

## STATE POWER CONTROL WHEN EXPROPRIATING LAND FOLLOWING THE DRAFT OF LAW ON LAND 2022

**Pham Thanh Nga**

Thanh Do University

Email: [pham.nga.hlu@gmail.com](mailto:pham.nga.hlu@gmail.com)

Received: 14/11/2022

Reviewed: 25/11/2022

Revised: 8/12/2022

Accepted: 22/12/2022

**DOI:** <https://doi.org/10.58902/tcnckhpt.v1i2.15>

### **Abstract:**

*Currently, the National Assembly is collecting opinions from relevant organizations and individuals to finalize the draft and prepare to promulgate the revised 2022 Law of Land. In this article, the author analyzes and clarifies the issue of state power control when expropriating land in Vietnam. From there, the author proposes solutions to further improve the land law when amending the new land law, ensuring the legitimate rights and balancing the interests of the state, businesses and people for the next time.*

**Keywords:** *Completing the law of the land; Control of state power; Expropriating land.*

### **1. Đặt vấn đề**

Trong thời gian vừa qua, có rất nhiều vụ án liên quan đến sai phạm khi thu hồi đất đai ở Việt Nam. Việc này không chỉ gây mất niềm tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước mà nó còn làm giảm lòng tin của các nhà đầu tư, doanh nghiệp trong nước cũng như nước ngoài khi tiến hành các hoạt động thuê đất để phát triển kinh doanh ở Việt Nam. Một trong những lý do của tình trạng vi phạm pháp luật khi thu hồi đất là do việc kiểm soát quyền lực của nhà nước còn nhiều bất cập. Vì vậy, cần có sự nghiên cứu nghiêm túc và toàn diện về việc kiểm soát quyền lực nhà nước trong thu hồi đất, từ đó đưa ra những đề xuất hoàn thiện Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi 2022, giúp cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước khi thu hồi đất trong thời gian tới được thực hiện tốt hơn.

### **2. Tổng quan nghiên cứu**

Vấn đề về kiểm soát quyền lực nhà nước khi thu hồi đất đã được quy định ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam. Tuy nhiên, việc nghiên cứu một cách chi tiết, cụ thể và chuyên sâu về vấn đề này vẫn còn bị bỏ

ngỏ. Hiện nay, khi Quốc hội đang lấy ý kiến dự thảo sửa đổi bổ sung Luật đất đai 2022 thì đã có một số đề án, đề tài nghiên cứu liên quan nhưng vẫn chưa được công bố. Trong khuôn khổ bài viết này, tác giả sẽ trình bày tổng quan một số vấn đề liên quan đến việc kiểm soát quyền lực nhà nước khi thu hồi đất theo pháp luật Việt Nam hiện hành, trong đó có đề cập đến các quy định trong dự thảo Luật Đất đai mới 2022.

Ở Việt Nam, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước đã được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 (Khoản 3, Điều 2 và Điều 8, Hiến pháp 2013). Theo đó, xét về bản chất, quyền lực nhà nước Việt Nam 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 và tư pháp. Việc thiết lập cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan quyền lực nhà nước là cần thiết, nhằm ngăn chặn khả năng lạm quyền, bảo đảm quyền lực nhà nước được sử dụng đúng mục đích. Sự phân công và kiểm soát quyền lực được thể hiện ngay trong việc phân định phạm vi quyền lực đối với từng cơ quan nhà nước. Cụ thể,

Quốc hội được trao quyền lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và Tòa án nhân dân tối cao thực hiện quyền tư pháp.

