

Lời Nói Đầu

1. Tính cấp thiết của đề tài

Kể từ khi nước ta chuyển sang nền kinh tế thị trường, đặc biệt là những năm gần đây tình hình tranh chấp đất đai ngày càng gia tăng về số lượng và phức tạp về tính chất, nhất là những vùng đang đô thị hóa nhanh. Các dạng tranh chấp đất đai phổ biến trong thực tế là: tranh chấp hợp đồng chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế quyền sử dụng đất; tranh chấp do lấn, chiếm đất; tranh chấp quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất; tranh chấp đất đai trong các vụ ly hôn. Có thể liệt kê rất nhiều nguyên nhân dẫn đến tranh chấp đất đai như: Việc quản lý đất đai còn nhiều thiếu sót, sơ hở; việc giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tiến hành chậm; việc lấn chiếm đất đai ngày càng phổ biến nhưng không được ngăn chặn và xử lý kịp thời; đất đai từ chỗ chưa được thừa nhận có giá trị nay trở thành tài sản có giá trị cao, thậm chí ở nhiều nơi, nhiều lúc giá đất tăng đột biến...

Hệ thống các văn bản pháp luật đất đai ngày càng được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện bằng chứng là sự ra đời của Luật đất đai năm 2013 (được áp dụng vào ngày 1/7/2014) Luật đất đai năm 2013 quy định thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai cụ thể, tại cơ sở pháp lý để các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai có hiệu quả hơn, khắc phục những nhược điểm về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai được quy định tại Luật đất đai năm 2003, quy định chỉ mới dừng lại ở mức độ chung chung nên trên thực tế dẫn đến chồng chéo, đùn đẩy giữa Ủy ban nhân dân và Tòa án nhân dân. Do đó việc giải quyết tranh chấp đất đai hiện nay là loại việc khó khăn, phức tạp nhất và là khâu kéo dài thời gian nhiều nhất trong công tác giải quyết các tranh chấp dân sự nói chung. Với mong muốn tìm hiểu những quy định pháp luật về cách thức, trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp bằng con đường khiếu kiện hành chính.

Cho nên người viết lựa chọn vấn đề ***“GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC HÀNH CHÍNH”*** làm đề tài nghiên cứu của mình

2. Mục đích nghiên cứu

Việc phân tích, đánh giá quy định pháp luật trong việc giải quyết những tranh chấp đất đai thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính, qua đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về đất đai và áp dụng pháp luật để giải quyết các tranh chấp đất đai có hiệu quả hơn.

3. Phạm vi nghiên cứu

Đề tài tập trung nghiên cứu vào những quy định của pháp luật về công tác giải quyết tranh chấp đất đai thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân được quy định tại Luật đất đai năm 2013, Luật Tổ tụng hành chính năm 2010

4. Phương pháp nghiên cứu

Để giải quyết các vấn đề đặt ra người viết sử dụng phương pháp bình luận, được sử dụng trong khi nghiên cứu tổng quan những vấn đề lý luận về tranh chấp đất đai; phương pháp so sánh luật học, phương pháp đánh giá, phân tích, được sử dụng khi tìm hiểu quy định pháp luật và thực trạng giải quyết tranh chấp đất đai.

5. Bố cục đề tài

Chương 1: Những Vấn đề chung về tranh chấp đất đai và giải quyết tranh chấp đất đai

Chương 2: Quy định pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục hành chính

Chương 3: Thực trạng giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục hành chính

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI VÀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI

1.1. Khái quát về tranh chấp đất đai

1.1.1. Khái niệm về tranh chấp đất đai

Theo khoản 24, Điều 3 Luật Đất đai 2013: “*Tranh chấp đất đai là tranh chấp quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đai giữa hai hay nhiều bên trong quan hệ đất đai*”.

Theo khái niệm này, đối tượng tranh chấp trong tranh chấp đất đai là quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Tranh chấp tổng thể các quyền và nghĩa vụ hay chỉ là tranh chấp từng quyền và nghĩa vụ “đơn lẻ” của người sử dụng đất do pháp luật đất đai quy định, hay bao gồm cả tranh chấp những quyền và nghĩa vụ mà người sử dụng đất có được khi tham gia vào các quan hệ pháp luật khác cho đến nay vẫn chưa được chính thức xác định. Đã có quan niệm cho rằng, tranh chấp đất đai “*là tranh chấp phát sinh giữa các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật đất đai về quyền và nghĩa vụ trong quá trình quản lý và sử dụng đất*” hoặc “*tranh chấp đất đai là sự bất đồng, mâu thuẫn hay xung đột về lợi ích, về quyền và nghĩa vụ giữa các chủ thể khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai*”.

Tranh chấp đất đai bao gồm tất cả các tranh chấp phát sinh từ quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Trong đó có cả các tranh chấp tài sản gắn liền với đất, tranh chấp hợp đồng giao dịch quyền sử dụng đất. Tranh chấp đất đai nảy sinh khi có những bất đồng, mâu thuẫn về quyền và nghĩa vụ giữa các chủ thể. Tóm lại khái niệm tranh chấp có nhiều ý nghĩa thực tiễn, về nội dung nhằm giúp xác định chính xác đối tượng tranh chấp trong tranh chấp đất đai, giúp việc nghiên cứu và áp dụng pháp luật một cách chính xác và thống nhất

hơn, nó sẽ giúp tránh được trường hợp quy định của luật này chồng lấn lên luật kia, giúp hoàn thiện pháp luật đất đai nói riêng và hệ thống pháp luật nói chung

1.1.2. Phân loại tranh chấp đất đai

1.1.2.1. Tranh chấp quyền sử dụng đất

Đây là loại tranh chấp xảy ra trong quá trình các bên thực hiện việc quản lý và sử dụng đất. Việc xác định ai là người có thẩm quyền sử dụng hợp pháp đất tranh chấp đó là trách nhiệm của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước có thẩm quyền, cụ thể là Ủy Ban Nhân Dân cấp huyện trở lên

Tranh chấp về ranh giới giữa những vùng đất được phép quản lý và sử dụng và được cơ quan quản lý hành chính có văn bản hoặc quyết định công nhận nhưng trong quá trình quản lý sử dụng thì phát sinh tranh chấp. do một các bên sử dụng đất không thỏa thuận được với nhau về ranh giới, hoặc do một bên tự ý thay đổi ranh giới. Một số trường hợp chiếm luôn diện tích đất của người khác. Những trường hợp tranh chấp này xảy ra thường do ranh giới đất giữa những người sử dụng đất liền kề không rõ ràng, đất thường được chuyển nhượng qua tay nhiều người, cho thuê, cho thuê lại, bàn giao không rõ ràng.

Tranh chấp do việc thực hiện quyền sử dụng đất bị cản trở. Loại tranh chấp này phát sinh khi một bên được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất nhưng lại không thể sử dụng được do bị người khác cản trở.

Tranh chấp đòi lại quyền sử dụng đất có tài sản gắn liền trên đất của dòng họ, nhà thờ, thánh thất, chùa chiền. Do hoàn cảnh lịch sử đất nước lại, các cơ sở này được Nhà nước mượn, trưng dụng vào các mục đích khác nhau không trả hoặc được chuyển nhượng cho một đối tượng khác

1.1.2.2. Tranh chấp liên quan đến quyền sử dụng đất

Tranh chấp liên quan đến việc bồi thường giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất. Thông thường đây là các tranh chấp liên quan đến mức độ và

diện tích được bồi thường do người sử dụng đất không thỏa mãn với mức bồi thường. Loại tranh chấp này cũng là loại tranh chấp điển hình và gay gắt nhất. Khi Nhà nước triển khai công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng thì các hộ ở liền kề với nhau không thỏa mãn với mức bồi thường. Các hộ liền kề nhau tranh chấp về diện tích đất mà mình bị thu hồi. Khi Nhà nước thực hiện công tác đo đạc diện tích đất bị thu hồi thì phát sinh tranh chấp giữa các hộ liền kề về diện tích đất của mình đã bị lấn chiếm. Hoặc tranh chấp về các giá trị đất chưa được phù hợp thỏa đáng, mức bồi thường giữa nhà nước, người dân, chủ đầu tư.

