

MỘT SỐ TRAO ĐỔI NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI QUY ĐỊNH VỀ LẬP KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT HÀNG NĂM CẤP HUYỆN

Cao Thanh Sơn¹, Nguyễn Thành Phương²

¹Sở Tư pháp Tỉnh An Giang

²Trường Đại học Nam Cần Thơ

Tóm tắt

Kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện giữ vai trò quan trọng trong tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai, góp phần tích cực vào việc phát huy tiềm năng đất đai phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và chuyển đổi cơ cấu lao động thông qua chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất. Tuy nhiên, việc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện cũng phải đối mặt với những hạn chế. Đơn cử, chất lượng trong công tác lập kế hoạch hàng năm chưa đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Việc lập, phân cấp trong quản lý kế hoạch sử dụng đất hàng năm được lập theo đơn vị hành chính chưa đảm bảo tính kết nối liên vùng, cũng như chưa đảm bảo sự phát triển hài hòa giữa các vùng. Bài viết này phân tích các nội dung liên quan đến các vấn đề vừa trình bày, đồng thời đưa ra các đề xuất nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật có liên quan.

Từ khóa: Kế hoạch sử dụng đất; Kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện.

Abstract

Some exchanges for completing the land Law provisions on district-level annual land use plan

The district-level annual land use plan plays an important role in consolidating the efficiency of state management on land, contributing positively to promote land resources for serving purposes of socio-economic development, national defense, security and labor restructuring through land use restructuring. However, there have been some difficulties in formulating the district-level annual land use plan. For example, the quality of formulating the district-level annual land use plan has not met the requirements of socio-economic development. Additionally, the elaboration and decentralization of the management of the district-level annual land use plan have been made according to administrative units, therefore fail to ensure the inter-regional connectivity as well as fail to ensure the balance of economic growth between different regions. The article analyses these mentioned issues and makes suggestions on improving the provisions of the law concerned.

Keywords: Land use plan; District-level annual land use plan.

1. Khái niệm kế hoạch sử dụng đất

Thuật ngữ “quy hoạch”, “kế hoạch” xuất hiện khá sớm trong đạo luật đất đai, tuy nhiên trước đây pháp luật chưa hình thành khái niệm liên quan đến “kế hoạch sử dụng đất”. Luật đất đai năm 1987 và 1993 ngoài việc sử dụng thuật ngữ “kế hoạch sử dụng

đất” còn thiết kế thêm cụm từ “kế hoạch hóa việc sử dụng đất”. Xét về mặt nội dung, kế hoạch hóa là một quá trình có bắt đầu, tiến hành và kết thúc, đây không phải là một hiện tượng nhất thời. Vì thế, Luật đất đai năm 1987 và 1993 sử dụng thuật ngữ “kế hoạch hóa sử dụng đất” như một dạng động từ chỉ quá trình xây dựng chương trình sử dụng đất, cũng như từng bước thực hiện chương trình như đã đề ra.

Xét về mặt ngữ nghĩa, theo Từ điển Tiếng Việt, “kế hoạch” nói chung được hiểu là: “Sự bố trí sắp xếp toàn bộ theo một trình tự hợp lý trong từng thời gian, làm cơ sở cho việc lập kế hoạch dài hạn” [1]. Nói cách khác “kế hoạch” như “sự trù tính một cách cụ thể công việc sẽ tiến hành để đạt được kết quả tốt nhất” [2]. Ngược lại “sử dụng đất” được nhìn nhận trên phương diện cách thức con người tác động trên một diện tích đất cụ thể; hướng đến hiệu quả kinh tế trong không gian sử dụng đất thực tại, đòi hỏi cách thức sử dụng theo bố trí, sắp xếp hợp lý trong khoảng thời gian xác định cho từng mục đích cụ thể. Trong đó, xây dựng kế hoạch sử dụng đất là tổ hợp cả một quá trình nghiên cứu nhằm xác định ý nghĩa, đặc điểm, thế mạnh của từng phần đất đai, từ đó phân bổ sao cho từng mục đích sử dụng phù hợp nhất với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội.