Là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, do nhân dân bầu ra, Quốc hội được trao thẩm quyền kiểm soát quyền lực của Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao. *Thứ nhất, quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh quyền lực thuộc Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao.* Theo quy định, sau cuộc bầu cử Quốc hội, Quốc hội sẽ họp và tiến hành bầu Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm các chức danh quyền lực thuộc Chính phủ và các thẩm phán của Tòa án nhân dân tối cao. Quốc hội còn có thể tước quyền đối với các chức danh quyền lực do mình bầu ra. Chẳng hạn, thông qua thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm, Quốc hội có thể bãi nhiệm, miễn nhiệm các chức danh quyền lực như Chủ tịch nước và Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng và các Phó Thủ tướng Chính phủ, các thành viên Chính phủ, nếu các chức danh quyền lực này không thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao. Quốc hội cũng có thể bãi nhiệm, miễn nhiệm Chánh án và các thẩm phán của Tòa án nhân dân tối cao. *Thứ hai, quyền giám sát hoạt động của Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao.* Quốc hội thực hiện sự giám sát đối với Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao thông qua các hình thức như xem xét báo cáo của Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, đồng thời yêu cầu các chức danh này phải giải trình về các vấn đề mà Quốc hội quan tâm. Với tư cách là đại biểu dân cử, các đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng và các thành viên khác trong Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến các hoạt động của Chính phủ. Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội cũng giám sát việc thực thi quyền lực đối với cơ quan hành pháp trong phạm vi lĩnh vực mà mình phụ trách. *Thứ ba, quyền bãi bỏ các quyết định của Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao.* Để bảo đảm tính hợp hiến và hợp pháp của các văn bản pháp luật, Quốc hội có quyền

bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao nếu các văn bản này trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội được trao thẩm quyền đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao nếu các văn bản này trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định bãi bỏ các văn bản này tại kỳ họp gần nhất; bãi bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao nếu các văn bản này trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Nhìn chung, trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam, trung tâm của sự kiểm soát được đặt vào Chính phủ, cụ thể là sự kiểm soát của Quốc hội đối với Chính phủ. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 vẫn tiếp tục duy trì một chế định đã được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1992, đó là trao cho Chủ tịch nước quyền “*phủ quyết hạn chế*” đối với cơ quan lập pháp. Theo đó, khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội đệ trình một pháp lệnh nào đó lên Chủ tịch nước công bố, nếu không đồng ý, Chủ tịch nước có quyền đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh đó trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua. Trong trường hợp pháp lệnh đó tiếp tục được Ủy ban Thường vụ Quốc hội biểu quyết thông qua mà Chủ tịch nước vẫn không đồng ý, Chủ tịch nước sẽ trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất (Khoản 1, Điều 88, Hiến pháp 2013). Tuy nhiên, quyền này của Chủ tịch nước không được áp dụng đối với các luật của Quốc hội. Do đó, đây có thể coi là quyền “*phủ quyết hạn chế*” của Chủ tịch nước đối với quyền lập pháp. Chủ tịch nước chỉ có thể trì hoãn một pháp lệnh, chứ không thể hủy bỏ văn bản này.

Đối với cơ quan tư pháp, Hiến pháp không trao cho Quốc hội và Chính phủ bất kỳ quyền kiểm soát nào đối với hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao. Quy định này nhằm bảo đảm cho Tòa án có được vị thế độc lập, khách quan trong hoạt động xét xử. Tuy nhiên, Tòa án nhân dân tối cao cũng không có quyền kiểm soát đối với Quốc hội và Chính phủ. Trên thực tế, Tòa án nhân dân tối cao không thực hiện chức năng bảo hiến (quyền phủ quyết đối với

các văn bản quy phạm pháp luật, quyết định của Quốc hội và Chính phủ nếu chúng trái với Hiến pháp) cũng như giám sát hoạt động của hai cơ quan quyền lực này. Hệ thống tòa án chỉ thực hiện nhiệm vụ xét xử theo luật định. Qua hoạt động xét xử, tòa án có quyền đề nghị hay yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền khắc phục, sửa đổi, hoặc bãi bỏ các quy định không còn phù hợp. Trên cơ sở đó, Tòa án nhân dân tối cao thực hiện việc tổng kết thực tiễn xét xử, nhằm bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật trong hoạt động xét xử.

Trong lĩnh vực quản lý đất đai, bên cạnh việc tuân thủ những quy định pháp luật chung về kiểm soát quyền lực trong việc lập pháp, hành pháp và tư pháp thì việc kiểm soát quyền lực nhà nước được quy định rất rõ và cụ thể chi tiết trong luật đất đai. Nội dung quản lý nhà nước về đất đai (Điều 26 Dự thảo Luật Đất đai 2022) bao gồm: Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai; Phổ biến, giáo dục, đào tạo, nghiên cứu khoa học - công nghệ, hợp tác quốc tế trong quản lý, sử dụng đất đai; Xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính; Đo đạc, lập các bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất, bản đồ quy hoạch sử dụng đất và các bản đồ chuyên đề về quản lý, sử dụng đất; Điều tra, đánh giá tài nguyên đất, bảo vệ và cải tạo đất; Lập, điều chỉnh, quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất; Điều tra xây dựng bảng giá đất, giá đất cụ thể, quản lý giá đất; Quản lý tài chính về đất đai; Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất; Phát triển quỹ đất; Đăng ký đất đai, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; Thống kê, kiểm kê đất đai; Xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin đất đai; Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; Giải quyết tranh chấp về đất đai; Giải quyết khiếu nại, tố cáo trong quản lý và sử dụng đất đai; Cung cấp, quản lý hoạt động dịch vụ về đất đai; Thanh tra, kiểm tra, 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; Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang

bộ và Ủy ban nhân dân các cấp được quy định chi tiết tại Điều 27. Theo đó, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước; Thủ tướng Chính phủ thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai theo quy định của Luật này; Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc thống nhất quản lý nhà nước về đất đai; Bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong quản lý nhà nước về đất đai theo quy định của Luật này; Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền quy định tại Luật này.

### 3. Phương pháp nghiên cứu

Để thực hiện nghiên cứu này, tác giả sử dụng kết hợp nhiều phương pháp nghiên cứu khoa học khác nhau trên đối tượng nghiên cứu chính là các quy định pháp luật của Việt Nam về việc kiểm soát quyền lực nhà nước khi thu hồi đất.

Tác giả tổng hợp các văn bản pháp luật có liên quan, phân tích các quy định pháp luật về vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước khi thu hồi đất, các quy định về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi tiến hành thu hồi đất, bao gồm cả văn bản có hiệu lực pháp luật (cụ thể là Hiến pháp, Luật Đất đai 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, Dự thảo Luật Đất đai 2022). Bên cạnh đó, tác giả cũng nghiên cứu các án lệ, vụ án tranh chấp có liên quan đến vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước khi thu hồi đất ở Việt Nam trong thời gian qua.

Ngoài ra, tác giả sử dụng các câu hỏi khảo sát và phỏng vấn các chuyên gia, cá nhân người bị thu hồi đất, đại diện các doanh nghiệp, hiệp hội, cán bộ cơ quan nhà nước thực hiện thu hồi đất về vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước khi thu hồi đất. Từ đó đưa ra những kết luận, đánh giá chung về vấn đề nghiên cứu.

### 4. Kết quả nghiên cứu

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, các quy định về thu hồi đất là một trong những chế định quan trọng trong Luật Đất đai, phù hợp với quy định của Hiến pháp 2013 (Điều 54, Hiến pháp 2013). Vì vậy, những đổi mới

liên quan đến vấn đề này nhận được sự quan tâm rất lớn của đông đảo quần chúng nhân dân. Để đáp ứng yêu cầu của thực tế, Luật Đất đai đã có những quy định về thu hồi đất đai như sau:

(i) Quy định cụ thể những trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh (ví dụ như làm nơi đóng quân, trụ sở làm việc; xây dựng căn cứ quân sự, công trình phòng thủ quốc gia, trận địa, công trình đặc biệt về quốc phòng - an ninh; xây dựng ga, cảng quân sự, v.v.). Kiểm soát chặt chẽ và thu hẹp hơn các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Theo đó, Nhà nước chỉ thu hồi đất khi thực hiện các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư; các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư và dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận đầu tư;

(ii) Sửa đổi thẩm quyền thu hồi đất để cải cách hành chính khi thực hiện các dự án theo hướng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thu hồi đất đối với trường hợp khu đất thu hồi có cả tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất;

(iii) Quy định cụ thể trình tự, thủ tục thu hồi đất vì mục đích quốc phòng - an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; nguyên tắc, điều kiện, trình tự, thủ tục cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc và thực hiện cưỡng chế quyết định thu hồi đất nhằm tạo điều kiện cho các địa phương triển khai thực hiện thống nhất;

(iv) Quy định theo hướng tăng cường sự tham gia trực tiếp của nhân dân, trách nhiệm đối thoại và giải trình của cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi người dân chưa có ý kiến đồng thuận trong việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư.

Luật đất đai năm 2013 là văn bản luật đầu tiên quy định chi tiết về trình tự, thủ tục thu hồi đất (Điều 69, Luật Đất đai 2013), cụ thể gồm các bước cơ bản sau:

(i) Lập, phê duyệt kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; Thông báo thu hồi đất; Thực hiện quy trình kiểm đếm xác định thiệt hại.

