

SUY NGHĨ VỀ VIỆC BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THỰC HIỆN QUYỀN THU HỒI ĐẤT TRONG QUÁ TRÌNH CÔNG NGHIỆP HÓA

ThS. LÊ HỒNG CẬY

Luật Đất đai ngày 23-11-2003 có hiệu lực từ ngày 01-07-2004 mở rộng quyền của người sử dụng đất, đồng thời có quy định rõ ràng, đầy đủ hơn về nghĩa vụ của người sử dụng đất. Tuy vậy, trên thực tế, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, tranh chấp đất đai, chuyển nhượng và thừa kế quyền sử dụng đất còn nhiều nội dung cần phải làm rõ. Đặc biệt, việc thu hồi đất nông nghiệp của nông dân trong quá trình phát triển kinh tế, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đang trở thành vấn đề bức xúc và nhạy cảm.

Đất đai trong nông nghiệp là tư liệu sản xuất đặc biệt, người nông dân tiến hành sản xuất cần có đất đai. Một trong những nội dung cơ bản của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước là chuyển dịch cơ cấu kinh tế từ nông nghiệp - công nghiệp - dịch vụ sang cơ cấu kinh tế dịch vụ - công nghiệp - nông nghiệp, gắn với hai quá trình liên

quan đến nông dân, nông nghiệp và nông thôn, đó là:

- Thu hồi đất của nông dân để tiến hành xây dựng các khu công nghiệp, các cơ sở dịch vụ;

- Chuyển sức lao động nông nghiệp thành sức lao động công nghiệp và dịch vụ.

Cùng với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa là việc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp với tốc độ nhanh, quy mô lớn. Trong quá trình đó, nếu không bảo đảm hài hòa mối quan hệ lợi ích của các chủ thể thì mâu thuẫn và các cuộc tranh chấp, khiếu kiện càng nhiều, kéo dài không có hồi kết. Để giải quyết vấn đề này, nhà nước đóng vai trò đặc biệt quan trọng, nếu không muốn là quyết định.

Trong quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, việc bảo vệ lợi ích của nông dân không chỉ để đảm bảo công bằng xã hội theo pháp luật hiện

hành mà còn để bảo đảm yêu cầu hài hòa lợi ích của xã hội và bảo đảm phát triển bền vững. Nếu trong quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, lợi ích nông dân không được bảo vệ tất sẽ dẫn đến tranh chấp, khiếu kiện kéo dài.

Vì vậy, phải coi việc giải quyết công ăn việc làm lâu dài cho nông dân có đất bị thu hồi (không còn tư liệu sản xuất) là một nội dung của quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Giải pháp có thể áp dụng khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp là chuyển giá trị quyền sử dụng đất của nông dân thành cổ phần trong các doanh nghiệp kinh doanh quyền sử dụng đất ở các khu công nghiệp và đô thị, bố trí việc làm, sắp xếp điều chỉnh đất và người mất đất nông nghiệp tự lựa chọn nghề nghiệp... Muốn ngăn cấm đầu cơ đất, việc bồi thường thu hồi đất phải lấy giá thị trường làm cơ sở, không áp dụng một cách giản đơn “đất đai thuộc sở hữu nhà nước”, thì nhà nước đương nhiên có quyền thu hồi đất và giao đất một cách tùy tiện, làm thiệt hại đến người dân. Tùy theo đất thu hồi sử dụng vào mục đích xã hội hay mục đích kinh tế mà áp dụng cách thức bồi thường linh hoạt theo một số mô hình khác nhau.

Theo Điều 36 của Nghị định 181 hướng dẫn thi hành Luật Đất đai thì việc

thu hồi đất và quản lý quỹ đất đã thu hồi thực hiện như sau:

1. Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng trong những trường hợp sau:

a) Sử dụng đất cho mục đích quốc phòng, an ninh;

b) Sử dụng đất để xây dựng trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất;

c) Sử dụng đất để xây dựng trụ sở của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao;

d) Sử dụng đất để xây dựng các công trình công cộng không nhằm mục đích kinh doanh;

đ) Sử dụng đất để chỉnh trang, phát triển khu đô thị và khu dân cư nông thôn;

e) Sử dụng đất để phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng;

g) Sử dụng đất cho các cơ sở tôn giáo;

h) Sử dụng đất làm nghĩa trang, nghĩa địa.

2. Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế trong các trường hợp sau:

a) Sử dụng đất để đầu tư xây dựng khu công nghiệp, khu công nghệ cao, đặc khu kinh tế;

b) Sử dụng đất để thực hiện các dự

án đầu tư kinh doanh, sản xuất và dịch vụ, du lịch thuộc nhóm A theo quy định của pháp luật về đầu tư đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt hoặc cho phép đầu tư mà dự án đó không thể đầu tư trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, đặc khu kinh tế;

c) Sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư có nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA);

d) Sử dụng đất để thực hiện dự án có một trăm phần trăm (100%) vốn đầu tư nước ngoài đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt hoặc cho phép đầu tư mà dự án đó không thể đầu tư trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, đặc khu kinh tế.

3. Tất cả các trường hợp thu hồi đất quy định tại khoản 1 và khoản 2 điều này đều phải nằm trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết; quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị hoặc quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

4. Diện tích đất đã thu hồi quy định tại điểm d và điểm đ khoản 1 và tại khoản 2 điều này được giao cho tổ chức phát triển quỹ đất để quản lý đối với trường hợp sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố mà chưa có dự án đầu tư; giao đất hoặc cho nhà đầu tư thuê đất đối với trường hợp

đã có dự án đầu tư, chủ đầu tư phải sử dụng đất đúng mục đích được giao hoặc thuê.

5. Nhà nước thu hồi đất đối với trường hợp quy định tại Điều 38 của Luật Đất đai và giao cho Ủy ban nhân dân xã quản lý nếu đất đã thu hồi thuộc khu vực nông thôn, giao cho tổ chức phát triển quỹ đất quản lý nếu đất đã thu hồi thuộc khu vực đô thị và khu vực có quy hoạch phát triển đô thị.

6. Nhà nước không thực hiện việc thu hồi đất vào mục đích phát triển kinh tế đối với các dự án không thuộc quy định tại khoản 2, điều này hoặc trong trường hợp nhà đầu tư nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của người đang sử dụng đất.

Trường hợp nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để sử dụng vào mục đích sản xuất - kinh doanh mà làm thay đổi mục đích sử dụng đất thì người nhận chuyển quyền sử dụng đất phải được phép chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định của pháp luật

Trường hợp thuê đất của người đang sử dụng đất thì người thuê đất không được chuyển mục đích sử dụng đất.

7. Không được chuyển mục đích

sử dụng đất đối với đất đã giao để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, xây dựng khu công nghiệp, làm mặt bằng sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp sang mục đích xây dựng kinh doanh nhà ở.

Về quyền của người sử dụng đất, Luật Đất đai quy định: Người sử dụng đất có các quyền chung như sau:

1. Được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
2. Hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất;
3. Hưởng các lợi ích do công trình của nhà nước về bảo vệ, cải tạo đất nông nghiệp;
4. Được nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp
5. Được nhà nước bảo hộ khi bị người khác xâm phạm đến quyền sử dụng đất hợp pháp của mình;
6. Khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai.

Người sử dụng đất có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất có quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử

dụng đất, quyền được bồi thường khi nhà nước thu hồi đất theo đúng quy định của pháp luật khi có các điều kiện sau đây:

1. Có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
2. Đất không có tranh chấp;
3. Quyền sử dụng đất không bị kê biên để đảm bảo thi hành án;
4. Trong thời hạn sử dụng đất.

Theo quy định của Luật Đất đai, người sử dụng đất có các nghĩa vụ chung như sau:

1. Sử dụng đất đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất, đúng quy định về sử dụng độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không, bảo vệ các công trình công cộng trong lòng đất và tuân theo các quy định khác của pháp luật;
2. Đăng ký quyền sử dụng đất, làm đầy đủ các thủ tục khi chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật;
3. Thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật;
4. Thực hiện các biện pháp bảo vệ đất;
5. Tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường không làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có liên quan;
6. Tuân theo các quy định của pháp

luật về việc tìm thấy vật trong lòng đất;

7. Giao lại đất khi nhà nước có quyết định thu hồi đất hoặc khi hết thời hạn sử dụng đất.

Để bảo vệ lợi ích của nông dân khi nhà nước thực hiện thu hồi đất cần phân loại việc thu hồi phục vụ mục đích công ích hay mục đích kinh tế để áp dụng các giải pháp khác nhau trong việc bồi thường và giao đất.

Giao đất cho công trình công cộng: mặc dầu dùng đất cho công trình công cộng không mang đến hiệu quả lợi ích kinh tế trực tiếp, nhưng loại công trình này do vốn ngân sách của nhà nước chi ra, nên giá thành xây dựng công trình phải đưa vào lập dự toán toàn bộ. Tiền bồi thường thu hồi đất lấy từ ngân sách của nhà nước, nên khi thu hồi đất, các cơ quan nhà nước phải thẩm định kỹ càng trước khi quyết định.

