

QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI THEO QUY HOẠCH VÀ VẤN ĐỀ ĐẢM BẢO QUYỀN LỢI CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT¹

Đặng Anh Quân



TIẾN SĨ ĐẶNG ANH QUÂN

Khoa Luật thương mại
Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh

Giảng viên thỉnh giảng
Trường Đại học Mở Tp. Hồ Chí Minh

1. Đặt vấn đề

Quy hoạch sử dụng đất là sự tính toán, phân bổ đất đai của Nhà nước một cách cụ thể, hợp lý cả về số lượng lẫn chất lượng, vị trí, không gian.v.v. cho các mục tiêu kinh tế xã hội của cả nước cũng như từng địa phương trong mỗi giai đoạn phát triển của đất nước. Với quy định “Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật” tại Điều 18 Hiến pháp 1992 đã cho thấy, quy hoạch sử dụng đất không chỉ là hệ thống các biện pháp mang tính kinh tế, kỹ thuật mà còn mang tính pháp lý rất cao, là nền tảng cho hoạt động quản lý đất đai của Nhà nước.

Kết quả của quy hoạch là sự thay đổi trong hoạt động sử dụng đất bao gồm sự phân chia hoặc hợp nhất những diện tích đất đai nhất định, nghĩa là thay đổi đặc điểm hình học của đất đai; thay đổi mục đích sử dụng đất và thậm chí thay đổi cả chủ thể sử dụng đất và các quyền đối với đất đai. Nó có tác động rất lớn đến thị trường quyền sử dụng đất nói riêng và thị trường bất động sản nói chung, bởi sự thay đổi mục đích sử dụng đất sẽ dẫn đến sự thay đổi lớn trong giá trị của đất đai, và sự thay đổi giá trị này thường theo hướng tăng lên.

Với ảnh hưởng như thế, muốn quy hoạch đạt được hiệu quả, đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong tất cả các giai đoạn của quá trình quy hoạch, từ khâu thu thập thông tin, lập ra quy hoạch, tổ chức lấy ý kiến về quy hoạch, phê duyệt quy hoạch đến việc công bố công khai và tổ chức triển khai quy hoạch trên cơ sở những thủ tục, thể chế pháp lý được quy định rõ ràng như quy định về thu hồi đất; về bồi thường cho người có đất bị thu hồi và những người bị ảnh hưởng bởi quy hoạch; về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của người dân...v.v.

¹ Bài viết tại Hội thảo khoa học: “Đánh giá thực tiễn thi hành chế độ kinh tế trong Hiến pháp 1992”

Cần lưu ý việc lập quy hoạch tuy nhằm định hướng cho hoạt động sử dụng đất, không thể dựa trên việc tự ý sử dụng đất của từng chủ thể, nhưng không thể thoát khỏi ảnh hưởng bởi nhu cầu, ý chí chung của người sử dụng đất. Quy hoạch phải mang tính chấp nhận xã hội, nghĩa là phải được người dân chấp nhận. Dù trong phần lớn trường hợp Nhà nước có thể dùng quyền lực của mình để đảm bảo quy hoạch do mình lập ra được triển khai, buộc người dân phải tuân thủ, nhưng cũng không thể bỏ qua ý kiến của đông đảo người dân, nhất là khi người dân phản đối quy hoạch.

Như vậy, ngoài sự phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền khi tiến hành quy hoạch, không thể không chú trọng đến sự cân bằng hài hòa về pháp lý, chính trị và kinh tế trong mối quan hệ giữa các chủ thể: chính quyền trung ương, chính quyền địa phương, nhà đầu tư và người dân, nhất là những người chịu ảnh hưởng bởi quy hoạch. Nếu lợi ích của quy hoạch không phù hợp với lợi ích, nguyện vọng của nhân dân, hoặc của địa phương vùng quy hoạch thì việc triển khai quy hoạch sẽ hết sức khó khăn, thậm chí không thể thực hiện. Trong trường hợp này, tính cưỡng chế của quy hoạch sẽ bị lung lay và quy hoạch có thể phải bị hủy bỏ. Bởi xét đến cùng, mục đích của quy hoạch không chỉ nhằm định hướng cho việc sử dụng đất được hiệu quả, bền vững, mà hơn hết là vì lợi ích của người dân – những chủ sở hữu của đất đai.

