra của Bộ Nông nghiệp và Phát triển triển Nông thôn, tại 16 tỉnh trọng điểm về thu hồi đất, diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi chiếm khoảng 89% và diện tích đất thổ cư chiếm 11%. Đồng bằng sông Hồng là vùng có diện tích bị thu hồi lớn nhất, chiếm 4,4% tổng diện tích đất nông nghiệp, tỷ lệ này ở Đông Nam Bộ là 2,1%, ở nhiều vùng khác dưới 0,5% [5, tr.4].

Mặc dù diện tích đất nông nghiệp, đất ở bị thu hồi tại mỗi tỉnh chiếm tỷ lệ nhỏ trong tổng số diện tích đất tự nhiên của địa phương nhưng lại tập trung vào một số huyện, xã có mật độ dân số cao. Diện tích đất nông nghiệp bình quân đầu người thấp, có xã diện tích đất bị thu hồi chiếm tới 70-80% diện tích đất canh tác. Các tỉnh nằm

ngoài vùng trọng điểm về phát triển kinh tế, diện tích đất sản xuất và đất ở bị thu hồi còn tương đối nhỏ và nằm trong khoảng từ vài trăm tới dưới 1.000 ha [5, tr.5].

### *Đời sống, lao động và việc làm của các hộ nông dân bị thu hồi đất*

Đất nông nghiệp là tài sản quý giá nhất, nguồn lực quyết định để người nông dân tồn tại và phát triển trong nền kinh tế thị trường hiện nay. Trong nhiều năm, Đảng và Nhà nước đã có những nỗ lực hỗ trợ nông dân tiếp cận quyền sử dụng đất đai. Tuy nhiên, cho đến nay, quyền sử dụng đất của nông dân và vấn đề bảo hộ nông dân giữa quyền sử dụng đất cả với tư cách là tư liệu sản xuất, lẫn tư cách tài sản đang tồn tại nhiều vấn đề.

Theo thống kê hiện nay, trung bình mỗi hec – ta đất bị thu hồi ảnh hưởng tới việc làm của trên 10 lao động nông nghiệp. Vùng đồng bằng sông Hồng có số hộ bị ảnh hưởng do thu hồi đất lớn nhất: khoảng 300 nghìn hộ; Đông Nam Bộ: khoảng 108 nghìn hộ. Số hộ bị thu hồi đất ở các vùng khác thấp hơn: Tây Nguyên chỉ có trên 138.291 hộ, Thành phố Hồ Chí Minh: 52.094 hộ…[13, tr.8].

Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách giúp thực hiện quá trình thu hồi đất và giải quyết việc làm cho các hộ gia đình bị thu hồi đất. Các địa phương đã ban hành và tổ chức thực hiện các chính sách cụ thể đối với người dân thông thực hiện các văn bản chỉ đạo của Chính phủ như: Luật Đất đai 2003; Nghị định số 197/2004/NĐ-CP về bồi dưỡng, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; Nghị quyết 01/2004/NĐ-CP của Chính phủ về một số giải pháp chủ yếu tập trung chỉ đạo, điều hành thực hiện ngân sách Nhà nước năm 2004…

Những quy định về giá đất bồi thường, hỗ trợ giải quyết việc làm, đào tạo chuyển đổi nghề, hỗ trợ tái định cư… đã được tích cực triển khai tới từng hộ dân bị thu hồi đất nông nghiệp. Việc thu hồi đất sản xuất nông nghiệp để chuyển đổi mục đích sử dụng sang đất chuyên dùng đã tạo điều kiện thuận lợi cho các địa phương phát triển công nghiệp, dịch vụ cũng như xây dựng các khu đô thị mới cho người dân địa phương; tạo điều kiện thuận lợi thu hút đầu tư, đặc biệt là đầu tư trực tiếp nước ngoài. Số lượng lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản chuyển sang làm việc ở các ngành phi nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ góp phần đẩy mạnh

chuyển dịch cơ cấu lao động theo hướng tích cực, phù hợp với định hướng phát triển của đất nước. Việc bố trí, sắp xếp nơi ở mới cho các hộ dân bị thu hồi đất đến nơi ở mới có quy hoạch tổng thể với hệ thống cơ sở hạ tầng xã hội hiện đại đã góp phần nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho người dân.

### *Một số khó khăn, hạn chế trong quá trình thu hồi đất nông nghiệp*

Trong quá trình thực hiện việc thu hồi đất nông nghiệp cho nhiều mục đích khác nhau, trong đó chủ yếu là để phát triển các khu công nghiệp, đô thị và các công trình công cộng đã tồn tại không ít những khó khăn, hạn chế cần phải khắc phục, cụ thể như sau:

* Diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi hầu hết là vùng đất tốt, có điều kiện thuận lợi cho canh tác, trong khi các diện tích đất đền bù là đất xấu, cách xa khu dân cư và điều kiện hạ tầng phục vụ sản xuất còn nhiều khó khăn.
* Việc thực hiện định giá bồi thường đất cũng như tài sản trên đất chưa phù hợp với giá thị trường và yêu cầu thực tế của việc chuyển đổi nghề nghiệp cho người nông dân.
* Một số địa phương chạy theo phong trào phát triển các khu công nghiệp, khu đô thị mà chưa cân nhắc đến hiệu quả; hoặc phát triển công nghiệp, dịch vụ bằng mọi cách mà chưa chú ý đúng mức đến tác động đối với người nông dân.
* Hiện tượng quy hoạch treo, quy hoạch các khu đô thị, khu công nghiệp tràn lan là khá phổ biến. Quá trình quy hoạch chuyển đổi mục đích sử dụng cũng như thẩm định các phương án sử dụng đất và xây dựng phương án bồi thường chưa thực sự khoa học, thiếu sự tham gia đầy đủ của các ngành, các tổ chức có liên quan hoặc đại diện cho quyền lợi của người nông dân.
* Thời gian triển khai công tác thu hồi đất kéo dài nhiều năm gây bất lợi đến tâm lý cũng như việc ổn định đời sống và việc làm của các hộ nông dân có đất nông nghiệp nằm trong diện bị thu hồi. Các yếu tố trượt giá hầu như chưa được tính đến trong định giá bồi thường, hỗ trợ cho người nông dân.
* Công tác tuyển dụng lao động tại các địa phương có đất bị thu hồi chưa thực sự hiệu quả. Do vậy, lao động nông nghiệp nhìn chung không đáp ứng được

yêu cầu của doanh nghiệp. Hầu hết các lao động nông nghiệp vẫn giữ nguyên nghề cũ sau khi đất sản xuất bị thu hồi; chỉ có một tỷ lệ rất nhỏ (khoảng vài %) chuyển sang nghề mới và tìm được việc làm ổn định. Có tới 67% số lao động nông nghiệp bị thu hồi đất vẫn giữ nguyên nghề sản xuất nông nghiệp; 13% chuyển sang nghề mới và khoảng 20% không có việc làm hoặc có việc làm nhưng không ổn định. So sánh với các lao động thuộc ngành phi nông nghiệp, lao động làm thuê và công nhân thì cơ hội của những người này chuyển sang nghề mới lớn hơn nhiều. Việc làm và thu nhập của các hộ sống chủ yếu dựa vào sản xuất nông nghiệp (chiếm tới 60%) là đối tượng bị tác động lớn nhất sau khi thu hồi đất và gặp nhiều khó khăn trong tìm kiếm việc làm mới. 53% số hộ có thu nhập giảm so với trước kia khi bị thu hồi đất nông nghiệp, chỉ có 13% số hộ có thu nhập tăng hơn trước [29, tr.53].

* Đội ngũ cán bộ làm công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng tại các địa phương vừa thiếu, vừa yếu, dẫn đến hiện tượng không giải đáp rõ những thắc mắc của người dân hoặc áp dụng không đúng chính sách, chế độ bồi thường, hỗ trợ làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người bị thu hồi đất.
* Trong quá trình bồi thường, hỗ trợ tái định cư, nhiều nơi lại thiên về bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư mà chưa cân đối quyền lợi của người dân bị thu hồi đất.

## Bảo đảm quyền con ngƣời cơ bản của nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam

### *Bảo đảm quyền sở hữu tài sản*

* + - 1. *Quyền sở hữu tài sản là một quyền cơ bản của con người*

Quyền sở hữu tài sản là một quyền cơ bản của con người. Đặc điểm của quyền này đôi khi không phân biệt được rõ ràng nó thuộc nhóm quyền dân sự, chính trị hay nhóm quyền kinh tế, xã hội, văn hóa. Xét về mặt lịch sử, quyền sở hữu tài sản gắn liền với các quyền tự do dân sự, nhưng đồng thời nó lại có nội hàm kinh tế mạnh mẽ và do đó, nó cũng thường được đề cập như một quyền kinh tế, xã hội.

Quyền sở hữu tài sản có mối quan hệ chặt chẽ với các quyền kinh tế, xã hội. Với quyền kinh tế, sở hữu tài sản là nền tảng để thực hiện các quyền kinh tế. Với quyền xã hội, nếu quyền sở hữu được hiểu là quyền của các cá nhân được tích lũy

tài sản thì nó có thể mâu thuẫn với mục tiêu của các quyền xã hội mà đòi hỏi phân phối lại của cải và nguồn lực cho mọi người. Tuy nhiên, nếu hiểu theo nghĩa rộng là quyền của các cá nhân được bảo vệ tài sản do mình làm ra một cách hợp pháp, chính đáng, qua đó bảo đảm mức sống và nhân phẩm của mình và gia đình thì quyền sở hữu tài sản không những không mâu thuẫn mà còn đồng nhất với các mục tiêu của các quyền xã hội.

Cơ sở pháp lý của quyền sở hữu tài sản được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế về quyền con người. Cụ thể, Điều 17, Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền quy định: (1) Mỗi người đều có quyền sở hữu tài sản riêng của mình hoặc sở hữu chung đối với người khác; (2) Không ai có thể bị tước đoạt sở hữu của mình một cách vô cớ.

Tiếp theo đó, quyền sở hữu tài sản tiếp tục được ghi nhận trong nhiều văn kiện nhân quyền quốc tế, cụ thể như: Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc (Điều 5); Công ước quốc tế xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ (Điều 15 (2) và Điều 16 (1) (h)… Quyền sở hữu tài sản cũng được ghi nhận trong các điều ước nhân quyền của một số khu vực. Tuy nhiên, quyền này không được quy định trong cả hai công ước cơ bản nhất về nhân quyền năm 1966 là Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa. Lý do là trong thời kỳ Chiến tranh Lạnh, sở hữu tài sản là một vấn đề gây tranh cãi đặc biệt gay gắt giữa các nước XHCN và tư bản chủ nghĩa. Trong khi các nước XHCN chấp thuận và cổ vũ các hình thức sở hữu tập thể và sở hữu nhà nước, coi nhẹ sở hữu tư nhân, thì ngược lại các nước tư bản chủ nghĩa nhấn mạnh các hình thức sở hữu tư nhân mà ít chú trọng đến sở hữu nhà nước và tập thể. Kết quả là vấn đề quyền sở hữu tài sản, mặc dù đã được ghi nhận trong UDHR, đã không được đề cập lại trong hai điều ước quốc tế năm 1966.

* + - 1. *Đặc thù sở hữu đất nông nghiệp và vấn đề bảo đảm quyền sở hữu khi thu hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam*

Chính sách đất nông nghiệp hiện nay ở nước ta là kết quả của quá trình xây dựng trên quan điểm đổi mới trong một thời gian dài. Khởi điểm của quá trình đổi mới đó là Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị năm 1988 về giao quyền tự chủ cho hộ

nông dân, Nghị quyết hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương (khóa VI) tháng 11 năm 1988 về giao đất cho hộ nông dân.

Cụ thể hóa các chủ trương của Đảng, Nhà nước đã xây dựng và ban hành nhiều văn bản pháp lý xác định chế độ, chính sách đối với đất nông nghiệp, trong đó nổi bật là LĐĐ ban hành năm 1993 (được liên tục sửa đổi vào các năm sau này, mới nhất là LĐĐ năm 2013, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2014), Luật Thuế chuyển quyền sử dụng đất (năm 1999), Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp (Năm 2000, thay cho thuế nông nghiệp). Nội dung cơ bản của chính sách đất nông nghiệp của Nhà nước Việt Nam hiện nay thể hiện qua chế độ sở hữu đất nông nghiệp, chính sách giá đất của Nhà nước, chính sách tích tụ và tập trung đất nông nghiệp, chính sách thuế đất nông nghiệp và chính sách bồi thường khi thu hồi đất.

Về chế độ sở hữu đất nông nghiệp. Trong luật học, quyền sở hữu, bất kỳ sở hữu gì, đều được cấu thành bởi ba quyền: Quyền chiếm hữu, quyền định đoạt và quyền sử dụng. Quyền chiếm hữu đất được thể hiện trên văn bản nhà nước xác định tọa độ, độ lớn mảnh đất đó, có tên, địa chỉ cá nhân sở hữu nó, cũng đồng nghĩa với xác lập trách nhiệm pháp lý chủ sở hữu đó đối với nó. Quyền sử dụng có thể được chủ sở hữu khai thác hoặc chuyển cho người hay pháp nhân khác, nhưng họ hoàn toàn không có quyền chiếm hữu và định đoạt. Nhờ hai quyền nêu trên, tài sản sở hữu mới có thể thỏa mãn nhu cầu sử dụng của chủ sở hữu, hoặc sinh lợi, và luôn được bảo tồn.

Chế độ sở hữu đất nông nghiệp ở Việt Nam được phân chia thành hai quyền; quyền sở hữu và quyền sử dụng. Hai quyền này được này được phân cho 2 chủ thể khác nhau là Nhà nước (đại diện cho chủ sở hữu toàn dân) và người sử dụng, chủ yếu là nông dân. Chế độ sở hữu đất đai đặc thù của Việt Nam đã đưa đến một số hệ quả:

* Ở Việt Nam đã hình thành hai thị trường đất đai: thị trường cấp I là thị trường giao dịch giữa Nhà nước và người sử dụng đất (với nhiều chế độ khác nhau, như giao đất có thu tiền, không thu tiền sử dụng đất; giao đất có thời hạn khác nhau; cho thuê đất…); thị trường cấp II là thị trường giao dịch giữa những người sử dụng đất nông nghiệp với nhau. Thị trường cấp I được Nhà nước kiểm soát chặt chẽ về

đối tượng được giao đất, giá giao đất, thời hạn giao đất và mục đích sử dụng đất. Thị trường cấp II là thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo mục đích đã được Nhà nước quy định, hoạt động tự phát, Nhà nước chỉ đứng ra cung cấp các dịch vụ pháp lý cần thiết cho giao dịch và thu thuế. Trong thực tế, thị trường cấp II chưa được tổ chức quy củ và chưa có dịch vụ thích ứng nên hạn chế khả năng chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp của nông dân.

* Nhà nước vừa đóng vai trò là cơ quan quản lý hành chính công đối với đất đai, vừa đóng vai trò chủ sở hữu đất, có quyền quyết định thu hồi quyền sử dụng đất của nông dân, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp và giao đất nông nghiệp đã được chuyển mục đích cho tổ chức và cá nhân không phải là nông dân, quy định giá thu hồi đất nông nghiệp.
* Người nông dân ở vào vị thế yếu trong giao dịch đất nông nghiệp, thể hiện qua các khía cạnh:

*Thứ nhất*, người nông dân chỉ được sử dụng đất nông nghiệp vào mục đích sản xuất nông nghiệp. Do mức sinh lợi của ngành nông nghiệp thấp nên giá trị chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp thành tiền không lớn, không khuyến khích người nông dân chuyển quyền sử dụng này cho người khác.

*Thứ hai*, Nhà nước toàn quyền quy hoạch và thu hồi đất nông nghiệp để chuyển thành đất đô thị hoặc đất kinh doanh mà nông dân không có quyền thỏa thuận giá đất bị thu hồi, cũng như không có quyền phản đối hoặc đòi hỏi đền bù thỏa đáng quyền lợi của mình. Trong trường hợp thu hồi để làm các công trình công cộng như đường sá, công trình thủy lợi… thì không có mặt bằng giá mới nên người nông dân không cảm nhận được những thiệt thòi của họ. Trường hợp Nhà nước thu hồi đất để chuyển thành khu đô thị theo cách giao cho các doanh nghiệp đầu tư kết cấu hạ tầng rồi bán nền, bán nhà… sẽ làm xuất hiện mặt bằng giá chuyển quyền sử dụng đất phi nông nghiệp, thường cao hơn giá đất nông nghiệp nhiều lần.

*Thứ ba*, thời hạn giao đất nông nghiệp cho nông dân theo quy định của pháp luật hiện hành là quá ngăn (50 năm với đất trồng cây lâu năm, 20 năm với đất còn lại) so với thời hạn giao đất phi nông nghiệp. Hạn mức diện tích giao đất khá thấp.

Năm 2013, Quốc hội đã thông qua hai văn bản quan trọng là Hiến pháp và Luật Đất đai, trong hai văn bản này về cơ bản quyền sở hữu đất đai không có sự thay đổi so với các văn bản trước đây. Tại Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”* [23, Điều 53]. LĐĐ 2013 cũng khẳng định: *“Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”* [24, Điều 4].

Với đặc thù về sở hữu đất đai như nêu trên, theo đó pháp luật khẳng định cá nhân, tổ chức không được sở hữu đất đai do đó trong quan hệ với Nhà nước và khi thực hiện các giao dịch liên quan đến tài sản có nhiều thiệt thòi cho người sử dụng đất, đặc biệt trong trường hợp thu hồi đất nông nghiệp.

Hiến pháp và LĐĐ 2013 quy định khá chi tiết về những trường hợp thu hồi đất cũng như cơ chế bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện còn nhiều bất cập, ảnh hưởng không nhỏ đến quyền và lợi ích hợp pháp của người nông dân. Trước đây, theo Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 của Chính phủ quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thì hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi thu hồi đất nông nghiệp mà không có đất để bồi thường thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền còn được hỗ trợ chuyển đổi nghề. Điểm đáng chú ý nhất trong Nghị định này là người mất đất sản xuất nông nghiệp được nhận tiền hỗ trợ chuyển đổi nghề cao hơn nhiều so với tiền bồi thường đối với đất bị thu hồi. Nếu không được hỗ trợ bằng tiền, người nông dân có thể được hỗ trợ bằng nhà để ở hoặc sản xuất, kinh doanh. Cụ thể, nếu hỗ trợ bằng tiền thì người dân được nhận số tiền bằng 1,5 – 5 lần số tiền bồi thường bị thu hồi. *“Ở các tỉnh Đồng bằng Bắc bộ, giá bồi thường cho một sào đất nông nghiệp (360m2) khoảng 13 – 19 triệu đồng. Nếu tính ở mức trung bình, hộ gia đình mất một sào đất nông nghiệp sẽ được hỗ trợ chuyển đổi nghề khoảng 45 triệu đồng”* – ông Lê Đức Thịnh, Trưởng bộ môn Thể chế nông thôn – Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông thôn, giải thích [2].

Khi việc chuyển đổi nghề của nông dân không được hỗ trợ bằng tiền thì họ được hỗ trợ một suất đất ở hoặc một căn chung cư hoặc một suất đất sản xuất, kinh doanh. Hình thức này được áp dụng kèm theo các điều kiện: Địa phương có điều kiện về quỹ đất ở, quỹ nhà ở; người được hỗ trợ có nhu cầu; giá trị được hỗ trợ tính ra bằng tiền phải bằng hoặc lớn hơn giá trị nhà, đất đó.

Giá đất nông nghiệp hiện nay thấp mà việc đền bù cho người dân mất đất lại căn cứ trên giá đất này. Quy định như trên của Nghị định phần nào bù đắp được những thiệt thòi cho người nông dân bị mất đất, mất đi quyền sở hữu, sử dụng tư liệu sản xuất của mình. Tuy nhiên, việc thực hiện chính sách nêu trên trên thực tế gặp nhiều khó khăn, để thực hiện được quy định, điều quan trọng là người có chức trách phải thực thi đúng quy định.

Quy định của pháp luật hiện nay để bảo vệ người nông dân còn tương đối “mỏng”, không rõ ràng. Bên cạnh các quy định của luật cho phép thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh còn có quy định thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng nên chính quyền nhiều nơi dựa vào lý do phát triển kinh tế - xã hội để ra quyết định thu hồi đất bất chấp sự “nhạy cảm” và hệ lụy của việc thu hồi đất đối với người nông dân. Đặc biệt trong bối cảnh các chủ đầu tư cần đất thường có mối quan hệ với chính quyền tốt hơn, họ nhìn thấy khả năng sinh lời tốt hơn. Khi đó, lý do thu hồi đất để phát triển kinh tế dường như chỉ nhằm mục đích phát triển kinh tế cho nhóm lợi ích (chủ đầu tư) mà không quan tâm, đảm bảo được quyền và lợi ích của nhóm bị thu hồi đất (người nông dân). Không những thế, trong luật còn cho phép thu hồi đất theo quy hoạch của Nhà nước, nên nhiều địa phương đã tùy tiên thay đổi quy hoạch sử dụng đất. Dẫn đến tình trạng khi chủ đầu tư có nhu cầu sử dụng đất, chỉ cần xin ý kiến của chính quyền địa phương thì chính quyền sẵn sàng thay đổi quy hoạch sử dụng đất cho phù hợp với nhu cầu của chủ đầu tư. Khiến người nông dân dễ dàng lâm vào tình trạng bị thu hồi đất bất cứ lúc nào, không được báo trước một thời gian hợp lý. Hơn nữa, chính quyền thu hồi đất với mức bồi thường rất thấp, sau đó giao lại cho chủ đầu tư và cho chuyển mục đích sử dụng đất, dẫn đến hiện tượng giá đất sau khi thu hồi cao gấp nhiều lần giá lúc bồi thường, gây bức xúc,

bất bình cho người dân. Những nghiên cứu của Viện Chiến lược và Chính sách phát triển nông nghiệp, nông thôn cho thấy có sự chênh lệch giá rất lớn. Như ở Bình Dương đất nông nghiệp giá 190.000 đồng/m2 nhưng bên ngoài thị trường là 30 triệu đồng/m2, ở Bắc Ninh là 200.000 đồng/m2 thì ở bên ngoài là 35 triệu đồng/m2. Chênh lệch giá quá cao dường như là lý do thực sự khiến cho địa phương thu hồi đất giao cho doanh nghiệp để thu thuế cao hơn. Doanh nghiệp đầu tư không mất nhiều tiền để có được những mảnh đất vị trí đẹp, sinh lợi cao. Chỉ duy có người nông dân là chịu thiệt thòi nhất vì tư liệu sản xuất bị mất, trong khi mức bồi thường thấp và cơ hội tái thiết cuộc sống trở nên mong manh, ít hi vọng [30, tr.41].

Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới (WB), hiện nay, hầu hết các trường hợp thu hồi đất bắt buộc ở Việt Nam đều do Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư do UBND cấp huyện thành lập triển khai trên thực tế từ khâu thù hồi đất đến khâu bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất. Từ thực tế triển khai, có thể thấy hoạt động của các Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư chủ yếu dựa vào các quy tắc hành chính, rất nhiều nơi đã áp dụng biện pháp cưỡng chế người bị thu hồi đất phải thực hiện quyết định hành chính về thu hồi đất, nhận bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong khi triển khai còn thiếu quá trình vận động nhân dân trên cơ sở động viên sự tham gia của cộng đồng dân cư, các tổ chức xã hội và tham gia trực tiếp của những người bị thu hồi đất. Cách triển khai hiện tại thường dẫn tới xung đột giữa chính quyền và người dân, người bị thu hồi đất luôn coi mình là nạn nhân của chính sách của Nhà nước.

Trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hiện nay được áp dụng gần như giống nhau ở tất cả các địa phương và cho tất cả các dự án đầu tư. Cách làm như vậy chưa tạo được tính phù hợp với từng hoàn cảnh kinh tế - xã hội của địa phương, từng đặc trưng dân tộc của các dân tộc thiểu số. Thực tế cho thấy đã có nhiều khiếu kiện của dân về cách thực hiện chưa thỏa đáng trong những hoàn cảnh cụ thể.

