



Review Article

## Accountabilities of Land-ownership's Representative in Vietnam

Phan Trung Hien\*

*Can Tho University, Xuan Khanh, Ninh Kieu, Can Tho, Vietnam*

Received 17 February 2020

Revised 28 February 2020; Accepted 26 March 2021

**Abstract:** This article focuses on the State's accountability as an owner representative in the process of land management in Vietnam. Based on the requirements of building a socialist rule of law state and the people's land ownership, the article points out the gaps in law and barriers in the process of exercising accountability in the field of land management. On that basis, the article proposes solutions to improve the law to ensure the accountability of the State, through the relevant agencies, that are assigned the right to represent the land owner in Vietnam.

**Keywords:** Accountability, state's accountability, accountability to land owners.

---

\* Corresponding author.

*E-mail address:* [pthien@ctu.edu.vn](mailto:pthien@ctu.edu.vn)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4271>

# Trách nhiệm giải trình của đại diện chủ sở hữu về đất đai ở Việt Nam

Phan Trung Hiền\*

Cantho University, Xuân Khánh, Ninh Kiều, Cần Thơ, Việt Nam

Nhận ngày 17 tháng 02 năm 2020

Chỉnh sửa ngày 28 tháng 02 năm 2020; Chấp nhận đăng ngày 28 tháng 3 năm 2021

**Tóm tắt:** Bài viết này tập trung vào trách nhiệm giải trình của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu trong quá trình quản lý đất đai tại Việt Nam. Dựa trên các yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và quyền sở hữu đất đai của toàn dân, bài viết chỉ ra những lỗ hổng trong luật pháp và rào cản trong quá trình thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất các giải pháp cải thiện luật pháp để đảm bảo trách nhiệm giải trình của Nhà nước, thông qua các cơ quan liên quan, được giao quyền đại diện cho chủ sở hữu đất đai tại Việt Nam.

**Từ khóa:** Trách nhiệm giải trình, trách nhiệm giải trình của nhà nước, trách nhiệm giải trình đối với chủ sở hữu về đất đai.

## Dẫn nhập

Hiến pháp Việt Nam xác định đất đai “thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý” (Điều 53). Vì vậy, trong quá trình xây dựng những khuôn khổ pháp lý, thể chế phục vụ cho việc quản lý đất đai cần phải bảo đảm để mọi tầng lớp nhân dân được tham gia vào việc nắm thông tin, xây dựng, thảo luận và đóng góp ý kiến của mình. Để đạt được yêu cầu đó, ngoài vấn đề công khai, minh bạch thì trách nhiệm giải trình của đại diện chủ sở hữu (Nhà nước) đối với chủ sở hữu về đất đai (Nhân dân) là yêu cầu tất yếu đặt ra.

## 1. Khái niệm trách nhiệm giải trình của đại diện chủ sở hữu về đất đai ở Việt Nam

“Giải trình là việc cơ quan nhà nước cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện

nhiệm vụ, quyền hạn được giao và trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó”<sup>1</sup>. Theo đó, thuật ngữ “trách nhiệm giải trình” được nhìn nhận là một thuộc tính của người được ủy quyền trước người ủy quyền và các bên liên đới. Đây là thuộc tính của người được ủy quyền thực thi công vụ, phải có nghĩa vụ giải thích và phải chịu trách nhiệm về những việc mình làm trước người ủy quyền và các bên có liên quan<sup>2</sup>.

Một trong những điểm đặc trưng của nhà nước XHCN là “công hữu về tư liệu sản xuất chủ yếu” nên đất đai được xác định “thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”. Như vậy, khái niệm “sở hữu toàn dân” luôn đi liền với cụm từ “do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”. Nói cách khác, toàn dân là chủ sở hữu về

\* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: pthien@ctu.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4271>

<sup>1</sup>Khoản 1 Điều 3 Nghị định 90/2013/NĐ-CP ngày 08/8/2013 của Chính phủ về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

<sup>2</sup>Phạm Duy Nghĩa, Quan niệm về trách nhiệm giải trình trong thực thi công vụ, Chuyên đề thuộc Đề tài cấp bộ, Viện Khoa học Thanh tra, 2015.