2. Một số quyền lợi cơ bản của người sử dụng đất cần được đảm bảo trong công tác quy hoạch sử dụng đất

Đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất luôn là vấn đề quan trọng được đặt ra trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất. Sự đảm bảo này được thể hiện ở nhiều khía cạnh khác nhau, nhưng có thể khái quát ở một số quyền cơ bản của người sử dụng đất như: quyền được đóng góp ý kiến đối với công tác quy hoạch sử dụng đất; quyền được thông tin về quy hoạch sử dụng đất; quyền khiếu nại, tố cáo và quyền được đảm bảo ổn định cuộc sống khi quy hoạch.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy, hoạt động quy hoạch sử dụng đất ở nước ta vẫn còn nhiều phức tạp. Hầu hết quy định điều chỉnh quy hoạch chủ yếu chú trọng công tác quản lý nhà nước, chưa thực sự đề cao quyền lợi của người sử dụng đất hoặc nếu có thì chỉ mang tính hình thức, thiếu cơ chế thực thi. Do đó, những quyền lợi nêu trên của người sử dụng đất vẫn chưa thực sự được tôn trọng.

Quyền đóng góp ý kiến đối với quy hoạch sử dụng đất

Theo quy định tại Điều 25 Luật Đất đai, một dự án quy hoạch sử dụng đất trước khi được phê duyệt, bắt buộc phải được đưa ra để nhân dân đóng góp ý kiến. Việc tham vấn tiến hành tại cấp xã. Nhưng thực tế khi lập quy hoạch, tham vấn duy nhất được tiến hành lại là tại cấp huyện và cấp tỉnh, với người được tham vấn là đại diện của hàng loạt các sở, ngành (giao thông, nông nghiệp, xây dựng...v.v)². Còn người dân, hầu như mờ mịt về việc khu vực mình sống có bị quy hoạch hay không. Nếu có sự rò rỉ thông tin mà biết được thì cũng chẳng biết phải thể hiện ý chí của mình như thế nào và tại đâu. Ngay chính cơ quan có trách nhiệm lấy ý kiến nhân dân cũng chưa chắc biết phải tiến hành ra sao. Bởi lẽ, dù luật pháp có đề cập đến vấn đề này nhưng lại không có văn bản hướng dẫn thực hiện cụ thể. Việc tổ chức lấy ý kiến sẽ được tiến hành khi nào? Hình thức của nó? Nội dung đưa ra trao đổi? Nếu ý kiến của người dân không ủng hộ thì xử lý thế nào?

Sau Luật Đất đai, cũng có những văn bản khác quy định việc lấy ý kiến của người dân trong công tác quy hoạch. Cụ thể là Pháp lệnh 34/2007/PL-UBTVQH thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (ngày 20/4/2007). Từ Điều 19 đến Điều 22 của Pháp lệnh đề cập việc tham gia ý kiến của người dân đối với dự thảo quy hoạch sử dụng đất chi tiết, hình thức để nhân dân tham gia góp ý kiến và trách nhiệm của chính quyền trong việc tổ chức tiếp thu ý kiến của người dân. Và gần đây nhất là quy định của Luật Quy hoạch đô thị về quyền tham gia ý kiến (Điều 8), trách nhiệm lấy ý kiến (Điều 20) và hình thức, thời gian lấy kiến ý (Điều 21) đối với quy hoạch đô thị.

Tuy nhiên, những quy định này vẫn còn mang tính chung chung. Sự tham gia và vai trò của người dân, nhất là những người có đất nằm trong khu vực quy hoạch, vẫn còn mờ nhạt. Dù quy hoạch sử dụng đất là một vấn đề phức tạp, mang tính chuyên môn, kỹ thuật và mỗi người dân đều có một trình độ nhất định khác nhau, nhưng không có quy định về việc hướng dẫn hay định hướng cho người dân tham gia ý kiến. Thiếu những quy định đặt ra các tiêu chí hay thang bậc giá trị để giúp người dân có thể hiểu và đánh giá về quy hoạch sử dụng đất, dù quy hoạch đó ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi và cuộc sống của họ. Vì vậy, sẽ là khó khăn để mọi người có thể hiểu mục đích, ý nghĩa và tầm quan trọng chung, lớn lao của quy hoạch sử dụng đất so với lợi ích thiết thực của bản thân họ. Nghĩa là khó có sự hi sinh lợi ích bản thân vì lợi ích chung mà lợi ích ấy còn xa vời, chỉ mới hiện hiện trên lý thuyết, trên giấy tờ đầy khó hiểu. Đã không hiểu rõ dự án quy hoạch sử dụng đất thì

² SEMLA, “Đánh giá chính sách và quản lý (MPR) cho quy hoạch sử dụng đất và đề xuất kế hoạch hành động”, tháng 8/2006, trang 26.

làm sao người dân góp ý? Và liệu những ý kiến đó có được khách quan, có được quan tâm lắng nghe không? Điều này phụ thuộc vào cách làm của từng địa phương, nhưng hầu hết chỉ dừng ở mức độ thông báo thông tin về sơ đồ quy hoạch nên chưa thực sự thu hút được sự quan tâm và góp ý của người dân.