Loại tranh chấp này phát sinh trong trường hợp trước đây họ có quyền sử dụng đất nhưng do hoàn cảnh lịch sử chiến tranh cho mượn, cho thuê, cho ở nhờ.... nay hoàn bình thống nhất, người mượn, người ở nhờ không chịu trả hoặc do chính sách pháp luật của nhà nước ở thời kì trước đó đã chia, cấp cho người khác nên nay họ khởi kiện để đòi lại. Đây cũng là loại tranh chấp thường gắn liền với tài sản trên đất

Đất bị tịch thu, trưng thu, trưng mua khi thực hiện cải cách ruộng đất ở Miền bắc; chính sách xóa bỏ triệt để tài tích chiếm hữu ruộng đất và các hình thức bóc lột thực dân, phong kiến miền nam;

Đất đã hiến tặng cho Nhà nước, cho hợp tác xã và tổ chức khác, cho hộ gia đình, cá nhân;

Đất đã góp vào hợp tác xã nông nghiệp theo quy định của Điều lệ hợp tác xã nông nghiệp bậc cao;

Đất thổ cư mà nhà nước đã giao cho người khác để làm đất ở; đất ở và đất vườn đã giao lại cho hợp tác xã để đi khai hoang, ruộng đất đã bị thu hồi để giao cho người khác hoặc điều chỉnh cho người khác khi tranh chấp ruộng đất.. Đất đã chia cho người khác khi hưởng ứng cuộc vận động đồng san sẻ bớt một phần ruộng

đất để chia cho người không có ruộng và thiếu ruộng tại miền nam sau khi giải phóng;

1.1.3. Đặc điểm tranh chấp đất đai

Chủ thể của quan hệ tranh chấp đất đai chỉ là chủ thể của quá trình quản lý và sử dụng đất đai. Như vậy chủ thể của tranh chấp đất đai có thể là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tham gia với tư cách là người quản lý và người sử dụng đất

Đối tượng của tranh chấp đất đai là quyền quản lý, quyền sử dụng và những lợi ích phát sinh từ quá trình sử dụng đất đai.

Tranh chấp đất đai không chỉ ảnh hưởng đến lợi ích trực tiếp của các bên tham gia tranh chấp mà còn ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước.

Tranh chấp đất đai làm cho những quy định của pháp luật đất đai và chính sách của Nhà nước không được thực hiện một cách triệt để.

1.2. Nguyên nhân tranh chấp đất đai

Trong những năm vừa qua, tranh chấp đất đai diễn ra ở hầu hết các địa phương trong cả nước. Tuy mức độ, tính chất và phạm vi khác nhau nhưng nhìn chung tranh chấp đất đai đã gây ra những hậu quả nặng nề, ảnh hưởng đến trật tự, an toàn xã hội. Vì vậy, cần phải căn cứ vào thực trạng sử dụng đất, vào đường lối, chính sách của Nhà nước, vào những văn bản pháp luật để tìm ra những nguyên nhân dẫn đến tranh chấp, từ đó có những biện pháp giải quyết một cách thỏa đáng, góp phần ngăn ngừa và hạn chế tới mức thấp nhất những tranh chấp có thể xảy ra.

Mỗi tranh chấp đất đai xảy ra đều do những nguyên nhân nhất định, như yếu tố chủ quan, khách quan như sau:

1.2.1. Nguyên nhân khách quan

Tranh chấp đất đai ở nước ta phát sinh có nguồn gốc sâu xa do lịch sử để lại những hậu quả ở hai miền Nam – Bắc

+ Ở miền Bắc, sau cách mạng tháng Tám năm 1945 và sau năm 1953, Đảng và Chính phủ tiến hành cải cách ruộng đất, xóa bỏ chế độ chiếm hữu ruộng đất của thực dân, phong kiến, thiết lập quyền sở hữu ruộng đất cho người nông dân. Năm 1960, thông qua con đường hợp tác nông nghiệp, ruộng đất của người nông dân được đưa vào làm tư liệu sản xuất chung

+ Ở miền Nam, sau hai cuộc kháng chiến, tình hình sử dụng đất đai có nhiều diễn biến phức tạp hơn thành sở hữu tập thể. Sau năm 1975, Nhà nước đã tiến hành hợp tác hóa nông nghiệp, đồng thời xây dựng hàng loạt công trường, lâm trường, trang trại, những tổ chức chiếm một diện tích đất sử dụng rất lớn nhưng lại sử dụng kém hiệu quả. Đặc biệt qua hai lần điều chỉnh ruộng đất 1977 – 1978 và năm 1982 – 1983, cùng với chính sách chia đất theo kiểu bình quân đã dẫn đến những xáo trộn lớn về ruộng đất, về ranh giới, số lượng và mục đích sử dụng đất đai.

Hiện nay, trong quá trình hiện đại hóa, công nghiệp hóa đất nước việc thu hồi đất để mở rộng đô thị, xây dựng kết cấu hạ tầng thực hiện các dự án đầu tư làm cho quỹ đất canh tác ngày càng giảm. Trong khi đó, sự gia tăng dân số vẫn ở tỷ lệ cao, cơ cấu kinh tế chưa đáp ứng được vấn đề giải quyết việc làm và cuộc sống người lao động. Đặc biệt do tác động mạnh mẽ của cơ chế thị trường làm cho giá đất tăng và đang là những áp lực lớn gây nên tình trạng khiếu kiện, tranh chấp đất đai một cách gay gắt.

1.2.2. Nguyên nhân chủ quan

Chính sách, pháp luật đất đai ở Việt Nam có sự khác nhau ở từng thời kỳ lịch sử cụ thể. Ví dụ: Giai đoạn trước năm 1980 ra đời, pháp luật không cấm việc mua bán đất đai. Sau năm 1980 đến trước ngày 15/10/1993 trở đi pháp luật nghiêm cấm việc mua bán, chuyển nhượng đất đai...dưới mọi hình thức và từ

ngày 15/10/1993 trở đi, pháp luật lại cho phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Mặt khác, pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai nói riêng còn quy định chung chung thiếu các quy định cụ thể về tranh chấp đất đai quy định về xử lý các tranh chấp đòi lại đất của họ tộc, đất hương hỏa, đất tôn giáo...

Những sai lầm trong phong trào hợp tác hóa nông nghiệp như nóng vội, gò ép, đưa quy mô hợp tác xã nhỏ đến quy mô hợp tác xã lớn không phù hợp với năng lực quản lý của cán bộ do còn yếu kém dẫn đến hậu quả là đất đai sử dụng bừa bãi, lãng phí, kém hiệu quả. Cùng với quản lý kinh tế trong nông nghiệp được đổi mới làm cho người sử dụng đất có nhu cầu sử dụng đất lớn, xuất hiện tư tưởng đòi lại đất để sản xuất. Chính sách đất đai chưa phù hợp, việc lấn chiếm đất đai diễn ra khá phổ biến, song chưa được giải quyết và xử lý kịp thời

Bên cạnh đó, việc Nhà nước chia, tách, nhập hoặc thành lập mới những đơn vị hành chính, việc xác định địa giới không rõ ràng, làm cho tình hình tranh chấp đất đai ngày càng thêm phức tạp. Hơn nữa, hệ thống các văn bản pháp luật đất đai lại thường xuyên sửa đổi, bổ sung và do nhiều cơ quan khác nhau từ Trung ương đến địa phương ban hành nên đội ngũ cán bộ, công chức Nhà nước nói chung và cán bộ quản lý đất đai nói riêng rất khó cập nhật áp dụng kịp thời. Mặt khác do nhà nước ban hành nhiều văn bản quy định pháp luật, dẫn đến người dân không tiếp cận được, việc áp dụng quy định pháp luật về đất đai bị chông chéo giữa văn bản của cơ quan này với cơ quan khác có liên quan.

