

VIỆC THỂ CHẾ HÓA NGHỊ QUYẾT SỐ 18 – NQ/TW CỦA BAN CHẤP HÀNH TRUNG ƯƠNG ĐẢNG KHÓA XIII TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) VÀ PHÁT HUY VAI TRÒ CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM, CÁC TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ - XÃ HỘI TRONG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

TRẦN NGỌC ĐƯỜNG

Nguyên Phó chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

Bám sát Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng, Nghị quyết số 18 - NQ/TW và các Nghị quyết có liên quan, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) lần này đã thể chế hóa khá đầy đủ, kịp thời các quan điểm chủ trương của Đảng về quản lý và sử dụng đất đai. Để tiếp tục hoàn thiện Dự thảo Luật trước khi được Quốc hội xem xét thông qua, tác giả xin đóng góp một vài ý kiến xung quanh việc thể chế hóa Nghị quyết số 18 - NQ/TW ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đủ nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.

1. Về việc thể chế hóa nội dung “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”

Hiến pháp năm 2013 và Nghị quyết số 18 - NQ/TW khóa XIII đã nhấn mạnh điều này. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng đã thể chế hóa quan điểm này ở các Điều 13,14,15... Chương II. Tuy nhiên, vấn đề cơ bản là đất đai thuộc sở hữu toàn dân, “toàn dân” ở đây là ai? Dự thảo Luật chưa thể chế được cụ thể những chủ thể nào là “toàn dân”. Toàn dân ở đây có thể là toàn thể nhân dân Việt Nam, có thể là toàn thể nhân dân một địa phương, một vùng..., cũng có thể là các thành viên của một gia đình... Các chủ thể thuộc phạm trù toàn dân này đều có những quyền và lợi ích riêng đồng thời đều có những quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ và lợi ích chung đối với đất đai thuộc quyền sử dụng của cấp đó. Việc thể chế cụ thể các quyền và trách nhiệm đối với đất đai thuộc quyền sử dụng của cấp đó. Việc thể chế cụ thể các quyền và trách nhiệm đối với các cấp độ chủ thể sở hữu toàn dân về đất đai sẽ là cơ chế để cao trách nhiệm để bảo vệ và khai thác sử dụng nguồn lực đất đai một cách hiệu quả, phục vụ đắc lực cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ đất nước, đồng thời điều tiết hài hòa các lợi ích từ đất đai giữa các chủ thể, thành viên trong sở hữu toàn dân”. Quyền và trách nhiệm của các chủ thể đó để cùng với Nhà nước là đại diện và trách nhiệm chủ sở hữu thống nhất quản lý. Theo đó, cần

thể chế quyền của toàn dân với tư cách là chủ sở hữu đất đai trong Dự thảo Luật. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã cố gắng phân định rõ hơn vai trò của các cơ quan nhà nước với tư cách là người đại diện chủ sở hữu và với tư cách là người quản lý nhà nước thống nhất về đất đai. Theo tác giả, thể chế hóa chưa đầy đủ. Theo đó Điều 15 khoản 1 quy định chức năng đại diện tối cao, chủ sở hữu toàn dân của Quốc hội chưa đầy đủ, chưa làm rõ trách nhiệm quyết định của Quốc hội trước chủ sở hữu “toàn dân” về những vấn đề liên quan đến đất đai. Tuy nhiên, Dự thảo Luật cần quy định rõ hơn quyền và trách nhiệm giám sát tối cao của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu và chức năng quản lý nhà nước về đất đai và sử dụng đất đai: Chức năng đại diện chủ sở hữu của HĐND các cấp cũng rất quan trọng, nhưng Dự thảo Luật Đất đai còn quy định chung chung. Đồng thời, Dự thảo cần nhấn mạnh trách nhiệm giải trình và trách nhiệm kiểm soát việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu của UBND các cấp.

2. Việc phân định vai trò, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai và thực hiện chức năng của nhà nước đại diện chủ sở hữu về đất đai

Đây là vấn đề cần được thể chế hóa một cách rõ ràng nếu không sẽ dễ lẫn lộn trong việc thực hiện các chức năng của Nhà nước về quyền đại diện chủ sở hữu và quyền quản lý nhà nước về đất đai trong việc thực hiện các chính sách, cơ chế quản lý đất đai, trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình trước nhân dân và xã hội. Chức năng “đại diện chủ sở hữu” là chức năng do nhân dân (chủ sở hữu) ủy quyền, còn chức năng “thống nhất quản lý nhà nước về đất đai” là chức năng vốn có của Nhà nước.

Trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Điều 14 đã liệt kê 11 quyền của đại diện chủ sở hữu, Điều 21 liệt kê 18 nội dung của quản lý nhà nước về đất đai. Tuy nhiên, vẫn chưa thể chế rõ, tách bạch và đủ cụ thể việc thực hiện hai chức năng này trong các chương của Dự thảo Luật. Chính phủ, các Bộ, ngành ở Trung ương và UBND các cấp vừa thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vừa thực hiện chức năng thống nhất quản lý nhà

nước về đất đai không được thể chế hóa đầy đủ trong Chương II quyền và trách nhiệm của Nhà nước, công dân đối với đất đai và các chương sau của Dự thảo Luật. “Chính phủ, UBND các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai, quy định ở khoản 3, Điều 15 là làm những gì để không lẫn lộn với chức năng quản lý nhà nước về đất đai. Ở các chương sau của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng không thể chế được rõ ràng, mạch lạc việc thực hiện hai chức năng của Nhà nước. Việc cùng một cơ quan thực hiện cả hai chức năng này, nếu không phân biệt rõ, lẫn lộn giữa quyền đại diện chủ sở hữu với quyền quản lý nhà nước rất dễ dẫn đến tình trạng lạm quyền, tiêu cực tham nhũng.

Liên quan đến vấn đề này, Dự thảo Luật cần phải thể chế rõ, chức năng, nhiệm vụ, quyền và trách nhiệm, cơ chế quản lý nhà nước đối với các cơ quan nhà nước (cả đối với các tổ chức trong hệ thống chính trị) với tư cách là chủ thể sử dụng đất đai. Hiện nay, các cơ quan đơn vị nhà nước sử dụng một diện tích rất lớn về đất đai, các bất động sản gắn liền với đất và trước đây đã diễn ra tình trạng bán công sở để hiện đại hóa công sở gây lãng phí thất thoát lớn. Tuy nhiên, ở Chương III của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất chưa quy định rõ đồng bộ vai trò, trách nhiệm, quyền, nghĩa vụ, lợi ích của các cơ quan nhà nước trong đó có các cơ quan quản lý và sử dụng đất với tư cách là một chủ thể sử dụng đất.

3. Vấn đề phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Trong tờ trình của Dự thảo Luật đã viết việc soạn thảo được thực hiện theo một trong các quan điểm là: “Tiếp tục đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, đồng thời thiết lập công cụ kiểm soát quyền lực của cơ quan và người có thẩm quyền trong quản lý đất đai. Tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ) và các tổ chức chính trị - xã hội các cấp của nhân dân”. Tuy nhiên, Dự thảo Luật Đất đai chưa thể hiện một cách đầy đủ, sâu sắc quan điểm này. Điều đó thể hiện ở một số điểm cơ bản sau đây:

Một là, khi đề cập đến nội dung quản lý nhà nước nói chung, quản lý nhà nước về đất đai nói riêng, thường người ta phải chỉ ra được vấn đề gì thuộc Nhà nước Trung ương quản lý? Vấn đề gì thuộc chính quyền địa phương quản lý? Vấn đề gì cả Trung ương và địa phương cùng quản lý? Theo đó, Điều 21 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) không phải là quy định nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Điều luật này mới chỉ liệt kê các công việc cần phải làm trong quản lý đất đai mà không phải là nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Vì vậy, theo tôi phải viết lại Điều 21 để quy định rõ trong quản lý nhà nước về đất đai và sử dụng đất đai thì những

vấn đề gì là phải quản lý theo ngành và vấn đề gì phải quản lý theo lãnh thổ tức việc gì thuộc thẩm quyền của chính quyền Trung ương, vấn đề gì thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương; những vấn đề gì là cả hai cùng làm. Có như vậy mới hình thành cơ sở để phân cấp, phân quyền minh bạch trong quản lý nhà nước về đất đai và sử dụng đất đai quy định ở các chương sau.