Dự án “Lập quy hoạch cơ bản phát triển khu vực sông Hồng, đoạn qua Hà Nội” cũng đã được triển lãm công bố đến quần chúng thông tin quy hoạch cơ bản, thu thập ý kiến đóng góp nhằm hoàn thiện ý tưởng quy hoạch đô thị tương lai của thành phố Hà Nội. Tuy nhiên, trong 30.000 người đến tham quan triển lãm (từ 17/9 đến 29/9/2007), chỉ có 2527 người trả lời phiếu điều tra ý kiến (chưa đến 10%)³.

Chính lẽ đó, người dân thường không được biết về quy hoạch sử dụng đất trong giai đoạn lập dự án. Thậm chí, ngay cả khi quy hoạch được phê duyệt, đã được thông tin về nó, có thể người dân cũng không thể hiểu một cách rõ ràng, tường tận. Vấn đề này lại liên quan quyền được thông tin về quy hoạch của người sử dụng đất.

Quyền được thông tin về quy hoạch sử dụng đất

Điều 28 Luật Đất đai 2003 quy định “trong thời hạn không quá 30 ngày làm việc, kể từ ngày quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt, Ủy ban nhân dân cấp xã và cơ quan quản lý đất đai các cấp phải có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch sử dụng đất tại trụ sở cơ quan và trên các phương tiện thông tin đại chúng trong suốt thời gian có hiệu lực của kỳ quy hoạch sử dụng đất”.

Đây là vấn đề đương nhiên vì nó liên quan đến lợi ích thiết thực của người dân. Họ là người bị ảnh hưởng bởi quy hoạch, phải tuân thủ và thực hiện theo quy hoạch mà Nhà nước lập ra. Thế nhưng, luật không quy định thống nhất việc công bố và ràng buộc trách nhiệm công bố công khai quy hoạch. Do đó, mỗi địa phương có những cách làm riêng của mình: hoặc công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng; hoặc thể hiện trên các bản vẽ phóng to đặt tại trụ sở cơ quan hay tại khu vực đất quy hoạch. Tuy nhiên, như đã đề cập, không phải người dân nào cũng có kiến thức về quy hoạch, nên dù đồ án quy hoạch có được công khai nơi công cộng thì cũng khó để người dân hiểu rõ và hiểu hết.

³ Tạ Quỳnh Hoa, “Quy hoạch đô thị với sự tham gia của cộng đồng – Những vấn đề cần nghiên cứu cho việc áp dụng phương pháp tại Việt Nam”, Tạp chí Khoa học Công nghệ Xây dựng – Trường Đại học Xây dựng, số 06, tháng 12/2009.

Bên cạnh đó, vẫn còn có những địa phương không tuân thủ quy định của pháp luật, không công bố công khai hoặc công bố chậm, hoặc thông tin không đầy đủ về quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt, khiến người dân trong khu vực quy hoạch luôn sống trong tâm trạng bất an. Nhưng thông tin về quy hoạch thì lại rò rỉ, tạo cơ hội cho các tay cò đất hoạt động, sang nhượng đất đai, mua bán nhà ở đón đầu quy hoạch chờ hưởng lợi, tạo nên những cơn sốt nhà – đất, đẩy giá nhà – đất tăng cao đột biến. Những người nghèo, thu nhập thấp thực sự có nhu cầu cấp thiết về nhà ở sẽ phải sống chui rút trong các khu ổ chuột, với ước mơ cải thiện nhà ở, mua được một căn nhà đang hoàng ngày càng trở nên xa vời, khó mà với tới. Trong khi đó, những kẻ đầu cơ thì chỉ có nhu cầu mua, không có nhu cầu ở nên nhiều căn hộ bị bỏ không, hoặc nhiều khu đất bị phân lô rồi để đấy làm cho thị trường bất động sản khan hiếm một cách giả tạo.

