

TỈNH ỦY KHÁNH HÒA
TRƯỜNG CHÍNH TRỊ TỈNH KHÁNH HÒA
★

TIỂU LUẬN TÌNH HUỐNG

GIẢI PHÁP GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH LIÊN QUAN ĐẾN ĐẤT ĐAI

Học viên: BÙI NGỌC HỮU

Lớp: BD kiến thức QLNN ngạch chuyên viên

Khóa: K50

Khánh Hòa, tháng 12 năm 2019

MỤC LỤC

A. LỜI NÓI ĐẦU	Trang 1
B. NỘI DUNG ĐỀ TÀI	Trang 2
Chương I - Cơ sở lý luận	Trang 2
1.1 Khái niệm	Trang 3
1.2 Các quy định hiện hành	Trang 3
1.3 Nội dung quản lý nhà nước	Trang 4
1.3.1 Giải quyết tranh chấp về đất đai	Trang 5
1.3.2 Giải quyết khiếu nại về đất đai	Trang 7
Chương II - Thực tiễn áp dụng pháp luật tại địa phương	Trang 9
2.1 Giới thiệu sơ lược về cơ quan	Trang 9
2.2 Thực tiễn tại địa phương	Trang 10
2.3 Quan điểm giải quyết tình huống	Trang 13
2.4 Đánh giá chung	Trang 17
2.5 Những ưu và khuyết điểm lựa chọn phương án	Trang 19
Chương III - Các giải pháp và kiến nghị	Trang 22
3.1 Giải pháp	Trang 22
3.2 Kiến nghị	Trang 22
C. KẾT LUẬN	Trang 24
TÀI LIỆU THAM KHẢO	Trang 25
PHIẾU CHẤM ĐIỂM	Trang 26

A. LỜI NÓI ĐẦU

Trong những năm gần đây vấn đề đô thị hóa trên địa bàn huyện Khánh Sơn phát triển rất mạnh mẽ, đặt ra yêu cầu phải thu hồi đất của các tổ chức và cá nhân phục vụ cho lợi ích công cộng. Việc thu hồi đất, đền bù, giải phóng mặt bằng nhiều lúc, nhiều nơi thực hiện còn chưa đúng theo quy định của pháp luật hoặc những quy định của pháp luật còn chưa phù hợp với thực tế cuộc sống, dẫn đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức bị xâm phạm. Do đó, phát sinh khiếu nại và yêu cầu nhà nước phải giải quyết. Tuy nhiên các quy định của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai theo quy định của Luật Đất đai năm 2003; Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành có những mâu thuẫn với các quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 và các Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại năm 2011; Do vậy, tình hình khiếu kiện đông người, đơn khiếu nại gửi vượt cấp lên Trung ương, liên quan đến việc thu hồi đất, bồi thường giải tỏa tái định cư vẫn còn tiếp diễn, làm ảnh hưởng xấu đến an ninh chính trị, trật tự xã hội, môi trường đầu tư, ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh và đời sống nhân dân trên địa bàn huyện.

Qua thực tiễn công tác tại Thanh tra Huyện Khánh Sơn với nhiệm vụ là tham mưu cho Ủy ban nhân dân huyện giải quyết các khiếu nại của công dân, tổ chức liên quan đến công tác quản lý nhà nước trên địa bàn huyện, nhưng kinh nghiệm tích lũy chưa nhiều, kiến thức còn hạn hẹp, nên tôi chọn đề tài: **“Giải quyết tranh chấp - khiếu nại hành chính liên quan đến đất đai - Thực tiễn áp dụng pháp luật và một số giải pháp”** với mong muốn tìm ra một giải pháp tốt nhất phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của địa phương.

Do trình độ nghiên cứu còn hạn chế, thời gian nghiên cứu ít, kinh nghiệm tích lũy qua công việc chưa nhiều nên tiểu luận này không tránh khỏi những thiếu sót. Rất mong các thầy cô quan tâm chỉ bảo, góp ý bổ sung để bản thân được học hỏi và vận dụng có hiệu quả cao nhất vào công việc đang làm hiện nay.

Xin chân thành cảm ơn Quý Thầy, Cô!

B. NỘI DUNG ĐỀ TÀI

CHƯƠNG I

CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA ĐỀ TÀI

Trong tình hình hiện nay, giải quyết kịp thời và đúng quy định pháp luật các khiếu nại của công dân là một yêu cầu bức thiết và quan trọng. Điều đó thể hiện sự tôn trọng quyền làm chủ của công dân, bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đồng thời góp phần cải tiến và nâng cao năng lực, hiệu lực quản lý của cơ quan hành chính nhà nước, củng cố lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước. Tôn trọng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong khiếu nại sẽ làm cho chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước được chấp hành nghiêm chỉnh, ổn định tình hình chính trị, kinh tế - xã hội, thúc đẩy sự nghiệp đổi mới phát triển thắng lợi, góp phần ngày càng hoàn thiện nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân.

Trong quá trình giải quyết khiếu nại, nếu không hiểu đúng các vấn đề mang tính nguyên tắc pháp luật thì không thể đánh giá đúng bản chất sự việc, như vậy không thể áp dụng những quy định pháp luật phù hợp để giải quyết vấn đề.

Thực tế hiện nay khiếu kiện có 3 loại, gồm: khiếu nại, tố cáo và tranh chấp đất đai, trong đó “tố cáo” là dễ nhận biết nhất, còn giữa “khiếu nại” và “tranh chấp đất đai” thường xuyên có sự nhầm lẫn. Sự nhầm lẫn này không chỉ xảy ra ở cấp cơ sở mà còn xảy ra nhiều ở cấp huyện, cấp tỉnh.

Trước đây, các quy định của nhà nước ta không có sự phân biệt giữa tranh chấp đất đai và khiếu nại về đất đai, từ đó dẫn đến việc áp dụng cơ chế giải quyết không thích hợp với từng loại. Cụ thể, trước đây Luật Đất đai năm 1993 quy định UBND cấp huyện có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai nhưng nếu đương sự không đồng ý thì có thể khiếu nại quyết định giải quyết đó. Như vậy, một vụ việc từ tranh chấp trở thành khiếu nại. Đó là chưa kể giữa Luật Đất đai và Luật Khiếu nại có những điểm không thống nhất gây khó khăn cho quá trình áp dụng để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn.

1.1 Khái niệm

Theo Khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại đã được sửa đổi, bổ sung năm 2011 thì “*Khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật này quy định, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà*

nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình”. Như vậy, hiểu một cách đơn giản là: khiếu nại là việc đề nghị xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính mà người đề nghị cho rằng có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích chính đáng của mình.

