

HOÀN THIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

Ths NGUYỄN THỊ PHƯỢNG*

1. Thực tiễn phân cấp trong quản lý nhà nước về đất đai.

Sau khi Luật Đất đai năm 2003 được ban hành, hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) về đất đai ngày càng được cụ thể hoá, nhất là việc phân cấp quản lý đất đai giữa trung ương và địa phương; giữa các cơ quan quản lý đất đai trong hệ thống chính quyền địa phương các cấp đã làm thay đổi nhận thức cũng như năng lực vận hành của hệ thống QLNN nói chung, QLNN về đất đai nói riêng. Việc phân cấp quản lý trong lĩnh vực này được cụ thể hoá ở những điểm sau:

- Đối với chính quyền trung ương: Luật Đất đai năm 2003, (khoản 1, 2, Điều 7) và các văn bản hướng dẫn thi hành (Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29-10-2004; Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16-11-2004; Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03-12-2004; Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 03-12-2004; Nghị định số 200/NĐ-CP ngày 03-12-2004. Đặc biệt, Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 27-7-2007 về sửa đổi, bổ sung một số điều của 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 quy định bổ sung về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ), thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai và các thông tư hướng dẫn thi hành...) đều quy định thẩm quyền của Quốc hội, Chính phủ, bộ, ngành

có liên quan thực hiện thẩm quyền QLNN về đất đai thông qua việc xây dựng và ban hành các chính sách, pháp luật về đất đai, cũng như thực hiện điều hành vĩ mô các chính sách, pháp luật này, trong đó Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc QLNN về đất đai trong phạm vi cả nước.

- Đối với chính quyền địa phương: Pháp luật đất đai cũng xác định thẩm quyền và trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương. Theo đó, "Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp thực hiện quyền giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai tại địa phương" (khoản 3 Điều 7 Luật Đất đai), "Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền..." (khoản 4 Điều 7 Luật Đất đai). Bên cạnh đó, Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30-6-2006 của Chính phủ cũng phân định cụ thể quyền hạn và trách nhiệm QLNN về đất đai trên cơ sở Điều 26, Điều 37 Luật Đất đai và các văn bản quy phạm khác theo hướng:

- Chính phủ thống nhất QLNN về đất đai trong phạm vi cả nước, quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (QH, KHSDĐ) của cấp tỉnh. Chính quyền địa phương các cấp trực tiếp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cụ thể về QLNN về đất đai trên địa bàn (trừ trường hợp có quy định riêng của Chính phủ).

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập quy

* Học viện Hành chính.

hoạch (QH), quyết định KHSDĐ, quyết định hạn mức giao đất, thu hồi đất và chuyển mục đích sử dụng đất của địa phương trên cơ sở QH, KHSDĐ do Chính phủ phê duyệt; quyết định giá đất cụ thể theo khung giá các loại đất do Chính phủ quy định.

- Phân định rõ quyền quản lý, sử dụng tài sản của các cấp (gắn với trách nhiệm), theo đó có loại tài sản cấp quốc gia, có loại loại tài sản cấp tỉnh, cấp huyện, tài sản cấp xã. Tài sản cấp nào do cấp đó quyết định và chịu trách nhiệm quản lý, sử dụng, định đoạt theo quy định của pháp luật.

Như vậy, các quy định pháp luật về phân cấp trong quản lý đất đai đã thể hiện rõ quan điểm, chủ trương của Nhà nước trong việc quản lý các nguồn lực đất đai, điều tiết các quan hệ đất đai và các đối tượng bất động sản khác nhằm xoá bỏ độc quyền của Nhà nước đối với đất đai, đảm bảo chuyển phần lớn quyền sử dụng đất vào tay các pháp nhân, thể nhân, cho phép các chủ thể sử dụng đất sử dụng có hiệu quả theo cơ chế thị trường dựa trên những đặc tính, đặc trưng của đất đai như tính ổn định về số lượng, chất lượng; tính bất động của đất đai... Tuy nhiên, sau một thời gian thực hiện thẩm quyền QLNN về đất đai đã thể hiện những hạn chế nhất định:

Thứ nhất, việc phân cấp quản lý đất đai trong hoạt động QH, KHSDĐ của Nhà nước thời gian qua là nhằm kiểm tra tính hợp pháp, tính thống nhất, tính khoa học, tính hợp lý và tính khả thi của QH, KHSDĐ đã được lập, song trên thực tế việc xác lập và thực hiện QH, KHSDĐ mà *Luật Đất đai* quy định cho 4 cấp, trong đó có cả cấp xã không thuộc quy hoạch phát triển đô thị (khoản 3, 4 Điều 25, *Luật Đất đai*), kể cả cấp quận là không khả thi. Bởi vì, theo quy định, cấp xã chỉ có từ 1 đến 2 cán bộ địa chính, nhiều người lại chưa được trang bị kiến thức, trình độ về quản lý đất đai, nhất là trong việc tham mưu cho chủ tịch UBND xã về lập QH, KHSDĐ tại địa phương. Đối với cấp huyện, khi lập QH, KHSDĐ, nhất là QHSDĐ chi

tiết 1/20000 thì trình độ của cán bộ cấp huyện cũng chưa thể đáp ứng yêu cầu của quá trình phê duyệt QH, KHSDĐ.

Vì vậy, việc lập QH, KHSDĐ những năm qua đã làm cho việc sử dụng đất manh mún, không đáp ứng nhu cầu của quản lý và sử dụng đất của cả nước cũng như yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế. Nhiều QH, KHSDĐ thiếu tính khoa học đã làm phá vỡ cảnh quan thiên nhiên và những công trình kiến trúc mang tính lịch sử, văn hoá dân tộc, không bảo đảm các tiêu chí từ việc lập QH, KHSDĐ đến việc điều chỉnh lại QH, KHSDĐ đã được công bố giữa các cấp (cấp trung ương với cấp tỉnh, cấp huyện và xã), các ngành (xây dựng, giao thông, kiến trúc với cơ quan quản lý tài nguyên - môi trường) và các địa phương (Hà Tây, Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh...) làm cho tình trạng quy hoạch "treo", dự án "treo" diễn ra phổ biến (tính tới tháng 12-2007 cả nước có 1.649 khu vực quy hoạch treo với tổng diện tích là 344.665 ha; 1.206 dự án treo với diện tích 132.463 ha³); có tới 477 nghìn ha diện tích đất đã được công bố sử dụng nhưng không được sử dụng hoặc sử dụng không hiệu quả. Điều này cho thấy, việc xác định thẩm quyền QH, KHSDĐ như thế nào là hợp lý, cũng như tính khả thi của QH, KHSDĐ đặt ra cho các cấp, các ngành có những giải pháp mang tính tổng thể, bảo đảm tính đặc thù của QLNN trên từng địa bàn trong thời gian tới.

Thứ hai, pháp luật đất đai (Điều 37, Điều 31, 32 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP) đã phân định rất cụ thể về thẩm quyền trong việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Nhưng, trong quá trình thực hiện, không ít các cơ quan có thẩm quyền, người có thẩm quyền ở nhiều địa phương đã dựa vào những quy định đó để giao đất, cho thuê đất một cách tùy tiện, trái pháp luật; thể hiện sự thiếu trách nhiệm trong quản lý, làm cho tình hình quản lý và sử dụng đất tại nhiều nơi diễn ra hết sức phức tạp. Thậm chí cấp xã cũng giao đất tràn lan và giao không đúng đối tượng, không dựa trên nhu cầu sử dụng đất của nhà đầu tư và của người dân làm cho tình trạng đất bị

bỏ hoang hoá và tình trạng đầu tư “dàn trải” quá nhiều¹. Riêng tại Hà Tây, sau khi thu hồi để thực hiện các dự án, diện tích đất để hoang hoá lên tới 93.551 m² và 1.193.709 m² đất sử dụng không có hiệu quả. Bên cạnh đó, pháp luật cũng chưa có những quy định cụ thể trong việc phân định trách nhiệm của tổ chức và cá nhân khi vi phạm, nhất là trong việc triển khai thực hiện kế hoạch sắp xếp, điều tiết lại quỹ đất sử dụng sai mục đích, hoặc không thu hồi mà để hoang hoá...