Quy hoạch sử dụng đất là điều cần thiết và tất yếu đối với sự phát triển của đất nước, nhưng nó phải được lập ra phù hợp với nguyện vọng của người dân, cần có sự tham gia góp ý, cũng như cần được kịp thời công bố đến nhân dân. Tuy nhiên, do những hạn chế nêu trên, phần lớn nội dung của quy hoạch sử dụng đất tại các địa phương khi được thông qua chủ yếu là dành quỹ đất cho việc thúc đẩy phát triển kinh tế, thu hút đầu tư các dự án sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp. Chính quyền địa phương, trên cơ sở đó, cho rằng đã mang lại lợi ích thiết thực và sự phồn thịnh cho người sử dụng đất mà bỏ qua tâm tư, nguyện vọng của người có đất nằm trong khu quy hoạch. Hệ quả của nó là sự chống đối của người dân khi quy hoạch được triển khai.

Sự bất bình của người dân thông qua kiến nghị của đại biểu quốc hội đối với việc quy hoạch sử dụng đất một cách ào ạt dành cho các dự án sân golf tại nhiều địa phương ở Việt Nam là một ví dụ điển hình. Tính đến tháng 12/2008, cả nước có 166 dự án sử dụng đất cho mục tiêu sân golf với tổng diện tích lên đến 52.739 ha trên địa bàn của 41/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Trong đó, có tới 128 dự án được các địa phương cấp phép đầu tư hoặc phê duyệt chủ trương đầu tư trong vòng chưa đầy hai năm (từ ngày 01/7/2006 đến ngày 04/6/2008). Điều đáng nói là diện tích đất nông nghiệp phải mất đi cho các dự án này là 10.546 ha, trong đó đất trồng lúa chiếm khoảng 3.000 ha. Phần lớn các dự án chủ yếu là trá hình kinh doanh bất động sản bởi đất quy hoạch làm sân golf chỉ có 16.850 ha (chiếm 31,95%), còn lại

(68,05%) là dành xây dựng khu đô thị, khu du lịch, sinh thái, giải trí và trung tâm thương mại⁴.

Trong các quy hoạch này, sự không phù hợp với lợi ích, nguyện vọng của nhân dân và lợi ích, sự phát triển kinh tế của địa phương được thể hiện rõ. Bởi lẽ, cho đến nay, cả nước chỉ có khoảng 5.000 thành viên chơi golf, với khoảng 2.000 người là tham gia thường xuyên⁵. Việc tốn hơn 50.000 ha đất chỉ để phục vụ cho khoảng 5.000 người (trung bình 10 ha đất phục vụ cho 01 người chơi golf) ở một đất nước nông nghiệp còn nghèo, đất chật người đông, trong khi hàng ngàn hộ nông dân bị mất đất canh tác, không có việc làm, môi trường bị tàn phá, nguồn thu vào ngân sách do các dự án mang lại không đáng kể, rõ ràng là một sự hoang phí vô lý.

Chính vì sự mất cân đối giữa lợi ích từ các quy hoạch dự án sân golf với lợi ích của người dân, của Nhà nước và xã hội, thông qua phản ứng bất bình của nhân dân, chính quyền trung ương đã phải tiến hành thanh tra, kiểm tra việc quy hoạch các dự án này. Hàng loạt dự án đã bị hủy bỏ. Thủ tướng Chính phủ phải phê duyệt quy hoạch riêng cho sân golf đến năm 2020, trong đó giới hạn chỉ cho phép đầu tư 89 sân golf, bao gồm 19 sân đã đi vào hoạt động⁶.

Quyền được đảm bảo ổn định cuộc sống

Không phải lúc nào cơ quan có thẩm quyền cũng có sự kiểm tra và can thiệp kịp thời để xử lý những quy hoạch không phù hợp; không phải lúc nào những bất bình của người dân cũng được lắng nghe và giải quyết như trường hợp quy hoạch sân golf. Thực tế, vẫn tồn tại rất nhiều quy hoạch không khả thi, không được triển khai thực hiện, hoặc thực hiện một cách chậm chạp nhưng không được điều chỉnh hoặc hủy bỏ, thường được gọi là “quy hoạch treo”.

Theo số liệu của Bộ Tài nguyên và Môi trường, đến năm 2007, cả nước có 1.649 khu vực quy hoạch với diện tích 344.665 ha được xếp vào diện quy hoạch treo. Trong đó, có 24.740 ha quy hoạch cho xây dựng công trình công cộng; 266.114 ha quy hoạch xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp; và khoảng 50.730 ha

⁴ Báo cáo số 120/BTNMT-PC ngày 31/5/2010 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về Kết quả thực hiện trả lời chất vấn của các đại biểu quốc hội và ý kiến, kiến nghị của cử tri tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XII.

⁵ Hoàng Văn, “Ồ ạt lập dự án sân golf: Cứ 10 ha đất phục vụ... 01 người chơi”, Báo Pháp Luật Thành phố Hồ Chí Minh online, ngày 06/5/2009, http://www.phapluattp.vn/news/chinh-tri/view.aspx?news_id=252552. Truy cập [20101020 09:57].