Nhìn nhận vấn đề dưới khía cạnh Luật học: “Kế hoạch sử dụng đất là việc phân chia quy hoạch sử dụng đất theo thời gian để thực hiện trong kỳ quy hoạch sử dụng đất” (Khoản 3, Điều 3, Luật đất đai năm 2013). Đây là khái niệm đầu tiên được quy định trong Luật đất đai năm 2013 mặc dù công tác kế hoạch sử dụng đất đã được thông qua từ Luật đất đai năm 1987, nhưng điều luật giải thích từ ngữ trong Luật đất đai năm 1987, 1993 và 2003 chưa giải thích một cách tường minh vấn đề, thông qua khái niệm hiện hữu trong Luật đất đai năm 2013 có thể nhận định đây là cơ sở pháp lý đầu tiên dẫn giải vấn đề liên quan đến kế hoạch sử dụng đất.

Chung quy lại có thể nhận thấy: “Kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện là một hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp chế của Nhà nước về tổ chức sử dụng và quản lý đất đai đầy đủ, hợp lý, khoa học và có hiệu quả cao thông qua việc phân phối (khoanh định cho các mục đích ngành) và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất (các giải pháp sử dụng cụ thể), nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội, tạo điều kiện bảo vệ đất đai và môi trường” [3].

2. Thực trạng pháp luật về lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

2.1. Về nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

Với vai trò nâng cao chất lượng kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, tại Điều 35 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch ra đời, thay thế cho nguyên tắc liên quan lập kế hoạch tồn tại trong Luật đất đai năm 2013, theo đó đã phân định độc lập nguyên tắc trong lập quy hoạch và kế hoạch thành 2 điều khoản riêng biệt, thay vì trước đây chỉ tồn tại trong một điều luật; dẫn đến chưa làm rõ được sự khác nhau cơ bản trong nguyên tắc lập kế hoạch và quy hoạch tồn tại trong Luật đất đai năm 2013.

Tuy nhiên, vẫn tồn tại một số bất cập, chưa giải mã được những “điểm mờ” trong

quy pháp luật. Cụ thể:

Thứ nhất, nguyên tắc xây dựng kế hoạch sử dụng đất tách biệt độc lập với quy hoạch tồn tại trong Luật đất đai năm 2013, điều này cần thiết; tuy nhiên, có thể nhận thấy trong nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện tồn tại trong Điều 35 Luật sửa đổi 37 Luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018 thì cơ chế bảo vệ quỹ đất trồng lúa đã được giản lược ra khỏi nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất trong Luật đất đai năm 2013 trước đây. Điều này gây nhiều tranh luận, bởi sau 10 năm (2005 - 2015) đã có 270 nghìn ha đất lúa chuyển đổi cho các mục đích khác; việc lạm dụng lấy đất nông nghiệp để phát triển công nghiệp, đô thị thường xuyên tiếp diễn, trong khi vẫn có thể bố trí trên các loại đất khác vẫn xảy ra tại rất nhiều địa phương. Bình quân đất nông nghiệp phân bổ trên thế giới 4000 m²/người, thì ở Việt Nam ước tính vào khoảng 1000 m²/người [4].

So sánh kinh nghiệm tại Trung Quốc nguyên tắc sử dụng đất nhiều điểm nêu rõ: “Phải bảo vệ nghiêm ngặt 120 triệu ha đất canh tác”; riêng giải pháp bảo vệ đất nông nghiệp, Trung Quốc chỉ ra cụ thể: “Quy hoạch sử dụng đất phải xác định được diện tích đất canh tác cần phải bảo vệ nghiêm ngặt theo quy định của Nhà nước, trong đó phải chỉ rõ diện tích đất canh tác cơ bản (chiếm 80% tổng diện tích canh tác) có chất lượng tốt nhất cần được duy trì vĩnh cửu và không được phép chuyển đổi mục đích sử dụng với bất cứ lý do gì” [5]. Vì vậy, thiết nghĩ nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất, cần đặt định đây mạnh lòng ghép vấn đề bảo vệ nghiêm ngặt quỹ đất trồng lúa nước, những diện tích đất được xem là “bờ xôi, ruộng mật” có thể sử dụng canh tác nông nghiệp cần duy trì vĩnh viễn trong một số trường hợp nhất định.

