

MỘT SỐ VẤN ĐỀ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI SAU HƠN MỘT NĂM THI HÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI

ThS. NGUYỄN THỊ PHƯỢNG

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Thực trạng.

Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành từ ngày 01-7-2004. Sau khi Luật có hiệu lực, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thi hành như: Nghị định số 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29-10-2004 về hướng dẫn thi hành Luật Đất đai; Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29-10-2004 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16-11-2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất; Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03-12-2004 về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 03-12-2004 về thu tiền sử dụng đất; Nghị định số 200/2004/NĐ-CP về sắp xếp, đổi mới và phát triển lâm trường quốc doanh; Nghị định số 95/2005/NĐ-CP ngày 15-7-2005 về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng công trình xây dựng... và các Thông tư hướng dẫn thi hành của các bộ, ngành liên quan đến quản lý và sử dụng đất đai.

Với một hệ thống quy phạm pháp luật tương đối hoàn chỉnh, chi tiết, cụ thể, nhiều quan hệ đất đai đã được đề cập phù hợp với thực tế, đặc biệt là những quan điểm về đổi mới phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường, bước đầu thiết lập trật tự và hạn chế những yếu kém trong quản lý và sử dụng đất đai, nhất là trong một số lĩnh

vực sau:

- Lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến năm 2010 đã được lập và thực hiện ở hầu hết các tỉnh, trừ một số tỉnh mới tách ra như: Tuyên Quang, Điện Biên, Lai Châu, Đắk Lắk, Đắk Nông, Cần Thơ, Hậu Giang; trong đó, Tuyên Quang và Điện Biên đang được Bộ Tài nguyên và Môi trường thẩm định quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất để trình Chính phủ phê duyệt. Ở cấp huyện, hiện đã có 411/668 đơn vị (chiếm 68%) đã được xét duyệt quy hoạch sử dụng đất đến 2010. Trong số 257 đơn vị còn lại, có 119 đơn vị đang thực hiện lập quy hoạch (chiếm 18%), 138 đơn vị chưa lập quy hoạch (chiếm 20%). Ở cấp xã có 5.878/10.761 đơn vị đã được xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, số còn lại hiện nay mới đang triển khai hoặc chưa lập quy hoạch sử dụng đất.

Như vậy, việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện còn rất chậm và chưa đáp ứng so với yêu cầu thực tế (38% cấp huyện, 45% cấp xã): có nhiều quy hoạch, dự án vẫn nằm trên giấy, trong khi người dân nằm trong khu quy hoạch phải chờ đợi và không được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ). Đơn cử tại quận 7 TP. Hồ Chí Minh, có 7 quy hoạch thì trong đó có 4 quy hoạch “treo”, như dự án Bến sông Ông Lớn, phường

Tân Hưng (gồm 700 hộ dân nằm trong khu quy hoạch phải chờ đợi gần 2 năm mới được xoá quy hoạch để làm quy hoạch mới). Hầu hết quy hoạch sử dụng đất ở nước ta chỉ mới đáp ứng yêu cầu trước mắt, mang tính ngắn hạn mà chưa có khả năng dự báo ra sao sau khi đã quy hoạch, chưa giải quyết cụ thể mối quan hệ giữa quyền của Nhà nước (đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai) với quyền của người sử dụng đất, chưa giải quyết được mối quan hệ giữa lợi ích của xã hội với lợi ích của nhà đầu tư, dẫn tới trình tự, thủ tục thu hồi, giải phóng mặt bằng không được thực hiện theo đúng pháp luật.

- Về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Sau khi Nghị định số 181/2004/NĐ-CP có hiệu lực thi hành, đến nay, cả nước đã cấp được 1.382.409 GCN; trong đó, đất nông nghiệp để sản xuất là 78% đối với đất trồng cây hàng năm, 51% đối với đất rừng sản xuất, 73% đất nuôi trồng thủy sản; đất ở của hộ gia đình ở nông thôn là 74%, đất ở tại đô thị là 52%; đất sử dụng chuyên dùng khác là 38%¹.