đất đai ở Việt Nam và Nhà nước CHXHCN Việt Nam là chủ thể được toàn dân tín nhiệm, giao cho quyền quản lý về đất đai ở Việt Nam, còn được gọi là chủ thể được ủy quyền quản lý về đất đai. Điều này là hoàn toàn phù hợp bởi đất đai ở nước ta được kết tinh bằng xương máu của biết bao tầng lớp cha ông, để Nhân dân Việt Nam ngày nay hoàn toàn tự hào khi nói về đất Mẹ tổ quốc thiêng liêng. Mặt khác, dù có dân chủ đến đâu đi chăng nữa thì từng người dân nhỏ lẻ, riêng biệt không thể tự mình thực hiện việc quản lý nhà nước nói chung và quản lý đất đai nói riêng trên phạm vi lãnh thổ quốc gia. Từ đây, có thể khẳng định chắc chắn rằng “toàn dân” là chủ sở hữu chính thức về đất đai ở Việt Nam và Nhà nước là chủ thể đại diện chủ sở hữu, có trách nhiệm giải trình trước “toàn dân”.

Tóm lại, trách nhiệm giải trình của đại diện chủ sở hữu về đất đai ở Việt Nam là việc Nhà nước, thông qua các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền (được trao quyền), chịu trách nhiệm trước toàn dân Việt Nam trong việc cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và trách nhiệm của từng cơ quan đó trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn với tư cách là đại diện chủ sở hữu về đất đai ở Việt Nam.

## **2. Mục đích, ý nghĩa của việc xây dựng và hoàn thiện các quy định về trách nhiệm giải trình của đại diện chủ sở hữu về đất đai ở Việt Nam**

Việc xây dựng và hoàn thiện thể chế về trách nhiệm giải trình của đại diện chủ sở hữu về đất đai ở Việt Nam có mục đích, ý nghĩa rất lớn, cả về phương diện chính trị, pháp lý và kinh tế - xã hội, cụ thể như sau:

*Thứ nhất, bảo đảm xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN.* Nhà nước pháp quyền như là một giá trị xã hội được tích lũy và phát triển trong lịch sử tư tưởng nhân loại. Tư tưởng về nhà nước pháp quyền đã xuất hiện rất sớm, các nhà tư tưởng thời kỳ cổ đại đã nêu lên những khía cạnh này hay khía cạnh khác của nhà nước pháp quyền. Đến thời kỳ cách mạng dân chủ tư sản, những tư tưởng quý báu đó đã được kế

thừa, phát triển để trở thành học thuyết về nhà nước pháp quyền. Học thuyết đó đã được áp dụng ở các mức độ, phạm vi khác nhau ở nhiều nước tư sản. Ngày nay, xu thế chung của nhiều quốc gia trên thế giới là hướng tới xây dựng nhà nước pháp quyền, học thuyết đó đến lượt mình lại tiếp tục được lý luận chính trị hiện đại bổ sung, phát triển<sup>3</sup>.

Trên cơ sở Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII (1991) của Đảng cộng sản Việt Nam, Hiến pháp năm 1992 là bản hiến pháp đầu tiên ở Việt Nam đề cập đến thuật ngữ nhà nước pháp quyền XHCN, tức là nội dung pháp quyền được ghi nhận và phát huy trong điều kiện nhà nước XHCN. Kế thừa quy định này, Hiến pháp Việt Nam năm 2013 quy định: “Nhà nước CHXHCN Việt Nam là nhà nước pháp quyền XHCN...”. Như vậy, nói xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN là nói tới một phương thức tổ chức nền chính trị XHCN và nhà nước XHCN mà mục đích là phát huy cao độ dân chủ XHCN, làm cho Nhà nước là của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân thật sự trong sạch, vững mạnh. Bảo đảm vị trí tối thượng của Hiến pháp, tôn trọng và bảo vệ chế độ hợp hiến của Nhân dân, thượng tôn pháp luật...<sup>4</sup> Khái niệm nhà nước pháp quyền, vì vậy, không mâu thuẫn mà bổ trợ cho khái niệm Nhà nước XHCN bởi kiểu nhà nước này, theo đúng nghĩa, phải ghi nhận và thực hiện quyền lực nhân dân. Trong lĩnh vực đất đai, nội dung này càng thể hiện rõ bởi chủ sở hữu về đất đai ở Việt Nam được xác định thuộc sở hữu toàn dân. Chính vì vậy, cụ thể hóa những nội dung về chủ sở hữu đất đai ở Việt Nam cũng chính là cụ thể hóa chủ trương, chính sách xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN.

*Thứ hai, bảo đảm nhân dân tham gia vào quản lý nhà nước.* Theo V.L.Lê nin, “Với việc

<sup>3</sup>Hoàng Thị Kim Quế, Tư tưởng Đông, Tây về nhà nước và pháp luật – Những nhân tố Nhà nước pháp quyền, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 3 tháng 3 năm 2002.