Công tác quản lý nhà nước về đất đai còn bị buông lỏng, sơ hở, có khi phát hiện sai phạm thì giải quyết tùy tiện. Hồ sơ địa chính chưa hoàn chỉnh, đồng bộ, nên thiếu căn cứ pháp lý và thực tế để xác định quyền sử dụng và quản lý đất đai của tổ chức, cá nhân, đặc biệt là ở những vùng mà quan hệ đất đai phức tạp và có nhiều biến động. Hơn nữa, việc giao đất không được tiến hành theo một quy

trình chặt chẽ, nên hồ sơ đất đai không được đồng bộ và bị thất lạc. Quy hoạch sử dụng đất chưa đi vào nề nếp, nên nhiều trường hợp sử dụng đất không hợp lý. Khi bị phát hiện thì lại không xử lý kịp thời. Nhiều địa phương còn có những nhận thức lệch lạc về chính sách đất đai và quản lý đất đai còn nặng về biện pháp mệnh lệnh hành chính mà chưa chú ý đến biện pháp quản lý về mặt kinh tế.

1.3. Những yếu tố ảnh hưởng đến công tác giải quyết tranh chấp đất đai

1.3.1. Chủ thể quản lý và giải quyết tranh chấp đất đai

Việc áp dụng pháp luật về đất đai của các địa phương còn nhiều bất cập, nhất là trong việc thu hồi đất. Sau khi có Luật đất đai 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, nhiều địa phương chưa kịp thời ban hành các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể hóa thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân các cấp để triển khai, nhiều địa phương cấp huyện và cấp xã chưa nắm chắc những quy định mới của pháp luật về đất đai nên vẫn còn áp dụng những quy định cũ đã bị hủy bỏ hoặc thay thế, nhiều trường hợp áp dụng sai quy định.

Những bất cập này đã tạo nên những vụ việc khiếu kiện mới về đất đai. Nhiều địa phương chưa có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết, dẫn tới tùy tiện trong giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Đa số các địa phương chưa đầu tư kinh phí thỏa đáng để xây dựng hệ thống hồ sơ địa chính, bảo đảm quản lý chặt chẽ đối với từng thửa đất. Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chậm và trong một số trường hợp không chính xác. Công tác kiểm tra, thanh tra chưa được quan tâm đúng mức, trong đó công tác hậu kiểm đối với các dự án, công trình sau khi được giao đất, cho thuê đất ít được các địa phương chú ý. Tình trạng sử dụng đất không đúng mục đích, không đúng tiến độ, không đầu tư theo dự án mà chỉ chờ chuyển nhượng kiếm chênh lệch giá đã ít được phát hiện và xử lý kịp thời. Việc kiểm tra, thanh tra thực hiện giá cũng ít được phát hiện và xử lý kịp thời. Việc kiểm tra, thanh tra thực hiện chế độ công

vụ và xử lý những vi phạm của cán bộ, công chức trong công tác quản lý và sử dụng đất đai chưa được đặt ra một cách cụ thể, tích cực.

Sự yếu kém, bất cập trong công tác quản lý đất đai cùng với một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức có những hành vi vụ lợi trong quản lý, sử dụng đất đai, những thiếu, thiếu công tâm là nguyên nhân trực tiếp làm phát sinh những tranh chấp, khiếu nại về đất đai.

Giải quyết một vụ khiếu nại đòi hỏi phải có các bước điều tra, nghiên cứu, kết luận và thi hành kết luận, do đó cần một đội ngũ những người am hiểu pháp luật, có nghiệp vụ chuyên sâu và làm việc chuyên trách. Nhưng hiện nay, hầu hết cán bộ làm công tác giải quyết khiếu nại chủ yếu là kiêm nhiệm; khiếu nại về đất đai chủ yếu nảy sinh ở cấp huyện, xã nhưng cơ quan có thẩm quyền thụ lý giải quyết ở cấp này lại không tương ứng. Chủ tịch (Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp là người chủ trì, chịu trách nhiệm chính về quyết định giải quyết khiếu nại nhưng lại phải giải quyết rất nhiều công việc khác nhau của địa phương nên khó có điều kiện chuyên tâm về việc này. Đây là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng giải quyết khiếu nại chậm, thiếu dứt điểm, chất lượng thấp, dẫn đến tình trạng khiếu kiện lại hoặc khiếu kiện vượt cấp.

Trong tổ chức thực hiện pháp luật về giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực đất đai, nhiều địa phương chưa làm tốt việc tiếp dân, nhận đơn, hướng dẫn cụ thể theo pháp luật về việc nộp đơn dẫn đến tình trạng người đi khiếu kiện lúng túng, mất nhiều thời gian, công sức khi phải đi hết nơi này đến nơi khác. Khi phát sinh khiếu kiện, cấp ủy, chính quyền một số địa phương chưa tập trung chỉ đạo giải quyết kịp thời, còn né tránh, đùn đẩy. Nhiều vụ việc đã có quyết định giải quyết cuối cùng nhưng việc tổ chức thi hành quyết định không nghiêm; cơ quan ra quyết định thiếu kiểm tra, đơn đốc kịp thời để giải quyết dứt điểm; một số vụ việc không có tính khả thi trong tổ chức thi hành dẫn tới phát sinh những khiếu kiện mới phức tạp hơn.

Công tác hòa giải ở cấp cơ sở chưa được quan tâm đúng mức, nhiều địa phương chưa bố trí cán bộ có đủ năng lực, phẩm chất, kinh nghiệm đảm nhiệm công việc này nên việc hòa giải đạt hiệu quả chưa cao. Nhiều vụ việc giải quyết không triệt để dẫn đến khiếu kiện đông người, có trường hợp dẫn đến xảy ra vụ án hình sự. Một số địa phương chưa làm tốt trách nhiệm phát hiện, ngăn chặn, xử lý kịp thời những hành vi vi phạm pháp luật về đất đai trên địa bàn như vi phạm trong thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, bồi thường, tái định cư, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Công tác thanh tra chưa được thực hiện thường xuyên, còn thiếu tính chủ động, chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Việc xử lý sau thanh tra của các cấp, các ngành chưa kiên quyết, triệt để, kịp thời làm hạn chế hiệu quả hoạt động thanh tra, cụ thể: Tình trạng lấn chiếm đất công, chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, sử dụng sai mục đích, để đất hoang hóa diễn ra thường xuyên và dưới nhiều hình thức gây bức xúc trong dư luận nhân dân và xã hội nhưng chưa có chế tài đủ mạnh để ngăn ngừa các hành vi vi phạm; chế tài quy định xử lý, xử phạt vi phạm pháp luật đất đai còn nhẹ, chưa đủ sức răn đe các đối tượng vi phạm. Việc giải quyết đơn thư tranh chấp đất đai còn mang tính chủ quan, nể nang, nặng về mệnh lệnh hành chính; nhiều quyết định giải quyết chưa thấu tình, đạt lý. Việc tổ chức thực hiện các quyết định giải quyết đã có hiệu lực pháp luật còn thiếu kiên quyết, dẫn đến vụ việc không được giải quyết dứt điểm, khiếu kiện kéo dài. Hình thức văn bản giải quyết một số vụ việc chưa bảo đảm theo quy định của pháp luật như việc ban hành công văn, thông báo... để thay thế quyết định giải quyết tranh chấp về đất đai.

