

PHÁP LUẬT VỀ ĐÈN BÙ VÀ GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG Ở VIỆT NAM- CÂN BẰNG GIỮA LỢI ÍCH NHÀ NƯỚC VÀ LỢI ÍCH NGƯỜI DÂN

Phan Trung Hiền¹

ABSTRACT

This research examines the legal systems for the compulsory acquisition of land (CAL) in Viet Nam, emphasizing the procedure and the relevant compensation arrangements. Based on the nature of the compulsory acquisition process, where individual properties are required for public purposes, the law is analysed throughout this research in terms of looking for ‘a balance between public needs and private interests’. How this balance is struck, both in law and practice. The themes chosen and defended in this research are: the extent of the existence of settled laws defining legal interests in property; the existence of settled and fair procedures for acquiring land compulsorily, and fair compensation for land compulsorily acquired where necessary, which enable a balance to be struck between individual and public interests.

Keywords: *compulsory acquisition of land (CAL), public interests, private interests, compensation*

Title: *The Law of Compulsory Acquisition of Land in Viet Nam – Striking a Balance between Public and Private Interests*

TÓM TẮT

Đề tài nghiên cứu hệ thống pháp luật về đền bù và giải phóng mặt bằng ở Việt Nam, nhấn mạnh đến hai nội dung chính là “trình tự thủ tục” và “đền bù”. Dựa trên bản chất của quy trình giải phóng mặt bằng, các quy định pháp luật được phân tích theo chủ đề “cân bằng lợi ích giữa nhà nước và lợi ích người dân”; làm sao để sự cân bằng các lợi ích này được thiết lập cả trong lý luận và thực tiễn. Theo đó, nghiên cứu xoay quanh các chủ đề là: xác định tài sản chịu ảnh hưởng trong quá trình giải phóng mặt bằng; xác định các trình tự thủ tục thực hiện; xác định mức độ đền bù để có thể cân bằng giữa các lợi ích trong giải phóng mặt bằng.

Từ khóa: *đền bù, giải phóng mặt bằng (giải tỏa), lợi ích nhà nước, lợi ích người dân*

1 ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong tiến trình phát triển đất nước theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong thời kỳ hội nhập, cùng với quá trình kêu gọi đầu tư theo cả chiều rộng và chiều sâu, các cơ sở hạ tầng ở nước ta từng bước được thiết lập và mở rộng, các đô thị mới mọc lên, các đô thị trước đây ngày càng mở rộng và phát triển, các khu công nghiệp, khu chế xuất hình thành. Hơn bao giờ hết, Việt Nam đang phải đối diện với các vấn đề quy hoạch, về giải phóng mặt bằng, về bồi thường thiệt hại cho các hộ chịu giải tỏa.

¹ Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ

Trong điều kiện đó, các giải pháp, chính sách pháp luật của chúng ta tỏ ra lúng túng, chưa có những bước đi căn cơ, quy hoạch treo còn nhiều, tình trạng khiếu nại trong đền bù, giải tỏa gia tăng cả về số lượng và mức độ. Trong bài phát biểu khai mạc hội thảo ‘Đền bù và giải phóng mặt bằng các dự án xây dựng ở Việt Nam’, Bộ Trưởng Nguyễn Hồng Quân nhấn mạnh: “Trong những năm gần đây, vấn đề đền bù giải phóng mặt bằng không chỉ đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến tiến độ thi công các công trình xây dựng mà còn tác động nhiều đến chất lượng và giá thành công trình, hơn thế nữa có trường hợp cá biệt đã gây ra những ảnh hưởng xã hội tiêu cực”. Theo một nghĩa rộng nhất, đền bù và giải phóng mặt bằng ở Việt Nam chưa thỏa mãn cả hai phía: nhà nước (thông qua các cơ quan nhà nước có thẩm quyền) và người dân.

Điều này đặt ra một vấn đề phải suy ngẫm bởi vì nhà nước đã rót không ít kinh phí để thực hiện việc giải tỏa cho các tỉnh, thành và các công trình quốc gia, và pháp luật của Việt Nam (cụ thể là Luật đất đai và các Nghị định của Chính phủ) đã sửa đổi, bổ sung liên tục để thích ứng với tình hình và nhịp độ phát triển của xã hội.