<sup>4</sup>Nguyễn Đăng Dung - Trịnh Quốc Toàn - Đặng Minh Tuấn, Bình luận khoa học Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013, Nxb.Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016, tr. 84.

phát triển chế độ dân chủ một cách đầy đủ, nghĩa là với việc làm cho toàn thể quần chúng nhân dân tham gia thực sự bình đẳng và thực sự rộng rãi vào mọi công việc quản lý nhà nước”<sup>[5]</sup>. Khoản 1 Điều 28 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước”. Quản lý nhà nước được Hiến pháp khẳng định không giới hạn bởi các lĩnh vực nào ngoại trừ những lĩnh vực thuộc bí mật theo quy định pháp luật<sup>[6]</sup>. Lĩnh vực đất đai là một trong những lĩnh vực có nhiều nguy cơ phát sinh tham nhũng đồng thời là lĩnh vực có nhiều bất đồng giữa các cơ quan nhà nước ở địa phương<sup>[7]</sup> nên hoạt động quản lý này càng cần có sự tham gia của người dân. Đây là một trong những dấu hiệu thể hiện tính ưu việt của nhà nước xã hội chủ nghĩa trong việc phát huy “quyền làm chủ tập thể” của nhân dân lao động.

*Thứ ba, nâng cao hiệu quả quản lý nơi chung và khai thác nguồn lực đất đai một cách hiệu quả.* Nghị quyết của Đảng Cộng sản Việt Nam xác định cần phải khơi dậy nguồn tài nguyên từ đất đai...<sup>[8]</sup>. Vì lẽ đó, ngoài những nhiệm vụ về chính trị, quốc phòng thì vấn đề khơi dậy tiềm lực đất đai để phát triển kinh tế là một những yêu cầu bức thiết đặt ra hiện nay. Để hoàn thành điều đó, chúng ta không chỉ có cơ chế, chính sách thông thoáng, dỡ bỏ các rào cản trong quá trình kêu gọi thu hút đầu tư mà quan trọng hơn là ghi nhận trách nhiệm giải trình của

chủ sở hữu về đất đai (Nhà nước) đối với chủ sở hữu về đất (toàn dân). Hiện nay, cơ quan tài nguyên và môi trường Việt Nam chưa xây dựng Bộ hệ thống tiêu chí theo dõi và đánh giá đất đai. Điều này ít nhiều ảnh hưởng đến việc cụ thể hóa trách nhiệm giải trình của Nhà nước trước toàn dân về hoạt động quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam.

*Thứ tư, bảo đảm yêu cầu về công khai, minh bạch trong quản lý nhà nước về đất đai.* Khoản 2 Điều 28 Hiến pháp năm 2013 xác định: “Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân”. Điều này cho thấy, hoạt động quản lý nhà nước ở Việt Nam phải gắn với yếu tố “công khai, minh bạch”.

Công khai là không giữ kín, mà để cho mọi người đều có thể biết<sup>[9]</sup>. Trong khi đó, minh bạch là sự tường minh, rõ ràng. Khi đề cập đến công khai, minh bạch, các nhà khoa học thường đề cập đến vấn đề cơ hội, tính bình đẳng trong tiếp cận thông tin, tính tin cậy, nhất quán của thông tin, tính dự đoán trước được và sự cởi mở của cơ quan cung cấp thông tin.<sup>[10]</sup> Điều 28 Luật đất đai năm 2013 quy định trách nhiệm của Nhà nước trong việc xây dựng, cung cấp thông tin đất đai. Trong đó, việc cung cấp thông tin bao gồm cả việc thông báo các 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. Có thể nói, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là các nhân tố có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Chủ sở hữu về đất đai không thể thực hiện hoạt động giải trình nếu thông tin về quản lý đất đai không được công khai; tuy nhiên, các chủ sở hữu đất đai yêu cầu giải trình dựa trên các quy định về

<sup>5</sup>V.L.Lê nin, Toàn tập, nxb.Tiến bộ, Matsxcova, 1981, tr.93.

<sup>6</sup> Luật bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018.

<sup>7</sup>Hương Giang, Đề giám được khiếu nại về đất đai, Báo Đồng Nai, link:

<http://baodongnai.com.vn/kinhte/201902/de-giam-duoc-khieu-nai-ve-dat-dai-2933425/>, cập nhật ngày 18-02-2019 [truy cập ngày 22-3-2019].