Với đặc thù không được sở hữu đất đai, người nông dân chỉ là chủ thể sử dụng đất theo sự cho phép của Nhà nước, do đó trong quá trình sử dụng đất người

nông dân gặp không ít những rủi ro. Mặc dù, pháp luật Việt Nam cũng có những quy định và ngày càng có những thay đổi theo hướng hợp lý hơn nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất. Tuy vậy, trong chừng mực nào đó, việc không có đầy đủ quyền của chủ sở hữu đối với tư liệu sản xuất do mình chiếm hữu và sử dụng ảnh hưởng không nhỏ đến tâm tư, nguyện vọng của người nông dân. Đó cũng là một trong những nguyên nhân làm cho nền nông nghiệp của Việt Nam mặc dù có nhiều lợi thế nhưng cũng chưa phát triển xứng tầm. Chính vì vậy, các cấp chính quyền cần phải có những chính sách, giải pháp phù hợp để bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất nông nghiệp.

### *Bảo đảm quyền về lao động, việc làm cho người nông dân khi thu* hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam

* + - 1. *Quyề n về lao đ ộ ng, việ c làm, mộ t trong nhữ ng quyề n cơ bả n củ a con người*

Quyền về lao động, việc làm là một nội dung quan trọng trong hệ thống các

quyền kinh tế, xã hội cơ bản của con người. Quyền này bao gồm các khía cạnh như quyền có việc làm, tự do lựa chọn nghề nghiệp, được trả lương công bằng, xứng đáng, được đảm bảo các điều kiện lao động an toàn, tôn trọng nhân phẩm… Trước khi được ghi nhận trong các Điều 6, 7, 8 của Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (ICESCR), quyền này đã được đề cập đến trong nhiều công ước của Tổ chức lao động Quốc tế. Một số khía cạnh của quyền này, cụ thể như vấn đề cấm lao động cưỡng bức, còn được đề cập trong các điều ước quốc tế khác về nhân quyền của Liên Hợp Quốc như Công ước về cưỡng bức lao động năm 1930; Công ước về trả lương bình đẳng giữa lao động nam và lao động nữ cho một công việc có giá trị như nhau năm 1951; Công ước về xóa bỏ cưỡng bức lao động năm 1957; Công ước về chính sách việc làm năm 1964; Công ước về quyền dân sự, chính trị; Công ước về quyền trẻ em… [6, tr.88].

Điều 6 ICESCR quy định, quyền làm việc là quyền cơ bản của con người, trong đó bao gồm quyền của tất cả mọi người có cơ hội kiếm sống bằng công lao

động do họ tự lựa chọn hoặc chấp thuận… Khoản 2 điều này đề cập đến trách nhiệm của mỗi nhà nước trong việc ban hành các chính sách tích cực nhằm thúc đẩy việc làm cho người dân như: tiến hành các chương trình tập huấn kỹ thuật và hướng nghiệp; thực thi các chính sách và biện pháp kỹ thuật nhằm đạt tới sự phát triển vững chắc về kinh tế, xã hội và văn hóa; tạo công ăn việc làm đầy đủ và hữu ích với điều kiện đảm bảo các quyền và tự do cơ bản về chính trị và kinh tế của từng cá nhân…

Quyền về lao động, việc làm gắn liền với điều kiện làm việc công bằng, thuận lợi và an toàn được ghi nhận tại Điều 7 ICESCR, cụ thể là:

* Trả lương và thù lao cho những người làm công thỏa đáng và công bằng, không có sự phân biệt đối xử nào, đặc biệt là đối với phụ nữ.
* Điều kiện làm việc an toàn và vệ sinh.
* Cơ hội ngang nhau cho mọi người trong công việc và đề bạt.
* Giới hạn hợp lý số giờ làm việc, bảo đảm sự nghỉ ngơi, những ngày nghỉ lễ và nghỉ thường vẫn được hưởng lương…

Điều 8 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế xã hội, văn hóa khẳng định quyền của mọi người được thành lập và gia nhập công đoàn do mình lựa chọn, theo quy chế của tổ chức đó, để thúc đẩy và bảo vệ các lợi ích kinh tế và xã hội của mình. Cùng với quyền này là quyền đình công với điều kiện là phải được thực hiện phù hợp với pháp luật của mỗi nước.

Bộ luật Lao động số 10/2012/QH13, ngày 18 tháng 6 năm 2012, khẳng định những chính sách nhất quán của Nhà nước ta về lao động, đó là:

* + - * 1. Bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của người lao động; khuyến khích những thỏa thuận bảo đảm cho người lao động có những điều kiện thuận lợi hơn so với quy định của pháp luật về lao động; có chính sách để người lao động mua cổ phần, góp vốn phát triển sản xuất, kinh doanh. 2. Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng lao động, quản lý lao động đúng pháp luật, dân chủ, công bằng, văn minh và nâng cao trách nhiệm xã hội… [22, Điều 18].

Ngoài ra, Bộ luật Lao động cũng khẳng định và ghi nhận các quyền cơ bản của người lao động, đó là:

1. Làm việc, tự do lựa chọn việc làm, nghề nghiệp, học nghề, nâng cao trình độ nghề nghiệp và không bị phân biệt đối xử;
2. Hưởng lương phù hợp với trình độ kỹ năng nghề trên cơ sở thỏa thuận với người sử dụng lao động; được bảo hộ lao động, làm việc trong điều kiện bảo đảm về an toàn lao động, vệ sinh lao động; nghỉ theo chế độ, nghỉ hằng năm có lương và được hưởng phúc lợi tập thể;
3. Thành lập, gia nhập, hoạt động công đoàn, tổ chức nghề nghiệp và tổ chức khác theo quy định của pháp luật; yêu cầu và tham gia đối thoại với người sử dụng lao động, thực hiện quy chế dân chủ và được tham vấn tại nơi làm việc để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình; tham gia quản lý theo nội quy của người sử dụng lao động;
4. Đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động theo quy định của pháp luật;

đ) Đình công [22, Điều 5, Khoản 1].

Đồng thời, Bộ luật Lao động 2012 cũng quy định những hành vi bị nghiêm cấm đối với người lao động và trong quan hệ lao động, đó là:

1. Phân biệt đối xử về giới tính, dân tộc, màu da, thành phần xã hội, tình trạng hôn nhân, tín ngưỡng, tôn giáo, nhiễm HIV, khuyết tật hoặc vì lý do thành lập, gia nhập và hoạt động công đoàn.
2. Ngược đãi người lao động, quấy rối tình dục tại nơi làm việc.
3. Cưỡng bức lao động.
4. Lợi dụng danh nghĩa dậy nghề, tập nghề để trục lợi, bóc lột sức lao động hoặc dụ dỗ, ép buộc người học nghề, người tập nghề vào hoạt động trái pháp luật.
5. Sử dụng lao động chưa qua đào tạo nghề hoặc chưa có chứng chỉ kỹ năng nghề quốc gia đối với nghề đối với công việc phải sử dụng lao động đã được đào tạo nghề hoặc phải có chứng chỉ kỹ năng nghề quốc gia.
6. Dụ dỗ, hứa hẹn và quảng cáo gian dối để lừa gạt người lao động hoặc lợi dụng dịch vụ việc làm, hoạt động đưa người lao động đi làm

việc ở nước ngoài theo hợp đồng để thực hiện hành vi trái pháp luật.

1. Sử dụng lao động chưa thành niên trái pháp luật [22, Điều 8].

Có thể khẳng định, với các quy định nêu trên pháp luật Việt Nam đã tiếp thu các quy định tiến bộ của các Công ước về quyền lao động, việc làm trong việc bảo đảm quyền con người về lao động, việc làm. Điều này giải thích cho các thành tựu của Việt Nam trong thời gian vừa qua về việc giải quyết việc làm và các chế độ cho người lao động được cộng đồng quốc tế ghi nhận.

* + - 1. *Bảo đảm quyền về lao động, việc làm khi thu hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam*

Là một nước nông nghiệp, Việt Nam có tới hơn 70% số dân là nông dân nhưng diện tích đất dùng cho sản xuất nông nghiệp rất hạn chế. Theo số liệu thống kê, Việt Nam có khoảng 9,42 triệu ha đất nông nghiệp với dân số 86 triệu người (số nông dân ước tính hơn 60 triệu người). Đất dành cho trồng lúa là 4,1 triệu ha, bình quân mỗi nông dân có khoảng 480m2 đất canh tác [14, tr.9].

Trong những năm qua, nhiều diện tích đất đã chuyển làm khu công nghiệp. Chỉ tính từ năm 2004 đến nay, theo báo cáo của 49 tỉnh, thành phố đã thu hồi gần 750 nghìn ha để thực hiện 29 nghìn dự án đầu tư. Điều đáng nói, trong 750 nghìn ha đó thì có tới 80% là đất nông nghiệp. Khoảng 50% diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi nằm trong vùng kinh tế trọng điểm, đây là những khu vực đất màu mỡ trồng hai vụ lúa một năm. Vài năm gần đây phổ biến tình trạng các tỉnh đua nhau xây dựng sân gôn. Tính đến nay, cả nước có 141 sân gôn ở 39 tỉnh, thành phố, sử dụng tới

49.268 ha đất, trong đó có 2.625 ha đất trồng lúa. Nếu như suốt 16 năm trước đó cả nước chỉ cấp phép cho 34 dự án sân gôn thì chưa đây 2 năm (2006 – 2008) khi các địa phương được quyền cấp phép, đã có 104 dự án sân gôn được cấp phép nghĩa là cứ bình quân sau một tuần lại xuất hiện một sân gôn. Các vùng kinh tế trọng điểm có diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi lớn nhất, chiếm khoảng 50% diện tích đất bị thu hồi trên toàn quốc.

Việc thu hồi đất nông nghiệp trong 5 năm (2003 – 2008) đã tác động đến đời sống của hơn 627 nghìn hộ gia đình, với khoảng 2,5 triệu người. Mặc dù quá trình

thu hồi đất, các địa phương đã ban hành nhiều chính sách cụ thể đối với người nông dân như bồi thường, hỗ trợ giải quyết việc làm, đào tạo chuyển đổi nghề, hỗ trợ tái định cư… tuy nhiên trên thực tế có tới 67% số lao động nông nghiệp vẫn giữ nguyên nghề cũ sau khi bị thu hồi đất, 13% chuyển sang nghề mới và có tới 25 - 30% số lao động không có việc làm hoặc có việc làm nhưng không ổn định. Thực trạng này cũng là nguyên nhân dấn đến kết quả 53% số hộ nông dân bị thu hồi đất có thu nhập giảm so với trước kia, chỉ có 13% số hộ có thu nhập tăng hơn trước. Trung bình mỗi hộ bị thu hồi đất có 1,5% lao động rơi vào tình trạng không có việc làm và mỗi ha đất bị thu hồi sẽ làm mất việc làm của 13 lao động [14, tr.7].

Theo nghiên cứu của các tác giả Nguyễn Thị Diễn, Vũ Đình Tôn và Philippe Lebailly về ảnh hưởng của việc thu hồi đất nông nghiệp cho công nghiệp hóa tại tỉnh Hưng Yên cho thấy khi thu hồi đất nông nghiệp, ngân sách của địa phương (xã) tăng lên từ 2-3 lần, cơ sở hạ tầng nông thôn được cải thiện, thu nhập bình quân đầu người của địa phương tăng lên hàng năm, tỷ lệ hộ nghèo giảm đi đáng kể. Tuy nhiên, việc thu hồi đất cũng ảnh hưởng trực tiếp đến việc làm, an toàn lương thực của các hộ nông dân cũng như của địa phương đồng thời đẩy nhanh quá trình phân tầng xã hội nông thôn. Sau khi thu hồi đất cho công nghiệp hóa, chỉ có 16,4% lao động trong các hộ điều tra tìm được việc làm trong các nhà máy, 77% số hộ điều tra không tự chủ về lương thực, 69,6% số hộ điều tra lo ngại về các vấn đề ô nhiễm môi trường do các nhà máy xung quanh khu dân cư.

Theo các tác giả, một trong những thách thức lớn nhất của việc thu hồi đất nông nghiệp để công nghiệp hóa là việc làm của nông dân sau khi chuyển giao đất cho các xí nghiệp công nghiệp. Do đất nông nghiệp của các hộ còn lại rất ít. Trong 3 thôn điều tra, diện tích đất nông nghiệp giảm trên 60%. Tính trung bình một hộ chỉ còn dưới 800m2 đất nông nghiệp.

Do đất nông nghiệp bị thu hồi để xây dựng các nhà máy, lao động trong lĩnh vực nông nghiệp của các hộ điều tra so với trước khi thu hồi đất có giảm đi. Thông thường mỗi hộ chỉ còn từ 1 đến 2 lao động làm nghề nông, trồng cấy trên diện tích đất còn lại hoặc chăn nuôi theo quy mô nhỏ. Một số hộ thuê đất của các hộ khác

trong thôn hoặc các thôn trong xã hoặc các xã lân cận để làm nông nghiệp. Lao động làm thuê dưới nhiều hình thức như làm thuê trong nông nghiệp, làm việc gia đình, phụ hồ, làm thuê trong các xưởng nhựa, bán hàng thuê… là công việc rất nhiều nông dân mất đất thực hiện. Các loại hình dịch vụ khác như buôn bán nhỏ, bán hàng rong, làm nghề phụ như chế biến nông sản, nghề may, nghề mộc, nghề nề, các dịch vụ cho công nhân các nhà máy công nghiệp cũng phát triển trong các xã điều tra. Nhìn chung, những nông dân sau khi bị thu hồi đất làm bất cứ thứ việc gì có thu nhập để bảo đảm cuộc sống.

Làm việc trong các xí nghiệp công nghiệp ở địa phương là mong muốn của rất nhiều hộ nông dân. Mặc dù các doanh nghiệp đầu tư vào các địa phương đều cam kết tuyển dụng lao động địa phương, trong thực tế số lượng lao động địa phương có việc làm trong các doanh nghiệp là rất thấp. Trong số 135 hộ điều tra với số lượng lao động là 452 người thì chỉ có 74 lao động (chiếm 16,2% tổng lao động) đang làm việc trong các doanh nghiệp trên địa bàn. Yêu cầu cao về trình độ, đặc biệt là học vấn, điều kiện và kỷ luật lao động chặt chẽ là những nguyên nhân chủ yếu của việc rất ít lao động trong các hộ nông dân vùng công nghiệp hóa tìm được việc làm trong các nhà máy. Một số lao động được nhận vào làm trong các Công ty nhưng so sức khỏe kém, không chấp hành tốt kỷ luật lao động hoặc do Công ty bị phá sản hay chấm dứt hợp đồng lao động phải quay trở lại với nghề nông hoặc tìm việc làm thuê [5, tr.25].

Ngoài những nguyên nhân khách quan nêu trên đẩy người nông dân bị thu hồi đất vào tình trạng không có việc làm hoặc việc làm không ổn định do mất đất, mất nghề mà còn có những nguyên nhân khác. Theo nghiên cứu của tác giả Quách Thị Kiều Dung về ảnh hưởng của việc thu hồi đất đến đời sống nông dân qua *“thực tiễn ở huyện Mê Linh – Hà Nội”*, cho thấy: những dự án triển khai chậm để đất thu hồi bị bỏ hoang không những không tạo điều kiện cho nông dân chuyển sang các ngành nghề phi nông nghiệp, mà còn biến họ thành những người thất nghiệp và thu nhập bất ổn định.

Nông dân mất đất, không có việc làm, thiếu việc làm không phải từ nguyên

nhân chính khi thu hồi đất nông nghiệp để xây dựng các khu công nghiệp. Minh chứng là hoạt động của các khu công nghiệp đã tạo ra số việc làm đáng kể, khoảng 2,6 triệu việc làm trực tiếp và gián tiếp. Thu hồi đất để xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị ước tính số dân bị tác động là: nhường đất cho khu công nghiệp có khoảng 1,5 triệu người; cho khu đô thị khoảng 2,23 triệu người (căn cứ chỉ tiêu giao đất 1,3 sào/người).

Mặt khác, các khu công nghiệp và đô thị đòi hỏi lao động trẻ tuổi, có trình độ chuyên môn kỹ thuật, mà phần lớn nông dân các vùng thu hồi đất không đáp ứng được. Các doanh nghiệp thường chỉ tuyển dụng lao động trẻ đã tốt nghiệp trung học phổ thông và có trình độ đào tạo chuyên môn, tức là khoảng 17,8% lao động [29, tr.25].

Những năm qua, Chính phủ đã dành nhiều ưu tiên giải quyết việc làm cho người dân có đất bị thu hồi, nhưng chưa đáp ứng được nhu cầu (ước tính chỉ mới tạo việc làm được khoảng 55.000 người/năm). Hiệu quả thực tế của những biện pháp tạo việc làm cho nông dân vẫn còn cách xa nhu cầu. Một trong những nguyên nhân chủ yếu của hạn chế đó là quy hoạch đất nông nghiệp thu hồi ở nhiều địa phương chưa gắn với quy hoạch tái định cư, thiếu kế hoạch cụ thể về hỗ trợ dạy nghề và việc làm cho người lao động. Hầu hết nông dân trong hoàn cảnh này đều bị động khi phải chuyển đổi mục đích sử dụng đất.

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 11/2006/CT-TTg yêu cầu UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có định hướng quy hoạch, kế hoạch về chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, chủ động xây dựng kế hoạch hỗ trợ dạy nghề, tạo việc làm và vay vốn giải quyết việc làm cho người lao động ngay trong quá trình xây dựng quy hoạch và kế hoạch thu hồi đất nông nghiệp. Khi người nông dân có kiến thức sẽ tạo động lực cũng như áp lực để chính quyền đổi mới, bởi hiện tại hầu như tiếng nói của người nông dân chưa đến được các cấp có thẩm quyền khi tiến hành quy hoạch.

Với tốc độ công nghiệp hóa, hiện đại hóa như hiện nay, tình hình thu hồi đất còn nhiều diễn biến phức tạp, do đó việc dự báo tình hình thu hồi đất để có giải

pháp giải quyết việc làm cho người nông dân là cần thiết.

Theo dự báo của tác giả Phạm Thị Thủy khi nghiên cứu tình trạng việc làm cho nông dân khi thu hồi đất ở Hà Nội tình hình thu hồi đất và nhu cầu giải quyết việc làm cho nông dân đến năm 2020 còn diễn biến khác phức tạp. Hiện nay, cùng với tốc độ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa diễn ra nhanh thì nguồn cung về lao động cũng cao hơn nhiều so với cầu về lao động và có xu hướng tăng nhanh trong những năm tiếp theo. Theo UBND thành phố Hà Nội, số người trong độ tuổi lao động trên địa bàn thành phố năm 2011 là khoảng 4,338 triệu người, dự báo đến năm 2015 là 4,667 triệu người, bình quân tăng hàng năm khoảng 90.000 người. Theo tính toán, bình quân mỗi năm thành phố có khoảng 180.000 – 200.000 lao động chưa có việc làm, cầu lao động hàng năm dao động khoảng 175.000 – 280.000 người. Điều này làm cho quan hệ cung – cầu trên thị trường lao động mất cân đối, một bộ phận không nhỏ lao động sẽ bị thất nghiệp.

Theo quy hoạch sử dụng đất thành phố Hà Nội đến năm 2020, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2010 – 2015, diện tích đất nông nghiệp thành phố sẽ giảm khoảng 11,6 nghìn ha để chuyển sang các mục đích phi nông nghiệp, và sẽ tiếp tục giảm 25.218,9 ha đến năm 2020, làm cho diện tích đất nông nghiệp của Hà Nội chỉ còn 151.779,9 ha. Như vậy, trong những năm tới, diện tích đất nông nghiệp của thành phố Hà Nội sẽ giảm hơn 36.000 ha. Căn cứ theo tính toán của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, mỗi ha đất nông nghiệp bị thu hồi sẽ làm cho 13 người mất việc làm, điều đó có nghĩa trong thời gian tới Hà Nội sẽ có khoảng 468.000 người nông dân bị mất việc làm do thu hồi đất. Điều này sẽ tác động rất lớn đến cán cân cung – cầu về việc làm và tạo ra sức ép lớn cho thành phố trong việc giải quyết việc làm cho người dân khi bị thu hồi đất nông nghiệp.

Với định hướng về giải quyết việc làm và an sinh xã hội ở Hà Nội được Chính phủ và thành phố xác định: Giải quyết việc làm, ưu tiên tạo việc làm mới có chất lượng, năng suất và hiệu quả cao; phấn đấu trong tổng số lao động làm việc, có 30% lao động làm việc trong lĩnh vực công nghệ cao, dịch vụ trình độ, chất lượng cao; 10% lao động trong các lĩnh vực sáng tạo như khoa học và công nghệ, thiết kế,

tư vấn, sáng tác văn học – nghệ thuật… Trung bình hàng năm giải quyết việc làm cho khoảng 140.000 – 150.000 lượt người thời kỳ 2011 – 2020 và khoảng 120.000

– 130.000 lượt người thời kỳ 2021 – 2030; giảm thiểu tỷ lệ thất nghiệp khu vực đô thị và tăng hệ số toàn dụng lao động ở khu vực nông thôn; tỷ lệ thất nghiệp khu vực đô thị ở mức 4,0 – 4,5% năm 2020 và ở mức 3,0 - 3,5% năm 2030.

Nâng cao thu nhập và chất lượng cuộc sống của nhân dân; từng bước rút ngắn khoảng cách về điều kiện sống giữa khu vực nội thành và các huyện ngoại thành; khuyến khích người dân làm giàu theo pháp luật.

Trong giai đoạn 2011 – 2015, thành phố ưu tiên đào tạo, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, nâng cao năng suất lao động, chất lượng việc làm và giá trị lao động, bảo đảm phát triển thị trường lao động khách quan, lành mạnh, ổn định, tạo ra nhiều việc làm, khuyến khích các hình thức tạo việc làm tại chỗ, đẩy mạnh xuất khẩu lao động. Mở rộng quy mô, chất lượng công tác đào tạo nghề bảo đảm hợp lý về cơ cấu, ngành nghề và phù hợp với nhu cầu của thị trường lao động. Đồng thời chuyển đổi cơ cấu lao động phù hợp và đáp ứng với chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Giai đoạn 2011 – 2015, thành phố giải quyết việc làm cho 705.000 người (có bao gồm đối tượng là nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp). Trong đó, giải quyết việc làm trong nước là 682.000 người; đi xuất khẩu lao động là 23.000 người [29, tr.69].

Để bảo đảm quyền lao động, việc làm cho người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp cần phải bảo đảm các tiêu chí sau:

* *Bảo đảm việc làm ổn định, hợp lý, bền vững, có thu nhập để nâng cao và cải thiện đời sống cho người nông dân sau khi bị thu hồi đất*. Trong quá trình đẩy nhanh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, việc thu hồi đất để xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị, xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, nhu cầu mở mang các chương trình công cộng của các địa phương sẽ còn diễn ra với quy mô và tốc độ nhanh trong những năm tới. Quá trình này sẽ góp phần quan trọng trong việc phát triển các cơ sở sản xuất kinh doanh và dịch vụ, nhất là doanh nghiệp ngoài quốc doanh, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, các trung tâm thương mại và dịch vụ; là yếu tố quan trọng duy trì tăng trưởng kinh tế ở mức cao, tạo nhiều việc

làm ở khu vực chính thức và phi chính thức, với chất lượng việc làm và giá trị lao động ngày càng cao.

Vì thế, giải quyết việc làm, thu nhập và đời sống của nông dân sau khi thu hồi đất là nhiệm vụ cấp bách, vừa là nhiệm vụ lâu dài trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của thời ký đẩy mạnh công nghiệp hóa theo hướng hiện đại ở nước ta. Đây chính là thực hiện một cách sinh động chủ trương nhất quán của Đảng và Nhà nước ta là gắn phát triển kinh tế với giải quyết các vấn đề xã hội theo nguyên tắc tiến bộ và công bằng xã hội, nhất là các vấn đề xã hội bức xúc trong quá trình phát triển đất nước theo hướng hiện đại.

