Chính sách đất đai hiện hành và giải pháp từ người dân và cộng đồng

Gs. TsKh. Đặng Hùng Võ

Nhìn lại tổng quan về Luật đất đai hiện hành

Nhìn lại toàn bộ vấn đề pháp luật đất đai ở Việt Nam, có thể nói Luật Đất đai 2003 đã đạt được một bước tiến quan trọng trong đổi mới pháp luật tại Việt Nam, nhưng một nhược điểm cũng rất quan trọng là chưa vượt qua được một số rào cản mang tính tư duy khi chuyển đổi cơ chế kinh tế từ bao cấp sang thị trường. Luật này đã có bước tiến mới với các nội dung bao gồm:

1. *Cụ thể hóa được nội dung của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, trong đó xác định rõ quyền của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu và quyền của người sử dụng đất, để tránh đi cách hiểu lệch lạc nhằm lợi dụng quyền của Nhà nước.*
2. *Hạn chế lại quyền thu hồi đất của Nhà nước đối với các dự án vì mục tiêu lợi nhuận kinh tế trên nguyên tắc chỉ áp dụng cho các dự án mang ý nghĩa lợi ích chung hoặc khuyến khích đầu tư.*
3. *Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất đã hướng tới bảo đảm quyền lợi của người mất đất trên cơ sở giá đất định cho phù hợp với thị trường.*
4. *Có cơ chế cụ thể để giải quyết những tồn tại lịch sử phức tạp về đất đai trên nguyên tắc không xét lại các chính sách đất đai đã thực hiện trong lịch sử nhưng phải giải quyết đúng pháp luật dân sự những thay đổi đất đai trong quá khứ không do chính sách của Nhà nước gây ra.*
5. *Việc quản lý trực tiếp đất đai và quyết định của Nhà nước về đất đai được phân cấp hoàn toàn cho địa phương.*
6. *Công nhận giá đất hình thành trên thị trường chuyển nhượng và giá đất của Nhà nước phải tương đương với giá đất trên thị trường.*
7. *Thị trường quyền sử dụng đất được xác lập và là một thành phần của thị trường BĐS. Các tổ chức kinh tế có quyền giao dịch về đất đai và tạo cơ chế bình đẳng hơn về quyền và nghĩa vụ giữa nhà đầu tư trong nước và nước ngoài.*
8. *Có những quy định cụ thể về tăng cường sự tham gia của người dân vào quy hoạch sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận và lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.*
9. *Các thủ tục hành chính về đất đai được cải cách triệt để trên cơ sở tăng cường công khai và minh bạch.*

Bên cạnh những cái được, Luật Đất đai 2003 cũng chưa quy định được hoặc quy định không hợp lý về cơ chế giải quyết được một số bức xúc quan trọng, cụ thể bao gồm:

1. *Hoàn toàn chưa có đổi mới trong thời hạn và hạn điền đối với đất nông nghiệp nhằm tạo động lực mới cho tam nông.*

2. *Chưa có những chính sách đất đai hữu hiệu cho các nhóm yếu thế trong xã hội như người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số.*

3. *Chưa chuyển được phương pháp luận quy hoạch sử dụng đất từ dự trữ tổng diện tích sang phân bổ không gian sử dụng đất.*

4. *Chưa thể chế hóa được đầy đủ các yếu tố của một hệ thống quản trị tốt trên cơ sở thực hiện đầy đủ công khai, minh bạch trong quản lý, trách nhiệm giải trình bắt buộc của cán bộ quản lý và sự tham gia của người dân.*

5. *Quy định không cho khiếu nại của dân về đất đai lên Trung ương là không phù hợp.*

6. *Chưa có cơ chế hiệu quả nhằm bảo đảm thực thi pháp luật.*

Những vấn đề chưa vượt qua được và những thất bại trong triển khai Luật Đất đai 2003 chính là những bất cập chủ yếu cần đề cập trong quá trình xây dựng Luật Đất đai sửa đổi hiện nay. Một số thất bại chủ yếu có thể chỉ ra được cụ thể như sau:

