
TRAO ĐỔI

Pháp luật Việt Nam về hoạch định chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp

Doãn Hồng Nhung^{1,*}, Vũ Văn Tuấn²

¹*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

²*Học viện Nông nghiệp Việt Nam, Trâu Quỳ, Gia Lâm, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 15 tháng 7 năm 2016

Chỉnh sửa ngày 25 tháng 8 năm 2016; Chấp nhận đăng ngày 09 tháng 9 năm 2016

Tóm tắt: Bài viết phân tích các quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản liên quan về nội dung chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, chỉ ra một số quy định chưa rõ ràng, một số vướng mắc ban đầu của quá trình thực thi và đề xuất hoàn thiện quy định pháp luật về hoạch định chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp.

Từ khóa: Luật Đất đai năm 2013, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, chuyên mục đích sử dụng đất, đất nông nghiệp.

1. Nội dung pháp luật Việt Nam hiện hành về hoạch định chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có ý nghĩa đặc biệt quan trọng không chỉ cho trước mắt mà cả lâu dài. Căn cứ vào đặc điểm điều kiện tự nhiên, phương hướng, nhiệm vụ và mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của mỗi vùng lãnh thổ, quy hoạch sử dụng đất được tiến hành nhằm định hướng cho các cấp, các ngành trên địa bàn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai chi tiết của mình; xác định sự ổn định về mặt pháp lý cho công tác quản lý nhà nước về đất; làm cơ sở để tiến hành giao đất, cho thuê đất... [1].

Pháp luật về nội dung chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện

Trong quy hoạch sử dụng đất, việc tính toán chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp dựa trên những căn cứ khoa học, pháp lý nhất định, trong đó có những căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất. Trong khái niệm quy hoạch sử dụng đất [2] đã xác định các căn cứ: mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu; 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. Tại Việt Nam hiện nay, yếu tố tự nhiên, kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh và nhu cầu sử dụng đất của ngành, lĩnh vực được thể hiện thành các “chiến lược”, “quy hoạch tổng thể”, “quy hoạch”.

* Tác giả liên hệ. ĐT.: 84-912034084
Email: nhunglylonghn@yahoo.com

Các căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất được quy định tại các Điều 38, Điều 39 và Điều 40 của Luật Đất đai năm 2013. Theo đó, về nội dung thì gồm hai nhóm căn cứ là: (1) nhóm căn cứ về yếu tố tự nhiên, kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và (2) nhóm căn cứ về yếu tố đất đai. Về hành chính thì quy hoạch sử dụng đất cấp trên luôn là căn cứ tính toán chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong quy hoạch sử dụng đất cấp dưới (trừ quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia); quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế - xã hội; chiến lược, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực được lập theo cấp quốc gia [3] là căn cứ tính toán chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và cấp tỉnh; Nhu cầu sử dụng đất của ngành, lĩnh vực, của địa phương là căn cứ tính toán chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong quy hoạch sử dụng đất cùng cấp. Riêng đối với quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, ngoài nhu cầu sử dụng đất của ngành, lĩnh vực thì nhu cầu sử dụng đất của cấp xã (cấp dưới) cũng là căn cứ cho việc tính toán chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong quy hoạch sử dụng đất của cấp huyện này. Như vậy, nhu cầu sử dụng đất của ngành, lĩnh vực và nhu cầu sử dụng đất của tất cả các cấp hành chính đều là căn cứ xác định việc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong quy hoạch sử dụng đất.

Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản liên quan quy định rõ về quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh là phải xác định chỉ tiêu của loại đất nông nghiệp, gồm đất trồng cây lâu năm, đất trồng cây hàng năm khác; khu chức năng có loại đất được khoanh định theo không gian để ưu tiên sử dụng vào mục đích chủ yếu sản xuất nông nghiệp; lâm nghiệp; bảo tồn thiên nhiên...[4]. Đối với quy hoạch sử dụng đất cấp huyện thì phải xác định chỉ tiêu sử dụng một số loại/phân loại đất nông nghiệp gồm chỉ tiêu các khu chức năng sử dụng các loại đất nông nghiệp cơ bản như đất chuyên trồng lúa nước, đất chuyên trồng cây công nghiệp lâu năm, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất[4, điểm c, khoản 3, Điều 7]. Riêng bản đồ quy hoạch sử dụng đất cấp huyện phải xác định khu

vực quy hoạch đất trồng lúa và khu vực *quy hoạch chuyển mục đích sử dụng đất* được quy định tại các điểm a, b, c, d và e, khoản 1 Điều 57 Luật Đất đai thể hiện chi tiết đến từng đơn vị hành chính cấp xã [5 và 2, điểm đ, khoản 2, Điều 40]. Vậy nhìn chung, quy hoạch sử dụng đất xác định tính chiến lược sử dụng đất, trong đó gián tiếp đề cập tới chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong tầm nhìn 10 năm theo một kỳ quy hoạch [2, Điều 37], tính chi tiết tăng dần tương ứng với cấp quy hoạch từ trên xuống và diện tích đất trồng lúa, đất rừng được thể hiện rõ ràng nhất.

Kế hoạch sử dụng đất cấp huyện thuộc hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Việt Nam [2, Điều 36] được lập hàng năm [2, Điều 37] thể hiện rõ nội dung chuyên mục đích sử dụng đất nông nghiệp. Trong kế hoạch này phải thể hiện vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai năm 2013 và vị trí, diện tích đất thu hồi trong vùng phụ cận để đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh đối với dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn đến từng đơn vị hành chính cấp xã; Diện tích các loại đất cần chuyển mục đích sử dụng đối với các loại đất phải xin phép quy định tại các điểm a, b, c, d và e khoản 1 Điều 57 của Luật Đất đai năm 2013 trong năm kế hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp xã [2, Điều 40]. Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT ngày 2 tháng 6 năm 2014 của Chính phủ quy định, trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện xác định diện tích đất cần phải chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện việc nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong năm kế hoạch trên cơ sở xem xét đơn đề nghị của người sử dụng đất. Trong bản đồ kế hoạch sử dụng đất cấp huyện thể hiện các khu vực dự kiến chuyển mục đích sử dụng đất, khu vực dự kiến Nhà nước thu hồi đất trong năm kế hoạch trên nền bản đồ quy hoạch sử dụng đất cấp huyện [2, Điều 56, Điều 67]. Luật Đất đai năm 2013 quy định: Quy hoạch sử dụng đất cấp huyện phải

thể hiện nội dung sử dụng đất của cấp xã [2, khoản 2, Điều 35]. Như vậy, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện hiện nay được chi tiết, thể hiện cả nhu cầu sử dụng đất cấp xã nên trở thành căn cứ trực tiếp cho việc chuyển mục đích sử dụng đất nói chung, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp nói riêng. Đối với nội dung chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp thì mức độ chi tiết thể hiện ở diện tích và khu vực đất nông nghiệp chuyển mục đích sử dụng thuộc trường hợp phải xin phép; ở diện tích và vị trí đất nông nghiệp bị thu hồi để thực hiện các dự án quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Pháp luật về trình tự, thủ tục lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong đó có nội dung chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp

Các Bộ, sở, ban ngành, Ủy ban nhân dân cấp dưới đề xuất nhu cầu sử dụng đất, trong đó có diện tích đất nông nghiệp cần chuyển mục đích sử dụng để cơ quan Tài nguyên và Môi trường tổng hợp, cân đối, dự kiến phân bổ các chỉ tiêu sử dụng đất đến từng đơn vị hành chính cấp dưới [4, khoản 1, Điều 7]. Vai trò chính trong giai đoạn này là cơ quan Tài nguyên và Môi trường với việc thực hiện quy trình lập quy hoạch sử dụng đất chặt chẽ, khoa học gồm 6 bước, từ điều tra, thu thập thông tin, tài liệu đến xây dựng báo cáo thuyết minh tổng hợp và các tài liệu có liên quan [5]; lập kế hoạch sử dụng đất gồm 3 bước [5, Điều 22, Điều 41], đơn giản hơn nhất là quy trình lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện gồm 2 bước.

Lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là bước tiếp theo thể hiện rõ nguyên tắc dân chủ và công khai trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất [2, Điều 35]. Theo đó, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp được công khai nội dung trên trang thông tin điện tử của các cơ quan hành chính nhà nước địa phương và Bộ Tài nguyên và Môi trường [4, khoản 1, Điều 8]. Riêng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện còn được tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp của nhân dân về các chỉ tiêu sử dụng đất, các dự án công trình thực hiện trong kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; báo cáo tổng hợp,

tiếp thu, giải trình ý kiến của nhân dân được công khai [2, khoản 2, khoản 3, Điều 43; 4, khoản 2, Điều 8].

Ủy ban nhân dân cấp lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất gửi hồ sơ đến cơ quan Tài nguyên và Môi trường cấp trên; hồ sơ này được gửi đến các thành viên của Hội đồng thẩm định để họ góp ý và họp Hội đồng thẩm định. Về cơ bản, việc thẩm định được thực hiện trực tiếp trên hồ sơ, riêng các khu vực dự kiến chuyển mục đích sử dụng đất, đặc biệt là khu vực chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng thì trường hợp cần thiết, Hội đồng thẩm định tổ chức kiểm tra, khảo sát thực địa [4, Điều 9].

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp được Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân các cấp công bố công khai tại trụ sở cơ quan và trên cổng thông tin điện tử của cấp mình. Nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện, trong đó có nội dung chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp liên quan đến xã, phường, thị trấn thì nào công bố công khai tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã đó trong suốt kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất [2, Điều 48]. Trường hợp quy hoạch sử dụng đất đã được công bố mà chưa có kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện thì người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng [2, khoản 2, Điều 49]. Trường hợp đã có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất trong khu vực phải chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất theo kế hoạch được tiếp tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất nhưng không được xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo, kiểm tra Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã xác định cụ thể diện tích, ranh giới đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ ngoài thực địa và chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ về việc bảo vệ đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ đã được xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất [4, khoản 1, khoản 2, Điều 11].

2. Một số bình luận và vấn đề đặt ra trong thực tiễn áp dụng nội dung pháp luật hoạch định chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp

Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định khá rõ ràng và chặt chẽ về hoạch định chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp. Trong đó pháp luật hiện hành có quy định vị trí, diện tích, khu vực chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp thể hiện trực tiếp trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Mặt khác, nội dung chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp còn thể hiện ở chỉ tiêu, diện tích và khu vực đất phi nông nghiệp và đất nông nghiệp, theo đó nếu có sự sai lệch về chỉ tiêu, diện tích, khu vực đất phi nông nghiệp của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sau so với chỉ tiêu, diện tích, khu vực đất phi nông nghiệp trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước thì tất yếu dẫn đến chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp. Phần sai lệch về vị trí, diện tích, khu vực đó chính là nơi chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp. Ngoài ra, sự sai lệch về vị trí, diện tích, khu vực của loại đất nông nghiệp nhất định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sau so với vị trí, diện tích, khu vực đất loại đất nông nghiệp đó trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước có thể dẫn đến việc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp này sang mục đích sử dụng đất nông nghiệp khác.

Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn tồn tại một số hạn chế, mà rõ nét nhất là: (1) chưa cho thấy rõ cơ chế và kết quả hoạt động của Hội đồng thẩm định, biểu hiện ở tính độc lập của Hội đồng thẩm định so với cơ quan lập và cơ quan phê duyệt kế hoạch sử dụng đất (Ủy ban nhân dân cấp tỉnh), tính chất của việc giải trình của cơ quan lập kế hoạch sử dụng đất (Ủy ban nhân dân cấp huyện) đối với thông báo của Hội đồng thẩm định... (2) giao trách nhiệm tổ chức hội nghị lấy ý kiến nhân dân về kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện cho Ủy ban nhân dân cấp huyện mà không phải là Ủy ban nhân dân cấp chính quyền cơ sở (cấp xã); thiếu quy định về cơ cấu, thành phần người dân tham gia; quy định việc giải trình, tiếp thu ý kiến của

nhân dân không theo hình thức đối thoại... dẫn đến các quy định này và việc tổ chức hội nghị lấy ý kiến nhân dân trên thực tế còn mang tính hình thức...

Hiện nay, Việt Nam có hàng chục loại quy hoạch khác nhau. Theo kế hoạch tới năm 2020, cả nước có 19.285 quy hoạch được lập, với tổng kinh phí gần 8.000 tỷ đồng. Trong đó, quy hoạch xây dựng và đô thị chiếm 63%, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội chiếm 22%, quy hoạch sử dụng đất chiếm 15%. Đó là chưa kể hơn 12.000 quy hoạch nông thôn mới tại Việt Nam mà đến tháng 10 năm 2015 đã có 97,2% hoàn thành gây lãng phí công sức, tiền bạc và chông chéo, khó thực hiện [6].

Trong Báo cáo tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai nhận định: Công tác quản lý đất đai theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ngày càng đi vào thực chất, góp phần tích cực vào việc sử dụng đất hợp lý và có hiệu quả. Việc cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đã bám sát và tuân thủ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Tuy vậy, chất lượng dự báo nhu cầu quỹ đất cho phát triển các ngành, các lĩnh vực khi lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa sát thực tế, dẫn tới tình trạng vừa thiếu lại vừa thừa quỹ đất. Chẳng hạn riêng đất trồng lúa nước thời kỳ 2001-2010, chỉ tiêu Quốc hội duyệt cho phép giảm 407.000 ha, kết quả thực hiện trong 10 năm chỉ giảm 270.000 ha, bằng 2/3 quy hoạch. Ngoài ra, thực tiễn có nhiều ví dụ điển hình cho chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và việc thực thi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở Việt Nam [7]. Sau đây là một vài ví dụ:

Ví dụ 1: Ngày 02 tháng 02 năm 2012, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 124/QĐ-TTg, phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển sản xuất ngành nông nghiệp đến năm 2020 và tầm nhìn đến 2030, trong đó diện tích đất bố trí cho cây cà phê là 500.000 ha. Đến ngày 21 tháng 8 năm 2012, Quyết định số 1987/QĐ-BNN-TT phê duyệt “Quy hoạch phát triển ngành cà phê Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030” của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn vẫn xác định diện tích

cà phê cả nước đạt 500.000 ha. Tuy nhiên, sau đó tròn 2 năm, ngày 1 tháng 8 năm 2014 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành phê duyệt đề án phát triển ngành cà phê bền vững đến năm 2020 thì diện tích cà phê lại được xác định là ổn định là 600.000 ha (tăng 20% so với 2 văn bản trước đó, trong đó có 1 văn bản của Thủ tướng Chính phủ (cấp trên của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) và 1 văn bản của chính Bộ này). Điều này cho thấy, Việt Nam có quá nhiều quy hoạch, riêng cây cà phê đã có không ít hơn 3 quy hoạch; và chỉ tiêu của các quy hoạch đưa ra lại không khớp nhau. Nếu trên giấy tờ đã vậy thì từ giấy tờ ra thực tiễn sự lệch càng đáng sợ hơn.

