

CƠ CHẾ NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT VÀ CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI TỰ NGUYỆN Ở VIỆT NAM

Phương pháp tiếp cận, Định giá đất và
Giải quyết khiếu nại của dân

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI. Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam. Phương pháp tiếp cận, Định giá đất và Giải quyết khiếu nại của dân. H.: 2011, 238 tr.

HẢI AN
lược thuật

An phẩm (gồm ba báo cáo) là kết quả nghiên cứu trong nhiều năm của Ngân hàng Thế giới (WB) tại Việt Nam với chủ đề “Xã hội và các xung đột đất đai” nhằm hỗ trợ Bộ Tài nguyên và Môi trường cải thiện chính sách và thực tiễn trong quá trình sửa đổi, bổ sung dự thảo Luật Đất đai.

Báo cáo tập trung tổng kết hiện trạng các quy định của pháp luật Việt Nam, đánh giá quá trình thực hiện, phân tích một số kinh nghiệm quốc tế và đưa ra những khuyến nghị nhằm khắc phục các hạn chế của hệ thống pháp luật đất đai của Việt Nam. Với

những kết quả phân tích và nghiên cứu thực tế ở Việt Nam, Báo cáo được coi là một đóng góp giá trị cho quá trình đổi mới chính sách về chuyển dịch đất đai ở Việt Nam.

Báo cáo 1: Đề xuất về hoàn thiện chính sách Nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam

Mục tiêu nghiên cứu của Báo cáo 1 (được hoàn thành năm 2009) là đánh giá những vấn đề có liên quan đến cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện và không tự nguyện được quy định trong pháp luật, chính sách hiện hành và việc thực thi những quy định. Qua đó, Báo cáo 1 đưa ra một số khuyến nghị về hoàn thiện pháp luật trong quá trình sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai.

1. *Phân tích tiến trình pháp luật liên quan đến chuyển dịch và thu hồi đất đai tại Việt Nam trong thời gian qua*, nhóm nghiên cứu cho rằng, Luật



Đất đai 1993 được coi là một bước tiến dài của Việt Nam trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật về đất đai kể từ năm 1987. Tuy nhiên, Luật Đất đai 1993 chỉ áp dụng cơ chế thu hồi đất đai bắt buộc. Việc chuyển dịch đất đai được thực hiện dựa trên quyết định hành chính của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và cho các mục đích quốc phòng, an ninh phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Tuy nhiên trên thực tế, cơ chế này cũng đã áp dụng cho tất cả các dự án đầu tư kinh tế đem lại lợi ích riêng cho nhà đầu tư. Bên cạnh đó, Nhà nước quy định giá bồi thường rất thấp cùng với nhiều thủ tục phức tạp khi đàm phán về bồi thường đã khiến người bị thu hồi đất không hài lòng về việc bồi thường không thỏa đáng và nhà đầu tư cũng không hài lòng về quy trình thực hiện quá phức tạp.

Khắc phục dần những hạn chế đó, Luật Đất đai 2003 đã bổ sung cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện dựa trên thỏa thuận 2 bên giữa nhà đầu tư và những người đang sử dụng đất về việc chuyển nhượng đất, thuê đất hay góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Cơ chế này được áp dụng trong những trường hợp đất được chuyển sang sử dụng để thực hiện các dự án đầu tư trong nước không thuộc trường hợp được áp dụng cơ chế thu hồi đất bắt buộc hoặc trong trường hợp dự án được áp dụng cơ chế thu hồi đất bắt buộc nhưng chủ đầu tư có nguyện vọng được thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Nhóm nghiên cứu khẳng định, cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được quy định rất rõ ràng với các thủ tục đơn giản và phù hợp với chuẩn quốc tế. Cơ chế này đã được áp dụng trong nhiều dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh và hoạt

động khá tốt. Tuy nhiên, khi nảy sinh vấn đề một số người đang sử dụng đất đòi giá cao hơn nhiều so với giá thị trường thì hiện không có thủ tục, quy định nào trong pháp luật hiện hành về đất đai xử lý tình huống này.