<sup>[8]</sup>. Bộ Chính trị, Nghị quyết về nâng cao hiệu quả các nguồn lực của nền kinh tế ngày 15-01-2019, Thời báo tài chính Việt Nam, <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/thoi-su/2019-01-16/nghi-quyet-cua-bo-chinh-tri-ve-nang-cao-hieu-qua-cac-nguon-luc-cua-nen-kinh-te-66786.aspx>, cập nhật ngày 16-01-2019 [truy cập ngày 22-3-2019].

<sup>[9]</sup>. Viện Ngôn ngữ học, Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 2005, tr. 208.

<sup>[10]</sup>. Đậu Anh Tuấn, Ban Pháp chế VCCI, Minh bạch và công khai, Diễn đàn doanh nghiệp, [https://www.chungta.com/nd/tu-lieu-tra-cuu/minh\\_bach\\_va\\_cong\\_khai-f.html](https://www.chungta.com/nd/tu-lieu-tra-cuu/minh_bach_va_cong_khai-f.html), [truy cập ngày 22-3-2019]

công khai, minh bạch thông tin trong quản lý đất đai

Thứ năm, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân. Điều 25 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định.” Như vậy, tiếp cận thông tin là một quyền hiến định được trang trọng quy định trong Chương II “Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”. Theo khoản 1 Điều 2 Luật tiếp cận thông tin năm 2016 thì: Thông tin là tin, dữ liệu được chứa đựng trong văn bản, hồ sơ, tài liệu có sẵn, tồn tại dưới dạng bản viết, bản in, bản điện tử, tranh, ảnh, bản vẽ, băng, đĩa, bản ghi hình, ghi âm hoặc các dạng khác do cơ quan nhà nước tạo ra. Mặt khác, khoản 3 Điều 2 Luật tiếp cận thông tin năm 2016 quy định: Tiếp cận thông tin là việc đọc, xem, nghe, ghi chép, sao chép, chụp thông tin. Quyền tiếp cận thông tin là khả năng của cá nhân, công dân trong phạm vi luật định được tiếp nhận, tìm kiếm, phổ biến các thông tin, bao gồm những thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ<sup>[11]</sup>. Như vậy, quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực đất đai bao gồm hai nội dung chính: (i) Cơ quan nhà nước có trách nhiệm phải công khai các thông tin đến người dân trên địa bàn; (ii) Khi người dân có đề nghị chi tiết hơn về những nội dung này để nắm rõ các nội dung về quản lý đất đai có liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ thì phải được cung cấp, được hướng dẫn chi tiết. Đây chính là khía cạnh thể hiện quyền yêu cầu giải trình trong các lĩnh vực nói chung và lĩnh vực đất đai nói riêng.

Ngoài ra, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 với phương châm “dân bàn, dân làm và dân kiểm tra” cũng quy định những nội dung công khai bao gồm: “Dự án, công trình đầu tư và thứ tự ưu tiên, tiến độ thực hiện, phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư liên quan đến dự án, công trình trên địa bàn cấp xã; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh,

quy hoạch khu dân cư trên địa bàn cấp xã.” Mặt khác, điểm b khoản 1 Điều 10 Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định phải công khai: “Việc bố trí, quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công” thông tin về quản lý và sử dụng đất đai. Trong đó, “đất và các loại tài nguyên khác” đều là tài sản công<sup>[12]</sup> nên phải công khai và người dân có quyền yêu cầu cơ quan có thẩm quyền phải giải trình.

Như vậy, mặc dù có sử dụng những cụm từ khác nhau, song các quy định trong pháp Việt Nam có liên quan đều yêu cầu phải công khai thông tin và trách nhiệm giải trình liên quan đến quản lý đất đai của Nhà nước, mà đại diện là các cơ quan nhà nước được giao quyền, trước toàn thể nhân dân.

### 3. Chủ thể giải trình

Như đã phân tích phần trên, Nhà nước là chủ thể có trách nhiệm giải trình với tư cách là đại diện chủ sở hữu về đất đai. Vấn đề ở chỗ là Nhà nước cũng là một thực thể trừu tượng, bao gồm toàn bộ hệ thống bộ máy thực hiện các chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp và đại diện quốc gia trong một cơ chế phối hợp nhịp nhàng. Như vậy, khi nói đến trách nhiệm quản lý nhà nước nói chung, tất yếu phải xác định cho được cơ quan nào của Nhà nước phải chịu trách nhiệm về các nội dung quản lý này. Điều 21 Luật đất đai hiện hành quy định các chủ thể chịu trách nhiệm thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai ở Việt Nam bao gồm: Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp là các chủ thể phải chịu trách nhiệm giải trình liên quan đến về hoạt động quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam. Về nguyên tắc, chủ thể được “nghe” giải trình là Nhân dân Việt Nam. Tuy nhiên, tùy theo quy định về phân cấp thẩm quyền quản lý mà chủ thể giải trình có phạm vi giải trình khác nhau. Ví dụ: Quốc hội và Chính phủ có trách nhiệm giải trình trước toàn dân nhưng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm

[11]. Đào Trí Úc, Vũ Công Giao (Đồng chủ biên), Những điều cần biết về pháp luật tiếp cận thông tin, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2015, tr. 17.

