

HOÀN THIỆN VỀ PHÁP LUẬT VÀ TƯ DUY TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

TS TRẦN THỊ CÚC*

1. Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành từ ngày 01-7-2004, sau đó Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thi hành như: Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29-10-2004 của Chính phủ về 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 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, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, Chỉ thị số 01/2008/CT-TTg ngày 08-01-2008 của Thủ tướng Chính phủ về một số giải pháp đẩy mạnh phát triển và quản lý thị trường bất động sản... Trên cơ sở quy định của trung ương, mỗi tỉnh lại ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đất đai dưới hình thức quyết định của UBND tỉnh (QĐ-UB) để áp dụng trên địa bàn tỉnh.

Luật Đất đai năm 2003 cùng với một hệ thống quy phạm pháp luật đất đai của trung ương và địa phương được ban hành đã tạo một bước nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về đất đai, khuyến khích sử dụng đất có hiệu quả, bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, góp phần tích cực đẩy mạnh công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Tuy nhiên, hệ thống các văn bản pháp luật đất đai và việc thực hiện còn bộc lộ những hạn

chế nhất định

Thứ nhất, về tư duy ban hành văn bản pháp luật đất đai.

Tư duy về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường hội nhập với thế giới bên ngoài cần được coi làm nền tảng cho việc soạn thảo các quy định của Luật Đất đai. Thế nhưng hầu hết các chế định pháp luật đất đai đều mang dấu ấn của thời kỳ kế hoạch hoá, bao cấp, thủ tục hành chính rườm rà, ít chú ý đến quyền tài sản hợp pháp của người dân. Cơ chế “xin - cho” vẫn bao trùm lên toàn bộ các quy định pháp luật đất đai. Chẳng hạn theo quy định tại Điều 31, 32, 33 Luật Đất đai năm 2003 về giao đất không thu tiền; Điều 39, 40 của Luật này về thu hồi đất để phát triển kinh tế; Điều 41 đến Điều 56 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP quy định về thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ)... thì chủ thể muốn thực hiện quyền của mình phải làm đơn đi xin các cơ quan chức năng. Như vậy, cơ chế “xin - cho” vẫn còn tồn tại.

Tư duy bao cấp thể hiện trong quy định về việc giao đất không thu tiền cho các tổ chức, doanh nghiệp nhà nước, điều này dẫn đến tình trạng các tổ chức đua nhau lập dự án “ma” để xin đất, “chờ thời” lúc nào có cơ hội là bán kiếm lời, hoặc cho các tổ chức tư nhân thuê, hoặc bỏ hoang. Hiện

* Học viện Hành chính.

nay, Hà Nội có khoảng 6 triệu m² đất đã được giao, nhưng không đưa vào sử dụng hoặc sử dụng không hiệu quả, nguyên nhân là họ không phải trả tiền cho Nhà nước.

Tư duy về “hàng hoá đất đai” không rõ ràng dẫn đến việc định giá đất theo chủ quan, đền bù cho người dân không thỏa đáng, tạo điều kiện cho một nhóm người làm giàu nhanh chóng, hậu quả dẫn tới xung đột xã hội về lợi ích kinh tế.

Thứ hai, về phương pháp làm luật nói chung và pháp luật đất đai nói riêng.