Thứ hai, thuật ngữ “sử dụng đất tiết kiệm và hiệu quả” còn mơ hồ, khi các văn bản liên quan vẫn chưa khái quát được những tiêu chí đánh giá tính tiết kiệm, hiệu quả trong sử dụng đất. Vậy nên, tiến trình thực hiện trên nguyên tắc này chưa được đảm bảo. So sánh trong cùng một nguyên tắc được kiến tạo tại Trung Quốc có thể nhận thấy phương hướng tiết kiệm có hiệu quả được xây dựng trên cơ sở:

(i) Không giao đất trực tiếp cho người dân để xây dựng nhà ở. Các dự án phát triển nhà ở chỉ được phép xây dựng nhà ở cao tầng với mật độ theo quy định;

(ii) Quy định suất đầu tư tối thiểu làm cơ sở khi xét duyệt các dự án đầu tư và kiểm tra, giám sát các dự án đầu tư trong quá trình triển khai thực hiện dự án (tỉnh Quảng Tây không giao đất để làm sân golf hoặc xây dựng nhà ở dạng biệt thự);

(iii) Chỉ cho phép sử dụng đất vào mục đích sản xuất trong các khu công nghiệp theo quy hoạch được duyệt mà không giao đất cho các cơ sở sản xuất riêng lẻ nhằm khai thác tối đa các công trình kết cấu hạ tầng. Trường hợp đặc biệt (không thể bố trí trong khu, cụm công nghiệp) thì mới giao đất cho dự án có vị ngoài khu công nghiệp;

Để đạt được ngưỡng an toàn, thiết nghĩ pháp luật cần có cơ chế bảo vệ tài nguyên đất, ưu tiên sử dụng đất màu mỡ cho nông nghiệp, chỉ đất không có khả năng cải tạo sẽ dành cho các mục đích phát triển phi nông nghiệp. Hướng đến tôn chỉ sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên.

2.2. Về tổ chức tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Tổ chức tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên thế giới được hiểu là nơi quy tụ những chuyên gia hàng đầu từ rất nhiều các lĩnh vực liên quan đến một chính sách ở quy mô toàn cầu, quốc gia, hoặc khu vực tùy theo phạm vi tính chất của từng tổ chức tư vấn. Trên nhận định của nhiều chuyên gia thì những quốc gia không có lực lượng này hoặc có nhưng không phát triển thì các hoạch định không thể phát triển được [6].

Nhìn nhận vấn đề tại nước ta, Luật đất đai năm 2003 hoàn toàn không đề cập đến vấn đề tư vấn trong lập kế hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, lại thừa nhận sự tồn tại hợp pháp của Tổ chức tư vấn quy hoạch. Song, được thành lập với cơ cấu, tổ chức, quyền hạn và trách nhiệm trong giới hạn nào, nhà làm luật lại hoàn toàn bỏ ngỏ. Nhằm chấn chỉnh, chuyên môn hóa với hoạt động tư vấn quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Luật đất đai năm 2013 đã chỉnh lý, bổ sung về “Tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” (Điều 47) cụ thể: (i) Trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, cơ quan chịu trách nhiệm chủ trì việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thuê tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. (ii) Chính phủ quy định điều kiện của tổ chức, cá nhân hoạt động tư vấn lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất.

Tuy vậy, nếu suy xét về điều kiện hoạt động của tổ chức thực hiện tư vấn lập kế hoạch sử dụng đất có thể nhận thấy không có nhiều điểm khác biệt so với cơ cấu chức năng của cơ quan hoạch định tại địa phương khi các điều kiện thành lập còn mang tính chung chung như: (i) có chức năng tư vấn lập quy hoạch kế hoạch, (ii) có ít nhất 05 cá nhân có năng lực hành vi dân sự, tốt nghiệp đại học các ngành về quản lý đất đai, địa chính,...(iii) thời gian công tác trong lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cho các cá nhân vừa kể trên từ 24 tháng [7]. Nếu đặt vấn đề so sánh trong điều kiện năng lực hoạt động của tổ chức, cá nhân thực hiện điều tra, đánh giá đất đai có thể nhận ra sự chông chéo khi điều kiện cần và đủ chỉ dừng ở giới hạn ít nhất hai cá nhân có trình độ đại học trở lên các ngành quản lý đất đai, địa chính, khoa học đất, môi trường,... thời gian công tác đánh giá đất đai từ 30 tháng trở lên, điều kiện về năng lực hành vi dân sự không được đề cập trong văn bản sửa đổi, bổ sung này [8]. Vấn đề đặt ra là giữa hai tổ chức thực hiện tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và tổ chức điều tra, đánh giá đất đai, có mối quan hệ tương hỗ cho nhau, hay gián đơn thuộc hai thực thể hoạt động trên cơ sở độc lập, điều này pháp luật đất đai và các văn bản hướng dẫn cần minh định rạch ròi.

