

THAM NHŨNG ĐẤT ĐAI VÀ BIỆN PHÁP NHẪM HẠN CHẾ THAM NHŨNG

TS NGUYỄN THỊ PHƯỢNG*

1. Nhận diện tham nhũng đất đai.

Đến nay, đã có nhiều công trình nghiên cứu làm rõ nội hàm của khái niệm tham nhũng trên các bình diện: chính trị, kinh tế, pháp lý, đạo đức, truyền thống... và đã có những nhận thức tương đối thống nhất trong giới khoa học trong và ngoài nước về khái niệm này. Vì vậy, bài viết này chỉ sử dụng khái niệm tham nhũng để tìm hiểu bản chất cũng như đặc điểm của tham nhũng đất đai, đặc biệt là dưới góc độ kinh tế. Từ đó, đưa ra một số biện pháp mang tính phòng ngừa, hạn chế tình trạng tham nhũng đất đai hiện nay.

Để phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, hệ thống pháp luật của nước ta (Điều 15 Hiến pháp 1992, Điều 172 Bộ luật Dân sự năm 2005) đã thừa nhận sự tồn tại và phát triển của nhiều thành phần kinh tế hoạt động ở các lĩnh vực sản xuất - kinh doanh dựa trên chế độ đa sở hữu. Khi các thành phần kinh tế ra đời, gắn liền với nó là các hình thức về lợi ích kinh tế, những lợi ích này được xác lập trên cơ sở pháp luật cho phép họ được tham gia quản lý và sử dụng đất trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai (Điều 17 Hiến pháp 1992). Vì thế, có bao nhiêu chủ thể sử dụng đất thì có bấy nhiêu hình thức lợi ích kinh tế về đất đai, đó là lợi ích của cá nhân, của tập thể, của Nhà nước và rộng ra là lợi ích của giai cấp, của quốc gia, của dân tộc. Những lợi ích kinh tế này đều xuất phát từ quyền quản lý và quyền sử dụng đất thông qua các thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người có thẩm quyền.

Việc thực hiện các lợi ích kinh tế từ đất đai được thể hiện tập trung ở thu nhập và ngược lại, việc thu nhập lợi ích kinh tế từ đất đai lại là hình thức biểu hiện mức độ thực hiện các lợi ích kinh tế của các chủ thể sử dụng đất đai.

Phát triển kinh tế thị trường là điều kiện và cũng là môi trường tốt để thực hiện các lợi ích kinh tế nói chung và lợi ích kinh tế về đất đai nói riêng. Tuy nhiên, trong quá trình phát triển, cùng với các thiết chế đang được hình thành và hoàn thiện thì một trong các vấn đề như tình trạng độc quyền, sự can thiệp của chính quyền vào các quan hệ dân sự như giải quyết các tranh chấp đất đai; thu hồi đất để thực hiện các dự án kinh doanh; kiểm soát các thông tin về đất đai như lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thu hồi đất... để giao cho cơ quan, tổ chức hoặc nhà đầu tư khác cũng chưa được hoàn thiện. Vì thế, những hoạt động này đã trực tiếp làm ảnh hưởng đến lợi ích kinh tế của các chủ thể sử dụng đất thông qua việc “bắt tay” giữa nhà đầu tư, cơ quan, tổ chức và cá nhân xin đất với người có thẩm quyền, cơ quan có thẩm quyền trong việc quản lý đất đai của Nhà nước nhằm tìm kiếm được những mảnh đất có vị trí thuận lợi, có tiềm năng để từ đó thực hiện những dự án kinh doanh có lợi cho mình. Để có những mảnh đất đó, họ đã không ngần ngại tặng quà, biếu xén, hơn nữa là thực hiện các hành vi như đưa hối lộ hoặc gây ảnh hưởng của mình đến các nhà

* Học viện Hành chính.

quản lý đất đai để nhằm “có sự can thiệp của nhà chức trách” vào quá trình sử dụng đất của nhà đầu tư. Từ đó, việc thu hồi những mảnh đất tốt nhất của người dân và đền bù cho họ với giá “nhà nước” một cách rẻ mạt rồi sau đó hợp thức hoá bằng những công cụ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để bán ra thị trường với giá “cao ngất” và thu lợi nhuận gấp nhiều lần so với giá đền bù cho người dân. Vì thế, sự can thiệp của chính quyền nhà nước cùng với quy chế sử dụng đất của các chủ thể sử dụng đất (trong *Luật Đất đai*) để phát triển kinh tế thị trường ngoài mặt tích cực thì nó còn là tiền đề khách quan cho nạn tham nhũng, hối lộ về đất đai.