Tại Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 có định nghĩa: *“Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hay nhiều bên trong quan hệ đất đai”.*

Như vậy từ những khái niệm cơ bản về khiếu nại, tranh chấp đất đai chúng ta thấy rõ đây là hai phạm trù hoàn toàn khác nhau. “Khiếu nại” được quy định và điều chỉnh theo Luật Khiếu nại, còn “tranh chấp đất đai” lại được quy định và điều chỉnh theo Luật Đất đai.

Rõ ràng đây là hai vấn đề do hai Luật khác nhau điều chỉnh, không thể nhầm lẫn, song trên thực tế, các cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình giải quyết có sự nhầm lẫn hai vấn đề này. Vì coi “tranh chấp” là “khiếu nại” nên trong quá trình giải quyết không tuân theo quy định của Luật Đất đai (Điều 202 Hòa giải tranh chấp đất đai và Điều 203 Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai) mà lại vận dụng Luật Khiếu nại để giải quyết, dẫn đến khiếu nại kéo dài làm cho vụ việc trở nên khó khăn, phức tạp.

1.2 Các quy định hiện hành:

Việc giải quyết tranh chấp đất đai, giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai đã được quy định tại:

- Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013;
- Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai năm 2003;
- Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai năm 2013;
- Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất;
- Nghị định 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất;

- Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005 và nay là Luật Khiếu nại 2011);

- Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 (được sửa đổi, bổ sung năm 1998, 2006).

1.3 Nội dung quản lý nhà nước:

Trong quản lý nói chung và quản lý đất đai nói riêng, không tránh khỏi những tranh chấp, khiếu nại, tố cáo. Đặc biệt, đất đai là lĩnh vực nhạy cảm, xảy ra nhiều tranh chấp, khiếu nại, tố cáo hơn các lĩnh vực khác. Một trong những vấn đề nổi cộm hiện nay của công tác quản lý đất đai là giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai. Vì vậy, "Giải quyết tranh chấp về đất đai" là nội dung đã được đề cập đến trong công tác quản lý nhà nước về đất đai từ Quyết định số 201-CP năm 1980. Trong quá trình phát triển, nó được chỉnh sửa và bổ sung cho hoàn thiện hơn. Từ khi Luật Đất đai 1993 ra đời đến nay, nội dung này được sửa, bổ sung thành "Giải quyết tranh chấp về đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong việc quản lý và sử dụng đất đai". Giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai với ý nghĩa là một nội dung của công tác quản lý nhà nước đối với đất đai, là hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm giải quyết các bất đồng, mâu thuẫn trong nội bộ các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân tham gia quan hệ đất đai để tìm ra các giải pháp đúng đắn trên cơ sở pháp luật nhằm phục hồi lại các quyền lợi bị xâm phạm, đồng thời truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với các hành vi vi phạm luật đất đai.

Với chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai thì tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai thường chỉ là vấn đề quyền sử dụng đất hoặc là quyền sử dụng liên quan đến địa giới hành chính hoặc quyền sử dụng liên quan đến tài sản.

Theo quy định của pháp luật đất đai, các ngành, các cấp, các địa phương có trách nhiệm giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai phải nắm vững quan điểm lấy dân làm gốc, phải dựa vào dân, bàn bạc dân chủ, công khai quỹ đất với dân để giải quyết và phát huy tinh thần đoàn kết, tương trợ trong nội bộ nhân dân để họ tìm ra giải pháp, không gò ép mệnh lệnh. Cần đề cao vai trò của các tổ chức, đoàn thể để hoà giải các vụ tranh chấp có hiệu quả; phải gắn việc giải quyết các vấn đề về ruộng đất với tổ chức lại sản xuất, bố trí lại cơ cấu sản xuất hàng hoá mở mang ngành nghề, phân bố lại lao động, dân cư phù hợp với đặc điểm và quy định của từng địa phương.

1.3.1 Giải quyết tranh chấp về đất đai:

Giải quyết mọi trường hợp tranh chấp đất đai phải đảm bảo nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý; kiên quyết bảo vệ những thành quả cách mạng về ruộng đất, đồng thời sửa lại theo đúng pháp luật những trường hợp xử lý không đúng. Giải quyết các tranh chấp đất đai phải nhằm mục đích phát triển sản xuất, ổn định và từng bước cải thiện đời sống của nhân dân. Thực chất của tranh chấp về đất đai là tranh chấp về tài sản dân sự nên giải quyết tranh chấp về đất đai phải theo nguyên tắc của Bộ luật Tố tụng dân sự, trong đó nêu cao việc hoà giải. Chính vì vậy, pháp luật đất đai quy định Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hoà giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hoà giải ở cơ sở; các bên tranh chấp đất đai phải chủ động gặp gỡ để tự hoà giải. Khi các bên tranh chấp không hoà giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân xã, thị trấn nơi có đất tranh chấp. Ủy ban nhân dân xã, thị trấn có trách nhiệm 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. Thời hạn hoà giải là 30 ngày làm việc, kể từ ngày Ủy ban nhân dân xã, thị trấn nhận được đơn. Kết quả hoà giải tranh chấp đất đai phải được lập thành biên bản có chữ ký của các bên tranh chấp và xác nhận của Ủy ban nhân dân xã, thị trấn nơi có đất. Biên bản hoà giải được gửi đến các bên tranh chấp, lưu tại Ủy ban nhân dân xã, thị trấn nơi có đất tranh chấp. Trường hợp kết quả hoà giải khác với hiện trạng sử dụng đất thì Ủy ban nhân dân xã, thị trấn chuyển kết quả hoà giải đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết theo quy định về quản lý đất đai.

Đối với trường hợp hoà giải thành mà có thay đổi hiện trạng về ranh giới, chủ sử dụng đất thì Ủy ban nhân dân xã, thị trấn gửi biên bản hoà giải đến Phòng Tài nguyên và Môi trường đối với trường hợp tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau; gửi đến Sở Tài nguyên và Môi trường đối với các trường hợp khác. Phòng Tài nguyên và Môi trường, Sở Tài nguyên và Môi trường cùng Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định công nhận việc thay đổi ranh giới thửa đất và cấp mới giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Tranh chấp đất đai đã được hoà giải tại Ủy ban nhân dân xã, thị trấn mà một bên hoặc các bên đương sự không nhất trí thì do Tòa án hoặc Ủy ban nhân dân cấp trên giải quyết. Đối với tranh chấp về quyền sử dụng đất mà đương sự có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật Đất đai 2003 và tranh chấp về tài sản gắn liền

với đất thì do Toà án nhân dân giải quyết. Đối với tranh chấp về quyền sử dụng đất mà đương sự không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật Đất đai 2003 được giải quyết như sau: Trường hợp Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết lần đầu mà một bên hoặc các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết; 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 Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết lần đầu mà một bên hoặc các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường; quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường là quyết định giải quyết cuối cùng. Trong quá trình quản lý đất đai, nếu xảy ra tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính thì Ủy ban nhân dân của các đơn vị đó cùng phối hợp giải quyết. Trường hợp không đạt được sự nhất trí hoặc việc giải quyết làm thay đổi địa giới hành chính liên quan đến địa giới của đơn vị hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì do Quốc hội quyết định; trường hợp liên quan đến địa giới của đơn vị hành chính huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, xã, phường, thị trấn thì do Chính phủ quyết định.

