ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

------ꕥ------

TRẦN QUANG TRUNG

BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG VIỆC THU HỒI ĐẤT: QUA THỰC TIỄN Ở TỈNH QUẢNG BÌNH

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

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

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

***Cán bộ hướng dẫn khoa học*: GS.TS Nguyễn Đăng Dung**

HÀ NỘI - 2013

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn này là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vậy tôi viết Lời cam đoan này đề nghị Khoa Luật xem xét để tôi có thể bảo vệ Luận văn.

Tôi xin chân thành cảm ơn!

NGƯỜI CAM ĐOAN

Trần Quang Trung

MỤC LỤC

Trang phụ bìa
Lời cam đoan
Mục lục
Danh mục các chữ viết tắt
Danh mục bảng
Danh mục biểu đồ
Danh mục hình
MỞ ĐẦU 1
Chương 1: TẦM QUAN TRỌNG VÀ NHỮNG YÊU CẦU CƠ BẢN CỦA VIỆC BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG THU HỒI ĐẤT.....7
1.1. Thu hồi đất theo pháp luật Việt Nam. 7
1.1.1. Khái niệm thu hồi đất 7
1.1.2. Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất.....10
1.1.3. Tham vấn hay minh bạch khi nhà nước thu hồi đất.....13
1.1.4. Giải quyết khiếu nại khi nhà nướcthu hồi đất 15
1.2. Ảnh hưởng của thu hồi đất đối với quyền con người.....19
1.2.1. Ảnh hưởng của thu hồi đất đối với quyền sở hữu tài sản.....19
1.2.2. Ảnh hưởng của thu hồi đất đối với quyền được làm việc. 21
1.2.3. Ảnh hưởng của thu hồi đất đối với quyền có nhà ở thích đáng 23
1.2.4. Ảnh hưởng của thu hồi đất đối với việc thụ h ưởng quyền của các nhóm dễ bị tổn thương 25
1.3. Những yêu cầu cơ bản về bảo đảm quyền con người trong thu hồi đất.....28
1.3.1. Bồi thường một cách thích đáng và công bằng 28
1.3.2. Bảo đảm sự tham vấn thực sự hay minh bạch khi thu hồi đất 33
1.3.3. Giải quyết hài hòa lợi ích của các bên khi thu hồi đất 36
1.3.4. Bảo đảm sự tồn tại của một cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả.....38
Chương 2: BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG THU HỒI ĐẤT QUA THỰC TIỄN TẠI TỈNH QUẢNG BÌNH 41
2.1. Tổng quan về địa điểm nghiên cứu tại tỉnh Quảng Bình 41

2.1.1. Mô tả địa điểm nghiên cứu.....41
2.1.2. Tình hình khảo sát tại các điểm nghiên cứu.....46
2.2. Thực trạng bảo đảm quyền con ng ười thông qua việc th ực hiện các quy định về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất tại tỉnh Quảng Bình. 48
2.2.1. Bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....48
2.2.2. Bồi thường khi nhà nước thu hồi đất ở 54
2.3. Bảo đảm quyền con ng ười thông qua việc thực hiện các quy định về tham vấn hay minh bạch khi nhà n ước thu hồi đất tại tỉnh Quảng Bình.....64
2.3.1. Tham vấn khi quyết định thu hồi đất 64
2.3.2. Tham vấn khi lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư 66
2.4. Bảo đảm quyền con ng ười bằng việc giải quyết khiếu nại khi nhà n ước thu hồi đất tại tỉnh Quảng Bình. 70
2.4.1. Tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại tại các điểm nghiên cứu.....70
2.4.2. Đánh giá tác động của việc giải quyết khiếu nại đối với yêu cầu bảo đảm quyền con người khi nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Bình.....74
Chương 3: CÁC GIẢI PHÁP NHẰM BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG THU HỒI ĐẤT QUA THỰC TIỄN Ở TỈNH QUẢNG BÌNH. 79
3.1. Các giải pháp về hoàn thiện chính sách pháp luật 79
3.1.1. Pháp luật cần quy định thu hẹp quyền thu hồi của Nhà n ước:.....79
3.1.2. Hoàn chỉnh quy định pháp luật về định giá đất và bất động sản phục vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.....81
3.1.3. Hình thành c ơ chế pháp lý về chia sẽ l ợi ích cho nh ững đối t ượng bị ảnh hưởng bởi thu hồi đất 84
3.1.4. Hoàn thiện các quy định pháp luật bảo đảm sự tham gia của ng ười dân vào quá trình thu hồi đất.....86
3.1.5. Hoàn thiện các quy định pháp luật về đào tạo , chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm cho người bị thu hồi đất. 88
3.1.6. Hoàn thiện các quy định pháp luật về tái định cư 89
3.1.7. Hoàn thiện các quy định giải quyết khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. 91

3.2. Các giải pháp về tổ chức thực hiện pháp luật 93
3.2.1. Tăng cường các biện pháp kiểm tragiám sát và xử lý vi phạm trong quá trình thực thi pháp luật về thu hồi hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. 93
3.2.2. Nâng cao năng lực của bộ máy quản lý nhà n ước về đất đai và nhận th ức của nhân dân về pháp luật liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. 94
3.2.3. Đối với việc đảm bảo sự tham vấn thực sự trong quá trình thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng. 95
3.2.4. Đối với công tác tổ chức đào tạo nghề và tạo việc làm. 95
3.2.5. Đối với công tác giải quyết khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng. 96
KẾT LUẬN 98
TÀI LIỆU THAM KHẢO 101
PHỤ LỤC

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Chữ viết tắt	Cụm từ được viết tắt
UBND	Uỷ ban nhân dân
UDHR	Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền năm 1948
ICCPR	Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966
ICESCR	Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa năm 1966

DANH MỤC BẢNG

Bảng 2.1. Tình hình cơ bản của các hộ điều tra sau thu hồi đất 47
Bảng 2.2. Diện tích đất nông nghiệp bình quân của các nhóm hộ.....49
Bảng 2.3: Tổng hợp nhận xét của người bị thu hồi đất về giá bồi thường đất ở và tài sản trên đất(74 ý kiến) 56
Bảng 2.4 :So sánh cách sắp xếp, bố trí công trình ở nơi ở cũ và nơi tái định cư(có 74 ý kiến trả lời) 58
Bảng 2.5:Đánh giá khả năng tiếp cận dịch vụ công cộng (74 người trả lời) 60
Bảng 2.6: Đánh giá mức độ hài lòng về xây dựng khu tái định cư (74 ý kiến).....61
Bảng 2.7: Đánh giá về việc phổ biến thông tin về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đến người bị thu hồi đất(201 người trả lời).....66
Bảng 2.8: Đánh giá mức độ tiếp nhận ý kiến của người bị thu hồi đất về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (138 người trả lời).....67
Bảng 2.9: Tình hình khiếu tố, tranh chấp đất đai trên địa bàn tỉnh Quảng Bình giai đoạn 2003-2011 70
Bảng 2.10: Thống kê đơn khiếu nại tại các điểm nghiên cứu.....71
Bảng 2.11: Nội dung các vấn đề khiếu nại tại các điểm nghiên cứu 72
Bảng 2.12: Khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp xã nơi có đất bị thu hồi 73
Bảng 2.13: Khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp huyện nơi có đất bị thu hồi 73
Bảng 2.14: Kết quả giải quyết khiếu nại tại các điểm nghiên cứu.....74
Bảng 2.15: Những khó khăn mà người dân gặp phải khi khiếu nại (126 người trả lời) 76

DANH MỤC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 2.1. Bình quân diện tích đất nông nghiệp trước và sau thu hồi. 50
Biểu đồ 2.2. Độ tuổi của lao động bị thu hồi đất 52
Biểu đồ 2.3.Tỷ lệ đi học của lao động trong các độ tuổi 53
Biểu đồ 2.4: Mức độ hài lòng về khu tái định cư.....61
Biểu đồ 2.5.Mức độ tham gia của người bị thu hồi đất về lựa chọn nơi tái định cư.....68

DANH MỤC HÌNH

Hình 2.1. Bản đồ tỉnh Quảng Bình.....41
Hình 2.2: Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1 43
Hình 2.3. Mặt bằng Nhà máy Xi măng Văn Hóa đang thi công.....45
Hình 2.4.Khu đô thị nam Trần Hưng Đạo-Đồng Hới 46
Hình 2.5.Khu tái định cư Hạ Trang tại xã Văn Hóa-huyện Tuyên Hóa 57
Hình 2.6. Quyết định thành lập Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư huyện Quảng Trạch.....69
Hình 3.1. Cầu Văn Hóa vượt sông Gianh đang được xây dựng 85

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Chúng ta đều biết, đất đai có vai trò vô cùng quan trọng . Có thể nói, không một ai muốn có cuộc sống đúng nghĩa mà lại không cần đến đất đai . Đối với triệu triệu người trên hành tinh, khả năng thực hiện quyền con người và sống trong phẩm giá thường tùy thuộc vào việc tiếp cận hay kiểm soát đất đai và tài nguyên thiên nhiên. Do vậy, Luật nhân quyền quốc tế dành sự quan tâm đặc biệt đối với các vấn đề quyền con người liên quan đến đất đai (right to land). Theo đó, các quốc gia phải có nghĩa vụ thực hiện các biện pháp pháp lý và những biện pháp khác nhằm bảo vệ các quyền con người mà việc thụ hưởng phụ thuộc vào khả năng ti ếp cận đất đa i, nhất là quyền về việc làm và sinh kế , quyền có nơi ở thích đáng , bao gồm cả quyền được bảo vệ không bị cưỡng bức di dời nơi ở . Các quốc gia phải bảo đảm có các biện pháp xử lý hiệu quả khi các quyền nà y bị vi phạm, bảo đảm cho mọi người có quyền tiếp cận và kiểm soát đối với đất đai , tạo cơ sở cho việc thụ hưởng các quyền con người khác.

Tuy vậy, không phải ai cũng làm được điều đó trong mọi hoàn cảnh và cũng không phải ai cũng chủ động kiểm soát được đất đai của chính mình . Với vai trò là một tư liệu sản xuất đặc biệt , đất đai luôn có những thay đổi , biến động cùng với quá trình phát triển sản xuất cuả đất nước . Công nghiệp hóa và đô thị hóa để phát triển kinh tế là cách thức tìm kiếm sự giàu có cho quốc gia , cho dân tộc. Đó là con đường chuyển dịch cơ cấu kinh tế từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ , mà gắn với nó là quá trình chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất . Bên cạnh hình thức chuyển dịch đất đai tự nguyện , chuyển dịch đất đai bắt buộc được nhà nước áp dụng bằng cách đem ra một quyết định hành chính buộc người sử dụng đất phải chuyển giao đất cho một chủ thể khác , nhiều khi là nhà nước, trái với ý muốn của họ . Cách làm này vẫn thường được gọi là cơ chế nhà nước thu hồi đất . Việc chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất thông qua việc nhà nước thu hồi đất được coi là điều không tránh khỏi nhưng hậu quả của nó không thể coi thường. Người bị thu hồi đất, đặc biệt là những người buộc phải di dời nơi ở , phải gánh chịu rất nhiều thiệt hại và ảnh hưởng

nghiêm trọng đến việc thụ hưởng các quyền con người cơ bản . Không ít người mất đất sản xuất, mất việc làm, không có nơi ở thích đáng ... khiến cho cuộc sống của họ có nguy cơ bị bần cùng hóa. Do vậy, bài toán đặt ra các nhà quản lý , các nhà khoa học, nhất là khoa học pháp lý là làm thế nào giải quyết hài hòa, cân bằng được mối quan hệ giữa thu hồi đất và các vấn đề quyền con người liên quan đến đất đai .

Ở Việt Nam nói chung và tỉnh Quảng Bình nói riên g, nhận thức sâu sắc ảnh hưởng do việc thu hồi đất gây ra cho người sử dụng đất, pháp luật đất đai đã có những quy định cụ thể về phạm vi , đối tượng, thẩm quyền, trình tự thủ tục thu hồi đất, về giải quyết sinh kế cho người bị mất đất sản xuất , giải quyết vấn đề tái định cư cho người bị thu hồi đất phải di chuyển chỗ ở . Các quy định pháp luật về vấn đề này cũng không ngừng được sửa đổi , bổ sung . Tuy vậy , chúng vẫn đang bộc lộ nhiều hạn chế , tồn tại trong việc bảo vệ quyền lợi chính đáng của người bị thu hồi đất và thực tế áp dụng đã gây ra n hiều bức xúc trong đời sống xã hội . Xuất từ yêu cầu thực tiễn, Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành TW Đảng khóa X I (tháng 6/2012) khẳng định tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai, kịp thời tháo gỡ những vướng mắc trong công tác quản lý và sử dụng đất đai, bảo đảm hài hòa các lợi ích của Nhà nước, người dân và nhà đầu tư, tạo nguồn lực và động lực mới đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội. Một trong những nhóm vấ n đề mà Hội nghị TW 5 xác định đang có nhiều vướng mắc hoặc gây bức xúc trong xã hội , cần phải sớm sửa đổi về mặt pháp luật , chính sách là xác định giá đất , thu hồi đất, đền bù giải phóng mặt bằng, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của người có đất bị thu hồi. Dưới góc độ khoa học pháp lý, các vấn đề quyền con người liên quan đến đất đai và thu hồi đất cần phải được quan tâm nghiên cứu dưới cả phương diện lý luận lẫn phương diện thực tiễn.

Với những lí do trên, tác giả chọn đề tài **"Bảo đảm quyền con người trong việc thu hồi đất: Qua thực tiễn ở tỉnh Quảng Bình"** làm đề tài luận văn thạc sĩ luật học của mình . Qua luận văn này , tác giả mong muốn đề xuất bổ sung , hoàn thiện khuôn khổ pháp luật và nâng c ao hiệu lực áp dụng pháp luật liên quan đến thu hồi đất ở tỉnh Quảng Bình nói riêng và cả nước nói chung nhằm bảo đảm tốt hơn

quyền con người , đồng thời gợi mở một hướng nghiên cứu mới dựa trên các tiêu chuẩn về quyền con người cho những ai quan tâm đến chủ đề này.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Trong một thập niên trở lại đây, nhất là từ khi Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành , với nhu cầu sử dụng đất cho phát triển kinh tế tăng mạnh , hàng loạt các dự án cần đến mặt bằng để xây dựng cơ sở hạ tầng . Do đó, tình hình thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng với số lượng lớn kéo theo nhiều vấn đề bức xúc trong đời sống xã hội . Nhiều vụ cưỡng chế thu hồi đất và một tỷ lệ lớn khiếu kiện liên quan đến thu hồi đất đã làm cho chủ đề này trở thành mối quan tâm lớn lao trong các tầng lớp nhân dân , các quản lý, nhà khoa học. Thu hồi đất và pháp luật liên quan đến thu hồi đất được nhiều tác giả nghiên cứu dưới nhiều hình thức khác nhau như luận án tiến sỹ, luận văn thạc sỹ, các bài viết, bài báo… Trong số đó, có nhiều công trình nghiên cứu từ thực tiễn của một địa bàn nhất định như cấp huyện hoặc cấp tỉnh. Có thể kể ra đây một số công trình như *" Pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất qua thực tiễn áp dụng tại địa bàn quận Tây Hồ, thành phố Hà Nội"* - Luận văn thạc sỹ luật học của Lê Thị Yến (2010); *"pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất (qua thực tiễn tại thành phố Hà Nội)*"-Luận văn thạc sỹ luật học của Nguyễn Duy Thạch (2007); *Đánh giá việc thực hiện chính sách bồi thường thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất trên một số dự án trên địa bàn huyện Nghi Xuân-tỉnh Hà Tĩnh* - Luận văn thạc sỹ quản lý đất đai của Lê Việt Anh (2008);"*Cơ chế nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện tại Việt Nam*" – Báo cáo nghiên cứu của Ngân hàng thế giới tại Việt Nam (2011)

Nhìn chung, các công trình nói trên đã tập trung nghiên cứu pháp luật về thu hồi đất dưới những góc độ, phạm vi khác nhau nhằm chỉ ra những bất cập , vướng mắc trong quá trình tổ chức thực hiện trên địa bàn nghiên cứu và đề xuất bổ sung, hoàn thiện chính sách , pháp luật. Tuy nhiên, chưa có tác giả nào nghiên cứu theo hướng đánh giá , so sánh các quy định pháp luật về thu hồi đất với các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế . Trong bối cảnh ngày nay , khi khái niệm phát triển dựa trên

quyền (*rights-based development*) trở thành một phương pháp luận phổ biến thì việc nghiên cứu theo hướng nói trên có ý nghĩa thiết thực làm hài hòa pháp luật quốc gia và các tiêu chuẩn pháp lý quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia . Mặt khác, cũng chưa có công trình nghiên cứu pháp luật về thu hồi đất từ thực tiễn tại tỉnh Quảng Bình.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Về đối tượng nghiên cứu.

Phù hợp với đề tài ***"Bảo đảm quyền con người trong việc thu hồi đất: Qua thực tiễn ở tỉnh Quảng Bình".*** Đối tượng nghiên cứu của luận văn là:

- Khuôn khổ pháp luật (thể hiện ở các văn bản pháp luật quốc gia và các văn bản pháp quy của tỉnh) liên quan đến thu hồ i đất ở tỉnh Quảng Bình , bao gồm: thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

- Thực tiễn áp dụng khuôn khổ pháp luật kể trên ở tỉnh Quảng Bình.

- Tính tương thích của khuôn khổ pháp lý nói trên và thực tiễn áp dụng chúng với các nguyên tắc, tiêu chuẩn pháp lý quốc tế về quyền con người.

3.2. Về phạm vi nghiên cứu

Luận văn tập trung nghiên cứu:

- Trường hợp nhà nước thu hồi để sử dụng vào mục đích quốc phòng , an ninh, lợi ích quốc gia , lợi ích công cộng, phát triển kinh tế quy định tại khoản 1 Điều 38 Luật Đất đai năm 2003.

- Về phạm vi không gian và thời gian , luận văn nghiên cứu các quy định pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư do của các cơ qu an Trung ương và tỉnh Quảng Bình từ khi ban hành Luật Đất đai năm 2003 đến nay và thực tiễn áp dụng chúng trên địa bàn tỉnh Quảng Bình.

4. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

4.1. Mục đích:

- Phân tích làm rõ khuôn khổ pháp lý liên quan đến thu hồi đất và thực tiễn áp dụng ở tỉnh Quảng Bình , so sánh với các nguyên tắc , tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế có liên quan, từ đó chỉ ra những bất cập, hạn chế cần khắc phục.

- Đề xuất những giải pháp hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và nâng cao hiệu lực áp dụng pháp luật về thu hồi đất cho phù hợp với các nguyên tắc, tiêu chuẩn của luật nhân quyền quốc tế và phù hợp với điều kiện bối cảnh hiện nay ở tỉnh Quảng Bình

4.2. Nhiệm vụ: Để đạt được mục đích nói trên , tác giả đã đưa ra và giải quyết các nhiệm vụ sau:

- Phân tích, khẳng định vai trò quan trọng của đất đai trong việc bảo đảm các quyền con người cơ bản ; nghiên cứu các nguyên tắc , tiêu chuẩn pháp lý quốc tế về quyền con người liên quan đến đất đai.

- Phân tích, chỉ rõ những tác động tiêu cực của thu hồi đất đối với việc thụ hưởng các quyền con người .

- Nghiên cứu đánh giá nội dung quy định và thực tiễn thi hành pháp luật về thu hồi đất tỉnh Quảng Bình từ khi ban hành Luật Đất đai 2003 đến nay ; trên cơ sở đó rút ra nguyên nhân của những bất cập trong việc bảo đảm quyền con người khi thu hồi đất.

- Kiến nghị, đề xuất các giải pháp về hoàn thiện khuôn khổ pháp luật và biện pháp tổ chức thực hiện thu hồi đất nhằm bảo vệ tốt hơn các quyền con người.

5. Phương pháp nghiên cứu

Để giải quyết các yêu cầu của đề tài, trong quá trình nghiên cứu và hoàn thiện luận văn, tác giả đã sử dụng các phương pháp nghiên cứu chủ yếu sau đây:

- Phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác – Lênin được vận dụng trong suốt quá trình nghiên cứu;

- Phương pháp phân tích, phương pháp so sánh luật học được sử dụng trong Chương 1 khi đề cập đến khái niệm thu hồi đất và các vấn đề có liên quan , hậu quả thu hồi đất và nội dung bảo đảm quyền con người trong thu hồi đất.

- Phương pháp phân tích , bình luận, phương pháp thống kê , điều tra xã hội học được sử dụng tại chương 2 khi tìm hiểu các quy định của pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật về thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Bình.

- Phương pháp tổng hợp, phương pháp diễn giải, so sánh được sử dụng tại chương 3 khi nghiên cứu các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu lực áp dụng pháp luật về thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ và tái định cư.

6. Giới thiệu kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu và kết luận, nội dung của luận văn gồm có 3 chương:

Chương 1: Tầm quan trọng và yêu cầu cơ bản của việc bảo đảm quyền con người trong thu hồi đất

Trong chương 1, tác giả sẽ đưa ra và phân tích làm rõ khung khái niệm mà luận văn sử dụng trong suốt quá trình nghiên cứu; phân tích ảnh hưởng hay hậu quả của thu hồi đất đối với khả năng thụ hưởng các quyền con người, từ đó để thấy tính cấp thiết của vấn đề bảo vệ quyền con người trong thu hồi đất . Để giải quyết vấn đề cấp thiết này, tác giả nêu và phân tích về mặt nguyên tắc những nội dung trọng tâm cần phải thực hiện trong quá trình thu hồi đất nhằm bảo đảm quyền con người .

Chương 2: Bảo đảm quyền con người trong thu hồi đất qua thực tiễn tại tỉnh Quảng Bình

Trong Chương 2, bằng việc dẫn chứng một số dự án thu hồi đất có ảnh hưởng lớn trên địa bàn tỉnh, tác giả phân tích thực tiễn thi hành các quy định pháp luật về thu hồi đất ở tỉnh Quảng Bình có liên quan đến việc bảo đảm quyền con người; chỉ ra bất cập của các quy định pháp luật , hạn chế trong năng lực tổ chức thực hiện và nguyên nhân của chúng; phân tích, đánh giá những ảnh hưởng của các bất cập, hạn chế đó đối với việc thụ hưởng các quyền con người cơ bản theo các quy định pháp lý quốc tế và quan điểm của các tổ chức quốc tế về bảo vệ quyền con người.

Chương 3: Các giải pháp nhằm bảo đảm quyền con người trongthu hồi đất qua thực tiễn tại tỉnh Quảng Bình.

Trong Chương này , trên cơ sở phân tích những bất cập của các quy định pháp luật cũng như hạn chế trong năng lực tổ chức thực hiện và nguyên nhân của chúng nêu ở Chương 2, tác giả sẽ đề xuất các nhóm giải pháp nhằm hướng tới bảo đảm tốt hơn quyền con người . Phù hợp với luận văn thạc sỹ luật học , tác giả đưa ra hai nhóm giải pháp là nhóm giải pháp về hoàn thiện chính sách , pháp luật và nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật liên quan đến thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Bình. Với mỗi nhóm giải pháp , tác giả sẽ nêu những kinh nghiệm quốc tế và kinh nghiệm của các quốc gia khác mà Việt Nam có thể vận dụng trong quá trình hoàn thiện chính sách pháp luật về thu hồi đất

Chương 1
TẦM QUAN TRỌNG VÀ NHỮNG YÊU CẦU CƠ BẢN CỦA VIỆC BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG THU HỒI ĐẤT

1.1. Thu hồi đất theo pháp luật Việt Nam.

1.1.1. Khái niệm thu hồi đất

Theo pháp luật Việt Nam,có hai cách thức để chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất.Cách làm thứ nhất dựa trên thương thảo trực tiếp giữa nhà đầu tư với những người đang sử dụng đất để có đất cho dự án đầu tư thông qua nhận chuyển nhượng hoặc thuê hoặc nhận góp vốn trong mối quan hệ dân sự, thường gọi là chuyển dịch tự nguyện. Cách làm thứ hai là chuyển dịch bắt buộc, dựa trên quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để lấy đất của những người đang sử dụng đất giao chủ thể khác sử dụng trong mối quan hệ hành chính. Người bị Nhà nước lấy đất được bồi thường thiệt hại về quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền , được hỗ trợ để ổn định cuộc sống và sinh kế, nếu bị thu hồi hết đất ở hoặc diện tích còn lại không đủ để sinh sống thì được giải quyết tái định cư. Cách làm này vẫn được gọi tên là cơ chế Nhà nước thu hồi đất.

Nhìn nhận một cách cụ thể, Hiến pháp 1992 của Việt Nam không quy định về cơ chế Nhà nước thu hồi đất mà chỉ tuyên bố tại Điều 23 rằng trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường. Cơ chế Nhà nước thu hồi đất được quy định bởi Luật Đất đai . Theo đó, thu hồi đất là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất đã được giao cho tổ chức, Ủy ban nhân dân xã , phường, thị trấn quản lý theo quy định của Luật này *[27]*. Trên cơ sở đó, các trường hợp bị thu hồi đất đã được quy định cụ thể từ Điều 38 đến Điều 45 Luật Đất đai 2003.

Như vậy, thu hồi đất là một trong những nội dung của quản lý Nhà nước về đất đai, là việc Nhà nước thông qua các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ra quyết định hành chính thu lại đất và chất dứt quan hệ sử dụng đất đã giao cho tổ chức , hộ

gia đình, cá nhân. Thu hồi đất có tính chất cưỡng bức, mệnh lệnh, không tồn tại yếu tố thương lượng, thỏa thuận. Điều này bắt nguồn tính chất của quan hệ pháp luật hành chính và được thể hiện một cách rõ ràng bởi quy định tại khoản 3 Điều 39 Luật Đất đai năm 2003:

> Trường hợp người bị thu hồi đất không chấp hành quyết định thu hồi đất thì Ủy ban Nhân dân có thẩm quyền quyết định thu hồi đất ra quyết định cưỡng chế. Người bị cưỡng chế thu hồi đất phải chấp hành quyết định cưỡng chế và có quyền khiếu nại [27].

Cơ sở tồn tại quy định nhà nước thu hồi đất bằng quyết định hành chính trong pháp luật Việt Nam chính là chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai do nhà nước đại diện chủ sở hữu, trong đó nội dung quyền định đoạt của Nhà nước do các cơ quan nhà nước thực hiện. Theo lý luận về sở hữu toàn dân đối với đất đai, thu hồi đất phải được coi là một quan hệ hành chính dựa trên các quyết định hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Người bị thu hồi đất có trách nhiệm thực hiện các quyết định hành chính đó. Điều này có nghĩa là quá trình thực hiện thu hồi đất chỉ được điều chỉnh bằng pháp luật hành chính với phương pháp mệnh lệnh, phục tùng. Với cách hiểu như vậy, chắc chắn không thể áp dụng được một số giải pháp thị trường hoặc là sự thỏa thuận vào cơ chế thu hồi đất. Do vậy, có thể nói rằng thu hồi đất luôn có yếu tố cưỡng bức.

Trên bình diện quốc tế, các văn kiện pháp lý có đề cập đến một khái niệm mà dưới góc độ của tính không tự nguyện tương tự như thuật ngữ ***thu hồi đất*** trong pháp luật Việt Nam, đó là ***cưỡng bức di dời*** (forced evictions). Theo định nghĩa của Ủy ban giám sát ICESCR nêu tại Bình luận chung số 7 năm 1997,

> Cưỡng bức di dời là sự di dời một cách vĩnh viễn hoặc tạm thời các cá nhân, gia đình và/hoặc cộng đồng ra khỏi nhà đất mà họ đang chiếm giữ trái với nguyện vọng của họ và không có các hình thức bảo vệ pháp lý hoặc các hình thức bảo vệ thích hợp khác với họ [15].

Về nguyên tắc chung, việc di dời cưỡng bức khỏi nơi ở là một sự vi phạm các quyền con người, không phù hợp với những quy định của ICESCR. Tuy vậy,

Ủy ban cũng cho rằng tron g một số trường hợp và phụ thuộc vào những điều kiện cụ thể, việc cưỡng bức di dời khỏi nhà đất có thể phù hợp với những chuẩn mực quốc tế về quyền con người . Trong Khuyến nghị chung số 4 năm 1991, Ủy ban các quyền kinh tế, văn hóa và xã hội cho r ằng, trong một số trường hợp nhất định, việc cưỡng bức di dời kh ỏi đất và nhà ở được cho là đương nhiên hoặc là cái giá cần thiết cho sự phát triển hoặc vì lợi ích công , nhưng cũng chỉ có thể đượ c thừa nhận trong những trường hợp ngoại lệ nhất và phù hợp với những nguyên tắc liên quan của luật quốc tế [14]. Trường hợp ngoại lệ nêu ở trên nhằm để chỉ những đối tượng không tích cực thực hiện hoặc có vi phạm nghĩa vụ pháp lý đối với chủ sở hữu đất đai, nhà ở hoặc đe dọa quyền lợi của chủ thể khác . Theo cách nhìn này, người bị cưỡng bức di dời là người vi phạm và ch ủ sở hữu đất đai, nhà ở là n ạn nhân. Ngay cả trong những trường hợp ngoại lệ như vậy, cưỡng bức di dời cũng phải đúng thẩm quyền, phù hợp quy định pháp luật nhân quyền quốc tế và chỉ thực hiện với mục đích thúc đẩy lợi ích chung, bảo đảm tính hợp lý và tỷ lệ cân xứng và có các giải pháp khác để bảo vệ các quyền con người của người vi phạm . Như vậy, các văn kiện quốc tế chỉ công nhậnthu hồi đất, di dời nơi ở trong những trường hợp cá biệt , với phạm vi rất hẹp.

**** Phân loại thu hồi đất theo pháp luật Việt Nam:***

Việc phân loại thu hồi đất có ý nghĩa quan trọng nhằm nghiên cứu, đánh giá và áp dụng chính sách pháp luật phù hợp với từng dạng thu hồi đất. Về tổng thể, nhà nước thu hồi đất trong ba trường hợp là thu hồi do nhu cầu của Nhà nước, thu hồi vì các lý do đương nhiên và thu hồi do vi phạm pháp luật đất đai . Trong luận văn này, tác giả chỉ đề cập đến trường hợp thu hồi đất do nhu cầu của Nhà nước.

Đối với trường hợp thu hồi đất do nhu cầu của nhà nước, việc phân loại dựa trên những căn cứ khác nhau tùy thuộc vào mục đích nghiên cứu. Các căn cứ phổ biến để phân loại có thể kể đến là căn cứ vào loại đất thu hồi và căn cứ vào mục đích thu hồi. Với mục đích đánh giá các quyền con người bị ảnh hưởng bởi thu hồi đất, theo tác giả, việc nghiên cứu trường hợp thu hồi đất dựa trên loại đất bị thu hồi đất có giá trị thiết thực. Bởi lẽ, mỗi loại đất thường trực tiếp bảo đảm cho việc thụ

hưởng quyền con người cụ thể, như đất ở liên quan trực tiếp đến quyền có nơi ở thích đáng, đất nông nghiệp (đặc biệt là đất trồng lúa) tác động trực tiếp đến quyền có việc làm và sinh kế của người dân…

Căn cứ quy định của Luật Đất đai về phân loại đất, việc phân loại thu hồi đất bao gồm:

- *Thu hồi đất nông nghiệp*: là trường hợp thu hồi đất sản xuất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối và đất nông nghiệp khác.

- *Thu hồi đất phi nông nghiệp*: là trường hợp thu hồi đất đang được sử dụng không thuộc nhóm đất nông nghiệp; bao gồm đất ở, đất chuyên dùng, đất tôn giáo tín ngưỡng, đất nghĩa trang, nghĩa địa, đất sông ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng, đất phi nông nghiệp khác .

- *Thu hồi đất chưa sử dụng*: là trường hợp thu hồi đất chưa xác định mục đích sử dụng. Đất chưa sử dụng bao gồm đất bằng chưa sử dụng, đất đồi núi chưa sử dụng, núi đá không có rừng cây.

1.1.2. Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất

Đề cập đến thu hồi đất, nhà nước không đơn giản chỉ ban hành một quyết định hành chính để thu hồi đất . Đồng thời với quyết định hành chính n ày, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải giải quyết một loạt vấn đề khác nhằm bảo đảm lợi ích của các bên trong quá trình thu hồi đất gồm bồi thường, hỗ trợ và tái định cư

**** Bồi thường khi nhà nước thu hồi đất***

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được luật hóa tại Điều 4, Điều 42 của Luật Đất đai 2003 và được quy định chi tiết bởi các nghị định của Chính phủ như Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004, Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006, Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/05/2007, Nghị định 69/2009/NĐ-CP ngày 13/08/2009. Theo đó, "Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất bị thu hồi cho người bị thu hồi đất" [27]. Định nghĩa này thu gọn trong việc bồi thường thiệt hại vật chất hiện hữu , đó là giá trị tài sản thiệt hại do bị thu hồi . Do đó, căn cứ để xác định bồi thường là diện tích đất thực tế bị thu hồi, thiệt hại về tài sản trên đất và giá bồi thường do Nhà nước quy định tại thời điểm thu hồi đất.

Mặc dù các nghị định của Chính phủ có những thay đổi theo từng giai đoạn , nhưng nhìn chung các văn bản này chỉ quy định về điều kiện , nguyên tắc bồi thường. Riêng giá bồi thường đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại và tài sản trên đất – một vấn đề có tác động rất lớn đến việc thụ hưởng quyền có nhà ở thích đáng - giao cho UBND cấp tỉnh quy định. Về nguyên tắc, người bị thu hồi đất đang sử dụng vào mục đích nào thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi. Trường hợp bồi thường bằng việc giao đất mới hoặc bằng nhà , nếu có chênh lệch về giá trị thì phần chênh lệch đó được thực hiện thanh toán bằng tiền . Giá bồi thường đất và chi phí vào đất còn lại là giá theo mục đích đang sử dụng đã được UBND cấp tỉnh quy định và công bố , không bồi thường theo giá đất sẽ được chuyển mục đích sử dụng [5]. Theo quy định tại Nghị định 17/2006/NĐ-CP, trường hợp tại thời điểm có quyết định thu hồi đất mà giá này chưa sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường thì UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định giá đất cụ thể cho phù hợp.