(ii) Lập, thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

(iii) Quyết định thu hồi đất và phê duyệt

phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; Chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ và bàn giao đất.

(iv) Cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất.

Ngoài những điểm tiến bộ kể trên của Luật đất đai 2013, vẫn còn những tồn tại, hạn chế về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư cần được xem xét và hoàn chỉnh, cụ thể như sau:

*Một là*, trình tự, thủ tục thu hồi đất được quy định ở nhiều văn bản bao gồm cả Luật, Nghị định, Thông tư, Quyết định của UBND cấp tỉnh. Hiện nay các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất nằm rải rác ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật cụ thể quy định tại các Điều 67, 69, 70, 71, 93 Luật Đất đai năm 2013; Điều 17 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, Điều 28 và Điều 30 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP; Điều 13 Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT nên không dễ dàng để người thi hành và người dân có thể hệ thống được đầy đủ và hiểu đúng quy trình thực hiện việc thu hồi đất.

*Hai là*, văn bản quy phạm pháp luật chưa có sự thống nhất, khó thực hiện, dễ gây tranh cãi. Nội dung thông báo thu hồi đất được quy định: “Nội dung thông báo thu hồi đất bao gồm kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm” (Khoản 1, Điều 67, Luật Đất đai 2013). Khoản 1 Điều 17 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm gồm các nội dung: “(a) Lý do thu hồi đất; (b) Diện tích, vị trí khu đất thu hồi trên cơ sở hồ sơ địa chính hiện có hoặc quy hoạch chi tiết xây dựng được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; trường hợp thu hồi đất theo tiến độ thực hiện dự án thì ghi rõ tiến độ thu hồi đất; (c) Kế hoạch điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; (d) Dự kiến về kế hoạch di chuyển và bố trí tái định cư; (đ) Giao nhiệm vụ lập, thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Tuy nhiên, tại Khoản 2 Điều 17 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định nội dung thông báo thu hồi đất gồm các nội dung tại điểm (a), (b), (c), (d) của Khoản 1 Điều 17 Nghị định 43/2014/NĐ-CP, không bao gồm nội dung được quy định tại điểm (đ) khoản 1 điều này, như vậy nếu hiểu theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 thì thông báo thu hồi đất phải đầy đủ 5 nội dung được quy định tại Khoản 1

điều 17 Nghị định 43/2014/NĐ-CP nhưng Khoản 2 điều 17 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định thông báo thu hồi đất chỉ bao gồm 4 nội dung.

*Ba là*, quy định về Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư chưa cụ thể, rõ ràng khó thực hiện. Điều 68 Luật Đất đai 2013 quy định tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường giải phóng mặt bằng gồm Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và Tổ chức phát triển quỹ đất. Tuy nhiên, Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành không quy định cụ thể thành phần của các thành viên trong Hội đồng bồi thường hỗ trợ và tái định cư, không quy định nhiệm vụ, quyền hạn của hội đồng và cơ chế phối hợp của Hội đồng với các cơ quan, tổ chức khác trong quá trình giải phóng mặt bằng. Trong thực tiễn, Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được thành lập theo các quy định Nghị định 47/2014/NĐ-CP. Theo đó, “Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm thành lập Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư để lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và phương án đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp. Đối với các địa phương đã thành lập Tổ chức phát triển quỹ đất thì Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền có thể giao nhiệm vụ lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; phương án đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp cho Tổ chức phát triển quỹ đất” (Chính phủ, 2014). Quyết định thành lập Hội đồng bồi thường, hỗ trợ tái định cư phải quy định nguyên tắc hoạt động, cơ chế phối hợp và trách nhiệm của từng thành viên Hội đồng. Như vậy mặc dù UBND cấp tỉnh đã ban hành văn bản hướng dẫn nhưng vẫn mang tính chung chung và không có sự thống nhất. Điều này ảnh hưởng đến địa vị pháp lý và hoạt động của Hội đồng bồi thường, trong khi đây là chủ thể vô cùng quan trọng trong quá trình thu hồi đất.