Khi xảy ra tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật Đất đai 2003 thì các bên tranh chấp gửi đơn đến cơ quan hành chính để được giải quyết. Cơ quan hành chính các cấp giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định sau:

Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết đối với tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau. Trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thì các bên tranh chấp có quyền gửi đơn xin giải quyết tranh chấp đất đai đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là quyết định giải quyết cuối cùng.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết đối với tranh chấp đất đai 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. Trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì các bên tranh chấp có quyền gửi đơn xin giải quyết tranh chấp đất đai đến Bộ Tài nguyên và Môi trường. Quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường là quyết định giải quyết cuối cùng.

Các tranh chấp đất đai do cơ quan quản lý hành chính nhà nước giải quyết là tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật Đất đai 2003. Khi giải quyết các tranh chấp về đất đai thuộc loại này phải căn cứ vào: chứng cứ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đất do các bên tranh chấp đưa ra; ý kiến của Hội đồng tư vấn giải quyết tranh chấp đất đai của xã, thị trấn do Ủy ban nhân dân xã, thị trấn thành lập; thực tế diện tích đất mà các bên tranh chấp đang sử dụng ngoài diện tích đất đang có tranh chấp và bình quân diện tích đất cho một nhân khẩu tại địa phương; sự phù hợp của hiện trạng sử dụng thửa đất đang có tranh chấp với quy hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt; chính sách ưu đãi người có công của Nhà nước; quy định của pháp luật về giao đất, cho thuê đất...

1.3.2 Giải quyết khiếu nại về đất đai:

Điều 2, Luật Khiếu nại, Tố cáo ngày 2 tháng 12 năm 1998, đã sửa đổi, bổ sung năm 2004 quy định: *"khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật này quy định đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình."*

Từ khái niệm chung về khiếu nại, chúng ta có thể suy ra: *Khiếu nại về đất đai là việc người sử dụng đất đề nghị cơ quan, tổ chức cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình."*

Khi người sử dụng đất có căn cứ cho rằng quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xâm phạm đến quyền hoặc lợi ích hợp pháp của họ thì họ có quyền khiếu nại để yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân này xem xét lại quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính đó. Việc giải quyết khiếu nại liên quan đến đất đai được thực hiện theo quy định của pháp luật đất đai như sau:

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 lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khởi kiện tại Tòa án nhân dân hoặc tiếp tục khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Trong trường hợp khiếu nại đến 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 lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khởi kiện tại Tòa án nhân dân.

Thời hiệu khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai là 30 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi hành chính đó. Trong thời hạn 45 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý thì có quyền khiếu nại đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân.

Người làm công tác quản lý đất đai cần phải biết những quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính nào có thể sẽ bị khiếu nại và hết sức lưu ý khi ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính đó để giảm thiểu sai sót, giảm thiểu khiếu nại. Pháp luật đất đai quy định các quyết định hành chính và các hành vi hành chính trong quản lý đất đai bị khiếu nại bao gồm: quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, trưng dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; quyết định bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, tái định cư; quyết định cấp hoặc thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quyết định gia hạn thời hạn sử dụng đất; hành vi của cán bộ, công chức nhà nước khi giải quyết công việc liên quan đến các quyết định hành chính trên.

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại nói chung được quy định trong Luật khiếu nại, tố cáo như sau: Thủ trưởng cơ quan giải quyết lần đầu những khiếu nại về quyết định hành chính của mình, hành vi hành chính của mình, hành vi hành chính của người do mình trực tiếp quản lý; giải quyết những khiếu nại mà thủ trưởng cơ quan cấp dưới trực tiếp đã giải quyết nhưng còn khiếu nại.

CHƯƠNG II

THỰC TIỄN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT TẠI ĐỊA PHƯƠNG

2.1 Giới thiệu sơ lược về cơ quan:

a) Đặc điểm tình hình:

Thanh tra huyện Khánh Sơn có trụ sở tại: Khu liên cơ I, số 06 Đường Đồng Đa, thị trấn Tô Hạp, huyện Khánh Sơn, tỉnh Khánh Hòa.

Cơ quan Thanh tra huyện có 04 biên chế. Đội ngũ cán bộ, công chức của cơ quan đều có trình độ đại học và đa số đều được đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ chuyên môn của ngành.

Trong thời gian qua, được sự quan tâm chỉ đạo kịp thời của Thanh tra tỉnh, Huyện ủy, UBND huyện nên hàng năm các nhiệm vụ, chỉ tiêu của cơ quan luôn hoàn thành xuất sắc. Nội bộ đoàn kết, phối hợp nhịp nhàng giữa các bộ phận, đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ chuyên môn, ham học hỏi và luôn nhiệt tình trong giải quyết công việc.

b) Chức năng, nhiệm vụ:

- Chức năng: Thanh tra huyện có chức năng tham mưu, giúp UBND huyện quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật.

- Nhiệm vụ:

+ Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của UBND xã, thị trấn, của cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện Khánh Sơn.

+ Thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

+ Thực hiện nhiệm vụ phòng ngừa và chống tham nhũng theo quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng.

+ Tham mưu UBND huyện ban hành quyết định, chỉ thị, kế hoạch hàng năm về lĩnh vực công tác thanh tra, công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng thuộc phạm vi quản lý nhà nước của UBND huyện Khánh Sơn và tổ chức triển khai thực hiện sau khi được phê duyệt.

+ Thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

2.2 Thực tiễn tại địa phương:

Trên địa bàn huyện Khánh Sơn phát sinh 01 vụ việc có diễn biến xảy ra như sau:

- Ngày 16/9/2005, bà PTL trú tại tổ Hạp Cường, thị trấn Tô Hạp, huyện Khánh Sơn tỉnh Khánh Hòa có đơn khiếu nại gửi UBND xã Sơn Bình yêu cầu giải quyết việc bà NTT đã kê khai 2.368 m² đất mà Hợp tác xã Sơn Bình đã giao cho Bà canh tác từ năm 1981 để nhận tiền đền bù do nhà nước thu hồi đất thực hiện dự án khu dân cư.

- Ngày 22/11/2005, UBND xã Sơn Bình có Thông báo số 211/UB trả lời đơn bà PTL. Bà PTL không đồng ý nội dung trả lời của UBND xã Sơn Bình và tiếp tục gửi đơn đến UBND huyện Khánh Sơn để khiếu nại Thông báo số 211/UB của UBND xã Sơn Bình.