* *Phải coi việc bảo đảm việc làm, thu nhập và đời sống nông dân sau khi thu hồi đất là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị - xã hội, của các doanh nghiệp và của mọi người dân có liên quan; phát huy tính chủ động của người dân trong học nghề, tự tạo việc làm và tham gia thị trường lao động*.

Công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa tất yếu dẫn đến việc một bộ phận lớn nông dân sẽ mất việc làm trong nông nghiệp. Đây vừa là một cơ hội, vừa là một thách thức rất lớn đối với các địa phương trong quá trình phát triển. Cơ hội ở chỗ chúng ta có điều kiện chuyển đổi cơ cấu lao động từ nông nghiệp, sang công nghiệp và dịch vụ. Thách thức, bởi lẽ đây là vấn đề cực kỳ khó khăn, nan giải để chuyển người nông dân thành thị dân chuyển từ lao động giản đơn thành lao động phức tạp.

Đối với người nông dân, họ cần phải nâng cao tính chủ động trong tìm việc làm, sử dụng tiền đền bù để chuyển đổi nghề nghiệp, tìm kiếm việc làm nhằm có thu nhập ổn định, cùng nhà nước để giải quyết những yêu cầu bức xúc về việc làm, thu nhập, và sớm ổn định đời sống của bản thân và gia đình.

* *Thực hiện đa dạng hóa việc làm và chú ý việc làm tại chỗ, nhất là trong nông nghiệp, nông thôn.*

Tạo việc làm tại chỗ có một ý nghĩa quan trọng không chỉ với vấn đề lao động, việc làm cho nông dân sau thu hồi đất mà còn với sự nghiệp phát triển nói chung của khu vực nông thôn và của cả quốc gia. Trên thế giới, tạo việc làm phi

nông nghiệp tại các vùng nông thôn là một trong những giải pháp chính, giúp thay đổi bộ mặt nông thôn tại nhiều quốc gia. Đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn được cải thiện cũng có nghĩa là làm gia tăng cơ hội việc làm trên cả hai lĩnh vực nông nghiệp và phi nông nghiệp. Khi việc làm tại khu vực nông thôn cũng như nông nghiệp được cải thiện cũng đồng nghĩa với áp lực phải cải thiện về cầu lao động, thu nhập, điều kiện làm việc tại các khu vực công nghiệp, dịch vụ có sử dụng lao động của khu vực nông thôn sẽ tăng lên.

Do đặc thù của lao động nông thôn là phần lớn lao động chưa qua đào tạo nghề, không có trình độ chuyên môn cũng như kỹ năng trong sản xuất, vì vậy, để đáp ứng nhu cầu giải quyết lao động dư thừa và tạo thêm việc làm cho nông dân khu thu hồi đất đòi hỏi chúng ta bên cạnh những việc phát triển những ngành công nghệ cao thì cũng phải phát triển những ngành kỹ thuật trung bình. Đây là một trong những phương thức tạo việc làm một cách hiệu quả và ổn định cho số lao động này theo phương châm “ly nông bất ly hương” nhằm tránh sức ép về việc làm cho khu vực thành thị.

* *Giải quyết việc làm có trọng tâm, trọng điểm cho những người có nhu cầu việc làm; các biện pháp giải quyết việc làm cần phải đồng bộ, toàn diện.*

Quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa tạo ra được nhiều việc làm mới cho người lao động, nhưng bên cạnh đó cũng có một bộ phận dân cư bị mất việc làm. Vì vậy, quan điểm giải quyết việc làm cho những đối tượng thực sự cần việc làm và các đối tượng chính sách được đặt lên hàng đầu để tạo công bằng xã hội cao.

Ngoài ra, khi xây dựng các biện pháp giải quyết việc làm cần toàn diện, đồng bộ về chính trị - kinh tế - xã hội, về y tế, giáo dục, dân số - kế hoạch hóa gia đình cũng như về tài chính, tín dụng và xây dựng cơ sở hạ tầng.

Vấn đề lao động, việc làm bao giờ cũng là vấn đề quan trọng và được quan tâm hàng đầu khi Nhà nước thực hiện thu hồi đất nông nghiệp. Để bảo đảm cho người nông dân có việc làm khi thu hồi đất là vấn đề không đơn giản, cần có sự quan tâm của Đảng và Nhà nước cùng sự quyết tâm của các cấp chính quyền.

Giải quyết được vấn đề lao động việc làm là cơ sở để giải quyết nhiều vấn đề an sinh, xã hội khác.

### *Bảo đảm quyền được giáo dục khi thu hồi đất nông nghiệp tại Việt Nam*

* + - 1. *Quyền được giáo dục*

Quyền này lần đầu tiên được đề cập trong Điều 26, Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền, sau đó được cụ thể hóa trong các Điều 13 và Điều 14 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội văn hóa, 1966. Điều 13 ICESCR đề cập đến quyền được giáo dục nói chung, theo đó, các quốc gia thành viên Công ước thừa nhận quyền của mọi người được học tập. Các quốc gia nhất trí rằng giáo dục phải hướng vào việc phát triển đầy đủ nhân cách và ý thức về nhân phẩm nhằm tăng cường sự tôn trọng các quyền và tự do cơ bản của con người. Các quốc gia cũng nhất trí rằng giáo dục cần giúp mọi người tham gia hiệu quả vào xã hội tự do, thúc đẩy sự hiểu biết, khoan dung và tình hữu nghị giữa các dân tộc và các nhóm về chủng tộc, sắc tộc hoặc tôn giáo, cũng như nhằm đẩy mạnh hơn nữa các hoạt động duy trì hòa bình của Liên Hợp Quốc (khoản 1). Khoản 2 điều này đề cập đến nghĩa vụ của các quốc gia thành viên, để thực hiện đầy đủ quyền này, các quốc gia thành viên Công ước thừa nhận rằng:

1. Giáo dục tiểu học là phổ cập và miễn phí với mọi người;
2. Bằng mọi biện pháp thích hợp, cụ thể là từng bước áp dụng giáo dục miễn phí, làm cho giáo dục trung học dưới nhiều hình thức khác nhau, kể cả giáo dục trung học kỹ thuật và dậy nghề, trở nên sẵn có và đến được với mọi người;
3. Bằng mọi biện pháp thích hợp, cụ thể là từng bước áp dụng giáo dục miễn phí, giáo dục đại học trở thành nơi mọi người có thể tiếp cận một cách bình đẳng trên cơ sở năng lực của mỗi người;
4. Giáo dục cơ bản phải được khuyến khích hoặc tăng cường tới mức cao nhất có thể được cho những người chưa tiếp cận hoặc chưa hoàn thành toàn bộ chương trình giáo dục tiểu học;
5. Việc phát triển một hệ thống các trường học ở tất cả các cấp phải được thực hiện tích cực, một cơ chế học bổng thích đáng phải được

thiết lập và những điều kiện vật chất cho đội ngũ giáo viên phải được cải thiện không ngừng [26].

Khoản 3 điều này thừa nhận quyền tự do của các bậc cha mẹ và của những người giám hộ hợp pháp (nếu có) trong việc lựa chọn trường cho con cái họ cũng như trong việc bảo đảm giáo dục về tôn giáo và đạo đức cho con cái theo ý nguyện riêng của họ. Theo khoản 4 điều này, các cá nhân và tổ chức có quyền thành lập và điều hành các cơ sở giáo dục, với điều kiện các cơ sở giáo dục đó luôn tuân thủ các nguyên tắc được nêu trong khoản 1 của điều này và đáp ứng yêu cầu về tiêu chuẩn tối thiểu mà nhà nước quy định.

Điều 14 cụ thể hóa vấn đề quyền phổ cập giáo dục tiểu học, theo đó, mỗi quốc gia thành viên Công ước khi trở thành thành viên chưa thể bảo đảm thực hiện được việc giáo dục tiểu học phổ cập và miễn phí trong phạm vi lãnh thổ nước mình hoặc các vùng lãnh thổ khác thuộc quyền tài phán của nước mình, cam kết, trong vòng hai năm sẽ lập ra và thông qua một kế hoạch hành động chi tiết, nhằm thực hiện từng bước nguyên tắc giáo dục tiểu học phổ cập và miễn phí cho mọi người trong một khoảng thời gian hợp lý đã được ấn định trong kế hoạch đó.

Liên quan đến Điều 13 ICESCR, Ủy ban về quyền kinh tế, xã hội, văn hóa giải thích một cách khá toàn diện và chi tiết về quyền này trong Bình luận chung số 13 (năm 1999). Theo văn kiện này, mọi hình thức giáo dục, cho dù là công lập hay tư thục, chính quy hay không chính quy, đều phải hướng tới những mục tiêu được xác định trong Điều 13 (1) ICESCR. Mặc dù mức độ và cách thức thực hiện quyền này phụ thuộc vào điều kiện hiện tại của mỗi quốc gia thành viên, song mỗi quốc gia cần bảo đảm giáo dục dưới mọi hình thức và ở tất cả các cấp.

Liên quan đến Điều 14 ICESCR, Ủy ban về quyền kinh tế, xã hội, văn hóa đã giải thích thêm trong Bình luận chung số 11 (năm 1999). Theo Ủy ban, yêu cầu bắt buộc nêu trong nội dung của quyền này hàm ý không một bậc phụ huynh, người giám hộ pháp lý hoặc quốc gia nào có thể chối bỏ trách nhiệm bảo đảm cho trẻ em có thể tiếp cận giáo dục ở bậc cơ sở. Yêu cầu miễn phí hàm ý giáo dục cơ sở phải luôn mở rộng cho mọi trẻ em và không được yêu cầu trẻ em hay các bậc phụ huynh,

người giám hộ pháp lý phải đóng bất kỳ một khoản học phí nào. Việc quy định một số khoản phí gián tiếp (ví dụ như thu lệ phí xây dựng mà được ngụy trang dưới hình thức tình nguyện đóng góp, hoặc quy định mua và mặc đồng phục có giá cao hơn của nhà trường…) là vi phạm yêu cầu này. Chỉ có một số khoản phí gián tiếp có thể được chấp nhận tùy từng trường hợp cụ thể.

Pháp luật Việt Nam cũng ghi nhận và cụ thể hóa nhiều quy định của các Công ước Liên Hợp Quốc về quyền giáo dục vào các văn bản quy phạm pháp luật. Điều 61, Hiến pháp năm 2013 quy định:

1. Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu nhằm nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài.
2. Nhà nước ưu tiên đầu tư và thu hút các nguồn đầu tư khác cho giáo dục; chăm lo giáo dục mầm non; bảo đảm giáo dục tiểu học là bắt buộc, Nhà nước không thu học phí; từng bước phổ cập giáo dục trung học; phát triển giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp; thực hiện chính sách học bổng, học phí hợp lý.
3. Nhà nước ưu tiên phát triển giáo dục ở miền núi, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; ưu tiên sử dụng, phát triển nhân tài; tạo điều kiện để người khuyết tật và người nghèo được học văn hóa và học nghề [23, Điều 61].

Như vậy, qua quy định trên của Hiến pháp có thể thấy Nhà nước rất quan tâm và ưu tiên cho giáo dục, thể hiện giáo dục là “quốc sách”. Đồng thời, giáo dục được phổ biến và phổ cập đến mọi người dân, mọi tầng lớp xã hội; mọi dân tộc, tôn giáo đều được tiếp cận và tạo điều kiện học tập văn hóa và học nghề. Cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp, Quốc hội cũng đã ban hành Luật Giáo dục số 38/2005/QH11 ngày 27/6/2005; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục số 44/2009/QH12 ngày 4//12/2009 và Luật Giáo dục Đại học số 08/2012/QH13 ngày 02/7/2012… Theo đó, pháp luật quy định hệ thống giáo dục Việt Nam gồm các cấp học như sau:

1. Hệ thống giáo dục quốc dân gồm giáo dục chính quy và giáo dục thường xuyên.
2. Các cấp học và trình độ đào tạo của hệ thống giáo dục quốc dân bao gồm:
3. Giáo dục mầm non có nhà trẻ và mẫu giáo;
4. Giáo dục phổ thông có tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông;
5. Giáo dục nghề nghiệp có trung cấp chuyên nghiệp và dạy nghề;
6. Giáo dục đại học và sau đại học (sau đây gọi chung là giáo dục đại học) đào tạo trình độ cao đẳng, trình độ đại học, trình độ thạc sĩ, trình độ tiến sĩ [19, Điều 8].

Như vậy, có thể thấy hệ thống giáo dục của Việt Nam vô cùng đa dạng, gồm nhiều cấp bậc và các hình thức khác nhau từ thấp đến cao. Đây có thể nói là những môi trường để người dân học tập, phát huy hết khả năng học tập và sáng tạo của mình. Hệ thống giáo dục Việt Nam trong thời gian vừa qua có những đóng góp không nhỏ vào việc phát triển và nâng cao dân trí cho người dân cũng như đào tạo cho đất nước nguồn nhân lực có trình độ kỹ thuật và ý thức chấp hành kỷ luật tốt. Sực phát triển của ngành giáo dục góp phần không nhỏ vào sự phát triển kinh tế của nước nhà. Điều này cũng phần nào khẳng định sự tham gia của Việt Nam vào các Công ước quốc tế về giáo dục, thể hiện sự quyết tâm và khẳng định của Việt Nam trong quá trình thực thi các cam kết, được cộng đồng quốc tế ghi nhận.

* + - 1. *Bả o đ ả m quyề n giáo dụ c – vấ n đ ề thiế t yế u khi thu hồ i đ ấ t nông nghiệ p*

Những người nông dân những tưởng sau khi nhường ruộng cho các nhà máy,

khu công nghiệp, đời sống con cháu mình sẽ khá hơn. Nhưng vừa mất đất thì kéo theo thất nghiệp, đói nghèo và tệ nạn xã hội đàng làm cho nhiều gia đình lâm vào cảnh sống khốn đốn. Cùng với mất đất, mất đi kế sinh nhai, không nhận được sự quan tâm thích đáng của chính quyền việc học hành của con em những người nông dân bị ảnh hưởng không nhỏ. Từ việc mất đất, không có việc làm, không có nguồn thu nhập ổn định, ảnh hưởng đến việc đầu tư cho con em trong việc giáo dục, học tập. Như trường hợp báo Vietnamnet đưa tin, Vợ chồng anh Phạm Văn Dân (47

tuổi) và chị Nguyễn Thị Hoa (48 tuổi) có hai người con trai đều đã đến tuổi lớn khôn và có người đã lập gia đình. Trước năm 2002, với 7 sào ruộng trồng lúa cùng với việc anh Dân đi làm nghề thợ nề cũng đủ để ổn định đời sống gia đình. Nhưng từ năm 2002, khi cụm công nghiệp Phố Nối A được mở rộng thì cũng là lúc gia đình anh Dân và nhiều bà con trong xã phải “nhường” ruộng lại cho cụm công nghiệp. Mất 4 sào ruộng, đổi lại vợ chồng anh Dân nhận được khoản tiền đền bù 70 triệu đồng, kèm theo lời hứa sẽ được phía Công ty trong cụm công nghiệp tạo công ăn việc làm cho con em. Nhưng khi đồng tiền đền bù đến tay cũng là lúc anh Dân bắt đầu lâm vào cảnh khốn khó. Đầu tiên là chi phí cho con trai cả lấy vợ và làm nhà. Sau đó, người con trai thứ hai đi học Trung cấp điện gia đình anh cũng lao đao vì tiền [2]. Không có nguồn tư liệu sản xuất, không đạo tạo công ăn việc làm nên những người nông dân bị thu hồi đất không có nguồn tài chính để đầu tư cho việc học hành của con em họ.

Như vậy, có thể khẳng định nhu cầu về giáo dục của những người nông dân sau khi bị thu hồi đất là rất lớn, không chỉ đối với những con em đang trong độ tuổi đến trường mà cả những người lao động phải chuyển nghề từ làm nông nghiệp sang phi nông nghiệp. Mặc dù, Chính phủ cũng như các địa phương chủ động xây dựng kế hoạch hỗ trợ dạy nghề, tạo việc làm cho những người nông dân ngay trong quá trình xây dựng quy hoạch và kế hoạch thu hồi đất nông nghiệp. Tuy nhiên, để việc dạy nghề và đào tạo chuyển đổi nghề đạt hiệu quả còn nhiều vấn đề cần phải được quan tâm, giải quyết. Theo kết quả điều tra, hiện chỉ có khoảng 27% nông dân bị thu hồi đất đã tốt nghiệp phổ thông, 14% được đào tạo nghề ngắn hạn.

Trong những năm qua, vấn đề đào tạo, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực được các địa phương quan tâm chỉ đạo, triển khai với nhiều chương trình, giải pháp bước đầu có hiệu quả, tạo ra sự chuyển biến tích cực. Quy mô và chất lượng dạy nghề từng bước đáp ứng được nhu cầu công nhân kỹ thuật cho sự phát triển kinh tế xã hội của các địa phương. Cụ thể, như tại Hà Nội, tính đến hết năm 2009, toàn thành phố có hơn 250 cơ sở dạy nghề với đa dạng sở hữu và cấp độ đào tạo, trong đó có 104 cơ sở dạy nghề công lập, 146 cơ sở ngoài công lập, năm 2009 đã tuyển

sinh đào tạo nghề cho 134.735 người, đạt 107% kế hoạch năm, tăng 15% so với năm 2008 [29, tr.37].

Thực hiện xã hội hóa công tác dạy nghề, thành phố đã có Quyết định số 25/2010/QĐ-UBND ngày 21/6/2010 về: Ban hành quy định về chính sách khuyến khích xã hội hóa trong lĩnh vực giáo dục – đào tạo, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể dục thể thao, môi trường trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Để đạt được mục tiêu nâng cao trình độ cho người lao động ở khu vực nông thôn khi thu hồi đất nông nghiệp cần theo các hướng sau:

* Đáp ứng nhu cầu học nghề của lao động nông thôn và yêu cầu của thị trường lao động, gắn đào tạo nghề với tạo việc làm tại chỗ và chuyển dịch cơ cấu lao động.
* Nâng cao chất lượng, hiệu quả dạy nghề, gắn với đào tạo nghề với tạo việc làm ổn định, tăng thu nhập của lao động nông thôn.
* Đào tạo nghề cho lao động nông thôn để chuyển dịch cơ cấu lao động, cơ cấu kinh tế, xây dựng nền nông nghiệp theo hướng hiện đại, bền vững phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn.
* Nâng cao nhận thức của các cấp, các ngành, xã hội, của cán bộ, công chức xã và lao động nông thôn về vai trò của đào tạo nghề đối với việc tạo việc làm, tăng thu nhập và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực nông thôn.
* Đẩy mạnh các giải pháp phát triển kinh tế - xã hội hài hòa giữa các vùng, bảo đảm liên kết đô thị và nông thôn. Triển khai thực hiện quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch vùng nông, lâm nghiệp, thủy sản. Hình thành các vùng sản xuất chuyên cạnh tập trung, phát triển nông lâm nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa hiện đại.
* Phát triển mạng lưới cơ sở đào tạo nghề: Xây dựng quy hoạch phát triển mạng lưới trường cao đẳng nghề, trung cấp nghề và trung tâm dạy nghề trong đó chú trọng phát triển các cơ sở dạy nghề cho lao động nông thôn (Cơ sở dạy nghề công lập, tư thục, cơ sở dạy nghề tại các doanh nghiệp, hợp tác xã, trang trại, nông lâm trường, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và các cơ sở dạy nghề tiểu thủ công

mỹ nghệ) theo nghề và cấp trình độ đào tạo đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; Thực hiện tốt các chính sách xã hội hóa như giao đất (cho thuê đất), miễn giảm thuế… để khuyến khích các thành phần kinh tế thành lập cơ sở dạy nghề tham gia dạy nghề cho lao động nông thôn…

* Phát triển đội ngũ giáo viên, giảng viên và cán bộ quản lý.
* Phát triển chương trình, giáo trình, học liệu dạy nghề: Đỗi mới và phát triển chương trình, giáo trình, học liệu dạy nghề cho lao động nông thôn theo yêu cầu của thị trường lao động, thường xuyên cập nhật kỹ thuật, công nghệ mới; Huy động các nhà khoa học, nghệ nhân, cán bộ kỹ thuật, kỹ sư, người lao động có tay nghề cao tại các doanh nghiệp và cơ sở sản xuất, kinh doanh, các trung tâm khuyến nông – lâm – ngư nghiệp, nông dân sản xuất gỏi tham gia chương trình, giáo trình, học liệu dạy nghề cho lao động nông thôn.

Nguồn lực đầu tư cho dạy nghề ngày một tăng, trong đó chủ yếu đầu tư cho tăng cường trang thiệt bị dạy và học nghề, nâng cao chất lượng đội ngũ giáo viên, xây dựng, đổi mới giáo trình, chương trình dạy nghề cho học sinh. Tăng cường đầu tư kinh phí cho dạy nghề ngắn hạn nông thôn, xây dựng và vận hành quỹ hỗ trợ ổn định đời sống lao động chuyển đổi mục đích sử dụng đất với nguồn vốn ban đầu là 50 tỷ đồng nhằm tập trung nguồn lực dạy nghề cho lao động mất việc làm do chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp [7, tr.74].

Vấn đề giáo dục đối với mọi cá nhân trong xã hội là vô cùng quan trọng. Tuy vậy, việc giáo dục, đào tạo nghề đối với người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp lại còn quan trọng hơn nhiều. Đó không chỉ là quyền và còn là vấn đề cốt lõi để giải quyết các vấn đề về việc làm, ổn định đời sống cho nông dân. Mục đích của chuyển đổi đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp không gì khác là làm cho người nông dân có một cuộc sống mới ổn định hơn; kinh tế, xã hội phát triển hơn do đó, việc chú trọng giáo dục cho các tầng lớp từ trẻ em, đến người lao động trong độ tuổi lao động càng phải được quan tâm, có giải pháp đúng đắn thì hiệu quả đem lại sẽ cao hơn.

### *Bảo đảm quyền được có mức sống thích đáng khi thu hồi đất nông nghiệp*

* + - 1. *Quyền có mức sống thích đáng*

Quyền có mức sống thích đáng hàm nghĩa việc đáng ứng những nhu cầu tối thiểu về ăn, mặc và nhà ở, cũng như được cải thiện không ngừng điều kiện sống. Quyền này được ghi nhận tại Điều 25 (1), Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền; Điều 11, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa; Điều 27, Công ước quyền trẻ em và một số văn kiện khác. Quyền này cũng đồng thời được ghi nhận trong một số văn kiện nhân quyền khu vực (ví dụ, Điều 12 (1) Nghị định thư bổ sung Công ước của châu Mỹ về quyền con người trên lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội).

Theo Điều 11 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa, các quốc gia thành viên Công ước thừa nhận quyền của con người được có một mức sống thích đáng cho bản thân và gia đình mình. Mức sống thích đáng bao gồm việc thỏa mãn các nhu cầu về ăn, mặc, nhà ở và không ngừng cải thiện điều kiện sống. Đồng thời, các quốc gia thành viên phải thi hành những biện pháp thích hợp để bảo đảm thực hiện quyền này, và vì mục đích đó, Công ước thừa nhận tầm quan trọng thiết yếu của hợp tác quốc tế dựa trên sự tự do chấp thuận. Trên cơ sở thừa nhận quyền cơ bản của con người là không bị đói, các quốc gia thành viên Công ước phải tự mình và thông qua các chương trình hợp tác quốc tế để thực hiện các biện pháp và các chương trình cần thiết nhằm: (1) cải tiến các phương pháp sản xuất, bảo quản và phân phối lương thực, thực phẩm bằng cách vận dụng các kiến thức khoa học kỹ thuật; phổ biến kiến thức về các nguyên tắc dinh dưỡng; phát triển và cải tạo quỹ đất trồng trọt để có thể sử dụng dạng tài nguyên thiên nhiên đặc biệt này một cách hiệu quả nhất; (2) bảo đảm phân phối công bằng các nguồn lương thực, thực phẩm của thế giới, trong đó tính đến nhu cầu và lợi ích của các nước xuất khẩu và nước nhập khẩu lương thực, thực phẩm.