⁶ Quyết định số 1946/QĐ-TTg ngày 26/11/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch sân golf Việt Nam đến năm 2020.

quy hoạch cho xây dựng, chỉnh trang khu đô thị và khu dân cư nông thôn. Ngoài ra, có khoảng 1.206 dự án thuộc diện dự án treo (đã được giao đất trên thực địa nhưng chưa triển khai thực hiện) với diện tích 132.463 ha⁷. Đến cuối năm 2009, trên cơ sở nhiều quy hoạch và dự án treo được điều chỉnh hoặc hủy bỏ nên tổng số khu vực quy hoạch và dự án bị treo giảm xuống còn 1.763 trường hợp, với tổng diện tích là 110.477 ha tại 53/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong cả nước⁸.

Với tình trạng quy hoạch đó, người dân trong khu vực phải sống trong trạng thái tâm lý bất ổn do bị hạn chế các quyền sử dụng đất và không biết khi nào sẽ bị thu hồi đất. Họ muốn xây dựng, sửa chữa thì không được cấp phép; muốn thế chấp vay vốn thì giá trị không cao; muốn chuyển nhượng hợp pháp thì bị hạn chế và cũng không ai dám mua một diện tích đất, một căn nhà đang nằm trong khu vực nguy cơ bị giải tỏa. Quy hoạch sử dụng đất có được thực hiện hay không và khi nào tiến hành vẫn là một câu hỏi mà lời giải đáp luôn là ảm số theo thời gian. Thiệt hại cuối cùng luôn nghiêng về phía người sử dụng đất. Sự ổn định cuộc sống, quyền khai thác, sử dụng tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu của họ không được đảm bảo trong thời gian chờ triển khai quy hoạch.

Không chỉ thế, ngay cả khi quy hoạch được triển khai và thu hồi đất, việc bồi thường và giải quyết hậu bồi thường cho người có đất bị thu hồi cũng là vấn đề đáng quan tâm. Ngoài việc giá đất bồi thường chưa phù hợp, luôn gặp phải sự khiếu nại của người dân, việc ổn định cuộc sống sau khi bồi thường cho những người có đất bị thu hồi như tái định cư, hỗ trợ ổn định sản xuất, tạo việc làm...v.v bấy lâu nay hầu như ít được chủ đầu tư dự án nào chú trọng đúng mức. Đáng lý ra phải tìm chỗ tái định cư, có kế hoạch rõ ràng chuyển đổi ngành nghề, ổn định cuộc sống, tạo việc làm cho người bị thu hồi đất trước, sau đó mới tiến hành đền bù, giải phóng mặt bằng thì phần lớn các dự án đều làm ngược lại, chủ yếu chỉ bồi thường một số tiền và để người dân tự đối mặt với các vấn đề còn lại, khiến cho cuộc sống của người bị thu hồi đất rất bấp bênh.

Đối với người sử dụng đất, phải mất đi diện tích đất mà bấy lâu gắn bó, di chuyển nơi khác là cả một sự thay đổi lớn lao về nơi ăn ở, việc làm, môi trường sống và quan hệ xung quanh...v.v. Dù giá đất bồi thường có sát với giá thị trường nhưng người dân vẫn phải tự mình đương đầu với những khó khăn, thay đổi mà trước chúng, sự đảm bảo ổn định từ

⁷ Báo cáo số 50/BC-BTNMT của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 29/3/2007 trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khóa XI.

⁸ Báo cáo số 120/BTNMT-PC của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 31/5/2010 về Kết quả thực hiện trả lời chất vấn của các đại biểu Quốc hội và ý kiến, kiến nghị của cử tri tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XII.

phía Nhà nước và chủ đầu tư là không chắc chắn, thì lẽ tất nhiên đây là một tác động xấu, tạo sự bất an đến tâm lý của người bị thu hồi đất. Do đó, dù bên cạnh tiền bồi thường về quyền sử dụng đất còn có những khoản hỗ trợ khác, nhưng nhìn chung, phần đông người bị thu hồi đất bao giờ cũng thấy là mình bị ép giá, phải chịu thiệt thòi. Và một khi quyền lợi không được đảm bảo thì việc họ khiếu nại dây dưa, cản trở thực hiện dự án là điều dễ hiểu và không thể nào tránh được.