- UBND huyện Khánh Sơn đã giao cho Phòng Tài nguyên và Môi trường xem xét giải quyết đơn. Trên cơ sở nhận định nội dung khiếu nại của bà PTL là khiếu nại hành vi hành chính của UBND xã Sơn Bình, nên Phòng Tài nguyên và Môi trường đã chuyển đơn khiếu nại của bà PTL về lại UBND xã Sơn Bình để giải quyết theo trình tự thủ tục quy định của Luật Khiếu nại.

- Sau đó, Chủ tịch UBND xã đã ban hành Quyết định 41/QĐ-CT-UBND ngày 22/3/2007 v/v giải quyết khiếu nại của bà PTL khiếu nại Thông báo số 211/UB của UBND xã Sơn Bình với nội dung bác đơn khiếu nại của bà PTL.

- Không đồng ý với nội dung giải quyết của Chủ tịch UBND xã Sơn Bình nên bà PTL tiếp tục có đơn khiếu nại Quyết định giải quyết khiếu nại số 41/QĐ-CT-UBND và Chủ tịch UBND huyện Khánh Sơn ban hành Quyết định số 6090/QĐ-CT-UBND ngày 18/12/2007 giải quyết khiếu nại (lần 2) cũng với nội dung bác khiếu nại của bà PTL.

- Bà PTL có đơn khởi kiện vụ án hành chính gửi Tòa án nhân dân huyện Khánh Sơn khiếu kiện Quyết định số 6090/QĐ-CT-UBND ngày 18/12/2007 của Chủ tịch UBND huyện Khánh Sơn.

- Ngày 01/4/2008, Tòa án nhân dân có Thông báo số 114/2008/TB-TA trả lại đơn khởi kiện của bà PTL vì căn cứ Điều 2, Điều 4, Điều 11, Điều 31 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính thì đơn khởi kiện của bà PTL không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân.

- Bà PTL tiếp tục có đơn gửi UBND tỉnh Khánh Hòa, sau khi xem xét nội dung đơn Văn phòng UBND tỉnh Khánh Hòa có văn bản kèm bút phê của lãnh đạo UBND tỉnh Khánh Hòa chuyển đơn về UBND huyện Khánh Sơn yêu cầu giải quyết.

Sau khi tiếp nhận đơn do Văn phòng UBND tỉnh chuyển đến, UBND huyện Khánh Sơn có văn bản báo cáo UBND tỉnh Khánh Hòa với nội dung Chủ tịch UBND huyện Khánh Sơn đã giải quyết khiếu nại lần hai theo đúng quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo (hiện là Luật Khiếu nại), đồng thời yêu cầu Tòa án nhân dân thành phố xem xét giải quyết, tuy nhiên Tòa án nhân dân thành phố lại trả lời đơn của bà PTL với lý do đơn của Bà không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án.

Chi tiết vụ việc của bà PTL như sau:

Năm 1981, Hợp tác xã nông nghiệp xã Sơn Bình có giao khoán cho bà PTL diện tích 2.368 m² đất trồng bắp; đến năm 1987 bà PTL có cho bà NTT canh tác và nộp sản phẩm cho Hợp tác xã. Năm 1988, thực hiện Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị về giao khoán ổn định lâu dài cho hộ xã viên, Hợp tác xã yêu cầu xã viên kê khai nhưng diện tích 2.368 m² đất trồng bắp đã nói ở trên không thấy ai kê khai.

Năm 1993, thực hiện Nghị định 64/CP ngày 27/9/1993 của Chính phủ về giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp, thì lô đất có diện tích 2.368 m² Hợp tác xã đã làm giấy giao nhận diện tích cho bà PTL, nhưng trên thực tế bà NTT vẫn canh tác và nộp thuế nông nghiệp theo quy định hiện hành.

Đến năm 2005, thực hiện chỉnh trang đô thị Nhà nước quyết định thu hồi và đền bù đất, lúc này bà PTL đến kê khai và xin nhận tiền đền bù thì phát hiện diện tích 2.368 m² đất của Bà đã được HTX xác nhận là của bà NTT và bà NTT đã được nhận tiền đền bù. Từ đó làm phát sinh khiếu nại.

Qua đối chiếu với các quy định của pháp luật về đất đai, nhận thấy việc bà PTL khiếu nại diện tích 2.368 m² đất đã cho bà NTT canh tác là tranh chấp đất đai, lẽ ra phải được giải quyết theo quy định tại Điều 135, 136 Luật Đất đai, nhưng do áp dụng Luật Khiếu nại, tố cáo (nay là Luật Khiếu nại), coi việc HTX xác nhận diện tích đất 2.368 m² cho bà NTT là hành vi hành chính nên vụ việc từ “tranh chấp đất đai” lại trở thành “khiếu nại hành vi hành chính”. Sự việc của bà PTL mặc dù là khiếu nại HTX nhưng thực chất đây chính là tranh chấp đất đai giữa bà PTL với bà NTT. Lẽ ra căn cứ theo quy định của Luật Đất đai, UBND xã Sơn Bình phải tiến hành hòa giải giữa bà PTL và bà NTT, nếu hòa giải không thành, bà PTL tiếp khiếu đến UBND huyện. Như vậy, UBND huyện sẽ ban hành quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, nếu không đồng ý, bà PTL sẽ lựa chọn hoặc là khởi kiện vụ án hành chính ra Tòa án nhân dân hoặc là tiếp tục khiếu nại đến UBND tỉnh. Đáng này, UBND xã Sơn Bình, UBND huyện lại áp dụng Luật Khiếu nại, tố cáo (nay là Luật Khiếu nại), nên UBND xã Sơn Bình đã ban hành quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, bà PTL không đồng ý đã tiếp tục khiếu nại và UBND huyện đã ban hành quyết định giải quyết khiếu nại lần hai. Như vậy, bà PTL không còn quyền để khiếu nại lên UBND tỉnh. Do đó, khi nhận được đơn của bà PTL, UBND tỉnh không giải quyết là đúng pháp luật. Bà gửi đơn đến Tòa án nhân dân yêu cầu được giải quyết, Tòa án trả lại đơn căn cứ theo Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính là đúng luật. Do áp dụng pháp luật không đúng, nên bà PTL vẫn có đơn khiếu nại mà không được bất kỳ cơ quan nào xem xét giải quyết.

Với bức xúc nêu trên, nên bà PTL chuyển qua tố cáo cơ quan các cấp trong việc giải quyết đơn, dẫn đến lại mất một thời gian chờ đợi các cấp giải quyết đơn tố cáo của mình, cụ thể:

- Bà PTL tố cáo Chủ nhiệm HTX nông nghiệp xã Sơn Bình tự ý lấy diện tích 2.368 m² đất trồng lúa giao cho bà NTT canh tác (vào năm 1987) và có gian lận trong việc nộp sản phẩm cho Hợp tác xã. Vụ việc này đã được Chủ tịch UBND xã Sơn Bình xem xét giải quyết cho bà PTL từ năm 2010 nhưng lại không ra văn bản trả lời. Do đó, năm 2012 bà Long tiếp tục có đơn tố cáo gửi UBND xã Sơn Bình và đã được Chủ tịch UBND xã Sơn Bình giải quyết trả lời bằng văn bản cho Bà vào tháng 12/2012.