1. *Thứ nhất, thiếu phù hợp giữa Hiến pháp là Luật Đất đai về cơ chế Nhà nước thu hồi đất. Theo Hiến pháp, thuật ngữ Nhà nước thu hồi đất chỉ có thể sử dụng vào những trường hợp vi phạm pháp luật đến mức phải thu hồi đất hoặc người sử dụng đất muốn trả lại đất. Khi quyền sử dụng đất đã là quyền tài sản mà người sử dụng đất bắt buộc phải giao cho Nhà nước thì không dùng thuật ngữ thu hồi cho hợp hiến.*

2. *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất cho các dự án vì lợi ích kinh tế của nhà đầu tư không được người dân tán thành nhưng lại chưa có cơ chế phù hợp để giải quyết khó khăn cho nhà đầu tư trong cơ chế thỏa thuận với người đang sử dụng đất khi gặp trường hợp bị đòi hỏi phi lý hoặc bất hợp tác.*

3. *Cơ chế Nhà nước quyết định giá đất phù hợp thị trường chưa có quy định cụ thể, mỗi địa phương làm một khác, giá đất của Nhà nước quy định và quyết định luôn thấp hơn giá thị trường, khó tránh được các tiêu cực.*

4. *Chính sách không cho khiếu nại về đất đai lên trung ương là không hợp lý và làm cho dân bức xúc. Người dân rất cần tới sự can thiệp của Trung ương nhằm bảo đảm tính khách quan. Khiếm khuyết này đã được Luật Tố tụng hành chính điều chỉnh lại.*

5. *Pháp luật thường không được thực thi đầy đủ ở nhiều địa phương, cả người sử dụng và người quản lý nhưng không có đủ chế tài để xử lý những trường hợp vi phạm pháp luật. Đây chính là môi trường pháp lý sinh ra bệnh "nhờn luật".*

Những bất cập nêu trên gây ra hệ quả tất yếu, nhìn thấy rất rõ trên thực tế là cả tham nhũng về đất đai và khiếu nại của dân về đất đai đều không thuyên giảm, thậm chí có xu hướng tăng lên.

Những bất cập cần quan tâm trong sửa đổi Luật Đất đai

Trừ bất cập về việc không cho người dân khiếu nại lên Trung ương đã được Luật Tố tụng hành chính giải quyết, các bất cập khác đang chờ đợi Hiến pháp sửa đổi và Luật Đất đai sửa đổi, hướng giải quyết cụ thể bao gồm:

1. Thuật ngữ "Nhà nước thu hồi đất" không sử dụng cho những trường hợp chuyển dịch đất đai bắt buộc để phù hợp với Hiến pháp. Các thuật ngữ nên dùng là: (i) Nhà nước trưng thu quyền sử dụng đất có bồi thường đối với các dự án vì lợi ích quốc gia, quốc phòng, an ninh và lợi ích công cộng không gắn với lợi ích của nhà đầu tư; (ii) Nhà nước trưng dụng quyền sử dụng đất có bồi thường sau khi đã sử dụng xong đối với trường hợp xảy ra thiên tai, chiến tranh, tai nạn, dịch bệnh, v.v. mà chính quyền cần đất để giải quyết; (iii) Nhà nước trưng mua quyền sử dụng đất đối với các dự án vì lợi ích công cộng gắn với lợi ích của nhà đầu tư.

Đây không chỉ là lý luận hay thuật ngữ hình thức mà là cách thể hiện cụ thể của một nhà nước pháp quyền, một xã hội dân chủ, công bằng và văn minh.

2. Cơ chế Nhà nước can thiệp vào chuyển dịch đất đai chỉ áp dụng khi thật cần thiết vì lợi ích chung và khi cần can thiệp thì có cơ chế kiểm soát quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cơ chế kiểm soát này phải dựa trên công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và có sự tham gia của người dân.

3. Quỹ đất để đầu tư công nghiệp hóa, đô thị hóa phải mang lại lợi ích không chỉ cho nhà đầu tư mà phải mang lại lợi ích lâu dài cho những người mất đất. Một số cơ chế đặc thù cần được xem xét áp dụng như cơ chế "chia sẻ lợi ích" và cơ chế "góp đất và điều chỉnh lại đất đai".