[12]. Khoản 1 Điều 3 Luật quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017.

giải trình trước nhân dân địa phương trên địa bàn được giao quản lý.

#### 4. Nội dung giải trình

Trong phạm vi điều chỉnh, Luật đất đai năm 2013 xác định “Luật này quy định về chế độ sở hữu đất đai và trách nhiệm của Nhà nước đại diện chủ sở hữu về đất đai và thống nhất quản lý về đất đai...” Thông qua nội dung cụ thể của của đại diện chủ sở hữu trong quản lý nhà nước về đất đai được quy định tại Điều 13 Luật đất đai năm 2013, có thể xác định nội dung của trách nhiệm giải trình bao gồm các vấn đề sau:

- (1). Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất.
- (2). Quyết định mục đích sử dụng đất.
- (3). Quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất.
- (4). Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất.
- (5). Quyết định giá đất.
- (6). Quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất.
- (7). Quyết định chính sách tài chính về đất đai.
- (8). Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.”

Như vậy, tám vấn đề nêu trên là các nội dung mà Nhà nước, với tư cách là chủ thể đại diện sở hữu đất đai ở Việt Nam, phải giải trình việc thực hiện các nội dung đó trước toàn thể nhân dân. Như vậy, mặc dù Hiến pháp và pháp luật không xác định cụ thể nội dung của việc giải trình của đại diện chủ sở hữu. Song, thông qua phân tích các quy định pháp luật có thể thấy đây là tám nội dung mà Nhà nước, thông qua các chủ thể như: Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng các cấp và Ủy ban nhân dân các cấp, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm giải trình trước Nhân dân. Điều này bảo đảm khái niệm “sở hữu toàn dân về đất đai” là khái niệm pháp lý, có nội hàm xác định quyền và nghĩa vụ với các nội dung cần thực hiện.

##### a) Hình thức giải trình

Cho đến nay, pháp luật Việt Nam chưa xác định về trách nhiệm giải trình nên hình thức, phương pháp giải trình không được hệ thống hóa. Tuy nhiên, khi khảo sát các nội dung liên quan đến quản lý và sử dụng đất đai, có thể tập hợp được một số hình thức giải trình như sau:

+ Hình thức lấy ý kiến và tiếp thu giải trình ý kiến

Theo quy định pháp luật, khi lập dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải bảo đảm các nguyên tắc chung của quy hoạch, cụ thể như là: nguyên tắc tính nhân dân trong quy hoạch<sup>[13]</sup>. Hơn nữa, trong quá trình lập các quy hoạch, kế cả quy hoạch sử dụng đất, đều phải lấy ý kiến của Nhân dân. Khoản 4 Điều 19 Luật quy hoạch năm 2017 quy định: “Ý kiến đóng góp phải được nghiên cứu, tiếp thu, giải trình và báo cáo cấp có thẩm quyền xem xét trước khi thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt quy hoạch. Cơ quan lập quy hoạch có trách nhiệm công bố, công khai ý kiến đóng góp và việc tiếp thu, giải trình ý kiến đóng góp.”

Tuy nhiên, điểm đáng nói ở đây là việc lấy ý kiến chỉ mang tính tham khảo. Thậm chí, một số địa phương chưa bảo đảm thực thi các quy định về trách nhiệm giải trình khi cơ quan, cá nhân có thẩm quyền đồng ý hoặc không đồng ý các ý kiến góp ý. Kết quả là, trong nhiều trường hợp, các ý kiến góp ý mang tính hình thức. Khi chủ đầu tư đã được chính quyền địa phương đồng ý để đầu tư vào khu quy hoạch, thì việc sửa quy hoạch, kế hoạch, theo ý nhà đầu tư với danh nghĩa là để “khuyến khích đầu tư” tại một số địa phương ở Việt Nam<sup>[14]</sup>. Tương tự như vậy, các nội dung về “thu hồi đất” thì phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đều phải được lấy ý kiến của người thuộc phạm vi khu vực có đất bị thu hồi.<sup>[15]</sup> Tuy nhiên, việc lấy ý kiến này cũng chỉ là để tham khảo. Ở đây pháp luật có quy định việc lấy ý kiến này phải được giải trình nhưng thực tế nhiều dự án thực hiện qua

[13]. Khoản 4 Điều 4 Luật quy hoạch năm 2017.

