

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

VŨ NGỌC HÀ

**KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT
VỀ THẨM QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI
CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2016

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

VŨ NGỌC HÀ

**KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT
VỀ THẨM QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI
CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử Nhà nước và pháp luật

Mã số: 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Hoàng Thế Liên

PGS.TS Lê Vương Long

HÀ NỘI – 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong Luận án là trung thực. Những kết quả của Luận án chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình khoa học nào.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Vũ Ngọc Hà

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VỀ KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG.....	7
1.1 Những công trình khoa học nghiên cứu về việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương	7
<i>1.1.1 Những công trình ở nước ngoài.....</i>	<i>7</i>
<i>1.1.2 Những công trình ở Việt Nam</i>	<i>7</i>
<i>1.1.3 Đánh giá chung</i>	<i>11</i>
1.2 Những công trình khoa học nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương	12
<i>1.2.1 Những công trình nghiên cứu ở nước ngoài</i>	<i>12</i>
<i>1.2.2 Những công trình nghiên cứu ở Việt Nam.....</i>	<i>16</i>
<i>1.2.3 Đánh giá chung</i>	<i>25</i>
1.3 Những nội dung về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam cần được tiếp tục nghiên cứu	27
Chương 2: LÝ LUẬN VỀ KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM.....	29
2.1 Chính quyền địa phương và nhiệm vụ, quyền hạn trong thực hiện pháp luật về thẩm quyền quản lý đất đai.	29
<i>2.1.1 Khái quát chung về chính quyền địa phương</i>	<i>29</i>
<i>2.1.2 Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương trong thực hiện pháp luật về thẩm quyền quản lý đất đai.</i>	<i>31</i>
2.2 Khái niệm, đặc điểm và mục đích kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương	34
<i>2.2.1 Khái niệm, đặc điểm kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương</i>	<i>34</i>
<i>2.2.2 Mục đích kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.....</i>	<i>37</i>
2.3 Chủ thể, nội dung, hình thức kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương	42

<i>2.3.1 Chủ thể kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương</i>	<i>42</i>
<i>2.3.2 Nội dung kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương</i>	<i>47</i>
<i>2.3.4 Hình thức kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương</i>	<i>53</i>
2.4 Các yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương	58
<i>2.4.1 Mức độ hoàn thiện của pháp luật.</i>	<i>58</i>
<i>2.4.2 Phương thức tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương</i>	<i>60</i>
<i>2.4.3 Năng lực của chủ thể kiểm soát</i>	<i>61</i>
Chương 3: THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM	65
3.1 Cơ sở pháp lý cho kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương	65
<i>3.1.1 Cơ sở pháp lý cho kiểm soát của các cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.....</i>	<i>65</i>
<i>3.1.2 Cơ sở pháp lý cho kiểm soát của nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.</i>	<i>68</i>
3.2 Thực trạng chủ thể, hình thức, nội dung kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương	69
<i>3.2.1 Thực trạng chủ thể kiểm soát.....</i>	<i>66</i>
<i>3.2.2 Thực trạng hình thức kiểm soát.....</i>	<i>75</i>
<i>3.2.3 Thực trạng nội dung kiểm soát</i>	<i>84</i>
3.3 Thực trạng kết quả hoạt động kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương	88
<i>3.3.1 Ưu điểm</i>	<i>85</i>
<i>3.3.2 Hạn chế</i>	<i>95</i>
3.4 Nguyên nhân dẫn đến thực trạng kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.	105
<i>3.4.1 Nguyên nhân của những ưu điểm</i>	<i>101</i>
<i>3.4.2 Nguyên nhân của những hạn chế.....</i>	<i>102</i>

Chương 4: ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	115
4.1 Định hướng kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.	115
4.2 Giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương	119
<i>4.2.1 Nâng cao nhận thức về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương</i>	<i>115</i>
<i>4.2.2 Đổi mới phân cấp, phân quyền trong quản lý đất đai nhằm đảm bảo tính minh bạch về thẩm quyền của chính quyền địa phương</i>	<i>121</i>
<i>4.2.3 Tăng cường công khai, minh bạch trong xây dựng, thực hiện và kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai.....</i>	<i>132</i>
<i>4.2.4 Đảm bảo tính độc lập của các chủ thể trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương</i>	<i>137</i>
<i>4.2.5 Tăng cường và đổi mới các hình thức kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.</i>	<i>142</i>
<i>4.2.6 Đảm bảo các nguồn lực con người và vật chất cho hoạt động kiểm soát.....</i>	<i>149</i>
<i>4.2.7 Nâng cao hiệu lực thực tế của các quyết định, kết luận, kiến nghị của các chủ thể kiểm soát.</i>	<i>154</i>
<i>4.2.8 Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.</i>	<i>162</i>
KẾT LUẬN	157
TÀI LIỆU THAM KHẢO	

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá của quốc gia. Vấn đề quản lý, sử dụng đất đai một cách hợp lý và có hiệu quả luôn được các quốc gia quan tâm. Ở Việt Nam, để quản lý và sử dụng đất đai tiết kiệm, hiệu quả, phục vụ tốt nhất quyền và lợi ích của các chủ thể trong xã hội, Nhà nước thực hiện chủ trương phân cấp mạnh mẽ cho chính quyền địa phương quản lý đất đai trên cơ sở pháp luật.

Pháp luật đất đai đã quy định ngày càng rõ ràng, cụ thể thẩm quyền của chính quyền địa phương trong quản lý đất đai, đồng thời quy định trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc tuân thủ nguyên tắc quản lý nhà nước bằng pháp luật.

Thực tiễn trong những năm qua cho thấy, các cấp chính quyền địa phương đã thực hiện thẩm quyền quản lý đất đai của mình trên cơ sở quy định của pháp luật. Các chính sách đất đai bước đầu phát huy hiệu quả, đất đai được sử dụng ngày càng có hiệu quả, tiết kiệm hơn, tiềm năng đất đai đã được khai thác phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và yêu cầu cân bằng hệ sinh thái, bảo vệ môi trường.

Tuy nhiên, thực tiễn cũng chỉ ra rằng, chính quyền địa phương chưa thực hiện một cách nghiêm chỉnh và có hiệu quả pháp luật về đất đai. Những vi phạm pháp luật xảy ra trong hầu hết các hoạt động thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương. Việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở một số địa phương chưa phù hợp với quy định của luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Một số địa phương có biểu hiện tùy tiện trong việc giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất. Trong nhiều trường hợp, địa phương "phá rào", "trái thẩm đồ" bằng các chính sách đất đai để mời gọi đầu tư, đôi khi không cần quan tâm đến năng lực và khả năng thực hiện của các chủ đầu tư, dẫn đến tình trạng chủ đầu tư lợi dụng xin giao đất, thuê đất với diện tích lớn để bao chiếm đất nhằm trục lợi, bỏ hoang, gây lãng phí, nhiều diện tích đất canh tác "bờ xôi ruộng mật" đã được cấp cho các liên doanh, thậm chí quyết định cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất lâm nghiệp có rừng và sử dụng đất tại các khu vực nhạy cảm vùng biên giới cho doanh nghiệp nước ngoài đầu tư trồng rừng với tổng diện tích hàng trăm nghìn ha. Tình trạng cấp phép đầu tư và giao đất đang trồng lúa, đất có rừng để phát triển sân golf tràn lan. Công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên thực tế còn chậm, chưa đáp ứng mục tiêu đề ra trong Nghị quyết số 07/2007/QH12 ngày 12/11/2007 của Quốc hội và Nghị quyết số 02/2008/NQ-CP

ngày 09/01/2008 của Chính phủ và đang làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người sử dụng đất. Việc quản lý và sử dụng phiêu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại một số địa phương chưa được chặt chẽ, các phiêu hỏng chưa được tiêu hủy theo quy định, thậm chí còn dễ thất thoát. Việc ban hành bảng giá đất quá thấp so với giá thị trường diễn ra ở hầu hết các địa phương, thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư còn bất cập, thiếu thống nhất giữa các dự án thu hồi đất giữa các địa phương có đất thu hồi với nhau, dẫn đến tình trạng người dân so bì, khiếu nại đông người. Tinh thần, thái độ phục vụ của một bộ phận cán bộ, công chức chưa tốt, hiện tượng cán bộ nhũng nhiễu, gây phiền hà cho người dân, doanh nghiệp khi giải quyết thủ tục và thực hiện các quyền của người sử dụng đất vẫn còn. Những năm gần đây, tình trạng một số cán bộ lợi dụng chức vụ, quyền hạn để tham nhũng trong quản lý đất đai xảy ra thường xuyên đã khiến người dân bức xúc. Con số gần 70% (dường như không đổi trong nhiều năm gần đây) tổng số các vụ việc khiếu nại, tố cáo trong phạm vi cả nước thuộc về lĩnh vực đất đai trong đó có các cuộc khiếu kiện đông người, vượt cấp, kéo dài, gây ảnh hưởng không nhỏ đến trật tự, an toàn xã hội cũng là một minh chứng cho sự kém hiệu quả trong quản lý nhà nước về đất đai của chính quyền địa phương.

Thực trạng nêu trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau nhưng nguyên nhân cơ bản nhất là ***chưa có cơ chế kiểm soát chặt chẽ và hữu hiệu việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương***, dẫn đến tình trạng lợi dụng chức quyền vi phạm pháp luật một cách phổ biến, có hệ thống, gây thất thoát lãng phí tài nguyên quốc gia.

Chính vì vậy, việc nghiên cứu đề tài ***kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*** là cần thiết, vì các lý do sau đây:

Thứ nhất, hiện tại, cơ sở lý luận cho vấn đề kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam chưa được nghiên cứu, phân tích, lý giải rõ ràng, còn thiếu các công trình nghiên cứu chuyên sâu về khía cạnh này. Điều đó gây khó khăn cho quá trình xây dựng cơ chế pháp lý hữu hiệu để kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam

Thứ hai, thực tiễn kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương đang bộc lộ không ít hạn chế. Cụ thể:

Một là, pháp luật về thẩm quyền của chính quyền địa phương trong lĩnh vực đất đai bao gồm các quy phạm pháp luật tồn tại ở nhiều văn bản pháp luật khác

nhau, được ban hành ở những thời điểm khác nhau, do nhiều cơ quan chủ trì xây dựng, ban hành nên rất phức tạp, thiếu đồng bộ và thậm chí là thiếu phù hợp dẫn đến khó thực hiện. Đặc biệt, Luật đất đai 2013 vừa có hiệu lực từ ngày 01/07/2014 với nhiều quy định thay đổi đang đặt ra cho chính quyền địa phương một nhiệm vụ không đơn giản trong tổ chức thực hiện. Vẫn với quan điểm phân quyền, phân quyền chưa rõ ràng giữa Trung ương và địa phương nhưng trên thực tế, bằng các văn bản pháp luật khác nhau, chính quyền địa phương được trao rất nhiều quyền thay mặt chủ sở hữu trực tiếp quản lý đất đai ở địa phương, trong đó có những quyền rất quan trọng như lập, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch; giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất... Điều này tiềm ẩn một nguy cơ thiếu cân xứng giữa năng lực của chính quyền với nhiệm vụ hoặc lạm dụng quyền hạn dẫn đến vi phạm pháp luật.

Hai là, sự giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước chưa thực sự hiệu quả, đôi khi còn mang nặng tính hình thức.

Ba là, hoạt động kiểm tra, thanh tra của cơ quan hành chính nhà nước thực chất vẫn là hoạt động tự kiểm tra trong quản lý, thiếu tính độc lập và hiệu lực thực tế chưa cao.

Bốn là, sự giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương mang tính hình thức, chức năng phản biện xã hội của các tổ chức này chưa thực sự được phát huy.

Năm là, hoạt động của Tòa án nhân dân các cấp đôi khi chưa thể hiện là một thiết chế bảo vệ công lý, là một cơ chế kiểm soát chưa thực sự độc lập.

Sáu là, nhân dân hầu như trao toàn bộ quyền lực của mình cho các cơ quan đại diện và các cơ quan hành chính nhưng thiếu sự kiểm soát chặt chẽ các cơ quan này thực hiện quyền lực của nhân dân. Dân chủ trực tiếp chưa được coi trọng đúng mức, cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo của dân còn nhiều bất cập.

Vì thế, cần có những nghiên cứu chuyên sâu hơn về vấn đề này để khắc phục những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

Các công trình khoa học có liên quan kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam còn khá ít. Các công trình nghiên cứu khoa học này phần nhiều nghiên cứu những vấn đề chung về kiểm soát quyền lực nhà nước hoặc chỉ dừng ở việc bàn luận một vài khía cạnh của hoạt động kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Các nghiên cứu chuyên sâu về vấn đề kiểm soát việc thực hiện pháp luật

về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam chưa nhiều. Chưa có một công trình nghiên cứu nào khảo cứu chuyên sâu, có hệ thống về vấn đề kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam, đặc biệt là công trình nghiên cứu ở cấp độ luận án tiến sĩ.

2. Mục đích nghiên cứu

Mục đích của việc nghiên cứu đề tài là nhằm góp phần làm sâu sắc hơn cơ sở lý luận và thực tiễn, trên cơ sở đó, tìm ra những giải pháp cụ thể, có tính khả thi để nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý đất đai trong thời gian tới.

3. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích trên, việc nghiên cứu đề tài phải thực hiện được những nhiệm vụ sau đây:

- Làm sáng tỏ cơ sở lý luận về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương;
- Đánh giá thực trạng cơ sở pháp lý và thực tiễn kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam trong thời gian qua. Đồng thời bằng việc chỉ ra các thành tựu và hạn chế trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam trên cơ sở so sánh, đối chiếu với kinh nghiệm ở một số nước để làm rõ cơ sở thực tiễn cho việc xây dựng các giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam;
- Đề xuất các giải pháp cụ thể nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam trong thời gian tới.

4. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu.

Xuất phát từ mục đích nêu trên, đối tượng nghiên cứu của đề tài là các quan điểm, lý luận về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương; các quy định pháp luật về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam và kinh nghiệm một số quốc gia trên thế giới; thực tiễn kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam.

Phạm vi nghiên cứu của đề tài sẽ bao gồm các vấn đề chính sau đây:

- Những vấn đề lý luận về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam.

- Thực trạng kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam từ sau khi Luật đất đai 2003 có hiệu lực và chủ yếu tập trung ở giai đoạn 2010 đến nay.

- Các giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam thời gian tới.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Cơ sở lý luận: Đề tài được thực hiện dựa trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về kiểm soát quyền lực nhà nước và kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

5.2. Phương pháp nghiên cứu:

** Phương pháp luận:*

Để đạt được các mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu đặt ra, việc nghiên cứu đề tài được tiến hành trên cơ sở phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử.

** Phương pháp nghiên cứu cụ thể:*

- Phương pháp tổng hợp, phân tích. Các phương pháp này được sử dụng chủ đạo trong nghiên cứu đề tài.

+ Phương pháp tổng hợp: được sử dụng để khái quát, hệ thống hóa các vấn đề lý luận, tổng kết thực tiễn, kinh nghiệm.

+ Phương pháp phân tích: được sử dụng khi xem xét, đánh giá, tìm ra các ưu điểm, bất cập làm rõ những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trong quá trình kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay.

- Phương pháp so sánh: được sử dụng khi xem xét, đánh giá sự thay đổi của pháp luật liên quan đến thẩm quyền của chính quyền địa phương trong quản lý đất đai cũng như trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền của mình trong quản lý đất đai; xác định sự thay đổi trong các yếu tố đảm bảo cho kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương, kết quả kiểm soát qua các thời kỳ, đồng thời đối chiếu với một số nước trên thế giới.

- Phương pháp khảo cứu tài liệu: được sử dụng để phân tích, đánh giá, tổng kết các công trình đã nghiên cứu hoặc tổng kết kinh nghiệm

6. Đóng góp mới về khoa học của Luận án

- Trên cơ sở quan niệm về kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, Luận án đã phân tích, làm rõ những điểm đặc thù của kiểm soát thực thi quyền hành pháp trong một lĩnh vực chuyên ngành là quản lý đất đai và được thực hiện bởi chính quyền cấp địa phương. Đây là một nghiên cứu mới, chưa có một công trình nghiên cứu nào đề cập chuyên sâu như vậy.

- Luận án đã đưa ra một bức tranh tổng thể về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam, đánh giá được những ưu điểm, chỉ ra những điểm hạn chế trong kiểm soát của các cơ quan nhà nước và nhân dân dưới những hình thức đặc thù của từng chủ thể, đồng thời chỉ ra những nguyên nhân cơ bản của thực trạng kiểm soát thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay với những số liệu phong phú, sống động được tổng hợp từ nhiều kết quả nghiên cứu của chính các chủ thể kiểm soát và của các tổ chức nghiên cứu độc lập trên thế giới.

- Luận án đã chỉ ra hệ thống các quan điểm và đề xuất được các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam thời gian tới. Những quan điểm này dựa trên những tổng kết thực tiễn mới nhất của Đảng và Nhà nước, được khẳng định trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng năm 2016, Hiến pháp 2013 – bản Hiến pháp mới nhất ở Việt Nam. Các giải pháp mà Luận án đề xuất gắn chặt với lĩnh vực chuyên ngành đất đai, dựa trên những điều kiện chính trị, pháp lý, văn hoá, xã hội ở thời điểm hiện tại của Việt Nam, đồng thời dựa trên các dự báo về xu hướng phát triển đến năm 2035.

7. Kết cấu của Luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và tài liệu tham khảo, nội dung của Luận án được kết cấu thành 4 Chương

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Chương 2: Lý luận về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam.

Chương 3: Thực trạng kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam.

Chương 4: Định hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VỀ KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Theo khảo sát và tổng hợp chưa đầy đủ, có khoảng gần hai trăm công trình nghiên cứu khoa học trong và ngoài nước có đề cập đến những nội dung có liên quan đến đề tài kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay ở những cấp độ khác nhau, trong đó phải kể đến những công trình nghiên cứu tiêu biểu, trực tiếp liên quan đến đề tài nghiên cứu như sau:

1.1 Những công trình khoa học nghiên cứu về việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

1.1.1 Những công trình nghiên cứu ở nước ngoài

Local land use policy and investment incentives (Chính sách sử dụng đất của địa phương và sự khuyến khích đầu tư), Ngân hàng Thế giới, 2004

Đây là những nghiên cứu đưa ra chính sách quản lý đất đai của địa phương, cảnh báo về những quy định, phương thức quản lý và sử dụng đất của chính quyền địa phương có thể làm ảnh hưởng đến sự phát triển đô thị, cũng như sức ép của các quy định pháp luật đối với các nhà hoạch định chính sách có thể làm thay đổi những tác động được mong đợi trong quản lý và sử dụng đất như thế nào.

Land policies for growth and poverty reduction (những chính sách đất đai cho phát triển và xóa giảm đói nghèo), Ngân hàng thế giới, 2004

Công trình nghiên cứu về mối liên hệ giữa chính sách quản lý nhà nước về đất đai, khuynh hướng sử dụng đất ảnh hưởng đến phát triển và nghèo đói của các nước đang phát triển, các giải pháp khuyến nghị nhằm xóa giảm đói nghèo, thúc đẩy phát triển bền vững

Chinese land reform (Cải cách đất đai của Trung Quốc), the economic issues, Nov 2nd 2013

Bài viết tìm hiểu việc thực hiện chính sách đất đai mới ở Trung Quốc, trong đó có nghiên cứu điển hình ở một số địa phương như Bắc Kinh, Quảng Châu, Trùng Khánh. Bài viết so sánh chính sách hiện tại với chính sách đất đai năm 1978 và nêu lên những tác động tích cực và tiêu cực khi thực hiện cải cách chính sách đất đai.

1.1.2 Những công trình ở Việt Nam

Báo cáo số 193/BC-BTNMT tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và

định hướng sửa đổi Luật Đất đai của Bộ Tài nguyên môi trường

Báo cáo là nghiên cứu tổng hợp, cung cấp cho người đọc một bức tranh khá tổng thể về tình hình thực hiện pháp luật đất đai ở các địa phương trên toàn quốc. Báo cáo đã tổng hợp số liệu, phân tích chi tiết về việc thực hiện pháp luật trong từng nội dung quản lý về đất đai từ ưu điểm đến nhược điểm và chỉ ra nguyên nhân.

Một số kết luận trong báo cáo có giá trị định hướng nghiên cứu đối với đề tài kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay như:

Việc kiểm tra thi hành pháp luật về đất đai tại một số địa phương chưa được thực hiện thường xuyên, nghiêm túc, đặc biệt là vai trò của Ủy ban nhân dân các cấp trong việc phát hiện và xử lý kịp thời các sai phạm trong quản lý, sử dụng đất.

Công tác thanh tra chưa được tổ chức thường xuyên, còn thiếu tính chủ động, chưa đáp ứng yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn. Việc xử lý sau thanh tra của các cấp các ngành chưa kiên quyết, triệt để, kịp thời làm hạn chế đến hiệu quả hoạt động thanh tra.

Nhận thức và thực hiện pháp luật đất đai của cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp chính quyền ở Việt Nam hiện nay. PGS.TS Nguyễn Cảnh Quý, Nxb Chính trị quốc gia, 2012

Cuốn sách phân tích các khía cạnh lý luận về nhận thức và thực hiện pháp luật đất đai, đánh giá thực trạng dựa trên kết quả khảo sát tại 9 tỉnh, thành phố trên cả nước và đề xuất giải pháp tăng cường nhận thức và thực hiện của cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp chính quyền ở Việt Nam. Những kết luận nổi bật trong cuốn sách là: Tổng hợp kết quả điều tra ở 9 tỉnh, thành phố cả nước cho thấy, đa số người được hỏi đều nhận định là thực hiện pháp luật đất đai theo các nội dung chỉ đạt mức trung bình, chiếm tỷ lệ trên dưới 50% [64, tr.130].

Một trong các giải pháp nhằm tăng cường nhận thức và thực hiện pháp luật đất đai của cán bộ lãnh đạo, quản lý là thanh tra, kiểm tra và xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật đất đai [64, tr.190].

Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai, Bộ Tài nguyên môi trường, năm 2012

Tài liệu nghiên cứu về kinh nghiệm quản lý và pháp luật đất đai ở các nước phát triển nhóm G7, các nước thuộc khối XHCX cũ (Liên xô cũ và Đông Âu); khối các nước đang phát triển và các nước thuộc khối ASEAN. Đặc biệt, tài liệu cập nhật những thông tin điều tra cơ bản về đất đai (Thụy Điển, Trung Quốc, Rumani); quy

hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở Trung Quốc, Hàn Quốc, Thụy Điển, Malaysia, Hà Lan; hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai ở Liên minh Châu Âu, Thụy Điển, Rumani, Úc.

Áp dụng pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai của ủy ban nhân dân ở Thành phố Hồ Chí Minh, Luận án tiến sĩ, Lê Văn Thành – Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh, năm 2012

Luận án nghiên cứu cơ sở lý luận của việc áp dụng pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai của Ủy ban nhân dân; đánh giá thực trạng áp dụng pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai của Ủy ban nhân dân ở Thành phố Hồ Chí Minh và đưa ra những giải pháp nhằm đảm bảo áp dụng pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai của Ủy ban nhân dân ở Thành phố Hồ Chí Minh.

Luận án khẳng định, áp dụng pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai có ý nghĩa và vai trò vô cùng quan trọng trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Tuy nhiên, việc áp dụng pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai của Ủy ban nhân dân các cấp vẫn còn không ít hạn chế, bất cập, nhiều vi phạm pháp luật đất đai tồn tại trong thời gian dài, không được phát hiện xử lý kịp thời, ảnh hưởng không tốt tới niềm tin của nhân dân vào Đảng, chính quyền. Giải pháp thứ sáu mà Luận án đưa ra nhằm đảm bảo áp dụng pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh là tăng cường thanh tra, kiểm tra, xử lý nghiêm minh đối với những hành vi vi phạm hoạt động áp dụng pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai.

Tranh chấp đất đai: nhìn nhận qua một đợt khảo sát thực tế, Phạm Hữu Nghị, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 2/2010

Bài viết đã thống kê, phân loại các dạng tranh chấp đất đai đang xảy ra ở Tỉnh Sóc Trăng; xác định nguyên nhân và xu hướng phát triển của nó, đồng thời nêu lên những vấn đề nổi cộm và đề xuất kiến nghị về chính sách pháp luật. Khẳng định đáng lưu ý ở đây là: tranh chấp đất đai ngày càng gia tăng xuất phát từ nguyên nhân do cơ quan nhà nước tắc trách khi tổ chức đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Giải phóng mặt bằng ở Hà Nội hệ lụy và hướng giải quyết – Viện nghiên cứu phát triển kinh tế - xã hội Hà Nội PGS.TS Nguyễn Chí Mỹ; TS. Hoàng Ngọc Bắc; TS Hoàng Xuân Nghĩa; ThS Nguyễn Thanh Bình (đồng tác giả) - Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, 2012

Công trình nghiên cứu tập trung vào việc đánh giá những tác động của giải phóng mặt bằng và hậu giải phóng mặt bằng đến các mặt kinh tế, xã hội, đô thị trên địa bàn Hà Nội và đề xuất những giải pháp để hạn chế đến mức thấp nhất những hệ

lụy và chủ động giải quyết các vấn đề của giải phóng mặt bằng ở Hà Nội. Sau những phân tích sâu sắc, toàn diện từ lý luận đến thực tiễn và giải pháp, tập thể tác giả đưa ra một số kiến nghị với trung ương và Thành phố Hà Nội. Họ cho rằng: Cần quán triệt nguyên tắc công khai, công bằng, dân chủ và đúng pháp luật trong giải phóng mặt bằng. Vì vậy, đi liền với sự phân cấp, Trung ương cần có cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ các địa phương về sử dụng đất, cho thuê đất, xây dựng và quản lý các khu đô thị, khu tái định cư ... Bên cạnh việc Chính phủ nên lập quy hoạch trong cả nước về những lĩnh vực nhạy cảm như quy hoạch phát triển các khu công nghiệp, khu chế xuất, sân bay, cảng nước sâu, sân golf... phải đồng thời có cơ chế kiểm tra, giám sát đi kèm để tránh tình trạng “biến tướng” các dự án nhằm mục đích vụ lợi, khiến dư luận bức xúc. Bản thân Thành phố cũng cần tăng cường kiểm tra, giám sát sau giải phóng mặt bằng.

Giải quyết quan hệ lợi ích trong quá trình đô thị hóa ở nước ta hiện nay, TS Đỗ Huy Hà, Nxb Chính trị quốc gia, 2013

Nội dung chủ yếu của cuốn sách là tìm hiểu và đánh giá thực tiễn giải quyết quan hệ lợi ích kinh tế trong quá trình đô thị hóa ở nước ta hiện nay và đưa ra một số giải pháp giải quyết quan hệ lợi ích kinh tế trong quá trình đô thị hóa để tạo động lực phát triển kinh tế xã hội hiện nay. Ở trang 78,79, tác giả nhận định: Các vụ khiếu kiện, tranh chấp trong quá trình đô thị hóa ngày càng diễn biến phức tạp và kéo dài. Người khiếu kiện chủ yếu tập trung vào các vụ việc lợi dụng chức vụ, quyền hạn để trục lợi trong việc thu hồi đất, giao đất, đấu giá quyền sử dụng đất, lợi dụng chính sách thu hồi đất của nông dân để chia cho cán bộ; chính quyền địa phương, giao đất trái thẩm quyền, giao sai diện tích, vị trí, không đúng quy hoạch, thu tiền đất vượt nhiều lần so với quy định của nhà nước, sử dụng tiền thu từ đất không đúng chế độ tài chính. Tác giả cũng cho rằng, một trong những vấn đề đặt ra từ thực trạng giải quyết quan hệ lợi ích này là mâu thuẫn giữa yêu cầu cần phải tuân thủ nghiêm ngặt quy hoạch với tính tự phát, thiếu kiểm soát trong quá trình đô thị hóa. Vì vậy, giải quyết quan hệ lợi ích trong trường hợp này là cần quán triệt quan điểm coi đây là công việc của cả hệ thống chính trị trên cơ sở phát huy quyền làm chủ của nhân dân và đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng.

Các vấn đề pháp lý về tái định cư khi nhà nước thu hồi đất – Nghiên cứu cụ thể tại Hà Nội – Luận văn thạc sỹ, Nguyễn Chính Quốc, Học viện khoa học xã hội, Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, 2013

Luận văn đã giới thiệu các quy định của pháp luật về tái định cư đối với người dân bị mất đất ở, đánh giá những quy định của pháp luật, đồng thời đi sâu tìm

hiểu thực tiễn thực hiện công tác tái định cư trên địa bàn Thành phố Hà Nội và đề xuất những giải pháp để khắc phục những khó khăn, vướng mắc.

Trang 85 của Luận văn chỉ rõ: “ Để trình tự, thủ tục bồi thường, tái định cư được thực hiện đúng theo quy định pháp luật cần phải triển khai các giải pháp đồng bộ như: công khai hóa, minh bạch hóa phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người dân; tăng cường công tác thanh, kiểm tra việc tuân thủ các quy định về trình tự, thủ tục thực hiện tái định cư khi nhà nước thu hồi đất nhằm phát hiện và xử lý kịp thời các sai phạm trong khi thực hiện; xây dựng cơ chế phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong việc giám sát việc tuân thủ pháp luật đất đai....”

Bàn về hành vi hành chính không hành động trái pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai, ThS Trần Anh Hùng, Tạp chí Thanh tra số 3-2014

Bài viết đã chỉ ra những biểu hiện và hậu quả của hành vi hành chính không hành động trái pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai; đánh giá thực tiễn xử lý hành vi hành chính không hành động trái pháp luật và nêu một số giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả xử lý hành vi hành chính không hành động trong quản lý nhà nước về đất đai.

Trong số các giải pháp, tác giả cho rằng cần khuyến khích mọi người dân, đặc biệt là những người dân chịu tác động trực tiếp bởi những hành vi trái pháp luật thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo hoặc khởi kiện ra tòa án và các cơ quan đó phải có bản phen giải quyết triệt để. Cấp trên trực tiếp của mỗi cơ quan cần kiểm tra sát sao và buộc cấp dưới thực hiện hành vi tích cực, không để xảy ra tình trạng không hành động trái pháp luật.

1.1.3 Đánh giá chung

Có hàng trăm công trình nghiên cứu đã đề cập đến vấn đề thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam. Mỗi công trình nghiên cứu dưới những góc nhìn khác nhau, dưới các khía cạnh khác nhau về quản lý và sử dụng đất đai.

Những công trình nghiên cứu của các tác giả trong và ngoài nước về thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương về cơ bản đều tập trung vào việc đánh giá thực trạng thực thi các quy định của pháp luật đất đai trong hoạt động quản lý ở địa phương. Nhiều công trình đi sâu nghiên cứu việc thực hiện pháp luật về một thẩm quyền nào đó của chính quyền địa phương như thu hồi đất, tái định cư hay cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Có những công trình nghiên cứu thể hiện sự công phu, toàn diện trong nghiên cứu những khía cạnh chi tiết của việc thực thi pháp luật đất đai của chính quyền địa phương như *Báo cáo số 193/BC-BTNMT*

tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai của Bộ Tài nguyên môi trường.

Điểm chung nhất của tất cả các công trình nghiên cứu này là đều khẳng định thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật đất đai trong hoạt động của chính quyền địa phương là một nguyên tắc quan trọng trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Vì vậy, trên thực tiễn, chính quyền địa phương đã chú trọng việc tuân thủ các quy định của pháp luật đất đai trong quản lý. Tuy nhiên, thực tiễn cũng chứng minh rằng, do nhiều nguyên nhân khác nhau, việc vi phạm pháp luật đất đai trong quá trình quản lý của chính quyền địa phương đang diễn ra khá phức tạp, dẫn đến giảm hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước, đồng thời làm giảm niềm tin của người dân đối với Đảng và Nhà nước.

Tất cả các công trình nghiên cứu đã cập nhật ở đây đều có chung một nhận định, một trong những nguyên nhân cơ bản của những hạn chế trong thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương là thiếu cơ chế hữu hiệu trong việc kiểm soát đối với chính quyền địa phương trong lĩnh vực này. Vì vậy, các công trình nghiên cứu đều đưa ra kiến nghị cần tăng cường kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương.

1.2 Những công trình khoa học nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

1.2.1 Những công trình nghiên cứu ở nước ngoài

S. Chiavo-Campo và P.S.A. Sundaram Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh, NXB Chính trị Quốc gia, năm 2003.

Cuốn sách nghiên cứu về cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương, quản lý chính quyền địa phương, các định hướng cải thiện.

Tại trang 159, tác giả nhận định: Kinh nghiệm của các nước cho thấy, năng lực lãnh đạo của thị trường trong việc thực hiện quyền lãnh đạo có hiệu quả một phần phụ thuộc cách thức chính quyền trung ương thực hiện sự kiểm soát hàng ngày đối với hoạt động của hội đồng thành phố.

Ombudsmen and administrative law – Bright stars in a parallel universe? (Thanh tra và Luật hành chính: Những ngôi sao sáng trong một vũ trụ song song), Gavin Drewry, 17 Asia Pacific. L. Rev. 3., 2009.

Tác giả đưa ra nhận định về hệ thống thanh tra ở Anh quốc. Tác giả cho rằng cần có sự gắn kết những chức năng của thanh tra với toà hành chính và toà án nói chung. Là một sự lạc hướng nếu nhìn thanh tra đơn giản chỉ như những lời thỉnh cầu đến toà án hay là một con đường thay thế với chi phí thấp đến toà án, thay vào

đó, hãy xem họ như một phương tiện quý giá cho việc giải quyết tranh chấp, bổ sung cho cơ chế tư pháp hành chính. Bên cạnh việc giải quyết những lời phàn nàn của công dân, một chức năng nữa của thanh tra được thể hiện ngày nay là để vạch ra những sai sót về hệ thống của hành chính công và khuyến khích việc thực hiện một nền hành chính tốt. Tác giả cũng đưa lập luận: “luật hành chính” và “tư pháp hành chính” không phải là khái niệm giống nhau nhưng chúng có mối liên quan mật thiết đến nhau, cả hai đều có những ranh giới mềm mại và giao thoa rõ ràng. Thanh tra thể hiện một chức năng mà giá trị của họ nằm một cách súc tích ở sự thật họ không phải toà án – và rằng họ hoạt động rất khác so với toà án (chính vì thế mà cụm từ vũ trụ song song được sử dụng ở trong bài viết này). Tuy nhiên, không có nghĩa rằng hai hệ thống này hoàn toàn tách biệt, và những vấn đề tranh luận hướng đến một mối quan hệ hợp tác và thống nhất theo tác giả là rõ ràng cần thiết.

Governmental rejection of Ombudsman findings: what role for the court?
(Sự bác bỏ của chính phủ đối với các quyết định của thanh tra: Vai trò của toà án?)

Jason N. E. Varuhas, 2009 *The Modern Law Review Limited*. 72(2) 91-115

Ở Anh quốc, phát hiện của thanh tra quốc hội (PCA-uỷ viên quốc hội về hành chính) ngày càng gặp thách thức trong những thủ tục xem xét tư pháp. Bài viết này bắt đầu bằng việc cung cấp một thông tin ngắn gọn về vai trò của PCA và sau đó thảo luận cơ sở cho vụ kiện Bradley (một vụ kiện năm 2009), và các quyết định của Toà phúc thẩm và Toà tối cao. Bài viết còn phân tích biện chứng cách tiếp cận của Toà phúc thẩm đối với việc xem xét quyết định của Bộ trưởng, tập trung vào tiêu chuẩn của việc xem xét được áp dụng. Toà án thừa nhận bản chất chính trị vốn dĩ của quá trình thanh tra. Nhìn chung, nghị viện và quá trình chính trị là những mảnh đất cho sự tranh cãi và đánh giá sức thuyết phục trong những quyết định của chính phủ nhằm bác bỏ những phát hiện của thanh tra. Tuy nhiên, tòa án không xem xét bản chất này mà dựa trên những tiêu chuẩn pháp lý trong phạm vi hoạt động của thanh tra..

Authority of the national and local governments under the constitution
(Thẩm quyền của chính quyền địa phương và trung ương theo Hiến Pháp), Yoshiaki yoshida., *Law and Contemporary Problems*, Vol 53, No. 1, *The Constitution of Japan: The Fifth Decade [part 1]* (winter, 1990) pp 123-133

Bài viết này kiểm tra học thuyết và thực tiễn thực hiện những chức năng được miêu tả trong Hiến pháp của chính quyền địa phương ở Nhật Bản. Bài viết tiếp cận những điều kiện theo đó Hiến pháp quy định quy tắc tự trị địa phương. Đây là một vấn đề quan trọng có mối quan hệ mật thiết với việc quản lý đất đai ở địa

phương, và việc kiểm soát hoạt động chính quyền địa phương. Sau đó, tác giả mô tả những quy định trong Hiến pháp về chính quyền địa phương trong mối quan hệ với chính quyền nhà nước trung ương. Những phát hiện trong bài viết cho thấy sự tập trung quyền lực nhà nước và sự sôi mòn của tự trị địa phương ở Nhật bản hậu chiến tranh.

Sách: James Downe, Public services inspection in the UK, Jessica Kingsley Publishers. 2008 (Thanh tra dịch vụ công ở Anh Quốc)

Đây là một cuốn sách có nội dung cô đọng về vấn đề thanh tra dịch vụ công của chính quyền trên các lĩnh vực. Trong đó, Chương II tập trung vào phân tích việc thanh tra dịch vụ công ở chính quyền địa phương. Chương này đưa ra bối cảnh lịch sử của việc thanh tra chính quyền địa phương trước khi tập trung vào Giá trị tốt nhất (Best Value) và Sự đánh giá hoạt động toàn diện (CPA) ở Anh. Những thể chế thanh tra khác ở Scotland (Kiểm tra giá trị tốt nhất, BVAs) và Wales (Chương trình của Wales cho sự đổi mới, WPI) được giới thiệu và những sự tương đồng cũng như tương phản với Anh quốc được thảo luận. Sau đó, tác giả đưa ra những đề xuất cho việc thanh tra dịch vụ công của chính quyền địa phương.

Ombudsmanaging local government (Thanh tra chính quyền địa phương), Geoffrey Marshall, 1990. Public Law. Win 449-453

Tài liệu này nhấn mạnh việc giải thích cơ chế hoạt động cũng như chức năng nhiệm vụ của nhân viên thanh tra nghị viện với mục đích là thanh tra hoạt động hành chính không tốt của chính quyền địa phương.

Rule – making, rule – breaking? Law breaking by government in the Netherlands and the United Kingdom (làm luật, phá luật? Việc phá luật của chính quyền ở Hà Lan và Anh quốc)

Leo W. J. C. Huberts, Andre J. G. M. van Montfort, Alan Doig, Denis Clark. Crime Law Soc Change (2006) 46: 133-159

Bài viết tập trung phân tích vấn đề: sự phá vỡ pháp luật luật và hành vi không hợp pháp của các cơ quan chính quyền; nó xảy ra đến mức nào, bản chất của hành vi vi phạm này là gì, những động lực thúc đẩy bên trong là gì, và những hệ quả cũng như biện pháp giải quyết là gì? Việc nghiên cứu của bài viết này có ý nghĩa rất quan trọng trong việc tìm hiểu nguyên nhân của việc vi phạm pháp luật của cơ quan chính quyền địa phương. Khi tìm hiểu được nguyên nhân sâu xa, chúng ta có thể đưa ra những biện pháp phòng và chống hiệu quả. Việc tìm hiểu nguyên nhân này đã được nghiên cứu ở rất nhiều tài liệu trong nước và việc tham khảo

những nguyên nhân ở các nước phát triển sẽ cho chúng ta nhiều tri thức hơn để hoàn thiện và nâng cấp bộ máy.

Việc phá vỡ pháp luật và quy định gây tổn hại đến uy tín và sự toàn vẹn của một nhà nước và hệ thống pháp chế. Tuy nhiên, vẫn chưa có nhiều nghiên cứu thực tế được thực hiện về vấn đề này. Dựa trên những số liệu đối chiếu giữa Hà Lan và Anh quốc, tác giả đưa ra kết luận như sau: ở Anh và Hà Lan, các cơ quan chính quyền địa phương không thường đồng lòng với những quy định của quốc gia và quốc tế, hay phải đối mặt với việc quyết định giữa chống đối pháp luật hay phải lựa chọn khi mà họ đối diện với quá nhiều các quy định, và vì thế nảy sinh việc phá luật. Lí do thứ hai đó là cán bộ hành chính thấy vô cùng áp lực trước việc phải hành động theo quy cách mà họ thấy rằng nó không hề đúng đắn. Lí do nữa là có thể vì văn hoá của các cơ quan chính quyền. Ở cả hai quốc gia, có chung một cơ chế hạn chế phát hiện hành vi phá luật này bởi người giám sát hay cán bộ pháp chế

Supervision and Auditing of Local Authorities' Action (Kiểm soát và kiểm tra hoạt động của chính quyền địa phương), Prof. Juan Santamaria Pastor and Prof. Jean-Claude Nemery. Local and regional authorities in Europe, No. 66. Council of Europe Publishing, 2009

Có thể coi đây là một tài liệu tổng hợp quý giá về việc giám sát và kiểm tra hoạt động của chính quyền địa phương ở các nước thành viên của Hội đồng Châu Âu. Tài liệu này được thực hiện bởi hai giáo sư đang làm việc cùng với Hội Đồng Châu Âu dưới dạng một bản báo cáo. Nội dung chính của bản báo cáo này là: (1) Bản chất và phạm vi giám sát hoạt động của chính quyền địa phương; (2) điều kiện và hệ quả của việc giám sát hoạt động của chính quyền địa phương. Không chỉ giới thiệu các loại giám sát (pháp luật, tài chính, chính trị) và mục tiêu của từng loại, bản báo cáo còn phân tích chi tiết các cơ quan có thẩm quyền giám sát cùng với chức năng cụ thể.

Việc tham khảo bản báo cáo này sẽ giúp cho người nghiên cứu có kiến thức về những cơ quan có chức năng giám sát, kiểm tra chính quyền địa phương ở những nước phát triển trên các lĩnh vực nói chung. Từ đó, xem xét những kiến thức này trong lĩnh vực đất đai và trả lời cho câu hỏi: có mô hình nào của các nước trên thế giới có thể được học hỏi để áp dụng cho việc giám sát sự tuân theo pháp luật của chính quyền địa phương ở Việt Nam trong lĩnh vực đất đai.

Implementation of Ombudsman's finding/Recommendations - Theory and practice: International Scenarios – Alice Yuen-Ying Tai, Ombudsman, Hong Kong (Thực thi kết luận và kiến nghị của cơ quan thanh tra – Lý thuyết và thực tiễn: Viễn

cảnh quốc tế), Alice Yuen-Ying Tai, Tổng thanh tra Hồng Kông.

Opening ceremony The 10th Asian Ombudsman Association conference, 2007

Tài liệu này giới thiệu về mô hình thanh tra cổ điển và các mô hình thanh tra tương tự ở Hàn Quốc, Úc, Niu –di-lân, đồng thời nêu lên các biện pháp mà thanh tra Hồng Kông đang thực hiện để đảm bảo thực thi kết luận và kiến nghị của thanh tra. Cuối cùng, tác giả kết luận:

Để thực sự là chỗ dựa tin cậy của dân, các cơ quan thanh tra hoặc tổ chức giám sát hành chính phải hoạt động độc lập và công bằng, không chịu sự can thiệp của các cơ quan chính phủ hoặc các tổ chức công quyền bị thanh tra. Các kết luận và kiến nghị của thanh tra sẽ được thực thi nghiêm túc khi nhận được sự ủng hộ công khai từ cơ quan lập pháp hoặc cơ quan cao nhất trong chính phủ, thực hiện công khai các kết luận thanh tra để thu hút sự ủng hộ của cộng đồng và giám sát việc thực hiện các kết luận, kiến nghị đó.

Hành chính công và quản lý hiệu quả chính phủ, Nguyễn Cảnh Chất biên dịch, Nxb Lao động – xã hội

Tác phẩm cung cấp cho người đọc những tri thức lý luận, thực tiễn về hành chính công như quá trình phát triển khoa học về hành chính công, nội dung, thể chế hành chính công, kinh nghiệm cải cách, xu thế phát triển hành chính công ở Trung Quốc. Tác giả của cuốn sách cho rằng, nguyên tắc bao trùm hoạt động hành chính là nguyên tắc pháp trị. Mọi hành vi hành chính phải phù hợp với quy định của pháp luật về thẩm quyền hành chính, trình tự hành chính, nội dung của quyết định hành chính. Những hành vi hành chính trái pháp luật đều phải bãi bỏ. Mọi hành vi hành chính công đều phải chịu sự giám sát của nội bộ cơ quan hành chính, của đảng cầm quyền, cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan tư pháp, các phương tiện truyền thông và nhân dân nhằm kịp thời phát hiện và ngăn chặn những hành vi hành chính trái pháp luật. Vì vậy, Chương 8 của cuốn sách(từ trang 309 đến trang 345) đề cập đến nguyên tắc pháp trị và nguyên tắc giám sát trong quản lý hành chính.

1.2.2 Những công trình nghiên cứu ở Việt Nam

1.2.2.1 Nhóm các công trình nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý của chính quyền địa phương

Quyền lực nhà nước và một số nguy cơ khi cầm quyền ở Việt Nam, Đề tài khoa học cấp trường, Đại học Luật Hà Nội, 2008, TS Nguyễn Minh Doan

Nội dung chủ yếu của đề tài là tìm hiểu một số nguy cơ khi cầm quyền, những nguyên nhân dẫn đến nguy cơ đó thông qua các quy định pháp luật và thực tiễn tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam, đồng thời đề xuất các giải

pháp nhằm khắc phục những nguy cơ và hiện tượng tiêu cực khi cầm quyền. Nhóm tác giả cho rằng nguyên nhân chủ yếu dẫn tới sự lạm quyền là do thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực một cách hợp lý và hậu quả của nó là sự thiệt hại cho lợi ích xã hội và tự do của con người. Họ cũng khẳng định, kiểm tra, giám sát việc tôn trọng và thực hiện pháp luật là một công tác quan trọng, thường xuyên của nhà nước nhằm phát hiện những sai sót, lệch lạc trong hoạt động của cơ quan nhà nước, từ đó kịp thời áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả do những việc sai trái đó gây nên. Đồng thời, thông qua kiểm tra, giám sát để thấy được những lỗ hổng, lạc hậu của pháp luật mà bổ sung, hoàn thiện. [68, tr.15, 58].

Đổi mới, hoàn thiện Bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam hiện nay của PGS.TS Lê Minh Thông. NXB Chính trị quốc gia năm 2011

Cuốn sách nghiên cứu về thực trạng và chỉ ra phương hướng đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam trong mối quan hệ tổng thể với các cơ quan khác trong Bộ máy nhà nước ta. Tại trang 448-449, tác giả nhận định, “Sự lãnh đạo thống nhất và kiểm soát của chính quyền trung ương đối với hoạt động của chính quyền địa phương khó được bảo đảm một khi cơ cấu, tổ chức của chính quyền địa phương được xây dựng và hoạt động như một nhà nước thu nhỏ Với một cơ cấu bộ máy khá hoàn chỉnh của một nhà nước thu nhỏ (mặc dù Hội đồng nhân dân không có quyền ra luật nhưng chính quyền cấp tỉnh lại có quyền lập quy và có quyền hạn khá lớn trong các lĩnh vực ... sẽ dễ dàng dẫn đến nguy cơ cục bộ địa phương vượt ra ngoài tầm kiểm soát, lãnh đạo của chính quyền trung ương. Mặt khác, sự lệ thuộc của chính quyền địa phương đối với sự lãnh đạo, chỉ đạo của chính quyền trung ương dẫn đến sự thiết lập chế độ lãnh đạo tập trung mạnh mẽ làm vô hiệu quyền tự chủ và khả năng sáng tạo của các cấp chính quyền địa phương. Tương chừng như các vấn đề được đặt trong tầm kiểm soát chặt chẽ của các cơ quan trung ương nhưng trên thực tế chúng lại vượt ra ngoài tầm kiểm soát ấy, làm suy yếu tính tổ chức, kỷ luật nhà nước, nuôi dưỡng bệnh quan liêu và thái độ vô trách nhiệm trong các hoạt động thực tiễn ở các địa phương.

Hạn chế sự tùy tiện của nhà nước, GS, TS Nguyễn Đăng Dung, NXB Tư pháp, 2010

Cuốn sách nghiên cứu và chỉ ra những khuyết tật của nhà nước, đồng thời phân tích, luận giải những biện pháp hạn chế sự tùy tiện của cơ quan nhà nước. GS đã khẳng định “sự tùy tiện của nhà nước được thể hiện rõ nhất qua việc không tuân thủ các quy định của pháp luật”.

Trong các loại thể chế có tác dụng hạn chế bớt sự tùy tiện, luật pháp đóng vai trò quan trọng” [36, tr.48]. Nghiên cứu này đã chỉ ra sự cần thiết phải kiểm soát việc thực thi luật pháp để phát huy vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước nói chung. Tuy nhiên, đó chỉ là một khía cạnh rất nhỏ trong các nội dung của cuốn sách và chưa hề đề cập đến việc kiểm soát tuân thủ pháp luật trong các lĩnh vực cụ thể như đất đai.

Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992, GS.TS Trần Ngọc Đường, NXB Chính trị quốc gia, 2012

Công trình nghiên cứu về cơ sở lý luận về phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam; đánh giá thực trạng và đưa ra giải pháp tiếp tục hoàn thiện.

Những nội dung và luận điểm cơ bản được đề cập ở đây như

Mối quan hệ giữa quyền lực nhân dân, quyền lực của các đảng chính trị và quyền lực nhà nước từ trang 50 đến trang 54; thực trạng kiểm soát quyền lực nhà nước bên trong bộ máy nhà nước ta hiện nay từ trang 139 đến trang 148; kiểm soát quyền lực nhà nước trung ương đối với địa phương từ trang 242 đến trang 244. Nghiên cứu đã khẳng định “Bản chất của phân công quyền lực nhà nước là cơ sở để kiểm soát và đánh giá quyền lực nhà nước được giao, được ủy quyền” “Bản chất của kiểm soát quyền lực là khắc phục sự tha hóa quyền lực nhà nước, đưa quyền lực nhà nước trở về với đúng nghĩa của nó là quyền lực của nhân dân” [34, tr. 81, 88].

Đây là một công trình nghiên cứu khá công phu, những phân tích, lập luận của tác giả một mặt khẳng định sự cần thiết phải kiểm soát việc thực thi quyền lực của các cơ quan nhà nước nói chung, thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương nói riêng; đồng thời có giá trị tham khảo, có thể kế thừa khi nghiên cứu về kiểm soát thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương.

Bàn về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, PGS, TS Hoàng Thế Liên. Tạp chí Dân chủ pháp luật, số chuyên đề: Ngành Tư pháp góp ý dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992

Bài viết khẳng định cơ sở hiến định của kiểm soát quyền lực nhà nước, đồng thời phân tích tích làm rõ đối tượng, mục đích, phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước. Những nghiên cứu của tác giả về mục đích, phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước có giá trị định hướng, gợi mở cho nghiên cứu sinh khi bàn về kiểm soát thực thi pháp luật đất đai.

Về cơ chế kiểm tra, giám sát đối với bộ máy hành chính nhà nước, PGS.TS Lê Thiên Hương, Tạp chí Quản lý nhà nước – số 219 (4/2014)

Bài viết đề cập đến vai trò của kiểm tra, giám sát đối với bộ máy hành chính nhà nước; đặc điểm của kiểm tra, giám sát đối với bộ máy hành chính nhà nước và phân loại kiểm tra, giám sát đối với bộ máy hành chính nhà nước.

Giám sát hoạt động quản lý hành chính nhà nước bằng cơ chế tài phán kinh nghiệm của nhật bản và khả năng áp dụng ở Việt Nam, TS Phạm Hồng Quang, Tạp chí luật học số 3/2011

Pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước, Nguyễn Thị Hạnh, Tạp chí Quản lý nhà nước số 213 (10/2013)

Bài viết khẳng định vai trò của giám sát nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước; đánh giá cơ chế, nội dung giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước và đưa ra các giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước

Tác giả cho rằng, giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước có mục đích phòng ngừa, phát hiện, xử lý vi phạm pháp luật. Nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình thông qua Mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên, các tổ chức xã hội, cơ quan báo chí, dư luận xã hội, thông qua việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của công dân. Bên cạnh đó, tác giả khẳng định, cần tăng cường vai trò giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước, đồng thời phải coi trọng hoàn thiện thể chế giám sát, kiểm tra tính hợp hiến và hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của cơ quan công quyền; phải có sự kết hợp giữa giám sát trong Đảng với giám sát của nhà nước và giám sát của nhân dân, thiếu một trong ba bộ phận cấu thành đó thì không thể có một cơ chế giám sát quyền lực nhà nước hữu hiệu trên thực tế.

Phát huy vai trò của cơ quan thanh tra ở Việt Nam hiện nay, ThS Phạm Văn Phong, Tạp chí Quản lý nhà nước số 221 (8/2013)

Bài viết đề cập đến vị trí, vai trò của cơ quan thanh tra hiện nay, định hướng cơ bản và những giải pháp phát huy vai trò của cơ quan thanh tra. Tác giả khẳng định, hoạt động thanh tra chính là một trong những công cụ của nhà nước để bảo đảm cho mọi chủ thể trong xã hội không phân biệt vị thế đều phải chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật.

Giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh đối với Ủy ban nhân dân huyện quận nơi thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân, Lại Trung Dũng, Tạp chí quản lý nhà nước số 180 (1-2011)

Bên cạnh việc phân tích cơ chế giám sát hiện hành của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân huyện quận nơi thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân

dân, tác giả đưa ra một số giải pháp, kiến nghị nâng cao hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân huyện quận nơi thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân như cần xác định rõ đối tượng, công cụ và quy trình giám sát, đồng thời đổi mới tổ chức và cơ chế hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, huyện.

Tăng cường sự tham gia của cộng đồng trong quản trị địa phương, Nguyễn Thị Thu Cúc, Tạp chí quản lý nhà nước - số 197 (6 -2012)

Ngoài việc khẳng định vai trò của sự tham gia cộng đồng trong quản lý nhà nước, những giá trị nổi trội của bài viết được thể hiện trong các bài học kinh nghiệm thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng trong quản trị địa phương ở Khon Kaen, Songkla (Thái Lan), Guimaras (Phi-lip-pin), ở Yogyakarta (In-đô-nê-xi-a)

Kinh nghiệm quốc tế về tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương và phân định thẩm quyền với chính quyền trung ương, TS. Nguyễn Văn Cương Trương Hồng Quang, Kỷ yếu Hội thảo Phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh: thực tiễn và một số vấn đề đặt ra, Dự án Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền ở Việt Nam, 2013.

Kết luận quan trọng trong tài liệu: tuy cách thức tổ chức tự quản địa phương trên thế giới rất đa dạng và thường không theo một khuôn mẫu nào nhưng chế độ tự quản địa phương luôn phải được bảo đảm về mặt pháp luật và tuân thủ theo cơ chế kiểm soát của trung ương đối với địa phương. Bất kì sự kiểm soát hành chính nào đối với hoạt động của cơ quan tự quản địa phương cũng phải hướng tới mục đích bảo đảm tính pháp chế và nguyên tắc tối cao của Hiến pháp.

Nghiên cứu so sánh Hiến pháp các quốc gia ASEAN, TS Tô Văn Hòa, Nxb Chính trị quốc gia, 2013

Cuốn sách nghiên cứu trên cơ sở phân tích, so sánh các chế định cơ bản trong hiến pháp của các nước thuộc khối ASEAN trong đó đáng lưu ý là Chương VII : Các quy định về chính quyền địa phương trong hiến pháp các nước ASEAN

Tăng cường vai trò của các tổ chức giám sát, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật, Báo Kiểm toán số 11/2014

Theo bài báo, mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN), các tổ chức chính trị - xã hội đã bước đầu thể hiện được vai trò giám sát thi hành pháp luật, góp phần thúc đẩy hiệu quả thực thi pháp luật. Tuy nhiên, công tác giám sát thi hành pháp luật vẫn tồn tại nhiều bất cập, hạn chế. Dù đã được quy định trong nhiều văn bản pháp luật, đặc biệt, Hiến pháp đã hiến định về vai trò giám sát và phản biện của MTTQVN, các tổ chức chính trị - xã hội đối với việc thực hiện pháp luật. Tuy nhiên, các quy định trên còn chung chung, chưa gắn được trách nhiệm, cũng như

chưa đảm bảo những điều kiện cho hoạt động giám sát của MTTQVN. Bên cạnh đó, các quy định cụ thể về trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước trong việc giải quyết, trả lời kiến nghị của mặt trận còn chưa phù hợp; sự phối hợp của chính quyền các cấp còn hạn chế...