Về tài sản trên đất , chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất khi Nhà nước thu hồi đất mà bị thiệt hại thì được bồi thường, nếu không thuộc đối tượng được bồi thường thì tùy từng trường hợp cụ thể được bồi thường hoặc hỗ trợ tài sản . Đơn giá bồi thường, hỗ trợ do UBND cấp tỉnh quy định . Riêng đối với nhà ở và các công trình phục vụ sinh hoạt của hộ gia đình , cá nhân, được bồi thường bằng giá trị xây dựng mới của nhà, công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương do Bộ Xây dựng ban hành. Giá trị xây dựng mới của nhà, công trình được tính theo diện tích xây dựng của nhà, công trình nhân với đơn giá xây dựng mới của nhà, công trình do UBND cấp tỉnh ban hành theo quy định của Chính phủ [5].

**** Hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất***

Bên cạnh thuật ngữ bồi thường, trong các văn bản pháp luật hiện hành còn đề cập đến khái niệm hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. Theo khoản 7 Điều 4 Luật Đất đai năm 2003, "hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước giúp đỡ người bị

thu hồi đất thông qua đào tạo nghề mới , bố trí việc làm mới , cấp kinh phí để di dời đến địa điểm mới" . Từ định nghĩa trên có thể thấy rằng , việc hỗ trợ nhằm mục tiêu khôi phục thu nhập và bảo đảm sinh kế sau khi bị thu hồi đất . Tuy vậy, nó mới chỉ đề cập đến góc độ đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp và tạo công ăn việc làm mới cho người lao động mà chưa có các loại hỗ trợ khác như về giáo dục , y tế, dịch vụ công cộng... để bảo đảm một cách bền vững các quyền con người khác .

**** Tái định cư khi nhà nước thu hồi đất***

Theo Điều 4 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ, người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định mà phải di chuyển chỗ ở thì được bố trí tái định cư bằng một trong các hình thức giao nhà ở , giao đất mới hoặc bồi thường bằng tiền để tự lo chỗ ở mới . Căn cứ vào quy định trên, có thể hiểu tái định cư là việc người sử dụng đất được bố trí nơi ở mới bằng một trong các hình thức: bồi thường bằng nhà ở mới hoặc bồi thường bằng giao đất ở mới hoặc bồi thường bằng tiền để tự lo chỗ ở mới khi họ bị Nhà nước thu hồi đất ở và phải chuyển chỗ ở. Đối với trường hợp tái định cư bằng giao đất ở mớ i tại khu tái định cư thì diện tích đất bồi thường bằng giao đất ở mới cho người có đất bị thu hồi cao nhất bằng hạn mức giao đất ở tại địa phương [5]. Trường hợp đất ở bị thu hồi có diện tích lớn hơn hạn mức giao đất ở thì UBND cấp tỉnh căn cứ vào quỹ đất của địa phương và số nhân khẩu của hộ gia đình bị thu hồi đất, xem xét, quyết định giao thêm một phần diện tích đất ở cho người bị thu hồi đất, nhưng không vượt quá diện tích của đất bị thu hồi. Theo quy định pháp luật, yêu cầu bắt buộc đối với khu tái định cư là phải có điều kiện phát triển bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ [27].

Như vậy, hiện nay pháp luật Việt Nam sử dụng ba khái niệm độc lập là bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất như là ba bộ phận cấu thành chính sách của Nhà nước nhằm đảm bảo quyền lợi của người có đất bị thu hồi . Các bộ phận cấu thành này nhằm mục tiêu không những bù đắp cho người sử dụng đất quyền lợi kinh tế họ mất đi khi thu hồi đất mà còn giúp đỡ họ trong việc tạo lập cuộc sống mới . Trong đó, việc thực hiện hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất thường được quan niệm là chính sách dựa trên bản chất của Nhà nước ta . Xuất phát từ chức

năng xã hội của mình, với bản chất là Nhà nước của dân, do dân và vì dân nên Nhà nước cần phải đảm bảo, phục vụ và chăm lo cho lợi ích của nhân dân. Tư duy này được thể hiện ngay trong khái niệm hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất là việc *"Nhà nước giúp đỡ người bị thu hồi đất"*. Từ khái niệm có thể hiểu nhà nước là chủ thể ban phát lợi ích, việc hỗ trợ khi thu hồi đất xuất từ lòng tốt của nhà nước đối với những người bị thiệt hại bởi thu hồi đất như là những người gặp rủi ro trong cuộc sống. Theo tác giả, đây là tư duy nặng về tính nhân đạo hơn là trách nhiệm phải bù đắp những thiệt hại do quyết định thu hồi đất gây ra cho người dân. Các khái niệm bồi thường, hỗ trợ, tái định cư quy định trong Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành chung quy lại chỉ là một vấn đề, đó chính là nghĩa vụ bồi thường một cách thích đáng của nhà nước khi thu hồi đất. Nghĩa vụ này đặt ra trách nhiệm pháp lý chứ không phải là hành vi nhân đạo. Cơ sở của trách nhiệm pháp lý là quyền sở hữu về tài sản, quyền việc làm, quyền nhà ở và một số quyền khác – những quyền con người cơ bản được Hiến pháp quy định và bảo hộ.

1.1.3. Tham vấn hay minh bạch khi nhà nước thu hồi đất

Đối với việc tham vấn, pháp luật Việt Nam có một số quy định nhằm bảo đảm sự tham gia của người dân nói chung và người bị thu hồi đất nói riêng trong quá trình hình thành các quyết định của nhà nước từ khâu thu hồi đất đến khâu bồi thường giải phóng mặt bằng. Việc tham gia của người dân vào khâu thu hồi đất thể hiện rõ ràng nhất là việc tham gia góp ý xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong đó có nội dung quy hoạch "*xác định diện tích đất phải thu hồi để xây dựng các công trình, dự án"*theo quy định tại điểm d, khoản 1, Điều 23 Luật Đất đai. Nhà nước thực hiện thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng sau khi quy hoạch, kế hoạch được phê duyệt, công bố hoặc khi dự án đầu tư có nhu cầu sử dụng đất phù hợp với quy hoạch, kế hoạch được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Do vậy, việc nhân dân góp ý xây dựng quy hoạch có ý nghĩa quan trọng trong quá trình ban hành quyết định thu hồi đất. Nhằm bảo đảm sự tham vấn ý kiến của nhân dân trước khi phê duyệt, dự thảo quy hoạch sử dụng đất chi tiết phải được giới thiệu đến từng tổ dân phố, thôn, bản, phum, sóc và niêm yết công khai tại trụ sở UBND xã, phường, thị trấn.

Trong khâu bồi thường hỗ trợ, tái định cư, pháp luật cũng quy định bảo đảm sự tham vấn người bị ảnh hưởng bởi quyết định thu hồi đất. Trước hết, người bị thu hồi đất được cử đại diện tham gia Hội đồng bồi thường giải phóng mặt bằng cấp huyện theo quy định tại Điều 39 của Nghị định 197/2004/NĐ-CP hoặc cử đại diện tham gia quá trình lập phương án bồi thường theo quy định tại Điều 56 của Nghị định 84/2006/NĐ-CP. Người bị thu hồi đất tự kê khai thiệt hại và trực tiếp tham gia cùng tổ chức được giao nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng trong quá trình xác minh, kiểm tra, đối chiếu tại hiện trường(Điều 55 của Nghị định 84/2006/NĐ-CP). Bên cạnh đó, người bị thu hồi đất và những người có liên quan tham gia ý kiến đối với phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Trường hợp còn nhiều ý kiến không tán thành phương thì Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng cần giải thích rõ hoặc xem xét, điều chỉnh trước khi chuyển cơ quan nhà nước có thẩm quyền thẩm định(Điều 56 của Nghị định 84/2006/NĐ-CP, Điều 30 Nghị định 69/2009/NĐ-CP).

Về minh bạch thông tin khi nhà nước thu hồi đất, các quy định pháp luật bảo đảm sự tham vấn ý kiến của người dân trong quá trình thu hồi đất không có gì ngoài mục đích minh bạch thông tin. Ngoài ra, Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành còn có các quy định cụ thể về nghĩa vụ của nhà nước thông báo chủ trương thu hồi đất, về công khai trong quá trình lập và kết quả lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Theo quy định tại Khoản 2 Điều 39 Luật Đất đai 2003, trước khi thu hồi đất, chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp và 180 ngày đối với đất phi nông nghiệp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo cho người bị thu hồi đất biết lý do thu hồi, thời gian và kế hoạch di chuyển, phương án tổng thể về bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư. UBND cấp huyện nơi có đất bị thu hồi có trách nhiệm chỉ đạo phổ biến rộng rãi chủ trương thu hồi đất, các quy định về thu hồi đất, về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế. UBND cấp xã nơi có đất bị thu hồi có trách nhiệm niêm yết công khai chủ trương thu hồi đất tại trụ sở và tại các điểm sinh hoạt khu dân cư nơi có đất bị thu hồi, thông báo rộng rãi trên hệ thống đài truyền thanh cấp xã (ở những nơi có hệ thống truyền thanh).

Để hiện thực hóa nghĩa vụ bồi thường của nhà nước khi thu hồi đất, Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư hoặc Tổ chức phát triển quỹ đất có trách nhiệm lập và trình phương án tổng thể (theo quy định của Nghị định 181/2004/NĐ-CP và Nghị định 84/2006/NĐ-CP), phương án chi tiết về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư (Nghị định 69/2009/NĐ-CP). Phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải được niêm yết tại trụ sở UBND cấp xã và tại các điểm sinh hoạt khu dân cư nơi có đất bị thu hồi để người bị thu hồi đất và những người có liên quan tham gia ý kiến. Thời gian niêm yết và tiếp nhận ý kiến đóng góp ít nhất là 20 ngày, kể từ ngày đưa ra niêm yết. Sau khi phương án được phê duyệt, Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm phối hợp với UBND cấp xã phổ biến và niêm yết công khai quyết định phê duyệt phương án bồi thường tại trụ sở và địa điểm sinh hoạt khu dân cư nơi có đất bị thu hồi; gửi quyết định bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho người có đất bị thu hồi, trong đó nêu rõ về mức bồi thường, hỗ trợ, về bố trí nhà hoặc đất tái định cư (nếu có), thời gian, địa điểm chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ và thời gian bàn giao đất đã bị thu hồi cho Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng.

1.1.4. Giải quyết khiếu nại khi nhà nước thu hồi đất

Như chúng ta biết , Việt Nam có cơ chế chung để giải quyết khiếu nại hành chính trên tất cả các lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước thể hiện qua các quy định của Luật Khiếu nại tố cáo năm 1998, Luật sửa đổi , bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại tố cáo năm 2004, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại tố cáo năm 2005, Luật Khiếu nại năm 2011 và các văn bản hướng dẫn thi hành . Tuy vậy, việc khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính đối với lĩnh vực đất đai nói chung và thu hồi đất nói riêng v ừa được thực hiện theo quy định chung của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và vừa được thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai.

** Về quyền khiếu nại trong thu hồi đất:*

Khiếu nại là quyền hiến định được Hiến pháp ghi nhận và được các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể hóa, trong đó có lĩnh vực đất đai. Điều 138 của Luật Đất đai quy định *"ng□ời sử dụng đất có quyền khiếu nại quyết định hành chính hoặc*

hành vi hành chính về quản lý đất đai". Các quyết định hành chính hành chính, hành vi hành c hính nêu trên được quy định tại Điều 162 Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai , trong đó có quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất, quyết định bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, tái định cư.

** Về thẩm quyền giải quyết khiếu nại*

Theo nguyên tắc chung , pháp luật về khiếu nại quy định cơ quan hành chính hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính đã ban hành quyết định hành chính hoặc có hành vi hành chính là người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu. Thủ trưởng cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp là người có thẩm quyền gi ải quyết khiếu nại lần hai nếu còn tiếp khiếu . Ngoài thẩm quyền giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính, người khiếu nại có quyền khởi kiện vụ án hành chính ra tòa án để giải quyết theo quy định của tố tụng hành chính. Từ ngày 01/7/2011 (ngày Luật Tố tụng Hành chính có hiệu lực), người khiếu nại có quyền khởi kiện trong bất kỳ giai đoạn nào của quá trình giải quyết khiếu nại mà không cần phải có thủ tục tiền tố tụng.

Đối vớ i quyết định hành chính , hành vi hành chính về thu hồi đất , bồi thường, hỗ trợ, tái định cư , thẩm quyền giải quyết của các chủ thể trong cơ quan hành chính thông thường liên quan đến UBND cấp xã , UBND cấp huyện và UBND cấp tỉnh. Theo quy định tại Điều 17 của Luật Khiếu nại , Chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính , hành vi hành chính của mình , của người có trách nhiệm do mình quản lý trực tiếp . Điều 8 của Luật Kh iếu nại quy định Chủ tịch UBND cấp huyện có thẩm quyền g iải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính , hành vi hành chính của mình và giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch UBND cấp xã, Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND cấp huyện đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết. Điều 21 Luật Khiếu nại quy định Chủ tịch UBND cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính , hành vi hành

chính của mình và giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính , hành vi hành chính của Chủ tịch UBND cấp huyện , Giám đốc sở và cấp tương đương đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết.

Bên cạnh các quy định thẩm quyền của pháp luật chuyên ngành khiếu nại , pháp luật về đất đai còn đặt ra một số quy định riêng về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng và tái định cư . Nghị định 197/2004/NĐ-CP quy định trách nhiệm của UBND cấp tỉnh chỉ đạo các cơ quan có liên quan thực hiện việc giải quyết khiếu nại , tố cáo của công dân về bồi thường, hỗ trợ tái định cư , trong khi đó lại giao trách nhiệm cho UBND cấp huyện nơi có đất bị thu hồi trực tiếp giải quyết khiếu nại , tố cáo của công dân về lĩnh vực nói trên theo thẩm quyền pháp luật quy định . Nội dung quy định của Nghị định 197/2004/NĐ-CP không phù hợp với nguyên tắc xác định thẩm quyền theo chủ thể ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính mà pháp luật về khiếu nại quy định . Đến Nghị định 84/2007/NĐ-CP, Chính phủ quy định thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp huyện , Chủ tịch UBND cấp tỉnh trên cơ sở xác định theo chủ thể ban hành quyết định hành chính , hành vi hành chính . Nhưng thời hiệu khiếu nại đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND tỉnh bị rút ngắn từ 90 ngày xuống 30 ngày.

** Về trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại*

Theo quy định của pháp luật về khiếu nại , trong thời hiệu 90 ngày kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi hành chính, người khiếu nại gửi đơn khiếu nại hoặc đến trực tiếp khiếu nại đối với cơ quan hành chính hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính đã ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính để được giải quyết lần đầu. Người khiếu nại cũng có thể gửi đơn yêu cầu tòa án giải quyết theo quy định của Luật Tố tụng hành chính . Về cơ bản, trình tự thủ tục khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng và tái định cư thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại Tuy vậy, Nghị định 84/2007/NĐ-CP quy định thời hiệu 30 ngày để người khiếu nại khiếu nại quyết định

hành chính trong quản lý đất đai của UBND tỉnh là không phù hợp quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo (nay là Luật Khiếu nại). Nghị định 84/2007/NĐ-CP và các văn bản khác hướng dẫn thi hành Luật Đất đai quy định mặcdù đang trong thời gian khiếu nại nhưng người khiếu nại cũng phải chấp hành quyết định thu hồi đất , trừ trường hợp việc thực hiện gây ra hậu quả khó khắc phục nếu họ khiếu nại đúng

Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nh ận được khiếu nại , cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo cho người khiếu nại việc thụ lý hay không thụ lý giải quyết. Nếu thụ lý giải quyết lần đầu thì khiếu nại phải được giải quyết trong thời hạn không quá 30 ngày, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý. Ở vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 60 ngày, kể từ ngày thụ lý [28], [29].

Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu mà khiếu nại không được giải quyết hoặc kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý thì có quyền khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính. Đối với vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn khiếu nại lần hai có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày.Thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai không quá 45 ngày kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 60 ngày kể từ ngày thụ lý. Ở vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại không quá 60 ngày kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn, nhưng không quá 70 ngày kể từ ngày thụ lý [28], [29].

Theo quy định của pháp luật về khiếu nại , trong quá trình giải quyết , người giải quyết khiếu nại phải tổ chức đối thoại với người khiếu nại và những người có liên quan. Đây là quy định rất quan trọng và rất cần thiết nh ằm bảo đảm tính dân chủ, công khai của quá trình giải quyết khiếu nại , nhất là đối với lĩnh vực tác động mạnh mẽ đến quyền con người như thu hồi đất.

1.2. Ảnh hưởng của thu hồi đất đối với quyền con người

Quyền con người (*human rights*) là một phạm trù đa diện với nhiều định nghĩa khác nhau. Theo một tài liệu của Liên hợp quốc, từ trước đến nay có đến gần 50 định nghĩa về quyền con người đã được công bố, mỗi định nghĩa tiếp cận vấn đề từ một góc độ nhất định, chỉ ra những thuộc tính nhất định. Nhưng dù 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 và 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.

Một trong những tính chất c ủa quyền con người là tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau. Thuộc tính này 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. 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 . Xuất phát từ tính chất nêu trên, với vai trò và tầm quan trọng đ ặc biệt của đất đai đối với cuộc sống con người, việc nhà nước thu hồi đất cũng sẽ tác động đến rất nhiều quyền con người , trong đó có những quyền bị tác động trực tiếp, có quyền bị tác động gián tiếp. Trong phần này, tác giả chỉ tập trung phân tích sự tác động trực tiếp và rõ ràng nhất một số quyền

1.2.1. Ảnh hưởng của thu hồi đất đối với quyền sở hữu tài sản

Quyền sở hữu tài sản được xem như một cấu thành của xã hội dân chủ . Quyền này cho phép cá nhân có được sở hữu tài sản tư nhân , bảo vệ cá nhân khỏi hầu hết các sự xâm phạm bằng cách đặt giới hạn lên nhà nước và các chủ thể phi nhà nước. Điều 17 Tuyên ngôn thế giới về quyền con người kh ẳng định:

"1. Mọi người đều có quyền sở hữu tài sản của riêng mình hoặc tài sản sở hữu chung với người khác

2. Không ai bị tước đoạt tài sản một cách tùy tiện"

Thêm vào đó, mặc dù không quy định trực tiếp trong văn kiệ n, nhưng Điều 1 (2) của cả hai công ước ICCPR và ICESCR thông qua quyền tự quyết bảo đảm cho tất cả mọi người quyền được định đoạt các tài nguyên thiên nhiên , đồng thời cấm các hành vi tước đoạt phương kế sinh nhai của họ . Thế giới cũng có nhiều tuyên bố và văn kiện khác công nhận vấn đề trên , nhấn mạnh những điều kiện dẫn đến công bằng xã hội thực sự thông qua các quyền tài sản . Tuyên bố về sự tiến bộ và phát triển xã hội được Đại hội đ ồng Liên hợp quốc thông qua ngày 11 tháng 9 năm 1969 khẳng định rằng: *"Tiến bộ và sự phát triển của xã hội đòi hỏi phải thiết lập các loại hình sở hữu đất đai và phương tiện sản xuất phù hợp với nhân quyền và tự do cơ bản với nguyên tắc công lý và chức năng xã hội của tài sản…"* [17].

Bởi những lý do và cơ sở như vậy , hiến pháp và luật cơ bản của hầu hết , nếu không muốn nói là tất cả các nền dân chủ trên thế giới đều đảm bảo lâu dà i quyền đối với tài sản, thừa nhận quyền sở hữu tài sản là quyền con người , quyền công dân. Nội hàm của nó bao gồm cả việc tự do định đoạt tài sản của một cá nhân với tư cách là ý chí của chủ sở hữu , không ai bị tướ c đoạt tài sản một cách tùy tiện . Nhà nước, với vai trò là chủ thể gánh vác nghĩa vụ , phải tôn trọng quyền sở hữu của cá nhân bằng cách kiềm chế không thực hiện những hành vi xâm hại quyền chiếm hữu , sử dụng, định đoạt của chủ sở hữu. Nhưng với quyết định hành chính áp đặt , nhà nước khiến cho những người bị thu hồi đất , di dời khỏi nơi ở không chỉ mất nhà cửa và môi trường sinh sống mà ở đó họ đã đầu tư một phần thu nhập đáng k ể trong rất nhiều năm, thậm chí nhiều thế hệ , mà còn bị buộc từ bỏ những tài sản trên đất mà họ sở hữu trước khi cơ quan nhà nước tháo dở , phá hủy nơi định cư của họ để giải phóng mặt bằng cho một dự án nào đó . Rõ ràng người bị thu hồi đất không được tự do định đoạt tài sản theo ý chí và nguyện vọng của họ.

Ở một khía cạnh khác, theo quy định tại Điều 163 Bộ luật Dân sự, tài sản bao gồm vật, tiền, giấy tờ có giá và các quyền tài sản . Điều 164 quy định quyền sở hữu bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt tài sản của chủ sở hữu theo quy định của pháp luật. Mặc dù pháp luật Việt Nam không công nhận tư hữu đất đai, nhưng khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc được cấp giấy chứng nhận

quyền sử dụng đất, người dân hoặc tổ chức được xác lập quyền sử dụng đất và định đoạt tài sản - một tài sản vô hình là quyền sử dụng đất theo Điều 163 Bộ luật Dân sự. Như vậy, pháp luật đã công nhận quyền sử dụng đất là quyền tài sản thì không thể thu hồi bằng một quyết định hành chính có tính cưỡng bức khi người dân đang sử dụng hợp pháp. Hành vi này không phù hợp với quy định tại Điều23 Hiến pháp 1992.

1.2.2. Ảnh hưởng của thu hồi đất đối với quyền được làm việc.

Quyền được làm việc là một trong những quyền cơ bản , nền tảng để thực hiện các quyền con ngườ i khác và tạo nên một phần quan trọng , không thể tách rời và tự nhiên của nhân phẩm . Quyền này được thể chế trong nhiều văn kiện pháp lý quốc tế về nhân quyền , trong đó tiêu biểu là Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền 1948 (UDHR). Công ước quốc tế về các quyền kinh tế , xã hội , văn hóa năm 1966 (ICESCR). Các quy định này là những tiêu chuẩn pháp lý quốc tế đánh giá thực hiện quyền được làm việc . Theo đó, Điều 23 (1) của UDHR quy định mọi người đều có quyền làm việc , quyền tự do lựa chọn nghề nghiệp , được hưởng những điều kiện làm việc công bằng , thuận lợi và chống lại nạn thất nghiệp . Điều 6 của ICESCR nêu:

> 1. Các quốc gia thành viên công ước này thừa nhận quyề n làm việc , trong đó bao gồm quyền của tất cả mọi người có cơ hội kiếm sống bằng công việc do họ tự do lựa chọn hoặc chấp nhận , và các quốc gia phải thi hành các biện pháp thích hợp để đảm bảo quyền này .
> 2. Các quốc gia thành viên công ước phải tiến hành các biện pháp để thực hiện đầy đủ quyền này , bao gồm triển khai các chương trình đào tạo kỷ 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 bảo đảm các quyền tự do cơ bản về chính trị và kinh tế của từng cá nhân[16].

Như vậy , quyền được làm việc được quy định trong Công ước không đơn thuần là quyền có việc làm mà được nhìn nhận như quyền được tạo điều kiện làm việc để sống có nhân phẩm . Nội dung quy phạm của quyền được làm việc trao cho cá nhân quyền được tự do lựa chọn việc làm , trong đó bao gồm cả quyền không bị

tước bỏ công việc một cách không công bằng và trao cho Nhà nước nghĩa vụ đảm bảo các điều kiện cần thiết để cá nhân có thể thực thi quyền lựa chọn việc làm . Nghĩa vụ này nhấn mạnh đến thực tế là việc tôn trọng cá nhân và nhân phẩm của một người thông qua việc cá nhân đó có quyền tự do lựa chọn việc làm để phát triển bản thân và được thừa nhận trong cộng đồng . Nhà nước phải kiềm chế không làm nhiễu thị trường , và sự phân công lao động trong xã hội phải do quyền tự do lựa chọn của cá nhân quyết định chứ không phải do chính quyền [17].

Từ sự phân tích trên , trong mối quan hệ với việc thu hồi đất , chúng ta thấy vấn đề này ảnh hưởng rất lớn đến quyền được làm việc của người bị thu hồi đất . Với tính chất mệnh lệnh của quan hệ pháp luật hành chính , người thu hồi đất bắt buộc phải chấp hành quyết định thu hồi đất , di dời khỏi nơi ở và từ bỏ công việc , kế sinh nhai của họ . Họ có được tiếp tục làm công việc cũ do họ lựa chọn hay k hông phụ thuộc vào điều kiện nơi tái định cư mà nhà nước quyết định . Chẳng hạn như người nông dân sinh sống bằng sản xuất nông nghiệp bị thu hồi đất , buộc phải chuyển sang làm nghề khác nếu như nhà nước không bố trí được đất nông nghiệp khác thay thế . Cho dù có bố trí được thì điều kiện canh tác cũng không đồng nhất với nơi cũ do họ lựa chọn . Rất nhiều trường hợp người nông dân đã quá tuổi để được tuyển dụng vào các doanh nghiệp , kỷ năng lao độn g không thích nghi với hoàn cảnh mới và cũng không có điều kiện để đi học thêm nghề mới , trong khi nghề chính của họ là làm ruộng nhưng không còn đất sản xuất . Do vậy, thu hồi đất ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền tự do lựa chọn việc làm, nghệ nghiệp.

Một khía cạnh khác, thu hồi đất không phải là biện pháp thích hợp để quốc gia thực hiện nghĩa vụ bảo đảm quyền được làm việc theo quy định của ICESCR . Các quốc gia thường biện minh thu hồi đất để phát triển kin h tế, cung cấp dịch vụ tốt hơn, tạo thêm việc làm cho người dân . Sự biện minh của các cơ quan nhà nước đi ngược lại nguyên tắc quyền con người theo tiêu chuẩ n cho tất cả mọi người . Bởi lẽ, họ tạo việc làm , cung cấp dịch vụ c ho một số nhóm nhưng lại phương hại đến quyền con người của những nhóm khác hoặc chỉ đạt mục đích cung cấp việc làm nhưng ảnh hưởng đến các quyền con người khác. Thu hồi đất theo quyết định hành

chính có tính cưỡng bức tạo nên những xáo trộn xã hội ngoài ý muốn của cộng đồng dân cư nên sẽ không phù hợp với " *sự phát triển vững chắc về kinh tế xã hội và văn hóa"* theo yêu cầu của Công ước , do đó không đảm bảo yêu cầu của quyền được làm việc. Mặt khác, việc thu hồi đất như nêu trên , dù được lý giải với mục đích tạo việc làm, tăng thu nhập nhưng cũng *không bảo đảm các quyền tự do cơ bản về chính trị và kinh tế của từng cá nhân* như quyền tự do lựa chọn cư trú , quyền nhà ở thích đáng, không bị can thiệp một cách tùy tiện hoặc bất hợp pháp vào đời sống riêng tư, gia đình, nhà ở. Như vậy, cũng không bảo đảm quyền được làm việc theo yêu cầu của Công ước.

1.2.3. Ảnh hưởng của thu hồi đất đối với quyền có nhà ở thích đáng

Nhà ở là nhu cầu thiết yếu và là một quyền con người . Xuất phát từ tầm quan trọng của nó, có nhiều văn kiện quốc tế nhấn mạnh đến các khía cạnh khác nhau củ a quyền được có nhà ở. Trong đó, Công ước ICESCRlà nguồn luật chủ chốt về quyền nhà ở của luật pháp quốc tế về quyền con người. Theo quy định tại Điều 11 (1) của ICESCR, các quốc gia thành viên Công ước *"thừa nhận mọi người đều có quyề n được có mức sống thích đáng cho bản thân và gia đình , bao gồm cả quyền có đủ lương thực, quần áo và nhà ở thích đáng và quyền không ngừng được cải thiện điều kiện sống"*. Quyền con người có nhà ở thích đáng bắt nguồ n từ quyền có mức sống thích đáng -một quyền được coi là có vị trí quan trọng đặc biệt đối với việc thụ hưởng tất cả các quyền kinh tế , văn hóa và xã hội . Theo quan điểm của Ủy ban các quyền kinh tế, văn hóa và xã hộ i, quyền có nhà ở không nên được hiểu theo nghĩa hẹp hoặc đồng nhất nó với việc chỉ có một mái che trên đầu hoặc đơn thuần như một thứ hàng hóa [15]. Thay vào đó, chúng ta cần phải hiểu đó là quyền được sống ở nơi an to àn, bình yên và được tôn trọng về phẩm giá . Tại Bình luận chung số 4 năm1991, Ủy ban các quyền kinh tế , văn hóa và xã hội đã xác định các yếu tố cấu thành của quyền này , theo đó mọi hành vi tác động theo chiều hướng ti êu cực đến một hoặc tất cả các yếu tố đó đều dẫn đến vi phạm quyền có nơi ở thích đáng . Các yếu tố này bao gồm : *Thứ nhất*, phải có sự an ninh pháp lý về quyền sử dụng đất và sở hữu tài sản. *Thứ hai,* tính sẵn sàng của dịch vụ, nguyên liệu, cơ sở vật chất và kết

cấu hạ tầng. *Thứ ba* là có thể chấp nhận được về mặt chi phí .*Thứ tư,* có thể cư ngụ được. *Thứ năm,* có thể tiếp cận được. *Thứ sáu*, về vị trí, nhà ở phải nằm ở vị trí cho phép có sự lựa chọn nơi làm việc , các dịch vụ chăm sóc y tế , trường học và những dịch vụ xã hội khác, tránh nơi ô nhiễm, ảnh hưởng đến sức khỏe người ở.

Trong Nghị quyết 1993/77, Ủy ban quyền con ngườ i Liên Hợp Quốc khẳng định: *"Hành động cưỡng bức di dời nơi ở là một sự vi phạm thô bạo về quyền con người, đặc biệt là quyền có nhà ở thích đáng"* . Chúng ta đều biết , nhà ở luôn gắn liền với đất đai , không bao giờ tách khỏi đất đai. Hiển nhiên rằng, việc thu hồi đất gắn với quá trình di dời sẽ tác động đến các yếu tố cấu thành quyền có nhà ở thích đáng. Dưới góc độ quyền con người, vấn đề càng tồi tệ hơn nếu người bị thu hồi đất thổ cư mà không được bồi thường thích đáng , không có chỗ tái định cư hoặc nơi tái định không đảm bảo điều kiện sống . *Trước hết*, việc thu hồi đất bằng quyết định hành chính vô hiệu hóa sự an ninh pháp lý về quyền sử dụ ng đất và sở hữu tài sản - một trong những cấu thành quan trọng của quyền có nhà ở thích đáng . Với bản chất có tính cưỡng bức , hoạt động thu hồi đất biểu hiện ý chí của một bên mang quyền lực (nhà nước), người sử dụng đất thực tế không có quyền quyết định số phận pháp lý của thửa đất và những tài sản trên đất mà họ đã tạo lập . Họ buộc phải rời bỏ đất đai, nhà cửa mà không có sự "mặc cả" khi nhà nước thu hồi đất . Người bị thu hồi đất luôn yếu thế , bị động trong khi nhà nước chủ động và dễ dàng quyết định lúc nào thì buộc họ phải rời khỏi đất đai , nhà cửa của mình . Các cá nhân và gia đình sống trong một trạng thái của sự không chắc chắn về tương lai của họ, về việc khi nào họ có thể bị thu hồi đất và di dời khỏi nơi ở . *Mặt khác*, quá trình di dời nơi ở và tổ chức lại cuộc sống làm phát sinh quá nhiều chi phí , có những loại chi phí không bao giờ dự liệu hết khi bồi thườ ng. Để ổn định cuộc sống sau thu hồi đất , người bị thu hồi đất phải mất một thời gian khá dài, trong khi họ bị mất thu nhập do phải tiêu tốn thời gian vào việc di dời nơi ở . Tình trạng này dẫn đến một hệ quả là để bả o đảm nơi ở thích đáng thì người bị thu hồi đất phải cắt giảm chi phí cho những nhu cầu khác, thậm chí hi sinh một số nhu cầu căn bản . Điều đó đi ngược lại một trong những yêu cầu của quyền có nhà ở thích đáng là chi phí cho nhu cầu nhà ở không

được ảnh hưởng đến chi phí cho các nhu cầu tối thiểu khác. Bên cạnh đó , không phải nơi tái định cư nào cũng bảo đảm sự sẵn có của dịch vụ, nguyên liệu tự nhiên , cơ sở vật chất và kết cấu hạ tầng phù hợp với kỷ năng sống đã hình thành từ bao đời nay tại nơi ở truyền thống của người bị thu hồi đất. Tuy cuộc sống còn nhiều khó khăn, nghèo về vật chất, nhưng điều kiện của nơi cư trú truyền thống phù hợp với tập quán sinh sống và đảm bảo khả năng sinh tồn, phát triển cho người dân và của cả cộng đồng dân cư. Vì vậy, nơi ở mới sẽ ảnh hưởng rất lớn đến khả năng tự do lựa chọn việc làm , ảnh hưởng đến khả năng thiết lập và duy trì những mạng lưới, tổ chức xã hội, niềm tin và tín ngưỡng bền vững. Một nơi ở như vậy không được xem là nơi ở thích đángtheo tiêu chuẩn của pháp luật quốc tế về nhân quyền.