2. *Tìm hiểu quan điểm của các bên liên quan tham gia vào chuyển dịch đất đai trên thực tế*, nhóm nghiên cứu đã khảo sát quan điểm của: lãnh đạo địa phương, các nhà đầu tư và người dân sử dụng đất trong quá trình chuyển dịch đất đai trên thực tế. Kết quả cho thấy:

- *Đối với lãnh đạo địa phương*: không có sự thống nhất trong quan điểm và cách thực hiện cơ chế thu hồi đất tại các địa phương. Cụ thể:

+ Có địa phương cho rằng giá đất cần được Nhà nước quản lý chặt chẽ và giá thị trường được chấp nhận như trong quy định là không phù hợp với thực tế địa phương (*Hà Nội*). Và đó cũng là lý do giá đất Hà Nội được xác định ở mức 50%-70% giá thị trường;

+ Trong khi địa phương khác là *Đà Nẵng* sử dụng phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở các thủ tục về chuyển dịch đất đai bắt buộc và sự đồng thuận đạt được giữa chính quyền và người sử dụng đất;

+ *Thành phố Hồ Chí Minh* lại áp dụng cách tiếp cận đất đai định hướng thị trường và bồi thường về đất được xác định theo giá đất thị trường trên cơ sở giá đất do các tổ chức dịch vụ định giá cung cấp.

- *Các nhà đầu tư*: thông qua thu thập ý kiến từ các cuộc gặp gỡ định kỳ giữa các nhà đầu tư và Chính phủ, nhóm nghiên cứu nhận thấy, các vấn đề nảy sinh chủ yếu liên quan tới các thủ tục hành chính về đất đai - nhất là vấn

đề tiếp cận đất và quyền đối với đất đai của doanh nghiệp và việc sử dụng bất hợp pháp, đất nằm trong dự án của một số người, làm chậm tiến độ triển khai dự án.

- *Người dân*: hầu hết những người sử dụng đất tại tất cả các địa phương có ý kiến khiếu nại, tố cáo về đất đai chủ yếu tập trung vào việc giải quyết bồi thường, tái định cư không thỏa đáng, sau đó là ý kiến về tình trạng vi phạm pháp luật trong thực thi công việc về quản lý đất đai của các cán bộ, cơ quan hành chính.

Báo cáo cho rằng, có thể thấy *giá đất tính bồi thường thấp; chính sách, pháp luật chưa đầy đủ, chưa thống nhất; thời gian thực hiện dài, quy trình thu hồi và thủ tục phức tạp và khó khăn* gây nên *những bất cập trong quá trình thực hiện*. Đây chính là những vấn đề trọng tâm cần sửa đổi, bổ sung pháp luật trong thời gian tới.

Mặt khác, qua kết quả kiểm tra việc thực thi pháp luật đất đai ở các địa phương, hầu hết các cán bộ quản lý đất đai ở các cấp địa phương huyện và xã chưa nhận thức đúng được các quy định của Luật Đất đai cũng như các Nghị định hướng dẫn thi hành của Chính Phủ và nhận thức pháp luật đất đai của người dân vẫn còn thấp. Vì vậy, vấn đề nâng cao nhận thức cộng đồng về pháp luật đất đai cần được quan tâm hơn nữa.

3. Các vấn đề liên quan đến pháp luật hiện hành và việc thực thi

Vấn đề then chốt được nhóm nghiên cứu chỉ ra ở đây là pháp luật đất đai còn tập trung nhiều vào tạo cơ chế thuận lợi để thu xếp đất đai cho phát triển nhưng không đủ quan tâm tới mặt bên vững xã hội cho những cộng đồng và người sử dụng đất bị thiệt hại. Trong thực tế, thu

hồi đất đai cho các dự án đầu tư phải đối mặt với những thử thách rất lớn.

Trước hết, lãnh đạo cấp tỉnh luôn mong muốn sự phát triển kinh tế như là phương thức giúp tỉnh thoát khỏi đói nghèo và do đó đưa ra nhiều ưu đãi cho các nhà đầu tư và các dự án đầu tư của họ mà thiếu quan tâm tới người sử dụng đất bị thu hồi đất.

Thứ hai, một số quy định pháp luật đã không được thực thi tại các cấp địa phương hoặc là được thực hiện theo hướng tạo thuận lợi cho nhà đầu tư; trong một số trường hợp, có dấu hiệu của quan liêu hay tư lợi trong mối liên kết với các nhà đầu tư.