Hai là, theo Dự thảo Luật thì việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất thực hiện ở cấp quốc gia, cấp tỉnh và huyện (không kể quy hoạch kế hoạch sử dụng đất quốc phòng và đất an ninh). Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được tiến hành từ trên xuống. Điều đó có nghĩa là quy hoạch kế hoạch sử dụng đất của cấp trên quyết định kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới, điều này là không hợp lý. Nên chăng việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần tiến hành một cách dân chủ từ dưới lên thì việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mới sát thực tế và khả thi? Thực tiễn chỉ ra rằng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất những năm qua thường xuyên bị điều chỉnh, thay đổi thiếu ổn định trong đó không ít trường hợp là vì lợi ích nhóm. Liên quan đến vấn đề này, Điều 71 của Dự thảo Luật quy định việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không có mục đích tự thân mà nó phục vụ cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn. Vì vậy, việc nâng cao tính khoa học, tính thực tiễn và hiệu quả của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là rất quan trọng. Điều đó đòi hỏi phải có sự kết hợp hữu cơ giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu và cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai trong xây dựng thông qua thực thi giám sát việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Điều này chưa được thể chế hóa đầy đủ trong Dự thảo Luật Đất đai. Các căn cứ để điều chỉnh quy định quá rộng và tù mù rất dễ bị lợi dụng để thay đổi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã phê duyệt. Ví dụ như điểm đ và e, khoản 2, Điều 71 (điểm đ: “do biến đổi bất thường của tình hình kinh tế - xã hội làm hạn chế nguồn lực thực hiện”, hay điểm e: “do phát triển của khoa học công nghệ làm thay đổi cơ bản việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất”). Đồng thời, Dự thảo cần xem lại thẩm quyền điều chỉnh quy hoạch quy định liệu có quá rộng? Thẩm quyền thay đổi quy hoạch cấp tỉnh phải được cơ quan quy hoạch cấp quốc gia cho phép và thẩm quyền thay đổi quy hoạch cấp quận huyện phải do cấp tỉnh quyết định. Không nên quy định như Dự thảo Luật Đất đai cấp nào có thẩm quyền quy hoạch cấp đó quyết định thay đổi, điều chỉnh quy hoạch.

Cùng với việc xem xét lại việc phân cấp, phân quyền giữa các cấp trong quy hoạch và thay đổi quy hoạch, đề nghị Ban Soạn thảo xem xét lại việc phân cấp, phân

quyền trong thu hồi đất, thẩm quyền thẩm định giá đất thu hồi là những vấn đề còn nóng trong thực tế cần phải quy định chặt chẽ và cụ thể.

4. Phát huy vai trò của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội trong quản lý, sử dụng đất đai

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chưa hình thành được một cơ chế kiểm soát quyền lực có hiệu lực và hiệu quả theo Hiến pháp năm 2013 và Nghị quyết số 18 - NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương Đảng. Theo đó cơ chế này bao gồm:

Thứ nhất, cơ chế nhân dân kiểm soát quyền lực bao gồm nhân dân với tư cách là công dân có quyền giám sát, kiến nghị, đề nghị, tố cáo, tham gia quản lý nhà nước... trong các khâu của quá trình quản lý nhà nước về đất đai. Cơ chế này còn là tổ chức chính trị - xã hội nghề nghiệp của công dân mà trước hết là MTTQ Việt Nam các cấp và thành viên của Mặt trận thực hiện chức năng giám sát, phản biện xã hội. Theo đó, phản biện xã hội là kiểm soát trước quá trình xây dựng và hình thành chính sách pháp luật về đất đai; đồng thời, sau khi chính sách pháp luật được hình thành thì giám sát việc tổ chức thực hiện chính sách pháp luật trong thực tế. Mặc dù, dự án Luật đã chú trọng đến vai trò của MTTQ các cấp, nhưng quy định chưa đầy đủ và chưa bao quát hết tất cả các khâu của quá trình quản lý nhà nước về đất đai và đại diện quyền sở hữu về đất đai. Tất cả các khâu của công tác quản lý nhà nước về đất đai từ sử dụng; điều tra đánh giá đất đai; quy hoạch kế hoạch sử dụng đất; đến thu hồi đất, trưng dụng đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi; phát triển quỹ đất; đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; tài chính về giá đất đai... đều phải có mặt của cơ chế nhân dân kiểm soát quyền lực Nhà nước theo Hiến pháp năm 2013. Theo đó, trách nhiệm của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận không nên quy định chỉ 1 điều (Điều 20) như Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) mà nên quy định trong tất cả các chương. MTTQ và các tổ chức thành viên không những cho ý kiến về quy hoạch, kế hoạch đất (điểm b, khoản 2, Điều 20); tham gia ý kiến về trường hợp cần thiết về thu hồi đất, phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư, trường hợp cưỡng chế khi thực hiện thu hồi đất (điểm c, khoản 2, Điều 20) mà còn phải thực hiện quyền và trách nhiệm giám sát xã hội đối với việc thực hiện các công việc này.