1.2.2.2 Nhóm các công trình nghiên cứu về kiểm soát thực hiện pháp luật trong lĩnh vực đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam

Báo cáo chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam PAPI 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

PAPI - Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam là sản phẩm của hoạt động hợp tác nghiên cứu giữa Trung tâm nghiên cứu phát triển-hỗ trợ cộng đồng thuộc Liên hiệp các hội khoa học-kỹ thuật Việt Nam và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam. PAPI là khảo sát xã hội học lớn nhất tại Việt Nam, tập trung tìm hiểu hiệu quả công tác điều hành, thực thi chính sách, cung ứng dịch vụ công dựa trên đánh giá và trải nghiệm của người dân, với dữ liệu được thu thập thường niên.

Kết quả phân tích cho thấy khoảng cách giữa chính sách và thực tiễn rất lớn [48, tr.4]. Điểm số của chỉ số thành phần thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thấp nhất trong số bốn nhóm dịch vụ hành chính công được đo lường trong PAPI [48, tr.73]. Về vấn đề người dân phải trả chi phí bôi trơn hay ‘lót tay’ khi làm giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, có tới 81,12% số người được hỏi ở Hà Tĩnh cho biết không có hiện tượng đó ở địa phương mình. Ngược lại, ở Kon Tum, người dân cho rằng hiện tượng này xảy ra khá thường xuyên [48, tr.61]. Điểm chỉ số nội dung kiểm soát tham nhũng trong khu vực công giảm 3% và điểm chỉ số nội dung công khai, minh bạch giảm tới 7% so với kết quả năm 2014 [50, tr.6].

Tuy nhiên, công trình nghiên cứu lại chỉ ra rằng, sự kiểm soát của người dân đối với việc thực thi chính sách, pháp luật về đất đai ở các địa phương còn hạn chế. Kết quả khảo sát cho thấy chỉ năm 2013 có 20,8% (cao nhất trong 5 năm), năm 2015 giảm xuống còn 11,8% số người được hỏi trên toàn quốc cho biết họ có được biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay của xã/phường nơi họ cư trú; chỉ có 18,8% số người trả lời thuộc những gia đình bị thu hồi đất hoặc biết trong xã/phường có hộ gia đình bị thu hồi đất cho biết giá đền bù xấp xỉ giá thị trường. Trong khi đó, mức độ phổ biến và hiệu quả của Ban Thanh tra nhân dân còn khiêm tốn, biểu thị qua điểm trung bình toàn quốc chỉ đạt 1,97 điểm năm 2013, gần 1,9 điểm năm 2015 trên thang điểm từ 0,33-3,33 điểm.

Ngân hàng Thế giới, Đại sứ quán Đan Mạch, Đại sứ quán Thụy Điển, Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam, năm 2013

Công trình nghiên cứu đã phân tích và giải thích các nguyên nhân dẫn đến tham nhũng trong lĩnh vực quản lý đất đai, các dạng tham nhũng chính trong quản lý đất đai và đề xuất cách thức giải quyết đối với từng dạng tham nhũng và đưa ra một số kiến nghị nhằm phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực đất đai.

Tuy nhiên, cuốn sách tập trung sâu hơn vào việc mô tả, tổng kết các loại hình tham nhũng, mức độ tham nhũng và nguyên nhân của hiện tượng này trong lĩnh vực đất đai. Những phân tích, kiến nghị về kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương nhằm giảm thiểu tham nhũng trong lĩnh vực này còn khiêm tốn và dừng lại ở những nhận xét, kiến nghị mang tính đơn lẻ, chưa nghiên cứu mang tính hệ thống, toàn diện từ lý luận đến thực tiễn và đề xuất giải pháp.

Công ty Tư vấn T&C & Giáo sư John GiLLespie, Tiến sĩ Trường Đại học Monash; Tranh chấp đất đai tại Việt Nam: Phân tích đa vai năm trường hợp nghiên cứu và so sánh với các nước Đông Á; Hà Nội, tháng 1 năm 2014

Báo cáo nghiên cứu về tranh chấp giữa người dân, doanh nghiệp với chính quyền liên quan tới thu hồi đất trong 5 trường hợp điển hình ở nông thôn, thành thị, vùng ven đô, miền bắc, miền trung, miền nam Việt Nam. Cụ thể là Dự án nhà máy thủy điện Sơn La, Ban Quản lý Khu Kinh tế Dung Quất thuộc tỉnh Quảng Ngãi, Khu công nghiệp Hoà Mạc tại tỉnh Hà Nam, Khu dân cư Hưng Phú tại Cần Thơ và khu dân cư Phú Mỹ Hưng tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Báo cáo chủ yếu đi sâu phân tích quan điểm của các bên trong tranh chấp với những vấn đề có liên quan và tìm hiểu những gì đưa các bên đến với nhau để giải quyết các bất đồng, cách thức giải quyết nào có hiệu quả. Báo cáo đã đưa ra một số nhận định và số liệu là cơ sở cho việc nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương nhằm giảm thiểu các tranh chấp giữa chính quyền và người dân do nguyên nhân chính quyền vi phạm pháp luật đất đai.

Công khai thông tin trong quản lý đất đai ở Việt Nam, Nhà xuất bản Hồng Đức, Hà Nội 2014

Nghiên cứu công khai thông tin đất đai là một phần của Dự án Minh bạch Việt Nam đo lường công khai, minh bạch một cách hệ thống, đưa ra những khuyến nghị có thể thực hiện được nhằm cải thiện công khai, minh bạch, ở Việt Nam do Ngân hàng Thế giới thực hiện. Những kết quả nghiên cứu thể hiện trong Báo cáo này cung cấp những số liệu và gợi ý về tăng cường công khai minh bạch nhằm đảm

bảo thông tin cung cấp cho các chủ thể kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, đồng thời sử dụng công khai, minh bạch thông tin như là một kênh kiểm soát chính hoạt động của chính quyền địa phương.

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh 2015 (PCI)

Nghiên cứu khảo sát ý kiến của các doanh nghiệp trong và ngoài nước về tính minh bạch trong quản lý của chính quyền địa phương cấp tỉnh nói chung, trong lĩnh vực đất đai nói riêng, khả năng tiếp cận đất đai, các thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, phương án thu hồi, bồi thường khi thu hồi đất, khả năng tiếp cận và dự báo sự thay đổi các văn bản pháp luật do địa phương ban hành, về khả năng cán bộ nhà nước sử dụng việc giám sát tuân thủ pháp luật tại địa phương để đòi hỏi chi phí không chính thức. Khảo định quan trọng mà nghiên cứu đưa ra là các doanh nghiệp cho rằng vẫn còn khó khăn trong tiếp cận thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thông tin về thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Khả năng tiếp cận thông tin về văn bản pháp luật và quy hoạch góp phần giảm đáng kể tình trạng tham nhũng.[73; tr.93,94]

Thực trạng giải quyết khiếu kiện về thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn Tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu, báo cáo tham luận của Tòa án nhân dân Tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu tại Hội thảo đánh thực trạng đảm bảo các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cộng đồng trong các dự án có thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn Tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu năm 2013.

Báo cáo đã tổng hợp số liệu thể hiện việc khiếu kiện của người dân và kết quả giải quyết khiếu kiện của tòa án nhân dân tại Tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu, đồng thời đánh giá việc bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người dân bị thu hồi đất thông qua việc xét xử vụ án hành chính, nêu lên những bài học kinh nghiệm và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật.

Những đánh giá trong Báo cáo cho thấy: Thông qua đối thoại tại tòa án, người bị kiện được tạo thuận lợi để tự mình xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình. Mọi quyết định hành chính về đất đai trái pháp luật đều phải được thu hồi, hủy bỏ hoặc điều chỉnh. Từ đó, chấn chỉnh công tác quản lý đất đai, nâng cao trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc ban hành các quyết định hành chính về đất đai đúng pháp luật.

Theo dõi thi hành pháp luật – Một số giải pháp và kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả của công tác theo dõi thi hành pháp luật – Luận văn tốt nghiệp Cao cấp lý luận Chính trị – Nguyễn Hồng Tuyền – Học viện Chính trị - hành chính khu vực I. Năm 2012

Luận văn nghiên cứu những vấn đề lý luận về theo dõi thi hành pháp luật, đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả công tác theo dõi thi hành pháp luật. Trong đó, luận văn đưa ra khái niệm theo dõi thi hành pháp luật là hoạt động xem xét, đánh giá thực trạng thi hành pháp luật nhằm thực hiện các biện pháp bảo đảm thi hành pháp luật nghiêm minh, thống nhất; kiến nghị hoàn thiện pháp luật. Luận văn có đánh giá thực trạng theo dõi thi hành pháp luật trên một số lĩnh vực như ban hành văn bản quy phạm pháp luật; phổ biến pháp luật; vệ sinh an toàn thực phẩm; sở hữu trí tuệ; bảo vệ môi trường; thi hành án dân sự. Tuy nhiên, luận văn chưa đề cập đến việc theo dõi thi hành pháp luật đất đai – một lĩnh vực có nhiều khiếu nại nhất hiện nay.

Những kết luận nổi bật của luận văn là: “công tác theo dõi thi hành pháp luật là công tác mới và khó; do đó, ngay những cán bộ làm công tác tập huấn cũng chưa có nhiều kinh nghiệm thực tiễn trong việc triển khai thực hiện. Chưa có sự phân biệt rõ ràng giữa công tác theo dõi thi hành pháp luật với công tác quản lý nhà nước khác như: thanh tra, kiểm tra, giám sát ...” Còn thiếu cơ chế phối hợp trong theo dõi thi hành pháp luật, thiếu kinh phí; khung pháp lý về theo dõi thi hành pháp luật chưa hoàn thiện [53, tr.20].

Báo cáo tóm tắt kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai của Ủy ban Thường vụ quốc hội ngày 5/11/2012

Báo cáo có đánh giá tình hình thực hiện pháp luật đất đai và đưa ra kết luận : về cơ bản, các quyết định hành chính về đất đai được các cấp, các ngành ban hành theo đúng thẩm quyền, tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về nội dung, hình thức, trình tự và thủ tục. Bên cạnh đó, còn một số quyết định hành chính về đất đai bị khiếu nại, tố cáo là do chưa đảm bảo trình tự, thủ tục, hình thức, thẩm quyền theo luật định; một số nội dung chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống, nguyện vọng và lợi ích chính đáng của người dân. Tuy nhiên, từ năm 2003 đến nay, tình hình tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trên phạm vi cả nước vẫn diễn biến phức tạp, theo số liệu tổng hợp thì khiếu nại, tố cáo về đất đai chiếm khoảng trên 60% tổng số các vụ việc khiếu nại, tố cáo trong cả nước; riêng tại Bộ Tài nguyên và Môi trường, vụ việc tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai thường chiếm từ 98% tổng số đơn nhận được hàng năm.

Báo cáo cũng đưa ra các thông số thể hiện kết quả giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai từ 2003 đến 2010. Bằng việc phân tích các số liệu

về khiếu nại, tố cáo của người dân đối với các quyết định hành chính về đất đai và kết quả giải quyết, báo cáo khẳng định: có thể thấy việc khiếu nại, tố cáo của công dân là có cơ sở, việc ra quyết định hành chính về đất đai của các cấp chính quyền còn nhiều thiếu sót. Qua đây có thể thấy vai trò kiểm soát từ phía người dân đối với việc phát hiện những vi phạm pháp luật trong quản lý đất đai ở các địa phương.

Hoạt động thanh tra góp phần nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai – thực trạng và giải pháp, đề tài khoa học cấp bộ, Thanh tra Chính phủ, Nguyễn Hữu Đạt, năm 2009

Đề tài nghiên cứu về cơ sở lý luận, pháp lý của hoạt động thanh tra quản lý và sử dụng đất đai; phạm vi, đối tượng, nội dung của thanh tra chuyên ngành về đất đai; trình tự, thủ tục thực hiện thanh tra về đất đai. Bên cạnh đó, đề tài cũng đánh giá thực trạng thanh tra quản lý, sử dụng đất đai từ 2003-2008 và đưa ra các định hướng đối với hoạt động thanh tra.

Đề tài khẳng định: “để thực hiện quyền hạn và trách nhiệm của mình, nhà nước phải tiến hành thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các chính sách pháp luật về đất đai để không chỉ đảm bảo các chính sách pháp luật được thực thi đầy đủ mà còn để xem xét những mặt khuyết thiếu, chưa hiệu quả trong các chính sách pháp luật của mình...để có biện pháp điều chỉnh kịp thời” [54, tr. 89].

Báo cáo tổng quan đề tài khoa học: Giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh đối với lĩnh vực đất đai – Văn phòng Quốc Hội – TS. Trần Đình Đoàn – Tháng 9/2012

Đề tài đã làm rõ luận cứ khoa học về giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp đối với lĩnh vực đất đai; vị trí, đặc điểm và nội dung của hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với lĩnh vực đất đai trong cơ chế mới; phân tích, đánh giá quá trình đổi mới về nội dung, phương thức giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với lĩnh vực đất đai trong thời kỳ đổi mới và đề xuất phương hướng và giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả trong hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với đất đai theo hướng từng bước chuyên nghiệp hóa.

Đề tài đã đưa ra kiến nghị : Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu. Hiện nay, quyền hạn của chính quyền địa phương rất lớn nhưng thiếu các quy định cụ thể về quyền hạn, trách nhiệm, chưa quan tâm đúng mức đến vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân là một trong nguyên nhân gây hậu quả lớn kéo dài, lãng phí, tham nhũng về đất đai, là điểm nóng có nguy cơ bất ổn về xã hội, mất lòng tin của nhân dân. Vì vậy, cần tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan quản lý

nhà nước trung ương trong lĩnh vực đất đai để bảo vệ tài sản lớn nhất của quốc gia, bảo vệ quyền của người sử dụng, kịp thời phát hiện, xử lý những sai phạm trong quản lý Nhà nước về đất đai.

1.2.3 Đánh giá chung

Những công trình nghiên cứu trong và ngoài nước có giá trị tham khảo ở mức độ khác nhau và là cơ sở tri thức quan trọng cho việc nghiên cứu đề tài kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay. Nhiều nội dung đã được đề cập trong các công trình rất có giá trị, cụ thể:

Thứ nhất, tất cả các công trình nghiên cứu đều cho rằng, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương là yêu cầu tất yếu của quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước ở các địa phương nói riêng.

Thứ hai, ở các góc độ nghiên cứu khác nhau, cấp độ công trình khác nhau, các công trình nghiên cứu của các nhà khoa học trong và ngoài nước về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương đã bước đầu đề cập đến những vấn đề lý luận và thực tiễn của kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Từ đó, góp phần phát triển hệ thống lý luận, cũng như thực tiễn kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam.

Thứ ba, ở phạm vi nhất định, theo mục tiêu nghiên cứu trực tiếp, một số công trình đã đề xuất giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, chưa có công trình nào đưa ra hệ thống giải pháp đồng bộ, toàn diện.

Thứ tư, mức độ nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương còn sơ lược, ở từng khía cạnh hoặc nghiên cứu với từng chủ thể, với kết quả còn khiêm tốn, chưa có công trình nào trực tiếp đặt ra và nghiên cứu chuyên sâu, có hệ thống về vấn đề kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam.

Thứ năm, một số công trình đã được thực hiện từ khá lâu nên những đánh giá có thể không còn tính thời sự, chưa đáp ứng được những đòi hỏi của thực tiễn. Trước yêu cầu của xã hội, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong

quản lý đất đai của chính quyền địa phương trở thành một vấn đề cấp thiết cần được tiếp tục nghiên cứu ở cấp độ cao hơn, hoàn chỉnh hơn.

1.3 Những nội dung về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam cần được tiếp tục nghiên cứu

Kế thừa các kết quả nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương đã đạt được, trước yêu cầu thực tiễn đặt ra, luận án cần tập trung nghiên cứu những vấn đề sau:

Một là: Hệ thống hóa, tổng hợp, phân tích một cách đầy đủ, sâu sắc các kết quả nghiên cứu đã có về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương: Khẳng định tính tất yếu, xác định rõ khái niệm, bản chất, đặc trưng và cơ chế kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương trong điều kiện nhà nước đơn nhất, thống nhất quyền lực và với hệ thống chính trị một đảng cầm quyền duy nhất ở nước ta; so sánh với một số nước trên thế giới.

Hai là: Trên cơ sở khung lý thuyết đã hình thành, nghiên cứu, đánh giá thực trạng kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới (tập trung vào giai đoạn 2003 đến nay); làm rõ những mặt làm được, những khiếm khuyết và nêu lên những vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện ở nước ta hiện nay.

Ba là: Chỉ ra những quan điểm của Đảng, Nhà nước ta, vận dụng kinh nghiệm của các nước trên thế giới để xây dựng hệ thống giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương Việt Nam trong thời gian tới, đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới với mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Kết luận Chương 1

Có hàng trăm công trình nghiên cứu trong và ngoài nước nghiên cứu nội dung có liên quan đến đề tài “Kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay”.

Tất cả các công trình nghiên cứu vấn đề thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương đều nhận định, quản lý đất đai trên cơ sở pháp luật là nguyên tắc bắt buộc đối với hoạt động của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, việc vi phạm pháp luật đất đai trong quá trình quản lý của chính quyền địa phương đang diễn ra khá phức tạp, dẫn đến giảm hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước, đồng thời làm giảm niềm tin của người dân đối với Đảng và Nhà nước. nguyên nhân cơ bản của những hạn chế trong thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương là thiếu cơ chế hữu hiệu trong việc kiểm soát đối với chính quyền địa phương trong lĩnh vực này. Vì vậy, các công trình nghiên cứu đều đưa ra kiến nghị cần tăng cường kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương.

Trong các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương hiện chưa có công trình nghiên cứu nào nghiên cứu chuyên sâu và toàn diện vấn đề kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương mà chỉ nghiên cứu một, vài khía cạnh và nhiều công trình đã không còn đảm bảo tính thời sự. Vì vậy, cần kế thừa và tiếp tục nghiên cứu một cách hệ thống, chuyên sâu các vấn đề lý luận, thực tiễn, chỉ ra các quan điểm và xây dựng hệ thống giải pháp cho riêng vấn đề kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai ở Việt Nam hiện nay.

Chương 2

LÝ LUẬN VỀ KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

Nghiên cứu vấn đề kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở nước ta nhằm tìm ra những giải pháp khắc phục những bất cập và nâng cao hiệu quả kiểm soát thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Những giải pháp chỉ có thể có tính khả thi và hiệu quả khi được xây dựng trên cơ sở một nền tảng lý luận khoa học, phù hợp với thực tiễn ở Việt Nam. Vì vậy, cần xây dựng cơ sở lý luận về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương để chỉ ra những đặc điểm đặc thù, xác định mục đích, ý nghĩa của kiểm soát, đồng thời chỉ ra chủ thể, đối tượng, nội dung, hình thức và những yếu tố ảnh hưởng đến kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương để làm cơ sở cho việc đánh giá thực trạng và xây dựng hệ thống giải pháp.

2.1 Chính quyền địa phương và nhiệm vụ, quyền hạn trong thực hiện pháp luật về thẩm quyền quản lý đất đai.

2.1.1 Khái quát chung về chính quyền địa phương

Để thực hiện quyền lực nhân dân, tất cả các quốc gia trên thế giới, đều phải phân chia lãnh thổ của mình thành các đơn vị hành chính - lãnh thổ, thiết lập quyền lực và quản lý mọi mặt đời sống xã hội trên các đơn vị hành chính lãnh thổ đó. Việc phân chia ấy đòi hỏi trên các đơn vị hành chính lãnh thổ phải thiết lập các cơ quan nhà nước có chức năng thực hiện quyền lực nhà nước vì lợi ích của cả cộng đồng dân tộc và lợi ích của cư dân thuộc đơn vị hành chính lãnh thổ - người ta thường gọi là chính quyền địa phương.

Thuật ngữ "chính quyền địa phương" có thể được hiểu theo hai nghĩa.

Theo nghĩa rộng, chính quyền địa phương là hệ thống các cơ quan nhà nước ở địa phương, gồm cả Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, toà án và viện kiểm sát ở địa phương [67, tr.13].

Theo nghĩa hẹp, chính quyền địa phương được hiểu gồm cơ quan đại diện (cơ quan quyền lực nhà nước), cơ quan hành pháp của địa phương [67, tr.13] [88].

Mỗi quốc gia, dân tộc tùy thuộc các điều kiện kinh tế, chính trị, pháp lý, xã hội cụ thể, tự lựa chọn cách thức tổ chức riêng của mình. Ở Việt Nam, chính quyền

địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính. Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định [83]. Chính quyền địa phương ở nông thôn gồm chính quyền địa phương ở tỉnh, huyện, xã. Chính quyền địa phương ở đô thị gồm chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, phường, thị trấn [88]. Trong đó, Hội đồng nhân dân gồm các đại biểu Hội đồng nhân dân do cử tri ở địa phương bầu ra, là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

Chính quyền địa phương có các nhiệm vụ, quyền hạn cơ bản sau:

- Tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn.
- Quyết định những vấn đề của địa phương trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo quy định của pháp luật.
- Thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền.
- Kiểm tra, giám sát tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cấp dưới.
- Chịu trách nhiệm trước chính quyền địa phương cấp trên về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn.
- Quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, huy động các nguồn lực xã hội để xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn.

Như vậy, có thể khái quát các đặc điểm cơ bản của chính quyền địa phương ở Việt nam như sau:

Một là, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương theo hình thức phân quyền, phân cấp. Chính quyền địa phương đưa quyền lực nhà nước vào hoạt động hàng ngày ở địa phương, sử dụng quyền lực nhà nước để quản lý toàn diện các quá trình xã hội diễn ra trên địa bàn lãnh thổ. Việc thực hiện các nhiệm vụ quyền hạn này

được đảm bảo bằng các công cụ pháp luật thể hiện trong Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật khác. Mọi hành vi của chính quyền địa phương phải tuân theo pháp luật, không được vi phạm hoặc vượt quá giới hạn của pháp luật.

Hai là, chính quyền địa phương đại diện cộng đồng, thay mặt cho cộng đồng dân cư tại địa phương nói lên nguyện vọng, mong muốn, những nhu cầu chính đáng của địa phương; phản ánh về những đặc điểm, đặc thù của địa phương tham gia vào quá trình hoạch định chính sách của cấp trên để bảo đảm cho chính sách phù hợp với tình hình, hoàn cảnh thực tế của địa phương. Bên cạnh đó, chính quyền địa phương có quyền tự mình đề ra và thực hiện chính sách cho riêng địa phương đảm bảo không mâu thuẫn với chính sách chung và khung pháp lý của quốc gia, bảo đảm quyền lợi của địa phương trong mối quan hệ với quyền lợi quốc gia, quyền lợi của các địa phương khác

Ba là, chính quyền địa phương tồn tại và hoạt động trong mối quan hệ đa chiều bao gồm quan hệ nội bộ và quan hệ bên ngoài chính quyền địa phương. Quan hệ nội bộ cơ bản được xác lập giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cùng cấp, quan hệ giữa các cấp chính quyền địa phương. Quan hệ bên ngoài cơ bản được xác lập với chính quyền Trung ương, với cơ quan tư pháp, quan hệ với cơ quan Đảng, tổ chức chính trị- xã hội, tổ chức xã hội và với công dân. Ngoài ra, còn có thể kể đến các mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với cơ quan báo chí, với các tổ chức quốc tế, doanh nghiệp, chính quyền địa phương của nước bạn (đối với các địa phương có biên giới)...

Sự phong phú của các mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với các cơ quan, tổ chức, cá nhân dẫn đến hệ quả, trong hoạt động của mình, ít nhiều, chính quyền địa phương chịu sự tác động của các mối quan hệ đó. Đây là một yếu tố cần phải được xem xét khi đề cập đến việc kiểm soát thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

2.1.2 Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương trong thực hiện pháp luật về thẩm quyền quản lý đất đai.

Thực hiện pháp luật được hiểu là “*hành vi thực tế, hợp pháp có mục đích của các chủ thể pháp luật nhằm hiện thực hóa các quy định của pháp luật, làm cho chúng đi vào cuộc sống, trở thành những hành vi thực tế hợp pháp của các chủ thể pháp luật*” [69, tr.396].

Ở Việt Nam, quản lý nhà nước về đất đai là một lĩnh vực được phân cấp mạnh mẽ cho chính quyền địa phương. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền, thẩm quyền (quyền và nghĩa vụ) trong quản lý đất đai của

chính quyền địa phương được xác định trong các quy định của pháp luật. Nguyên tắc quản lý nhà nước trong đó có quản lý nhà nước về đất đai bằng pháp luật là nguyên tắc Hiến định. Hoạt động quản lý đất đai của chính quyền địa phương phù hợp với thẩm quyền luật định chính là thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai – là hệ thống các quy phạm pháp luật quy định về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong quản lý đất đai.

Dưới góc độ nghiên cứu, khoa học pháp lý đã xác định những hình thức thực hiện pháp luật bao gồm: *Tuân theo* (tuân thủ) *pháp luật* là một hình thức thực hiện pháp luật, trong đó các chủ thể pháp luật kiềm chế không tiến hành những hoạt động mà pháp luật ngăn cấm. Chẳng hạn, chính quyền địa phương không quy định về những vấn đề không thuộc thẩm quyền được phân cấp trong quản lý đất đai. Đây là hình thức thực hiện các quy phạm cấm đoán. *Thi hành pháp luật* là một hình thức thực hiện pháp luật, trong đó các chủ thể pháp luật thực hiện nghĩa vụ pháp lý của mình bằng hành động tích cực. Đây là hình thức thực hiện những quy phạm bắt buộc. Chẳng hạn, chính quyền địa phương phải thực hiện đúng trình tự, thủ tục khi thu hồi đất. *Sử dụng pháp luật* là một hình thức thực hiện pháp luật, trong đó các chủ thể pháp luật thực hiện quyền chủ thể của mình (thực hiện những hành vi mà pháp luật cho phép). Chẳng hạn, chính quyền địa phương ban hành bằng giá đất. *Áp dụng pháp luật* là một hình thức thực hiện pháp luật trong đó Nhà nước thông qua các cơ quan nhà nước hoặc nhà chức trách có thẩm quyền tổ chức cho các chủ thể pháp luật thực hiện những quy định của pháp luật. Chẳng hạn, chính quyền địa phương đăng ký biến động đất đai và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất.

Trong cuộc sống hàng ngày và cả trong các văn bản quy phạm pháp luật, các thuật ngữ tuân theo pháp luật, thi hành pháp luật còn được sử dụng với ý nghĩa là hoạt động thực hiện pháp luật nói chung. Nói cách khác, các thuật ngữ tuân theo pháp luật, thi hành pháp luật vừa được sử dụng với ý nghĩa là hoạt động thực hiện pháp luật nói chung, vừa được sử dụng với ý nghĩa là một hình thức thực hiện pháp luật cụ thể.

Xuất phát từ lý luận pháp lý, phù hợp với thực tiễn pháp luật ở nước ta, trong phạm vi luận án này, ***thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương được hiểu là các hoạt động của chính quyền địa***

phương phù hợp với thẩm quyền trong quản lý đất đai để hiện thực hoá các yêu cầu của pháp luật đất đai, đưa pháp luật đất đai vào đời sống thực tiễn.

Theo pháp luật hiện hành ở Việt Nam, chính quyền địa phương có trách nhiệm thực hiện pháp luật phù hợp với những thẩm quyền được phân cấp, phân quyền. Cụ thể:

- Ban hành văn bản quy định chi tiết các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước cấp trên. Đây là một trong những hoạt động quan trọng của chính quyền địa phương nhằm đưa pháp luật vào thực tiễn. Trên cơ sở Hiến pháp, luật đất đai, các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai của cơ quan nhà nước cấp trên, chính quyền địa phương ban hành văn bản để quy định chi tiết đáp ứng nhu cầu đa dạng, phong phú có tính đặc thù ở địa phương, bảo đảm cho pháp luật đất đai phát huy hiệu lực, hiệu quả trong thực tế cuộc sống, phân bổ và phát huy nguồn lực đất đai để phát triển kinh tế ở địa phương; giải quyết các vấn đề liên quan đến an ninh, trật tự an toàn xã hội, quyền tự do, lợi ích hợp pháp, nghĩa vụ của công dân. Việc ban hành các văn bản này giúp cho các tổ chức, cá nhân thuộc chính quyền địa phương dễ dàng tuân thủ, thi hành hay áp dụng vào từng trường hợp cụ thể. Nếu xét dưới góc độ lý thuyết, có thể coi đây là giai đoạn phân tích các quy phạm pháp luật nhằm so sánh với tình huống trên thực tế để lựa chọn và ra quyết định (giai đoạn trong áp dụng pháp luật). Hiện nay, chính quyền địa phương được giao quy định chi tiết và quy định biện pháp thực hiện 27 nội dung liên quan đến quản lý đất đai.

- Ban hành các quyết định cá biệt, thực hiện hành vi theo thẩm quyền luật định. Cụ thể như: xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, ra quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thực hiện đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyết định thu hồi đất, phương án xây dựng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, quyết định các khoản thu về đất, quản lý hệ thống các hồ sơ địa chính, hệ thống cung cấp thông tin đất đai, hệ thống dịch vụ đất đai... Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện quyền thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình trước khi trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, thông qua bảng giá đất, việc thu hồi đất thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng của địa phương theo thẩm quyền; giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai tại địa phương.

Chính quyền địa phương có trách nhiệm rất lớn trong việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo của cá nhân, tổ chức về đất đai. Thẩm quyền này được quy định từ Điều 17 đến Điều 21 Luật khiếu nại năm 2011, Điều 13 Luật tố cáo năm 2011 và Điều 204, 205 Luật đất đai năm 2013.

Có thể thấy, chính quyền địa phương ở Việt Nam được trao thẩm quyền rất rộng trong lĩnh vực đất đai. Từ ban hành văn bản mang tính chất quy phạm đến ban hành các văn bản, thực hiện các hành vi cá biệt mang tính bắt buộc đối với các chủ thể sử dụng đất (tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư) và với hầu hết các loại đất. Chính điều đó dẫn đến một khả năng những vi phạm pháp luật đất đai của chính quyền địa phương sẽ diễn ra trong diện rộng, đa dạng và phức tạp nếu không được kiểm soát chặt chẽ.

2.2 Khái niệm, đặc điểm và mục đích kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

2.2.1 Khái niệm, đặc điểm kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

Có thể khẳng định, ngay từ khi nhà nước xuất hiện trong lịch sử, bất luận nhà nước nào cũng ban hành pháp luật để quản lý xã hội và tiến hành hoạt động kiểm soát việc tuân thủ pháp luật. Kiểm soát việc tuân theo pháp luật là hoạt động có tính đặc trưng của tất cả các nhà nước trên thế giới. Không có một nhà nước nào tồn tại và phát triển mà không tiến hành hoạt động kiểm soát này.

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp [80]. Vì vậy, đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải đảm bảo kiểm soát có hiệu quả việc thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật đất đai nói riêng của chính quyền địa phương.

Theo nghĩa phổ thông, kiểm soát là “xem xét, kiểm tra những việc trong phạm vi quyền hành của mình” [59, tr.532].

Theo Từ điển Luật học, Nhà xuất bản Từ điển bách khoa năm 1999 “Kiểm soát là sự xem xét để phát hiện, ngăn ngừa kịp thời việc làm sai trái với thỏa thuận, với quy định” [122, tr. 264].

Kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương thực chất là kiểm soát quyền lực nhà nước mà cụ thể là kiểm soát thực thi quyền hành pháp. Dưới góc độ này, các nhà khoa học đã đưa ra các định nghĩa khác nhau về kiểm soát quyền lực nhà nước.

“Kiểm soát quyền lực nhà nước là toàn bộ những giải pháp, quy trình, phương thức mà nhân dân và các cơ quan nhà nước thay mặt nhân dân theo đó mà

ngăn chặn, phòng ngừa, loại bỏ những hoạt động sai trái, lạm quyền, lạm quyền của các cơ quan đã được nhân dân trao quyền thay mặt mình thực thi quyền lực” [60, tr.23].

"Kiểm soát quyền lực nhà nước là toàn bộ những phương thức, quy trình, quy định mà dựa vào đó, nhà nước và xã hội có thể ngăn chặn, loại bỏ những hoạt động sai trái của các thiết chế quyền lực nhà nước, phát hiện và điều chỉnh việc thực thi quyền lực nhà nước, đảm bảo cho quyền lực nhà nước thực thi đúng mục đích chung và đạt được hiệu quả cao nhất " [34, tr.89].

“Ở nghĩa rộng nhất và khái quát nhất, kiểm soát quyền lực là loại hoạt động quyền lực thể hiện mối quan hệ giữa chủ thể quyền lực với khách thể của nó nhằm theo dõi, kiểm tra quá trình thực hiện các nhiệm vụ, chức năng và thẩm quyền, đảm bảo khách thể phải nằm trong quỹ đạo của các yêu cầu về quyền lực được xác định trong Hiến pháp, pháp luật và các đòi hỏi khác nhau của chủ thể quyền lực...” [35, tr.24].

Nhìn chung, các quan điểm trên đều có những nhận định thống nhất về kiểm soát quyền lực:

- Thứ nhất, là hoạt động xem xét, kiểm tra, đánh giá của chủ thể có quyền lực đối với đối tượng nhất định dựa trên những quy tắc và bằng những phương thức, quy trình do pháp luật quy định.

- Thứ hai, mục đích của kiểm soát là nhằm bảo đảm để quyền lực được thực hiện đúng và có hiệu quả, đồng thời ngăn chặn, loại bỏ những hoạt động sai trái của đối tượng kiểm soát, đặt đối tượng đó trong một giới hạn nhất định. Như vậy, ***kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương là xem xét, đánh giá việc thực hiện thẩm quyền quản lý đất đai của chính quyền địa phương theo quy định pháp luật nhằm đảm bảo việc thực hiện pháp luật nghiêm chỉnh, chính xác và hiệu quả ở địa phương.***

Từ khái niệm trên, có thể chỉ ra các đặc điểm cơ bản của kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương như sau:

Thứ nhất, chủ thể kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương rất phong phú.

Với các mối quan hệ đa chiều, chủ thể kiểm soát thi hành pháp luật đất đai của chính quyền địa phương rất phong phú bao gồm cơ quan nhà nước cấp trên, tổ chức xã hội, công dân và bản thân chính quyền địa phương. Các chủ thể đều có quyền thực hiện việc theo dõi, xem xét, kiểm tra và đưa ra những nhận định, đánh

giá về việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương, đồng thời xử lý hoặc kiến nghị xử lý những vi phạm trong quá trình thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai.

Thứ hai, đối tượng chịu sự kiểm soát là việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Kiểm soát được đặt ra với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương và cụ thể hơn là việc thực hiện thẩm quyền quản lý đất đai ở địa phương – gắn với thực hiện pháp luật. Tuy nhiên, nội dung kiểm soát ở đây là tính hợp pháp của các hành vi pháp lý do chính quyền địa phương thực hiện theo thẩm quyền quản lý trong lĩnh vực đất đai. Đất đai là loại tài sản có giá trị rất lớn, gắn với chủ quyền quốc gia, là tài nguyên quý giá của quốc gia, là nơi sinh sống và là tài sản có giá trị rất lớn của người dân. Pháp luật đất đai quy định nhiều quyền hạn và trách nhiệm trong quản lý về đất đai cho chính quyền địa phương. Việc thực hiện thẩm quyền này của chính quyền địa phương liên quan trực tiếp đến lợi ích quốc gia, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong xã hội, cần được kiểm soát chặt chẽ nhằm đảm bảo cho chính quyền địa phương thực hiện đúng, có hiệu quả thẩm quyền quản lý đất đai của mình, tránh tình trạng lạm quyền, tham nhũng và tiêu cực.

Thứ ba, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai là hoạt động có mục đích.

Mục đích của kiểm soát là đưa ra những nhận định chính xác của chủ thể kiểm soát đối với việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương, phát hiện và xử lý những hành vi vi phạm pháp luật đất đai, từ đó có các biện pháp ngăn ngừa và uốn nắn đối với những việc làm sai trái, nhằm bảo đảm cho những quy định của pháp luật đất đai được chính quyền địa phương thực hiện một cách nghiêm chỉnh và có hiệu quả. Kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương nhằm bảo đảm cho hoạt động quản lý đất đai của chính quyền địa phương đúng đắn, minh bạch, trên cơ sở tuân thủ nghiêm chỉnh nghĩa vụ và thẩm quyền của họ đã được quy định trong pháp luật đất đai. Kiểm soát còn nhằm kịp thời phát hiện những điểm chưa phù hợp với thực tiễn đời sống xã hội trong những quy định của pháp luật đất đai và kiến nghị những biện pháp khắc phục một cách có hiệu quả những điểm chưa hợp lý đó. Mặt khác, kiểm soát thực thi pháp luật đất đai còn nhằm phân tích, đánh giá và đề xuất các biện pháp nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước về đất đai của các cấp chính quyền địa phương.

Thứ tư, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương được tiến hành theo những hình thức nhất định. Chính tính đa dạng, phong phú của các chủ thể kiểm soát quy định sự đa dạng các hình thức kiểm soát. Kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương có thể được thực hiện thông qua hình thức giám sát, thanh tra, kiểm tra, khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm hoặc thông qua các phương tiện thông tin đại chúng.

Thứ năm, kiểm soát phải được tiến hành trên những căn cứ do pháp luật quy định. Để có thể đưa ra được nhận định về hoạt động của đối tượng chịu sự kiểm soát thì việc kiểm soát phải được tiến hành dựa những tiêu chuẩn được quy định một cách rõ ràng. Những tiêu chuẩn ấy có giá trị bắt buộc chung cho các chủ thể, đối tượng kiểm soát, đó là những quy định của pháp luật. Trên cơ sở các quy định của pháp luật, chủ thể kiểm soát thực hiện quyền kiểm soát theo thẩm quyền và buộc đối tượng chịu sự kiểm soát thực hiện theo quy định của pháp luật. Kiểm soát thực thi pháp luật cũng cần phải tuân theo những thủ tục nhất định gọi là thủ tục kiểm soát. Nếu kiểm soát không được định chế rành mạch thì kiểm soát sẽ trở nên vô nghĩa, tạo ra một sự kiểm soát tùy tiện.

2.2.2 Mục đích kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

Kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương là quá trình xem xét, đánh giá của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và nhân dân đối với việc thực pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương nhằm các mục đích:

Một là, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương nhằm bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân - chủ thể của quyền lực nhà nước và chủ sở hữu đất đai

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Chính quyền địa phương được trao quyền đại diện chủ sở hữu, quản lý đất đai ở địa phương. Mỗi quan hệ giữa nhân dân và chính quyền địa phương là mối quan hệ giữa người ủy quyền (nhân dân là chủ sở hữu đất đai) với người được ủy quyền. Với tư cách là người được ủy quyền của nhân dân, việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương là hoạt động nhân danh quyền lực công (khác với việc thực hiện pháp luật đất đai của các tổ chức, cá nhân dân sự). Sản phẩm của quá trình thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương là các quyết định, hành vi mang tính quyền lực nhà nước, có giá trị bắt buộc đối với

nhiều chủ thể, nhằm bảo đảm cho pháp luật đất đai phát huy hiệu lực trên thực tế. Tuy nhiên, tính chất quyền lực nhà nước này lại có khả năng tạo ra nguy cơ lạm dụng quyền lực để mưu cầu lợi ích riêng của người sử dụng quyền lực, gây thiệt hại cho mục tiêu chung và lợi ích chung. Điều đó không chỉ phá hoại trật tự trong quản lý nhà nước mà còn gây tổn thất về kinh tế, bất ổn về chính trị - xã hội và làm suy giảm quyền làm chủ thực sự của nhân dân.

Bởi vậy, chỉ khi nào hoạt động của chính quyền địa phương trong quản lý đất đai được thực thi trong giới hạn pháp luật - phương tiện để nhân dân giao quyền thì khi đó nhân dân mới là chủ thể duy nhất và cao nhất của quyền lực nhà nước, nhân dân giao quyền mà không mất quyền. Kiểm soát bảo đảm cho chính quyền địa phương thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, phạm vi, giới hạn thẩm quyền của mình được nhân dân ủy quyền thông qua pháp luật về đất đai, ngăn chặn, giảm thiểu những tác động tiêu cực của quá trình tha hóa quyền lực nhà nước qua những biểu hiện như tùy tiện, lạm quyền, vượt quyền, sách nhiễu, quan liêu, tham nhũng...

Hai là, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương nhằm ngăn ngừa và kịp thời phát hiện sự lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong thực hiện pháp luật đất đai trên thực tế ở các địa phương

Về lý thuyết, nhân dân - chủ thể của quyền lực hay chủ sở hữu đất đai luôn muốn Nhà nước - người nhận sự ủy quyền của mình thực hiện quyền lực một cách có hiệu quả. Tuy nhiên, không ít trường hợp, vì nhiều lý do khác nhau mà các quy định trong pháp luật đất đai đã bị vi phạm. Khi các cán bộ, công chức nhà nước có quyền tự quyết và độc quyền ra quyết định mà không bị kiểm soát thì việc tìm kiếm đặc lợi từ tham nhũng là không khó. Ở Anh và Hà Lan, các cơ quan chính quyền địa phương thường không đồng lòng với những quy định của quốc gia và quốc tế, hay phải đối mặt với việc quyết định giữa chống đối pháp luật hay phải lựa chọn khi mà họ đối diện với quá nhiều các quy định, vì thế nảy sinh việc phá luật [135, tr.133,159]. Những vi phạm trong khâu thực hiện pháp luật thường có tác động tiêu cực trực diện tới xã hội, cá nhân. Vì vậy, việc phát hiện kịp thời những hành vi lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, kịp thời uốn nắn, xử lý nghiêm khắc các vi phạm pháp luật đó là yêu cầu đặt ra đối với hoạt động kiểm soát thực hiện pháp luật đất đai, để bảo đảm pháp luật đất đai được thực hiện bởi chính quyền địa phương một cách nghiêm chỉnh trên thực tế, góp phần giảm thiểu những phức tạp phát sinh từ đất đai, giữ vững sự ổn định xã hội.

Ba là, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương nhằm bảo đảm quyền và lợi ích của người dân, đồng thời giảm thiểu những tác động tiêu cực đến đời sống của người dân trong quá trình thực hiện pháp luật

Đất đai không chỉ là một phương tiện sản xuất, là tài sản quý giá mà còn là môi trường tự nhiên xung quanh, là một phần của cuộc sống. Thực tiễn thực hiện pháp luật đất đai trong điều kiện phân cấp mạnh cho địa phương hiện nay đã và đang làm ảnh hưởng không nhỏ tới đời sống nhiều mặt của người dân cả về mặt tích cực và tiêu cực. Thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo vệ đất đai, bảo vệ môi trường, đảm bảo sử dụng hợp lý và tiết kiệm tài nguyên, đảm bảo phát triển kinh tế, xã hội nhanh và bền vững. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất do chính quyền địa phương xây dựng có ý nghĩa quyết định đối với sự ổn định cuộc sống, khả năng và cơ hội đầu tư trên đất của người dân. Việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, xây dựng bảng giá đất do chính quyền địa phương thực hiện là hành vi xác lập quyền của người dân đối với một loại tài sản có giá trị lớn, là sự đảm bảo các quyền được khai thác các thuộc tính có ích từ đất của người dân, là cơ sở để người dân bảo vệ quyền lợi của mình khi bị thu hồi hoặc xâm phạm.

Bên cạnh những tác động tích cực thì việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương đã và đang tác động tiêu cực đến đời sống của người dân. Ở một nước có tốc độ phát triển kinh tế nhanh như Việt Nam, việc thu hồi đất diễn ra ở khắp mọi nơi cho nhiều mục đích khác nhau mà thẩm quyền thuộc về chính quyền địa phương đang làm ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống về mọi mặt của người dân. Việc thực hiện chính sách tái định cư đã làm xáo trộn cuộc sống của người dân về kinh tế, văn hoá, tinh thần và truyền thống. Người dân buộc phải rời khỏi căn nhà họ sống, thay đổi lối sống của mình và đôi khi phải chật vật để thích nghi với nơi ở mới, mô hình sản xuất thay đổi, quan hệ với những người xung quanh không phải lúc nào cũng suôn sẻ, sự khác biệt về thời tiết, khí hậu, các thói quen, tập quán và văn hóa lâu đời của họ đã bị đảo lộn. Đối với văn hóa người Việt, đất đai còn đồng nghĩa với “hương hỏa” tổ tiên và dòng họ, mối quan hệ tâm linh và cộng đồng sâu đậm bị ảnh hưởng bởi việc di dời khỏi đất của tổ tiên. Chưa kể, quá trình tái định cư diễn ra trong một khoảng thời gian dài, khiến cho người dân phải sống trong cảnh tạm bợ, thiếu an toàn và ổn định. Người nông dân sau khi bị lấy mất đất để làm công nghiệp hay xây dựng khu đô thị sẽ được đền bù một khoản tiền lớn, và nguyên nhân của các tệ nạn phát sinh đơn giản là do thiếu công ăn việc làm

và không biết sử dụng tiền đúng cách. Theo một khảo sát ở Thủ đô Hà Nội về sự thay đổi mức sống trước và sau khi tái định cư (do hộ dân tự đánh giá) cho thấy tỉ lệ số hộ khá giả giảm đi đáng kể (khu Cầu Diễn giảm từ 16,9% xuống 0%; khu Nam Trung Yên giảm từ 15,5% xuống 1,5%); trong khi chỉ có 5/12 khu có tỉ lệ hộ cho là giảm độ nghèo đói sau khi tái định cư thì có đến 7/12 khu có tỉ lệ các hộ nhận là túng thiếu tăng lên (Nam Trung Yên từ 1,4% lên 16,4%) [127, tr.76]. Nghiên cứu 5 trường hợp thu hồi đất tại các vùng Bắc, Trung, Nam, nông thôn, ven đô và thành thị của Công ty Tư vấn T&C & Giáo sư John GiLLespie cho thấy, có 3/5 trường hợp yêu cầu người dân phải đổi chỗ ở, 4/5 trường hợp phải thay đổi lối sống của mình [27, tr.17]. Thủy điện Sơn La có khoảng 20 nghìn hộ dân với tổng số hơn 100 nghìn người tại Sơn La và hai tỉnh lân cận là Điện Biên và Lai Châu phải di dời và nhường chỗ cho đập thủy điện. Trong số này có 12.500 hộ ở Sơn La bị Nhà nước cưỡng chế thu hồi đất. Quá trình tái định cư diễn ra từ năm 2003 đến 15/4/2010 [27, tr. 45]. Khu Công nghiệp Dung Quất có hơn 2.500 hộ dân bị thu hồi đất, có 4.576 người cần việc làm, 5.253 người cần được đào tạo và 872 người cần chuyển đổi công việc. 56,7% số hộ tái định cư có điều kiện sống tồi hơn nơi ở cũ, 2,1% trở về nơi ở cũ để kinh doanh hoặc sinh sống. Hơn 300 hộ dân từ khu tái định cư từ năm 1997 lại quay trở về khu đất cũ của mình ngày 14/7/2010 chặn lối vào Nhà máy lọc dầu Dung Quất, ngăn cản công nhân vào làm việc trong vòng 3 tiếng để phản đối đòi bồi thường và hỗ trợ cao hơn [27, tr.75,76]. “Thông kê những năm gần đây cho thấy vấn đề tái định cư rất dễ gây tranh cãi và gây tổn hại tới danh tiếng của của doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài” [73, tr.85].

Sự tùy tiện của chính quyền địa phương trong thực hiện pháp luật đất đai sẽ đưa đến hậu quả rất nặng nề. Trực tiếp và nặng nề hơn cả là những thiệt hại về vật chất, tinh thần cho từng cá nhân người dân và các tổ chức chịu tác động trực tiếp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính tùy tiện trong quản lý đất đai ở địa phương. Thực tiễn cho thấy, chính quyền có thể ra quyết định thu hồi đất trong khi đền bù và hỗ trợ không thỏa đáng, không ít trường hợp người dân bị các công chức nhà nước gây khó dễ, vòi vĩnh đưa hối lộ khi thực hiện thủ tục hành chính. 33% số doanh nghiệp được hỏi và trả lời cho rằng họ được yêu cầu hoặc chờ đợi chi các khoản chi không theo quy định hoặc biếu quà khi xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất [51, tr.14].

Những tác động của quá trình thực hiện pháp luật đất đai, cùng với sự thiếu kiểm soát làm cho chính quyền địa phương khó nhận dạng được những mâu thuẫn phát sinh từ quản lý và khi bộc lộ thành xung đột, chính quyền sẽ bị động đối phó.

Trong thực tế ở nhiều nơi, nhiều địa phương đã phát sinh những sự phức tạp, thậm chí dẫn tới điểm nóng xã hội xuất phát từ việc vi phạm pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Vụ cưỡng chế của chính quyền huyện Tiên Lãng, thành phố Hải Phòng vào những ngày đầu năm 2012 với sự tham gia của lực lượng vũ trang nhằm thu hồi đất do ông Đoàn Văn Vươn sử dụng, cùng với sự chống trả quyết liệt của gia đình ông Vươn đã trở thành một trong những sự kiện nổi bật với những sai phạm trong thực hiện pháp luật của chính quyền trong quản lý đất đai. Một chính quyền địa phương trong Nhà nước dân chủ đã lợi dụng quyền hạn được dân uỷ quyền, tùy tiện sử dụng hàng trăm chiến sĩ quân đội, Công an để cưỡng chế thực hiện quyết định trái pháp luật của mình, đẩy người dân đối lập với chính quyền. Trường hợp của ông Đoàn Văn Vươn không phải là cá biệt, Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng còn ban hành hàng trăm quyết định giao đất, thu hồi đất và cưỡng chế thu hồi đất trái pháp luật về hạn mức giao đất, thời hạn giao đất...đối với nhiều hộ dân ở huyện này [147].

Vì vậy, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương là rất cần thiết, nhằm giảm đến mức tối thiểu nhất những tác động tiêu cực đến đời sống của người dân, giảm tỷ lệ khiếu kiện về đất đai, phòng ngừa xung đột, giữ vững niềm tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước. Kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương để hướng tới một hệ thống quản lý đất đai hiệu quả và chính xác sẽ đảm bảo an toàn sở hữu đất, giảm xung đột đất đai, đảm bảo mức độ ổn định trong xã hội khi những người bị thu hồi đất được đền bù, hỗ trợ và tái định cư thỏa đáng, đơn giản hóa thủ tục, giảm chi phí giao dịch, tăng cường tiếp cận đất đai cho nhóm yếu thế sẽ đóng góp vào giảm nghèo hiệu quả hơn là các biện pháp bảo vệ hộ nghèo trước tác động thị trường về đất, đảm bảo quỹ đất sử dụng lâu dài cho các thế hệ mai sau.

Bốn là, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai ở các địa phương

Thực hiện tốt việc kiểm soát thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai sẽ tạo nên phản ứng tích cực từ nhiều chiều. Những thông tin phản hồi tốt từ chủ thể kiểm soát là sự khẳng định và ủng hộ, giúp chính quyền địa phương quản lý tốt hơn; những phản hồi không tốt giúp chính quyền địa phương phát hiện những bất cập trong quản lý để yêu cầu chính quyền địa phương sửa chữa, ngăn ngừa sai lầm, tổn thất. Kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương không chỉ có mục đích, ý nghĩa trong việc phát hiện những khiếm khuyết

để hoàn thiện mà còn bảo đảm cho các quy định đúng đắn của pháp luật đất đai được vận hành thông suốt, đầy đủ, từ đó nâng cao hiệu quả quản lý trong lĩnh vực đất đai của chính quyền địa phương. Mặt khác, kiểm soát thực thi pháp luật đất đai là biện pháp quan trọng để quản lý, giáo dục đội ngũ cán bộ, công chức, ngăn ngừa hiện tượng tham nhũng trong quản lý đất đai, làm trong sạch đội ngũ cán bộ, công chức, thúc đẩy minh bạch hóa trong quản trị quốc gia, cải thiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Việc kiểm soát đòi hỏi những nhà quản lý của chính quyền địa phương phải chấp nhận sự phản hồi, tranh luận, đối thoại, từ đó rèn luyện thêm kỹ năng chính trị, quản lý, khắc phục tình trạng né tránh công luận, gây sự trì trệ của chính quyền, nâng cao năng lực tự phát hiện hạn chế của chính mình để vượt qua.

Năm là, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương góp phần hoàn thiện pháp luật đất đai.

Thực tế cuộc sống rất phong phú, phức tạp và đa dạng, không ngừng thay đổi. Các văn bản pháp luật do các cơ quan trung ương ban hành, về nguyên tắc có giá trị pháp lý như nhau ở tất cả các địa phương. Trong khi đó mỗi địa phương lại có các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội, văn hóa, tập quán, luật tục khác nhau. Kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai có tác dụng phát hiện những khoảng trống hoặc thiếu phù hợp, thiếu thống nhất của pháp luật khi tác động vào thực tế để từ đó hoàn thiện pháp luật đất đai, đồng thời tạo môi trường động viên, khích lệ các chủ thể trong xã hội tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật đất đai nói riêng và pháp luật nói chung, dần hình thành thói quen làm chủ của người dân trong xác lập quyền, nghĩa vụ của mình và của chính quyền bằng pháp luật.

2.3 Chủ thể, nội dung, hình thức kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

2.3.1 Chủ thể kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

2.3.1.1 Cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương.

Quyền lực nhà nước mà chính quyền địa phương có được để thực thi dựa trên sự phân quyền, phân cấp hoặc ủy quyền từ cơ quan cấp trên. Chính quyền địa phương, trong phạm vi luật định có quyền tự mình đề ra và tổ chức thực hiện chính sách cho riêng địa phương. Tuy nhiên, phân quyền, phân cấp hay ủy quyền không có nghĩa là chính quyền Trung ương từ bỏ nhiệm vụ ở một lĩnh vực nào đó mà chỉ là một biện pháp để tổng thể bộ máy nhà nước có điều kiện hoàn thành tốt hơn nhiệm vụ của mình. Điều đó không làm cho vai trò của các cơ quan Trung ương

giảm đi. Nó chỉ giải phóng trách nhiệm thực hiện một số nhiệm vụ nào đó ở cấp trên, tạo điều kiện cho họ tập trung thêm nguồn lực vào việc thực hiện một số nhiệm vụ của chính họ và kiểm soát các hoạt động của cấp dưới. Quyền chủ động của địa phương luôn phải được bảo đảm về mặt pháp luật và tuân thủ theo cơ chế kiểm soát của trung ương đối với địa phương giúp cho việc bảo đảm thực hiện hiệu quả quản lý địa phương, chuẩn hoá việc cung cấp dịch vụ do địa phương cung ứng, bảo vệ người dân khỏi việc lạm dụng quyền hạn của cơ quan địa phương, cùng hỗ trợ thực hiện các chính sách quốc gia trong lĩnh vực đất đai. Sự kiểm soát này có vai trò điều chỉnh các quyền tự quản, hướng tới bảo đảm tính tuân thủ pháp luật trong các hoạt động của cơ sở và bảo đảm lợi ích quốc gia trong mối tương quan với lợi ích cộng đồng ở cơ sở. Nếu Trung ương không kiểm soát được quyền lực địa phương mà một trong các biểu hiện của thực thi quyền lực là việc thực hiện pháp luật đất đai thì sẽ có nguy cơ quyền lực nhà nước mất thống nhất, phát triển tình trạng cục bộ địa phương, tài nguyên đất bị khai thác manh mún, thiếu hiệu quả.

Một điểm rất quan trọng cần quan tâm là, tuy cách thức tổ chức tự quản địa phương trên thế giới rất đa dạng và thường không theo một khuôn mẫu nào nhưng chế độ tự quản địa phương luôn phải được bảo đảm về mặt pháp luật và tuân thủ theo cơ chế kiểm soát của trung ương đối với địa phương. Bất kì sự kiểm soát hành chính nào đối với hoạt động của cơ quan tự quản địa phương cũng phải hướng tới mục đích bảo đảm tính pháp chế và nguyên tắc tối cao của Hiến pháp. Ở các nước theo mô hình Continental, tổ chức chính quyền địa phương, đại diện của cơ quan hành chính nhà nước trung ương tại địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện giám sát hoạt động của chính quyền địa phương. Ví dụ, ở Hunggari việc kiểm tra tính tuân thủ pháp luật đối với cơ quan địa phương được thực hiện bởi đại diện của bang được cơ quan nhà nước cấp trên bổ nhiệm, có quyền đưa ra truy tố trước toà những quyết định của chính quyền địa phương mà theo họ là bất hợp pháp. Ở Cộng hòa Lit-va thiết chế giám sát chính đối với hoạt động của cơ quan địa phương là đại diện toàn quyền của chính phủ, có quyền không chỉ đưa ra truy tố trước toà các quyết định của chính quyền địa phương mà còn có quyền đình chỉ ngay các quyết định vi phạm quyền và lợi ích của công dân và tổ chức, sau đó đưa ra truy tố trước toà. Ở Mỹ, hoạt động kiểm tra của chính quyền bang đối với chính quyền địa phương được thực hiện chủ yếu theo chức năng, tức là các cơ quan hành chính chức năng địa phương chịu sự kiểm tra của cơ quan chức năng của chính quyền bang tương ứng. Hiện nay ở phần lớn các bang (California, Newyork, Connecticut và các bang khác) có các Cục chức năng theo dõi các vấn đề quản lý

địa phương. Nhiệm vụ chính của các cục này là kiểm tra về tài chính địa phương, thu thập các thông tin thống kê cần thiết, tư vấn cho các cơ quan địa phương về các vấn đề liên quan.

