



FDVN LAW FIRM

TỔNG HỢP

**15 BÀI BẢO PHÁP LÝ
LIÊN QUAN ĐẾN KHIẾU NẠI
TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI**



MỤC LỤC

TỔNG HỢP 15 BÀI BÁO PHÁP LÝ LIÊN QUAN ĐẾN KHIẾU NẠI TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

1. **PHÂN BIỆT TRANH CHẤP, KHIẾU NẠI, TỐ CÁO TRONG LĨNH VỰC QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI** **03-06**
Nguyễn Văn Lạng - Phó Chánh Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường
2. **GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH VỀ ĐẤT ĐAI** **07-15**
Võ Công Khôi - Học viện Chính trị khu vực III
3. **GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM** **16-22**
Nguyễn Phúc Thiện - TS, Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội
4. **KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013** **23-30**
Nguyễn Hữu Luận Học viện Tư pháp
5. **HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI** **31-39**
*Võ Phan Lê Nguyễn
Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Nhà Bè, TP. Hồ Chí Minh*
6. **THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VƯỢT CẤP TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY** **40-46**
Hoàng Xuân Tôn - T.s Bùi Tấn Hiển-Viện nhà nước và pháp luật
7. **THẨM QUYỀN CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH TRONG GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI VÀ KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI** **47-52**
*Nguyễn Quang Tuyền - Giảng viên cao cấp Trường Đại học Luật Hà Nội
Nguyễn Hữu Phúc - Giảng viên, Trường Đại học Kinh tế Đà Nẵng*
8. **NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC TIẾP CÔNG DÂN, GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO, TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI** **53-57**
*Nguyễn Tiến Sỹ - Thanh tra Bộ tài nguyên và Môi trường
Phan Thị Thanh Huyền - Học viện Nông nghiệp Việt Nam*
9. **CÔNG TÁC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VÀ TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI** **58-61**
Trương Thị Thúy - Sở Tài Nguyên và Môi trường Vĩnh Phúc
10. **BÀN VỀ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT TRONG GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH VỀ ĐẤT ĐAI** **62-75**
Trần Thị Thùy - Khoa Đào tạo Đại học, Học viện Tòa án
11. **THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP CẢI THIỆN QUY TRÌNH, THỦ TỤC GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP, KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VỀ ĐẤT ĐAI THÔNG QUA TÒA ÁN** **76-81**
Đinh Ngọc Hà - Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

- 12. NGUYÊN NHÂN DẪN ĐẾN KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP** **82-87**
Nguyễn Quốc Tinh - Thanh tra tỉnh Khánh Hòa
- 13. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN KHIẾU NẠI, KHIẾU KIỆN TRONG THU HỒI ĐẤT, BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ** **88-96**
Phan Trung Hiền - PGS.TS Trưởng Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ
Nguyễn Văn Trường - ThS, Giảng viên Khoa Kinh tế - Luật, Trường Đại học Sư phạm Kỹ thuật Vĩnh Long
- 14. HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI** **97-105**
Văn Linh- Tòa án Quân sự Khu vực Hải quân
- 15. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI** **106-111**
Văn Linh - Tòa án Quân sự Khu vực Hải quân

FDVN LAW FIRM

PHÂN BIỆT TRANH CHẤP, KHIẾU NẠI, TỐ CÁO TRONG LĨNH VỰC QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

NGUYỄN VĂN LANG

Phó Chánh Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường

Hiện nay tình trạng tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai vẫn đang là vấn đề hồng được Đảng, Chính phủ hết sức quan tâm. Luật Đất đai 2003, mục 2 từ điều 135 đến 139 đã quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai nhưng để áp dụng đúng và giải quyết tốt những vấn đề này, người làm công tác quản lý không những cần biết nhận dạng mà còn phải hiểu sâu sắc, phân biệt được những điểm giống và khác nhau, đặc điểm, bản chất của vấn đề.

Nhận dạng tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai

1. Tranh chấp về đất đai

Từ điển tiếng Việt, nhà xuất bản Đà Nẵng năm 1998 đã định nghĩa “tranh chấp” như sau: “tranh chấp là giành nhau một cách giằng co không rõ thuộc về bên nào”. Đây là định nghĩa chung cho cụm từ “tranh chấp”

Khoản 26, Điều 4 Luật Đất đai 2003 định nghĩa tranh chấp đất đai như sau: “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”. Việc tranh chấp đất đai diễn ra do một hoặc nhiều bên, các bên đều đưa ra chứng cứ và cho rằng mình là người duy nhất có quyền sử dụng một diện tích đất cụ thể và đòi được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất cho mình, họ làm đơn gửi đến cơ quan quản lý có thẩm quyền, đề nghị ra quyết định công nhận họ là người sử dụng hợp pháp diện tích đất đang tranh chấp, đồng thời bác bỏ các yêu cầu của các bên còn lại.

Hệ thống và quy định của Pháp luật cùng công tác quản lý đất đai qua các thời kỳ chưa thật chặt chẽ, chính xác. Do vậy, việc nhận dạng tranh chấp đất đai thực sự còn khó khăn.

Để nhận dạng tranh chấp đất đai cần thống nhất một số quan điểm sau đây:

Ý chí của Nhà nước (cụ thể ở đây là chính quyền các cấp) đã được thể hiện trong việc quản lý đất đai như thế nào?

Thực tế quản lý hiện nay còn có thiếu sót trong khâu chỉ đạo, thực hiện quy định về chính sách, pháp luật đất đai, tình trạng cho mượn, cho thuê, cho ở nhờ, mua bán, tặng cho, thừa kế... nhưng không thiết lập văn bản (ta quen gọi là văn tự) theo quy định của Pháp luật xảy ra phổ biến trên toàn quốc. Sổ sách, bản đồ, tài liệu theo dõi trong quá trình quản lý tuy có nhưng vẫn còn tình trạng sơ hở, thất lạc, kém chính xác dẫn đến tình trạng không theo dõi chặt chẽ được quá trình thay đổi chủ sử dụng, thậm chí cả chủ sở hữu cũng không có thông tin đầy đủ.

Ai cũng biết “nhất điền, thiên vạn chủ” nhưng hồ sơ về người sở hữu gần nhất trước khi Hiến pháp xóa bỏ chế độ sở hữu tư nhân về đất đai để thiết lập chế độ sở hữu toàn dân cũng không được lưu giữ đầy đủ. Tuy vậy, rất nhiều văn bản chứng nhận quyền sở hữu đất đai cũ vẫn còn được chủ cũ cất giữ cẩn thận và xuất trình khi có tranh chấp.

Thực tế hiện nay chính quyền đã can thiệp trong quá trình quản lý bằng văn bản thu hồi, giao đất. Bên cạnh những trường hợp được quản lý chặt chẽ như vậy, còn tồn tại tình trạng đất không thuộc chủ sở hữu cũ nhưng đang được sử dụng do nhận chuyển nhượng trao tay qua một hoặc nhiều chủ, hoặc tự ý sử dụng do chủ sở hữu bỏ ruộng đất sau ngày giải phóng hoặc chủ sở hữu cũ cho mượn, cho ở nhờ nhưng không lập văn bản...

Trong thời gian qua, việc đo vẽ bản đồ hiện trạng, bản đồ địa chính lập sổ mục kê, sổ địa bộ... đã được thực hiện nhưng không đồng bộ, tồn tại nhiều sai sót, mâu thuẫn, người sử dụng tự kê khai nhưng việc xét của Hội đồng xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để đưa vào sổ địa chính còn hạn chế.

Để xác định tranh chấp đất đai cần xem xét tất cả tài liệu, chứng cứ để xác định thửa đất đang tranh chấp đã được chính quyền điều chỉnh, quản lý bằng quyết định hoặc văn bản giao cấp đất và phân ra các loại sau:

- Có quyết định hoặc văn bản giao đất của chính quyền
- Chưa có quyết định hoặc văn bản giao đất của chính quyền nhưng đã có bản tự kê khai, có giấy tờ viết tay sang nhượng, tặng cho..., có tên trên bản đồ giải thửa, sổ mục kê nhưng chưa có tên trong sổ địa chính, tức là cơ quan quản lý chưa thể hiện chính kiến.
- Chưa có quyết định hoặc văn bản giao đất của chính quyền, cũng không có tên trong sổ mục kê, không có tên trong bản đồ giải thửa..., tức là không có giấy tờ gì hoặc chỉ có hóa đơn thu thuế sử dụng đất của cơ quan thuế.

Chúng ta cần thống nhất nhận thức về việc nộp thuế sử dụng đất và giá trị pháp lý của nó trong quá trình giải quyết như sau: Việc người sử dụng đất nộp thuế, cơ quan thuế thu nhận hoàn toàn không có giá trị như văn bản thể hiện sự cho phép của chính quyền; vì người sử dụng đất hợp pháp, hợp lệ hay bất hợp pháp đều phải đóng thuế, đó là nghĩa vụ. Biên lai nộp thuế sử dụng đất chỉ có thể coi là chứng cứ có sử dụng đất theo thời gian theo biên lai thu thuế mà thôi.

Như vậy chỉ có dạng thứ nhất là phải xem thẩm quyền ra văn bản có đúng quy định của Pháp luật không. Trường hợp đúng quy định của Pháp luật thì không phải là tranh chấp được thụ lý giải quyết mà chuyển sang khiếu nại quyết định giao đất, văn bản giao đất. Trường hợp này cũng cần lưu ý đến thời hiệu và nội dung, hình thức văn bản để có phương án xử lý nhanh.

Hai trường hợp còn lại thuộc về trường hợp các bên tranh chấp quyền sử dụng đất đối với thửa đất mà cơ quan quản lý có thẩm quyền chưa thể hiện chính kiến, chưa áp đặt ý chí Nhà nước đối với diện tích đất đang tranh chấp. Tất cả các loại này đều thuộc dạng tranh chấp đất đai chứ không phải khiếu nại hay tố cáo. Việc giải quyết những vụ việc thuộc dạng này phải tiến hành theo quy định giải quyết tranh

chấp đất đai (Điều 135, 136, 137 Luật Đất đai 2003; Điều 159, 160, 161 Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004).

2. Khiếu nại về đất đai

Khoản 2, điều 2 Luật Khiếu nại, tố cáo đã đưa ra định nghĩa " Khiếu nại " như sau: Khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân, 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".

Trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai từ khiếu nại về đất đai được hiểu cụ thể như sau:

Khiếu nại về đất đai là việc người sử dụng đất có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính được quy định tại Pháp luật đất đai (Điều 138 Luật Đất đai 2003; Điều 162,163,164,165 Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004. Trong đó điều 163, 164, đã được sửa đổi bổ sung tại Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006) và Pháp luật khiếu nại tố cáo khi có căn cứ cho rằng quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Như vậy, phạm trù khiếu nại về đất đai đã thu hẹp hơn so với quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo. Bởi vì đương nhiên mọi quyết định trong lĩnh vực quản lý sử dụng đất đai đều là quyết định hành chính nhưng theo quy định tại khoản 3 Điều 138 Luật Đất đai 2003 và điều 162 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP thì chỉ có 5 loại quyết định nêu ra tại khoản 1 điều 162 và hành vi liên quan đến 5 loại quyết định đó mới có quyền khiếu nại và được giải quyết theo trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quy định trong Luật Đất đai và Luật Khiếu nại, tố cáo (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)

3. Tố cáo về đất đai

Khoản 2 Điều 2 Luật Khiếu nại, tố cáo đã định nghĩa "Tố cáo" như sau: "Tố cáo là việc công dân, theo thủ tục do luật này quy định, báo cáo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức.