- Bà PTL tố cáo Chủ tịch UBND xã Sơn Bình đã có hành vi bao che cho Chủ nhiệm HTX nông nghiệp Phước Hải trong việc giải quyết đơn tố cáo của Bà.

Vụ việc này đã được Chủ tịch UBND xã Sơn Bình giải quyết trả lời cho bà PTL bằng văn bản vào tháng 4/2013.

Cho đến nay, bà PTL vẫn tiếp tục có đơn gửi các cấp đề nghị xem xét giải quyết khiếu nại của bà PTL.

2.3 Quan điểm giải quyết tình huống:

Qua vụ việc của bà PTL như đã nêu ở trên, chúng ta cần phân tích, tìm hiểu nguyên nhân vì sao UBND các cấp không có sự phân biệt giữa tranh chấp đất đai và khiếu nại về đất đai, thậm chí đã lẫn lộn, từ đó dẫn đến áp dụng cơ chế giải quyết không thích hợp mà đến nay bà PTL vẫn còn khiếu nại.

Trước hết cần phân biệt giữa tranh chấp đất đai (kể cả khiếu nại quyết định giải quyết tranh chấp đất đai) và khiếu nại về quản lý đất đai.

- Khiếu nại về quản lý đất đai là việc cá nhân, tổ chức yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Điểm quan trọng cần lưu ý là quản lý đất đai là một lĩnh vực hết sức rộng lớn với nhiều nội dung, thể hiện tại Điều 6 Luật Đất đai 2003. Như vậy quản lý đất đai thuộc thẩm quyền và trách nhiệm của Nhà nước, thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Hoạt động quản lý của Nhà nước nhằm đảm bảo việc sử dụng đất đai một cách hợp lý, phục vụ lợi ích của chủ sở hữu đích thực là toàn dân cũng như quyền và lợi ích hợp pháp của mỗi công dân. Cho nên nếu cho rằng một hoạt động quản lý nào đó (quyết định hành chính, hành vi hành chính) là trái pháp luật thì người dân có thể khiếu nại và Nhà nước có trách nhiệm giải quyết khiếu nại đó.

Tuy nhiên không phải mọi hoạt động liên quan đến quản lý đất đai đều có thể khiếu nại. Chỉ có những quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của người dân, những quyết định, hành vi mà việc thực hiện nó có thể gây cho người dân bị thiệt hại về mặt lợi ích thì mới là đối tượng của việc khiếu nại. Nội dung này đã được quy định tại Điều 138 Luật Đất đai và được liệt kê, cụ thể hóa tại Điều 162 Nghị định 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ.

- Tranh chấp đất đai, theo Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 định nghĩa “*Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai*”.

Hiểu một cách nôm na, thông thường “tranh chấp đất đai” là việc giành nhau về một phần đất nào đó hoặc quyền và nghĩa vụ liên quan đến phần đất đó mà chưa rõ nó thuộc về bên nào. Việc giành nhau này có thể bằng hành động trực tiếp (chiếm trực tiếp) cũng có thể mới ở phần ý kiến (đòi cơ quan có thẩm quyền phải công nhận cho mình thay vì cho người khác).

Như vậy, điểm khác nhau cơ bản giữa tranh chấp đất đai, khiếu nại quyết định giải quyết tranh chấp đất đai với khiếu nại về quản lý đất đai: tranh chấp đất đai và khiếu nại quyết định giải quyết tranh chấp đất đai thể hiện mối quan hệ giữa các cá nhân, tổ chức bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong việc sử dụng đất. Trong khi đó, khiếu nại về quản lý đất đai thể hiện mối quan hệ giữa người sử dụng đất đai (cá nhân, tổ chức) với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về quản lý trong lĩnh vực đất đai.

Qua vụ việc của bà PTL, đối chiếu với những khái niệm đã nêu ở trên, chúng ta nhận thấy UBND xã Sơn Bình, UBND huyện vì nhận định “tranh chấp” là “khiếu nại” nên trong quá trình giải quyết đã không tuân theo quy định của Luật Đất đai năm 2003 (Điều 135 và Điều 136) và Luật Đất đai năm 2013 (Điều 202 và Điều 203) mà lại vận dụng Luật Khiếu nại, tố cáo (nay là Luật Khiếu nại) để giải quyết. Điều đó là sai, vì trình tự, thẩm quyền giải quyết khác nhau, thời hạn, thời hiệu cũng khác nhau và đặc biệt là quyết định giải quyết tranh chấp không được quyền khiếu nại (khoản 3 Điều 138 Luật Đất đai năm 2003) mặc dù đây cũng là quyết định hành chính.

Trong quá trình giải quyết tranh chấp, khiếu nại liên quan đến đất đai cần nghiêm túc chấp hành triệt để các chủ trương của nhà nước: không thừa nhận việc đòi lại đất và không xem xét, giải quyết khiếu nại về việc đòi lại đất mà nhà nước đã giao cho người khác sử dụng theo các chính sách ruộng đất trước đây. Về vấn đề này, tại Khoản 5 Điều 26 Luật Đất đai năm 2013 đã quy định “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”.

Tại Điều 1 Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26/11/2003 của Quốc hội về nhà đất do Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 01/7/1991

đã quy định “Nhà nước không xem xét lại chủ trương, chính sách và việc thực hiện các chính sách về quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa liên quan đến nhà đất đã ban hành trước ngày 01/7/1991”. Cụ thể hóa các quy định trên, Khoản 1 Điều 4 Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ đã quy định một cách chi tiết như sau: “Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất và không xem xét giải quyết khiếu nại về việc đòi lại đất mà Nhà nước đã giao cho người khác sử dụng theo các chính sách ruộng đất trước ngày 15/10/1993 trong các trường hợp sau:

a) Đất bị tịch thu, trưng thu, trưng mua khi thực hiện cải cách ruộng đất ở miền Bắc, chính sách xóa bỏ triệt để tàn tích chiếm hữu ruộng đất và các hình thức bóc lột thực dân, phong kiến ở miền Nam.

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

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

d) 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 giải quyết tranh chấp ruộng đất.

đ) Đất đã chia cho người khác khi hưởng ứng cuộc vận động san sẻ bớt một phần ruộng đất để chia cho người không có ruộng và thiếu ruộng tại miền Nam sau ngày giải phóng”.