Trong khi đó, những nghiên cứu về đền bù và giải phóng mặt bằng ở nước ta dưới góc độ pháp lý thì hầu như chưa có. Các cơ sở đào tạo luật trong cả nước (ngoại trừ Khoa Luật – Đại học Cần Thơ) chưa xem xét đưa quy hoạch xây dựng và đền bù và giải phóng mặt bằng như một môn học chính thức. Thực tiễn đặt ra là phải có những nghiên cứu căn cơ, có tính hệ thống, kể cả tham khảo cả kinh nghiệm của nước ngoài làm cơ sở để xây dựng các nguyên tắc nền tảng, định hình hệ thống quy phạm chuyên ngành và định hướng các bước đi cho một chính sách tất yếu phải có trong quá trình phát triển.

Với lý do đó, đề tài đã được thực hiện nhằm góp phần vào việc tìm ra những nguyên tắc phù hợp, bổ sung và xây dựng hệ thống các quy phạm điều chỉnh hoạt động đền bù và giải phóng mặt bằng ở Việt Nam, đồng thời phục vụ trực tiếp cho việc mở rộng và nâng cao nội dung giáo trình Luật Hành Chính Đô Thị, Nông Thôn (Phan Trung Hiền, ĐHCT, 2003).

2 PHƯƠNG PHÁP LUẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1 Phương pháp luận

Trước hết, đề tài dựa trên các học thuyết của Karl Marx liên quan đến quyền sở hữu nhà nước. Mặc dù các học thuyết này không trực tiếp đề cập đến các nội dung đền bù và giải phóng mặt bằng, nhưng nó là cơ sở để có thể cân bằng lợi ích cho các bên trong suốt quá trình xây dựng chính sách và thực hiện giải tỏa, đền bù. Thực tế ở tất cả nước chỉ ra rằng, các lợi ích chung (mà đại diện là nhà nước) phải được ưu tiên thực hiện và quyết định giải tỏa vì mục đích công cộng, vì lợi ích chung là một quyết định đơn phương, không cần phải có sự đồng ý của bên chịu giải tỏa.

Tiếp cận với các nội dung về quy hoạch – một lĩnh vực có quan hệ chặt chẽ với đền bù và giải phóng mặt bằng – qua tham khảo ở các nước châu Phi và một số nước đang phát triển ở châu Á, Patrick McAuslan đã chỉ ra rằng: phải có sự cân bằng nhất định đối với các lợi ích trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật

cũng như khi thực hiện một đồ án quy hoạch. Mượn quan điểm này, và cũng là nơi quan điểm này thể hiện rõ nhất, là việc ‘phân chia chiếc bánh đất đai’ sao cho hợp lý, vừa bảo đảm được sự phát triển chung của cộng đồng, vừa bảo đảm cuộc sống an sinh của từng người dân thuộc diện giải tỏa. Khi thực hiện đền bù và giải phóng mặt bằng, nhà nước đứng ở cả hai tư cách: (1) là một bên thu nhận đất đai để thực hiện các công trình chung, (2) là chủ thể quản lý trên tất cả các mặt của đời sống xã hội và chăm sóc an sinh cho người dân vùng giải tỏa. Bởi vậy, chính sách pháp luật trong đền bù và giải phóng mặt bằng không chỉ cần phải công bằng, hợp pháp mà còn phải được vận dụng hợp lý trong những điều kiện đặc thù nhất định. Ví dụ như việc giải tỏa các hộ dân định cư trên đất không giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, xây nhà mà không có giấy phép xây dựng.