Năm 1988, Chiến lược toàn cầu về nơi ở do Đại hội đồng LHQ thông qua theo Nghị quyết 43/181 ghi nhận: *"nghĩa vụ cơ bản của các chính phủ là bảo vệ và cải thiện tình hình nhà ở và môi trường xung quanh hơn là làm tổn hại hoặc phá hủy chúng"*. Rõ ràng với việc thu hồi đất, buộc người dân phải rời bỏ nơi ở truyền thống của họ không phải là cách chính phủ thực hiện nghĩa vụ bảo vệ và cải thiện tình hình nhà ở. Quyền có nhà ở thích đáng không chỉ đòi hỏi phải có nghĩa vụ tích cực từ phía Nhà nước mà còn bao gồm một nghĩa vụ "tiêu cực" của Nhà nước là không cưỡng bức di dời vi phạm các tiêu chuẩn quốc tế về nhân quyền. Một nhà nước yếu kém khi biện minh cho sự coi thường quyền nhà ở thích đáng bằng cách đề cập đến việc cung cấp các dịch vụ khác hoặc chỉ ra trên thực tế một số nhóm người nào đó đang được bảo đảm đầy đủ các quyền của họ , trong khi yêu cầu của luật quốc tế về nhân quyền là đảm bảo mức tối thiểu, thích đáng cho tất cả mọi người

1.2.4. Ảnh hưởng của thu hồi đất đối với việc thụ hưởng quyền của các nhóm dễ bị tổn thương

Mặc dù khái niệm *các nhóm người dễ bị tổn thương* được sử dụng phổ biến trong các văn kiện pháp lý quốc tế và trong các hoạt động nghiên cứu , thực tiễn về quyền con người trên thế giới nhưng hiện nay vẫn chưa có định nghĩa chính thức về khái niệm này. Đôi khi người ta sử dụng các cụm từ thay thế nhau như "nhóm dễ bị tổn thương" (vulnerable groups), "nhóm yếu thế" (disadvantaged groups) hay

“nhóm bị gạt ra bên lề” (marginalized groups). Trong một số Bình luận chung và Hướng dẫn báo cáo thực thi ICESCR, Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa có liệt kê một số nhóm điển hình trong từng hoàn cảnh cụ thể. Nhưng tất cả các nhóm đã được liệt kê này không được coi là danh sách đầy đủ các nhóm cần quan tâm, thay vào đó, Ủy ban yêu cầu Nhà nước thành viên tự xác định các nhóm yếu thế hoặc nhóm cần có biện pháp đặc biệt tạm thời để khắc phục bất bình đẳng trong việc thụ hưởng các quyền theo ICESCR [19].

Như phân tích ở trên, thu hồi đất và di dời nơi ở ảnh hưởng nghiêm trọng đến việc thụ hưởng các quyền con người cơ bản của tất cả mọi người. Tuy vậy, so với phần còn lại của xã hội, những nhóm người dễ bị tổn thương hay nhóm yếu thế gánh chịu hậu quả nặng nề hơn. Tình trạng chính sách, pháp luật được xây dựng để áp dụng chung tất cả mọi người sử dụng đất, không có các quy định riêng về việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với đất các nhóm người dễ bị tổn thương càng làm cho các quyền con người của họ bị vi phạm nghiêm trọng. Các nhóm điển hình trong hoàn cảnh bị thu hồi đất, di dời nơi ở có thể liệt kê là phụ nữ (nhất là phụ nữ đơn thân, làm chủ hộ), trẻ em, người già, người khuyết tật, người nghèo, người thiểu số, người bản địa, người định cư bất hợp pháp hoặc lấn chiếm đất đai. Trong thu hồi đất, di dời nơi ở thì những nhu cầu và vấn đề của phụ nữ bị ảnh hưởng không giống như nam giới, đặc biệt về trợ giúp xã hội, dịch vụ, việc làm và các phương tiện sinh tồn. Do tình trạng yếu thế, họ dễ đối mặt với hành vi vũ lực hoặc là đối tượng của sự lạm dụng, họ cũng sẽ gặp khó khăn hơn nam giới trong việc tái lập, khôi phục thu nhập. Đối với trẻ em, việc trục xuất thu hồi đất có thể rất tồi tệ đe dọa sự ổn định và các thói quen hàng ngày cần cho sự phát triển của trẻ và có thể dẫn tới những vấn đề nghiêm trọng về tâm lý và phát triển do hành vi cưỡng bức di dời. Đây là nhóm xã hội có nhu cầu đặc biệt và có quyền hưởng sự chăm sóc, bảo vệ một cách đặc biệt. Nhưng khi gia đình chúng rơi vào hoàn cảnh khó khăn do thu hồi đất và di dời nơi ở thì các quyền của chúng cũng không có khả năng để bảo đảm. Chúng có thể bị buộc phải bỏ học và phải lao động sớm do những khó khăn kinh tế gia đình. Quyền của người già, người khuyết tật cũng sẽ bị ảnh hưởng bởi

việc thu hồi đất xuất phát từ những hạn chế về thể chất và tinh thần của họ . Đối với người nghèo, sự thách thức đối với họ khi bị thu hồi đất , di dời nơi ở là việc xác định các phương án tạo thu nhập và sinh sống bền vững mà họ có thể thực hiện được. Người nghèo rất có thể không có tài sản đáng giá để được bồi thường hoặc không có thu nhập để được khôi phục khi thu hồi đất . Do vậy, họ dễ bị đẩy xuống tận cùng của sự nghèo hèn do bị mất đấ t. Đối với người thiểu số và người bản địa , việc mất đất có thể dẫn đến không nắm bắt được các cơ hội phát triển thuộc xu hướng chung do không thích nghi được môi trường sống mới mà ở đó tập quán sản xuất, sử dụng đất đai không phù hợp với truyền thống lâu đời của họ . Những người định cư bất hợp pháp hoặc lấn chiếm đất đai thường bị loại khỏi đối tượng được hưởng bồi thường khi bị nhà nước thu hồi đất. Họ bị xem thường, bị coi là người có lỗi nên không nhận được sự giúp đỡ theo đúng trình tự pháp luật và những giải pháp để bảo vệ các quyền con người cơ bản khác của họ.

Tóm lại, như đã trình bày ở phần đề dẫn của mục 1.2, việc nhà nước thu hồi đất, buộc di dời nơi ở tác động đến rất nhiều quyền con người , trong đó có những quyền bị tác động trực tiếp , có quyền bị tác động gián tiếp . Mặc dù quyền có nơi ở thích đáng, quyền được là m việc, quyền sở hữu có lẽ là những quyền con người bị vi phạm rõ ràng nhất , nhưng một số quyền khác cũng bị ảnh hưởng . Các quyền tự do đi lại và tự do lựa chọn nơi cư trú của một người đã được công nhận trong nhiều văn bản pháp luật quốc tế và nhiều hiến pháp quốc gia sẽ bị vi phạm khi có hành động thu hồi đất, cưỡng bức di dời nơi ở. Quyền an ninh cá nhân và quyền không bị can thiệp một cách tùy tiện hoặc bất hợp pháp vào đời sống riêng tư, gia đình, nhà ở -những quyền được thừa nhận rộng rãi sẽ không có ý nghĩa trong bối cảnh bị đe dọa, bị cưỡng chế thu hồi đất bằng cảnh sát , dùi cui và máy ủi . Khi trẻ em không được đến trường do hành động cưỡng bức di dời nơi ở, tức là lúc đó quyền giáo dục của các em bị tước bỏ…v .v… Thu hồi đất , buộc di dời nơi ở ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền con người . Vậy, cần phải thực hiện những nội dung , biện pháp gì khi thu hồi đất nhằm bảo đảm quyền con người của người bị thu hồi đất và những người có liên quan?

1.3. Những yêu cầu cơ bản về bảo đảm quyền con người trong thu hồi đất

Trong khi tất cả mọi người đều có quyền thụ hưởng các quyền liên quan đến đất đai, một câu hỏi đặt ra là ai có nghĩa vụ bảo đảm thực hiện quyền này. Về lý luận, chủ thể thụ hưởng quyền con người là cá nhân và nhóm, chủ thể của nghĩa vụ bao gồm nhà nước, cá nhân, nhóm, tổ chức, doanh nghiệp, trong đó nhà nước là chủ thể đầu tiên và quan trọng nhất có trách nhiệm bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền. Ngay trong Điều 2 của ICCPR và ICESCR, nghĩa vụ của quốc gia về tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người được quy định rõ ràng và trang trọng. Trong việc thu hồi đất, nghĩa vụ bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền của nhà nước cũng không nằm ngoài lý luận đó. Mặt khác, như đã phân tích ở mục 1.1, thu hồi đất là hành động do nhà nước thực hiện bằng quyết định hành chính áp đặt lên người đang sử dụng đất nên nghĩa vụ của nhà nước về thực hiện hoặc bảo đảm thực hiện các biện pháp bảo vệ quyền con người trong lĩnh vực này có vai trò quyết định.

Một nguyên tắc cần lưu ý là nhà nước phải xem xét một cách thấu đáo và toàn diện các giải pháp khác trước khi quyết định thu hồi đất. Trong những trường hợp mà việc thu hồi đất là không thể tránh khỏi thì cần phải thực hiện tất cả các biện pháp theo đúng trình tự pháp luật nhằm bảo vệ các quyền con người của người bị thu hồi đất và cả những người khác bị ảnh hưởng bởi quyết định đó. Những biện pháp hay nội dung cơ bản, cần thiết mà nhà nước phải thực hiện hoặc bảo đảm thực hiện khi thu hồi đất bao gồm: *thứ nhất*, người bị thu hồi đất phải được bồi thường một cách thích đáng và công bằng; *thứ hai*, phải có sự tham vấn thực chất hay minh bạch trong quá trình thu hồi đất; *thứ ba*, phải giải quyết hài hòa lợi ích của các bên trong quan hệ thu hồi đất; *thứ tư,* phải bảo đảm sự tồn tại của một cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả.

1.3.1. Bồi thường một cách thích đáng và công bằng

Tại Nghị quyết 1993/77 ngày 10 tháng 3 năm 1993, Ủy ban Quyền con người của Liên Hợp Quốc nêu rõ:

> Tất cả các chính phủ cần có sự khôi phục, bồi thường nhanh chóng và thích hợp về đất đai hoặc nơi ở cho những cá nhân và cộng đồng bị cưỡng bức di dời nơi ở, phù hợp với nguyện vọng và nhu cầu của họ, theo đúng những thỏa thuận mà hai bên đã đồng ý [15].

Bên cạnh đó, các nguyên tắc Pinheiro về bồi thường tài sản cho người bị di dời nơi ở được chính thức xác nhận vào năm 2005 có ý nghĩa quan trọng xác định trách nhiệm quốc gia khi thu hồi đất .Các nguyên tắc này công nhận quyềnbồi thường nhà ở và tài sản như là phương cách cơ bản để di dời . Nội dung của chúng thể hiện ở hai khía c ạnh. *Thứ nhất*, tất cả những người bị di dờicó quyền được khôi phục lại cho họbất kỳ nhà ở, đất và hoặc tài sản mà họ bị tước đoạt tùy tiện hoặc bất hợp pháp. Hoặc họ được bồi thườngbất kỳ nhà ở, đất đai và hoặc tài sản nào đó mà thực tế không thể phục hồi được bằng sự phán quyết bởi một tòa án độc lập, vô tư.*Thứ hai*, nhà nước phải ưu tiên chứng minh quyền được bồi thường như các biện pháp khắc phục phù hợp cho việc di dời và là một yếu tố quan trọng của phục hồicông lý. Quyền được bồi thường tồn tại như một quyền riêng biệt và rõ ràng [15]. Trên thực tế, hầu như không có một nhà nước nào lại công khai thu hồi đất của dân, buộc họ đi khỏi đất đai và nhà cửa đang sử dụng mà không có bất kỳ hình thứ c bồi thường nào cả . Vấn đề cần bàn đến ở đây là nhà nước đã bồi thường hoặc ban hành cơ chế bồi thường như thế nào , có bảo đảm khắc phục những ảnh hưởng về quyền con người do việc thu hồi đất gây ra hay không .

Về tổng thể, bồi thường khi thu hồi đất là công đoạn quan trọng có tác động rất lớn đến tâm lý của người bị ảnh hưởng và khả năng phục hồi sinh kế cũng như ổn định cuộc sống sau thu hồi đất. Nói rộng ra, việc bồi thường khi thu hồi đất có ý nghĩa nhằm khắc phục, bảo đảm những quyền con người bị ảnh hưởng . Do đó, bồi thường không nên được hiểu chỉ là trả tiền , mặc dù nó là hình thức bồi thường phổ biến, mà phải xem xét nó trong mối quan hệ với việc bảo đảm các qu yền con người. Để đạt được điều đó , nhà nước có trách nhiệm phải ban hành cơ chế bồi thường và thực hiện bồi thường theo một cách thích đáng và công bằng.

Vậy thế nào là bồi thường thích đáng ? Để trả lời câu hỏi này , chúng ta bắt đầu với khái niệm "thích đáng". Ngay từ quá trình soạn thảo ICESCR, đã có nhiều ý kiến nhấn mạnh rằng việc thực thi các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa phụ thuộc vào bối cảnh kinh tế, xã hội và văn hóa của mỗi quốc gia và mức độ đạt được trong việc thực thi các quyền này ở các nước là khác nhau. Vì vậy, có thể coi các khái

niệm "thích đáng" của các quyền trong Công ước như là các nguyên tắc định tính cho quá trình thực thi các quyền này. Thêm nữa, các nguyên tắc này cũng thể hiện quan niệm của Ủy ban các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa coi các quyền lợi được thụ hưởng trong các quyền theo Công ước không phải là hàng hóa hoặc dịch vụ đơn thuần theo góc độ thị trường hay từ thiện, mà còn tính đến cả các điều kiện xã hội và văn hóa là nền tảng cho những quyền được thụ hưởng đó. Do vậy, khía cạnh thích đáng được được diễn giải, phân tích phù hợp với các quyền cụ thể và trong những hoàn cảnh cụ thể [19].

Việc bồi thường thích đáng cũng phụ thuộc vào hoàn cảnh của từng trường hợp cụ thể. Nhưng về nguyên tắc của sự định tính, theo quan điểm của Ngân hàng thế giới, bồi thường phải ngang bằng với tình trạng "không có" dự án, hàm ý rằng cần phải sử dụng giá thay thế. Đời sống của những người bị ảnh hưởng bởi thu hồi đất ít nhất phải đạt được ngang bằng với mức sống cũ trước khi chưa có dự án. Trung tâm về quyền nhà ở và cưỡng bức di dời *(Centre on Housing Rights and Evictions)* cho rằng, bồi thường thích đáng là một khái niệm pháp lý ngày càng đượccộng đồng quốc tế thừa nhận là thích hợp để đánh giá việc di dời trên toàn thế giới và nó được coi là một quyền con người dựa trên tiền đề cho rằng" vi phạm nhân quyền phải được khắc phục bằng một quá trình phục hồi để thiết lập lại tình trạng như trước khi bị ảnh hưởng.

Để đạt được trạng thái này, *trước hết* cần đền bù những thiệt hại vật chất liên quan đất đai, nhà cửa và những tài sản khác bị thiệt hại do thu hồi đất. Đó là những thiệt hại trực tiếp và thực tế. Yếu tố thích đáng được quan tâm nhiều ở đây là giá cả và cách thức áp giá bồi thường. Nếu giá cả bồi thường rẻ mạt, quá trình định giá bị áp đặt thì không thể nói là thích đáng. *Thứ hai*, việc bồi thường không chỉ là những thiệt hại thực tế như đất đai, nhà cửa… mà còn phải có chính sách, biện pháp khôi phục thu nhập của người bị thu hồi đất. Khôi phục thu nhập là yếu tố quan trọng khi những người bị thu hồi đất bị mất cơ sở sản xuất, việc làm hay những nguồn thu nhập khác bất kể họ có di dời khỏi nơi ở hay không. Tất nhiên, những người bị mất cả nhà cửa lẫn thu nhập bị đe dọa nhiều hơn cả, các quyền con người của họ sẽ

không được bảo đảm hoặc dễ bị xâm hại và bần cùng hóa , nhất là các nhóm dễ bị tổn thương như phụ nữ , người già, người khuyết tật , trẻ em. Việc khôi phục thu nhập, chống bần cùng hóa người bị thu hồi thông thường có hai hình thức cơ bản là cung cấp cho họ đất đai thay thế để họ tái tạo lại canh tác , sản xuất kinh doanh hoặc không dựa vào việc cung cấp đất đai nhưng đào tạo nghề nghiệp, việc làm, cung cấp tín dụng định hướng , phát triển các doanh nghiệp thu hút lao động là những người bị thu hồi đất. Hai hình thức khôi phục thu nhập nói trên có thể được tiến hành riêng lẻ hoặc kết hợp với nhau trong cùng một dự án có thu hồi đất . *Thứ ba*, không áp dụng cơ chế bồi thường bằng tiền một lần, bồi thường xong coi như nhà đầu tư cũng như Nhà nước hết trách nhiệm với người bị thu hồi đất. Phải đa dạng hóa cách thức thực hiện bồi thường, quá trình có thể diễn ra dài ngày. Nhà đầu tư có trách nhiệm hỗ trợ cho cộng đồng từ lợi ích thu được của dự án đầu tư trong cải thiện cuộc sống , nâng cấp hạ tầng, hưởng sản phẩm của dự án với giá ưu đãi , v.v. Phải hỗ trợ đầu tư phát triển bền vững sau thu hồi đất và tái định cư tạo điều kiện cho người bị ảnh hưởng, người dân địa phương có cơ hội được hưởng lợi và phát triển. Đối với thu hồi đất để phát triển hoặc chỉnh trang khu dân cư cần kết hợp với quy hoạch khu dân cư để bồi thường bằng đất sau quy hoạch. *Thứ tư*, quá trình bồi thường phải nhanh chóng. Việc kéo dài thời gian chậm bồi thường sẽ không kịp thời thay thế , bù đắp những tổn thất do thu hồi đất gây ra , đồng thời có khả năng gây phương hại thêm các quyền con người cơ bản khác . *Thứ năm*, việc thu hồi đất dẫn đến phải di dời thì nơi tái định cư phải phù hợp . Lựa chọn địa điểm tái định cư phù hợp là điều kiện tiên quyết để giảm bớt những xáo trộn xã hội và tác động bất lợi đối với người dân khi phải di dời do thu hồi đất . Chúng ta biết rằng , cuộc sống ở những nơi định cư cũ là kết quả đúc rút từ kho tàng tri thức và kinh nghiệm tạo kế mưu sinh, ổn định cuộc sống kinh tế và văn hoá xã hội của họ. Cũng trong các điều kiện tự nhiên đó, cộng đồng các dân tộc đã thiết lập nên những mạng lưới, tổ chức xã hội, niềm tin và tín ngưỡng bền vững.Khi phải chuyển đến những nơi ở mới với các điều kiện tự nhiên xa lạ, các tri thức bản địa nơi ở cũ ít có khả năng vận dụng trong các hoạt động kinh tế xã hội nơi tái định cư, trong khi các kiến thức mới chưa kịp thu nhận,

vì vậy người dân thường rơi vào tình trạng lúng túng do chưa có đủ thời gian cần thiết để chuẩn bị và thích nghi. Họ chưa được cung cấp và nhận thức kịp thời các đặc tính của đất, khả năng cung cấp nước cho sản xuất và sinh hoạt, không biết phải trồng loại cây nào cho thích hợp, bố trí mùa vụ ra sao, cũng như chưa thể thiết lập các mối quan hệ xã hội và hoà đồng trong thời gian ngắn với cộng đồng dân cư sở tại có khác biệt về văn hoá. Do vậy, vị trí của điểm tái định cư là yếu tố cực kỳ quan trọng cần phải được xem xét trong quá trình thu hồi , bồi thường giải phóng mặt bằng. Nó xác định khả năng tiếp cận đất đai , các mạng lưới trợ giúp xã hội , các cơ hội việc làm, kinh doanh và thị trường. Mỗi địa điểm tái định cư có hạn chế và cơ hội riêng, nhưng việc lựa chọn địa điểm gần gủi nơi định cư cũ về môi trường , kinh tế, văn hóa xã hội sẽ dễ dàng thành công trong quá trình di dời và khôi phục đ ời sống của người bị thu hồi đất và những người bị ảnh hưởng khác.

Bên cạnh yếu tố thích đáng , việc bồi thường khi thu hồi đất phải bảo đảm tính công bằng. Tính công bằng trong bồi thường đòi hỏi, *thứ nhất*, không được quá ưu tiên lợi ích của nhà nước , của nhà đầu tư mà xem nhẹ quyền lợi của người dân.*Thứ hai*, không có sự phân biệt đối xử trong bồi thường và đặc biệt chú trọng đến các nhóm dễ bị tổn thương . Xuất phát từ tinh thần Điề u 2 (2) của Công ước ICESCR, việc bồi thường nhằm khôi phục các quyền bị ảnh hưởng do thu hồi đất không có bất kỳ sự phân biệt nào về chủng tộc , mầu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị và quan điểm khác , dân tộc, nguồn gốc xã hội, tài sản, nơi sinh và các tình trạng khác . Đối với nhóm dễ bị tổn thương như phụ nữ , trẻ em, người già, người khuyết tật…, do họ phải chịu nhiều thiệt thòi và có xuất phát điểm thấp hơn mặt bằng chung nên các quyền của họ sẽ bị tác động nhiều hơn và khả năng phục hồi cũng khó khăn hơn sau thu hồi đất . Do vậy, họ xứng đáng và cần thiết được hưởng cơ chế bồi thường đặc thù khi bị thu hồi đất nhằm có thể đạ t đến sự bình đẳng thực chất với các nhóm khác trong việc thụ hưởng các quyền con người. *Thứ ba*, phải bảo đảm bồi thường công bằng khi thu hồi đất trong những bối cảnh tương tự nhau. Nếu các dự án có thu hồi đất ở cùng một khu vực có điều kiện tương đồng lại có mức đền bù, hỗ trợ khác nhau, làm nảy sinh tư tưởng so sánh

quyền lợi trong nhân dân, ảnh hưởng đến vấn đề công bằng xã hội. *Thứ tư*, tính công bằng trong bồi thường còn hàm chứa ý nghĩa bảo đảm quyền lợ i cho tất cả những người bị thiệt hại bởi việc thu hồi đất, bao gồm người bị thu hồi đất và những chủ thể khác. Người bị thu hồi đất và phải di dời được hưởng chính sách bồi thường đất đai và tài sản trên đất, được hỗ trợ khôi phục thu nhập, hỗ trợ tái định và ổn định cuộc sống. Bên cạnh đó, các đối tượng bị thiệt hại, ảnh hưởng gián tiếp như cộng đồng dân cư nơi đi (bị thiệt hại về cơ sở hạ tầng, suy giảm tài nguyên, xáo trộn xã hội…), cộng đồng dân cư nơi tiếp nhận tái đinh cư (chịu áp lực gia tăng dân số, chia sẻtài nguyên, cơ sở hạ tầng, xáo trộn xã hội…) cũng cần có chính sách bồi thường, hỗ trợ thích đáng.

1.3.2. Bảo đảm sự tham vấn thực sự hay minh bạch khi thu hồi đất

Trong Nghị quyết 1993/77 ngày 10 tháng 3 năm 1993, Ủy ban quyền con người Liên hợp quốc kêu gọi các chính phủ thông qua mọi biện pháp cần thiết nhằm bảo vệ đầy đủ trước sự cưỡng bức di dời nơi ở ***trên cơ sở tham gia có hiệu quả, sự hiệp thương và thỏa thuận*** với những người bị ảnh hưởng. Tại Bình luận chung số 7 được thông qua tại Phiên họp thứ 16 năm 1997, Ủy ban các quyền kinh tế, văn hóa và xã hội nêu rõ:

> Trước khi tiến hành bất kỳ hành động di dời nào, đặc biệt là di dời các nhóm đông dân cư, các quốc gia thành viên phải bảo đảm rằng đã đưa ra tất cả những sự đền bù thích hợp **trên cơ sở tham vấn ý kiến** của những người bị ảnh hưởng, nhằm tránh, hoặc ít nhất là giảm đến mức tối thiểu việc phải cưỡng chế [15].

Trong tuyên bố của Ủy ban, có thể nhận thấy sự tham vấn hàm chứa cả yếu tố thương lượng, thỏa thuận, tức là người bị thu hồi đất là một bên tham gia vào quá trình đi đến quyết định hoặc ý kiến của họ (nhất là nhóm dễ bị tổn thương) phải được nhà nước xem xét đầy đủ, tận tâm và theo phương cách thích hợp tiếp cận từ dưới lên. Đó chính là yêu cầu của một tham vấn thực sự.

Để phân tích vấn đề này, chúng ta bắt đầu bằng việc trả lời câu hỏi: tại sao phải tham vấn khi thu hồi đất? Câu trả lời chung nhất có thể đưa ra ngay là nhằm

hướng đến bảo vệ các quyền con người của những người bị thu hồi đất và những người khác chịu ảnh hưởng bởi quyết định thu hồi đất. Một điều dễ nhận thấy, những người bị thu hồi đất phải đối mặt với sự lo lắng, sợ hãi vì mất kế sinh nhai và các quyền lợi khác bị xâm hại. Thực hiện quá trình tham vấn sẽ tránh cho họ những nổi lo lắng, sợ hãi và tạo cơ hội để những người này tham gia vào việc ban hành quyết định quan trọng có ảnh hưởng đến cuộc sống của họ. Những người bị thu hồi đất và những người bị ảnh hưởng là những người có thể lựa chọn một cách tốt nhất những chiến lược đem lại đổi thay có ý nghĩa cho cuộc sống của họ. So với người khác, họ biết rõ hơn ai hết những gì có lợi cho họ và sự tham gia của họ trong quá trình thu hồi đất rất có thể tạo ra ý thức cao hơn về sự làm chủ và tìm ra những giải pháp có tính bền vững hơn. Mặt khác, sự tham gia của người bị thu hồi đất và những người khác bị ảnh hưởng là sự chuẩn bị về mặt xã hội nhằm giảm căng thẳng, tránh sự chống đối có thể dẫn đến những hậu quả tồi tệ và đạt được sự hợp tác trong quá trình thu hồi đất. Bên cạnh đó, nó góp phần quan trọng tránh được sai lầm do việc ban hành những quyết định một chiều, nặng quyền lợi của bên thu hồi mà xem nhẹ lợi ích của người bị thu hồi và tình trạng tư lợi của công chức.

Một sự tham vấn thực sự đòi hỏi nội dung hay phạm vi tham vấn ở tất cả các giai đoạn của quá trình thu hồi đất, di dời nơi ở. Việc bỏ qua hay thực hiện sự tham vấn chiếu lệ ở bất kỳ một giai đoạn nào đó đều cấu thành sự vi phạm. Ngay từ giai đoạn nghiên cứu khả thi, sự tham gia của những người bị ảnh hưởng rất hữu ích để kiểm chứng tính cần thiết hay không cần thiết, phù hợp hay không phù hợp chính sách, pháp luật của việc thu hồi đất, giúp cơ quan hữu quan xây dựng và lựa chọn các phương án thay thế thu hồi đất, di dời tái định cư. Trong giai đoạn lập quy hoạch, kế hoạch làm cơ sở cho việc thu hồi đất, người bị ảnh hưởng sẽ cùng tham gia lựa chọn nơi tái định cư, đóng góp vào việc hình thành các phương án bồi thường, di chuyển và khôi phục thu nhập, đóng góp soạn thảo các quy định về quyền lợi và cơ chế giải quyết bất đồng, mâu thuẫn. Khi thu hồi đất và trong suốt quá trình thực hiện dự án, người bị ảnh hưởng tham gia ủng hộ thực hiện dự án, hình thành các phương án hài hòa, chia sẻ lợi ích và giúp phát triển quá trình tư vấn

giữa nhân địa phương nơi tiếp nhận tái định cư và những người di chuyển đến.

Cuối cùng, một sự tham vấn thực sự yêu cầu phải có phương pháp , cách thức tham vấn phù hợp và thực chất . Mặc dù điều này phụ thuộc vào từng hoàn cảnh cụ thể, nhưng về nguyên tắc các phương pháp và cách thức tham vấn nhằm bảo đảm cho người bị ảnh hưởng tham gia vào quá trình ban hành các quyết định . Trước hết cần phải thực hiệ n các bước khảo sát cộng đồng với sự tham gia của tất cả mọi người. Kết quả nắm thông tin đầy đủ về các cư dân thành viên để giúp bản thân cộng đồng và nhà chức trách tìm hiểu các loại hình nhà ở và lựa chọn mặt bằng để quyết định loại đất nào họ cần, loại nhà nào họ có thể xây, khoảng không và tiện ích cộng đồng nào họ muốn có trong khu định cư mới. Việc khảo sát có thể thực hiện bằng phiếu điều tra, phỏng vấn hoặc các hình thức khác , nhưng dù dưới bất kỳ hình thức nào thì các thông tin thu thập , các dữ liệu khảo sát được phải đư ợc xác minh chéo để giúp quá trìnhphân bổ đất được thực hiện một cách công bằng và minh bạch [21]. Tiếp theo, phải xác định chính xác những người hoặc nhóm bị ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp do thu hồi đất, nhất là các nhóm dễ bị tổn thương. Đây là yêu cầu quan trọng nhằm bảo đảm cho sự tham gia thực chất của những người chịu tác động bởi các hậu quả của việc thu hồi đất , di dời nơi ở. Theo đó, các cuộc họp dân công khai cần được tổ chức trong thời gian dài trước thời điểm thu hồi đất, tái định cư để giải thích rõ về quá trình, điều khoản sở hữu tại khu đất mới và những khoản chi phí mà người dân sẽ phải chi trả cho đất và các dịch vụ cơ bản tại đó. Bên cạnh đó, nhà chức trách cần thành lập các ủy ban với sự tham gia của những người bị ảnh hưởng trong suốt quá trình chuẩn bi, thực hiện thu hồi đất và giám sát hậu thu hồi đất , phải có chiến dịch thông tin rõ ràng bằng phương tiện đại chúng, tờ rơi, áp phích… Đồng thời, phải cho phép sự tham gia của các NGO vào quá trình thu hồi đất , di dời nơi ở như là một yếu tố của sự tham vấn thực sự [21].

Một nội dung khá c nhằm hướng đến bảo đảm các quyền con người khi thu hồi đất là tính minh bạch. Theo một nghĩa nào đó, nếu thực hiện tốt việc tham vấn ý kiến của những người bị ảnh hưởng như nêu trên thì cũng được coi là sự minh bạch . Tuy vậy, về mặt thủ tục , Ủy ban các quyền kinh tế , văn hóa và xã hội nhấn mạnh

rằng, các quốc gia thành viên cần bảo đảm việc thông báo một cách thích đáng và đầy đủ cho tất cả những người bị di dời trước khi tiến hà nh công việc ; cung cấp thông tin cho những người bị di dời trong thời gian hợp lý về kế hoạch di dời và cả thông tin về mục đích sử dụng đất , nhà cửa của họ sau khi bị di dời . Các quan chức chính phủ hay đại diện của họ p hải có mặt trong lúc di dời , đặc biệt khi việc di dời liên quan đến nhiều người và không thực hiện di dời trong điều kiện thời tiết xấu hoặc vào ban đêm trừ phi có sự chấp thuận của người bị di dời. Mặt khác, chính phủ có trách nhiệm xác định rõ ràng và công khai rộng rãi chính sách, pháp luật về thu hồi đất, di dời nơi ở và thủ tục áp dụng với yêu cầu ngôn ngữ mà tất cả mọi người đều có thể tiếp cận.

1.3.3. Giải quyết hài hòa lợi ích của các bên khi thu hồi đất

Giải quyết hài hòa lợi ích của các bên được đặt ra khi thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia , lợi ích công cộng và thu hồi đất để sử dụng cho mục tiêu phát triển kinh tế . Dạng thu hồi đất này đặt ra yêu cầu phải xử lý hài hòa lợi ích giữa nhà nước , nhà đầu tư và người bị thu hồi đất phù hợp với yêu cầu bảo đảm quyền con người.

Đối với trường hợp thu hồi đất vì mục đích quốc phòng , an ninh , lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng , mối quan hệ về lợi ích cần xử lý hài hòa là mối quan hệ giữa nhà nước với tư cách là người đại diện cho xã hội với người sử dụng có đất bị thu hồi . Trong mối quan hệ này , các cơ qua n nhà nước có thẩm quyền thường nhấn mạnh quyền thu hồi đất của nhà nước, nhấn mạnh việc tạo vốn từ quỹ đất mà không quan tâm đầy đủ lợi ích chính đáng của người sử dụng đất, nhất là khi quyền lực nhà nước bị tha hóa . Điều này thể hiện rõ trong việc định giá đất để bồi thường, xử lý mối tương quan giữa giá đất thu hồi với giá đất tái định cư , giữa điều kiện sống nơi ở cũ với điều kiện sống nơi nhà nước buộc di dời đến . Đồng thời chưa giải quyết được mối quan hệ giữa lợi ích của xã hội với lợi ích cá nhân của những người bị thu hồi đất, thường chỉ nhấn mạnh đến tính cấp thiết của việc giải phóng mặt bằng để thực hiện dự án, chưa chú ý những vấn đề xã hội nảy sinh sau khi thu hồi đất, dẫn tới không bảo đảm điều kiện tái định cư, không có

phương án tích cực về giải quyết việc làm, khôi phục thu nhập cho người bị thu hồi đấtkhông còn việc làm như nơi ở cũ.