Như vậy, có thể khẳng định rằng kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương thuộc thẩm quyền của chính quyền Trung ương:

Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, chủ thể ban hành Hiến pháp, luật trong lĩnh vực đất đai, có quyền và trách nhiệm kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương nhằm đảm bảo các giới hạn hành vi mà Quốc hội đặt ra được tuân thủ nghiêm chỉnh trên thực tế, đem lại nhiều lợi ích nhất cho cộng đồng, người dân, đồng thời kiểm nghiệm tính khả thi của các quy phạm mà mình đã ban hành, phát hiện những bất cập để kịp thời sửa chữa. Sự kiểm soát của Quốc hội mang tính quyền lực nhà nước - cơ quan đại diện của nhân dân, khác với kiểm soát mang tính xã hội của nhân dân. Vì vậy, thông qua quyền kiểm soát của Quốc hội, quyền của người dân được thực hiện một cách hiệu quả hơn.

Chính phủ, cơ quan hành chính cao nhất, thống nhất quản lý đất đai trên phạm vi toàn quốc, có quyền và trách nhiệm kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương đảm bảo sự thống nhất trong hoạt động quản lý, đảm bảo chính quyền địa phương thực thi quyền lực được Chính phủ phân cấp, ủy quyền trong giới hạn cho phép, phát huy những nhân tố tích cực, giảm thiểu những tác động tiêu cực trong quá trình thực hiện pháp luật đất đai trên thực tế, đồng thời đổi mới để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Các hoạt động kiểm soát của Chính phủ đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương được thực hiện cơ bản thông qua hoạt động của Bộ Tài nguyên và Môi trường – cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành về đất đai. Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc quản lý về đất đai có quyền kiểm tra, thanh tra thực thi pháp luật đất đai của chính quyền địa phương.

2.3.1.2 Tổ chức xã hội.

Tổ chức xã hội mà cơ bản là những tổ chức cấu thành của hệ thống chính trị và là tổ chức đại diện cho nhân dân. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Đảm bảo sự kiểm soát của các tổ chức xã hội đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương thể hiện tính dân chủ trong hoạt động của chính quyền địa phương, tăng cường mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân. Kiểm soát của các tổ chức xã hội đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương thể hiện trình độ dân chủ của xã hội cũng như năng lực của xã hội trong việc kiểm soát hoạt động

chính quyền địa phương nhằm phòng ngừa, phát hiện vi phạm pháp luật xuất hiện trong hoạt động của chính quyền địa phương. Các tổ chức xã hội có thể đề xuất, kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng các biện pháp loại trừ những nguyên nhân, điều kiện vi phạm pháp luật và kỷ luật nhà nước, ngăn chặn và xử lý vi phạm pháp luật và kỷ luật nhà nước nói chung, vi phạm pháp luật do chính quyền địa phương thực hiện nói riêng. Thừa nhận sự kiểm soát của các tổ chức xã hội nằm ngoài Nhà nước không những phát huy được vai trò của các tổ chức đó trong quản lý xã hội mà còn hạn chế được những phản ứng từ xã hội. Cùng với quá trình dân chủ hóa đời sống xã hội, dân chủ hóa trong quản lý hành chính nhà nước, vai trò kiểm soát của các tổ chức xã hội ngày càng được gia tăng. Chính quyền địa phương có trách nhiệm tạo điều kiện để Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội động viên nhân dân giám sát, phản biện xã hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương.

2.3.1.3 Cá nhân công dân

Ở Việt Nam, nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước và là chủ sở hữu đối với đất đai. Pháp luật là phương tiện để nhân dân uỷ quyền cho chính quyền địa phương thực hiện quyền lực nhà nước và quyền đại diện chủ sở hữu đối với đất đai. Vì vậy, nhân danh người chủ quyền lực và chủ sở hữu đất đai, nhân dân có quyền kiểm soát đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương.

Chính quyền địa phương – với tư cách cấp chính quyền gần dân, phải thực sự do người dân địa phương làm chủ và mọi hoạt động của nó phải vì mục tiêu phục vụ lợi ích của người dân địa phương. Địa phương là nơi gần gũi nhất trong quản lý, tổ chức đời sống của mỗi cá nhân. Cũng chỉ ở địa phương, quyền tham gia của cá nhân, công dân vào hoạt động của nhà nước mới trở thành hiện thực bởi những người bị ảnh hưởng trực tiếp từ các quyết định, chính sách của chính quyền sẽ có động cơ để theo dõi và tác động đến hành vi thực thi pháp luật đất đai của chính quyền. Người dân có quyền phán xét kết quả và hiệu quả sử dụng tiền thuế vào các hoạt động dịch vụ công của chính quyền theo quy định pháp luật. Chính vì vậy, hơn bất kỳ ở cấp nào, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cần phải được quán triệt trên nguyên tắc dân chủ và bảo đảm chủ quyền nhân dân trong kiểm soát đối với chính quyền.

2.3.1.4 Tòa án nhân dân

Toà án là một bộ phận của nhà nước, có chức năng phán quyết sự đúng sai thường ngày, kể cả việc xét xử sự tùy tiện trong thi hành pháp luật của nhà nước. Bảo vệ công lý, quyền con người, quyền công dân là những nhiệm vụ đầu tiên của

Tòa án nhân dân. Tòa án phải là nơi mà mọi người, mọi công dân tìm đến lẽ phải, sự thật; có nhiệm vụ bảo vệ công lý khi quyền, lợi ích của cá nhân, cơ quan, tổ chức bị xâm hại; khi công dân yêu cầu Tòa án giải quyết mọi tranh chấp thì Tòa án có trách nhiệm thụ lý giải quyết mà không có quyền từ chối. Với nhiệm vụ này, Tòa án nhân dân là cơ quan có vai trò quan trọng trong kiểm soát hoạt động của nhà nước nói chung, chính quyền địa phương nói riêng thông qua thực hiện chức năng xét xử. Trong một chế độ dân chủ, mọi hành vi của nhà nước đều phải được đặt trong vòng xét xử công bằng của Tòa án. Tòa án chính là cơ quan độc lập, khách quan và chuyên nghiệp nhất để đánh giá tính hợp pháp trong hoạt động của chính quyền địa phương đối với những lĩnh vực đã được phân cấp trong đó có lĩnh vực đất đai. Ngoài ra, ngay cả với những lĩnh vực chưa phân cấp cho địa phương, bên cạnh con đường kiểm tra giám sát hành chính, con đường tư pháp vẫn tồn tại song song hoặc là con đường cuối cùng để thực hiện sự kiểm tra giám sát đối với chính quyền địa phương. Xét xử các hành vi tùy tiện của quan chức nhà nước của tư pháp là bậc thang cuối cùng của sự phòng chống sự tùy tiện của nhà nước [36, tr.210]. Tòa án có quyền phán quyết về tính hợp pháp hay không hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính, bảo đảm các cơ quan, tổ chức, cá nhân tôn trọng và thực hiện theo các quy định của pháp luật. Ngoài ra, Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao còn có quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người đứng đầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước trong trường hợp cố ý vi phạm pháp luật, gây hậu quả nghiêm trọng cho cá nhân, cơ quan, tổ chức. Thông qua hoạt động xét xử hành chính, Tòa án thực hiện hoạt động kiểm soát của mình đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan khác của nhà nước trong việc ban hành các quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính.

2.3.1.5 Chính quyền địa phương

Các chủ thể kiểm soát đề cập ở trên đều thuộc cơ chế kiểm soát từ bên ngoài còn chính quyền địa phương là chủ thể của cơ chế kiểm soát bên trong, có nghĩa là là Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tự kiểm tra, giám sát các hoạt động thực hiện pháp luật đất đai của mình. Tự kiểm soát việc thi hành các quy định của pháp luật đất đai và xử lý những hành vi vi phạm pháp luật là một trong những chức năng, nhiệm vụ quan trọng của chính quyền địa phương nhằm phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, góp phần quan trọng bảo đảm cho pháp luật đi vào cuộc sống, phát huy hiệu quả thực tế.

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan đại diện nhân dân ở địa phương có quyền giám sát Hội đồng nhân dân cấp dưới và Ủy ban nhân dân trong việc thực hiện pháp luật đất đai, đảm bảo các nghị quyết của mình được thực hiện nghiêm chỉnh, đồng thời đảm bảo hạn chế sự lạm quyền, tùy tiện trong quản lý đất đai, dẫn đến vi phạm quyền, lợi ích công và lợi ích của các cử tri đã ủy quyền cho mình thực thi quyền lực.

Ủy ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, đại diện thực hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai, có quyền kiểm tra, thanh tra Ủy ban nhân dân cấp dưới trong việc thực hiện những nhiệm vụ mà mình đã được phân cấp trong đó có thực hiện pháp luật đất đai, giải quyết khiếu nại, tố cáo phát sinh trong quá trình thực hiện pháp luật. Thanh tra tỉnh, thanh tra sở, thanh tra huyện là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cùng cấp, có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại.

2.3.2 Nội dung kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

Thứ nhất, kiểm soát việc ban hành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất.

Với tư cách là chủ thể quản lý nhà nước ở địa phương, việc ban hành văn bản pháp luật để tiến hành thực hiện nhiệm vụ quản lý đất đai ở địa phương là nhiệm vụ hàng đầu của chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương có quyền, trách nhiệm ban hành những văn bản quy phạm pháp luật để hướng dẫn, chỉ đạo sử dụng đất hợp lý, tiết kiệm và bảo vệ tài nguyên đất, bảo vệ môi trường và giữ gìn cảnh quan sinh thái.

Kiểm soát văn bản là một công cụ hữu hiệu nhằm giúp cơ quan có thẩm quyền theo dõi việc thi hành pháp luật trong công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương để thi hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên. Kiểm soát văn bản sau khi văn bản được ban hành và trong quá trình triển khai thi hành văn bản đó góp phần xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật bởi vì việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương vừa là hoạt động thực thi pháp luật (hướng dẫn, triển khai việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên), vừa là hoạt động xây dựng pháp luật để xã hội thi hành. Kiểm soát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai của chính quyền địa phương góp phần tìm ra các quy định trái với quy định của cấp trên, xử lý hoặc kiến nghị hình thức xử lý, qua đó bảo vệ và bảo đảm cho pháp luật đã được ban hành được thực thi trên thực tế thông qua các văn bản hướng dẫn

do cấp dưới ban hành.

Đối với hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đất đai của chính quyền địa phương cần tập trung kiểm soát việc tuân thủ các quy định về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, xác định mức độ đầy đủ của các nội dung đã ban hành so với nội dung đã được phân cấp tại Luật đất đai và các nghị định, thông tư thi hành Luật, kiểm soát về tính kịp thời của việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật và sự phù hợp của nội dung văn bản so với quy định của pháp luật đất đai.

Thứ hai, kiểm soát thực hiện pháp luật về xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất là việc phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định.

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.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có ý nghĩa quan trọng trong việc xác lập sự ổn định về mặt pháp lý của đất đai đối với công tác quản lý thống nhất của Nhà nước. Đây sẽ là căn cứ để giao đất, cho thuê, thu hồi đất, là cơ sở để chuyển đổi mục đích sử dụng đất phù hợp với đặc điểm của từng khu vực, góp phần tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, đáp ứng được nhu cầu sử dụng đất của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư, tăng nguồn thu từ đất.

Kiểm soát việc thực hiện pháp luật về xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là theo dõi, kiểm tra, xem xét, đánh giá các hoạt động xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của chính quyền địa phương nhằm đảm bảo:

- Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương phải được thực hiện đúng thẩm quyền, tuân thủ các nguyên tắc, căn cứ, trình tự, nội dung mà pháp luật đất đai quy định;

- Sự phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của quốc gia và địa phương; quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực;

- Sự phù hợp của kế hoạch sử dụng đất với quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội;

- Hiệu quả kinh tế - xã hội, môi trường;

- Tính khả thi của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Vì vậy, cần tập trung kiểm soát về tiến độ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp tỉnh, huyện theo quy định tại Điều 51 của Luật đất đai năm 2013 về việc thực hiện các quy định trong việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp; về nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; sự thống nhất các chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất trong quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới với quy hoạch sử dụng đất cấp trên; tính khả thi của kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện; việc quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ ba, kiểm soát thực hiện pháp luật về giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất.

Giao đất là việc Nhà nước ban hành quyết định giao đất để trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất.

Cho thuê đất là việc Nhà nước quyết định trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất thông qua hợp đồng cho thuê quyền sử dụng đất.

Với địa vị pháp lý là cơ quan nhà nước, đại diện sở hữu toàn dân, chính quyền địa phương có nhiệm vụ và có quyền cho phép các cá nhân, tổ chức, hộ gia đình, cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư được sử dụng đất dưới các hình thức: giao đất (có thu tiền sử dụng đất hoặc không thu tiền sử dụng đất) có thời hạn hay ổn định lâu dài hoặc cho thuê đất.

Chuyển mục đích sử dụng đất là hành vi thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương (chuyển một diện tích đất hoặc một khu vực đất nào đó từ mục đích sử dụng này sang mục đích sử dụng khác phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt).

Kiểm soát thực hiện pháp luật đất đai về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất là theo dõi, kiểm tra, xem xét, đánh giá các hoạt động giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất của chính quyền địa phương nhằm khắc phục tình trạng giao đất trái thẩm quyền, không đúng đối tượng, đất giao cho thuê sử dụng không đúng mục đích, vi phạm pháp luật, giam giữ đất, chậm đưa vào sử dụng hoặc chuyển nhượng dự án dẫn đến lãng phí đất đai, thiếu trách nhiệm trong quản lý để xảy ra nhiều sai phạm, gây bất bình trong dư luận. Từ đó, đảm bảo cho các cấp chính quyền địa phương thực hiện giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất theo đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục, đúng đối tượng luật định, đất được giao, cho thuê, được chuyển mục đích phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được xét duyệt, góp phần quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội, thu hút đầu tư, phát huy nguồn lực của đất đai trong phát triển đất nước, hạn chế tình

trạng tham nhũng trong quản lý đất đai.

Các chủ thể kiểm soát cần tập trung kiểm soát việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trái thẩm quyền; kiểm soát việc chấp hành các quy định của pháp luật đất đai về căn cứ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, về nhu cầu sử dụng đất, về điều kiện giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, về việc áp dụng chế độ sử dụng đất khi giao, cho thuê, chuyển mục đích; kiểm soát việc thực hiện các quy định về đấu giá quyền sử dụng đất như điều kiện tổ chức đấu giá đất, việc thẩm định trước khi đấu giá, trình tự, thủ tục thực hiện đấu giá; kiểm soát về thủ tục giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; kiểm soát việc thực hiện trách nhiệm theo dõi, giám sát tình hình sử dụng đất sau khi giao đất, cho thuê đất.

Thứ tư, kiểm soát thực hiện pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất.

Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai. *Bồi thường về đất* là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất. *Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất* là việc Nhà nước trợ giúp cho người có đất thu hồi để ổn định đời sống, sản xuất và phát triển.

Kiểm soát thực hiện pháp luật trong thu hồi đất, bồi thường, tái định cư là theo dõi, kiểm tra, xem xét, đánh giá các hoạt động trên nhằm đảm bảo việc thu hồi đất, bồi thường, tái định cư đúng quy định của pháp luật, dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời điều tiết một cách hài hòa lợi ích giữa Nhà nước là chủ sở hữu về đất đai, người sử dụng đất và nhà đầu tư. Thực tiễn những năm qua cho thấy, hầu hết những bức xúc về đất đai đang tồn tại hiện nay gồm tham nhũng, khiếu kiện của dân, thực thi pháp luật yếu kém, làm mất tính ổn định trong sử dụng đất đều là hệ lụy của cơ chế Nhà nước thu hồi đất. Do đó, kiểm soát thực thi pháp luật để khắc phục, loại bỏ những trường hợp thu hồi đất làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất, những trường hợp thu hồi đất mà không đưa vào sử dụng, gây lãng phí, tạo nên các dư luận xấu trong xã hội; làm giảm nguy cơ tham nhũng và khiếu kiện của dân về đất đai.

Kiểm soát việc thực hiện các quy định về thu hồi đất, bồi thường, tái định cư là kiểm soát thực hiện quy định về căn cứ thu hồi, về thẩm quyền thu hồi đất, về trình tự, thủ tục thu hồi đất; kiểm soát sự thống nhất thông tin với hiện trạng sử dụng đất khi bồi thường, hỗ trợ; về các trường hợp được bồi thường, về điều kiện

bồi thường đối với từng trường hợp, về đối tượng được hỗ trợ và các hình thức hỗ trợ khi thu hồi đất; kiểm soát thực hiện dự án tái định cư, bố trí tái định cư; kiểm soát việc thu hồi đất không sử dụng hoặc chậm đưa đất vào sử dụng.

Thứ năm, kiểm soát thực hiện pháp luật về đăng ký đất đai, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đăng ký đất đai, nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất và quyền quản lý đất đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính.

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là chứng thư pháp lý để Nhà nước xác nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất hợp pháp của người có quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và quyền sở hữu tài sản khác gắn liền với đất.

Đăng ký và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là điều kiện quan trọng để người sử dụng đất thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn, thế chấp, bảo lãnh. Kiểm soát đăng ký và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là theo dõi, kiểm tra, xem xét, đánh giá các hoạt động đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhằm đảm bảo Giấy chứng nhận được cấp đúng đối tượng, đúng diện tích, đúng thời hạn và đúng trình tự thủ tục luật định; bảo vệ quyền chính đáng của các chủ thể sử dụng đất, khắc phục hiện tượng cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sai sót về tên chủ sử dụng, sơ đồ thửa đất, diện tích hoặc không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà không có lý do chính đáng hoặc lý do không rõ ràng, quá trình giải quyết hồ sơ diễn ra chậm, gây phiền hà, sách nhiễu gây khó khăn cho người sử dụng đất, nhiều trường hợp người dân phải chi phí ngoài quy định để được cấp giấy chứng nhận.

Vì vậy, cần kiểm soát đối với:

- Việc triển khai đăng ký bắt buộc đối với các đối tượng sử dụng đất, nội dung đăng ký vào sổ địa chính đối với trường hợp không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận, việc thực hiện các quy định về đăng ký biến động đất đai.

- Việc thực hiện các quy định về áp dụng các loại giấy tờ để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, về điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, việc xác định diện tích đất, việc xác định thời hạn sử dụng đất, hình thức sử dụng đất (giao hoặc thuê) đối với từng trường hợp; chế độ sử dụng đất áp dụng khi đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (hình thức giao thuê, thời hạn sử dụng).

- Việc thực hiện quy định về trình tự, thủ tục đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Thứ sáu, kiểm soát thực hiện pháp luật về tài chính liên quan đến đất đai.

Pháp luật về tài chính liên quan đến đất đai bao gồm các quy định về quản lý giá đất, quy định mức thu tiền thuê đất, tiền sử dụng đất, thuế đất các loại, quy định mức tiền bồi thường thiệt hại cho người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất, các khoản ngân sách đầu tư vào đất và quản lý ngân sách khi đấu giá quyền sử dụng đất...

Kiểm soát thực hiện pháp luật về tài chính liên quan đến đất đai là theo dõi, kiểm tra, xem xét, đánh giá các hoạt động thu, chi liên quan đến đất đai của chính quyền địa phương nhằm thực thi tốt pháp luật về tài chính đất đai để đảm bảo sử dụng đất có hiệu quả, hợp lý, tiết kiệm, đồng thời tạo công bằng trong quyền hưởng dụng đất, vừa tạo vốn để phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ đầu tư trên đất, vừa ngăn ngừa tình trạng tham nhũng, đầu cơ đất đai. Kiểm soát để khắc phục tình trạng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định cách khá xa với giá cả thị trường, tạo nên ngữ cảnh rất phức tạp về định giá đất đai gắn với tính chủ quan của bộ máy hành chính và nguy cơ tham nhũng, nguồn thu ngân sách từ đất bị thấp hơn rất nhiều so với tổng có thể thu được; thu từ đất không trở thành công cụ tài chính để quản lý đất đai, là nguyên nhân gây nên tình trạng đầu cơ đất đai vượt giới hạn.

Về nội dung này, cơ bản tập trung kiểm soát việc thực hiện quy định của pháp luật về xây dựng bảng giá: phạm vi áp dụng; căn cứ, phương pháp xây dựng; trình tự, thủ tục xây dựng; nội dung bảng giá đất; tình hình chênh lệch và xử lý chênh lệch giá đất tại khu vực giáp ranh giữa các tỉnh; mức độ phù hợp với khung giá đất và giá đất thị trường; công bố công khai bảng giá đất; đồng thời kiểm soát việc thực hiện quy định về thu nghĩa vụ tài chính về đất đai.

Thứ bảy, kiểm soát thực hiện pháp luật về quản lý hệ thống các hồ sơ địa chính, hệ thống cung cấp thông tin đất đai, hệ thống dịch vụ đất đai

Hồ sơ địa chính: là tập hợp tài liệu thể hiện thông tin chi tiết và tình trạng pháp lý của việc quản lý, sử dụng các thửa đất, tài sản gắn liền với đất để phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước về đất đai và nhu cầu thông tin của các tổ chức, cá nhân có liên quan [2]. Hồ sơ địa chính bao gồm các tài liệu dạng giấy hoặc dạng số thể hiện thông tin chi tiết về từng thửa đất, người được giao quản lý đất, người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất, các quyền và thay đổi quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất [84].

Chính quyền địa phương có vai trò quan trọng trong việc lập hồ sơ địa chính. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai ở địa phương; cung cấp dữ liệu đất đai cho Bộ Tài nguyên và Môi trường để tích hợp vào cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia [84]. Việc lập và kiểm soát hồ sơ địa chính là một nội dung mang tính đặc thù của cơ quan nhà nước về đất đai và nó có quan hệ mật thiết với các nội dung khác của quản lý nhà nước về đất đai. Hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu đất đai có ý nghĩa quan trọng trong công tác quản lý nhà nước về đất đai và phục vụ các ngành, lĩnh vực, đảm bảo việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất, các tổ chức, cá nhân có nhu cầu.

Kiểm soát thực hiện pháp luật về quản lý hệ thống các hồ sơ tài liệu đất đai, hệ thống cung cấp thông tin đất đai là theo dõi, kiểm tra, xem xét, đánh giá các hoạt động này nhằm đảm bảo hệ thống thông tin, dữ liệu đất đai, luôn được cập nhật những biến động của đất đai, công khai, minh bạch, cung cấp cơ sở khoa học cho việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và việc phân bổ hợp lý, khai thác tài nguyên đất đai một cách hiệu quả, bền vững; đảm bảo cho người dân, doanh nghiệp và các bên có liên quan tiếp cận thông tin đất đai dễ dàng và thuận tiện; đảm bảo cung cấp thông tin đầy đủ nhất và là cơ sở pháp lý chặt chẽ để xác định các quyền của người sử dụng đất khi bị tranh chấp, xâm phạm cũng như xác định các nghĩa vụ của người sử dụng đất

2.3.3 Hình thức kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

Hình thức kiểm soát là cách thức để chủ thể có thẩm quyền xem xét, theo dõi, đánh giá việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Kiểm soát thực hiện pháp luật đất đai có thể được thực hiện thông qua nhiều hình thức khác nhau nhưng có thể kể đến những hình thức cơ bản sau:

Thứ nhất, kiểm soát thông qua hoạt động giám sát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai

Theo Đại từ điển tiếng Việt, giám sát là theo dõi, kiểm tra việc thực thi nhiệm vụ [55, tr.728]. Từ điển Luật học định nghĩa giám sát là sự theo dõi, quan sát hoạt động mang tính chủ động, thường xuyên, liên tục và sẵn sàng tác động bằng các biện pháp tích cực để buộc và hướng hoạt động của đối tượng giám sát đi đúng quỹ đạo, quy chế nhằm đạt được mục đích, hiệu quả đã được xác định từ trước, đảm bảo cho pháp luật được tuân thủ nghiêm chỉnh [122, tr.174].

Vấn đề giám sát quyền lực nhà nước gắn bó chặt chẽ, hữu cơ với việc xây dựng cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước. Vì vậy, để đảm bảo quyền lực nhà nước được sử dụng có hiệu quả, ngăn chặn sự vi phạm và chống lại sự lạm quyền từ phía các cơ quan công quyền, việc thiết lập một cơ chế giám sát hữu hiệu nhất là hết sức cần thiết đối với các bất kỳ nhà nước nào. Giám sát là chức năng độc lập, cần thiết không thể thiếu của quá trình quản lý xã hội và hoạt động giám sát là hoạt động khách quan. Mọi hình thức giám sát, xét đến cùng, đều là hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước, nhằm bảo đảm cho Hiến pháp và pháp luật được thực hiện một cách nghiêm chỉnh và thống nhất.

Quốc hội (Ủy ban thường vụ Quốc hội) và Hội đồng nhân dân thực hiện quyền đất đai giám sát thực thi pháp luật của địa phương. *Giám sát* là việc chủ thể giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý [87]. Mục đích của việc thực hiện quyền giám sát là để theo dõi, xem xét, đánh giá việc thực hiện những quy định của Quốc hội, Hội đồng nhân dân trong lĩnh vực đất đai trên thực tế, phát hiện những bất cập và tính khả thi của pháp luật đất đai, từ đó để hoàn thiện pháp luật bao gồm việc bãi bỏ những quy định không còn phù hợp; bổ sung hoàn thiện những quy định hiện hành; quyết định những lĩnh vực cần xây dựng mới các văn bản pháp luật.

Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về tính chất là giám sát mang tính nhân dân. Mặt trận là nơi thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân, đại diện quyền, lợi ích hợp pháp và chính đáng của nhân dân, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, vận động nhân dân giám sát và thực hiện quyền giám sát của mình, vì mang tính nhân dân, nên giám sát của Mặt trận không mang tính quyền lực. Hoạt động giám sát của Mặt trận với ba hình thức cơ bản là vận động nhân dân giám sát, tham gia giám sát với cơ quan quyền lực nhà nước và tự mình giám sát. Các tổ chức đoàn thể chính trị - xã hội có nhiệm vụ giám sát việc thi hành pháp luật thông qua việc góp ý với cơ quan nhà nước ở địa phương, thông qua hoạt động phản biện xã hội, phản ánh với nhà nước nguyện vọng của nhân dân trước những vấn đề lớn liên quan đến quốc kế dân sinh.

Công dân có quyền tự mình hoặc thông qua các tổ chức đại diện, phương tiện thông tin đại chúng thực hiện quyền giám sát và phản ánh các sai phạm trong quản lý và sử dụng đất đai [84]. Khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, tham gia vào các hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương là phương thức để công dân thực hiện quyền

kiểm soát đối với hoạt động của chính quyền địa phương. Khiếu nại, tố cáo là một phương thức thể hiện quyền dân chủ của nhân dân và là một trong những phương thức thực hiện quyền giám sát của nhân dân đối với bộ máy nhà nước. Tính chất giám sát của nhân dân đối với Nhà nước trong khiếu nại, tố cáo được thể hiện ở chỗ, khi khiếu nại, tố cáo nhân dân đã chuyển đến cho cơ quan nhà nước những thông tin, phát hiện về những việc làm vi phạm pháp luật, xâm hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, trên cơ sở đó Nhà nước kiểm tra lại hoạt động, hành vi của các cơ quan và các cán bộ của mình, kịp thời chấn chỉnh, xử lý sai phạm, thậm chí loại trừ ra khỏi bộ máy nhà nước những người không xứng đáng, làm cho bộ máy nhà nước ngày càng trong sạch, vững mạnh.

Thứ hai, kiểm soát thông qua hoạt động kiểm tra, thanh tra việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai

Kiểm tra là xem xét tình hình thực tế thi hành pháp luật, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn nói chung hay một công tác cụ thể được giao để đánh giá, nhận xét [122, tr.265].

Kiểm tra thực thi pháp luật đất đai là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, đánh giá việc các quy định của pháp luật đất đai có được thực hiện theo đúng trình tự, đúng nội dung, đúng thời điểm và các điều kiện cụ thể khác hay không và áp dụng biện pháp bảo đảm và khôi phục sự phù hợp đó.

Kiểm tra việc thực hiện pháp luật xuất phát từ chức năng quản lý theo ngành, lĩnh vực của các bộ, ngành cũng như ở địa phương. Hoạt động kiểm tra được thực hiện nhằm xem xét việc thực hiện các văn bản pháp luật về đất đai của các cơ quan nhà nước cấp trên cũng như các quyết định quản lý của mình. Qua kiểm tra để phát hiện kịp thời việc thực hiện pháp luật đất đai đúng, sai, hay, dở để biểu dương, rút kinh nghiệm, nhân rộng những điển hình tốt hoặc uốn nắn, làm rõ nguyên nhân để yêu cầu khắc phục tại chỗ những sai lầm, xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật, làm cho pháp luật đất đai đi vào cuộc sống có hiệu quả. Đồng thời, cũng qua kiểm tra để thấy được những vấn đề pháp luật chưa phù hợp với thực tế đời sống để phản ánh lên cấp có thẩm quyền nghiên cứu bổ sung, sửa đổi.

Đại từ điển Tiếng Việt của Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hóa Việt Nam - Bộ Giáo dục và Đào tạo xuất bản năm 2011 do tác giả Nguyễn Như Ý Chủ biên đưa ra định nghĩa “*Thanh tra* là điều tra, xem xét để làm rõ sự việc”. Theo Từ điển pháp luật Anh - Việt của tác giả Nguyễn Thế Kỳ xuất bản năm 2004 thì “*Thanh tra* là sự kiểm soát, kiểm kê đối với đối tượng bị thanh tra”.

Thanh tra việc thực hiện pháp luật đất đai không chỉ là nhiệm vụ của quản lý nhà nước về đất đai mà còn là giải pháp đặc biệt quan trọng để bảo đảm cho hệ thống pháp luật đất đai được chấp hành nghiêm chỉnh, đầy đủ, tác động mạnh mẽ và đem lại hiệu quả tích cực đối với sự phát triển kinh tế, xã hội của đất nước. Nhiệm vụ này đã được quy định tại các Điều 22 và Điều 201 của Luật đất đai năm 2013.

Cũng giống như kiểm tra việc thực hiện pháp luật đất đai, thanh tra là một chức năng thiết yếu trong hoạt động quản lý nhà nước. Thanh tra trong lĩnh vực đất đai tại địa phương là phương thức hoạt động quản lý nhà nước hữu hiệu, bảo đảm pháp chế, tăng cường kỷ luật trong quản lý nhà nước. Hoạt động thanh tra thường được thực hiện bởi cơ quan chuyên trách theo một trình tự, thủ tục luật định nhằm xem xét, làm rõ đúng, sai trong việc thực hiện pháp luật đất đai của các cơ quan, tổ chức, tìm ra nguyên nhân, đề xuất biện pháp khắc phục, xử lý theo quy định của pháp luật. Thực chất, hoạt động thanh tra là kiểm tra theo yêu cầu của thủ trưởng cơ quan quản lý, nhưng được thực hiện thông qua bộ máy thanh tra theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục được pháp luật quy định.

Hoạt động thanh tra được thực hiện dưới hai hình thức phổ biến là thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Thanh tra hành chính là hoạt động thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước theo cấp hành chính đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp. Thanh tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành về đất đai đối với chính quyền địa phương trong việc chấp hành pháp luật đất đai. Hoạt động thanh tra được tiến hành theo kế hoạch, thanh tra thường xuyên, thanh tra đột xuất khi phát hiện cơ quan, tổ chức có dấu hiệu vi phạm pháp luật, theo yêu cầu giải quyết khiếu nại do Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền giao.

Trong quá trình thanh tra, qua việc xem xét, đánh giá đối với việc thực hiện việc chấp hành pháp luật đất đai của các cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra, cơ quan thanh tra sẽ phát hiện ra những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật, giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền có biện pháp khắc phục kịp thời. Việc khắc phục ở đây bao gồm cả việc sửa đổi, bổ sung những cơ chế, chính sách, quy định hiện có về đất đai và việc ban hành mới những chính sách, pháp luật cần thiết nhằm hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật, góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước về đất đai.

Thứ ba, kiểm soát thông qua hoạt động giải quyết các tranh chấp trong việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai.

Kiểm soát thông qua giải quyết khiếu nại, tố cáo

Những khiếu nại, tố cáo nảy sinh trong lĩnh vực đất đai là do người dân cho rằng chính quyền đã ban hành các quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính trái luật, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của nhà nước, của tổ chức, cá nhân. Họ cho rằng cán bộ, công chức lợi dụng chức vụ, quyền hạn để trục lợi trong việc thu hồi đất, giao đất, đấu giá quyền sử dụng đất để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, kinh doanh nhà ở; lợi dụng chính sách thu hồi đất của nông dân để chia cho cán bộ; lợi dụng chức vụ, quyền hạn để bao chiếm ruộng đất, lập trang trại; khai tăng diện tích, sai vị trí đất để tham; chính quyền địa phương giao đất trái thẩm quyền, giao đất không đúng diện tích được phê duyệt theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, giao sai vị trí, diện tích, không đúng quy hoạch, thu tiền đất vượt nhiều lần so với quy định của Nhà nước, sử dụng tiền thu từ đất không đúng chế độ tài chính; chính quyền địa phương quản lý, sử dụng quỹ đất công ích (5%) sai mục đích, sai quy định của pháp luật, cho thuê, đấu thầu lâu năm thu tiền chi tiêu riêng, để diện tích đất công ích vượt quá 5%; cán bộ nhũng nhiễu, đòi hỏi lộ trong việc giao đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Thông qua việc xem xét các khiếu nại, tố cáo, các cơ quan nhà nước có thể phát hiện những vi phạm pháp luật trong quá trình thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, thậm chí là những bất hợp lý trong pháp luật về đất đai. Việc ban hành các kết luận, quyết định trong giải quyết khiếu nại, tố cáo chính là hoạt động kịp thời sửa chữa những sai sót trong thực hiện pháp luật về đất đai, giữ cho hoạt động quản lý đất đai của chính quyền địa phương trong giới hạn của luật pháp. Bên cạnh đó, kiến nghị cơ quan cấp trên sửa đổi pháp luật để phù hợp hơn với thực tiễn cuộc sống.

Kiểm soát thông qua hoạt động xét xử của Tòa án.

Toà án kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương thông qua xét xử các vụ mà đặc biệt là xét xử các vụ án hành chính liên quan đến đất đai. Trên cơ sở pháp luật, các chứng cứ, Tòa án có quyền tuyên quyết định hành chính, hành vi hành chính của chính quyền địa phương trong lĩnh vực đất đai là bất hợp pháp, buộc bồi thường thiệt hại do việc thực hiện các quyết định hành chính và hành vi hành chính trái pháp luật của cơ quan hành chính, công chức gây nên. Thông qua xét xử, Tòa án còn làm sáng tỏ các điều luật, giúp chính quyền địa phương áp dụng đúng đắn pháp luật, kiến nghị sửa đổi các quy phạm pháp luật bất cập, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả của pháp luật.

Đây là một hình thức kiểm soát hữu hiệu bởi tính quyền lực, khách quan của

hoạt động xét xử. Cơ chế kiểm soát thông qua con đường tư pháp đối với hoạt động của chính quyền địa phương trong thực thi thẩm quyền của mình về đất đai là cơ chế kiểm soát chặt chẽ, đảm bảo bền vững cho chế độ chịu trách nhiệm. Nó khắc phục hạn chế của cơ chế kiểm soát hành chính là tạo ra sự can thiệp từ phía trung ương hoặc cấp trên, và từ đó tạo ra ít nhiều các tranh chấp thẩm quyền trong giải quyết các vụ việc hành chính.

Thứ tư, kiểm soát thông qua truyền thông đại chúng

Kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương còn được thể hiện ở vị trí và hoạt động của các phương tiện truyền thông đại chúng. Truyền thông đại chúng đã trở thành một thể chế quan trọng thực hiện kiểm soát hoạt động của các cơ quan nhà nước thông qua sự phân tích, bình luận, đánh giá về sự hợp lý hay bất hợp lý của chính sách, của luật pháp đất đai, về kết quả thực hiện pháp luật đất đai, về sự bất cập cần phải điều chỉnh, hoàn thiện; vạch rõ những hành vi tham nhũng của cán bộ, công chức, viên chức, sự bảo kê và hậu tạ giữa giới quan chức và giới kinh doanh dẫn đến làm sai lệch trong việc thực hiện pháp luật đất đai, những quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân bị vi phạm hoặc không thực hiện... Các phương tiện truyền thông đại chúng thực sự là vũ khí sắc bén trong việc kiểm soát thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, phương tiện thông tin đại chúng có khả năng kết nối, tạo trung tâm dư luận công cộng, gây sức ép với chính quyền địa phương, buộc chính quyền phải thay đổi trong việc thực hiện pháp luật đất đai.

2.4 Các yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

2.4.1 Mức độ hoàn thiện của pháp luật.

Sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật liên quan đến kiểm soát quyền lực nhà nước trong đó có kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương phải được thể hiện ở kết cấu khoa học và nội dung phù hợp, được trình bày chính xác, dễ hiểu, dễ thực hiện và áp dụng, những mục đích đề ra cho chúng luôn có tính hiện thực cao là một trong những điều kiện quan trọng đảm bảo cho hiệu quả của cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước [70, tr.36].

Đối tượng của kiểm soát ở đây là hoạt động thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Vì vậy, chủ thể kiểm soát muốn xem xét, đánh giá, kiến nghị đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương phải dựa trên các quy định của pháp luật đất đai. Dựa vào

các quy định của pháp luật về đất đai, chủ thể kiểm soát mới có thể xác định chính quyền địa phương đang thực hiện pháp luật đúng hay sai, kiến nghị xử lý như thế nào, pháp luật đất đai có thực sự phù hợp, khả thi trên thực tế hay không; cần điều chỉnh ở khâu nào (ban hành luật pháp hay tổ chức thực hiện). Sự thiếu hoàn thiện của pháp luật về đất đai, tức là những căn cứ quan trọng nhất để chủ thể kiểm soát soi vào đó mà theo dõi, xem xét, đánh giá không hoàn thiện, từ đó dẫn đến kết luận của chủ thể kiểm soát sẽ kém hiệu lực, thiếu tính thuyết phục, trở thành mảnh đất màu mỡ cho hiện tượng luồn lách, né tránh, phát sinh tiêu cực, tham nhũng lớn trong quản lý đất đai và trong ngay hoạt động kiểm soát. “Thẩm phán cho ra kết quả chấp nhận được, có khi không phải vì pháp luật thỏa mãn được những điều kiện xã hội ẩn chứa, mà vì pháp luật đưa ra các cách giải quyết không thể dùng tới cách thức tìm sự đồng thuận. Hậu quả của việc này là toà án thường hoạt động tốt khi mà các bên khiếu kiện đã chuẩn bị tinh thần đón nhận phán xử của pháp luật, nhưng toà án sẽ phải vật lộn với việc tìm ra giải pháp lâu dài, khi mà lập luận pháp lý và các thẩm phán còn thiếu vắng tính chính thống về mặt xã hội. Điều này phần nào giải thích được tại sao những người khiếu kiện bị thua trong các trường hợp đất đai thường không chấp nhận phán quyết cuối cùng và phải kháng cáo và tiếp tục mua chuộc các cơ quan chính trị, chính quyền [27, tr.35, 36]

Kiểm soát thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương cũng là hoạt động thực hiện pháp luật của các chủ thể kiểm soát. Các chủ thể tham gia vào quá trình kiểm soát với những hình thức, mức độ khác nhau, nhưng đều phải dựa trên cơ sở quy định của Hiến pháp, pháp luật. Có thể thấy, sự hoàn thiện của pháp luật về kiểm soát thực hiện pháp luật của chính quyền địa phương sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động kiểm soát đạt hiệu quả cao. Thiếu một cơ chế pháp lý cụ thể cho việc định hướng và triển khai, việc kiểm soát sẽ bị kìm hãm, làm chậm trễ và suy giảm hiệu quả của hoạt động này. Khi pháp luật về kiểm soát thiếu các quy định hoặc quy định không rõ ràng quyền hạn, trách nhiệm, trình tự, thủ tục kiểm soát có thể sẽ dẫn tới sự chông lán trong hoạt động kiểm soát hoặc có những khoảng trống dẫn đến sự đùn đẩy hoặc tranh chấp về thẩm quyền, hiệu lực của các kết luận, kiến nghị thấp hoặc hoạt động của các cơ quan địa phương luôn bị cản trở bởi hoạt động kiểm soát và thậm chí là phát sinh sự tùy tiện ngay trong hoạt động kiểm soát. “Việc đánh giá không có quy phạm nên dẫn đến tình trạng hời hợt. Nhiều cuộc thanh tra, kiểm tra trở thành gánh nặng của đơn vị. Mỗi lần thanh tra đến là phải đón tiếp, phải có quà biếu...” [128, tr.399]

2.4.2 Phương thức tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương

Đây là nhân tố quan trọng, có ý nghĩa quyết định cơ chế kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Phương thức tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương được thể hiện ở mối quan hệ với chính quyền trung ương, mối quan hệ với các thiết chế nhà nước khác, tổ chức chính trị, chính trị xã hội và nhân dân ở địa phương. Mô hình tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương thể hiện tính chất của các quan hệ và mức độ ảnh hưởng của các chủ thể khác với chính quyền địa phương, từ đó quy định phương thức kiểm soát đối với việc thực hiện pháp luật của chính quyền địa phương.

Nếu chính quyền địa phương tổ chức theo mô hình quyền lực nhà nước được tập trung vào Trung ương thì vấn đề kiểm soát cơ bản được thực hiện bởi các quyết định hành chính mang tính thứ bậc, mệnh lệnh - phục tùng. Chính quyền Trung ương sẽ phê chuẩn các quyết định quan trọng của địa phương dựa trên căn cứ về tính hợp pháp và kịp thời của những quyết định đó. Chẳng hạn, ở Việt Nam, “Chính phủ phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện” [84]. Nếu chính quyền địa phương được tăng quyền tự chủ nhiều hơn, thì những cơ chế kiểm soát mang tính tự chủ dành cho địa phương đó sẽ được thiết lập. Khi đó, địa phương được chủ động hành động theo pháp luật và nếu có vi phạm thì chịu trách nhiệm trước Tòa án chứ không phải là sự xử lý của cấp trên. Chẳng hạn ở Anh, các cơ quan quản trị địa phương do cư dân ở đó bầu, không có mối quan hệ phụ thuộc với Trung ương, cách kiểm soát quyền lực duy nhất là thông qua cơ chế của các bên kháng cáo trước Tòa án trong trường hợp một đơn vị nào đó vi phạm lợi ích, thẩm quyền của đơn vị khác. Mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với Tòa án chi phối khả năng và hiệu quả kiểm soát của Tòa án đối với chính quyền địa phương. Một Tòa án, thẩm phán với mối quan hệ phụ thuộc vào chính quyền địa phương thì khả năng xét xử các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương theo nguyên tắc độc lập và chỉ tuân theo pháp luật sẽ gặp khó khăn.

Mối quan hệ giữa chính quyền địa phương và các cấp uỷ Đảng có ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội [83]. Vì vậy, vai trò và phương thức lãnh đạo của Đảng có ảnh hưởng đến kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Thể chế hoá Cương lĩnh xây dựng đất nước trong

thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung năm 2011), Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung nguyên tắc mới về tổ chức và hoạt động của Bộ máy nhà nước ta, cụ thể là nội dung kiểm soát quyền lực nhà nước trong đó có kiểm soát quyền hành pháp. Bên cạnh việc đề ra đường lối, chính sách, giới thiệu người đủ tiêu chuẩn ứng cử, bổ nhiệm vào các cơ quan nhà nước, nêu cao tinh thần trách nhiệm của đảng viên, Đảng thực hiện công tác kiểm tra hoạt động của bộ máy nhà nước, của cán bộ, công chức, lãnh đạo các tổ chức, động viên quần chúng kiểm tra, giám sát hoạt động của cán bộ, công chức nhà nước; thông qua công tác tư tưởng để giáo dục tinh thần tự kiểm soát của đảng viên và tinh thần tích cực đấu tranh với các biểu hiện tiêu cực trong thực hiện pháp luật về thẩm quyền quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Tương tự như vậy, mối quan hệ giữa các tổ chức chính trị- xã hội và đoàn thể quần chúng với chính quyền địa phương cũng chi phối khả năng kiểm soát của các tổ chức đó với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Trong một chế độ chính trị dân chủ, kiểm soát quyền lực trong đó có kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai là sự thể hiện mối liên hệ chức năng giữa chính quyền địa phương với xã hội. Chính quyền địa phương có quyền kiểm soát xã hội để quản lý xã hội nhưng xã hội, các thiết chế xã hội cũng có quyền kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, chừng nào các thiết chế xã hội còn phụ thuộc chính quyền địa phương về con người, tài chính thì chừng ấy, sự kiểm soát đối với hoạt động của chính quyền địa phương còn mang tính hình thức.

Mức độ và hiệu quả kiểm soát của người dân phụ thuộc vào khả năng tham gia vào hoạt động quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Cơ chế dân biết, dân bàn, dân làm chính là cơ sở để dân kiểm tra một cách cụ thể, sâu sát hoạt động của chính quyền. Vì vậy, mức độ minh bạch trong hoạt động của chính quyền địa phương và trách nhiệm giải trình là điều kiện quan trọng để người dân có thể kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. “Không xử lý tốt mối quan hệ thông tin giữa chủ thể và khách thể của quá trình kiểm soát thì không thể bảo đảm hiệu lực và hiệu quả kiểm soát quyền lực” [35, tr.24].

2.4.3 Năng lực của chủ thể kiểm soát

Năng lực của chủ thể kiểm soát là yếu tố có ý nghĩa quyết định hiệu lực, hiệu quả của hoạt động kiểm soát.

Thứ nhất, năng lực của chủ thể kiểm soát trước hết thể hiện ở những quyền hạn, trách nhiệm mà chủ thể đó có được trong quá trình thực hiện kiểm soát. Quyền hạn, trách nhiệm của chủ thể kiểm soát là cơ sở để chủ thể có thể tác động vào đối

tượng kiểm soát một cách hợp pháp và hợp lý. Đối tượng bị kiểm soát có xu hướng tránh né hoặc làm suy yếu những thể chế bất lợi cho họ. Vì vậy, giới hạn trong thẩm quyền của chủ thể kiểm soát, một mặt đảm bảo cho chủ thể kiểm soát có khả năng tác động vào hoạt động của chính quyền địa phương, đảm bảo các hoạt động đó được thực hiện trong giới hạn pháp luật đất đai cho phép. Nếu chủ thể kiểm soát chỉ có khả năng theo dõi, xem xét và đánh giá việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương mà không có đủ năng lực để biến những đánh giá, kiến nghị của mình thành hiện thực thì khả năng vi phạm pháp luật trong hoạt động quản lý đất đai của chính quyền địa phương vẫn diễn ra thường xuyên và phổ biến - mục đích của kiểm soát không đạt được. Mặt khác, giới hạn về thẩm quyền cũng đảm bảo cho chủ thể kiểm soát không can thiệp một cách bất hợp lý vào hoạt động của chính quyền địa phương.

Thứ hai, năng lực của chủ thể kiểm soát còn được thể hiện ở năng lực của nguồn lực con người.

Biểu hiện của hành vi tùy tiện trong thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương là rất phức tạp, có thể rất khó nhận biết trong điều kiện pháp luật đất đai không thể quy định quá chi tiết. Bên cạnh đó, người kiểm soát, ngoài công nhận cái đúng còn phải chỉ rõ cái sai của người khác và đề ra các kiến nghị, những biện pháp hữu hiệu để loại bỏ cái tiêu cực, trái pháp luật, đảm bảo cho hoạt động của đối tượng chịu sự kiểm soát trong một khuôn khổ luật định. Sự hiểu biết của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và người dân về pháp luật đất đai có liên quan đến quyền, nghĩa vụ của chính quyền địa phương, của các chủ thể khác trong xã hội và của bản thân mỗi công dân, là điều kiện quan trọng quyết định cách thức và hiệu quả kiểm soát đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Khi người kiểm soát không hiểu biết cặn kẽ những quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của chính quyền địa phương, của mình, họ sẽ không thể theo dõi, đánh giá quá trình thực hiện pháp luật của chính quyền địa phương, không biết được khi nào quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, của Nhà nước bị vi phạm để thực hiện những hành vi bảo vệ hoặc thực hiện việc khiếu kiện trái pháp luật, gây lãng phí, tốn kém về thời gian, công sức và tiền bạc. Thực tế có trường hợp “Có một thư khiếu nại gửi lên chính quyền. Người này đi săn và đánh dấu bất cứ nơi nào anh ta đến là đất của mình. Một vài trong số đất này không được công nhận là đất của anh ta và anh ta khiếu kiện” [27, tr.58]. Mặt khác, khi người kiểm soát có sự hiểu biết rộng, họ có thể đánh giá sự ảnh hưởng của các quyết định, hành vi thực thi pháp luật của chính quyền địa phương đối với đời sống xã hội. Lúc này, họ có khả

năng phân tích, so sánh những lợi ích mất đi và lợi có được trước và sau khi chính quyền địa phương thực thi pháp luật. Trên cơ sở đó, có những lựa chọn chính xác cho quyết định của mình trong việc thực hiện quyền kiến nghị, khiếu nại, tố cáo, thậm chí là có khả năng tác động, gây ảnh hưởng trong cộng đồng về việc thực hiện quyền giám sát đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Vì vậy, việc kiểm soát chỉ có hiệu quả khi có một bộ máy làm việc đủ mạnh đảm bảo về mặt số lượng, trình độ am hiểu về pháp luật và quản lý đất đai, người kiểm soát cần phải có bản lĩnh, có phương pháp làm việc khoa học và hợp lý, có trách nhiệm, đạo đức khi tiến hành các hoạt động kiểm soát.

Thứ ba, việc đầu tư kinh phí thoả đáng cho hoạt động kiểm soát là những đảm bảo về công cụ, phương tiện phục vụ cho quá trình kiểm tra, đánh giá việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương và còn là đảm bảo cho tính liên chính trong kiểm soát.

Kết luận Chương 2

1. Kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương là yêu cầu mang tính cấp thiết, xuất phát từ chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, ở đó quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực; sự thượng tôn pháp luật, tính minh bạch và giới hạn của quyền lực trên cơ sở pháp luật là nền tảng cho khả năng kiểm soát quyền lực.

2. Kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương Việt Nam là hoạt động của Nhà nước, xã hội, công dân xem xét, đánh giá các hoạt động của chính quyền địa phương trong lĩnh vực quản lý đất đai nhằm đảm bảo cho các quy định của pháp luật về đất đai được thực hiện nghiêm chỉnh, triệt để, chính xác và có hiệu quả trên thực tế.

3. Trước hết cần khẳng định, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương thuộc thẩm quyền của chính quyền Trung ương thông qua giám sát của Quốc hội, thanh tra, kiểm tra của Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương còn được thực hiện bởi vai trò xét xử của Tòa án, giám sát của các tổ chức xã hội mà trước hết là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các thành viên của Mặt trận Tổ quốc .

Nhân dân – chủ thể của quyền lực nhà nước, chủ sở hữu đất đai, đồng thời là chủ thể kiểm soát chính quyền địa phương trong thực hiện các thẩm quyền trong quản lý đất đai.

Chính quyền địa phương cũng tự mình kiểm soát bằng giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân, sự thanh tra, kiểm tra của chính quyền cấp trên với chính quyền cấp dưới để đảm bảo việc thực hiện pháp luật đất đai ở địa phương tuân thủ theo đúng các quy định của pháp luật.

4. Kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương chịu sự tác động của nhiều yếu tố khác nhau trong đó phải kể đến sự hoàn thiện của pháp luật đất đai và pháp luật về kiểm soát đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương; phương thức tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương và đặc biệt là năng lực của các chủ thể kiểm soát.

Chương 3

THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

Việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương là hoạt động nhân danh quyền lực công. Về mặt nguyên tắc, hoạt động này phải được kiểm soát nhằm bảo đảm thực hiện đúng, đầy đủ quy định pháp luật, tránh tình trạng lạm quyền, tùy tiện, mất dân chủ làm phương hại đến lợi ích của Nhà nước và người dân. Kiểm soát quyền lực công nói chung và kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương nói riêng ở Việt Nam là một vấn đề mới được khẳng định trong Hiến pháp và bắt đầu được xã hội quan tâm hơn. Vì vậy, đánh giá thực trạng kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương là hết sức cần thiết, là cơ sở thực tiễn để tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý và tổ chức thực thi trên thực tế.

Thông qua đánh giá thực trạng kiểm soát của các cơ quan nhà nước và nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương, có thể thấy mức độ tuân thủ pháp luật của các chủ thể kiểm soát, kết quả hoạt động kiểm soát của các chủ thể trong việc phát hiện sự lạm quyền, tùy tiện, thiếu trách nhiệm; khả năng của các chủ thể kiểm soát trong việc khôi phục lợi ích của Nhà nước và người dân ra sao. Cũng thông qua đánh giá thực trạng để chỉ ra tồn tại trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương và xác định nguyên nhân dẫn đến những tồn tại đó. Kết quả đánh giá thực trạng kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương là những luận cứ khoa học xác đáng đã được minh chứng bằng thực tế cho việc định hướng và xây dựng giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm soát trong thời gian tới.

3.1 Cơ sở pháp lý cho kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

3.1.1 Cơ sở pháp lý cho kiểm soát của các cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam mặc dù đã được ghi nhận trong pháp luật dưới những hình thức khác nhau từ khi có Hiến pháp năm 1946, nhưng chỉ đến Hiến pháp năm 2013, kiểm soát trong nội bộ bộ máy nhà nước đối

với việc thực hiện quyền lực nhà nước trong đó có việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam mới chính thức được ghi nhận là một nguyên tắc hiến định. “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp [83]. Trên cơ sở Hiến pháp, hàng loạt các văn bản pháp luật liên quan đến kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai được xây dựng và ngày càng hoàn thiện.

Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 thay thế cho Luật tổ chức Quốc hội năm 2001, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân 2015 thay thế cho Luật giám sát Quốc hội năm 2003. Luật đã bổ sung một số quy định nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân như quy định rõ hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân là hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước, bổ sung quy định về hoạt động giám sát chuyên đề của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội và Hội đồng nhân dân bầu. Pháp luật còn quy định rõ hơn trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát, bổ sung quy định nhằm xác định rõ thời hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát phải thực hiện yêu cầu, kiến nghị giám sát của chủ thể giám sát.

Luật tổ chức Chính phủ 2015, Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định về sự phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương, mối quan hệ giữa Chính phủ với chính quyền địa phương và trách nhiệm kiểm tra việc thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên đối với cơ quan nhà nước cấp dưới. Theo Điều 6, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, Chính phủ có nhiệm vụ và quyền hạn trong bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và của chính quyền địa phương; kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái Hiến pháp và pháp luật. Bộ, cơ quan ngang Bộ theo dõi tình hình thi hành pháp luật trong ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ, cơ quan ngang Bộ.

Luật cán bộ, công chức năm 2008 quy định một trong những nguyên tắc thực thi công vụ là công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát. Luật phòng, chống tham nhũng 2005 sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2012 quy định

việc công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Luật thanh tra (2010), quy định về tổ chức, hoạt động của cơ quan thanh tra nhà nước, thanh tra nhân dân. - Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định về việc lấy ý kiến các đối tượng có liên quan, về kiểm soát thủ tục hành chính.

Theo quy định của Luật tổ chức Tòa án năm 2014, Luật tổ tụng hành chính năm 2015, Tòa án nhân dân có quyền và trách nhiệm trong việc giải quyết các tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai giữa một bên là công dân với bên kia là cơ quan hành chính nhà nước. Tòa án có quyền phán quyết về tính hợp pháp của các quyết định hoặc hành vi hành chính về đất đai của Ủy ban nhân dân các cấp, huỷ quyết định hành chính, buộc cơ quan nhà nước hoặc cá nhân có thẩm quyền chấm dứt hành vi hành chính vi phạm pháp luật đất đai, kiến nghị xử lý, khắc phục hậu quả [83].