Quyền khiếu nại của người sử dụng đất liên quan quy hoạch

Điều 1 Luật Khiếu nại, Tố cáo quy định công dân có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Trong những trường hợp quyền lợi bị xâm phạm hoặc không được đảm bảo nêu trên, để bảo vệ quyền lợi của mình, liệu người sử dụng đất có thể thực hiện được quyền khiếu nại đối với công tác quy hoạch sử dụng đất? Điều có thể thấy là họ được thực hiện quyền khiếu nại đối với quyết định thu hồi đất và những vấn đề liên quan bồi thường, giải phóng mặt bằng, nghĩa là những quyết định hành chính cá biệt thực hiện quy hoạch. Nhưng đối với những quy hoạch sử dụng đất không khả thi, không thể triển khai thực hiện hoặc chậm được thực hiện, hoặc đang trong quá trình xây dựng mà người dân cảm thấy không phù hợp và khi quyền được thông tin, được đóng góp ý kiến cho quy hoạch không được đảm bảo, thì có hay không việc người sử dụng đất được thực hiện quyền khiếu nại? Bởi rõ ràng, quyền lợi của người sử dụng đất trong những trường hợp này đang hoặc sẽ bị xâm phạm nếu quy hoạch đó được phê duyệt và không thể thực thi. Hơn nữa, chủ thể bị xâm phạm quyền lợi ở đây không riêng rẽ từng người, từng trường hợp mà là nhiều người, cả cộng đồng người có đất trong khu vực bị quy hoạch, cùng chịu tác động tiêu cực chung của quy hoạch với quyền lợi bị xâm phạm như nhau.

Vấn đề này không có cơ sở pháp lý điều chỉnh cụ thể và thực tế, người sử dụng đất cũng rất khó tìm ra căn cứ cho việc khiếu nại. Làm thế nào để người sử dụng đất có thể chứng minh những lợi ích thiết thực của mình bị xâm phạm bởi việc cơ quan có thẩm quyền không lấy ý kiến người dân khi xây dựng quy hoạch, hay không công bố hoặc công bố không rõ ràng thông tin quy hoạch vì những thiệt thòi lợi ích này sẽ đến ở tương lai? Người sử dụng sẽ khiếu nại đến cơ quan nào và khiếu nại ai khi quy hoạch không khả thi, chậm hoặc không được triển khai thực hiện? Pháp luật khiếu nại, tố cáo hiện nay cũng chưa quy định cho phép việc khiếu nại mang tính tập thể với nhiều người cùng đứng

tên chung trong một lá đơn khiếu nại dù quyền lợi của họ cũng bị ảnh hưởng, giới hạn bởi quy hoạch.

Theo đó, việc đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất trong công tác quy hoạch thực sự chưa được quan tâm đúng mức, cần có những thay đổi trong nhận thức và hành động của cơ quan, cán bộ có thẩm quyền liên quan và từ những chủ đầu tư triển khai dự án, cũng như cần có sự điều chỉnh hợp lý đối với các quy định pháp luật trong vấn đề này.

3. Một số đề xuất

Quy hoạch sử dụng đất được tiến hành là vì sự phát triển chung của xã hội, quy hoạch cho mọi người dân và vì mọi người dân. Đòi hỏi này cho thấy quy hoạch sử dụng đất phải mang tính khả thi, cần có sự tham gia, ủng hộ của cộng đồng, nhất là người dân trong vùng quy hoạch. Hay nói một cách khác, quyền lợi của người sử dụng đất trong công tác quy hoạch sử dụng đất cần được đảm bảo một cách thiết thực hơn.

Đảm bảo quyền được thông tin, đóng góp ý kiến đối với quy hoạch sử dụng đất của người dân, nghĩa là cần có sự tham gia của người dân trong công tác quy hoạch, là thách thức lớn để cải thiện quá trình quy hoạch sử dụng đất, bởi cán bộ lập quy hoạch phần lớn đều thiếu kinh nghiệm và năng lực thực hiện có sự tham gia của người dân. Do chưa hiểu rõ về mục đích của sự tham gia này, trong nhiều trường hợp, nhiều cán bộ quan niệm việc lấy ý kiến rất khó làm, mất nhiều thời gian và có thể chỉ làm gây thêm mâu thuẫn hơn là giải quyết vấn đề. Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh tầm quan trọng về sự tham gia đóng góp ý kiến của cộng đồng và thay đổi nhận thức của cán bộ lập quy hoạch, bởi lẽ đây là vấn đề liên quan mật thiết với lợi ích và cuộc sống của người dân, phần lớn sinh kế của họ hiện nay đang dựa vào nguồn lực đất đai và vì vậy, ý kiến của họ sẽ tác động đến các quy hoạch sử dụng đất. Dù quy hoạch là do chính quyền lập ra, nhưng nếu không chú trọng đến sự cân bằng với nhu cầu và lợi ích của đông đảo người dân trên cơ sở tôn trọng ý kiến của họ thì quy hoạch sẽ khó được triển khai, hoặc thậm chí không thể thực hiện.