Lâu nay, chúng ta vẫn làm luật theo cách như sau: Quốc hội ban hành *Luật Đất đai* (ví dụ *Luật Đất đai* năm 2003), sau đó Chính phủ ban hành Nghị định hướng dẫn thi hành *Luật* cùng với hàng loạt các văn bản quy phạm pháp luật đất đai khác, tiếp theo các bộ chuyên ngành ban hành thông tư hướng dẫn thi hành nghị định, 64 tỉnh thành, mỗi tỉnh lại ban hành văn bản hướng dẫn thi hành trên địa bàn tỉnh mình, chưa kể đến những loại công văn, chỉ thị hướng dẫn khác. Hệ thống văn bản pháp luật về đất đai nhiều tầng nấc, chồng chéo, trùng lặp nhau, mâu thuẫn nhau, gây không ít khó khăn cho người thi hành luật, tạo kẽ hở cho những hành vi nhũng nhiễu. Ví dụ: Điều 50 của *Luật Đất đai* năm 2003 đã quy định về những loại giấy tờ hợp lệ khi được cấp GCNQSDĐ, thì Điều 5 Quyết định số 23/2005/QĐ-UB ngày 18-02-2005 của UBND thành phố Hà Nội về cấp GCNQSDĐ trên địa bàn thành phố Hà Nội chép lại nội dung của Điều 50 *Luật Đất đai* năm 2003; Điều 45 (khoản 2) Nghị định số 181/2004/NĐ-CP về thi hành *Luật Đất đai* năm 2003 nhắc lại nội dung của Điều 87 *Luật Đất đai* năm 2003 về xác định diện tích đất ở đối với trường hợp có vườn, ao.

Thứ ba, tư duy về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng

đất (QH, KHSDD) đến năm 2010 đã được 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 QH, KHSDD để trình Chính phủ phê duyệt. Một số tỉnh cũng đã có sự điều chỉnh QH, KHSDD đến năm 2010 như: Đồng Nai, Đà Nẵng, Phú Thọ, Bình Dương. Còn ở cấp huyện, hiện nay, đã có 411/668 đơn vị đã được xét duyệt quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010, 119 đơn vị đang thực hiện lập quy hoạch (chiếm 18%), 138 đơn vị chưa lập quy hoạch (chiếm 20%). Ở cấp xã hiện trong cả nước có 5.878/10.761 đơn vị đã được xét duyệt QH, KHSDD, số còn lại hiện nay mới đang triển khai hoặc chưa lập QH, KHSDD.

Nhìn chung, tư duy quy hoạch vẫn theo lối mòn hành chính, thể hiện việc phân cấp cho cả 4 cấp lập quy hoạch. Quy hoạch mang tính chất “chia phần” dẫn đến hậu quả quy hoạch “treo”, theo đó, vướng mắc trong việc cấp giấy chủ quyền nhà đất của dân. Tính đến tháng 12-2007 theo tổng kết của Bộ Tài nguyên và Môi trường, trên phạm vi 61 tỉnh, thành có 1.648 dự án, quy hoạch “treo”. Quy định pháp luật đất đai thiếu chế tài đối với những người lập quy hoạch không khả thi, làm thiệt hại đến lợi ích của nhân dân và lợi ích của Nhà nước.

Thứ tư, về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Tính đến ngày 30-9-2007, cả nước đã cấp GCNQSDĐ được 7,4 triệu ha đất nông nghiệp (đạt 82,1%), đất lâm nghiệp: 8,1 triệu ha (đạt 62,1%), đất ở đô thị: 64,3 nghìn ha (đạt 62,2%), đất ở nông thôn: 383 nghìn ha (đạt 76,5%)¹. Tuy nhiên, việc cấp GCNQSDĐ theo tinh thần của Chỉ thị số 05/2004/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 09-02-2004 còn có nhiều bất cập như: khi xét cấp GCNQSDĐ nhiều địa

phương đã truy xét nguồn gốc sử dụng qua nhiều người, lấy lý do là đất lấn chiếm, đất gàn nghĩa địa, đất chờ quy hoạch... để trì hoãn việc cấp GCN, trong khi tại khoản 6 Điều 50 Luật Đất đai quy định “nếu người sử dụng đất sử dụng ổn định, không có tranh chấp trước ngày 15-10-1993 có xác nhận của chính quyền cấp xã thì vẫn được xét cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”.