Như vậy, tham nhũng đất đai là một dạng tham nhũng vật chất, của cải trong xã hội của một bộ phận người có chức, có quyền liên quan đến lĩnh vực quản lý và sử dụng đất và được thực hiện dưới các hành vi như lạm dụng chức vụ, quyền hạn thông qua các hình thức sử dụng thẩm quyền của người có thẩm quyền trong việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng; thẩm quyền lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thẩm quyền thu hồi đất để giao cho người khác nhằm tạo điều kiện để được thăng tiến hoặc thu lợi bất chính. Cho nên, khi nền kinh tế càng phát triển, nhu cầu sử dụng đất càng lớn thì cơ hội tham nhũng đất đai cũng được phát triển theo. Vì vậy, các hình thức tham nhũng đất đai chính là phương thức nhằm đạt được các mục tiêu về lợi ích kinh tế, chính trị, xã hội nhanh nhất, rẻ nhất và dễ dàng nhất của những người có chức, có quyền trong quản lý và sử dụng đất của Nhà nước. Theo những lý giải trên, tham nhũng đất đai có những đặc trưng sau:

Một là, tham nhũng đất đai là một phương thức thực hiện các lợi ích từ đất đai đem lại nhằm phục vụ cho các mục tiêu chính trị, kinh tế, xã hội của người có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước. Về phương diện này, báo cáo của Thanh tra Chính phủ những năm qua cho thấy, số vụ tham

những đất đai ngày càng gia tăng khi nhu cầu sử dụng đất của các thành phần kinh tế cũng gia tăng do quá trình hội nhập ngày càng sâu rộng trong khi việc quản lý đất đai lại bị buông lỏng, ít có sự kiểm soát. Chẳng hạn, từ năm 2000-2005, đã có 1.334 cán bộ các cấp bị khởi tố do tham nhũng đất đai; năm 2006 các cơ quan, tổ chức và cá nhân đã phát giác hơn 1.700 vụ tham nhũng, riêng từ tháng 01 đến tháng 9-2008, Thanh tra Chính phủ thực hiện 10 cuộc thanh tra và đã phát hiện sai phạm trị giá hơn 1.000 tỉ đồng, 45.647 USD, hơn 8.000 ha đất; giải quyết 41.270 vụ việc khiếu nại, tố cáo, kiến nghị xử lý hành chính 421 người, chuyển cơ quan điều tra 20 vụ việc, khởi tố điều tra 220 vụ, đề nghị Viện Kiểm sát nhân dân truy tố 249 bị can về các tội tham ô, nhận hối lộ, lạm dụng, lợi dụng chức vụ, quyền hạn khi thi hành công vụ để trục lợi. Đặc biệt, có những vụ vô cùng nghiêm trọng như vụ Trảng Cát - Hải Phòng; vụ tham nhũng đất đai ở Đồng Nai nguyên chủ tịch UBND huyện Vĩnh Cửu bị phạt 4 năm tù; vụ chiếm đất lòng hồ Trị An, vụ tham nhũng đất đai tại quận Gò Vấp, nguyên chủ tịch UBND quận Gò Vấp bị phạt 25 năm tù, vụ chia chác đất công tại Bình Phước, Bình Dương; vụ giao đất bất hợp pháp của chính quyền tỉnh Khánh Hoà - Nha Trang và nhiều vụ khác... Riêng năm 2007, ngành Công an đã khởi tố 1.617 vụ án với 3.008 bị can liên quan đến đất đai. Trong đó, 1.334 bị can là cán bộ, đảng viên các cấp, chiếm gần 50%. Ngay tại Đồng Anh, Hà Nội hàng nghìn ha đất rừng phòng hộ của huyện Sóc Sơn đã bị làm trường với sự tiếp tay của chính quyền địa phương đã bán đất bừa bãi như “mớ rau, con cá”.

Hai là, phạm vi tham nhũng đất đai xảy ra ở nhiều nơi, nhiều cấp, nhiều ngành và có mặt ở nhiều tầng nấc trong bộ máy công quyền có liên quan đến công tác quản lý đất đai. Tình trạng quy hoạch không đồng bộ, thiếu khoa học, chạy theo nhu cầu của nhà đầu tư... đã tiếp tay đắc

lực cho việc lợi dụng quy hoạch để giao đất, thu hồi đất... của người có thẩm quyền để trục lợi về đất đai, chẳng hạn như gian lận trong việc lập phương án bồi thường; xác nhận thời điểm sử dụng đất, vị trí đất, diện tích sử dụng đất đều có sự thỏa thuận với người dân để chia lợi hoặc khai khống diện tích để hưởng lợi. Đây cũng chính là khu vực tham nhũng gây nhiều thiệt hại cho Nhà nước, gây mâu thuẫn, trong nhân dân và dẫn đến khiếu nại, tố cáo kéo dài gây mất trật tự xã hội.