Cần đảm bảo một dự án quy hoạch sử dụng đất trước khi được trình cho cơ quan có thẩm quyền phê duyệt bắt buộc phải được đưa ra để nhân dân đóng góp ý kiến, và ngay khi đã được phê duyệt, phải tiếp tục nhanh chóng được công bố công khai đến người dân. Việc tham vấn ý kiến cộng đồng nên được quy định thành yêu cầu bắt buộc ở tất cả các cấp quy hoạch, chứ không chỉ dừng lại ở quy hoạch sử dụng đất chi tiết.

Nhằm đảm bảo những ý kiến đóng góp là xác đáng, được ghi nhận, cũng như giúp nhân dân hiểu rõ về dự án quy hoạch sử dụng đất đai, quy định pháp luật cần cụ thể hơn về biện pháp thực hiện: có quy trình tổ chức lấy ý kiến rõ ràng; cơ chế tài chính phục vụ công tác lấy ý kiến của người dân đối với dự thảo quy hoạch sử dụng đất chi tiết; đẩy mạnh công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức của cộng đồng về vai trò, ý nghĩa của quy hoạch sử dụng đất, cách thức tham gia, bày tỏ ý kiến...v.v.

Cũng cần lưu ý, không phải người dân nào cũng có kiến thức chuyên môn về quy hoạch, trong khi phần lớn các dạng bản đồ quy hoạch thường rất khó hiểu. Do đó, khi công bố, trưng bày quy hoạch, nên có bản thuyết minh chi tiết để khuyến khích người dân tìm hiểu và góp ý kiến vào nội dung quy hoạch. Có thể tại nơi tổ chức lấy ý kiến hoặc tại nơi công bố công khai quy hoạch sử dụng đất cần thường xuyên có sự hiện diện của cán bộ chuyên môn theo định kỳ để giải đáp những thắc mắc của người dân; giải thích, phổ biến rõ hơn đường lối, chính sách của Nhà nước; mục đích, ý nghĩa và hiệu quả của dự án quy hoạch sử dụng đất. Khi nhân dân đóng góp ý kiến thì cơ quan, cán bộ có thẩm quyền phải tiếp thu, xem xét, có sự phản hồi, phân tích những ý kiến nào được chấp nhận hoặc không chấp nhận với lý do rõ ràng, tạo cho người dân niềm tin, động lực vào sự đóng góp của mình, phát huy dân chủ trong nhân dân.

Việc quy hoạch có sự tham gia của cộng đồng đã được áp dụng trên thế giới tại các nước phát triển từ những năm 1960 và đạt được những thành công đáng kể. Tại Châu Âu, từ năm 1980, nước Anh đã đổi mới hệ thống quy hoạch đô thị và thành phố với sự tham gia ý kiến của người dân. Năm 1987, Thụy Điển bắt đầu áp dụng cho quy hoạch sử dụng đất. Và đặc biệt là tại Pháp, trong giai đoạn từ năm 1970 đến năm 1980, sự tham gia của cộng đồng trong quy hoạch đã được đưa vào quy định pháp luật. Năm 1995, Pháp đã thành lập Ủy ban quốc gia về thảo luận với cộng đồng. Quy định cơ chế thảo luận thống nhất với cộng đồng đối với toàn bộ các tài liệu quy hoạch được ban hành năm 2000. Năm 2002, tại Pháp, các Hội đồng khu phố được thành lập tại các thành phố trên 80.000 dân nhằm đại diện cho cộng đồng tham gia vào công tác quy hoạch theo quy định pháp luật.

Ở Châu Á, quy hoạch có sự tham gia của cộng đồng đã được áp dụng thành công tại nhiều nước như Nhật, Thái Lan, Trung Quốc và Malaysia. Riêng Nhật, rất thành

*công trong việc quy hoạch bảo tồn và tái phát triển các khu vực đô thị lịch sử với sự tham gia của cộng đồng*⁹

Rõ ràng, quyền được thông tin, đóng góp ý kiến của người sử dụng đất đối với quy hoạch sử dụng đất là vấn đề không mới đối với nhiều nước trên thế giới và cũng đã được pháp luật Việt Nam ghi nhận. Tuy nhiên, vẫn còn thiếu cơ chế và các quy định cụ thể hơn, ràng buộc hơn để đảm bảo cho quyền này được thực thi.