Đối với trường hợp thu hồi đất để sử dụng mục đích phát triển kinh tế , có thể thấy rằng n gười bị thu hồi đất không phải có nhu cầu bán đất để chuyển đi nơi khácho ặc bán đất để tìm kiếm lợi nhuận mà họ bị thu hồi đất để giao cho chủ thể khác sử dụng vào việc kinh doanh , phát triển kinh tế . Do vậy, phải bảo đảm mối quan hệ hài hòa về lợi ích giữa nhà nước, nhà đầu tư và người bị thu hồi đất. Người bị thu hồi đất phải được tham gia đầu tư và hưởng lợi tương ứng phần lợi nhuận mà đất đem lại sau khi đầu tư. Nhưng trên thực tế, người bị thu hồi đất ngoài khoản được bồi thường bằng tiền thì họ chưa được xem là người góp phần vào sự phát triển, hay nói cách khác họ chưa được hưởng một phần lợi ích từ kết quả phát triển giống như người góp vốn mà mới chỉ được coi là người bị thiệt hại. Các cơ quan nhà nước thường nhấn mạnh đến môi trường đầu tư, nóng vội giải phóng mặt bằng để giao đất, tạo nên sự bất công bằng giữa nhà đầu tư và người bị thu hồi đất. Với trách nhiệm bảo vệ quyền con người, nhà nước phải có các giải pháp về lập pháp , hành pháp và tư pháp để xóa bỏ tình trạng bất bình đẳng này trong quá trình thu hồi đất

Vậy làm thế nào để giải quyết hài hòa hay chia sẻ lợi ích giữa các bên khi thu hồi đấtđể sử dụng mục đích phát triển kinh tế . Tất nhiên, mỗi loại dự án sẽ có một mô hình riêng về chia sẻ lợi ích sao cho phù hợp với tính chất của dự án. Theo khuyến cáo của Ngân hàng thế giới, nguyên tắc chia sẻ lợi ích có thể được phân ra thành 2 thành phần: chia sẻ lợi ích bằng tiền và chia sẻ lợi ích không bằng tiền.Nguyên tắc chia sẻ lợi ích bằng tiền không nên hiểu chỉ là tính tiền bồi thường, nơi tái định cư cho người bị thiệt hại mà phải tính tới cơ chế chia sẻ những lợi ích lâu dài giữa dự án và những bên bị thiệt hại. Cơ chế chia sẻ lợi ích bằng tiền dài hạn được đưa ra với các mục tiêu: *thứ nhất* là tạo cơ chế bồi thường bổ sung dài hạn cho dân cư bị thiệt hại; *thứ hai* là tạo nên nguồn vốn để phát triển cho địa phương; *thứ ba* là tạo nên quan hệ đối tác dài hạn giữa nhà đầu tư và cộng đồng dân cư địa phương dựa trên việc chia sẻ tiền thuê tài nguyên của dự án. Việc chia sẻ lợi ích bằng tiền dài hạn được thực hiện cụ thể dưới dạng như: chia sẻ nguồn thu ngoài

thuế với chính quyền địa phương ; lập các quỹ phát triển để thúc đẩy phát triển kinh tế cho khu vực bị thiệt hại do dự án, dựa trên các thỏa thuận hoặc các quy định trong pháp luật [22].

Nguyên tắc chia sẻ lợi ích khác không bằng tiền được thực hiện dựa trên các hình thức: *Thứ nhất*, khôi phục và phát triển đời sống của cư dân địa phương thông qua việc tạo việc làm trong khu vực nông nghiệp và phi nông nghiệp. *Thứ hai*, đóng góp cho phát triển cộng đồng địa phương như phát triển nhà ở, hạ tầng xã hội (trường học, bệnh viện, cơ sở văn hóa, cơ sở thể dục, thể thao, cấp thoát nước, v.v.), phát triển dịch vụ tài chính, hạ tầng kỹ thuật (đường giao thông, giao thông công cộng, không gian sử dụng công cộng, công viên, chợ, v.v.). *Thứ ba* , phát triển nguồn lực cho địa phương như bảo vệ nguồn nước, phục hồi rừng và trồng rừng, bảo vệ môi trường [22].

1.3.4. Bảo đảm sự tồn tại của một cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả

Khiếu nại là một dạng tố quyền. Theo cách hiểu chung nhất, tố quyền là cách thức do luật định, cho phép người có quyền lợi đòi hỏi cơ quan có thẩm quyền xác nhận và bảo vệ cho quyền lợi của người đó trong các tình huống cụ thể . Muốn thực hành được tố quyền, bên cạnh sự tồn tại hành vi bị coi là vi phạm, người thực hiện tố quyền phải có quyền lợi, có lợi ích, có tư cách và có năng lực. Chính nhờ thông qua tố quyền mà các quyền con người được bảo đảm thực thi trên và có được ý nghĩa thực tế của chúng. Bởi lẽ, các chuẩn mực quốc tế về quyền con người được quy định trong các văn kiện có vẻ chung chung và trừu tượng nhưng khi giải quyết các vụ việc cụ thể thì chúng trở thành những tác động thực tế và có cách thức áp dụng trực tiếp nhất. Mặt khác, yêu cầu phải có một hệ thống tố quyền hiệu quả xuất phát từ tình trạng vi phạm quyền con người mà trong rất nhiều trường hợp được biện minh bằng những lý do nghe có vẻ rất hợp lý, chính đáng. *"Chính những vi phạm có hệ thống và nghiêm trọng đang tiếp tục diễn ra nhiều nơi trên thế giới gây ra những trở ngại nghiêm trọng đến việc thụ hưởng đầy đủ các quyền con người"* [14].

Nội dung phân tích trên cũng có ý nghĩa tương tự đối với các quyền liên quan đến đất đai. Về mặt văn kiện (thể hiện ở ICESCR), cộng đồng quốc tế đã công

nhậnquyền con người liên quan đến đất đai, bao gồm cả quyền có tiêu chuẩn sống thích đáng về thực phẩm sống, nhà ở đầy đủ, quyền về nước, quyền thưởng thức văn hóa của riêng của một người, các quyền tự do theo đuổi phát triển kinh tế, xã hội và văn hóa, đối xử công bằng, quyền riêng tư cá nhân và đời sống gia đình. Tuy nhiên, còn tồn tại khoảng cách rất lớn giữa các tiêu chuẩn quốc tế với chính sách thực tế và việc thực hiện của từng quốc gia , dẫn đến cho phép diễn giải, suy diễn quá nhiều trong các quyết định của quốc gia sở tại . Điều này bộc lộ những thách thức nghiêm trọng đối với khả năng của người tiếp cận, sử dụng và kiểm soát các vùng đất. Thực trạng này chứng tỏ quyền con người liên quan đến đất đai rất "mong manh", dễ bị vi phạm , xâm hại. Năm 2008, Báo cáo viên đặc biệt của Liên Hợp Quốc về quyền nhà ở thích đángkêu gọi Hội đồng nhân quyền Liên Hợp Quốc tăng cường bảo vệ quyền con người về đất đai trongpháp luật nhân quyền quốc tế. Lời kêu gọi này đã được tái khẳng định bởi Uỷ ban Cố vấn Hội đồng Nhân quyền vào đầu năm 2011. Các kiến nghị được nêu ra trong bối cảnh thế giới đáng b áo động của hành vi vi phạm nghiêm trọng quyền con người phát sinh từ những tình huống tước đoạt đất đai, mất đất, cưỡng chế di dời ra khỏi nơi ở. Vì vậy, những người bị vi phạm cần phải được bênh vực , bảo vệ bằng một cơ chế giải quyết khiếu nại khách quan, kịp thời và hiệu quả.

Theo quan điểm chung, tính hiệu quả của một cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả, bao gồm cả khiếu nại về các dự án thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được bảo đảm bởi các nguyên tắc cốt lõi sau:

Thứ nhất là nguyên tắc công b ằng: Theo nguyên tắc , người thu hồi đất có khiếu kiện ph ải được bảo vệ, bảo đảm sự công bằng, không thiên vị và được giải quyết trong một cơ chế minh bạch. Hiện nay, hầu hết các nư ớc đều cho phép người dân được thực hiện quyền khiếu nại đối với các quyết định hành chính của bộ máy hành pháp. Trong khi đó, phương án giải quyết lại có những khác nhau: một số nước trao cho chính các cơ quan hành chính quyền giải quyết các khiếu nại hành chính; một số nước sử dụng một hệ thống các cơ quan hành chính có chức năng chuyên để giải quyết các khiếu nại hành chính, có thể gọi là cơ quan tài phán hành

chính trước khi giải quyết bước khiếu nại cuối cùng tại tòa án hành chính. Hầu như tất cả các nước đều trao quyền giải quyết khiếu nại hành chính bước cuối cùng cho tòa án hành chính. Theo những nghiên cứu gần đây, người ta đều cho rằng không thể không có tòa án hành chính vì đó là cơ quan giải quyết độc lập với bộ máy hành chính nên bảo đảm được điều kiện khách quan, bình đẳng, minh bạch, công khai.

Thứ hai là nguyên tắc khách quan và đ ộc lập.Theo đó, khiếu nại của người bị thu đất, di dời nơi ở được giải quyết độc lập với tất cả các bên có liên quan (cơ quan nhà nước có quyết định thu hồi đất và người bị thu hồi đất) và được đối xử công bằng. Theo kinh nghiệm của nhiều nước công nghiệp phát triển, các khiếu nại hành chính của dân phải được giải quyết khách quan và độc lập với bộ máy hành chính, bình đẳng giữa người bị khiếu nại (người đã ban hành quyết định hành chính về thu hồi đất) và người khiếu nại, công khai và minh bạch trong quá trình giải quyết, bảo đảm kỷ cương trong thực thi pháp luật. Để bảo đảm thực hiện tốt các nguyên tắc này, việc thành lập hệ thống các cơ quan tài phán hành chính là cần thiết

Thứ ba là nguyên tắc đơn giản và dễ tiếp cận. Theo đó, thủ tục để tiếp nhận khiếu nại và tìm kiếm cách giải quyết phải đơn giản sao cho người khiếu nại dễ hiểu quy trình đó. Trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính về thu hồi đất phải được cải cách ngày một đơn giản hơn, dễ tiếp cận hơn và bảo đảm rằng việc thực thi nghiêm túc các quy định về trình tự thủtục từ phía cơ quan công quyền.

Thứ tư là nguyên tắc đáp ứng kịp thời, nhanh chóng : Theo đó , tất cả các khiếu nại, dù đơn giản hay phức tạp, cần được quan tâm cụ thể và được giải quyết nhanh nhất trong khả năng có thể. Pháp luật phải có quy đ ịnh rõ quy trình tiếp nhận đơn khiếu nại bảo đảm tính kịp thời và thời hạn gi ải quyết bảo đảm tính hợp lý về thời gian

Thứ năm, nguyên tắc sự tham gia của cộng đồng . Nguyên tắc này đáp ứng được nhu cầu sử dụng rộng rãi, bao gồm cả cộng đồng dân cư, nhóm người dễ bị tổn thương, người thực hiện dự án, các tổ chức xã hội và các cơ quan thông tin đại chúng được khuyến khích như một kênh chuyển các khiếu nại cùng các nhận xét đến cơ quan nhà nước có quyết định thu hồi đất và t ổ chức thực hiện dự án.

Chương 2
BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG THU HỒI ĐẤT QUA THỰC TIỄN TẠI TỈNH QUẢNG BÌNH

2.1. Tổng quan về địa điểm nghiên cứu tại tỉnh Quảng Bình

2.1.1. Mô tả địa điểm nghiên cứu

Quảng Bình là tỉnh ven biển Bắc Trung Bộ, nằm ở nơi hẹp nhất từ Đông sang Tây của lãnh thổ Việt Nam, phía Bắc giáp tỉnh Hà Tĩnh với chiều dài 136,5 km, phía Nam giáp tỉnh Quảng Trị với chiều dài 78,8 km, phía Đông giáp Biển Đông với chiều dài 116,04 km, phía Tây giáp nước Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Lào với đường biên giới chung 201,87 km. Theo số liệu tổng điều tra năm 2010, dân số của tỉnh là 849.271 người, trong đó có 547.542người trong độ tuổi la o động.Toàn tỉnh có 07 đơn vị hành chính cấp huyện , trong đó có 01 thành phố trực thuộc tỉnh và 6 huyện, với 159 xã, phường, thị trấn [10].

Hình 2.1. Bản đồ tỉnh Quảng Bình

Tổng diện tích tự nhiên phần lục địa là 806.527 ha. Trong đó, đất ở 5.285 ha, chiếm 0,66%; đất nông nghiệp 79.618 ha, chiếm 9,87%; đất lâm nghiệp 633.522 ha, chiếm 78,55%; đất có mặt nước nuôi trồng thuỷ sản 2.786 ha, chiếm 0,34%; đất

chuyên dùng 27.068 ha, chiếm 3,36%; đất phi nông nghiệp khác 21.104 ha, chiếm 2,62%; đất chưa sử dụng 37.144 ha, chiếm 4,60%. Diện tích đất bình quân đầu người tỉnh Quảng Bình khá lớn (mật độ dân số 105 người/1km^2) [10]. Tuy nhiên, nguồn đất ở Quảng Bình nghèo dinh dưỡng, phản ứng chua, chiều dày đất mỏng, chủ yếu là đất rừng, núi đá vôi và đất cát, còn đất phù sa chỉ chiếm một tỷ trọng nhỏ nên khó khăn việc bố trí cơ cấu cây trồng, vật nuôi phù hợp để đảm bảo có hiệu quả kinh tế khi đầu tư phát triển sản xuất.

Cùng với quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động, việc chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất là điều tất yếu. Từ khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực thi hành đến nay, tỉnh Quảng Bình đã thu hồi một số lượng lớn đất đai nhằm đáp ứng như cầu xây dựng trụ sở cơ quan, tổ chức, xây dựng các công trình văn hóa, giáo dục, y tế và và nhu cầu đối với các dự án đầu tư phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Theo Báo cáo số 39/BC-UBND ngày 20/4/2011 của UBND tỉnh Quảng Bình về tổng kết thi hành Luật Đất đai 2003, tổng diện tích thu hồi đất từ thời điểm Luật Đất đai 2003 có hiệu lực thi hành (ngày 01/7/2004) đến kỳ báo cáo là 2.039,33 ha, trong đó diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi là 1.938,5 ha (chiếm 95,1 tổng diện tích thu hồi), ảnh hưởng đến 9.389 hộ gia đình *[52]*.

Nhìn chung, các địa điểm thu hồi đất đều tập trung ở khu vực nông thôn, dân cư sống bằng nghề nông, đời sống còn nhiều khó khăn. Mặc dù với mục đích phát triển kinh tế xã hội của huyện, của tỉnh nhưng quá trình thu hồi đất ở và đất nông nghiệp để chuyển sang các dự án phi nông nghiệp luôn tồn tại nhiều nguy cơ đối với quyền con người của những đối tượng bị thu hồi đất và những người có liên quan. Trên thực tế, hầu hết các dự án thu hồi đất ở tỉnh Quảng Bình đều xảy ra tình trạng khiếu kiện, trong đó có khiếu kiện đông người, gay gắt vì họ cho rằng việc bồi thường chưa thỏa đáng, đời sống không được bảo đảm. Do vậy, việc nghiên cứu thực trạng thi hành pháp luật về thu hồi đất trên địa bàn tỉnh để có giải pháp bảo đảm quyền con người là nhu cầu chính đáng, cần thiết.

Tiêu chí tác giả đặt ra khi lựa chọn địa điểm nghiên cứu là: *Thứ nhất,* dự án có quy mô thu hồi đất và số lượng người bị ảnh hưởng tương đối lớn so với các dự án khác trong tỉnh. *Thứ hai*, tại các dự án đó phát sinh tình trạng khiếu kiện đông

người. *Thứ ba*, các dự án này nằm trên địa bàn các huyện khác nhau và đặc trưng cho chính sách về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư từng giai đoạn. Với các tiêu chí đó, tác giả lựa chọn dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1-huyện Quảng Trạch, Nhà máy xi măng Văn Hóa-huyện Tuyên Hóa, Khu đô thị nam Trần Hưng Đạo-thành phố Đồng Hới làm các điểm nghiên cứu chính nhằm phân tích, đánh giá thực trạng bảo vệ quyền con người khi nhà nước thu hồi đấtmà trước hết và chủ yếu là quyền có nhà ở thích đáng, quyền về việc làm, bảo đảm sinh kế.

a/ Dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1

Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1 thuộc Trung tâm Nhiệt điện QuảngTrạch, nằm trong Khu kinh tế cảng biển Hòn La, có công suất 1.200 MW được Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam đầu tư xây dựng ở xã Quảng Đông , huyện Quảng Trạch, tỉnh Quảng Bình với tổng mức đầu tư dự kiến 34.738 tỷ đồng (tương đương 1 tỷ 828 triệu USD). Kinh phí bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được phê duyệt là 200,46 tỷ đồng. Đây là dự án trọng điểmnằm trong quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2006-2015, có giá trị đầu tư và đóng góp lớn nhất cho ngân sách tỉnh Quảng Bình khi đi vào hoạt động năm 2016.

Hình 2.2: *Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1*

Để thực hiện dự án này, UBND huyện Quảng Trạch và UBND tỉnh Quảng Bình đã thu hồi tổng diện tích đất 236,2 ha. Tổng số hộ gia đình bị ảnh hưởng là 435 hộ, trong đó có 54 hộ phải di dời tái định cư (trong đó có 14 hộ xen ghép), có 160 hộ gia đình thu hồi trên 70% đất nông nghiệp, 73 hộ thu hồi từ 30 % - 70 % đất nông nghiệp, hộ 65 thu hồi dưới 30% đất nông nghiệp [44].

Xuất phát từ tính chất quan trọng của dự án, công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định đã được tỉnh Quảng Bình, huyện Quảng Trạch và các ban, ngành liên quan đặc biệt quan tâm. Nhiều cuộc họp, đối thoại với người dân thôn Vĩnh Sơn, xã Quảng Đông đã được các cấp, ngành tổ chức, nhằm đi đến thống nhất việc đền bù bảo đảm lợi ích cho người dân, đồng thời chấp hành đúng các quy định của nhà nước về định mức, áp giá đền bù theo từng thời điểm. Tuy vậy, do yêu cầu phải sớm có mặt bằng triển khai dự án nên công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư bộc lộ nhiều bất cập, vướng mắc.

b/ Dự án Nhà máy xi măng Văn Hóa – huyện Tuyên Hóa

Ngày 01 tháng 6 năm 2007, Thủ tướng Chính phủ có Công văn số 666/TTg-CN chấp thuận bổ sung Nhà máy Xi măng Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình, có công suất 5.000 tấn clinker/ngày vào Quy hoạch phát triển công nghiệp xi măng đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020. Chủ đầu tư dự án là Công ty Cổ phần Đầu tư - Thương mại Chí Thành (nay đã đổi tên thành Công ty TNHH Vật liệu Xây dựng Việt Nam). Theo dự kiến ban đầu, nhà máy đặt tại xã Bắc Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình. Sau khi khảo sát và nghiên cứu, chủ đầu tư đã xin chuyển vị trí xây dựng nhà máy về tại xã Quảng Phúc, huyện Quảng Trạch, nhưng không nhận được sự đồng thuận của nhân dân. Ngày 05 tháng 6 năm 2008,UBND tỉnh Quảng Bình có Quyết định số 1217/QĐ-UBND giới thiệu địa điểm khảo sát lập quy hoạch chi tiết Nhà máy xi măng tại thôn Xuân Hạ, xã Văn Hóa, huyện Tuyên Hóa. Hiện nay, nhà máy đang trong giai đoạn thi công mặt bằng để chuẩn bị lắp đặt thiết bị, Ban quản lý dự án cũng đang xây dựng phương án tuyển chọn lao động để đưa đi đào tạo, trong đó có con em các gia đình ở xã Văn Hóa là nơi có đất thu hồi xây dựng nhà máy.

Hình 2.3. *Mặt bằng Nhà máy Xi măng Văn Hóa đang thi công*

Với dự án này, diện tích đất trong phạm vi xây dựng nhà máy là 134,92 ha, ảnh hưởng đến 200 hộ gia đình, trong đó có 48 hộ phải di dời tái định cư, có 49 hộ gia đình thu hồi trên 70% đất nông nghiệp, 31 hộ thu hồi từ 30 % - 70 % đất nông nghiệp, 47 hộ thu hồi dưới 30% đất nông nghiệp. Tổng kinh phí giải phóng mặt bằng là 38,92 tỷ đồng, trong đó chủ đầu tư hỗ trợ là 6,59 tỷ đồng. Khu tái định cư được xây dựng tại khu vực Hạ Trang tiếp giáp hàng rào Nhà máy với tổng diện tích 7,35 ha gồm 62 lô đất ở, 01 trường Mầm non, 01 trường Tiểu học, 01 nhà văn hóa thôn, 01 sân bóng đá mini và khu dịch vụ. Đến nay, các hộ gia đình thuộc diện tái định cư đã được giao đất và chuyển về khu tái định cư [42].

c/ Dự án Khu đô thị nam Trần Hưng Đạo-TP.Đồng Hới

Khu đô thị nam Trần Hưng Đạo là dự án tạo quỹ đất để đấu giá do Trung tâm Phát triển quỹ đất thuộc Sở Tài nguyên-Môi trường làm chủ đầu tư. Địa điểm xây dựng tại thành phố Đồng Hới, tỉnh Quảng Bình, cách sân bay Đồng Hới 6 km về phía Tây Nam, cách ga Đồng Hới 1 km về phía Đông. Mục tiêu dự án là xây dựng một khu đô thị hiện đại, tạo thêm quỹ nhà ở, quỹ văn phòng và các công trình cho thành phố Đồng Hới và tăng nguồn thu cho ngân sách tỉnh. Để thực hiện mục tiêu đó, trên cơ sở giá sàn do cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, chủ đầu tư tiến hành đấu giá quyền sử dụng sau khi xây dựng hạ tầng.

Hình 2.4.*Khu đô thị nam Trần Hưng Đạo-Đồng Hới*

Công tác thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng được triển khai từ năm 2010 với tổng kinh phí 27,1 tỷ đồng. Tổng diện tích đất thu hồi cho dự án là 95.703 m^2 (gần 9,6 ha), trong đó: đất ở 294,6 m^2, đất nông nghiệp 95.408,4 m^2 (gồm 79.326 m2 đất trồng lúa và 16.082,4 m2 đất trồng màu và nuôi trồng thủy sản. Loại đất bị thu hồi chủ yếu là đất nông nghiệp, đất ở chiếm tỷ lệ không đáng kể (01 hộ phải di dời tái định cư). Đối tượng bị thu hồi đất nông nghiệp là 74 hộ gia đình, trong đó có 36 hộ gia đình thu hồi trên 70% đất nông nghiệp, 26 hộ thu hồi từ 30 % - 70 % đất nông nghiệp, 12 hộ thu hồi dưới 30% đất nông nghiệp [43].

2.1.2. Tình hình khảo sát tại các điểm nghiên cứu

Khi phát phiếu khảo sát tại 03 điểm nghiên cứu, tác giả nhận được 201phiếu trả lời của các hộ gia đình (tuy nhiên không phải phiếu trả lời nào cũng đầy đủ tất cả các thông tin mà tác giả mong muốn). Tác giả đã phân loại các hộ gia đình thành 03 nhóm dựa trên tỷ lệ đất nông nghiệp bị thu hồi:

Nhóm 1: Các hộ bị thu hồi dưới 30% diện tích đất nông nghiệp.

Nhóm 2: Các hộ bị thu hồi từ 30% đến dưới 70% diện tích đất nông nghiệp.

Nhóm 3: Các hộ bị thu hồi từ 70% diện tích đất nông nghiệp trở lên.

Từ kết quả khảo sát cho thấy, trong tổng số 201 hộ khảo sát, tuổi đời bình quân của chủ hộ khá cao 55,48 tuổi, nam giới chiếm tỷ lệ 62,8%. Về trình độ văn hóa, trình độ chuyên môn, có tới 55.78 % chủ hộ chưa tốt nghiệp Trung học phổ

thông, chỉ có 11,97% số người có bằng cấp chuyên môn. Theo số liệu khảo sát, bình quân 5,07 nhân khẩu/hộ, bình quân có 3,08 lao động/hộ, trong đó bình quân lao động nông nghiệp/hộ chiếm 55,3% tổng số lao động của các hộ.

Bảng 2.1. *Tình hình cơ bản của các hộ điều tra sau thu hồi đất*

	Chỉ tiêu	ĐVT	Nhóm 1	Nhóm 2	Nhóm 3
1	Tổng số hộ điều tra	Hộ	105	59	35
2	Tuổi bình quân của chủ hộ	Tuổi	55,43	56,33	54,68
3	Giới tính				
	- Nam	%	71,11	71,54	75,98
	- Nữ	%	28,89	28,46	24,02
4	Trình độ văn hóa				
	- Cấp 1	%	24,07	19,23	32,99
	- Cấp 2	%	29,63	34,62	26,80
	- Cấp 3	%	46,30	46,15	40,21
5	Trình độ chuyên môn				
	- Không bằng cấp	%	88,89	88,46	86,60
	- Sơ cấp, TH, CĐ, ĐH	%	11,11	11,54	13,40
6	Nhân khẩu, lao động				
	- Số khẩu/hộ	Khẩu	5,14	4,95	5,11
	- Lao động/hộ	Lao động	2,95	3,10	3,21
	- Lao động nông nghiệp/hộ	Lao động	1,76	1,76	1,58

(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)

Qua số liệu khảo sát, đa số chủ hộ có đất nông nghiệp bị thu hồi đều lớn tuổi, trình độ văn hóa thấp, không có trình độ chuyên môn. Do lớn tuổi nên khi bị thu hồi đất rất ít người đi học nghề để chuyển đổi nghề nghiệp. Tuy nhiên, họ lại là những lao động chính tạo thu nhập, phải gánh vác trách nhiệm quan trọng đảm bảo cuộc sống của hộ. Đây là vấn đề chính quyền địa phương cần phải hết sức lưu ý để có hướng giải quyết việc làm, đảm bảo đời sống ổn định cho họ khi thu hồi đất.

Cùng với việc khảo sát các hộ bị ảnh hưởng, tác giả cũng tiến hành trao đổi, phỏng vấn những người có trách nhiệm trong các cơ quan nhà nước, gồm: Trưởng phòng Quy hoạch-kế hoạch và Giám đốc Trung tâm phát triển quỹ đất thuộc Sở Tài nguyên-Môi trường tỉnh; Phó Chủ tịch UBND huyện kiêm Chủ tịch Hội đồng bồi thường GPMB huyện Quảng Trạch, Trưởng phòng Tài nguyên-Môi trường các huyện Quảng Trạch, Tuyên Hóa; Chánh Thanh tra huyện Tuyên Hóa và thành phố Đồng Hới; Chủ tịch UBND xã và cán bộ địa chính xã Quảng Đông-huyện Quảng Trạch; cán bộ địa chính phường Nam Lý-thành phố Đồng Hới.

2.2. Thực trạng bảo đảm quyền con người thông qua v iệc thực hiện các quy định về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất tại tỉnh Quảng Bình.

2.2.1. Bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Quảng Bình là tỉnh thuộc tốp nghèo của cả nước, đại đa số dân cư sinh sống chủ yếu bằng sản xuất nông nghiệp. Do đó, việc thu hồi đất nông nghiệp có ảnh hưởng rất lớn đến sự ổn định xã hội của tỉnh nói chung và cuộc sống của người nông dân nói riêng. Để tạo việc làm, bảo đảm sinh kế và khôi phục thu nhập cho người nông dân bị thu hồi đất, việc bồi thường hỗ trợ khi nhà nước cần phải thích đáng và tính đến những tác động lâu dài.

**** Bồi thường đất nông nghiệp:***

Đất nông nghiệp bị thu hồi tại 03 địa điểm nghiên cứu chủ yếu là đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và một tỷ lệ nhỏ đất trồng cây lâu năm. Theo phương án bồi thường và thực tế triển khai, người bị thu hồi đất nông nghiệp không được bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng hoặc đất kinh doanh dịch vụ phi nông nghiệp theo quy định tại khoản 4 Điều 4 Nghị định số 17/2006/NĐ-CP. Việc bồi thường được tính bằng tiền một lần theo giá đất cùng mục đích sử dụng do UBND tỉnh Quảng Bình quy định. Cụ thể:

- Dự án Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch: áp dụng Quyết định số 20/2010/QĐ-UBND ngày 20/12/2010. Theo đó, giá bồi thường đất trồng cây hàng năm và đất nuôi trồng thủy sản tính từ 26.000đ/m^2 đến 33.000đ/m^2 tùy theo vị trí từng lô đất.

- Dự án khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo: áp dụng Quyết định số 32/2009/QĐ-UBND ngày 20/12/2009 với đơn giá bồi thường đất trồng cây hàng năm và nuôi trồng thủy sản là 33.000đ/m^2

- Tại Nhà máy xi măng Văn Hóa, giá đất, tài sản trên đất và chính sách hỗ trợ để bồi thường thiệt hại giải phóng mặt bằng thực hiện theo quy định tạiQuyết định số 28/2008/QĐ-UBND ngày 24 tháng 12 năm 2008. Theo đó, giá bồi thường thường đất trồng cây hàng năm và đất nuôi trồng thủy sản tính từ 20.000đ/m^2 đến 25.000đ/m^2 tùy theo vị trí từng lô đất

Ngoài ra, đối với đất nông nghiệp xen kẽ trong khu dân cư , đất vườn ao liền kề với đất ở trong khu dân cư , ngoài việc được bồi thường theo giá đất nông nghiệp cùng mục đích sử dụng còn được hỗ trợ bằng tiền với mức từ 20% đến 50% giá đất theo quy định của UBND tỉnh. Các tài sản trên đất như lúa, rau màu và một số cây trồng hàng năm khác cũng được bồi thường một lần tính theo bình quân sản lượng trên một đơn vị diện tích (m^2).

Thực trạng bồi thường đất nông nghiệp như trên cho thấy xu hướng tiền tệ hóa được áp dụng triệt để. Nhà đầu tư bỏ tiền ra mua đất của người nông dân và chỉ phải bồi thường một lần, trong khi yêu cầu cao nhất của người nông dân là phải có đất sản xuất. Số tiền mà nhà đầu tư trả cho họ được hiểu là để người nông dân tự tìm mua lại diện tích đất nông nghiệp khác để sản xuất. Nhưng đây là một nhiệm vụ bất khả thi, ngay cả nhà nước cũng không còn quỹ đất nông nghiệp để bồi thường. Mặt khác, xuất phát từ tập quán sản xuất nông nghiệp nhỏ lẻ ở tỉnh Quảng Bình, người nông dân khó có thể đến một xã hay thôn khác mua đất sản xuất.

Bảng 2.2. Diện tích đất nông nghiệp bình quân của các nhóm hộ

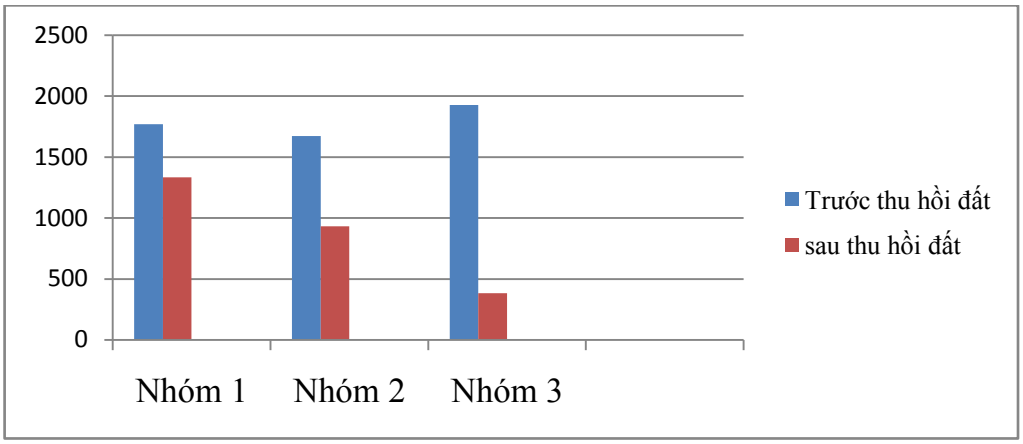
Đơn vị tính: m^2/hộ

TT	Nhóm hộ	Trước thu hồi	Sau thu hồi	So sánh	
				(+/-)	(%)
1	Nhóm 1	3.117,32	2.328,44	-788,88	25,30
2	Nhóm 2	2.943,86	1.642,96	-1.300,90	44,19
3	Nhóm 3	3.046,96	606,13	- 2.440,83	80,10

(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu trích đo phục vụ thu hồi đất và phương án bồi thường)

Kết quả nghiên cứu thể hiện ở biểu đồ 2.2 cho thấy, bình quân diện tích đất nông nghiệp của các nhóm hộ giảm, dẫn đến bình quân diện tích đất nông nghiệp trên lao động nông nghiệp giảm đáng kể. Mỗi hộ gia đình bình quân diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi hơn 1.510 m^2, mỗi lao động nông nghiệp giảm hơn 888 m^2. Trong đó đặc biệt là nhóm 3, diện tích đất nông nghiệp bình quân từ 1.928,45 m^2/lao động nông nghiệp giảm xuống chỉ còn 383,62 m^2/lao động nông nghiệp, đây thực sự là một cú sốc lớn đối với người nông dân.

ĐVT: m^2/lao động NN



(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu trích đo phục vụ thu hồi đất và phương án bồi thường)

Biểu đồ 2.1. Bình quân diện tích đất nông nghiệp trước và sau thu hồi.

**** Hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và việc làm khi thu hồi đất nông nghiệp***

Tại dự án Nhà máy xi măng Văn Hóa, vấn đề hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm áp dụng theo Quyết định số 05/2009/QĐ-UBND ngày 11/3/2009 của UBND tỉnh Quảng Bình về ban hành Quy định chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Bình. Theo đó, hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị thu hồi đất nông nghiệp thì được hỗ trợ chuyển đổi nghề, tạo việc làm cho người trong độ tuổi lao động, bằng hình thức hỗ trợ một phần chi phí học nghề tại cơ sở dạy nghề ở địa phương. Nhưng thực tế tỉnh Quảng Bình chưa tổ chức được việc đào tạo, chuyển đổi nghề cho người sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi nên thực hiện hỗ trợ bằng tiền. Mức hỗ trợ bao gồm mức do UBND tỉnh quy định và mức nhà đầu tư hỗ trợ thêm. Cụ thể:

- Mức do nhà nước quy định: hỗ trợ 5.000 đồng/m^2 đối với diện tích đất nông nghiệp trong hạn mức được giao dùng vào mục đích trồng cây hàng năm sản xuất từ 2 vụ/năm trở lên, làm muối bị thu hồi (trừ đất nông nghiệp xen kẽ trong khu dân cư, liền kề đất ở); hỗ trợ 3.000 đồng/m^2 đối với diện tích đất nông nghiệp trong hạn mức được giao dùng vào mục đích trồng cây hàng năm sản xuất 1 vụ/năm, lâu năm và nuôi trồng thủy sản bị thu hồi (trừ đất nông nghiệp xen kẽ trong khu dân cư, liền kề đất ở), hỗ trợ 1.000 đồng/m^2 tính đối với diện tích đất trồng cây lâm nghiệp hoặc dùng vào mục đích khác bị thu hồi trong hạn mức được giao (trừ đất nông nghiệp xen kẽ trong khu dân cư, liền kề đất ở).

- Mức do nhà đầu tư (Công ty Cổ phần vật liệu xây dựng Việt Nam) hỗ trợ: đối với đất trồng lúa, đất màu, đất trồng cây lâu năm bị thu hồi: 10.000 đồng/m^2; đối với đất ao hồ nuôi trồng thủy sản: 9.000đồng/m^2; đối với đất trồng rừng: 2.000 đồng/m^2.