Tuy nhiên, việc cấp GCNQSDĐ theo tinh thần của Chỉ thị số 05/2004/CT-TTg ngày 9-02-2004 của Thủ Tướng Chính phủ còn có nhiều bất cập. Việc thực hiện nghĩa vụ tài chính của người dân khi được cấp GCNQSDĐ cũng làm chậm tiến độ cấp GCNQSDĐ. Các khoản nghĩa vụ tài chính khi được cấp GCN là rất lớn đã làm cho người sử dụng đất không có khả năng thực hiện, ngược lại cũng có nhiều người không muốn thực hiện...

- Về thu hồi, bồi thường khi thu hồi đất.

Trong số 7.289 ha thu hồi theo quy định của pháp luật đất đai, có 7.056 ha thu hồi đối với các dự án sử dụng sai mục đích, chiếm 65% diện tích thu hồi, tập

trung chủ yếu ở Quảng Ninh (278 ha), Vĩnh Phúc (320 ha), Hải Phòng (493 ha), Đắk Nông (1.259 ha), TP. Hồ Chí Minh (305 ha), Bình Phước (3.460 ha).

Tuy nhiên, trong việc thu hồi đất, còn quá nhiều tiêu cực xảy ra, như thu hồi để phát triển kinh tế, xây dựng các công trình công cộng, nhưng sau đó lại quyết định phân lô bán nền hoặc xây nhà ở. Khi thu hồi đất liên quan đến các trường hợp tái định cư thì nhiều đối tượng không thuộc diện tái định cư cũng được bố trí, trong khi nhiều người thuộc diện được bố trí tái định cư lại không được. Mức bồi thường tái định cư thiếu công bằng, giữa các trường hợp có điều kiện giống nhau về sử dụng đất trong cùng một dự án, không phù hợp với thực tế, "có nơi áp giá đền bù chỉ bằng 50-60% giá thị trường"²... Chẳng hạn, giá đất tại ngõ Xã Đàn 2 đường Nguyễn Lương Bằng, Hà Nội giá đền bù chỉ có 16 triệu/m², trong khi giá thị trường là 56 triệu/m², đường Ngã Tư Sở, phường Nam Đồng giá bồi thường từ 7-30 triệu đồng/m² trong khi khung giá của Chính phủ quy định khung giá cao nhất của đất đô thị loại đặc biệt là 67,5 triệu/m² và có quyền tăng 20%. Những quy định đó đều trái với nguyên tắc của Luật Đất đai đã dẫn tới tình trạng khiếu nại, khiếu kiện đất đai vượt cấp.

- Về giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo đất đai.

Tính từ năm 1999 đến 2004, các cơ quan hành chính nhà nước đã tiếp nhận 165.426 lượt đơn, trong đó số đơn được giải quyết bởi cơ quan hành chính là 93.327, số tồn đọng là 9.796 đơn chiếm trên 10,5%. Trong tổng số đơn thư khiếu nại, có 12.348 trường hợp liên quan đến bồi thường, giải phóng mặt bằng (chiếm 70,64%); 1.188 trường hợp đòi lại đất cũ (chiếm 6,8%), tập trung ở Bến Tre, Bình

Phước, Cà Mau, Long An, Kiên Giang, Đắk Lắk, Lâm Đồng, Bạc Liêu, An Giang; 2.443 trường hợp tố cáo về vi phạm và tham nhũng đất đai (chiếm 13,97%). Đặc biệt trong thời gian kiểm tra thi hành *Luật Đất đai* ở các địa phương do Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện từ ngày 01-8 đến 01-9-2005, Bộ đã tiếp nhận 17.480 đơn thư khiếu nại, tố cáo (KN,TC) liên quan đến đất đai, riêng thành phố Hà Nội từ ngày 22 đến 31-8-2005, đoàn kiểm tra thi hành *Luật Đất đai* đã tiếp nhận hơn 5.000 ý kiến và đơn thư khiếu nại, chưa kể có những đơn thư tập hợp chữ kí của nhiều người.