Thứ ba, giá đất do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để tính giá trị bồi thường và tái định cư thấp hơn nhiều so với giá thị trường; những hỗ trợ của nhà nước cho những người sử dụng đất bị ảnh hưởng vẫn chưa thỏa đáng.

Thứ tư, còn thiếu những cơ chế rõ ràng về việc kiểm tra, thanh tra định kỳ về đất đai của cơ quan quản lý cấp trên đối với các cơ quan quản lý cấp dưới trực thuộc; những vi phạm không được phát hiện và xử lý kịp thời.

Thứ năm, còn thiếu những cơ chế hợp lý để khuyến khích sự tham gia của người dân, cộng đồng và các tổ chức xã hội vào công tác giám sát việc thực hiện pháp luật đất đai của các cơ quan hành chính; giám sát quá trình chuyển dịch đất đai, tạo sự đồng thuận về chia sẻ lợi ích giữa các bên liên quan tới chuyển dịch đất đai và giải quyết khiếu nại của dân.

4. Thực tiễn quốc tế có thể xem xét áp dụng vào Việt Nam

Dựa trên cơ chế chia sẻ lợi ích, cơ chế chính sách góp đất - điều chỉnh lại đất đai và cơ chế quyền phát triển có

thể chuyển nhượng được, Việt Nam cần nghiên cứu, thử nghiệm và triển khai trên thực tế (xem tr.39).

Từ thực trạng ở Việt Nam cũng như qua phân tích thực tiễn quốc tế có thể áp dụng tại Việt Nam, nhóm nghiên cứu đã đề xuất những điều chỉnh, đổi mới về cơ chế chuyển dịch đất đai ở Việt Nam, nhằm bảo đảm quá trình triển khai thực tiễn có hiệu quả, bảo đảm phát triển kinh tế đồng thời với bền vững xã hội, bao gồm:

1/ Cần sửa đổi quy định của pháp luật về chuyển dịch đất đai tự nguyện, đổi mới quy định của pháp luật về định giá đất, điều chỉnh lại quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư (tr.48).

2/ Sửa đổi quy định của pháp luật về chuyển dịch đất đai bắt buộc (tr.50).

3/ Đề xuất về việc xác định giới hạn giữa cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện (tr.51)

4/ Đề xuất các biện pháp tăng hiệu quả của triển khai trên thực tế (tr.52).

Báo cáo 2: Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại Việt Nam

Mục tiêu của Báo cáo 2 là trợ giúp các cơ quan quản lý đất đai ở Việt Nam hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

1. Phân tích hệ thống pháp luật hiện hành

Qua phân tích hệ thống pháp luật, Báo cáo 2 chỉ ra hệ thống tài chính đất đai vẫn chưa được vận hành phù hợp với cơ chế thị trường. Đó là, chưa có cơ chế hợp lý để xác định giá đất phù hợp với giá thị trường và tiêu chuẩn khách quan

để định được giá đất mà cơ quan nhà nước cũng như người bị thu hồi đất chấp nhận được. Mặt khác, do cách tiếp cận khác nhau về định giá đất nên đang tồn tại một thực tế là quá trình thu hồi đất, thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất chiếm một thời gian dài đáng kể, nhất là ở các khu đô thị phát triển. Tiếp theo, là quá trình giải quyết khiếu nại hành chính về giá đất với khối lượng đơn thư quá lớn đã gây ra những hậu quả xấu cả về mặt kinh tế lẫn xã hội.

Để giải quyết những khó khăn này, nhóm nghiên cứu nhấn mạnh, cần nhìn thẳng vào mối quan hệ về giá trị đất đai giữa người bị thu hồi đất, người được giao đất và Nhà nước trên cơ sở xác định đúng giá trị đất đai phù hợp với quy luật của thị trường. Tất cả mọi cơ chế bồi thường bằng tiền, bồi thường bằng đất hay các hình thức bồi thường khác chỉ có thể được giải quyết thoả đáng khi giá đất được xác định cụ thể với phần giá trị tăng thêm do phần đầu tư của chủ sử dụng đất và phần đầu tư của người khác mang lại.