1.3.2. Chủ thể tranh chấp đất đai

Mối quan hệ phát sinh tranh chấp giữa quyền của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và quyền của người sử dụng đất đã được

pháp luật công nhận. Đặc biệt là trong việc định giá đất bồi thường, xử lý mối tương quan giữa giá đất thu hồi với giá đất tái định cư (thu hồi giá quá thấp, giao lại giá cao). Chưa giải quyết tốt mối quan hệ giữa lợi ích của xã hội với lợi ích của những người có đất bị thu hồi, thường chỉ nhấn mạnh đến tính cấp thiết của việc giải phóng mặt bằng để có được dự án, chưa chú ý những vấn đề xã hội nảy sinh sau khi thu hồi đất, dẫn tới không bảo đảm điều kiện tái định cư, không có phương án tích cực về giải quyết việc làm cho người có đất bị thu hồi, nhất là đối với nông dân không còn hoặc còn ít đất sản xuất hoặc những người không còn việc làm như nơi ở cũ. Việc quy định giá đất quá thấp so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường tuy có tác động tích cực tới việc khuyến khích nhà đầu tư nhưng lại gây ra những phản ứng gay gắt của người có đất bị thu hồi dẫn đến phát sinh tranh chấp khiếu kiện, ảnh hưởng đến việc phát triển kinh tế của xã hội

Quy hoạch thu hồi đất nông nghiệp để giao cho các nông trường, lâm trường, các dự án đầu tư phát triển công nghiệp, dịch vụ, xây dựng hạ tầng trong nhiều trường hợp chưa được nghiên cứu kỹ lưỡng, tính khả thi thấp dẫn tới tình trạng thu hồi đất nhưng không sử dụng hoặc sử dụng không hiệu quả trong khi nông dân thiếu hoặc không còn đất sản xuất, đời sống khó khăn. Không chấp hành đúng các quy định của Nhà nước về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư như ra thông báo giải phóng mặt bằng mà không có quyết định thu hồi đất, không thông báo trước về kế hoạch, phương án thu hồi đất cho người có đất bị thu hồi, cưỡng chế giải phóng mặt bằng trong khi chưa bố trí nơi tái định cư, quyết định thu hồi đất không đúng thẩm quyền, thu hồi đất để sử dụng vào mục đích trái quy hoạch đã được xét duyệt.

CHƯƠNG 2

QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

2.1. Hòa giải tranh chấp đất đai

3.1.1. Tự hòa giải

Hòa giải là hành vi thuyết phục các bên đồng ý chấm dứt xung đột hoặc xích mích một cách ôn hòa. Hòa giải cũng là giải quyết các tranh chấp, bất đồng giữa hai hay nhiều bên tranh chấp bằng việc dàn xếp, thương lượng với nhau có sự tham gia của bên thứ ba (không phải là bên tranh chấp). Cụ thể là, tại khoản 1 Điều 202 Luật Đất Đai năm 2013 quy định: *“nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải cơ sở”*. Khác với việc giải quyết tranh chấp đất đai được thực hiện qua cơ quan công quyền, hòa giải tranh chấp đất đai không mang tính bắt buộc, cưỡng chế thi hành mà thể hiện sự thỏa thuận ý chí của các bên. Khi tranh chấp đất đai xảy ra, cách thức xử lý và giải quyết đầu tiên mà các bên phải sử dụng là tự hòa giải hay còn gọi là thương lượng. Thực chất đây là việc các bên tranh chấp tiến hành gặp gỡ, trao đổi, thỏa thuận với nhau để đạt, đây là việc các bên tranh chấp tiến hành gặp gỡ, trao đổi với nhau để đạt được tiếng nói chung, xóa bỏ bất đồng, xung đột về lợi ích nhằm giải quyết ôn hòa mọi việc..

3.1.2. Hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã

Theo qui định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2015; Luật Đất đai năm 2013 thì UBND xã không có thẩm quyền ban hành các quyết định hành chính để giải quyết tranh chấp đất đai nhưng có trách nhiệm và nghĩa vụ phối hợp với Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của mặt trận, các tổ chức xã hội khác để hoà giải tranh chấp đất đai. Như vậy Ủy ban nhân dân xã có quyền hoà giải tranh chấp đất đai trên địa bàn xã quản lý.

Nhà nước khuyến khích hòa giải các tranh chấp đất đai trong nội bộ nhân dân trước khi cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp đó nhằm hạn chế khiếu kiện phát sinh từ cơ sở. Trong trường hợp các bên tranh chấp không tự thương lượng được với nhau, Tổ hoà giải ở cơ sở tiến hành hoà giải tranh chấp đất đai không thành thì các bên tranh chấp đất đai có quyền yêu cầu Ủy ban nhân dân xã nơi có đất tranh chấp tiến hành hoà giải đối với hai trường hợp sau:

Thứ nhất: Đối với đất đai đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật đất đai năm 2013. Nếu hoà giải không thành thì chuyển cho Tòa án nhân dân giải quyết theo thẩm quyền.

- Thứ hai: Đối với đất đai chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật đất đai năm 2013. Nếu hoà giải không thành thì chuyển cho Ủy ban nhân dân cấp trên giải quyết theo thẩm quyền.

Những giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật đất đai bao gồm:

+ Những giấy tờ về quyền được sử dụng đất đai trước ngày 10/5/1993 do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp trong quá trình thực hiện chính sách đất đai.

+ Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tạm thời được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp hoặc có tên trong sổ đăng ký ruộng đất, sổ địa chính. + Giấy tờ hợp pháp về thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất hoặc tài sản gắn liền với đất, giấy tờ giao nhà tình nghĩa gắn liền với đất.

+ Giấy tờ chuyển nhượng quyền sử dụng đất, mua bán nhà ở gắn liền với đất ở trước ngày 15/10/1993 nay được UBND xã xác nhận sử dụng đất, nhà trước ngày 15/10/1993.

+ Giấy tờ về thanh lý, hóa giá nhà ở gắn liền với đất ở theo quy định của pháp luật.

+ Giấy tờ do cơ quan có thẩm quyền thuộc chế độ cũ cấp cho người sử dụng đất.

+ Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có một trong các loại giấy tờ trên nhưng trên giấy tờ đó ghi tên người khác và kèm theo giấy tờ về chuyển quyền sử dụng đất có chữ ký của các bên có liên quan, nhưng đến trước ngày Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thi hành chưa thực hiện thủ tục chuyển quyền sử dụng đất theo qui định của pháp luật nay được Ủy ban nhân xã xác nhận là đất không có tranh chấp.

+ Các hộ gia đình, cá nhân được sử dụng đất theo Bản án, quyết định của Tòa án nhân dân; Quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án; Quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành.

2.2. Giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục hành chính

2.2.1. Căn cứ giải quyết tranh chấp đất đai

Đảm bảo đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước thực hiện vai trò là người đại diện cho chủ sở hữu. Đây là nguyên tắc rất cơ bản trong giải quyết tranh chấp đất đai, đòi hỏi khi xem xét giải quyết mọi vấn đề phát sinh trong quan hệ pháp luật đất đai đều phải thực hiện trên cơ sở đất đai thuộc sở hữu toàn dân, bảo vệ quyền lợi cho người đại diện chủ sở hữu, bảo vệ thành quả của cuộc cách mạng về ruộng đất. Cần quán triệt đường lối chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước không thừa nhận đòi lại đất đã giao cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chính phủ cách mạng lâm thời cộng hoà Miền nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Bảo đảm lợi ích của người sử dụng đất nhất là lợi ích kinh tế, khuyến khích việc tự thương lượng, hoà giải ở cơ sở trong nội bộ quần chúng nhân dân. Thực hiện nguyên tắc này, hoạt động giải quyết tranh chấp đất đai đã thể hiện được tư tưởng đổi mới trong quá trình nhà nước điều hành các quan hệ xã hội về đất đai.