Từ việc nhận diện tham nhũng đất đai dưới góc độ kinh tế có thể rút ra những nguyên nhân cơ bản sau:

- Mặc dù hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến đất đai thời gian qua được ban hành khá nhiều nhưng lại có nhiều điểm chưa thống nhất, tạo kẽ hở để lợi dụng tham nhũng đất đai như cho các nhà đầu tư nợ, chậm nộp tiền sử dụng đất khi được giao đất (Điều 50 Luật Đất đai).

- Do phân công nhiệm vụ giữa các bộ, ngành, các địa phương triển khai văn phòng “Một cửa” chậm... nên tạo ra “hành lang” cho nạn phiền hà, nhũng nhiễu, chông chéo đã tạo ra mâu thuẫn không cần thiết giữa các cơ quan, tạo kẽ hở để trục lợi như ngành Tài nguyên - Môi trường quản lý đất đai nhưng việc xác định thuế đất, giá đất, bồi thường giải phóng mặt bằng lại do ngành Tài chính chủ trì; còn việc cấp Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà, quyền sử dụng đất ở tại đô thị lại do ngành Xây dựng thực hiện. Thêm vào đó, giá đất do Nhà nước quy định lại chưa phù hợp với giá đất trên thị trường trong điều kiện bình thường. Đây là kẽ hở đồng hành với cơ chế xin - cho về đất, là nguyên nhân hạn chế kết quả đấu tranh phòng, chống tham nhũng về đất đai.

- Do việc quản lý đất đai ở nước ta có quá trình lịch sử phức tạp, hệ thống hồ sơ địa chính chưa hoàn chỉnh, thiếu dữ liệu quản lý dẫn tới thông tin để quản lý đến từng thửa đất chưa đạt yêu cầu. Do vậy,

nhiều cán bộ địa chính xã, huyện đã lợi dụng kẽ hở này để tham nhũng trong việc xác nhận nguồn gốc, thời điểm sử dụng đất khi làm thủ tục cấp “sổ đỏ”. Đặc biệt, trường hợp người dân thiếu giấy tờ hoặc giấy tờ không rõ ràng càng dễ bị gây khó khăn để trục lợi. Tại xã Kim Lan, huyện Gia Lâm, cơ quan thanh tra đã phát hiện cán bộ địa chính xã khi lập hồ sơ xét duyệt cấp “sổ đỏ” đã xác nhận không đúng thực tế với hồ sơ lưu giữ tại UBND xã. Lực lượng thanh tra cũng đã phát hiện lãnh đạo các thôn thuộc xã Yên Thường, huyện Gia Lâm bán, đầu thầu đất trái thẩm quyền. Trong vụ này, số tiền tạm giữ lên tới 393 triệu đồng. Không chỉ có vậy, nhiều “sổ đỏ” đã kí nhưng cán bộ chức năng không trao cho dân, cố tình kéo dài thời gian, gây khó khăn để vùi vĩnh tiền bồi dưỡng... Như vậy, để phòng, chống tham nhũng nói chung, tham nhũng đất đai nói riêng, Nhà nước mới chỉ tập trung vào quá trình hoàn thiện thể chế mà chưa chú trọng tới những công việc cụ thể.

2. Một số kiến nghị.

Để giải quyết những căn nguyên của tình trạng tham nhũng đất đai hiện nay, chúng tôi đề xuất một số biện pháp sau:

Thứ nhất, nghiên cứu và ban hành Luật Đăng kí bất động sản để thống nhất quản lý đất đai và tài sản gắn liền với đất cùng với Luật Thuế sử dụng đất, bảo đảm sự bình đẳng của các chủ sử dụng đất (khi được cấp đất, cho thuê đất khi được giao đất, chuyển mục đích sử dụng đất...) đều phải trả tiền trên mặt bằng chung theo giá thị trường, trừ những trường hợp thực hiện theo chính sách ưu đãi người có công với Nhà nước khi được Nhà nước cấp, cho thuê đất để làm nhà ở hoặc sản xuất - kinh doanh.