Đảm bảo sự ổn định cuộc sống của người dân khi quy hoạch cũng là vấn đề cần có sự quan tâm điều chỉnh.

Đối với người có đất thuộc khu quy hoạch, sự giới hạn các quyền lợi hợp pháp của họ trong việc khai thác, sử dụng bất động sản trên đất như sửa chữa, xây dựng nhà ở, hoặc thậm chí là chuyển quyền bất động sản chưa hẳn là một giải pháp phù hợp. Bởi lẽ, sự giới hạn này đã xâm phạm và làm hạn chế quyền sở hữu hợp pháp tài sản của người dân, từ đó, ảnh hưởng đến một trong những nhu cầu cơ bản của con người là nhu cầu ở. Thiết nghĩ, dù quy hoạch đã được phê duyệt nhưng chưa được triển khai thì vẫn nên cho phép người sử dụng đất trong khu quy hoạch được cải tạo, sửa chữa, xây dựng nhà ở để đáp ứng nhu cầu sinh hoạt an toàn thiết thực của họ, kèm theo đó là cam kết của người sử dụng đất trong việc tự tháo dỡ không bồi hoàn khi quy hoạch được thực hiện và những biện pháp xử lý cưỡng chế của Nhà nước nếu họ không chấp hành, vi phạm cam kết.

Tương tự, cũng không nên hạn chế việc chuyển nhượng bất động sản trong khu vực đất quy hoạch sẽ bị thu hồi, bởi giao dịch được tiến hành là sự tự nguyện thỏa thuận giữa các bên, họ sẽ phải tự chịu trách nhiệm đối với thiệt hại do hành vi của mình gây ra. Điều quan trọng là quy hoạch sử dụng đất cần phải được chính quyền công bố công khai để mọi người có nhu cầu đều có thể dễ dàng nắm được thông tin quy hoạch. Trên cơ sở đó, họ, nhất là người nhận chuyển nhượng, có thể tự cân nhắc khi tham gia giao dịch.

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền không nên vì sự thuận tiện cho công tác quản lý của mình mà đặt ra những hạn chế đối với quyền sở hữu bất động sản trên đất của người sử dụng đất trong khu quy hoạch, gây ảnh hưởng đến sự ổn định cuộc sống của họ trong thời gian chờ quy hoạch triển khai, mà thời gian này, trong nhiều trường hợp, bị kéo dài nhiều năm.

⁹ Tạ Quỳnh Hoa, “Quy hoạch đô thị với sự tham gia của cộng đồng – Những vấn đề cần nghiên cứu cho việc áp dụng phương pháp tại Việt Nam”, Tạp chí Khoa học Công nghệ Xây dựng – Trường Đại học Xây dựng, số 06, tháng 12/2009.

Đối với việc thu hồi đất, pháp luật cần chú trọng đến công tác hậu bồi thường thông qua việc quy định trách nhiệm, nghĩa vụ cụ thể của các nhà đầu tư. Trong đó, việc xây dựng khu tái định cư chất lượng phải được tiến hành trước khi nhà đầu tư xây dựng công trình để kinh doanh. Những hỗ trợ ổn định cuộc sống như đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp, tạo việc làm cho người bị thu hồi đất do chủ đầu tư tiến hành phải được thực hiện trên cơ sở những kế hoạch với tiến độ cụ thể đặt dưới sự hỗ trợ, giám sát của chính quyền địa phương. Làm tốt công tác này sẽ tạo nên sự an tâm và chấp nhận sự thay đổi cuộc sống từ phía những người bị thu hồi đất.

Cuối cùng, cần cho phép và đảm bảo người sử dụng đất có *quyền khiếu nại đối với công tác quy hoạch sử dụng đất*, nhất là trong trường hợp quyền được thông tin, đóng góp ý kiến của họ không được đảm bảo, hoặc quyền lợi của họ bị xâm phạm bởi chính các quy hoạch sử dụng đất không khả thi, hoặc chậm triển khai. Theo đó, pháp luật nên có quy định cụ thể về việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại của người sử dụng đất trong những trường hợp này. Nên chăng, khi quyền lợi của cộng đồng người bị xâm phạm như nhau bởi quy hoạch sử dụng đất, để bảo vệ quyền lợi của họ và cũng nhằm giảm bớt thời gian, thủ tục trong việc giải quyết khiếu nại của cơ quan có thẩm quyền, quyền khiếu nại của tập thể người sử dụng đất cần được ghi nhận./.