Luật đất đai năm 2013 cũng bổ sung nhiều quy định theo hướng tăng cường kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương được quy định trong nhiều điều của Luật đất đai năm 2013, tập trung hơn tại Chương 13 – Giám sát, thanh tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai. Trong đó, Điều 22 quy định về quyền và trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai được bổ sung nội dung giám sát, theo dõi, đánh giá việc chấp hành quy định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai. Trách nhiệm này được cụ thể hoá cho từng chủ thể của bộ máy nhà nước tại Chương 13. Theo đó, Quốc hội, Hội đồng nhân dân với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan đại diện của nhân dân - chủ sở hữu đất đai, là một chủ thể quan trọng trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. “Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện quyền giám sát về quản lý và sử dụng đất đai theo quy định của Hiến pháp và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân” [84]. Bộ Tài nguyên và Môi trường, cơ quan quản lý đất đai ở địa phương chịu trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện thanh tra việc chấp hành pháp luật đất đai [84]; Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời những vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai tại địa phương. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời việc chuyển quyền sử dụng đất trái phép, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép; phát hiện, áp dụng biện pháp ngăn chặn và xử lý kịp thời việc xây dựng các công trình trên đất lấn, chiếm, đất sử dụng không đúng mục đích ở địa

phương và buộc người có hành vi vi phạm khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm [84].

Đây chính là những bổ sung quan trọng, có ý nghĩa quyết định thẩm quyền, nội dung, hình thức và hiệu lực, hiệu quả sự kiểm soát của các cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam.

3.1.2 Cơ sở pháp lý cho kiểm soát của nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Đất đai là tài nguyên thiên nhiên quý giá, thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý [83]. Chính quyền địa phương được trao quyền đại diện chủ sở hữu, quản lý đất đai ở địa phương. Mỗi quan hệ giữa nhân dân và chính quyền địa phương là mối quan hệ giữa chủ sở hữu với người được uỷ quyền thực thi quyền sở hữu. Nhân dân thông qua pháp luật để xác định phạm vi uỷ quyền, quyền hạn và trách nhiệm của người được uỷ quyền. Nhân dân có quyền kiểm soát - xem xét, đánh giá việc thực hiện các quy định về quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai của chính quyền địa phương nhằm đảm bảo cho chính quyền địa phương thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, phạm vi, giới hạn thẩm quyền của mình được nhân dân uỷ quyền thông qua pháp luật về đất đai, ngăn chặn, giảm thiểu những tác động tiêu cực của quá trình tha hóa quyền lực nhà nước qua những biểu hiện như: tuỳ tiện, lạm quyền, vượt quyền, sách nhiễu, quan liêu, tham nhũng... nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.

Trong thời gian qua, cơ sở pháp lý cho kiểm soát của nhân dân đối với việc thực hiện các quy định về quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai của chính quyền địa phương đã được bổ sung, hoàn thiện đáng kể. Hiến pháp năm 2013 đã quy định đầy đủ hơn các hình thức thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân, không chỉ bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân như trước đây mà còn thông qua các cơ quan Nhà nước khác, các tổ chức xã hội và bằng các hình thức dân chủ trực tiếp [83]. Trên cơ sở đó, Luật Đất đai năm 2013 quy định rõ ràng nguyên tắc, nội dung, hình thức giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương *“Công dân có quyền tự mình hoặc thông qua các tổ chức đại diện thực hiện quyền giám sát và phản ánh các sai phạm trong quản lý và sử dụng đất đai.”*; *“Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận thực hiện quyền giám sát về quản lý và sử dụng đất đai theo quy định của Hiến pháp, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và quy định khác của pháp luật có liên quan”* [84]. Đặc biệt, đối với hoạt động xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là những hoạt động có

tầm quan trọng, ảnh hưởng lớn đến hiệu quả sử dụng đất và quyền, lợi ích của người dân, Luật Đất đai năm 2013 quy định rất cụ thể nội dung, hình thức, thời gian lấy ý kiến nhân dân, đồng thời quy định trách nhiệm trong việc tổ chức lấy ý kiến của nhân dân, tổng hợp, giải trình và tiếp thu ý kiến nhân dân của cơ quan nhà nước. Thông qua việc đóng góp ý kiến vào các chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các dự án công trình thực hiện trong kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, người dân trực tiếp thực hiện các quy định về quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai của chính quyền địa phương. Bên cạnh đó, sự ra đời của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, Luật Công đoàn năm 2012, góp phần hoàn thiện các quy định về quyền tham gia, giám sát quản lý nhà nước của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn. Luật tiếp công dân năm 2013, Luật khiếu nại năm 2011, Luật tố cáo năm 2011, Luật tố tụng hành chính 2010, 2015, Luật báo chí năm 2016 là những quy định bảo đảm cho người dân có quyền phản ánh, quyền khiếu nại, tố cáo về những vấn đề có liên quan đến việc thực hiện các quy định về quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai của chính quyền địa phương. Đáng kể nhất là việc ban hành Luật trưng cầu ý dân năm 2015, Luật tiếp cận thông tin năm 2016 đánh dấu một bước phát triển trong việc bảo đảm quyền dân chủ của người dân với việc quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước trong đó có việc quản lý một loại tài sản có giá trị lớn, liên quan đến chủ quyền dân tộc và thuộc quyền sở hữu toàn dân là đất đai. Sự hoàn thiện các quy định pháp luật về giám sát nhân dân là một điều kiện quan trọng, có ý nghĩa quyết định hiệu quả thực hiện các quy định về quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai của chính quyền địa phương.

3.2 Thực trạng chủ thể, hình thức, nội dung kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

3.2.1 Thực trạng chủ thể kiểm soát

3.2.1.1 Ưu điểm

Thứ nhất, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương đã được thực hiện bởi nhiều chủ thể bao gồm các cơ quan nhà nước và xã hội.

Phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định, các chủ thể từ cơ quan quyền lực nhà nước đến cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan thực hiện quyền tư pháp, các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và cá nhân công dân đều tham gia vào quá trình kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa . Các cơ quan nhà nước kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai

của chính quyền địa phương dựa trên nguyên tắc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Việc kiểm soát của các cơ quan nhà nước là dùng quyền lực nhà nước để kiểm soát quyền lực nhà nước nhằm đảm bảo tính thống nhất của quyền lực, đồng thời đảm bảo hiệu lực, hiệu quả thực thi quyền lực của từng cơ quan nhà nước và của cả bộ máy nhà nước. Kiểm soát của nhân dân được thực hiện với tư cách là chủ thể của quyền lực nhà nước, chủ sở hữu đất đai, kiểm soát của chủ thể uỷ quyền với chủ thể được uỷ quyền nhằm đảm bảo cho chủ thể được uỷ quyền là chính quyền địa phương thực hiện đúng phạm vi uỷ quyền, khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên đất đai một cách hiệu quả nhất, phục vụ lợi ích của nhân dân.

Trong những năm qua, Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân đã thực hiện kiểm soát đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, pháp luật. Những hoạt động đó đã phát huy tác dụng, khẳng định vị trí, vai trò của chủ thể đại diện, thực hiện quyền lực của chủ sở hữu trong việc kiểm soát hoạt động của chủ thể thực thi sự uỷ quyền của nhân dân quyết định những vấn đề quan trọng liên quan đến tài sản chung.

Các cơ quan hành chính nhà nước chính là các chủ thể chủ yếu kiểm soát trực tiếp việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Các cơ quan hành chính nhà nước có quyền theo dõi, thanh tra, kiểm tra, việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương.

Toà án các cấp đã khẳng định vị trí, vai trò quan trọng của mình trong kiểm soát thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương, giữ cho những thẩm quyền luật định trong quản lý nhà nước của chính quyền địa phương được thực hiện nghiêm chỉnh.

Các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội đã đóng một vai trò quan trọng trong giám sát chính quyền địa phương trong việc thực hiện các quy định về quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Từ đó, động viên nhân dân tham gia vào các hoạt động của nhà nước và qua đó rèn luyện, nâng cao khả năng làm chủ của người dân. Các cơ quan báo chí cũng thường xuyên đưa tin phản ánh về hoạt động của chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý đất đai.

Báo chí không chỉ thông tin về các quy định về pháp luật đất đai để người dân tiếp cận mà còn cung cấp thông tin cho nhân dân tiến hành giám sát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương với tư cách là một công cụ hỗ trợ. Các nhà báo được khuyến khích phát hiện các vụ việc không minh bạch trong quản lý đất đai, thông tin cho người dân về những sai phạm của các cá nhân trong

bộ máy chính quyền

Ở những mức độ khác nhau, với từng vai trò khác nhau, các chủ thể đã xem xét, đánh giá và đưa ra những kết luận, kiến nghị về việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương.

Thứ hai, các chủ thể kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai ngày càng được củng cố về địa vị, quyền hạn, năng lực hướng tới đảm bảo sự độc lập, khách quan và hiệu quả trong kiểm soát.

Một là, số lượng đại biểu quốc hội chuyên trách đã được tăng từ 25% (khoá XI) lên 35% (khoá XIV), số đại biểu Quốc hội có trình độ trên đại học chiếm tới 62,5% (tăng 13,9% so với khoá 13) [145]. Việc tăng thêm số đại biểu quốc hội chuyên trách, tuy với tỷ lệ không nhiều nhưng điều đó cũng thể hiện tính hợp lý trong cơ cấu của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, góp phần làm tăng thêm tính khách quan, chuyên nghiệp trong hoạt động kiểm soát của Quốc hội.

Hai là, đã thành lập một bộ phận chuyên trách về kiểm soát trong lĩnh vực đất đai là Cục kiểm soát quản lý và sử dụng đất đai thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường, bắt đầu hoạt động từ ngày 25/4/ 2014. Bộ phận này hoạt động có tính chất thường xuyên, liên tục, gắn với thực tế để kịp thời nắm bắt, xử lý theo thẩm quyền hoặc phối hợp với thanh tra xử lý nhằm khắc phục cơ bản tình trạng vi phạm pháp luật về đất đai, giảm mạnh số lượng khiếu nại, tố cáo về đất đai vượt cấp, gây bức xúc trong dư luận hiện nay. Mặc dù, Cục Kiểm soát quản lý và sử dụng đất đai vẫn là một bộ phận nằm trong cơ quan hành chính quản lý lĩnh vực đất đai nhưng đây là một dấu hiệu tốt, nền móng cho sự hình thành một tổ chức độc lập trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương.

Ba là, những thay đổi về mô hình tổ chức và thẩm quyền xét xử các vụ án hành chính Toà án nhân dân góp phần đảm bảo sự độc lập của Toà án trong việc phán quyết tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng của chính quyền địa phương. Đặc biệt phải kể đến việc giao cho Toà án nhân dân tỉnh giải quyết các vụ án hành chính có liên quan đến các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân huyện và Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện (chủ thể có thẩm quyền rất lớn trong việc quyết định về đất đai) sẽ hạn chế tác động từ phía Ủy ban nhân dân cấp huyện đến sự độc lập của Thẩm phán.

Bốn là, Việt Nam có hàng chục ngàn tổ chức xã hội của người dân được thành lập với trên một phần ba dân số tham gia vào một trong số các tổ chức xã hội [41, tr.107]. Đây là những thiết chế đại diện cho quyền và lợi ích chính đáng của

nhân dân, đồng thời là nơi để nhân dân biểu đạt ý chí nguyện vọng của mình, phần nào thể hiện sức mạnh tập thể của nhân dân trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương.

Năm là, pháp luật đã ghi nhận đầy đủ phương thức làm chủ quyền lực của nhân dân và đề cao trách nhiệm của Nhà nước trong việc phục vụ nhân dân; trình độ dân trí nói chung và trình độ hiểu biết pháp luật của người dân ngày càng được nâng cao. Điều đó cũng đồng nghĩa với năng lực kiểm soát của nhân dân ngày càng được nâng cao. Cả nước có 838 cơ quan báo chí với 1.111 ấn phẩm báo in; 67 đài Phát thanh - Truyền hình Trung ương và địa phương; 90 cơ quan báo chí điện tử, 207 giấy phép trang thông tin điện tử tổng hợp của các cơ quan báo chí [152]. Báo chí đã được người dân đánh giá như một chỗ dựa trong việc giải quyết những tranh chấp của họ với chính quyền về đất đai “Tôi không còn sợ hãi gì nữa. Tôi có nhiều mối liên lạc với các phóng viên báo. Tôi gọi điện cho họ và để họ nói lên sự việc” [27, tr.15].

Thứ ba, trách nhiệm phối hợp trong thực thi nhiệm vụ của các chủ thể kiểm soát được đề cao

Trách nhiệm phối hợp trong thực thi nhiệm vụ của các chủ thể kiểm soát được pháp luật ghi nhận ở nhiều văn bản khác nhau và đặt ra cho tất cả các chủ thể. “Khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Ủy ban thường vụ Quốc hội phối hợp công tác với Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Hội đồng bầu cử quốc gia, Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; yêu cầu đại diện các cơ quan, tổ chức khác và công dân tham gia khi cần thiết. Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các cơ quan khác của Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân có trách nhiệm thực hiện yêu cầu của Ủy ban thường vụ Quốc hội” [86]. “Chính quyền địa phương tạo điều kiện để Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội động viên Nhân dân tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước, giám sát, phản biện xã hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương có trách nhiệm lắng nghe, giải quyết và trả lời các kiến nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương” [88]. “Cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có nghĩa vụ cung cấp đầy đủ và đúng thời hạn tài liệu, chứng

cứ mà mình đang lưu giữ, quản lý cho đương sự, Tòa án, Viện kiểm sát nhân dân (sau đây gọi là Viện kiểm sát) theo quy định của Luật này khi có yêu cầu và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc cung cấp tài liệu, chứng cứ đó; trường hợp không cung cấp được thì phải thông báo bằng văn bản và nêu rõ lý do cho đương sự, Tòa án, Viện kiểm sát biết” [94].

Trên cơ sở pháp luật, các chủ thể, đặc biệt là các cơ quan nhà nước đã ban hành quy chế phối hợp trong kiểm soát thực hiện pháp luật đất đai, đồng thời tổ chức thực hiện trong quá trình thực hiện các hình thức kiểm soát. Chỉ trong năm 2015, Thanh tra Chính phủ đã ban hành và phối hợp với các cơ quan chức năng ban hành 04 thông tư, 06 quyết định, 03 Chương trình phối hợp về lĩnh vực tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo [25, tr.03]

3.2.1.2 Hạn chế

Một là, còn có sự chồng chéo, đùn đẩy, ỷ lại, thiếu trách nhiệm giữa các cấp, các chủ thể trong hoạt động kiểm soát, đôi khi làm cản trở đến hoạt động bình thường của chính quyền địa phương [28, tr.17]

Hai là, giữa chủ thể kiểm soát là các cơ quan hành chính nhà nước với chính quyền địa phương hoặc là tồn tại mối quan hệ phụ thuộc, cấp dưới kiểm soát hoạt động của cấp trên (hoạt động của cơ quan thanh tra cùng cấp) hoặc là cấp trên với cấp dưới nhưng cấp dưới thực hiện công việc do cấp trên phân cấp và phải chịu trách nhiệm nên xét cho cùng vẫn chỉ là hoạt động tự kiểm tra. Do đó dẫn đến tình trạng thiếu khách quan trong đánh giá, chỉ ra sai sót và kiến nghị biện pháp xử lý. Thanh tra nhà nước không phải là thiết chế độc lập để thực hiện chức năng kiểm soát quyền lực nhà nước theo đúng nghĩa mà chỉ là kiểm tra của cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới trong bộ máy hành pháp chủ yếu là phục vụ cho thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước. Việc xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra còn phụ thuộc quá nhiều vào việc phê duyệt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp (đối với thanh tra cấp tỉnh, huyện) hoặc của Giám đốc sở Tài nguyên và môi trường (đối với thanh tra thuộc sở chuyên ngành) điều này ảnh hưởng đến tính độc lập, chủ động và tự chịu trách nhiệm đối với công tác thanh tra của ngành. Hoạt động thanh tra dựa trên cơ sở đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước từ Trung ương đến địa phương nhưng do sự phân tán của nền hành chính nên các tổ chức thanh tra nhà nước ở các cấp, các ngành gần như lệ thuộc hoàn toàn vào cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp, trong khi sự chỉ đạo của cơ quan thanh tra nhà nước cấp trên có phần trở thành hình thức, kém hiệu quả.

Ba là, đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm, nhất là kiêm nhiệm khối hành chính, số lượng đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân chuyên trách tuy đã được tăng lên nhưng vẫn chiếm tỉ lệ thấp nên dẫn đến tình trạng quá tải trong công việc và có sự xung đột về lợi ích do “vừa đá bóng vừa thổi còi”, hoạt động kiểm soát còn mang tính hình thức, thay vì đánh giá, nhận xét thì cơ quan quyền lực dễ đồng thuận với những gì mà họ đã thực hiện với vai trò công chức của cơ quan hành chính.

Bốn là, Toà án nhân dân chỉ có thẩm quyền xem xét và phán quyết về tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính cá biệt mà không có quyền phán quyết tính hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương trong khi địa phương được phân cấp ban hành văn bản hướng dẫn tới 27 nội dung liên quan đến đất đai. Mặt khác, các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh và chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh trong lĩnh vực đất đai theo thẩm quyền được quy định trong Luật đất đai là rất nhiều và vẫn thuộc thẩm quyền xét xử của Toà án nhân dân tỉnh. Điều đó làm ảnh hưởng đến tính độc lập của Toà án trong xét xử, đồng thời chưa phát huy được vai trò của một thiết chế độc lập trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương trong việc ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành và những quyết định, hành vi mang tính cá biệt. Một nghiên cứu được công bố năm 2014 chỉ ra rằng, toà án có vai trò ít ỏi trong các vụ thu hồi đất...người dân cho rằng toà án bảo vệ lợi ích của chính quyền và họ hiếm khi đề cập đến toà án như một công cụ hữu ích để giải quyết tranh chấp [27, tr.26].

Năm là, nhân dân mặc dù là chủ sở hữu đối với đất đai và là chủ thể của quyền lực nhà nước, có quyền kiểm soát chính quyền địa phương. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa chủ thể kiểm soát này với đối tượng chịu sự kiểm soát là quan hệ giữa người bị quản lý và người quản lý. Với sự bất cân xứng về quyền lực, điều kiện, cộng thêm với trình độ dân trí của một bộ phận nhân dân còn thấp, phần nào nói nên tính kém hiệu quả trong kiểm soát của nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Mặt khác, các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội – nơi đại diện cho nhân dân để thực hiện quyền kiểm soát đã bị “hành chính hoá”, người làm việc trong các tổ chức này đã được “công chức hoá” và hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Sự phụ thuộc của các tổ chức xã hội vào chính các đối tượng kiểm soát là một thách thức cho chủ thể kiểm soát này. Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng được định hình là những thiết chế để người dân tham gia giám sát và tăng cường trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền với người

dân. Song trên thực tế, sự ghi nhận của người dân về sự tồn tại và hiệu quả của những thiết chế này ở mức độ khá khiêm tốn. Có 36% (tỉ lệ không đổi sau bốn năm 2011 – 2014), 30% năm 2015 số người dân được hỏi khẳng định chính quyền cấp xã nơi họ cư trú đã có Ban Thanh tra nhân dân (Tỉ lệ này ở Đồng Nai chỉ là 13%) [50]. Các tổ chức đoàn thể đối mặt với nhiều thách thức trong việc bảo đảm tính liên chính trong kiểm soát do sự phụ thuộc về kinh phí.

Hầu hết các phương tiện thông tin đại chúng thuộc sở hữu nhà nước, trong phản ánh các thông tin liên quan đến chính quyền nhà nước, đâu đó vẫn còn hạn chế về tính độc lập, khách quan và chính xác, chưa thực sự là phương tiện hỗ trợ để nhân dân giám sát việc thực hiện các quy định về quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai của chính quyền địa phương. Tổng kết 15 năm thi hành Luật Báo chí, Bộ Thông tin và Truyền thông khẳng định “nhiều về số lượng cơ quan báo chí nhưng chất lượng chưa tương xứng, còn chông chéo về tôn chỉ mục đích, nội dung, đối tượng phục vụ; có xu hướng "thương mại hoá" trong hoạt động báo chí” [152].

3.2.2 Thực trạng hình thức kiểm soát

3.2.2.1 Ưu điểm

Một là, các hình thức kiểm soát đa dạng và phong phú phù hợp với chức năng, thẩm quyền của từng chủ thể kiểm soát. Điều đó tạo ra sự linh hoạt trong áp dụng vào từng trường hợp cụ thể, trong từng điều kiện nhất định và đảm bảo sự bổ khuyết giữa các hình thức kiểm soát. Có hình thức kiểm soát mang tính “tiền kiểm” như kiến nghị trước khi chính quyền địa phương ra quyết định, có hình thức mang tính “hậu kiểm” như theo dõi, thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xét xử hành chính... Có hình thức kiểm soát mang tính quyền lực nhà nước, đảm bảo các kết luận, kiến nghị mang tính bắt buộc chính quyền địa phương thực hiện như thanh tra, bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với người giữ chức vụ nhất định của cơ quan quyền lực nhà nước; có hình thức kiểm soát mang tính xã hội với kiến nghị mang tính tham khảo như kiến nghị của tổ chức xã hội, cá nhân công dân. Các hình thức kiểm soát từ bên ngoài đảm bảo khách quan trong kiểm soát, các hình thức tự kiểm soát của chính quyền địa phương lại đảm bảo sự chuẩn xác và khả thi trong xử lý và điều chỉnh hoạt động của bản thân chính quyền địa phương.

Trong thời gian qua, hầu hết các hình thức kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương đã được pháp luật quy định đều được thực hiện trên thực tế. Cụ thể là:

- Các hình thức giám sát chủ yếu của Quốc hội và Hội đồng nhân dân bao gồm xem xét báo cáo công tác thực thi pháp luật đất đai ở các địa phương của các cá nhân có trách nhiệm trong lĩnh vực đất đai, chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn, thành lập các đoàn giám sát, giám sát chuyên đề, lấy phiếu tín nhiệm đối với những người có chức vụ. Hình thức giám sát, biện pháp tổ chức hoạt động giám sát được thực hiện theo hướng phát huy dân chủ và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng chịu sự giám sát. Quốc hội, Hội đồng nhân dân đã xem xét, đánh giá các báo cáo có liên quan đến việc thực hiện pháp luật đất đai tại các phiên thảo luận toàn thể và thảo luận theo tổ, từ đó, đánh giá tính đúng đắn, xem xét việc tổ chức thực hiện, chỉ ra mặt được, những thiếu sót, khuyến điểm, góp phần làm sáng tỏ những bất cập của pháp luật, những vấn đề bức xúc mà thực tiễn đòi hỏi, nguyên nhân của thực trạng và từ đó đề ra những chính sách pháp luật ngày càng phù hợp với thực tiễn. Với tinh thần dân chủ công khai và khách quan, việc giám sát bằng hình thức chất vấn và trả lời chất vấn thường xuyên được đổi mới, nhất là với những nơi có “điểm nóng”. Nội dung chất vấn tập trung, có trọng tâm và chất lượng hơn. Nhiều vấn đề quan trọng liên quan đến công tác quản lý của các cơ quan chức năng, những vấn đề cử tri, đại biểu quan tâm đều được đưa ra chất vấn và báo cáo, giải trình công khai, thoả đáng tại diễn đàn của Hội đồng nhân dân đã cho thấy quốc hội, Hội đồng nhân dân vừa thực thi chức năng, nhiệm vụ, nhưng không né tránh các vấn đề phức tạp, nhạy cảm của đời sống xã hội. Các địa phương đã tích cực trong việc giám sát hoạt động chấp hành pháp luật tại địa phương với những hình thức thích hợp, như thành lập phòng xử lý nóng thông tin do đồng chí Chủ tịch Hội đồng nhân dân trực tiếp chỉ đạo; hoạt động liên tục 24/24 để tiếp nhận ý kiến phản ánh của người dân. Qua đó, nếu phát hiện có vi phạm pháp luật thì yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng các biện pháp cần thiết để chấm dứt hành vi vi phạm, xử lý người vi phạm, khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị vi phạm đồng thời chịu trách nhiệm về kết luận yêu cầu, đề nghị của mình. Hình thức giám sát được cải tiến đáng kể đặc biệt là trong giám sát chuyên đề. Một số tỉnh việc giám sát của các Ban áp dụng cách làm mới như thuê tư vấn đánh giá độc lập đảm bảo khách quan hơn. Hội đồng nhân dân tỉnh đã thiết lập đường dây điện thoại nóng tại kỳ họp Hội đồng nhân dân để kịp thời tiếp nhận các ý kiến chất vấn của cử tri. Số lượng các chất vấn về thực hiện pháp luật đất đai trong những năm vừa qua luôn chiếm tỉ lệ cao trong các kỳ họp. Việc truyền hình trực tiếp chất vấn và trả lời chất vấn trước Quốc hội, Hội đồng nhân dân đã nâng cao tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương.

Tại các kỳ họp, Chính phủ, Ủy ban nhân dân có báo cáo việc thực hiện lời hứa của người trả lời chất vấn tại các kỳ họp trước. Theo Báo cáo của Bộ Tài nguyên và môi trường, tỷ lệ chất vấn của đại biểu Quốc hội Khoá XIII đối với Bộ trưởng liên quan đến việc thực hiện pháp luật đất đai chiếm tỉ lệ khá cao. Kỳ họp thứ 2 chiếm 44,44%, kỳ họp thứ 3 chiếm 47,6%, kỳ họp thứ 4 chiếm 33,33%, kỳ họp thứ 5: 46,15%, kỳ họp thứ 6: 28,6%, kỳ họp thứ 7: 42,85%, kỳ họp thứ 8: 36,36%, kỳ họp thứ 9: 50% [9]

- Trên cơ sở quyền hạn, trách nhiệm của mình, các cơ quan hành chính nhà nước đã tổ chức các hoạt động theo dõi, kiểm tra, đánh giá tình hình thi hành pháp luật đất đai, tiến hành nhiều cuộc thanh tra chấp hành pháp luật ở các địa phương trên cả nước. Hoạt động thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương đã được quan tâm và triển khai thực hiện, ở các cấp theo quy định của pháp luật. Hàng năm, hoạt động thanh tra, kiểm tra chuyên ngành việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương được tiến hành trên phạm vi toàn quốc, với hàng trăm lượt, do các cơ quan Trung ương, địa phương thực hiện. **Năm 2011**, Bộ Tài nguyên và môi trường đã tiến hành thanh tra việc chấp hành pháp luật đất đai trên địa bàn 07 tỉnh miền núi phía Bắc đối với 42 Dự án thủy điện gồm các tỉnh: Tuyên Quang, Điện Biên, Lai Châu, Sơn La, Yên Bái, Lào Cai, Hà Giang [6, tr.12]. **Năm 2012**, Bộ Tài nguyên và Môi trường tiếp tục tiến hành thanh tra việc chấp hành pháp luật đất đai tại 09 tỉnh KonTum, Quảng Nam, Đắk Lắk, Gia Lai, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Lâm Đồng và Đắk Nông [6, tr.13]. **Năm 2013**, toàn ngành tài nguyên môi trường đã tiến hành 245 cuộc thanh tra, kiểm tra liên quan đến lĩnh vực đất đai đối với 565 tổ chức, cá nhân. Bộ Tài Nguyên và môi trường đã tiến hành 09 cuộc thanh tra, kiểm tra theo kế hoạch và đột xuất tại 16 đơn vị. Trong đó có 01 cuộc thanh tra chuyên đề diện rộng việc chấp hành pháp luật đất đai trong công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất trên địa bàn cả nước; tổ chức 4 đoàn thanh tra trách nhiệm quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường tại 04 tỉnh. Các Sở Tài nguyên môi trường đã triển khai 136 đoàn thanh tra công tác cấp giấy chứng nhận tại 264 huyện, thị xã. 38/63 Sở Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành 236 cuộc thanh tra kiểm tra đối với 549 tổ chức và cá nhân [97, tr.10]. **Năm 2014**, toàn ngành tài nguyên môi trường đã tiến hành 547 cuộc thanh tra, kiểm tra về đất đai. Các Sở Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành 543 cuộc thanh tra, kiểm tra đối với 1.534 tổ chức, cá nhân, gồm: 463 cuộc thanh tra việc quản lý sử dụng đất của các tổ chức được nhà nước giao đất, cho thuê đất, 35 cuộc thanh tra việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, 32 cuộc thanh tra việc sử dụng đất của

các nông, lâm trường [11, tr.9]. Năm 2015, để đánh giá tình thi hành Luật đất đai 2013, Cục kiểm soát quản lý và sử dụng đất đai đã tiến hành triển khai kiểm tra tình hình quản lý, sử dụng đất và thực hiện chính sách pháp luật đất đai tại 8 tỉnh: Lạng Sơn, Long An, Trà Vinh, Yên Bái, Hải Dương, Thừa Thiên - Huế, Đồng Tháp và An Giang [10, tr.18]. Năm 2016 (tính đến tháng 8) kiểm tra tại: Tuyên Quang, Cao Bằng, Hà Nam, Quảng Trị, Bến Tre [30, tr.02].

- Hoạt động xét xử hành chính trên thực tế đã được chú trọng và ngày càng phát huy vai trò của một phương thức kiểm soát việc thực hiện pháp luật của chính quyền địa phương một cách có hiệu quả. Trong những năm qua, Tòa án nhân dân đã xét xử kịp thời nhiều vụ án hành chính mà *chủ yếu liên quan tới các quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai (thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, cấp và thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất)* [17,18,19,20]. Trong khiếu kiện hành chính hiện nay có tới 70% liên quan đến đất đai [154]. Cụ thể: Năm 2011 Toà án nhân dân các cấp đã giải quyết, xét xử được 1790 vụ, tăng 392 vụ so với cùng kỳ năm trước; trong đó xét xử sơ thẩm 1236 vụ; theo thủ tục phúc thẩm 535 vụ và theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm 19 vụ [17, tr. 3]. Năm 2012, Toà án nhân dân các cấp đã thụ lý 6.177 vụ; giải quyết sơ thẩm 3.834. Năm 2013, Toà án nhân dân các cấp đã thụ lý 7.301 vụ, tăng 1532 vụ so với cùng kỳ năm trước; giải quyết, xét xử được 4.006 vụ,; trong đó xét xử sơ thẩm 2.694/5.563 vụ; theo thủ tục phúc thẩm 1.307/1.722 vụ và theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm 7/16 vụ [18, tr.5]. Năm 2014, Toà án nhân dân các cấp đã thụ lý 7.317 vụ, giảm 421 vụ so với cùng kỳ năm trước; giải quyết, xét xử được 6.244 vụ,; trong đó xét xử sơ thẩm 4.455/5.345 vụ; theo thủ tục phúc thẩm 1.738/1.903 vụ và theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm 51/69 vụ [19, tr.8]. Năm 2015, Toà án nhân dân các cấp đã thụ lý 6.259 vụ, giảm 1.058 vụ so với cùng kỳ năm trước; giải quyết, xét xử được 5.553 vụ,; trong đó xét xử sơ thẩm 4.174/4.847 vụ; theo thủ tục phúc thẩm 1.336/1.369 vụ và theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm 43/43 vụ. [20, tr.8].

- Mặt trận Tổ quốc các cấp và các đoàn thể nhân dân đã đổi mới hình thức hoạt động để nắm bắt tâm tư, nguyện vọng và ý kiến của các tầng lớp nhân dân về tình hình thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật đất đai tại địa phương để phản ánh với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nhiều kiến nghị đã được các cơ quan nhà nước, trong đó có chính quyền địa phương nghiên cứu và giải quyết. Mặt trận Tổ quốc ở nhiều địa phương đã thường xuyên chỉ đạo ban thanh tra nhân dân, ban giám sát đầu tư cộng đồng tiến hành kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật đất đai. Thông qua giám sát hoạt động quản lý đất đai của chính quyền địa phương, các

tổ chức chính trị - xã hội và đoàn thể quần chúng đã góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các thành viên, đặc biệt là những nhóm dân cư được coi là ở “vị thế yếu”. Theo khảo sát của Ngân hàng thế giới, “một công dân được chính quyền tham vấn ý kiến hay không phụ thuộc nhiều vào việc người đó có là thành viên của tổ chức đoàn thể nào hay không” [50, tr.18].

- Nhân dân đã thực hiện quyền kiểm soát của mình đối với việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương thông qua thông qua đóng góp ý kiến, phản ánh và gửi đơn kiến nghị đến các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền. Những quyết định trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương thời gian qua đã thể hiện phần nào ý chí người dân địa phương. Theo kết quả điều tra PAPI từ năm 2011-2015, trên toàn quốc mỗi năm có khoảng trên 23,5% đến 25% số người được hỏi cho biết họ đã từng đóng góp ý kiến đối với việc tổ chức và nhất là các hoạt động của nhà nước, trong đó có các hoạt động thực hiện pháp luật đất đai. Thông qua quyền khiếu nại, tố cáo của mình, công dân yêu cầu chính quyền địa phương xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai để từ đó điều chỉnh hoạt động của chính quyền sao cho phù hợp với quy định của pháp luật đất đai, đồng thời đảm bảo và khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân. Thực tiễn cho thấy, khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai diễn ra thường xuyên và khá phức tạp ở hầu hết các địa phương (thường xuyên chiếm khoảng 70% trong tổng số các khiếu nại, tố cáo), đôi khi có tính chất gay gắt, kéo dài, tập trung vào bồi thường giải phóng mặt bằng phát triển các khu đô thị, trong đó, chủ yếu là khiếu nại về giá đất bồi thường, tiềm ẩn sự mất ổn định ở một số nơi. Qua số liệu tổng hợp của nhiều địa phương từ năm 2003 đến hết năm 2011 cho thấy, tỷ lệ các quyết định hành chính về đất đai bị khiếu nại, tố cáo chiếm khoảng 3% so với tổng số quyết định hành chính được ban hành [118, tr.10]. Năm 2015, về khiếu nại, cả nước có 53.638 đơn khiếu nại, trong đó khiếu nại về đất đai chiếm 69,5% (tăng 1,3% so với năm 2014) [25, tr.01]. Những sai phạm trong thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương còn được người dân phản ánh thông qua địa chỉ tiếp nhận, xử lý thông tin phản ánh về tình trạng vi phạm pháp luật đất đai trên phạm vi cả nước. Theo Báo cáo của Cục Kiểm soát quản lý và sử dụng đất đai, Bộ Tài Nguyên và môi trường, từ ngày 22/4/2014 đến ngày 30/09/2016, đã tiếp nhận, xử lý 426 trường hợp phản ánh của công dân về vi phạm pháp luật đất đai, trong đó chỉ rõ nội dung sai phạm và có địa chỉ để xử lý [30, tr.03].

- Hình thức kiểm soát thông qua các phương tiện thông tin đại chúng ngày càng được phát huy. Báo chí đã đăng tải các bài viết của công dân về phản hồi

thông tin trên báo chí, góp ý kiến, phê bình, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo trên báo chí.. Số lượng các bài báo có liên quan đến đất đai, đặc biệt là về các hiện tượng lạm quyền, lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong thực thi pháp luật đất đai ngày càng tăng. Có khoảng trên 70% các quy định mới của pháp luật được phổ biến tới người dân thông qua báo chí [162]. Theo một nghiên cứu của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam về báo chí và tham nhũng, trong 27 nhóm lĩnh vực được phản ánh, tin bài liên quan đến những vi phạm pháp luật thể hiện sự lạm quyền, lạm quyền trong quản lý đất đai vượt xa các lĩnh vực khác, chiếm tới 20,8% (lĩnh vực giao thông xếp thứ hai chỉ chiếm 11,3%). Nhiều tờ báo dành một dung lượng khá lớn để phản ánh các hiện tượng tham nhũng trong lĩnh vực đất đai, điển hình là Báo Tuổi Trẻ với 21,7%, Báo Lao động dành 25,1% [16, tr.16,17]. Nhiều vi phạm pháp luật điển hình của chính quyền địa phương trong lĩnh vực đất đai đã bị báo chí đưa tin và làm rõ. Chẳng hạn, năm 2012, riêng vụ việc sai phạm trong thu hồi đất của hộ ông Đoàn Văn Vươn ở Hải Phòng, tính đến ngày 14/3/2012 có hơn 1.200 bài viết khác nhau trên các phương tiện thông tin đại chúng [141]. Qua truyền thông đại chúng, vụ ông Đoàn Văn Vươn không còn là vấn đề của Hải Phòng mà trở thành vấn đề chung của cả nước.

Hai là, hình thức kiểm soát được đổi mới theo hướng đảm bảo quyền chủ động của các chủ thể kiểm soát. Giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước đã được đổi mới, không chỉ là việc theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc thi hành Hiến pháp, pháp luật (theo quy định của Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003) mà còn là việc xử lý các phát hiện giám sát hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý các vi phạm (theo quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015). Nếu như trước đây, pháp luật quy định Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là một hình thức hỗ trợ cho công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra của Nhà nước thì hiện nay, Mặt trận Tổ quốc có quyền chủ động hơn với việc thành lập các đoàn giám sát để kiểm soát. Đáng kể nhất là việc ghi nhận quyền của Mặt trận Tổ quốc trong việc kiến nghị Quốc hội, Hội đồng nhân dân bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người được Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu. Điều này nâng cao tính độc lập và hiệu lực giám sát của Mặt trận Tổ quốc. Bên cạnh chức năng giám sát, Mặt trận Tổ quốc còn có chức năng phản biện chính sách. Khả năng kiểm soát và định hướng của nhân dân đối với hoạt động quản lý đất đai theo thẩm quyền của chính quyền địa phương có tính khả thi hơn thông qua hình thức trưng cầu ý dân.

Ba là, có sự phối hợp trong thực hiện các hình thức kiểm soát. Trên thực tế

để đánh giá tình hình một cách đầy đủ, khách quan, trong quá trình kiểm soát thực hiện pháp luật đất đai, các đoàn giám sát của Quốc hội được thành lập và có sự tham gia của đại diện các cơ quan như Văn phòng Trung ương Đảng, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Chính phủ, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Bộ Tư pháp, Thanh tra Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Kiểm toán Nhà nước... Công tác phối hợp trong giám sát giữa Hội đồng nhân dân cấp tỉnh với Hội đồng nhân dân cấp huyện, cấp xã được thực hiện tốt và đảm bảo hiệu quả. Khi giám sát các cơ quan, đơn vị trên địa bàn, Thường trực Hội đồng nhân dân cấp trên đều chỉ đạo và có sự phối hợp chặt chẽ với Thường trực Hội đồng nhân dân cấp dưới, mời Mặt trận Tổ quốc cùng tham gia đoàn giám sát. Sự phối hợp trong công tác tiếp công dân chặt chẽ, kịp thời hơn, nhất là xử lý các vụ việc đông người, phức tạp; phối hợp giữa ngành Thanh tra với các tổ chức chính trị - xã hội, với các ban, ngành trong khối nội chính và ngành Tài nguyên môi trường được tăng cường, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ đã đích thân chủ trì các cuộc họp với Thanh tra Chính phủ, các Bộ ngành, địa phương có liên quan để chỉ đạo giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo đông người, phức tạp, dư luận xã hội quan tâm, các vụ việc Bộ, ngành và địa phương có ý kiến khác nhau; chủ trì tổ chức hội nghị trực tuyến toàn quốc với các tỉnh, thành phố để quán triệt và triển khai Chỉ thị số 35/CT-TW ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị. Tổng Thanh tra Chính phủ trực tiếp làm việc với nhiều địa phương, bộ, ngành để nắm tình hình, chỉ đạo và bàn biện pháp tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong công tác thanh tra, kiểm tra. Trong năm 2015, công tác phối hợp giữa ngành Thanh tra và ngành Tài nguyên môi trường đã tác động tích cực, làm chuyển biến nhận thức, nâng cao trách nhiệm trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo nói chung và về tài nguyên và môi trường nói riêng, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, góp phần ổn định tình hình an ninh, trật tự và chính trị xã hội. Sự phối hợp được thể hiện rõ trong việc triển khai các nghị quyết của Quốc hội, của Chính phủ trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Hai ngành cũng thường xuyên trao đổi, xin ý kiến về các vướng mắc trong giải quyết vụ việc phức tạp, tạo sự đồng thuận cao trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp đất đai.

Bốn là, trong quá trình kiểm soát, các chủ thể đã coi trọng việc điều tra xã hội về trong quản lý, sử dụng đất đai và mức độ hài lòng của công dân đối với các quyết định hành chính trong quản lý nhà nước về đất đai. Vì vậy, kết quả kiểm soát

giảm tính suy diễn chủ quan của chủ thể kiểm soát, tăng tính thực tiễn. Gắn với tất cả các hình thức kiểm soát, pháp luật đã quy định trách nhiệm phối hợp của đối tượng chịu sự kiểm soát để đảm bảo tính xác thực.

3.2.2.2 Hạn chế

Một là, hầu hết các hình thức kiểm soát, về cơ bản mới chỉ thực hiện được mục tiêu xem xét, đánh giá đúng, sai mà chưa thực sự đảm bảo mục tiêu xử lý để khắc phục sai phạm và điều khiển cho đối tượng chịu sự kiểm soát phải thực hiện pháp luật một cách đúng đắn.

Các cơ quan nhà nước có rất ít quyền mang tính quyết định có tác động trực tiếp đối với các đối tượng chịu sự kiểm soát. Thẩm quyền của Quốc hội, Hội đồng nhân dân ngoại trừ khả năng đình chỉ, huỷ bỏ một số văn bản quy phạm pháp luật về đất đai có dấu hiệu trái luật của chính quyền địa phương, trong giám sát thực hiện các thẩm quyền cụ thể chỉ dừng lại ở mức độ kiến nghị, yêu cầu xử lý vi phạm. Điều tương tự xảy ra ở kiểm soát của các cơ quan hành chính nhà nước. Nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành đất đai, duy nhất mang tính quyết định chỉ có quyền xử phạt vi phạm hành chính, còn lại là xem xét, lập biên bản báo cáo, kiến nghị, yêu cầu người có thẩm quyền xử lý, chuyển hồ sơ vụ việc vi phạm pháp luật sang cơ quan điều tra khi phát hiện có dấu hiệu của tội phạm, đồng thời thông báo bằng văn bản cho Viện kiểm sát cùng cấp biết. Quyết định xử lý thuộc về người đứng đầu cơ quan hành chính cùng cấp. Trong khi đó, việc xử phạt vi phạm qua thanh tra ở cả Trung ương và địa phương còn rất ít [28, tr.16]. Toà án cũng chỉ kết luận sự bất hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính của chính quyền địa phương còn việc đình chỉ, sửa chữa các quyết định, hành vi hành chính sai phạm đó không thuộc thẩm quyền của Toà án mà phụ thuộc vào sự tự giác của chính quyền địa phương.

Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước đồng thời là chủ sở hữu đối với đất đai nhưng hình thức kiểm soát của nhân dân thiếu tính độc lập. Hình thức kiểm soát của nhân dân cơ bản mang tính kiến nghị, phản ánh, việc xử lý, giải quyết các *kiến nghị, phản ánh* của nhân dân lại phụ thuộc vào chính đối tượng bị kiểm soát. Pháp luật quy định quyền của các tổ chức xã hội đại diện cho nhân dân theo hướng như là một tổ chức trung gian động viên nhân dân chấp hành pháp luật, khi nhận được đơn của công dân thì chuyển người có thẩm quyền giải quyết. Luật Khiếu nại 2011 và Luật Tố cáo 2011 đều quy định: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên có trách nhiệm giám sát việc thực hiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo; động viên nhân dân nghiêm chỉnh thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo; tổ chức

việc tiếp công dân đến khiếu nại, tố cáo; khi nhận được khiếu nại, tố cáo thì nghiên cứu để chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết. Luật Mặt trận tổ quốc năm 2015 cũng quy định: Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là việc Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp trực tiếp hoặc đề nghị các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo dõi, xem xét, đánh giá, *kiến nghị* đối với hoạt động của cơ quan, tổ chức, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức, viên chức trong việc thực hiện chính sách, pháp luật. Các phương tiện thông tin đại chúng chỉ có giá trị cung cấp thông tin, tạo dư luận, sức ép.

Trong khi đó, pháp luật còn thiếu chế tài xử lý đối với việc không chấp hành các kết luận, kiến nghị sau kiểm soát. Vì vậy, dẫn đến tình trạng cơ quan chức năng không xử lý, không giải quyết hoặc xử lý hình thức, chiếu lệ nhưng không phải chịu trách nhiệm.

Hai là, một số hình thức kiểm soát đã được quy định nhưng chưa được thực hiện trên thực tế hoặc được thực hiện một cách hình thức. Chẳng hạn, việc thành lập Ủy ban lâm thời của Quốc hội để điều tra khi cần thiết và thẩm quyền giải tán Hội đồng nhân dân của Ủy ban thường vụ Quốc hội và Hội đồng nhân dân cấp trên trong trường hợp Hội đồng nhân dân làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân tuy được quy định trong luật nhưng chưa bao giờ được thực hiện trên thực tế. Quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Hội đồng nhân dân bầu là rất hãn hữu, chỉ diễn ra khi người giữ chức danh do Hội đồng nhân dân bầu bị thanh tra, kết luận có vi phạm pháp luật hoặc bị cơ quan pháp luật điều tra, khởi tố. Hình thức giám sát của nhân dân trực tiếp và gián tiếp còn mang tính hình thức, kiến nghị không mang tính phản biện.

Ba là, mối quan hệ giữa kiểm soát của nhân dân với kiểm soát của nhà nước chưa chặt chẽ, thiếu hiệu quả. Cơ chế phối hợp giữa các chủ thể là cơ quan nhà nước với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam mang tính khuyến nghị. Pháp luật thường quy định dưới dạng đại diện Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận, các chuyên gia có liên quan có thể được các cơ quan nhà nước mời tham gia cùng kiểm soát [87]. Hoặc cơ quan nhà nước tạo điều kiện để Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội động viên Nhân dân giám sát, phản biện xã hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương [88], tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia góp ý, kiến nghị [92]. Trên thực tế, các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, ít có điều kiện tiếp xúc với cử tri, gặp gỡ công dân và các nhóm xã hội để sử dụng ý kiến đóng góp của họ phục vụ quá trình giám sát. Việc phối hợp giữa các cơ quan nhà nước với công

dân trong kiểm soát, phát hiện vi phạm pháp luật trong việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương chưa nhịp nhàng, nhiều trường hợp còn tạo ra sự xung đột. Tình trạng chuyển đơn thư khiếu nại, tố cáo lòng vòng và việc đưa ra ý kiến thiếu sự nhất quán khi xem xét đơn khiếu nại, tố cáo của nhân dân giữa các cơ quan Trung ương, địa phương đã làm cho khiếu kiện gay gắt, kéo dài.

3.2.3 Thực trạng nội dung kiểm soát

3.2.3.1 Ưu điểm

Thứ nhất, pháp luật quy định rõ ràng về nội dung kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Kiểm soát việc ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai của chính quyền địa phương được ghi nhận là một nguyên tắc chung trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật “Bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật” [90]. Điều này cũng được ghi nhận trong nội dung kiểm soát của từng chủ thể. Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Đoàn đại biểu Quốc hội, Đại biểu Quốc hội, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh [84]. Hội đồng nhân dân giám sát văn bản quy phạm pháp luật Ủy ban nhân dân cùng cấp và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp. Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; giải tán Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân; Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp, nghị quyết của Hội đồng cấp dưới trực tiếp; Giải tán Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân [88]. Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp trực tiếp hoặc đề nghị các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam nhận xét, đánh giá, nêu chính kiến, kiến nghị đối với dự thảo văn bản pháp luật, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án, đề án của cơ quan nhà nước [92]. Phải tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương; kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái Hiến pháp và pháp luật[90]. Thủ tướng chính phủ có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ

quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ [85]. Chủ tịch Ủy ban nhân dân có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản trái pháp luật của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới; đình chỉ việc thi hành văn bản trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp dưới, báo cáo Ủy ban nhân dân cấp trên để đề nghị Hội đồng nhân dân cấp trên bãi bỏ [88].

Kiểm soát thực hiện pháp luật trong từng hoạt động cụ thể phù hợp với thẩm quyền của chính quyền địa phương về đất đai cũng được pháp luật chỉ ra khá rõ ràng. Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm giám sát các cơ quan nhà nước ở địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, phân cấp [88]. Quốc hội ban hành luật, nghị quyết về đất đai; quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước. Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện quyền thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình trước khi trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; thông qua bảng giá đất, việc thu hồi đất thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng của địa phương theo thẩm quyền quy định tại Luật này; giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai tại địa phương [84]. Chính phủ thanh tra, kiểm tra hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp [85]. Chính phủ phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh [84]. Bản thân chính quyền địa phương có nhiệm vụ, quyền hạn trong việc kiểm tra, giám sát tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trên địa bàn [88]. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện, Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua bảng giá đất

Điều 199, Luật Đất đai 2013 quy định nội dung giám sát của công dân trong quản lý và sử dụng đất đai bao gồm việc lập, điều chỉnh, công bố, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; việc đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; việc thu, miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế liên quan đến đất đai; định giá đất; việc thực hiện các thủ tục hành chính liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Thứ hai, hầu hết các nội dung của pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương đều được quan tâm kiểm soát để đảm bảo loại trừ những hành vi lạm quyền, thiếu trách nhiệm dẫn đến thất thoát, lãng phí, xâm phạm quyền, lợi ích của Nhà nước, xã hội và của người dân. Trong đó, các chủ thể kiểm soát đã chú trọng kiểm soát đối với những nội dung cốt lõi, là cơ sở cho việc thực hiện các nội dung khác. Các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương hướng dẫn thi hành Luật đất đai, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là căn cứ cho những hành vi thực hiện pháp luật về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất nên được tất cả các chủ thể chú trọng thực hiện trên thực tế. Các vấn đề đang gây nhiều bức xúc nhất trong xã hội, ảnh hưởng nhiều nhất đến đời sống của người dân, những vấn đề cử tri, đại biểu quan tâm như việc thực hiện pháp luật trong cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải quyết khiếu nại, tố cáo là những nội dung được kiểm soát thường xuyên. Đây là những vấn đề được các cơ quan nhà nước tổ chức giám sát ở diện rộng và là vấn đề mà các đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân chất vấn trong hầu hết các kỳ họp. Các khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của người dân về vi phạm pháp luật đất đai của chính quyền địa phương cũng chủ yếu tập trung vào những nội dung này. Các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, bức xúc chủ yếu là về bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế xã hội [25, tr.2].

Thứ ba, nội dung kiểm soát trong từng giai đoạn cụ thể, phù hợp với tình hình thực tế, giải quyết những nội dung về thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương đang nổi cộm, gây nhiều bức xúc trong xã hội. Chẳng hạn, để phục vụ cho việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992, Luật đất đai năm 2003, năm 2012 Quốc hội đã tiến hành giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với các quyết định hành chính về đất đai giai đoạn sau khi Luật đất đai 2003 có hiệu lực [118]. Điều này cũng được thể hiện khá rõ nét trong các nội dung chất vấn của các đại biểu Quốc hội qua các kỳ họp. Kỳ họp thứ 3, thứ 4 của Quốc hội khoá XIII, đứng trước tình hình thời hạn giao đất nông nghiệp đã sắp hết, các đại biểu Quốc hội tập trung chất vấn về vấn đề này, Kỳ họp 8,9 sau khi Luật đất đai 2013 có hiệu lực thi hành, các đại biểu Quốc hội tập trung chất vấn về vấn đề hướng dẫn thi hành Luật đất đai [9]. Năm 2015, trước thực tế nhiều năm không hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đặc biệt là ở đô thị, Quốc hội đã tập trung giám sát chuyên đề giải quyết khó khăn trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở và quyền sở hữu nhà ở tại đô thị [120]. Tương tự,

hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan hành chính nhà nước đã tập trung vào các khâu phát sinh nhiều tranh chấp giữa chính quyền với người dân như giao đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, đền bù, tái định cư. Năm 2016 (tính đến tháng 9), Bộ Tài nguyên và Môi trường đã thực hiện việc thanh, kiểm tra đột xuất tại 10 tỉnh để giải quyết, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và trực tiếp hướng dẫn các địa phương giải quyết đơn thư phản ánh của người dân ở một số địa phương [30, tr. 03].

3.2.3.2 Hạn chế

Một là, các quy định của pháp luật về quyền hạn, trách nhiệm của các chủ thể kiểm soát được quy định khá chung chung cho mọi lĩnh vực, rất ít các quy định cụ thể và trực tiếp về việc kiểm soát các nội dung thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Chẳng hạn, Luật đất đai khẳng định “Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện quyền giám sát về quản lý và sử dụng đất đai theo quy định của Hiến pháp và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận thực hiện quyền giám sát về quản lý và sử dụng đất đai theo quy định của Hiến pháp, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và quy định khác của pháp luật có liên quan. Về nội dung thanh tra chuyên ngành đất đai cũng chỉ được quy định chung chung: thanh tra việc chấp hành pháp luật về đất đai của Ủy ban nhân dân các cấp [84]. Trong khi đó, những văn bản pháp luật được viện dẫn ở đây không có quy định cụ thể nào cho lĩnh vực đất đai. Những quy định về nội dung kiểm soát của công dân trong quản lý và sử dụng đất đai tại Điều 199 Luật Đất đai 2013 chưa thể hiện hết các nội dung thuộc thẩm quyền quản lý đất đai của chính quyền địa phương, vì vậy thiếu tính toàn diện.

Hai là, đa số các chủ thể chưa thực hiện kiểm soát đối với tất cả các nội dung thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Về cơ bản, việc thanh tra, kiểm tra chấp hành pháp luật đất đai đối với cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở các cấp chưa được thực hiện hoặc thực hiện không đáng kể [29, tr.13]. Mặt khác, trong trường hợp có thực hiện thì trừ cơ quan chuyên ngành là Bộ Tài nguyên và môi trường có sự kiểm soát đầy đủ ở hầu hết các nội dung thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, các chủ thể còn lại chỉ mới tập trung được một số nội dung, có chủ thể thì tập trung vào kiểm soát giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai, chủ thể thì tập trung vào việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch hoặc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, có khi là bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Ba là, kiểm soát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Đoàn Đại biểu Quốc hội nhìn chung chưa thực hiện được mà chủ yếu được tiến hành lồng ghép vào các hoạt động giám sát khác hoặc chưa thực hiện theo đúng trình tự, thủ tục theo quy định của Luật. Hoạt động giám sát văn bản chủ yếu mới tập trung vào tiến độ ban hành, số lượng văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết mà chưa đi sâu vào nội dung cụ thể của từng văn bản. Trên thực tế, các văn bản có những nội dung không phù hợp với Hiến pháp, luật hoặc văn bản của cấp trên còn tồn tại khá nhiều. Đối với Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong theo dõi, đánh giá việc thực hiện pháp luật đất đai nhưng mới chỉ theo dõi, đánh giá chung, tổng hợp tình hình thi hành pháp luật trên lĩnh vực đất đai, không đi vào đánh giá cụ thể đối với từng quy định, văn bản [7, tr.25]. Số lượng các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cần được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế phần nào nói lên thực trạng này. Trong số 1.096 văn bản quy phạm pháp luật còn hiệu lực của 41/63 tỉnh có 115 văn bản quy phạm pháp luật cần sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc ban hành mới [9, tr.20].

Bốn là, kiểm soát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân phần lớn chưa được quan tâm đúng mức, đặc biệt là giám sát của các tổ chức xã hội mới chỉ dừng ở mức chuyển đơn và đơn đốc việc giải quyết; tỷ lệ trả lời của các cơ quan hữu quan chưa cao, nhiều vụ việc tồn đọng kéo dài chưa được giải quyết dứt điểm. Tỷ lệ giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2015 đạt thấp hơn cùng kỳ năm 2014, chất lượng giải quyết khiếu nại ở một số địa phương còn thấp, còn có sai sót, nhất là cấp huyện là một minh chứng [25, tr.10].

3.3 Thực trạng kết quả hoạt động kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

3.3.1 Ưu điểm

Thứ nhất, thông qua kiểm soát phát hiện và kịp thời ngăn chặn hiện tượng lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Kết quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai thời gian qua đã phát hiện ở hầu hết các nội dung quản lý đất đai thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương đều có hiện tượng lạm quyền hoặc thiếu trách nhiệm của những người có thẩm quyền thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau. Cụ thể:

* *Lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong ban hành văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai.* Kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, đã phát hiện nhiều địa phương ban hành văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai

2013 vượt quá thẩm quyền cho phép (không được Luật Đất đai, các Nghị định và Thông tư phân cấp) như Thừa Thiên Huế ban hành quy định trình tự, thủ tục thực hiện việc xác định giá đất cụ thể; quy định hệ số điều chỉnh giá đất để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất năm 2015; quy định việc ký quỹ bảo đảm thực hiện dự án sử dụng đất. Tỉnh Yên Bái ban hành quy định về chi phí tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trên cả nước có tới 10/27 nội dung cần ban hành văn bản hướng dẫn thi hành nhưng chưa được các địa phương ban hành, trong đó Hải Dương, Đồng Tháp là hai địa phương có nội dung bỏ trống nhiều nhất (6/27 nội dung), Yên Bái còn 5/27 nội dung, Thừa Thiên Huế còn 4/27, tỉnh Nghệ An còn 1/27 nội dung. Nhiều nội dung đã được ban hành nhưng không phù hợp với Luật Đất đai và các nghị định và các thông tư (tỉnh Yên Bái 10 nội dung, tỉnh Thừa Thiên Huế 09 nội dung, Hải Dương 01 nội dung, Nghệ An 02 nội dung và Đồng Tháp 18 nội dung). Thậm chí có tỉnh còn ban hành văn bản có nội dung trái Luật như Đồng Tháp 03 nội dung, Yên Bái 05 nội dung, Thừa Thiên Huế 05 nội dung [28, tr.04]. Những vi phạm pháp luật trong việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai được phát hiện sẽ kịp thời ngăn chặn việc tổ chức thực hiện trên thực tế, đảm bảo cho hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật trong lĩnh vực đất đai nói riêng thống nhất, toàn diện, khả thi, ngăn chặn những tác động tiêu cực đối với đời sống cộng đồng tại địa phương.

** Lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*

Những biểu hiện lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong thực hiện pháp luật về xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phát hiện trong quá trình kiểm soát bao gồm việc không tuân thủ các quy định tại Khoản 1 Điều 35 Luật Đất đai 2013. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa sát với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội còn tồn tại phổ biến, chiếm 71%. Chỉ tiêu chuyển mục đích sử dụng một số loại đất trong kế hoạch sử dụng đất năm 2015 của cấp huyện vượt quá chỉ tiêu theo quy hoạch sử dụng đất đã được duyệt như tại Thừa Thiên Huế, chỉ tiêu chuyển mục đích đất trồng lúa sang mục đích khác trong kế hoạch sử dụng đất năm 2015 tăng 61,16 ha, đất rừng đặc dụng sang mục đích khác tăng 8,7 ha so với quy hoạch; tỉnh Yên Bái chỉ tiêu đất trồng lúa được phép chuyển mục đích sử dụng đất năm 2015 tăng 7,58 ha, trong đó chỉ tiêu đất chuyên trồng lúa nước tăng 8,47 ha. Cá biệt có địa phương đưa vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm một số dự án, công trình không có trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp đã được phê duyệt như tỉnh Yên Bái, tỉnh Thừa Thiên Huế. Việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng của cấp

tỉnh, cấp huyện theo Luật Đất đai năm 2013 ở hầu hết các tỉnh được kiểm tra chậm so với quy định, điển hình là Yên Bái, Thừa Thiên Huế [28, tr.07].

** Lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất*

Chủ thể kiểm soát đã phát hiện chính quyền địa phương vi phạm pháp luật trong nhiều trường hợp như giao đất, cho thuê đất chưa đúng quy định, chiếm tới 57%, thực hiện thủ tục hành chính trong công tác giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chưa đúng quy định chiếm 28% [28, tr.05], thể hiện ở nhiều hình thức khác nhau như giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất không phù hợp với danh mục dự án, công trình, kế hoạch sử dụng đất hàng năm được duyệt; biên bản bàn giao đất thực địa lập trước khi có ký quyết định cho thuê đất hoặc trước khi ký hợp đồng thuê đất; thời hạn sử dụng đất tính hồi tố (trước ngày ký quyết định giao đất), không chuyển sang thuê đất đối với đơn vị sự nghiệp tự chủ tài chính, các tổ chức kinh tế sử dụng đất có nguồn gốc được nhà nước giao đất không thu tiền; giao trùng diện tích cho nhiều người sử dụng đất; việc đấu giá quyền sử dụng đất tại một số địa phương thực hiện chưa đúng trình tự, thủ tục quy định, trong đó có Đồng Tháp, Yên Bái là một ví dụ điển hình.

** Lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong thực hiện đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.*

Đây là một nội dung phức tạp, việc sai phạm sẽ trực tiếp ảnh hưởng đến quyền lợi của người sử dụng đất nhưng cũng là nội dung có nhiều biểu hiện vi phạm nhất.

Về đăng ký, thông quan kiểm soát, các cơ quan nhà nước đã phát hiện một số địa phương không thực hiện quy định về triển khai thực hiện việc đăng ký bắt buộc đối với các đối tượng quản lý đất và các trường hợp sử dụng đất còn lại chưa đăng ký (Yên Bái, Hải Dương, Nghệ An, Đồng Tháp); tạo ra nhiều thủ tục hoặc thực hiện các thủ tục không đúng quy định gây phiền hà cho dân, thậm chí có địa phương từ chối thực hiện trách nhiệm thuộc thẩm quyền của mình, không đảm bảo quyền được phục vụ của người dân.

Kết quả kiểm soát việc cấp Giấy chứng nhận cho hộ gia đình, cá nhân tại 165 huyện (thị xã) thuộc 41 tỉnh, từ 2012 - 2015 đã phát hiện những vi phạm điển hình như xác định tổng diện tích đất sai, vi phạm về trình tự, thủ tục, thời hạn, luân chuyển hồ sơ khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không đúng mục đích sử dụng đất, không đúng diện tích, không

đúng đối tượng; xác định thời điểm sử dụng đất không đúng khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất [28; tr.18,19].

HỢP 3.1: Thiếu trách nhiệm trong đăng ký, cấp GCNQSDĐ ở một số tỉnh

Việc đăng ký, cấp GCN đối với tổ chức được giao đất, cho thuê đất mới tại tỉnh Yên Bái chưa được thực hiện gắn với thủ tục giao, cho thuê đất mà vẫn tách thành thủ tục riêng (người sử dụng đất vẫn phải nộp hồ sơ đăng ký, cấp GCN sau khi được giao đất); thủ tục cấp GCN lần đầu, cấp đổi GCN do đo đạc lại cho tổ chức vẫn phải trình UBND tỉnh ký quyết định giao đất xong mới làm thủ tục cấp GCN (như tại tỉnh Yên Bái); việc cấp đổi GCN sau đo vẽ lại bản đồ địa chính vẫn sử dụng mẫu đơn đăng ký, cấp GCN lần đầu (huyện Văn Yên tỉnh Yên Bái, Thừa Thiên Huế, Đồng Tháp); thủ tục đăng ký biến động, cấp đổi GCN cho hộ gia đình, cá nhân, cấp GCN cho người trúng đấu giá tại tỉnh Yên Bái vẫn thực hiện thủ tục như cấp GCN lần đầu (*nộp đơn cấp GCN lần đầu; phải được UBND xã thẩm tra, xác nhận; phải trích đo thửa đất và lập bản mô tả, xác nhận ranh giới sử dụng đối với cả trường hợp biến động trọn thửa ở nơi đã có bản đồ*); hồ sơ chuyển nhượng một phần thửa đất tại tỉnh Thừa Thiên Huế vẫn có đơn đề nghị cấp lại, cấp đổi giấy chứng nhận, có xác nhận của UBND cấp xã và UBND cấp huyện ban hành Công văn phê duyệt cấp giấy chứng nhận.

Nguồn: Báo cáo kết quả thanh tra, kiểm tra quản lý, sử dụng đất đai của Bộ tài nguyên môi trường năm 2015

*** Lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

Thẩm quyền phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thực hiện chưa đúng với quy định tại Điều 66 và 69 của Luật Đất đai. Không thực hiện hoặc thực hiện không đúng trình tự, thủ tục thu hồi đất, đền bù, hỗ trợ và tái định cư; thực hiện việc kiểm đếm, đo đạc xác định vị trí đất, diện tích đất để lập phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư chưa đúng, chưa đủ, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không đúng đối tượng; gian lận trong việc lập phương án bồi thường về đất đai để tham ô, như lập hai phương án bồi thường (cho người có đất bị thu hồi riêng, để thanh toán với Nhà nước riêng).

HỢP 3.2: **Lạm quyền trong thu hồi, bồi thường ở một số tỉnh thành phố**

Tại tỉnh Đồng Tháp dự án trên địa bàn 1 huyện do cấp huyện quyết định và dự án trên địa bàn 2 huyện do cấp tỉnh quyết định; có trường hợp tại huyện Tháp Mười UBND huyện thu hồi đất nhưng UBND tỉnh phê duyệt phương án bồi thường. Giao chủ đầu tư thực hiện đo đạc, kiểm đếm, xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư (như tại thành phố Yên Bái tỉnh Yên Bái); quyết định thu hồi đất và quyết định phê duyệt phương án bồi thường không cùng một ngày (Nghệ An, Thừa Thiên Huế); thực hiện việc thông báo thu hồi đất trước khi xây dựng, trình duyệt kế hoạch kiểm đếm (Thừa Thiên Huế và Đồng Tháp); ngoài ra tại tỉnh đồng tháp còn một số trường hợp khác như: thông báo thu hồi đất ký cùng thời điểm phê duyệt phương án bồi thường là chưa phù hợp với quy định tại Khoản 3 Điều 69 của Luật Đất đai (như tại thành phố Cao Lãnh); một số dự án thu hồi đất không có quyết định phê duyệt giá đất bồi thường, không có biên bản kiểm kê, không có kế hoạch thu hồi và thông báo thu hồi đất, biên bản công khai phương án bồi thường (tại huyện Tháp Mười); tại tỉnh Thừa Thiên Huế chưa có ý kiến thẩm định của cơ quan Tài nguyên và Môi trường đối với phương án bồi thường đã trình UBND cấp thẩm quyền phê duyệt phương án bồi thường và quyết định thu hồi đất (như tại thị xã Hương Thủy). Việc thu hồi giấy chứng nhận để quản lý và chỉnh lý hồ sơ địa chính khi thu hồi đất để thực hiện dự án ở nhiều địa phương chưa được thực hiện, hoặc thực hiện không đầy đủ (như tại tỉnh Yên Bái đối với các trường hợp thu hồi đất trước 01/7/2014) để thực hiện dự án, công trình nhưng chưa thực hiện việc thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp để quản lý hoặc chỉnh lý biến động theo quy định, Đồng Tháp, Nghệ An).

Nguồn: Báo cáo kết quả thanh tra, kiểm tra quản lý, sử dụng đất đai của Bộ tài nguyên môi trường năm 2015

** Lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong quản lý tài chính về đất đai.*

Thông qua kiểm soát thực hiện pháp luật đất đai, đã phát hiện nhiều hình thức vi phạm các quy định của pháp luật về tài chính trong lĩnh vực đất đai. Sai phạm nổi bật đã được phát hiện trong nhiều năm là tình trạng các địa phương ban hành bảng giá đất không phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng theo quy định tại Điều 112 Luật Đất đai, chỉ bằng khoảng 30%-60% so giá thị trường [4, tr.25]. *Bảng giá đất* của một số địa phương còn có mức chênh lệch giá tại một số khu vực giáp ranh so với bảng giá đất của các tỉnh lân cận vượt quá 30% quy định (như bảng giá của tỉnh Đồng Tháp có khu vực chênh lệch 300% so với tỉnh Tiền Giang, chênh lệch 112 % so với

tỉnh Long An; bảng giá đất của tỉnh Yên Bái còn nhiều điểm chênh lệch vượt trên 100% so với tỉnh bạn [28, tr.14]. Vi phạm trong xác định nghĩa vụ tài chính về đất chiếm tới 42% [11, tr.06], bao gồm xác định nghĩa vụ tài chính về đất không đúng quy định; miễn, giảm tiền sử dụng đất không đúng quy định hoặc tính giá đất không đúng theo quy định. Có những địa phương có hàng trăm khu đất không được chính quyền kịp thời rà soát, điều chỉnh đơn giá thuê đất mặc dù đã hết hạn thuê đất nhiều năm như Yên Bái, Đồng Tháp, Hải Dương. Bên cạnh đó, các hành vi sai phạm về thủ tục xác định giá đất để tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất trong thủ tục giao đất, cho thuê đất ở các địa phương làm cho thủ tục bị kéo dài cũng được phát hiện.

Thứ hai, thông qua kiểm soát, đã kiến nghị thu hồi số lượng lớn về tiền và đất, góp phần hạn chế thất thoát, lãng phí trong quản lý, sử dụng đất đai, tăng thu ngân sách nhà nước.

Năm 2010, qua thanh tra đã phát hiện thiếu sót, sai phạm 27.862 ha đất các loại; kiến nghị thu hồi 21.693 ha đất, đã thu hồi 2.307 ha đất. Năm 2011, qua thanh tra đã phát hiện thiếu sót, sai phạm, 11.845 ha đất, 981 ha đất. Năm 2012, qua thanh tra đã kiến nghị thu hồi 1.533 ha đất, đã thu hồi 1.275 ha đất phải thu trong năm 2012, đạt tỷ lệ 83,17%. Năm 2013, đã ban hành kết luận 210 cuộc thanh tra, kiểm tra; kiến nghị thu hồi 25,31 ha đất, truy thu 26 tỷ 810 triệu đồng tiền sử dụng đất, xử phạt vi phạm hành chính 70 tổ chức với số tiền là 769,45 triệu đồng; 38/63 Sở Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện 162 kết luận thanh tra, kết quả đã thu hồi 574,75 triệu đồng [97, tr.12]. Năm 2014, kiến nghị truy thu 881 triệu đồng tiền sử dụng đất, xử phạt vi phạm hành chính 180 tổ chức, cá nhân với số tiền 1 tỷ 438 triệu đồng, thu hồi 1.280 ha đất, 102 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Toàn ngành Tài nguyên và môi trường đã tiến hành đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện 609 kết luận thanh tra, kiểm tra Trong đó: Bộ tiến hành đôn đốc kiểm tra việc thực hiện 44 kết luận thanh tra. Các Sở Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện 565 kết luận thanh tra [11, tr.05]. Năm 2015, Có 06/28 Sở Tài nguyên và Môi trường đề nghị truy thu tiền sử dụng đất nộp vào ngân sách Nhà nước, với số tiền là 26.681.735.194 đồng [28, tr.20].

So với 5 năm trước thì kết quả thanh tra phát hiện vi phạm về tiền tăng gấp 3,5 lần; xử lý sau thanh tra tăng tỷ lệ thực hiện từ trên 30% lên gần 68% [148].

Thứ ba, thông qua kiểm soát, góp phần làm trong sạch bộ máy nhà nước, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý đất đai ở địa phương

Việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương thực chất là những hành vi thực thi công vụ của các cán bộ, công chức. Kiểm soát việc thực pháp luật đất đai của chính quyền cũng là kiểm soát hành vi của cán bộ công chức, phát hiện những sai phạm trong quá trình thực thi công vụ để kịp thời uốn nắn, xử lý, loại bỏ ra khỏi đội ngũ cán bộ, công chức những cá nhân có biểu hiện thoái hoá, biến chất, lợi dụng quyền hạn trong đại diện quyền sở hữu đất đai, làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của chủ sở hữu. Kiểm soát với những mục đích trên còn có tác dụng răn đe những cán bộ, công chức khác, phát hiện những nguyên nhân cơ bản từ phía cán bộ, công chức làm cho pháp luật đất đai không được thực hiện nghiêm chỉnh để tìm giải pháp khắc phục. Xét xử hành chính đã góp phần vào kiểm soát hoạt động chính quyền địa phương, các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương phải thận trọng, cân nhắc hơn khi ban hành quyết định hành chính hay thực hiện một hành vi hành chính. Trong 5 năm từ 2011 đến 2015, cơ quan thanh tra đã kiến nghị xử lý hành chính 7.738 tập thể, 22.700 cá nhân, chuyển cơ quan điều tra 351 vụ, 397 đối tượng. So với nhiệm kỳ trước thì kết quả thanh tra phát hiện vi phạm về tiền tăng gấp 3,5 lần; xử lý vi phạm đối với cá nhân tăng gấp 2 lần [148].

Nhìn từ một góc độ tích cực, kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương góp phần làm cho cán bộ, công chức, kể cả cán bộ, công chức chưa sai phạm ý thức rõ hơn trách nhiệm của mình trong việc quản lý một nguồn tài nguyên quý giá thuộc quyền sở hữu chung. Chính sự cò sát trong quan hệ giữa chủ thể kiểm soát và đối tượng kiểm soát đã dần dần hình thành trong cán bộ, công chức văn hoá tranh luận, khả năng làm việc nhóm, khắc phục tình trạng thụ động, trì trệ, mất tự tin ở năng lực của chính mình. Minh chứng điển hình, dễ thấy nhất là sự tiến bộ rõ rệt trong nội dung, cách thức trả lời chấn vấn công khai của những người có chức vụ, quyền hạn trong thời gian vừa qua.

Thứ tư, thông qua kiểm soát, góp phần khắc phục những bất cập của pháp luật đất đai và việc tổ chức thực hiện pháp luật đất đai.

Kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương thực chất là việc theo dõi, đánh giá hành vi thực thi pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Thông qua hoạt động giám sát chuyên đề có thể kiểm nghiệm, đánh giá, bổ sung cho việc xây dựng pháp luật và quyết định các vấn đề quan trọng trong lĩnh vực đất đai. Kiểm soát giúp các cơ quan nhà nước đánh giá khá đầy đủ kết quả thực thi chính sách và nhìn nhận những hạn chế trong cơ chế quản lý cũng như trách nhiệm của chính quyền địa phương. Chủ thể kiểm soát thông qua việc đánh giá hành vi thực tế của chính quyền địa phương (thực chất là hành vi của các cán bộ,

công chức), so sánh với các quy định của pháp luật để đi đến kết luận chính quyền địa phương đã, đang thực hiện pháp luật đất đai đúng hay sai. Chủ thể kiểm soát cũng đánh giá nguyên nhân của thực trạng thực thi pháp luật đất đai của chính quyền địa phương mà đặc biệt là những nguyên nhân dẫn đến sai phạm trong đó có những nguyên nhân từ sự bất cập của pháp luật đất đai và tổ chức thực hiện pháp luật đất đai. Từ đó, chủ thể kiểm soát đã kiến nghị các cơ quan hữu quan hoàn thiện pháp luật hoặc có các biện pháp nâng cao hơn hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật đất đai. Những kiến nghị hoàn thiện chính sách, pháp luật đất đai và biện pháp tổ chức thực hiện sau khi đã đánh giá từ thực tiễn có giá trị làm thay đổi quan niệm tiếp cận các vấn đề của đời sống, xích lại gần hơn với thực tiễn nhằm giải quyết những đòi hỏi của thực tiễn. Thông qua kiểm soát, nhiều vấn đề được đưa ra thảo luận công khai để chọn một quyết định đúng đắn. Theo Báo cáo của Quốc hội về công tác giám sát, qua giám sát chuyên đề, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành nhiều nghị quyết, đưa ra nhiều kiến nghị xác đáng, đã được các cơ quan chịu sự giám sát tiếp thu, xử lý, kịp thời điều chỉnh chính sách pháp luật có liên quan, mang lại hiệu quả thiết thực.

HỢP 3.3 : Kiến nghị sau kiểm soát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về giải quyết khó khăn trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Để giải quyết khó khăn trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở tại đô thị, Đoàn giám sát xin kiến nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các cơ quan có liên quan như sau:

- Chính phủ chỉ đạo các bộ, ngành tiếp tục rà soát, hoàn thiện cơ chế, chính sách liên quan đến hướng dẫn, thi hành Luật Đất đai 2013 để kịp thời sửa đổi, bổ sung, trong đó cần xem xét, quy định về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với các trường hợp có giấy tờ về đất; đất được giao không đúng thẩm quyền mà đã nộp tiền sử dụng đất để làm nhà ở trước ngày 01/7/2004; về bồi thường, hỗ trợ về đất khi Nhà nước thu hồi đất có nguồn gốc được giao không đúng thẩm quyền trước ngày 01/7/2004 nhưng đã nộp tiền sử dụng đất; về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người góp vốn bằng quyền sử dụng đất xin xóa đăng ký góp vốn bằng quyền sử dụng đất; quy định trách nhiệm của cơ quan tài nguyên và môi trường trong việc cung cấp tài liệu liên quan đến đăng ký quyền sử dụng cho người sử dụng đất để phục vụ việc cấp Giấy chứng nhận;...

- Bộ Tài nguyên và Môi trường, các bộ, ngành có liên quan rà soát hoàn thiện cơ chế, chính sách bảo đảm sự liên thông các thủ tục hành chính về đất đai, nhà ở; liên thông về xác định và thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai...; đẩy nhanh việc đầu tư xây dựng hệ thống thông tin đất đai, cơ sở dữ liệu đất đai phục vụ

đa mục tiêu; tạo điều kiện để thực hiện giao dịch điện tử và tin học hóa trong việc thực hiện thủ tục hành chính về đất đai.

- Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra đối với các chủ đầu tư dự án phát triển nhà ở, kịp thời xử lý vi phạm phạm pháp luật đất đai, pháp luật xây dựng và thực hiện nghĩa vụ tài chính của các chủ đầu tư dự án; xem xét, có giải pháp giải quyết các trường hợp chủ đầu tư chưa hoàn thành nghĩa vụ tài chính về đất đai nhưng đã giải thể hoặc thay đổi; nghiên cứu, xác định mức độ an toàn của các công trình, dự án nhà ở mà chủ đầu tư vi phạm pháp luật về xây dựng, nhất là các trường hợp xây dựng vượt quá số tầng theo quy định, để kịp thời cấp Giấy chứng nhận cho người mua nhà...

- Xem xét hỗ trợ kinh phí từ ngân sách trung ương hàng năm cho các tỉnh khó khăn để thực hiện nhiệm vụ đo đạc, lập hồ sơ địa chính cấp giấy chứng nhận và xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai.

- Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố chưa hoàn thành cơ bản việc cấp Giấy chứng nhận lần đầu đối với từng loại đất, nhất là đất ở đô thị thì tiếp tục chỉ đạo xử lý tồn tại, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc để đẩy mạnh thực hiện nhằm cơ bản hoàn thành trong năm 2015. Triển khai tốt việc cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính cho các trường hợp đã cấp Giấy chứng nhận để phục vụ yêu cầu quản lý đất đai; thực hiện bố trí kinh phí từ 10% nguồn thu từ đất để phục vụ công tác đo đạc, lập, cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính, đăng ký đất đai, cấp Giấy chứng nhận và xây dựng cơ sở dữ liệu địa chính nhằm tăng cường quản lý nhà nước về đất đai, nhất là tại các huyện điểm của tỉnh, thành phố.

Nguồn: Báo cáo giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Những quyết định trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương đã thể hiện phần nào ý chí người dân địa phương. Từ năm 2011-2015, tỉ lệ người dân được hỏi cho biết chính quyền địa phương đã tiếp thu ý kiến đóng góp của họ cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chiếm tỉ lệ trung bình khá cao (trên 80% số người đã góp ý kiến) trong suốt 5 năm [46,47,48,49,50].

Trong tổng số quyết định hành chính về đất đai bị khiếu nại, tố cáo giai đoạn 2004 đến 2012, tỷ lệ khiếu nại, tố cáo đúng hoặc đúng một phần chiếm 47,8%, cá biệt có địa phương lên tới 70%, trong số các vụ được đưa ra xét xử tại Tòa án thì tỷ lệ khởi kiện đúng và đúng một phần chiếm 19,5% [118, tr.6]. Riêng năm 2015 có 29,7 % khiếu nại đúng và đúng một phần, 36,6% tố cáo đúng và đúng một phần và 81% các khiếu nại, tố cáo đã được giải quyết, trong đó có các địa phương có tỷ lệ giải quyết đạt cao (trên 92%) như Ninh Thuận, Hậu Giang, Trà Vinh, Thanh Hóa , Bình Dương, Kiên Giang, Bình Định [25, tr.6]. Thực trạng kiến nghị, khiếu nại, tố

cáo và phản ánh những vi phạm pháp luật đất đai của công dân nêu trên thể hiện mức độ kiểm soát của người dân đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Đó là sự đánh giá đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương và mong muốn điều chỉnh hoạt động của chính quyền địa phương giữ trong giới hạn thẩm quyền mà pháp luật đất đai quy định. Các khiếu nại, tố cáo đúng và đã được giải quyết thể hiện những giá trị giám sát của người dân, tác động đến việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, chống sự lạm quyền, lạm quyền hoặc thiếu trách nhiệm, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ sở hữu về đất đai. Tuy còn ở mức độ khiêm tốn nhưng sự giám sát này đã góp phần quan trọng vào việc tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương với những vấn đề mà nhân dân đòi hỏi. Cũng từ đó, nhân dân kiến nghị các cơ quan hữu quan hoàn thiện pháp luật hoặc có các biện pháp nâng cao hơn hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật đất đai theo hướng sát với thực tiễn nhằm giải quyết những đòi hỏi của thực tiễn.

HỢP 3.4: Về việc cử tri phản ánh chủ đầu tư thu 8 triệu đồng của người dân để làm thủ tục cấp giấy chứng nhận: Thành ủy Hà Nội, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội đã có chỉ đạo thanh tra cụ thể (Công văn số 7525/UBND-TNMT và số 854/CV-TU ngày 30 tháng 9 năm 2014). Theo Thông báo của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội về kết quả thanh tra (Thông báo số 244/TB-UBND ngày 27 tháng 11 năm 2014) cho thấy có dấu hiệu của việc nhân viên của hai chủ đầu tư (dự án Khu nhà ở để bán tại phường Mỹ Trì, quận Nam Từ Liêm và dự án Khu trung tâm thương mại, văn phòng và nhà ở cao cấp HAPULICO, quận Thanh Xuân) phổ biến cho một số hộ dân “nộp tiền để làm sổ đỏ nhanh”.

Về vấn đề “chữ ký giả trong biên bản bàn giao đất” mà người dân phản ánh mình không ký đã được Ủy ban nhân dân Thị xã Sơn Tây giao cơ quan công an điều tra làm rõ.

Nguồn: Báo cáo của Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và môi trường ngày 20/10/2015 về những vấn đề Đại biểu Quốc hội, cử tri và nhân dân quan tâm phục vụ trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XIII.

Thông qua kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, các tổ chức chính trị - xã hội và đoàn thể quần chúng đã góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các thành viên, đặc biệt là những người ở nhóm dân cư được coi là “kém vị thế”. Chẳng hạn, vai trò của phụ nữ Việt Nam trong nghiên cứu việc áp dụng quy định của pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Từ nghiên cứu thực tiễn thực hiện quy định bắt buộc phải ghi tên cả hai vợ

chồng trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, họ đã phát hiện chỉ có khoảng 22% giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên thực tế có ghi cả tên vợ và chồng để từ đó kiến nghị sửa đổi pháp luật và tổ chức thực hiện trên thực tế để đảm bảo quyền tiếp cận đất đai của phụ nữ. Có thể thấy, trong quá trình xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các tổ chức xã hội đã đóng một vai trò quan trọng trong kiểm soát quyền lực nói chung, kiểm soát chính quyền địa phương trong việc thực hiện pháp luật liên quan đến một loại tài sản có giá trị lớn thuộc quyền sở hữu của toàn dân. Từ đó, động viên nhân dân tham gia vào các hoạt động của nhà nước và qua đó rèn luyện khả năng làm chủ của người dân.

Về cơ bản, báo chí đã dẫn dắt được sự việc, dẫn dắt được dư luận và là một trong các nhân tố thúc đẩy sự vào cuộc của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền vào việc giải quyết những vi phạm trong thực hiện pháp luật của chính quyền địa phương. Báo chí đã thể hiện tính xung kích trong công tác đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực, góp phần làm trong sạch nội bộ chính quyền địa phương. Những thông tin trên báo chí nhiều khi trở thành “sức ép” đối với hoạt động của chính quyền địa phương. Dưới tác động của dư luận báo chí, buộc các cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền phải chấp nhận tranh luận, đối thoại với nhân dân, từ đó rèn luyện kỹ năng chính trị hiện đại, khắc phục tình trạng né tránh công luận.

HỢP 3.5: Về việc báo chí phản ánh “có sổ đỏ nhưng chưa có đất tại khu giãn dân gò Bò Về thuộc thôn Đoài, xã Đường Lâm, thị xã Sơn Tây, thành phố Hà Nội”, địa phương đã xử lý dứt điểm, đã giao đất và cấp giấy chứng nhận cho người dân, bảo đảm ổn định tình hình. Về phản ánh giả mạo chữ ký để chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất không hay biết: Ủy ban nhân dân thị xã Sơn Tây đã tiến hành thanh tra và có kết luận: thủ tục giao đất, cấp giấy chứng nhận cơ bản đúng trình tự thủ tục. Về việc xác minh chữ ký của người dân khi thực hiện thủ tục chuyển quyền sử dụng đất đã được giao cho quan công an điều tra, xác minh cụ thể. Về việc cấp giấy chứng nhận cho người chết: Ủy ban nhân dân thị xã Sơn Tây đã thực hiện thủ tục đính chính tên người sử dụng đất trên Giấy chứng nhận đã cấp cho phù hợp với quy định của pháp luật đất đai hiện hành. Về vấn đề “Sổ đỏ chưa cấp đã nằm trong hiệu cầm đồ”, vụ việc này nằm trong một vụ án lừa đảo, đang được cơ quan công an điều tra thực hiện điều tra.

Nguồn: Báo cáo của Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và môi trường ngày 20/10/2015 về những vấn đề Đại biểu Quốc hội, cử tri và nhân dân quan tâm phục vụ trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khoá XIII.

3.3.2 Hạn chế

Thứ nhất, kết quả kiểm soát của các cơ quan trung ương còn thiếu tính khách quan và chính xác.

Thực trạng kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương cho thấy, hoạt động kiểm soát của các cơ quan Trung ương còn thiếu chủ động, chủ yếu mới dựa trên văn bản do các cơ quan có liên quan cung cấp (về cơ bản là xem xét báo cáo của chính quyền địa phương) mà chưa chủ động tìm kiếm các thông tin độc lập và sự tham gia của các chuyên gia trong khi vẫn có tình trạng báo cáo chuẩn bị sơ sài, gửi không đúng thời hạn nên thông tin nhận được chưa thật sự khách quan, đầy đủ, kịp thời. Điều này được thể hiện khá rõ nét trong cả báo cáo về hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước và các báo cáo về hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan hành chính nhà nước [28, tr.17] [89, tr.11,12]. Đơn cử thời hạn hoàn thành công tác thống kê, kiểm kê đất đai là 01/09/2015 nhưng tính đến 25/10/2015 mới có 11 tỉnh gửi nộp báo cáo kết quả [106, tr.16]. Số lượng các cuộc thanh tra, giám sát trực tiếp hàng năm thực hiện còn ít. Hàng năm, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ thực hiện 2-3 giám sát chuyên đề cho tất cả các lĩnh vực và số lượng lớn các giám sát chuyên đề đều yêu cầu Đoàn đại biểu Quốc hội tiến hành giám sát tại địa phương để báo cáo [89, tr.10]. Cơ quan thanh tra chuyên ngành về đất đai ở Trung ương Từ năm 2011 đến tháng 6 năm 2015, Tổng cục quản lý đất đai chỉ triển khai 17 cuộc thanh tra việc chấp hành pháp luật đất đai [31, tr.4].

Các kết quả kiểm soát cũng cơ bản được thực hiện ở một số địa phương nhất định, chưa tổ chức đánh giá ở tất cả các địa phương ở cùng một thời điểm tổ chức giám sát, thanh tra, kiểm tra. Để giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai trong khoảng thời gian từ 2003 cho đến hết năm 2011, đoàn giám sát của Quốc hội chỉ trực tiếp làm việc với 21 Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và 21 quận, huyện thuộc tỉnh, thành phố (tại mỗi địa phương, Đoàn đã tổ chức khảo sát, làm việc với 1 đơn vị cấp huyện) [118, tr.02], chỉ chiếm 33% số tỉnh, thành phố trên toàn quốc. Báo cáo kết quả được tổng hợp từ báo cáo của 8 bộ, ngành, 62 Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, 47 Đoàn đại biểu Quốc hội. Theo Báo cáo số 1590/BC-TTTP ngày 09 tháng 06 năm 2015 của Thanh tra Chính phủ, từ năm 2004 đến năm 2014, “Thanh tra chính phủ không tổ chức thanh tra chuyên đề về đất nông, lâm trường quốc doanh. Đây chỉ là một trong nhiều nội dung của cuộc thanh tra, do đó việc bóc tách số liệu riêng về kết quả thanh tra đất nông, lâm trường quốc doanh trong các kết luận thanh tra,

mang tính tương đối, nhất là kết luận, kiến nghị xử lý về kinh tế” [21, tr.1]. Việc thanh tra hàng năm còn ít, mang tính bị động theo các vụ việc mà báo chí, dư luận phản ánh [12, tr.12].

Thứ hai, hoạt động tự kiểm soát của chính quyền địa phương còn kém hiệu quả.

Giám sát của Hội đồng nhân dân nặng về tính hình thức. Đại biểu Hội đồng nhân dân thực hiện quyền chất vấn chưa nhiều, chưa đều, chủ yếu là tại kỳ họp và chỉ chiếm khoảng 15% đến 20%, chất vấn giữa hai kỳ họp rất ít, có khoảng 3 đến 10 chất vấn mỗi năm, có nhiều đại biểu chưa thực hiện chất vấn [89, tr.26]. Đối với cấp xã, thì việc chất vấn chưa rõ nét, phần nhiều mang nét “hỏi để biết”, Hoạt động chất vấn về thực hiện pháp luật đất đai chủ yếu đối với thủ trưởng các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân, rất ít ý kiến chất vấn đối với Chủ tịch Ủy ban nhân dân trong khi đây là đối tượng có thẩm quyền rất lớn trong quản lý đất đai cần được chất vấn. Một số lượng lớn các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai của Ủy ban nhân dân có dấu hiệu vi phạm Luật bị các chủ thể kiểm soát phát hiện đã nêu trên cũng là minh chứng cho sự kém hiệu quả trong hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân. Điển hình, trong nhiều năm, chính quyền địa phương huyện Tiên Lãng, Hải Phòng ban hành nhiều văn bản trái pháp pháp luật (từ Hội đồng nhân dân huyện ban hành Nghị quyết trái pháp luật về thu hồi đất đến Ủy ban nhân dân ban hành hàng trăm quyết định giao đất, thu hồi đất, cưỡng chế thu hồi đất trái pháp luật). Người dân trong huyện đã kêu cứu bằng cách khiếu nại, kiện ra toà các cấp mà Hội đồng nhân dân huyện, tỉnh không hề có động thái gì về việc thể hiện chức năng giám sát của mình, để bãi bỏ các văn bản trái pháp luật.

Nhiều vi phạm pháp luật trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân đã không phát hiện được, hoặc xử lý không dứt điểm. Chẳng hạn, từ năm 2009, Sở Tư pháp Hải Phòng đã phát hiện các sai phạm trong Nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện Tiên Lãng nhưng Ủy ban nhân dân Thành phố Hải Phòng đã không đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định trái luật của Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng. Chỉ sau khi xảy ra bị kịch thu hồi đất và có kết luận và chỉ đạo của Thủ tướng chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hải Phòng mới cách chức Chủ tịch, Phó chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng, mới chỉ đạo Ủy ban nhân dân huyện thu hồi các quyết định thu hồi đất, cưỡng chế thu hồi đất trái pháp luật. Có địa phương thiếu trách nhiệm trong việc quản lý phôi giấy chứng nhận, giao phôi Giấy chứng nhận cho đơn vị tư vấn thực hiện công trình đo đạc, cấp đổi giấy chứng nhận để sử dụng mà chưa kiểm tra, giám sát chặt chẽ. Những phát hiện sau thanh tra, kiểm tra trong Báo cáo của Bộ Tài nguyên môi trường cũng là một minh chứng “Kết quả thanh tra, kiểm tra 28 dự án phát triển nhà

ở trong năm 2014, 2015 tại 04 tỉnh, thành phố (Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Nghệ An và Sóc Trăng), có 26 dự án có vi phạm” [107, tr.18]. Việc kiểm tra xác suất việc xây dựng bảng giá đất năm 2010 tại 12 tuyến đường và năm 2011 tại bảy tuyến đường cho thấy, giá thực tế cao hơn bảng giá đất của UBND thành phố Hà Nội từ vài chục đến 400 – 500% [142].

Cơ quan thanh tra chuyên ngành ở các địa phương chỉ thực hiện được khoảng 5 đoàn/1 năm ở mỗi cấp [11, tr.9], cá biệt có địa phương chỉ tổ chức 2 cuộc thanh tra trong một năm [29, tr 13]. Chỉ có 10% số người được hỏi cho rằng hoạt động thanh tra đất đai ở địa phương là tốt, có tới 16,6% cho là kém và 44,3% cho là trung bình [64, tr.114].

Thứ ba, những phán quyết chưa thực sự chính xác của toà án trong xét xử hành chính còn chiếm tỉ lệ khá cao.

Thực tế giải quyết các vụ án hành chính mà phần lớn có liên quan đến đất đai thời gian qua cho thấy, không phải ở đâu và khi nào, Toà án cũng xét xử khách quan, công bằng, dân chủ và đúng luật. Tỷ lệ vụ án hành chính bị sửa, huỷ do nguyên nhân chủ quan chiếm tỉ lệ khá cao trong những năm gần đây. *Năm 2011*, tỷ lệ các bản án, quyết định bị huỷ, bị sửa là 13%, trong đó do nguyên nhân chủ quan chiếm 7,9%. *Năm 2013*, tỷ lệ các bản án, quyết định bị huỷ, sửa là 8,6 %, do nguyên nhân chủ quan chiếm 7,4%. *Năm 2014*, tỷ lệ các bản án, quyết định bị huỷ, sửa là 8,94%, do nguyên nhân chủ quan chiếm 8,17%. *Năm 2015*, tỷ lệ các bản án, quyết định bị huỷ, sửa là 7,7 %, do nguyên nhân chủ quan 6,37% [17,18,19,20] . Có những bản án xét xử trái pháp luật nhưng chưa được toà án cấp trên phát hiện. Điển hình là vụ ông Đoàn Văn Vươn, chỉ đến khi có kết luận của Thủ tướng khẳng định quyết định thu hồi đất của Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng đối với gia đình ông Vươn là trái pháp luật thì ngày 13/02/2012, Chánh án Toà án nhân dân tối cao mới quyết định kháng nghị theo hướng huỷ quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm của Toà án nhân dân Thành phố Hải Phòng và bản án hành chính sơ thẩm của Toà án nhân dân huyện Tiên Lãng trước đó. Những con số trong Báo cáo số 4043/BTP-TCTHADS ngày 03 tháng 11 năm 2015 của Tổng cục Thi hành án dân sự, Bộ Tư pháp về rà soát, thống kê, lập danh sách bản án, quyết định của toà án tuyên không rõ, có sai sót năm 2015 cũng là một dẫn chứng (737 bản án, quyết định).

Thứ tư, kiểm soát của nhân dân còn mang tính hình thức.

Nhân dân thực hiện quyền giám sát thông qua việc kiến nghị, phản ánh, khiếu nại, tố cáo nhưng cơ hội được phát biểu ý kiến, khả năng được tiếp thu ý kiến hay không phụ thuộc phần nhiều vào chính quyền địa phương và thẩm quyền giải quyết thuộc về chính người đã ban hành các quyết định hành chính, thực hiện hành

vi hành chính mà dân cho là trái pháp luật. Việc kiến nghị, phản ánh trực tiếp với chính quyền địa phương trong quá trình quản lý đất đai ít được thực hiện. Chỉ có 13% số người được hỏi trên phạm vi toàn quốc cho biết chính quyền địa phương đã tham vấn ý kiến của họ trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, có 111/1008 (10,27%) người được hỏi trả lời đã góp ý cho Luật đất đai năm 2013; tỉ lệ người trả lời có cơ hội đóng góp ý kiến của mình trước khi quy hoạch, kế hoạch được ban hành từ năm 2011 đến năm 2015 là khá thấp và có xu hướng giảm dần trong những năm gần đây (6,2% năm 2011, 6,5% năm 2012, 7% năm 2013, 5% năm 2014 và 3% năm 2015) [46,47,48,49,50]. Người đứng đầu cơ quan hành chính ở một số địa phương chưa thực hiện nghiêm túc nghĩa vụ tiếp dân. Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh và đa số Chủ tịch Ủy ban nhân dân các quận, huyện của Thành phố chưa tiếp dân thường xuyên (chỉ đạt 35% so với quy định). Tỷ lệ tiếp dân định kỳ của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Huế, thị xã Hương Thủy, thị xã Hương Trà, tỉnh Thừa Thiên Huế chỉ đạt khoảng 50%. Đặc biệt số theo dõi tiếp công dân của Ủy ban nhân dân huyện Quảng Điền (Thừa Thiên Huế) chưa thể hiện việc Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện thực hiện việc tiếp dân định kỳ; Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Châu Đốc (An Giang) trong 2 năm 2011, 2012 và 4 tháng đầu năm 2013 chỉ tiếp công dân 1 ngày [25, tr.10]. Cho đến hiện nay, người dân chưa có quyền khởi kiện để yêu cầu toà án huỷ văn bản quy phạm pháp luật do chính quyền địa phương ban hành trái luật, làm ảnh hưởng đến lợi ích cộng đồng và chưa một lần được thực hiện quyền quyết định trực tiếp những vấn đề quan trọng liên quan đến tài sản quý giá bậc nhất là đất đai bằng hình thức trưng cầu dân ý. Vì vậy, khả năng phát hiện các sai phạm trong thực hiện pháp luật đất đai là có nhưng khả năng uốn nắn chính quyền địa phương thực hiện đúng pháp luật và xử lý sai phạm là thấp.

Việc thực hiện chức năng giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội và các thiết chế xã hội khác mờ nhạt. Chỉ có 47,7% đảng viên và 12,3% thành viên các tổ chức đoàn thể tham gia đóng góp ý kiến xây dựng pháp luật [50, tr.26]. Các tổ chức này chủ yếu làm nhiệm vụ tuyên truyền, cổ động, tập hợp lực lượng nhân dân để thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước. Một nghiên cứu về Tranh chấp đất đai tại Việt Nam với 5 trường hợp thu hồi đất cho biết “Các tổ chức đoàn thể, chẳng hạn như Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, hay Mặt trận tổ quốc đã từng tham gia vào việc đối thoại trong quá trình thu hồi đất. Những tổ chức này được nhìn nhận như là “công cụ của Đảng” và thường tham dự vào quá trình thu hồi đất dưới sự dẫn dắt của Đảng. Với hoàn cảnh phụ thuộc về kinh phí hoạt động, họ có khả năng bảo vệ lợi ích của Nhà nước hơn là đóng tốt vai trò của một bên hoà

giải không thiên vị” [27, tr.25] Thậm chí, đôi khi họ đã quên chức năng phản biện của mình mà đứng về phía chính quyền ngay cả khi chính quyền làm trái luật “ Mặt trận tổ quốc phải ủng hộ cao việc cưỡng chế thu hồi đất vì nó đúng đắn” [65, tr.7]. Trong 30% số người được hỏi cho là địa phương họ có Ban thanh tra nhân dân, chỉ có gần 79% cho rằng những ban này thực tế có hoạt động, tại Bình Dương, chỉ có 17% cho rằng chúng thực tế có hoạt động. Chỉ có 19% số người trên phạm vi toàn quốc cho biết địa bàn của họ có Ban Giám sát đầu tư cộng đồng và trong số đó, khoảng 81% cho rằng những ban này thực tế có hoạt động [50].

Thứ năm, hiệu lực thực tế của các kết luận, kiến nghị của chủ thể kiểm soát thấp.

Trên thực tế việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của các chủ thể kiểm soát có kết quả rất hạn chế, tỷ lệ thu hồi về kinh tế đạt rất thấp, việc xử lý đối với cán bộ, công chức có hành vi vi phạm pháp luật trong quản lý đất đai đã được các chủ thể kiểm soát kết luận và kiến nghị xử lý chưa được thực hiện kịp thời, nghiêm túc, đầy đủ; có nhiều kết luận, kiến nghị không được đối tượng chịu sự kiểm soát và các cơ quan có liên quan chấp hành một cách nghiêm túc, điều này ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả của hoạt động kiểm soát. Báo cáo của Thanh tra Chính phủ về theo dõi việc thi hành pháp luật về thanh tra chuyên ngành năm 2014 khẳng định, xử lý sau thanh tra hiện là một khâu yếu, tác động tiêu cực đến việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác thanh tra, ảnh hưởng không nhỏ đến quản lý nhà nước trên các lĩnh vực. Nhiều kết luận thanh tra phải chờ xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên trong những trường hợp liên quan đến trách nhiệm quản lý của cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp với cơ quan ban hành kết luận thanh tra dẫn đến chậm, muộn việc thực hiện kết luận thanh tra; một số kết luận thanh tra thiếu tính khả thi, gây khó khăn cho việc thực hiện kết luận thanh tra; việc chỉ đạo, tổ chức thực hiện và theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận, yêu cầu, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra ở các Bộ, ngành, địa phương hiện chưa thống nhất, hiệu quả thấp. Theo Báo cáo của Ủy Ban Thường vụ Quốc hội số 832/BC-UBTVQH13 ngày 28 tháng 02 năm 2015 tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân trong 10 năm, các kết luận sau giám sát thường chung chung, thiếu kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện kết luận đó nên vẫn còn hiện tượng sau giám sát đầu lại vào đó. Báo cáo cũng đã đưa ra nhận định “ kết quả của hoạt động giám sát là việc đưa ra kết luận, kiến nghị thông qua các văn bản báo cáo kết quả giám sát của các chủ thể giám sát. Tuy nhiên, hình thức “kết luận” “kiến nghị” chưa được thừa nhận về mặt pháp lý và hiệu lực không cao” [89, tr.34]. Hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp hiện nay còn thấp, đặc biệt đối với Hội đồng nhân dân cấp xã. Việc đôn đốc và theo dõi kết quả việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát còn hạn chế, chưa thể tổng

hợp chính xác có bao nhiêu kiến nghị sau giám sát đã được thực hiện, thậm chí, một số kiến nghị sau giám sát chưa được cơ quan chịu sự giám sát thực hiện nghiêm túc. Đơn cử vụ khiếu nại của ông Hoàng Công Đoàn, trú tại thị trấn Hàng Trạm, huyện Yên Thủy, Hoà Bình đã được Thanh tra tỉnh xác minh và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại từ tháng 7/2008 nhưng đến năm 2012 mới được Ủy ban nhân dân huyện Yên Thủy chỉ đạo các phòng, ban chức năng của huyện giải quyết dứt điểm [99, tr.2].

Tỷ lệ thu hồi, xử lý sau thanh tra rất thấp so với kiến nghị thu hồi, xử lý sau thanh tra, đặc biệt là về thu hồi đất đai và tiền. Năm 2009, tỷ lệ thu hồi tiền là 47,75%, tỷ lệ thu hồi đất là 9,2%. Năm 2010, tỷ lệ thu hồi tiền là 13,8%, tỷ lệ thu hồi đất là 10,6%. Năm 2011, tỷ lệ thu hồi tiền là 15%, tỷ lệ thu hồi đất là 8,2%. Năm 2012, tỷ lệ thu hồi tiền là 35,73% [123, tr.44]. Năm 2013, tỉ lệ số tiền, tài sản tham nhũng được thu hồi đạt chưa đến 10%, năm 2014 là trên 22 [157]. Năm 2015, tỉ lệ thu hồi về đất chỉ đạt 29,2% [154] và theo báo cáo của Thanh tra Chính phủ, nhiều tỉnh phía Nam không thực hiện nghiêm chỉnh các kết luận thanh tra của Thanh tra Chính phủ về thanh tra quản lý, sử dụng đất đai như Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Lắk, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương, Ủy ban nhân dân tỉnh Gia Lai, Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Nông. Điển hình là Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Nông chưa thu hồi được số tiền: 64.213.148.813 đồng do các tổ chức nợ trong việc thuê đất, sử dụng đất; Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Lắk chưa rà soát để thu hồi số tiền 12.794.349.478 đồng đền bù sai đối tượng, chưa tập trung giải quyết để thu hồi hết các khoản nợ đọng về thuế liên quan đến đất đai trên địa phương. Chưa kiên quyết chỉ đạo việc kiểm điểm trách nhiệm cá nhân, tập thể ở các cơ quan, đơn vị thuộc Ủy ban nhân dân để xảy ra những vi phạm [98, tr.05].

Điều này còn được chứng minh bởi số liệu các vụ án hành chính khó thi hành ở Việt Nam những năm gần đây. Bảng tổng hợp tình hình thi hành án trong lĩnh vực hành chính cho thấy tỉ lệ số vụ án chưa được thi hành chiếm tỉ lệ khá cao và có xu hướng ngày càng tăng [143].

<i>Năm</i>	<i>Số vụ thụ lý</i>	<i>Tồn đọng</i>	
		<i>Vụ</i>	<i>Tỉ lệ</i>
2012	944	58	6,14%
2013	378	42	11,11%
2014	452	61	13,49%
2015	267	74	27,71%

Thứ sáu, những trường hợp tham nhũng trong lĩnh vực đất đai được phát hiện từ kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương còn hạn chế.

Trong lĩnh vực đất đai, Thanh tra của Bộ Tài nguyên môi trường thường thanh tra khi có khiếu nại, tố cáo với bằng chứng cụ thể. Theo mô hình tổ chức các cơ quan nhà nước hiện nay ở Việt Nam, các cơ quan thanh tra không độc lập với hệ thống cơ quan hành chính. Các thanh tra viên của chính quyền địa phương có nhiệm vụ điều tra hành vi tham nhũng của các quan chức cấp trên tại địa phương (người có thẩm quyền rất lớn trong lĩnh vực đất đai và có điều kiện để tham nhũng nhiều nhất – thậm chí còn là Trưởng ban chỉ đạo phòng chống tham nhũng). Điều này ảnh hưởng đến trách nhiệm của các thanh tra viên, làm hạn chế tính chính xác trong điều tra phát hiện tham nhũng. Theo điều tra của Ngân hàng Thế giới, 83% số người được hỏi cho rằng hầu hết các vụ việc tham nhũng không được phát hiện thông qua hoạt động thanh tra hay giám sát của các cơ quan nhà nước [51, tr.50]. Ngay cả khi phát hiện vi phạm thì việc xử phạt vi phạm pháp luật đất đai còn hạn chế, chưa tương xứng với kết quả thanh tra, kiểm tra đã thực hiện ở từng địa phương. Mặc dù Luật Cán bộ, công chức của Việt Nam quy định việc sa thải và các hình thức kỷ luật đối với cán bộ, công chức trong trường hợp vi phạm pháp luật nhưng trên thực tế ở một số nơi cán bộ trong biên chế thường ít bị kỷ luật nếu có hành vi không trung thực [51, tr.53]. Trong khi có tới 38,4% số người được hỏi cho rằng có tiêu cực, tham nhũng trong xử lý đất đai nhưng chỉ có 13,1% cho rằng hoạt động xử lý vi phạm pháp luật đất đai là tốt, 20,2% số người được hỏi cho là kém, 46,1% cho là trung bình [64, tr.117,120].

Số liệu điều tra do Ngân hàng thế giới cung cấp về tình trạng tham nhũng trong lĩnh vực đất đai năm 2015 là một minh chứng cho thấy, tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam chưa được kiểm soát tốt. “Ước tính có khoảng 44% số người làm thủ tục liên quan đến Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải đưa hối lộ mới làm xong thủ tục trong năm 2015, gấp đôi so với năm 2014” [50, tr.21].

3.4 Nguyên nhân dẫn đến thực trạng kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

3.4.1 Nguyên nhân của những ưu điểm.

Kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam trong thời gian qua đã đạt được những kết quả tích cực đáng kể như trên, xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó phải kể đến những nguyên nhân cơ bản sau:

Một, cơ sở pháp lý cho kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ngày càng hoàn thiện hơn.

Hai, thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương được pháp luật quy định ngày càng rõ ràng và phù hợp hơn với điều kiện thực tế. Đây chính là cơ sở quan trọng để các chủ thể kiểm soát có thể xem xét, đánh giá một cách chính xác hơn việc thực hiện thẩm quyền quản lý đất đai của chính quyền địa phương theo pháp luật. Mặt khác, cũng giúp chính quyền địa phương dễ nhận diện quyền và nghĩa vụ của mình để từ đó, tự kiểm soát hoạt động trong giới hạn luật định.

Ba, trong tiến trình cải cách bộ máy nhà nước, hệ thống các cơ quan nhà nước từ Trung ương xuống địa phương ngày càng được củng cố, năng lực hoạt động của các cơ quan này, trong đó có năng lực kiểm soát được tăng cường. Bộ máy nhà nước ngày càng được thiết kế hợp lý hơn theo hướng gọn nhẹ, mối quan hệ giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước ngày càng được xác định rõ ràng, hạn chế sự chồng lấn về chức năng, thẩm quyền là một điều kiện thuận lợi trong kiểm soát. Xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức được coi là nhiệm vụ trọng tâm trong cải cách hành chính trong suốt thời gian qua đã góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Bộ máy nhà nước trong đó có hoạt động kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Bốn, chủ trương công khai, minh bạch hoạt động của chính quyền địa phương, mở rộng dân chủ đã góp phần nâng cao hiệu quả kiểm soát của các chủ thể là cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Năm, kinh tế, xã hội ngày càng phát triển là những đảm bảo cơ bản cho khả năng và hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Sáu, sự hội nhập ngày càng sâu rộng của Việt Nam trên trường quốc tế, tạo điều kiện cho các chủ thể kiểm soát học hỏi kinh nghiệm kiểm soát quyền lực nhà nước trên thế giới, các đối tượng kiểm soát cũng ít nhiều chịu sự tác động của nền văn hoá, pháp lý tiên tiến, từ đó dễ dàng tiếp nhận sự kiểm soát và phối hợp trong kiểm soát.

3.4.2 Nguyên nhân của những hạn chế.

Một là, các chủ thể trong xã hội chưa nhận thức đầy đủ vai trò của kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Nhận thức của không ít các chủ thể về kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương chưa thật sự đầy đủ, chính xác, vì vậy, họ chưa coi đây là một hoạt động không thể thiếu trong quá trình quản lý. Một số cơ quan, tổ chức, cá nhân khi nhận được ý kiến thảo luận trái chiều có tính phản biện, hay ý kiến chất vấn còn tỏ ý khó chịu, có phản ứng tiêu cực mà chưa thấy được đây là hoạt động mang tính xây dựng nhằm thực hiện quyền lực nhân dân, giúp cho chính quyền địa phương thấy được những hạn chế trong thực hiện pháp luật đất đai để tìm cách khắc phục, làm cho chính quyền ngày càng hoàn thiện hơn, thực hiện tốt hơn nhiệm vụ của mình.

Luật đất đai năm 2013 quy định người dân có quyền tham gia giám sát việc lập, điều chỉnh, công bố thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất; việc thu hồi, bồi thường và tái định cư... Tuy nhiên, nhiều người dân chưa tự ý thức được về quyền của mình đối với đất đai, chưa nhận thức được vai trò chủ thể quyền lực để tham gia kiểm soát hoạt động chính quyền địa phương trong việc thực hiện pháp luật đất đai. Thái độ thờ ơ với cái chung “cha chung không ai khóc” tồn tại đã khá lâu trong một bộ phận dân chúng, bởi vậy, trong một số trường hợp, họ còn thụ động, không muốn tham gia tích cực vào công tác quản lý ở địa phương.

Hai là, cơ sở pháp lý cho hoạt động kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai còn nhiều bất cập.

Sự bất cập này được thể hiện trước hết ở pháp luật về đất đai. Do Luật đất đai vừa mới được ban hành năm 2013 và đưa vào thực hiện từ ngày 1.7.2014 nên nhiều quy định của Luật chưa được hướng dẫn cụ thể, hoặc hướng dẫn về cùng một vấn đề của các cơ quan khác nhau không thống nhất, dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau. Từ đó, các chủ thể kiểm soát thiếu cơ sở để theo dõi, đánh giá hiệu quả của pháp luật trong thực tế, kết luận những trường hợp vi phạm. Chẳng hạn, Thông tư số 02/2015/TT-BTC ngày 05 tháng 01 năm 2015 của Bộ Tài chính có nội dung hướng dẫn xác định giá khởi điểm để đấu giá quyền sử dụng đất không phù hợp với Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định về giá đất; chòng chéo với hướng dẫn xác định giá đất cụ thể đã hướng dẫn tại Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30 tháng 6 năm 2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường; Thông tư liên tịch số 14/2015/TTLT-BTNMT-BTP ngày 04 tháng 4 năm 2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Tư pháp. “Thực tế có những vụ việc rất khó khăn để tìm ra được phương án giải quyết vừa bảo đảm đúng pháp luật vừa đáp ứng được yêu cầu của công dân” [25, tr.2].

Thứ hai, những quy định của pháp luật về kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương cũng thể hiện nhiều bất cập cả về nội dung lẫn hình thức.

- Về nội dung : chưa tạo được cơ chế kiểm soát hiệu quả, một số quy định thiếu tính khả thi (công khai, minh bạch, tiếp cận thông tin, trách nhiệm giải trình; chủ thể kiểm soát thiếu tính độc lập; hậu quả pháp lý của kiểm soát). Trong các văn bản pháp luật hiện hành vẫn thiếu các quy định của pháp luật về trách nhiệm, chế tài cụ thể từ phía Nhà nước như cung cấp thông tin, minh bạch hoá để các chủ thể có quyền giám sát, thiếu chế tài xử lý đối với việc không chấp hành các kết luận giám sát, kiểm tra, thanh tra. Khảo sát của Ngân hàng Thế giới cho biết 45% số người được hỏi cho rằng các hoạt động giám sát trong thu hồi đất đai, bồi thường và tái định cư chỉ mang tính hình thức do thiếu luật [51, tr.49].