Trước hết cơ quan thu hồi đất phải căn cứ vào yêu cầu thiết kế công trình, quyết định phạm vi thu hồi đất, đồng thời thông báo cho mọi người biết bằng phương thức thích hợp.

Thứ hai, căn cứ vào quy định của các văn bản pháp luật có liên quan, cơ quan thu hồi đất quyết định phạm vi bồi thường chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp, đồng thời tiến hành bồi thường theo giá thị trường. Nếu có tranh

chấp về tiền bồi thường thì sẽ do tòa án giải quyết. Tòa án thuê doanh nghiệp hay một tổ chức tư vấn đánh giá đất, trên cơ sở đảm bảo mức sống hiện có của nông dân không giảm xuống mà phán quyết. Nếu không chấp nhận phán quyết của tòa án, nông dân được chống án. Nhưng phán quyết của tòa án nhân dân tối cao là phán quyết cuối cùng, hai bên đều phải chấp nhận vô điều kiện.

Thứ ba, sắp xếp nông dân mất đất: chuyển họ từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp. Với nông dân mất đất còn trong độ tuổi lao động, nhà nước sẽ đào tạo việc làm, đưa họ vào lao động trong khu vực phi nông nghiệp. Đối với những hộ nông dân không có điều kiện chuyển sang lĩnh vực phi nông nghiệp mà có nguyện vọng tiếp tục làm nghề nông, nếu hộ nông dân mua được đất trong thời hạn quy định thì họ nhận tiền bồi thường đất chi trả cho người chuyển nhượng.

Thứ tư, tăng cường quản lý giám sát của nhà nước. Trong điều kiện kinh tế thị trường, các công trình công ích sau khi xây dựng tiến hành cổ phần hóa, nhà nước từ chủ đầu tư đổi sang chủ thể giám sát, thì nhà nước phải tăng cường quản lý giám sát phương thức sắp xếp bố trí nông dân có đất bị thu hồi trong chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp bảo đảm hài hòa lợi ích, để nông dân có việc

làm, có thu nhập từ các công trình sau khi cổ phần hóa.

Giao đất xây dựng các khu công nghiệp, khu kinh tế: xây dựng khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu chế xuất và khu công nghiệp với mục đích là cải thiện môi trường đầu tư. Khi thu hồi đất phải bồi thường cho họ theo giá thị trường của giá trị quyền sử dụng đất. Cách làm cụ thể được áp dụng do Ban quản lý khu kinh tế, khu công nghiệp bỏ vốn ra thành lập công ty phát triển đất khu kinh tế. Phương thức này vừa đảm bảo được lợi ích nông dân, phù hợp với tình hình thực tế của các địa phương, đồng thời có thể thỏa mãn các điều kiện cơ bản chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp.

Giao đất để xây dựng khu chung cư, làm mặt bằng xây dựng các cơ sở sản xuất kinh doanh: chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp đối với loại này vừa phải đảm bảo lợi ích của người nông dân có đất bị thu hồi lại phải vừa phải thấy rằng việc tăng giá trị đất là do văn bản pháp luật đem lại. Nhà nước phải thu được phần tăng giá trị đất do chuyển mục đích sử dụng đất. Vì tăng giá quyền sử dụng không phải do bản thân đất mang lại mà là do nhà nước xây dựng công trình cơ sở và phát triển đô thị mang

đến. Nhưng nông dân cũng phải được hưởng một phần thỏa đáng thành quả của công nghiệp hóa và đô thị hóa bằng cách thu hút nông dân có đất bị thu hồi tham gia cổ phần.

Sau khi đầu tư công trình cơ sở thông qua mời thầu, đấu giá, niêm yết chuyển quyền sử dụng đất, lợi thu được trong quá trình này, Nhà nước, chủ dự án và nông dân có đất bị thu hồi cùng chia nhau hưởng.

Giao đất để xây dựng các khu đô thị mới: căn cứ theo nguyên tắc giao đất tự do, hai bên tự thỏa thuận giải quyết các vấn đề có liên quan. Nhưng giao dịch tự do cũng phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt và đất nông nghiệp loại này được áp dụng phương thức giao dịch “một đổi một”. Trình tự của phương thức đó như sau: trước hết, đất thu hồi được phép chuyển đổi mục đích sử dụng và phù hợp với quy hoạch của địa phương.

Thứ hai, đơn vị có ý mua quyền sử dụng đất thỏa thuận với hộ nông dân hoặc người có quyền tài sản đất, tiến hành hiệp thương giá giao dịch đất, phương thức trả tiền và thời gian trả tiền... Sau khi đạt được ý kiến thống nhất, hai bên ký hợp đồng.

(Xem tiếp trang 43)