Nội dung các đơn thư KN,TC về đất đai tập trung chủ yếu về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chiếm tỉ lệ lớn, tới 70,64% (tập trung nhiều nhất ở TP. Hồ Chí Minh 90%, Phú Thọ 93,41%, Bắc Kạn 88,24%, Khánh Hoà 86,77%, Hà Tây 82%, Quảng Ninh 82,5%, Hà Nội 78%)³. Trong đó, 70% các trường hợp khiếu nại liên quan đến giá bồi thường đối với đất nông nghiệp quá thấp so với giá thị trường, trong khi giá đất tại khu tái định cư lại quá cao so với giá đất được bồi thường tại nơi bị thu hồi, 20% các trường hợp đã được bồi thường trong thời gian trước đây theo quy định của Nghị định 22/NĐ- CP ban hành năm 1998, nay người dân đòi lại theo giá đất năm 2005; 6% số trường hợp đòi bồi thường theo diện trước đây bị Nhà nước trưng dụng, thu hồi mà chưa bồi thường; còn lại là những trường hợp do việc bố trí tái định cư không hợp lý, do tiêu cực, do thiếu trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền thực hiện. Nhiều tỉnh chưa thực hiện tốt việc tiếp dân khi đến khiếu nại, chính quyền địa phương chưa hướng dẫn cụ thể cho công dân khi đến khiếu nại, chưa hướng dẫn cụ thể cho công dân nộp đơn KN,TC nên công dân gửi tới nhiều cơ quan khác nhau. Trong

quá trình giải quyết đơn thư KN,TC ở hầu hết các địa phương, một bộ phận CB,CC có những hành vi vụ lợi trong quản lý đất đai. Trong 5 năm (2001-2005), đã có 1.334 cán bộ các cấp bị khởi tố do tham nhũng, vụ lợi từ đất đai.

2. Một số kiến nghị.

Để góp phần khắc phục những hạn chế trên, chúng tôi xin đưa ra một số kiến nghị sau:

a. Tiếp tục sửa đổi pháp luật đất đai và cơ chế giải quyết nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho Nhà nước quản lý đất đai cũng như người dân khi thực hiện và bảo vệ quyền sử dụng đất hợp pháp của mình.

- Hoàn thiện việc cấp GCNQSH nhà ở, công trình xây dựng và GCNQSD đất trên cơ sở thực hiện quyền tham gia thảo luận của người dân về dự án *Luật Đăng kí bất động sản, Luật Nhà ở* để tiến tới thống nhất một loại GCNQSDĐ và tài sản gắn liền với quyền sử dụng đất nhằm bảo đảm cho người dân thực hiện được các quyền của mình một cách dễ dàng, nhất là trong tình hình hiện nay chúng ta đang phát triển thị trường bất động sản, thị trường quyền sử dụng đất, nhằm tránh cho thị trường “lúc nóng, lúc lạnh”, ảnh hưởng không nhỏ đến sự phát triển của nền kinh tế nói chung. Mặt khác, cải thiện việc cấp GCNQSD đất cũng hướng tới xây dựng một xã hội công dân hợp pháp, trong đó các quyền tài sản phải được bảo đảm, đặc biệt là quyền chuyển nhượng. Vì vậy, Nhà nước không thể dùng các biện pháp hành chính để làm ách tắc các quyền này của người dân mà chủ yếu là thực hiện vai trò “người cung cấp dịch vụ”. Bởi vì đây là mục tiêu của cải cách hành chính nhà nước, các cơ quan hành chính khi thực hiện công việc đều liên quan và ảnh hưởng trực tiếp tới quyền lợi của tổ chức, công dân trong xã hội, những quyền đó chỉ được thực hiện khi có đầy đủ những yếu tố

cần thiết của pháp luật cũng như yếu tố về con người.