*Bốn là*, trình tự và thủ tục thu hồi đất không quy định phương pháp ghi nhận hiện trạng khu đất bị thu hồi tại thời điểm thông báo thu hồi đất. Theo quy định tại Khoản 2 Điều 93 Luật Đất đai 2013, các tài sản gắn liền với đất được tạo lập sau khi có thông báo thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì không được bồi thường nên việc ghi nhận hiện trạng khu đất bị thu hồi tại thời điểm thông báo thu hồi đất có ý nghĩa rất quan trọng

trong việc bồi thường tài sản gắn liền với đất. Trong thực tiễn, nhiều vụ việc có sự tranh chấp không thống nhất được tài sản gắn liền với đất giữa người đang sử dụng đất bị thu hồi với Hội đồng bồi thường giải toả, đặc biệt là các loại cây trồng và những tài sản mà việc tạo lập không cần khai báo. Nguyên nhân là do người đang sử dụng đất bị thu hồi cố tình tạo lập tài sản đón đầu việc bồi thường nhằm mục đích nâng giá trị đất và tài sản trên đất khi bị nhà nước thu hồi đất. Mặt khác, đây cũng là một kẽ hở để những người có chức, quyền trong Hội đồng đền bù giải toả nâng không số lượng cây trồng và tài sản, tạo điều kiện tiếp tay cho người sử dụng đất bị thu hồi tạo dựng tài sản gắn liền với khu đất bị thu hồi.

*Năm là*, việc cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc chưa được quy định chặt chẽ, thiếu cụ thể. Để đảm bảo việc bồi thường, hỗ trợ được chính xác, nhanh chóng và công bằng thì việc kiểm đếm là một khâu vô cùng quan trọng. Sự chính xác, trung thực và nhanh chóng của công tác kiểm đếm là tiền đề để xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ thoả đáng. Điều 70 Luật Đất đai 2013 quy định về cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc đối với những người sử dụng đất không hợp tác với Hội đồng bồi thường giải toả để tiến hành kiểm đếm. Tuy nhiên, ngoài quy định này, không có một văn bản nào hướng dẫn cụ thể việc thi hành trong khi công tác cưỡng chế thi hành quyết định kiểm đếm bắt buộc cũng không kém phần phức tạp so với việc cưỡng chế thu hồi đất. Khoản 3 điều 70 quy định “Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc và tổ chức thực hiện quyết định cưỡng chế”. Như vậy, chủ thể thực hiện quyết định cưỡng chế kiểm đếm bắt buộc chưa được quy định rõ ràng trong luật. Thông tư 30/2014/TT-BTNMT ngày 02/06/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng không xác định rõ chủ thể thực hiện quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm là ai. Trong khi đó, muốn cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất, cần phải thành lập Ban thực hiện cưỡng chế theo thành phần được quy định cụ thể (Khoản 3, Điều 17, Nghị định 43/2014/NĐ-CP). Về trình tự thủ tục thực hiện Quyết định cưỡng chế kiểm đếm bắt buộc quy định tại Khoản 4

điều 70 Luật Đất đai 2013 cũng chưa cụ thể và chặt chẽ, chỉ quy định Tổ chức được giao thực hiện cưỡng chế đã vận động, thuyết phục, đối thoại với người bị cưỡng chế mà họ không chấp hành thì thi hành quyết định cưỡng chế mà không quy định thời gian bao lâu sau khi đã vận động, thuyết phục, đối thoại để người bị cưỡng chế tự nguyện thi hành. Quy trình tiến hành tại buổi cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm như thế nào, phương án cưỡng chế, nhiệm vụ của các thành viên tham gia cưỡng chế, biên bản cưỡng chế, và nhiều vấn đề khác cũng chưa được quy định chi tiết dẫn đến thực trạng ở mỗi dự án khác nhau, việc tổ chức thực hiện cưỡng chế kiểm đếm bắt buộc cũng lại khác nhau. Trong thực tế, có những dự án tổ chức được giao thực hiện cưỡng chế kiểm đếm bắt buộc chưa chuyên nghiệp và đầy đủ các thành phần/các bên liên quan. Vì vậy, không phát hiện và phản ánh đầy đủ thực trạng tài sản gắn liền với đất, đặc biệt là những khu đất có nhiều ngôi mộ nhưng khi kiểm đếm do không có chủ sử dụng đất cùng tham gia kiểm đếm nên không biết để ghi nhận dẫn đến kết quả kiểm đếm không chính xác gây khó khăn trong việc xây dựng phương án bồi thường hỗ trợ.