Đến dự án Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo-Đồng Hới và dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1, chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, trong đó có chính hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm được thực hiện theo Quyết định số 02/2010/QĐ-UBND ngày 5/2/2010của UBND tỉnh Quảng Bình. Theo đó,

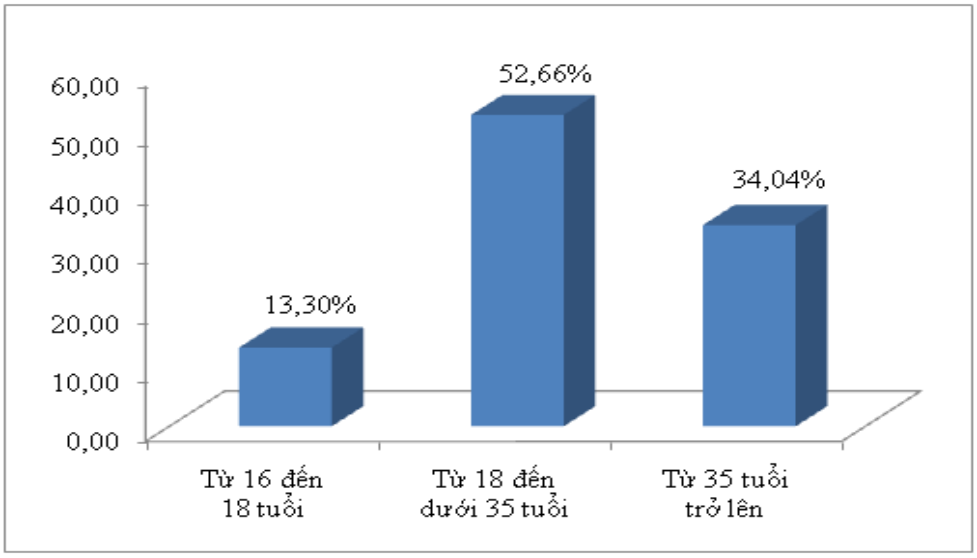
> Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp không thuộc trường hợp quy định tại Điều 13 của Quy định này mà không có đất để bồi thường thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền quy định tại khoản 1 Điều 16 Nghị định 69/2009 /NĐ-CP còn được hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm. Mức hỗ trợ bằng 2 lần giá đất đối với đất sản xuất nông nghiệp và 1,5 lần giá đất đối với đất sản xuất lâm nghiệp. Diện tích được hỗ trợ là toàn bộ diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi nhưng không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp tại địa phương[50].

Như vậy, so với dự án Nhà máy xi măng Văn Hóa, mức hỗ trợ do nhà nước quy định tại hai dự án này cao hơn và linh động hơn nhiều.

Như vậy, bên cạnh chiến lược phục hồi sinh kế dựa vào đất sản xuất nông

nghiệp, giải pháp chuyển đổi nghề nghiệp (không dựa vào đất) cũng được các dự án đề cập và thực hiện. Tuy nhiên, giải pháp này cũng bị tiền tệ hóa và chỉ hỗ trợ một lần. Nhà nước và nhà đầu tư giao cho nông dân một số tiền và để mặc họ tìm kế mưu sinh. Ngoại trừ địa điểm nghiên cứu tại Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo-Đồng Hới, tại nơi triển khai dự án, các ngành công nghiệp và dịch vụ chưa phát triển, việc làm ở khu vực này không nhiều nên việc chuyển đổi nghề nghiệp cho nông dân bị thu hồi đất không đáng kể.Mặt khác tập quán của đa số nông dân bị thu hồi đất là thuần nông, trình độ tiếp cận kỹ thuật hạn chế nên việc chuyển đổi nghề nghiệp chưa thể thực hiện trong thời gian ngắn. Thực tế cho thấy, có rất ít lao động tại các điểm nghiên cứu tham gia đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp và rất khó tìm được việc làm phù hợp. Hai dự án có sử dụng lao động là Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1 và Nhà máy xi măng Văn Hóa lại đang xây dựng, chưa đi vào hoạt động.

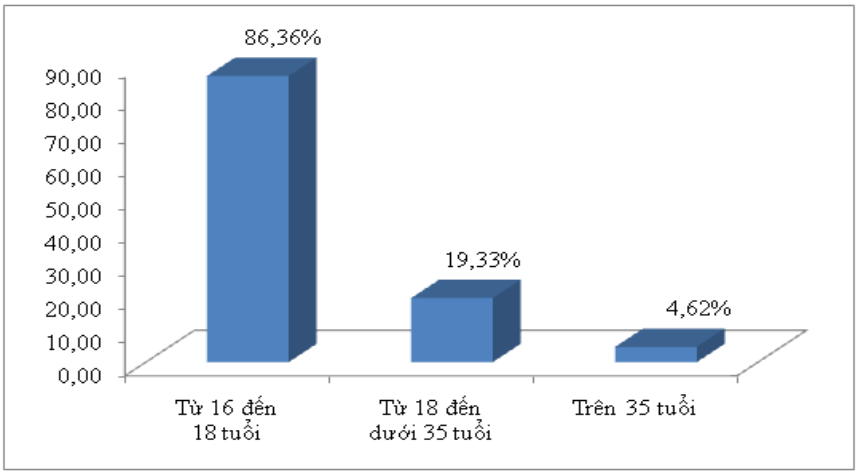
Qua số liệu khảo sát thể hiện ở biểu đồ 2.2 cho thấy, lao động có độ tuổi từ trên 18 đến dưới 35 tuổi chiếm tỷ lệ cao nhất, với 52,66%, tiếp đến là lao động trong độ tuổi từ 35 trở lên chiếm 34,04%. Lao động độ tuổi từ 16-18 tuổi (độ tuổi đi học) chỉ chiếm tỷ lệ thấp với 13,30%. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến có ít lao động nông nghiệp theo học để chuyển đổi nghề nghiệp khi bị thu hồi đất, vì khi lớn tuổi người dân rất ngại phải theo học và chuyển đổi nghề nghiệp.



(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)

Biểu đồ 2.2. *Độ tuổi của lao động bị thu hồi đất*

Kết quả khảo thể hiện ở biểu đồ 2.3 dưới đây cho thấy, lao động trong độ tuổi 16-18 có tỷ lệ đi học khá cao 86,36%. Tuy nhiên, lực lượng lao động độ tuổi 18 đến dưới 35 tuổi chiếm đa số với trên 52% tổng số lao động nhưng tỷ lệ theo học rất thấp, chưa đến 20%. Đối với lao động trên 35 tuổi, chỉ có 4,62% theo học để tìm kiếm việc làm, chuyển đổi nghề nghiệp. Họ vẫn biết rằng trong tình hình hiện nay, muốn có việc làm thì phải có tay nghề và bằng cấp. Nhưng hạn chế lớn nhất mà đối tượng này đưa ra là do tuổi cao và ít thông tin hướng nghiệp,nên khi mất đất nông nghiệp họ đầu tư cho con em theo học. Còn đối với bản thân mình, cách đơn giản nhất mà họ lựa chọn là lao động tự do.



(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)

Biểu đồ 2.3.*Tỷ lệ đi học của lao động trong các độ tuổi*

**** Hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất:***

Tại dự án Nhà máy xi măng Văn Hóa, những hộ được nhận hỗ trợ ổn định đời sống là những hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi trên 30% diện tích đất nông nghiệp được giao. Mức hỗ trợ được tính bằng tiền cho các nhân khẩu hiện có trong gia đình, với thời gian 03 tháng nếu không phải di chuyển chỗ ở và thời gian 6 tháng nếu phải di chuyển chỗ ở. Mức hỗ trợ bằng tiền cho 01 nhân khẩu/01 tháng tương đương 30 kg gạo. Thêm vào đó, trường hợp hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi toàn bộ đất ở hoặc trên 30% diện tích đất nông nghiệp được giao ổn định theo quy hoạch được công bố, hiện có mức sống thuộc diện hộ nghèo thì còn được hỗ trợ một lần để vượt qua hộ nghèo tính theo nhân khẩu hiện có, mức cụ thể là 4.500.000 đồng/khẩu.

Tại các dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1 và Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo, thực hiện quy định của Nghị định 69/2009/NĐ-CP, thay vì quy định 1 mức duy nhất là cứ hộ gia đình nào có 30% diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi trở lên thì được hỗ trợ lương thực, nay việc hỗ trợ chia thành 2 mức. Mức thứ nhất, hộ dân nào bị thu từ 30-70% diện tích đất nông nghiệp nếu không phải di dời được hỗ trợ lương thực 6 tháng và 12 tháng nếu phải di dời. Mức thứ 2 nếu bị thu hồi trên 70% diện tích đất nông nghiệp nếu không phải di dời được hỗ trợ 12 tháng và phải di dời được hỗ trợ 24 tháng. Vì xã Quảng Đông-huyện Quảng Trạch và phường Nam Lý -thành phố Đồng Hới không phải địa bàn có điều kiện kinh tế, xã hội khó khăn hoặc có điều kiện kinh tế, xã hội đặc biệt khó khăn nên không áp dụng mức hỗ trợ tương ứng 24 tháng và 36 tháng. Mức hỗ trợ cho một nhân khẩu được tính bằng tiền tương đương 30 kg gạo trong 01 tháng, với mức giá 01 kg là 12.000 đ. Ngoài ra, người bị thu hồi đất thuộc diện hộ nghèo thì được hỗ trợ thêm 6.000.000đ/khẩu.

Theo đánh giá chung, thời gian và mức hỗ trợ chưa đủ để phục hồi sinh kế và ổn định cuộc sống. Nguyên nhân chủ yếu là do việc hỗ trợ lương thực được chi trả bằng tiền nhưng thấp hơn giá gạo thực tế nên không đủ để mua số lượng lương thực theo tính toán hỗ trợ của nhà nước.

2.2.2. Bồi thường khi nhà nước thu hồi đất ở

Một trong những hậu quả nghiêm trọng của việ c thu hồi đất ở là ảnh hưởng đến quyền có nhà ở thíc h đáng, đồng thời tác động đến cuộc sống ổn định và sinh kế của người dân do quá trình di dời nơi ở. Để khắc phục hậu quả đó, nhà nước phải có nghĩa vụ bồi thường thích đáng , bao gồm cả v iệc hỗ trợ , tái định cư theo quan điểm của pháp luật Vi ệt Nam. Nghĩa vụ đó thể hiện trước hết trong các quy định pháp luật, nhưng vấn đề quan trọng hơn là vi ệc thực thi chúng trong thực tế có bảo đảm được quyền của người bị thu hồi đất và những người có liên quan hay không .

**** Bồi thường đất ở và tài sản trên đất*:**

Đối với việc bồi thường đất và tài sản trên đất, khía cạnh được quan tâm hàng đầu là giá bồi thường và cách thức xây dựng giá bồi thường. Mặc dù các nghị

định của Chính phủ có những thay đổi theo từng giai đoạn, nhưng giá bồi thường đất và tài sản trên đất –một vấn đề có tác động rất lớn đến việc thụ hưởng quyền có nhà ở thích đáng và gián ti ếp ảnh hưởng các quyền khác - giao cho UBND cấp tỉnh quy định. Tại Quảng Bình, hàng năm UBND tỉnh ban hành bảng giá nói trên làm cơ sở tính bồi thường tại các dự án thu hồi đất trong năm đó.Như vậy, cách thức hình thành giá bồi thường do nhà nước áp đặt, không có yếu tố thương lượng hoặc cơ chế định giá độc lập.

Về bồi thường đất:

- Tại Nhà máy xi măng Văn Hóa, giá đất ở được bồi thường theo quy định tại Quyết định số 28/2008/QĐ-UBND ngày 24 tháng 12 năm 2008 của UBND tỉnh Quảng Bình. Theo đó, đất ở tại xã Văn Hóa thuộc khu vực 2 và khu vực 3 nông thôn, với giá bồi thường từ 60.000đ/m^2 đến 80.000đ/m^2 tùy theo vị trí từng thửa đất. Chủ đầu tư tự nguyện hỗ trợ thêm cho các hộ có đất ở bị thu hồi từ 30 triệu đến 50 triệu đồng/hộ tùy theo diện tích bị thu hồi.

- Tại dự án Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch, giá đất ở áp dụng Quyết định số 20/2010/QĐ-UBND ngày 20/12/2010 của UBND tỉnh. Theo đó, giá bồi thường từ 165.000đ/m^2 đến 350.000đ/m^2 tùy theo vị trí từng lô đất.

- Dự án Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo chỉ có 01 hộ bị thu hồi đất ở. Giá bồi thường áp dụng Quyết định số 32/2009/QĐ-UBND ngày 20 tháng 12 năm 2009 của UBND tỉnh với đơn giá 8.400.000đ/m^2.

Về bồi thường tài sản:

Tại các điểm nghiên cứu, tài sản trên đất ở chủ yếu là nhà ở và công trình xây dựng. Việc áp giá bồi thường thực hiện theo quy định của Quyết định số 06/2009/QĐ-UBND ngày 12/3/2009 và Quyết định số 01/2011/QĐ-UBND ngày 14/01/2011 của UBND tỉnh Quảng Bình. Theo đó, việc bồi thường nhà, công trình xây dựng trên đất thực hiện theo quy định tại Điều 19 của Nghị định số 197/2004/NĐ-CP. Trong đó, đối với nhà ở, công trình phục vụ sinh hoạt của hộ gia đình, cá nhân thì mức bồi thường = Đơn giá bồi thường x Diện tích xây dựng công trình. Đơn giá bồi thường được xác định bằng giá trị xây dựng mới

của nhà, công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương (theo tiêu chuẩn kỹ thuật của Bộ Xây dựng ban hành) do UBND tỉnh quy định;

Từ thực tiễn bồi thường tại các địa điểm nghiên cứu ở tỉnh Quảng Bình cho thấy người bị thu hồi đất đã được bồi thường đủ diện tích và các tài sản bị thiệt hại, không có khiếu kiện hay thắc mắc về bồi thường thiếu số lượng. Tuy nhiên, cách thức hình thành giá bồi thường do nhà nước áp đặt, không có yếu tố thương lượng hoặc cơ chế định giá độc lập và giá bồi thường chưa theo kịp giá thị trường. Kết quả khảo sát tại 02 dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1 và Nhà máy xi măng Văn Hóacó tổng cộng 74,61 % người cho rằng giá bồi thường thấp hoặc quá thấp so với giá thị trường, riêng tại tại Dự án nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch tỷ lệ này còn cao hơn, chiếm 79,99%.

Bảng 2.3: *Tổng hợp nhận xét của người bị thu hồi đất về giá bồi thường đất ở và tài sản trên đất(74 ý kiến)*

Địa điểm	Giá quá thấp	Giá thấp	Đúng giá thị trường	Không rõ
Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1	42,85%	37,14%	14,28%	5,73%
Nhà máy xi măng Văn Hóa-Tuyên Hóa	28,20%	41,02%	17,94%	12,84%
Cộng bình quân	**35,53%**	**39,08%**	**16,11%**	**9,28%**

(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)

Bảng 2.3 biểu hiện rõ ràng sự khác biệt trong nhận thức về giá bồi thường giữa nhà nước và người bị thu hồi đất. Nguyên nhân của sự khác biệt đó là do:

Giá đất để tính bồi thường, tái định cư phải phù hợp với thị trường nhưng vẫn do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định dựa vào tư duy của cơ quan hành chính, chưa có quy định của pháp luật về hoạt động của hệ thống cung cấp dịch vụ định giá. Người bị thu hồi đất không đồng ý với quyết định về giá của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và đưa ra yêu cầu về giá đất phù hợp cũng theo tư duy của người bị thiệt hại [23].

Người bị thu hồi đất không đồng ý với giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cũng không có cơ sở nào để chứng minh được ý kiến của mình là đúng. Cuối cùng, quyết định của cơ quan nhà nước vẫn phải được thi hành sau bao nhiêu thắc mắc, khiếu kiện.

Giá bồi thường đất và tài sản trên đất không theo kịp với giá thị trường ảnh hưởng nghiêm trọng đến các quyền con người mà trực tiếp nhất là quyền có nơi ở thích đáng. Bởi lẽ tiền bồi thường không đủ trang trải các nhu cầu khác mà tập trung xây dựng nhà ở và mua sắm tài sản phục vụ sinh hoạt. Trả lời câu *hỏi "anh chị sử dụng bao nhiêu % tiền bồi thường cho các nhu cầu xây dựng nhà ở và các công trình phục vụ sinh hoạt"*, kết quả thu được tại dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1 và Nhà máy xi măng Văn Hóa lần lượt là 74,23% và 57,92 %.

**** Tái định cư khi thu hồi đất ở:***

Trong 03 địa điểm lựa chọn nghiên cứu thì dự án Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch 1 và Nhà máy xi măng Văn Hóa có số lượng hộ gia đình phải di dời tái định cư tương đối lớn (tổng cộng 102 hộ) và phải xây dựng khu tái định cư tập trung. Đến nay, khu tái định cư Hạ Trang của Nhà máy Xi măng Văn Hóa đã xây dựng xong và toàn bộ 48 hộ sinh sống ổn định.

Hình2.5 . *Khu tái định cư Hạ Trang tại xã Văn Hóa-huyện Tuyên Hóa*

Còn khu tái định cư Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch 1 mới chỉ có 29 hộ/54 hộ nhận đất tái định cư. Các hạng mục khu tái định cư như đường giao thông, hệ thống thoát nước và điện sinh hoạt vẫn chưa hoàn chỉnh

Mặc dù Nghị định 69/2009/NĐ-CP của Chính phủ yêu cầu n hà ở, đất ở tái định cư được thực hiện theo nhiều cấp nhà, nhiều mức diện tích khác nhau phù hợp với mức bồi thường và khả năng chi trả của người được tái định cư. Nhưng tại hai khu tái định cư nói trên diện tích các lô đất được quy hoach bằng nhau với diện tích 500 m^2, trong đó có 200 m^2đất ở, còn lại đất vườn [51]. So với số liệu trích đo phục vụ thu hồi đất, diện tích này chỉ bằng 63.7 % so với bình quân diện tích trước thu hồi. Đây là vấn đề đáng quan tâm vì ở nông thôn người dân chủ yếu sống bằng nghề nông nên cần diện tích đất vườn rộng để đảm bảo bố trí được các công trình phục vụ sản xuất nông nghiệp, như chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm, diện tích trồng rau quả để tự cung cấp cho cuộc sống gia đình…Đồng thời, đất ở cũng là tài sản có giá trị rất lớn của bố mẹ để tặng cho con cái khi tạo lập gia đình riêng, nên khi bố trí đất tái định cư dễ gặp phản ứng không đồng thuận của người dân nếu diện tích các lô đất nhỏ. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến có 25 hộ gia đình không đến nhận đất tái định cư ở dự án Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trach 1.

Bảng 2.4 :*So sánh cách sắp xếp, bố trí công trình ở nơi ở cũ và nơi tái định cư(có 74 ý kiến trả lời)*

Đánh giá	**Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch**(số ý kiến)	**Nhà máy xi măng Văn Hóa** (số ý kiến)	**Tỷ lệ %**
Lộn xộn hơn	26	12	**51,4%**
Hợp lý hơn	9	27	**48,6%**
Cộng	**35**	**39**	**100%**

(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)

Về cách sắp xếp bố trí công trình trong khu tái định cư, kết quả khảo sát thể hiện ở Bảng 2.4 cho thấy tỷ lệ đánh giá tiêu cực (lộn xộn) và tích cực (hợp lý) tương đối cân bằng khi tổng hợp ý kiến chung ở các điểm nghiên cứu với 51,4% số hộ

được hỏi cho rằng bố trí lộn xộn hơn và48,6% cho là hợp lý hơn nơi ở cũ. Tuy nhiên người dân ở hai khu tái định cư thuộc có nhận xét trái ngược nhau. Ở dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1, ý kiến cho rằng việc bố trí khu tái định cư lộn xộn hơn nơi ở cũ chiếm tỷ lệ lớn (74,28%), trong khi tại dự án Nhà máy xi măng Văn Hóa thì số ý kiến này chỉ chiếm 30,76%. Nguyên nhân là nơi ở cũ của các hộ gia đình tại dự án Nhà máy xi măng Văn Hóa thuộc xã khó khăn bên bờ Bắc sông Gianh, không có cầu qua lại sông, khu dân cưcũ chưa được đầu tư xây dựng thích đáng. Khi tái định cư, chủ đầu tư hỗ trợ làm cầu qua sông, bê tông hóa đường giao thông, xây dựng lại hệ thống điện phục vụ sinh hoạt. So sánh với nơi ở cũ các hộ cảm thấy đàng hoàng hơn là điều dễ hiểu.

Như chúng ta biết, một trong những cấu thành quan trọng của quyền có nơi ở thích đáng là khả năng tiếp cận các dịch vụ phúc lợi công cộng. Tại 02 địa điểm nghiên cứu, việc di dời đến khu tái định cư chỉ trong địa giới hành chính của một xã (xã Quảng Đông – huyện Quảng Trạch và xã Văn Hóa – huyện Tuyên Hóa). Do vậy, so với nơi ở cũ, đánh giá việc tiếp cận các dịch vụ công cộng như trường học, cơ sở y tế, chợ … tại khu tái định cư mới không có những khác biệt quá lớn (Bảng 2.5). Tại khu tái định cư Hạ Trang của dự án Nhà máy xi măng Văn Hóa được xây dựng mới01 trường Mầm non, 01 trường Tiểu học, 01 nhà văn hóa thôn, 01 sân bóng đá mini và khu dịch vụ (chợ nhỏ). Tuy nhiên vẫn có những xáo trộn nhất định đối với đời sống của người dân tái định cư thuộc dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1. Chỗ ở cũ của họ thuộc thôn Vĩnh Sơn là nơi có chợ và Trường tiểu học của xã. Nhưng khi di dời đến nơi ở mới thuộc thôn 19/5, khu tái định cư không xây dựng thêm chợ, trường học. Do vậy, có sự khác nhau trong cách đánh giá về các dịch vụ này giữa hai địa điểm nghiên cứu. Mặt khác, thôn Vĩnh Sơn (nơi ở cũ) là thôn sản xuất nông nghiệp, nhưng thôn 19/5 (nơi tái định cư) lại sống chủ yếu bằng ngư nghiệp (đánh bắt cá biển). Sự khác biệt này là một thách thức rất lớn đối với sinh kế và quyền làm việc của người tái định cư.

Bảng 2.5:*Đánh giá khả năng tiếp cận dịch vụ công cộng (74 người trả lời)*

Tiêu chí	Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1(ý kiến)	Nhà máy xi măng Văn Hóa-Tuyên Hóa(ý kiến)	Cộng chung (ý kiến)	Tỷ lệ %
1.Trường học				
- Thuận lợi	4	21	25	33,78%
- bình thường	19	13	32	43,24%
- Khó khăn	12	5	17	22.98%
2.Cơ sở y tế				
- Thuận lợi	9	16	25	33,78%
- Bình thường	22	20	42	56,75%
- Khó khăn	4	3	7	9,47%
3. Chợ				
- Thuận lợi	2	24	26	35,13%
- Bình thường	15	13	28	37,83%
- Khó khăn	18	2	20	27,04%

(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)

Một yêu cầu khác của quyền có nơi ở thích đáng là phải bảo đảm an ninh pháp lý nơi ở mà biểu hiện trên thực tế là các hộ tái định cư phải được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và sở hữu tài sản một cách kịp thời. Đến tháng 12/2012, trong hai địa điểm nghiên cứu phải di dời tái định cư, chỉ có các hộ gia đình thuộc dự án Nhà máy xi măng Văn Hóa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và sở hữu tài sản. Mặc dù vậy, thời gian cấp giấy chứng nhận còn kéo dài (gần 02 năm). Trong thời gian đó, các hộ có nhu cầu vay vốn ngân hàng để làm ăn, khôi phục đời sống không thể thực hiện được vì tài sản lớn nhất của họ có thể thế chấp vay vốn là quyền sử dụng đất lại không có giấy chứng nhận. Đối với khu tái định cư dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1, UBND huyện Quảng Trạch chưa cấp được một GCNQSD đất nào. Theo cán bộ Phòng Tài nguyên-Môi trường cho biết, việc cấp GCNQSD đất phải được tiến hành đồng bộ cho tất cả các hộ tái định cư, nhưng đến nay còn rất nhiều hộ gia đình chưa chịu nhận đất. Do đó, mặc dù đã có một số hộ nhận đất nhưng vẫn tiếp tục chờ đợi.

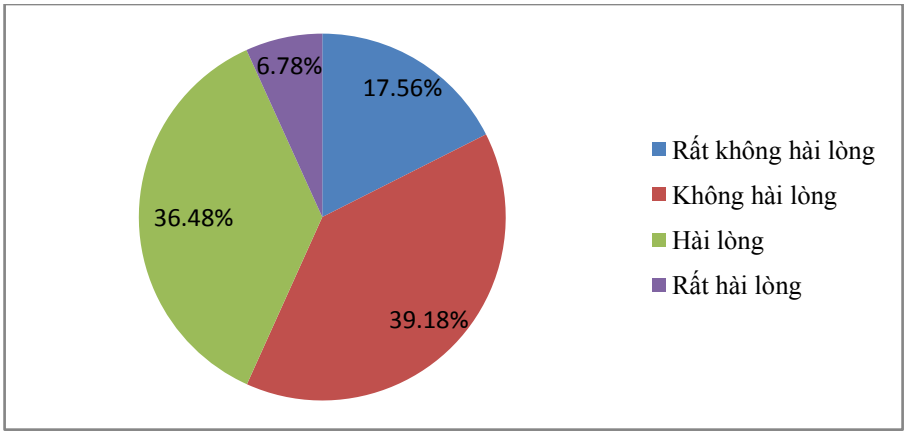
Như vậy, tổng hợp các điều kiện thực tế tại hai khu tái định cư như trình bày ở trên, việc tái định cư chưa đảm bảo yêu cầu bắt bu ộc là phải có điều kiện phát triển bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ theo quy định tại Khoản 3, Điều 42 của Luật Đất đai năm 2003.Đánh giá tổng thể về kết quả xây dựng khu tái định cư ở các điểm nghiên cứu cho thấy, có 43,26% số hộ được hỏi đánh giá tích cực (hài lòng rất hài lòng), 56,74% số hộ đánh giá tiêu cực (rất không hài lòng và không hài lòng) (Bảng 2.6).

Bảng 2.6: Đánh giá mức độ hài lòng về xây dựng khu TĐC (74 ý kiến)

Đơn vị tính: %

Tiêu chí	Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1	Nhà máy xi măng Văn Hóa-Tuyên Hóa	Tỷ lệ%
Rất không hài lòng	8	5	17,56
Không hài lòng	19	10	39,18
Hài lòng	8	19	36,48
Rất hài lòng	0	5	6,78

(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)



(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)

Biểu đồ 2.4: Mức độ hài lòng về khu tái định cư

**** Hỗ trợ di chuyển khi thu hồi đất ở:***

Việc di chuyển từ nơi ở cũ đến nơi ở mới làm phát sinh thiệt hại nhất định cho người bị thu hồi đất. Họ phải ngừng công việc, tháo dỡ nhà ở, công trình xây

dựng hoặc các cơ sở kinh doanh để đến nơi. Việc hỗ trợ di chuyển giúp họ nhanh chóng ổn định cuộc sống sau thu hồi đất. Ngay từ Nghị định số 197/2004/NĐ-CP, chính phủ đã có những quy định về mức hỗ trợ cụ thể cho các hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất phải di chuyển chổ ở. Đến Nghị định số 69/2009/NĐ-CP, Chính phủ giao UBND cấp tỉnh quy định. Thực hiện phân cấp của Chính phủ, hàng năm, UBND tỉnh Quảng Bình đều có quy định mức hỗ trợ cụ thể đối với các trường hợp phải di chuyển do thu hồi đất.

Tại dự án Nhà máy xi măng Văn Hóa, Quyết định số 13/2009/QĐ-UB ngày 21 tháng 7 năm 2009 của UBND tỉnh quy định mức hỗ trợ di chuyển trong khuôn viên 1.000.000đ/hộ, di chuyển trong nội xã 2.000.000đ/hộ; mức hỗ trợ tiền thuê nhà ở là 700.000 đồng/tháng và tối đa không quá 3 tháng đối với trường hợp nhà bị giải tỏa là nhà 01 tầng, không quá 6 tháng đối với trường hợp nhà bị giải tỏa là nhà 02 tầng trở lên.

Tại dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1, việc hỗ trợ di chuyển và thuê nhà ở áp dụng theo Quyết định số 01/2011/QĐ-UBND ngày 14/01/2011 của UBND tỉnh. Theo đó, mức hỗ trợ di chuyển trong khuôn viên 2.000.000đ/hộ, di chuyển trong nội xã 3.000.000đ; mức hỗ trợ thuê nhà là 200.000 đồng/hộ/tháng và được hỗ trợ thêm mỗi nhân khẩu 100.000 đồng/tháng, thời gian tối đa không quá 6 tháng đối với trường hợp nhà bị giải tỏa là nhà 01 tầng, không quá 9 tháng đối với trường hợp nhà bị giải tỏa là nhà 02 tầng trở lên.

Theo nhận xét chung của các hộ tái định cư ở các điểm nghiên cứu, hỗ trợ di dân mới chỉ được trả phần chi phí vận chuyển tài sản, các chi phí khác hầu hết phải thuê như tháo dỡ công trình và bốc xếp tài sản lên xuống phương tiện vận tải, làm nhà tạm trong thời gian chờ đợi, lắp đặt lại chưa được hỗ trợ. Mặt khác khoản hỗ trợ để thuê vận chuyển cũng quá thấp, nhất là khi xuất hiện nhu cầu vận chuyển tăng nhanh trong thời gian ngắn nên thường bị các chủ phương tiện vận tải nâng giá. Đối với hỗ trợ thuê nhà, một vấn đề thực tiễn đặt ra là các điểm nghiên cứu (xã Quảng Đông và xã Văn Hóa) thuộc nông thôn nên dịch vụ cho thuê nhà hầu như không có.

Người dân nhận tiền hỗ trợ nhưng không biết đi đâu thuê nhà, nên trong thời gian chờ làm nhà tại khu tái định cư thì cuộc sống họ rất vất vả. Mặt khác, thời gian hỗ trợ thuê nhà tính theo cấp loại nhà mà không tính đến số nhân khẩu bị ảnh hưởng là không công bằng.

ĐÁNH GIÁ CHUNG:

Từ phân tích thực trạng bảo đảm quyền con người thông qua việc thực hiện các quy định về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất tại một số dự án của tỉnh Quảng Bình, chúng tôi nhận thấy:

Về ưu điểm: UBND tỉnh Quảng Bìnhđã ban hành kịp thời các văn bản hướng dẫn về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trên địa bàn. Về cơ bản, nội dung văn bản của địa phương phù hợp với quy định của pháp luật đất đai hiện hành và có sự điều chỉnh thích hợp với từng thời điểm và tình hình thực tế của địa phương.Tại các điểm nghiên cứu, quá trình thực hiện đúng chính sách quy định, bồi thường đủ khối lượng, có quan tâm đến hộ nghèo.

Các tồn tại chính tác động đến việc thụ hưởng quyền con người:*Thứ nhất*, việc bồi thường và hỗ trợ tại các dự án đều bị tiền tệ hóa, quan hệ giữa chủ đầu tư và người bị thu hồi đất có tính chất như cuộc mua bán dứt điểm một lần trong khi người bị thu hồi đất không phải là người có nhu cầu bán đất của mình. Nhà đầu tư coi như hết trách nhiệm sau khi đã trả tiền. Nhà nước chưa có cơ chế ràng buộc trách nhiệm của họ về chia sẻ lợi ích lâu dài.

Thứ hai,giá bồi thường đất và tài sản trên đất còn thấp so với giá thị trường và chưa phù hợp với khả năng sinh lợi của đất. Cơ chế hình thành giá bồi thường do nhà nước áp đặt, không có yếu tố thương lượng hoặc cơ chế định giá độc lập. Thực trạng này dẫn đến người bị thu hồi đất rất khó khăn khi tạo lập nơi ở mới, tiền bồi thườngdùng vào mục đích xây dựng nhà cửa, mua sắm tài sản phục vụ sinh hoạt chiếm tỷ lệ quá lớn đã ảnh hưởng tiêu cực đến việc thụ hưởng các nhu cầu khác. Như vậy, quyền về nơi ở thích đáng thực chất chưa được bảo đảm.

Thứ ba, thiếu sự đồng bộ trong quy hoạch sử dụng đất phát triển công nghiệp với quy hoạch đào tạo nghề, giải quyết việc làm, dẫn đến người lao động gặp khó

khăn và bị động trong tìm kiếm việc làm sau thu hồi đất. Trong khi đó, việc hỗ trợ chủ yếu là bằng tiền mặt, côngtác đào tạo nghề không được quan tâm. Như vậy, tính sẵn có và tính tự do tiếp cận của quyền được làm việc chưa được đảm bảo.

Thứ tư, mặc dù chính sách hỗ trợ tại các điểm nghiên cứu đã có ưu tiên đối với người nghèo, nhưng như thế vẫn chưa đủ vì các nhóm dễ bị tổn thương khácnhư người già yếu, người khuyết tật, phụ nữ, trẻ em…chưa được quan tâm đúng mức. Nhìn chung, chính sách về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được xây dựng và áp dụng đồng đều cho tất cả các đối tượng sử dụng đất, chưa có quy định đảm bảo tính đồng bộ cho các nhóm dễ bị tổn thương. Những chính sách được thực thi ở các dự án thu hồi đất tại tỉnh Quảng Bình cũng chưa kết hợp đầy đủ với những chính sách giảm nghèo và các chính sách về bình đẳng giới ..v.v..

2.3. Bảo đảm quyền con người thông qua việc thực hiện các quy định về tham vấn hay minh bạch khi nhà nước thu hồi đất tại tỉnh Quảng Bình.