2.3. Về chủ thể thẩm định kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

Luật đất đai năm 2013 quy định khá cụ thể về chủ thể thẩm định kế hoạch sử dụng đất khi dành trọn vẹn Điều 44 quy định liên quan đến thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Vấn đề đặt ra, cho đến nay thành phần Hội đồng thẩm định gồm những ai, phương thức tiến hành phản biện ra sao, tỷ lệ tán thành bao nhiêu để kế hoạch sử dụng đất được thông qua, điều này dẫn đến sự thiếu trách nhiệm trong thẩm định, cũng như hiệu năng của kế hoạch sử dụng đất. Dẫn giải trên phương diện thành lập Hội đồng tại Lâm Đồng và Ninh Bình chưa có sự đồng nhất, khi thành phần Hội đồng tại Lâm Đồng

[9] quy tụ 18 thành viên là giám đốc sở, phó giám đốc sở ban ngành, thì tại Ninh Bình gồm 8 thành viên chủ yếu đại diện cho Sở Tài nguyên và Môi trường và Sở xây dựng [10]. Xoay quanh vấn đề này, khi kế hoạch sử dụng đất tác động không nhỏ đến an sinh xã hội, kinh tế đất nước thì vấn đề thẩm định kế hoạch sử dụng đất cần được thực hiện bởi những chủ thể độc lập như các chuyên gia về xây dựng, đất đai, môi trường,... hơn là chỉ chung quy bao gồm đại diện các sở, ban ngành.

Từ vấn đề như đã phân tích, pháp luật cần có những điều chỉnh cụ thể như sau:

(i) Luật đất đai, văn bản thi hành cần bổ sung điều khoản quy định về tiến trình phê duyệt kế hoạch sử dụng đất. Trong đó, thể chế rõ thời gian thẩm định, phê duyệt kế hoạch sử dụng đất, với trường hợp kế hoạch không được phê duyệt tương ứng thời gian hiệu chỉnh là bao lâu, cơ chế lấy ý kiến người dân được triển khai thế nào trong trường hợp này pháp luật cần nên làm rõ;

(ii) Chế tài riêng biệt cho từng tổ chức, cá nhân được thiết lập ra sao khi phá vỡ nguyên tắc tuân thủ trình tự, thủ tục lập, thẩm định kế hoạch sử dụng đất;

(iii) Phương thức tiến hành phản biện từ Hội đồng thẩm định kế hoạch sử dụng đất ra sao, tỷ lệ tán thành bao nhiêu để kế hoạch được thông qua, cũng như đặt định cụ thể về trách nhiệm pháp lý của các thành viên Hội đồng thẩm định với kết quả thẩm định kế hoạch sử dụng đất như thế nào, để kế hoạch sử dụng đất mang tính trung thực, khách quan. Trong đó, cần thiết Hội đồng cần quy tụ những chuyên gia đầu ngành liên quan về đất đai, môi trường,... nhằm nâng cao chất lượng mà kế hoạch sử dụng đất đã đề ra từ ban đầu.

2.4. Về cơ chế lấy ý kiến của nhân dân trong lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm

Hướng đến đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất luôn là chủ đích đặt ra trong thiết lập kế hoạch sử dụng đất. Sự đảm bảo này thể hiện ở nhiều bình diện khác nhau. Trong đó, cơ chế tiến hành triển khai lấy ý kiến kế hoạch sử dụng đất cấp huyện thực thi đồng thời thông qua hình thức tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp và công khai thông tin về nội dung kế hoạch trên trang thông tin điện tử của UBND tỉnh, và UBND cấp huyện. Tại nước ta nội dung lấy ý kiến đóng góp nhân dân liên quan đến kế hoạch sử dụng đất trong Luật đất đai năm 2013 vẫn tồn tại một số vấn đề chưa được thiết lập cụ thể:

Thứ nhất, pháp luật nước ta chưa minh bạch về đối tượng được triển khai tham vấn ý kiến, cũng như khoanh định chủ thể lấy ý kiến là ai? Người bị ảnh hưởng thu hồi đất, hay đối tượng lân cận khu vực bị tác động bởi thu hồi đất. Bởi dù pháp luật có những quy định liên quan, nhưng lại không hướng dẫn cụ thể về trình tự, thủ tục, tổ chức tham gia phối hợp tham vấn ý kiến cộng đồng, giả định với trường hợp cơ quan có thẩm quyền bỏ qua tiến trình tham vấn ý kiến hoặc cơ chế thực hiện không tuân thủ trình tự về thời gian thực hiện lấy ý kiến tương ứng là 30 ngày thì theo cơ chế sẽ xử lý ra sao?.