- Về hình thức : pháp luật còn tản mạn, thiếu tập trung, thiếu đồng bộ, thống nhất, chưa cụ thể, rõ ràng. Đôi khi, một số điều luật lại được diễn đạt quá cụ thể đến mức không cần thiết, làm giảm tuổi thọ của điều luật. Chẳng hạn, Điều 198, Luật đất đai năm 2013 quy định “Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện quyền giám sát về quản lý và sử dụng đất đai theo quy định của Hiến pháp và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.” Điều luật này, có nội dung lạc hậu ngay sau hơn một năm thực hiện khi Luật tổ chức chính quyền địa phương có hiệu lực từ 1.1.2016 và tiếp tục là Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân có hiệu lực từ 1.7.2016.

Ba là, mối quan hệ phân công, phối hợp trong thực hiện quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trung ương với chính quyền địa phương chưa rành mạch.

Tổ chức bộ máy Nhà nước ta theo nguyên tắc tập quyền, các cấp chính quyền được tổ chức theo thứ bậc trên dưới chặt chẽ, cấp dưới phục tùng cấp trên, địa phương phục tùng trung ương, “tập trung dân chủ” là nguyên tắc hiến định trong tổ chức và hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước trong đó có tổ chức chính quyền địa phương.

Mặc dù không phân quyền nhưng chính quyền địa phương lại được trao rất nhiều quyền thay mặt chủ sở hữu Nhà nước để quyết định những vấn đề quan trọng liên quan đến đất đai. Điều đó dẫn đến tình trạng mối quan hệ về phân công và kiểm soát quyền lực giữa Trung ương và địa phương thiếu rành mạch và chặt chẽ, đôi khi vừa tập trung quan liêu, vừa tự do, cục bộ. Chính kiểu thiết kế chính quyền địa phương như một cánh tay nối dài của trung ương dẫn đến tình trạng chính quyền địa phương ỷ lại, thiếu chủ động, sáng tạo, thiếu gắn bó và chịu trách nhiệm trước chủ

thể quan trọng nhất của quyền lực ở địa phương là nhân dân, vi phạm pháp luật, làm ảnh hưởng đến lợi ích của nhân dân. Mặt khác, sự kiểm soát của Trung ương với địa phương đôi khi thiếu khách quan, đặc biệt là trong việc đánh giá, chỉ ra những sai phạm trong thực thi pháp luật đất đai và kiến nghị xử lý. Nếu nhìn nhận ở hai cấp quản lý thì kiểm soát của Trung ương đối với địa phương là kiểm soát từ phía ngoài vào, nhưng thực chất với quan điểm phân cấp, uỷ quyền, xét cho cùng, người có trách nhiệm lại là chính quyền Trung ương. Năng lực trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương chưa đáp ứng với yêu cầu. Chất lượng, hiệu lực quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở một số địa phương chưa cao, tính khả thi thấp, dự báo quy hoạch trong nhiều trường hợp không sát với thực tế dẫn đến tình trạng phải điều chỉnh nhiều lần. Việc quản lý, thực hiện quy hoạch sử dụng đất sau khi được xét duyệt còn bị buông lỏng, nhiều địa phương chỉ mới chú trọng đến công tác lập quy hoạch, chưa thực sự quan tâm đến công tác quản lý và tổ chức triển khai đưa quy hoạch vào thực tiễn cuộc sống. Một số địa phương có biểu hiện tùy tiện trong việc giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất. Trong nhiều trường hợp, địa phương "trái thẩm đồ" bằng các chính sách đất đai để mời gọi đầu tư, đôi khi không cần quan tâm đến năng lực và khả năng thực hiện của các chủ đầu tư, dẫn đến tình trạng chủ đầu tư lợi dụng xin giao đất, thuê đất với diện tích lớn để bao chiếm đất nhằm trục lợi, bỏ hoang, gây lãng phí, nhiều diện tích đất canh tác "bờ xôi ruộng mật" đã được cấp cho các liên doanh. Nhiều tỉnh đã quyết định cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất lâm nghiệp có rừng và sử dụng đất tại các khu vực nhạy cảm vùng biên giới cho doanh nghiệp nước ngoài đầu tư trồng rừng với tổng diện tích hàng trăm nghìn ha. Tình trạng cấp phép đầu tư và giao đất đang trồng lúa, đất có rừng để phát triển sân golf tràn lan, đáng chú ý có 27 sân tại 13 tỉnh nằm ngoài quy hoạch đã được phê duyệt. Theo Kết luận của Thanh tra Chính phủ, thành phố Cần Thơ lập quy hoạch 14 KCN và chuyển trên 7.120 ha đất nông nghiệp (chủ yếu là đất lúa) sang đất phi nông nghiệp, nhưng đến nay nhiều khu đất bỏ hoang, sử dụng kém hiệu quả, trong đó có 7 khu công nghiệp với diện tích 650 ha không nằm trong danh mục được Thủ tướng phê duyệt [153, tr.03].

Khi được hỏi về việc phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, tài nguyên, tài sản Nhà nước mà chủ yếu là về đất đai chỉ có 39,12% số người được đánh giá tốt, 7,84% đánh giá bình thường, 3,92% khó trả lời, còn lại 49,12% số người được hỏi cho rằng chưa tốt [64, tr.15].

Bốn là, hoạt động quản lý đất đai của chính quyền địa phương chưa thực sự công khai, minh bạch.

Công khai, minh bạch là điều kiện tối cần thiết cho kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, việc cung cấp thông tin liên quan đến đất đai trên thực tế vẫn còn thấp hơn so với yêu cầu của pháp luật và còn xa mới bảo đảm được việc tiếp cận đầy đủ thông tin, đáp ứng yêu cầu của người dân cả về nội dung, chủng loại lẫn tính kịp thời. Cơ sở dữ liệu đất đai tại một số tỉnh còn chậm được xây dựng để quản lý tập trung, thống nhất. Đến tháng 9/2015, mới đang triển khai xây dựng cơ sở dữ liệu tại 447/7.907 xã, phường, thị trấn, chiếm 5,65% tổng số xã, phường, thị trấn của 46 tỉnh, thành phố [10, tr.20]. Những cơ sở dữ liệu đã xây dựng vẫn chưa bảo đảm an toàn và chưa được cập nhật, chỉnh lý thường xuyên nên hiệu quả sử dụng còn hạn chế, độ tin cậy của dữ liệu không cao. Nhiều địa phương chưa thực hiện việc công khai các tổ chức sử dụng đất đang có vi phạm pháp luật đất đai trên cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân tỉnh theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 [8, tr.9]. Theo Báo cáo của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về công tác xét xử các năm qua, nguyên nhân của các khiếu kiện hành chính vẫn là do thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong một số dự án thực hiện còn thiếu nhất quán, chưa công khai, minh bạch, không đúng quy định của pháp luật. Theo Báo cáo tổng hợp của Ngân hàng thế giới về công khai thông tin về quản lý đất đai ở Việt Nam, chỉ số công khai minh bạch kế hoạch sử dụng đất và khung giá đền bù của chính quyền địa phương giảm từ 1.71 năm 2014 xuống còn 1.67 năm 2015 [50, tr.49]. Tỷ lệ người dân cho biết họ đã biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, bảng giá đất ở địa phương từ 2011-2015 chiếm tỷ lệ không cao và có xu hướng giảm trong năm 2015 so với năm 2013, 2014. Trong đó, tỷ lệ giảm dần là 20,82%; 16,24%; 11,8%(về quy hoạch, kế hoạch), 49,85%; 50,04%; 47,4% (về bảng giá đất) [46,47,48,49,50]. Có 34% số người được hỏi cho rằng các thủ tục cấp giấy chứng nhận chưa được công khai hoặc chỉ công khai nửa vời, 43% trả lời kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt không được công bố công khai hoặc được công bố công khai nhưng không tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật [51, tr.19]. Gần 50% số người được hỏi cho rằng việc giải quyết các khiếu nại về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, bồi thường và tái định cư chỉ minh bạch một phần và một trong số năm người trả lời cho rằng, việc giải quyết không minh bạch [51, tr.47]. Khi xin một bản sao trích lục các tài liệu ghi chép về quyền sử dụng đất thường mất trên một tuần [146, tr.13]. Chỉ có 9 /63 tỉnh đăng tải đầy đủ thủ tục hành chính ở cả ba cấp [32, tr.46]. Số tỉnh không cung cấp thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chiếm tỷ lệ 13/63 (trong đó có 2 tỉnh không có thông tin này), về phương án bồi thường, hỗ

trợ và tái định cư là 36/63; số xã không cung cấp thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là 132/321, về phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư là 152/321 (trong đó có 35% không cung cấp vì không có thông tin) [32, tr.14, 88]. Nhiều địa phương từ chối cung cấp vô điều kiện hoặc đòi hỏi các điều kiện ngoài luật khi cung cấp thông tin, các cấp chính quyền đùn đẩy lẫn nhau trong việc cung cấp thông tin cho người dân, cá biệt còn có trường hợp người thu thập thông tin về đất đai còn bị công an giữ lại. “Khi nghiên cứu viên đến xã Tân Hòa, huyện Lai Vung của tỉnh Đồng Tháp để tiếp cận một số thông tin về đất đai mà theo quy định phải được công khai thì bị đại diện chính quyền chất vấn và áp giải tới đồn công an. Điều tương tự xảy ra tại phường Tân Hiệp, thành phố Biên Hòa, Đồng Nai” [151].

Việc minh bạch, công khai thông tin về đất đai không đầy đủ, không được làm nghiêm túc, hoặc bị cố tình bung bít, làm sai, khiến cho người dân không tiếp cận được thông tin, dẫn tới việc hiểu lầm, gây khó dễ cho cán bộ; hoặc bị cán bộ gây khó dễ; các chủ thể kiểm soát thiếu thông tin và vì vậy, họ không biết chính quyền địa phương đang làm như thế nào. Quản lý đất đai ở Việt Nam đang được nhận định là một trong những ngành tham nhũng nhiều nhất, khiếu kiện nhiều nhất mà một trong những nguyên nhân cơ bản là thiếu tính minh bạch và những vấn đề như tham nhũng, sử dụng sai và lãng phí nguồn lực vẫn tiếp tục kìm hãm sự phát triển của Việt Nam.

Năm là, các đảm bảo về con người và tài chính cho hoạt động kiểm soát còn hạn chế.

Kết quả khảo sát của Ngân hàng thế giới ở Việt Nam cho thấy 55% số người được hỏi cho rằng các hoạt động giám sát trong lĩnh vực đất đai chỉ mang tính hình thức do thiếu năng lực [51, tr.49].

Điều này cũng có thể nhận thấy thông qua hoạt động thực tiễn ở Việt Nam:

Quỹ thời gian dành cho hoạt động của Quốc hội ít (khoảng 1/3 thời gian làm việc trong năm), các đại biểu thường xuyên không được cung cấp thông tin đầy đủ và kịp thời trong khi đại biểu tham gia lần đầu chiếm tỉ lệ cao (63,9% đại biểu Quốc hội, 55,25% đến 67,21% đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp [37], nên khả năng đánh giá vấn đề còn hạn chế do thiếu tính chuyên nghiệp, kiến thức chuyên môn nhất là ở những nội dung chuyên sâu trong lĩnh vực đất đai.

Biên chế dành cho các cơ quan thanh tra mang tính chuyên ngành về đất đai còn khiêm tốn: tổng số cán bộ được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành của Cục kiểm soát quản lý và sử dụng đất đai của Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ có 12 người [105, tr.06]. Phòng Thanh tra của Sở Tài nguyên môi trường

các tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện chỉ có khoảng 6 đến 7 cán bộ. Kinh phí bố trí cho công tác thanh tra, kiểm tra chuyên ngành về đất đai chỉ đảm bảo khoảng 50% so với nhu cầu kế hoạch nhiệm vụ được giao [106, tr.17]. Đây là ngành đặc thù, cán bộ công chức đảm nhận công tác thanh tra nhưng chế độ, chính sách chưa được đảm bảo như các thanh tra viên. Các điều kiện bảo đảm cho hoạt động giám sát như cơ sở vật chất, trang thiết bị, bộ máy giúp việc... chưa đáp ứng yêu cầu hoạt động giám sát. Đầu tư cho hệ thống thông tin đất đai và tổng phí thu được của các Văn phòng đăng ký chỉ chiếm dưới 50% chi phí hoạt động [146]. Hàng năm, với kinh phí và nguồn lực có hạn, không thể tiến hành đánh giá tất cả từng quy định, văn bản trên tất cả các lĩnh vực pháp luật được, mà việc đánh giá này được tiến hành định kỳ (03 năm) theo quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Việc triển khai Quyết định số 1975/QĐ-TTg về cơ sở dữ liệu đất lúa còn chậm so với tiến độ do kinh phí cấp chưa đúng theo tiến độ (trong 3 năm mới cấp được 63,75% kinh phí theo kế hoạch), nguồn dữ liệu đầu vào để xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai chất lượng còn thấp [107, tr.38].

Trình độ hiểu biết chung và hiểu biết pháp luật cũng như bản lĩnh và đạo đức công vụ của cán bộ, công chức kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương còn hạn chế; một bộ phận làm việc thiếu tính chuyên nghiệp, thiếu bản lĩnh và đạo đức nghề nghiệp. Trách nhiệm giải trình còn bất cập, chưa tương xứng với quyền hạn to lớn của chính quyền địa phương trong lĩnh vực đất đai, “một số đại biểu còn lúng túng trong phương pháp hoạt động, chưa mạnh dạn phát biểu, ngại va chạm, tranh luận, đặc biệt trong hoạt động chất vấn... Bộ máy Văn phòng tham mưu, giúp việc cho Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân cơ cấu, tổ chức, biên chế chưa đảm bảo theo quy định; một số chuyên viên chưa có kinh nghiệm chuyên sâu, năng lực, trình độ chuyên môn còn hạn chế, chưa được tập huấn về kỹ năng hoạt động giám sát thuộc các lĩnh vực được phân công” [89, tr.27]. Một số cán bộ thanh tra phương pháp, kỹ năng còn hạn chế, ý thức tổ chức kỷ luật, tinh thần trách nhiệm chưa cao nên ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả công tác, đã có cán bộ bị kỷ luật [3, tr.10]. Bên cạnh đó, tình trạng Thẩm phán hạn chế về năng lực, trình độ, tinh thần trách nhiệm, thái độ phục vụ cũng ảnh hưởng không nhỏ tới tính độc lập, khách quan trong giải quyết các vụ án hành chính về đất đai. Có tới 30,5% số người được hỏi cho rằng, cán bộ không quan tâm giải quyết kịp thời khiếu tố [64, tr.120]. Đảng ta đã nhận định nguy cơ “suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống trong một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên, công chức và tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí diễn biến phức tạp” [1, tr.228].

Năng lực của người dân trong kiểm soát còn hạn chế, tỉ lệ khiếu nại, tố cáo sai chiếm tỉ lệ không nhỏ. Qua báo cáo và phân tích từ kết quả giải quyết cho thấy có khoảng 70,3% trường hợp khiếu nại sai và 63,4% tố cáo sai. Trong số các vụ được đưa ra xét xử tại Tòa án thì tỷ lệ khởi kiện đúng và đúng một phần chiếm tỷ lệ rất thấp (19,5%). Thậm chí, có một số trường hợp công dân có hành vi tấn công cán bộ, công chức, một số công dân có thái độ bức xúc, la hét, chửi bới, gây mất an ninh, trật tự như: ông Phạm Thiện Duyên, Nguyễn Văn Toàn (An Giang), bà Nguyễn Thị Thái (Hà Nội), ông Phàng Sao Vàng (Sơn La), bà Nguyễn Thị Phương Dung (Hà Nội) [25, tr.2]. “Nhiều vụ việc đã được giải quyết, đúng chính sách, pháp luật, có lý, có tình, đã kiểm tra, rà soát, trả lời, có văn bản chấm dứt thụ lý giải quyết khiếu nại, nhưng công dân vẫn tiếp tục khiếu nại kéo dài, thậm chí có những phản ứng tiêu cực, gây rối trật tự hoặc bị kẻ xấu lợi dụng lôi kéo, kích động tham gia khiếu kiện đông người, tiếp tay cho các đối tượng cơ hội chính trị, các thế lực thù địch chống phá Nhà nước” [28, tr.03]. Điều này cho thấy nhận thức và hiểu biết pháp luật của công dân còn có hạn chế. Kết quả điều tra xã hội học cho thấy, có 38,8% số người được hỏi cho rằng nguyên nhân của khiếu kiện về đất đai là do người dân thiếu hiểu biết kiến thức về pháp luật đất đai [64, tr.120]. Điều kiện, phương tiện để nhân dân thực hiện quyền kiểm soát cũng chưa được đảm bảo. Đến nay, tỉ lệ người dân sử dụng Internet tại nhà trên phạm vi toàn quốc mới đạt 25,6%. Khi cần tìm thông tin về khung giá đất, chỉ rất ít người (khoảng 7%) tra cứu trên Internet trong suốt 5 năm qua. Đối với người dân ở nông thôn, vùng sâu vùng xa, bảng tin công khai ở Ủy ban nhân dân xã, tờ tin hoặc loa truyền thanh ở cấp thôn vẫn là những công cụ hữu hiệu để công khai, minh bạch thông tin đến người dân về kế hoạch sử dụng đất và khung giá đền bù [50, tr.49].

Kết luận Chương 3

Trong những năm vừa qua, cơ sở pháp lý của kiểm soát quyền lực công nói chung và kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương nói riêng ngày càng được hoàn thiện. Trên cơ sở đó, hoạt động kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương của các cơ quan nhà nước và nhân dân ngày càng được tăng cường và đạt được những kết quả đáng kể.

Kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương được thực hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau, bằng nhiều hình thức khác nhau, từ hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân đến thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính, hoạt động xét xử hành chính của Tòa án và hoạt động giám sát của nhân dân một cách trực tiếp hay thông qua các tổ chức xã hội hoặc các phương tiện thông tin đại chúng.

Thông qua kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương, đã phát hiện nhiều hành vi lạm quyền, thiếu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong ban hành văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai, trong xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong giao đất, cho thuê đất, thu hồi, bồi thường, tái định cư đến quản lý tài chính về đất đai.

Thông qua kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương, đã kiến nghị thu hồi nhiều tài sản bị tham nhũng, thất thoát, khôi phục quyền lợi cho Nhà nước và nhân dân, đồng thời kiến nghị xử lý nhiều cán bộ, công chức có hành vi vi phạm, góp phần làm trong sạch, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước. Cũng thông qua kiểm soát, các chủ thể đã đưa ra nhiều kiến nghị hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực thi pháp luật đất đai.

Tuy nhiên, hoạt động kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương còn nhiều tồn tại nhìn từ góc độ chủ thể, hình thức, nội dung và kết quả hoạt động kiểm soát. Tồn tại đó có nguyên nhân từ sự thiếu hoàn thiện của hệ thống pháp luật, sự bất cập trong thiết kế bộ máy, phân công, phối hợp trong việc thực thi quyền lực công; sự thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương, sự hạn chế trong nguồn lực về con người và vật chất cho hoạt động kiểm soát.

Chương 4
ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ
KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT
VỀ THẨM QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI
CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương được thể hiện ở kết quả đạt được so với mục đích đặt ra và sự đầu tư của Nhà nước, của toàn xã hội trong kiểm soát. Để nâng cao hiệu quả kiểm soát, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp, theo những định hướng sau:

4.1 Định hướng kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Một là, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương đảm bảo nguyên tắc quyền lực công phải phục vụ lợi ích công và phục vụ nhân dân.

Thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương là thực thi quyền hành pháp của nhà nước trong lĩnh vực đất đai. Vì vậy, việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương chỉ được coi là hợp pháp và chính đáng khi chính quyền địa phương nghiêm túc thực hiện đúng thẩm quyền do luật định vì lợi ích của nhân dân và được thừa nhận bởi nhân dân. Hiệu quả thực thi quyền của chính quyền địa phương trong lĩnh vực quản lý đất đai không chỉ được đo bằng chỉ số phát triển kinh tế mà quan trọng hơn phải được đo bằng chỉ số hài lòng, ủng hộ của người dân đối với những quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. “Một nhà nước không biết đến những nhu cầu của một bộ phận lớn dân chúng trong việc thiết lập và thực thi chính sách không phải là một nhà nước có năng lực” [42, tr.136]. Thực trạng khiếu nại, tố cáo của nhân dân luôn ở ngưỡng khoảng 70% trong những năm qua thể hiện sự thiếu hài lòng của nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Vì vậy, kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương nói riêng nhằm mục tiêu trước hết là có được sự hợp pháp, chính đáng của quyền lực nhà nước. Kiểm soát luôn phải hướng tới đảm bảo cho những nhà cầm quyền ở địa phương thực thi pháp luật đất đai với tinh thần pháp quyền vì nhân dân, vì đất nước, không lạm quyền, không tùy tiện, không mưu cầu đặc quyền, đặc lợi cho cá nhân mình; đảm bảo cho nhà cầm quyền biết lắng nghe ý kiến phản biện của nhân dân dưới những hình thức khác nhau, tôn trọng ý kiến của nhân dân

và điều chỉnh các quyết định cho phù hợp với pháp luật đất đai, bảo đảm quyền và lợi ích của nhân dân.

Hai là, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương đảm bảo quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai.

Việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương là thực hiện quyền và nghĩa vụ của chính quyền địa phương - chủ thể được nhân dân uỷ quyền thực hiện quyền sở hữu đối với đất đai. Vì vậy, kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương phải hướng tới đảm bảo cho giới hạn uỷ quyền mà cụ thể là các quy định của pháp luật đất đai được thực hiện nghiêm chỉnh và chính xác. Theo đó, kiểm soát phải đảm bảo chính quyền địa phương thực hiện đúng, đầy đủ thẩm quyền quản lý đất đai được pháp luật quy định. Kiểm soát phải đảm bảo nhân dân thực sự có quyền quyết định (trực tiếp hoặc gián tiếp) trong mọi vấn đề liên quan đến tài sản đất đai thuộc quyền sở hữu toàn dân, từ việc xây dựng các quy phạm pháp luật xác lập giới hạn của quyền sở hữu đến việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, thu hồi, bồi thường, tái định cư... Mọi hành vi lạm quyền, lạm quyền, thiếu trách nhiệm làm tổn hại đến lợi ích của chủ sở hữu là nhân dân đều phải được các chủ thể kiểm soát phát hiện, xử lý hoặc kiến nghị để xử lý nghiêm minh. Những tổ chức, cá nhân vượt quá giới hạn uỷ quyền hoặc không thực hiện đúng, đầy đủ trách nhiệm của người được uỷ quyền đại diện thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với đất đai, gây thiệt hại cho lợi ích của nhân dân đều phải bồi thường thiệt hại do hành vi của mình gây ra.

Ba là, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương phải dựa trên cơ sở các quy định của pháp luật

Với tư cách là chủ thể đánh giá, điều khiển quá trình thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương để giữ cho quá trình này diễn ra đúng pháp luật, các chủ thể kiểm soát có nghĩa vụ giữ cho chính hoạt động của mình trong giới hạn pháp luật. Điều đó thể hiện nguyên tắc hoạt động của mọi chủ thể trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, đồng thời thể hiện sự bình đẳng giữa chủ thể kiểm soát và chính quyền địa phương. Pháp luật vừa là căn cứ cho hoạt động kiểm soát, vừa là phương tiện kiểm soát. Phương tiện pháp lý này giúp cho các chủ thể kiểm soát không bị cản trở, đối phó. Luật pháp phải đảm bảo mọi cơ sở pháp lý cần thiết cho hoạt động kiểm soát được tiến hành thuận lợi và hiệu quả nhất, phải xác định được những chuẩn mực cơ bản của hành vi kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai, phải quy định rõ quyền hạn, trách nhiệm của các chủ thể kiểm soát và chính quyền địa phương với tư cách là đối tượng chịu sự kiểm soát. Vì vậy,

kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai, một mặt phải đảm bảo tính chủ động, sự độc lập của các chủ thể kiểm soát, mặt khác phải đảm bảo không can thiệp vô lý vào hoạt động của chính quyền địa phương, khiến cho hoạt động của chính quyền địa phương bị gián đoạn hoặc bị ảnh hưởng tiêu cực, dẫn đến làm giảm hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước về đất đai – kiểm soát là để xây dựng chính quyền nhà nước mạnh hơn. Có nghĩa là, kiểm soát không loại trừ sự phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau, đồng thời hạn chế sự lấn lướt bất hợp pháp của một bộ phận hay lực lượng nào đó trong xã hội. Chính quyền địa phương có trách nhiệm phối hợp với các chủ thể kiểm soát trong việc cung cấp thông tin, chứng cứ, đảm bảo các điều kiện cho các chủ thể kiểm soát thực hiện kiểm soát. Chính quyền địa phương cũng có quyền từ chối mọi sự đòi hỏi trái pháp luật của các chủ thể kiểm soát, có quyền kiến nghị, khiếu nại, khởi kiện khi các chủ thể kiểm soát làm tổn hại một cách trái pháp luật đến quyền và lợi ích của chính quyền địa phương trong quá trình thực hiện kiểm soát; có quyền yêu cầu các chủ thể kiểm soát bồi thường thiệt hại mà họ đã gây ra.

Các chủ thể kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, đến lượt họ cũng cần chịu sự kiểm soát của các chủ thể khác trong xã hội trong quá trình thực hiện pháp luật liên quan đến quyền và trách nhiệm của họ. Điều này thể hiện tính thống nhất về mặt pháp lý trong thực thi quyền lực – nền tảng pháp lý thống nhất, đặt trong quỹ đạo là lợi ích quốc gia, dân tộc. Vì vậy, cùng với đảm bảo cho các chủ thể thực hiện quyền kiểm soát trong giới hạn pháp luật cho phép, cần xử lý nghiêm minh mọi hành vi vi phạm pháp luật, lợi dụng quyền kiểm soát để can thiệp bất hợp pháp, cản trở hoạt động bình thường của chính quyền địa phương hoặc “thỏa thuận phi chính thức” nhằm trục lợi cá nhân.

Bốn là, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương phải gắn với xây dựng môi trường dân chủ, công khai, minh bạch.

Tạo lập môi trường dân chủ, công khai, minh bạch vừa là điều kiện, vừa là phương tiện để các chủ thể kiểm soát thực hiện nhiệm vụ kiểm soát của mình. Tổng kết 30 năm đổi mới, Đảng Cộng sản Việt Nam khẳng định: “Trong xã hội còn không ít biểu hiện mất dân chủ hoặc dân chủ cực đoan; thực hiện pháp luật, kỷ luật, kỷ cương không nghiêm, việc thực hành dân chủ có lúc, có nơi còn mang tính hình thức” [1, tr.151]. Định hướng và quan điểm chỉ đạo của Đảng về công cuộc đổi mới từ nay đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 là “Phát triển và quản lý xã hội bền vững trên nền tảng dân chủ, khoa học, thượng tôn pháp luật” [1, tr.245]. Xây dựng môi trường dân chủ, tôn trọng và phát huy quyền làm chủ của người dân, phát huy

năng lực sáng tạo và mọi nguồn lực của dân trong bảo vệ kỷ cương, phép nước “là thượng sách dựng nước, giữ nước trong thời kỳ phát triển mới” [1, tr.236]. Như vậy, kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương nhằm giữ cho hoạt động quản lý đất đai của chính quyền địa phương trong khuôn khổ pháp luật, đồng thời hoàn thiện pháp luật về đất đai thể hiện tinh thần thượng tôn pháp luật và không thể tách rời vấn đề dân chủ.

Nếu xem hệ thống chính trị, kinh tế và xã hội của một quốc gia là một cơ thể sống thì việc tiếp cận thông tin sẽ là hệ thần kinh. Các dòng chảy thông tin sẽ đảm bảo cho các quyết định của chủ thể kiểm soát được đưa ra một cách chính xác, hiệu quả và các nguồn lực được sử dụng một cách năng suất, công bằng. Mặt khác, công khai, minh bạch là một kênh kiểm soát hoạt động của các chủ thể trong xã hội. Đảng ta cũng khẳng định, tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật Việt Nam còn hạn chế [1, tr.153]. Điều đó đang là trở lực cho việc xây dựng môi trường dân chủ và thúc đẩy phát triển xã hội. Vì vậy, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và bảo đảm quyền tự do dân chủ của người dân, cần tăng cường công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình; thiết lập hệ thống thông tin tiếp nhận và xử lý kiến nghị cải cách hành chính [121, tr.309, 310].

Năm là, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương đảm bảo phù hợp với điều kiện hội nhập quốc tế.

Thế giới ngày càng phát triển, sự hội nhập giữa các quốc gia ngày càng sâu, rộng. Việt Nam ngày càng “mở rộng và đưa vào chiều sâu các quan hệ đối ngoại” [121, tr.433], mức độ ảnh hưởng của các quốc gia trên thế giới đối với quản lý nhà nước nói chung và quản lý của chính quyền địa phương ở Việt Nam nói riêng ngày càng trở nên mạnh mẽ hơn. Vì vậy, hoạt động quản lý đất đai bằng pháp luật của chính quyền địa phương và cả việc kiểm soát đối với hoạt động này cũng cần đặt trong điều kiện hội nhập quốc tế để phát huy các lợi thế, giải quyết những thách thức, giảm thiểu những tiêu cực. Việc toàn cầu hoá đặt ra yêu cầu xây dựng một nhà nước linh hoạt, có thể đáp ứng nhanh với những hoàn cảnh đang thay đổi, đặc biệt là sự tác động khách quan có thể từ phía bên kia bán cầu. Một thách thức đặt ra là làm thế nào để kiểm soát việc định ra các chính sách mà không ức chế sự đổi mới và thay đổi; làm thế nào để kiểm soát, hạn chế những hiện tượng “xé rào”, “trái thẩm đồ” mời chào nhà đầu tư nước ngoài của các địa phương mà không làm giảm sự hấp dẫn trong thu hút các nguồn lực cho phát triển đất nước. Khảo sát của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam cho thấy, các nhà đầu tư nước ngoài cho rằng họ lo ngại vì những khó khăn trong tiếp cận văn bản, chính sách đất đai, bao

gồm cả khung giá chính xác, quy hoạch chuyển đổi mục đích sử dụng đất, kế hoạch giải phóng mặt bằng bởi doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài có thể mắc sai lầm nghiêm trọng khi họ không có thông tin chính xác về địa điểm mà mình có ý định đầu tư [73, tr.86]. Điều đó buộc chúng ta phải chủ động học hỏi kinh nghiệm kiểm soát của các quốc gia trên thế giới, áp dụng vào điều kiện thực tế ở Việt Nam, đồng thời có chiến lược, kế hoạch chủ động nghiên cứu xu hướng phát triển để đưa ra những định hướng, quyết sách phù hợp trong từng giai đoạn để “thực hiện hiệu quả hội nhập quốc tế trong điều kiện mới, tiếp tục nâng cao vị thế và uy tín của đất nước trên trường quốc tế”[121, tr.433].

4.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

4.2.1 Nâng cao nhận thức về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

Nhận thức có vai trò quyết định hành vi của cả chủ thể kiểm soát và đối tượng chịu sự kiểm soát. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, cần nâng cao nhận thức về vấn đề này. Trước hết, các chủ thể trong xã hội, từ cơ quan nhà nước đến các tổ chức xã hội và công dân phải nhận thức chính xác và toàn diện về vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, kiểm soát quyền hành pháp trong đó có việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Một là, mọi chủ thể cần ý thức được kiểm soát không phải là một hoạt động làm mất đi tính thống nhất của quyền lực nhà nước hay tính thống nhất trong quản lý, khai thác nguồn tài nguyên quốc gia trên phạm vi toàn quốc. Kiểm soát là tất yếu và cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước nói chung, nâng cao hiệu quả khai thác và sử dụng đất đai, tránh tình trạng cục bộ địa phương, manh mún trong khai thác, sử dụng nguồn lực đất đai, phục vụ tốt nhất quyền, lợi ích của xã hội, Nhà nước và của nhân dân. Kiểm soát cũng không hạn chế quyền của chính quyền địa phương trong lĩnh vực đất đai mà là biện pháp phối hợp, hỗ trợ, hợp tác nhằm làm cho các quyền hạn, trách nhiệm của chính quyền địa phương được thực thi một cách có hiệu lực và hiệu quả nhất, tránh những rủi ro, tổn thất cho chính quyền địa phương, cán bộ, công chức trong thực hiện pháp luật đất đai.

Hai là, phải xác định rõ về mặt nhận thức trong xã hội là vai trò chủ đạo trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương phải thuộc về nhân dân - chủ thể của quyền lực nhà nước, chủ sở hữu đối với đất đai. Dù là chủ thể kiểm soát nào, cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội hay cá nhân đều thực hiện quyền kiểm soát trên cơ sở quyền của nhân dân.

Vì vậy, hoạt động kiểm soát phải tuân thủ những giới hạn mà Nhà nước – đại diện của nhân dân đã đặt ra thông qua pháp luật. Mặt khác, với cùng mục tiêu phục vụ lợi ích của nhân dân, các chủ thể kiểm soát không thực hiện quyền kiểm soát của mình một cách riêng rẽ mà đặt trong mối quan hệ hợp tác, hỗ trợ, không lấn sân, không đùn đẩy trách nhiệm. Giữa chủ thể kiểm soát và chính quyền địa phương tồn tại mối quan hệ tương tác, hai bên cùng hợp tác, cùng kiểm soát lẫn nhau. Chủ thể kiểm soát không có quyền đưa ra những đòi hỏi ngoài luật, vượt quá khả năng của chính quyền địa phương, đồng thời phải luôn đứng trên quan điểm “cùng hội, cùng thuyền” với chính quyền địa phương, có trách nhiệm đưa ra những biện pháp cùng tháo gỡ khó khăn trong việc thực hiện pháp luật đất đai ở địa phương. Chính quyền địa phương không được từ chối những yêu cầu chính đáng của các chủ thể kiểm soát trong quá trình kiểm soát, tránh tư tưởng coi chủ thể kiểm soát là rào cản, có mục đích đối trọng với chính quyền địa phương, ngược lại, phải nhìn nhận vai trò của chủ thể kiểm soát như là một cứu cánh, bổ khuyết cho chính quyền địa phương.

Ba là, kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai phải được thực hiện trước hết bởi cơ chế tự kiểm soát của chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương mà cụ thể là các cán bộ, công chức phải tự ý thức về vai trò của kiểm soát để đặt mình trong giới hạn pháp luật khi thực thi công vụ. Tuy nhiên, cơ chế tự kiểm soát luôn tiềm ẩn trong nó nguy cơ thiếu khách quan, thiếu chuẩn xác – điều này cũng nói lên vai trò của nhận thức về vấn đề kiểm soát. Vì vậy, sự kiểm soát của các chủ thể bên ngoài chính quyền địa phương bao gồm kiểm soát bằng chính quyền lực nhà nước hay kiểm soát mang tính xã hội phải được thực hiện thường xuyên, với nhiều hình thức khác nhau, đảm bảo sự độc lập để kết quả kiểm soát là khách quan và chính xác.

Để nâng cao nhận thức về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương, cần phát huy sức mạnh của cả hệ thống chính trị, coi trọng vai trò của các nhà khoa học, các chuyên gia về kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong điều kiện ý thức làm chủ của người dân còn hạn chế, chính quyền địa phương có vai trò quan trọng trong việc thay đổi nhận thức của người dân. Chính quyền địa phương chủ động tạo điều kiện thuận lợi nhất để người dân tham gia quản lý đất đai, tôn trọng, lắng nghe ý kiến của người dân trong ban hành văn bản quản lý đất đai, trong việc quyết định các vấn đề cụ thể khi quản lý, khai thác nguồn tài nguyên đất đai dần dần làm cho người dân ý thức rõ vai trò làm chủ của mình, ý nghĩa của hoạt động kiểm soát (có thể không phải là lý luận trừu tượng mà là những biểu hiện cụ thể dễ hiểu với mỗi người dân). Cần sử dụng đồng bộ các phương tiện trong tuyên truyền, giáo dục nhận thức. Thực hiện thông qua

quy định của pháp luật về trách nhiệm của các chủ thể trong kiểm soát, giáo dục trong các cơ sở đào tạo, sử dụng phương tiện thông tin đại chúng, lồng ghép trong các hoạt động chuyên môn, xã hội, nghiên cứu khoa học... Cần có chiến lược, kế hoạch để xây dựng nội dung, phương thức giáo dục phù hợp với từng lứa tuổi, từng nhóm đối tượng, vùng miền... Cuối cùng là cần có đầu tư thoả đáng cho tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

4.2.2 Đổi mới phân cấp, phân quyền trong quản lý đất đai nhằm đảm bảo tính minh bạch về thẩm quyền của chính quyền địa phương

Phân công quyền lực là cơ sở để kiểm soát việc thực hiện quyền lực. Kiểm soát chỉ có thể được thực hiện một cách có hiệu quả khi có sự phân công rõ ràng và hợp lý về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước. Dựa vào thẩm quyền của chính quyền địa phương được quy định trong luật, các chủ thể kiểm soát đánh giá việc thực hiện thẩm quyền được giao, xác định sự lạm quyền, kiến nghị để khắc phục sự chồng chéo, bảo đảm cho pháp luật về đất đai được thực hiện một cách có hiệu quả.

Đảng ta đã khẳng định “nhận thức về vị trí, vai trò, tính chất của chính quyền địa phương, về định hướng phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương ...chưa thống nhất, triển khai thực hiện chậm, chưa đầy đủ, chưa hiệu quả” [1, tr.145, 146]. Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương X tại Đại hội XI của Đảng chỉ rõ: “*Thực hiện phân cấp hợp lý cho chính quyền địa phương đi đôi với thanh tra, kiểm tra, giám sát của Trung ương*”. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII tiếp tục nhấn mạnh: “*Hoàn thiện cơ chế phân cấp ...Phân định rõ quyền hạn và trách nhiệm trong quản lý kinh tế, xã hội giữa Trung ương và địa phương, bảo đảm sự tập trung, thống nhất quản lý của Trung ương và phát huy tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương*” [121, tr.310, 311]. Chủ trương của Đảng đã được thể chế hóa trong các văn bản của Nhà nước theo hướng đẩy mạnh phân cấp cho địa phương trong đó đất đai là một lĩnh vực ưu tiên phân cấp. Luật tổ chức chính quyền địa phương đã khẳng định “Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương theo hình thức phân quyền, phân cấp” [88]. Đất đai là một trong 5 nội dung cần tập trung phân cấp quản lý nhà nước trong giai đoạn 2016 – 2020 theo hướng bảo đảm sự quản lý thống nhất của Nhà nước cấp Trung ương về đất đai, trong đó tăng cường kiểm soát của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai của Trung ương đối với cơ quan quản lý đất đai địa phương [26]. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 ban hành theo Nghị quyết số

30c/NQ-CP của Chính phủ ngày 08/11/2011 đề ra nhiệm vụ: Hoàn thiện cơ chế phân cấp, bảo đảm quản lý thống nhất về tài nguyên, khoáng sản quốc gia; quy hoạch và có định hướng phát triển; tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra; đồng thời, đề cao vai trò chủ động, tinh thần trách nhiệm, nâng cao năng lực của từng cấp, từng ngành.

Đất đai là lĩnh vực được ưu tiên và đẩy mạnh phân cấp từ nhiều năm nay, nhiều địa phương đã nắm bắt cơ hội này để tạo ra sự thay đổi. Tuy nhiên, thực tiễn cũng đang đặt ra đòi hỏi cấp bách cần đổi mới sự phân cấp, phân quyền trong quản lý đất đai sao cho đất đai được sử dụng một cách hợp lý và hiệu quả trên phạm vi toàn quốc

Thứ nhất, phân cấp, phân quyền phải đảm bảo phát huy tính chủ động, trách nhiệm, tinh thần sáng tạo của chính quyền địa phương, bảo đảm sự quản lý thống nhất của Nhà nước cấp Trung ương về đất đai.

Hiện tại, việc thực hiện quyền đai diện chủ sở hữu đất đai đang được phân cấp chủ yếu cho chính quyền cấp tỉnh và cấp huyện. Theo Luật đất đai năm 2013, trừ việc ban hành khung giá đất và quyết định giá đất cụ thể, Ủy ban nhân dân cấp huyện có hầu hết những thẩm quyền mà Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được giao, từ việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đến thu hồi, bồi thường, hỗ trợ tái định cư. Hơn nữa, một số thẩm quyền còn thuộc cá nhân Chủ tịch Ủy ban nhân dân như Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định cưỡng chế thu hồi đất và tổ chức thực hiện việc cưỡng chế. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất và tổ chức thực hiện quyết định cưỡng chế. Trước khi tiến hành cưỡng chế, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định thành lập Ban thực hiện cưỡng chế. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có thẩm quyền quyết định trưng dụng đất, quyết định gia hạn trưng dụng đất; quyết định mức bồi thường. Hội đồng thẩm định giá đất gồm Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm Chủ tịch và đại diện của cơ quan, tổ chức có liên quan, tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất [84].

Việc phân cấp, phân quyền cho các địa phương trong lĩnh vực đất đai tạo cơ hội cho nhiều địa phương có những bước tiến vượt bậc như Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Bình Dương, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc... Tuy nhiên, phân định thẩm quyền như hiện nay vẫn tồn tại nguy cơ tham nhũng cao do thẩm quyền được phân cho hai cấp, một số thẩm quyền thuộc cá nhân, thậm chí phức tạp hơn do một phần

thẩm quyền quyết định cụ thể thuộc Trung ương. Việc phân cho hai cấp đang tạo nên sự chia cắt trong quản lý, hồ sơ địa chính không thống nhất. Mặt khác, số lượng chính quyền cấp tỉnh, huyện ở Việt Nam là quá lớn, với 63 đầu mỗi cấp tỉnh, 644 đầu mỗi cấp huyện (tính đến 31/12/2014) [108, tr.15] đang tạo ra sự cát cứ địa phương, “chia cắt, phân tán, nhiều tầng nấc” [1, tr.155]. Với mối nguy cơ cát cứ, chủ nghĩa địa phương cục bộ và thiếu trách nhiệm giải trình rõ ràng, phân cấp, phân quyền quản lý đất đai manh mún có thể dẫn tới nhiều nghịch lý trong phát triển, gây khó khăn cho Trung ương trong quản lý, điều hành và kiểm soát, là nguyên nhân gây lãng phí, tham nhũng về đất đai, là điểm nóng có nguy cơ bất ổn về xã hội, mất lòng tin của nhân dân. Vẫn còn đó hậu quả của việc phân cấp, phân quyền, thiếu quản lý tập trung dẫn đến sự lãng phí đất đai, ảnh hưởng đến an ninh lương thực do các tỉnh lấy đất lúa để mở các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu đô thị, sân golf, xây sân bay, hải cảng, trường đại học, khu nghỉ dưỡng, vui chơi, giải trí, phá rừng làm thủy điện, khai thác khoáng sản, có tình còn cho nước ngoài thuê cả rừng đầu nguồn, cả những khu vực nhạy cảm về an ninh quốc phòng; tệ tham nhũng, tiêu cực, mất dân chủ dẫn đến tình trạng khiếu kiện khắp nơi. Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam nhận định, việc phân công, phân quyền, phân cấp giữa bộ, ngành Trung ương và chính quyền địa phương còn thiếu rõ ràng và hợp lý [1, tr.155]. Đồng thời Đảng cũng chỉ rõ một trong những nhiệm vụ trong công cuộc đổi mới từ nay đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 là hoàn thiện sự phân cấp, phân quyền để vừa đảm bảo sự điều hành quản lý nhà nước thống nhất của Trung ương, vừa phát huy tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương [121, tr.310, 311].

Thứ hai, phân định rõ ràng thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương

“Yêu cầu đầu tiên để nâng cao trách nhiệm là sự phân công trách nhiệm rõ ràng” [96, tr.173]. Phân cấp, phân quyền không có nghĩa là mọi quyền hạn, trách nhiệm đều giao cho địa phương. Trên cơ sở nguyên tắc tập trung, dân chủ được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức chính quyền địa phương cũng khẳng định một trong các nguyên tắc phân định thẩm quyền là “vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở Trung ương” [88]. Luật đất đai năm 2013 vẫn còn quy định nhiều trường hợp chính quyền địa phương xin ý kiến chấp thuận của Trung ương trước khi quyết định hoặc các địa phương không thống nhất được thì thuộc quyền quyết định của Trung ương. Vì vậy, việc phân cấp, phân quyền trong lĩnh vực đất đai phải được chỉ rõ những loại việc chỉ thuộc thẩm quyền của chính quyền Trung ương và những loại việc chỉ thuộc chính quyền địa phương. Theo đó, Trung ương cần nắm

giữ những khâu cốt lõi, tạo sự thống nhất trên phạm vi toàn quốc như ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật; xây dựng quy hoạch sử dụng đất, quyết định giá đất và kiểm soát quá trình thực thi pháp luật.

- Phân cấp, phân quyền trong ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật.

Thực trạng ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện pháp luật đất đai thời gian qua cho thấy, do thẩm quyền ban hành văn bản thuộc nhiều cơ quan khác nhau từ Trung ương, xuống địa phương nên hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai trở nên khổng lồ. Bên cạnh đó, việc thiếu kỷ luật chặt chẽ và thiếu cơ chế kiểm soát, giải quyết tranh chấp thẩm quyền một cách ôn hòa giữa Trung ương và địa phương đã dẫn tới thực trạng nhiều địa phương ban hành những chính sách có dấu hiệu “vượt rào, lách luật”. Để tránh phân tán nguồn tài nguyên, chính quyền Trung ương mà cụ thể là Chính phủ phải là chủ thể có quyền, đồng thời chịu trách nhiệm chính trong việc hướng dẫn thi hành Luật, ban hành các tiêu chí, điều kiện, tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức, quy trình để cấp dưới thực hiện tránh can thiệp bằng cách xin phép và cho phép hoặc bằng hình thức chấp thuận, cho ý kiến đối với những vấn đề đã được phân cấp quản lý; thực hiện kiểm soát, bảo đảm tính thống nhất về chất lượng, hiệu quả trong quản lý và tránh thất thoát lãng phí.

- Phân cấp, phân quyền trong quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất có hai chức năng chính: một là chuẩn bị quỹ đất phù hợp cho quá trình thực hiện quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội; hai là tạo căn cứ pháp lý để cơ quan nhà nước quyết định thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo sự thống nhất và hợp lý trong nhu cầu sử dụng đất giữa các cấp hành chính. Vì vậy, “cần phải có cơ chế phối hợp để gắn kết công tác quy hoạch và kế hoạch của các tỉnh và thành phố” [41, tr.60]. Hướng đi của quá trình xây dựng quy hoạch nên đi từ dưới lên nhưng việc quyết định quy hoạch lại phải đi theo hướng từ trên xuống để đưa ra một mặt bằng phân vùng sử dụng đất thỏa mãn cao nhất nhu cầu của tất cả các cấp, dễ dàng thực hiện vì có sự tham gia từ cấp dưới, phản ánh chính xác nhu cầu của xã hội mà vẫn đảm bảo sự thống nhất. Nếu năng lực quy hoạch bị phân tán, khả năng thực thi các chính sách mang tính quốc gia sẽ suy giảm, quyền lực được phân dần cho các tỉnh đã bị chia nhỏ, không đủ quy mô hợp lý cho quy hoạch và quản lý nguồn tài nguyên quốc gia.

- Phân cấp, phân quyền trong định giá đất đai

Trên thực tế triển khai hệ thống giá đất, mặc dù pháp luật đã quy định giá đất của Nhà nước phải xác định phù hợp với giá đất trên thị trường nhưng quy định này không được thực hiện đúng. Tại hầu hết các địa phương cấp tỉnh, nhất là ở các khu

vực đô thị phát triển, bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành chỉ bằng khoảng từ 10% tới 70% giá đất trên thị trường. Sự chênh lệch đáng kể giữa bảng giá đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và giá đất trên thị trường đang thất thu cho ngân sách nhà nước từ nguồn thu thuế, phí, lệ phí có liên quan tới đất đai. Thực tiễn giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai những năm qua ở hầu hết các địa phương đều cho thấy, một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến khiếu kiện vượt cấp, kéo dài về đất đai là do người dân không thoả mãn với mức bồi thường của Nhà nước khi thu hồi đất.

Việc trao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vừa có thẩm quyền ban hành bảng giá đất, vừa có thẩm quyền quyết định giá đất cụ thể, đồng thời có thẩm quyền rất lớn trong giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất và không có chế tài cho việc xây dựng, quyết định giá đất không đúng tạo ra khả năng tập trung quá nhiều quyền lực vào tay một nhóm người, dễ lợi dụng quyền lực nhà nước, “thỏa thuận không chính thức” với đối tượng quản lý để chia chác lợi ích trong quá trình quản lý, rất khó kiểm soát. Về nguyên tắc, quyền quyết định độc quyền của một cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với đất đai luôn gắn với nguy cơ tham nhũng, “sự độc quyền thường gắn liền với sự tùy tiện” [36, tr.185]. “Tham nhũng trong quản lý đất đai là lớn nhất và là vấn đề bức xúc nhất trong xã hội hiện nay” [51, tr.4]. “Luật pháp và chính sách cần được thay đổi để hạn chế mâu thuẫn lợi ích của chính quyền, chẳng hạn như trong trường hợp của Phú Mỹ Hưng, khi mà chính quyền địa phương vừa có trách nhiệm ra phí đất, vừa có phần lợi kinh tế trong công ty phát triển đất tư nhân” [27, tr. 41]. Một nghiên cứu về kinh nghiệm của nước ngoài trong quản lý đất đai cho thấy, trong tổng số 27 nước có quy định về định giá đất, có 12 nước không có quy định về cơ quan, tổ chức định giá đất; có 9 nước có quy định Nhà nước có vai trò trong định giá đất; 4 nước quy định cơ quan định giá độc lập và 1 nước quy định cả Nhà nước và cơ quan độc lập có vai trò trong định giá đất là Úc [5, tr.31].

Với điều kiện ở Việt Nam hiện nay, thẩm quyền quyết định giá đất nên giao cho một hệ thống cơ quan định giá đất quốc gia được tổ chức theo ngành dọc từ Trung ương nhằm giảm độc quyền quyết định, phòng ngừa tham nhũng, ngăn ngừa nguy cơ gia tăng sự bất bình đẳng giữa các khu vực, gây ra những mâu thuẫn giữa các địa phương với nhau, kích thích những sự cạnh tranh tiềm tàng giữa các địa phương. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định giá đất có thể thuê các tổ chức định giá đất độc lập, chuyên nghiệp (các thành viên phải được Chính phủ cấp chứng chỉ hành nghề) trong một số khâu nhất định để đảm bảo tính khách quan, chính xác. Ngân hàng Thế giới cũng cho rằng giao quyền cho một uỷ ban độc lập

xét duyệt giá giao đất, cho thuê đất là những bước đi triển vọng để giảm bớt những đặc lợi to lớn - động cơ cho hành vi tham nhũng [51, tr.40]. Bên cạnh đó, phải quy định cụ thể về trình tự, thủ tục bắt buộc đối với việc Nhà nước quyết định giá đất, bảo đảm tính khách quan trong quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về giá đất, định giá đất trong mọi trường hợp phải phù hợp với giá đất trên thị trường. Ngoài thẩm quyền quyết định giá đất trong các trường hợp cụ thể, Cơ quan định giá đất quốc gia có trách nhiệm giải quyết các tranh chấp về giá đất, khiếu nại về giá đất do Nhà nước quy định và quyết định.

- Phân cấp, phân quyền trong giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, đăng ký, cấp Giấy chứng nhận, thu hồi, bồi thường, tái định cư.

Phân cấp theo hướng giải phóng trách nhiệm thực hiện một số nhiệm vụ nào đó ở cấp trên, tạo điều kiện cho họ tập trung thêm nguồn lực vào việc thực hiện nhiệm vụ của chính họ và giám sát các hoạt động của cấp dưới. Để đảm bảo định hướng phân cấp của Chính phủ trong Nghị quyết số 21/NQ -CP ngày 21 tháng 3 năm 2016, thẩm quyền quyết định cụ thể về đất đai bao gồm quyền quyết định thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, gia hạn sử dụng đất nên được giao cho chính quyền địa phương thực hiện nhưng không nên giao cho nhiều cấp mà chỉ giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp tỉnh có hệ thống quản lý theo ngành dọc xuống tới các địa phương cấp dưới. Những vấn đề cụ thể đến từng thửa đất, từng chủ thể sử dụng được giao cho chính quyền địa phương sẽ đảm bảo cho các quyết định đó phù hợp với thực tế, đảm bảo tính kịp thời, khả thi hơn do được cấp gần dân quyết định. Cơ chế thực hiện một cấp địa phương có thẩm quyền quyết định về đất đai phù hợp với đặc điểm đất đai là một loại tài nguyên thiên nhiên thống nhất và liên tục, đồng thời là giải pháp tránh tạo ra những khoảng hở trong thực hiện thẩm quyền gây nên nguy cơ tham nhũng cao; có cơ hội để cải cách hành chính có hiệu quả trên cơ sở áp dụng hệ thống thông tin đất đai vào quản lý thống nhất, đồng thời có thể kiểm soát tốt việc thực hiện thẩm quyền nếu bảo đảm công khai, minh bạch và gắn với hệ thống kiểm tra, giám sát hiệu quả, giảm nguy cơ tham nhũng trong thực hiện thẩm quyền của Nhà nước về đất đai do chỉ có một đầu mối thực hiện thẩm quyền. Cơ quan quản lý đất đai ở Trung ương tập trung vào nhiệm vụ kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền của cấp tỉnh thông qua hệ thống giám sát - đánh giá.

Những thẩm quyền này cần được phân cấp, phân quyền cho địa phương thực hiện và địa phương có quyền chủ động trong các quyết định thuộc thẩm quyền. Chính quyền Trung ương chỉ nên quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục, tiêu chuẩn, điều kiện thực thi và tập trung kiểm soát, loại bỏ các quy định hiện hành về xin

phép, chấp thuận trong những trường hợp cụ thể như hiện nay [84]. Việc thực hiện các quy định theo hướng trao quyền cho cấp trên cho phép, chấp thuận trong những từng trường hợp cụ thể không đảm bảo sự chủ động của chính quyền cấp dưới, đôi khi gây gián đoạn, phức tạp trong quản lý với các thủ tục xin ý kiến, trả lời các ý kiến của địa phương. Điều này đã được chứng minh trên thực tế triển khai thực hiện Luật đất đai năm 2013. Có thể đơn cử một ví dụ:

HỢP 4: Những vấn đề Đại biểu Quốc hội, cử tri và nhân dân quan tâm

Điều 58 Luật đất đai quy định: đối với các dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ và đất rừng đặc dụng vào mục đích khác thì phải có văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ hoặc Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Tuy nhiên, khi triển khai thực hiện Luật đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành, còn có một số vướng mắc sau đây:

- Trường hợp hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang mục đích khác (có dự án hoặc không có dự án) thì có phải xin phép Thủ tướng Chính phủ hoặc Hội đồng nhân dân cấp tỉnh theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 58 Luật đất đai không?

- Các dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng vào các mục đích khác mà đã có văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ trước ngày 01 tháng 7 năm 2014 (ngày Luật đất đai có hiệu lực thi hành) thì có phải làm lại thủ tục xin ý kiến chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ và Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh theo quy định tại Khoản 1 Điều 58 của Luật đất đai không?

- Các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang mục đích khác đã có văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ hoặc Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh nhưng địa phương không triển khai thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trong năm xin phép thì có được chuyển sang năm tiếp theo hay không ?

- Các địa phương kiến nghị làm rõ các điều kiện cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang mục đích khác ?

Nguồn: Báo cáo của Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 20/10/2015 về những vấn đề Đại biểu Quốc hội, cử tri và nhân dân quan tâm phục vụ trả lời chất vấn tại Kỳ họp thứ 10 Quốc hội Khóa XIII, trang 4,5

Đối với việc quyết định những dự án liên quan đến vùng đất thuộc nhiều địa phương cũng cần quy định thuộc quyền quyết định của chính các địa phương có thẩm quyền quản lý vùng đất đó. Hiến Luật đất đai năm 2013 còn nhiều quy định theo hướng cấp trên sẽ quyết định trong những trường hợp liên quan đến đất đai thuộc địa phận quản lý của nhiều cấp chính quyền trực thuộc như việc sử dụng đất đối với hồ, đầm thuộc địa phận nhiều xã, phường, thị trấn thì việc sử dụng do Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định. Đối với hồ, đầm thuộc địa phận nhiều huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thì việc sử dụng do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định. Đối với hồ, đầm thuộc địa phận nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì việc sử dụng do Chính phủ quy định. Trường hợp có chênh lệch lớn về giá đất giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định [84]. Có thể học tập kinh nghiệm của Canada “Chủ tịch Chính quyền địa phương phải phê duyệt kế hoạch, và thường kế hoạch sẽ không được phê duyệt nếu có phản đối từ một cơ quan chính quyền khác. Trong thực tế, xung đột giữa chính quyền địa phương và các cơ quan khác trong nhiều trường hợp được giải quyết bằng thỏa thuận trong quá trình tham vấn và thực hiện” [5, tr.16]. Trong trường hợp các địa phương đưa ra quyết định không đảm bảo nguyên tắc quy định trong luật, họ phải gánh chịu trách nhiệm tương ứng với hành vi vi phạm. Về nguyên tắc, trong nhà nước pháp quyền, không có sự bảo trợ, các chủ thể phải tự hạn chế sự tùy tiện của mình. Mỗi quan hệ trên dưới bằng cách hướng dẫn, chỉ đạo, ra lệnh nên được thay dần bằng những quy định rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm của các bên trong luật. Xoá bỏ sự chồng lấn về thẩm quyền giữa các cơ quan công quyền sẽ làm giảm khả năng thương lượng và trốn tránh trách nhiệm.