Lợi ích có nguồn gốc xuất phát từ đất đai là một trong những lợi ích có giá trị lớn, quan trọng đối với mọi cá nhân và tổ chức, các tầng lớp trong xã hội. Nếu lợi ích của người sử dụng đất không được đảm bảo thì việc sử dụng đất không thể đạt được hiệu quả mong muốn. Đây là giải pháp thuyết phục khi giải quyết các tranh chấp đất đai. Để bảo vệ một cách tốt nhất những lợi ích của các bên có tranh chấp, trước hết các bên có tranh chấp phải gặp nhau để bàn bạc, thảo luận và thương lượng. Đó cũng là cơ sở quan trọng đảm bảo được quyền tự định đoạt cho các đương sự. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai chỉ thụ lý đơn khi các bên có tranh chấp đất đai đã tiến hành qua thủ tục này mà không đạt được sự nhất trí cần thiết.

- Việc giải quyết tranh chấp đất đai phải nhằm mục đích ổn định tình hình kinh tế xã hội, gắn việc giải quyết tranh chấp đất đai với việc tổ chức lại sản xuất, tạo điều kiện cho lao động ở nông thôn có việc làm phù hợp với quá trình chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất và cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

2.2.2. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai

2.2.2.1. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp Huyện

Người có đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp nộp đơn trực tiếp hoặc gửi qua đường bưu điện đến Ủy ban nhân dân cấp huyện.

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện giao trách nhiệm cơ quan tham mưu giải quyết. Cơ quan tham mưu có nhiệm vụ thẩm tra, xác minh vụ việc, tổ chức hòa giải giữa các bên tranh chấp, tổ chức cuộc họp các ban, ngành có liên quan để tư vấn giải quyết tranh chấp đất đai (nếu cần thiết) và hoàn chỉnh hồ sơ trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định giải quyết tranh chấp hoặc quyết định công nhận hòa giải thành, gửi cho các bên tranh chấp, các tổ chức, cá nhân có quyền và nghĩa vụ liên quan.

2.2.2.2. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh

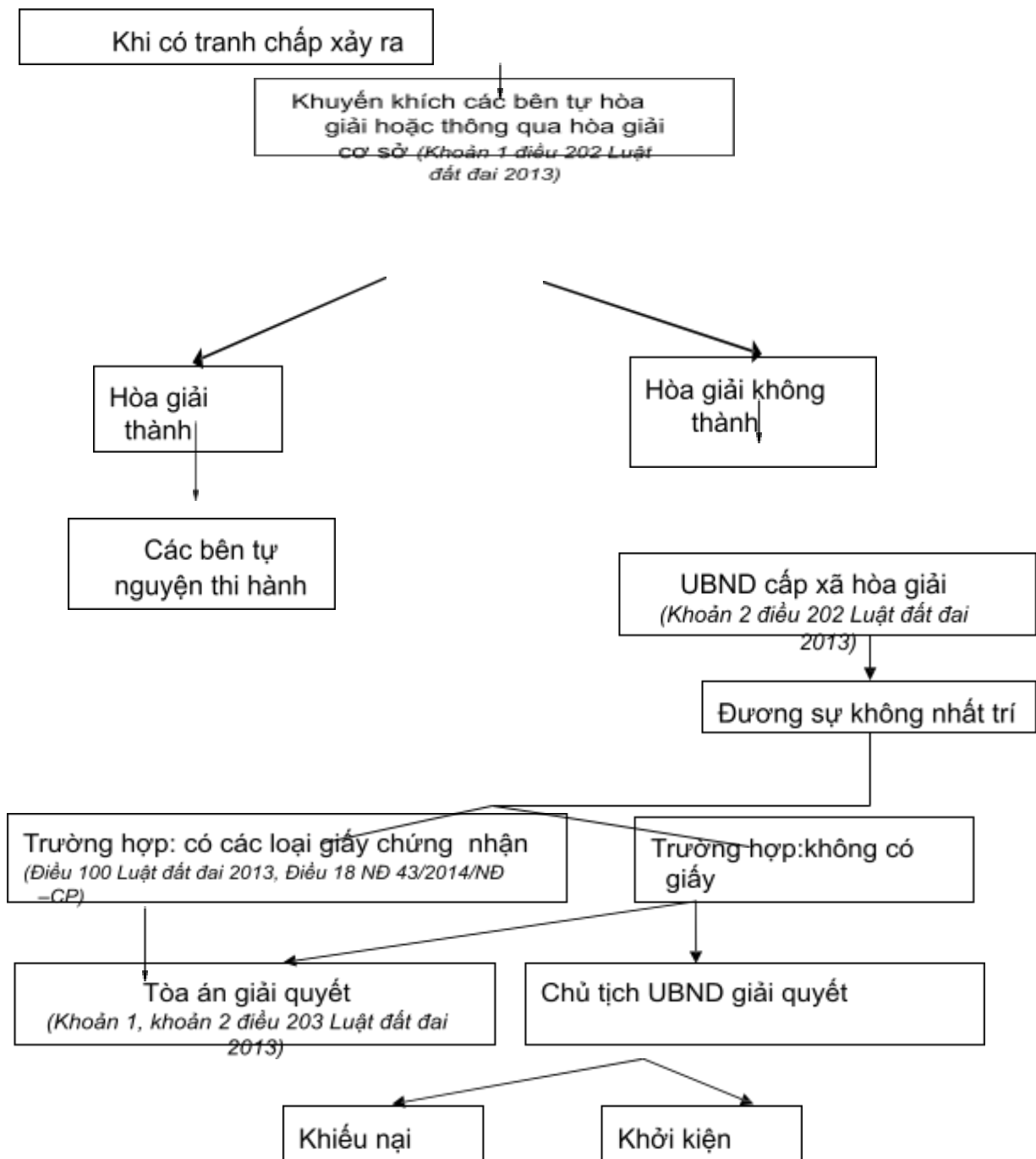
Người có đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp nộp đơn trực tiếp hoặc gửi qua đường bưu điện đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Một hoặc các bên tranh chấp không đồng ý với quyết định giải quyết của Chủ tịch UBND cấp huyện thì có quyền gửi đơn khiếu nại đến Chủ tịch UBND tỉnh hoặc khởi kiện theo quy định của Luật Tố tụng hành chính.

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh giao trách nhiệm cơ quan tham mưu giải quyết. Cơ quan tham mưu có nhiệm vụ thẩm tra, xác minh vụ việc, tổ chức hòa giải giữa các bên tranh chấp, tổ chức cuộc họp các ban, ngành có liên quan để tư vấn giải quyết tranh chấp đất đai (nếu cần thiết) và hoàn chỉnh hồ sơ trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai. Chủ tịch UBND tỉnh giải quyết tranh chấp đất, ranh đất giữa tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài với nhau hoặc giữa tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư.

Giải quyết tranh chấp đối với trường hợp Chủ tịch UBND cấp huyện đã giải quyết nhưng một hoặc các bên tranh chấp không đồng ý với kết quả giải quyết

Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quyết định giải quyết tranh chấp hoặc quyết định công nhận hòa giải thành, gửi cho các bên tranh chấp, các tổ chức, cá nhân có quyền và nghĩa vụ liên quan.