4. Các quyết định về đất đai của Nhà nước và việc quản lý đất đai cần tới sự tham gia của người dân, nhiều trường hợp cần trao quyền quyết định cho cộng đồng địa phương để phù hợp với nguyên tắc sở hữu toàn dân về đất đai. Cơ chế giám sát của người dân cần được cụ thể hóa trên thực tế.

5. Sự bình đẳng về quyền hưởng lợi từ đất đai cần được quy định trong Hiến pháp như quyền của mỗi người, trong đó những chính sách đất đai đặc thù cho nhóm yếu thế gồm phụ nữ, người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, nông dân cần được hoạch định hợp lý. Tam nông đang cần một môi trường sử dụng đất ổn định, lâu dài để phát triển nông nghiệp, xây dựng nông thôn mới và nâng cao đời sống nông dân.

6. Minh bạch trong quản lý và trách nhiệm giải trình của cán bộ quản lý không chỉ được quy định cụ thể trong văn pháp pháp luật mà cần được thực thi triệt để trong thực tế, đó cũng chính là cơ sở để giám sát trong quản lý đất đai.

7. Làm gì để pháp luật đất đai được thực thi nghiêm túc kể cả từ phía người sử dụng đất và từ phía cơ quan quản lý? Chế tài xử lý đối với người vi phạm pháp luật phải cụ thể, nhất là những vi phạm pháp luật do người dân thực hiện giám sát phát hiện ra.

Những bức xúc nói trên được giải quyết thì tự khác tính đồng thuận xã hội sẽ hình thành, bền vững xã hội trong quá trình phát triển được xác lập.

Cơ chế thực hiện bồi thường, hỗ trợ - điểm nóng nhất của dân

Chắc chắn, cơ chế Nhà nước thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hiện nay chưa thỏa đáng. Ngoài chuyện giá chưa phù hợp thị trường, còn nhiều điều bất hợp lý cần tới sự đổi mới cơ bản, cụ thể bao gồm:

1. Khái niệm bồi thường và hỗ trợ còn chưa rành mạch. Người nông dân mất đất dẫn tới mất sinh kế, gián đoạn thu nhập; vậy thì phải là bồi thường cho việc mất sinh kế chứ không thể là hỗ trợ mất sinh kế trong một thời gian nhất định. Cơ chế hiện hành còn đưa ra hỗ trợ giá đất đối với đất nông nghiệp trên cùng thửa đất ở hoặc đất nông nghiệp gắn với khu dân cư. Khi đã bồi thường theo giá đất thị trường thì làm gì còn hỗ trợ giá đất nữa.

2. Chính sách hiện hành quy về cơ chế bồi thường với tư cách đất đai là tài sản và quy tài sản đó thành tiền. Các làm này chỉ đúng với đất ở vì đó là tài sản thực sự. Đất đai với tư cách là tài nguyên bị mất thì cách bồi thường phải khác. Nhà đầu tư lấy đất sản xuất nông nghiệp có khả năng nông nghiệp cao thì phải bóc lớp đất mặt đổ sang chỗ đất có ít khả năng nông nghiệp để phục hồi tài nguyên. Nhà đầu tư lấy đất rừng phải trồng rừng mới ở chỗ khác và chăm sóc cho tới khi bằng với chất lượng rừng bị mất. Đất đai với tư cách là tư liệu sản xuất bị mất thì ngoài giá trị tài sản, người lấy đất phải bồi thường mọi thiệt hại về sản xuất bị chấm dứt cho tới khi người mất đất chuyển được sang nghề nghiệp mới.

3. Ai là người có trách nhiệm bồi thường là việc cần xem xét lại. Theo Luật Đất đai 1993, trách nhiệm này thuộc nhà đầu tư. Theo Luật Đất đai 2003, trách nhiệm này thuộc Nhà nước; nhà đầu tư có trách nhiệm xuất tiền thực hiện và được trừ vào tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phải nộp cho Nhà nước. Nhìn lại toàn bộ, có thể thấy cơ chế hợp lý phải là: Nhà nước có trách nhiệm bồi thường phần đất đai với tư cách là tài sản; còn nhà đầu tư sẽ sử dụng đất có trách nhiệm bồi thường cho đất đai với tư cách là tài nguyên và tư liệu sản xuất. Như vậy, nhà đầu tư mới chịu khó cân nhắc lấy đất nào cho tiết kiệm. Tiết kiện nhất là lấy đất hoang hóa để thực hiện các dự án đầu tư.