Việc quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng phải bảo đảm tính chiến lược, tính khoa học để tránh tình trạng điều chỉnh quy hoạch chạy theo yêu cầu của nhà đầu tư. Đồng thời, điều chỉnh chính sách giá

bồi thường khi giải phóng mặt bằng, tái định cư sát với giá thị trường trong điều kiện bình thường nhằm giảm chênh lệch địa tô, giảm dần nạn xin - cho về đất do quy hoạch hoặc đầu tư hạ tầng đem lại và hạn chế tình trạng khiếu nại, khiếu kiện đông người, vượt cấp. Đặc biệt, Nhà nước cần có chủ trương đầu tư về kinh phí để năm 2010 có một hệ thống quản lý đất đai hiện đại, trong sạch, công khai, minh bạch, phục vụ tốt nhu cầu của nhân dân.

Bên cạnh việc hoàn thiện các quy định của *Luật Đất đai*, Nhà nước cần tiếp tục nghiên cứu, rà soát và hoàn thiện các quy định pháp luật phục vụ cho việc phòng chống tham nhũng như *Luật Phòng, chống tham nhũng*; trong đó, cần quy định cụ thể hơn về cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm phòng, chống tham nhũng từ trung ương đến địa phương như quy định cụ thể về quyền độc lập tương đối của các cơ quan này trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Chẳng hạn, quyền thẩm vấn, kiểm kê tài sản, theo dõi tài sản của người bị tình nghi tham nhũng; tiếp nhận và điều tra các tố cáo về các hành vi giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trái quy định của người có thẩm quyền nhằm mục đích trục lợi...

Tiếp tục sửa đổi và bổ sung các tội danh và hình phạt đối với các tội tham nhũng về đất đai trong *Bộ luật Hình sự* (Điều 278 - 291), *Bộ luật Tố tụng hình sự*, *Luật Khiếu nại, tố cáo*... Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về thanh tra, kiểm tra, nhất là hệ thống thanh tra hành chính có liên quan đến việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về tham nhũng đất đai. Thành lập bộ phận thanh tra có quyền trực tiếp nhận đơn, thư khiếu nại, tố cáo, tiến hành điều tra đối với các hành vi tham nhũng, tiêu cực của những đối tượng thuộc quyền giám sát đưa ra kết luận, kiến nghị để xử lý kỉ luật, hoặc theo thẩm quyền có thể áp dụng hình thức kỉ luật đối với cá nhân vi phạm. Bên cạnh đó, còn phân tích, đánh giá những vấn đề có tính

chất rộng lớn để tìm ra nguyên nhân, tình trạng quản lý yếu kém dẫn tới tham nhũng.

Thứ hai, xoá bỏ hình thức can thiệp mang tính hành chính - mệnh lệnh của các cơ quan công quyền, nhất là các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong việc cấp đất, thu hồi, bồi thường... mà thay vào đó là áp dụng các quy luật của thị trường vào các hình thức quản lý đất đai.

Thứ ba, về bổ nhiệm cán bộ, công chức, lãnh đạo, quản lý đất đai ở địa phương theo *Luật Cán bộ, công chức* ngày 13-11-2008 (có hiệu lực từ ngày 01-01-2010) cần được thực hiện theo hướng dân chủ, công khai, minh bạch, tạo tính cạnh tranh bình đẳng giữa các ứng cử viên. Có thể áp dụng cách này theo "dự án" tranh cử chức chủ tịch UBND thành phố của TP. Đà Nẵng, từ đó, người trúng cử có thể tuyển chọn những người giúp việc cho mình. Tuy nhiên, khi bổ nhiệm người có thẩm quyền quyết định bổ nhiệm phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình nhằm tránh tình trạng chạy chức, chạy quyền ở mọi cấp, mọi nơi, nhất là trong quá trình bầu cử và sắp xếp tổ chức nhân sự.

Thứ tư, đơn giản và minh bạch hóa các quy định của *Luật Tố tụng Hình sự* nhằm giảm thiểu tình trạng bất định đối với các chủ thể kinh tế, giảm khả năng hành động tùy tiện của các công chức và tăng cường khả năng phát hiện các trường hợp tham nhũng, tức là những trường hợp vi phạm luật tố tụng. Một hệ thống như vậy sẽ tăng cường khả năng phát hiện những hành vi tham nhũng □

1. Thông tấn xã Việt Nam. ngày 22-10-2006.
2. Theo Báo điện tử Đài Tiếng nói Việt Nam. Cập nhật thứ ba, ngày 09-12-2008.
- 3, 4. Theo VN Express.net. Cập nhật ngày 29-11-2007.
5. Theo Báo Tuổi trẻ, thứ hai, ngày 26-11-2007.
6. Theo Báo An ninh Thủ đô: Tham nhũng đất đai: Vòi bạch tuộc. Cập nhật ngày 29-11-2007.