2.3.1. Tham vấn khi quyết định thu hồi đất

Như đã đề cập ở Chương 1, theo quy định tại Điều 39 của Luật Đất đai , nhà nước thực hiện thu hồi đất , bồi thường giải phóng mặt bằng sau khi quy hoạch , kế hoạch được phê duyệt , công bố hoặc khi dự án đầu tư có nhu cầu sử dụng đất phù hợp với quy h oạch, kế hoạch được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt . Do vậy, việc nhân dân góp ý xây dựng quy hoạch có ý nghĩa quan trọng trong quá trình ban hành quyết định thu hồi đất . Kết quả nghiên cứuQuy hoạch sử dụng đất đến năm 2010, định hướng đến năm 2015của các huyện Quảng Trạch, Tuyên Hóa và thành phố Đồng Hới cho thấy, tại ba địa điểm nghiên cứu, việc dành đất để xây dựng nhà máy nhiệt điện, nhà máy xi măng và khu đô thị không có trong kỳ quy hoạch. Khi có dự án đầu tư, cơ quan nhà nước có thẩm quyền của tỉnh Quảng Bình tiến hành điều chỉnh, phê duyệt lại quy hoạch làm cơ sở thu hồi đất. Quá trình điều chỉnh quy hoạch không thực hiện các bước về khảo sát cộng đồng hay tham vấn ý kiến của những người bị ảnh hưởng bởi dự án. Nhân dân không được tham vấn về sự cần thiết hay không cần thiết của việc thu hồi đất để xây dựng các công trình tại

ba địa điểm nói trên. UBND các cấp nơi có dự án chỉ tổ chức các cuộc họp với sự tham gia của chủ đầu tư nhằm vận động nhân dân đồng thuận chủ trương thu hồi đất sau khi đã có quyết định phê duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất.Có thể nói rằng, việc lập hoặc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để thu hồi đất được coi như công việc của nhà nước, mang nặng tính hành chính. Người dân chỉ biết đất đai của mình bị thu hồi để thực hiện dự án khi được UBND huyện thông báo chủ trương thu hồi đất.

Theo quy định tại Khoản 2 Điều 39 Luật Đất đai 2003, trước khi thu hồi đất, chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp và 180 ngày đối với đất phi nông nghiệp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo cho người bị thu hồi đất biết lý do thu hồi, thời gian và kế hoạch di chuyển, phương án tổng thể về bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư. Tại các điểm nghiên cứu, UBND các huyện Quảng Trạch, Tuyên Hóa và UBND thành phố Đồng Hới thông báo chủ trương thu hồi đất bằng văn bản. Thông báo này được niêm yết tại trụ sở UBND cấp xã và phát trên hệ thống truyền thanh các xã nơi có đất bị thu hồi. Với hệ thống truyền thanh cấp xã hoàn chỉnh, nhân dân nói chung và người bị thu hồi đất nói riêng đều được biết chủ trương thu hồi đất. Tuy nhiên, trừ dự án Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo, hai dự án còn lại vừa thu hồi đất nông nghiệp, vừa thu hồi đất phi nông nghiệp. Nhưng UBND huyện Quảng Trạch và UBND huyện Tuyên Hóa thông báo chủ trương chung theo thời hạn thu hồi đất nông nghiệp, không đảm bảo thời gian thông báo trước đối với trường hợp thu hồi đất nông nghiệp.

Bên cạnh đó, nhằm đảm bảo nội dung về công khai, minh bạch chế độ chính sách liên quan đến thu hồi đất, Quyết định số 05/2009/QĐ-UBND ngày 11/3/2009 và Quyết định số 02/2010/QĐ-UBND ngày 05/02/2010 của UBND tỉnh Quảng Bình quy định Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường giải phóng mặt bằng tiến hành phối hợp với UBND cấp xã nơi có đất thu hồi công bố công khai các chế độ chính sách bồi thường, giải quyết việc làm, tuyên truyền sâu rộng về ý nghĩa, tính cần thiết của việc giải tỏa mặt bằng để xây dựng công trình. Đánh giá về mức độ tiếp

thu, nắm bắt các thông tin nói trên của người dân tại 03 điểm nghiên cứu ở tỉnh Quảng Bình, việc khảo sát ý kiến của người bị thu hồi đất nhận được câu trả lời của 201 người. Kết quả cụ thể như sau:

Bảng 2.7: *Đánh giá về việc phổ biến thông tin về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đến người bị thu hồi đất(201 người trả lời)*

Mức độ hiểu thông tin	**Số lượng ý kiến**			**Tỷ lệ %**
	Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch 1	Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo-Đồng Hới	Nhà máy xi măng Văn Hóa-Tuyên Hóa	
Dễ hiểu	14	5	36	**27,36%**
Có thể hiểu được	58	12	23	**46,27%**
Khó hiểu	32	9	8	**26.37%**
Cộng	**108**	**26**	**67**	**100%**

(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)

2.3.2. Tham vấn khi lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Việc tham vấn ý kiến của người bị thu hồi đất đối với phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư là nội dung quan trọng nhằm hướng đến bảo đảm quyền con người, nhất là việc khôi phục thu nhập, sinh kế sau khi bị thu hồi đất. Điều 56 của Nghị định 84/2006/NĐ-CP, Điều 30 Nghị định 69/2009/NĐ-CP) quy định rõ việc công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, tiếp thu ý kiến của người bị thu hồi đất và lập báo cáo cụ thể về những nội dung đã tiếp thu và những nội dung không tiếp thu. Tại Quyết định số 05/2009/QĐ-UBND ngày 11/3/2009, UBND tỉnh Quảng Bình quy định phương án bồi thường , hỗ trợ và tái định cư phải được ít nhất 80% số hộ bị ảnh hưởng chấp nhận và nhận tiền bồi thường, hỗ trợ.

Bảng 2.8: *Đánh giá mức độ tiếp nhận ý kiến của người bị thu hồi đất về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (138 người trả lời)*

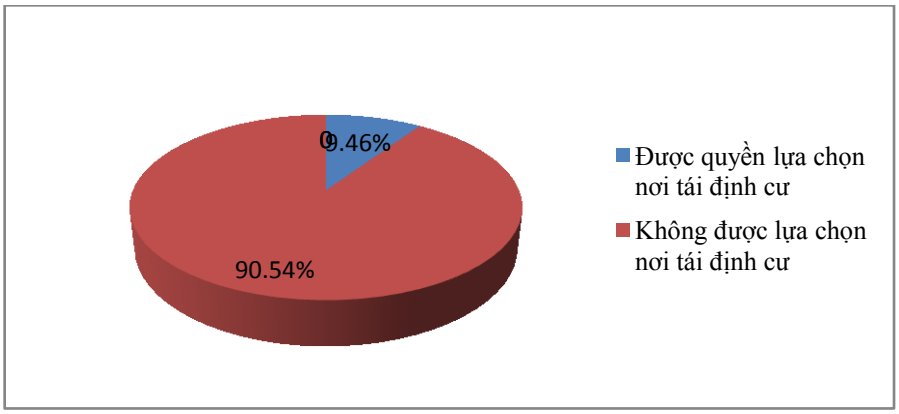
Tình trạng tiếp nhận ý kiến góp ý của người bị thu hồi đất	Số lượng ý kiến			Tỷ lệ %
	Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch 1	Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo-Đồng Hới	Nhà máy xi măng Văn Hóa-Tuyên Hóa	
Được góp ý	49	11	21	**58,69%**
Chỉ được thông báo	26	5	13	**31,88%**
Không được biết	9	0	4	**9,43%**
Cộng	**84**	**16**	**38**	**100%**

(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)

Quá trình thực hiện tại dự án Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch 1, khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo và Nhà máy Xi măng Văn Hóa, người có đất bị thu hồi đã được tạo điều kiện tham gia quá trình kiểm đếm đất đai, tài sản và đối chiếu tại hiện trường thể hiện qua các biên bản kiểm đếm khối lượng đều có chữ ký xác nhận của họ. Tuy nhiên, kết quả khảo sát ý kiến của 138 người bị thu hồi đất tại ba địa điểm nghiên cứu (Bảng 2.8) cho thấy, có 81 ý kiến trả lời được góp ý vào phương án (chiếm 58%), có 44 ý kiến trả lời họ chỉ được thông báo về nội dung phương án (chiếm 31,88%), có 13 ý kiến trả lời họ không được biết phương án cho đến khi có thông báo đi nhận tiền bồi thường (chiếm 9,43%). Tổ chức được giao nhiệm vụ bồi thường giải phóng mặt bằng là Trung tâm Phát triển quỹ đất thuộc Sở Tài nguyên-Môi trường không có báo cáo bằng văn bản về những nội dung đã tiếp thu và những nội dung không tiếp thu.

Theo tác giả, nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tỷ lệ người dân được góp ý vào phương án bồi thường chưa cao là do công tác tổ chức thực hiện chưa tốt. Theo quy định pháp luật, thời gian niêm yết phương án để nhân dân góp ý là 20 ngày nhưng việc bố trí cán bộ túc trực để tiếp nhận, phân loại ý kiến góp ý không được thường xuyên. Các văn bản quy phạm pháp luật quy định về chính sách bồi thường giải

phóng mặt bằng liên quan đến ba địa điểm nghiên cứu nói trên là Quyết định số 05/2009/QĐ-UBND ngày 11/3/2009 và Quyết định số 02/2010/QĐ-UBND ngày 05/02/2010 của UBND tỉnh Quảng Bìnhchưa quy định rõ trách nhiệm của Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường giải phóng mặt bằng hay UBNDcấp xã nơi có đất thu hồi phải tổ chức tiếp nhận ý kiến góp ý của nhân dân đối với phương án. Do vậy, dẫn đến tình trạng phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư được niêm yết tại trụ sở UBND cấp xã nơi có đất bị thu hồi nhưng người dân không phải lúc nào cũng gặp được người có chức trách để góp ý.



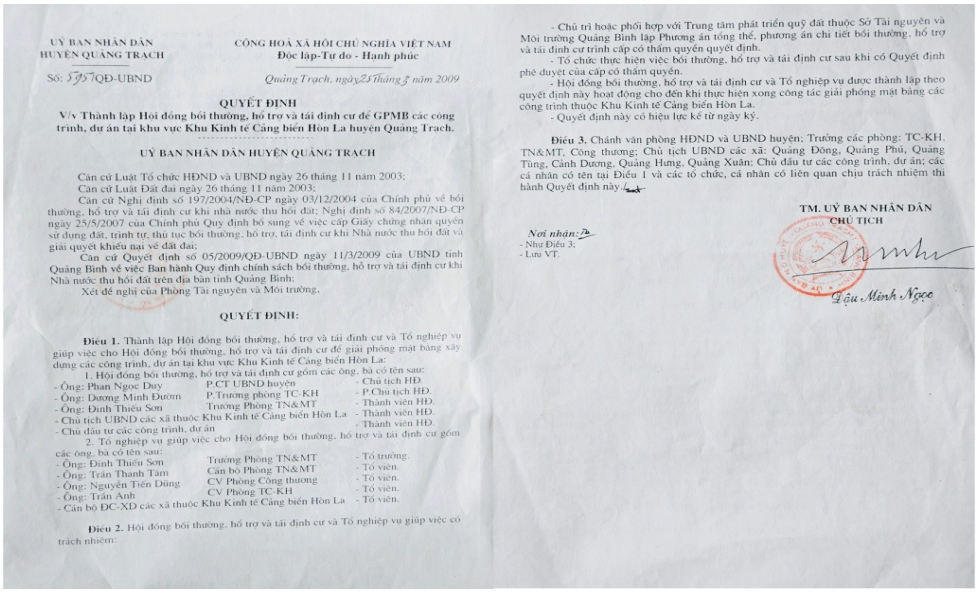
(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)

Biểu đồ 2.5.*Mức độ tham gia của người bị thu hồi đất về lựa chọn nơi tái định cư*

Đối với nội dung tham vấn ý kiến của người bị thu hồi đất về lựa chọn nơi tái định cư, trong tổng số 74 hộ trả lời câu hỏi điều tra tại 02 dự án là Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch 1 và Nhà máy Xi măng Văn Hóa **(Biểu đồ 2.5)**, đại đa số ý kiến (90,54%) cho rằng mình không có quyền lựa chọn nơi tái định cư, có 07 hộ cho rằng họ có quyền lựa chọn nơi tái định cư (chiếm 9,46 %). Theo tìm hiểu của tác giả, 07 hộ này vì những lý do riêng nên được lựa chọn lô đất trong khu tái định cư đã được bố trí sẵn, không phải được quyết định khu tái định cư của dự án sẽ nằm ở khu vực nào.

Về hình thức tham vấn, một trong những hình thức quan trọng khi lập phương bồi thường, hỗ trợ và tái định cư là người bị thu hồi đất được cử đại diện tham gia Hội đồng bồi thường giải phóng mặt bằng cấp huyện (Điều 39 của Nghị định 197/2004/NĐ-CP) hoặc cử đại diện tham gia quá trình lập phương án bồi

thường (Điều 56 của Nghị định 84/2006/NĐ-CP).Mặc dù quy định có tính quan trọng như vậy nhưng trong thực tế tổ chức thực hiệncủa UBND cấp huyện chưa chu đáo. Tại các huyện Quảng Trạch, Tuyên Hóa và thành phố Đồng Hới (nơi có địa điểm nghiên cứu), Hội đồng này không phải được thành lập cho từng công trình cụ thể mà cho nhiều công trình trong một thời kỳ nhất định, thông thường cho đến khi có thay đổi về mặt nhân sự trong Hội đồng. Thành phần Hội đồng bồi thường giải phóng mặt bằng của các huyện, thành phố nơi có điểm nghiên cứu gồm có Lãnh đạo UBND cấp huyện, lãnh đạo và chuyên viên các phòng ban có liên quan, Chủ tịch UBND xã và cán bộ địa chính-xây dựng xã nơi có đất thu hồi đất, không có sự tham gia của đại diện các hộ gia đình bị thu hồi đất (***hình 2.6***). Tổ nghiệp vụ giúp việc Hội đồng cũng là người của các phòng ban UBND huyện. Một số ý kiến được hỏi cho rằng Chủ tịch UBND xã và cán bộ địa chính xã tham gia Hội đồng là đại diện cho cộng đồng dân cư nơi có đất thu hồi. Như vậy, từ thực tế triển khai, có thể thấy tổ chức và hoạt động của Hội đồng bồi thường giải phóng mặt bằng cấp huyện chủ yếu dựa vào các quy tắc hành chính. Trong 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 thiệt hại.



UỶ BAN NHÂN DÂN
HUYỆN QUẢNG TRẠCH

Số: 5757/QĐ-UBND

CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập-Tự do - Hạnh phúc

Quảng Trạch, ngày 25 tháng 3 năm 2009

QUYẾT ĐỊNH

V/v Thành lập Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư để GPMB các công trình, dự án tại khu vực Khu Kinh tế Cảng biển Hòn La huyện Quảng Trạch.

UỶ BAN NHÂN DÂN HUYỆN QUẢNG TRẠCH

Căn cứ Luật Tổ chức HĐND và UBND ngày 26 tháng 11 năm 2003;
Căn cứ Luật Đất đai ngày 26 tháng 11 năm 2003;
Căn cứ Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất; Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ Quy định bổ sung về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai;
Căn cứ Quyết định số 05/2009/QĐ-UBND ngày 11/3/2009 của UBND tỉnh Quảng Bình về việc Ban hành Quy định chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Bình;
Xét đề nghị của Phòng Tài nguyên và Môi trường.

QUYẾT ĐỊNH:

Điều 1. Thành lập Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và Tổ nghiệp vụ giúp việc cho Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư để giải phóng mặt bằng xây dựng các công trình, dự án tại khu vực Khu Kinh tế Cảng biển Hòn La:

1. Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư gồm các ông, bà có tên sau:

- Ông: Phan Ngọc Duy	P.CT UBND huyện	- Chủ tịch HĐ.
- Ông: Dương Minh Đước	P.Trưởng phòng TC-KH	- P.Chủ tịch HĐ.
- Ông: Đinh Thiếu Sơn	Trưởng Phòng TN&MT	- Thành viên HĐ.
- Chủ tịch UBND các xã thuộc Khu Kinh tế Cảng biển Hòn La		- Thành viên HĐ.
- Chủ đầu tư các công trình, dự án		- Thành viên HĐ.

2. Tổ nghiệp vụ giúp việc cho Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư gồm các ông, bà có tên sau:

- Ông: Đinh Thiếu Sơn	Trưởng Phòng TN&MT	- Tổ trưởng.
- Ông: Trần Thanh Tâm	Cán bộ Phòng TN&MT	- Tổ viên.
- Ông: Nguyễn Tiến Dũng	CV Phòng Công thương	- Tổ viên.
- Ông: Trần Anh	CV Phòng TC-KH	- Tổ viên.
- Cán bộ ĐC-XD các xã thuộc Khu Kinh tế Cảng biển Hòn La		- Tổ viên.

Điều 2. Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và Tổ nghiệp vụ giúp việc có trách nhiệm:

- Chủ trì hoặc phối hợp với Trung tâm phát triển quỹ đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường Quảng Bình lập Phương án tổng thể, phương án chi tiết bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trình cấp có thẩm quyền quyết định.
- Tổ chức thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư sau khi có Quyết định phê duyệt của cấp có thẩm quyền.
- Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và Tổ nghiệp vụ được thành lập theo quyết định này hoạt động cho đến khi thực hiện xong công tác giải phóng mặt bằng các công trình thuộc Khu Kinh tế Cảng biển Hòn La.
- Quyết định này có hiệu lực kể từ ngày ký.

Điều 3. Chánh văn phòng HĐND và UBND huyện; Trưởng các phòng: TC-KH, TN&MT, Công thương; Chủ tịch UBND các xã: Quảng Đông, Quảng Phú, Quảng Tùng, Cảnh Dương, Quảng Hưng, Quảng Xuân; Chủ đầu tư các công trình, dự án; các cá nhân có tên tại Điều 1 và các tổ chức, cá nhân có liên quan chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này./.

TM. UỶ BAN NHÂN DÂN
CHỦ TỊCH

Nơi nhận:
- Như Điều 3;
- Lưu VT.

Lâu Minh Ngọc

Hình 2.6. *Quyết định thành lập Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư huyện Quảng Trạch*

2.4. Bảo đảm quyền con người bằng việc giải quyết khiếu nại khi nhà nước thu hồi đất tại tỉnh Quảng Bình.

2.4.1. Tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại tại các điểm nghiên cứu.

**** Tình hình chung toàn tỉnh:***

Từ khi Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành đến hết năm 2011, trên địa bàn tỉnh Quảng Bình có 2.528 lượt đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị có liên quan đến các vi phạm trong quản lý, sử dụng đất đai, trong đó: đơn thư có nội dung khiếu nại: 1.938 đơn (đủ điều kiện thụ lý là 1.672 đơn), chiếm 76,7 %; đơn thư có nội dung tố cáo là 361 đơn, chiếm 14,3 %; đơn thư đề nghị giải quyết tranh chấp đất đai: 229 đơn, chiếm 9,0 % [53]

Bảng 2.9: *Tình hình khiếu tố, tranh chấp đất đai trên địa bàn tỉnh Quảng Bình giai đoạn 2003-2011*

Năm	Tổng số đơn	Trong đó		
		Khiếu nại	Tố cáo	Tranh chấp
2004	206	171	28	7
2005	403	308	55	40
2006	404	306	67	31
2007	433	342	61	30
2008	308	243	31	34
2009	273	214	40	19
2010	279	218	39	22
2011	222	136	40	46
Tổng cộng	**2.528**	**1.938**	**361**	**229**

Nguồn: [53]

Trong đó, nội dung khiếu nại về quyết định hành chính và hành vi hành chính liên quan đến việc giải phóng mặt bằng, bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội chiếm một tỷ lệ đáng kể (32,46%). Đây là lĩnh vực có số lượng đơn khiếu nại nhiều nhất, các vụ việc phức tạp, khiếu kiện đông người tập trung chủ yếu vào lĩnh vực này. Các đơn

khiếu nại tập trung vào các nội dung như việc xác định loại đất để tính giá bồi thường, các khoản hỗ trợ, tái định cư, đòi nâng giá bồi thường, tăng tiền hỗ trợ.

Từ 01/7/2004 đến 31/12/2011, các cơ quan hành chính Nhà nước các cấp các ngành trong tỉnh đó giải quyết được 1.495/1.672 vụ khiếu nại tố, tranh chấp, khiếu kiện liên quan đến đất đai, đạt 89,2% [53]

**** Tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại tại 03 điểm nghiên cứu***

Để khảo sát tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại tại 03 địa điểm nghiên cứu nói trên, tác giả đã tiếp cận Sổ đăng ký đơn thư khiếu nại, tố cáo tại Thanh tra các huyện Quảng Trạch, Tuyên Hóa và thành phố Đồng Hới. Đây là cơ quan có chức năng tham mưu cho UBND huyện, thành phố quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đồng thời, tác giả được Thanh tra huyện Tuyên Hóa, huyện Quảng Trạch và thành phố Đồng Hới cung cấp Báo cáo công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại tố cáo năm 2009, 2010 và 2011. Niên độ các báo cáo nói trên trùng với thời gian thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng tại địa điểm nghiên cứu của mỗi huyện, thành phố.

Bảng 2.10: *Thống kê đơn khiếu nại tại các điểm nghiên cứu*

Địa điểm	Số hộ bị ảnh hưởng thu hồi đất	Số hộ có khiếu nại	Tỷ lệ các hộ khiếu nại so với tổng số hộ bị ảnh hưởng thu hồi đất
Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch 1	435	84	19,31 %
Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo-Đồng Hới	75	16	21,33%
Nhà máy xi măng Văn Hóa-Tuyên Hóa	200	38	19%
Cộng chung	**710**	**138**	**19,43%**

(Nguồn: Tổng hợp từ [30,31,32,33,34,35])

Kết quả cho thấy, ở cả 03 địa điểm nghiên cứu, tình hình khiếu kiện xảy ra ở tất cả các bước thực hiện dự án từ quyết định thu hồi đất, công tác bồi thường thiệt hại, hỗ trợ ổn định sản xuất, ổn định đời sống, xây dựng và bố trí tái định cư. Tỷ lệ

hộ có khiếu nại (và đủ điều kiện thụ lý) so với tổng số hộ ảnh hưởng do thu hồi đất là 19,43%(Bảng 2.10). Người dân gửi đơn khiếu nại hoặc trực tiếp khiếu nại với Hội đồng Bồi thường GPMB huyện, UBND huyện, UBND xã và một số gửi lên UBND tỉnh nhưng cũng chuyển về huyện giải quyết.

Một điều dễ nhận thấy là những vấn đề có tác động đến nguồn lực sinh kế thường có tỷ lệ số hộ khiếu kiện cao, nhất là giá bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất, chiếm 53,83 % tổng số đơn khiếu nại. Hoặc khiếu nại về điều kiện bồi thường cũng chiếm một tỷ lệ đáng kể 23,20% **(Bảng 2.11)**. Khiếu nại dạng này chủ yếu rơi vào trường hợp đất thực tế do chủ hộ sử dụng nhưng về mặt hồ sơ lại thuộc quản lý của UBND cấp xã hoặc trường hợp tài sản trên đất tạo lập sau quy hoạch nên không được bồi thường.

Bảng 2.11*: Nội dung các vấn đề khiếu nại tại các điểm nghiên cứu*

Đơn vị tính: %

Vấn đề khiếu nại	Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch 1	Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo-Đồng Hới	Nhà máy xi măng Văn Hóa-Tuyên Hóa	**Cộng bình quân**
Khiếu nại về quyết định thu hồi đất	0	12,5	13,16	**8.55**
Khiếu nại về điều kiện bồi thường, hỗ trợ	26,19	25	18,42	**23,20**
Khiếu nại về giá bồi thường, hỗ trợ	59,53	62,5	39,47	**53,83**
Khiếu nại về tái định cư	14,28	0	28,95	**14,42**
Cộng	**100**	**100**	**100**	**100**

(Nguồn: Tổng hợp từ [30,31,32,33,34,35])

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại tại 03 điểm nghiên cứu do Chủ tịch UBND cấp xã và Chủ tịch UBND cấp huyện thực hiện (Bảng 2.12 và 2.13). Tại điểm nghiên cứu Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch 1 là Chủ tịch UBND xã Quảng Đông và Chủ tịch UBND huyện Quảng Trạch. Tại dự án Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo là Chủ tịch UBND phường Nam Lý và Chủ tịch UBND thành phố Đồng Hới. Tại

Nhà máy xi măng Văn Hóa là Chủ tịch UBND xã Văn Hóa và Chủ tịch UBND huyện Tuyên Hóa.

Bảng 2.12: *Khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp xã nơi có đất bị thu hồi*

Đơn vị tính: đơn

Nội dung khiếu nại	Chủ tịch UBND xã Quảng Đông	Chủ tịch UBND phường Nam Lý	Chủ tịch UBND xã Văn Hóa	Cộng
Về xác định loại đất thu hồi	12	1	2	**15**
Về xác định thời điểm sử dụng đất (theo khoản 6 điều 8 NĐ197)	9	3	4	**16**
Về xác định chủ sử dụng đất	2	0	1	**3**
Cộng	**23**	**4**	**7**	**34**

(Nguồn: Tổng hợp từ [30,31,32,33,34,35])

Bảng 2.13: *Khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp huyện nơi có đất bị thu hồi*

Đơn vị tính: đơn.

Nội dung khiếu nại	Chủ tịch UBND huyện Quảng Trạch	Chủ tịch UBND TP. Đồng Hới	Chủ tịch UBND huyện Tuyên Hóa	Cộng
Khiếu nại quyết định thu hồi đất	0	2	5	**7**
Khiếu nại giá bồi thường, hỗ trợ	50	10	15	**75**
Khiếu nại liên quan đến tái định cư	11	0	11	**22**
Cộng	**61**	**12**	**31**	**104**

(Nguồn: Tổng hợp từ [30,31,32,33,34,35])

Tính đến hết tháng 12/2012, số đơn đã giải quyết 131/138, đạt tỷ lệ 94,92%. Trong đó, tại dự án Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch 1, số đơn đã giải quyết là 78/84 đơn, đạt tỷ lệ 92,85%; tại dự án Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo, số đơn được giải quyết là 16/16 đơn, đạt tỷ lệ 100%; tại dự án Nhà máy xi măng Văn Hóa, số đơn đã được giải quyết là 37/38 đơn, đạt tỷ lệ 97,36 %. Chất lượng các vụ khiếu nại thể hiện ở Bảng 2.14

Bảng 2.14: *Kết quả giải quyết khiếu nại tại các điểm nghiên cứu*

Đơn vị tính: đơn

Nội dung khiếu nại	Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1	Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo	Nhà máy xi măng Văn Hóa	Cộng	Tỷ lệ tính trên tổng số đơn đã giải quyết
Khiếu nại đúng	12	4	5	21	16,03%
Khiếu nại sai	46	10	23	79	60,31%
Khiếu nại có đúng, có sai	20	2	9	31	23,66%
Cộng	78	16	37	131	

(Nguồn: Tổng hợp từ [30,31,32,33,34,35])

2.4.2. Đánh giá tác động của việc giải quyết khiếu nại đối với yêu cầu bảo đảm quyền con người khi nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Bình.

Nghiên cứu các quy định của pháp luật và thực tiễn giải quyết khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở tỉnh Quảng Bình, chúng tôi nhận thấy:

Thứ nhất, cơ chế giải quyết khiếu nại chưa đảm bảo tính khách quan, độc lập và công bằng. UBND cấp xã và UBND cấp huyện là những cơ quan ban hành các quyết định hoặc thực hiện các hành vi hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhưng chính các họ cũng là người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Do vậy, những vi phạm quyền con người khó có thể giải quyết một cách khách quan , độc lập và công bằng. Mặt khác, cơ chế giải quyết khiếu nại này cũng cho phép cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp tiếp tục giải quyết đối với những vụ việc mà cơ quan hành chính cấp dưới đã giải quyết nhưng còn khiếu nại nên dễ dẫn đến hiện tượng thiên vị, bao che khi cấp dưới có sai phạm, đặc biệt đối với những vụ việc liên quan đến trách nhiệm của UBND cấp tỉnh khi thu hồi đất tổng thể (như tại dự Nhà máy xi măng Văn Hóa).

Hiện nay, Quảng Bình nói riêng và cả nước nói chung chưa có cơ quan chuyên trách về giải quyết khiếu nại hành chính, trong đó có khiếu nại liên quan đến thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng. Tại 03 địa điểm nghiên cứu, các khiếu nại hành chính do Thủ trưởng cơ quan quản lý hành chính là Chủ tịch UBND cấp xã và huyện giải quyết trên cơ sở tham mưu của Phòng Tài nguyên-Môi trường, Tổ nghiệp vụ thuộc Hội đồng bồi thường giải phóng mặt bằng hoặc Thanh tra huyện. Trong khi đó, Thủ trưởng cơ quan quản lý hành chính các cấp có trách nhiệm chủ

yếu là thực hiện chức năng quản lý các lĩnh vực kinh tế - xã hội, vì thế khó có thể tập trung giải quyết hiệu quả các khiếu nại hành chính. Việc thiếu cơ quan chuyên trách giải quyết khiếu nại cũng đồng nghĩa với việc chưa có một đội ngũ cán bộ chuyên trách có năng lực làm công tác giải quyết khiếu nại hành chính

Bên cạnh đó, cơ chế giải quyết khiếu nại hành chínhtại Tòa án Nhân dân mặc dù đã được luật hóa để bảo đảm tính khách quan , độc lập nhưng c hưa có tác dụng trên thực tế ở tỉnh Quảng Bình. Biểu hiện là từ khi ban hành Luật Đất đai năm 2003 đến nay, tỉnh Quảng Bình chưa có vụ việc nào về lĩnh vực này được khởi kiện ra tòa án. Nguyên nhân chủ yếu do người dân chưa thực sự hiểu biết về thẩm quyền này của tòa án , chưa có thói quen giải quyết tranh chấp với cơ quan hành chính nhà nước tại tòa án . Thêm nữa, theo truyền thống pháp lý Việt Nam và ảnh hưởng của đạo Khổng coi trọng sự hoà khí, chuyện kiện tụng bị coi là điều không tốt nên người dân có tâm lý ngại ra toà.

Thứ hai, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính nhà nước còn chưa có tính dân chủ, chưa tạo ra một cơ chế tranh tụng bình đẳng trong quá trình giải quyết, đặc biệt chưa bảo đảm sự tham gia của cộng đồng b ị thu hồi đất, sự tham gia của các tổ chức đoàn thể vào quá trình giải quyết. Trong quá trình giải quyết, cơ quan hành chính thụ lý, thẩm tra, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết một cách đơn phương, người khiếu nại hầu như không có điều kiện tiếp cận các thông tin, tài liệu liên quan đến vụ việc; vai trò của luật sư trong quá trình giải quyết khiếu nại hành chính chưa được thể hiện đầy đủ, còn hạn chế.

Mặc dù pháp luật về khiếu nại quy định người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải tổ chức đối thoại trong quá trình giải quyết, nhưng quy định này rất ít được thực hiện trên thực tế, nhất là những khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND huyện. Mặt khác, thành phần tham gia đối thoại bị giới hạn bởi quy định pháp luật nên khó đảm bảo sự tham gia rộng rãi của những chủ thể độc lập.

Bên cạnh đó, lực lượng trực tiếp giúp cấp có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai nói chung và về thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng nói riêng chưa được phân công nhiệm vụ rành mạch. Cấp huyện có nơi giao cho Thanh tra huyện, có nơi giao cho Phòng Tài nguyên và Môi trường hoặc Hội đồng bồi thường

giải phóng mặt bằng. Vì vậy, khi tiếp nhận đơn khiếu nại về lĩnh vực này, các cơ quan có chức năng liên quan lúng túng trong việc xác định thẩm quyền để tham mưu giải quyết, dẫn đến kéo dài thời gian xử lý đơn.

Thứ ba, quá trình giải quyết khiếu nại của các cơ quan có thẩm quyền ở tỉnh Quảng Bình chưa đáp ứng được nguyên tắc kịp thời và hiệu quả – một nguyên tắc vô cùng quan trọng để bảo đảm quyền con người trong thu hồi đất . Pháp luật có quy định rõ quy trình tiếp nhận đơn khiếu nại bảo đảm tính kịp thời và yêu cầu giải quyết bảo đảm tính hiệu quả nhưng trên thực tế quy trình tiếp nhận đơn khiếu nại chưa hợp lý, người khiếu nại mất nhiều thời gian mà chưa đưa được đơn tới đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết và các cơ quan có trách nhiệm tiếp dân chưa hướng dẫn được người có khiếu nại về pháp luật cũng như việc hoàn chỉnh hồ sơ khiếu nại.Nguyên nhân là do các quy định về trình tự thủ tục còn rườm rà, kéo dài thời gian và người có thẩm quyền còn vi phạm thời g ian giải quyết. Kết quả đăng ký, theo dõi của Thanh tra các huyện Quảng Trạch, Tuyên Hóa và thành phố Đồng Hới, trong tổng số 138 đơn khiếu nại phát sinh tại 03 địa điểm nghiên cứ, chỉ 29 khiếu nại được giải quyết đúng thời hạn (bao gồm cả việc trả lời bằng thông báo, công văn), chiếm 21,01%, số vụ việc giải quyết quá thời hạn là 109, chiếm 78,99 % [31,33,35]

Bảng 2.15: *Những khó khăn mà người dân gặp phải khi khiếu nại (126 người trả lời)*

Đơn vị tính: số ý kiến

Loại khó khăn gặp phải	Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch 1	Khu đô thị Nam Trần Hưng Đạo	Nhà máy xi măng Văn Hóa	Ghi chú
Không am hiểu thủ tục khiếu nại	70	13	30	có 113 người chọn 3 phương án trả lời
Đi lại nhiều lần, tốn kém	70	13	30	
Thời gian chờ đợi lâu	70	13	30	
Khó khăn khác	7	0	3	
Không gặp khó khăn	3	0	0	

(Nguồn: Tổng hợp từ số liệu khảo sát)

Thứ tư, cơ chế giải quyết khiếu nại không cho phép khiếu nại đối với các quyết định mang tính quy phạm pháp luật dẫn đến quyền của người bị thu đất không được bảo vệ thực chất . Một minh chứng cụ thể là UBND các huyện căn cứ vào quyết định ban hành mức hỗ trợ, giá đất, tài sản trên đất hàng năm của UBND tỉnh Quảng Bình để áp giá bồi thường cho người bị thu hồi đất . Quyết định này là một văn bản quy phạm pháp luật. Khi có khiếu nại việc áp giá bồi thường, UBND huyện không công nhận khiếu n ại vì lý do huyện đã thực hiện đúng quy định của tỉnh dù cho quy định ấy chứa đựng nhiều bất hợp lý . Hoặc quy định về hạn mức giao đất ở được áp dụng khi xây dựng phương án tái định cư dẫn đến không phù hợp với nhu cầu và tập quán sử dụng đất của các hộ gia đình sản xuất nông nghiệp cần có diện tích để làm chuồng trại, bảo quản dụng cụ sản xuất. Những hiện tượng nêu trên ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền có nhà ở thích đáng và các quyền con người khác của người bị thu hồi đất.