Đối với Việt Nam, đất nước đang trong quá trình mở cửa hướng đến hội nhập và phát triển, dựa trên học thuyết của Hernando De Soto, các rào cản pháp lý cần phải được dỡ bỏ để thay vào cơ chế điều tiết thích hợp đối với đất đai. Mặc dù Hernando không trực tiếp thảo luận vấn đề đền bù và giải phóng mặt bằng, nhưng qua điểm của ông về dỡ bỏ rào cản pháp lý (unlock legal burdens) cho nhà đầu tư tiếp cận với tài nguyên (trong đó có đất đai), cho người dân có điều kiện phát huy khả năng làm kinh tế là các quan điểm có thể vận dụng vào đền bù. Các chính sách về đất đai, về đền bù, giải phóng mặt bằng không chỉ dừng lại ở việc công bằng, hoàn chỉnh, mà còn phải hướng đến sự tường minh, ổn định, tạo niềm tin cho người dân và các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

2.2 Phương pháp nghiên cứu

2.2.1 Các đặc điểm trong đời sống pháp lý của người Việt Nam liên quan đến đền bù

Văn hóa pháp lý

- Là một nước chịu sự ảnh hưởng của văn hóa Á Đông, nền văn hóa mà ở đó “Pháp luật đôi khi không là một thực thể độc lập mà nằm trong truyền thống, tập quán” (Chen, A., “Giới thiệu về hệ thống pháp lý Trung Quốc”, tr.288). Mặt khác, văn hóa pháp lý của Việt Nam nhìn chung còn non trẻ và chưa đa chiều: “Hầu hết những người nghiên cứu và phân tích chuyên nghiệp cũng như người thực hành luật trong hoạt động xét xử ở Việt Nam hiện nay đều nghiên cứu và phân tích luật viết theo các phương pháp của triết học, khoa học chính trị, khoa học lịch sử. Đây là các phương pháp được ưa chuộng trong hệ thống luật học XHCN thời kỳ chưa có kinh tế thị trường”. (Nguyễn Ngọc Điện, “Phương pháp phân tích luật viết – áp dụng trong nghiên cứu và giảng dạy tại các trường luật Việt Nam”, 2004, tr.10).
- Ở Việt Nam, đặc biệt là miền Tây Nam Bộ, có một câu tục ngữ: “Ăn thì nhiều, chứ ở bao nhiêu”. Có lẽ chính vì quan điểm đó mà nhà ở tạm bợ ven sông, kênh rạch, nhà cất ngang dọc khắp các ngõ mà không cần xin giấy phép... khá phổ biến. Vì vậy, khi thay đổi bộ mặt đô thị, tiến hành làm bờ kè, mở rộng các con hẻm, đây là những trường hợp khó giải quyết. Nếu cứ quyết tâm áp dụng chính sách “hợp pháp đến đâu, đền bù đến đó” thì có lẽ nhiều người dân lao động phải “ra đi” trắng tay, kéo theo các hệ lụy xã hội sau đó...

Pháp luật và chính sách

- Việt Nam có thể được xem là một trong quốc gia XHCN bền vững, ổn định và đang trên đà phát triển, dựa trên học thuyết Marx – Lenin và tư tưởng Hồ Chí Minh. Về bản chất Việt Nam muốn đi đến sự phát triển, giữ vững chính trị, tạo điều kiện cho người dân trong quốc gia phát huy khả năng của chính họ và, trong chừng mực nhất định, cân bằng giữa các lợi ích giữa các bên trong giải phóng mặt bằng.
- Việt Nam là nước chịu ảnh hưởng của hệ thống Văn Bản Quy Phạm Pháp Luật (European Continental System). Trong quá trình nghiên cứu đền bù và giải phóng mặt bằng, nguồn của luật và các giá trị pháp lý của chúng đều phải được chú ý và xem xét.
- Việt Nam là nước đang phát triển và còn khá non trẻ trong đền bù, giải phóng mặt bằng. Thật ra, đền bù và giải phóng mặt bằng ở Việt Nam ra đời từ năm 1992 (Hiến pháp 1992), khi chuyển từ nền kinh tế bao cấp sang kinh tế thị trường. Các chế định về đền bù và giải phóng mặt bằng ở nước ta thực sự ra đời và áp dụng cùng với sự ra đời của Luật đất đai 1993. Hiện tại, văn bản pháp luật của Việt Nam về đền bù và giải phóng mặt bằng là tập hợp một số điều trong Luật đất đai 1993 đã được sửa đổi, bổ sung và các Nghị định của Chính phủ (Ví dụ: Nghị định số 197/2004/NĐ-CP 3/12/2004 về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất).
- Việt Nam xem đất đai thuộc sở hữu của toàn dân do Nhà nước quản lý (Điều 17 Hiến pháp 1992). Trên thực tế, ở Việt Nam, chủ thể sử dụng đất được xem là người sử dụng đất và đất đai được giao trong một thời hạn nhất định.