- Để giải quyết một cách căn bản tình trạng KN,TC về đất đai, Nhà nước cần có chính sách đến bù thỏa đáng cho người dân khi thu hồi đất, nhất là đối với đất nông nghiệp. Công khai hoá trình tự, thủ tục thu hồi, bồi thường, tái định cư, nhất là đối với các dự án nhà tái định cư như: công khai giá bán nhà ở, giá đất ở để tính bồi thường nơi ở cũ, công khai những trường hợp được bố trí tái định cư nhằm bảo đảm cho người bị thu hồi đất có được chỗ ở mới tốt hơn nơi ở cũ.

Bên cạnh đó, các văn bản pháp luật về giải quyết tranh chấp, KN,TC về đất đai cần tiếp tục được hoàn thiện theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo đã được sửa đổi tại kì họp thứ 8 Quốc hội khoá IX để người dân có quyền lựa chọn hình thức khiếu nại hoặc khiếu kiện ra toà án trong bất kì giai đoạn tố tụng nào.

b. Đổi mới một số hoạt động quản lý nhà nước về đất đai

- Để tiếp tục đưa việc quản lý đất đai vào nề nếp, chính quyền địa phương cần có kế hoạch thực hiện việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật đất đai cho mọi người dân nhằm tiếp tục đổi mới nhận thức các quan hệ đất đai phù hợp với yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

- Nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn của cán bộ có thẩm quyền trong việc lập, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm bảo đảm chất lượng cũng như hiệu quả trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các cấp, nhất là ở cấp xã, khắc phục tình trạng quy hoạch "treo", bảo đảm ổn định đời sống của người dân. Bên cạnh đó, cũng cần có chế tài kiểm soát đủ mạnh để xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đất đai của cán bộ công chức hoặc cơ quan có thẩm quyền; chẳng hạn, khi người dân muốn được cấp GCNQSDĐ họ đã có

đủ hồ sơ hợp lệ đem đến cơ quan chức năng xin được cấp GCN mà người có thẩm quyền vẫn không nhận để giải quyết, cố tình gây phiền hà thì phải có hình thức kỉ luật thích đáng đối với công chức đó, hoặc cho ra khỏi ngành, chứ không thể xử lý chung chung theo Điều 175 của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP.

- Có biện pháp thích hợp trong việc thu hồi đất theo quy định tại Điều 38 Luật Đất đai, nhất là thu hồi đối với đất giao không đúng đối tượng, không đúng thẩm quyền, sử dụng sai mục đích...

- Đổi mới vai trò cũng như nâng cao tính chuyên nghiệp của cơ quan giải quyết KN,TC. Có thể nghiên cứu thành lập Toà Đất đai hoặc mở rộng phạm vi xét xử khiếu kiện về đất đai cho Toà Hành chính, bảo đảm tính độc lập, khách quan trong hoạt động xét xử của toà.

c. Phát huy vai trò của báo chí, công luận trong việc tuyên truyền pháp luật đất đai.

Với chủ trương xã hội hoá một số lĩnh vực trong việc phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta, thời gian qua, các phương tiện thông tin đại chúng và dư luận xã hội đã có những đóng góp tích cực trong việc tuyên truyền pháp luật, đã phản ánh nhiều vụ việc tham nhũng, tạo điều kiện cho các cơ quan có chức năng xử lý, hạn chế bớt những tiêu cực trong quản lý và sử dụng đất. Cùng với chất lượng cuộc sống đang được nâng lên, khả năng nhận thức của người dân cũng được chú trọng, do đó việc khẳng định vai trò của báo chí và người dân cũng phải trở thành một động lực to lớn, một sức mạnh quyết định sự thành công của công cuộc phát triển đất nước □

1. 3. Báo cáo của Chính phủ về kết quả kiểm tra thi hành Luật Đất đai ngày 21-11-2005.

2. Báo Thanh niên số ra ngày 26-12-2005, tr.3.