[14]. Đinh Thị, Xót lòng nhìn thẳng cảnh hồ Tuyền Lâm bị băm nát, <https://nld.com.vn/thoi-su/bam-nat-thang-can-ho-tyuen-lam-2018100419330193.htm>, đăng tải ngày 05-10-2018, truy cập ngày 22-3-2019).

[15]. Khoản 2 Điều 69 Luật đất đai năm 2013.

loa, chiếu lệ. Thêm vào đó, việc quyết định giá đất cụ thể để tính bồi thường về đất, quyết định giá đất để thu tiền sử dụng đất khi nhận nền tái định cư hoàn toàn không được quy định là phải có ý kiến của người dân.<sup>[16]</sup> Theo GS.Đặng Hùng Võ, giá đất vẫn do các cơ quan hành chính nhà nước quyết định. Người bị thu hồi đất nếu không đồng ý với giá đất này cũng không có cơ sở nào để chứng minh được ý kiến của mình là đúng. Cuối cùng, quyết định của cơ quan hành chính nhà nước vẫn phải thi hành. Những ý kiến khác nhau về giá đất chỉ làm chậm lại quá trình tiếp cận quỹ đất của chủ đầu tư.<sup>[17]</sup>

Như vậy, có thể kết luận rằng, trong lĩnh vực đất đai, trách nhiệm giải trình còn rất mờ nhạt, chủ yếu mang tính tham khảo, không có tính quyết định và một số địa phương thực hiện chưa nghiêm. Điều này cho thấy, nếu pháp luật đất đai không thừa nhận quyền sở hữu của người sử dụng đất thì phải cho họ quyền tham gia hoạch định chính sách đất đai và quyền đàm phán trực tiếp với các cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất.<sup>[18]</sup>

+ Hình thức hội nghị trao đổi, đối thoại của UBND cấp xã

Theo Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2016 thì: “Hàng năm, Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm tổ chức ít nhất một lần hội nghị trao đổi, đối thoại với Nhân dân ở địa phương về tình hình hoạt động của Ủy ban nhân dân và những vấn đề liên quan đến quyền và nghĩa vụ của công dân ở địa phương; trường hợp quy mô đơn vị hành chính cấp xã quá lớn, có thể tổ chức trao đổi, đối thoại với Nhân dân theo từng cụm thôn, tổ dân phố. Ủy ban nhân dân phải thông báo trên các phương tiện thông

tin đại chúng và thông báo đến Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố về thời gian, địa điểm, nội dung của hội nghị trao đổi, đối thoại với Nhân dân chậm nhất là 07 ngày trước ngày tổ chức hội nghị.” (Điều 125). Điều này cho thấy, nội dung đối thoại có thể tổng hợp nhiều vấn đề liên quan đến thẩm quyền quản lý của UBND cấp xã. Tuy nhiên, một trong những nội dung thu hút sự quan tâm của người dân là vấn đề “quản lý nhà nước về đất đai” bởi khiếu nại, khiếu kiện về đất đai ở Việt Nam trong những năm gần đây luôn chiếm tỷ lệ hơn 70% trong tổng số các loại khiếu nại, khiếu kiện.<sup>19</sup>

+ Hình thức giải trình bằng văn bản và giải trình trên báo chí

Theo Điều 15 Luật phòng, chống tham nhũng năm 2015, trách nhiệm giải trình được quy định như sau:

“Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm giải trình về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó. Người thực hiện trách nhiệm giải trình là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc người được phân công, người được ủy quyền hợp pháp để thực hiện trách nhiệm giải trình.

Trường hợp báo chí đăng tải thông tin về vi phạm pháp luật và có yêu cầu trả lời các vấn đề liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao thì cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền phải giải trình và công khai nội dung giải trình trên báo chí theo quy định của pháp luật.

[16]. Phan Trung Hiền, Những điều cần biết về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, 2018 (tái bản lần thứ nhất), tr. 121, 122.

[17]. Ngân hàng Thế giới, Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam: Phương pháp tiếp cận, định giá đất và giải quyết khiếu nại của dân, Hà Nội, 2011, tr.23.