2.2.2 Những tiêu chí phân tích

Dựa trên các điều kiện nêu trên, tác giả tập trung đi sâu vào phân tích một số yếu tố như sau:

- Mức độ thừa nhận của Việt Nam về quyền công hữu và quyền tư hữu liên quan đến đất đai, đền bù và phóng mặt bằng;
- Mức độ rõ ràng trong quá trình thực hiện đền bù, giải phóng mặt bằng;
- Mục đích của việc thực hiện đền bù, giải phóng mặt bằng;
- Sự thể hiện cân bằng các lợi ích thông qua trình tự tiến hành giải tỏa;
- Mức độ đền bù đối với các hộ dân bị thiệt hại. Các nội dung cụ thể sẽ được trình bày ở phần sau.

3 KẾT QUẢ THẢO LUẬN

Thông qua các nghiên cứu về lịch sử, quá trình phát triển và hệ thống luật thực định, các nội dung thu lượm cho Việt Nam có thể đúc kết như sau:

3.1 Các lợi ích bị tác động trong đền bù, giải phóng mặt bằng

Trên thế giới, các lợi ích bị tác động trong đền bù, giải phóng mặt bằng rất đa dạng, có thể phân ra thành 2 loại chính: lợi ích vật chất và lợi ích phi vật chất.

- Lợi ích vật chất trong đền bù và phóng mặt bằng bao gồm đất và các tài sản gắn liền với đất. Trong đa số các trường hợp đây là bất động sản. Ở Việt Nam, đất có vai trò rất quan trọng vì tư cách pháp lý của đất không chỉ quyết định giá trị đền bù của đất, mà còn ảnh hưởng đến tư cách pháp lý của các công trình

gắn liền với đất, và dẫn đến mức độ đền bù đối với các công trình đó. Các tài sản gắn liền với đất rất đa dạng bao gồm nhà ở, các công trình xây dựng khác, cây trồng, vật nuôi. Đặc biệt, ở nước ta có các mồ mả chôn rải rác ở các khu dân cư. Tất cả các loại lợi ích này đều là đối tượng của đền bù và phóng mặt bằng ở Việt Nam. Ngoài ra, trong trường hợp chỉ thu hồi một phần diện tích đất ở, nhà ở nhưng phần còn lại không còn sử dụng được với mục đích ban đầu và dưới định mức cho phép thì chủ thể thu hồi phải thu hồi toàn bộ diện tích đất đó, công trình đó.

- Lợi ích phi vật chất trong đền bù, phóng mặt bằng bao gồm (1) các lợi ích liên quan đến tài sản và (2) các lợi ích liên quan đến chủ sở hữu tài sản.
 - (1) Các lợi ích liên quan đến tài sản mà các nước phát triển thừa nhận bao gồm: thiệt hại vì đất đai bị chia cắt, làm xáo trộn đất đai hoặc các lợi ích thiệt hại vật chất khác.
 - (2) Các lợi ích liên quan đến chủ sở hữu ví dụ: nhà cửa bị thu hồi hoàn toàn (hoặc thu hồi một phần nhưng phần còn lại không đủ để sử dụng theo định mức quy định), tổn thương tinh thần, sức khỏe bao gồm (tiếng ồn, khói bụi, độ rung, khuất tầm nhìn) ...

Nếu các lợi ích vật chất trong đền bù và giải phóng mặt bằng được thừa nhận gần như toàn bộ ở nước ta, thì các lợi ích phi vật chất hầu như không được thừa nhận. Pháp luật nước ta chỉ thừa nhận một số lợi ích phi vật chất như: chi phí phải di dời nhà, di dời mồ mả hoặc trong trường hợp đất bị thu hồi để làm đường dây cao thế (Xem Thông tư 106/2002/TTLB-BTC-BCN ngày 22 tháng 11 năm 2002). Các trường hợp khác như đất bị chia cắt hoặc các tổn hại tinh thần, sức khỏe chưa được thừa nhận. Điều này giải thích vì sao các trường hợp cầu Vãn Thánh cũng như các công trình khác làm sụp lún các công trình lân cận, rất khó để truy cứu mức độ bồi thường và các trường hợp bồi thường này chưa có lời giải chung.