Ví dụ 2: Theo Quyết định số 750/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ ngày 3 tháng 6 năm 2009 phê duyệt Quy hoạch phát triển cao su đến năm 2015 và tầm nhìn đến năm 2020 thì diện tích cây cao su năm 2015, ổn định đến năm 2020 là khoảng 800.000 ha. Tuy nhiên, hiện nay diện tích cao su đã vượt khoảng trên 115.000ha. Trong 29 tỉnh, thành trồng cao su thì 11 tỉnh vượt định hướng quy hoạch khoảng 162.000ha, chủ yếu tập trung ở các tỉnh Đông Nam Bộ như: Bình Phước vượt 82.000 ha, Tây Ninh vượt 33.200 ha, Bình Thuận vượt 10.800 ha, Bình Dương vượt 7.300 ha,... Có 9 tỉnh chưa nằm trong quy hoạch như Hà Giang, Lào Cai, Bình Định, Khánh Hòa, Lâm Đồng, Long An... nhưng vẫn có trên 13.000ha cao su.

Các ví dụ trên cho thấy một thực tế phù hợp với nhận định của các chuyên gia là: Trong thời gian qua, nhiều quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt còn chưa bảo đảm yêu cầu về chất lượng, đặc biệt là kém tính khả thi, có quy hoạch phải điều chỉnh nhiều lần, thậm chí khá nhiều quy hoạch "treo". Cách tiếp cận và phương pháp lập quy hoạch của Việt Nam trong nhiều năm qua theo một trình tự ngược, đi "từ ngọn đến gốc". Và việc lập quy hoạch sai đã và đang gây ra hậu quả rất lớn.

Nhiều nghiên cứu đưa ra nhận định rằng, kết quả của việc triển khai thực hiện các quy hoạch phụ thuộc vào chất lượng của các quy hoạch đã được phê duyệt. Nói khác đi, các quy hoạch được lập và phê duyệt phải thực sự có

tính khoa học, có tính khả thi... Những tồn tại của công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nêu trên cho thấy rõ Việt Nam chưa có một căn cứ chính xác, khoa học về chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp. Trong đó, theo chúng tôi một phần cũng do các quy định của pháp luật, nhưng tổ chức thực hiện mới là tồn tại chính trong công tác này. Trong đó không ngoại trừ tác động từ hiện tượng tham nhũng.

3. Một số đề xuất hoàn thiện nội dung pháp luật hoạch định chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp

Một là, hoàn thiện quy định về lấy ý kiến chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong quy trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là bước thể hiện rõ nguyên tắc dân chủ và công khai trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất [2, Điều 35]. Pháp luật hiện hành quy định có hai hình thức lấy ý kiến nhân dân: trực tiếp và gián tiếp. Hình thức lấy ý kiến nhân dân gián tiếp được thực hiện đối với cả ba cấp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Hình thức trực tiếp lấy ý kiến của nhân dân chỉ được thực hiện đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện thông qua tổ chức hội nghị. Nội dung được lấy ý kiến gồm: chỉ tiêu sử dụng đất, các dự án công trình thực hiện trong kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Sau đó nội dung này được cơ quan có thẩm quyền tiếp thu, giải trình và được công khai [2, khoản 2, khoản 3, Điều 43; 4, khoản 2, Điều 8]. Đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh thì Bộ Quốc phòng, Bộ Công an lấy ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về dự thảo phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến [2, khoản 4, Điều 43]. Tuy nhiên pháp luật hiện hành không quy định cụ thể về Hội nghị. Ngoài ra, quy định về cách thức tiếp thu, giải trình ý kiến của người dân chưa hợp lý. Biểu hiện cụ thể là: i/Từ phía Nhà nước thì, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thể hiện ý chí của người lập ra nó là Nhà nước; rồi việc giải trình, tiếp thu ý kiến người dân về quy

hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng là Nhà nước, theo ý chí của Nhà nước, nên suy cho cùng thì sự “hoàn thiện” của bản quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sau hội nghị lấy ý kiến của người dân vẫn hoàn toàn là ý chí của Nhà nước. ii/ từ phía người dân thì, họ được lấy ý kiến trực tiếp tại Hội nghị, nhưng sau đó lại tiếp nhận kết quả giải trình gián tiếp thông qua trang thông tin điện tử của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chứ không được đối thoại trực tiếp, công khai nên chưa đủ để khẳng định rằng sự giải trình và tiếp thu ý kiến người dân để hoàn thiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cơ quan có thẩm quyền là *hợp ý dân*.