[18]. Nguyễn Tân Phát, Giải pháp hoàn thiện quan hệ tổ chức – quản lý đất đai trong nông nghiệp và phát triển nông thôn thời kỳ chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, số 376-2009, tr.24-37.

[19].GS.TSKH. Đặng Hùng Võ, Giải pháp hoàn thiện chính sách đất đai trong giai đoạn hiện nay, Công thông tin điện tử Bộ Tài chính,

Việc giải trình khi có yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền giám sát hoặc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền khác được thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan.”

Như vậy, tùy theo từng loại hoạt động mà trách nhiệm giải trình có thể khác nhau. Sự khác nhau này không chỉ phụ thuộc vào thẩm quyền quản lý mà còn phụ thuộc vào nội dung quản lý. Tuy nhiên, công khai, minh bạch vừa là tiền đề của hoạt động giải trình, vừa là động lực, là mục tiêu của hoạt động giải trình.

## 5. Kết luận và kiến nghị

Để ghi nhận và thực hiện trách nhiệm giải trình của Nhà nước, thông qua các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trước toàn dân, Luật Đất đai nên bổ sung các nội dung sau:

*Thứ nhất, đề xuất bổ sung Mục 1a “Trách nhiệm của nhà nước đối với toàn dân về quản lý và sử dụng đất đai.* Trong đó, cần xây dựng khái niệm trách nhiệm giải trình và nguyên tắc giải trình. Để đảm bảo bản chất của quyền sở hữu toàn dân về đất đai thì việc giải trình giữa các cơ quan nhà nước hữu quan trước Nhân dân cần phải bảo đảm nguyên tắc: Dân chủ và công bằng; công khai và minh bạch; hợp pháp và hợp lý; gắn với trách nhiệm của từng chức vụ, chức danh.

*Thứ hai, quy định cụ thể về nội dung và hình thức giải trình.* Một là, khi tiến hành các hoạt động lấy ý kiến về dự thảo quy hoạch, kế hoạch hoặc trong quá trình lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cần phải tổ chức hội nghị giải trình ý kiến của người dân. Trong đó, nếu hơn 2/3 ý kiến không đồng thuận với dự thảo, phương án mà chính quyền đưa ra thì phải lập Hội đồng tiếp nhận ý kiến góp ý để hoàn chỉnh lại dự thảo, phương án đã được góp ý. Điều này một mặt vừa bảo đảm tính “nhân dân”, tính “dân chủ” trong các dự án, phương án quy hoạch, vừa thể hiện tính chất “quyết định” của chủ sở hữu đất đai theo nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước quản lý. Hai là, đối với các hoạt động thường xuyên của cơ quan nhà nước, nên quy định hình

thức giải trình đa dạng như: trên trang thông tin điện tử, trong các cuộc tiếp dân, trong các cuộc hội nghị đối thoại, trao đổi... Tất nhiên, với vai trò của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền chung, Chính phủ và UBND các cấp hoàn toàn có thể ủy quyền cho các cơ quan chuyên môn về quản lý đất đai trên địa bàn thuộc trách nhiệm quản lý để giải trình. Tuy nhiên, kết quả của việc giải trình là căn cứ để đánh giá hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung và cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn.

Thứ ba, cần xây dựng Bộ tiêu chí theo dõi, đánh giá hoạt động quản lý nhà nước về đất đai làm cơ sở để đánh giá chất lượng hoạt động của các cơ quan nhà nước, trong đó có đánh giá về trách nhiệm giải trình. Trong đó cần quy định cụ thể từng nội dung và hình thức, định kỳ thời gian giải trình về đất đai của các chủ thể giải trình như: Quốc hội, Chính phủ, HĐND và UBND các cấp trước Nhân dân. Song song đó, những hoạt động phổ biến trong quản lý đất đai cần được đánh giá như: lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, hình thức giao đất và mức thu tiền sử dụng đất khi trao quyền sử dụng đất cho chủ đầu tư, giá đất tính bồi thường về đất, phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất... Việc đánh giá hiệu quả của việc giải trình theo từng chức vụ, chức danh nên xem là căn cứ để quy hoạch, luân chuyển, đề bạt, bổ nhiệm cán bộ, công chức, viên chức.