+ Việc giải quyết các trường hợp khiếu nại, tranh chấp về đất đai phải căn cứ vào pháp luật về đất đai tại thời điểm xảy ra các quan hệ đất đai dẫn đến khiếu nại, tranh chấp bao gồm các văn bản có liên quan đến đất đai sau đây:

a) Luật cải cách ruộng đất ban hành ngày 04/12/1953 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa;

b) Thông tư số 73/TTg ngày 07/7/1962 của Thủ tướng Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa về việc quản lý đất của tư nhân cho thuê, đất vắng chủ, đất bỏ hoang tại nội thành, nội thị;

c) Điều lệ hợp tác xã nông nghiệp bậc cao ban hành ngày 01/5/1969;

d) Nghị quyết số 125-CP ngày 28/6/1971 của Hội đồng Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa về việc tăng cường công tác quản lý ruộng đất;

đ) Nghị định số 47/CP ngày 15/3/1972 của Hội đồng Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ban hành điều lệ tạm thời về việc lựa chọn địa điểm công trình và quản lý đất xây dựng;

e) Nghị quyết số 28/CP ngày 16/12/1973 của Hội đồng Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa về việc đình chuyển dân cư để giải phóng lòng sông;

g) Quyết định số 129/CP ngày 25/5/1974 của Hội đồng Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa về việc ban hành chính sách đối với các hợp tác xã mở rộng diện tích phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp ở trung du và miền núi;

h) Nghị định số 01/NĐ/75 ngày 05/3/1975 của Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam về chính sách ruộng đất;

i) Chỉ thị số 235-CT/TW ngày 20/8/1976 của Ban chấp hành Trung ương Đảng Lao động Việt Nam về việc thực hiện Nghị quyết của Bộ Chính trị về vấn đề ruộng đất ở miền Nam;

k) Quyết định số 188/CP ngày 25/9/1976 của Hội đồng Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam về chính sách xóa bỏ triệt để tàn tích chiếm hữu ruộng đất và các hình thức bóc lột thực dân, phong kiến ở miền Nam Việt Nam;

l) Quyết định số 188/CP ngày 25/9/1976 của Hội đồng Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam về xóa bỏ hình thức bóc lột tư bản chủ nghĩa về ruộng đất và xúc tiến điều chỉnh ruộng đất ở nông thôn miền Nam;

m) Quyết định số 201/CP ngày 01/7/1980 của Hội đồng Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam về việc thống nhất quản lý ruộng đất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất trong cả nước;

n) Luật Đất đai năm 1987 và Nghị định số 30/HĐBT ngày 23/3/1989 của Hội đồng Bộ trưởng về việc thi hành Luật Đất đai năm 1987;

o) Quyết định số 13-HĐBT ngày 01/02/1989 của Hội đồng Bộ trưởng nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam về việc giải quyết một số vấn đề cấp bách về ruộng đất;

+ Việc giải quyết các khiếu nại, tranh chấp đất đai cần khuyến khích giải quyết bằng tự thương lượng, thuyết phục nhằm giữ gìn tình làng nghĩa xóm, tương thân tương ái, hạn chế vi phạm pháp luật, bảo đảm trật tự an toàn xã hội, góp phần hạn chế phát sinh khiếu kiện, đặc biệt là khiếu kiện phức tạp đông người, giảm tải gánh nặng công việc cho các cơ quan hành chính và Tòa án nhân dân các cấp.

2.4 Đánh giá chung:

Vấn đề khiếu nại và giải quyết khiếu nại đặc biệt là về đất đai đang là vấn đề được dư luận xã hội quan tâm. Tuy nhiên, trong quá trình giải quyết, khi áp dụng pháp luật để xem xét, nhiều vấn đề liên quan giữa Luật Đất đai năm 2003; Luật Đất đai năm 2013; Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 và các Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại năm 2011 và Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 2006 có mâu thuẫn mà đến nay vẫn chưa được giải quyết. Điều này là do công tác xây dựng pháp luật của chúng ta còn phân tán, thiếu tính đồng bộ, chưa nắm bắt, dự báo được các tình huống do quá trình phát triển về chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội.

Trên cơ sở tình huống đã nêu, tôi xin được mạnh dạn xây dựng 03 phương án giải quyết đối với vụ việc này cụ thể như sau:

a) Phương án 1: Có hai lý do cần chú ý cụ thể như sau:

Một là Luật Khiếu nại, tố cáo (nay là Luật Khiếu nại) được áp dụng chung trong việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính Nhà nước.

Hai là, Khoản 2 và Khoản 3 Điều 8 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn; trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật về cùng một vấn đề do cùng một cơ quan ban hành mà có quy định khác nhau, thì áp dụng quy định của văn bản được ban hành sau.

Như vậy, vụ việc bà PTL khi có đơn khởi kiện vụ án hành chính thì Tòa án nhân dân huyện phải thụ lý giải quyết, không được phép từ chối. Bởi vì Luật Khiếu nại, tố cáo (nay là Luật Khiếu nại) có hiệu lực pháp lý cao hơn Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

Giải pháp đưa ra là Tòa án nhân dân tối cao cần sớm có văn bản hướng dẫn ngành Tòa án thụ lý giải quyết theo thủ tục giải quyết các vụ án hành chính đối với những khiếu kiện nói trên.

b) Phương án 2: áp dụng quy định của Luật Đất đai với lý do khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai là khiếu nại chuyên ngành cần phải áp dụng luật chuyên ngành. Luật Đất đai quy định một cơ chế giải quyết riêng nên cần ưu tiên áp dụng Luật này. Mặt khác, Pháp lệnh thủ tục

giải quyết các vụ án hành chính (sửa đổi, bổ sung năm 2006) cũng không quy định việc thụ lý giải quyết đối với trường hợp đã có quyết định giải quyết lần hai. Vì vậy, Tòa án không có thẩm quyền thụ lý giải quyết. Nếu như Tòa án thụ lý giải quyết những vụ việc trên sẽ không tránh khỏi phản ứng không đồng tình của một số cơ quan hành chính.

Như vậy, vụ việc của bà PTL thì UBND xã Sơn Bình, UBND huyện phải ban hành quyết định hủy bỏ Quyết định số 41/QĐ-CT-UBND ngày 23/3/2007 và Quyết định số 6090/QĐ-CT-UBND ngày 18/12/2007 vì trình tự, thủ tục giải quyết không phù hợp với quy định của Luật Đất đai (Khoản 2 Điều 135 và Điều 136 Luật Đất đai 2003).