Thứ ba, trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà (GCNQSHN) và quyền sử dụng đất (QSDD) pháp luật đất đai (Điều 52 Luật Đất đai, Điều 41 đến Điều 57 Nghị định số 181/NĐ-CP) cũng đã phân định cho UBND cấp tỉnh (ủy quyền cho Sở Tài nguyên và Môi trường) cấp cho tổ chức, người nước ngoài, còn UBND cấp huyện cấp GCN cho hộ gia đình, cá nhân theo cơ chế “Một cửa”. Đặc biệt, Nghị định số 84/2007/NĐ-CP dành hẳn Chương II (từ Điều 3 đến Điều 21) quy định chi tiết về thẩm quyền, về trình tự và thủ tục thực hiện. Trên thực tế việc cấp GCN là hết sức phức tạp, bởi vì theo quy định chung, việc cấp GCNQSDĐ lại được thực hiện theo Nghị định số 181/2004/NĐ-CP và do cơ quan quản lý Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện, còn cấp GCNQSHN lại do cơ quan quản lý về xây dựng thực hiện (sở xây dựng, phòng xây dựng) và được thực hiện theo quy định của Nghị định số 95/2005/NĐ-CP năm 2005 và Luật Nhà ở năm 2006. Tuy nhiên, thực tế ở Việt Nam nhà và đất được gọi là bất động sản luôn có mối quan hệ mật thiết với nhau do chưa có nhiều trường hợp thuê đất và xây dựng hạ tầng kiên cố trên đất thuê. Vì vậy, việc phân định thẩm quyền cấp giấy chứng nhận như vậy có thể tiện cho việc quản lý về mặt nhà nước, nhưng đối với người dân khi đi làm chủ quyền nhà, đất (sổ hồng), (sổ đỏ) thì gặp nhiều rắc rối. Chẳng hạn, người dân phải thực hiện hai quy trình gồm: Xin cấp Giấy GCNQSDĐ ở Phòng Tài nguyên và Môi trường, còn quy trình về cấp chủ quyền nhà lại phải đến cơ quan

về xây dựng. Ví dụ: việc cấp GCNQSDĐ cho ông Năm tại Huyện Từ Sơn, Bắc Ninh, với hơn 20 lần đi đi về về mà gia đình ông vẫn chưa được cấp GCNQSDĐ², điều này cho thấy cách làm việc của các “công bộc” hành chính không mang tính “phục vụ” mà ngày càng mang tính quan liêu, thậm chí nhiều nơi còn hành dân vì không được “bồi dưỡng”. Lý do trên xuất phát từ chỗ do mối quan hệ “song trùng trực thuộc” trong hệ thống chính quyền các cấp, nên đã tạo ra sự nể nang, e ngại, sợ “va chạm”, vì thế những tiêu cực nảy sinh trong hoạt động quản lý đất đai khó được xử lý, đã làm phát sinh tiêu cực và đã tác động, ảnh hưởng rất lớn đến sự phát triển kinh tế và ổn định xã hội nói chung trong thời gian qua.

Thứ tư, trong việc phân định thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của chính quyền các cấp được quy định tại các Điều 135, 136, 137, 138 và Điều 160, 163, 164 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP. Đặc biệt, Điều 63, 64, 65 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP của Chính phủ đã quy định cụ thể về quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp tỉnh phải được công bố công khai và gửi cho người khiếu nại và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, còn nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại thì người khiếu nại có thể kiện ra tòa án nhân dân (khoản 2, khoản 3 Điều 64). Nhưng ở nhiều nơi cán bộ có thẩm quyền cố tình hiểu sai để đùn đẩy trách nhiệm đối với những vụ việc liên quan đến trách nhiệm hành chính khi ra quyết định giải quyết gây thiệt hại tới lợi ích của người đi khiếu nại, khiếu kiện. Đơn cử, trường hợp 13 hộ dân quận Thanh Xuân khiếu kiện quyết định thu hồi đất của chủ tịch UBND quận Thanh Xuân ra tòa, tòa án đã đình chỉ và không thụ lý vụ án, vì cho rằng UBND quận Thanh Xuân đã rút quyết định thu hồi, trong khi Nghị quyết số 06/HĐTP của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao quy định chỉ đình chỉ vụ án khi người có thẩm quyền rút đơn khởi kiện³. Cách hiểu và giải quyết tranh chấp trên của Tòa án quận Thanh