4. Việc bồi thường, hỗ trợ chỉ theo phương thức bằng tiền một lần là không đủ tính hợp lý so với cuộc sống đòi hỏi. Tất nhiên, pháp luật vẫn nói rằng bồi thường bằng đất cùng loại, nếu không có đất cùng loại thì bồi thường bằng tiền với giá đất sát giá thị trường. Viết như vậy cũng chỉ là lý thuyết vì rất khó tìm đất cùng loại để bồi thường, thực tế là chỉ là bồi thường bằng tiền một lần. Cách thức này dẫn đến ngữ cảnh người mất đất nhận tiền rồi thì đứng ra ngoài cuộc đầu tư phát triển, trong khi ai cũng biết rằng có đất thì mới có dự án đầu tư.

Cách thức bồi thường bằng tiền một lần chỉ đúng khi người mất đất muốn chuyển nhượng đất đang sử dụng. Trường hợp người mất đất không muốn mất đất vì đất đang là sinh kế nuôi sống họ thì không thể áp dụng cơ chế bồi thường bằng tiền một lần, kể cả tiền nhiều cũng không hợp lý. Người mất đất cần được bảo đảm sinh kế sau khi mất đất cho tới khi sinh kế mới được hình thành.

5. Trên thế giới, người ta đã đưa ra 2 cơ chế được hầu hết các nước áp dụng. Một là cơ chế "chia sẻ lợi ích" lâu dài từ dự án đầu tư với các lợi ích bằng tiền và không bằng tiền cho địa phương, cộng đồng dân cư nơi mất đất và người đã mất đất cho dự án. Cơ chế này thường áp dụng cho các dự án khai thác tài nguyên thiên nhiên có tác động lớn tới cộng đồng địa phương như thủy điện, khai khoáng, tập trung đất đai sản xuất nông nghiệp, v.v. Hai là cơ chế "góp đất và điều chỉnh lại đất đai" được sử dụng trong phát triển hạ tầng giao thông, chỉnh trang và phát triển đô thị. Người mất đất được coi như đã góp đất cũ khi chưa có hạ tầng và được nhận một suất đất mới khi đã có hạ tầng với giá trị tương đương theo quy hoạch chi tiết được cộng đồng

đồng thuận. Phần đất còn lại theo quy hoạch chưa xây dựng nhà ở hoặc đã xây dựng nhà ở được đem đấu giá để lấy tiền phát triển không gian đô thị.

Hai cơ chế này được coi như những chuẩn mực tiến bộ của quá trình chuyển dịch đất đai để thực hiện công nghiệp hóa, đô thị hóa vì đó là các cơ chế đặt người mất đất tại địa phương vào quá trình phát triển, không bắt phải đứng ngoài cuộc. Các tài liệu về 2 cơ chế này đã được giới thiệu cụ thể ở Việt Nam thông qua các nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới và đề tài khoa học của Viện Kiến trúc, Bộ Xây dựng. Rất tiếc, có các nghiên cứu này chưa đủ sức mạnh làm động tâm các nhà quản lý chịu trách nhiệm hoạch định chính sách.

Những mù mờ trong cơ chế quản lý định giá đất

Giá đất là một phạm vi chậm đổi mới nhất ở hầu hết các nước có nền kinh tế chuyển đổi. Trong cơ chế bao cấp, Nhà nước quy định đất đai không có giá trị và giá cả; trong cơ chế thị trường, Nhà nước tất phải thừa nhận giá đất phù hợp thị trường.

Gần đây có nhiều ý kiến cho rằng không tồn tại giá thị trường hoặc khó định giá thị trường. Trước hết phải khẳng định giá thị trường đang tồn tại, được xác định trong chuyển nhượng tự nguyện về đất đai. Chỉ có điều ở Việt Nam, sự quản lý thiếu chuyên nghiệp và dân trí chưa cao đã làm cho giá đất thực không được ghi trên các hợp đồng chuyển nhượng.