Về thực hiện nghĩa vụ tài chính của người dân khi được cấp GCNQSDĐ cũng làm chậm tiến độ cấp GCNQSDĐ. Thuế chuyển quyền sử dụng đất và lệ phí trước bạ hiện nay là quá cao so với thu nhập của nhiều người (thuế chuyển quyền 4%, lệ phí trước bạ 1%). Nếu một gia đình ở Hà Nội muốn bán ngôi nhà của mình là 50 m² chẳng hạn để mua một ngôi nhà khác cũng 50 m² không vì mục đích kinh doanh thì họ phải nộp một khoản tiền khá lớn. Từ đó, dẫn đến tình trạng người dân không làm thủ tục sang nhượng với Nhà nước. Lệ phí trước bạ 1% cũng là một khoản tiền lớn đối với người dân, hơn nữa lệ phí này còn trái với bản chất của chính nó, bởi lẽ, lệ phí là chi phí để thực hiện một dịch vụ nào đó, bao gồm tiền công và chi phí văn phòng, do đó mức thu thường rất nhỏ và phải dưới hình thức một số tiền nhất định (ví dụ, 1 triệu đồng, 2 triệu đồng...) chứ không thể là số phần trăm đánh trên giá trị của mảnh đất. Mức lệ phí trước bạ 1% như hiện nay thực chất là một loại thuế. Theo Báo cáo của Sở Tài nguyên và Môi trường Hà Nội, tính đến tháng 10-2007, tại Hà Nội còn tồn đọng khoảng 65.000 GCNQSDĐ (sổ đỏ). Theo nhận định của Sở này, người dân không đến nhận sổ đỏ là do mức lệ phí trước bạ quá cao so với thu nhập của các hộ gia đình.

Thứ năm, về thu hồi, bồi thường khi thu hồi đất.

Theo quy định tại Điều 42 của Luật Đất đai năm 2003 thì “người bị thu hồi đất nào

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”, “khu tái định cư... phải có điều kiện bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ”. Mỗi địa phương, tùy tình hình mà bồi thường cho người dân có thể bằng đất cùng mục đích, bằng nhà tái định cư hoặc bằng tiền để tự lo chỗ ở. Tuy nhiên, trên thực tế sự việc diễn biến hết sức phức tạp.

Việc thu hồi đất để sử dụng cho các mục đích quốc phòng, an ninh, sử dụng vào các mục đích công cộng của Nhà nước người dân có thể đồng thuận với dự án hơn. Còn nếu thu hồi đất để xây dựng nhà ở để bán, hoặc phân lô để chuyển nhượng nền nhà thì sẽ gặp nhiều rắc rối, khiếu kiện, bởi lẽ các công ty, tổng công ty dù của Nhà nước hay của tư nhân đều nhằm mục tiêu duy nhất là tìm kiếm lợi nhuận. Do đó, họ luôn tìm cách đền bù cho dân với mức tiền thấp nhất, “có nơi áp giá đền bù chỉ bằng 50-60% giá thị trường”²...

Thứ sáu, về giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo đất đai.

Theo tổng kết từ Thanh tra Chính phủ, trong các vụ khiếu nại trên toàn quốc thì khiếu nại liên quan đến đất đai như khiếu nại về đền bù giải toả, tranh chấp trong nội bộ nhân dân, khiếu nại đòi lại đất vào tập đoàn sản xuất, đòi lại đất đã giao cho người khác... chiếm tới hơn 80% (62.884 số đơn khiếu nại, 13.331 đơn tố cáo, 32.488 đơn kiến nghị phản ánh mà các cơ quan Thanh tra nhà nước nhận được tính từ đầu tháng 10-2005 đến nay).

Nội dung các đơn thư, khiếu nại, tố cáo đất đai tập trung chủ yếu về bồi thường, hỗ trợ tái định cư chiếm tỉ lệ lớn, 70,64%, tập trung nhiều nhất ở thành phố Hồ Chí Minh 90%; Phú Thọ 93,41%; Điện Biên 92,68%; Bắc Cạn 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 vì 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 số 22/1998/NĐ-CP, 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.