Điều 139, Luật Đất đai 2003, quy định cá nhân có quyền tố cáo vi phạm pháp luật về quyền quản lý và sử dụng đất đai; việc giải quyết tố cáo vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Như vậy hành vi vi phạm pháp luật đất đai của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức khi bị phát hiện thì công dân Việt Nam đều có quyền gửi đơn báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết để kịp thời có biện pháp ngăn chặn.

Như vậy, việc phân biệt và nhận dạng tố cáo khá đơn giản so với tranh chấp và khiếu nại. Tuy vậy cũng cần xác định có trường hợp cùng một quyết định, một hành vi nhưng lại bị vừa khiếu nại, vừa tố cáo thì phải giải quyết theo quy định pháp

luật về khiếu nại hay tố cáo. Ví dụ, một quyết định thu hồi, đền bù đất cho cả một dự án bao gồm nhiều người có đất bị thu hồi. Quyết định đó sai quy định của pháp luật, người có đất bị thu hồi có quyền khiếu nại và cũng có quyền tố cáo với cơ quan có thẩm quyền. yêu cầu huỷ bỏ, sửa đổi quyết định đã ban hành. Trong trường hợp vừa tố cáo lại vừa khiếu nại, người giải quyết phải biết phân định và giải quyết sao cho phù hợp. Đối với trường hợp trong một đơn, nguyên đơn vừa khiếu nại vừa tố cáo nhưng không phải đối với một hành vi hay một quyết định thì phải giải quyết khiếu nại và tố cáo độc lập với nhau.

Phần trên chúng tôi đã trình bày chi tiết bản chất của khiếu nại, tranh chấp và tố cáo trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai. Thực tế hiện nay phần nhiều người khiếu nại, tố cáo hoặc tranh chấp đất đai do nhận thức pháp luật hạn chế nên cả ba khái niệm trên đều được sử dụng một tiêu đề là đơn khiếu nại. Chính vì vậy người xử lý đơn cần phân biệt bản chất vụ việc để phân loại và giải quyết đúng quy định của pháp luật và hướng dẫn đường sự gửi đơn đến cơ quan đúng thẩm quyền giải quyết.

Cán bộ, cơ quan tham gia giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai nhận dạng và phân loại, xử lý tốt đơn thư của công dân sẽ nâng cao hiệu quả, rút ngắn thời gian, tránh đơn thư chuyên vòng vào, áp dụng sai quy định pháp luật và đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp cho người sử dụng đất thực hiện quyền lợi của mình đúng quy định của pháp luật.

Đây cũng là một giải pháp góp phần thúc đẩy tiến trình cải cách hành chính trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai.

Nguồn:

https://sti.vista.gov.vn/file_DuLieu/dataTLKHCCN//CVv185/2007/CVv185S012007043.pdf

FDVN LAW FIRM

GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH VỀ ĐẤT ĐAI

VÕ CÔNG KHÔI

Học viện Chính trị khu vực III

1. Thực trạng giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai ở Việt Nam trong thời gian qua:

Kể từ khi Việt Nam thực hiện quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước (năm 1994), cơ chế nhà nước thu hồi đất để chuyển một diện tích đáng kể đất đai sang sử dụng vào mục đích thực hiện các dự án đầu tư đã có những tác động đáng kể đến đời sống, sinh kế của những người bị thu hồi đất. Từ năm 1998, tình trạng bất bình của người bị thu hồi đất với những khiếu nại vượt cấp lên các cơ quan trung trọng đã được đặt ra như một vấn đề nóng cần giải quyết. Trong thời gian qua, chính phủ đã từng thành lập tổ công tác đặc biệt để trực tiếp xem xét giải quyết các vụ việc khiếu nại kéo dài, phức tạp hoặc thành lập các đoàn công tác liên ngành (do một bộ trưởng làm trưởng đoàn xuống các địa phương có nhiều khiếu nại để trực tiếp giải quyết hoặc chỉ đạo ủy ban nhân dân cấp tỉnh đẩy mạnh việc tiếp dẫn và giải quyết đơn thư của dân. Thủ tướng Chính phủ đã giao cho thanh tra chính phủ tập trung giải quyết dứt điểm nhiều vụ việc khiếu nại phức tạp, kéo dài. Cơ chế chính phủ trực tiếp tham gia vào giải quyết khiếu nại cũng có những tác động tích cực, ít nhất làm cho các địa phương tập trung hơn cho động việc này. Tuy nhiên, cơ chế này cũng thể hiện một số hạn chế sau:

Thứ nhất, trung ương trực tiếp giải quyết khiếu nại không phải là một cơ chế được thực hiện thường xuyên theo quy định của pháp luật mà chỉ là cơ chế tăng cường để giải quyết các vụ việc trọng điểm; sau khi các đoàn công tác trở về trung ương thì các tỉnh lại không giải quyết mà đẩy lên trung ương giải quyết tiếp. Như vậy, một cơ chế không rõ thẩm quyền và trách nhiệm giải quyết thì cũng không tạo ra được hiệu quả trên thực tế.

Thứ hai, giải quyết khiếu nại đòi hỏi nghiệp vụ cao về pháp lý. Các bộ trưởng trực tiếp quyết định và giải quyết tại chỗ không thể đảm bảo hoàn toàn tinh chặt chẽ về mặt pháp lý cũng như không thể hiện đầy đủ những hoàn cảnh cụ thể của địa phương

Thứ ba, cơ quan thanh tra chính phủ có chức năng chính là tổ chức thanh tra hoạt động của bộ máy hành chính, thanh tra quá trình giải quyết khiếu nại hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền khi việc giải quyết có biểu hiện vi phạm pháp luật, xử lý những trường hợp bộ máy hành chính vi phạm pháp luật chứ không phải trực tiếp giải quyết tiếp vụ, việc.

Sau năm 2003, chính phủ không áp dụng cơ chế nói trên nữa và trả thẩm quyền giải quyết cho ủy ban nhân dân các cấp. Bộ Tài nguyên Môi trường được giao nhiệm

vụ dàn đốc chính quyền các tỉnh thực hiện nghiêm việc tiếp công dân và giải quyết khiếu nại hành chính về đất của dân, kiểm tra việc thực thi pháp luật về đất đai hỗ trợ các địa phương giải quyết dứt điểm các vụ khiếu nại hành chính phức tạp trên địa bàn. Bên cạnh đó, về phía cơ quan dân cử, quốc hội và ủy ban thường vụ quốc hội cũng đã hết sức quan tâm tới công tác giải quyết đơn khiếu nại hành chính về đất đai của công dân, thể hiện trước hết bằng việc ban hành các nghị quyết về nhiều nội dung khác nhau của công tác giải quyết khiếu nại. Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 30/2004/QH11 về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước và trong đó đã chỉ ra những nguyên nhân gây nên tình trạng phức tạp trong giải quyết khiếu nại (nhiều khía cạnh vẫn còn nguyên giá trị và tính đúng đắn trong thời điểm hiện nay). Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng đã ban hành Nghị quyết Số 715/2004/NQ-UBTVQH11 và Nghị quyết số 694 2008/NQ-UBTVQH12 về việc tiếp nhận, phân loại, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân gửi Quốc hội.

Những điều nói trên cho thấy, nỗ lực của các cơ quan có thẩm quyền trong giải quyết các khiếu nại hành chính của nhân dân. Tuy nhiên, xét ở góc độ chất lượng giải quyết khiếu nại hình thức, công tác này vẫn bộc lộ một số khiếm khuyết, bất cập cơ bản sau:

Một là, một số địa phương, đơn vị còn thiếu trách nhiệm trong việc thụ lý vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết (không chịu lý, thụ lý không kịp thời) hoặc thực hiện không đúng trình tự, thủ tục pháp luật quy định, thu thập chứng cứ, tài liệu không đầy đủ, kết luận thiếu chính xác. Đến khi công dân yêu cầu thực hiện đúng theo pháp luật và thực hiện đúng trách nhiệm thì có thái độ né tránh, đùn đẩy nên công dân từ chỗ không đồng tình dẫn đến bức xúc, khiếu nại với thái độ gay gắt.

Hai là, công tác giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai ở một số địa phương trong một số vụ việc cụ thể còn cứng nhắc hoặc sợ trách nhiệm trước pháp luật về phương án giải quyết nên chưa có phương án tối ưu đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của người dân.

Ba là, vẫn còn tình trạng tồn đọng một số vụ việc khiếu nại của công dân chưa được giải quyết kịp thời. Thực tiễn cho thấy, ủy ban nhân dân các cấp mặc dù đã có nhiều nỗ lực trong giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai, nhưng trung bình hàng năm vẫn còn tồn đọng một số lượng vụ việc chưa được giải quyết kịp thời, và đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng khiếu nại vượt cấp, gây ra những phiền hà và ảnh hưởng không nhỏ đến quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất.

Bốn là, một số vụ việc bản chất ban đầu là tranh chấp đất đai giữa các hộ gia đình đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, theo quy định của pháp luật thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan tòa án. Tuy vậy, qua quá trình khiếu kiện, tâm lý chung là ngời đưa vụ việc ra tòa án giải quyết, lại phải chịu án thì khi khởi kiện... công dân lại quay sang khiếu nại quyết định hành chính của cơ quan hành chính nhà nước

quyết định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất Do đó, vụ việc thường đi vào bế tắc (không xác định rõ là vụ việc tranh chấp hay khiếu nại) và phân định thẩm quyền giải quyết (cơ quan tòa án hay cơ quan hành chính) dẫn đến công dân khiếu kiện vượt cấp nhiều nơi, tùy thuộc vào mỗi địa phương thì áp dụng pháp luật để giải quyết lại khác nhau.

Những hạn chế, khiếm khuyết nêu trên trong gi quyết các khiếu nại hành chính về đất đai xuất phát từ các nguyên nhân cơ bản sau:

Thứ nhất, nền hành chính chưa thật hướng tới loạt tiêu phục vụ nhân dân; chính quyền địa phương tốt cấp chưa giải quyết tốt mối quan hệ giữa nhà nước và tư cách là đại diện sở hữu toàn dân về đất đai và người sử dụng đất, chú trọng một chiều về quyền thu hồi đất của Nhà nước, nhấn mạnh việc tạo vốn từ quỹ đất mà chưa quan tâm đầy đủ lợi ích chính đáng của người sử dụng đất, đặc biệt là trong việc định giá bồi thường, xử lý mối tương quan giữa giá đất thu hồi với giá đất tái định cư (thu hồi giá đất quá thấp, giao lại giá cao không thỏa đáng). Ngoài ra, chưa làm 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 đến những vấn đề xã hội nảy sinh sau khi thu hồi đất, dẫn tới không bảo đảm diễn kiện tái định cư, không có phương án tích cực về gia 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.

Thứ hai, chính sách, pháp luật về đất đai của nhà nước ở mỗi thời kỳ có sự khác nhau; quy định về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất còn bất cập, thường thay đổi, trong khi đó, trên thực tế cuối địa phương tổ chức thực hiện pháp luật khác nhau. Từ đó tạo nên bị so bì, thắc mắc giữa địa phương này với địa phương khác, giữa dự án này với dự án khác hoặc giữa trường hợp này với trường hợp khác, thậm chí dẫn đến tình trạng người chạy án, cố tình không chấp hành thì được lợi hơn những người gương mẫu chấp hành trước... Bên cạnh đó, chưa có cơ chế thỏa đáng trong đền bù thiệt hại xảy ra hoặc khắc phục hậu quả một khi khiếu nại hành chính của công dân là đúng quy định về bồi thường thiệt hại do oan, sai trong lĩnh vực hành chính còn thiếu và chưa rõ ràng.