Thứ hai, pháp luật chưa chi tiết hóa trường hợp tổ hợp ý kiến tham luận xảy ra xung đột, khi đó cơ quan hữu quan sẽ ứng xử ra sao nếu việc tham vấn dự thảo xây

dụng kế hoạch sử dụng đất cho kết quả không đồng thuận, từ cơ sở này bắt buộc tuân thủ điều chỉnh kế hoạch hay không? Đồng thời, thông qua biểu quyết với tỷ lệ đồng thuận bao nhiêu % trên tổng ý kiến thăm dò kế hoạch được thông qua hoặc giả cần hiệu chỉnh, bổ sung; bên cạnh đó cũng cần đề xuất khoanh định đối tượng tiến hành khảo sát, đơn cử như nhà khoa học, người trực tiếp bị ảnh hưởng bởi kế hoạch, hay đơn giản phỏng vấn đại trà trong khu vực tiến trình lập kế hoạch. Những vấn đề này chưa được quy định rõ trong pháp luật thực định.

Theo đó, để góp phần hoàn thiện Luật đất đai năm 2013, Nhà nước cần ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể, theo đó:

- Thiết lập cơ chế xử lý với trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức lập kế hoạch không thực hiện tiến trình khảo sát, ghi nhận ý kiến đóng góp của nhân dân khi lập kế hoạch sử dụng đất hoặc việc tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân vào kế hoạch sử dụng đất không thực hiện đúng quy định về thời gian lấy ý kiến là 30 ngày, kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tổ chức lấy ý kiến;

- Đối với kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, tổ chức có nhiệm vụ lập kế hoạch phải thực hiện tham vấn cộng đồng trong phạm vi đối tượng sử dụng đất theo địa bàn khu dân cư. Sự đồng thuận của cộng đồng được quy định là số lượng ý kiến đồng ý của các thành viên cộng đồng phải đạt ít nhất 75 % [11] trên tổng số thành viên cộng đồng đối với tất cả các khu vực đất thuộc địa bàn xã, phường, thị trấn sẽ phải chuyển đổi mục đích sử dụng trong kỳ kế hoạch sử dụng đất. Phương án kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện chỉ được cấp có thẩm quyền phê duyệt khi đạt được sự đồng thuận của cộng đồng;

- Cơ chế tham vấn cộng đồng có thể được thực hiện một hoặc nhiều lần, cho đến khi đạt được sự đồng thuận của cộng đồng. Sau mỗi lần tham vấn, tổ chức xây dựng phương án có trách nhiệm tổng hợp, báo cáo kết quả tham vấn, điều chỉnh lại phương án hướng tới đạt được sự đồng thuận trong lần tham vấn cộng đồng tiếp theo.

Thứ tư, cơ chế lấy ý kiến cần thiết lập song song với việc giải trình từ cơ quan có thẩm quyền, tuy vậy Luật đất đai năm 2013 chưa quy định rõ việc giải trình sau khi thực hiện lấy ý kiến đóng góp của nhân dân, hướng giải quyết ra sao trên thủ tục giải quyết (giải trình trực tiếp với người dân hay giải trình bằng văn bản cho người dân). Từ đó, pháp luật cần thiết kế riêng một điều luật riêng biệt về trách nhiệm giải trình tồn tại trong Luật đất đai theo hướng ngoài trách nhiệm giải trình nội bộ theo chiều dọc, xu thế vận động của chính quyền địa phương hiện nay là phải quan tâm nhiều hơn đối với việc giải trình ra bên ngoài, điều đó có nghĩa là chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm trực tiếp hơn trước nhân dân và các tổ chức trong xã hội. Để thực hiện được nội dung trên, cần hoàn thiện các cơ sở pháp lý quy định cơ chế thực hiện giải trình ra bên ngoài đối với chính quyền địa phương, trước hết là đối với các tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức nghề nghiệp, cơ quan báo chí,... xây dựng cơ sở pháp lý hiệu quả thông qua Luật đất đai, đồng thời cần có thiết chế kiểm tra, giám sát hiệu quả trong việc giải trình liên quan đến kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện đảm bảo trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương.