2.2.3. Trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục hành chính



CHƯƠNG 3

**THỰC TRẠNG GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI
THEO THỦ TỤC HÀNH CHÍNH**

3.1. Tình hình tranh chấp đất đai

Từ nhiều năm nay, tình hình khiếu nại, tố cáo luôn là vấn đề bức bách được Đảng, Nhà nước và toàn xã hội quan tâm. Đảng và Nhà nước đã có nhiều Chỉ thị, Nghị quyết về vấn đề này. Các văn bản đó đã và đang được triển khai thực hiện, có tác động tích cực đến tình hình khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Nhờ vậy, nhiều “điểm nóng”, nhiều vụ việc phức tạp đã được giải quyết, góp phần ổn định tình hình an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội của đất nước. Với sự nỗ lực của các cơ quan chức năng, công tác giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực đất đai có nhiều chuyển biến tích cực đáng ghi nhận, góp phần ổn định xã hội, nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý Nhà nước về đất đai, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Tòa án nhân dân và Ủy ban nhân dân đã giải quyết được một khối lượng lớn tranh chấp đất đai. Chính điều này đã góp phần ổn định trật tự, an toàn xã hội, phát triển kinh tế của đất nước. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân, tình hình tranh chấp đất đai thời gian gần đây diễn ra rất gay gắt, có xu hướng ngày càng gia tăng cả về số lượng cũng như tính chất phức tạp. Tính phức tạp của vấn đề này không chỉ bắt nguồn từ những xung đột về lợi ích kinh tế, từ hệ quả của sự quản lý thiếu hiệu quả của một số cơ quan, đơn vị, sự thiếu hợp lý của hệ thống chính sách, pháp luật đất đai... mà còn do những nguyên nhân có tính lịch sử trong quản lý và sử dụng đất đai qua các thời kỳ

Báo cáo của Thanh tra Chính phủ cho biết, tính đến thời điểm hiện tại, tình hình tranh chấp năm 2014 có xu hướng giảm so với năm 2013. Tuy nhiên số lượt đoàn đông người tiếp tục tăng 12,1% so với năm trước. Đặc biệt, nội dung tranh chấp về đất đai chiếm gần 68,2%. Các cơ quan hành chính Nhà nước đã giải quyết 37.716/44.426 vụ việc tranh chấp, thuộc thẩm quyền đạt tỷ lệ

84,9%. Qua đó, kiến nghị thu hồi 24,8 tỷ đồng, 106 ha đất; trả lại cho tập thể, cá nhân 86 tỷ đồng và 202 ha đất¹.

Số lượng đơn vượt cấp gửi đến các cơ quan ở Trung ương nhiều, nội dung thể hiện tính bức xúc gay gắt, không chấp nhận với cách giải quyết của chính quyền địa phương. Số lượng công dân đến khiếu nại trực tiếp tại phòng tiếp công dân của các địa phương, các cơ quan ở Trung ương hàng năm cao. Nhiều vụ việc công dân tụ tập thành đoàn, đi xe, căng cờ, biểu ngữ... kéo đến các cơ quan chính quyền, Đảng,... nhằm gây áp lực đòi được giải quyết quyền lợi theo yêu cầu. Số lượng công dân tập trung đông chủ yếu ở các kỳ họp Hội đồng nhân dân, Quốc hội, Đại hội đảng, có nơi công dân tập trung huy động thương binh, phụ nữ, người già, trẻ em bao vây trụ sở chính quyền xã, huyện, tỉnh, doanh nghiệp gây mất trật tự, an toàn xã hội. Theo báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, hàng năm Bộ nhận được gần 10.000 lượt đơn tranh chấp, khiếu nại, tố cáo thuộc lĩnh vực tài nguyên và môi trường của công dân 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, trong đó đơn thuộc lĩnh vực đất đai chiếm 98,6% tổng số đơn. Các địa phương có nhiều đơn gửi đến Bộ Tài nguyên và Môi trường là thành phố Hồ Chí Minh, An Giang, Cần Thơ, Bình Dương, Bà Rịa - Vũng Tàu, Long An, Đồng Tháp, Bến Tre, Bình Thuận, Đồng Nai, Kiên Giang và Tây Ninh (bình quân mỗi địa phương có gần 500 lượt đơn thư/năm)².

Thời gian gần đây, có rất nhiều vụ việc khiếu nại liên quan đến đất đai. Nhiều trường hợp khiếu nại có liên quan đến việc Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội, như đòi được bồi thường đất ở, nâng giá bồi thường, tăng tiền hỗ trợ, bố trí tái định cư, giải quyết việc làm; đòi lại đất cũ,

¹ Báo cáo của Thanh tra Chính phủ, tại Hội nghị toàn quốc triển khai thực hiện Chỉ thị 35-CT/TU của Bộ Chính trị, Luật Tiếp công dân, Nghị định 64/NĐ-CP của Chính phủ tại Hà Nội, 19/9/2014

² Đặc san Tranh chấp khiếu nại tố cáo về đất đai năm 2009

tranh chấp đất đai, nhà ở. Ngoài ra, có một số khiếu nại liên quan đến việc thực hiện chính sách xã hội, kỷ luật của cán bộ, công chức... Về nội dung tố cáo, chủ yếu là tố cáo cán bộ, công chức làm sai chính sách, tiêu cực, tham nhũng trong quản lý đất đai, tài chính, đầu tư, xây dựng cơ bản, thực hiện chính sách xã hội, cổ phần hóa doanh nghiệp; thiếu trách nhiệm trong việc giải quyết khiếu nại, bao che người bị tố cáo, không xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm pháp luật.

3.2 Những khó khăn và bất cập trong công tác giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục hành chính

3.3.1. Trong giai đoạn hòa giải tranh chấp

Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, thì khái niệm tranh chấp đất đai là khái niệm rộng bao hàm tất cả các tranh chấp phát sinh trong quan hệ đất đai như tranh chấp về quyền sử dụng đất, tranh chấp về tài sản gắn liền với đất, tranh chấp liên quan đến địa giới hành chính... Nếu hiểu theo nghĩa này, thì mọi tranh chấp đất đai bao gồm cả tranh chấp về tài sản gắn liền với đất và tranh chấp trong quá trình thực hiện các giao dịch liên quan đến đất đai (chuyển nhượng, chuyển đổi, tặng cho, thừa kế...) đều phải qua thủ tục hòa giải và phải được ủy ban nhân dân cấp xã giải quyết trước khi vụ việc được giải quyết tại Tòa án hoặc tại ủy ban nhân dân cấp quận, huyện, Tỉnh, Thành phố. Vấn đề đặt ra ở đây, ủy ban nhân dân cấp xã có đủ năng lực và trình độ để đứng ra hòa giải, giải quyết mọi tranh chấp đất đai hay không?. Mặt khác, trên thực tế hiện nay, việc ủy ban nhân dân cấp xã đứng ra giải quyết các tranh chấp đất đai như quy định của pháp luật là hầu như không có hiệu quả và không thể giải quyết được. Đồng thời, về mặt khoa học và chức năng, nhiệm vụ trong tổ chức bộ máy nhà nước, thì việc các cơ quan quản lý nhà nước đứng ra giải quyết các tranh chấp về tài sản và quyền tài sản sẽ không đúng thẩm quyền và không phù hợp với tiến trình phát triển của xã hội. Chính vì vậy, những quy định của Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành đã gây ra

những khó khăn cho các bên tranh chấp trong quá trình giải quyết. Đồng thời, tạo ra những kẽ hở pháp lý dẫn đến việc gây nhiễu, hách dịch đối với nhân dân và là mầm mống cho các hoạt động tiêu cực của những người có thẩm quyền trong quá trình giải quyết tranh chấp đất đai.