Ở hầu hết các địa phương một bộ phận cán bộ, công chức có những hành vi vụ lợi trong quản lý đất đai, nhiều, thiếu công tâm. Theo thống kê từ năm 1993 đến nay, đã có trên 1.300 cán bộ, công chức bị kỉ luật, bị khởi tố do vi phạm pháp luật về đất đai⁴.

2. Nhằm khắc phục những hạn chế như đã nêu trên, theo chúng tôi cần thực hiện một số giải pháp sau:

- Đổi mới tư duy về nội dung các quy định của pháp luật đất đai, theo hướng tuân thủ các quy tắc, quy luật của nền kinh tế thị trường. Đất đai trong nền kinh tế thị trường không thể cấp phát cho không cho bất kì cá nhân, tổ chức nào. Tất cả các mảnh đất đều phải được định giá theo đúng giá trị của nó thông qua các tổ chức định giá đất. Nội dung cơ bản của pháp luật đất đai phải được pháp điển hoá thành *Bộ luật Đất đai* (hoặc Bộ luật về bất động sản), theo đó quy định những quy tắc ứng xử cơ bản của Nhà nước đối với đất đai và tài sản gắn liền với nó.

- Đổi mới tư duy về phương pháp làm luật theo hướng hạn chế các văn bản hướng dẫn thi hành của cấp dưới. Tất cả các cấp, các ngành, mọi người dân đều phải tuân thủ pháp luật của trung ương một cách thống nhất, tránh tình trạng như hiện nay,

văn bản pháp luật của cấp tỉnh có hiệu lực pháp lý cao hơn văn bản pháp luật của Trung ương.

- Trong các quy định của Bộ luật về bất động sản phải quy định rõ các bộ phận cấu thành của việc quản lý nhà nước về bất động sản, theo đó chủ thể quản lý là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chuyên trách và phải tự chịu trách nhiệm về hành vi quản lý của mình, nội dung quản lý cần được phân định rõ giữa các cấp chính quyền, nội dung cần tương ứng thẩm quyền của cấp đó, không nên quy định một nội dung quản lý mà có tới hai hoặc nhiều cơ quan đảm trách. Trọng tâm của nội dung quản lý nhà nước là lập quy hoạch, kiểm tra việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất, điều tiết thị trường bất động sản chủ yếu bằng các chính sách tài chính, hạn chế dùng các biện pháp hành chính để quản lý đất đai và thị trường.

- Cần đưa chế định hợp đồng hành chính vào Bộ luật về bất động sản (*Bộ luật Đất đai*), theo đó tất cả các tổ chức trong nước và nước ngoài đều phải chuyển sang hình thức thuê đất có trả tiền cho Nhà nước, chấm dứt tình trạng “xin - cho” đất hiện nay. Tất cả các công trình xây dựng nhà chung cư cao tầng đều phải kí hợp đồng hành chính để thẩm định chất lượng trước khi đưa vào sử dụng. Chủ thể của hợp đồng hành chính một bên là cơ quan nhà nước có thẩm quyền về thẩm định công trình, hoặc được cơ quan nhà nước có thẩm quyền uỷ quyền, còn bên kia là tổ chức sử dụng đất.

- Phải thay đổi cách làm quy hoạch, theo đó chỉ nên quy định 2 cấp lập quy hoạch. Đó là cấp trung ương lập quy hoạch tổng thể cho cả nước và cấp tỉnh hoặc liên tỉnh lập quy hoạch cho tỉnh và vùng liên tỉnh, ví dụ, vùng Hà Nội, vùng TP. Hồ Chí Minh, vùng Cần Thơ... Dù quy hoạch ở cấp nào cũng cần phải đáp ứng những nhu cầu cơ bản của người dân như nhà ở, điện,