Thứ năm, một trong những năng quyền cơ bản của người dân là quyền khiếu nại, khiếu kiện. Trong đó, Điều 1 Luật khiếu nại năm 2011 quy định công dân có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính khi có căn cứ cho rằng quyết định hành vi đó xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Trong những trường hợp quyền lợi bị xâm phạm hoặc không được đảm bảo, liệu người sử dụng đất có được khiếu nại đối với công tác lập kế hoạch sử dụng đất? Bởi lẽ, luật pháp giới hạn quyền khiếu nại đối với quyết định thu hồi đất, vấn đề liên quan đến giải phóng mặt bằng, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Nghĩa là những quyết định mang tính cá biệt. Như vậy, với kế hoạch sử dụng đất không mang tính khả thi, chậm đưa vào ứng dụng, hoặc giả quá trình tạo lập người dân cảm thấy không phù hợp, có chăng tồn tại năng quyền khiếu nại. Vấn đề này chưa đủ cơ sở pháp lý điều chỉnh, thực tế người sử dụng đất cũng rất khó truy tìm căn cứ phục vụ cho khiếu nại. Bởi làm thế nào để minh chứng lợi ích thiết thực bị xâm phạm khi cơ quan có thẩm quyền không lấy ý kiến người dân hoặc giả công bố không minh bạch thông tin vì đây là những hệ lụy chưa được tiên liệu trong tương lai.

Nhìn nhận vấn đề trên bình diện lập pháp tại Canada, theo Luật quy hoạch chính quyền tỉnh, kế hoạch phát triển phải tuân thủ các quy định, chính sách của tỉnh; các cơ quan khác phải được tham vấn trong quá trình chuẩn bị kế hoạch, trường hợp không nhận được sự tán đồng với kế hoạch phát triển được đề xuất, người dân có thể khiếu nại đến một hội đồng đặc biệt và thường kế hoạch sẽ không được phê duyệt nếu có phản đối này. Việc giải quyết xung đột thường được thực hiện thông qua thương lượng, thỏa thuận giữa các bên [12].

Từ kinh nghiệm trên, thiết nghĩ pháp luật cần đảm bảo quyền khiếu nại đối với công tác lập kế hoạch sử dụng đất nói chung và kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện nói riêng. Mặt khác, nhằm giảm tải thời gian, thủ tục giải quyết khiếu nại của cơ quan có thẩm quyền, quyền khiếu nại tập thể của người sử dụng đất cần được bảo vệ và ghi nhận.

2.5. Về cơ chế điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

Trong quá trình phát triển bền vững đất nước, chính sách pháp luật đất đai đóng vai trò rất quan trọng, là một trong các yếu tố đầu vào có thể vốn hóa tạo nên nguồn lực tài chính phục vụ cho đầu tư phát triển, tuy nhiên quá trình vốn hóa này luôn phải đối mặt với nguy cơ phải thay đổi nhiều lần do vấn đề chia sẻ lợi ích chưa hài hòa giữa các bên và lợi ích có liên quan. Riêng về cơ cấu điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trên cơ sở tùy biến thị trường, xã hội, tình trạng thực tế mà việc điều chỉnh được thay đổi trên cơ sở phù hợp, điều này hoàn toàn phù hợp với thông lệ quốc tế.

Xét trên phương diện áp dụng có thể nhận thấy rằng cơ chế điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất ở nước ta cần làm rõ cơ chế điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất khi tại Việt Nam chưa có lộ trình hẳn hoi. Đơn cử, nếu xem xét phép tính điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất tại Singapore với trường hợp phát sinh một số dự án mới ngoài dữ liệu ban đầu, bắt buộc phải chờ điều chỉnh kế hoạch trong giai đoạn 5 năm tiếp theo, phương thức điều chỉnh một lần duy nhất, là hoạch định tại Singapore đang thực hiện và đạt được những