Luật thuế quy định là thuế sẽ đánh trên giá trị hợp đồng nếu giá trị đó cao hơn giá của Nhà nước và sẽ đánh theo giá của Nhà nước nếu thấp hơn. Thế là người tham gia chuyển nhượng "hò" nhau viết giá trị hợp đồng thật thấp, thấp hơn cả giá của Nhà nước cho an toàn với hành vi trốn thuế. Sự thực cách ghi gí trị như vậy chứa đựng rủi ro lớn khi có tranh chấp mà tòa án tuyên hợp đồng vô hiệu. Khi đó, người bán đã nhận tiền chỉ trả lại người mua theo đúng giá trị hợp đồng. Nhiều người biết có rủi ro nhưng vẫn luôn lạc quan vì rủi ro đó sẽ không rơi vào mình.

Thói quen này đã làm cho giá đất thị trường chỉ thể hiện trong đấu giá đất nghiêm túc, không thể hiện trên các hợp đồng chuyển nhượng. Căn cứ nào để đưa ra giá đất thị trường đã đi vào ngõ cụt và làm cho nhiều người không muốn thừa nhận giá đất thị trường có chỗ bảo vệ cho luận cứ của mình.

Các nước khác đều có cách giải quyết tình trạng ghi sai giá đất để trốn thuế. Có nước dựa vào dân trí cao với triết lý giáo dục hiện đại cho trẻ em. Có nước sử dụng cơ chế người dân được đăng ký giá đất hàng năm, nộp thuế theo giá đất đã đăng ký nhưng cũng chỉ được bồi thường theo giá đất đó khi Nhà nước lấy đất vì lợi ích chung. Có nước sử dụng cơ chế Nhà nước có quyền "mua tranh" đối với mọi hợp đồng chuyển nhượng đất đai theo đúng giá trị hợp đồng, các bên chưa được thực hiện ngay sau khi ký hợp đồng mà phải chờ phán quyết của cơ quan nhà nước có mua hay không.

Ở nước ta, trước mắt chỉ cần Luật thuế khẳng định chỉ thu thuế theo giá của Nhà nước và giảm thuế chút ít cho những ai ghi giá trị hợp đồng phù hợp giá thị trường. Khi người dân biết có rủi ro có thể xảy ra, ghi giá trị thấp không trốn được thuế thì họ sẽ ghi đúng giá trị hợp đồng.

Vừa qua, nhiều ý kiến thảo luận khá gay gắt về việc ghi là "sát giá thị trường" hay "phù hợp giá thị trường". Đó cũng chỉ là chuyện "chơi chữ" mang tính lý luận. Câu thơ của nhà thơ Đức Goethe "Mọi lý thuyết đều là hư ảo / Chỉ có cây đời mãi mãi xanh tươi" khá đúng với ngữ

cảnh của thảo luận này. Cái chúng ta cần không phải là "sát" hay "phù hợp" mà là Nhà nước xác định giá đất theo quy trình nào? và quy trình ấy có khách quan hay không? Đây là vấn đề rất quan trọng vì giá trị đất là phần hồn của thửa đất, thửa đất tự nhiên chỉ là phần xác.

Cơ chế Nhà nước quyết định giá đất thiếu quy định cụ thể nên hiện nay đang tạo ra các loại quy trình rất khác nhau ở các địa phương. Sử dụng dịch vụ định giá độc lập trước khi UBND quyết định được quy định ở Tp. Hồ Chí Minh. Tại các địa phương khác thì có nơi giao cho tài chính trình giá đất, có nơi lại giao cho tài nguyên và môi trường trình giá đất, có nơi có hội đồng thẩm định, có nơi không qua hội đồng, v.v.

Điều đáng nói mà ai cũng thấy là UBND cấp tỉnh vừa có thẩm quyền quyết định về đất đai vừa có thẩm quyền quyết định về giá đất là kẽ hở tạo rủi ro tham nhũng. Điều cần làm là tách thẩm quyền quyết định về đất đai khỏi địa phương để trao cho một cơ quan định giá đất ở Trung ương có ngành dọc đến địa phương. Cơ quan này có thể thuộc Chính phủ hoặc thuộc Quốc hội. Như vậy sẽ bảo đảm tính độc lập về định giá đất và làm mất đi kẽ hở cho rủi ro tham nhũng.