Việc thực hiện thẩm quyền gắn với những vấn đề cụ thể này của chính quyền địa phương luôn được thể hiện thông qua các quyết định hành chính, hành vi hành chính. Thực tiễn khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện về đất đai những năm qua đã chứng minh những hạn chế của việc ban hành các quyết định hành chính của chính quyền địa phương mà nguyên nhân cơ bản là cơ sở pháp lý cho việc ban hành quyết định hành chính về đất đai chưa rõ ràng, cụ thể. Vì vậy, cần sớm ban hành Luật ban hành quyết định hành chính để quy định rõ chủ thể, hình thức, nội dung của quyết định hành chính; nguyên tắc, trình tự, thủ tục ban hành quyết định hành chính; quyền và trách nhiệm tham gia của người dân trong quy trình ban hành quyết định hành chính đến đâu để vừa bảo đảm quyền quyết định của dân, vừa đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước; khi nào một công chức nhà nước có nghĩa vụ phải từ chối tham gia ban hành một quyết định hành chính nói chung và cụ thể trong lĩnh vực đất đai nói

riêng. Điều đó góp phần minh bạch thẩm quyền cụ thể của các cấp chính quyền địa phương và thậm chí là của từng công chức trong việc thực hiện pháp luật đất đai để từ đó dễ dàng kiểm soát.

Ngoài ra, phân cấp, phân quyền trong quản lý đất đai không chỉ đặt ra vấn đề Trung ương làm gì, địa phương làm gì mà còn phân cấp xem việc gì các cơ quan nhà nước làm, việc gì các cơ quan dịch vụ công làm, thậm chí một số việc có thể giao cho doanh nghiệp và người dân làm. Nên áp dụng nguyên tắc việc gì tư nhân có thể làm thì cơ quan nhà nước không nắm giữ nữa nhằm giảm đi các chi phí hành chính và số lượng người thuộc bộ máy hành chính. Phân cấp ở đây có ý nghĩa khơi dậy tính chủ động tự quản, tự quyết định đến từng cơ sở, giúp khai thác hết các tiềm năng vật chất và trí tuệ của từng người dân, từng cộng đồng, giải phóng trách nhiệm thực hiện một số nhiệm vụ của Nhà nước để tập trung thêm nguồn lực vào việc thực hiện những nhiệm vụ khác và giám sát - đánh giá. Quy hoạch sử dụng đất có thể được tạo dựng bởi các chuyên gia trong khu vực tư nhân hoặc sử dụng các dịch vụ định giá đất của các tổ chức độc lập phi nhà nước. “Nếu việc định giá đất được xã hội hoá thì những hiện tượng khiếu nại về đền bù, giải phóng mặt bằng sẽ được giảm” [111, tr.274]. Ở Singapore, với tuyên bố quy hoạch phát triển là quy hoạch của bạn, đã nhận được sự tham gia năng động của cả cộng đồng trong quá trình xây dựng quy hoạch.

Thứ ba, phân cấp, phân quyền phải đảm bảo tính đồng bộ giữa các yếu tố thẩm quyền, trách nhiệm và các nguồn lực đảm bảo. Phân cấp, phân quyền là một biện pháp để tổng thể bộ máy nhà nước có điều kiện hoàn thành tốt hơn nhiệm vụ của mình. Vì vậy, cùng với việc trao thẩm quyền cho một cơ quan nhà nước hay một cấp chính quyền, cần đảm bảo các điều kiện về nguồn lực và cơ chế trách nhiệm để đảm bảo cho các thẩm quyền đó được thực hiện một cách có hiệu lực, hiệu quả trên thực tế. Thiếu bất kỳ một yếu tố nào sẽ làm cho quá trình phân cấp, phân quyền mất hiệu quả, thậm chí dẫn đến những tác động tiêu cực và khó kiểm soát. Việc phân công nhiệm vụ nếu không gắn liền với phân cấp, phân quyền về các nguồn lực có thể dẫn đến hiện tượng nhiều nhiệm vụ của Nhà nước sẽ không được cấp nào quan tâm thực hiện hoặc có được thực hiện cũng sẽ kém hiệu lực, hiệu quả. Mặt khác, tạo ra nguy cơ khiến các cấp chính quyền địa phương bị quá tải vì phải thực hiện quá nhiều công việc khi nguồn nhân lực không đáp ứng được, chất lượng của những dịch vụ công được cung cấp cho người dân bị ảnh hưởng vì chính quyền địa phương thiếu năng lực hoặc những nguồn lực cần thiết để đảm bảo việc cung cấp những dịch vụ đó hoặc làm giảm tính sáng tạo trong quản lý nhà nước. Điều đó

cũng đồng nghĩa với việc chính quyền địa phương không còn khả năng, điều kiện để thực hiện việc tự kiểm soát các hoạt động của mình, các chủ thể kiểm soát khác cũng khó có khả năng đưa ra các phán quyết công bằng về sự đúng sai trong hoạt động của chính quyền địa phương.

Quyền luôn phải gắn liền với trách nhiệm. Trách nhiệm thực thi trên nguyên tắc tuân thủ pháp luật, trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý khi có hành vi vượt quá giới hạn thẩm quyền hoặc làm không hết trách nhiệm dẫn đến thiệt hại lợi ích của Nhà nước, xã hội và người dân. Hành vi của bộ máy hành chính nhà nước gây thiệt hại cho người dân một cách trái luật, thì chính quyền cấp nào có thẩm quyền thực hiện phải bồi thường thiệt hại cho người dân, tiền đền bù lấy từ ngân sách của cấp chính quyền ấy, kể cả khi nhiệm vụ đã được phân cấp hoặc uỷ quyền cho cấp dưới thực hiện. Những tranh chấp về thẩm quyền giữa các cấp chính quyền sẽ do Toà án giải quyết.

Thứ tư, phân cấp, phân quyền cần phải có sự phân biệt giữa đô thị và nông thôn, phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình chính quyền địa phương.

Có hai loại chính quyền địa phương, chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Chính quyền địa phương ở nông thôn gồm chính quyền địa phương ở tỉnh, huyện, xã. Chính quyền địa phương ở đô thị gồm chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, phường, thị trấn. Làng xã ở nông thôn là đơn vị địa phương có từ xa xưa, với ranh giới được hình thành tự nhiên. Thành phố, tỉnh, thị xã, quận, huyện là khái niệm nhân tạo, do chính quyền Trung ương tạo ra. Sự khác biệt giữa đô thị và nông thôn về mật độ dân cư, về mục đích sử dụng đất, về trình độ, văn hoá, lối sống của người dân... đều ảnh hưởng tới phân cấp, phân quyền về quản lý sử dụng tài nguyên đất đai. Khác với nông thôn, mỗi đô thị là một chỉnh thể kinh tế-xã hội thống nhất, ràng buộc chặt chẽ và phụ thuộc trực tiếp vào nhau, không thể chia cắt, do đó, bộ máy hành chính nhà nước ở đô thị phải mang tính tập trung, thống nhất, vận hành thông suốt, nhanh nhạy và không thể bị cắt khúc theo kiểu cát cứ như ở nông thôn. Nếu nhìn nhận theo xu hướng hành chính phục vụ, cần quan tâm đến nhu cầu của người dân trong quản trị ở địa phương. Trong khi giáo dục, chất lượng giáo dục và dịch vụ công có ý nghĩa quan trọng ở khu vực đô thị, người dân ở khu vực nông thôn cho rằng đói nghèo và điều kiện đường xá, giao thông quan trọng hơn cả [50, tr.11]. Vì vậy, pháp luật quy định “Việc phân định thẩm quyền phải phù hợp với điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của các ngành, lĩnh vực” [88]. Hiện tại, Luật đất đai quy

định, đối với quận đã có quy hoạch đô thị được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì không lập quy hoạch sử dụng đất; trường hợp quy hoạch đô thị của quận không phù hợp với diện tích đã được phân bổ trong quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh thì phải điều chỉnh quy hoạch đô thị cho phù hợp với quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh [84]. Như vậy, sẽ có đơn vị cấp quận xây dựng quy hoạch sử dụng đất, có quận không xây dựng quy hoạch sử dụng đất mà dùng quy hoạch đô thị. Điều đó, tạo ra sự thiếu thống nhất trong phân cấp, phân quyền. Vì vậy, để đảm bảo sự thống nhất trong quản lý đô thị, khắc phục sự manh mún, vụn vặt, nên phân cấp toàn bộ các nội dung trong quản lý đất đai cho cấp thành phố trực thuộc trung ương, quy hoạch sử dụng đất cũng chỉ nên xây dựng ở không gian cấp tỉnh.

Thứ năm, phân cấp, phân quyền phải đi đôi với kiểm soát thực thi quyền lực.

Nếu phân cấp không đi liền với kiểm soát quyền lực được phân thì sẽ dẫn đến chuyện địa phương làm không đúng. Cho nên phân cấp không có nghĩa là chia cắt quyền lực. Phân cấp là việc phân công quyền lực để thực hiện dưới sự kiểm soát của Trung ương bằng luật pháp. Nhà nước Trung ương quan hệ với chính quyền địa phương cũng trên cơ sở luật pháp. Thực tiễn ở một số quốc gia, ví dụ như các quốc gia Đông Nam Á, trong đó có Việt Nam khi thực hiện quá trình phân cấp một cách nhanh chóng, một số chức năng giám sát và phối hợp của chính quyền Trung ương thường bị bỏ qua, và kết quả là nhiều dịch vụ công sau đó bị giảm sút.

Phân cấp, phân quyền mạnh cho địa phương nghĩa là trao cho những người cầm quyền ở địa phương nhiều quyền lực hơn, nhiều khi vượt ra ngoài sự kiểm soát của chính quyền Trung ương có thể dẫn đến làm tổn hại nền dân chủ xã hội, làm tăng nguy cơ tham nhũng trong bộ máy nhà nước ở các địa phương và khả năng phát triển bất bình đẳng giữa các vùng miền, khu vực khác nhau của đất nước. “Việc tự quyết định giá đất mà không bị kiểm tra càng dẫn tới nguy cơ tham nhũng nhiều hơn”. Khảo sát cũng cho thấy, khoảng 25% số người được khảo sát cho rằng quyền hạn quá lớn của Ủy ban nhân dân trong cấp đất đi kèm với minh bạch và công khai còn bất cập, hoạt động giám sát chưa hiệu quả là một nhân tố dẫn đến tham nhũng trong quyết định cấp đất [51, tr.40, 54]. Thậm chí việc phân cấp, phân quyền còn có nguy cơ làm suy yếu quốc gia vì có thể dẫn đến hoặc chủ nghĩa ly khai, hoặc làm suy yếu hoạt động quản lý tài chính của quốc gia. Kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương là một yếu tố quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước. Sự kiểm soát của Trung ương đối với chính quyền địa phương có tác dụng giúp cho việc bảo đảm thực hiện hiệu quả quản lý địa phương, chuẩn hoá việc cung cấp dịch vụ do địa phương cung ứng, bảo vệ người dân khỏi việc lạm dụng

quyền hạn của cơ quan địa phương, cùng hỗ trợ thực hiện các chính sách quốc gia trong lĩnh vực đất đai. Từ góc độ thống nhất quyền lực nhà nước, sự kiểm soát này có vai trò điều chỉnh sự sáng tạo không cần thiết của chính quyền địa phương, hướng tới bảo đảm tính tuân thủ pháp luật trong các hoạt động của cơ sở và bảo đảm lợi ích quốc gia trong mối tương quan với lợi ích cộng đồng ở cơ sở. Cách thức kiểm soát của Trung ương đối với chính quyền địa phương ở các nước mặc dù có khác nhau nhưng đều theo xu thế chung là xây dựng mối quan hệ tương tác phụ thuộc lẫn nhau giữa chính quyền Trung ương và địa phương.

Việt Nam có những đặc thù khác với các nước khác, để có thể kiểm soát tốt, trước hết, cần phân biệt rõ những dịch vụ được cung cấp bởi chính quyền địa phương với những dịch vụ do chính quyền Trung ương cung cấp để từ đó phân định trách nhiệm về mặt hành chính. Từ góc độ pháp luật, cần nhanh chóng ban hành văn bản hướng dẫn thi hành Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 để quy định một sự phân công quyền lực rạch ròi và cơ chế kiểm soát giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương, quy trình thực hiện minh bạch, trách nhiệm giải trình rõ ràng, có sự tham gia thực sự của người dân và vận hành một hệ thống giám sát - đánh giá phù hợp.

4.2.3 Tăng cường công khai, minh bạch trong xây dựng, thực hiện và kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai.

Công khai minh bạch trong thực hiện pháp luật là một điều kiện quan trọng để kiểm soát việc thực hiện pháp luật của chính quyền địa phương. Nhiều nhà khoa học đã khẳng định “tính minh bạch là một trong bốn trụ cột - nguyên tắc chủ đạo để có hoạt động quản lý nhà nước tốt” [96, tr.638]. Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định một trong những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là “Hiện đại, minh bạch, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân” [88]. Luật đất đai năm 2013 đã quy định trách nhiệm của Nhà nước trong việc xây dựng hệ thống thông tin đất đai, công bố kịp thời, công khai thông tin thuộc hệ thống thông tin đất đai, bảo đảm quyền tiếp cận của tổ chức, cá nhân đối với hệ thống thông tin đất đai. Luật cũng khẳng định, một trong những hành vi bị nghiêm “không cung cấp hoặc cung cấp thông tin về đất đai không chính xác theo quy định của pháp luật” [84].

Tuy nhiên, quản lý đất đai ở Việt Nam đang được nhận định là một trong những ngành tham nhũng nhiều nhất, khiếu kiện nhiều nhất mà một trong những nguyên nhân căn bản là thiếu công khai, minh bạch “Sự không hiệu quả và tham nhũng phát triển mạnh nhất trong “*bóng tối*” [36, tr.241]. Một số đánh giá về tham

những trong lĩnh vực đất đai cho thấy, tình trạng tham nhũng trong quản lý đất đai và mức độ minh bạch thông tin về đất đai có quan hệ tỷ lệ nghịch. Sự tiếp cận thông tin càng khó khăn thì sự phụ thuộc của đối tượng quản lý vào chính quyền địa phương càng lớn, khả năng vi phạm pháp luật với mục đích tham nhũng càng cao. Kinh nghiệm về xây dựng hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai của nước ngoài cho thấy “tại Thụy Điển, toàn bộ quá trình từ quyết định ban đầu tại Quốc hội về việc cải cách đến khi hoàn thiện mất khoảng 25 năm [5, tr.38]. Trong khi đó, tốc độ hiện nay ở Việt Nam, cứ ba năm việc cung cấp thông tin được cải thiện từ 10 – 15% [74, tr.13]. Vì vậy, Việt Nam cần tăng cường thật mạnh mẽ tính minh bạch trong giai đoạn tiếp theo.

Thứ nhất, cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai.

Hiện tại có tới trên 30 văn bản quy phạm pháp luật quy định về những loại thông tin cần công khai [74, tr.25] làm giảm tính minh bạch, tính thống nhất của các quy định. Luật đất đai năm 2013 quy định theo hướng đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của tổ chức, cá nhân đối với mọi thông tin về đất đai trừ những thông tin thuộc bí mật theo quy định của pháp luật và phải trả phí khi tiếp cận. Trong khi đó, Luật tiếp cận thông tin năm 2016 quy định những trường hợp cơ quan nhà nước có quyền từ chối cung cấp thông tin ngoài những trường hợp thông tin thuộc diện bí mật, đồng thời quy định, công dân được cung cấp thông tin không phải trả phí, lệ phí trừ trường hợp luật khác có quy định. Vì vậy, để tăng cường công khai minh bạch trong lĩnh vực đất đai, cần thực hiện nhiều giải pháp đồng bộ. Trước hết cần rà soát các văn bản quy phạm liên quan đến công khai, minh bạch thông tin trong lĩnh vực đất đai, tiếp tục sửa đổi, bổ sung để đảm bảo tính thống nhất, cụ thể, khả thi của quy định pháp luật. Sớm ban hành nghị định riêng hướng dẫn thi hành Luật tiếp cận thông tin năm 2016 trong lĩnh vực đất đai để đảm bảo tính tập trung, thống nhất và khả thi của các quy định. Nghị định cần quy định rõ nội dung thông tin, mức độ thông tin, hình thức thông tin, thời điểm công khai thông tin và quyền, trách nhiệm của Nhà nước, của cán bộ, công chức trong việc cung cấp thông tin về đất đai trong từng nội dung cụ thể về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, phương án, bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư; quy định những thông tin cung cấp theo yêu cầu, phí cung cấp thông tin về đất đai; quyền và trách nhiệm của người dân trong tiếp cận thông tin về đất đai, trách nhiệm của công chức trong việc cung cấp thông tin, quy định chế tài cụ thể cho từng hành vi vi phạm nghĩa vụ cung cấp thông tin về đất đai. Liên quan đến phí tiếp cận thông tin, Chính phủ cũng cần

ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện theo hướng không nên áp dụng việc thu phí sử dụng thông tin về đất đai trong mọi trường hợp. Quản lý thực chất là quá trình thông tin. Việc chính quyền địa phương công khai, minh bạch hoạt động của mình và đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của các chủ thể trong xã hội là một yêu cầu trong quản lý hiện đại, phục vụ cho chính hoạt động quản lý và có ý nghĩa trong việc nâng cao hiệu quả quản lý. Xây dựng và đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của người dân là trách nhiệm luật định của các cơ quan nhà nước. Do đó, đối với những thông tin cơ bản liên quan đến cộng đồng dân cư như văn bản quy phạm pháp luật, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần phải đảm bảo cho người dân dễ dàng tiếp cận và được cung cấp miễn phí. Điều này cũng phù hợp với Luật tiếp cận thông tin năm 2016. Nhà nước chỉ nên thu phí đối với việc cung cấp các thông tin liên quan đến những quyền năng gắn với từng chủ thể riêng lẻ. Đồng thời, cũng cần phải xây dựng bảng giá tiếp cận từng loại thông tin và công bố công khai. Nhất thiết phải có văn bản luật do Quốc hội ban hành quy định rõ những thông tin nào thuộc diện bảo mật trong đó có thông tin về đất đai mà cán bộ, công chức không có trách nhiệm cung cấp cho các tổ chức, cá nhân. Không nên quy định từ chối cung cấp thông tin về đất đai vì người dân đã được cung cấp 2 lần, trừ trường hợp có lý do chính đáng [95]. Điều này thể hiện sự minh bạch từ phía thể chế, phù hợp với quy định tại Khoản 2, Điều 14 Hiến pháp năm 2013 - quyền con người, quyền công dân trong đó có quyền được tiếp cận thông tin chỉ bị hạn chế bởi luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng, đồng thời phù hợp với xu hướng cải cách hành chính lấy tiêu chí phục vụ nhân dân làm thước đo đánh giá hiệu quả. Điều đó cũng loại trừ khả năng cán bộ, công chức gây khó khăn cho người dân khi họ cần được cung cấp thông tin. Để hạn chế những trường hợp gây những phiền nhiễu cho cơ quan nhà nước trong việc yêu cầu cung cấp thông tin, có thể quy định thu phí, lệ phí lũy kế theo số lần yêu cầu cung cấp thông tin.

Thứ hai, xây dựng và công khai, minh bạch cơ sở dữ liệu đất đai với những thông tin liên quan đến ban hành, tổ chức thực hiện và kiểm soát thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Hệ thống thông tin đất đai mà đặc biệt là cơ sở dữ liệu đất đai phải xây dựng với đầy đủ các thông tin theo nhu cầu của xã hội và đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước về đất đai, kể cả các thông tin cần thiết từ dữ liệu điều tra xã hội học về quản lý và sử dụng đất đai được thực hiện từ các hoạt động nghiên cứu, điều tra, khảo sát khác nhau và thực hiện điều tra xã hội học bổ sung khi cần thiết. Nhà nước cần cần

kết nối chặt chẽ với các cuộc điều tra cấp tỉnh như PCI, PAPI...trong xây dựng cơ sở dữ liệu.

Công khai, minh bạch hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đất đai bao gồm các thông tin liên quan đến văn bản quy phạm pháp luật về quản lý đất đai mà đặc biệt là những quy định có liên quan đến thẩm quyền của chính quyền địa phương. Những thông tin phải bao gồm từ giai đoạn lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, giai đoạn soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, giai đoạn thẩm tra, thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, giai đoạn xem xét, thông qua dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và công bố văn bản quy phạm pháp luật. Đặc biệt chú trọng việc công khai, minh bạch các quy định về thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai. Những thông tin này giúp cơ quan nhà nước, công chúng có thể biết trước được sự ra đời, sự thay đổi của pháp luật cũng như tác động mà nó đem lại, tăng khả năng hiện thực hoá các quy phạm. Sự công khai, minh bạch quá trình xây dựng thể chế sẽ hạn chế hiện tượng “mua, bán chính sách”; thủ tục hành chính rõ ràng thì cán bộ công quyền không thể nhũng nhiễu, hạch sách người dân, loại bỏ môi trường để những hành vi tham nhũng, tiêu cực nảy sinh. Công khai, minh bạch các văn bản quy phạm pháp luật không chỉ có ý nghĩa cung cấp căn cứ pháp lý cho các chủ thể kiểm soát mà có thể được coi là một kênh kiểm soát vì công khai, minh bạch chứa đựng tính có thể tiên liệu trước và độ tin cậy. Chính việc công khai, minh bạch giúp cho các cán bộ, công chức có thông tin đầy đủ để thực thi pháp luật đất đai một cách chính xác mà không cần phải lo ngại bất kỳ sự can thiệp hoặc hạn chế bất hợp lý nào từ phía các chủ thể khác. Sự công khai, minh bạch có tính cảnh báo trước về hậu quả cho hành vi vi phạm pháp luật đất đai, tạo ra sức ép với đội ngũ cán bộ công chức, buộc họ phải giữ mình trong khuôn khổ của pháp luật, xoá bỏ những khoảng tối, những cơ hội mang tính bí mật để cán bộ, công chức trong chính quyền lợi dụng trục lợi và gây khó dễ cho nhân dân.

Công khai, minh bạch về việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Cần công khai, minh bạch thông tin liên quan đến việc thực hiện pháp luật đất đai gắn với thẩm quyền của các cấp chính quyền địa phương bao gồm công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, kế cả lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thông tin về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; thông tin về việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, mức bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi thu hồi đất; thông tin về các khoản thu tài chính cho ngân sách nhà nước từ việc quản lý, sử dụng đất và các khoản miễn, giảm tiền sử dụng đất, thuê đất. Thông tin về toàn bộ

quá trình thực hiện thẩm quyền trong lĩnh vực đất đai của chính quyền địa phương phải được minh bạch và công khai trên một trang thông tin điện tử của hệ thống giám sát - đánh giá. Các thông tin về việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương được công khai minh bạch, giúp các chủ thể kiểm soát hiệu biết tường tận về việc thực hiện pháp luật của chính quyền địa phương, từ đó dễ dàng kiểm soát. Đây cũng được xem là việc thực hiện trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương với nhân dân về việc thực hiện nhiệm vụ được uỷ quyền. Việc được tiếp cận với các thông tin cho phép công dân chất vấn, chỉ trích và cản trở các hành động của chính quyền mà họ không đồng tình, cũng như cho phép họ tìm cách uốn nắn các hành vi sai trái của các quan chức. Mặt khác, công khai, minh bạch các thông tin về việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương còn có tác dụng tạo sức ép dư luận, buộc cán bộ, công chức thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật – đây là mục tiêu quan trọng nhất của kiểm soát thực thi pháp luật.

Công khai, minh bạch thông tin về chính hoạt động kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Các thông tin về kiểm soát sẽ giúp các chủ thể kiểm soát tự đánh giá hoạt động kiểm soát của mình trong mối liên hệ với hoạt động kiểm soát của các chủ thể khác để từ đó điều chỉnh cả hoạt động kiểm soát của mình, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả và tránh sự chồng chéo, làm cản trở hoạt động bình thường của chính quyền địa phương. Cần công khai, minh bạch các thông tin về hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước, hoạt động thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước, hoạt động xét xử hành chính của Tòa án và thông tin về việc kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của nhân dân về đất đai, thông tin về giám sát của nhân dân thông qua các tổ chức chính trị- xã hội và thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Đặc biệt, các kết luận, kiến nghị sau kiểm soát nhất thiết phải được công bố công khai để đảm bảo sự minh bạch, đồng thời cũng tạo điều kiện cho các chủ thể tiếp tục kiểm soát quá trình thực hiện. Thông tin kiểm soát và các thông tin hình thành trong hệ thống quản lý phải bảo đảm minh bạch, đầy đủ, chính xác và được công khai trên một trang thông tin điện tử. Hệ thống theo dõi và đánh giá đối với quản lý và sử dụng đất đai được công khai để các tổ chức, cá nhân tìm hiểu thông tin theo quy định của pháp luật.

Thứ ba, đảm bảo quyền tiếp cận trên thực tế của các tổ chức, cá nhân với thông tin về đất đai.

Để đảm bảo quyền tiếp cận thông tin đất đai trên thực tế của người dân, trước hết, cần quán triệt *nguyên tắc công bố kịp thời, công khai thông tin đất đai*

cho tổ chức, cá nhân, trừ những thông tin thuộc bí mật được quy định trong luật. Nhà nước phải cung cấp thông tin bằng nhiều kênh khác nhau phù hợp với đặc điểm của từng địa phương về kinh tế, xã hội, văn hoá. Mặt khác, cần giáo dục nâng cao nhận thức, tinh thần trách nhiệm của công chức trong việc cung cấp đầy đủ, chính xác, kịp thời các thông tin cho người dân, phải bảo đảm tất cả các công chức làm việc trong lĩnh vực quản lý đất đai biết được không cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ các thông tin về đất đai (loại trừ các thông tin thuộc danh mục bí mật được luật quy định) là vi phạm điều cấm của pháp luật và là một điều kiện để xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm pháp lý khác tùy thuộc vào mức độ thiệt hại gây ra cho người dân và xã hội. Bên cạnh đó, cũng cần nâng cao trách nhiệm của công chức trong việc bảo vệ, bảo mật các thông tin cần thiết vì cơ sở dữ liệu đất đai là tài sản của Nhà nước phải được bảo đảm an ninh, an toàn chặt chẽ; nghiêm cấm mọi hành vi truy cập trái phép, phá hoại, làm sai lệch thông tin trong cơ sở dữ liệu đất đai. Sự hiểu biết của người dân về quyền của mình có tác dụng nâng cao trách nhiệm của công chức trong thực hiện trách nhiệm cung cấp thông tin. Vì vậy, cần tuyên truyền để người dân ý thức được quyền của mình trong tiếp cận thông tin về đất đai, yêu cầu các cơ quan tổ chức cung cấp những thông tin về đất đai theo đúng trình tự, thủ tục mà pháp luật quy định, yêu cầu cán bộ, công chức trả lời bằng văn bản khi từ chối yêu cầu cung cấp thông tin và trả phí sử dụng dịch vụ cung cấp thông tin nếu có. Bên cạnh đó, Nhà nước phải đầu tư kinh phí thoả đáng cho việc ứng dụng công nghệ thông tin trong xây dựng hệ thống thông tin, công khai các thông tin trong lĩnh vực đất đai. Nguồn kinh phí có thể áp dụng cơ chế nhà nước và nhân dân cùng làm.

4.2.4 Đảm bảo tính độc lập của các chủ thể trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương

Bản chất và mục đích kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương đặt ra yêu cầu về sự độc lập và khách quan trong kiểm soát. Ông Alice Yuen-Ying Tai, Tổng thanh tra Hồng Kông đã khẳng định: Để thực sự là chỗ dựa tin cậy của dân, các cơ quan thanh tra hoặc tổ chức giám sát hành chính phải hoạt động độc lập và công bằng, không chịu sự can thiệp của các cơ quan chính phủ hoặc các tổ chức công quyền bị thanh tra [129, tr.294]. Sự độc lập của chủ thể kiểm soát đối với chính quyền địa phương là điều kiện để chủ thể kiểm soát có thể đánh giá một cách khách quan việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, từ đó có thể cho ra những kết luận đúng đắn và chính xác về hành vi vi phạm pháp luật đất đai thể hiện sự lạm quyền, tuỳ tiện của chính quyền địa phương,

làm ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, xã hội và công dân, đồng thời xử lý hoặc kiến nghị xử lý một cách khách quan, đúng pháp luật những chủ thể vi phạm. Nhờ vị thế khách quan này mà chủ thể kiểm soát tránh được những quyết định mang tính “thiên vị” hoặc có thể xung đột lợi ích. Chừng nào, chủ thể kiểm soát thiếu sự độc lập với đối tượng chịu sự kiểm soát thì khi ấy, kiểm soát thiếu tính khách quan. Trong trường hợp chủ thể kiểm soát phụ thuộc vào đối tượng kiểm soát hoặc chủ thể kiểm soát và đối tượng kiểm soát là một thì khi ấy hành vi vi phạm pháp luật khó có thể được phát hiện hoặc có được phát hiện thì cũng không được xử lý nghiêm chỉnh, triệt để và kịp thời. Khi các chủ thể kiểm soát không độc lập với nhau trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương thì sự chi phối giữa các chủ thể kiểm soát có thể dẫn đến những sai lệch trong đánh giá, kết luận và xử lý đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Sự độc lập của các chủ thể kiểm soát với những đánh giá khách quan đối với việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương có giá trị là những kênh tham khảo cho các chủ thể khi kiểm soát, tạo ra sức ép đối với các chủ thể kiểm soát khác, đồng thời loại trừ khả năng chi phối giữa các chủ thể kiểm soát có khả năng làm sai lệch kết quả kiểm soát. Đây là một kênh kiểm soát ngay chính hoạt động kiểm soát của các chủ thể. Sự độc lập của các chủ thể kiểm soát ở đây không đồng nghĩa với việc loại trừ sự phối hợp trong kiểm soát.

Thời gian qua, kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở nước ta đã được thực hiện bởi nhiều chủ thể, với nhiều hình thức khác nhau và thu được những kết quả đáng kể. Các chủ thể đã xem xét, đánh giá đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương trên cơ sở chức năng, thẩm quyền của mình và đem lại những kết quả đáng kể trong việc phát hiện, xử lý hành vi vi phạm pháp luật, đồng thời kiến nghị hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện ở các địa phương trên cả nước. Tuy nhiên, hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương còn nhiều hạn chế. Những phân tích tại Chương 3 của Luận án đã chỉ ra một trong những nguyên nhân cơ bản của tình trạng kém hiệu quả trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương là hoạt động kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương còn thiếu tính độc lập.

Vì vậy, một trong những giải pháp quan trọng nhất để nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương là đảm bảo sự độc lập của các chủ thể kiểm soát đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương.

Một, thành lập Thanh tra nhà nước là *thiết chế độc lập* được quy định trong chương các thiết chế độc lập như Kiểm toán, Hội đồng bầu cử quốc gia hiện nay, để đảm đương một nhiệm vụ, quyền hạn duy nhất là kiểm soát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan hành pháp trong đó có kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương nhằm đảm bảo tính khách quan trong kiểm soát. Vì:

Thanh tra chính phủ hiện nay chưa thực sự là một thiết chế kiểm soát độc lập mà mang tính kiểm tra nội bộ trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Vị trí của cơ quan thanh tra hiện nay chưa thực sự đảm bảo cho các kiến nghị, kết luận của thanh tra phát huy hiệu lực trên thực tế và có thể điều khiển cho hoạt động quản lý đất đai của hệ thống cơ quan hành chính nói chung và chính quyền địa phương nói riêng thực hiện trong khuôn khổ pháp luật.

Thiết chế này đã được thành lập ở nhiều quốc gia trên thế giới và thể hiện tính hiệu quả trong kiểm soát thực thi quyền hành pháp. Tại Thụy Điển, Thanh tra Quốc hội do Quốc hội thành lập, giám sát đối tượng là các cơ quan nhà nước, chính quyền các vùng tự trị và địa phương. Thanh tra viên có quyền khởi tố điều tra đối với một công chức, người đã phạm tội. Nếu Thanh tra Quốc hội thấy rằng cần phải cách chức hoặc đình chỉ chức vụ của một công chức bởi hành vi phạm tội thì họ có thể làm báo cáo cho các cơ quan được giao quyền ra quyết định về biện pháp đó. Thanh tra Quốc hội Đan Mạch cũng được giao chức năng giám sát đối với các Bộ trưởng, các cán bộ, viên chức nhà nước và tất cả những người làm việc trong các cơ quan nhà nước. Những người có trách nhiệm thi hành công vụ của các cơ quan thực hiện lợi ích công cộng của chính quyền địa phương cũng phải chịu sự giám sát của Thanh tra Quốc hội trong phạm vi các vấn đề mà cơ quan chính quyền Trung ương ủy quyền cho cơ quan chính quyền địa phương. Thanh tra Quốc hội Canada được thành lập với mục đích tạo ra một cơ chế kiểm tra, kiểm soát hữu hiệu hoạt động hành chính, góp phần tích cực vào việc cải tiến cơ chế quản lý theo hướng công bằng, khách quan, dân chủ. Nguyên tắc hoạt động của cơ quan này là tính không thiên vị và tính độc lập của cơ quan này đối với cơ quan hành pháp. Tại Trung Quốc, Bộ Giám sát của Trung Quốc sáp nhập về mặt tổ chức với Ủy ban kiểm tra kỷ luật của Đảng, thành thiết chế hoạt động theo mô hình “một nhà hai cửa”. Về hình thức, Bộ Giám sát thuộc Quốc vụ viện, Ủy ban kỷ luật các cấp là của Đảng. Các cơ quan giám sát hành chính được thành lập theo cấp hành chính từ Trung ương đến cấp tỉnh, khu tự trị, quận, huyện, thực hiện giám sát đối với các cơ quan hành chính, viên chức nhà nước ở địa phương đó và giám sát cán bộ lãnh đạo và

nhân viên cấp dưới. Trong số các nhiệm vụ, Bộ Giám sát có nhiệm vụ điều tra, xử lý các hành vi vi phạm kỷ luật hành chính, công chức và viên chức mà cơ quan hành chính bổ nhiệm. Cơ quan thanh tra và kiểm toán Hàn Quốc được thành lập năm 1963. Đây là cơ quan Hiến định, đặt dưới quyền của Tổng thống nhưng có vị trí độc lập khi thực hiện nhiệm vụ. Nhiệm vụ và chức năng của cơ quan này được Hiến pháp và Luật về thanh tra quy định, có nhiệm vụ thanh tra nghĩa vụ hành chính của các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước có tính chuyên nghiệp. Cơ quan Thanh tra Cộng hoà Kyrgyz là cơ quan độc lập, được quy định trong Hiến pháp. Mọi hành vi cản trở hoạt động của Tổng thanh tra đều bị phạt hành chính hoặc quy tội hình sự [137, tr.105]. Tương tự với chức năng của các cơ quan trên, có cơ quan giám sát của Nghị viện Ombudsman của Thái Lan, Thanh tra Nghị viện của Philippin [109, tr.11].

Trong truyền thống Việt Nam, từ xa xưa đã tồn tại một định chế đặc biệt chuyên để can gián nhà vua và đàn hạch các quan lại thiếu năng lực hay phạm pháp. Thời Lý, Trần, Lê gọi là Ngự sử đài, triều Nguyễn gọi là Đô sát viện. Đô sát viện có lục khoa giám sát ở Trung ương và có 16 giám sát ngự sử bố trí ở 16 đạo, giám sát ở tỉnh [15, tr.20]. Hiến pháp từ năm 1959 đến năm 1992 (trước khi được sửa đổi năm 2001) đều đã trao quyền kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan hành chính cho Viện kiểm sát nhân dân là một loại cơ quan nhà nước có vị trí và vai trò độc lập đối với hệ thống cơ quan hành chính nhà nước nhằm bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.

Dưới góc độ nghiên cứu, nhiều nhà nghiên cứu ở Việt Nam cũng cho rằng để hoàn thiện cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lực nhà nước trong đó có quyền hành pháp, cần “chú trọng xây dựng các cơ quan hiến định độc lập chuyên có chức năng kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước” [114, tr.9].

Hai, tăng tỉ lệ đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân chuyên trách đồng thời đảm bảo tính chuyên nghiệp của các đại biểu. Tăng số đại biểu chuyên trách sẽ khắc phục sự xung đột về lợi ích, trách nhiệm khi thực hiện việc kiểm soát. Đề nghị tăng dần tỷ lệ đại biểu chuyên trách trong nhiệm kỳ tiếp theo đến trên 50%. Trong đó, chức danh Trưởng ban, Phó trưởng ban Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện cần phải là đại biểu chuyên trách để đề cao trách nhiệm hoạt động, nhất là đảm bảo độc lập, khách quan trong về thẩm quyền trong quản lý thực hiện pháp luật. Trong số các đại biểu kiêm nhiệm, cần giảm số lượng đại biểu là lãnh đạo các cơ quan chuyên môn cùng cấp, tăng số lượng đại biểu thuộc các tổ chức chính trị -

xã hội, các chuyên gia nghiên cứu để vừa tăng tính độc lập, vừa có sự phối hợp giữa các chủ thể trong kiểm soát.

Ba, đổi mới tổ chức của hệ thống Tòa án. Cùng với việc nâng cao trình độ, bản lĩnh, điều kiện cho đội ngũ thẩm phán; kéo dài nhiệm kỳ của thẩm phán; đổi mới quy trình bổ nhiệm thẩm phán, tiếp tục nghiên cứu để đổi mới tổ chức hệ thống Tòa án theo cấp xét xử để khắc phục sự ảnh hưởng của chính quyền địa phương đối với Tòa án cấp tỉnh, huyện, đồng thời cũng giải quyết được sự thiếu phù hợp trong quy định mở rộng thẩm quyền cho toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét xử sơ thẩm các khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện với yêu cầu cải cách tư pháp đã nêu trong Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về mở rộng thẩm quyền cho Tòa án nhân dân cấp huyện. Theo đó, hệ thống tòa án nên được tổ chức theo ba cấp: Tòa án sơ thẩm, Tòa án phúc thẩm và Tòa án nhân dân tối cao. Đồng thời, phân quyền nhiều hơn cho tòa án sơ thẩm và phúc thẩm.

Bốn, đảm bảo sự độc lập, khách quan và hiệu quả trong kiểm soát của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội. Thực hiện nghiêm túc Kết luận 64-KL-TW Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương khoá XI ngày 28/5/2013 về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở. Tiếp tục rà soát, kiện toàn tổ chức bộ máy của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể theo hướng tinh gọn, rõ chức năng nhiệm vụ. Không nhất thiết phải tổ chức ở 4 cấp tương đương với hệ thống chính quyền với số lượng lớn người được coi là cán bộ, công chức ăn lương theo ngân sách, trụ sở hoạt động được Nhà nước bảo đảm. Tổ chức chính trị – xã hội phải độc lập trong xây dựng tổ chức bộ máy, chương trình hành động trên cơ sở số lượng thành viên, nguồn lực và nhu cầu của xã hội. Pháp luật cần quy định theo hướng tổ chức xã hội tự chủ, tự chịu trách nhiệm về nguồn lực, có quyền tham gia đảm nhiệm việc cung ứng một số dịch vụ công theo đặt hàng của Nhà nước; các tổ chức xã hội có quyền tham gia đấu thầu cung ứng một số dịch vụ công nhằm tạo lập nguồn kinh phí, đảm bảo độc lập trong kiểm soát. Không nên coi những người làm việc trong các tổ chức xã hội là cán bộ, công chức và hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Các tổ chức tự trả tiền công cho người làm việc theo năng lực và kết quả công việc. Mặt trận Tổ quốc được chủ động tham gia vào các đoàn giám sát của các cơ quan nhà nước trong từng trường hợp cụ thể theo luật định thay vì cơ quan nhà nước “có thể mời” hoặc “tạo điều kiện”.

Năm, đảm bảo quyền quyết định của nhân dân trong lĩnh vực đất đai. Ban hành văn bản hướng dẫn Luật trưng cầu ý dân năm 2015, quy định rõ những vấn đề

đặc biệt quan trọng có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của đất nước cần trung cầu ý dân và thủ tục trình tự cụ thể cũng như tỉ lệ người dân đồng ý trong từng trường hợp và trách nhiệm của chính quyền trong việc thực hiện ý dân. Cần trao cho người dân quyền tham gia quyết định về quy hoạch sử dụng đất theo hướng quy hoạch chỉ được phê duyệt khi đạt được sự đồng thuận của cộng đồng dân cư nơi có đất với tỷ lệ đồng thuận 2/3 ý kiến của cộng đồng. Việc phê duyệt quy hoạch của cơ quan có thẩm quyền chỉ là thủ tục thể hiện tính đồng thuận đã đạt được. Bên cạnh đó, phải bảo đảm quyền tham gia quyết định của người dân địa phương nơi có đất đối với đất đai trong việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Tỷ lệ đồng thuận trong thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cũng cần được xác định cụ thể tùy thuộc vào mức độ ảnh hưởng đến cộng đồng. Chính quyền địa phương phải mở rộng việc định kỳ thực hiện khảo sát mức độ hài lòng của người dân đối với từng dịch vụ công (hiện nay mới chỉ được thực hiện thí điểm với dịch vụ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và chuyển mục đích sử dụng đất ở một số tỉnh như Bình Định, Thanh Hoá, Phú Thọ và Vĩnh Phúc).

Bổ sung các quy định của pháp luật về trách nhiệm pháp lý khi có hành vi vượt quá giới hạn thẩm quyền hoặc làm không hết trách nhiệm dẫn đến thiệt hại lợi ích của người dân. Theo đó, nếu chính quyền địa phương ban hành văn bản quy phạm pháp luật trái luật, hạn chế một cách bất hợp lý quyền của người dân, người dân có quyền khởi kiện để yêu cầu tòa án hủy văn bản đó. Quyết định và hành vi của bộ máy hành chính nhà nước gây thiệt hại cho người dân một cách trái luật, thì chính quyền cấp nào có thẩm quyền thực hiện phải bồi thường thiệt hại cho người dân (kể cả khi nhiệm vụ đã được phân cấp hoặc uỷ quyền cho cấp dưới thực hiện).

4.2.5 Tăng cường và đổi mới các hình thức kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Thứ nhất, tăng cường và đổi mới giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước.

Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân vừa mới ban hành và có hiệu lực pháp luật ngày 01/7/2016. Một đạo luật quy định hoạt động giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước ở cả bốn cấp, trong khi tính chất, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền là khác nhau. Vì vậy, cần sớm ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành Luật này để quy định một cách cụ thể các hình thức giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp.

Đổi mới các hình thức giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân theo hướng đảm bảo thực chất hơn. Các chất vấn của đại biểu cần tập trung vào những vấn đề mà nhân dân quan tâm và đang gây nhiều bức xúc trong xã hội, tập trung

chất vấn Chủ tịch Ủy ban nhân dân, người đứng đầu, đại diện cho Ủy ban – một chủ thể có rất nhiều quyền trong lĩnh vực đất đai. Các đại biểu cần thẳng thắn, phản biện đối với người trả lời chất vấn, yêu cầu họ trả lời trực tiếp vào vấn đề đang chất vấn. Cần khắc phục ngay hiện tượng chất vấn một cách hình thức, trả lời mang tính báo cáo tình hình chung chung, né tránh. Tăng cường tổ chức các đoàn giám sát để trực tiếp giám sát tại các địa phương, tránh tình trạng tập trung giám sát thông qua xem xét những báo cáo mang tính định tính, thiên về điểm thành tích, thiếu các con số và minh chứng cho các nhận định. Hình thức giám sát thông qua xem xét báo cáo cần được chú trọng hơn trong việc thẩm định báo cáo, thảo luận, tranh luận, buộc giải trình về những vấn đề được đưa ra trong báo cáo. Coi trọng sử dụng hình thức bỏ phiếu tín nhiệm đối với đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu để kiên quyết loại bỏ khỏi các vị trí quản lý quan trọng của chính quyền địa phương những cán bộ, công chức có hành vi vi phạm pháp luật. Đây là hình thức thể hiện thực quyền của người đại biểu nhân dân, đồng thời thể hiện rõ nét sự phối hợp giữa kiểm soát mang tính quyền lực nhà nước với kiểm soát xã hội thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Bên cạnh đó, khi chưa có một cơ quan nhà nước độc lập, chuyên trách trong kiểm soát thực hiện pháp luật, cần phát huy tính độc lập và tính quyền lực nhà nước của hình thức giám sát thông quan việc thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương khi cần thiết.

Thứ hai, tăng cường và đổi mới hình thức kiểm soát của cơ quan hành chính nhà nước.

- Tăng cường và đổi mới hoạt động thanh tra.

Là một khâu trong quản lý, kết quả thanh tra cần được phản ánh và đánh giá những đóng góp của nó trong toàn bộ chu trình của hoạt động quản lý và tác động, ảnh hưởng của nó đối với mọi mặt của đời sống kinh tế xã hội. Hiệu quả hoạt động thanh tra phải được đánh giá qua nhiều phương diện: những kết quả cụ thể mà đoàn thanh tra đã đạt được căn cứ vào yêu cầu của cuộc thanh tra được ghi trong quyết định thanh tra; sự tác động tích cực hoặc tiêu cực đối với hoạt động quản lý đất đai của chính quyền địa phương sau khi đã thực hiện kết luận, kiến nghị thanh tra; sự thay đổi về cơ chế chính sách pháp luật đất đai trên cơ sở các kiến nghị của tổ chức thanh tra và tác động của nó đối với sự phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, cơ quan thanh tra không thể chỉ dừng lại ở mục tiêu mang tính định lượng về số cuộc thanh tra, số lượng cuộc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai, số lượng tiền, đất đai đã bị kiến nghị thu hồi để định hướng hoạt động thanh tra, giải quyết

khiếu nại, tố cáo. Nghiên cứu hầu hết các báo cáo về công tác thanh tra, kiểm tra quản lý, sử dụng đất đai từ năm 2012 đến 2015 trong lĩnh vực quản lý đất đai đều cho thấy, hầu hết các báo cáo đi sâu tổng kết số vụ thanh, kiểm tra đã thực hiện, nội dung đã thanh tra, kiểm tra; những vi phạm đã được phát hiện và kiến nghị xử lý các vi phạm. Ít thấy báo cáo về những kiến nghị hoàn thiện pháp luật hay hoàn thiện công tác quản lý đất đai ở các địa phương. Điều đó cho thấy, ở một chừng mực nào đó sự hạn chế trong thực hiện mục đích *phòng ngừa hành vi vi phạm pháp luật; phát huy nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước* [80] của hoạt động thanh tra. Ngành Thanh tra cần có định hướng công tác cho phù hợp hơn với mục đích của hoạt động thanh tra. Hoạt động thanh tra phải quan tâm hơn nữa đến các kiến nghị về những vấn đề vĩ mô, về cơ chế chính sách, phát hiện những "lỗi hệ thống", những nguyên nhân từ cơ chế chính sách dẫn đến các sai phạm hay sự cản trở việc thể chế hoá các quan điểm tư tưởng đổi mới toàn diện đất nước. Các cuộc thanh tra diện rộng vì thế sẽ được tăng cường và kết quả của nó phải là những kiến nghị ở tầm vĩ mô về lĩnh vực đất đai. Mục đích "phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật" chỉ được coi là mục đích thứ hai của hoạt động thanh tra. Ngành Thanh tra cần xây dựng các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động thanh tra trong việc nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trên các lĩnh vực ở địa phương trong đó có lĩnh vực đất đai và rộng hơn nữa là tác động đối với sự phát triển kinh tế- xã hội đất nước của hoạt động thanh tra để định hướng cho hoạt động thanh tra nhằm đạt được các mục đích đã được xác định tại Điều 2, Luật thanh tra năm 2010.

- Xây dựng và vận hành hệ thống theo dõi đánh giá quản lý đất đai ở địa phương.

Trước hết cần xây dựng các tiêu chí đánh giá dựa trên các nội dung quản lý nhà nước về đất đai phù hợp với thẩm quyền của chính quyền địa phương bao gồm các nhóm tiêu chí cơ bản sau:

- Tiêu chí về ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đất đai;
- Tiêu chí về xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- Tiêu chí về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất;
- Tiêu chí về đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Tiêu chí về thu hồi, bồi thường, hỗ trợ và tái cư;
- Tiêu chí về quản lý tài chính về đất đai;
- Tiêu chí về công khai, minh bạch và sự tham gia của cộng đồng.

Hệ thống thông tin đất đai cần được xây dựng với những thông tin phục vụ cho việc theo dõi, đánh giá quản lý đất đai nói chung và việc thực hiện pháp luật đất

đai của chính quyền địa phương nói riêng. Trong mỗi nhóm tiêu chí, cần quan tâm nội dung phù hợp với pháp luật hiện hành và mức độ hài lòng của người dân.

Giao cho cơ quan Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm quản lý hệ thống theo dõi và đánh giá; tổ chức đánh giá việc thực hiện pháp luật đất đai. Việc đánh giá nên được thực hiện theo chu kỳ 6 tháng và kết quả đánh giá được gửi định kỳ đến Chính phủ, Quốc hội.

Trước mắt, có thể tiến hành xây dựng và áp dụng thử ở một số địa phương có tính chất điển hình về đặc điểm như thành phố, nông thôn, đồng bằng, miền núi, miền Bắc, miền Trung, miền Nam. Sau đó sơ, tổng kết, rút kinh nghiệm để hoàn thiện các tiêu chí và đảm bảo các điều kiện cần thiết để mở rộng dần và tiến tới thực hiện trên phạm vi toàn quốc.

- Đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo

Để khắc phục tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, đảm bảo tính khách quan trong giải quyết khiếu nại, tố cáo, giảm thiểu những chi phí thời gian, công sức của công dân nên bỏ quy định người ra quyết định hành chính là người giải quyết khiếu nại lần đầu. Nếu công dân lựa chọn hình thức khiếu nại thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nhất thiết phải là cấp trên của người đã ra quyết định hành chính. Chỉ nên coi đây là giai đoạn hoà giải giữa các bên để giải quyết trường hợp các bên tranh chấp do thiếu thông tin mà chưa hiểu rõ vấn đề, sẽ là thiếu hiệu quả khi chờ đợi *một bộ phận không nhỏ cán bộ sẵn sàng áp dụng sai pháp luật đất đai miễn sao được lợi ích cho riêng cá nhân mình* [66, tr.215] tự đánh giá và thừa nhận mình sai trước công luận. Bên cạnh đó, cần đảm bảo trách nhiệm tiếp công dân của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn trong tiếp công dân, tăng cường đối thoại trong giải quyết khiếu nại, tố cáo đồng thời quy định chế tài đủ mạnh để xử lý những trường hợp không thực hiện nghiêm túc; phát huy vai trò của cơ quan quản lý chuyên ngành về tài nguyên và môi trường cùng với cơ quan thanh tra các cấp ở địa phương trong việc xác minh, tư vấn ra quyết định, kết luận.

Ba, phát huy vai trò của Toà án trong phán xét tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai của chính quyền địa phương.

Hiện tại, việc xem xét tính hợp pháp của các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai được phân cấp cho chính quyền địa phương (27 nội dung) thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp trên. Tuy nhiên, cơ chế này chưa thực sự có hiệu quả do thể hiện tính tự kiểm tra là chủ yếu. Thực tế đã chứng minh hàng loạt các văn bản do chính

quyền địa phương vi phạm pháp luật nhưng vẫn tồn tại và phát huy hiệu lực trên thực tế, làm ảnh hưởng đến lợi ích của các cá nhân, tổ chức, cộng đồng. Vì vậy, để đảm bảo tính khách quan trong kiểm soát hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói chung, văn bản quy phạm pháp luật đất đai nói riêng, một mặt cần tiếp tục nghiên cứu để thành lập Toà án Hiến pháp khi hội đủ các điều kiện, mặt khác, cần sớm bổ sung thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật cho Toà án nhân dân. Theo đó, cá nhân, tổ chức phát hiện văn bản quy phạm pháp luật trái luật có quyền khởi kiện ra Toà án, yêu cầu Toà án xem xét tính hợp pháp của văn bản. Toà án có thẩm quyền ra phán quyết về tính hợp pháp của văn bản và đình chỉ hiệu lực của văn bản trái pháp luật, yêu cầu cơ quan ban hành sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ văn bản đã ban hành trong một thời hạn nhất định. Nếu cơ quan đã ban hành văn bản không sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ văn bản trong thời hạn đã yêu cầu thì Toà án có quyền tuyên huỷ bỏ văn bản trái luật hoặc không áp dụng phần văn bản trái luật. Ngoài ra, có thể tham khảo kinh nghiệm ở Anh và các nước khác thuộc hệ thống Ăng-lê Sắc –xông, trong quá trình hoạt động của mình, nếu phát hiện chính quyền địa phương có vi phạm pháp luật hay trốn tránh trách nhiệm trong quản lý đất đai, mặc dù các cá nhân, tổ chức bị xâm phạm quyền lợi không khởi kiện Toà án nhưng Toà án có quyền ra các văn bản nhắc nhở, yêu cầu cơ quan về việc tuân thủ đúng các trách nhiệm theo quy định của luật mà chưa đến mức phải ra toà [140].

Thứ tư, tăng cường và đổi mới hình thức kiểm soát của nhân dân.

Quản trị đất đai từ dưới lên, tăng cường sự tham gia của cộng đồng, sẽ bổ sung cho quản trị từ trên xuống, giảm rủi ro quan liêu, tham nhũng và nâng cao hiệu quả quản lý đất đai. Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã khẳng định: cần xây dựng nền hành chính hiện đại, chuyên nghiệp, kỷ cương, năng động, hiệu lực, hiệu quả, lấy kết quả phục vụ và mức độ hài lòng của người dân làm tiêu chí đánh giá [121, tr.309]. Bảo đảm sự giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật của chính quyền địa phương là bảo đảm đạt được sự đồng thuận của xã hội đối với chính sách, pháp luật đất đai và thể hiện mức độ hài lòng của người dân. Tăng cường các hình thức kiểm soát của nhân dân giúp Nhà nước giảm thiểu chi phí kiểm soát, thay đổi phương thức kiểm soát theo “kiểu cảnh sát” sang “kiểu báo cháy”, nghĩa là người dân sẽ nhấn chuông báo động khi họ bắt gặp hành vi vi phạm pháp luật của chính quyền địa phương. Hiện tại, chỉ số trọng lượng tiếng nói của người dân và trách nhiệm giải trình của chính quyền ở Việt Nam nằm ở nhóm 10 quốc gia thấp nhất [41, tr.96]. Những nghiên cứu thực tế cũng cho thấy “với những trường

hợp mà Nhà nước nói lỏng quản lý hay đề ra những cách giải quyết có đối thoại và thương lượng thực chất, thì sẽ xuất hiện những cách làm sáng tạo, cân đối được luật pháp – trật tự với việc bảo vệ quyền cá nhân” [27, tr.9]. Vì vậy, chính quyền địa phương phải bằng nhiều cách thức khác nhau, với nhiều diễn đàn khác nhau để thực hiện nghiêm túc trách nhiệm trong việc lấy ý kiến nhân dân về những nội dung quan trọng trong quản lý đất đai mà đặc biệt là về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, đồng thời xây dựng các mô hình, cách thức thuận tiện cho người dân biểu đạt ý chí, nguyện vọng của mình, tăng cường đối thoại với người dân, tiếp thu và giải trình việc không tiếp thu ý kiến của người dân. “Đối thoại để tạo sự đồng thuận tìm ra phương án tốt nhất cho bất kỳ công việc gì trước khi nó được quyết định và trở thành chính sách pháp luật... Trong điều kiện chỉ có một đảng cầm quyền thì đối thoại cởi mở là phương sách tốt nhất để tranh thủ trí tuệ của cả dân tộc” [33, tr.144].

Sau khi Luật trưng cầu ý dân có hiệu lực, các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định cụ thể, chi tiết trình tự thủ tục trưng cầu ý dân trong từng trường hợp cụ thể về đất đai, chính quyền địa phương cần tăng cường sử dụng hình thức trưng cầu ý dân đảm bảo sự đồng thuận của cộng đồng, gắn công tác tiếp công dân với đối thoại. Bên cạnh đó, cần thường xuyên sử dụng các hình thức nhân dân đề xuất sáng kiến hoặc chọn lọc ý kiến của công chúng qua các cuộc đối thoại, khảo sát, thậm chí có thể uỷ nhiệm cho đại diện cộng đồng dân cư nhiệm vụ xây dựng các lựa chọn chính sách. Có thể áp dụng kinh nghiệm của một số nước về khuyến khích cá nhân công chức trong việc tự kiểm soát. Mô hình này đã được Úc và các nước châu Âu (Hà Lan, Thụy Điển, Anh, Pháp, Đức) và Bắc Mỹ (Hoa Kỳ và Canada) áp dụng khá phổ biến. Theo đó, nếu vì lý do chủ quan hoặc khách quan nào đó mà chủ thể vi phạm thì chủ động thông báo để cơ quan quản lý biết và có biện pháp ngăn chặn hoặc khắc phục. Sau khi đã tự giác thông báo hoặc khai báo thì có thể không bị xử phạt hoặc áp dụng chế tài ở mức độ nhẹ. Ngược lại nếu chủ thể không tự giác khai báo sẽ phải chịu mức phạt tối đa và bị đưa vào diện theo dõi thường xuyên, đặt dưới sự kiểm soát chặt chẽ [14, tr.625].