Thứ ba, sự yếu kém trong công tác quản lý nhà nước về đất đai qua các kỳ. Phần lớn các vụ khiếu nại hành chính về đất đai trải qua nhiều thời kỳ thực hiện chính sách đất đai, hồ sơ tài liệu phân tán, mất mát hư hỏng, hiện trạng đất thay đổi nên khó xác định nguồn gốc, diện tích; trong khi đó, công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nhiều nơi còn buông lỏng, thiếu dân chủ, công khai; đội ngũ làm công tác giải quyết và hành khiếu nại hành chính còn nhiều bất cập về trình độ, năng lực và phẩm chất đạo đức, trong đó đáng lưu ý là một bộ phận cán bộ, công chức thoái hóa biến chất lợi dụng chức quyền, có hành vi vụ lợi trong quản lý, sử dụng đất đai, để lại những hậu quả

nặng nề và gây ra những bức xúc trong dư luận xã hội, làm giảm lòng tin của nhân dân vào cơ quan nhà nước.

Thứ tư, công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về đất đai chưa thỏa đáng nên pháp luật đất đai chưa đi vào cuộc sống của người dân. Chính vì vậy mà nhận thức của họ về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất chưa thực sự đầy đủ, đúng pháp luật ý thức chấp hành pháp luật cũng như sự hiểu biết về pháp luật của một bộ phận công dân còn hạn chế. Có những trường hợp công dân khiếu nại hành chính với những đòi hỏi, quá cao về quyền lợi của mình hoặc không am tường về thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại và quyền, nghĩa vụ của mình nên gửi đơn thư tràn lan, vượt cấp; có những trường hợp mặc dù đã được giải quyết có lý, có tình nhưng vẫn không chấp nhận, cố tình khiến nơi kéo dài, thậm chí có những phản ứng tiêu cực, gay gắt, cố chấp, thiếu tôn trọng chính quyền, xúc phạm cá nhân người giải quyết hoặc lợi dụng xúi giục, kích động, có hành vi quá khích, gây rối làm cho tình hình thêm phức tạp và khó khăn trong công tác giải quyết...

2. Một số giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai:

Thứ nhất, đổi mới mạnh mẽ cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính nói chung và khiếu nại hành chính về đất đai nói riêng

Hiện nay, ở Việt Nam cũng như nhiều quốc gia, vùng lãnh thổ đều hướng bước giải quyết cuối cùng các quyết định hành chính tới tòa hành chính. Phương thức này sẽ trở nên không hiệu quả nếu các khiếu nại hành chính chỉ ở mức đơn giản hoặc khi tòa hành chính chưa đủ người có năng lực, chuyên môn và kinh nghiệm giải quyết. Theo đó, ngay ở các quốc gia phát triển cũng cần tới một hệ thống cơ quan thuộc khu vực hành chính nhà nước có thẩm quyền giải quyết các khiếu nại hành chính trước khi người có khiếu nại quyết định khởi kiện ra tòa hành chính.

Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 - 5 - 2006 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng năm 2020, đã xác định rõ: "Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo, bảo đảm mọi quyết định và hành vi hành chính trái pháp luật đều được phát hiện và có thể bị khởi kiện trước tòa án; đổi mới thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo và thủ tục giải quyết các vụ án hành chính theo hướng công khai, đơn giản, thuận lợi cho dân, đồng thời bảo đảm tính thông suốt, hiệu quả của quản lý hành chính".

Thực tiễn áp dụng pháp luật về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính thời gian qua đã bộc lộ một số hạn chế cơ bản sau:

Một là, việc giải quyết khiếu nại mang tính khép kín, cơ quan hành chính cấp dưới đã giải quyết nếu còn có khiếu nại tiếp tục được cơ quan hành chính cấp trên giải quyết. Với lối giải quyết vừa đá bóng, vừa thổi còi thì khó tránh khỏi tình trạng thiên vị, bao che, dung túng, nhất là khi quyết định hành chính sai trái liên quan đến trách nhiệm của cơ quan hành chính cấp trên.

Hai là, thủ tục giải quyết khiếu nại mang tính hành chính, khép kín, thiếu sự minh bạch làm cho người khiếu nại, người bị khiếu nại và các bên liên quan ít có cơ hội “tranh tụng” để tìm ra sự thật khách quan và biện pháp giải quyết phù hợp.

Ba là, hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính trong cơ quan hành chính chưa được phân định và tách bạch với hoạt động quản lý hành chính. Các cơ quan hành chính vừa ban hành quyết định để điều hành các lĩnh vực kinh tế - xã hội, vừa giải quyết các khiếu nại đối với quyết định hành chính. Cơ chế đó là không phù hợp với yêu cầu đổi mới hoạt động quản lý nhà nước.

Bốn là, việc giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính chưa đảm bảo tính chuyên nghiệp nên hiệu quả không cao. Nguyên nhân do chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan này là tổ chức, triển khai hoạt động quản lý nhà nước; cán bộ, công chức không được đào tạo kiến thức, kỹ năng cần thiết để giải quyết, trong khi đó các khiếu nại hành chính rất đa dạng và phức tạp nên cơ quan hành chính mất quá nhiều thời gian, công sức vào việc giải quyết khiếu nại, nên ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động quản lý điều hành.

Để khắc phục tình trạng bất cập trong cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, phục vụ hội nhập kinh tế quốc tế cần phải nghiên cứu đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính. Thiết nghĩ, cần sớm thiết lập hình thức giải quyết khiếu nại hành chính bằng cơ chế tài phán hành chính. Hình thức độc lập hoàn toàn với hệ thống cơ quan quản lý hành chính nhà nước và có chức năng chính là giải quyết các khiếu nại hành chính.

So với các hình thức giải quyết tranh chấp khác, tài phán hành chính có các ưu điểm sau: bảo đảm tính độc lập với cơ quan ban hành quyết định hành chính hay có hành vi hành chính bị khiếu nại; bảo đảm tính chuyên nghiệp và tính chịu trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại hành chính; bảo đảm tính bình đẳng giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại; bước giải quyết tại cơ quan tài phán hành chính là bước chuẩn bị tốt về tư liệu cho bước giải quyết tại tòa hành chính (nếu xảy ra); giảm áp lực công việc giải quyết khiếu nại hành chính lên cơ quan thanh tra chính phủ.

Tuy nhiên, hình thức giải quyết tranh chấp bằng cơ chế tài phán hành chính cũng có nhược điểm: bộ máy hành chính nhà nước tăng thêm biên chế để đảm bảo nhân sự hoạt động tài phán hành chính; khó có thể đáp ứng được nguồn lực cán bộ có trình độ cao làm việc trong các cơ quan tài phán hành chính; khó có thể đảm bảo tính độc lập thật sự giữa hệ thống cơ quan tài phán hành chính và hệ thống cơ quan quản lý hành chính trong bối cảnh văn hóa truyền thống của Việt Nam.

Thứ hai, đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại hành chính

Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại hành chính cho cán bộ, công chức và nhân dân để đảm bảo tính thống nhất

trong nhận thức và thực hiện pháp luật. Hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm mục đích nâng cao hiểu biết về pháp luật, ý thức pháp luật và văn hoá pháp lý cho công chức làm công tác quản lý nhà nước và mọi tầng lớp nhân dân, xây dựng được ý thức thực thi pháp luật của mọi người dân trên địa bàn. Việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa chính quyền địa phương với các ngành, các cấp, nhất là với mặt trận tổ quốc và tổ chức thành viên. Nội dung và hình thức tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật phải dễ nhớ, dễ hiểu và phải hết sức thiết thực, đáp ứng đúng yêu cầu tìm hiểu của người dân; nhất là những nội dung liên quan đến thủ tục hành chính về chuyển quyền sử dụng đất; kê khai đăng ký quyền sử dụng đất; quyền và nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất; về giải quyết khiếu nại hành chính và về xử phạt vi phạm hành chính, hình sự trong lĩnh vực đất đai...

Trong thời gian sắp tới, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại hành chính cần tập trung vào một số điểm cơ bản sau đây:

Một là, hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước về công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại từ tỉnh đến huyện và đến các xã, phường, thị trấn. Kiện toàn lực lượng cán bộ làm công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại. Đội ngũ này phải đủ về số lượng và có chất lượng tốt, nhất là phải am hiểu tâm tư nguyện vọng thiết tha của nhân dân đối với pháp luật đất đai, khiếu nại hành chính về đất đai.

Hai là, động viên, khuyến khích và tổ chức cho quần chúng nhân dân tích cực tham gia vào các hoạt động thực hiện pháp luật đất đai. Nhân dân sẽ hiểu biết pháp luật đất đai một cách sâu sắc đầy đủ hơn khi họ tự mình vận dụng nó. Vì vậy, cần phải mở rộng dân chủ, công khai trong hoạt động của các cơ quan nhà nước nhằm thu hút đông đảo quần chúng nhân dân tham gia xây dựng pháp luật, thực hiện pháp luật và giám sát việc thực hiện pháp luật theo nguyên tắc: dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, tạo điều kiện để nhân dân tham gia thảo luận, đóng góp ý kiến vào các văn bản pháp luật đất đai nhất là các văn bản quy phạm pháp luật đất đai nhằm hướng dẫn tổ chức thực hiện thống nhất pháp luật về đất đai.

Ba là, tổ chức triển khai tuyên truyền, phổ biến, giáo dục nội dung các văn bản pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại hành chính tới mọi tầng lớp nhân dân. Đồng thời, phải đa dạng hóa các hình thức tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, với các hình thức phong phú, thiết thực, hiệu quả phù hợp với đặc điểm và trình độ dân trí, tình hình thực tế ở từng địa bàn.

Bốn là, mở rộng và nâng cao chất lượng hoạt động tư vấn, dịch vụ pháp lý, tăng cường phối hợp giữa các cơ quan, đoàn thể quần chúng, trung tâm trợ giúp pháp lý, văn phòng luật sư, đặc biệt là tư vấn pháp luật về đất đai, pháp luật khiếu nại. Hoạt động tư vấn và dịch vụ pháp lý cần được tổ chức sắp xếp lại, đổi mới phương thức hoạt động, đa dạng hóa các loại hình dịch vụ nhằm đáp ứng nhu cầu và phục vụ có

hiệu quả hơn những đòi hỏi của xã hội như giới thiệu các văn bản pháp luật mới về đất đai, các quy định mới về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai.

Năm là, sử dụng có hiệu quả các tư sách pháp luật ở các xã, phường, thị trấn. Tư sách pháp luật phục vụ cho mọi nhà, phục vụ thuận lợi cho đông đảo quần chúng nhân dân. Muốn vậy, các địa phương trong tỉnh phải thường xuyên cập nhật những văn bản pháp luật về đất đai để nhân dân có thể tự mình nghiên cứu tại đây. Thường xuyên, liên tục đưa báo chí đến các trung tâm văn hóa cơ sở, chú ý đối với các vùng sâu, vùng xa.