Việc cần xem xét tiếp theo là cơ quan định giá đất ở Trung ương áp dụng quy trình nào để quyết định giá đất. Tất nhiên, bước thứ nhất cần làm là sử dụng dịch vụ định giá đất độc lập do các tổ chức chuyên môn cung cấp dịch vụ định giá thực hiện. Bước thứ hai là quá trình thẩm định giá thông quan một hội đồng chuyên môn. Bước cuối cùng mới là quyết định giá của người có thẩm quyền dựa trên kết quả định giá độc lập và hội đồng thẩm định giá.

Định giá đất để tìm ra giá đất phù hợp, khách quan và được các bên có lợi ích liên quan đồng thuận là một việc quan trọng không chỉ gắn với bồi thường cho người mất đất mà còn gắn với trả tiền của người được giao đất, thuê đất. Giá đất thấp hơn giá thị trường là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tham nhũng trong giao đất, cho thuê đất và khiếu kiện trong thu hồi đất. Còn thế nào là giá thị trường, chúng ta hãy hiểu đó là giá đất trung bình trên thị trường của những thửa đất tương tự. Bản chất của vấn đề không phải là "vặn nhau" về lý luận về giá đất thị trường mà là tìm ra giá đất để đạt được đồng thuận của các bên có lợi ích liên quan.

Vai trò của người dân và sự đồng thuận cần thiết giữa chính quyền và người dân trong lĩnh vực đất đai

Sự đồng thuận giữa chính quyền và người dân là một yếu tố cần đạt được không chỉ trong vấn đề đất đai mà trong mọi quá trình phát triển đất nước. Tất nhiên, trong vấn đề đất đai thì điều này cần đến như một đòi hỏi của điều kiện cần và đủ. Trong chiến tranh, hình thái chiến tranh chiến tranh nhân dân là một thành tựu của Việt Nam, đã dẫn đất nước bước qua những giai đoạn khó khăn nhất.

Đất đai là yếu tố người dân cần đến nhiều nhất để lo ăn, lo chỗ ở. Sự đồng thuận của dân và chính quyền có thẩm quyền quyết định về đất đai là một yếu tố mang tính nguyên lý để tạo nên bền vững xã hội. Tất cả đều biết như vậy nhưng sự đồng thuận này vẫn thiếu hụt trên thực tế. Người dân vẫn có ý niệm trong đầu là chính quyền hay "thân" với các nhà đầu tư kinh tế hơn với dân. Có lẽ cũng một phần vì ưu đãi đầu tư phát triển nhưng cũng có nơi tệ hơn vì lợi ích nhóm.

Nhìn toàn diện vấn đề, cũng có nhiều cách để vừa đầu tư phát triển và vừa đồng thuận được với dân. Cách thức chính là lợi ích từ đầu tư phát triển phải được chia sẻ minh bạch, hợp lý và công bằng. Có thể lấy ví dụ cụ thể như sự đồng thuận mà chính quyền xã Thanh Văn, huyện

Quốc Oai đã làm được. Bí quyết là cán bộ không tham nhũng, chính quyền và người cán bộ thực sự là của dân, do dân và vì dân.

Trong Luật Đất đai, vai trò của người dân cần được xác định cụ thể trong quá trình hình thành các quyết định của Nhà nước về đất đai như quyết định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; về thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất; về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; về cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; về công nhận quyền sử dụng đất khi cấp giấy chứng nhận lần đầu, v.v. Vai trò của người dân cần cho cả quá trình quản lý như tham gia vào giám sát việc thực thi pháp luật; vào giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo; vào giám sát việc sử dụng đất.

Sự tham gia của người dân không nên hiểu là sự tham gia cá thể từng người mà cần hiểu về sức mạnh cộng đồng với ý kiến đa số. Tất nhiên, thực tế cho thấy cũng có những trường hợp người này hay người kia lợi dụng, muốn nhiều hơn cho mình, nhưng ý kiến của đa số trong cộng đồng khi đủ thông tin luôn đạt được sự công bằng, khách quan và trong sáng.

Về quyền giám sát của công dân, Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi cũng đã có quy định về nguyên tắc người dân được trực tiếp hoặc thông qua tổ chức đại diện cho mình thực hiện quyền giám sát trong lĩnh vực đất đai. Như vậy chắc chưa đủ vì người dân cần một cơ chế để thực hiện được quyền giám sát của mình. Quốc hội, các tổ chức của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội có quyền giám sát tối cao mọi việc mà còn phải than thở vì thiếu cơ chế thực hiện huống chi là người dân, nhất là những người thuộc các nhóm yếu thế.