Luật Đất đai 2003 quy định phương pháp xác định giá đất để tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là theo giá do Nhà nước quy định, trên nguyên tắc phải phù hợp với giá đất trên thị trường. Tuy nhiên, trên thực tế, bảng giá đất do các địa phương quy định luôn thấp hơn nhiều so với giá đất trên thị trường. Cho đến nay, pháp luật chưa có quy định cụ thể về cơ chế bắt buộc sử dụng dịch vụ định giá đất để đề xuất giá đất hợp lý trong quy trình xác định giá đất phục vụ xác định giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi; về cơ chế phải thành lập hội đồng định giá với các thành viên có chất lượng chuyên

môn cao từ nhiều khu vực hoạt động khác nhau; về trình tự, thủ tục xác định giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường. Ngoài ra, hệ thống quản lý nhà nước về định giá đất cũng đang có sự chông chéo giữa các Bộ và hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật định giá đất, cơ sở dữ liệu giá đất, số lượng và chất lượng các định giá viên cũng chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tế.

2. Phân tích kinh nghiệm quốc tế

Từ các kinh nghiệm nghiên cứu và phân tích của một số nước trong việc xây dựng hệ thống định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, Báo cáo 2 đã rút ra 3 yếu tố cần đảm bảo: trình độ và đạo đức định giá viên; các dữ liệu cần thiết phục vụ định giá; khung pháp lý hợp lý cho hoạt động định giá (tr.93).

3. Kết quả nghiên cứu điểm về hiệu quả kinh tế, xã hội của việc bồi thường theo giá thị trường

Theo kết quả điều tra của Viện Xã hội học (thuộc Viện Khoa học xã hội Việt Nam) thực hiện nghiên cứu điểm tại Bắc Ninh, thành phố Hồ Chí Minh và Đắk Lắk, cho thấy: người bị thu hồi đất luôn cảm thấy mình bị bồi thường theo giá đất thấp hơn giá thị trường và chưa hài lòng với mức giá đất áp dụng để tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hiện nay. Việc bồi thường tính theo giá đất không phù hợp thị trường là nguyên nhân chủ yếu của tình trạng khiếu kiện kéo dài của người bị thu hồi đất. Khối lượng khiếu kiện nhiều dẫn tới việc Nhà nước phải chi tiêu nhiều hơn cho việc giải quyết khiếu nại.

Bên cạnh những tổn thất về kinh tế, tình trạng khiếu kiện kéo dài của người bị thu hồi đất gây ra những hậu quả xã hội đáng kể hơn. Theo kết quả khảo sát

ý kiến của người dân, rất nhiều người bị thu hồi đất ngỡ ý là mất lòng tin với lãnh đạo địa phương các cấp và như vậy thì việc quản lý ở địa phương sẽ trở nên rất phức tạp.

4. Đề xuất về hoàn chỉnh quy định của pháp luật về định giá đất áp dụng cho bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài về định giá đất theo thị trường và nghiên cứu xã hội học về ý kiến của người bị thu hồi đất trong nước. Báo cáo đã đưa ra những đề xuất nhằm hoàn chỉnh và vận hành cơ chế định giá đất theo thị trường để áp dụng cho việc tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, bao gồm (tr.112):

- Đề xuất những nội dung cần sửa đổi, bổ sung đối với hệ thống văn bản pháp luật hiện hành của Việt Nam về định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ nhất, quy định về phương pháp xác định giá đất phù hợp thị trường. Để thay đổi quy định hiện hành về cơ quan có thẩm quyền quy định phương pháp định giá (Chính phủ), cần phải sửa đổi lại Luật Đất đai theo hướng giao cho Hiệp hội định giá quy định về tiêu chuẩn định giá, bao gồm cả phương pháp định giá.

Thứ hai, hoàn chỉnh hệ thống khung pháp luật cho hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất. Đề xuất về cơ chế thành lập và hoạt động của các Hội đồng định giá đất đai và tài sản gắn liền ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, độc lập với hệ thống hành chính, có thẩm quyền quyết định về giá đất áp dụng cho tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải quyết các tranh chấp về giá đất trên thị

trường và cấp phép hành nghề cho các định giá viên bắt đầu được phép hành nghề (Hội đồng cấp tỉnh); có trách nhiệm giải quyết các khiếu nại về giá đất đã được quyết định và cấp phép hành nghề cho các định giá viên cao cấp (Hội đồng cấp quốc gia).