3.3.2. Trong giải quyết tranh chấp thuộc thẩm quyền Chủ tịch Ủy ban nhân dân

Theo Điều 203 Luật Đất đai năm 2013 thì có hai hệ thống cơ quan có thẩm quyền chịu trách nhiệm giải quyết tranh chấp đất đai là hệ thống cơ quan xét xử (Tòa án nhân dân các cấp) và hệ thống cơ quan quản lý nhà nước (ủy ban nhân dân các cấp). Cơ sở để văn bản hướng dẫn thi hành phân định thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai là giấy tờ pháp lý của đất tranh chấp mà đương sự có và tài sản gắn liền với đất. Bản chất của việc giải quyết tranh chấp đất đai là xác định phần diện tích đất tranh chấp thuộc quyền sử dụng của ai, ai là chủ sử dụng hợp pháp đất đang tranh chấp, nhưng pháp luật lại quy định thẩm quyền giải quyết căn cứ theo người có giấy tờ về đất. Mặt khác, các giấy tờ về đất chỉ có một bản gốc duy nhất do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp và thường do một bên tranh chấp giữ. Vì thế, khi phát sinh tranh chấp các bên còn lại sẽ không thể có được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để nộp cho tòa và yêu cầu Tòa án thụ lý vụ án được. Trong trường hợp này, Tòa án có thể từ chối thụ lý vụ án do vi phạm vào quy định của pháp luật là đương sự không có giấy chứng nhận về quyền sử dụng đất. Trên thực tế, theo quy định của pháp luật, những bên còn lại trong tranh chấp đất đai chỉ có thể xin được bản sao của giấy tờ đất hoặc xin thông tin liên quan đến đất tranh chấp từ Văn phòng đăng ký nhà và đất mà thôi. Có thể nói, đây cũng là kẽ hở phát sinh tiêu cực vì thực tế Tòa án có thể thụ lý hoặc không thụ lý vụ án. Điều này làm cho việc khiếu kiện tranh chấp của cơ quan quản lý hành chính thời gian qua tăng cao, nhiều giải quyết khiếu kiện nhiều năm.

3.3.3. Kết quả giải quyết tranh chấp

Phần lớn các vụ khiếu nại thuộc lĩnh vực đất đai, có vụ việc trải qua nhiều thời kỳ thực hiện chính sách đất đai, hồ sơ tài liệu phân tán, hiện trạng đất thay đổi nên khó xác định nguồn gốc; trong khi đó hệ thống pháp luật chưa đồng bộ dẫn đến việc áp dụng thiếu nhất quán. Biên chế lực lượng làm công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo có hạn nên không thể giải quyết tất cả các vụ việc theo thời hạn luật định, do đó vẫn còn những vụ việc tồn đọng, kéo dài.

- Một số nơi giải quyết khiếu nại lần đầu chưa bảo đảm về trình tự thủ tục. Các biện pháp chế tài để triển khai thực hiện các kết luận, quyết định đã có hiệu lực pháp luật chưa đủ mạnh, làm cho kết luận, quyết định giải quyết chưa được thực hiện nghiêm.

- Công tác thanh tra, kiểm tra giải quyết khiếu nại tố cáo đôi khi còn mang tính hình thức, chiếu lệ. Một số vụ việc giải quyết còn đơn giản, chủ quan, thiếu thực tế; vận dụng pháp luật trong giải quyết khiếu nại tố cáo đôi lúc chưa thống nhất.

3.4. Nguyên nhân và giải pháp nâng cao công tác giải quyết tranh chấp đất đai

3.4.1. Nguyên nhân

Trong tổ chức và thực hiện pháp luật về giải quyết tranh chấp, nhiều địa phương chưa làm tốt việc tiếp dân, nhận đơn thư, chưa hướng dẫn cụ thể theo pháp luật về việc nộp đơn để tình trạng người đi khiếu kiện đi hết nơi này đến nơi khác, một nội dung đơn mà gửi đi rất nhiều cơ quan. Khi phát sinh khiếu kiện, đã không tập trung chỉ đạo giải quyết kịp thời, thậm chí còn có tình trạng né tránh, đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan.

Những tồn tại có tính lịch sử, như việc cho thuê, cho mượn, cầm cố đất trong nội bộ nhân dân, việc đưa đất lao động vào các tập đoàn sản xuất các nông, lâm trường không có hoặc không lưu giữ được các tài liệu, sổ sách khi trưng dụng, trưng thu, trưng mua, thu hồi đất không có quyết định, chưa bồi

thường hoặc đã bồi thường nhưng không lưu giữ hồ sơ đã gây khó khăn rất lớn cho quá trình giải quyết các vụ việc. Một bộ phận người dân chưa nhận thức đầy đủ các quy định của pháp luật, lại bị kích động nên khiếu kiện rất gay gắt đối với những trường hợp đã được giải quyết đúng pháp luật mà vẫn khiếu kiện tiếp hoặc khiếu kiện vượt cấp, gửi đơn đến cơ quan không có thẩm quyền giải quyết

Thực tế đã có rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành các luật nói chung và Luật Đất đai nói riêng, đã góp phần không nhỏ trong việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo và tranh chấp về đất đai của cơ quan Nhà nước. Tuy nhiên, sự vận dụng các pháp luật từng lúc, từng nơi chưa được nhất quán do có rất nhiều văn bản quy phạm, các văn bản lại thường xuyên thay đổi, bổ sung. Do đó dễ việc nắm bắt kịp thời nhằm tránh sự lạc hậu, hết hiệu lực thi hành của văn bản

Thực trạng cho thấy, thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai giữa Tòa án nhân dân và Ủy ban nhân dân đôi lúc còn lúng túng, chưa thoát ly khỏi điểm nút ranh giới xác định thẩm quyền thụ lý để giải quyết. Từ đó, làm cho việc đùn đẩy trách nhiệm là không thể tránh khỏi mà hậu quả là làm cho người có yêu cầu giải quyết hoang mang, thiếu sự tin tưởng vào cơ quan quyền lực Nhà nước.

3.4.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả trong công tác giải quyết tranh chấp đất đai

Chú trọng đến việc bồi dưỡng thường xuyên đội ngũ cán bộ tham gia giải quyết tranh chấp đất đai, đồng thời cải thiện điều kiện làm việc, cơ sở vật chất cho đội ngũ cán bộ. Đưa ra giải pháp đồng bộ cải tổ đội ngũ cán bộ giải quyết tranh chấp. Tăng cường đào tạo nghiệp vụ, nâng cao trình độ cho đội ngũ này. Tổ chức các cuộc kiểm tra, thanh tra về thực trạng làm việc của họ. Cần tăng cường công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai cho nhân dân. Đây là việc làm rất cần thiết vì ý thức pháp luật của người sử dụng đất có ảnh hưởng rất lớn

đến việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của họ. Khi người dân nắm được các quy định pháp luật về đất đai họ sẽ không vi phạm, từ đó hạn chế được tranh chấp. Thậm chí, ngay cả khi tranh chấp xảy ra nếu hiểu biết pháp luật thì họ sẽ dễ dàng chấp nhận quyết định giải quyết đúng đắn của cơ quan có thẩm quyền mà không tiếp tục khiếu nại.

Theo người viết thấy, thay vì bắt công dân phải “kéo nhau” ra Ủy ban nhân dân để hòa giải, nên quy định Ủy ban nhân dân cấp xã có nghĩa vụ cung cấp hồ sơ đất đai theo yêu cầu của công dân, làm cơ sở cho việc khởi kiện của công dân vì hiện nay, khi công dân đề nghị cấp bản sao hồ sơ địa chính thì đều bị từ chối mặc dù, rõ ràng đây là nghĩa vụ của Ủy ban nhân dân cấp xã.

Cần bố trí cán bộ chuyên trách làm tham mưu cho lãnh đạo cấp ủy, chính quyền xã trong công tác tiếp dân, hòa giải tranh chấp đất đai của công dân. Trường hợp cần thiết có thể trưng dụng cán bộ hưu trí, có kiến thức pháp lý, có kinh nghiệm để làm việc này.

*** Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện:**

Công tác giải quyết tranh chấp đất đai của cấp huyện đòi hỏi, việc thực hiện phải đối thoại trực tiếp và làm rõ vụ việc trước khi ban hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai.

Quyết định giải quyết tranh chấp của huyện, tỉnh ban hành đã có hiệu lực pháp luật thì phải tiến hành thực hiện không để kéo dài gây phức tạp.

*** Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh:**

Có biện pháp quy hoạch đào tạo cán bộ yêu cầu đổi mới, để tạo ra một đội ngũ cán bộ trình độ, chuyên đảm bảo năng lực hoàn thành chức trách được giao. Cần có chính sách tài chính phù hợp đối với công tác giải quyết tranh chấp đất đai

Luật Tổ tụng hành chính 2010 đã khắc phục được nhiều hạn chế của các văn bản trước đây bằng quy định mang tính loại trừ về thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án. Do đó, các cơ quan tòa án ngoài việc cần được đảm bảo độc lập với các cơ quan hành chính, thì còn phải có thẩm quyền quyết định tính đúng sai của tất cả các quyết định hành chính, hành vi hành chính và mục tiêu của Luật Tổ tụng hành chính là bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mỗi cá nhân, cơ quan, tổ chức tại các cơ quan tòa án. Vì vậy, về lâu dài, thiết nghĩ không nên có bất kỳ quyết định hành chính, hành vi hành chính nào của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước lại không bị kiểm soát. Cho dù là quyết định, hành vi mang tính chất nội bộ nhưng cũng là quyết định, hành vi hành chính, trong trường hợp quyết định hành chính đó, hành vi hành chính đó trái pháp luật và xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của người dân thì không có lý gì mà người dân lại không thể khởi kiện người hoặc cơ quan thực hiện hành vi đó ra Tòa án để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Hơn nữa, thực tế thời gian qua cho thấy chính những hành vi tắc trách, thiếu trách nhiệm trong hoạt động quản lý, điều hành nội bộ của một số cơ quan, tổ chức đã dẫn đến thiệt hại của người dân nhưng rất khó quy trách nhiệm để xem xét bồi thường thiệt hại. Sở dĩ như vậy vì những hành vi đó không được coi là đối tượng bị khởi kiện hành chính tại Tòa án nên không có bản án, quyết định của Tòa án. Trong khi đó, theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, những trường hợp như vậy, nếu không có bản án, quyết định của Tòa án thì không có căn cứ để xác định hành vi trái pháp luật của cán bộ, công chức nhà nước.

Do vậy, mở rộng thẩm quyền xét xử của Tòa án cả đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức, còn có ý nghĩa dẫn dắt, đề cao thêm trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc

quản lý, chỉ đạo, điều hành hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ trong phạm vi cơ quan, tổ chức đó.

Như vậy, trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính đang ngày càng được hoàn thiện. Tiếp tục đổi mới cơ chế này, đòi hỏi phải có nhiều giải pháp đồng bộ từ về tổ chức bộ máy, thẩm quyền của cơ quan xét xử khiếu kiện hành chính đến cơ quan kiểm sát, các hoạt động hỗ trợ tư pháp như bảo đảm sự tham gia của hiệu quả của luật sư vào quá trình giải quyết khiếu kiện hành chính... hướng tới mục tiêu đảm bảo công lý hành chính, quyền bình đẳng của người dân với cơ quan công quyền, góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam³./.

3

Bản về một số đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam hiện nay
ThS. Nguyễn Thăng Lợi - Phó Chánh Thanh tra Bộ Tư pháp

Kết Luận

Tóm lại, để giải quyết tốt tranh chấp đất đai, thì các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, cũng như các cơ quan quản lý cần phải nhanh chóng sửa đổi, bổ sung những quy định của pháp luật chưa phù hợp với thực tế. Để bảo đảm cho các quy định của pháp luật về khiếu nại tố cáo có tính khả thi, dễ hiểu và dễ vận dụng trong quá trình tổ chức thực hiện

Tăng cường tuyên truyền, phổ biến sâu rộng chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về công tác hòa giải ở cơ sở nhằm nâng cao nhận thức, trách nhiệm các cấp, các ngành và toàn xã hội trong lĩnh vực công tác giải quyết tranh chấp đất đai.

Trường hợp khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai do Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu kiện tới Tòa án nhân dân hoặc tiếp tục khiếu nại lên Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Trong trường hợp khiếu nại lên Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thì quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là quyết định giải quyết cuối cùng;

Trường hợp khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương giải quyết mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu kiện tới Tòa án nhân dân. Người khiếu nại chỉ có quyền khởi kiện ra tòa án trong trường hợp đã có quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà không đồng ý với quyết định đó và không tiếp tục khiếu nại lên cơ quan hành chính cấp trên.

Khẩn trương kiện toàn về tổ chức và nâng cao trách nhiệm của các cơ quan tiếp dân từ Trung ương đến địa phương. Tăng cường trách nhiệm, tính chủ

động của người đứng đầu các cơ quan nhà nước trong việc tiếp công dân và giải quyết về đất đai để giải quyết kịp thời, dứt điểm, công bố công khai kết quả giải quyết, không để khiếu kiện vượt cấp, diễn biến phức tạp, khiếu kiện đông người; chịu trách nhiệm về việc giải quyết tranh chấp., thường xuyên bồi dưỡng nâng cao năng lực chuyên môn nghiệp vụ, trình độ hiểu biết pháp luật đất đai... cho đội ngũ các cán bộ làm công tác giải quyết tranh chấp đất đai.

Hoàn thiện công tác quy hoạch đất đai: hồ sơ địa chính, tài liệu về địa chính, đăng ký đất đai... nhằm tạo điều kiện cần thiết để nâng cao hiệu quả công tác giải quyết tranh chấp đất đai.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

□ DANH MỤC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Luật đất đai 2003
2. Luật tổ tụng hành chính 2010
3. Luật Hòa Giải cơ sở năm 2013
4. Luật Đất đai năm 2013

Nghị định số 43/2014/NĐ – CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều Luật đất

□ DANH MỤC VĂN BẢN KHÁC

1. Báo cáo của Thanh tra Chính phủ, tại Hội nghị toàn quốc triển khai thực hiện Chỉ thị 35-CT/TU của Bộ Chính trị, Luật Tiếp công dân, Nghị định 64/NĐ-CP của Chính phủ
2. Thông tư liên tịch số 2014/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-BTP-BTN&MT của Bộ tài nguyên và môi trường hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật Đất đai về thẩm quyền, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai(Dự Thảo)
3. Đặc san pháp luật tranh chấp khiếu nại tố cáo về đất đai 2009

❖ DANH MỤC SÁCH BÁO, GIÁO TRÌNH

1. Nguyễn Thị Thanh Xuân, giáo trình Luật Đất đai – Khoa Luật đại học Cần Thơ năm 2013
2. Trần Quang Huy, Giáo trình Luật Đất đai – đại học Luật Hà Nội, NXB Công an nhân dân, Hà Nội năm 2010
3. Lưu Quốc Thái, Bàn về khái niệm “tranh chấp đất đai” trong luật đất đai 2003, Tạp chí khoa học pháp luật số 2(33)/2006

❖ DANH MỤC TRANG THÔNG TIN ĐIỆN TỬ

1. [http:// docs.4share.vn/41210/Giai-quet-tranh-chap-dat dai.html](http://docs.4share.vn/41210/Giai-quet-tranh-chap-dat-dai.html)
2. thuvienphapluat.vn
3. <http://tandbacninh.gov.vn/bai-viet-chuyen-mon/mot-so-diem-moi-ve-th>

am-

quyen-giai-quyet-tranh-chap-dat-dai-theo-luat-dat-dai-2013-55881.htm

l

4. <http://viza.com.vn/Default.aspx?e=dtm&id=1356>
5. <http://www.triethoc.net/2013/03/c-mac-va-ph-angghen-toan-tap.html>
6. <http://phapluattp.vn/201303311124145p0c1063/toa-met-moi-voi-tra-nh- chap-dat-dai.htm>
7. <http://tainguyenmoitruong.com.vn/can-tho-nganh-tai-nguyen-va-moi- truong-dat-70-chi-tieu-cong-tac-nam-2014.html>
8. http://www.giri.ac.vn/cong-tac-giai-quyet-khieu-nai-trong-linh-vuc-dat- dai_t104c2744n823tn.aspx