3.2 Mục đích của đền bù và phóng mặt bằng

Mục đích của phóng mặt bằng trong các trường hợp điển hình là một phạm trù có giới hạn. Việc giới hạn này xuất phát ý nghĩa của hoạt động phóng mặt bằng: trong chừng mực nhất định, các cá nhân hy sinh lợi ích riêng của mình, vì lợi ích chung của cộng đồng của toàn xã hội. Việc “hy sinh” sẽ mất đi ý nghĩa, nếu công trình bị giải tỏa vì lợi ích của một cá nhân, doanh nghiệp A, B nào đấy. Vì vậy, các quy định của pháp luật ở các quốc gia tiến bộ đều hướng đến mục đích công, phục vụ cho một xã hội, một địa bàn, một bộ phận dân cư. Ở nước ta các mục đích đền bù và phóng mặt bằng bao gồm: lợi ích công cộng, lợi ích quốc phòng, an ninh và lợi ích quốc gia hoặc vì mục đích phát triển kinh tế. Trong đó, theo pháp luật hiện hành (Luật đất đai 2003, Nghị định 197/CP, Nghị định 81/CP), mục đích kinh tế (có thể được hiểu là mục đích phát triển sản xuất kinh doanh phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt). Tuy nhiên, đối với các trường hợp doanh nghiệp thu hồi đất thì phải thỏa thuận với dân cư vùng quy hoạch về giá đền bù. Các trường hợp còn lại thì tính theo khung giá nhà nước, có xét đến mức độ trượt giá và lạm phát.

Như vậy, có các trường hợp đất đai bị thu hồi trong đền bù và phóng mặt bằng mà chỉ một phần vì mục đích công, hoặc không hoàn toàn vì mục đích công mà vì sản xuất kinh doanh hoặc các lý do khác (Ví dụ Khoản 2, Điều 40, Luật đất đai 2003).

Điều này đặt ra một vấn đề lớn cho các nhà làm luật ở nước ta: làm sao để khuyến khích sản xuất kinh doanh mà không rơi vào trường hợp “người giàu” (các doanh nghiệp đầu tư vào sản xuất kinh doanh) buộc “người nghèo” (các hộ gia đình đang định cư trên đất) phải “bán đất”. Mặt khác, tình trạng một số hộ dân cư kỳ cò, kiên quyết không giao đất cho doanh nghiệp nhằm nâng giá đất lên quá cao, không phù hợp với thực tế chuyển quyền sử dụng đất trong điều kiện bình thường cũng là vấn đề nan giải cho các nhà làm luật, thi hành luật.

3.3 Quy trình thực hiện đền bù và giải phóng mặt bằng

Mặc dù pháp luật Việt Nam có quy định một số bước phải thực hiện sau khi đồ án quy hoạch đã được duyệt và khi bắt tay vào giải phóng mặt bằng. Tuy nhiên, chúng ta chưa thực sự có một hệ thống quy trình chặt chẽ và thống nhất ở các địa bàn địa phương; và cũng chính vì lẽ đó mà mỗi địa phương có những tiến trình chi tiết khác nhau. Trong đó, có các vấn đề đáng lưu ý sau:

- Pháp luật không nói rõ ngày nào là “ngày định giá”. Trên thực tế, các cán bộ nhà nước có thẩm quyền có xuống hiện trường và thống kê tài sản thực tế, đối chiếu với các bất động sản trên giấy tờ, làm cơ sở để ban hành bảng giá đền bù cho từng hộ dân. Tuy nhiên, nó có thể rơi vào bất cứ ngày nào bởi vì khung giá là áp dụng cho toàn năm.
- Theo quy định pháp luật nước ta, việc khiếu nại, khiếu kiện được thực hiện theo trình tự của Luật khiếu nại, tố cáo.

Khiếu nại lần đầu phải gửi đến chính cơ quan thu hồi đất.