Thứ ba, bổ sung quy định về trình tự, thủ tục thực hiện định giá đất, quyết định về giá đất phục vụ tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên cơ sở lựa chọn hướng tới sự đồng thuận về giá đất.

- Xây dựng nội dung văn bản pháp luật quy định về trình tự, thủ tục thực hiện giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, xác định giá đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, tập trung vào việc hoàn thiện 3 nội dung chủ yếu: Lấy ý kiến những người bị thu hồi đất; Thực hiện định giá đất và lập phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; Quyết định về giá đất áp dụng để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (tr.112).

Báo cáo đã cho thấy giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư xác định trên cơ sở giá đất phù hợp thị trường là việc cần phải làm, tạo hiệu quả cao cả về kinh tế và xã hội. Để thực hiện được việc này cần phải phát triển dịch vụ định giá đất và hoàn chỉnh những quy định của pháp luật về hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất.

Báo cáo 3: Nghiên cứu hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất tại Việt Nam

Việc nghiên cứu cơ chế phù hợp để giải quyết có hiệu quả các khiếu nại hành chính của người bị thu hồi đất đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái

định cư là một nhu cầu bức xúc cần đặt ra. Một mặt, nghiên cứu này đáp ứng ngay cho thực tế giải quyết các khiếu nại phát sinh trong các dự án đầu tư ở Việt Nam, mặt khác kết quả nghiên cứu sẽ đóng góp trực tiếp cho quá trình xây dựng pháp luật về khiếu nại hành chính và sửa đổi Luật Đất đai của Việt Nam.

1. Quá trình xây dựng và thực thi pháp luật về khiếu nại hành chính ở Việt Nam

Hiến pháp năm 1959 đã có quy định về quyền khiếu nại và tố cáo của công dân. Đến năm 1981, Hội đồng Nhà nước Việt Nam ban hành Pháp lệnh quy định về việc xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân. Cũng từ đó đến nay pháp luật về khiếu nại hành chính đã nhiều lần được sửa đổi, bổ sung nhằm đáp ứng yêu cầu của quá trình đổi mới. Như vậy, hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại vẫn dựa trên cơ sở Luật Khiếu nại, tố cáo được ban hành năm 1998, được sửa đổi, bổ sung 2 lần vào giai đoạn 2004 - 2005 và Nghị định số 136/2006/NĐ-CP của Chính phủ.

Đánh giá chung đối với hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, Báo cáo 3 đã đưa ra một số nhận xét: Quy định của pháp luật chưa đảm bảo tính hệ thống, vẫn còn khoảng trống và khoảng chồng chéo. Tình trạng này xảy ra trong một ngành pháp luật giữa các văn bản khác nhau (giữa Luật, Pháp lệnh, Nghị định, Thông tư, v.v...) hoặc giữa các văn bản của 2 ngành luật khác nhau (pháp luật về khiếu nại, tố cáo, pháp luật về đất đai, pháp luật về xử lý các vụ án hành chính, v.v...).

2. Phân tích kinh nghiệm quốc tế về cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính của dân

Từ những phân tích kinh nghiệm của các nước phát triển trong việc giải quyết các khiếu nại hành chính của dân với cơ chế áp dụng hệ thống cơ quan tài phán hành chính, Báo cáo 3 chỉ ra ở Việt Nam hiện nay, chưa có quy định của pháp luật về trách nhiệm của các dự án đầu tư tham gia vào việc giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án gây ra. Các khiếu nại có liên quan đến dự án đầu tư đều được giải quyết theo pháp luật về khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền của uỷ ban nhân dân cấp huyện, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh và tòa án hành chính.