Ủy ban giám sát ICESCR đã giải thích nội hàm của quyền có mức sống thích đáng trong các Bình luận chung số 4 (năm 1991), số 7 (năm 1997), số 12 (năm 1999), số 14 (năm 2000) và số 15 (năm 2002). Bình luận chung số 4 đề cập cụ thể đến quyền có nhà ở thích đáng, theo đó quyền này không thể hiểu theo nghĩa hẹp là chỉ có quyền có một nơi trú ngụ với một mái che trên đầu mà cần hiểu đó là quyền được sống ở một nơi an toàn, thanh bình và ứng đáng với nhân phẩm con người. Cụ

thể, nhà ở thích đáng cần được hiểu là nơi ở với sự bảo đảm thích đáng về tính riêng tư, khoảng không, an ninh, ánh sáng, sự thông thoáng, kết cấu hạ tầng và địa điểm phù hợp với công việc và với các cơ sở dịch vụ cơ bản và chi phí hợp lý. Thêm vào đó, khái niệm nhà ở thích đáng còn bao gồm sự bảo đảm pháp lý về quyền với nhà để tránh khỏi bị quấy rối, trục xuất hay các mối đe dọa khác. Theo Ủy ban quyền con người Liên Hợp Quốc (Ủy ban), dù ở bất kỳ trình độ phát triển nào, các quốc gia thành viên ICESCR cũng phải tiến hành ngay những biện pháp để thực hiện quyền có nhà ở thích đáng trong đó lưu ý đến việc trợ giúp các nhóm xã hội gặp khó khăn về nhà ở. Cụ thể, các quốc gia cần thông qua chiến lược quốc gia về nhà ở, trong đó cần xác định mục tiêu về phát triển nhà ở, các nguồn lực phù hợp, các cách thức hiệu quả nhất về mặt chi phí, quy định các biện pháp, trách nhiệm và khung thời gian để đạt được những mục tiêu đó.

Bình luận chung số 12 đề cập đến quyền có lương thực thích đáng. Theo văn kiện này, quyền được có lương thực thích đáng không nên diễn giải theo nghĩa hẹp là quyền có một lượng tối thiểu về năng lượng, về chất đạm và các chất dinh dưỡng đặc thù khác mà bao gồm các khía cạnh: (i) Sự sẵn có lương thực về số lượng và chất lượng đủ thỏa mãn nhu cầu ăn của các cá nhân, không có chất độc có hại và được chấp nhận trong bối cảnh tập tục văn hóa; (ii) Tiếp cận lương thực thông qua những biện pháp bền vững và không ảnh hưởng đến việc thụ hưởng các quyền con người khác.

Bình luận chung số 15 đề cập đến quyền có nước sinh hoạt. Theo văn kiện này, quyền có nước sinh hoạt là một quyền con người và là điều kiện tiên quyết để đạt được quyền con người về sức khỏe, quyền có mức sống thích đáng, quyền có nhà ở và lương thực thích đáng. Quyền này bao gồm các khía cạnh như: tự do tiếp cận với các nguồn cung cấp nước sẵn có; quyền được bảo vệ không bị tùy tiện cắt hoặc làm ô nhiễm nguồn nước; quyền bình đẳng trong việc tiếp cận với các hệ thống cung cấp nước sinh hoạt.

Pháp luật Việt Nam cũng đã ghi nhận và tiếp thu các quy định của Công ước quốc tế về quyền được có mức sống thích đáng, cụ thể hóa các quy định đó trong các văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể, tại Điều 22 Hiến pháp năm 2013 quy định:

* + - * 1. Công dân có quyền có nơi ở hợp pháp.
        2. Mọi người có quyền bất khả câm phạm về chỗ ở. Không ai được tự ý vào chỗ ở của người khác nếu không được người đó đồng ý.
        3. Việc khám xét chỗ ở do luật định [23, Điều 22].

Luật Nhà ở số 56/2005/QH11 ngày 29/11/2005 ghi nhận quyền có chỗ ở và sở hữu nhà ở của công dân, cụ thể *“Công dân có quyền có chỗ ở thông qua việc tạo lập nhà ở hợp pháp hoặc thông qua việc thuê, mượn, ở nhờ nhà ở theo quy định của pháp luật. Người tạo lập nhà ở hợp pháp có quyền sở hữu đối với nhà ở đó”* [21, Điều 4]. Luật Nhà ở cũng ghi nhận sự bảo hộ của Nhà nước đối với quyền sở hữu nhà ở:

1. Nhà nước công nhận và bảo hộ quyền sở hữu nhà ở của chủ sở hữu.
2. Nhà ở thuộc sở hữu của tổ chức, cá nhân không bị quốc hữu hoá. Trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước quyết định trưng mua hoặc trưng dụng nhà ở thì Nhà nước bồi thường cho chủ sở hữu nhà ở theo giá thị trường tại thời điểm thanh toán và tạo điều kiện để họ tạo lập nhà ở khác [21, Điều 5].

Về vấn đề an ninh lương thực cũng được Nhà nước Việt Nam quan tâm giải quyết, cụ thể ngày 23/12/2009, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 63/NQ-CP về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia. Trong đó, Chính phủ khẳng định các quan điểm:

1. Vấn đề an ninh lương thực quốc gia phải nằm trong chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, gắn với mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và giải quyết vấn đề nông nghiệp, nông dân, nông thôn, trong đó xóa đói giảm nghèo, tạo việc làm, tăng thu nhập cho người dân là quan trọng, góp phần bảo đảm vững chắc an ninh lương thực quốc gia. 2. Phát triển sản xuất nông nghiệp toàn diện, hiệu quả là cơ sở bảo đảm an ninh lương thực quốc gia; gắn sản xuất với các hình thức tổ chức phù hợp để đáp ứng đầy đủ, kịp thời nhu cầu lương thực thực phẩm trong mọi tình huống; nâng cao dinh dưỡng, cải thiện chất lượng bữa ăn của nhân dân.

1. Phát huy lợi thế về cây lúa là chính và phát triển lương thực, thực phẩm thành các vùng sản xuất hàng hóa có hiệu quả và sức cạnh tranh cao; đẩy mạnh cơ giới hóa, chế biến, bảo quản theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa và bảo vệ môi trường bền vững.
2. Tổ chức tốt hệ thống mua, bán và dự trữ ở các vùng miền, tạo thuận lợi cho mọi người dân tiếp cập dễ dàng về lương thực, thực phẩm với chất lượng, hiệu quả ngày càng cao. Giải quyết hài hòa giữa tiêu dùng trong nước và xuất khẩu lương thực, thực phẩm.
3. Phát huy nguồn lực của nhân dân và các thành phần kinh tế là chính, nhà nước hỗ trợ tích cực trong việc đảm bảo an ninh lương thực quốc gia; bảo đảm thu nhập cho người sản xuất lương thực và tạo điều kiện cho các địa phương thuần nông phát triển [3].

Từ những quan điểm nêu trên, Chính phủ đặt ra các mục tiêu để đảm bảo an ninh lương thực cho quốc gia, cụ thể:

1. Mục tiêu chung: Đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 phải đảm bảo đủ nguồn cung cấp lương thực với sản lượng cao hơn tốc độ tăng dân số; chấm dứt tình trạng thiếu đói lương thực, nâng cao chất lượng bữa ăn; bảo đảm cho nông dân sản xuất lúa có lãi bình quân trên 30% so với giá thành sản xuất.
2. Mục tiêu cụ thể:
3. Đảm bảo nguồn cung lương thực. Tiếp tục đẩy mạnh thâm canh sản xuất lúa, nhất là ở đồng bằng sông Cửu Long, đồng bằng sông Hồng, tạo nguồn cung vững chắc đảm bảo an ninh lương thực quốc gia trước mắt và lâu dài. Đến năm 2020, bảo vệ quỹ đất lúa 3,8 triệu ha để có sản lượng 41 – 43 triệu tấn lúa đáp ứng tổng nhu cầu tiêu dùng trong nước và xuất khẩu khoảng 4 triệu tấn gạo/năm; tăng diện tích trồng ngô lên 1,3 triệu ha, sản lượng 7,5 triệu tấn; diện tích trồng cây ăn quả 1,2 triệu ha, sản lượng 12 triệu tấn; rau các loại 1,2 triệu ha, sản lượng 20 triệu tấn; sản lượng các loại cây màu tăng trên 30%; chăn nuôi đạt sản lượng thịt hơi các loại 8

triệu tấn, sữa tươi 1 triệu tấn, trứng gia cầm 14 tỷ quả; sản lượng khai thác thủy sản 2,4 triệu tấn, sản lượng nuôi trồng thủy sản 4 triệu tấn.

1. Đảm bảo nhu cầu về dinh dưỡng. Đến năm 2020, cải thiện tình trạng dinh dưỡng hướng tới cân đối dinh dưỡng và nâng cao mức tiêu thụ calo bình quân hàng năm lên 2.600 – 2.700 Kcalo/người và giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng trẻ em dưới 5 tuổi còn dưới 5%. Cải thiện cơ cấu và chất lượng tiêu dùng lương thực, đạt mức tiêu thụ bình quân/người vào năm 2020: gạo giảm xuống còn 100kg; thịt các loại 45 kg, cá các loại 30 kg, quả các loại 50 kg, rau các loại 120 kg, tăng mức tiêu dùng trứng, sữa gấp 2 lần so với hiện nay. Toàn bộ nông sản, lương thực tiêu thụ trên thị trường đạt chỉ tiêu an toàn vệ sinh thực phẩm.
2. Đảm bảo khả năng tiếp cận lương thực của người dân. Chấm dứt tình trạng thiếu đói lương thực vào năm 2012. Sau năm 2012 đảm bảo 100% người dân ở mọi nơi, mọi lúc có đủ lương thực. Đảm bảo thu nhập cho người sản xuất lương thực đến năm 2020 cao hơn 2,5 lần so với hiện nay [3].

Ngoài các văn bản, quy định nêu trên, Đảng và Nhà nước ta còn cụ thể hóa các quy định của các Công ước Liên Hợp Quốc về quyền được sống thích đáng trong nhiều văn bản pháp quy khác. Đó là những kim chỉ nam cho các cấp các ngành, góp phần cải thiện và nâng cao đời sống của nhân dân. Theo điều tra và đánh giá của các tổ chức quốc tế, Việt Nam là một trong những nước có chỉ số về mức sống thuộc hàng cao nhất trong những nước đang phát triển. Đó cũng là thành quả của Đảng và Nhà nước ta trong suốt những năm qua. Tuy nhiên, để có thể đưa đời sống của nhân dân ta lên tầm ngang bằng với các nước phát triển còn đòi hỏi một nỗ lực không ngừng của cả hệ thống chính trị và chính sự nỗ lực của toàn bộ nhân dân.

* + - 1. *Bả o đ ả m quyề n số ng thích đ áng cho nông dân khi thu hồ i đ ấ t nông nghiệ p*

Quy định chung trong Luật Đất đai là hỗ trợ đầy đủ cho người nông dân bị

thu hồi đất để ổn định đời sống, chuyển đổi việc làm, bù đắp thiệt hại về thu nhập,

Chính phủ cũng đã có một số quy định cụ thể về mức hỗ trợ cho từng nhóm trường hợp và giao UBND cấp tỉnh quyết định thêm một số hỗ trợ khác trong những trường hợp cần thiết. Những quy định hiện hành về bồi thường, hỗ trợ cho người nông dân ổn định đời sống vẫn còn nhiều hạn chế, chưa bù đắp được những thiệt hại cho người nông dân trong hiện tại cũng như tương lai.

Đối với vấn đề an ninh lương thực, trước khi thu hồi đất cho công nghiệp hóa, chính sách phát triển kinh tế hộ nông dân của nhà nước đã mang lại sự đảm bảo về an ninh lương thực cho các hộ nông dân. Với năng suất lúa trung bình khoảng 2 tạ/sào/vụ, một hộ nông dân ở đồng bằng sông Hồng với diện tích trung bình khoảng 5 sào (1800m2), một năm thu nhập từ trồng lúa khoảng từ 1,8 đến 2 tấn thóc [5, tr.15]. Đây là nguồn đảm bảo lương thực cho các hộ. Ngoài trồng lúa, các hộ còn trồng các loại cây hoa mày khác và chăn nuôi ở quy mô gia đình, các nghề phụ khác cũng khá phát triển để phụ thêm thu nhập từ trồng lúa. Trước thu hồi đất nông nghiệp, các hộ hoàn toàn có khả năng tự chủ về lương thực.

Theo điều tra của nhóm tác giả Nguyễn Thị Diễn, Vũ Đình Tôn và Phipippe Lebailly tại Hưng Yên cho thấy, sau khi thu hồi đất, ở các xã bị thu hồi đất để phát triển công nghiệp, diện tích đất nông nông nghiệp của các xã, đặc biệt là đất trồng các cây lương thực như lúa, ngô, khoai giảm đi rất nhiều. Ở một số thôn, diện tích đất nông nghiệp chỉ còn khoảng 30%. Trong khi dân số ngày càng tăng, việc giảm đất nông nghiệp sẽ dẫn đến mất an toàn lương thực. 77% số hộ được điều tra phản ánh là không tự chủ được lương thực. Họ phải mua gạo thường xuyên. Nhiều hộ còn phải mua gạo chịu, chờ việc làm thuê để lấy tiền trả nợ mua gạo.

### *Bảng 2.1: Mức độ tự chủ lương thực của các hộ bị thu hồi đất nông nghiệp* qua điều tra tại Hưng Yên [5].

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Chỉ số** | **Tổng số (n=135)** | | **Xã Tân Quang** | | **Xã Vĩnh Khúc** | | **Xã Lƣơng Bằng** | |
| Số hộ | % | Số hộ | % | Số hộ | % | Số hộ | % |
| Phải mua gạo | 104 | 77.0 | 36 | 80.0 | 37 | 82.2 | 31 | 68.9 |
| Sản xuất đủ gạo | 31 | 23 | 9 | 20 | 8 | 17.8 | 14 | 31.1 |

Nguồn: Nguyễn Thị Diễn, Vũ Đình Tôn, Philippe Lebailly (2011), *Ảnh hưởng của việc thu hồi đất nông nghiệp cho công nghiệp hóa đến các hộ nông dân ở tỉnh Hưng Yên*, Hà Nội

Việc không tự chủ được lương thực ảnh hưởng rất lớn đến đời sống và khả năng tích lũy để tái đầu tư vào sản xuất, đầu tư vào giáo dục và chăm sóc sức khỏe của người dân trong các vùng nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện công nghiệp hóa, đô thị hóa. Trong cơ cấu chi tiêu của các hộ gia đình, chi tiêu cho thức ăn vẫn chiếm tỷ lệ rất lớn. Thu nhập hàng tháng của các hộ chủ yếu phục vụ nhu cầu ăn uống hàng ngày.

Việc chuyển dịch đất đai từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp cũng mang lại sự biến đổi xã hội rất lớn, ảnh hưởng đến đời sống của các hộ nông dân. Trước hết là sự phân tầng xã hội trong nông thôn trở nên rất rõ nét. Khoảng cách giữa hộ giàu và hộ nghèo trở nên rất lớn. Những hộ giàu có là những hộ tận dụng được những cơ hội của công nghiệp hóa. Họ mua đất của các hộ trong thôn, lập trang trại, xây nhà trọ, mở cửa hàng, làm các ngành nghề phụ hoặc đầu tư cho con em đi xuất khẩu lao động. Họ có khả năng mua ô tô, xây biệt thự, có tài sản cố định hoặc bất động sản. Nhưng hộ nghèo là những nông dân mất đất, nông dân làm thuê, không tìm được việc làm ổn định hoặc gia đình gặp phải những rủi ro như bệnh tật, tai nạn. Xét theo thu nhập, việc thu hồi đất nông nghiệp, quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa và sự phát triển của kinh tế thị trường đã làm cho nông dân phân hóa thành 3 tầng chủ yếu: nông dân giàu có, nông dân tự cấp và nông dân nghèo. Không phải tất cả những hộ không có đất nông nghiệp để canh tác đều là những hộ nghèo, nhưng thực tế cho thấy, những hộ nghèo gắn liền với việc thiếu tư liệu sản xuất, đặc biệt là đất đai.

Những tệ nạn xã hội cũng xảy ra ngày càng nhiều trong các vùng nông thôn công nghiệp hóa. Việc thu hồi đất nông nghiệp để phát triển các nhà máy, xí nghiệp công nghiệp trên địa bàn dân cư đông đúc, lượng lao động nhập cư vào các địa phương này ngày càng tăng. Việc quản lý lao động nhập cư còn yếu kém, mới chỉ dừng lại ở việc đăng ký tạm trú, thiếu các quy định chặt chẽ đối với người nhập cư. Tình hình an ninh trật tự và an toàn xã hội trở nên phức tạp. Các tệ nạn xã hội như cờ bạc, nghiện hút đã xuất hiện trong các thôn làng vốn rất thuần nhất. Nếp sống văn hóa của người dân nông thôn cũng bị thay đổi.

Một trong những tác động rất lớn của việc thu hồi đất nông cho công nghiệp

hóa là tình trạng ô nhiễm môi trường và lãng phí các nguồn lực tự nhiên, đặc biệt là đất và nước. Thực chất, phần diện tích đất thu hồi để phát triển công nghiệp ở tỉnh Hưng Yên chủ yếu là đất nông nghiệp màu mỡ, đất lúa hai vụ cho năng suất cao trên 2 tạ/vụ [5, tr.15]. Tình trạng thiếu quy hoạch trong phát triển công nghiệp cũng làm một diện tích lớn đất đai không thể canh tác được do hệ thống tưới tiêu bị phá vỡ. Thêm vào đó, một số doanh nghiệp mua đất của nông dân rồi để chờ giá đất lên cao thì nhượng bán cho các công ty khác hoặc làm chậm trễ hoạt động trong khi nông dân không có đất canh tác làm lãng phí rất lớn nguồn đất đai quý giá. Cùng với việc phát triển các khu công nghiệp, cũng như các làng nghề, khu chế xuất nhưng không quan tâm đến việc bảo vệ môi trường làm cho tình trạng ô nhiễm môi trường ngày càng trầm trọng. Theo số liệu thống kế, trong số các khu công nghiệp trên cả nước, chỉ có 131 khu công nghiệp đã xây dựng xong hệ thống xử lý nước thải tập trung và đi vào hoạt động, 10 khu công nghiệp đang xây dựng hệ thống này, còn lại các khu công nghiệp khác chưa xây dựng [13, tr.15]. Sông Bắc – Hưng – Hải là sông đảm bảo tưới tiêu cho 3 tỉnh đồng bằng sông Hồng đang bị ô nhiễm rất nặng do nước thải từ các nhà máy. Trước kia người dân hai bên sông có thể dùng nước để giặt giũ, tắm, tưới rau. Hiện nay họ không thể dùng nước song nữa do nguồn nước bị ô nhiễm. Kết quả điều tra cho thấy, 70% số hộ được điều tra lo ngại về tình trạng ô nhiễm nguồn nước, rác thải, khói bụi và mùi khó chịu từ các xí nghiệp xung quanh khu dân cư [13, tr.8].

Đảm bảo đời sống thích đáng cho những người nông dân luôn được Chính phủ quan tâm thích đáng và thu được những thành quả nhất định khi đời sống của tầng lớp nông dân ngày càng được cải thiện. Tuy nhiên, khi nguồn sinh kế duy nhất của họ là đất đai bị mất đi do thu hồi đất thì đời sống của họ lại lâm vào cảnh khốn khó. Mặc dù, pháp luật quy định trình tự thu hồi, đền bù và giải quyết đời sống cho người dân là khá chi tiết, khoa học nhưng thực thi trên thực tế là cả một khoảng cách. Để đảm bảo những điều kiện sống thích đáng cho những người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp cần nhiều sự quan tâm hơn nữa của các cấp chính quyền cũng như các nhà đầu tư, doanh nghiệp.

### *Bảo đảm quyền tự do ý kiến và biểu đạt khi thu hồi đất nông nghiệp*

***tại Việt Nam***

* + - 1. *Quyền tự do ý kiến và biểu đạt*

Quyền tự do biểu đạt lần đầu tiên được ghi nhận trong Điều 19 UDHR. Theo điều này:

Mọi người đều có quyền tự do ngôn luận và bày tỏ ý kiến, kể cả tự do bảo lưu quan điểm mà không bị can thiệp; cũng như tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền bá các ý tưởng và thông tin bằng bất kỳ phương tiện truyền thông nào và không có giới hạn về biên giới. Cần lưu ý, các quan điểm, tư tưởng phải đảm bảo đúng nguyên tắc, đúng pháp luật, không được đi ngược lại lợi ích và đạo đức xã hội [26].

Nội dung của Điều 19 UDHR sau đó được khẳng định và cụ thể hóa trong các Điều 19 và 20 ICCPR. Theo ICCPR:

Mọi người đều có quyền giữ quan điểm của mình mà không bị can thiệp. Mọi người đều có quyền tự do ngôn luận. Quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức tuyên truyền bằng miệng, bằng bản viết, in hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ [26].

Khoản 3 Điều này xác định quyền tự do biểu đạt

Phải được kèm theo những nghĩa vụ và trách nhiệm đặc biệt. Vì vậy, quyền này có thể phải chịu môt số hạn chế nhất định được quy định trong pháp luật và là cần thiết để: (a) tôn trọng các quyền hoặc uy tín của người khác và; (b) để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sự bình yên hoặc đạo đức xã hội [26].

Nội dung Điều 19 ICCPR sau đó còn được HRC làm rõ thêm trong Bình luận chung số 10 thông qua phiên họp lần thứ 19 năm 1983 của Ủy ban. Theo văn kiện này, quyền được giữ quan điểm của mình mà không bị ai can thiệp nêu ở khoản 1, Điều 19 là quyền tuyệt đối, không được hạn chế hay tước bỏ trong bất kỳ hoàn cảnh nào, kể cả trong tình huống khẩn cấp của quốc gia (đoạn 1). Bổ sung cho quy định trong Điều 19, Điều 20 ICCPR đề cập một số hạn chế cần thiết của quyền

tự do biểu đạt, theo đó, *“mọi hình thức tuyên truyền cho chiến tranh, mọi chủ trương gây hằn thù dân tộc, chủng tộc hoặc tôn giáo để kích động sự phân biệt đối xử về chủng tộc, sự thù địch, hoặc bạo lực đều phải bị pháp luật nghiêm cấm”* [26].

Cụ thể các quy định trên, Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Công dân có quyền tự do ngôn luận, tư do báo chí; tiếp cận thông tin, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định”* [23, Điều 25]. Cụ thể các quy định trên của Hiến pháp, Điều 2 Luật báo chí năm 1990 (được sửa đổi, bổ sung năm 1999) quy định cá nhân công dân có quyền đăng tải trên các phương diện thông tin đại chúng những ý kiến cá nhân của mình không trái với chính sách pháp luật của nhà nước. Nhà nước tạo điều kiện thuận lợi để công dân thực hiện quyền tự do báo chí, quyền tự do ngôn luận trên báo chí và không một tổ chức, cá nhân nào được hạn chế, cản trở báo chí, nhà báo hoạt động.

Luật xuất bản năm 2004 được sửa đổi, bổ sung năm 2008 quy định quyền của công dân được công bố tác phẩm của mình cho công chúng. Luật này và Luật báo chí đều quy định, báo chí và các ấn phẩm trước khi xuất bản đều không bị kiểm duyệt.