Giải pháp về thiết lập cơ chế để người dân thực hiện quyền giám sát rất dễ dàng. Chỉ cần Luật Đất đai quy định rằng các cơ quan quản lý đất đai phải thiết lập "đường dây nóng" theo nhiều kênh chuyển tải thông tin để có thể tiếp nhận ý kiến giám sát của người dân; chỉ rõ tên người có trách nhiệm tiếp nhận và chuyển tới nơi xử lý; công khai ý kiến giám sát của dân, quá trình xử lý và kết quả xử lý trên công thông tin điện tử thuộc hệ thống Chính phủ điện tử..

Bộ Tài nguyên và Môi trường trong giai đoạn mới thành lập đã tổ chức đường dây nóng như vậy. Khi kiểm tra về quy hoạch treo, dự án treo, chỉ trong 1 tuần đã nhận được khoảng 3.000 ý kiến phát hiện về tình trạng đất đai bị "treo" ở hầu hết các địa phương. Đi kiểm tra thực tế đều đúng. Cơ chế giám sát thông qua sự tham gia của người dân là một vũ khí rất mạnh để phòng, chống tham nhũng. Vấn đề còn lại là người quản lý có muốn sử dụng hay không?

Về sử dụng đất, người dân với tư cách cộng đồng sử dụng đất là một cơ chế truyền thống về đất làng xã ở nước ta. Cơ chế đất sử dụng chung làng xã cũng là một đặc điểm khác biệt của vấn đề đất đai trong lịch sử nước ta. Cộng đồng làng xã tồn tại và vượt quan khó khăn cũng vì mối liên kết thông qua đất đai làng xã. Đất làng xã cũng là một cơ chế rất thuận lợi để giải quyết tình trạng nông dân không có đất.

Từ một góc nhìn khác về hình thức hợp tác xã nông nghiệp. Trong lịch sử, hợp tác xã bậc cao đã bị thất bại và Nhà nước đã giao đất cho hộ gia đình. Từ đó, mọi người gần như thiếu thiện cảm với thuật ngữ "hợp tác xã nông nghiệp", mặc dù Nhà nước vẫn có đường lối phát triển mô hình hợp tác xã. Cần nhận thức rõ là sự thất bại trước đây của mô hình hợp tác xã là do mô hình bậc cao mang tính duy ý chí, không phù hợp với trình độ quản lý nên gây ra tiêu cực. Sức mạnh của mô hình hợp tác xã là rất lớn nếu đó là tự nguyện của nông dân, hợp tác xã phải làm được những điều mà cá thể không làm được để mang lại lợi ích bình đẳng cho từng cá thể.

Chuyện rất đáng kể hiện nay là các nông, lâm trường quốc doanh (nay là các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp của Nhà nước) đang chiếm giữ một diện tích đất tới 2,5 triệu ha trong khi nhiều nông dân, nhất là các dân tộc thiểu số, đang thiếu đất sản xuất trầm trọng. Chuyện cải tổ hay tái cấu trúc hay đổi mới các nông, lâm trường quốc doanh đã được đặt ra từ 2003 ở cấp lãnh đạo cao nhất của đất nước, nhưng cho đến nay vẫn chưa có chuyển động gì đáng kể ngoài việc đổi tên nông, lâm trường thành doanh nghiệp và chuyển đất rừng phòng hộ về các Ban quản lý. Không giải quyết quyết liệt bức xúc đất đai này chính là nguyên nhân của những tranh chấp đất đai với diện tích lớn phổ biến ở hầu hết các địa phương giữa nông, lâm trường và cộng đồng dân cư địa phương. Việc cải tổ triệt để các nông, lâm trường quốc doanh là cơ hội tạo nguồn đất đai cho nông dân không có đất.

Công khai, minh bạch thông tin là điều kiện đủ để người dân tham gia vào quản lý

Công khai minh bạch thông tin trong quy định của pháp luật hiện hành mới chỉ tập trung vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; cấp giấy chứng nhận lần đầu; trình tự, thủ tục hành chính về đất đai; và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Quy định như vậy chắc chưa đủ nhưng những cái đã quy định thì cũng đủ mức chi tiết.