3. Tổ chức thực hiện nghiên cứu điểm phát hiện các khiếm khuyết trong hệ thống pháp luật và thực thi pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính đối với thu hồi đất và giải quyết bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Qua khảo sát kết quả giải quyết khiếu nại lần đầu tại ba địa phương cấp tỉnh gồm Bắc Ninh, thành phố Hồ Chí Minh và Đắk Lắk, chỉ có 2,8% ý kiến cho rằng kết quả là thỏa đáng; có 52,3% cho rằng kết quả giải quyết không thỏa đáng; cũng còn tới 44,9% số trường hợp chưa được giải quyết và tiếp tục chờ đợi. Con số này nói lên hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính không cao, cần tiếp tục đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại để nâng cao hơn nữa hiệu quả giải quyết.

4. Đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết bức xúc, khiếu nại về thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Hệ thống pháp luật hiện hành tại Việt Nam về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính, nhất là trong phạm vi thực hiện cơ chế Nhà

nước thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư, chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế và bảo đảm bền vững xã hội trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Hệ thống pháp luật còn tồn tại những nhược điểm: (i) mang nặng tư duy của thời kỳ kinh tế do Nhà nước bao cấp, chưa phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường; (ii) chưa phù hợp với chuẩn mực quốc tế về giải quyết các tranh chấp hành chính mà một bên là cơ quan hành chính và một bên là người chịu tác động của quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính; (iii) các khiếu nại hành chính về thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có xu hướng tăng lên ngày càng cao cả về số lượng và mức độ mà một trong các nguyên nhân chủ yếu là hệ thống pháp luật chưa phù hợp và việc thực thi pháp luật chưa tốt (tr.202).

Các giải pháp được đề xuất tập trung vào 2 nội dung chính:

- Thứ nhất, cần có cơ chế độc lập giải quyết các bức xúc, khiếu nại về việc thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để áp dụng cho các dự án đầu tư nhằm tạo một bộ lọc tốt làm giảm đi áp lực của các khiếu nại hành chính có liên quan tới các dự án đầu tư.

- Thứ hai, cần sửa đổi, bổ sung quy trình pháp luật và thực thi pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai như: áp dụng hệ thống trọng tài hành chính, tài phán hành chính, tòa án hành chính và một số sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính.

Hệ thống tài phán hành chính nên hình thành là một hệ thống cơ quan quản lý của Chính phủ trung ương, được tổ chức ở 2 cấp: cấp quốc gia và cấp

vùng (gồm nhiều tỉnh), chỉ có chức năng giải quyết các khiếu nại hành chính, độc lập hoàn toàn với hệ thống các cơ quan hành chính.

Hệ thống trọng tài hành chính dưới dạng hội đồng độc lập giải quyết khiếu nại hành chính nên tổ chức theo cấp hành chính, được coi là một bộ máy được tổ chức ở cấp huyện, cấp tỉnh và cấp trung ương, có nhiệm vụ xem xét và ban hành các quyết định giải quyết khiếu nại hành chính, bảo đảm tính độc lập với các cơ quan hành chính bị khiếu nại.

Cuối cùng Báo cáo đưa ra những nội dung cần hoàn thiện trong hệ thống pháp luật của văn bản quy phạm pháp luật: cần có quy định cụ thể về việc xử lý tình trạng không phù hợp pháp luật của văn bản quy phạm pháp luật; bảo đảm việc tiếp dân, việc tiếp nhận đơn khiếu nại hành chính của dân được đa dạng hơn; quy định rõ về biểu hiện của

hành vi hành chính bị khiếu nại và khung pháp lý để giải quyết khiếu nại đối với hành vi hành chính; toàn bộ quá trình giải quyết khiếu nại hành chính phải được công khai tại một địa điểm gần nơi sinh hoạt của cộng đồng dân cư và trên một trang thông tin điện tử, kể từ khi có đơn khiếu nại cho tới khi khiếu nại có quyết định giải quyết có hiệu lực thi hành; cần cho phép khiếu nại đồng người dưới dạng khiếu nại của một cộng đồng dân cư cùng bị thiệt hại.

Từ những kết quả phân tích ở ba báo cáo, nghiên cứu đã đưa ra những gợi ý cho việc xây dựng một cơ chế phù hợp để giải quyết bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra ở mức dự án, nhằm làm giảm các khiếu nại của người dân trước khi trở thành một khiếu nại hành chính và tạo điều kiện thực hiện dự án thuận lợi hơn, đúng tiến độ hơn ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.