Pháp luật về báo chí và xuất bản của nước ta đồng thời quy định cấm lợi dụng tự do báo chí, tự do ngôn luận trên báo chí để xâm phạm lợi ích của nhà nước, tập thể và công dân. Theo Bộ luật hình sự năm 1999, được sửa đổi, bổ sung năm 2009, tùy theo tính chất và mức độ vi phạm, những hành vi lợi dụng tự do báo chí, tự do ngôn luận trên báo chí để xâm phạm lợi ích của Nhà nước, tập thể và công dân có thể bị truy tố theo các Điều 87 (Tội pháp hoại chính sách đoàn kết), Điều 88 (Tội tuyên truyền chống Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam); Điều 122 (Tội vu khống), các Điều 263, 264 về tội làm lộ bí mật Nhà nước…

* + - 1. *Bảo đảm quyền được thông tin của nông dân khi bị thu hồi đất nông nghiệp*

Hiện nay, hầu hết các trường hợp thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng đều do Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư do UBND cấp huyện thành lập triển khai thực hiện trên thực tế từ khâu thu hồi đất tới khâu bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất. Trên thực tế triển khai, có thể thấy hoạt động của các Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư dựa chủ yếu vào các quy tắc hành chính, rất nhiều nơi đã áp dụng biện pháp cưỡng chế người bị thu hồi đất phải

thực hiện quyết định hành chính về thu hồi đất, nhận bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong triển khai còn thiếu quá trình vận động nhân dân trên cơ sở động viện sự tham gia của cộng đồng dân cư, các tổ chức xã hội và sự tham gia trực tiếp của những người bị thiệt hại. Cách triển khai hiện tại (thiếu sự thông tin minh bạch) thường dẫn tới xung đột giữa chính quyền và người dân, người dân bị thu hồi coi mình là nan nhân của chính sách Nhà nước.

Trình tự, thủ tục thực hiện thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hiện nay được áp dụng gần như giống nhau ở các địa phương và cho tất cả các dự án đầu tư. Cách làm như vậy chưa tạo được tính phù hợp đối với từng hoàn cảnh kinh tế - xã hội của địa phương, từng đặc trưng dân tộc của các dân tộc thiểu số. Thực tế cho thấy đã có nhiều khiếu kiện của dân về cách thực hiện chưa được tính toán trong những hoàn cảnh cụ thể. Những bất cập thể hiện rõ nhất là người dân luôn thấy khu tái định cư được chỉ định không phù hợp với hoàn cảnh sống của mình, nhất là khi giải quyết tái định cư cho nhóm người nghèo vào nhà chung cư, tái định cư cho cả một cộng đồng dân cư dân tộc thiểu số vào khu dân cư dạng đô thị. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng như trên là do thiếu cơ chế thông tin, trao đổi giữa các cơ quan thực thi thu hồi đất, hỗ trợ đền bù và những người bị thu hồi đất. Không có một cơ chế tiếp nhận ý kiến đóng góp của chính những người bị thu hồi đất để có những chính sách, giải pháp thể theo nguyện vọng của họ. Hình thức thực hiện các dự án dạng “*Phát triển dựa vào cộng đồng”* (Community Driven Development – CDD) cần được xem xét và phát triển trong quá trình phát triển hạ tầng công cộng [13, tr.5].

Luật Đất đai năm 2013 quy định về việc lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, cụ thể:

* + - * 1. Cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 42 của Luật này có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.
        2. Hình thức, nội dung và thời gian lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thực hiện theo quy định sau đây:

1. Việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch

sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh được thực hiện thông qua hình thức công khai thông tin về nội dung của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường, UBND cấp tỉnh; việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện được thông qua hình thức tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp và công khai thông tin về nội dung của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên trang thông tin điện tử của UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện;

1. Nội dung lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất gồm các chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các dự án công trình thực hiện trong kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
2. Thời gian lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là 30 ngày kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tổ chức lấy ý kiến.
   * + - 1. Cơ quan có trách nhiệm lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định tại khoản 1 Điều này có trách nhiệm xây dựng báo cáo tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của nhân dân và hoàn thiện phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước khi trình Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.
         2. Đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có trách nhiệm lấy ý kiến UBND cấp tỉnh trong quá trình tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất [23, Điều 43].

Như vậy, so với LĐĐ 2003 thì LĐĐ 2013 đã có những quy định cụ thể về trách nhiệm của các cơ quan lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Do đó, trong quá trình lập kế hoạch thu hồi và chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp, bắt buộc các cơ quan có thẩm quyền phải tiến hành lấy ý kiến của nông dân và nhân dân tại nơi có đất nông nghiệp bị thu hồi. Đây là cơ hội để những người nông dân bị thu hồi đất, hay không bị thu hồi có thể phản ánh ý kiến và đề đạt nguyện vọng của mình về việc thu hồi đất. Quy định của Luật là khá cụ thể và chi tiết, theo đó cơ quan có trách nhiệm về quy hoạch ngoài việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân còn có trách

nhiệm xây dựng báo cáo tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của nhân dân và hoàn thiện phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Hy vọng với cơ chế trao đổi thông tin hai chiều giữa những người bị thu hồi đất và cơ quan có thẩm quyền, trong thời gian tới việc thu hồi đất nông nghiệp sẽ trở nên minh bạch, đảm bảo quyền lợi của những người nông dân khi Nhà nước tiến hành thu hồi đất vì những mục đích khác nhau.

### *Bảo đảm quyền về xét xử công bằng*

* + - 1. *Quyền về xét xử công bằng*

Đây thực chất là một tập hợp các bảo đảm tố tụng nhằm bảo đảm quá trình xét xử được công bằng, trong đó bao gồm các khía cạnh như được bình đẳng trước tòa *(equality before a court)*, được suy đoán vô tội *(assumpition of innocence)*; không bị áp dụng hồi tố *(prohibition of ex post facto laws)*; và không bị bỏ tù chỉ vì không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng *(prohibition of imprisonment for debt)*. Trong một số tài liệu, mỗi bảo đảm này được coi như là một quyền con người cụ thể.

Quyền được xét xử công bằng đầu tiên được đề cập trong các Điều 10 và 11 UDHR. Theo Điều 10, mọi người đều bình đẳng về quyền được xét xử công bằng và công khai bởi một tòa án độc lập và khách quan để xác định các quyền và nghĩa vụ của họ, cũng như về bất cứ sự buộc tội nào đối với họ. Điều 11 bổ sung thêm một số khía cạnh cụ thể, theo đó: Mọi người, nếu bị cáo buộc về hình sự, đều có quyền được coi là vô tội cho đến khi được chứng minh là phạm tội theo pháp luật, tại một phiên tòa xét xử công khai, nơi người đó được bảo đảm những điều kiện cần thiết để bào chữa cho mình. Không ai bị cáo cuộc là phạm tội vì bất cứ hành vi hoặc sự tắc trách nào mà không cấu thành một tội phạm hình sự theo pháp luật quốc gia hay pháp luật quốc tế vào thời điểm thực hiện hành vi hay có sự tắc trách đó. Cũng không ai bị tuyên phạt nặng hơn mức hình phạt được quy định vào thời điểm hành vi phạm tội được thực hiện.

Các quy định kể trên sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa trong các Điều 14, 15 và 11 ICCPR.

Điều 14 ICCPR cụ thể hóa các quyền bình đẳng trước tòa án, quyền được

suy đoán vô tội và một loạt bảo đảm tố tụng tối thiểu khác dành cho bị can, bị cáo trong tố tụng hình sự, theo đó:

Mọi người đều bình đẳng trước các tòa án và cơ quan tài phán. Mọi người đều có quyền được xét xử công bằng và công khai bởi một tòa án có thẩm quyền, độc lập, không thiên vị và được lập ra trên cơ sở pháp luật để quyết định về lời buộc tội người đó trong các vụ án hình sự, hoặc để xác định quyền và nghĩa vụ của người đó trong các vụ kiện dân sự. Báo chí và công chúng có thể không được phép tham dự toàn bộ hoặc một phần của phiên tòa vì lý do đạo đức, trật tự công cộng hoặc an ninh quốc gia trong một xã hội dân chủ, hoặc vì lợi ích cuộc sống riêng tư của các bên tham gia tố tụng, hoặc trong chừng mực cần thiết, theo ý kiến của tòa án, trong những hoàn cảnh đặc biệt mà việc xét xử công khai có thể làm phương hại đến lợi ích của công lý. Tuy nhiên, mọi phán quyết trong vụ án hình sự hoặc vụ kiện dân sự phải được tuyên công khai, trừ trường hợp vì lợi ích của người chưa thành niên hay vụ liên quan đến những tranh chấp hôn nhân hoặc quyền giám hộ trẻ em [26].

Điều 15 ICCPR chi tiết hóa bảo đảm về quyền không bị xét xử hồi tố, trong đó nêu rõ:

Không ai bị coi là phạm tội vì một hành động hoặc không hành động mà không cấu thành tội phạm theo pháp luật quốc gia hoặc pháp luật quốc tế tại thời điểm thực hiện hành vi đó. Cũng không được áp dụng hình phạt nặng hơn hình phạt đã ấn định tại thời điểm hành vi phạm tội được thực hiện. Nếu sau khi xảy ra hành vi phạm tội mà pháp luật quy định hình phạt nhẹ hơn với hành vi đó, thì người phạm tội được hưởng mức hình phạt nhẹ hơn [26.

HCR hiện chưa đưa ra bình luận chung nào về nội dung của Điều 15, tuy nhiên, có một khía cạnh mà các chuyên gia luật quốc tế về quyền con người đều thống nhất, đó là quy định ở Điều 15 được áp dụng trong cả bối cảnh khẩn cấp của quốc gia. Hay nói cách khác, trong mọi tình huống, nguyên tắc *“không có tội khi*

*luật chưa quy định ở thời điểm thực hiện hành vi”*[26] đều được áp dụng.

Điều 11 ICCPR tái khẳng định bảo đảm về quyền không bị bỏ tù vì không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng, trong đó nêu rõ: *“Không ai bị bỏ tù chỉ vì lý do không có khả năng hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng”* [26]. Tương tự như Điều 15, HRC hiện chưa có bình luận chung nào về nội dung của Điều 11. Tuy nhiên, theo ý kiến của các chuyên gia cụm từ *“khả năng hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng”* đề cập những nghĩa vụ phát sinh từ các giao dịch dân sự và thương mại, mà thông thường không bị coi là tội phạm nếu như không có yếu tố lừa đảo.

Pháp luật Việt Nam cũng ghi nhận và thể hiện quyền được xét xử công bằng trong các quy định pháp luật. Hiến pháp năm 2013 quy định:

Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm; không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình hay bất kỳ hình thức đối xử nào khác xâm phạm thân thể, sức khỏe, xúc phạm danh dự, nhân phẩm [23, Điều 20]. Khoản 2, Điều này cũng quy đinh: Không ai bị bắt, nếu không có quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện Kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt và giam giữ người phải đúng pháp luật [23].

Các quy định của Hiến pháp cũng được cụ thể hóa trong Bộ luật Hình sự năm 1999 được sửa đổi, bổ sung năm 2009, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003, Bộ luật Dân sự năm 2005 và nhiều văn bản pháp luật khác. Theo Điều 6 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003, không ai bị bắt nếu không có quyết định của Tòa án, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Điều 7 Bộ luật này quy định: “*Công dân có quyền được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm, tài sản”* [17].

Pháp luật Việt Nam cũng thừa nhận *“Quyền không bị bỏ tù chỉ vì không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng”* [23]. Xét về quan hệ hợp đồng, ở Việt Nam có các dạng hợp đồng chính là hợp đồng dân sự, hợp đồng kinh tế và hợp đồng lao động. Về trách nhiệm phát sinh từ vi phạm các hợp đồng này, những văn bản pháp luật có liên quan chỉ quy định hình thức bồi thường thiệt hại tùy theo lỗi của bên vi

phạm, cho dù mức độ thiệt hại như thế nào.

Quyền suy đoán vô tội, Hiến pháp quy định: *“Không ai bị coi là có tội khi chưa có bản án kết tội của Tòa án có hiệu lực pháp luật”* [23]. Nguyên tắc hiến định này được nêu rõ trong Điều 9 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003, trong đó nêu rõ: *“Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật”* [17].

Quyền không bị áp dụng hồi tố được quy định trong Điều 7 được quy định trong Bộ luật hình sự năm 1999 được sửa đổi, bổ sung năm 2009, trong đó nêu rằng: *“Điều luật này được áp dụng đối với một hành vi phạm tội là điều luật đang có hiệu lực thi hành tại thời điểm mà hành vi phạm tội được thực hiện”* [16]. Tuy nhiên, tương ứng với Điều 15 ICCPR, pháp luật Việt Nam cho phép áp dụng hồi tố trong trường hợp việc đó có lợi cho người phạm tội.

Quyền được xét xử công bằng và công khai bởi một tòa án có thẩm quyền, độc lập và không thiên vị, được lập ra theo quy định của pháp luật. Theo pháp luật Việt Nam, tố tụng hình sự được thực hiện theo hai cấp xét xử có Hội thẩm nhân dân tham gia; khi xét xử Hội thẩm ngang quyền với Thẩm phán; Tòa án xét xử tập thể và quyết định theo đa số. Điều 16 Bộ luật Tố tụng Hình sự năm 2003 quy định: *“Khi xét xử, thẩm phán và hội thẩm độc lập chỉ tuân theo pháp luật”* [17]. Theo Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002:

Tòa án xét xử theo nguyên tắc mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, không phân biệt nam, nữ, dân tộc, tín ngưỡng, tôn giáo, thành phần xã hội, địa vị xã hội; cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị vũ trang nhân dân và các cơ sở sản xuất, kinh doanh thuộc mọi thành phần kinh tế đều bình đẳng trước pháp luật [20, Điều 8].

Liên quan đến khía cạnh xét xử công khai, Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002 quy định: *“Tòa án xét xử công khai, trừ trường hợp cần xét xử kín để giữ bí mật nhà nước, thuần phong mỹ tục của dân tộc hoặc để giữ bí mật của các đương sự theo yêu cầu chính đáng của họ”* [20, Điều 7]. Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003 cũng quy định tương tự, theo đó:

Việc xét xử của Tòa án được tiến hành công khai, mọi người đều có quyền tham dự, trừ trường hợp do Bộ luật này quy định. Trong trường hợp đặc biệt cần giữ bí mật nhà nước, thuần phong mỹ tục của dân tộc hoặc để giữ bí mật của đương sự theo yêu cầu chính đáng của họ thì Tòa án xét xử kín, nhưng phải tuyên án công khai [20, Điều 18].

* + - 1. *Bảo đảm quyền được xét xử công bằng đối với người nông dân khởi kiện vụ án hành chính liên quan đến quá trình thu hồi đất nông nghiệp*

Trong quá trình thu hồi đất nông nghiệp ngoài việc ban hành một Quyết định về việc thu hồi đất, Cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn ban hành nhiều văn bản khác có liên quan như Quyết định cưỡng chế thu hồi, Quyết định đền bù, giải phóng mặt bằng… Các quyết định này, không phải tất cả đều nhận được sự đồng thuận của những người bị thu hồi đất mà thay vào đó là những khiếu nại, thậm chí là khởi kiện vụ án hành chính liên quan đến Quyết định thu hồi đất.

Có thể nói pháp luật về tố tụng hành chính ở nước ta hiện nay đã khá hoàn thiện và đồng bộ, bao gồm: Luật Tố tụng Hành chính số 64/2010/QH12 ngày 24/11/2010; Nghị quyết số 01/2011/NQ-HĐTP của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn một số quy định của Luật Tố tụng Hành chính; Thông tư liên tịch số 02/2013/TTLT-TANDTC-VKSNDTC hướng dẫn quy định về thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm và thủ tục đặc biệt xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao của Luật Tố tụng Hành chính.

Luật Tố tụng Hành chính năm 2010 đã quy định cụ thể về các điều kiện khởi kiện vụ án hành chính, đó là: điều kiện về thời hiệu để khởi kiện vụ án hành chính; các điều kiện về chủ thể trong vụ án hành chính; điều kiện về đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Trong đó, điều kiện về đối tượng khởi kiện vụ án hành chính cho đến thời điểm hiện tại vẫn là vấn đề gây tranh cãi trong việc áp dụng, quyết định một vụ việc có đủ điều kiện để trở thành một vụ án hành chính hay không.

Để làm rõ đối tượng khởi kiện vụ án hành chính bao gồm những đối tượng nào, khoản 1, Điều 1 Nghị quyết 02/2011/HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao quy định quyết định hành chính, hành vi hành

chính, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh là các đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Tuy nhiên, theo các quy định trên thì hiện nay đang có nhiều cách hiểu khác nhau giữa các cơ quan tiến hành tố tụng, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc giải quyết các vụ án hành chính, dẫn đến việc áp dụng pháp luật không thống nhất, thậm chí gây nên không ít hiện tượng nhũng nhiễu, tiêu cực trong việc hiểu hoặc “cố tình hiểu” sai nội dung hướng dẫn của điều luật, từ đó ra các quyết định không chính xác, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích của người khởi kiện.

Ngoài các bất cập nêu trên, việc Luật “vênh” cũng khiến người dân khó khởi kiện. Mặc dù, Luật khiếu nại, Luật Tố cáo và Luật Tố tụng Hành chính… ra đời tháo gỡ nhiều vấn đề trong đó có việc giải quyết khiếu nại cũng như quyền khởi kiện của người dân trong lĩnh vực đất đai.

Theo thống kê, từ năm 2004 đến năm 2011, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiếp nhận được 59.751 lượt đơn của 29.671 vụ việc, trong đó khiếu nại hành chính về đất đai là 17.711 vụ chiếm 58,59%, 5.966 vụ khiếu nại quyết định hành chính trong việc giải quyết tranh chấp đất đai chiếm 20,11%, 4.639 vụ đòi lại đất cũ chiếm 15,63% và 1.355 vụ việc tố cáo chiếm 4,57% [9]. Tuy nhiên, theo nhận định của nhiều chuyên gia, các vụ khiếu nại hành chính về đất đai khả năng không dừng lại ở các con số nêu trên nếu pháp luật không có sự thống nhất triệt để. Đơn cử, LĐĐ quy định quyết định giải quyết tranh chấp giữa cá nhân, hộ gia đình với nhau của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là quyết định giải quyết tranh chấp cuối cùng. Trong khi đó, Luật Tố tụng Hành chính 2011 mở rộng thẩm quyền giải quyết đối với loại tranh chấp này, trường hợp UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương giải quyết mà một bên hoặc các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường hoặc khởi kiện theo quy định của Luật Tố tụng Hành chính, nghĩa là nếu khiếu nại đến Bộ Tài nguyên và Môi trường thì có 03 cấp hành chính giải quyết vụ việc tranh chấp.

Tuy nhiên, quy định này chưa thống nhất với quy định tại Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo năm 2005, nay là Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo năm 2011 (có hiệu lực từ ngày 01/7/2012) quy định: Khiếu nại đã có quyết

định giải quyết lần hai thì cơ quan hành chính không được thụ lý để giải quyết. Như vậy, nếu cứ chiểu theo Luật Khiếu nại, Tố cáo mới thì người dân sẽ “mất quyền” được khiếu nại lên Trung ương (Bộ Tài nguyên và Môi trường), mà chỉ dừng lại ở quyết định giải quyết khiếu nại lần hai (thuộc thẩm quyền của UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương).

Thống kê của cơ quan tư pháp cho thấy, trong khoảng thời gian từ năm 2004 đến 2011, số lượng các vụ án hành chính liên quan đến việc khởi kiện của công dân đối với các quyết định hành chính về quản lý đất đai có xu hướng gia tăng. Từ năm 2004 đến năm 2011, Tòa án nhân dân các cấp đã thụ lý sơ thẩm 3.994 vụ, giải quyết 2.857 vụ chiếm 71,5%, người khởi kiện là cá nhân chiến 2.715 vụ, người khởi kiện là cơ quan, tổ chức chiếm 142 vụ [8].

Theo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai do Đoàn giám sát Ủy ban Thường vụ Quốc hội tiến hành, một trong những hạn chế lớn trong lĩnh vực này là sự bất cập của hệ thống pháp luật hiện hành. Nổi lên là thẩm quyền giải quyết giữa cơ quan hành chính và Tòa án nhân dân chưa cụ thể, rõ ràng. Trong một số trường hợp khiếu nại về đất đai, do pháp luật về đất đai quy định thẩm quyền giải quyết còn mâu thuẫn với Luật Khiếu nại, Tố cáo nên các cơ quan Nhà nước còn lúng túng trong việc xác định thẩm quyền. Đây chính là nguyên nhân dẫn đến sự đùn đẩy trách nhiệm trong xem xét giải quyết vụ việc khiếu nại trong lĩnh vực đất đai, nhiều cơ quan Nhà nước không thụ lý giải quyết mặc dù vụ việc thuộc thẩm quyền của mình.

Trong khi cơ quan hành pháp cho rằng công dân có quyền khởi kiện đối với quyết định hành chính giải quyết khiếu nại lần hai, thì cơ quan tư pháp lại không công nhận và không thụ lý đơn khởi kiện. Việc này gây khó khăn cho nhân dân trong việc thực hiện quyền khiếu nại quyết định hành chính lần hai. Mặt khác, quan hệ tranh tụng hành chính có đặc thù là tranh tụng giữa người dân với chính quyền nên cơ quan Tòa án (nhất là cơ quan Tòa án cấp huyện) thường ngại thụ lý, giải quyết và khi thụ lý giải quyết thường bị tác động của các cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính đang bị khởi kiện. Để khắc phục tình trạng đùn

“đùn đẩy” nói trên, Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho rằng, cần sửa đổi các quy định về khiếu nại, tố cáo của Luật Đất đai phù hợp với quy định của Luật Khiếu nại, Tố cáo, Luật Tố tụng Hành chính hiện hành. Đặc biệt, đối với việc giải quyết tranh chấp đất đai cần quy định theo hướng: khiếu nại lần một là do cơ quan hành chính giải quyết, lần hai khởi kiện hành chính tại tòa án…

Đối với việc xét xử các vụ án hành chính liên quan đến đất đai của Tòa án nhân dân các cấp thì tỷ lệ các bản án, quyết định hành chính bị hủy, bị sửa còn khá cao. Các bản án, quyết định có hiệu lực của Tòa án đã được hầu hết các cơ quan, tổ chức, cá nhân tôn trọng và chấp hành. Tuy nhiên, vẫn còn một số ít cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương chưa thực hiện nghiêm túc bản án, quyết định có hiệu lực của Tòa án nhân dân, gây ra việc khiếu nại bức xúc kéo dài của người dân.

Thực tại về việc xét xử các vụ án hành chính liên quan đến đất đai có ảnh hưởng rất lớn đến quyền lợi của người dân. Đặc biệt trong lĩnh vực thu hồi đất nông nghiệp, những người bị thu hồi đất là những người nông dân có trình độ hiểu biết pháp luật thấp, họ gần như không biết cách soạn một đơn thư khiếu nại như thế nào cho đúng, trong khi đó việc sử dụng dịch vụ trợ giúp pháp lý cũng không có cơ hội, đặc biệt là việc thuê luật sư (do không có khả năng chi trả thù lao). Chính vì vậy, việc bảo đảm quyền được khiếu nại và khởi kiện của những người nông dân bị thu hồi đất cần phải được quan tâm đặc biệt. Các cơ quan Nhà nước giải quyết khiếu nại cần phải tạo điều kiện tối đa, hướng dẫn người nông dân thực hiện thủ tục khiếu nại cũng như hướng dẫn họ cung cấp chứng cứ để chứng minh cho yêu cầu của mình. Khi những người nông dân bị thu hồi đất thực hiện quyền khởi kiện, Tòa án cần tạo điều kiện hướng dẫn họ hoàn thiện thủ tục khởi kiện, liên hệ với các Trung tâm trợ giúp pháp lý của địa phương để giúp họ thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình trong quá trình tham gia tranh tụng. Có như vậy, quyền khiếu nại, khởi kiện và quyền được xét xử công bằng của những người nông dân bị thu hồi đất mới được bảo đảm. Khi các yêu cầu về khiếu nại, khởi kiện của họ được giải quyết đến nơi đến chốn thì những bức xúc sẽ không còn, điều này góp phần không nhỏ vào việc hoàn thành việc thu hồi đất đai. Đặc biệt, tránh được việc khiếu kiện kéo dài, gây bức xúc trong nhân dân dẫn đến

nhiều sự việc đáng tiếc xảy ra như thời gian vừa qua.