*Sáu là*, quy định về lấy ý kiến trong quá trình lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư còn nhiều bất cập và khó thực hiện trong thực tế. Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hình thức tổ chức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất thu hồi, đồng thời niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi (Điểm a, Khoản 2, Điều 69, Luật Đất đai 2013). Ở đây cần xác định người có đất thu hồi chỉ là một đối tượng trong số những người dân trong khu vực có đất thu hồi cần phải lấy ý kiến, như vậy những đối tượng còn lại là ai vẫn chưa được quy định cụ thể. Đối tượng lấy ý kiến có bắt buộc phải là người đang sinh sống trong khu vực có đất thu hồi không? Những người thuê nhà, thuê mặt bằng kinh doanh, người lao động làm việc trong các

doanh nghiệp trong khu vực bị thu hồi đất có được lấy ý kiến không? Quy định này chưa thật rõ ràng, có nhiều cách hiểu khác nhau. Điều này sẽ dẫn đến việc không thống nhất trong việc xác định đối tượng lấy ý kiến, ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của người dân. Vì vậy, cần xác định rõ người dân trong khu vực có đất thu hồi được lấy ý kiến cụ thể là những đối tượng nào hoặc quy định nguyên tắc để xác định.

*Bảy là*, bất cập trong quy định về cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất. Những điểm mới trong quy định về thành phần Ban thực hiện cưỡng chế và những điều kiện cụ thể tiến hành cưỡng chế phần nào giải quyết được khó khăn trong thực tiễn. Tuy nhiên, một số vấn đề trong công tác cưỡng chế chưa được quy định một cách chi tiết, cụ thể nên gây ra sự lúng túng và không thống nhất khi thực hiện. Phương án cưỡng chế do Ban thực hiện cưỡng chế lập không quy định chi tiết các nội dung cần thiết, trong khi phương án này giữ vai trò quyết định và ảnh hưởng lớn đến kết quả công tác cưỡng chế. Vì vậy, tác giả cho rằng cần xem xét bổ sung quy định những nội dung cơ bản về phương án cưỡng chế. Điều này sẽ đảm bảo tính thống nhất và chặt chẽ trong cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất.

## 5. Bàn luận

Để việc kiểm soát quyền lực nhà nước khi thu hồi đất trong thời gian tới được thực hiện tốt hơn, cần chú trọng một số vấn đề như sau:

*Thứ nhất, đối với việc quy định chức năng, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc quản lý sử dụng đất.*

Chương 2 Dự thảo Luật Đất đai 2022 quy định quyền và trách nhiệm của nhà nước, công dân đối với đất đai. Theo đó, Nhà nước quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để phân bổ và khoanh vùng đất đai 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. Điều 15 quy định: Nhà nước quyết định mục đích sử dụng đất thông qua quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải dựa trên nghiên cứu, đánh giá tình hình

thực tế, nhu cầu sử dụng đất của cá nhân và tổ chức chứ không phải xuất phát từ ý chí chủ quan của Nhà nước. Có như vậy mới chính xác và có khả năng thực thi hiệu quả.

*Thứ hai, giá đất có ý nghĩa rất quan trọng và liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của người có liên quan khi tiến hành thu hồi đất.*

Tuy nhiên, Điều 19 Dự thảo luật quy định Nhà nước quyết định giá đất, Nhà nước quy định nguyên tắc, phương pháp định giá đất. Việc quy định Nhà nước ban hành bảng giá đất và quyết định giá đất cụ thể là không hợp lý vì nó sẽ không linh hoạt và không bắt kịp xu thế thị trường, đặc biệt là khi thu hồi đất phục vụ các dự án phát triển đầu tư, phát triển kinh tế. Theo tôi, nên quy định là nhà nước ban hành khung giá đất phù hợp với giá thị trường theo từng giai đoạn cụ thể.

*Thứ ba, đối với quy định về Bảo đảm của Nhà nước đối với người sử dụng đất* (Điều 22, Dự thảo Luật Đất đai 2022)

Dự thảo luật quy định Nhà nước bảo hộ quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất hợp pháp của người sử dụng đất; cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho người sử dụng đất khi có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật; khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì người sử dụng đất được Nhà nước bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quy định của pháp luật; có chính sách tạo điều kiện cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối không có đất sản xuất do quá trình chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất và chuyển đổi cơ cấu kinh tế được đào tạo nghề, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm; Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã được giao theo quy định của Nhà nước cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

*Thứ tư, việc thông tin về đất đai, trách nhiệm của Nhà nước trong việc cung cấp thông tin đất đai là phải bảo đảm quyền tiếp cận của tổ chức, cá nhân đối với hệ thống thông tin đất đai theo quy định của pháp luật*

(Điều 24, Dự thảo Luật Đất đai 2022).