Thứ hai, cơ chế kiểm soát quyền lực Nhà nước bên trong mỗi quyền và kiểm soát lẫn nhau giữa các quyền quy định chưa đầy đủ và đủ mạnh để việc quản lý và sử dụng đất đai có hiệu lực, hiệu quả khắc phục được tình trạng tiêu cực tham nhũng về đất đai. Ngoài ra, nội

dung về giám sát, thanh tra, kiểm tra cần phải đưa vào các chương của Dự thảo Luật, trở thành một nội dung của từng chương với những quy định cụ thể. Trong đó quy định mỗi cơ quan nhà nước có trách nhiệm kiểm soát như thế nào? Cơ chế kiểm soát và nội dung kiểm soát gồm những vấn đề gì? Tăng cường kiểm soát của quyền tư pháp đối với quyền hành pháp trong quản lý nhà nước về đất đai bằng việc không những xét xử hành vi hành chính và quyết định hành chính cá biệt, vi phạm pháp luật mà tiến tới có thể xét xử đối với văn bản quy phạm pháp luật dưới luật trong quản lý đất đai của Chính phủ, Bộ, ngành và chính quyền địa phương mà cơ quan, tổ chức và cá nhân công dân trái với quy định trong Luật Đất đai và các luật có liên quan về đất đai.

5. Kỹ thuật lập pháp

Ngoài những vấn đề về phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực trong quản lý và sử dụng đất đai nói trên, còn một vấn đề trong Dự thảo Luật này là vấn đề ủy quyền lập pháp. Mặc dù, đây là vấn đề không thể tránh khỏi trong điều kiện các quan hệ xã hội đang biến đổi nhanh chóng, nhất là trong bối cảnh cách mạng công nghiệp 4.0. Tuy nhiên, nếu ủy quyền tràn lan thì có thể dẫn tới mất quyền và bị hạn chế quyền. Bởi lập pháp của Quốc hội là quyền nguyên phát, thực hiện quyền lực trực tiếp từ nhân dân giao cho. Ngược lại, văn bản quy phạm của các cơ quan hành pháp là hoạt động lập quy - quyền lực thứ phát, thực hiện quyền lực phái sinh từ quyền lập pháp không được nhân dân trực tiếp giao mà phải thông qua Quốc hội, người đại diện cho nhân dân giao cho. Vì vậy, khi Quốc hội giao cho Chính phủ, các Bộ, ngành, hoặc chính quyền địa phương quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành trong các điều luật phải hết sức cân nhắc để không “dễ dãi” nhường quyền của mình cho các cơ quan khác dẫn đến luật khung, luật ống. Theo Dự thảo Luật Đất đai, có 54 điều luật có ủy quyền lập pháp cho Chính phủ và các Bộ, đáng lưu ý là Dự thảo Luật đã ủy quyền cho Chính phủ và Bộ TN&MT quy định chi tiết toàn bộ một điều Luật, thậm chí là giao Chính phủ quy định cả những điều hạn chế quyền con người, quyền công dân mà Điều 14, Hiến pháp bắt buộc phải quy định bằng luật (khoản 5, Điều 66). Vì vậy, cần phải khắc phục tình trạng ủy quyền lập pháp quá nhiều trong một đạo luật. Việc ủy quyền chỉ giao quy định chi tiết một điểm hoặc là một khoản trong một điều luật và phải xác định rõ phạm vi và nội dung ủy quyền (không nên viết Chính phủ hay Bộ quy định chi tiết khoản này như dự án Luật lâu nay dẫn đến văn bản quy định chi tiết trái với Luật) và nên quy định chỉ được ủy quyền một cấp; không được giao cho Chính phủ quy định chi tiết, sau đó, Chính phủ lại ủy quyền tiếp cho các Bộ hay chính quyền địa phương ■