* + - 1. *Bảo đảm quyền được xét xử công bằng đối với những người nông dân phạm tội vì lý do thu hồi đất nông nghiệp*

Những bất cập của việc thu hồi đất nông nghiệp trong thời gian vừa qua không chỉ dừng lại ở việc thu hồi, đền bù, giải quyết đời sống, công ăn việc làm cho người nông dân sau khi thu hồi đất mà còn là những vụ án xuất phát từ việc thu hồi đất của cơ quan Nhà nước.

Những người nông dân vốn là những người hiền lành, thật thà quanh năm với ruộng đồng bỗng trở thành những người phạm tội, trở thành những bị can, bị cáo trong những vụ án nghiêm trọng gây xôn xao dự luận trong suốt một thời gian dài. Lý do dẫn đến phạm tội của họ không gì khác ngoài việc bức xúc trong việc thu hồi đất nông nghiệp, đền bù của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

**Vụ án cƣỡng chế đất đai ở Tiên Lãng** là vụ án về tranh chấp đất đai giữa ông [Đoàn Văn Vươn](http://vi.wikipedia.org/wiki/V%E1%BB%A5_%C3%A1n_c%C6%B0%E1%BB%A1ng_ch%E1%BA%BF_%C4%91%E1%BA%A5t_%E1%BB%9F_Ti%C3%AAn_L%C3%A3ng#B.E1.BB.91i_c.E1.BA.A3nh) ở Cống Rộc, Vinh Quang cùng gia đình và Ủy ban nhân dân huyện [Tiên Lãng](http://vi.wikipedia.org/wiki/Ti%C3%AAn_L%C3%A3ng), thành phố [Hải Phòng](http://vi.wikipedia.org/wiki/H%E1%BA%A3i_Ph%C3%B2ng). Vụ án thu hút dư luận Việt Nam vì đây được coi là đỉnh điểm về [xung đột về đất đai](http://vi.wikipedia.org/w/index.php?title=Xung_%C4%91%E1%BB%99t_v%E1%BB%81_%C4%91%E1%BA%A5t_%C4%91ai&amp;action=edit&amp;redlink=1), của những bất cập về cả pháp luật đất đai, việc thực thi pháp luật ở các cấp địa phương và là một tổn thất chính trị to lớn. Kết quả là 4 [công an](http://vi.wikipedia.org/wiki/C%E1%BA%A3nh_s%C3%A1t) và 2 người thuộc ngành [quân đội](http://vi.wikipedia.org/wiki/Qu%C3%A2n_%C4%91%E1%BB%99i) bị thương, 6 người dân bị bắt và bị khởi tố, việc thu hồi đất bị hủy bỏ, một số cán bộ địa phương bị đình chỉ công tác và bị cách chức.

Kết thúc quá trình điều tra, truy tố và xét xử nhiều bị cáo là những người nông dân bị tuyên mức án nhiều năm tù giam về các hành vi phạm tội của mình. Vụ án kết thúc để lại trong dự luận nhiều ý kiến khác nhau.

Với đặc thù của vụ án quá trình điều tra, truy tố và xét xử đòi hỏi các cơ quan công tố, tòa án được phân công phải nghiên cứu kỹ hồ sơ, nắm chắc tiến độ điều tra, trên cơ sở tài liệu có trong hồ sơ kịp thời ban hành các yêu cầu điều tra, yêu cầu Điều tra viên điều tra, nội dung các yêu cầu phải được Điều tra viên thực hiện đảm bảo việc điều tra diễn ra khách quan, toàn diện, đúng pháp luật.

Vụ án đã được xét xử qua 2 cấp tòa án là sơ thẩm và phúc thẩm, các bị cáo

đều được các Luật sư bào chữa và tự bào chữa đảm bảo đúng các quy định của pháp luật về tố tụng hình sự. Mặc dù, vụ án đã khép lại nhưng cũng để lại không ít những kinh nghiệm về công tác điều tra, xét xử cho các cơ quan tiến hành tố tụng để đảm bảo quyền được xét xử công bằng đối với những người nông dân bị truy tố trước pháp luật. Đặc biệt, trong công tác phối hợp giữa các cơ quan tố tụng, kinh nghiệm này đã được Phòng 1A, Viện kiểm sát nhân dân Hải Phòng, rút ra sau khi kết thúc vụ án Đoàn Văn Vươn, như sau: Xác định công tác phối hợp để đảm bảo vụ án được điều tra một cách khách quan, toàn diện, đúng quy định của pháp luật; tránh việc trả hồ sơ điều tra bổ sung giữa các Cơ quan tiến hành tố tụng; tránh việc có quan điểm khác nhau về tội danh, khoản áp dụng giữa các cơ quan điều tra - truy tố

- xét xử. Do đó trong quá trình điều tra Kiểm sát viên và Điều tra viên đã có sự phối hợp chặt chẽ, các yêu cầu của Kiểm sát viên đều được Điều tra trao đổi, bàn bạc cùng thực hiện, tài liệu điều tra của vụ án được Điều tra viên thu thập đều được chuyển cho Kiểm sát viên để nghiên cứu, trên cơ sở đó thống nhất đánh giá, nếu có vướng mắc chưa được giải quyết Kiểm sát viên và Điều tra viên báo cáo lãnh đạo hai ngành để thống nhất chỉ đạo.

Phối hợp trong giai đoạn kết thúc điều tra: Kiểm sát viên cùng Điều tra viên tiến hành tổng cung đối với các bị can, việc tổng cung có cả Luật sư tham gia, đây là tài liệu, chứng cứ quan trọng để Kiểm sát viên lập cáo trạng truy tố và bảo vệ quan điểm truy tố. kết quả của công tác phối hợp này là khi hồ sơ chuyển sang Viện kiểm sát chỉ trong vòng 05 ngày Viện kiểm sát đã ban hành bản Cáo trạng truy tố chuyển hồ sơ đến Tòa án đề nghị đưa vụ án ra xét xử, quan điểm của Viện kiểm sát thống nhất với Cơ quan điều tra về tội danh và diện truy tố.

Phối hợp trong giai đoạn xét xử giữa Kiểm sát viên và Thẩm phán phải có sự trao đổi, trù bị, dự kiến các tình huống phát sinh tại phiên tòa, dự thảo luận tội, đề cương xét hỏi, dự thảo Kịch bản xét xử, trên cơ sở phối hợp giữa Thẩn phán và Kiểm sát viên sau đó báo cáo xin ý chỉ đạo lãnh đạo hai cơ quan. Do có sự phối hợp tốt trong công tác chuẩn bị xét xử nên vụ án đưa ra xét xử đảm bảo khách quan, đúng người, đúng tội.

Trên cơ sở kết quả điều tra các đồng chí lãnh đạo hai cơ quan thường xuyên

trao đổi thông tin, cùng nhau thống nhất bàn biện pháp giải quyết những khó khăn, vướng mắc thuộc phạm vi của mình. Đối với những vấn đề khó khăn, vướng mắc chưa được giải quyết cùng nhau báo cáo lãnh đạo hai ngành phối hợp giải quyết”.

Những đặc điểm của các vụ án mà bị can, bị cáo là những người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp là:

* Bị can, bị cáo là những người nông dân có trình độ hiểu biết pháp luật hạn chế, thậm chí trong nhiều trường hợp bị can, bị cáo còn không có khả năng đọc thông, viết thạo;
* Động cơ phạm tội của những người nông dân suy cho cùng cũng là nhằm bảo vệ mảnh đất sinh nhai của mình trước việc thu hồi đất nông nghiệp (do thiếu thông tin, thiếu cơ chế trao đổi, tiếp nhận và phản hồi ý kiến của những người nông dân nên dẫn đến sự bức xúc, thiếu kiềm chế dẫn đến phạm tội).
* Hành vi phạm tội của những người nông dân một phần cũng do hành vi vi phạm pháp luật của chính những người thi hành công vụ như: ban hành quyết định thu hồi đất trái pháp luật, những cán bộ thực thi quyết định thu hồi đất có những hành vi sách nhiễu, tham ô, tham nhũng gây bức xúc trong nhân dân…

Để đảm bảo công tác xét xử những tội phạm là những người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp, Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án cần đặc biệt quan tâm, chú ý đến công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật đến chính bị can, bị cáo; đến người nhà của bị can, bị cáo; đến những người dân liên quan đến vụ việc phạm tội. Đặc biệt, phải đảm bảo quyền được bào chữa của bị can bị cáo. Điều này, đòi hỏi sự phối hợp giữa cơ quan tố tụng và Liên đoàn Luật sư Việt Nam, Đoàn Luật sư tỉnh, thành phố nơi xảy ra vụ án và cả sự tâm huyết của những Luật sư tham gia bào chữa cho bị can, bị cáo là những người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp.

Việc xét xử những người nông dân phạm tội trong quá trình thu hồi đất nông nghiệp có ý nghĩa vô cùng quan trọng, ảnh hưởng đến an ninh trong cộng đồng dân cư. Nếu việc xét xử, thi hành pháp luật của Cơ quan tố tụng đúng người, đúng tội sẽ góp phần tuy truyền, phổ biến pháp luật đến nhân dân, góp phần ổn định tư tưởng của nhân dân trong công tác thu hồi đất đai của Nhà nước. Ngược lại, công tác xét

xử có nhiều hạn chế sẽ gây những bức xúc trong dư luận; ảnh hưởng đến công tác thu hồi đất của Nhà nước, gây những bức xúc trong dự luận.

***Chương 3***

**NHỮNG GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƢỜI CỦA NÔNG DÂN KHI THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP**

## Giải pháp đổi mới chính sách đất nông nghiệp và thu hồi đất

### *Giải pháp đổi mới chính sách đất nông nghiệp*

Chính sách đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay thể hiện trên nhiều phương diện về: chế độ sở hữu đất nông nghiệp, chính sách về giá đất nông nghiệp, chính sách khuyến khích tích tụ và tập trung đất, chính sách thu hồi và đền bù đất nông nghiệp, chính sách thuế đất nông nghiệp… Những chính sách về đất nông nghiệp nêu trên đã có những tác động tích cực đến sản xuất và đời sống của nông dân hiện nay như:

* Chính sách đất đai đã tạo điều kiện cho nông dân chủ động lao động, sản xuất, kinh doanh nhằm tăng hiệu quả sử dụng đất và tăng thu nhập;
* Chính sách đất nông nghiệp tạo điều kiện để nông dân chuyển dịch cơ cấu kinh tế, nâng cao hiệu quả sử dụng đất;
* Chính sách đất nông nghiệp hỗ trợ nông dân tiếp cận tín dụng ngân hàng;
* Chính sách đất nông nghiệp đã bước đầu khuyến khích nông dân tích tụ, tập trung đất để kinh doanh hiệu quả hơn;
* Chính sách đất nông nghiệp đã kích hoạt thị trường bất động sản ở nông thôn, tạo điều kiện phân bổ đất nông nghiệp hiệu quả, hình thành nhiều ngành nghề mới ở nông thôn.

Tuy nhiên, chính sách đất nông nghiệp hiện nay cũng còn nhiều những hạn chế có những tác động không mong muốn như: nông dân chưa được lợi nhiều từ

quyền sử dụng đất nông nghiệp, tình trạng nông dân không có đất vẫn còn nhiều, chưa khuyến khích nông dân bảo vệ đất và đầu tư dài hạn vào đất, chính sách thu hồi đất và giá đất nông nghiệp còn khiến nông dân chịu nhiều thiệt thòi…

Từ những bất cập, hạn chế nêu trên đòi hỏi phải có những giải pháp để đổi mới chính sách đất nông nghiệp.

*Một là, đổi mới chính sách đất nông nghiệp theo hướng tăng quy mô đất canh tác của hộ gia đình và hạn điền*. Chính sách đất nông nghiệp cần đáp ứng các yêu cầu của nông nghiệp hiện đại và cải thiện điều kiện sản xuất cho nông dân. Trước hết cần đổi mới chính sách hạn điền. Đi đôi với thái độ thận trọng hơn khi chuyển quỹ đất nông nghiệp sang đất đô thị và khu công nghiệp, cần khuyến khích nông dân đầu tư vào đất để tăng giá trị sản xuất trên đất, từ đó mà tăng thu nhập. Muốn vậy, nên mở rộng quy mô hạn điền tương đương với các trang trại hoạt động hiệu quả của các nước trong khu vực. Không nên giới hạn thời gian sử dụng đất, chỉ nên quản lý bằng quy hoạch không gian tổng thể và trách nhiệm giao đất của nông dân khi nhu cầu quốc gia đòi hỏi. Đồng thời, cải tiến mạnh mẽ thủ tục hành chính nhà nước liên quan đến bảo hộ quyền sử dụng đất nông nghiệp, đến chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp theo hướng công khai quy trình, điều kiện, giảm phí tổn thực hiện và tăng điểm tiếp cận cho dân cư ở nông thôn. Tổ chức thị trường quyền sử đụng đất nông nghiệp hoạt động theo hướng công khai, linh hoạt nhằm hỗ trợ nông dân tích thụ, tập trung đất đạt quy mô hiệu quả.

*Hai là, đổi mới chính sách đất nông nghiệp theo hướng tăng vị thế của nông dân trong giao dịch đất*. Thay đổi chính sách giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi theo hướng coi trọng hơn lợi ích của người dân thuộc diện thu hồi đất, tạo điều kiện để nông dân tham gia thỏa thuận giá đền bù, phân bổ lợi ích hợp lý giữa đơn vị nhận đất và nông dân thuộc diện thu hồi đất. Nên đền bù đất theo giá thỏa thuận, trong đó nông dân được coi là một bên thỏa thuận quan trọng. Muốn vậy, phải khuyến khích các tổ chức nông dân vào cuộc thông qua các hoạt động nghiên cứu, định giá trên thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp. Nhà nước cũng khuyến khích các tổ chức cung cấp dịch vụ, nhất là dịch vụ định giá và cung cấp

thông tin cho thị trường này. Luật Đất đai nên xác định cơ chế pháp lý cho phép nông dân có vị thế bình đẳng, có lợi trong giao dịch với các chủ thể kinh tế khác, nhất là quyền chấp nhận hay không chấp nhận việc thu hồi đất nông nghiệp chuyển sang kinh doanh phi nông nghiệp.

Các hình thức tham gia đầu tư dự án hoặc góp vốn mua cổ phần bằng quyền sử dụng đất của nông dân phải được pháp luật bảo hộ đủ mức, tránh đẩy nông dân vào vị thế bất lợi trong doanh nghiệp do không có khả năng tham gia quản lý doanh nghiệp.

Về lâu dài, cần có chính sách bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, hạn chế chuyển đất nông nghiệp sang xây dựng đô thị, nhà ở, công sở. Hạn chế xây dựng các khu công nghiệp xen kỹ các diện tích canh tác nông nghiệp để giảm thiểu tác động ô nhiệm không mong muốn, cũng như không phá vỡ hệ thống thủy lợi đã xây dựng.

*Ba là, cải cách thủ tục hành chính quản lý đất nhằm kích hoạt thị trường đất nông nghiệp*. Công khai hóa và tinh giảm thủ tục quản lý đất để quyền sử dụng đất nông nghiệp trở thành hàng hóa và có thể lưu thông dễ dàng, nhất là ổn định và công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Nhà nước.

Nhà nước cần có chính sách khuyến khích phát triển thị trường chuyển nhượng, cho thuê đất nông nghiệp theo hướng công khai, minh bạch được Nhà nước bảo hộ.

Đi đôi với các giải pháp trên cũng cần tăng cường tư vấn pháp lý về đất đai cho nông dân để họ có thể tham gia thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất một cách có lợi. Đồng thời, Nhà nước cũng cần nâng cao chất lượng công tác quản lý đất đai, nhất là khâu lập hồ sơ đăng ký đất và bản đổ để có thể cung cấp dịch vụ cần thiết cho các bên giao dịch.

### *Giải pháp đổi mới cơ chế thu hồi đất nông nghiệp*

Thống nhất hình thức Tổ chức phát triển quỹ đất là loại hình doanh nghiệp Nhà nước, thực hiện nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng cho cả trường hợp thu hồi đất theo quy hoạch và thu hồi đất cho dự án đã được giới thiệu địa điểm đầu tư (không sử dụng hình thức Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư do UBND cấp

huyện thành lập như hiện nay). Tổ chức phát triển quỹ đất được vay tiền từ hệ thống ngân hàng đầu tư phát triển, quỹ đầu tư phát triển để thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, giải quyết việc làm. Tổ chức phát triển quỹ đất là đơn vị thực hiện quyết định hành chính của Cơ quan nhà nước về thu hồi đất và là đơn vị phối hợp với các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư để đảm bảo tính đồng thuận giữa các bên tham gia và việc chia sẻ quyền lợi giữa các bên có chung quyền lợi, làm giảm được tác động trực tiếp của bộ máy hành chính lên cơ chế thu hồi đất nông nghiệp.

Cho phép các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế được tham gia cung cấp dịch vụ thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên cơ sở ký hợp đồng với Tổ chức phát triển quỹ đất, với nhà đầu tư.

Nhà nước thành lập quỹ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải quyết việc làm từ ngân sách nhà nước, từ đóng góp của các nhà đầu tư, từ quyên góp xã hội để tạo thuận lợi, làm tốt hơn việc hỗ trợ dài hạn cho các cộng đồng, người dân bị thiệt hại trong quá trình thu hồi đất đai.

Thực hiện chặt chẽ quy trình định giá đất nông nghiệp theo giá thị trường do các tổ chức định giá cung cấp dịch vụ để làm căn cứ cho cơ quan nhà nước quyết định giá bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải quyết việc làm. Khi người bị thu hồi đất không đồng ý với giá đất đã được cơ quan nhà nước quyết định mà khiếu nại cũng phải dựa vào căn cứ từ kết quả định giá của tổ chức cung cấp dịch vụ định giá. Có quy định cụ thể về cơ chế phán quyết của tổ chức trọng tài kinh tế đối với tranh chấp giá đất giữa các kết quả định giá.

Bổ sung thêm một số hình thức của quan hệ về đất đai giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất như ưu tiên cho người đang sử dụng đất được góp giá trị quyền sử dụng đất hoặc giá trị bồi thường thành cổ phần trong các dự án đầu tư thay cho việc Nhà nước quyết định bồi thường bằng tiền một lần sau khi quyết đinh thu hồi đất.

Có quy định cụ thể về quy trình thực hiện thu hồi đất đai trong trường hợp thực hiện các dự án có tác động lớn, trên diện rộng đến cộng đồng dân cư như các dự án thủy điện lớn, dự án khai thác khoáng sản, dự án xây dựng hồ thủy lợi lớn,… trên nguyên tắc áp dụng kinh nghiệm quốc tế về chia sẻ lợi ích giữa các bên tham

gia, các bên có quyền lợi liên quan.

Có quy định cụ thể về quy trình thu hồi đất đai trong các trường hợp các dự án thực hiện chỉnh trang nâng cấp hạ tầng đô thị, khu dân cư nông thôn, xây dựng lại các khu dân cư cũ nát trên nguyên tắc áp dụng kinh nghiệm quốc tế về góp đất, điều chỉnh lại đất đai của nhưng cư dân trong khu dân cư.

Nâng cao năng lực của bộ máy quản lý đất đai và nâng cao nhận thức của cộng đồng về pháp luật đất đai. Để khắc phục tình trạng hầu hết các cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương cấp huyện và cấp xã chưa nhận thức đúng được các quy định của pháp luật đất đai, cần phải thực hiện các biện pháp tổng thể về nâng cao năng lực của bộ máy quản lý, trong đó có việc nâng cao nhận thức về pháp luật đất đai. Ngoài cách thực hiện hiện nay thường làm là Bộ Tài nguyên và Môi trường, UBND cấp tỉnh tổ chức các hội nghị phổ biến các văn bản quy phạm pháp luật mới, việc nâng cao năng lực của bộ máy quản lý cần áp dụng các biện pháp sau:

* Tổ chức thường xuyên các lớp đào tạo ngắn hạn về nâng cao nghiệp vụ quản lý ở các cấp quản lý, cấp trên tổ chức đào tạo cho cấp dưới theo một chương trình thống nhất.
* Tổ chức trang thông tin điện tử về hướng dẫn nghiệp vụ quản lý; phổ biến kinh nghiệm quản lý, pháp luật, quy hoạch; mở diễn đàn trao đổi kinh nghiệm quản lý trong toàn ngành quản lý đất đai.
* Đề nghị sự giúp đỡ về hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng năng lực từ các tổ chức phát triển quốc tế hoặc các nước phát triển.

Để nâng cao nhận thức của người dân, một chương trình nâng cao nhận thức cộng đồng về pháp luật đất đai cần được nghiên cứu và triển khai. Bên cạnh đó, cần sớm tổ chức hệ thống trợ giúp pháp lý miễn phí hoặc chi phí thấp để giúp đỡ người dân khi cần tìm hiểu pháp luật. Thực hiện nội dung này cần tập trung vào các biện pháp sau:

* Phát hành các tài liệu hướng dẫn pháp luật phù hợp với trình độ của các nhóm cộng đồng dân cư khác nhau, các nhóm dân tộc khác nhau và hợp tác với các tổ chức xã hội để phổ biến đến tận tay người dân.
* Hợp tác với các cơ quan thông tấn, báo chí để phổ biến pháp luật theo từng nhóm vấn đề và kết hợp với giải thích pháp luật trực tiếp cho người dân.
* Kết hợp với Bộ Tư pháp và Hiệp hội Luật gia để tổ chức hệ thống trợ giúp pháp lý miễn phí hoặc chi phí thấp để giúp đỡ người dân có nhu cầu.
* Tổ chức trang thông tin điện tử phổ biến pháp luật đất đai.

Pháp luật đất đai và pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp đều hướng tới việc điều chỉnh một cách khoa học, hài hòa lợi ích của các chủ thể tham gia vào quá trình thu hồi đất. Tuy nhiên, từ trong các quy định pháp luật cũng còn một số bất cập, nhưng cơ chế thực thi và bộ máy thi hành cũng có những hạn chế dân đến nhiều bất cập tồn tại trong suốt thời gian vừa qua, ảnh hưởng đến quyền lợi cơ bản và hợp pháp của người nông dân. Do đó, để khắc phục cần triển khai đồng loạt các biện pháp khắc phục những hạn chế của cơ chế chính sách đất nông nghiệp và bộ máy thực thi pháp luật.

## Những giải pháp cụ thể bảo đảm quyền con ngƣời cơ bản của nông dân khi thu hồi đất nông nghiệp

### *Mở rộng quyền sở hữu đất đai – chìa khóa bảo đảm quyền sở hữu* của nông dân khi thu hồi đất nông nghiệp

Sự không rõ ràng trong quyền sở hữu đất đai theo quy định hiện hành là nguyên nhân dẫn đến nhiều vụ tranh chấp trong lĩnh vực này. Ngay trong các văn bản pháp luật hiện hành đã thể hiện sự không đồng nhất trong việc xác định quyền sở hữu đất đai. Nếu như Điều 53 của Hiến pháp năm 2013 quy định *“đất đai (…) là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”* [23], thì Bộ luật Dân sự năm 2005 lại quy định đất đai là một trong những loại tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Tuy vậy, Điều 5 LĐĐ 2013 lại quy định *“đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”* [24].

Về bản chất, bất động sản không thể tách rời nhà và đất. Thế nhưng, hiện nay, quyền sở hữu đất đai thuộc về Nhà nước, trong khi quyền sở hữu nhà lại thuộc về cá nhân. Chính sự không thống nhất này đã dẫn tới nhiều mâu thuẫn lợi ích giữa cá nhân và tập thể trong các chính sách về đất đai, bất động sản.