Thứ năm, có sự chồng chéo giữa giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật về khiếu nại và pháp luật đất đai nên nên việc áp dụng thiếu thống nhất, ảnh hưởng không nhỏ đến khả năng bảo vệ quyền của người bị thu hồi đất. Một số minh chứng cụ thể như sau:

- Điều 31 của Luật Khiếu nại, tố cáo (nay là Luật Khiếu nại)quy định thời hiệu khiếu nại là 90 ngày kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi hành chính. Trong trường hợp vỡ ốm đau, thiên tai, địch họa, đi công tác, học tập ở nơi xa hoặc vì những trở ngại khách quan khác mà người khiếu nại không thực hiện được quyền khiếu nại theo đúng thời hiệu, thì thời gian có trở ngại đó không tính vào thời hiệu khiếu nại. Tuy nhiên, Điểm b Khoản 2, Điều 138 Luật Đất đai lại quy định thời hiệu khiếu nại quyết định hành chính về quản lý đất đai là 30 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi hành chính đó. Trong khi đó Điều 63 Nghị định 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy định thời hiệu khiếu nại là 90 ngày. Điều 39 Luật khiếu nại, tố cáo quy định thời hạn khiếu nại tiếp hoặc khởi kiện vụ án tại Tòa án khi không nhất trí với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu là 30 ngày, nhưng điểm c khoản 2, Điều 138 Luật Đất đai quy định là 45 ngày.

- Luật Khiếu nại, tố cáo (nay là Luật Khiếu nại) quy định nguyên tắc ai đã ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính thì có thẩm quyền giải quyết lần đầu đối với khiếu nại quyết định hoặc hành vi đó. Tuy nhiên, điểm c khoản 2, Điều 43 của Nghị định 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 quy định UBND huyện nơi có đất bị thu hồi có trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường hỗ trợ và tái định cư.

Chương 3

CÁC GIẢI PHÁP NHẰM BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG THU HỒI ĐẤT QUA THỰC TIỄN Ở TỈNH QUẢNG BÌNH.

Qua phân tích những vấn đề đặt ra từ thực tiễn về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại tỉnh Quảng Bình, trên cơ sở các tiêu chuẩn pháp lý quốc tế về quyền con người và kinh nghiệm một số quốc gia và tổ chức trên thế giới, chúng tôi đưa ra các giải pháp nhằm bảo đảm tốt hơn quyền con người trong thu hồi đất như sau:

3.1. Các giải pháp về hoàn thiện chính sách pháp luật

3.1.1. Pháp luật cần quy định thu hẹp quyền thu hồi của Nhà nước:

Mặc dù pháp luật không thừa nhận đa sở hữu đất đai trong đó có sở hữu tư nhân nhưng quyền sử dụng đất được coi là quyền tài sản. Theo Dự thảo Hiến pháp sửa đổi, quyền sử dụng đất được khẳng định là quyền tài sản do pháp luật bảo hộ. Theo quy định của Bộ luật Dân sự hiện hành, quyền tài sản là quyền được trị giá bằng tiền và có thể chuyển giao trong giao dịch dân sự.Với các quy định trên, quyền sử dụng đất là tài sản của người sử dụng đất và hoàn toàn có thể trở thành đối tượng của quan hệ chuyển nhượng cũng như trưng mua, trưng dụng. Tuy đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu, nhưng nhà nước không thể tự do thu hồi quyền sử dụng đất của dân bằng mệnh lệnh, quyết định hành chính. Nhà nước không được lấy quy định sở hữu toàn dân để đặt ra quyền thu hồi đất mà phải quan niệm như Hiến pháp 1992, tức quyền sử dụng đất là tài sản của dân. Trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng an ninh và lợi ích quốc gia, Nhà nước thực hiện quyền trưng mua, trưng dụng quyền sử dụng đất của người dân có bồi thường theo thời giá thị trường như quy định tại Điều 23 Hiến pháp năm 1992.

Theo lý luận đó, chúng tôi thấy rằng Luật Đất đai 2003 xác lập quyền thu hồi đất của nhà nước có nhiều vấn đề mâu thuẩn với Hiến pháp 1992. Trước hết, Hiến pháp 1992 không tồn tại cơ chế nhà nước thu hồi đất mà chỉ trưng mua, trưng dụng vì lý do quốc phòng an ninh và lợi ích quốc gia. Đồng thời, Hiến pháp cũng không hiến định việc nhà nước thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế như quy định của Luật Đất đai 2003. Về vấn đề này, Luật Đất đai 2003 đã vi hiến. Nói cách khác, với

bản chất của hiến pháp là giới hạn quyền lực nhà nước để bảo vệ quyền con người [12], Luật Đất đai 2003 đã quá mở rộng quyền của nhà nước quá lớn so với yêu cầu bảo đảm quyền con người. Do đó, nếu vẫn áp dụng phương thức thu hồi đất thì cần quy định theo hướng thu hẹp phạm vi thu hồi đất. Nhà nước chỉ thu hồi đất đối với những trường hợp thực sự cần thiết vì lợi ích quốc gia, vì lý do quốc phòng, an ninh. Chúng ta cần phải bỏ trường hợp thu hồi đất để sử dụng và mục đích phát triển kinh tế, mà thực hiện theo cơ chế thỏa thuận giữa các bên. Đi đôi với việc thu hẹp phạm vi thu hồi đất, chúng ta cần phải luật hóa một cách rõ ràng những trường hợp cụ thể nào là vì lý do quốc phòng, an ninh và lợi ích quốc gia để tránh sự tùy tiện suy diễn.

Bên cạnh đó, phải bảo đảm sự phán quyết cuối cùng của Tòa án về mục đích hay lý do thu hồi đất nhằm tránh nguy cơ phát sinh tệ lạm quyền của các cơ quan hành chính. Với tư cách là thành trì của tự do, sự trong sáng trong phán quyết của Toà án đóng vai trò rất quan trong việc thực thi pháp luật về quyền con người. Về kinh nghiệm bảo đảm sự phán quyết cuối cùng của Tòa án đối với mục đích hay lý do thu hồi đất, chúng ta có thể nghiên cứu trường hợp của nước Cộng hoà Pháp. Trong số các nước phát triển, Pháp được coi là nước có thể chế trưng thu chi tiết và hoàn chỉnh nhất và đã áp dụng rộng rãi thể chế này khi thực hiện các dự án có mục đích vì lợi ích công cộng. Trong luật pháp của Pháp nguyên tắc sở hữu tài sản là một quyền bất khả xâm phạm và thiêng liêng, không ai có thể lấy đi trừ khi vì sự cần thiết công cộng được pháp luật xác nhận và yêu cầu, đồng thời với điều kiện có sự bồi thường công bằng và trả trước. Thủ tục trưng thu của Pháp được quy định trong luật sau nhiều lần sửa đổi và bổ sung đến nay có thể tóm tắt như sau: Trước tiên bên có nhu cầu thực hiện vì lợi ích công cộng nộp hồ sơ cho tỉnh trưởng. Tỉnh trưởng sẽ bổ nhiệm một điều tra viên hoặc một hội đồng điều tra để tiến hành điều tra sơ bộ và chỉ rõ đối tượng, thời hạn điều tra (không ít hơn 15 ngày), đồng thời thông báo trên báo chí, cách thức để công chúng tìm hiểu, nêu ý kiến về hồ sơ. Thông thường chi phí điều tra do bên chủ dự án chịu. Tiếp đó trên cơ sở kết quả điều tra được trình lên, tỉnh trưởng sẽ thông báo lại kết quả đó cho chủ dự án, ***tòa án hành chính*** và

cũng gửi nó cho tất cả các xã, phường liên quan. Chậm nhất là một năm sau khi kết thúc điều tra sơ bộ, tùy từng trường hợp theo luật định, sẽ ra tuyên bố về lợi ích công cộng của dự án và tỉnh trưởng ra quyết định về tính khả nhượng của các tài sản có trong danh mục trưng thu, chuyển quyết định đó sang tòa án để toà ra phán quyết cuối cùng. Khi đã có lệnh của tòa, chủ sở hữu không được chuyển nhượng, thế chấp tài sản nhưng vẫn được tiếp tục hưởng lợi và chỉ chuyển giao tài sản trưng thu sau khi nhận được tiền bồi thường. Sau đó, chủ dự án thông báo dự kiến về mức bồi thường và mời các bên bị trưng thu cho biết yêu cầu của họ trong vòng 15 ngày. Hai bên có thời gian một tháng để xử lý những bất đồng, nếu không thống nhất được thì mức bồi thường sẽ do tòa án quyết định, có nêu rõ khoản bồi thường chính, các khoản bồi thường phụ (như việc làm, di chuyển, hoa màu, kinh doanh...) và cơ sở của việc tính toán. Những khoản bồi thường này sẽ phải trả đầy đủ tính theo giá trong ngày ra lệnh trưng thu và chủ dự án phải trả chi phí xác định mức bồi thường của quan tòa [25]

3.1.2. Hoàn chỉnh quy định pháp luật về định giá đất và bất động sản phục vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Như đã phân tích ở Chương 2, giá bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là một trong những vấn đề bức xúc hàng đầu ở Quảng Bình nói riêng và cả nước nói chung. Kết quả khảo sát tại các địa điểm nghiên cứu ở tỉnh Quảng Bình cho thấy có đến 74,61 % người cho rằng giá bồi thường thấp hoặc quá thấp so với giá thị trường. Thực trạng này ảnh hưởng tiêu cực đến việc thụ hưởng các quyền con người mà trực tiếp nhất là quyền có nhà ở thích đáng và quyền được làm việc, dẫn đến tình trạng khiếu kiện kéo dài của người bị thu hồi đất, tiến độ triển khai các dự án đầu tư chậm làm giảm tốc độ phát triển kinh tế và sức tăng trưởng kinh tế đất nước, gây thiệt hại về nguồn thu từ thuế cho ngân sách nhà nước và thiệt hại về lợi nhuận đầu tư đối với nhà đầu tư. Như vậy, việc tìm kiếm giải pháp phù hợp để xác định giá đất trên thị trường phục vụ việc tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất là một trong những mắt xích quan trọng nhằm cải thiện chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở ở tỉnh Quảng Bình nói riêng và Việt Nam nói chung.

Nguyên nhân chính của sự khác biệt trong quan điểm về giá bồi thường giữa người bị thu hồi đất và Nhà nước, nhà đầu tư là vẫn chưa có cơ chế hợp lý để xác định giá đất phù hợp với giá thị trường, chưa có tiêu chuẩn khách quan để định được giá đất mà cơ quan nhà nước chấp nhận được và người bị thu hồi đất cũng chấp nhận được [23]. Hiện nay, giá đất do UBND cấp tỉnh quy định trên cơ sở đề xuất của Sở Tài chính (trước 2010), Sở Tài nguyên-Môi trường (từ 2010 đến nay) mang nặng tính áp đặt hành chính. Mặc dù dịch vụ định giá đất trên thị trường đã được pháp luật cho phép nhưng kết quả định giá đất vẫn chỉ được coi như một số liệu tham khảo. Cho đến nay, vẫn chưa có quy định của pháp luật về cơ chế bắt buộc sử dụng dịch vụ định giá đất để đề xuất giá đất hợp lý trong quy trình xác định giá đất phục vụ xác định giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Vai trò của người bị thu hồi đất trong định giá đất, tài sản rất mờ nhạt. Để giải quyết những bất cập này, về mặt pháp luật, cần phải sửa đổi, bổ sung theo hướng cụ thể như sau:

Thứ nhất, thống nhất 03 khái niệm "bồi thường", "hỗ trợ" và "tái định cư" thành nghĩa vụ pháp lý về bồi thường. Trên cơ sở đó, phải tính đúng, tính đủ giá trị bồi thường cho người bị thu hồi đất, không có thêm mức giá dùng để tính các loại hỗ trợ mang tính giúp đỡ, nhân đạo như quy định của Luật Đất đai 2003.

Thứ hai, phải phá vỡ tính "độc quyền" của cơ quan hành chính trong việc định giá đất và tài sản phục vụ bồi thường bằng việc hoàn thiện khung pháp luật cho hoạt động cung cấp dịch vụ định giá.Về vấn đề này, chúng ta có thể tham khảo cách làm của một số quốc gia có điều kiện, hoàn cảnh tương tự như Việt Nam, cụ thể là Đài Loan (Trung Quốc), Thái Lan. Đối với Đài Loan, quy định của pháp luật về thu hồi đất để sử dụng vào mục đích công cộng, định giá đất hàng năm và điều chỉnh tăng giá đất để tính bồi thường có nhiều nét tương đồng với hệ thống pháp luật đất đai hiện hành ở Việt Nam. Điểm khác biệt quan trọng nhất là cơ quan có thẩm quyền quyết định giá đất.phù hợp thị trường, giá trị bồi thường là một ủy ban định giá đất gồm nhiều thành viên quyết định, không phải do cơ quan hành chính quyết định. Ủy ban này có sự tham gia của các nhà chính trị, khoa học, chuyên môn về bất

động sản, đại diện ngân hàng, công chức thuộc các lĩnh vực có liên quan (quản lý đất đai, tài chính công, dịch vụ công, quy hoạch đô thị, nông nghiệp). Nhiệm kỳ của các thành viên ủy ban này là 3 năm. Một điểm nữa cần lưu ý, các địa phương cấp tỉnh đều có Sở Định giá đất là cơ quan quản lý chuyên môn về giá đất giúp việc cho lãnh đạo địa phương, độc lập với cơ quan quản lý tài chính và cơ quan quản lý đất đai. Việt Nam có thể xem xét kinh nghiệm của Đài Loan để áp dụng cơ chế giao trách nhiệm quyết định giá đất theo thị trường, mức bồi thường cho một ủy ban định giá đất [23].

Tương tự, Thái Lan-một nước thuộc ASEAN cũng rất thành công trong việc sử dụng dịch vụ định giá đất, tài sản phục vụ bồi thường khi thu hồi đất. Các nhà định giá của Thái Lan đã khuyến nghị Việt Nam nên thành lập một số hiệp hội về định giá và thiết lập hành lang pháp lý cho các hiệp hội này. Đồng thời, cần thiết phải thành lập một Hội đồng định giá quốc gia hoặc Hội đồng định giá địa phương, bao gồm đại diện của cơ quan nhà nước có chức năng quản lý về định giá (Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước, v.v.), đại diện của các tổ chức hoạt động trong khu vực dịch vụ công, đại diện của các nhà nghiên cứu về định giá và các định giá viên cao cấp, đại diện của các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ định giá và người đại diện của các hiệp hội khác có liên quan như hiệp hội các nhà đầu tư phát triển, các nhà thầu, các nhà cung cấp tài chính, v.v. Có thể coi các khuyến nghị nói trên là những kinh nghiệm Việt Nam có thể tiếp thu được từ quá trình phát triển hoạt động định giá ở Thái Lan cũng như các nước khác thuộc khối ASEAN [22].

Từ phân tích như trên, để phá vỡ tính "độc quyền" của cơ quan hành chính trong việc định giá đất và tài sản phục vụ bồi thường, giải pháp đó là:

- Thiết lập hành lang pháp lý cho hoạt động của Hiệp hội định giá, theo đó giao cho Hiệp hội này quy định về tiêu chuẩn và phương pháp định giá phù hợp với chuẩn quốc tế và khu vực nhằm phục vụ hoạt động định giá đất đai và bất động sản khi thu hồi đất.

- Thành lập Hội đồng định giá đất đai và bất động sản cấp tỉnh và trung ương với thành viên được lựa chọn từ các nhà quản lý, nhà khoa học, định giá viên, nhà

đầu tư, đại diện ngân hàng, công chức thuộc các lĩnh vực có liên quan v.v. có trình độ cao. Hội đồng định giá đất đai và bất động sản cấp tỉnh có thẩm quyền ban hành quyết định về giá đất đai, bất động sản.

- Bên cạnh đó, có thể mở rộng cơ chế cho phép sự thỏa thuận giữa người bị thu hồi đất và tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư về việc lựa chọn tổ chức định giá thực hiện việc định giá đất phục vụ tính bồi thường khi tiến hành thu hồi đất tại một dự án cụ thể.

Thứ ba, thẩm quyền phán quyết cuối cùng về giá đất và bất động sản khi bồi thường do thu hồi đất phải giao cho một cơ quan độc lập với cơ quan hành chính. Theo đó, người bị thu hồi đất có quyền khởi kiện ra tòa án để nhận được phán quyết cuối cùng. Tòa án phán quyết dựa trên quan điểm của mình, không phải căn cứ vào bảng giá do UBND tỉnh ban hành như hiện nay. Trong trường hợp này, Hiệp hội định giá có vai trò rất quan trọng trong việc trợ giúp Tòa án quyết định giá đất và giải quyết về tranh chấp giá đất để tính bồi thường.

3.1.3. Hình thành cơ chế pháp lý về chia sẽ lợi ích cho những đối tượng bị ảnh hưởng bởi thu hồi đất

Khi bị thu hồi đất, ngoài sự thiệt hại có thể bồi thường bằng tiền, người dân và cộng đồng còn chịu sự thiệt hại về lâu dài không thể tính bằng tiền do ảnh hưởng của biến động môi trường, hệ sinh thái, văn hóa, tâm linh…v.v… Với tính chất liên hệ, tác động và phụ thuộc lẫn nhau giữa các quyền con người, nếu những thiệt hại này không được khắc phục bằng các biện pháp thích hợp thì sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến việc bảo đảm các quyền khác về lâu dài. Trong khi đó, các quy định hiện hành không xác định rõ quyền được chia sẻ lợi ích của người dân sống trên đất bị thu hồi. Nhà đầu tư thường bị yêu cầu "tự nguyện" đóng góp xây dựng đường sá hay hạ tầng công cộng khác. Việc này vẫn xẩy ra trên thực tế như một khoản mà nhà đầu tư phải trả để "được lòng" người dân nhằm đẩy nhanh các thủ tục về đất đai. Như vậy, khoản hỗ trợ này là tự nguyện, mang tính dân vận chứ không phải trách nhiệm về mặt pháp lý. Ví dụ tại dự án Nhà máy xi măng Văn Hóa, Công ty Cổ phần vật liệu xây dựng Việt Nam hỗ trợ xây dựng đình làng xã Văn Hóa 500 triệu đồng và hỗ trợ

kinh phí cho ngân sách để xây dựng cầu bắc qua sông Gianh vừa phục vụ nhu cầu dân sinh, vừa phục vụ nhu cầu vận chuyển của nhà máy.

Hình 3.1. *Cầu Văn Hóa vượt sông Gianh đang được xây dựng*

Do vậy, không nên áp dụng cơ chế bồi thường bằng tiền một lần, bồi thường xong coi như nhà đầu tư cũng như Nhà nước hết trách nhiệm với người bị mất đất. Chúng ta phải đa dạng hóa cách thức thực hiện bồi thường để nhà đầu tư và người có đất rộng đường lựa chọn, có thể bằng đất cùng loại, bằng đất khác loại hoặc bằng tiền, quá trình có thể diễn ra dài ngày. Đồng thời, nhà đầu tư có trách nhiệm và nghĩa vụ hỗ trợ cho cộng đồng từ lợi ích thu được của dự án đầu tư trong cải thiện cuộc sống, nâng cấp hạ tầng chứ không phải là các khoản hỗ trợ mang tính nhân đạo. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu và nghiêm túc thử nghiệm các giải pháp mang tính phù hợp nhiều hơn với cơ chế thị trường như người đang sử dụng đất góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất như cổ phần với nhà đầu tư, hay tiền bồi thường cho người bị thu hồi đất được tính bằng cổ phiếu của doanh nghiệp của nhà đầu tư có thể được áp dụng trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Về mặt pháp luật, cần nghiên cứu quy định như trên nhằm tạo sự bình đẳng về quyền giữa người có đất và nhà đầu tư, tạo ra sự đa dạng hóa trong quá trình bồi thường.

Về vấn đề này, chúng ta có thể nghiên cứu kinh nghiệm của Ngân hàng thế giới và một số tổ chức quốc tế khác. Họ đưa ra nguyên tắc chia sẻ lợi ích giữa các bên liên quan đến dự án, chi phối từ pháp luật, chính sách, quy hoạch, thu nhập, thuế ở tầm quốc gia tới việc triển khai trên thực tế có liên quan đến chính quyền địa

phương, nhà đầu tư, cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng và người dân bị thiệt hại. Hiện nay, chính sách chia sẻ lợi ích đang được tập trung nghiên cứu chủ yếu cho các dự án thủy điện lớn, mức độ ảnh hưởng nhiều tới cộng đồng dân cư, nhưng chính sách này cũng có thể áp dụng cho các dự án đầu tư khác có tác động lớn tới cộng đồng dân cư. Do vậy, mỗi loại dự án cần xây dựng một mô hình riêng về chia sẻ lợi ích sao cho phù hợp với tính chất của dự án. Việc chia sẻ lợi ích có thể xem xét dưới dạng lợi ích bằng tiền hay lợi ích không bằng tiền. Lợi ích bằng tiền có thể là các khoản bồi thường thêm cho dân cư bị ảnh hưởng, thiết lập các quỹ phát triển vùng dài hạn, thiết lập quan hệ đối tác giữa nhà đầu tư và cộng đồng để chia sẻ những lợi nhuận lâu dài thu được từ dự án.

Nguyên tắc chia sẻ lợi ích khác không bằng tiền được thực hiện dựa trên các hình thức như: khôi phục và phát triển đời sống của cư dân địa phương thông qua việc tạo việc làm trong khu vực nông nghiệp và phi nông nghiệp; đóng góp cho phát triển cộng đồng địa phương như phát triển nhà ở, hạ tầng xã hội (trường học, bệnh viện, cơ sở văn hóa, cơ sở thể dục, thể thao, cấp thoát nước, v.v.), phát triển dịch vụ tài chính, phát triển hạ tầng kỹ thuật (đường giao thông, giao thông công cộng, không gian sử dụng công cộng, công viên, chợ, v.v.); phát triển nguồn lực cho địa phương như bảo vệ nguồn nước, phục hồi rừng và trồng rừng, bảo vệ môi trường.

Để áp dụng cơ chế chia sẻ lợi ích ở mỗi quốc gia, cần xem xét vấn đề rất cụ thể từ lý luận tới thực tiễn trên nguyên tắc lợi ích từ quá trình phát triển cần được cân đối lại sao cho tạo được bình đẳng giữa những người được hưởng lợi và những người bị thiệt hại. Trên phạm vi cả nước, cần có những điều chỉnh lớn về pháp luật, chính sách về đầu tư, đất đai, quy hoạch, thuế, doanh nghiệp nhằm bảo đảm tính khả thi .

3.1.4. Hoàn thiện các quy định pháp luật bảo đảm sự tham gia của người dân vào quá trình thu hồi đất.

Theo quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam, hầu như tất cả các khâu trong quá trình thu hồi đất đều do cơ quan hành chính mà trực tiếp là Hội đồng bồi thường giải phóng mặt bằng do UBND cấp huyện thành lập và Trung tâm phát triển quỹ đất trực thuộc Sở Tài nguyên-Môi trường thực hiện. Hoạt động của Hội đồng

này theo quy tắc hành chính và các thủ tục cũng mang nặng tính hành chính. Sự tham gia của người bị ảnh hưởng, của cộng đồng và các tổ chức xã hội rất hạn chế. Việc thiếu tham gia như vậy dẫn đến người bị ảnh hưởng bởi quyết định thu hồi đất không có tiếng nói quyết định để bảo vệ quyền lợi của mình. Các quyết định đưa ra trong quá trình thu hồi đất đều do cơ quan hành chính thực hiện nên rất dễ lạm quyền hoặc tư lợi. Do vậy, các quy định pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cần được sửa đổi, bổ sung sao cho người dân có vai trò tương xứng và bảo đảm một sự tham vấn thực sự khi nhà nước ban hành quyết định thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường.

Theo khuyến cáo, hướng dẫn của Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB), tất cả những người liên quan, đặc biệt là những người bị ảnh hưởng bởi quyết định thu hồi đất và tái định cư phải được tham gia trong tất cả các giai đoạn của quá trình ban hành quyết định. Đồng thời, ADB khuyến nghị về vai trò tham gia của cộng đồng, các tổ chức xã hội là cần thiết và hữu ích. Chính sách của ADB nêu rõ:

> Các tổ chức chính quyền địa phương, các tổ chức quần chúng và các NGO thường đóng vai trò tích cực trong việc thúc đẩy đối thoại, thảo luận với người dân và giúp tìm ra những giải pháp thực tế. Sự đóng góp của họ có thể có ích cho việc raquyết định của chính phủ [21]

Từ đó, chúng tôi đề nghị *trước hết* pháp luật nên quy định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải được lập trên nguyên tắc đối thoại giữa các bên có liến quan tới sử dung đất, lấy lợi ích kinh tế, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường làm nền tảng đối thoại để đạt đến sự đồng thuận cao. Muốn làm được như vậy, pháp luật cần quy định cụ thể các tiêu chí để xác định sự đồng thuận hay không đồng thuận với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Điều này bảo đảm cho người bị ảnh hưởng bởi thu hồi đất tham gia vào quá trình ban hành quyết định thu hồi đất.

Thứ hai, đối với giai đoạn lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, cần bổ sung thêm hình thức gặp gỡ, thảo luận giữa những người bị thu hồi đất và tổ chức được giao thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Đồng thời quy định cụ thể các tiêu chí để xác định sự đồng thuận hay không đồng thuận đối với phương án.

Thứ ba, cần quy định cho phép người bị thu hồi đất được phép sử dụng dịch vụ trợ giúp pháp lý của các văn phòng luật sư hoặc công ty luật và được quyền thuê luật sư hoặc định giá viên độc lập đại diện cho quyền lợi của mình trong suốt quá trình thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng.

Thứ tư, quy định việc tham vấn ý kiến của các nhóm dễ bị tổn thương như người nghèo, người già, người khuyết tật, phụ nữ … một cách rõ ràng để xây dựng chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phù hợp.

3.1.5. Hoàn thiện các quy định pháp luật về đào tạo , chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm cho người bị thu hồi đất.

Từ thực tiễn tại các địa điểm nghiên cứu của tỉnh Quảng Bình, để xóa bỏ tình trạng tiền tệ hóa hoạt động chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm khi thu hồi đất, pháp luật cần quy định theo hướng:

- *Thứ nhất*, căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất được xét duyệt để điều tra, lập kế hoạch đào tạo, chuyển đổi ngành nghề cho số lao động tại các khu vực sẽ bị thu hồi đất, đưa công tác đào tạo nghề đi trước một bước so với tiến độ thu hồi đất. Kế hoạch này phải được trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt và triển khai trước khi ra quyết định thu hồi đất, hoặc chậm nhất cũng phải trình đồng thời với việc trình phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư nhằm tạo điều kiện người dân khi bị thu hồi đất có thể nhanh chóng có nghề để tìm được việc làm mới, ổn định cuộc sống.

- *Thứ hai*, để tạo việc làm một cách bền vững và phát triển mạnh, Nhà nước cần có quy định cụ thể về trách nhiệm của các doanh nghiệp chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong việc tuyển dụng, sử dụng lao động của các hộ dân bị thu hồi đất. Quy định thời gian sử dụng lao động trong các doanh nghiệp, khắc phục tình trạng thu hút lao động chỉ là hình thức. Thời gian lao động đối với lao động hộ bị thu hồi đất nông nghiệp phải từ 5 năm trở lên. Đến thời hạn đó doanh nghiệp mới có quyền sa thải lao động, hoặc người lao động muốn sang làm ở lĩnh vực khác mới được di chuyển.

- *Thứ ba*, cần quy định về việc thành lập quỹ trợ cấp thất nghiệp, quỹ giải quyết việc làm cho người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp. Một phần kinh phí

để thành lập các quỹ này do các doanh nghiệp được hưởng lợi từ việc thu hồi đất của người nông dân đóng góp. Đồng thời, có cơ chế hỗ trợ cho các trung tâm dạy nghề tại địa phương để đào tạo nghề có địa chỉ uy tín và chất lượng cao.

3.1.6. Hoàn thiện các quy định pháp luật về tái định cư

Quan điểm của Nhà nước ta là khi giải tỏa phải làm sao cho cuộc sống người bị thu hồi đất tốt hơn trước, đặc biệt là vấn đề tái định cư. Nhưng trên thực tế, việc thu hồi giải tỏa đã bị hiểu một cách rất lệch lạc như việc mua bán đất được quy ra thành tiền, mà quên mất những yếu tố dân sinh. Người dân bàn giao đất, nhận tiền bồi thường và ngồi chờ xây dựng khu tái định cư hoàn thành để di dời đến nơi ở mới không phải là hiện tượng hiếm gặp. Ví dụ việc thu hồi đất tại dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1 được tiến hành từ cuối năm 2011 nhưng đến nay các hạng mục của khu tái định cư vẫn chưa xây dựng xong. Các cấp chính quyền quá tập trung công tác giả tỏa nhằm có mặt bằng "sạch" bàn giao chủ đầu tư đúng thời gian khởi công dự án mà chưa kịp thời xây dựng khu tái định cư. Những yếu kém trong công tác tái định cư ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền có nơi ở thích đáng và gián tiếp tác động tiêu cực đến các quyền con người cơ bản khác. Nguyên nhân của nó bắt nguồn từ các bất cập của quy định pháp luật lẫn yếu tố tổ chức thực hiện của chính quyền địa phương.

Về mặt pháp luật, chúng tôi nhận thấy một số quy định sau đây chưa đảm bảo cho việc thụ hưởng các quyền con người cần phải được nghiên cứu sửa đổi:

Thứ nhất, Nghị định 197/2004/NĐ-CP quy định trước khi bố trí đất ở cho các hộ gia đình, cá nhân thì khu tái định cư phải được xây dựng cơ sở hạ tầng đồng bộ đảm bảo đủ điều kiện cho người sử dụng tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ.Hoặc Nghị định 84/2006/NĐ-CP đã quy định đền bù giải tỏa và tái định cư không thể tách rời. Các quy định như nêu trên nặng về tính nguyên tắc mà không có cơ chế kiểm soát hữu hiệu đối với trách nhiệm của chủ đầu tư. Từ phân tích trên, chúng tôi đề nghị nên có quy định pháp lý chặt chẽ hơn trong giai đoạn phê duyệt các hạng mục dự án, trong đó có việc giải quyết tái định cư theo hướng khu tái định cư phải được xây dựng hoàn tất trước khi thu hồi đất. Đồng thời, phải có quy định

về tiêu chuẩn của khu tái định cư để ràng buộc trách nhiệm của chủ đầu tư và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền

Thứ hai, Khoản 3 Điều 42 của Luật Đất đai 2003 và Nghị định 197/2004/NĐ-CP giao trách nhiệm cho UBND cấp tỉnh quy hoạch khu tái định cư chung cho nhiều dự án trên cùng một địa bàn. Dưới góc độ bảo đảm quyền con người, Quy định này rõ ràng rất hạn chế. Đầu tiên khái niệm địa bàn không được giới hạn rõ và không được giải thích từ góc độ văn hóa đã dẫn đến khu tái định cư được quy hoạch không phù hợp với tập quán sinh sống, sản xuất và đời sống tinh thần của của những cộng đồng người bị thu hồi đất cụ thể. Trên thực tế, cùng một địa bàn như một xã nhưng đời sống dân cư rất khác nhau. Một minh chứng là khu tái định cư của Khu kinh tế cảng biển Hòn La tại huyện Quảng Trạch, tỉnh Quảng Bình được phê duyệt theo Quyết định số 1397/QĐ-UBND ngày 22/6/2010 của UBND tỉnh. Nó được quy hoạch chung cho tất cả các dự án thuộc Khu kinh tế cảng biển Hòn La, trong đó có dự án Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1 là điểm nghiên cứu của luận văn. Khu kinh tế này nằm trên địa bàn 06 xã ven biển của huyện Quảng Trạch với sự đa dạng về phong tục tập quán, tôn giáo, nghề nghiệp nên tái định cư tập trung sẽ dẫn việc khó thích nghi của người phải chuyển đến nơi ở mới. Như đã trình bày ở Chương 2, rõ ràng việc tái định cư các hộ dân thuộc thôn Vĩnh Sơn (nơi ở cũ -thôn sản xuất nông nghiệp), đến sống tại thôn 19/5 (nơi tái định cư-sống chủ yếu bằng ngư nghiệp đánh bắt cá biển) là một thách thức rất lớn đối với người tái định cư. Do vậy, quy định trên cần sửa đổi nhằm bảo đảm sự tham vấn ý kiến người dân phù hợp với từng dự án cụ thể.

Thứ ba, theo chính sách về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trên địa bàn tỉnh Quảng Bình ban hành kèm theo Quyết định số 02/2010/NĐ-CP ngày của UBND tỉnh, trường hợp hộ gia đình bị thu hồi hết đất mà trong hộ đó tại thời điểm thu hồi đất có các gia đình sống xen ghép (tức các cặp vợ chồng là ông bà, cha, mẹ, con đẻ, con nuôi của người bị thu hồi đất) cùng chung sống có nhu cầu tách hộ thì tuỳ điều kiện cụ thể quỹ đất của địa phương, giao cho tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng lập phương án trình cấp có thẩm quyền giải

quyết giao đất tại các khu tái định cư theo quy định hiện hành về giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân và phải nộp tiền sử dụng đất theo quy định. Quy định này đánh giá thiệt hại của người bị thu hồi đất dưới góc độ số học, nhưng với những thiệt hại không thể hoặc chưa thể tính toán được trước mắt thì liệu nhà nước hay chủ đầu tư có bồi thường cho họ hay không. Do vậy, với quan điểm bảo đảm cuộc sống của người dân sau thu hồi đất tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ, chúng tôi đề nghị không nên buộc những đối tượng này phải nộp tiền sử dụng đất như các đối tượng được giao đất thông thường khác mà phải có quy định mang tính bù đắp vì họ đã phải gánh chịu nhiều thiệt thòi do thu hồi đất.