Cách duy nhất có thể giải quyết tình hình hiện nay là cơ quan hành chính tự xem xét lại việc giải quyết của mình để bảo đảm quyền lợi cho người dân.

c) *Phương án 3:* các cơ quan và cá nhân có trách nhiệm giải quyết khiếu nại lần đầu, trong quá trình đối thoại để ra quyết định giải quyết, cần giải thích cho người khiếu nại hiểu rõ quyền của họ. Giải thích những vướng mắc, chông chéo, bất cập của pháp luật trước mắt chưa thể điều chỉnh mà họ sẽ gặp phải trong quá trình tiếp khiếu (nếu theo đường tố tụng tư pháp) để người khiếu nại lựa chọn hình thức khiếu nại tiếp lên cơ quan hành chính cấp trên hay chuyển sang khiếu kiện vụ án hành chính tại Tòa án (nếu việc giải quyết của cấp mình chưa làm họ hài lòng và có nhu cầu tiếp khiếu). Việc này thể hiện ý thức trách nhiệm và tinh thần, thái độ phục vụ của người giải quyết khiếu nại đối với công dân, chứ không phải chỉ với thái độ quan liêu, máy móc, chỉ biết hành xử phần trách nhiệm của mình cho xong việc, đẩy công dân đến cơ quan khác và không cần quan tâm đến kết quả sau đó sẽ như thế nào.

Như vậy, vụ việc của bà PTL, UBND huyện cần khách quan công tâm, xem xét lại vụ việc một cách cẩn thận, có lý có tình; Nếu phát hiện việc giải quyết trước đây chưa chính xác, cần điều chỉnh lại quyết định đã giải quyết, bảo đảm quyền lợi cho bà PTL, nếu đã chính xác và không có tình tiết mới, cần gấp gờ, đối thoại động viên, giải thích cho bà Long biết và tôn trọng pháp luật, để chấm dứt khiếu nại.

2.5 Những ưu và khuyết điểm lựa chọn phương án

Phương án 1:

Về ưu điểm

- Tạo cho cơ quan quản lý hành chính nhà nước có thời gian để xem lại các quyết định, cách giải quyết của mình đối với việc khiếu nại của công dân;

Về khuyết điểm

- Thời gian giải quyết kéo dài, không có điểm dừng;
- Người dân không thực sự tin tưởng vào giải quyết của cơ quan hành chính, thiếu khách quan.

Phương án 2:

Về ưu điểm

- Việc giải quyết mang tính khách quan hơn;
- Công dân có quyền lựa chọn cách giải quyết tiếp khiếu theo thủ tục tư pháp hoặc hành chính.

Về khuyết điểm

- Hạn chế quyền khiếu kiện của công dân, chỉ được phép chọn một trong hai đường tiếp khiếu là khiếu nại đến cơ quan hành chính cấp trên hoặc khiếu kiện ra Tòa án.

Phương án 3:

Về ưu điểm

- Hạn chế sự tranh luận giữa cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp về áp dụng pháp luật giải quyết khiếu kiện về đất đai;
- Nâng cao ý thức trách nhiệm và thái độ phục vụ của người giải quyết;
- Xác định được điểm dừng khiếu nại về đất đai.

Về khuyết điểm

- Đòi hỏi các ngành, các cấp có liên quan phải phối hợp chặt chẽ, tinh thần trách nhiệm phục vụ tận tâm, có biện pháp thống nhất cách giải quyết.

* Trên cơ sở những mặt được, chưa được của từng phương án, đề nghị chọn phương án 3 vì các lý do sau đây:

Phương án 1:

Trước hết, về việc không thụ lý giải quyết đối với các khiếu nại đã có quyết định giải quyết khiếu nại lần 2 (Khoản 3 Điều 44 Luật Khiếu nại). Đây là bước tiến rất quan trọng, nhằm tránh phát sinh khiếu nại nhiều lần, hạn chế tối đa việc khiếu kiện tràn lan vượt cấp; tạo điều kiện để các cơ quan và người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước không hao phí thời gian, sức lực vào việc giải quyết các khiếu nại đã được giải quyết thỏa đáng, đúng pháp luật, nâng cao ý thức tôn trọng và thực hiện nghiêm túc các quy định của cơ quan có thẩm quyền.

Song, tại Điều 7 của Luật lại quy định “*quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật bao gồm quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, quyết định giải quyết khiếu nại mà trong thời hạn do pháp luật quy định người khiếu nại không khiếu nại tiếp...*” dễ dẫn đến những cách hiểu khác nhau, đây cũng là một trong những nguyên nhân làm hạn chế hiệu quả giải quyết khiếu nại và phát sinh khiếu nại nhiều lần. Trong khi các cơ quan nhà nước gặp khó khăn, lúng túng khi thụ lý giải quyết, thì người khiếu nại có thể tiếp tục khiếu nại quyết định giải quyết khiếu nại lần hai với lập luận rằng theo quy định tại Điều 7, người khiếu nại vẫn có thể tiếp tục được khiếu nại.

Như vậy, nếu chọn phương án 1 thì việc giải quyết khiếu nại không có điểm dừng, khiếu nại nhiều lần, tràn lan vượt cấp.

Phương án 2:

Theo điểm a và b Khoản 2 Điều 138 Luật Đất đai năm 2003 và tại Khoản 2 Điều 2 và Khoản 17 Điều 11 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính quy định: cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện để Tòa án giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai trong hai trường hợp sau: Thứ nhất, người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND cấp huyện và không tiếp tục khiếu nại đến Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Thứ hai, người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND cấp tỉnh.

Tuy nhiên, theo Luật Khiếu nại, tố cáo (nay là Luật Khiếu nại) người khiếu nại không bị hạn chế quyền khởi kiện ra Tòa án đối với những trường hợp đã có quyết định giải quyết lần hai (Điều 39 Luật Khiếu nại, tố cáo).

Như vậy, nếu chọn phương án 2 thì quyền khiếu nại của công dân bị hạn chế. Nếu UBND cấp huyện bác đơn, người khiếu nại tiếp tục khiếu nại lên

cấp trên hoặc khởi kiện ra Tòa hành chính. Thế nhưng khi đưa ra Tòa, Tòa cũng bác đơn. Nếu được xử thắng nhưng UBND cấp huyện không chấp hành, trong trường hợp này không biết phải xử lý như thế nào?

Phương án 3:

Để có điểm dừng khiếu nại về đất đai khi đã có quyết định giải quyết lần hai thì khi tiếp nhận khiếu nại, cơ quan, người có trách nhiệm giải quyết cần chủ động phối hợp với địa phương để nắm chắc vụ việc, trả lời dứt khoát cho người dân. Nếu vụ việc đã được giải quyết đúng pháp luật, thấu tình đạt lý thì giải thích và động viên người dân chấm dứt khiếu kiện. Nếu phát hiện quyết định giải quyết có vi phạm pháp luật hoặc có tình tiết mới, thì chỉ đạo cụ thể chủ trương giải quyết hoặc cử cán bộ xuống giúp địa phương nhanh chóng xem xét lại, thống nhất hướng giải quyết dứt điểm vụ việc, công dân không phải đi lại nhiều lần, gây tốn kém, phiền hà không đáng có.