Hoàn thiện tổ chức bộ máy, hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội đảm bảo thực sự đủ các yếu tố điều kiện, năng lực đại diện cho nhân dân trong giám sát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Phát huy vai trò của ban thanh tra nhân dân, ban giám sát đầu tư cộng đồng ở các xã, phường, thị trấn để tạo điều kiện cho nhân dân thực hiện dân chủ ở cơ sở. Mặt trận Tổ quốc, một mặt, cần phát huy vai trò của mình trong việc độc lập tập hợp ý

kiến của nhân dân để chuyển tải tới các cơ quan có thẩm quyền, mặt khác sử dụng triệt để quyền kiểm soát của mình thông qua công tác hiệp thương, và quyền kiến nghị Hội đồng nhân dân bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu đã được quy định trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015. Trong khi thực tế biến đổi nhanh chóng và phức tạp, các công chức nhà nước phải tập trung thực hiện các công việc quản lý hàng ngày, ít có điều kiện nghiên cứu, đồng thời để tiết kiệm chi phí hành chính, cần phát huy vai trò của các tổ chức là tập hợp những người hiểu biết rộng, có kinh nghiệm thực tế, có điều kiện nghiên cứu trong việc đưa ra những tư vấn cho chính quyền địa phương trong xây dựng và tổ chức thực hiện các quy phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai. Nhà nước có thể ký hợp đồng với các tổ chức xã hội có đủ năng lực trong việc cung cấp các dịch vụ cụ thể để thực hiện một số công việc như tiến hành khảo sát, đánh giá (đánh giá độc lập) về tình hình thực hiện pháp luật của các đối tượng mà mình quản lý trong đó có các cấp chính quyền địa phương ở một số nội dung cụ thể trong lĩnh vực đất đai hay địa bàn cụ thể.

Trong điều kiện trình độ pháp luật của người dân chưa cao, chính quyền địa phương phải thể hiện vai trò chỉ dẫn, định hướng tới những nhóm đối tượng thụ hưởng hoặc bị ảnh hưởng tiêu cực trong thực thi pháp luật đất đai, nâng cao ý thức pháp luật cho người dân. Các phương tiện thông tin đại chúng cần phát huy vai trò của mình trong việc thông tin khách quan, trung thực về việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, đồng thời phân tích, định hướng một cách đúng đắn; động viên, khơi dậy tiềm năng của dân và chuyển tải ý kiến của người dân tới tổ chức, cá nhân có thẩm quyền; hỗ trợ bảo vệ người dân khi cần thiết.

Thứ năm, phải đảm bảo tính liên kết giữa cơ chế nhân dân kiểm soát chính quyền thực hiện pháp luật với hệ thống kiểm soát bên trong giữa các cơ quan nhà nước từ Trung ương xuống địa phương. Các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội cần xây dựng quy chế phối hợp và tổ chức thực hiện để đảm bảo phối hợp một cách bình đẳng và tôn trọng lẫn nhau, tạo nên một hệ thống kiểm soát đồng bộ, chặt chẽ, vận hành có hiệu quả. Tất cả công việc kiểm tra, thanh tra, giám sát cần được đặt trong một thiết kế chung về công cụ giám sát - đánh giá. Sự phối hợp giữa các chủ thể vừa là cơ chế hỗ trợ cho nhau trong kiểm soát, vừa tránh sự chồng chéo trong kiểm soát làm ảnh hưởng đến hoạt động của chính quyền địa phương. Tác giả Gavin Drewry khi bàn về Hệ thống thanh tra ở Anh quốc khẳng định “luật hành chính” và “tư pháp hành chính” không phải là khái niệm giống nhau nhưng chúng có mối liên quan mật thiết đến nhau, cả hai đều có những ranh giới

mềm mại và giao thoa rõ ràng. Thanh tra thể hiện một chức năng mà giá trị của họ nằm một cách xúc tích ở sự thật họ không phải toà án – và rằng họ hoạt động rất khác so với toà án. Tuy nhiên, không có nghĩa rằng hai hệ thống này hoàn toàn tách biệt, và những vấn đề tranh luận hướng đến một mối quan hệ hợp tác và thống nhất là rõ ràng cần thiết [130, tr.235]. Vì vậy, cần tăng cường sự phối hợp giữa toà án và các chủ thể kiểm soát khác để khắc phục hạn chế trong thực hiện các quyết định, kết luận, kiến nghị của các chủ thể kiểm soát. Thiết nghĩ, có thể áp dụng cơ chế toà án công nhận và cho thi hành các kết luận, kiến nghị của chủ thể kiểm soát giống như cơ chế toà án công nhận và cho thi hành phán quyết của trọng tài. Bên cạnh đó, một số nước có quy định về cơ chế phối hợp giữa cơ quan nhà nước và các tổ chức khác có thể tham khảo như kinh nghiệm ở Ấn độ “cần có nghiên cứu đánh giá tác động về mặt xã hội khi dự án ảnh hưởng tới 400 hoặc nhiều hơn hộ gia đình trong khu vực đồng bằng, 200 hoặc nhiều hơn hộ gia đình ở khu vực miền núi, khu vực dân tộc thiểu số” [5, tr.17]. Cuối cùng là phải thực hiện nghiêm túc và thường xuyên chế độ thông tin giữa các chủ thể kiểm soát để tránh trùng lặp, chồng chéo trong hoạt động kiểm soát.

4.2.6 Đảm bảo các nguồn lực con người và vật chất cho hoạt động kiểm soát

4.2.6.1 Về nguồn lực con người

Thứ nhất, cần đảm bảo đủ số lượng cán bộ, công chức cho các bộ phận trực tiếp làm công tác thanh tra, đặc biệt là thanh tra chuyên ngành thuộc hệ thống cơ quan quản lý đất đai từ Trung ương xuống các địa phương. Theo nghiên cứu của một cán bộ trực tiếp làm công tác thanh tra ở tỉnh Hoà Bình, đối với Thanh tra tỉnh bố trí ít nhất 20 người, đối với Thanh tra cấp huyện, bố trí từ 8 đến 10 người thay vì chỉ có trung bình khoảng từ 5 đến 7 người như hiện nay; riêng Thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường, phải bố trí ít nhất là từ 8 đến 10 người [38, tr.30].

Thứ hai, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức

Đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện việc kiểm soát chỉ có thể độc lập và cho kết quả kiểm soát khách quan khi đủ mạnh, đảm bảo về mặt số lượng, trình độ am hiểu về pháp luật và quản lý đất đai, người kiểm soát cần phải có bản lĩnh, có phương pháp làm việc khoa học và hợp lý, có trách nhiệm, đạo đức khi tiến hành các hoạt động kiểm soát.

Trước hết cần nâng cao nhận thức cho cán bộ, công chức về mục đích, vai trò của kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Kể cả những người thực thi nhiệm vụ của chủ thể kiểm soát lẫn cán bộ, công chức địa phương cần nhận thức kiểm soát không phải là hoạt động mang tính “bới lông, tìm

vết” mà là hoạt động phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát với chính quyền địa phương để cùng đánh giá việc thực hiện pháp luật đất đai trên thực tế, tìm những điểm còn bất cập từ khâu ban hành pháp luật đến khâu tổ chức thực hiện để cùng hoàn thiện. Vì vậy, người làm công tác kiểm soát cần có cái nhìn khách quan, toàn diện với tinh thần hợp tác, cởi mở với mục tiêu nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai ở các địa phương, trên phạm vi toàn quốc và vì lợi ích chung của xã hội. Từ phía cán bộ, công chức địa phương, với quan điểm này, tích cực phối hợp, cung cấp các thông tin cần thiết, tạo điều kiện thuận lợi để chủ thể kiểm soát có đầy đủ căn cứ đánh giá và đưa ra kết luận, kiến nghị chính xác.

Hai, nâng cao trình độ pháp luật cho cán bộ, công chức. Muốn nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, người làm nhiệm vụ kiểm soát cần hiểu biết sâu sắc về pháp luật nói chung mà đặc biệt là pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về cán bộ, công chức; pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước; pháp luật về đất đai. Chỉ khi nào người kiểm soát nắm vững pháp luật thì họ mới có thể thực thi nhiệm vụ trên cơ sở pháp luật, thể hiện bản lĩnh của mình, có định hướng tốt trong xem xét, đánh giá, có khả năng đưa ra các lập luận, căn cứ xác đáng cho những kết luận và kiến nghị của mình. Về phía chính quyền địa phương, sự hiểu biết pháp luật của cán bộ, công chức một mặt nâng cao hiệu quả tự kiểm soát, mặt khác nâng cao khả năng phối hợp trong kiểm soát. Họ hoặc không chống đối khi thực sự hiểu trách nhiệm luật định của mình hoặc có thể đưa ra những chứng cứ để phản biện các ý kiến chưa chính xác, chưa toàn diện của chủ thể kiểm soát, từ đó đảm bảo tính chính xác trong các kết luận, kiến nghị của chủ thể kiểm soát, có tác dụng hỗ trợ cho hoạt động kiểm soát.

Ba, nâng cao các kỹ năng trong kiểm soát. Một trong các mục đích của kiểm soát là tìm ra những điểm còn hạn chế, những hành vi vi phạm trong thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương được thể hiện thông qua hành vi của cán bộ, công chức, đồng thời xử lý hoặc kiến nghị xử lý. Trong khi đó, tâm lý chung của con người là không muốn thừa nhận mình sai hoặc có xu hướng che đậy những hành vi sai trái của bản thân. “Một số quan chức luôn luôn cố gắng giữ bí mật những gì họ đã và đang làm... Bưng bít, không minh bạch bao giờ cũng giúp cho quan chức nhà nước dễ quyết định hơn, dễ trốn tránh những sự cáo buộc vì những quyết định sai lầm của họ [36, tr.235]. Điều này đòi hỏi ở người kiểm soát những kỹ năng vượt ra khỏi giới hạn” của những quy phạm pháp luật. Người kiểm soát cần có kỹ năng thuyết trình, phản biện, lập luận một cách logic; có kỹ năng làm việc nhóm

có hiệu quả, khả năng nhạy cảm trong nắm bắt tâm lý người đối diện, phán đoán đưa ra các yêu cầu có tính định hướng, khuyến khích đối tượng kiểm soát phối hợp. Viết kết luận và kiến nghị sau kiểm soát cũng đòi hỏi ở người làm công tác kiểm soát thực hiện pháp luật đất đai kỹ năng trong trình bày văn bản, diễn đạt ý tưởng một cách sắc bén sao cho vừa thể hiện sự nghiêm túc, uy lực vừa thể hiện sự chia sẻ, phối hợp để đối tượng phải thực hiện để chấp nhận, tự nguyện thực hiện. Những kỹ năng của người thực thi nhiệm vụ kiểm soát góp phần giảm chi phí về thời gian, sức lực, tiền bạc trong quá trình kiểm soát và thực thi kết luận, kiến nghị. Đã đến lúc, công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức ở Việt Nam cần chú trọng nâng cao kỹ năng làm việc trên thực tế của cán bộ, công chức thay vì chỉ chú trọng nâng cấp trình độ học vấn và cách đánh giá dựa vào văn bằng, chứng chỉ.

Bốn, nâng cao trách nhiệm và đạo đức công vụ. Đất đai là tài nguyên quý giá của quốc gia, gắn với tài sản có giá trị lớn bậc nhất của công dân. Hoạt động quản lý đất đai của chính quyền địa phương ảnh hưởng đến chủ quyền quốc gia, ảnh hưởng đến môi trường sống, kế sinh nhai, tâm lý, tình cảm, tập quán... của người dân. Vì vậy, đây là lĩnh vực dễ bị lợi dụng để trục lợi cá nhân. Điều đó đã giải thích cho thực tế, đất đai là lĩnh vực tham nhũng lớn nhất ở Việt Nam. Trong điều kiện các quy phạm pháp luật đất đai còn thiếu hoàn thiện, tồn tại những kẽ hở để lợi dụng, trình độ quản lý chung còn hạn chế thì việc nâng cao trách nhiệm và đạo đức công vụ cho đội ngũ cán bộ, công chức là một cứu cánh có hiệu quả trong quản lý nhà nước về đất đai trong đó có hoạt động kiểm soát việc thực hiện pháp luật trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Trước hết, trách nhiệm và đạo đức công vụ sẽ quyết định sự “Cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư” [79] của cán bộ, công chức trong thực thi nhiệm vụ. Trách nhiệm và đạo đức công vụ quy định tinh thần làm việc cống hiến, có sức mạnh làm biến đổi các quan điểm về chuẩn mực và tính công bằng, loại trừ khả năng chủ thể kiểm soát và đối tượng chịu sự kiểm soát “thỏa thuận phi chính thức” về việc bỏ qua những hành vi vi phạm pháp luật đất đai hoặc thỏa thuận về hình thức xử lý sao cho có lợi cho các cá nhân nhưng làm phương hại đến lợi ích của Nhà nước, dân tộc, của xã hội và công dân. Do đó, Chính phủ cần ban hành một nghị định để cụ thể hoá các tiêu chuẩn về đạo đức của cán bộ, công chức được quy định tại Điều 15, Luật cán bộ, công chức năm 2008. Cần chỉ rõ cho các cán bộ, công chức giới hạn của các tiêu chuẩn “cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư” trong hoạt động công vụ. Sẽ là phi lý và không thể thực hiện được nếu những tiêu chuẩn không rõ ràng. Có thể học tập kinh nghiệm của một số nước trong việc áp dụng mô hình Văn phòng tư vấn đạo đức cho công chức như ở

Mỹ, Canada [96, tr.679]. Bên cạnh đó, phát huy vai trò của các phương tiện thông tin đại chúng trong việc thoả mãn nhu cầu được ghi nhận, đánh giá cao nhằm khuyến khích thực hiện các tiêu chuẩn đạo đức công vụ.

Thứ ba, nâng cao ý thức pháp luật cho người dân.

Thực trạng khiếu nại, tố cáo, khởi kiện của công dân trong lĩnh vực đất đai sai và có đúng có sai còn chiếm tỉ lệ cao (thường trên 50% trong những năm vừa qua) trong đó có nhiều khiếu nại, tố cáo phức tạp vượt cấp, kéo dài là minh chứng cho đòi hỏi về việc nâng cao trình độ dân trí và ý thức pháp luật cho nhân dân ở nước ta.

Ý thức pháp luật của người dân quyết định hiệu quả kiểm soát của họ đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Khi trình độ hiểu biết pháp luật và ý thức tuân thủ pháp luật được nâng cao, khả năng của người dân trong việc sử dụng pháp luật để trực tiếp kiểm soát hoạt động của các cơ quan nhà nước và bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình sẽ được nâng cao, từ đó sẽ hạn chế những trường hợp khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện hoặc đòi hỏi khác trái pháp luật hoặc bị lợi dụng, lôi kéo vào những vụ biểu tình, khiếu kiện đông người nhằm chống đối Nhà nước. Mặt khác, khi dân trí và trình độ hiểu biết pháp luật được nâng cao, người dân sử dụng các công cụ, phương tiện mà pháp luật trao cho họ hiệu quả hơn như sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng và thông qua các tổ chức xã hội để kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Vì vậy, Nhà nước và các tổ chức chính trị, chính trị xã hội cần quan tâm tổ chức giáo dục, phổ biến pháp luật cho người dân với những hình thức khác nhau từ mở lớp tập trung đến lồng ghép trong thực hiện chức năng, thẩm quyền của mình, trợ giúp pháp lý miễn phí cho công dân, sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng; tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật, hội thảo về kiểm soát việc thực hiện pháp luật của chính quyền nhà nước.

4.2.6.2 Về nguồn lực vật chất

Nguồn lực vật chất có vai trò quyết định đến hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương. Các điều kiện về tổ chức, con người, cơ chế sẽ trở thành vô nghĩa khi không đảm bảo các điều kiện về vật chất bởi tất cả các điều kiện khác đều chỉ được xây dựng và hoàn thiện khi có đủ nguồn kinh phí. Vì vậy, Nhà nước cần bảo đảm ngân sách cho hoạt động của các cơ quan nhà nước, cải cách chính sách tiền lương để cán bộ, công chức nói chung, cán bộ, công chức thực thi nhiệm vụ kiểm soát việc thực hiện pháp luật không cần và không dám lợi dụng quyền kiểm soát của mình với mục đích vụ lợi. Trước mắt, cần đảm bảo

cho cán bộ, công chức trong các ngành toà án, kiểm sát, thanh tra, đại biểu nhân dân chuyên trách “có mức sống ở mức trung bình khá của xã hội” [22]

Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng thiếu thông tin trong lĩnh vực đất đai là do các địa phương chưa thực hiện thiết kế tổng thể về hệ thống thông tin đất đai theo mô hình tập trung thống nhất của tỉnh; chưa được trang bị máy móc, thiết bị phục vụ yêu cầu xây dựng, quản lý, vận hành cơ sở dữ liệu đất đai của tỉnh; chưa xây dựng, nâng cấp đường truyền đáp ứng yêu cầu kết nối cơ sở dữ liệu trong hệ thống Văn phòng đăng ký các cấp; chưa xây dựng ban hành các quy chế quản lý, sử dụng, cập nhật cơ sở dữ liệu đất đai của địa phương [28, tr.12]. Để thực hiện việc xây dựng hệ thống thông tin đất đai, hệ thống theo dõi và đánh giá quản lý sử dụng đất đai theo quy định tại Chương 9 và Điều 200, Luật đất đai năm 2013 và phục vụ kiểm soát thực hiện cung cấp dịch vụ công trực tuyến trong lĩnh vực đất đai theo quy định tại Nghị quyết 30a/NQ-CP ngày 14.10.2015 của Chính Phủ của chính quyền địa phương, Nhà nước cần ưu tiên bố trí ngân sách để đẩy nhanh việc xây dựng hệ thống thông tin đất đai, cơ sở dữ liệu đất đai phục vụ đa mục tiêu. Thực hiện nghiêm túc quy định trích 10% từ nguồn thu tiền sử dụng đất hàng năm của ngân sách cấp tỉnh được hưởng để phục vụ đo vẽ bản đồ địa chính, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và xây dựng cơ sở dữ liệu quản lý đất đai.

Đảm bảo nguồn kinh phí cho hoạt động điều tra, tìm kiếm thông tin trong quá trình kiểm soát, hỗ trợ kinh phí cho các đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân tiếp xúc với cử tri, gặp gỡ công dân và các nhóm xã hội để sử dụng ý kiến đóng góp của họ nâng cao năng lực giám sát của đại biểu vì đây là hoạt động đặc thù của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, là kênh thông tin mà đại biểu được trực tiếp nghe những tâm tư, tình cảm, ý kiến, kiến nghị từ phía cử tri đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, từ đó, đánh giá được hiệu quả của các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai của các cơ quan nhà nước trong thực tế cuộc sống, thái độ của người dân đối với những văn bản đó thế nào, trên cơ sở đó phát hiện những bất cập, mâu thuẫn hoặc những lĩnh vực mới chưa có văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh.

Nhà nước tạo điều kiện và khuyến khích các doanh nghiệp, nhà hảo tâm hỗ trợ cho các tổ chức xã hội, đồng thời đặt hàng các tổ chức trong việc cung ứng một số dịch vụ công, tạo cơ chế để các tổ chức thực hiện các hoạt động kinh tế. Có thể giao cho Mặt trận Tổ quốc nguồn lực tài chính để thực hiện các hoạt động như việc khảo sát ý kiến của người dân, tuyên truyền pháp luật, chính sách của Nhà nước ...

Bên cạnh đó, cần tạo động lực cho người dân tham gia và giám sát ở cấp cơ sở bằng cơ chế có thưởng cho những phản ánh, tố cáo đúng về hành vi vi phạm pháp luật của công chức trong quản lý đất đai hoặc những kiến nghị có giá trị làm thay đổi các chính sách, quy định quan trọng của chính quyền địa phương.

4.2.7 Nâng cao hiệu lực thực tế của các quyết định, kết luận, kiến nghị của các chủ thể kiểm soát.

Hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương phụ thuộc chủ yếu vào hiệu lực thực tế của các quyết định, kết luận, kiến nghị sau khi thực hiện kiểm soát. Hoạt động của các chủ thể kiểm soát sẽ trở thành vô nghĩa nếu các quyết định, kết luận, kiến nghị không được thực hiện trên thực tế. Tuy nhiên, Chương 3 của Luận án đã chỉ ra một hạn chế của kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương là hiệu lực thực tế của các quyết định, kết luận, kiến nghị sau kiểm soát còn thấp. Vì vậy, để nâng cao hiệu lực thực tế của các quyết định, kết luận, kiến nghị sau kiểm soát, cần:

Một là, nâng cao chất lượng của các quyết định, kết luận, kiến nghị của các chủ thể kiểm soát. Đây là yếu tố quan trọng nhất để đảm bảo hiệu lực thực tế của chính các quyết định, kết luận, kiến nghị đó. Các quyết định, kết luận, kiến nghị phải được ban hành đúng thẩm quyền, có cơ sở pháp lý, phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương để đảm bảo tính khả thi.

Hai là, quy định rõ ràng, cụ thể trách nhiệm của từng cá nhân, đặc biệt là trách nhiệm của cá nhân người đứng đầu cơ quan chuyên môn, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Hội đồng nhân dân trong việc đôn đốc, kiểm tra thực hiện các quyết định, kết luận, kiến nghị của các chủ thể kiểm soát. Thực hiện cơ chế đảm bảo cưỡng chế thi hành quyết định, kết luận, kiến nghị của các chủ thể kiểm soát thông qua việc công nhận và cho thi hành của Tòa án mà Luận án đã kiến nghị tại điểm thứ năm, mục 4.2.5

Ba là, quy định chế tài đủ mạnh đối với hành vi cố tình chây ỳ trong thực hiện quyết định, kết luận, kiến nghị của các chủ thể kiểm soát. Những quyết định, kết luận, kiến nghị về thu hồi tiền, đất không được thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ gây thất thu cho ngân sách nhà nước là hành vi gây thiệt hại cho xã hội, vì vậy, có thể tùy thuộc mức độ vi phạm mà truy cứu trách nhiệm pháp lý tương ứng và có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự khi thiệt hại đó là đáng kể cho xã hội.

Bốn là, cần có cơ chế khuyến khích các cá nhân, đơn vị trong việc đôn đốc thực hiện tốt các quyết định, kết luận, kiến nghị của các chủ thể kiểm soát bằng hình thức thưởng vật chất, ưu tiên nâng lương sớm, tạo cơ hội thăng tiến.

Năm là, công khai thường xuyên các quyết định, kết luận, kiến nghị chưa được thực hiện ở các địa phương trên hệ thống thông tin đất đai, các phương tiện thông tin đại chúng để thu hút sự quan tâm, ủng hộ của cộng đồng. Cần công khai một cách cụ thể từng quyết định, kết luận, kiến nghị có vi phạm trong thực hiện, mức độ vi phạm, trách nhiệm cụ thể của từng cá nhân, đơn vị đối với việc vi phạm này.

4.2.8 Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Thứ nhất, đổi mới sự lãnh đạo của Đảng theo hướng phát huy sức mạnh quyền lực chính trị của Đảng, Nhà nước, để chính quyền địa phương thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai một cách có hiệu quả, phục vụ nhân dân tốt hơn, ngăn ngừa và khắc phục những biểu hiện cấp uỷ Đảng lấn sân, làm thay các cơ quan nhà nước, không chịu trách nhiệm đối với sự lãnh đạo của mình.

Thứ hai, sự lãnh đạo của Đảng luôn phải được đặt trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Muốn lãnh đạo, nâng cao hiệu lực, hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương, trước hết các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam phải hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Điều đó thể hiện nguyên tắc trong kiểm soát quyền lực nhà nước, đồng thời thể hiện vai trò gương mẫu của đảng viên thuộc “Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của Dân tộc Việt Nam” [83], đặc biệt là những đảng viên là cán bộ, công chức trực tiếp thực hiện các hoạt động quản lý đất đai. Đẩy mạnh công tác kiểm tra của Đảng để kịp thời phát hiện những hành vi vi phạm pháp luật mà đặc biệt là vi phạm pháp luật trong quản lý đất đai của đảng viên và xử lý nghiêm minh các vi phạm. Tiếp tục tổng kết việc thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 Khoá XI và quán triệt, tổ chức thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 Khoá XII, đấu tranh đẩy lùi biểu hiện suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống trong cán bộ, đảng viên.

Thứ ba, trong thời gian tới, Nhà nước cần thể chế hoá Chỉ thị 36 CT/TU ngày 30 tháng 5 năm 2014 của Bộ Chính trị, Hướng dẫn số 26 ngày 18 tháng 8 năm 2014 của Ban Tổ chức Trung ương về việc thực hiện chủ trương bố trí Bí thư cấp ủy, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Chánh án toà án nhân dân, Viện trưởng viện

kiểm sát nhân dân và cán bộ lãnh đạo cấp trưởng các ngành công an, thanh tra, tài chính, thuế, hải quan ở cấp tỉnh và cấp huyện không là người địa phương. Đây là một trong những định hướng của Đảng có giá trị nâng cao hiệu lực, hiệu quả kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương nói riêng.

KẾT LUẬN

Luận án này nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay nhằm làm sáng tỏ lý luận về kiểm soát một bộ phận của quyền lực nhà nước - quyền hành pháp trong lĩnh vực đất đai được quy định tại Hiến pháp năm 2013 do chính quyền địa phương thực hiện.

Luận án đã đạt được một số kết quả sau:

- Luận án đã nghiên cứu tổng quan tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở trong và ngoài nước. Từ đó, đi sâu vào nghiên cứu đề tài kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay dưới góc độ khoa học pháp lý, trong đặc điểm, điều kiện ở Việt Nam.

- Về cơ sở lý luận, Luận án chỉ ra yêu cầu khách quan của kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay; phân tích khái niệm, đặc điểm, mục đích của kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương; chủ thể, nội dung và hình thức kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Luận án đã chỉ ra các chủ thể kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương bao gồm các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và nhân dân với tư cách là chủ thể quyền lực nhà nước, chủ sở hữu đất đai. Tính đa dạng và phong phú về chủ thể cũng quy định sự đa dạng về hình thức. Các hình thức kiểm soát cơ bản được chỉ ra trong Luận án bao gồm giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước, tổ chức xã hội và nhân dân; thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước và hoạt động xét xử của tòa án. Luận án phân tích các nội dung kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương từ kiểm soát ban hành văn bản quy phạm pháp luật đến kiểm soát các hoạt động cụ thể như xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quyết định giao đất, cho thuê đất, đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyết định giá đất, thu hồi, bồi thường, tái định cư đến xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai. Bên cạnh đó, Luận án chỉ ra những yếu tố ảnh hưởng đến kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương bao gồm pháp luật, mối quan hệ giữa trung ương, địa phương và điều kiện về con người, vật chất.

- Về thực trạng kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay, Luận án đã tổng hợp, phân tích cơ sở pháp lý của kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương, đánh giá thực trạng kiểm soát của các chủ thể đặt trong mối liên hệ với nội dung, hình thức kiểm soát; chỉ ra những mặt tích cực, những điểm còn hạn chế trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương hiện nay. Luận án cũng khẳng định các nguyên nhân cơ bản dẫn đến thực trạng kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương giai đoạn vừa qua là do hạn chế về nhận thức của các chủ thể trong xã hội, sự bất cập của luật pháp, sự thiếu công khai, minh bạch trong quản lý đất đai và thiếu các đảm bảo về con người, vật chất. Điều đó đặt ra vấn đề cần phải tiếp tục nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam.

- Trên cơ sở những quan điểm, định hướng của Đảng Cộng sản Việt Nam trong Nghị quyết XII, tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013 về xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, Luận án phân tích các quan điểm và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay bao gồm nâng cao nhận thức về kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương; đổi mới sự phân cấp, phân quyền nhằm phân định rõ thẩm quyền của trung ương, địa phương; đảm bảo sự độc lập của các chủ thể kiểm soát; tăng cường công khai, minh bạch trong thực hiện pháp luật đất đai; tăng cường và đổi mới các hình thức kiểm soát và đảm bảo các điều kiện về con người, vật chất cho kiểm soát, đồng thời đảm bảo hiệu lực của các kết luận, kiến nghị sau kiểm soát và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với kiểm soát việc thực hiện pháp luật về thẩm quyền trong quản lý đất đai của chính quyền địa phương.

Kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay là một trong những bảo đảm chính trị, pháp lý quan trọng góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN thực sự của dân, do dân, vì dân theo quan điểm, đường lối của Đảng và Hiến pháp năm 2013, đẩy mạnh quá trình phát triển và hội nhập quốc tế của đất nước, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh.

**CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU
ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ CỦA NGHIÊN CỨU SINH
CÓ LIÊN QUAN ĐẾN NỘI DUNG ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1. Vũ Ngọc Hà (2016), *"Giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai của chính quyền địa phương"* Tạp chí Luật học số (6/2016), trang 13 – 32.
2. Vũ Ngọc Hà (2016), *"Bảo đảm tính độc lập trong kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương"*, Tạp chí Quản lý nhà nước số 245(6/2016), trang 56 – 60.
3. Vũ Ngọc Hà (2016), *"Kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương ở Việt Nam"* Tạp chí Dân chủ và pháp luật số 292 (tháng 7/2016), trang 2 - 6
4. Vũ Ngọc Hà (2016), *"Công khai, minh bạch nhằm kiểm soát việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương"* Tạp chí giáo dục lý luận số 249 (tháng 8/2016, trang 64 - 67.
5. Vũ Ngọc Hà (2014) *"Luật Đất đai 2013 – Những đổi mới nhằm bảo đảm quyền của người sử dụng đất"* – Tạp chí Thanh tra số 6/2014, trang 28 -31.
6. Vũ Ngọc Hà (2012), *"Chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở Việt Nam - những bất cập của luật pháp"* Tạp chí Tòa án số 9/2012, trang 27 – 31.
7. Vũ Ngọc Hà (2012), *"Một số bất cập của Luật đất đai 2003"* Tạp chí Thanh tra số 9/2012, trang 15 - 17.
8. Vũ Ngọc Hà (2012), *"Những vấn đề đặt ra từ thực trạng thực hiện pháp luật đất đai ở Việt Nam"*, Tạp chí giáo dục lý luận số 7/2012, trang 34 - 38.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1	Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), <i>Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986 -2016)</i> , Nxb Chính trị quốc gia – sự thật, Hà Nội.
2	Bộ Tài Nguyên Môi trường (2014), <i>Thông tư 24/2014/TT-BTNMT quy định về hồ sơ địa chính</i> , Hà Nội.
3	Bộ Tài nguyên và Môi trường (2013), <i>Báo cáo tổng kết công tác năm 2013 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2014</i> , Hà Nội.
4	Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), <i>Báo cáo số 193-BTNMT tổng kết thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sử dụng đất đai</i> .
5	Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), <i>Báo cáo tổng hợp kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai</i> , Hà Nội
6	Bộ Tài nguyên và môi trường (2012), <i>Báo cáo tổng kết công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại tố cáo</i> , Hà Nội.
7	Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), <i>Báo cáo về tình hình thi hành pháp luật về tài nguyên và môi trường năm 2012</i> , Hà Nội.
8	Bộ tài nguyên và Môi trường (2015), <i>Báo cáo kết quả thanh tra, kiểm tra quản lý, sử dụng đất đai năm 2015</i> .
9	Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), <i>Báo cáo số 19/BC-BTNMT ngày 16/4/2015 về việc thực hiện các nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết, kết luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về hoạt động giám sát chuyên đề, hoạt động chất vấn từ đầu nhiệm kỳ khóa XIII đến năm 2015</i> , Hà Nội.
10	Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), <i>Báo cáo tình hình triển khai thi hành Luật Đất đai</i> , Hà Nội.
11	Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), <i>Báo cáo tổng kết công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2014 và triển khai nhiệm vụ năm 2015</i> , Hà Nội.
12	Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), <i>Báo cáo về công tác quản lý nhà nước về đất đai năm 2014, 6 tháng đầu năm 2015 và tình hình triển khai thi hành Luật đất đai và những vấn đề cần tháo gỡ</i> .
13	Bộ thông tin và truyền thông (2014), <i>Công nghệ thông tin và truyền thông Việt Nam</i> , Nxb Thông tin và truyền thông, Hà Nội.

14	Bộ Tư pháp (2010), <i>Dự án Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam, Một số nghiên cứu về công tác theo dõi thi hành pháp luật tại Việt Nam</i> , Nxb Tư pháp, Hà Nội.
15	Bùi Ngọc Sơn (2012), “ <i>Kiểm soát quyền lực trong truyền thống Việt Nam</i> ”, Kỷ yếu hội thảo về cơ chế kiểm tra, kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước tại Việt Nam, Vũng Tàu
16	Catherine Mc Kinley & UNDP Việt Nam (2009), “ <i>Báo chí và tham nhũng</i> ”, Báo cáo tổng quan.
17	Chánh án Toà án nhân dân Tối cao (2011), <i>Báo cáo về công tác của các toà án tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá XIII</i> , Hà Nội.
18	Chánh án Toà án nhân dân Tối cao (2013), <i>Báo cáo về công tác của các toà án tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá XIII</i> , Hà Nội.
19	Chánh án Toà án nhân dân tối cao (2014), <i>Báo cáo số 54/BC-TA ngày 08/10/2015 của Chánh án Toà án nhân dân tối cao về công tác của toà án tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội Khoá XIII</i> , Hà Nội.
20	Chánh án Toà án nhân dân Tối cao (2015), <i>Báo cáo về công tác của các toà án tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khoá XIII</i> , Hà Nội.
21	Chính phủ (2015), <i>Báo cáo số 1590/BC – TTCP kết quả thanh tra về tình hình quản lý, sử dụng đất đai tại các nông, lâm trường quốc doanh từ năm 2004 đến năm 2014</i> .
22	Chính phủ (2011), <i>Nghị quyết 30c ban hành Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2011-2020</i> , Hà Nội.
23	Chính Phủ (2012), <i>Nghị định 59/2012/NĐ –CP ngày 23 tháng 7 năm 2012 về theo dõi tình hình thi hành pháp luật</i> .
24	Chính phủ (2015), <i>Báo cáo số 295 BC-CP của Chính phủ ngày 12 tháng 6 năm 2015 về việc thực hiện các nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết, kết luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về hoạt động giám sát chuyên đề, hoạt động chất vấn từ đầu nhiệm kỳ khóa XIII đến năm 2015</i> , Hà Nội.
25	Chính phủ (2015), <i>Báo cáo số 455/BC-CP ngày 23 tháng 9 năm 2015 về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2015</i> , Hà Nội.
26	Chính phủ (2016), <i>Nghị quyết số 21/NQ-CP về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương</i> , Hà Nội.

27	Công ty Tư vấn T&C & Giáo sư John GiLLespie (2014), <i>Tranh chấp đất đai tại Việt Nam: Phân tích đa vai năm trường hợp nghiên cứu và so sánh với các nước Đông Á</i> , Báo cáo tổng quan, Hà Nội.
28	Cục kiểm soát quản lý và sử dụng đất đai - Tổng cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), <i>Báo cáo kết quả thanh tra, kiểm tra quản lý, sử dụng đất đai năm 2015</i> , Hà Nội.
29	Cục Kiểm soát quản lý và sử dụng đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), <i>Báo cáo kết quả kiểm tra thi hành Luật đất đai năm 2013</i> , Hà Nội
30	Cục Kiểm soát quản lý và sử dụng đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường (2016), <i>Báo cáo phục vụ Bộ trưởng tham dự phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 9</i> , Hà Nội.
31	Cục Kiểm soát quản lý và sử dụng đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), <i>Báo cáo chuyên đề phục vụ Hội nghị công tác quản lý nhà nước về tài nguyên môi trường Giai đoạn 2011 – 2015</i> , Hà Nội
32	Dự án minh bạch Việt Nam VTP - DEPOCEN, The World Bank, UK-Aid (2014), <i>Công khai thông tin trong quản lý đất đai ở Việt Nam</i> , Nhà xuất bản Hồng Đức, Hà Nội.
33	GS.TS Phùng Hữu Phú, GS.TS Lê Hữu Nghĩa, GS.TS Vũ Văn Hiền, PGS.TS Nguyễn Viết Thông (2016), <i>Một số vấn đề lý luận – thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam qua 30 năm đổi mới</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
34	GS.TS Trần Ngọc Đường (2002), <i>Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992</i> , Nxb Chính trị Quốc gia – sự thật, Hà Nội.
35	GS.TSKH Đào Trí Úc (2011), Chủ nhiệm đề tài KX10-05/06-10 “ <i>Xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực chính trị bảo đảm dân chủ và kỷ luật trong hệ thống chính trị</i> ”. Báo cáo tóm tắt kết quả nghiên cứu.
36	GS,TS. Nguyễn Đăng Dung (2010), <i>Hạn chế sự tùy tiện của cơ quan nhà nước</i> , Nxb Tư pháp, Hà Nội.
37	Hội đồng bầu cử Quốc gia (2016), <i>Nghị quyết số 617/NQ-HĐBCQG công bố kết quả bầu cử và danh sách những người trúng cử đại biểu Quốc hội khóa XIV</i> , Hà Nội.

38	Lai Thị Tuyết Lan (2015), <i>Đề án tốt nghiệp Cao cấp lý luận Chính trị, “Nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai ở tỉnh Hoà Bình giai đoạn 2015 -2020”</i> , Hà Nội.
39	Lại Trung Dũng (2011), <i>Giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh đối với Ủy ban nhân dân huyện quận nơi thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân</i> , Tạp chí quản lý nhà nước số 180(1-2011).
40	Lê Văn Thành (2012), <i>Áp dụng pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai của ủy ban nhân dân ở Thành phố Hồ Chí Minh</i> , Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.
41	Ngân hàng Thế giới & Bộ kế hoạch và Đầu tư Việt Nam, <i>Việt Nam 2035 hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ</i> , Báo cáo tổng quan.
42	Ngân hàng thế giới (1998), <i>Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
43	Ngân hàng thế giới (2002), <i>Kiểm chế tham nhũng hướng tới một mô hình xây dựng sự trong sạch Quốc gia</i> , Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
44	Ngân hàng Thế giới (2004) <i>Local land use policy and investment incentives</i> (<i>Chính sách sử dụng đất của địa phương và sự khuyến khích đầu tư</i>).
45	Ngân hàng thế giới (2004), <i>Land policies for growth and poverty reduction</i> (<i>những chính sách đất đai cho phát triển và xoá giảm đói nghèo</i>), Báo cáo
46	Ngân hàng thế giới (2011), <i>Báo cáo chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam</i> .
47	Ngân hàng thế giới (2012), <i>Báo cáo chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam</i> .
48	Ngân hàng thế giới (2013), <i>Báo cáo chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam</i> .
49	Ngân hàng thế giới (2014), <i>Báo cáo chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam</i> .
50	Ngân hàng thế giới (2015), <i>Báo cáo chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam</i> .
51	Ngân hàng thế giới tại Việt Nam, Đại sứ quán Đan Mạch, Đại sứ quán Thụy Điển (2013), <i>Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam</i> ; Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.

52	Nguyễn Cảnh Chất (2005), <i>Hành chính công và quản lý hiệu quả chính phủ</i> , biên dịch, Nxb Lao động – xã hội.
53	Nguyễn Hồng Tuyền (2012), <i>Theo dõi thi hành pháp luật – Một số giải pháp và kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả của công tác theo dõi thi hành pháp luật</i> , Luận văn — Học viện Chính trị - hành chính khu vực I.
54	Nguyễn Hữu Đạt (2009), <i>Hoạt động thanh tra góp phần nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai – thực trạng và giải pháp</i> , đề tài khoa học cấp Bộ, Thanh tra Chính phủ.
55	Nguyễn Như Ý (chủ biên) (1999), <i>Đại từ điển tiếng Việt</i> , Nxb Văn hoá - Thông tin, Hà Nội.
56	Nguyễn Quốc Chính (2013), <i>Các vấn đề pháp lý về tái định cư khi nhà nước thu hồi đất – Nghiên cứu cụ thể tại Hà Nội</i> – Luận văn thạc sỹ - Học viện khoa học xã hội, Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam.
57	Nguyễn Thị Hạnh (2013), <i>Pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước</i> , Tạp chí Quản lý nhà nước số 213(10/2013).
58	Nguyễn Thị Thu Cúc (2012), <i>Tăng cường sự tham gia của cộng đồng trong quản trị địa phương</i> , Tạp chí quản lý nhà nước - số 197(6 -2012).
59	Như Ý (Chủ biên) (1996), <i>Từ điển Tiếng Việt thông dụng</i> , Nxb Giáo dục, Hà Nội.
60	PGS. TS Hoàng Thế Liên (2013), “Bàn về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước”, <i>Tạp chí Dân chủ pháp luật</i> , số chuyên đề: <i>Ngành Tư pháp góp ý dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992</i> , Nhà xuất bản Tư pháp,
61	PGS. TS. Phạm Hữu Nghị (2010), <i>Tranh chấp đất đai: nhìn nhận qua một đợt khảo sát thực tế</i> , Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 2/2010.
62	PGS.TS Lê Minh Thông (2011), <i>Đổi mới, hoàn thiện Bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam hiện nay</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
63	PGS.TS Lê Thiên Hương (2014), <i>Về cơ chế kiểm tra, giám sát đối với bộ máy hành chính nhà nước</i> , Tạp chí Quản lý nhà nước –số 219(4/2014).
64	PGS.TS Nguyễn Cảnh Quý (2012), <i>Nhận thức và thực hiện pháp luật đất đai của cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp chính quyền ở Việt Nam hiện nay</i> . Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

65	PGS.TS. Trương Đắc Linh (2012), <i>Những bất cập từ vụ cưỡng chế thu hồi đất ở Tiên Lãng và vấn đề sửa đổi Hiến pháp, pháp luật về chính quyền địa phương</i> , Tạp chí khoa học pháp lý số 2/2012.
66	PGS.TS Nguyễn Quang Tuyền (2015), <i>Những điều kiện đảm bảo cho việc thực hiện chính sách pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất - Thực trạng và kiến nghị</i> , Kỷ yếu hội thảo, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân.
67	PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung (1998), <i>Tổ chức chính quyền nhà nước ở địa phương (lịch sử và hiện tại)</i> , Nxb Đồng Nai.
68	PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan (2008), <i>Quyền lực nhà nước và một số nguy cơ khi cầm quyền ở Việt Nam</i> , Đề tài khoa học cấp trường, Đại học Luật Hà Nội.
69	PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan (2013), <i>Giáo trình Lý luận về Nhà nước và Pháp luật</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
70	PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan (2015), <i>Báo cáo kết quả nghiên cứu đề tài khoa học “cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay”</i> , Hà Nội.
71	PGS.TS. Phạm Hữu Nghị (2011), <i>Tổ chức và kiểm soát quyền lực Nhà nước ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp</i> , Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 9/2011.
72	PGS.TS. Thái Vĩnh Thắng (2011), <i>Tổ chức và kiểm soát quyền lực Nhà nước</i> , NXB tư pháp, Hà Nội.
73	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và Cơ quan phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (2015), <i>Báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh</i> , Hà Nội
74	Public Disclosure Authorized (2014), <i>Báo cáo tổng hợp công khai thông tin quản lý đất đai ở Việt Nam</i> , Nxb Hồng Đức, Hà Nội.
75	Quốc Hội (1959), <i>Hiến pháp</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
76	Quốc Hội (1980), <i>Hiến pháp</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
77	Quốc Hội (1992), <i>Hiến pháp</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
78	Quốc Hội (2003), <i>Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội</i> , Hà Nội.
79	Quốc Hội (2008), <i>Luật cán bộ, công chức</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
80	Quốc Hội (2010), <i>Luật thanh tra</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
81	Quốc Hội (2011), <i>Luật tố cáo</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
82	Quốc Hội (2011), <i>Luật khiếu nại</i> , Nxb Tư pháp, Hà Nội.

83	Quốc Hội (2013), <i>Hiến pháp</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
84	Quốc Hội (2013), <i>Luật đất đai</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
85	Quốc Hội (2014), <i>Luật tổ chức Chính phủ</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
86	Quốc Hội (2014), <i>Luật tổ chức Quốc hội</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
87	Quốc Hội (2015), <i>Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân</i> , Nxb Lao động, Hà Nội.
88	Quốc Hội (2015), <i>Luật tổ chức chính quyền địa phương</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
89	Quốc hội (2015), <i>Báo cáo số 832/BC – UBTVQH13 ngày 28/02/2015 tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội qua 10 năm thực hiện hoạt động giám sát của Quốc hội và hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân</i> , Hà Nội.
90	Quốc Hội (2015), <i>Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
91	Quốc hội (2015), <i>Luật báo chí 2015</i> , Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
92	Quốc Hội (2015), <i>Luật mặt trận Tổ quốc Việt Nam</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
93	Quốc Hội (2015), <i>Luật tổ chức Tòa án nhân dân</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
94	Quốc Hội (2015), <i>Luật tổ tụng hành chính</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
95	Quốc Hội (2016), <i>Luật tiếp cận thông tin</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
96	S. Chiavo-Campo và P.S.A. Sundaram (2003), <i>Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh</i> , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
97	Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), <i>Báo cáo tổng kết công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng năm 2013 và phương hướng nhiệm vụ năm 2014</i> , Hà Nội.
98	Thanh tra Chính phủ (2015), <i>Báo cáo số 1590/BC-TTCP về kết quả thanh tra về tình hình quản lý, sử dụng đất đai tại các nông, Lâm trường quốc doanh từ năm 2004 đến năm 2014</i> , Hà Nội
99	Thanh tra tỉnh Hoà Bình (2015), <i>Báo cáo của Thanh tra tỉnh Hoà Bình tháng 11/2015 về kết quả thực hiện ý kiến chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh khóa XV từ đầu nhiệm kỳ đến nay</i> , Hòa Bình.

100	ThS Trần Anh Hùng (2014), <i>Bàn về hành vi hành chính không hành động trái pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai</i> , Tạp chí Thanh tra số 3-2014.
101	ThS. Hà Ngọc Anh (2014), <i>Nâng cao hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân cấp Tỉnh trong giai đoạn hiện nay</i> , Tạp chí Tổ chức Nhà nước số 3/2014.
102	ThS. Nguyễn Thanh Bình (2014), <i>Đề mặt trận làm tốt công tác phản ánh và giám sát việc thực hiện ý kiến, kiến nghị của Cử tri và nhân dân đối với Đảng và Nhà nước trong thời kỳ đổi mới</i> , Tạp chí Mặt trận số 126 (4/2014).
103	ThS. Phạm Văn Phong (2013), <i>Phát huy vai trò của cơ quan thanh tra ở Việt Nam hiện nay</i> , Tạp chí Quản lý nhà nước số 221(8/2013).
104	Tòa án nhân dân Tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu (2013), <i>Thực trạng giải quyết khiếu kiện về thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn Tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu</i> , Báo cáo tham luận tại Hội thảo đánh thực trạng đảm bảo các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cộng đồng trong các dự án có thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn Tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu.
105	Tổng cục Quản lý đất đai - Bộ tài nguyên và Môi trường (2014), <i>Báo cáo kết quả thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra chuyên ngành năm 2014</i> , Hà Nội.
106	Tổng cục quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), <i>Báo cáo khái quát các nội dung quản lý nhà nước về đất đai phục vụ trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khoá XIII</i> , Hà Nội.
107	Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), <i>Báo cáo của Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 20/10/2015 về những vấn đề Đại biểu Quốc hội, cử tri và nhân dân quan tâm phục vụ trả lời chất vấn tại Kỳ họp thứ 10 Quốc hội Khóa XIII</i> , Hà Nội.
108	Tổng cục thống kê (2015), <i>Niên giám thống kê 2014</i> , Nxb Thống kê, Hà Nội.
109	TS. Đặng Minh Tuấn (2012), “Cơ chế phân quyền và kiểm soát quyền lực ở các nước châu Á”, <i>Kỷ yếu hội thảo về cơ chế kiểm tra, kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước tại Việt Nam</i> , Vũng Tàu.
110	TS. Đỗ Huy Hà (2013), <i>Giải quyết quan hệ lợi ích trong quá trình đô thị hóa ở nước ta hiện nay</i> , Nxb Chính trị quốc gia.

111	TS. Nguyễn Quang Huy (2015), <i>Phương án giải quyết hài hoà mối quan hệ về lợi ích giữa nhà nước, người bị thu hồi đất và nhà đầu tư trong các dự án thu hồi đất để phát triển kinh tế</i> , Kỷ yếu hội thảo, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân.
112	TS. Nguyễn Văn Cương, Trương Hồng Quang (2013), <i>Kinh nghiệm quốc tế về tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương và phân định thẩm quyền với chính quyền trung ương</i> , Kỷ yếu Hội thảo Phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh: thực tiễn và một số vấn đề đặt ra, Dự án Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền ở Việt Nam.
113	TS. Phạm Hồng Quang (2011), <i>Giám sát hoạt động quản lý hành chính nhà nước bằng cơ chế tài phán kinh nghiệm của nhật bản và khả năng áp dụng ở Việt Nam</i> , Tạp chí luật học số 3/2011.
114	TS. Tô Văn Hoà (2012), <i>Sự phân công, phối hợp kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp</i> , Kỷ yếu hội thảo về cơ chế kiểm tra, kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước tại Việt Nam, Vũng Tàu.
115	TS. Tô Văn Hòa (2013), <i>Nghiên cứu so sánh Hiến pháp các quốc gia ASEAN</i> , Nxb Chính trị quốc gia.
116	TS. Trần Đình Đàn (2012), <i>Giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh đối với lĩnh vực đất đai</i> , Báo cáo tổng quan đề tài khoa học, Hà Nội
117	TS. Trịnh Thị Xuyên (2008), <i>Kiểm soát quyền lực Nhà nước, một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay</i> , Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
118	Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2012), <i>Báo cáo số 263/BC-UBTVQH13 về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai</i> , Hà Nội.
119	Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2015), <i>Báo cáo đánh giá tác động Dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 5/5/2015</i> , Hà Nội.
120	Ủy ban Thường vụ Quốc Hội (2015), <i>Báo cáo số 980/BC-ĐGS về kết quả giám sát chuyên đề giải quyết khó khăn trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở và quyền sở hữu nhà ở tại đô thị</i> , Hà Nội.
121	Văn phòng Trung ương Đảng (2016), <i>Văn kiện Đại hội, đại biểu toàn quốc lần thứ XII</i> , Hà Nội.

122	Viện khoa học pháp lý (1999), <i>Từ điển Luật học</i> , Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
123	Viện khoa học Thanh tra (2013), <i>Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra - Cơ sở lý luận và thực tiễn</i> , Báo cáo tổng thuật đề tài cấp bộ, Hà Nội.
124	Viện nghiên cứu lập pháp - Ủy ban thường vụ Quốc hội (2013), <i>Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc sửa đổi, bổ sung quy định của Hiến pháp 1992 về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phù hợp với tình hình mới</i> , Báo cáo tóm tắt Đề tài khoa học cấp nhà nước, Hà Nội.
125	Viện Nghiên cứu lập pháp, Ủy ban thường vụ Quốc hội (2011), <i>chức năng giám sát của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền</i> , Nxb lao động.
126	Viện Nghiên cứu lập pháp, Ủy ban thường vụ Quốc hội (2012), <i>Cơ chế kiểm tra, kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan Nhà nước tại Việt Nam</i> , Kỷ yếu hội thảo, Vũng Tàu.
127	Viện nghiên cứu phát triển kinh tế - xã hội (2012), <i>Giải phóng mặt bằng ở Hà Nội – Hệ lụy và hướng giải quyết</i> , Nxb Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
128	Viện nghiên cứu và đào tạo về quản lý (2005), <i>Hành chính công và quản lý hiệu quả Chính phủ</i> , Nxb Lao động xã hội, Hà Nội.

Tiếng Anh

129	Alice Yuen – Ying Tai (2007), <i>Implementation of Ombudsman's finding/Recommendations – Theory and practice: International Scenarios</i> , Ombudsman Hong Kong.
130	Gavin Drewry (2009) Ombudsmen and administrative law – <i>Bright stars in a parallel universe?</i> 17 Asia Pacific. L. Rev. 3.
131	Prof, Dr. Sunaryati Hartono, Vice Ombudsman (2007), <i>The Indonesian National Ombudsman Commission as Protector of Human Rights</i> .
132	James Downe (2008), <i>Public services inspection in the UK</i> , Jessica Kingsley Publishers.
133	Jason N. E. Varuhas, 2009 The Modern Law Review Limited. 72(2) 91-115, Governmental rejection of Ombudsman findings: <i>what role for the court?</i>
134	Leo W. J. C. Huberts, Andre J. G. M. van Montfort, Alan Doig, Denis Clark (2006), <i>Crime Law Soc Change</i> .

135	Leo W. J. C. Huberts, Andre J. G. M. van Montfort, Alan Doig, Denis Clark. <i>Crime Law Soc Change</i> (2006) 46: 133-159, <i>Rule – making, rule – breaking? Law breaking by government in the Netherlands and the United Kingdom</i>
136	Prof. Juan Santamaria Pastor and Prof. Jean-Claude Nemery (2009), <i>Supervision and Auditing of Local Authorities' Action (Kiểm soát và kiểm tra hoạt động của chính quyền địa phương)</i> ,. <i>Local and regional authorities in Europe</i> , No. 66. Council of Europe Publishing
137	Tursunbay Bakir Uulu (2007), The Ombudsman of the Kyrgyz Republic, <i>Complaint Redressall System – Processes and procedures</i> , 10 th Asian Ombudsman Association conference.
138	www. Economist.com (2013), <i>Chinese land reform, the economic issues</i> , Nov 2nd 2013.
139	Yoshiaki yoshida (1990), <i>Authority of the national and local governments under the constitution</i> , Law and Contemporary Problems, Vol 53, No. 1, The Constitution of Japan: The Fifth Decade [part 1] pp 123-133.

Nguồn Internet

140	Caicachhanhchinh.gov.vn/Uploads/News/2474/, TS. Nguyễn Thị Thu Vân, Kiểm soát của Trung ương đối với chính quyền địa phương ở một số nước trên thế giới
141	Congly.com.vn, <i>Vai trò của truyền thông đối với nguồn lực đất đai</i> , 13/4/2012
142	http://dothi.net ngày 10/10/2011.
143	http://moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx? Hà Minh Tuấn, Một số ý kiến về thi hành án hành chính ItemID=6392 ngày 20/01/2015
144	http://papi.org.vn/bao-cao-va-du-lieu-papi .
145	http://quochoi.vn/gioithieu/chucnangnhiemvu/Pages/to-chuc-va-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=24421 .
146	http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Vietnam_Draft_Report_Vietnamese.pdf , Cải thiện quản trị đất đai ở Việt Nam.
147	http://tuanvietnam.vietnamnet.vn/2012-01-13 . Xem: GS.TS Đặng Hùng Võ, <i>Sự kiện Tiên Lãng và “giọt nước tràn ly”</i> .
148	http://www.baomoi.com/Dat-dai-ngan-hang-la-2-linh-vuc-co-nhieu-tin-bao-tham-nhung-nhat/7/1/2016 .
149	http://www.msn.com/vi-vn/news/other/%E2%80%8Bthu-hoi-tai-san-tham-nhung-kho-cung-phai-lam/ 15/3/2015

150	http://www.tienphong.vn 23/5/2011.
151	http://www.tienphong.vn/Kinh-Te/nhieu-dia-phuong-ngai-cung-cap-thong-tin-ve-dat-dai-796582.tpo , ngày 15/12/2014.
152	http://www.vtc.vn/bo-tttt-tong-ket-15-nam-thi-hanh-luat-bao-chi , ngày 12/11/2014
153	Người lao động 26/6/2011.
154	http://thanhvien.vn/thoi-su/ban-khoan-ve-toa-cap-huyen . ngày 15/01/2015
155	vnexpress, cường chế đâm tôm ông Vươn để đảm bảo công bằng, thời sự 21/01/2012.
156	www.hcmulaw.edu.vn
157	http://noichinh.vn/tin-tuc-su-kien/tin-trung-uong/201511/ty-le-thu-hoi-tai-san-tham-nhung-dat-thap-299104/
158	http://www.pcivietnam.org
159	http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/trangchu
160	http://thuvienphapluat.vn
161	http://thanhtra.gov.vn/Pages/Home.aspx chính phủ
162	http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAMINVIETNAMESE/Resources/6-vaitro-baochi-trong-dambao-quyenconnguo 22/6/2016.