Thứ ba, nâng cao trình độ, năng lực, phẩm chất đạo đức và có chế độ đãi ngộ đối với cán bộ, công chức làm công tác quản lý nhà nước về đất đai và công tác giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai

Trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cũng như phẩm chất đạo đức của đội ngũ công chức là yếu tố quyết định đến tiến độ và chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật đất đai, đến việc tổ chức thực hiện các văn bản đó, đến công tác giải quyết khiếu nại về đất đai. Trong giai đoạn hiện nay, cần phải quan tâm thực hiện tốt một số nội dung cơ bản sau:

Trước hết, cần rà soát lại đội ngũ công chức quản lý nhà nước về đất đai và công chức đảm trách công tác giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai hiện có; nắm chắc số lượng, tiến hành đánh giá một cách thực chất, toàn diện trên các phương diện làm căn cứ cho những hoạt động tiếp theo. Việc đánh giá đội ngũ này cần dựa trên những tiêu chí cơ bản như phẩm chất chính trị, đạo đức, trình độ, năng lực và sức khỏe; trong đó, cần đặc biệt quan tâm đến tiêu chuẩn phẩm chất chính trị, đạo đức. Từ đó, đối chiếu với yêu cầu, đòi hỏi của công việc đặt ra và tiêu chuẩn công chức nhằm xác định được cụ thể sự thiếu hay thừa về số lượng, đáp ứng được đến đâu về chất lượng và làm rõ cần phải làm gì (cả trước mắt và lâu dài) để xây dựng đội ngũ này.

Kế tiếp, bố trí đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức theo quy hoạch. Việc quy hoạch là định hướng đưa người vào những vị trí công việc, chức danh cụ thể do đó cần đào tạo, bồi dưỡng họ theo vị trí, chức danh đó. Điều này đòi hỏi chính quyền địa phương các cấp phải xây dựng quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng sát hợp cho từng địa phương với thời hạn xác định (một năm, một nhiệm kỳ, định hướng cho một thời kỳ tương ứng với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và đất nước). Trước mắt, những cán bộ trẻ, có khả năng phát triển cần đưa đi đào tạo chính quy; còn những người lớn tuổi, năng lực có phần hạn chế thì cần phải bồi dưỡng cho họ và bố trí công việc hợp lý, đồng thời phải quan tâm tìm nguồn thay thế. Đối với những người không có khả năng thực thi công việc thì có chính sách, chế độ phù hợp để thay đổi công việc hoặc nghỉ chế độ. Quan tâm thường xuyên đến việc bồi dưỡng để kịp thời bổ sung, cập nhật tri thức, kỹ năng, phương pháp làm việc nhằm tăng năng suất lao động cho từng người cụ thể.

Sau hết, chế độ, chính sách cho đội ngũ công chức quản lý nhà nước về đất đai và công chức đảm trách công tác giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai là yếu tố quan trọng để xây dựng đội ngũ này đủ sức đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ. Cần có chính sách đãi ngộ, khen thưởng thỏa đáng đối với đội ngũ cán bộ, công chức: chính sách tiền lương, chế độ thưởng và phụ cấp, đãi ngộ nhân tài, áp dụng các hình thức biểu dương tôn vinh địa vị xã hội đối với những người có cống hiến cho sự nghiệp phát triển của ngành, của địa phương... Có thể nói, chính sách, chế độ đối với cán bộ, công chức hiện nay nhìn chung là còn nhiều bất cập. Điều này có ảnh hưởng không ít đến năng lực và nhiệt huyết của họ. Và cũng chính điều này dẫn tới sự vận dụng hỗ trợ cho cán bộ, công chức mỗi nơi một khác, tùy thuộc vào khả năng của từng địa phương, cơ quan, đơn vị.

Tuy nhiên, sẽ là phiền diện nếu không quy định về xử lý kỷ luật nghiêm minh những hành vi vi phạm của đội ngũ công chức này. Đây cũng là yếu tố cần thiết đảm bảo cho quá trình xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức chuyên nghiệp, hiện đại sớm trở thành hiện thực. Kịp thời nêu gương cán bộ tốt, giúp đỡ cán bộ gặp khó khăn, ngăn chặn những biểu hiện lệch lạc, cơ hội, thoái hóa, biến chất. Tăng cường các hình thức thanh tra: định kỳ, chuyên đề, liên ngành, vụ việc... để kịp thời phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đất đai, không nể nang, né tránh hoặc bao che cho các hành vi vi phạm pháp luật đất đai; những hành vi vi phạm đủ yếu tố cấu thành tội phạm thì nhanh chóng chuyển hồ sơ sang cơ quan tiến hành tố tụng để truy cứu trách nhiệm hình sự.

Thứ tư, quan tâm đầu tư kinh phí đo vẽ bản đồ, hoàn thiện việc xây dựng hồ sơ địa chính, đẩy mạnh công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để thiết lập hồ sơ pháp lý làm tài liệu cơ bản trong giải quyết các tranh chấp, khiếu nại hành chính về đất đai

Theo quy định Luật Đất đai năm 2003 thì “hồ sơ địa chính” là hồ sơ phục vụ quản lý nhà nước đối với người sử dụng đất, bao gồm các tài liệu: bản đồ địa chính, sổ địa chính, sổ mục kê đất đai, sổ theo dõi biến động đất đai. Nội dung hồ sơ địa chính bao gồm các thông tin không gian và thuộc tính của thửa đất như số hiệu, kích thước, hình thể, diện tích, vị trí; người sử dụng thửa đất; nguồn gốc, mục đích, thời hạn sử dụng đất; giá đất, tài sản gắn liền với đất, nghĩa vụ tài chính về đất đai đã thực hiện và chưa thực hiện; giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền và những hạn chế về quyền của người sử dụng đất; biến động trong quá trình sử dụng đất và các thông tin khác có liên quan.

Do có nhiều sự thay đổi về địa giới hành chính trong những thập niên qua nên phần lớn các địa phương trên cả nước mới chỉ lập bộ hồ sơ địa chính tạm thời, sử dụng bản đồ cũ do về từ những năm 1980, chất lượng thấp (bản đồ 299). Nhìn chung, hệ thống cơ sở dữ liệu quản lý đất đai hiện nay đã lạc hậu, phân tán rời rạc, chưa có sự thống nhất, kết nối các loại tài liệu. Có nhiều địa phương được quy hoạch các khu,

cum công nghiệp, các khu dân cư với nhiều biến động đất đai (không còn hiện trạng cũ), nhưng do chưa có bản đồ địa chính hoặc bản đồ cũ nên từ khi lập quy hoạch đến khi thực hiện dự án, cán bộ địa chính không có cơ sở để cập nhật, chỉnh lý biến động đất đai.

Trong thời gian trước mắt cần thực hiện tốt một số nội dung sau:

- Thực hiện việc rà soát, đánh giá đầy đủ tình hình thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất rà soát các văn bản do địa phương ban hành liên quan đến việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để sửa đổi cho phù hợp với Luật Đất đai và các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành Luật Đất đai hiện hành.

- Tăng cường chỉ đạo, kiểm tra, giám sát việc lập, cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính ở tất cả các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và ủy ban nhân dân cấp xã để bảo đảm nguyên tắc mọi thửa đất đã cấp giấy chứng nhận phải được thể hiện đầy đủ, thống nhất các thông tin trong hồ sơ địa chính ở các cấp.

- Đẩy mạnh việc xây dựng cơ sở dữ liệu địa chính làm gọi là hồ sơ địa chính dạng số) thay thế cho việc lập hồ sơ địa chính trên giấy nhằm đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý đất đai và yêu cầu công khai hóa thông tin đất đai trong thị trường bất động sản hiện nay.

Nguồn:

https://sti.vista.gov.vn/file_DuLieu/dataTLKHCN//CVv234/2014/CVv234S62014033.pdf

FDVN LAW FIRM

GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM

NGUYỄN PHÚC THIÊN

TS, Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội

Đất đai là nguồn tài nguyên thiên nhiên, là tư liệu sản xuất vô cùng quý giá và có vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự ổn định, thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển bền vững. Chính vì vậy, phát huy giá trị của đất đai, quản lý, sử dụng đất đai một cách tiết kiệm, hợp lý, hiệu quả, giải quyết kịp thời, đúng quy định pháp luật khi có tranh chấp về đất đai không chỉ là yêu cầu, nhiệm vụ của mỗi nhà nước mà nó còn là một trong những mục tiêu đặc biệt quan trọng của mỗi quốc gia hiện nay.

Từ khóa: Khiếu nại; giải quyết khiếu nại; đất đai; Luật Đất đai; thủ tục hành chính. Land is a natural resource, an extremely valuable means of production, and plays a particularly important role in stabilizing and promoting sustainable socio-economic development. Therefore, promoting the value of land, managing and using land in a thrifty, reasonable and effective manner, handling disputes over land promptly and in accordance with the law are not only the task of a state but also one of the crucial goals of each country at present. Keywords: Complaints; handling complaints; land; Land Law; administrative procedures.

1. Đặt vấn đề

Đánh giá và nhận thức rõ về tầm quan trọng của đất đai đối với đời sống xã hội, Đảng và Nhà nước ta luôn có những chủ trương, đường lối và chính sách, pháp luật phù hợp, nhất quán đối với quản lý, sử dụng đất đai trong mỗi giai đoạn phát triển của đất nước. Điều đó được thể hiện trong các bản Hiến pháp (năm 1946, 1959, 1980, 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp năm 2013). Những quy định có tính nguyên tắc, hiến định đó tiếp tục được cụ thể hóa ngay trong Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013 đều có các quy định cụ thể theo hướng hoàn thiện đối với các quan hệ về đất đai, chế độ sở hữu đất đai, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ pháp luật về đất đai... Đặc biệt, vai trò của đất đai được Nhà nước ta xác định tại khoản 1 Điều 54 Hiến pháp năm 2013: “Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lý theo pháp luật” và được cụ thể hóa trong Luật Đất đai (Điều 4 Luật Đất đai năm 2013).

Trên cơ sở quy định của pháp luật về đất đai, việc quản lý, sử dụng đất đã đạt được những kết quả nhất định, nhất là trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, từ đó, xác lập quyền hạn, trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền quản lý nhà nước (QLNN) về đất đai với các chủ thể thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình trong sử dụng đất; đồng thời, việc phân cấp quản lý tiếp tục xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp và phát huy tính tự chủ, sáng tạo, phù hợp với điều kiện đặc thù của mỗi địa phương (giữa nông thôn và đô thị, miền núi với đồng bằng, biên giới, hải đảo...).

Tuy nhiên, thời gian qua tình hình quản lý, sử dụng đất cũng làm phát sinh nhiều tranh chấp không chỉ giữa các chủ thể có quyền sử dụng đất với nhau mà bộc lộ những yếu kém, bất hợp lý giữa cơ quan QLNN với tổ chức, cá nhân sử dụng đất; còn chưa thống nhất giữa Luật Đất đai với các quy định pháp luật khác có liên quan, dẫn đến, nhiều tranh chấp hành chính về đất đai chưa được giải quyết thấu đáo, kịp thời, gây bức xúc trong xã hội và là một trong những nguyên nhân gây mất trật tự, an toàn xã hội hiện nay. Những hạn chế, bất hợp lý đó cần được khắc phục, giải quyết kịp thời, bảo đảm lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích của tổ chức, cá nhân có quyền sử dụng đất (QSDĐ), góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển bền vững.

2. Khái quát về giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai

Mặc dù tranh chấp đất đai (TCĐĐ) cũng là một hiện tượng xã hội. Nhưng đặc thù của TCĐĐ có thể phát sinh giữa các chủ thể có quyền, nghĩa vụ trong thực hiện QSDĐ hoặc giữa chủ thể QLNN mang quyền lực nhà nước với đối tượng quản lý trong thực hiện quy định của pháp luật đất đai. Do đó, tùy thuộc vào từng TCĐĐ phát sinh giữa các bên chủ thể tham gia, có thể thấy TCĐĐ phát sinh ở một số dạng cụ thể là: tranh chấp về QSDĐ; tranh chấp về quyền và nghĩa vụ phát sinh trong quá trình sử dụng đất; tranh chấp về mục đích sử dụng đất.