Nếu không đồng ý với cách giải quyết của cơ quan giải quyết khiếu nại lần đầu, hay quá thời hạn mà không được giải quyết, người có đất bị thu hồi có thể chọn (i) hoặc khiếu nại lên cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trực tiếp của cơ quan thu hồi đất, (ii) hoặc khởi kiện ra tòa hành chính.

Tuy nhiên, trên thực tế, người dân chỉ có thể khiếu nại quanh quẩn trong cơ quan hành chính nhà nước vì phía tòa hành chính chưa có những dẫn cụ thể để thu lý giải quyết định đền bù và phóng mặt bằng. Đây là một vấn đề đáng quan tâm bởi vì quyền khiếu nại, khiếu kiện của cá nhân, công dân là quyền hiến định.

- Trong các cuộc họp về đền bù và phóng mặt bằng, chúng ta vẫn còn lúng túng trong việc sắp đặt vị trí các chủ thể và tư cách các chủ thể vì vậy chưa rõ ràng. Trong các cuộc họp đó, người thu hồi đất thông thường cũng là chủ tọa và là ‘người phân giải, phán quyết’. Do vậy, kết cục của các cuộc họp này hoàn toàn không thể dự đoán trước và việc khiếu nại vẫn có thể được tiếp tục diễn ra.

3.4 Đền bù và chính sách tái định cư, hỗ trợ trong phóng mặt bằng

Khác với pháp luật Anh Quốc và một số nước phát triển, pháp luật Việt Nam chưa thừa nhận rộng rãi các trường hợp bồi thường thiệt hại xảy ra dù đất không bị thu hồi; ngoại trừ các trường hợp như chi phí di chuyển chỗ ở, diện tích còn lại không đủ để định cư vì thấp hơn mức tối thiểu quy định, các đường dây cao áp điện ‘đóng’ trên đất. Nhìn chung, việc đền bù ở Việt Nam được đặt khi có đất bị thu hồi. Đối với tái định cư, pháp luật Việt Nam có nguyên tắc chỗ ở mới phải “bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ” (Điều 42 Luật đất đai 2003). Đây là quy định thể hiện tính nhân văn và mong muốn của các nhà làm luật. Tuy nhiên, khái niệm “điều kiện

bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ” là khái niệm khó xác định. Và lại, chúng ta chưa có những quy định cụ thể về các điều kiện để được xem là “tốt hơn nơi ở cũ”. Do vậy, trên thực tế, nguyên tắc này chưa phát huy được tác dụng.

Thực tế cho thấy, khiếu nại trong đền bù và phóng mặt bằng tập trung ở vấn đề “giá đất” (giá trị quyền sử dụng đất) mà các bên thường không đồng thuận với nhau. Trước hết, phải thừa nhận là “giá đất” ở một số địa bàn còn quá thấp, không phản ánh đúng thực tế giao dịch và đời sống tại địa phương. Tuy nhiên, cũng phải thừa nhận là vì nhiều nguyên do, đất ở một số nơi “nóng, sốt”, và giá đất trên thực tế này thực sự quá cao, không phù hợp với thu nhập và đời sống người dân. Điều này dẫn tới một thực trạng là giá đền bù không thể dung hòa được 2 loại giá nêu trên. Tất nhiên có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này, nhưng không thể thừa nhận quá trình phát triển “đi trước” sự quản lý. Nói một cách tổng thể, hệ thống cơ quan quản lý nhà nước đối với đất đai cần phải có những bước tiến dài, có hệ thống để có thể thực sự “điều tiết” được đất đai trong khung cảnh kinh tế mở, hội nhập.

4 KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

4.1 Xây dựng pháp luật về đền bù và giải phóng mặt bằng và bảo đảm pháp chế

Quyền sử dụng đất đai hợp pháp là một quyền hiến định (Điều 17, Điều 18 Hiến pháp 1992). Theo nguyên tắc pháp chế, không có đạo luật nào có thể hạn chế quyền này. Để bảo đảm tính thống nhất của pháp luật, thiết nghĩ, Hiến pháp nên bổ sung điều kiện và mục đích để thực hiện đền bù, phóng mặt bằng (vì mục đích công). Có như vậy thì người dân và các nhà đầu tư mới an tâm rằng các quyền liên quan đến đất đai được bảo vệ.