Xuân đã vi phạm nghiêm trọng quá trình tố tụng do mối quan hệ bất bình đẳng giữa chính quyền với người khởi kiện đã gây nhiều thiệt hại cho người dân và làm cho mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân trở nên “méo mó” và khó có thể giải quyết dứt điểm trong thời gian tới, nhất là các vụ cấp đất để xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng phục vụ xây dựng tượng đài Chiến thắng Điện Biên Phủ, vụ khu Đồng, Quán Nam (Hải Phòng), dự án quốc lộ 10 Thủy Nguyên - Hải Phòng, vụ đền bù giải phóng mặt bằng cầu Thanh Trì, vụ cố ý làm trái trong việc mở rộng quốc lộ 39A ở Hưng Yên, vụ vi phạm quản lý đất đai ở Bình Dương⁴... Lý do trên xuất phát từ chỗ: Các quy định của *Luật Khiếu nại, tố cáo* quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền giải quyết mới chỉ dừng ở những nguyên tắc, mà chưa có những quy định cụ thể, thống nhất với những quy định của các ngành luật khác như *Luật Đất đai, Luật Thuế, Luật Lao động, Luật Doanh nghiệp*... Việc quy định thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước cấp trên đối với những vụ việc thuộc thẩm quyền của cấp dưới khi để quá thời hạn cũng không có quy chế về chế tài đối với những trường hợp “không giải quyết” để trốn tránh trách nhiệm đã dẫn tới tình trạng giải quyết khiếu kiện chậm lại, quyền lợi của người dân không được đáp ứng. *Luật Khiếu nại, tố cáo sửa đổi năm 2005* quy định: “*Người khiếu nại phải gặp gỡ và đối thoại trực tiếp với người bị khiếu nại để làm rõ nội dung khiếu nại và tìm hướng giải quyết*” (Điều 37). Như vậy, để thực hiện điều này lại phụ thuộc vào người ra quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu và theo một quy trình khép kín. Vì vậy, cơ chế giải quyết kiểu này thường thiếu khách quan, nhiều trường hợp mang tính áp đặt, làm cho người khiếu nại bất bình, khiếu kiện kéo dài.

2. Một số kiến nghị.

Để hạn chế những bất cập trên, chúng tôi đề xuất một số kiến nghị sau:

Một là, nhằm hạn chế tình trạng quy hoạch “treo”, dự án “treo”, UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cần rà soát

lại từng khu vực đã công bố QH, KHSDĐ, xem xét lại khu vực nào cần tiếp tục thực hiện, khu vực nào không có khả năng thực hiện thì quyết tâm công bố huỷ bỏ để giải phóng các nguồn lực đang bị “chết” hoặc đang nằm im. Việc lựa chọn, tính toán thực hiện các dự án cần dựa trên năng lực thực tế về các nguồn lực cũng như khả năng thu hút đầu tư của từng tỉnh, tránh tình trạng tỉnh nào cũng lập quy hoạch khu đô thị, trung tâm thương mại, khu công nghiệp, bến cảng, sân bay... theo “phong trào”. Công khai hoá, minh bạch hoá các mối quan hệ mang tính “lịch sử”, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công chúng về QH, KHSDĐ, tạo điều kiện giám sát tình trạng tham nhũng, hối lộ xảy ra khá phổ biến hiện nay, gây thiệt hại không nhỏ cho người dân và nhà nước.

Tại các khu đô thị, nhất là các thành phố lớn, do đặc điểm về giao thông, liên lạc thuận tiện hơn so với các vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa nên có thể bỏ quy định phân cấp về lập, xét duyệt và điều chỉnh QH, KHSDĐ của cấp quận, cấp xã (khu vực ngoại thành) tại các Điều 25, 26, 27 *Luật Đất đai*, mà chỉ nên quy định cho cấp thành phố làm QH, KHSDĐ.

Hai là, tiếp tục sửa đổi các quy định về phân cấp trong việc cấp GCNQSHN và QSDĐ trong *Luật Đất đai* theo hướng: Nhà nước quy định việc cấp GCN theo một mẫu chung, thống nhất và cấp một loại giấy thay cho hai, ba loại giấy hiện nay. Về thẩm quyền có thể giao cho cơ quan là Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện thực hiện. Tiếp tục nghiên cứu và xây dựng hệ thống đăng ký bất động sản thống nhất trong cả nước, bảo đảm cho thị trường bất động sản phát triển lành mạnh thông qua các chính sách về thuế, phí, lệ phí.

Để thực hiện, chính quyền các cấp cần đa dạng hoá hoạt động quản lý như: công nghệ hoá tin học thông tin trong việc xây dựng Chính phủ điện tử thông qua các trang Web để trả lời cho người dân về những thắc mắc khi đăng ký chủ quyền nhà, đất và các điều kiện khi thực hiện các quyền của mình đối

với đất đai. Điều này sẽ giúp giảm bớt thời gian về thực hiện thủ tục hành chính trong việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và cấp GCN-QSHN và QSDĐ, giảm bớt tình trạng “xin - cho” trong hoạt động quản lý đất đai của Nhà nước.