Xuất phát từ tính đặc thù của mỗi dạng TCĐĐ cụ thể nên TCĐĐ được giải quyết theo các phương thức khác nhau, có thể được giải quyết theo thủ tục hành chính (TTHC) và cũng có thể được giải quyết theo thủ tục tư pháp. Khác với thủ tục tư pháp (kể cả thủ tục giải quyết TCĐĐ thông qua vụ án/vụ việc dân sự và vụ án hành chính), khi giải quyết TCĐĐ theo TTHC được thực hiện theo các quy định của Luật Đất đai, Luật Khiếu nại và các quy định pháp luật khác có liên quan để áp dụng trong giải quyết khiếu nại (GQKN) đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của chủ thể thực hiện quyền lực nhà nước, có thẩm quyền QLNN trong lĩnh vực đất đai với đối tượng QLNN bị quyết định/hành vi hành chính tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Dù TCĐĐ ở dạng nào, phương thức giải quyết theo TTHC hay thủ tục tố tụng thì việc giải quyết đó cũng phải bảo đảm nguyên tắc: đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất (Điều 4 Luật Đất đai năm 2013). Cùng với việc trao QSDĐ cho người sử dụng đất, Nhà nước bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất bằng các cơ chế, chính sách, phương thức giải quyết TCĐĐ nhằm bảo vệ lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân sử dụng đất.

Phương thức giải quyết TCĐĐ ở nước ta hiện nay chủ yếu được thực hiện thông qua công tác xét xử của Tòa án nhân, giải quyết các khiếu kiện về đất đai và thông qua công tác GQKN hành chính của các chủ thể quản lý hành chính có thẩm quyền (gồm cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật). Bằng việc khiếu nại của công dân, cơ quan, tổ chức đề nghị chủ thể có thẩm quyền xem xét lại quyết định/hành vi hành chính trong quản lý đất đai mà chủ thể khiếu nại “cho rằng” quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Thực tế, TCĐĐ đều có chung mục đích của các chủ thể là bảo vệ lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, song nếu xét về TCĐĐ nói chung thì đối tượng của TCĐĐ là quyền sử dụng đất đai; thủ tục giải quyết có thể theo thủ tục tố tụng hoặc theo TTHC; kết quả giải quyết có thể bằng một bản án, quyết định của tòa án và có thể bằng một quyết định GQKN (quyết định hành chính); chủ thể trong quan hệ này rất đa dạng, nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân; nội dung của TCĐĐ cũng rất phong phú và đa dạng, bao gồm: QSDĐ, các giao dịch về QSDĐ (cầm cố, thế chấp, chuyển nhượng...), quyền thừa kế QSDĐ, tranh chấp về tài sản gắn liền với đất.

Trong khi đó, nếu giải quyết TCĐĐ (theo cách hiểu là tranh chấp hành chính cụ thể) theo TTHC, được quy định bởi Luật Khiếu nại, Luật Đất đai và các văn bản pháp luật khác có liên quan thì đối tượng của khiếu nại về đất đai là các quyết định/hành vi hành chính của chủ thể QLNN về đất đai bị khiếu nại; chủ thể có quyền khiếu nại là người sử dụng đất bị quyết định/hành vi hành chính trực tiếp tác động, xâm phạm quyền, lợi ích của họ; chủ thể có thẩm quyền GQKN là cơ quan/người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước; nội dung GQKN là yêu cầu liên quan về QSDĐ.

3. Quy định pháp luật và thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai

Khiếu nại và GQKN về đất đai là một loại khiếu nại hành chính, được thực hiện trên cơ sở quy định của Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Đất đai năm 2013 và các luật khác có liên quan, gồm những nội dung sau:

Một là, quy định của pháp luật về khiếu nại trong lĩnh vực đất đai được thực hiện trên cơ sở quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, quyền này được kế thừa, phát triển qua các bản Hiến pháp và tiếp tục được ghi nhận trong khoản 1 - 2 Điều 30 Hiến pháp năm 2013, đó là: mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo... Cụ thể hóa quy định này, nhiều văn bản pháp luật đã được ban hành như Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2004 và năm 2005); Luật Khiếu nại năm 2011. Luật Thanh tra năm 2010, Luật Tiếp công dân năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019). Đặc biệt, tại khoản 1, Điều 204 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai”. Bên cạnh việc thực hiện trình tự, thủ tục khiếu nại, GQKN theo quy định của Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định 7 nhóm thủ tục về đất đai, trong đó có thủ tục hòa giải TCĐĐ, thủ tục giải quyết TCĐĐ tại cơ quan hành chính (điểm e, khoản 1, Điều 195).

Hai là, hiện nay, khiếu nại và GQKN trong lĩnh vực đất đai ở nước ta chưa được quy định trong một văn bản pháp luật riêng biệt, việc GQKN trong lĩnh vực đất đai chủ yếu vẫn được thực hiện theo quy định về GQKN hành chính. Chính vì vậy, khi áp dụng pháp luật về GQKN trong lĩnh vực đất đai được thực hiện trên cơ sở quy định của Luật Khiếu nại, Luật Đất đai và các văn bản pháp luật khác có liên quan. Trong

đó, các quy định về nguyên tắc GQKN với nội dung: “Việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải được thực hiện theo quy định của pháp luật; bảo đảm khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời”³.

Ba là, chủ thể khiếu nại (có quyền khiếu nại) là cơ quan, tổ chức, cá nhân (khoản 2, 4 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011), chủ thể này được quy định cụ thể tại Điều 4 Luật Đất đai năm 2013. Theo đó, chủ thể thực hiện quyền khiếu nại trong lĩnh vực đất đai là “người sử dụng đất”. Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ, nhận chuyển QSDĐ theo quy định của Luật này và được thực hiện các quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại trong lĩnh vực đất đai theo quy định tại Điều 12 Luật Khiếu nại và quy định của Luật Đất đai hiện hành.

Nguyên nhân làm phát sinh khiếu nại xuất phát từ những hoạt động hành chính của các chủ thể QLNN, các chủ thể này là người bị khiếu nại. Theo quy định của pháp luật, người bị khiếu nại là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại;... tại khoản 5 Điều 2 Luật Khiếu nại, quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại tại Điều 13 Luật Khiếu nại năm 2011.

Chủ thể thứ ba trong quan hệ pháp luật về khiếu nại, GQKN là chủ thể có thẩm quyền GQKN, chủ thể này được quy định tại khoản 6 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011: “Người giải quyết khiếu nại là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại”. Các chủ thể này cũng được quy định rõ về quyền, nghĩa vụ của người GQKN (Điều 14, 15 Luật Khiếu nại năm 2011). Đồng thời, Luật cũng quy định về thẩm quyền GQKN của các chức danh trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở (từ Điều 16 - 27 Luật Khiếu nại năm 2011). Việc phân định, xác định rõ thẩm quyền GQKN nói chung và khiếu nại hành chính trong lĩnh vực đất đai của các chủ thể quản lý, bảo đảm để các chủ thể có thẩm quyền GQKN thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình không chỉ trong GQKN thuộc thẩm quyền mà còn đơn đốc, nhắc nhở việc GQKN thuộc thẩm quyền của cấp dưới do mình trực tiếp quản lý.

Bốn là, Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Đất đai năm 2013 đã khắc phục được một số bất cập, hạn chế trong quy định của pháp luật về khiếu nại, GQKN, nhất là khiếu nại trong lĩnh vực đất đai. Song những hạn chế đó chưa được khắc phục triệt để, điều đó được thể hiện ở một số quy định không phù hợp, mâu thuẫn, chưa thống nhất như tại khoản 6 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 giải thích cụ thể là: “Người giải quyết khiếu nại là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại”. Trong khi đó, từ Điều 17 - 26 Luật Khiếu nại năm 2011 không quy định đối với tổ chức mà quy định thẩm quyền của mỗi cá nhân đối với việc GQKN. Do đó, cần có quy định thống nhất, tạo điều kiện để người khiếu nại, người bị khiếu nại và người có thẩm quyền GQKN thực hiện tốt nhất quyền, nghĩa vụ của mình.

Bên cạnh những quy định về đối tượng, chủ thể, quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các chủ thể... trong quan hệ pháp luật khiếu nại nói chung và khiếu nại trong lĩnh vực đất đai nói riêng, Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Đất đai năm 2013 còn quy định về hình thức, thủ tục, thời hiệu, thời hạn khiếu nại, GQKN, thụ lý, xác minh, đối thoại trong quá trình GQKN. Tuy nhiên, khiếu nại, GQKN trong lĩnh vực đất đai là một trong những lĩnh vực “nóng” và diễn biến phức tạp nên số vụ việc khiếu nại

không ngừng gia tăng, gây mất trật tự, an toàn xã hội, đe dọa đến sự ổn định và phát triển bền vững của xã hội.

4. Những đề xuất kiến nghị góp phần hoàn thiện pháp luật về giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai

Khi nước ta chuyển đổi nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, những thành tựu của quá trình đổi mới đã góp phần tích cực thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, song cũng bộc lộ những bất cập, vướng mắc cần được khắc phục, giải quyết kịp thời, trong đó có những vấn đề bức xúc, những điểm nóng về TCĐĐ, những tranh chấp đó có thể phát sinh giữa các chủ thể sử dụng đất (chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp...) với nhau, cũng có không ít những tranh chấp phát sinh giữa chủ thể QLNN với người sử dụng đất trong hoạt động cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, thu hồi đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất... Thực tế, những tranh chấp này có thể được giải quyết bằng những phương thức khác nhau, trong đó phương thức giải quyết bằng khiếu nại hành chính là phương thức được áp dụng khi tranh chấp hành chính phát sinh từ hoạt động QLNN về đất đai của chủ thể có thẩm quyền với đối tượng quản lý.

Từ quy định của pháp luật khiếu nại, pháp luật đất đai cho thấy pháp luật khiếu nại, GQKN trong lĩnh vực đất đai có vị trí, vai trò rất quan trọng trong đời sống xã hội. Pháp luật GQKN trong lĩnh vực đất đai quy định về hình thức, thủ tục, trình tự, thẩm quyền, thời hạn, nguyên tắc... là cơ sở pháp lý để giải quyết TCĐĐ theo thủ tục hành chính giữa cơ quan công quyền với cơ quan, tổ chức, cá nhân (với tư cách là người sử dụng đất). Vì vậy, cùng với việc phát huy những thành tựu, ưu điểm và kết quả đạt được trong xây dựng, thi hành Luật Khiếu nại, Luật Đất đai và các văn bản pháp luật khác có liên quan đến GQKN thì cũng cần phải khắc phục kịp thời những hạn chế, bất cập đối với các quy định pháp luật, thực hiện pháp luật về GQKN trong lĩnh vực đất đai. Cụ thể là:

Thứ nhất, thường xuyên rà soát các quy định của hệ thống pháp luật (nhất là Luật Khiếu nại, Luật Tiếp công dân, Luật Đất đai và các văn bản dưới luật đối với lĩnh vực này) nhằm phát hiện những bất cập trong quy định pháp luật, hạn chế, yếu kém trong thi hành pháp luật. Những hạn chế, yếu kém đó được Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa IX) chỉ rõ: “Tranh chấp về đất đai còn diễn biến phức tạp, hiệu lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai còn thấp... Các cơ quan có thẩm quyền phải tập trung giải quyết kịp thời, dứt điểm các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, tố tụng hành chính, tố tụng dân sự...”. Do đó, cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung kịp thời những quy định mới, phù hợp, điều chỉnh kịp thời, hiệu quả những quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực đất đai, GQKN về đất đai.