Như vậy, chọn phương án 3 là phù hợp với tình hình thực tiễn hiện nay.

CHƯƠNG III

CÁC GIẢI PHÁP VÀ KIẾN NGHỊ

3.1 Giải pháp:

- Trước mắt, để khắc phục hạn chế đã nêu, thì chính quyền địa phương cấp cơ sở tăng cường công tác hòa giải, nắm chắc hoàn cảnh của từng người dân của địa phương mình có vụ việc khiếu nại để tư vấn giúp đỡ họ khiếu nại đúng cơ quan có thẩm quyền, khiếu kiện đúng quy định của pháp luật, có biện pháp xử lý thích

đáng hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền xử lý đối với những người lợi dụng khiếu kiện để dụ dỗ, lôi kéo, kích động người khác khiếu kiện trái với quy định của pháp luật, gây rối làm mất trật tự, an toàn xã hội.

- Tăng cường công tác dân vận, tạo điều kiện để các đoàn thể chính trị xã hội gần gũi với người dân ở địa phương nhằm tuyên truyền, phổ biến pháp luật về khiếu nại, tố cáo và giúp cho người dân an tâm với sự xem xét, giải quyết của cơ quan có thẩm quyền, tránh được sự nóng vội dẫn đến dễ bị các đối tượng trục lợi, lợi dụng lôi kéo, kích động đông người tổ chức khiếu kiện vượt cấp.

- Tăng cường công tác quản lý hành chính nhà nước về mọi mặt để hạn chế phát sinh khiếu nại, tố cáo trong nhân dân. Chủ tịch UBND các cấp phải trực tiếp chỉ đạo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, những nơi có khiếu kiện phức tạp phải phân tích đánh giá đúng tình hình để tập trung giải quyết dứt điểm.

- Nâng cao hơn nữa trình độ năng lực, kiến thức, kinh nghiệm và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức trong công việc, thông qua các chương trình đào tạo, bồi dưỡng, các cuộc thi xử lý tình huống..., thường xuyên tổ chức các lớp bồi dưỡng kiến thức quản lý, đặc biệt là kiến thức xã hội và kinh nghiệm thực tiễn xử lý tình huống phát sinh trong công việc hàng ngày. Đồng thời, tăng cường công tác kiểm tra công vụ, kịp thời biểu dương khen thưởng cá nhân, tập thể có thành tích, phát hiện và xử lý kịp thời những tập thể, cá nhân thiếu trách nhiệm, vi phạm kỷ luật, kỷ cương hành chính, nhất là vi phạm các quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

3.2 Kiến nghị:

- Để phù hợp với nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật, vừa phù hợp với cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay và bảo đảm quyền lợi của người khiếu nại thì phải chấp nhận quyền khởi kiện vụ án hành chính của người khiếu nại ở bất kỳ giai đoạn nào. Điều này phù hợp với tinh thần của Luật Khiếu nại, tố cáo (nay là Luật Khiếu nại) phù hợp với chủ trương phát huy hơn nữa vai trò của Tòa án hành chính trong giải quyết các khiếu kiện hành chính hiện nay.

Do đó, kiến nghị Quốc hội cần xem xét sửa đổi, bổ sung điểm a, điểm b Khoản 2 Điều 138 Luật Đất đai năm 2003 và Chính phủ xem xét sửa đổi Khoản 3 điều 64 Nghị định 84/2007/NĐ-CP theo hướng việc giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai được dẫn chiếu áp dụng theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

- Để không xảy ra những mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật, thời gian đến Quốc hội cần sớm nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại; Luật Đất đai và Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính một cách đồng bộ, hợp lý, nhằm tạo ra khuôn khổ pháp lý thuận lợi để nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu kiện nói chung, về đất đai nói riêng.

- Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính hiện tại cho phép cơ quan hành chính hoạt động theo kiểu “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, mang nặng tính hành chính cấp trên – cấp dưới, một vụ việc có thể được xem xét nhiều lần song không dứt điểm được, hiệu quả hiệu lực giải quyết còn nhiều hạn chế. Mặt khác, để đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, bảo đảm lợi ích của tổ chức, công dân và thực hiện quyền khiếu kiện theo yêu cầu của Hiệp định Thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ (BTA), quy định của WTO thì nhà nước ta phải thiết lập một cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính nhanh chóng, khách quan, công bằng và không thiên vị; các khiếu kiện hành chính phải được giải quyết cuối cùng bởi Tòa án. Vì vậy, thiết lập cơ quan tài phán hành chính là biện pháp hữu hiệu bảo đảm hiệu quả, hiệu lực việc giải quyết các khiếu kiện hành chính hiện nay.

C. KẾT LUẬN

Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân. Chính vì vậy Đảng và Nhà nước luôn quan tâm đến công tác giải quyết khiếu nại. Thực tế trong những năm qua, vấn đề khiếu nại và giải quyết khiếu nại đặc biệt là về đất đai đang là vấn đề được dư luận xã hội quan tâm. Tuy có những xung đột trong quy định giữa Luật Đất đai và Luật Khiếu nại về khiếu nại và giải quyết khiếu nại liên quan đến đất đai đã gây nên rất nhiều khó khăn trong quá trình áp dụng pháp luật để giải quyết các khiếu nại, nhất là về thẩm quyền giải quyết, về trình tự thủ tục giải quyết,

về quy trình giải quyết phức tạp, khó thực hiện, thiếu công khai, minh bạch và tình chất phức tạp của việc giải quyết khiếu nại hành chính nói chung, liên quan đến đất đai nói riêng, nhưng qua thực tế cho thấy, thông qua công tác giải quyết khiếu nại đã góp phần quan trọng vào việc bảo vệ được lợi ích nhà nước, lợi ích tập thể cũng như quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Việc nghiên cứu đề sớm thành lập cơ quan tài phán hành chính nước ta sẽ góp phần nâng cao hiệu quả việc giải quyết khiếu nại hành chính, tạo cơ chế giải quyết khiếu kiện minh bạch, mọi khiếu kiện hành chính được xem xét thông qua cơ quan tài phán độc lập với cơ quan hành chính, phù hợp với yêu cầu cải cách nền hành chính nhà nước, cải cách hệ thống tư pháp và phù hợp với thông lệ quốc tế, bảo đảm việc giải quyết các khiếu nại hành chính được khách quan, công bằng, hiệu quả và không thiên vị.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật Thanh tra số 56/2010/QH12 ngày 15/11/2010;
- Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013;
- Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai năm 2003;
- Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai năm 2013;
- Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất;

- Nghị định 47/2014/NĐ-ĐP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất;

- Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005 và nay là Luật Khiếu nại 2011);

- Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 (được sửa đổi, bổ sung năm 1998, 2006).

PHIẾU CHẤM ĐIỂM

Điểm	Họ và tên giảng viên chấm	Chữ ký của giảng viên chấm
		
		