đường, trường, trạm... Quy hoạch chi tiết đến đâu cấp phép xây dựng đến đó, theo nguyên tắc cấp phép xây dựng cho cả khu vực, xoá bỏ kiểu cấp phép riêng lẻ cho từng nhà như hiện nay. Có nghĩa là một khi đường mới được mở thì cấp phép xây dựng có thời hạn khoảng 5 năm cho cả phố. Làm như vậy đất nước ta sẽ có những khu phố đẹp, người dân đỡ vướng phải những thủ tục cấp phép phiền hà. Sửa đổi Điều 25 của Luật Đất đai năm 2003, theo hướng cấp huyện và cấp xã không lập quy hoạch mà chỉ tham gia kiểm tra việc thực hiện quy hoạch trên địa bàn. Quy định như vậy sẽ tránh được sự manh mún, chông chéo của quy hoạch.

- Đổi mới chính sách tài chính đất đai, theo hướng giảm thuế chuyển quyền sử dụng đất, giảm việc thu tiền sử dụng đất khi cấp GCNQSDĐ để tạo điều kiện cho người nghèo có thể được cấp GCNQSDĐ cho mảnh đất của mình. Để hạn chế tình trạng đầu cơ đất Nhà nước cần quy định thuế suất lũy tiến đối với trường hợp sử dụng đất trên hạn mức đất của địa phương, đồng thời tạo nhiều nguồn cung cho thị trường bất động sản bằng cách thu hút tất cả các tổ chức có năng lực xây dựng tham gia xây dựng công trình không phân biệt tổ chức kinh tế nhà nước hay tư nhân. Bộ luật Đất đai sắp tới cần quy định thêm mô hình Hợp tác xã xây dựng nhà ở đối với vùng nông thôn, hoặc ngoại thành đô thị.

- Bộ luật Đất đai phải chứa đựng không những tư duy mới về nội dung mà cả tư duy mới về Luật hình thức. Luật hình thức hay còn gọi là Luật thủ tục phải đơn giản, dễ hiểu, tôn trọng quy luật thời gian, tôn trọng quyền lợi của người sử dụng đất, phải quy định chế tài đối với các trường hợp không tuân thủ đúng thời gian luật định. Năm 2008 cần cải tiến việc cấp GCNQSDĐ, cải tiến việc cấp giấy phép xây dựng nhà ở, công trình, hướng tới xây dựng một xã hội công dân

hợp pháp, trong đó các quyền tài sản phải được bảo đảm, họ có quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp... và có quyền xây dựng nhà ở, công trình trên đất của mình trên cơ sở quy hoạch của Nhà nước. 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 người dân

- Để giải quyết một cách căn bản tình trạng khiếu nại, tố cáo về đất đai, Nhà nước cần có chính sách đền bù thỏa đáng cho người dân khi thu hồi đất theo hướng định giá đất bồi thường sát với giá thị trường

Cùng với các văn bản pháp luật về giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai cần tiếp tục sửa đổi Luật Khiếu nại, tố cáo năm 2005 phù hợp với cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO, theo đó người dân có quyền lựa chọn hình thức khiếu nại hoặc khiếu kiện ra toà án trong bất kì giai đoạn tố tụng nào. Vì hiện nay các quy định pháp luật cũng như cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai đã tỏ ra "ít hiệu quả", mặc dù chúng ta đã có Toà Hành chính.

Tóm lại, cần sửa đổi toàn diện pháp luật đất đai hiện hành theo tư duy của nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước. Cùng với việc sửa đổi cục bộ các văn bản pháp luật đất đai hiện hành, phải tiến hành ngay việc soạn thảo một Bộ luật Đất đai mới phù hợp với luật lệ quốc tế □

1. Báo cáo tổng kết công tác năm 2007 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Xây dựng, Bộ Thông tin và Truyền thông).

2. Báo Thanh niên, số ra ngày 26-11-2005, tr. 3:

3. Báo cáo của Chính phủ về kết quả kiểm tra thi hành Luật Đất đai ngày 21-11-2005, tr.15).

4. VnExpress.