Theo nhận xét của GS-TSKH Đặng Hùng Võ, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai không còn nguyên nghĩa là chế độ công hữu về đất đai. Tức là, về bản chất, sở hữu toàn dân về đất đai không còn nữa. Ngoài quyền sử dụng ghi trên sổ đỏ, Nhà nước đã trao hầu hết các quyền định đoạt tài sản cho người sử dụng đất, như quyền chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế, cho thuê, thế chấp, góp vốn.

Theo Ông Võ, đã đến lúc, cần nhìn thẳng vào thực chất quan hệ đất đai ở Việt Nam, cần chấp nhận sở hữu tư nhân về đất đai, bên cạnh sở hữu Nhà nước, sở hữu tập thể. Như vậy sẽ phù hợp hơn với nhu cầu phát triển của thực tế, làm giảm tham nhũng trong bộ máy quản lý đất đai [1].

Nhiều chuyên gia cho rằng, nên trao quyền sở hữu tư nhân về đất đai đối với tất cả các loại đất mà hộ gia đình, cá nhân được sử dụng hiện nay: đất ở, đất chuyên dùng, đất nông nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, đất rừng sản xuất. Tuy nhiên, sở hữu tư nhân về đất đai là sở hữu có hạn chế quyền định đoạt. Theo đó, Nhà nước có quyền định đoạt về mục đích sử dụng đất và thu hồi đất để sử dụng vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh.

Việc đa dạng hóa hình thức sở hữu đất đai không phải là vấn đề có thể làm ngay một sớm, một chiều, mà đòi hỏi phải nghiên cứu kỹ lưỡng, thận trọng và có lộ trình, bởi nó sẽ liên quan đến đời sống của hàng chục triệu người dân, liên quan đến sự ổn định kinh tế, chính trị, xã hội của Việt Nam. Rõ ràng, việc xác định một hình thức sở hữu phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội là vấn đề vô cùng cấp thiết hiện nay.

### *Giải pháp bảo đảm quyền lao động, việc làm cho nông dân khi thu* hồi đất nông nghiệp

Bảo đảm quyền lao động việc làm cho những người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp không gì khác ngoài việc bảo đảm cho họ có được việc làm phù hợp, có nguồn thu nhập ổn định để bảo đảm cuộc sống. Mặc dù, những người nông dân là những lao động có trình độ văn hóa còn thấp, tính kỷ luật chưa cao nhưng nếu có những giải pháp phù hợp thì vấn đề lao động, việc làm của họ sẽ được cải thiện. Để thực hiện được mục tiêu đó, các cấp chính quyền và các nhà đầu tư, doanh nghiệp

cần quan tâm thực hiện các biện pháp sau:

* + - 1. *Khuyến khích phát triển đa dạng các loại hình tổ chức sản xuất kinh doanh để bảo đảm vấn đề lao động, việc làm*

Để nông thôn thực sự phát triển bền vững theo hướng công nghiệp hóa – hiện đại hóa, trước hết phải mở rộng sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, nơi tạo ra thu nhập cao và ổn định. Thực tế cho thấy các loại hình kinh tế này có khả năng áp dụng khoa học kỹ thuật tốt hơn và có tiềm lực kinh tế để sẵn sàng đầu tư khi cần thiết. Doanh nghiệp vừa và nhỏ tạo điều kiện và thúc đẩy khả năng sáng tạo và làm chủ của lao động nông thôn.

Ở khu vực nông thôn, sự phát triển của doanh nghiệp vừa và nhỏ là kết quả của phát triển lực lượng sản xuất và phân công lao động xã hội nông thôn. Đồng thời, phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ còn là yêu cầu cấp bách để giải quyết việc làm, cải thiện đời sống nông dân nông thôn. Hiện nay, bình quân một doanh nghiệp vừa và nhỏ nông thôn sử dụng 30 lao động. Quy mô sử dụng lao động của các doanh nghiệp vừa và nhỏ nông thôn không lớn, nhưng với ưu thế về số lượng lớn doanh nghiệp nên khả năng giải quyết việc làm cho người lao động là rất lớn. Ngoài ra, doanh nghiệp vừa và nhỏ còn là khu vực năng động và thích ứng nhanh với những thay đổi của thị trường, góp phần giữa gìn và phát triển các ngành nghề truyền thống. Ở nước ta doanh nghiệp vừa và nhỏ nông thôn đã giải quyết việc làm cho khoảng 1.215.000 người, chiếm khoảng 3,85% tổng số lao động làm việc của nông thôn, trong đó có 71,43% lao động thường xuyên và 28,57% lao động thời vụ [5, tr.18].

Trong những năm tới, các địa phương cần tập trung vào một số vấn đề:

* Thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển, huy động và khai thác các nguồn lực hỗ trợ cho doanh nghiệp vừa và nhỏ trên địa bàn các địa phương.
* Đẩy mạnh các chương trình đổi mới ứng dụng công nghệ.
* Thúc đẩy liên kết kinh tế, liên kết ngành. Tạo môi trường liên kết bốn nhà nhằm thúc đẩy phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ.
* Thực hiện nghiêm túc và có hiệu quả chương trình hành động trợ giúp phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ trên địa bàn các địa phương: công tác hỗ trợ thông

tin và tư vấn doanh nghiệp; đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính; tham mưu, đề xuất các giải pháp tháo dỡ khó khăn…

* + - 1. *Khuyến khích phát triển sản xuất kinh doanh ở các khu, cụm công nghiệp nhằm thu hút được nhiều lao động địa phương*

Sự phát triển của các khu công nghiệp không chỉ góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển mà còn góp phần quan trọng trong việc giải quyết việc làm cho người lao động. Chuyển đổi sản xuất nông nghiệp sang mô hình phì nông nghiệp là cần thiết và mô hình khu công nghiệp là một lựa chọn hợp lý. Thực tế, trong các lựa chọn chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp phần lớn người dân nông thôn đều mong muốn phát triển các khu công nghiệp vì mô hình này sẽ mang lại nhiều cơ hội việc làm hơn cho người dân vùng chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp và con cái của họ.

Để phát huy vai trò của các khu, cụm công nghiệp trong phát triển kinh tế và giải quyết việc làm, các địa phương cần quan tâm tập trung giải quyết các vấn đề sau:

* Phát triển công nghiệp trên địa phương cần chủ động hội nhập kinh tế quốc tế và dựa trên lợi thế so sánh về nguồn lực, kết hợp chặt chẽ sản xuất với thị trường.
* Phát triển các ngành công nghiệp chất lượng cao, công nghệ cao gắn với chiến lược phát triển kinh tế tri thức, phát triển bền vững.
* Phát triển công nghiệp phải gắn với việc di dời các cơ sở sản xuất không phù hợp với quy hoạch và gây ô nhiễm môi trường tại các khu dân cư.
* Tăng cường công tác quản lý Nhà nước về công nghiệp. Thực hiện cải cách hành chính theo hướng tập trung giải quyết tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, tạo môi trường bình đẳng, thông thoáng cho hoạt động sản xuất kinh doanh.
* Tăng cường công tác xây dựng quy hoạch và quản lý quy hoạch. Xây dựng chương trình hợp tác liên doanh, liên kết với các đơn vị trong và ngoài nước, nhằm mở ra cơ hội mới cho công nghiệp địa phương trong việc thu hút các nguồn vốn đầu tư phát triển.
* Phát triển các cụm công nghiệp vừa và nhỏ phù hợp quy hoạch để giải quyết mặt bằng sản xuất cho doanh nghiệp vì trong tương lai, nó sẽ góp phần giải

quyết việc làm, tạo thu nhập cho lao động khu vực này trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa.

* Có cơ chế khuyến khích và yêu cầu các doanh nghiệp sử dụng đất thu hồi phải cam kết, có trách nhiệm ưu tiên tuyển chọn lao động và sử dụng lao động này khi học nghề xong. Đồng thời, cần có chế tài xử phạt đối với các doanh nghiệp không thực hiện các cam kết trên vì giải quyết việc làm không chỉ là trách nhiệm của tất cả các ngành, các doanh nghiệp, các cá nhân và của cả xã hội mà còn đặc biệt là trách nhiệm của các doanh nghiệp sử dụng đất thu hồi của nông dân.
  + - 1. *Khuyến khích phát triển kinh tế trang trại, du lịch, dịch vụ và kinh tế hộ gia đình*

Trang trại ngày càng phát triển đa dạng, ở một số địa phương đã xuất hiện mô hình trang trại kết hợp với du lịch sinh thái hoạt động khá hiệu quả. Ngoài ra, sự phát triển của các khu, cụm công nghiệp, khu đô thị tại các địa phương đã tác động đến việc tăng quy mô và nâng cao chất lượng lao động trong các ngành dịch vụ. Các dịch vụ khách sạn, nhà hàng, thương nghiệp, sửa chữa xe có động cơ, tín dụng, dịch vụ cá nhân… hoạt động sôi nổi, kéo theo sự phát triển nhu cầu đào tạo lao động trong các lĩnh vực này; đồng thời tạo ra việc làm, tăng thu nhập và nâng cao mức sống của một bộ phận lớn dân cư và hộ gia đình ở khu vực lân cận và đặc biệt là tạo việc làm cho đối tượng là nông dân bị mất việc làm khi thu hồi đất nông nghiệp.

Bên cạnh đó, kinh tế hộ gia đình có vị trí hết sức quan trọng, là một mô hình kinh tế mang lại hiệu quả cao, tạo nhiều công ăn việc làm cho người lao động. Các thành viên kinh tế hộ gia đình là những người có quan hệ hôn nhân hoặc huyết thống, người chủ quản lý của kinh tế hộ gia đình đồng thời là chủ hộ. Chủ hộ điều hành toàn bộ quá trình sản xuất kinh doanh và chịu trách nhiệm về các hoạt động đó. Hiện nay việc phát triển kinh tế hộ gia đình là giải pháp tốt để tạo ra nhiều việc làm tại chỗ, phù hợp với mọi lứa tuổi, mọi trình độ, tận dụng được các nguồn lực tại chỗ như: đất đai, tài nguyên, nguồn vốn nhàn rỗi, kinh nghiệm quản lý và tận dụng được nguồn lao động dư thừa đặc biệt là lao động nữ.

Giải pháp đề ra đối với các loại hình kinh tế này trong thời gian tới là:

* Xây dựng các trung tâm dịch vụ chất lượng cao; đa dạng hóa, nâng cao chất lượng các sản phẩm dịch vụ, chú trọng các sản phẩm dịch vụ cao.
* Tập trung chủ đạo phát triển các dịch vụ mang tính liên ngành có khả năng tạo điều kiện phát triển các ngành kinh tế khác, các dịch vụ phục vụ trực tiếp cho sản xuất kinh doanh và đối ngoại.
* Tiếp tục đầu tư hiện đại hóa cơ sở vật chất, đa dạng hóa các loại hình, nâng cao chất lượng các sản phẩm du lịch, đưa du lục trở thành ngành kinh tế trọng điểm của các địa phương (nếu có thể).
* Các địa phương có chính sách khuyến khích phát triển các mối liên kết giữa hộ nông dân với các doanh nghiệp, hợp tác xã, tổ chức khoa học, hiệp hội ngành hàng và thị trường tiêu thụ sản phẩm để hỗ trợ kinh tế trang trại có quy mô phù hợp, hướng đến sản xuất hàng hóa lớn.

### *Giải pháp bảo đảm quyền giáo dục của những người nông dân khi* thu hồi đất nông nghiệp

Vấn đề giáo dục, đào tạo đối với những người nông dân ở nông thôn là vô cùng quan trọng. Nếu được quan tâm, hỗ trợ về công tác đào tạo để nâng cao trình độ thì họ sẽ chủ động hơn trong việc tạo lập cuộc sống, tìm kiếm việc làm. Đặc biệt, đối với người nông dân sau khi thu hồi đất vấn đề giáo dục được họ quan tâm nhất chính là đào tạo nghề để có thể chuyển đổi nghề nghiệp từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp. Để phát triển và nâng cao hiệu quả công tác đào tạo nghề đòi hỏi áp dụng đồng bộ nhiều giải pháp khác nhau.

Một trong những đặc điểm của lao động nông nghiệp là trình độ học vấn và tay nghề thấp. Phần lớn họ chỉ mới tốt nghiệp tiểu học và trung học cơ sở, chưa được trải qua một lớp đào tạo nghề nào. Điều này đã trở thành rào cản lớn đối với người lao động nông nghiệp sau khi thu hồi đất trong việc tự tìm kiếm việc làm, chuyển đổi nghề nghiệp và hòa nhập cuộc sống mới. Chính vì vậy, các địa phương và các cấp, các ngành cần phải có những giải pháp nhằm nâng cao trình độ học vấn và tay nghề cho đối tượng này.

Để nâng cao hiệu quả của công tác đào tạo nghề cho nông dân sau thu hồi đất

nông nghiệp, các địa phương và các cấp, các ngành cần tập trung vào thực hiện các biện pháp:

* Cần phải tiến hành điều tra trình độ học vấn của người lao động bị thu hồi đất nông nghiệp, đồng thời các địa phương cần khuyến khích, vận động các doanh nghiệp, các nhà hảo tâm, các tổ chức nước ngoài tham gia xây dựng Quỹ hỗ trợ ổn định đời sống, học tập, đào tạo nghề và việc làm đối với các hộ dân thuộc diện thu hồi đất nông nghiệp.
* Từng địa phương xác định số lao động bị ảnh hưởng do thu hồi đất nông nghiệp để có kế hoạch đào tạo, sử dụng: số hộ gia đình bị thu hồi đất nông nghiệp chia theo diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi, lao động chia theo độ tuổi, trình độ, giới tính, tình trạng việc làm, nhu cầu đào tạo lao động và nhu cầu tuyển dụng của các doanh nghiệp trên địa bàn…
* Trong quá trình thực hiện các dự án có thu hổi đất nông nghiệp, địa phương cần bảo đảm có một cơ sở đào tạo nghề để thu hút người lao động và con em họ vào học nghề. Nội dung đào tạo lao động cần chú ý đến sự hiểu biết của học viên về Luật pháp, Luật Lao động, quan hệ lao động, kỷ luật lao động… Cần đưa cả kỹ năng sống vào chương trình giảng dạy, giúp họ có được tác phong làm việc nghiêm túc, tuân thủ kỷ luật lao động và có khả năng làm việc nhóm.
* Gắn kế hoạch đào tạo phát triển nguồn nhân lực lao động với mục tiêu phát triển, bồi dưỡng nâng cao kiến thức và đào tạo nghề theo đơn đặt hàng của doanh nghiệp và theo nhu cầu xã hội. Vận dụng bài học kinh nghiệm của tỉnh Lào Cai là: tránh việc “cái cần thì không dạy, cái dạy thì không cần”. Lào Cai đã tiến hành điều tra, khảo sát nhu cầu học nghề của các hộ nông dân có nhu cầu học nghề. Song song với việc khảo sát nhu cầu của các hộ nông dân, Sở Lao động, thương binh và Xã hội Lào Cai cũng tiến hành khảo sát nhu cầu tuyển dụng của các doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh. Với kết quả khảo sát này, một số hộ được học nghề nông nghiệp gắn với nhu cầu thiết thân của họ. Số khác với nhu cầu chuyển đổi nghề nghiệp, Lào Cai đã tổ chức dạy nghề theo nhu cầu của những doanh nghiệp trên địa bàn. Với cách làm như vậy, tỉnh Lào Cai đã giải quyết được hai vấn đề. Thứ nhất, không gây lãng phí

về thời gian của người dân cũng như tiền bạc của Nhà nước. Thứ hai, đó chính là hiệu quả dạy nghề, giải quyết được việc làm cho người dân sau học nghề. Vì vậy, các cơ sở dạy nghề cần đổi mới chương trình, nội dung giảng dạy ở các cơ sở dạy nghề phù hợp với điều kiện, đặc điểm của người lao động nông nghiệp để họ có thể chuyển đổi nghề nghiệp dễ dàng và thích ứng với sự thay đổi của môi trường.

* Tăng cường sự liên kết giữa cơ sở dạy nghề với doanh nghiệp. Kết quả từ mô hình dạy nghề với các tập đoàn, tổng công ty cho thấy: các tập đoàn, tổng công ty đã hoàn thành 38 lớp dạy nghề với 1.140 người, cung cấp lao động cho Tập đoàn Dệt – May, Điện lực, tiếp tục triển khai các hợp đồng đặt hàng dạy nghề năm 2010 cho 5.810 người và triển khai đặt hàng năm 2011 cho 4.730 người trình độ Trung cấp, Cao đẳng nghề có địa chỉ đầu ra cho các đối tượng chính sách, người nghèo, người dân tộc thiểu số và lao động bị thu hồi đất có khó khăn về kinh tế. Vì vậy, các địa phương cần khuyến khích các doanh nghiệp và các trường dạy nghề chủ động xây dựng kế hoạch đào tạo đối với các nghề mới. Đồng thời, cần đẩy mạnh hoạt động đào tạo nghề theo hướng tăng nhanh về quy mô và nâng cao chất lượng, trong đó tập trung vào các ngành kinh tế mũi nhọn, các lĩnh vực quan trọng như: du lịch, thương mại, vận tải, kho bãi, điện tử, điện lạnh, viễn thông, công nghệ thông tin…
* Tăng cường đầu tư nâng cấp cơ sở vật chất, trang thiết bị giảng dạy cho phù hợp với công nghệ hiện đại, tiếp cận với thiết bị mà các cơ sở sản xuất đang sử dụng cho các cơ sở dạy nghề. Ngoài việc đào tạo về tay nghề, các nội dung liên quan tới ý thức kỷ luật, tác phong công việc, quyền lợi và trách nhiệm của người lao động cũng dần được đưa vào hoạt động đào tạo.
* Không chỉ đào tạo nghề cho những nơi đã đền bù, giải tỏa mà các địa phương cần chủ động có kế hoạch đào tạo đối với những vùng dự kiến chuyển mục đích sử dụng đất từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp trong tương lai.

Với những giải pháp được tiến hành như trên, công tác đào tạo nghề sẽ đem lại những hiệu quả tích cực, góp phần bảo đảm quyền được giáo dục của lao động nông thôn nói chung và những người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp nói riêng.

### *Bảo đảm nguyên tắc xét xử độc lập của Tòa án trong việc thực hiện*

***quyền được xét xử công bằng của công dân***

Khoản 2, Điều 103 của Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấp cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm”* [23, Điều 103, Khoản 2].

Nguyên tắc độc lập và chỉ tuân theo pháp luật đã nâng cao trách nhiệm của các thẩm phán, buộc họ nghiêm chỉnh tuân thủ pháp luật, đặc biệt là pháp luật hình sự và tố tụng hình sự, chủ động nghiên cứu mọi tình tiết của vụ án, không bị lệ thuộc vào những lý do của những người tham gia tố tụng hay những kết luận của Viện Kiểm sát đưa ra.

Cơ sở lý luận của nguyên tắc độc lập xét xử của thẩm phán gắn liền với việc tổ chức bộ máy Nhà nước theo cơ chế phân công và kiểm soát quyền lực. Trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực Nhà nước Việt Nam những nguyên lý cơ bản của việc phân công quyền lực, kiểm soát và giám sát lẫn nhau. Tính độc lập của thẩm phán là một trong những biểu hiện rõ nét của cơ chế phân chia quyền lực ở Việt Nam. Về lý luận cũng như thực tiễn cho thấy, hoạt động của bộ máy Nhà nước sẽ mất đi những giá trị xã hội to lớn của nó nếu tính độc lập của thẩm phán không được đảm bảo. Sự vi phạm nguyên tắc này dẫn đến sự lạm dụng quyền lực, sự thoái hóa của quyền lực và xã hội dĩ nhiên sẽ gánh chịu những hậu quả to lớn của tình trạng này.

Tính độc lập của thẩm phán chính là sự gắn kết tuyệt đối các thẩm phán với luật pháp. Tính độc lập của thẩm phán bảo vệ quyền lực tư pháp trước sự can thiệp từ phía lập pháp và hành pháp. Montesquieu cho rằng: Quyền lực nào cũng bị đe dọa lạm dụng, như vậy người nào cũng có xu thế lạm dụng quyền lực mình đang có trong tay, cho tới khi chạm phải rào cản. Với quyền lực tư pháp, Montesquieu chủ trương khi xét xử thẩm phán không cần nhận chỉ thị từ đâu, mà chỉ tuân thủ luật pháp. Khi giải thích, áp dụng các chuẩn mực, thẩm phán không cần phải theo ý kiến đa số và cần hành động dựa vào pháp luật và niềm tin nội tâm.

Ở Việt Nam việc xét xử còn do các hội thẩm nhân dân thực hiện. Vì vậy, nguyên tắc xét xử độc lập động chạm đến không chỉ thẩm phán mà cả hội thẩm nhân dân. *“Khi xét xử thẩm phán và hội thẩm nhân dân độc lập và chỉ tuân theo*

*pháp luật”*. Độc lập xét xử được xem xét từ các khía các yếu tố bên trong lẫn yếu tố bên ngoài. Thông thường thì độc lập với yếu tố bên ngoài được hiểu là khi xét xử, thẩm phán và hội thẩm nhân dân không bị phụ thuộc vào kết luận của cơ quan điều tra, cáo trạng và quyết định truy tố của cơ quan điều tra, công tố. Tại phiên tòa, thẩm phán phải trực tiếp xem xét những chứng cứ của vụ án chứ không căn cứ vào các kết luận trong hồ sơ của vụ án. Thẩm phán chỉ được căn cứ vào những chứng cứ được xem xét tại phiên tòa để đưa ra bản án.

Ngoài mối quan hệ với cơ quan điều tra, viện kiểm sát, thẩm phán, hội thẩm nhân dân còn mối quan hệ với các luật sư, các cơ quan Nhà nước và các tổ chức xã hội. Thực tế, trong rất nhiều trường hợp, thẩm phán, hội thẩm nhân dân bị ảnh hưởng, tác động từ phía luật sư, các tổ chức, cá nhân, các cơ quan Nhà nước, làm sai lệch quá trình tố tụng, ảnh hưởng không ít tới hoạt động tố tụng nhằm hướng tới việc xét xử có lợi cho mình. Do đó, thẩm phán phải luôn ý thức được rằng mình là người phải chịu trách nhiệm về nội dung, về tính công minh của bản án. Vì thế, thẩm phán phải có bản lĩnh và phải đứng vững trước những tác động từ các yếu tố bên ngoài. Như vậy, xét từ những yếu tố bên ngoài thì nguyên tắc: *“khi xét xử thẩm phán và hội thẩm nhân dân độc lập và chỉ tuân theo pháp luật”* không cho phép bất cứ ai, cơ quan Nhà nước nào can thiệp vào việc xét xử của tòa án dưới bất cứ lý do nào.