Thứ hai, tổng kết thi hành pháp luật đất đai, khiếu nại và đánh giá quy định pháp luật về khiếu nại, đất đai sau một thời gian dài thực hiện (nhất là GQKN trong lĩnh vực đất đai) vì các Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Đất đai năm 2013, Luật Tiếp công dân năm 2013 đều được ban hành, thực hiện từ trước khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực nên có những quy định chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ hiện nay. Nhiều văn bản pháp luật có liên quan đến đất đai như Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Tổ

tụng hành chính, Bộ luật Dân sự... đã được sửa đổi. Song một số quy định pháp luật có liên quan đến đất đai, giải quyết tranh chấp về đất đai còn bộc lộ những bất cập, khiếm khuyết, thiếu thống nhất, có những quy định còn bỏ trống hoặc trùng lặp về nội dung thẩm quyền, thời hiệu, thời hạn giải quyết... Vì vậy, muốn nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN, trong đó có nâng cao hiệu quả GQKN nói chung và khiếu nại trong lĩnh vực đất đai nói riêng thì cần hệ thống hóa, sửa đổi, bổ sung và khắc phục kịp thời những hạn chế, bất cập nêu trên.

Thứ ba, ngay sau khi thực hiện đổi mới (từ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, tháng 12/1986), đất đai là lĩnh vực chịu sự tác động trực tiếp, mạnh mẽ của nền kinh tế thị trường nên để kịp thời điều chỉnh những quan hệ phát sinh trong quan hệ pháp luật đất đai, Nhà nước ta đã ban hành Luật Đất đai năm 1987 nhưng chỉ sau một thời gian ngắn, Luật Đất đai năm 1993 được ban hành và sau 10 năm thi hành, Luật Đất đai năm 2003 đã thay thế Luật Đất đai năm 2013. Với sự ra đời của các đạo luật này đều có những quy định về giải quyết TCĐĐ, có những TCĐĐ được giải quyết theo phương thức khiếu nại hành chính, có tranh chấp được giải quyết theo phương thức do Tòa án thụ lý, giải quyết theo thủ tục tố tụng.

Thứ tư, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực đất đai (theo hướng đa dạng hóa các phương thức giải quyết) với những quy định phù hợp, thống nhất, chặt chẽ về khiếu nại, GQKN về đất đai. Tuy nhiên, nên cân nhắc lựa chọn theo phương thức giải quyết tại cơ quan tư pháp (như vậy sẽ tương thích với hệ thống pháp luật, như: Luật Đất đai, Bộ luật Dân sự, Luật Tố tụng hành chính, Luật Tố tụng dân sự, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp...). Tóm lại, phải bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ giữa Luật Đất đai với các đạo luật khác có liên quan.

Thứ năm, xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết tranh chấp về đất đai. Đồng thời, có những quy định hợp lý về sự phối hợp giữa cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc giải quyết TCĐĐ, tạo ra cơ chế kiểm soát hoạt động hành chính trong lĩnh vực đất đai nói chung và GQKN trong lĩnh vực đất đai nói riêng (như thanh tra, kiểm tra, giám sát). Bên cạnh đó, để hoạt động GQKN trong lĩnh vực đất đai đi vào nề nếp, từng bước phát huy và nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về giải quyết TCĐĐ theo phương thức khiếu nại hành chính, thời gian tới, cần nghiên cứu, cân nhắc để củng cố, kiện toàn và nâng cao trình độ, năng lực, tinh thần trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức trong công tác GQKN về đất đai, bảo đảm thực hiện tốt nhất những yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền GQKN về đất đai hiện nay.

Thứ sáu, đổi mới công tác tiếp công dân nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả đối với công tác tiếp công dân và GQKN trong lĩnh vực đất đai. Vì vậy, phải đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra việc thực thi pháp luật về tiếp công dân, việc thanh tra, kiểm tra phải được tiến hành một cách thường xuyên, liên tục và không ngừng đổi mới nội dung, phương thức tiếp công dân. Đồng thời, đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình GQKN về đất đai.

Thứ bảy, đẩy mạnh ứng dụng khoa học - công nghệ, xây dựng dữ liệu thông tin về đất đai, giải quyết tranh chấp về đất đai (nhất là thông qua phương thức GQKN về đất đai), tập trung giải quyết dứt điểm các khiếu nại kéo dài, vụ việc phức tạp, những điểm “nóng”, “bức xúc” về đất đai. Qua đó xác định rõ trách nhiệm và xử lý nghiêm minh, kịp thời, đúng pháp luật đối với những hành vi vi phạm pháp luật.

5. Kết luận

Cùng với sự phát triển của xã hội, nhất là trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, những tranh chấp về đất đai sẽ diễn biến phức tạp cả về tính chất, nội dung, phạm vi... giữa các chủ thể tham gia quan hệ thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình. Do đó, việc sớm rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy phạm pháp luật có liên quan đến đất đai, giải quyết tranh chấp về đất đai, như: Luật Đất đai, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Tổ tụng hành chính... và tiếp tục hoàn thiện các thể chế về thị trường bất động sản để điều chỉnh kịp thời các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực đất đai, đặc biệt là vai trò của Nhà nước trong quản lý đất đai, thực hiện giải quyết các TCĐĐ nói chung và TCĐĐ theo phương thức khiếu nại hành chính giữa cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền GQKN về đất đai. Qua đó, tạo điều kiện bảo đảm tốt nhất lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân sử dụng đất và có liên quan đến QSDĐ hiện nay.

Nguồn:

<https://vi.quanlynhanuoc.vn/qlnn/article/download/262/153>

FDVN LAW FIRM

KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013

NGUYỄN HỮU LUẬN
Học viện Tư pháp

1. Khiếu nại đất đai là gì?

Người sử dụng đất là một chủ thể quan trọng trong quan hệ pháp luật đất đai. Trên thực tế, đây là chủ thể vô cùng phong phú đa dạng. Trải qua nhiều thời kỳ lịch sử đất, chủ thể này được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau.

Người sử dụng và một bên Nhà nước là chủ thể trong quan hệ pháp luật đất đai đều được hưởng các quyền và gánh chịu các nghĩa vụ pháp lý theo quy định của pháp luật đất đai. Chi thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình, với vai trò là đại diện chủ sở hữu, Nhà nước phải thực hiện tốt các nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Nhà nước ban hành các quyết định ảnh hưởng, thực hiện hành vi hành chính về thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất; hoặc cấp, đình chỉ, sửa đổi, và thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.v.v.. Để thực hiện chức năng quản lý, trong quá trình đó có thể đã làm phát sinh tranh chấp với người sử dụng đất. Để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì khiếu nại là phương tiện pháp luật hữu hiệu mà người sử dụng đất có thể sử dụng.

Như vậy, khiếu nại về đất đai là việc người sử dụng đất gồm: (cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư; tổ chức) người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất theo thủ tục của Luật Khiếu nại, Luật Đất đai 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 quản lý đất đai, của người có thẩm quyền trong cơ quan cơ quan quản lý 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.

Ngoài quyền khiếu nại, người sử dụng đất còn có các quyền chủ thể khác như quyền yêu cầu, kiến nghị, phản ánh, và tố cáo về đất đai.

+ Quyền yêu cầu của công dân về đất đai: có thể được hiểu là sự đòi hỏi của công dân đối với cơ quan nhà nước, hoặc tổ chức nào đó đáp ứng các nhu cầu của họ do pháp luật đất đai quy định.

Ví dụ: Công dân yêu cầu cơ quan quản lý đất đai cung cấp các thông tin về đất đai; yêu cầu được tham gia tiến hành việc kiểm đếm tài sản khi thực hiện thủ tục thu hồi đất

+ Quyền kiến nghị, phản ánh của công dân về đất đai: công dân bằng những sáng kiến của mình đề đạt với cơ quan quản lý nhà nước về đất đai nhằm hoàn thiện các thủ tục hành chính hoặc các quy định về chính sách pháp luật đất đai.

+ Tố cáo về đất đai: Điều 2 Luật Tố cáo: “Tố cáo là việc công dân theo thủ tục do Luật tố cáo quy định báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành

vi vi phạm pháp luật đất đai của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức”.

Có hai nhóm hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà công dân thể tố cáo: Tố cáo hành vi vi phạm về quản lý và sử dụng đất đai của công chức, viên chức trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ; và tố cáo hành vi vi phạm về quản lý và sử dụng đất đai của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào đối với việc chấp hành quy định pháp luật về đất đai.

Qua đó cho thấy, so với quyền yêu cầu, kiến nghị, phản ánh, thi khiếu nại và tố cáo đều có căn cứ là sự vi phạm pháp luật đất đai. Tuy nhiên, về đối tượng và chủ thể thực hiện hoàn toàn khác nhau. Nếu đối tượng khiếu nại là quyết định, hành vi hành chính thuộc phạm vi quản lý về đất đai, thì đối tượng của tố cáo là việc làm trái pháp luật đất đai của cơ quan, tổ chức, cá nhân như: Đê đất bị lấn, chiếm, bị thất thoát; hoặc giao đất, cho thuê đất không đúng đối tượng không đúng thẩm quyền... Hay nói cách khác khiếu nại được sử dụng khi quyền và lợi ích của người sử dụng đất bị xâm hại. còn tố cáo là khi quyền và lợi ích của Nhà nước, tổ chức, người khác bị xâm phạm, hoặc cũng có thể là của chính người tố cáo

Do khiếu nại, tố cáo, yêu cầu, kiến nghị, phản ánh đều là quyền của chủ thể, nên tùy theo điều kiện, hoàn cảnh, tình huống người sử dụng đất có thể hoặc không sử dụng chúng. Việc phân biệt các quyền này có ý nghĩa quan trọng giúp cho người sử dụng đất thực hiện đúng các quyền của mình. Đồng thời, đáp ứng đủ điều kiện để các cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận, phân loại đơn và tiến hành giải quyết kịp thời nhanh chóng, đúng nội dung đơn yêu cầu của công dân.

Luật đất đai năm 2013, Điều 204 quy định về quyền khiếu nại như sau:

“1. Người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai.

2. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính.”

2. Các khiếu nại về đất đai

- Khiếu nại đối với các quyết định, hành vi hành chính khi thực hiện thủ tục thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất;

Ví dụ: Năm 1987 ông A làm đơn xin cấp đất ở. Năm 1994 ông A được giao 3295m² đất trong đó đất ở 400m², đất nông nghiệp là 2895m². Năm 1999 UBND huyện M ra Quyết định (QĐ) số 1800/QĐ-UB thu hồi lại diện tích đất ở 400m² đã cấp cho ông A, vì đất được cấp sai mục đích (không phải đất ở mà là đất nông nghiệp của nông trường quản lý). Việc thu hồi chỉ ban hành quyết định mà không được thực hiện trên thực tế và chỉnh lý lại hồ sơ địa chính Vì vậy, năm 2003 ông A đã chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho ông B diện tích 200m² đất ở.

Năm 2015, khi ông A làm thủ tục tách thửa đất thì UBND huyện M mới phát hiện ông A vẫn còn sử dụng 200m² đất ở thửa đất 144 đã có QĐ thu hồi số 1800/QĐ-

UB từ năm 1999. UBND huyện M đã tiến hành lập biên bản vi phạm đối với ông A và ra QĐ số 2999/QĐ-UB thu hồi lại diện tích đất ở 200m² của ông A. Đồng thời ban hành QĐ cấp lại diện tích 200m², nhưng ghi mục đích sử dụng là đất nông nghiệp. Ông A đã làm đơn khiếu nại về quyết định thu hồi đất, quyết định cấp lại diện tích đất của UBND huyện M.