Đền bù và phóng mặt bằng là một phạm trù lớn, ảnh hưởng trực tiếp đến quá trình đầu tư và phát triển kinh tế xã hội. Cùng với quy hoạch xây dựng, đền bù và phóng mặt bằng đòi hỏi phải có đạo luật độc lập và “đủ sức” điều chỉnh riêng. Ở đó các nguyên tắc quy hoạch, đền bù và phóng mặt bằng được thiết lập, quy trình được pháp lý hóa, quyền của người dân vùng giải tỏa được ghi nhận hệ thống và bảo đảm thực hiện, từng bước giảm thiểu các rào cản pháp lý không cần thiết, thủ tục phiền hà. Chỉ có như vậy thì chúng ta mới có thể khuyến khích đầu tư bền vững bởi không có bất kỳ một chủ thể nào có thể an tâm vào đầu tư ở một địa bàn mà pháp luật nơi đó không bảo đảm cho họ các quyền về đất đai, nhà xưởng một khi việc giải tỏa vì các lợi ích chung được thực hiện.

4.2 Xây dựng quy trình thu hồi đất công bằng, hợp lý và thống nhất

Thu hồi đất là một hoạt động pháp lý, là cơ sở để phân biệt mức độ dân chủ của một nhà nước trong việc “chuyển từ quyền sử dụng đất cá nhân, tổ chức thành quyền sử dụng đất nhà nước vì mục đích chung”. Mặt khác, quy trình thể hiện các quyền hiến định và pháp định của người dân. Trong điều kiện chưa có một quy trình thống nhất, bên cạnh các dự án thực hiện dân chủ rộng rãi và từng bước giúp người dân hiểu rõ công tác đền bù vì lợi ích chung, tạo sự đồng thuận lớn trong nhân dân, vẫn còn nhiều dự án “bỏ qua” các bước quy trình, giải quyết khiếu nại qua loa, tiến hành cưỡng chế, xâm phạm trực tiếp đến các quyền của cá nhân tổ

chức và ảnh hưởng không tốt đối với xã hội. Thiết nghĩ, một quy trình thực hiện giải tỏa và cụ thể hóa các bước trong hợp giải quyết khiếu nại là một đòi hỏi bức thiết, đáp ứng nhu cầu chính đáng của cả người thu hồi và người bị thu hồi đất.

4.3 Quyền được tư vấn và được bảo vệ bởi tòa hành chính

Như trên đã phân tích, quy trình đền bù và phóng mặt bằng gần như là quy trình khép kín giữa cơ quan hành chính nhà nước và người dân chịu giải tỏa. Việc không có sự tham gia của tòa hành chính là việc thiếu vắng của một chủ thể thứ ba có thể giải quyết các bất đồng tư phía các bên. Song song đó, các chủ thể bị giải tỏa, bên chủ thể “bị động” vì quyết định giải tỏa là quyết định đơn phương, phải tự bản thân xoay sở trước quyết định ấy. Thực tế đặt ra là các chủ thể này có một nhu cầu tư vấn rất lớn để họ nắm vững các quy định, hiểu rõ mục đích của việc phóng mặt bằng, đồng thời có thể phát hiện những sai sót từ phía chủ thể thu hồi đất. Điều này, nếu được thực hiện, không thể thể hiện việc bảo đảm các quyền của người dân như quyền được thông tin, quyền được tranh luận hợp pháp... Mặt khác, khi cơ sở pháp lý được nắm bắt rõ ràng, các bất đồng không đáng có sẽ không thể xảy ra. Vì vậy, quy trình sẽ được thực hiện nhanh chóng hơn. Tất nhiên, tư vấn pháp lý chỉ có giá trị khi nó góp phần mang lại một kết quả pháp lý công bằng. Điều này đòi hỏi sự tham gia của một bên chủ thể thứ ba, có khả năng phân giải và phán quyết nhằm cân bằng lợi ích các bên.