Quản đất đai ở Việt Nam là hoạt động phức tạp với số lượng khiếu nại, khiếu kiện cao nhất. Điều này có nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, song không thể kể đến sự thiếu công khai, minh bạch và thiếu quy định chi tiết về trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng đất đai. Để bảo đảm sự tham gia quản lý của người dân, thực thi hóa nguyên tắc công hữu về tư liệu sản xuất là đất đai thì pháp luật Việt Nam phải làm rõ trách nhiệm của chủ sở hữu về đất đai (Nhân dân) bên cạnh trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu về đất đai (Nhà nước). Trong đó, phải ghi nhận trách nhiệm giải trình của các cơ quan thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai trước chủ sở hữu về đất đai. Khi đó, hiệu quả quản lý về đất đai ở Việt



Nam không chỉ được bảo đảm tốt hơn mà các tệ tham nhũng trong lĩnh vực đất đai, lãng phí nguồn tài nguyên quốc gia sẽ được đẩy lùi, góp phần hoàn thành các mục tiêu phục vụ cho công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

### Tài liệu tham khảo

- [1] Dao Tri Uc, Vu Cong Giao (Co-Editor), Things to know about access to information law, Publishing House. Hanoi National University, Hanoi, 2015, p. 17
- [2] Editorial Board Draft Constitution Amendment 1992, some basic issues of the Constitutions of the world (monograph), Publishing House: National Politics, Hanoi, 2012, pp.57-60.
- [3] Hoang Thi Kim Que, Eastern and Western Thought on the State and the Law - Legal State Factors, Legislative Research Magazine, March 3, 2002.
- [4] Institute of Linguistics, Vietnamese dictionary, Da Nang Publisher, 2005, p. 208
- [5] Nguyen Dang Dung - Trinh Quoc Toan - Dang Minh Tuan, Scientific commentary on the Constitution of the Socialist Republic of Vietnam 2013, National Political Publishing House, Hanoi, 2016, p. 84.
- [6] Nguyen Tan Phat, Solution to improve organizational relations - land management in agriculture and rural development in the period of economic transition in Vietnam, Journal of Economic Research, No. 376-2009, p.24 -37.
- [7] Pham Duy Nghia, The concept of accountability in the enforcement of public duties, Topics under the Ministry-level topics, Institute of Science Inspectorate, 2015.
- [8] Phan Trung Hien, Things about land acquisition, compensation, support, and resettlement, 2018 (first edition), p.121, 122. uploaded
- [9] V.L. Lenin, full episode, Publishing House: progress, Matsxcova, 1981, page.93.
- [10] World Bank, State Mechanism of Land Acquisition and Voluntary Land Movements in Vietnam: Approach, Land Valuation and Settlement of People's Complaints, Hanoi, 2011, p.23.
- [11] Dang Hung Vo, Solution to complete land policy in the current period, Ministry of Finance Web Portal, [https://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/r/m/ncvtd/ncvtd\\_chitiet;jsessionid=v16K5v22h-HlgVbuaowo58K06xm\\_qIFSraPj2EM3JLGkSVKoBLUU!76756452!2039893700?dDocName=MOFUCM114647&dID=119569&\\_afLoop=59001558526275262#!%40%40%3FdID%3D119569%26\\_afLoop%3D59001558526275262%26DocName%3DMOFUCM114647%26\\_adf.ctrl-state%3D47tyzs8zv\\_4](https://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/r/m/ncvtd/ncvtd_chitiet;jsessionid=v16K5v22h-HlgVbuaowo58K06xm_qIFSraPj2EM3JLGkSVKoBLUU!76756452!2039893700?dDocName=MOFUCM114647&dID=119569&_afLoop=59001558526275262#!%40%40%3FdID%3D119569%26_afLoop%3D59001558526275262%26DocName%3DMOFUCM114647%26_adf.ctrl-state%3D47tyzs8zv_4), upload on 26-9-2017 [access March 16, 2017].
- [12] Dau Anh Tuan, VCCI Legal Department, Transparency and Publicity, Business Forum, [https://www.chungta.com/nd/tu-lieu-tra-cuu/minh\\_bach\\_va\\_cong\\_khai-f.html](https://www.chungta.com/nd/tu-lieu-tra-cuu/minh_bach_va_cong_khai-f.html), [access March 22, 2019]
- [13] Đinh Thi, Mercifully seeing the landscape of Tuyen Lam lake being crushed <https://nld.com.vn/thoi-su/bam-nat-thang-canh-quoc-gia-ho-tuyen-lam-2018100419330193.htm>, upload on 05-10-2018, [access March 22, 2019].
- [14] Hương Giang, In order to reduce land claims, Dong Nai Newspaper, <http://baodongnai.com.vn/kinhte/201902/de-giam-duoc-khieu-nai-ve-dat-dai-2933425/>, update on 18-02-2019 [access on 22-3-2019].