Cần một cách tiếp cận và một phương thức mới khi lấy ý kiến của người dân đó là: Với sở hữu toàn dân thì người dân là chủ thực sự đối với đất nên họ được quyền quyết định việc sử dụng tài sản, tài nguyên của mình, của quốc gia mình cùng với Nhà nước trên cơ sở kết hợp hài hòa lợi ích chung của quốc gia và lợi ích riêng của họ. Việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần được hiểu là, Nhà nước với tư cách là tổ chức đại diện cho nhân dân, vì lợi ích công của toàn xã hội, sau khi chủ động hoạch định việc sử dụng nguồn tài nguyên quý của quốc gia thì thống nhất với nhân dân trên cơ sở lợi ích hợp lý và cộng đồng trách nhiệm. Để đạt được điều đó thì ý kiến của người dân về nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đặc biệt đối với nội dung chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp cần phải được thực hiện thông qua phương thức *biểu quyết hoặc phủ quyết* sau khi được giải thích đầy đủ từ phía Nhà nước, kể cả sự tham gia của các đoàn thể quần chúng.

Như vậy cần:

i/ Bổ sung Điều 43 Luật Đất đai năm 2013 hoặc Điều 8 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP một khoản quy định về quy trình tổ chức Hội nghị, cơ quan, cá nhân có trách nhiệm tổ chức Hội nghị; cơ cấu, thành phần nhân dân tham gia Hội nghị; thời điểm, địa điểm tổ chức Hội nghị... để bảo đảm quyền của người dân được trực tiếp nêu ý kiến tại Hội nghị về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong đó có nội dung chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp. Quy định thành phần bắt buộc là những hộ nông dân thuộc diện

Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để giao, cho thuê người sử dụng đất khác đồng thời với chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp.

ii/ Bổ sung vào nội dung lấy ý kiến nhân dân đối với các dự án sử dụng đất nông nghiệp chuyển mục đích sử dụng phục vụ cho mục đích phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Phương thức lấy ý kiến là nguyên tắc “*đồng thuận*”, tức là phải đạt một tỷ lệ đồng ý tối thiểu nhất định của những hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất nông nghiệp chuyển mục đích sử dụng đất cho dự án hoặc của cộng đồng cư dân địa phương thì dự án mới được đưa vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

iii/ Bổ sung một khoản vào Điều 8 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP nội dung: “cơ quan lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có trách nhiệm tổng hợp ý kiến đóng góp bằng văn bản, ghi rõ số lượng ý kiến đồng ý, số lượng ý kiến không đồng ý, số lượng ý kiến khác đối với kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện; phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ phải chuyển mục đích sử dụng tổ chức đối thoại đối với trường hợp còn có ý kiến không đồng ý; hoàn chỉnh phương án trình cơ quan có thẩm quyền”. Như vậy nội dung chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ được thực hiện cùng với và giống với phương thức lấy ý kiến của nhân dân về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được quy định tại điểm a, khoản 2, Điều 69 Luật Đất đai năm 2013.

Hai là, bổ sung các quy định về điều chỉnh, hủy bỏ quy hoạch, kế hoạch về nội dung thu hồi để chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp

Thực tiễn tại Việt Nam thời gian qua, một trong những điểm tồn tại cơ bản là công tác điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các cấp chính quyền địa phương khá tùy tiện. Do vậy, việc thu hồi và chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp nói chung, đặc biệt đối với đất trồng lúa diễn ra không như mong muốn của chính quyền Trung ương. Tại Báo cáo (bổ sung) 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 khoá XIII đến năm 2015 đánh giá: Một số tỉnh khó khăn về thu hút đầu tư, đã tạo điều kiện tối đa cho nhà đầu tư để xây dựng khu, cụm công nghiệp, kể cả những khu vực chưa có trong quy hoạch sử dụng đất; từ đó dẫn đến tình trạng không chọn được nhà đầu tư thực sự có năng lực, hậu quả là hàng loạt các khu công nghiệp, cụm công nghiệp chậm tiến độ giải phóng mặt bằng, xây dựng hạ tầng manh mún, không thu hút được đầu tư, tỷ lệ lấp đầy thấp, trong khi đó nông dân ở khu vực đó thì không còn hoặc còn quá ít đất để sản xuất.