3.1.7. Hoàn thiện các quy định giải quyết khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Thứ nhất, cần xác lập cơ chế bảo đảm tính khách quan, độc lập của cơ quan giải quyết khiếu nại hành chính nói chung và khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng nói riêng. Theo đó, phải thành lập cơ quan chuyên trách giải quyết khiếu nại hành chính với mô hình là cơ quan tài phán hành chính.

Về vấn đề này, chúng ta có thể nghiên cứu kinh nghiệm một số nước tiên tiến trên thế giới như Anh, Mỹ và một số nước khác theo mô hình của Anh, Mỹ. Về nguyên tắc, tương tự như Việt Nam, ở các nước này chỉ có một hệ thống Toà án có thẩm quyền giải quyết mọi tranh chấp, trong đó có tranh chấp hành chính. Tuy nhiên, do nhu cầu giải quyết tranh chấp hành chính ngày càng nhiều và tính đặc thù của tranh chấp hành chính thể hiện ở chỗ bên bị kiện luôn là cơ quan công quyền cho nên dần dần các nước này có xu hướng thiết lập các cơ quan giải quyết tranh chấp trong chính hệ thống hành pháp. Các cơ quan này được gọi là *Cơ quan tài phán hành chính* để phân biệt với Toà án tư pháp cũng xét xử hành chính. Cơ quan này độc lập với cơ quan đã ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính. Hơn nữa, những người thực hiện nhiệm vụ tài phán tại các cơ quan này, ngoài kiến thức luật pháp cần thiết, còn phải có nhiều kinh nghiệm, kiến thức về quản lý để khi giải quyết các vụ việc mới có thể đánh giá cả tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hay hành vi bị khiếu kiện, bảo đảm sự cân bằng giữa lợi ích

của công dân và lợi ích chung của cả cộng đồng theo nhu cầu quản lý. Xuất phát từ ưu thế như vậy của mô hình này, cho nên hoạt động của cơ quan tài phán hành chính khá hiệu quả, việc giải quyết của cơ quan tài phán hành chính nhanh gọn, không quá phức tạp, rườm rà. Vì thế, phần lớn các tranh chấp hành chính được giải quyết tại cơ quan tài phán hành chính, chỉ một số ít tiếp tục bị khởi kiện tại Toà án tư pháp và kể cả khi bị kiện thì Toà án cũng chỉ xem xét lại việc áp dụng pháp luật chứ không xem xét lại toàn bộ vụ việc, Toà án chỉ phán quyết một lần mang tính chất của một bản án giám đốc thẩm. Khi có cơ quan tài phán hành chính, việc giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước thường chỉ được coi là một giai đoạn tự xem xét lại quyết định, hành vi của mình bị khiếu nại và không khác nhiều so với các thủ tục hành chính thông thường.

Giải quyết khiếu nại hành chính nói chung và khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng nói riêng nếu được thực hiện bởi cơ quan tài phán hành chính sẽ bảo đảm cho việc giải quyết được thực hiện bởi một cơ quan chuyên trách, độc lập với cơ quan hành chính đã có quyết định, hành vi hành chính. Việc giải quyết khiếu nại mang tính chuyên nghiệp, với thủ tục giải quyết khiếu nại nhanh gọn, công khai, minh bạch, khách quan, dân chủ, phù hợp với đặc thù của nền hành chính, đảm bảo sự bình đẳng giữa các bên, sự tham gia của luật sư trong quá trình giải quyết.

Vì thế, trong tổng thể cải cách nền hành chính, cải cách tư pháp, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước cần phải nghiên cứu, xây dựng cơ chế thành lập cơ quan tài phán hành chính có chức năng giải quyết khiếu nại của cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính, của cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính nhà nước, trong đó có các quyết định hành chính, hành vi hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Thứ hai, cần nghiên cứu xây dựng pháp luật bảo đảm quyền khiếu nại của tổ chức, công dân đối với các văn bản quy phạm pháp luật nói chung và văn bản quy phạm pháp luật về thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bàng nói riêng. Bởi lẻ văn bản quy phạm pháp luật là cái gốc của các quyết định hành chính, hành vi

hành chính sai lầm, vi phạm quyền con người. Nếu không có cơ chế để loại bỏ sai phạm từ gốc thì các quyền con người bị ảnh hưởng bởi thu hồi đất không được bảo đảm về thực chất.

Thứ ba, xây dựng trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính nhà nước đảm bảo tính kịp thời, dân chủ, tạo ra cơ chế tranh tụng bình đẳng trong quá trình giải quyết, đặc biệt chưa bảo đảm sự tham gia của cộng đồng bị thu hồi đất, sự tham gia của các tổ chức đoàn thể.

Thứ tư, loại bỏ sự chồng chéo giữa giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật về khiếu nại và pháp luật đất đai theo hướng tôn trọng giá trị pháp lý của luật chuyên ngành (khiếu nại) nhằm bảo đảm việc áp dụng thống nhất, nâng cao khả năng bảo vệ quyền của người bị thu hồi đất.

3.2. Các giải pháp về tổ chức thực hiện pháp luật

3.2.1. Tăng cường các biện pháp kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong quá trình thực thi pháp luật về thu hồi hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Các quyền con người cơ bản không được bảo đảm trong quá trình thu hồi đất vừa có nguyên nhân từ sự hạn chế của hệ thống pháp luật như nêu ở phần trên, vừa có nguyên nhân từ những vi phạm trong quá trình tổ chức hiện. Do đó, công tác kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm là một trong những yếu tố quan trọng cần phải được tăng cường. Pháp luật hiện hành về đất đai của Việt Nam nói chung và tỉnh Quảng Bình nói riêng đã có những quy định khá cụ thể về trách nhiệm kiểm tra việc thực thi pháp luật của cơ quan hành chính đối với các cơ quan trực thuộc. Vấn đề còn lại là triển khai việc kiểm tra này như thế nào và cách xử lý kỷ luật hành chính đối với cán bộ, cơ quan hành chính không hoàn thành trách nhiệm kiểm tra của mình, để xẩy ra nhưng vi phạm pháp luật của cấp dưới. Từ nghiên cứu thực tiễn tại tỉnh Quảng Bình, chúng tôi đề xuất các biện pháp kiểm tra, giám sát cần được tăng cường như sau:

- UBND tỉnh Quảng Bình có trách nhiệm lập kế hoạch và triển khai kiểm tra định kỳ, đột xuất việc thực thi pháp luật đối với UBND cấp huyện, đồng thời chỉ đạo UBND cấp huyện tiến hành công tác kiểm tra đối với cấp dưới trực thuộc. Đặc

biệt, cần tổ chức "đường dây nóng" để tiếp nhận ý kiến của người dân phát hiện những hiện tượng vi phạm pháp luật trong quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư

- Xử lý nghiêm minh và kịp thời các trường hợp cán bộ nghiệp vụ, cán bộ quản lý, cơ quan quản lý có hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện đúng trách nhiệm của mình, có hành vi quan liêu hoặc tư lợi trong quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Đối với giám sát từ bên ngoài cơ quan hành chính, cần tăng cường công tác giám sát của Hội đồng Nhân dân, của Mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên, nhất là vai trò giám sát xã hội của các tổ chức truyền thông và người dân đối với việc tuân thủ pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư nói riêng. Việc giám sát này sẽ giúp cơ quan có thẩm quyền nhanh chóng có được những thông tin khách quan về các vi phạm pháp luật trong quá trình thu hồi đất, đồng thời góp phần nâng cao tinh thần trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và cá nhân đối với chức trách, nhiệm vụ được giao.

3.2.2. Nâng cao năng lực của bộ máy quản lý nhà nước về đất đai và nhận thức của nhân dân về pháp luật liên quan đến thu hồi đất , bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Đối với bộ máy quản lý về đất đai, cần phải thực hiện các biện pháp tổng thể về nâng cao năng lực quản lý, trong đó có việc nâng cao nhận thức về pháp luật đất đai. Cụ thể:

- UBND tỉnh Quảng Bình và UBND các huyện, thành phố trên địa bàn tỉnh tổ chức các hội nghị phổ biến văn bản quy phạm pháp luật mới về đất đai nói chung và công tác bồi thường giải phóng mặt bằng nói riêng.

- 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.Đồng thời, đề nghị sự trợ giúp về hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng năng lực từ các bộ, ngành ở trung ương.

Đối với việc nâng cao nhận thức của người dân trên địa bàn tỉnh, một chương trình nâng cao nhận thức cộng đồng về pháp luật đất đai cần được nghiên cứu và triển khai. Thực hiện nội dung này cần tập trung vào các biện pháp sau:

- Tổ chức tốt hệ thống trợ giúp pháp lý miễn phí hoặc chi phí thấp để giúp đỡ người dân khi cần tìm hiểu pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

- 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, tổ chức trang thông tin điện tử phổ biến pháp luật về thu hồi đấtvà kết hợp với tuyên truyền, giải thích pháp luật trực tiếp cho người dân.

3.2.3. Đối với việc đảm bảo sự tham vấn thực sự trong quá trình thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng.

Trước hết, về tham vấn khi ban hành quyết định thu hồi đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tổ chức các biện pháp thích hợp để lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Thực hiện đầy đủ việc điều tra xã hội học trước khi thu hồi đất, lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường giải phóng mặt bằng phải cử cán bộ thường trực trong thời gian niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở UBND xã nơi có đất thu hồi để tiếp nhận, tổng hợp và báo cáo kết quả lấy ý kiến của người thu hồi đất về nội dung phương án. Báo cáo này phải trình cho cơ quan có thẩm quyền phê duyệt phương án.

3.2.4. Đối với công tác tổ chức đào tạo nghề và tạo việc làm.

Để đảm bảo việc làm, ổn định đời sống cho những hộ bị thu hồi, UBND tỉnh cần tổ chức theo những hình thức linh hoạt, sát với yêu cầu của thị trường lao động và phải phân ra từng loại hình cần đào tạo với những giải pháp khác nhau:

- Đối với lao động trẻ tuổi (từ 35 tuổi trở xuống, chiếm 52,66%) của các hộ

bị thu hồi đất nông nghiệp là những người được đào tạo chuyển đổi nghề. Khi xây dựng phương án đầu tư từng dự án, UBND tỉnh phải yêu cầu chủ đầu tư ghi rõ các khoản chi phí đào tạo nghề cho người có đất bị thu hồi một cách cụ thể, công khai để người dân biết và giám sát quá trình thực hiện

- Đối với lao động trên 35 tuổi trở lên với trình độ học vấn thấp, họ chiếm 34,04%lao động có đất nông nghiệp bị thu hồi tại 03 địa điểm nghiên cứu. Nhóm đối tượng này chỉ có kinh nghiệm trong sản xuất nông nghiệp truyền thống, khi bị thu hồi khó thích nghi với môi trường mới và thị trường lao động, không đủ trình độ văn hoá để tham gia các khoá đào tạo chuyển nghề; tâm lý ngại xa gia đình, ngại chi phí cho đào tạo. Vì vậy, UBND tỉnh cần tổ chức phát triển các ngành nghề thủ công truyền thống, mở rộng đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất, đời sống cho dân để tạo việc làm trong lĩnh vực này.

- UBND tỉnh cần có chính sách cho vay vốn ưu đãi, miễn, giảm thuế với người bị thu hồi đất để họ tự tạo việc làm trong lĩnh vực dịch vụ đời sống, du lịch, thương mại; có chính sách khuyến khích họ tham gia tích cực vào các lớp khuyến nông, ứng dụng công nghệ mới miễn phí.

- Thường xuyên tổ chức công tác hướng nghiệp, trọng tâm là những chủ trương cuả tỉnh tạo điều kiện cho người dân hiểu biết và nắm bắt các cơ hội nghề nghiệp phù hợp với điều kiện thực tế của bản thân.

3.2.5. Đối với công tác giải quyết khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng.

Như đã phân tích, thu hồi đất và bồi thường giải phóng mặt bằng có tác động trên phạm vi rộng, liên quan đến nhiều đối tượng và luôn tiềm ẩn những vấn đề phức tạp ảnh hưởng đến việc thụ hưởng quyền con người của cả một cộng đồng nhất định. Nhưng UBND các xã, huyện của tỉnh Quảng Bình tổ chức thẩm tra, xác minh và giải quyết như các vụ việc bình thường khác.Ở cấp huyện thường giao Thanh tra huyện hoặc Phòng Tài nguyên-Môi trường tiến hành thẩm tra, xác minh, tham mưu giải quyết. Ở cấp xã, nhiệm vụ này được giao cho cán bộ địa chính hoặc Ban Thanh tra nhân dân với lực lượng mỏng, trình độ nghiệp vụ còn hạn chế. Tình trạng này dẫn

đến không động viên được sự tham gia phối hợp của liên ngành, chất lượng giải quyết khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng kém hiệu quả.

Do vậy, trong khi chưa có sự thay đổi về cơ chế giải quyết khiếu nại, cần thành lập tổ thẩm tra, xác minh thường trực đối với các dự án cụ thể để tham mưu xử lý, giải quyết kịp thời các kiến nghị, khiếu nại của người dân bị ảnh hưởng bởi thu hồi đất. Thành phần của tổ này bao gồm cán bộ của các ngành có kinh nghiệm công tác, trình độ chuyên môn giỏi. Đồng thời với công tác tổ chức, cần tổ chức tập huấn nghiệp vụ thẩm tra xác minh, giải quyết khiếu nại cho cán bộ được giao nhiệm vụ, nhất là đối với cán bộ cấp xã.Trong quá trình giải quyết, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại cần trực tiếp tổ chức đối thoại với người khiếu nại, không nên giao nhiệm vụ này cho tổ thẩm tra xác minh như tình trạng hiện nay.

UBND cấp huyện tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về khiếu nại và pháp luật về tố tụng hành chính để thay đổi nhận thức trong nhân dân về vai trò của Tòa án nhân dân đối với việc giải quyết khiếu kiện hành chính liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

KẾT LUẬN

Đất đai có vai trò vô cùng quan trọng đối với bất kỳ ai để hiện thực hóa các quyền con người và sống trong phẩm giá. Vì vậy, việc nhà nước thu hồi đất bằng quyết định hành chính mang tính áp đặt ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng thụ hưởng các quyền con người cơ bản, như quyền có nhà ở thích đáng, quyền được làm việc, quyền sở hữu tài sản và đặc biệt là quyền của các nhóm dễ bị tổn thương. Ngày nay, do nhu cầu chuyển dịch đất đai ngày càng lớn, việc bảo đảm quyền con người khi nhà nước thu hồi đất càng cấp bách. Với quan điểm coi thu hồi đất là một phần của quá trình phát triển, dưới góc độ lý luận, tác giả đưa ra các biện pháp hay nội dung cơ bản cần phải thực hiện để bảo đảm quyền con người trong thu hồi đất. Đó là: *thứ nhất*, người bị thu hồi đất phải được bồi thường một cách thích đáng và công bằng ; *thứ hai*, phải có sự tham vấn th ực chất hay minh bạch trong quá trình thu hồi đất ; *thứ ba* , phải giải quyết hài hòa lợi ích của các bên trong quan hệ thu hồi đất ; *thứ tư,* phải bảo đảm sự tồn tại của một cơ chế giải quyết khách quan, kịp thời và hiệu quả đối với khiếu nại liên quan đến thu hồi đất. Các biện pháp hay nội dung này thuộc trách nhiệm trước hết của nhà nước qua việc hình thành, tổ chức thực hiện và giám sát cơ chế trong quá trình thu hồi đất. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy không phải biện pháp nào cũng được tổ chức thực hiện một cách đúng đắn và hiệu quả.

Nghiên cứu thực tiễn thu hồi đất của tỉnh Quảng Bình thông qua một số dự án trên địa bàn cho thấy chưa có sự tham vấn thực sự đối với người bị ảnh hưởng. Quyết định thu hồi đất được ban hành một cách đơn phương trên cơ sở việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chỉ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện. Quá trình lập và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tuy có công khai để dân biết nhưng chưa có hình thức tổ chức thích hợp để tiếp nhận ý kiến góp của người bị thu hồi đất và những người bị ảnh hưởng. Mặc dù UBND tỉnh Quảng Bình có quy định tỷ lệ 80% người ảnh hưởng nhất trí với phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư thì mới phê duyệt, nhưng quy định này chỉ nằm trên giấy mà không có cơ chế nào giám sát việc thực hiện. Do vậy, nội dung phương án và quá trình tổ chức thực hiện phương án có nhiều vấn đề ảnh hưởng đến quyền lợi của

người bị thu hồi đất mà trực tiếp là quyền có nơi ở thích đáng, quyền được làm việc, quyền của các nhóm dễ bị tổn thương. Những hạn chế bộc lộ cụ thể đó là: việc bồi thường mang tính tiền tệ hóa thiệt hại trước mắt mà không quan tâm đến những lợi ích lâu dài; giá bồi thường và hỗ trợ quá thấp, không phù hợp giá thị trường; việc chuyển đổi nghề nghiệp, tạo việc làm và khôi phục thu nhập hầu như không được triển khai, chỉ hỗ trợ bằng tiền mà thiếu quan tâm đến việc hướng nghiệp và đào tạo nghề; quá trình tái định cư người bị thu hồi đất chưa đáp ứng được tiêu chí "bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ".

Từ thực tiễn sinh động của tỉnh Quảng Bình, trên cơ sở nghiên cứu các tiêu chuẩn pháp lý và quan điểm quốc tế về quyền con người, chúng tôi đưa ra các giải pháp cơ bản nhằm khắc phục những hạn chế của hệ thống pháp luật và yếu kém trong công tác tổ chức thực hiện pháp luật nhằm hướng tới bảo đảm tốt hơn quyền con người khi thu hồi đất ở tỉnh Quảng Bình nói riêng và cả nước nói chung. Đó là:

- Các giải pháp hoàn thiện pháp luật , bao gồm thu hẹp quyền thu hồi đất của Nhà nước; hoàn thiện quy định pháp luật về định giá đất và bất động sản phục vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, hoàn thiện các quy định pháp luật bảo đảm sự tham gia của người dân vào quá trình thu hồi đất ; hoàn thiện các quy định pháp luật bảo đảm sự tham gia của người dân vào quá trình thu hồi đất ; hoàn thiện các quy định pháp luật về đào tạo , chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm cho người bị thu hồi đất; hoàn thiện các quy định pháp luật về tái định cư; hoàn thiện các quy định giải quyết khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; hình thành cơ chế pháp lý về chia sẽ lợi ích cho những đối tượng bị ảnh hưởng bởi thu hồi đất

- Các giải pháp về tổ chức thực hiện pháp luật , bao gồm tăng cường công tác kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm ; nâng cao năng lực củ a bộ máy quản lý nhà nước về đất đai và nhận thức của nhân dân về pháp luật liên quan đến thu hồi đất , bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; các giải pháp cụ thể tổ chức thực hiện quy định pháp luật về tham vấn trong quá trình thu hồi đất, về công tác tổ chức đào tạo nghề và tạo việc làm, về công tác giải quyết khiếu nại trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Từ nhìn nhận chủ quan, tác giả cho rằng nghiên cứu việc bảo đảm quyền con người từ thực tiễn một địa phương của Việt Nam trong công tác thu hồi đất là một công việc hết sức khó khăn và mới mẻ. Với những hạn chế khách quan và chủ quan, trong phạm vi một luận văn thạc sỹ, chắc chắn nội dung nghiên cứu chưa thật toàn diện như bản chất vấn đề đòi hỏi. Tác giả mong muốn nhận được sự góp ý các thầy cô, hội đồng chấm luận văn và bạn đọc để tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện nội dung đề tài.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Việt Anh (2008), *Đánh giá việc thực hiện chính sách bồi thường thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất trên một số dự án trên địa bàn huyện Nghi Xuân-tỉnh Hà Tĩnh*, Luận văn thạc sỹ quản lý đất đai, ĐH Nông nghiệp Hà Nội, Hà Nội.
2. Trần Thị Minh Châu (2012), "Quan hệ lợi ích giữa các chủ thể kinh tế trong Luật Đất đai ở Việt Nam", *Thi hành pháp luật về đất đai ở Việt Nam hiện nay-Thực trạng và những giải pháp hoàn thiện (kỷ yếu hội thảo),* Nhà xuất bản ĐH Kinh tế quốc dân, Hà Nội, tr 191-206.
3. Đào Trung Chính (2010),"Thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư: Kinh nghiệm quốc tế và bài học áp dụng vào Việt Nam",*Tạp chí Tài nguyên và Môi trường,* (23,110).
4. Chính phủ (2004), Nghị định số 181/2004/NĐ-CP *về thi hành Luật Đất đai*.
5. Chính phủ (2004), Nghị định số 197/2004/NĐ-CP *về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.*
6. Chính phủ (2004), Nghị định số 188/2004/NĐ-CP *về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất*
7. Chính phủ (2004), Nghị định số 17/2004/NĐ-CP *về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và Nghị định số 187/2004/NĐ-CP về việc chuyển công ty Nhà nước thành Công ty cổ phần.*
8. Chính phủ (2007), Nghị định số 84/2007/NĐ-CP *quy định bổ sung về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai.*
9. Chính phủ (2009), Nghị định số 69/2009/NĐ-CP *quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.*
10. Cục Thống kê tỉnh Quảng Bình, *Niên giám thống kê các năm 2005, 2010.*
11. Nguyễn Thị Dung (2009), "Chính sách đền bù khi thu hồi đất của một số nước trong khu vực và Việt Nam", *Tạp chí Cộng sản, số 11 (179), tr14-19.*

12. Nguyễn Đăng Dung (2011), Vai trò và các nội dung cơ bản của Hiến pháp trong nhà nước pháp quyền dân chủ, *Hiến pháp:những vấn đề lý luận và thực tiễn,* Nhà xuất bản ĐH Quốc gia Hà Nội, tr 63-72.
13. Trần Quang Huy (2012), "Phương án giải quyết hài hòa mối quan hệ về lợi ích giữa Nhà nước, người bị thu hồi đất và nhà đầu tư trong các dự án thu hồi đất để phát triển kinh tế", *Thi hành pháp luật về đất đai ở Việt Nam hiện nay-Thực trạng và những giải pháp hoàn thiện (kỷ yếu hội thảo),* Nhà xuất bản ĐH Kinh tế quốc dân, Hà nội, tr 253-275.
14. Khoa Luật ĐH Quốc gia Hà Nội (2010), *Tập tài liệu chuyên đề của Liên Hợp Quốc về quyền con người*, Nhà xuất bản Công an Nhân dân, Hà Nội.
15. Khoa Luật ĐH Quốc gia Hà Nội (2010), *Quyền con người-Tập hợp những bình luận/khuyến nghị chung của các ủy ban công ước Liên Hợp quốc*, Nhà xuất bản Công an Nhân dân, Hà Nội.
16. Khoa Luật ĐH Quốc gia Hà Nội (2010), *Luật quốc tế về quyền của các nhóm người dễ bị tổn thương*, Nhà xuất bản Lao động-Xã hội, Hà Nội.
17. Khoa Luật ĐH Quốc gia Hà Nội (2010), *Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền 1948:Mục tiêu chung của nhân loại*, Nhà xuất bản Lao động-Xã hội, Hà Nội.
18. Khoa Luật ĐH Quốc gia Hà Nội (2011), *Giáo trình Lý luận và pháp luật về quyền con người*, Nhà xuất bản ĐH Quốc gia, Hà Nội.
19. Khoa Luật ĐH Quốc gia Hà Nội (2012), *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR,1966)*, Nhà xuất bản Hồng Đức, Hà Nội.
20. Nguyễn Thị Nhàn (2010), *Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp trong giai đoạn hiện nay*, Luận văn Thạc sĩ luật học, Khoa Luật, ĐH Quốc gia Hà Nội.
21. Ngân hàng phát triển Châu Á (1995), *Cẩm nang về tái định cư-hướng dẫn thực hành,* www.adb.org/documents/handbook-resettlement-guide-good-practice-vi.
22. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam (2011), *Báo cáo đề xuất về hoàn thiện chính sách nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam*, Hà Nội.
23. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam (2011), *Báo cáo nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại Việt Nam*, Hà Nội

24. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam (2011), *Báo cáo nghiên cứu hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại Việt Nam*, Hà Nội
25. Phạm Mai Ngọc (2010),"Thu hồi đất - kinh nghiệm của một số nước và thực tiễn tại Việt Nam", *Tạp chí Cộng sản, số 11 (203).*
26. Quốc hội (1992), *Hiến pháp 1992.*
27. Quốc hội (2003), *Luật Đất đai 2003.*
28. Quốc hội (1998), *Luật Khiếu nại, tố cáo.*
29. Quốc hội (2011), *Luật Khiếu nại*
30. Thanh tra thành phố Đồng Hới (2010-2011), *Báo cáo kết quả công tác thanh tra và giải quyết khiếu tố các năm 2010, 2011*.
31. Thanh tra tp Đồng Hới (2010-2011), *Sổ Đăng ký đơn thư khiếu nại, tố cáo*
32. Thanh tra huyện Quảng Trạch (2011-2012), *Báo cáo kết quả công tác thanh tra và giải quyết khiếu tố các năm 2011, 2012.*
33. Thanh tra huyện Quảng Trạch (2011-2012), *Sổ Đăng ký đơn thư khiếu nại, tố cáo.*
34. Thanh tra huyện Tuyên Hóa (2009-2010), *Báo cáo kết quả công tác thanh tra và giải quyết khiếu tố các năm 2009, 2010.*
35. Thanh tra huyện Tuyên Hóa (2009-2010), *Sổ Đăng ký đơn thư khiếu nại, tố cáo.*
36. Nguyễn Tiệp (2008), "Việc làm cho người lao động trong quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất", *Tạp chí Cộng sản, số 786 (4-2008)*
37. Lê Minh Trị (2011), *Ảnh hưởng của việc xây dựng các Nhà máy Xi măng đến tình hình sử dụng đất và đời sống người dân tại huyện Tuyên Hóa, tỉnh Quảng Bình*, Luận văn thạc sỹ quản lý đất đai, ĐH Nông lâm Huế.
38. Nguyễn Quang Tuyến (2012), "Những điều kiện đảm bảo cho việc thực hiện chính sách, pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định sư khi Nhà nước thu hồi đất-Thực trạng và kiến nghị", *Thi hành pháp luật về đất đai ở Việt Nam hiện nay-Thực trạng và những giải pháp hoàn thiện (kỷ yếu hội thảo),* Nhà xuất bản ĐH Kinh tế quốc dân, Hà nội, tr 206-252.
39. UBND thành phố Đồng Hới (2006), *Báo cáo thuyết minh tổng hợp Quy hoạch sử dụng đất thời kỳ 2006-2015, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006-2010 của thành phố Đồng Hới.*

40. UBND huyện Tuyên Hóa (2006), *Báo cáo thuyết minh tổng hợp Quy hoạch sử dụng đất thời kỳ 2006-2015, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006-2010 của huyện Tuyên Hóa.*
41. UBND huyện Quảng Trạch (2006), *Báo cáo thuyết minh tổng hợp Quy hoạch sử dụng đất thời kỳ 2006-2015, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006-2010 của huyện Quảng Trạch.*
42. UBND huyện Tuyên Hóa (2009), Quyết định số 3726/QĐ-UBND ngày 24/12/2009*về Phê duyệt giá trị bồi thường, hỗ trợ thiệt hại do GPMB để xây dựng Nhà máy sản xuất xi măng của Công ty TNHH Vật liệu xây dựng Việt Nam tại xã Văn Hóa.*
43. UBND thành phố Đồng Hới (2010), Quyết định số 759/QĐ-UBND ngày 16/6/2010 *về Phê duyệt giá trị bồi thường, hỗ trợ thiệt hại do GPMB để thực hiện Dự án tạo quỹ đất khu dân cư phía Nam đường Trần Hưng Đạo, phường Nam Lý, thành phố Đồng Hới.*
44. UBND huyện Quảng Trạch (2011), Quyết định số 4904/QĐ-UBND ngày 30/12/2011 *về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ do thu hồi đất các hạng mục công trình Nhà máy nhiệt điện Quảng Trạch 1 thuộc Trung tâm Nhiệt điện Quảng Trạch.*
45. UBND tỉnh Quảng Bình (2009), Quyết định số 05/2009/QĐ ngày 11/3/2009 *Ban hành Quy định chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Bình.*
46. UBND tỉnh Quảng Bình (2009), Quyết định số 06/2009/QĐ-UBND ngày 12/3/2009 *về việc quy định giá các loại nhà cửa,vật kiến trúc để bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất trên đất địa bàn tỉnh Quảng Bình*.
47. UBND tỉnh Quảng Bình (2009), Quyết định số 13/2009/QĐ-UB ngày 21/7/2009 *về việc quy định giá các loại tài sản là cây trồng, hỗ trợ nuôi trồng thuỷ sản, phần lăng, mộ và hỗ trợ di chuyển để bồi thường thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất áp dụng trên địa bàn tỉnh Quảng Bình*

48. UBND tỉnh Quảng Bình (2009), Quyết định số 32/2009/QĐ-UBND ngày 20/12/2009*về việc quy định giá các loại đất năm 2010 và nguyên tắc phân loại đường, vị trí, khu vực đất trên địa bàn tỉnh Quảng Bình.*
49. UBND tỉnh Quảng Bình (2010), Quyết định số 20/2010/QĐ-UBND *quy định giá các loại đất trên địa bàn tỉnh Quảng Bình năm 2011.*
50. UBND tỉnh Quảng Bình (2010), Quyết định số 02/2010/QĐ-UBND ngày 5/2/2010*về việc quy định chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Bình.*
51. UBND tỉnh Quảng Bình (2010), Quyết định số 1397/QĐ-UBND ngày 22/6/2010*về việc phê duyệt quy hoạch chi tiết xây dựng Khu tái định cư Khu kinh tế Hòn La*.
52. UBND tỉnh Quảng Bình (2011), Báo cáo số 39/BC-UBND ngày 20/4/2011 *về tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003.*
53. UBND tỉnh Quảng Bình (2012), Báo cáo số 28/BC-UBND ngày 16/3/2012 *về 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.*

PHỤ LỤC

Phụ lục: Mẫu phiếu điều tra hộ gia đình.

PHIẾU ĐIỀU TRA HỘ GIA ĐÌNH | *Phiếu*

Ngày …… tháng …… năm 2012

Xin Ông/Bà vui lòng sắp xếp thời gian điền câu trả lời vào bảng câu hỏi khảo sát dưới đây. Những thông tin cá nhân/hộ gia đình sẽ được giữ kín, chúng tôi chỉ công bố thông tin tổng hợp của cuộc khảo sát để phục vụ cho đề tài nghiên cứu.

1. Tên chủ hộ:.....Tuổi .....
2. Địa chỉ: Thôn/khu phố ……xã/phường ……., huyện …….
3. Số nhân khẩu trong gia đình: ..... người. Trong đó: Nam ..... người
4. Trình độ học vấn:

- Đại học, cao đẳng và trung cấp : …… người
- Cấp 3 (PTTH) : …… người
- Cấp 2 (PTCS) : …… người
- Cấp 1 (TH) : …… người
- Không/Chưa đi học/ : …… người

5. Số lao động (có thu nhập), nghề nghiệp:

Lao động	**Số lao động, nghề nghiệp**	
	Trước thu hồi	**Sau thu hồi đất**
Tổng số lao động (người)		
- Tuổi từ 16-18		
- Tuổi từ 18 đến 35		
- Tuổi trên 35		

6. Ông/bà có nhận xét gì về giá bồi thường đất và tài sản trên đất

- Giá quá thấp: ……□ ; - Giá thấp: ……□
- Đúng giá thị trường: ……□ ; - Không rõ: ……□

7. Ông/bà sử dụng bao nhiêu % tiền bồi thường cho các nhu cầu:

- Xây dựng nhà ở và các công trình phục vụ sinh hoạt: .....
- Mua sắm tài sản phục vụ sinh hoạt: .....
- Mua đất để sản xuất, kinh doanh: .....
- Gửi tiết kiệm, cho vay: .....
- Học nghề/học văn hóa: .....
- Nhu cầu khác (du lịch, chữa bệnh…): .....

8. Ông/bà có phải di dời tái định cư sau thu hồi đất không

- Có: …□ . ; - Không: ……□

(nếu ông,bà chọn phương án trả lời câu hỏi này là không là* không *thì ông/bà không phải trả lời các câu 9, 10, 11)

9. Ông/bà có được quyền lựa chọn nơi xây dựng khu tái định cư không?

- Được quyền lựa chọn: ……□ ; - Không được quyền lựa chọn: ……□

10. Ông/bà thấy cách bố trí tại khu tái định cư như thế nào?

- Lộn xộn: ……□ ; - Hợp lý: ……□ ; Không có ý kiến: …….□

11. Ông/ bà thấy sinh sống tại khu tái định cư có thuận lợi trong việc tiếp cận các dịch vụ công cộng hay không?

Tiêu chí	Thuận lợi	Bình thường	Khó khăn
Trường học			
Cơ sở y tế			
Chợ			
Dịch vụ khác (nếu có)			

12. Ông/bà thấy các thông tin về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được phổ biết có dễ hiểu không?

- Dễ hiểu: ……□ - Có thể hiểu được: ……□ - Khó hiểu: ……□

13. Ý kiến góp ý của ông (bà) đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có được cơ quan nhà nước tiếp thu không?

- Được góp ý: … □ ; - Chỉ được thông báo: …□ ; - Không được biết: …...□ .

14. Ông bà có hài lòng về khu tái định cư không?

- Hài lòng: ……□ - Rất hài lòng: ……□

- không hài lòng: …..□ - Rất không hài lòng: …□

15. Theo ông/bà, những khó khăn gặp phải khi đi khiếu nại về bồi thường giải phóng mặt bằng là gì?

- Không am hiểu thủ tục khiếu nại: ……□ ; - Đi lại nhiều lần, tốn kém: ……□

- Thời gian chờ đợi lâu: …… □ ; - Khó khăn khác: …… □

- Không gặp khó khăn: ……□

Xin chân thành cám ơn sự hợp tác của ông/bà!

Người trả lời khảo sát