- Khiếu nại đối với quyết định, hành vi hành chính về thủ tục đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất;

- Khiếu nại đối với quyết định, hành vi hành chính về thủ tục cấp đổi, cấp lại, đình chính, thu hồi Giấy chứng nhận, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng;

- Khiếu nại đối với quyết định, hành vi hành chính về thủ tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất; (chuyển quyền sử dụng đất) Khiếu nại đối với quyết định, hành vi hành chính về thủ tục cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc, cưỡng chế thi hành quyết định thu hồi đất;

- Khiếu nại đối với quyết định, hành vi hành chính về thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai và thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai tại cơ quan hành chính

- Khiếu nại đối với quyết định, hành vi hành chính về thủ tục xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

3. Đặc điểm của khiếu nại về đất đai Thứ nhất, chủ thể thực hiện quyền khiếu nại về đất đai, hoặc người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất.

Thứ nhất, chủ thể thực hiện quyền khiếu nại về đất đai, hoặc người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất

Thứ hai, nội dung của khiếu nại về đất đai đa dạng và phức tạp. Tính phức tạp của khiếu nại về đất đai, không chỉ bắt nguồn từ những xung đột gay gắt về lợi ích kinh tế, từ hiệu quả ra sự quản lý thiếu hiệu quả của các cơ quan và nước, sự bất hợp lý và thiếu đồng bộ của : thống chính sách, pháp luật đất đai.v.... mà 3n do những nguyên nhân có tính lịch sử trong quản lý và sử dụng đất đai qua các thời ở phát triển của đất nước.

Thứ ba, đối tượng của khiếu nại về đất đai + các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến quyền quản lý và quyền sử dụng đất của các chủ thể trong quan hệ pháp vật đất đai

Thứ tư, khiếu nại về đất đai phát sinh gây hậu quả xấu về nhiều mặt không chỉ gây thiệt hại về kinh tế ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, lợi ích quốc gia, mà ỏn gây tâm lý hoang mang, thiếu tin tưởng do chính quyền làm mất trật tự an ninh, an toàn xã hội

4. Giải quyết khiếu nại về đất đai

Giải quyết khiếu nại về đất đai là một trong những nội dung quản lý hết sức quan trọng của ác cơ quan quản lý nhà nước về đất đai.

Luật Đất đai và Luật Khiếu nại không chỉ quy định về quyền khiếu nại mà còn quy định cơ quan, tổ chức, cá nhân người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật đất đai có trách nhiệm giải quyết kịp thời, khách quan khiếu nại của công dân, xử lý nghiêm minh người vi phạm. áp dụng biện pháp cần thiết ngăn chặn thiệt hại có thể xảy

ra, đảm bảo cho quyết định giải quyết khiếu nại được thi hành nghiêm chỉnh và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình.

Điều 2 khoản 11 Luật Khiếu nại quy định: “Giải quyết khiếu nại là việc xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết của người khiếu nại”. Như vậy, giải quyết khiếu nại bao gồm các công việc: xác minh để làm rõ các tình tiết sự việc liên quan đến nội dung yêu cầu khiếu nại; tổ chức đối thoại; căn cứ vào quy định của pháp luật để đánh giá về tính hợp pháp quyết định, hành vi hành chính bị khiếu nại; kết luận về nội dung khiếu nại, xác định rõ khiếu nại của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đúng, đúng một phần hoặc sai toàn bộ, giữ nguyên, sửa đổi hoặc hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính bị khiếu nại. Chấm dứt việc thực hiện quyết định hành chính, hành vi bị khiếu nại; quyết định việc bồi thường thiệt hại cho người khiếu nại (nếu có) hoặc giải quyết các vấn đề cụ thể khác trong nội dung khiếu nại.

Luật Khiếu nại quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại thuộc các Thủ trưởng cơ quan, tổ chức quản lý nhà nước về đất đai từ trung ương đến địa phương, theo đó:

- Khiếu nại quyết định xử phạt của thanh tra viên chuyên ngành đất đai thì do thủ trưởng cơ quan Tài nguyên và Môi trường giải quyết khiếu nại.

Trình tự giải quyết khiếu nại lần đầu thuộc về Thủ trưởng các cơ quan nhà nước quản lý đất đai nếu khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của chính mình và của công chức do mình trực tiếp quản lý

- Khiếu nại quyết định của UBND huyện, hoặc quyết định của trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường huyện thì do Chủ tịch UBND huyện giải quyết

Trình tự giải quyết khiếu nại lần hai về đất đai thuộc về thủ trưởng cấp trực tiếp của người đã giải quyết khiếu nại lần đầu

- Chủ tịch UBND tỉnh giải quyết khiếu nại lần 2 đối với các khiếu nại lần đầu do chủ tịch UBND huyện đã giải quyết nhưng còn khiếu nại Giải quyết khiếu nại về đất đai lần đầu hay giải quyết khiếu nại lần hai đều phải thực hiện qua các bước sau:

Bước 1: Đơn khiếu nại về đất đai và thụ lý đơn khiếu nại

Luật Khiếu nại quy định hình thức khiếu nại về đất đai có thể được thực hiện hiện bằng đơn khiếu nại hoặc khiếu nại trực tiếp. Nếu khiếu nại được thực hiện bằng đơn thì trong đơn khiếu nại phải ghi rõ các nội dung sau: ngày, tháng, năm khiếu nại; tên, địa chỉ của người khiếu nại; tên, địa chỉ của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị khiếu nại; nội dung, lý do khiếu nại, tài liệu liên quan đến nội dung khiếu nại và yêu cầu giải quyết của người khiếu nại. Đơn khiếu nại phải do người khiếu nại ký tên hoặc điểm chỉ.

Trường hợp người khiếu nại đến khiếu nại trực tiếp thì người tiếp nhận khiếu nại hướng dẫn người khiếu nại viết đơn khiếu nại hoặc người tiếp nhận ghi lại việc khiếu nại bằng văn bản và yêu cầu người khiếu nại ký hoặc điểm chỉ xác nhận vào văn bản, trong đó ghi rõ nội dung theo quy định trên.

Trường hợp nhiều người cùng khiếu nại về một nội dung thì thực hiện như sau: nếu nhiều người đến khiếu nại trực tiếp thì cơ quan có thẩm quyền tổ chức tiếp và hướng dẫn người khiếu nại cử đại diện để trình bày nội dung khiếu nại; người tiếp nhận khiếu nại ghi lại việc khiếu nại bằng văn bản, trong đó ghi rõ nội dung theo quy định của đơn khiếu nại.

Trường hợp có nhiều người khiếu nại bằng đơn thì trong đơn phải ghi rõ đầy đủ các nội dung của đơn khiếu nại, có chữ ký của những người khiếu nại và phải cử người đại diện để trình bày khi có yêu cầu của người giải quyết khiếu nại;

Trường hợp khiếu nại được thực hiện thông qua người đại diện thì người đại diện phải là một trong những người khiếu nại, có giấy tờ chứng minh tính hợp pháp của việc đại diện và thực hiện khiếu nại theo quy định của Luật khiếu nại

Trên cơ sở đơn khiếu nại, và tài liệu kèm theo, người thụ lý đơn phải ghi vào sổ, đóng dấu cơ quan tiếp nhận đơn, sau đó tiến hành nghiên cứu vụ việc phân tích các điều kiện khiếu nại để xem xét đơn khiếu nại có thuộc thẩm quyền thụ lý không, nếu thuộc thẩm quyền thì vào sổ thụ lý vụ việc trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận đơn khiếu nại. Quyết định thụ lý giải quyết khiếu nại là cơ sở pháp lý làm phát sinh các quyền và nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật khiếu nại. Việc thụ lý phải được thông báo cho người khiếu nại và người có liên quan được biết.

Thời điểm quyết định thụ lý đơn khiếu nại sẽ là cơ sở để tính thời hạn giải quyết khiếu nại; người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải thực hiện đúng trình tự thủ tục của Luật khiếu nại.

Trong trường hợp đơn khiếu nại không thuộc thẩm quyền giải quyết phải trả lại cho người khiếu nại và hướng dẫn để người khiếu nại gửi đơn đến đúng cơ quan, tổ chức cá nhân có thẩm quyền giải quyết. Việc trả lại đơn khiếu nại phải thực hiện bằng văn bản và nêu rõ các lý do trả lại đơn.

Theo quy định của Điều 11 Luật Khiếu nại đơn khiếu nại về đất đai sẽ bị trả lại khi có một trong các căn cứ sau:

- Quyết định hành chính, hành vi hành chính trong nội bộ cơ quan nhà nước để chỉ đạo, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ quyết định hành chính, hành vi hành chính trong chỉ đạo điều hành của cơ quan hành chính cấp trên với cơ quan hành chính cấp dưới; quyết định hành chính có chứa đựng các quy phạm pháp luật do cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật; quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao theo danh mục do Chính phủ quy định, cụ thể:

- Quyết định chung của UBND tỉnh, thành phố quy định phê duyệt phương án bồi thường hỗ trợ; tái định cư của dự án A...

- Quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại không liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại;

- Người khiếu nại không có năng lực hành vi dân sự đầy đủ mà không có người đại diện : hợp pháp; Người đại diện không hợp pháp thực hiện khiếu nại;

- Đơn khiếu nại không có chữ ký hoặc điểm - chỉ của người khiếu nại;

- Thời hiệu, thời hạn khiếu nại đã hết mà không có lý do chính đáng;

- Khiếu nại đã có quyết định giải quyết khiếu nại lần hai;

- Cỏ văn bản thông báo đình chỉ việc giải quyết khiếu nại mà sau 30 ngày người khiếu nại không tiếp tục khiếu nại;

- Việc khiếu nại đã được Tòa án thụ lý hoặc i được giải quyết bằng bản án, quyết định của và án, trừ quyết định đình chỉ giải quyết vụ 1 hành chính của Tòa án.

Bước 2: Xác minh thu thập chứng cứ về 5i dung khiếu nại

Đây là giai đoạn quan trọng của thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai - giai đoạn điều tra theo thủ tục hành chính, nhằm thu thập và xác định chứng cứ của vụ khiếu nại. Về nguyên tắc người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại sẽ điều hành điều tra toàn diện, khách quan, đúng xòì hạn ðề thu thập chứng cứ liên quan ðến yêu cầu khiếu nại. Trong giai đoạn này người hiều nại có quyền cung cấp chứng cứ bằng văn bản, bằng lời, hay các hình thức khác. Cụ thể người khiếu nại trực tiếp trình bày theo yêu cầu của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.

Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai có thể tiến hành các biện pháp xác minh thu thập chứng cứ như:

- Tiến hành làm việc với người khiếu nại, người liên quan, người làm chứng ðể nghe rình bày và giải thích về yêu cầu khiếu nại; các ãn cứ ðưa ra yêu cầu của người khiếu nại.

- Kiểm tra, ðôi chiếu xem xét thực tế hồ sơ ãi liệu ban hành quyết ðịnh hành chính, thực tiễn hành vi hành chính về đất đai. Đây là quả rình ðánh giá trên thực tế các yêu cầu hợp pháp về thẩm quyền, thủ tục ðặc biệt là nội dung của quyết ðịnh hành chính về đất đai bị khiếu nại. Qua ðó, giúp cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại có thể ðưa ra kết luận về yêu cầu của người khiếu nại.