Việc tránh sự tùy tiện điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần gắn với việc tránh Nhà nước đặt ra quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng không thực hiện được, đến khi điều chỉnh, hủy bỏ đã gây ra cho người sử dụng đất những thiệt hại do hạn chế quyền. Để tránh được những hiện tượng như vừa nêu cần:

i/ Sửa đổi và bổ sung đoạn đầu của khoản 3, Điều 49 Luật Đất đai năm 2013 thành: Diện tích đất thu hồi để thực hiện dự án và/hoặc chuyển mục đích sử dụng đất trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được công bố mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi đất và/hoặc chưa chuyển mục đích sử dụng đất thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất phải điều chỉnh, hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ nội dung kế hoạch”. Trường hợp này bổ sung chữ “và” bên cạnh chữ “hoặc”, vì thực tế đa số các dự án đầu tư đồng thời thực hiện thu hồi đất và chuyển mục đích sử dụng đất; bỏ chữ “được phép” trong cụm từ “chưa được phép chuyển mục đích” để mở rộng nội dung là, không chỉ thực hiện việc sửa đổi, hủy bỏ kế hoạch sử dụng đất đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép mà thực hiện với cả đối với đất không phải xin phép, tức là thực hiện đối với tất cả các diện tích đất chuyển mục đích sử dụng đất, không phân biệt có phải xin phép hay không phải xin phép.

ii/ Bổ sung quy định xử lý đối với diện tích đất đã được xác định phải thu hồi hoặc phải chuyển mục đích sử dụng trong kế hoạch sử dụng đất đã được công bố mà sau ba (03) năm không được thực hiện theo hướng: Trao cho cơ

quan xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quyền quyết định và công bố *điều chỉnh* quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất kỳ này hoặc kỳ tiếp theo đối với diện tích đất đã được xác định phải thu hồi hoặc phải chuyển mục đích sử dụng trong kế hoạch sử dụng đất đã được công bố mà sau ba (03) năm không được thực hiện trong một số trường hợp nhất định; Đồng thời trao cho cơ quan này quyền quyết định và công bố *hủy bỏ* quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã điều chỉnh đối với diện tích đất đã được xác định phải thu hồi hoặc phải chuyển mục đích sử dụng mà sau hai (02) năm mà vẫn không thực hiện [8].

iii/ Bổ sung quy định “trường hợp do lỗi của Nhà nước dẫn đến việc điều chỉnh hoặc hủy bỏ đối với diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án và/hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi đất và/hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất thì người sử dụng đất được bồi thường thiệt hại do hạn chế quyền sử dụng đất gây ra”.

Ba là, hoàn thiện các quy định về thẩm định nhằm nâng cao chất lượng công tác hoạch định chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp

Chất lượng của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói chung, của công tác hoạch định chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp nói riêng là nội dung mang tính pháp lý – kỹ thuật. Pháp luật Việt Nam hiện hành đã quy định một quy trình xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất bảo đảm việc tính toán về diện tích, khu vực, vị trí chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp cho các mục đích phi nông nghiệp phù hợp với yêu cầu của thực tiễn đời sống xã hội, mục tiêu phát triển đất nước và có tính khả thi. Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau mà chất lượng của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một trong số những điều đáng băn khoăn nhất của Việt Nam hiện nay.