4.4 Đền bù tương xứng

Tất cả các yếu tố trên sẽ không có ý nghĩa nếu việc đền bù không phản ánh đúng những tổn thất do công tác phóng mặt bằng gây ra. Trước hết, khái niệm về các tài sản chịu ảnh hưởng trong phóng mặt bằng phải được làm rõ. Đó không chỉ là những ảnh hưởng lợi ích vật chất, mà cả những tác động vào các lợi ích phi vật chất mà nhà làm luật phải tính đến.

Đền bù không thể thực hiện công bằng nếu không giải quyết được vấn đề “giá đất”. Đứng về phía người bị thiệt hại, người dân hoàn toàn có quyền tranh luận nếu “giá đền bù” không đủ để họ tái lập một cuộc sống bình thường như trước đây. Tuy nhiên, cơ quan nhà nước cũng không đủ khả năng, và cũng không cần thiết phải đền bù với một mức giá quá cao, không phù hợp với mức sống, điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương, của đất nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Chen, A., Introduction to the Legal System of the People’s Republic of China (Singapore, Malaysia/Hong Kong: Butterworth Asia, 1992).
- Cullingworth, J. B. & Nadin, V., Town and Country Planning in the UK, 13th editions, London and New York, 2006.
- De Soto, Hernando, The Mystery of Capital, Basic Books, 2000.
- Dr. Benjamin Pontin, ‘Rethinking Progress within the History of Environment Law’ JEL, 2007.
- Gordley, J., 1998 ‘Is Comparative Law a Distinct Discipline?’ 46 American Journal of Comparative Law.

- Honoré, Ownership, in Oxford Essays in Jurisprudence, A.G. Guest (ed.), 1961, Clarendon Press, Oxford.
- Locke, John, The Second Treatise on Government, Prometheus books, 1986.
- Martin Ricketts, Poverty, Institutions and Economics: Hernando De Soto on Property Rights and Economic Development, Institute of Economic Affairs, Published by Blackwell Publishing, Oxford, 2005.
- Marx, Karl, Selected Writings in Sociology and Social Philosophy, edited by Bottomore and Rubel, First published 1956, C.A. Watts & Co. Ltd 1961.
- Marx, Karl, Selected Writings, edited by David Mc Lellan, First published 1977, Oxford University Press
- Mc Auslan, Bringing the Law Back In: Essays in land, Law and Development, Ashgate Publishing, 2003.
- McAuslan, Patrick, 1980, 'The Ideologies of Planning Law', vol. 22, First edition, Urban and Regional Planning Series, England.
- Nguyễn Hồng Quân, Bộ Trưởng Bộ Xây Dựng, Khai mạc Hội Thảo “Đền Bù và Giải Phóng Mặt Bằng Các Dự Án Xây Dựng ở Việt Nam”, Hội Xây Dựng Việt Nam, Hà Nội, 9/2002.
- Nguyễn Ngọc Điện, Tiến sĩ Luật, Trưởng Khoa Luật, Phương Pháp Phân Tích Luật Viết - Áp Dụng Trong Nghiên Cứu và Giảng Dạy tại Các Trường Luật Việt Nam”, Đề tài cấp Bộ, Cần Thơ 7/2004.
- Phan Trung Hiền, Đền Bù và Giải Phóng Mặt Bằng – Lý Luận và Thực Tiễn, Đề tài cấp Trường, ĐH Cần Thơ, 2003.
- Phan Trung Hiền, Giáo trình Luật Hành Chính Đô Thị Nông Thôn, ĐH Cần Thơ, 2002.
- Phan Trung Hiền, Speech ‘Safeguards for land – users in compulsory acquisition of Land in Viet Nam’, September, 2006, organised by ASEASEUK, Asian Studies Centre, St Anthony’s College, Oxford University, Oxford.
- Phan Trung Hiền, Tham luận “Đôi Điều về Quyền và Nghĩa Vụ của Công Dân trong Quy Hoạch Xây Dựng Đô Thị”, Hội Xây Dựng Việt Nam, Hà Nội, 9/2002.
- Phan Trung Hiền, Cơ sở Hiến định về thu hồi đất vì mục đích công cộng ở Việt Nam – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 12 (128), tháng 8 năm 2008, Văn phòng Quốc hội, trang 17 - 21.