Nguyên tắc thẩm phán độc lập khi xét xử không chỉ được thực hiện trong việc đánh giá chứng cứ mà cả trong thẩm vấn, tranh luận trước phiên tòa và việc ra bản án, quyết định. Hiện tại, còn rất nhiều hạn chế, bất cập trong việc đảm bảo tính độc lập của thẩm phán. Đây là một trong những nguyên nhân làm cho hoạt động xét xử của các thẩm phán thiếu khách quan. Những hạn chế, bất cập này tồn tại trong cả nhận thức lẫn trong thực tiễn tổ chức thực hiện hoạt động xét xử. Có khá nhiều sự lẫn lộn giữa các cơ quan tiến hành tố tụng làm ảnh hưởng đến tính độc lập của thẩm phán. Điều này liên quan trước hết đến chức năng điều tra, truy tố và xét xử. Một số các nhà nghiên cứu có quan điểm rằng: Hiện nay, ở Việt Nam mặc dù nguyên tắc độc lập trong hoạt động xét xử của thẩm phán được đề cao nhưng địa vị pháp lý của các chủ thể tham gia hoạt động tố tụng nhìn chung chưa được xác định một cách

thoả đáng. Trong tố tụng, nhất là Tố tụng Hình sự có sự tham gia của hai chủ thể gần như đối lập nhau là bên bị buộc tội và bên buộc tội. Trong quan hệ tố tụng, thẩm phán là hành động như một người đứng giữa để phân xử đúng sai nhân danh Nhà nước. Địa vị của thẩm phán phải khác với bên buộc tội hay bên gỡ tội. Cách tiếp cận phổ biến của các cơ quan tiến hành tố tụng hiện nay là bên bị buộc tội bị coi như là bên đã có tội rồi. Cách ăn mặc, cách xưng hộ, sự đối xử đối với bên bị buộc tội gần như tạo ra tâm lý là đã ra công đường đương nhiên có tội trong khi đó pháp luật qui định rất rõ rằng mọi công dân chỉ coi là có tội khi có một bản án của tòa án có thẩm quyền và đã có hiệu lực. Như vậy, sự độc lập của thẩm phán trong hoạt động xét xử đòi hỏi thẩm phán phải có trách nhiệm xét xử đúng pháp luật, phải ngăn chặn được sự lạm dụng địa vị pháp lý trong quan hệ tố tụng.

Do vậy, pháp luật về tố tụng cần có những qui định cụ thể hơn về địa vị pháp lý của các cơ quan tham gia tố tụng trong đó có sự quán triệt giả định vô tội trong thiết kế các qui trình thủ tục tố tụng. Trong quan hệ tố tụng có nhiều chủ thể tham gia với ba xu hướng rất rõ ràng: Buộc tội, gỡ tội và xét xử. Mỗi xu hướng thường được hiện thực hóa với nhưng qui trình, thủ tục và yêu cầu đặc trưng. Ba xu hướng này phải được tôn trọng và được đảm bảo độc lập thực sự. Xét ở khía cạnh này, một số qui định của pháp luật hiện hành chưa thực sự đảm bảo được yêu cầu về tính độc lập. Ví dụ, Khoản 1, Điều 104 BLTTHS quy định: *“Hội đồng xét xử ra quyết định khởi tố vụ án hình sự, nếu qua việc xét xử tại phiên tòa mà phát hiện được tội phạm hoặc người phạm tội mới mới cần điều tra”* [17]. Quy định này đã khiến cho thẩm phán vừa có chức năng xét xử, vừa có chức năng buộc tội. Quyết định khởi tố vụ ánh hình sự là khởi đầu cho hoạt động buộc tội. Tương tự, khi nghiên cứu kỹ các qui định của pháp luật hiện hành thì có thể thấy về hình thức có gì mâu thuẫn với yêu cầu về tính độc lập trong hoạt động xét xử của tòa án.

Tuy nhiên, phân tích kỹ về nội dung chúng ta có thể thấy một số những yếu tố có khả năng làm ảnh hưởng tới tính khách quan, vô tư của thẩm phán. Ví dụ, BLTTHS: *“Tòa án chỉ đưa vụ án ra xét xử khi có đủ điều kiện cần thiết nếu tòa án cho rằng có đủ cơ sở để chứng minh tội phạm và người phạm tội”* [17, Điều 176]. Quy

định này xem ra đã tạo cho thẩm phán quyền quyết định quá lớn. Việc đưa vụ án ra xét xử phải được coi là một thủ tục và vì thế phải đảm bảo chính xác yếu tố thời hạn. Thẩm phán phải đưa vụ án ra xét xử trong phạm vi thời hạn theo qui định của pháp luật. Còn việc vụ án có đủ cơ sở hay không, có thể được làm rõ tại phiên tòa với sự tham gia của các bên trong quan hệ tố tụng.

Độc lập là điều kiện cần thiết để thẩm phán và hội thẩm nhân dân khi xét xử chỉ tuân theo pháp luật. Tuy nhiên sự độc lập của thẩm phán là độc lập để tuân theo pháp luật. Sự độc lập này đòi hỏi thẩm phán không được pháp luật, không có bất kỳ sự lẩn tránh nào đối với pháp luật, không bỏ lọt bất kỳ một hành vi vi phạm pháp luật nào. Xixeron một luật sư, nhà hùng biện nổi tiếng của La mã thời cổ đại từng nói: *“Quan tòa, đó là một đạo luật biết nói, còn đạo luật là một vị quan tòa câm”* [8].

Tuy nhiên, duy trì tính độc lập của thẩm phán không dễ. Họ cũng là con người, có gia đình, quan hệ bạn bè, có họ hàng thân thích. Tương tự, họ không thể đứng ngoài những quan hệ quản lý hành chính, những ràng buộc, ảnh hưởng của quan chức trong các cơ quan Nhà nước, các tổ chức chính trị-xã hội. Xuất phát từ lý đó, nhiều thẩm phán bị vật chất, quyền lực cám dỗ, bao che, ô dù cho những người vi phạm pháp luật. Tính “độc lập và tuân theo pháp luật” của các thẩm phán trong hoạt động xét xử bị ảnh hưởng tiêu cực.

Trong hoạt động xét xử, các thẩm phán là vị “quan tòa” đại diện cho cái thiện chống lại cái ác, là người cầm cân nẩy mực, đại diện cho quyền lực Nhà nước, thực hiện quyền xét xử với mục đích đem lại công bằng cho xã hội, đảm bảo sự ổn định, phát triển mang ý nghĩa xã hội to lớn. Nghề nghiệp của thẩm phán liên quan đến cái sống, cái chết của con người, liên đến việc định đoạt tài sản của cá nhân, tổ chức. Bản án, quyết định của Thẩm phán chứa đựng trách nhiệm không chỉ của cá nhân thẩm phán mà cả trách nhiệm của xã hội. Chính vậy nghề của thẩm phán vừa mang tính sáng tạo, vừa mang tính độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Do tính đặc thù của nghề nghiệp, muốn độc lập trong hoạt động xét xử của mình, thẩm phán cần hội tụ các phẩm chất sau:

1. Thẩm phán phải có đạo đức, nhân cách trong sáng, có năng lực chuyên

môn tốt được nhân dân kính mến về đạo đức, về khả năng và sự dũng cảm trong việc bảo công lý, bảo vệ niềm tin. Điều gì sẽ xảy ra nếu thẩm phán chỉ chạy theo lợi ích cá nhân, đánh mất đạo đức nghề nghiệp? Đương nhiên, niềm tin vào công lý sẽ bị xói mòn mà xã hội chỉ còn dựa vào luật rừng.

1. Thẩm phán phải là người có hiểu biết pháp luật và ý thức pháp luật cao hơn những người khác và luôn luôn cập nhật được những thành tựu mới của hoạt động lập pháp, của khoa học và thực tiễn pháp lý. Thẩm phán có nghiệp vụ cao tức là phải nắm vững quy định của pháp luật, có tư duy và khả năng vận dụng pháp luật để giải quyết các vấn đề pháp lý đặt ra.
2. Thẩm phán phải được lựa chọn từ những luật gia, luật sư ưu tú nhất và phải được đảm bảo những chế độ và điều kiện làm việc thích hợp nhất. Chế độ trách nhiệm của thẩm phán phải rõ ràng và họ phải được bảo vệ theo những trình tự thích hợp nhằm tránh những sự xâm hại về tài sản, tính mạng, danh dự và nhân phẩm do những bị cáo hay đương sự gây ra. Có như vậy, thẩm phán mới có thể yên tâm thực hiện sứ mệnh của mình.

Một số giải pháp nâng cao tính độc lập của thẩm phán**.** Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân được Nhà nước giao trọng trách đảm bảo công lý. Thẩm phán có trách nhiệm xét xử đúng người, đúng tội, đúng pháp luật. Nên rất cần những vị “quan tòa” dũng cảm cao, công bằng, tôn trọng sự thật khách quan. *“Tính khách quan tột bậc, sự lịch thiệp, sự tế nhị cao trong xử sự cá nhân và những điều kiện khác làm hình thành nên cơ sở đạo đức trong hoạt động của Thẩm phán”* [8, tr.67]*.*

Mặt khác, năng lực xét xử và đạo đức phẩm chất trong sáng không thể tách rời nhau trong con người của thẩm phán. Có năng lực thì đạo đức mới được phát huy, có đạo đức thì năng lực mới giữ vững phẩm chất trong sạch. Một yếu tố quan trọng nữa là, nếu thẩm phán chỉ có trình độ nghiệp vụ cao nhưng không có đạo đức, lương tâm nghề nghiệp chỉ trở thành những phán quan độc tài, vô cảm, không thể bảo vệ được công lý. Ngược lại các thẩm phán chỉ có phẩm chất đạo đức và lương tâm nghề nghiệp thì họ dễ có thể bị cám dỗ về chất làm mất lòng tin của dân vào Đảng, giảm uy tín chất lượng độc lập của các thẩm phán trong hoạt động xét xử,

khó có thể trở thành những thẩm phán đủ mạnh và độc lập thực sự, kiên định với Hiến định, “phụng công, thủ pháp”, chí công vô tư.

Thẩm phán phải là người có ý thức pháp luật cao hơn ý thức pháp luật của những người khác mà ý thức pháp luật đó cần theo kịp những thành tựu khoa học pháp lý, thực tiễn pháp lý và văn hóa pháp lý, Thẩm phán có nghiệp vụ cao tức là họ phải nắm được qui định của pháp luật như lòng bàn tay, có tư duy pháp lý sâu sắc, có thói quen và phương pháp khoa học để giải quyết các vấn đề pháp lý đặt ra có như vậy họ mới có thể độc lập khi xét xử và chỉ tuân theo pháp luật.

Qua một số lý luận và thực tiễn nêu trên, tôi xin đề xuất kiến nghị các biện pháp thực hiện cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật đảm bảo không bị mâu thuẫn, chồng chéo giữa các lĩnh vực hay chế định khác nhau.

*Thứ hai, xây dựng đội ngũ Thẩm phán “có tâm và có tầm” thông qua chế độ* tuyển cử thẩm phán thi tuyển và thẩm phán bổ nhiệm đủ tiêu chuẩn theo yêu cầu được qui định trong luật để trở thành thẩm phán suốt đời như:

* Sức khỏe và tinh thần trách nhiệm cao, có niềm tin nội tâm vững chắc;Phẩm chất, đạo đức nghề nghiệp;
* Trình độ chuyên môn nghiệp vụ (phải hiểu biết pháp luật sâu);
* Kinh nghiệm thực tế đã trải qua các kỳ sát hạch trong thời gian công tác trong lĩnh vực luật;
* Tiêu chuẩn hóa độ tuổi của Thẩm phán bổ nhiệm.

*Thứ ba, Nhà nước đảm bảo về đời sống vất chất “cần đủ” cho đội ngũ thẩm phán* suốt đời để tăng “đề kháng” trước cám dỗ vật chất; tăng cường biện pháp thưởng phạt nghiêm minh và có chế độ đãi ngộ đặc biệt cho thẩm phán tận tụy, liêm chính có công lao đóng góp cho nền tư pháp Việt Nam.

Việc trả lương cho thẩm phán và các chức danh khác của tòa án nên từ ngân sách riêng, không phụ thuộc vào ngân sách địa phương. Việc khen thưởng thẩm phán, tăng lương, tăng ngạch nên thực hiện theo kênh độc lập, không theo phương pháp quản lý đặc trưng của hệ thống hành chính.

*Thứ tư, để đảm bảo tính độc lập khi xét xử, thẩm phán được tự do theo qui định* của pháp luật tham gia vào Hiệp hội Luật gia Việt Nam để hưởng các quyền lợi, củng cố bồi dưỡng nghiệp vụ của mình và có quyền thực hiện những hành vi thích hợp bảo vệ sự độc lập trong hoạt động xét xử của mình.

*Thứ năm, nghiên cứu xem xét và học hỏi kinh nghiệm cải cách tư pháp ở một số* nước trên thế giới như Nhật và Hàn Quốc để xây dựng mô hình đào tạo, sử dụng và quản lý thẩm phán theo hướng giảm bớt sự phụ thuộc của thẩm phán vào chính quyền địa phương, vào tòa án cấp trên.

*Thứ sáu, cần áp dụng việc bổ nhiệm thẩm phán suốt đời sau khi tổ chức thi và* tuyển chọn một cách khách quan, nghiêm túc. Các cuộc thi vào ngạch thẩm phán do do hội đồng quốc gia tổ chức. Hội đồng phải gồm những thẩm phán và hội thẩm nhân dân, các luật sư giỏi, có đạo đức và có kinh nghiệm công tác.

*Thứ bảy, cần có chế tài áp dụng riêng dành cho các thẩm phán theo nguyên tắc* khoa học, chế độ trách nhiệm rõ ràng, thể hiện rõ nguyên tắc dân chủ và bình đẳng, đảm bảo cả chất và lượng hoạt động, về uy tín của hệ thống tư pháp trong nhà nước XHCN để ngăn cản hiện tượng tiêu cực.

Cuối cùng, đổi mới vai trò lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động xét xử cũng cần được chú trọng như một giải pháp nâng cao tính độc lập của thẩm phán.Tính độc lập của Thẩm phán trong xét xử không phải là một vấn đề mới. Tuy nhiên, để hoàn thiện các định chế đảm bảo cho nguyên tắc hiến định này được thực hiện không phải là vấn đề đã được giải quyết trọn vẹn. Cho đến thời điểm hiện nay đây vẫn là vấn đề mà Đảng và Nhà nước ta đặc biệt coi trọng.

# KẾT LUẬN

Quyền con người là một khái niệm được hình thành và phát triển cùng với quá trình hình thành và phát triển của Tổ chức Liên Hợp Quốc. Ban đầu chỉ từ những khái niệm, những quy định còn đơn giản cùng với sự đấu tranh của các tầng lớp tiến bộ xã hội, các Công ước về quyền con người dần được thông qua. Từ đó, khái niệm quyền con người dần trở nên quen thuộc với nhân loại.

Với đặc điểm lịch sử trải qua hai cuộc kháng chiến trường kỳ chống thực dân Pháp và đế quốc Mỹ, Việt Nam thấm thía và trân trọng các quyền con người có được phải đánh đổi bằng xương máu của bao chiến sỹ, đồng bào. Cùng với việc gia nhập Liên Hợp Quốc, Việt Nam cũng trở thành thành viên của các Công ước quốc tế về quyền con người. Các quyền này được pháp luật Việt Nam ghi nhận trong nhiều văn bản pháp quy từ Hiến pháp, Bộ luật, Luật và các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành.

Thực hiện công cuộc Đổi Mới đất nước, các chính sách về đất đai của Việt Nam được thay đổi trong từng giai đoạn cho phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội. Để hoàn thành các mục tiêu kinh tế - xã hội, tại nhiều địa phương phải thực hiện chuyển đổi đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp để phục vụ cho các mục đích quốc phòng, an ninh và mục tiếu kinh tế công cộng.

Việc thu hồi đất nông nghiệp ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống của người nông dân – những người vốn có cuộc sống phụ thuộc hoàn toàn vào diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng. Mặc dù chính sách đất đai của Nhà nước luôn dành những quy định để bảo đảm cho quyền lợi hợp pháp của người nông dân nhưng do nhiều lý do khác nhau các quyền con người cơ bản của họ bị ảnh hưởng đáng kể, tiêu biểu là: quyền sở hữu, quyền lao động, việc làm, quyền giáo dục, quyền hưởng

tiêu chuẩn sống thích đáng, quyền được thông tin và quyền được xét xử công bằng… Qua nghiên cứu, phân tích cho thấy, các quyền con người của người nông dân khi bị thu hồi đất bị ảnh hưởng vì nhiều lý do như: do những bất cập của quy định pháp luật; do sự thiếu trách nhiệm, quan liêu, tham nhũng của đội ngũ thực thi pháp luật; do điều kiện kinh tế, xã hội ở các địa phương còn nhiều khó khăn và một phần cũng vì sự thiếu nỗ lực của chính những người nông dân.

Các giải pháp để khắc phục những bất cập trong việc bảo vệ các quyền con người cơ bản của nông dân khi thu hồi đất nông nghiệp đã được triển khai trong thời gian qua như: sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật; tăng cường cơ chế giám sát trong thực thi pháp luật… cũng chưa đem lại hiệu quả mong muốn.

Với phạm vi hạn chế của Luận văn, tác giả cũng đã mạnh dạn đề đạt một số giải pháp về cải cách pháp lý, tăng cường đổi mới cơ chế, chính sách về đất đai; giải pháp về giải quyết việc làm, đào tạo… những vấn đề mấu chốt để giải quyết những bất cập khi thu hồi đất. Tuy nhiên, để giải quyết triệt để vấn đề đòi hỏi một công trình nghiên cứu chuyên sâu hơn, hy vọng trong thời gian sắp tới sẽ có một công trình giải quyết toàn diện được các vấn đề tồn tại đặt ra trong Luận văn này.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo Đầu Tư (2012), *Đề xuất mở rộng quyền sở hữu đất đai: Chìa khóa xử lý tranh chấp*, [http://news.go.vn/bat-dong-san/tin-453727/de-xuat-mo-rong-quyen-so- huu -dat-dai-chia-khoa-xu-ly-tranh-chap.htm](http://news.go.vn/bat-dong-san/tin-453727/de-xuat-mo-rong-quyen-so-huu%20-dat-dai-chia-khoa-xu-ly-tranh-chap.htm).
2. Báo Mới (2013), *Giải quyết việc làm cho nông dân bị thu hồi đất*, [http://www.baomoi.com/Giai-quyet-tot-viec-lam-cho-nong-dan-bi-thu-hoi- dat/122/12608004.epi](http://www.baomoi.com/Giai-quyet-tot-viec-lam-cho-nong-dan-bi-thu-hoi-dat/122/12608004.epi).
3. Chính phủ (2009), *Nghị quyết số 63/NQ-CP ngày 23 tháng 12 năm 2009, về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia*, Hà Nội.
4. DiaOcOnline (2009), *Quy định mới về thu hồi đất nông nghiệp: Bồi thường một, hỗ trợ năm*, <http://www.diaoconline.vn/tin-tuc/chinh-sach-quy-hoach-c16/quy-dinh-> moi-ve-thu-hoi-dat-nong-nghiep-boi-thuong-mot-ho-tro-nam-i15719.
5. Nguyễn Thị Diễn, Vũ Đình Tôn, Philippe Lebailly (2011), *Ảnh hưởng của việc thu hồi đất nông nghiệp cho công nghiệp hóa đến các hộ nông dân ở tỉnh Hưng Yên*, Hà Nội.
6. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lã Khánh Tùng (Đồng chủ biên) (2009), *Giáo trình Lý luận và Pháp luật về Quyền con người*, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
7. Quách Thị Kiều Dung (2010)*,“Ảnh hưởng của việc thu hồi đất đến đời sống nông dân qua “thực tiễn ở huyện Mê Linh – Hà Nội””,* Hà Nội.
8. Vũ Thị Ngọc Hà (2014), *Tăng cường tính độc lập của các thẩm phấn trong hoạt động xét xử ở Việt Nam*, [http://www.hcmcbar.org/NewsDetail.aspx? CatPK=4&NewsPK=93](http://www.hcmcbar.org/NewsDetail.aspx?%20CatPK=4&amp;NewsPK=93).
9. Thu Hằng (2012), *Luật “vênh”, người dân… khó kiện*, [http://baophapluat.vn](http://baophapluat.vn/)

/tu-phap/ luat-venh-nguoi-dan-kho-kien-159442.html.

1. Hoàng Quốc Hùng (2013), *Những bất cập của pháp luật đối với quyết định giải quyết khiếu nại*, [http://www.moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/nghien-cuu- trao-doi.aspx?ItemID=5959](http://www.moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=5959).
2. Khoa Luật – ĐHQG Hà Nội (2010), *Quyền con người – Tập hợp những bình luận/khuyến nghị chung của Ủy ban công ước Liên Hợp Quốc,* Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
3. Luật Minh Khuê (2014), *Chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam*, [http://luatminhkhue.vn/cap-so-do/chinh-sach-dat-nong-nghep-o-viet-nam.aspx.](http://luatminhkhue.vn/cap-so-do/chinh-sach-dat-nong-nghep-o-viet-nam.aspx)
4. Bình Minh (2013), *Những điểm mới cơ bản của Luật Đất đai*, [http://baodientu.](http://baodientu/) chinhphu.vn/Chinh-sach-moi/Nhung-diem-moi-co-ban-cua-Luat-Dat-dai/187429.vgp.
5. Ngân hàng thế giới (WB) (2011), *Cơ chế nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện*, Hà Nội.
6. Minh Phương (2008), *Nghịch cảnh nông dân mất đất, mất nghề*, http://www.cpv. org.vn/cpv/Modules/Preview/PrintPreview.aspx?co\_id=30106&cn\_id=254157.
7. Quốc hội (1999), *Bộ luật Hình sự*, Hà Nội.
8. Quốc hội (2003), *Bộ luật Tố tụng Hình sự*, Hà Nội.
9. Quốc hội (2005), *Bộ luật Dân sự*, Hà Nội.
10. Quốc hội (2005), *Luật Giáo dục*, Hà Nội.
11. Quốc hội (2002), *Luật tổ chức Tòa án nhân dân*, Hà Nội.
12. Quốc hội (2005), *Luật Nhà ở*, Hà Nội.
13. Quốc hội (2012), *Bộ luật Lao động*, Hà Nội.
14. Quốc hội (2013), *Hiến pháp*, Hà Nội.
15. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*, Hà Nội
16. Thông tấn xã Việt Nam (2014), *Tình hình thu hồi đất của nông dân để thực hiện công nghiệp hóa – hiện đại hóa và các giải pháp phát triển*, <http://www.ncseif.gov.vn/sites/en/Pages/tinhhinhthuhoidatcua-nd-7986.html>.
17. Trung tâm nghiên cứu quyền con người và quyền công dân (CRIGHTS) (2011), *Giới thiệu các văn kiện Quốc tế về quyền con người*, Khoa Luật – ĐHQG Hà Nội, Nxb Lao động – Xã hội, Hà Nội.
18. Trung tâm nghiên cứu quyền con người và quyền công dân (CRIGHTS) (2011), *Quyền kinh tế, xã hội, văn hóa trong pháp luật và thực tiễn ở Việt Nam*, Khoa Luật – ĐHQG Hà Nội, Nxb Lao động – Xã hội, Hà Nội.
19. Nguyễn Văn Tuấn (2013), *Quyền sở hữu đất đai trong hiến pháp năm 1992 sửa đổi*, [http://danluat.thuvienphapluat.vn/quyen-so-huu-dat-dai-trong-hien- phap-1992-sua-doi-105808.aspx](http://danluat.thuvienphapluat.vn/quyen-so-huu-dat-dai-trong-hien-phap-1992-sua-doi-105808.aspx).
20. Phạm Thị Thủy (2014), *Việc làm cho nông dân khi thu hồi đất ở Hà Nội*, Luận án tiến sĩ Kinh tế, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
21. Hương Thủy (2012), *Thu hồi đất nông nghiệp: Nhiều người lợi, trừ nông dân*, [http://danviet.vn/xa-hoi/thu-hoi-dat-nong-nghiep-nhieu-nguoi-loi-tru-nong-](http://danviet.vn/xa-hoi/thu-hoi-dat-nong-nghiep-nhieu-nguoi-loi-tru-nong-dan-93022.html)

[dan-93022.html](http://danviet.vn/xa-hoi/thu-hoi-dat-nong-nghiep-nhieu-nguoi-loi-tru-nong-dan-93022.html).

1. Vietnamnet (2014), *Điểm mới trong thu hồi và bồi thường của Luật Đất đai*, [http://vietnamnet.vn/vn/ban-doc-phap-luat/183557/diem-moi-trong-thu-hoi-va- boi-thuong-cua-luat-dat-dai.html](http://vietnamnet.vn/vn/ban-doc-phap-luat/183557/diem-moi-trong-thu-hoi-va-boi-thuong-cua-luat-dat-dai.html).