Như vậy cần:

i/ Bổ sung vào Điều 44 Luật Đất đai năm 2013, Điều 9 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định về vị trí, tính chất của Hội đồng thẩm định

quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong đó cần nêu cao vai trò của Hội đồng này. Cụ thể là, cần xác định tính độc lập của Hội đồng thẩm định đối với cơ quan lập và cơ quan quyết định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Xác định rõ trong mối quan hệ với cơ quan lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì Hội đồng thẩm định được quyền yêu cầu giải thích, giải trình trước khi đưa ra kết luận thẩm định. Trong mối quan hệ với cơ quan xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì ý kiến của Hội đồng thẩm định có tính chất tham mưu, trừ trường hợp kết luận của Hội đồng thẩm định là “không đạt”. Trường hợp này thì cơ quan lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải giải trình và sửa đổi, giải trình về nội dung sửa đổi làm căn cứ bổ sung cho việc quyết định, xét duyệt hay không quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cơ quan có thẩm quyền.

ii/ Có quan điểm cho rằng cần thành lập các hội đồng khoa học độc lập đánh giá các dự án chuyên đổi mục đích sử dụng đất để tư vấn cho Chính phủ và các cơ quan hữu quan. Vì hiện nay, tình trạng chuyên đổi mục đích sử dụng đất diễn ra tràn lan, liên tục ở nhiều địa phương đều vì mục tiêu tăng trưởng kinh tế nhưng những hệ quả khôn lường về môi trường thì lại chưa được quan tâm thích đáng. Theo quan điểm của chúng tôi, nếu lập được một Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với tính chất là cơ quan phải biện độc lập gồm những nhà khoa học có tâm, có tầm thì yêu cầu trên cũng được bảo đảm. Tuy nhiên hiện nay pháp luật chưa quy định về thành phần Hội đồng thẩm định, vì thế thành phần Hội đồng thẩm định thông thường là đại diện của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nên xét về cơ chế thì đây là cách cơ quan nhà nước có thẩm quyền “vừa đá bóng, vừa thổi còi”. Vì thế, có người đã

cho rằng, quy hoạch sử dụng đất là “sự viên vông của lãnh đạo”, nó không phù hợp yêu cầu của thực tiễn và thiếu tính khả thi. Để khắc phục thực tế đó, pháp luật nên quy định về thành phần Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất gồm những chuyên gia trong lĩnh vực này.

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Đức Minh (chủ nhiệm), Nghiên cứu đổi mới hệ thống quản lý đất đai để hình thành và phát triển thị trường bất động sản ở VN, đề tài cấp nhà nước, Tr 7, 8
- [2] Quốc hội, khoản 2, Điều 3 Luật số: 45/2013/QH13 Luật Đất đai được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 29 tháng 11 năm 2013.
- [3] Quốc hội, khoản 3, khoản 4, Điều 6 Dự thảo Luật Quy hoạch lần 2
- [4] Chính phủ, điểm c, khoản 2, Điều 7 Nghị định số 43/2014/ND-CP của Chính phủ ngày 15 tháng 5 năm 2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.
- [5] Bộ Tài nguyên và Môi trường, điểm b, khoản 6 Điều 55 Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 2 tháng 6 năm 2014 quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.
- [6] Lạm phát quy hoạch - Vấn đề đau đầu của các nhà quản lý, <http://m.vtv.vn/app/chuong-trinh-dac-sac/lam-phat-quy-hoach-van-de-dau-dau-cua-cac-nha-quan-ly-20150820100919374.htm>
- [7] Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo Tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai, Số 193/BC-BTNMT ngày 6 tháng 9 năm 2012
- [8] Vũ Văn Tuấn, Pháp luật về bảo vệ đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề tháng 12 năm 2015, tr 12

Vietnam Law on Agricultural Land Use Conversion Planning

Doan Hong Nhung, Vu Van Tuan

¹*VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

²*Hanoi University of Agriculture, Trau Quy, Gia Lam, Hanoi, Vietnam*

Abstract: The article analyzes the provisions of Land Law 2013 and related documents on agricultural land use conversion in the overall land use planning; identifies a number of vague provisions, some hindrances in the law's enforcement; and proposes finalization of legislation on agricultural land use conversion planning.

Keywords: Land Law 2013, master plans and land use plans, land use conversion.