Ba là, chú trọng hoạt động kiểm tra, giám sát việc thi hành pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai của cán bộ, công chức qua nhiều kênh khác nhau như: kiểm tra, giám sát giữa cấp trên đối với cấp dưới, giữa các cơ quan quản lý đất đai cùng cấp, giữa nhân dân với chính quyền, giữa cơ quan thanh tra đối với cán bộ, công chức thực thi... nhằm hạn chế các hoạt động xử lý công việc theo tính làng, xã, dẫn tới việc sợ va chạm, không dám đấu tranh, nhất là trong giải quyết tranh chấp đất đai của chính quyền địa phương. Vì vậy, pháp luật đất đai cần có những quy định cụ thể về trách nhiệm người đứng đầu tổ chức khi để xảy ra sai phạm trong quản lý (QH, KHSDĐ, cấp GCN, giao, cho thuê, cho chuyển mục đích sử dụng, thu hồi, bồi thường...) và sử dụng đất đai (làm nhà ở, công trình, dự án...) của Nhà nước trên cơ sở Nghị định số 103/2007/NĐ-CP ngày 14-6-2007 của Chính phủ về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị và trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức trong việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, tránh tình trạng quy định chung chung như Kế hoạch phòng chống tham nhũng của UBND thành phố Hà Nội, trong đó yêu cầu các chủ tịch quận, huyện và lãnh đạo các sở, ban ngành “đề cao” trách nhiệm của người đứng đầu, nơi để xảy ra tham nhũng..., thì người đứng đầu và bí thư cấp uỷ phải chịu trách nhiệm⁵...

Bốn là, để giải quyết dứt điểm các vụ khiếu nại, khiếu kiện kéo dài, vượt cấp, thời gian tới cần tiếp tục xây dựng và hoàn thiện cơ quan tài phán hành chính các cấp, cơ quan tài phán hành chính vùng và khu vực. Theo đó, cơ quan tài phán là cơ quan độc lập (với các bộ, UBND các cấp) thực hiện chức năng xét xử các quyết định hành

chính, hành vi hành chính và chỉ tuân theo pháp luật, trực thuộc Chính phủ, do Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo và được tổ chức từ trung ương đến địa phương. Về thẩm quyền, cơ quan Tài phán hành chính Trung ương giải quyết các khiếu kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Cơ quan Tài phán hành chính vùng có thể thành lập ở cả ba miền (Bắc, Trung, Nam), trong đó người đứng đầu cơ quan tài phán vùng sẽ do Thủ tướng bổ nhiệm. Cơ quan này thực hiện giải quyết khiếu kiện đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Thủ trưởng cơ quan thuộc bộ, thuộc cơ quan ngang bộ, thuộc cơ quan thuộc Chính phủ, giám đốc sở hoặc cấp tương đương. Cơ quan Tài phán hành chính khu vực có thẩm quyền giải quyết khiếu kiện đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của chủ tịch UBND cấp huyện, của trưởng phòng cấp huyện và của chủ tịch UBND cấp xã. Đối với đội ngũ tài phán hành chính, ngoài tài phán viên chuyên trách, cần có tài phán viên kiêm nhiệm là những người làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, có chuyên môn, nghiệp vụ chuyên sâu và có kinh nghiệm trong QLNN, có thể được mời tham gia giải quyết các khiếu kiện, nhất là về đất đai bảo đảm cho người dân có quyền khởi kiện vụ án đất đai tại Tòa hành chính để giải quyết theo thủ tục tố tụng tư pháp sau khi có phán quyết của cơ quan tài phán hành chính công, tạo điều kiện cho toà án giải quyết chính xác, nhanh chóng vụ việc□

1. Trần Thị Cúc: Tạp chí Quản lý nhà nước, số 3-2007, tr 19.

2. Báo Pháp luật Việt Nam, số ra ngày 14-12-2007, tr. 4.

3. Chương trình Tiêu điểm của Đài truyền hình trên kênh VTV1, ngày 13-12-2007.

4. Thanhnien.com.vn. Cập nhật thứ tư ngày 12-01-2007.

5. www. Lao động số 16 ngày 19-01-2008.