Nhà nước cần công bố kịp thời, công khai thông tin thuộc hệ thống thông tin đất đai cho tổ chức, cá nhân, trừ những thông tin thuộc bí mật theo quy định của pháp luật; thông báo quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai cho tổ chức, cá nhân bị ảnh hưởng quyền và lợi ích hợp pháp.

Thẩm quyền của cơ quan quản lý đất đai và công chức địa chính ở xã, phường, thị trấn cũng được quy định chi tiết tại Điều 28. Theo đó, hệ thống tổ chức cơ quan quản lý đất đai được tổ chức thống nhất từ trung ương đến địa phương. Cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở trung ương là Bộ Tài nguyên và Môi trường. Cơ quan quản lý đất đai ở địa phương được thành lập ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và ở huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Tổ chức dịch vụ công về đất đai được thành lập và hoạt động theo quy định của Chính phủ. Xã, phường, thị trấn có công chức làm công tác địa chính theo quy định của Luật Cán bộ, công chức. Công chức địa chính ở xã, phường, thị trấn có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cấp xã trong việc quản lý đất đai tại địa phương.

Dự thảo cũng quy định chi tiết quyền của công dân đối với đất đai tại Điều 29, Điều 30. Theo đó, công dân có quyền: Tham gia đấu giá quyền sử dụng đất; Tham gia đấu thầu dự án có sử dụng đất; đề nghị Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất theo quy định của pháp luật; Nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất; mua, bán, nhận chuyển nhượng cổ phần, phần vốn góp là giá trị quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; Được quyền tiếp cận các thông tin đất đai (Thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các quy hoạch có sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt; kết quả thống kê, kiểm kê đất đai; bảng giá đất đã được công bố; phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai; kết quả xử lý vi phạm pháp luật về đất đai; thông tin về các thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai; văn bản quy phạm pháp luật

về đất đai; việc tiếp cận thông tin đất đai theo quy định của luật này và pháp luật về tiếp cận thông tin); Tham gia quản lý nhà nước, thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về công tác quản lý, sử dụng đất đai; Quyền về bình đẳng giới trong sử dụng đất đai; Thực hiện các quyền của người sử dụng đất theo quy định của luật này. Nghĩa vụ của công dân đối với quản lý, sử dụng đất đai gồm: chấp hành đúng các quy định của pháp luật về đất đai; tham gia góp ý, giám sát phản biện xã hội trong việc hoàn thiện và thực thi chính sách, pháp luật đất đai; giữ gìn, bảo vệ và phát triển tài nguyên đất; tôn trọng quyền sử dụng đất của người sử dụng đất khác; thực hiện đúng nghĩa vụ của người sử dụng đất theo quy định của luật này.

Để thực hiện tốt việc kiểm soát quyền lực nhà nước khi thu hồi đất cũng cần có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia tại Điều 40. Quy hoạch sử dụng đất quốc gia được phê duyệt trong năm đầu tiên của kỳ quy hoạch. Căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất quốc gia, bao gồm:

- a) Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của quốc gia;
- b) Điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội;
- c) Hiện trạng sử dụng đất, tiềm năng đất đai và kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất quốc gia kỳ trước;
- d) Nhu cầu, khả năng sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực, địa phương và tiềm năng đất đai;

đ) Tiến bộ khoa học và công nghệ có liên quan đến việc sử dụng đất.

Nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia gồm: định hướng sử dụng đất quốc gia, vùng kinh tế - xã hội 10 năm, tầm nhìn sử dụng đất từ 30 - 50 năm đáp ứng nhu cầu sử dụng đất để phát triển kinh tế, xã hội; bảo đảm quốc phòng, an ninh; bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu; xác định các chỉ tiêu

sử dụng đất và phân đến vùng kinh tế - xã hội đối với nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp, nhóm đất chưa sử dụng; trong đó xác định diện tích một số loại đất gồm đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất, đất quốc phòng, đất an ninh, đất khu công nghiệp, đất khu chế xuất, đất phát triển hạ tầng cấp quốc gia; đất ở tại đô thị, đất ở tại nông thôn; đất có di tích lịch sử - văn hóa cấp quốc gia; khoanh định, bố trí không gian sử dụng đất theo các khu vực gồm khu vực sử dụng đất cần bảo vệ nghiêm ngặt, khu vực cần giữ ổn định, khu vực phát triển theo nhu cầu cấp quốc gia; xây dựng bộ bản đồ quy hoạch sử dụng đất quốc gia; xây dựng cơ sở dữ liệu quy hoạch sử dụng đất quốc gia; Giải pháp thực hiện quy hoạch sử dụng đất.

Căn cứ lập kế hoạch sử dụng đất quốc gia bao gồm: quy hoạch sử dụng đất quốc gia; kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch đầu tư công trung hạn của cả nước; nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực; kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất năm (05) năm kỳ trước; khả năng đầu tư, huy động nguồn lực.

Nội dung kế hoạch sử dụng đất quốc gia bao gồm: xác định diện tích các loại đất quy định tại điểm b và điểm c khoản 3 Điều này trong kỳ kế hoạch sử dụng đất 05 năm; kế hoạch sử dụng đất 05 năm đến vùng kinh tế - xã hội; xây dựng cơ sở dữ liệu kế hoạch sử dụng đất quốc gia.

## 6. Kết luận

Tóm lại, việc kiểm soát quyền lực nhà nước trong thu hồi đất ở Việt Nam là hết sức cần thiết hiện nay. Đây không chỉ là nhiệm vụ và chức năng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà còn cần sự chung tay tham gia của các cơ quan đoàn thể như Mặt trận Tổ quốc, hiệp hội và báo chí. Việc minh bạch hóa thông tin và xã hội hóa các dịch vụ công là hết sức cần thiết trong quá trình thu hồi đất.

## Tài liệu tham khảo

- Bo Tai nguyen và Moi trung. (2014). *Thong tu so 23/2014/TT-BTNMT quy dinh ve Giay chung nhan quyen su dung dat, quyen so huu nha o va tai san khac gan lien voi dat.*
- Bo Tai nguyen và Moi trung. (2014). *Thong tu so 30/2014/TT-BTNMT quy dinh ve ho*

*so giao dat, cho thue dat, chuyen muc dich su dung dat, thu hoi dat.*

- Chinh phu. (2014). *Nghi dinh so 43/2014/NĐ-CP quy dinh chi tiet thi hanh mot so dieu cua Luat Dat dai.*

- Chinh phu. (2014). *Nghi dinh so 47/2014/NĐ-*



CP quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất.  
Quốc hội. (2013). *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (sửa đổi, bổ*

*sung năm 2013)*. NXB Chính trị Quốc gia. Quốc hội. (2013). *Luật đất đai 2013*. NXB Tư pháp.  
Quốc hội (2022). *Du thảo Luật đất đai 2022*.

---

## KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC KHI THU HỒI ĐẤT THEO DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI SỬA ĐỔI NĂM 2022

**Phạm Thanh Nga**

Trường Đại học Thành Đô  
Email: [pham.nga.hlu@gmail.com](mailto:pham.nga.hlu@gmail.com)

Ngày nhận bài: 14/11/2022  
Ngày phản biện: 25/11/2022  
Ngày tác giả sửa: 8/12/2022  
Ngày duyệt đăng: 22/12/2022

**DOI:** <https://doi.org/10.58902/tcnckhpt.v1i2.15>

### **Tóm tắt:**

Hiện nay, Quốc hội đang lấy ý kiến của các tổ chức, cá nhân liên quan để hoàn thiện dự thảo và chuẩn bị ban hành Luật Đất đai sửa đổi. Trong bài viết này, tác giả phân tích sâu vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước khi thu hồi đất đai ở Việt Nam hiện nay. Từ đó, đề xuất các giải pháp để hoàn thiện hơn nữa pháp luật về đất đai khi tiến hành sửa đổi Luật Đất đai mới, nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cả nhà nước, doanh nghiệp và nhân dân trong thời gian tới.

**Từ khóa:** Hoàn thiện luật đất đai; Kiểm soát quyền lực Nhà nước; Thu hồi đất đai.