thành tựu nhất định [13]. Khi đó, tại Việt Nam vấn đề chỉnh lý kế hoạch sử dụng đất được sử dụng bao nhiêu lần trên chu kỳ hàng năm vẫn chưa được làm rõ, điều này đối mặt với nguy cơ tham nhũng. Bởi lẽ, có thể nhận thấy một khoảng trống lớn thể hiện dưới khía cạnh lập kế hoạch sử dụng đất phải trên cơ sở lấy ý kiến nhân dân. Ngược lại cơ chế điều chỉnh không bị điều chỉnh bởi nguyên tắc này. Giả định bản kế hoạch đất định nội dung là “A” được phê duyệt thông qua khi được tham vấn ý kiến từ phía nhân dân, tuy nhiên không loại trừ khả năng vì lợi ích nhóm nội dung bản kế hoạch sử dụng đất được biến chuyển hoàn toàn thành “B”, hoàn toàn không bắt buộc thông qua ý kiến tham vấn, trường hợp này quyền lực Nhà nước được phát huy tối đa, không chịu sự giám sát từ phía nhân dân.

Từ đó, việc kiến nghị bổ sung lấy ý kiến từ phía nhân dân cũng cần tái lập khi tiến trình điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất được triển khai. Bên cạnh đó, bổ sung thêm quy định trách nhiệm công bố, công khai kế hoạch, thời gian và lộ trình thực hiện kế hoạch sử dụng đất; đồng thời cơ quan có trách nhiệm công bố thông tin quy hoạch, kế hoạch nhưng không triển khai hoặc thực hiện không đúng thời hạn như quy chế, mặc nhiên người đứng đầu cơ quan sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật. Từ những phân tích trên việc sửa đổi, bổ sung là cần thiết hướng đến cơ chế đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân, hướng đến xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Hoàng Phê (chủ biên) (2007). *Từ điển Tiếng Việt*. Nxb. Hồng Đức.
- [2]. Phan Trung Hiền (chủ biên) (2017). *Giáo trình pháp luật về quy hoạch và giải phóng mặt bằng*. Nxb. Chính trị Quốc gia sự thật.
- [3]. Phạm Hữu Nghị (2018). *Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo pháp luật đất đai Việt Nam: thực trạng và kiến nghị*. Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 10/2018.
- [4]. Trần Quang Huy (chủ biên) (2017). *Bình luận chế định quản lý nhà nước về đất đai trong Luật đất đai năm 2013*. Nxb. Tư pháp.
- [5]. Đặng Hùng Võ (2017). *Giải pháp hoàn thiện chính sách đất đai trong giai đoạn hiện nay*. Tạp chí Kinh tế Tài chính Việt Nam, số 4.
- [6]. Đặng Khắc Ánh, Vũ Thị Bích Đào (2017). *Vai trò phân biện chính sách công của các tổ chức tư vấn chính sách*. Tạp chí Giáo dục lý luận, số 263.
- [7]. Điều 10 Nghị định 43/2014 Hướng dẫn thi hành Luật đất đai năm 2013.
- [8]. Điều 1 Nghị định 136/2018/NĐ-CP sửa đổi Nghị định liên quan đến điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc lĩnh vực tài nguyên và môi trường.
- [9]. Quyết định 2301/QĐ-UBND ngày 24/10/2016 về việc thành lập Hội đồng thẩm định kế hoạch sử dụng đất các huyện, thành phố tỉnh Lâm Đồng.
- [10]. Quyết định 1306/QĐ-UBND ngày 10/10/2016 về việc thành lập Hội đồng thẩm định kế hoạch sử dụng đất năm 2017 của các huyện, thành phố tỉnh Ninh Bình.
- [11]. Đề xuất tỷ lệ đồng thuận 75% dựa trên kinh nghiệm của các nước đã thực hiện thành công nguyên tắc đồng thuận như Hàn Quốc, Nhật Bản. Ở nước ta thành phố Hồ Chí Minh đã kiến nghị nguyên tắc đồng thuận cộng đồng dựa trên cơ sở 70 - 80 % tỷ lệ đồng thuận.
- [12]. Bùi Quang Hậu (2016). *Công khai, minh bạch trong quản lý đất đai*. Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, kỳ 1 tháng 7/2016.
- [13]. Nguyễn Quang Tuyến, Nguyễn Vĩnh Diệm (2015). *Chính sách pháp luật về đất đai, bất động sản của Singapore và một số gợi mở cho Việt Nam*. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Số 11 (284).