Điều cần nói hơn là việc thực hiện công khai minh bạch này rất yếu kém ở các cấp địa phương. Theo khảo sát năm 2010 của Ngân hàng Thế giới tại 24 huyện và 117 xã thì rất nhiều số liệu đáng suy nghĩ. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mới chỉ được công khai ở 10/24 huyện và 60/117 xã. Công khai thông tin về thủ tục cấp giấy chứng nhận được thực hiện ở 93/117 xã; danh sách người được cấp giấy chứng nhận ở 35/117 xã; và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở 24/117 xã. Như vậy, pháp luật đã có quy định cụ thể nhưng đia phương không thực hiện là khá phổ biến.

Công khai minh bạch thông tin trong quản lý đất đai là một công cụ quan trọng nhất để người dân đủ điều kiện tham gia vào quản lý đất đai, tức là đủ điều kiện để phòng ngừa tham nhũng trong lĩnh vực đất đai. Điều cần hướng tới là Luật Đất đai sửa đổi phải bổ sung các quy định về công khai minh bạch thông tin, trong đó cần tính tới 3 việc cơ bản nhất: (i) cần công khai minh bạch không chỉ thủ tục hành chính mà còn cả quá trình thực hiện thủ tục hành chính; (ii) cần công khai minh bạch về dự án đầu tư cần lấy đất và năng lực của chủ đầu tư dự án; (iii) cần công khai minh bạch dữ liệu của hệ thống thông tin đất đai, trừ đất sử dụng cho mục đích an ninh, quốc phòng.

Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi có nhiều quy định về công khai minh bạch thông tin đất đai nhưng cũng chỉ dừng ở mức nguyên tắc và có vế chặn hậu là "theo quy định của pháp luật". Về bản chất, thông tin đất đai không thuộc phạm vi bảo mật của Nhà nước, trừ việc sử dụng đất vào mục đích an ninh, quốc phòng. Vậy không có lý do gì để thuyết minh về sự không công khai thông tin đất đai. Tất cả các nước được coi là sạch tham nhũng trên thế giới gồm Canada, 4 nước Bắc Âu, Singapore, Australia và New Zealand, đều đã thực hiện minh bạch hoàn toàn thông tin đất đai, ai cũng có quyền xem nhưng lấy về sử dụng thì phải trả phí.

Một trong nhưng điều còn thảo luận hiện nay là công khai thông tin chủ sử dụng đất liệu có vi phạm quyền bí mật về tài sản của công dân. Đây là câu chuyện lớn mà quyết định thuộc

Quốc hội. Bảo đảm bí mật về quyền sử dụng đất sẽ gây khó khăn trong phòng, chống tham nhũng và không phù hợp với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Nghị Định số78/2013/NĐ-CP về hướng dẫn minh bạch tài sản, thu nhập trong thực hiện Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2012 mới chỉ quy định cán bộ quản lý phải minh bạch tài sản, thu nhập trước những người thuộc quyền quản lý trực tiếp. Chúng ta đang cần những bước đột phá quyết liệt hơn trong công khai minh bạch tài sản là quyền sử dụng đất để thu hút lòng tin của nhân dân.

Vài lời kết

Pháp luật đất đai hiện nay còn quá nhiều bức xúc, nguy cơ tham nhũng lớn và khiếu kiện nhiều. Định giá đất chưa mạch lạc, Nhà nước thu hồi còn nhiều, bồi thường chưa thỏa đáng và những bất cập khác nữa đang xẩy ra cũng chỉ vì chưa đặt người dân vào trung tâm để giải quyết các mối quan hệ liên quan tới đất đai. Đất đai là tặng phẩm của tự nhiên cho tất cả mọi người nên người dân có quyền đối với đất đai, quyền tham gia quyết định, quyền tham gia quản lý, quyền sử dụng và quyền giám sát về đất đai. Khi người dân thực hiện được đủ các quyền này thì đương nhiên đồng thuận xã hội sẽ được xác lập. Đó chính là căn nguyên của bền vững xã hội trong quá trình phát triển.