Trong thời hạn quy ðịnh tại ðiều 28 của luật Khiếu nại, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần ðầu có trách nhiệm sau ðây: - Kiểm tra lại quyết ðịnh hành chính, hành vi ãnh chính của mình, của người có trách nhiệm lo minh quản lý trực tiếp, nếu khiếu nại ðúng thì ra quyết ðịnh giải quyết khiếu nại ngay;

- Trường hợp chưa có cơ sở kết luận nội lung khiếu nại thì tự mình tiến hành xác minh, kết luận nội dung khiếu nại hoặc giao cơ quan hanh tra nhà nước cùng cấp hoặc cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm (sau ðây gọi chung là người có trách nhiệm xác minh) xác minh nội dung khiếu nại. kiến nghị giải quyết khiếu nại. Việc xác minh phải bảo ðảm khách quan, chính xác, kịp thời thông qua các hình thức sau ðây:

- Người có thẩm quyền xác minh lập báo cáo kết quả xác minh và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả xác minh.

Bước 3: Tổ chức ðối thoại và tham gia ðối thoại của người sử dụng đất

Ðối thoại trong giải quyết khiếu nại về đất đai ðược hiểu là việc giữa các bên người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền và nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan gặp gỡ trực tiếp với nhau ðể làm rõ nội dung khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và hướng giải quyết khiếu nại.

Ðối thoại phải tiến hành theo các nguyên tắc như: Ðảm bảo công khai dân chủ, tôn trọng ý kiến của các bên tham gia giải quyết khiếu nại; Nội dung ðối thoại, kết quả ðối thoại phải ðảm bảo không trái pháp luật, ðạo ðức xã hội. Trong giải quyết khiếu nại lần ðầu hay giải quyết khiếu nại lần hai nếu yêu cầu của người khiếu nại và kết quả xác minh nội dung khiếu nại còn khác nhau thì người giải quyết khiếu nại sẽ phải tổ chức ðối thoại. Đây là một thủ tục ðược thực hiện ðể làm rõ các vấn ðề còn có mâu thuẫn giữa yêu cầu khiếu nại với kết quả xác minh nội dung khiếu nại. Qua ðối thoại có thể tìm giải pháp chung cho các vấn ðề còn tranh chấp giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại.

Để tiến hành đối thoại, người giải quyết khiếu nại có trách nhiệm thông báo bằng văn bản với người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền và nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức có liên quan biết thời gian, địa điểm, nội dung việc đối thoại. Các bên trong vụ khiếu nại phải có mặt để tham gia cuộc đối thoại

Khi đối thoại, người giải quyết khiếu nại phải nêu rõ nội dung cần đối thoại, kết quả xác minh nội dung khiếu nại, người tham gia đối thoại có quyền trình bày ý kiến, đưa ra chứng cứ liên quan đến khiếu nại và yêu cầu của mình.

Việc đối thoại phải được lập thành biên bản; biên bản phải ghi rõ ý kiến của những người tham gia, kết quả đối thoại, có chữ ký hoặc điểm chỉ của người tham gia: trưởng hợp người tham gia đối thoại không ký, điểm chỉ xác nhận thì phải ghi rõ lý do; biên bản này được lưu vào hồ sơ vụ việc khiếu nại. Kết quả đối thoại là một trong các căn cứ để giải quyết khiếu nại khi có khiếu nại đối với quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của Chủ tịch UBND huyện để có căn cứ kết luận quyết định giải quyết của mình hợp pháp hay không hợp pháp Chủ tịch UBND tỉnh người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại cần phải kiểm tra các căn cứ ban hành Quyết định giải quyết tranh chấp như: Chứng cứ về nguồn gốc đất do các bên tranh chấp đưa ra, Thực tế diện tích tranh chấp các bên đang sử dụng.. sự phù hợp của hiện trạng thửa đất với quy hoạch; kế hoạch sử dụng đất..

Trong suốt quá trình giải quyết khiếu nại, đặc biệt từ kết quả đối thoại, người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại có quyền được sửa chữa những lỗi khiếm khuyết của quyết định hành chính hoặc khắc phục việc thực hiện hành vi hành chính. Nếu việc sửa đổi, huỷ bỏ quyết định hành chính và quyền lợi ích hợp pháp của người khiếu nại đã được khắc phục thì người khiếu nại có thể rút đơn khiếu nại

Bước 4 Công bố quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, quyết định giải quyết khiếu nại lần hai về đất đai.

Đây là giai đoạn trọng tâm của thủ tục giải quyết khiếu nại. Để có cơ sở ra quyết định giải quyết khiếu nại, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn hoặc Chánh Thanh tra được giao thực hiện việc giải quyết khiếu nại phải chuẩn bị nội dung Báo cáo tổng hợp kết quả thẩm tra xác minh và tập hợp đầy đủ tài liệu của hồ sơ giải quyết khiếu nại trình Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai. Kèm theo báo cáo là tài liệu thu thập được trong quá trình giải quyết, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải lập thành hồ sơ.

Trên cơ sở nghiên cứu Báo cáo thẩm tra xác minh và đối chiếu các tài liệu chứng cứ trong hồ sơ, trong thời hạn luật định 30 ngày Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ra Quyết định giải quyết khiếu nại.

Ra quyết định giải quyết khiếu nại là khâu kết thúc xem xét giải quyết khiếu nại theo thẩm quyền. Quyết định giải quyết khiếu nại được ban hành khi đã có báo cáo tổng hợp thẩm tra xác minh và đã xem xét các khía cạnh khác nhau của phương án dự kiến. Quyết định giải quyết khiếu nại phải xác định quan hệ, ràng buộc trách nhiệm của cơ quan tổ chức các cả nhận có liên quan trước pháp luật. Người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan tổ chức phải thực hiện quyết định để khôi phục, bảo vệ quyền và lợi ích của các bên.

Nội dung và hình thức của quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, lần hai phải đảm bảo các nội dung quy định tại Điều 31 và Điều 41 của Luật Khiếu nại,

Trường hợp nhiều người cùng khiếu nại về một nội dung thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại xem xét, kết luận nội dung khiếu nại và căn cứ vào kết luận đó đề ra quyết định giải quyết khiếu nại cho từng người hoặc ra quyết định giải quyết khiếu nại kèm theo danh sách những người khiếu nại

Quyết định giải quyết khiếu nại phải được giao nhận cho người khiếu nại để thực hiện quyền khiếu nại tiếp theo đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu và khởi kiện đối với quyết định giải quyết lần hai. Hoặc đề tổ chức thi hành các quyết định giải quyết khiếu nại nếu người khiếu nại không khiếu nại tiếp, hay khiếu kiện.

Trên đây là một số nội dung quy định về khiếu nại và tham gia giải quyết khiếu nại của người sử dụng đất. Việc nghiên cứu các quy định về khiếu nại và tham gia giải quyết khiếu nại của người sử dụng đất nêu trên có ý nghĩa quan trọng, không chỉ giúp cho người sử dụng đất nhận thức đầy đủ, đúng quy định của pháp luật khi thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình, mà còn góp phần vào cho việc xác lập có chế giải quyết khiếu nại về đất đai một cách có hiệu quả.

Nguồn:

https://sti.vista.gov.vn/file_DuLieu/dataTLKHHCN//CVv358/2016/CVv358S62016039.pdf

FDVN LAW FIRM

HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

VÕ PHAN LÊ NGUYỄN

Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Nhà Bè, TP. Hồ Chí Minh

***Tóm tắt:** Khiếu nại là phương thức quan trọng giúp người sử dụng đất bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật. Bài viết phân tích những bất cập, hạn chế về giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai, từ đó đề xuất kiến nghị hoàn thiện.*

***Từ khóa:** Khiếu nại, quyết định hành chính, hành vi hành chính, khiếu nại trong lĩnh vực đất đai*

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở biên hoàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Sau thời kỳ đổi mới, pháp luật đã mạnh dạn trao quyền và ngày càng mở rộng quyền cho người sử dụng đất nhằm đảm bảo từng thửa đất được khai thác, sử dụng hiệu quả. Nhà nước đã giảm dần hoạt động can thiệp sâu vào quyền sử dụng đất của chủ thể được trao quyền, để chuyển sang việc hoạch định chính sách đất đai.

Trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai, cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính thường xuyên ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính nhất định. Các quyết định, hành vi này tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật, người sử dụng đất có quyền khiếu nại hành chính và khởi kiện.

Trong mối tương quan giữa khiếu nại và khởi kiện thì người sử dụng đất đa phần chọn con đường khiếu nại bởi việc giải quyết khiếu nại hành chính có khả năng giải quyết nhanh chóng, toàn diện tranh chấp hành chính ở cả phương diện tính hợp pháp và tính hợp lý của việc thực thi quyền hành pháp. Chính vì vậy, đây là một ưu điểm của phương thức giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính so với thủ tục khởi kiện vụ án hành chính và cũng là một trong những nguyên nhân làm cho người dân hầu hết lựa chọn con đường khiếu nại theo thủ tục hành chính.

Đánh giá kết quả 4 năm triển khai thực hiện pháp luật khiếu nại cho thấy, Luật Khiếu nại năm 2011 đã bổ sung nhiều quy định mới, tiến bộ, khắc phục được những bất cập, hạn chế của quy định trước đó, đáp ứng cơ bản yêu cầu cải cách hành chính và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng pháp luật trong hoạt động khiếu nại, giải quyết khiếu nại nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng vẫn còn nhiều bất cập, làm hạn chế quyền khiếu nại của công dân.

1. Thực trạng các loại khiếu nại hành chính chủ yếu trong lĩnh vực đất đai

Số liệu thống kê cho thấy số vụ việc khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai chiếm xấp xỉ 70% tổng số đơn khiếu nại về đất đai, bao gồm các nội dung chủ yếu sau:

1.1. Khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư

Loại khiếu nại này chiếm 30% đến 40% tổng số đơn thư, tính chất gay gắt phức tạp. Thu hồi đất đồng nghĩa với việc chấm dứt quyền sử dụng của người sử dụng đất trên thửa đất mà họ gắn bó cả về tinh thần lẫn nguồn lợi vật chất nuôi sống họ (như nhà ở, nơi thờ tự, đất sản xuất, việc làm, chất lượng cuộc sống). Do đó, khi họ không nhận được sự bù đắp tương xứng cho phần đất bị thu hồi chắc chắn sẽ khiếu nại đến cùng, gay gắt, quyết liệt, thậm chí tiêu cực, cực đoan. Trong khi đó, cơ quan nhà nước rất khó giải quyết dứt điểm các vụ việc khiếu nại một cách thấu tình, đạt lý do chính sách, pháp luật về đất đai của nước ta còn nhiều hạn chế, nhất là quy định về giá mà Nhà nước bồi thường cho người có đất bị thu hồi vẫn luôn thấp hơn nhiều so với giá thị trường.

1.2. Khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất

Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất (sau đây gọi chung là Giấy chứng nhận) cho người sử dụng đất là kết quả cuối cùng của hoạt động chuyển giao quyền sử dụng đất từ đại diện chủ sở hữu cho người sử dụng đất theo quy định pháp luật. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là một chứng thư pháp lý quan trọng để nhà nước xác nhận quyền của người sử dụng đất trên thửa đất mà họ đang hoặc mong muốn quản lý, sử dụng. Tuy quy định của pháp luật về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ngày càng tiến bộ, chặt chẽ nhưng trên thực tế quy định các thủ tục hành chính về đất đai vẫn còn quá phức tạp, rườm rà. Kết quả thống kê của Phòng tiếp nhận và xử lý đơn thuộc Thanh tra Bộ Tài nguyên và môi trường cho thấy: năm 2012 số đơn khiếu nại về cấp Giấy chứng nhận là 14,04% trong tổng số đơn khiếu nại về đất đai; năm 2013 loại đơn này chiếm 15,79%; năm 2014 có 16,06%; năm 2015 chiếm 15,73%; và năm 2016 chiếm 24,22% (464 đơn). Khiếu nại về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất gồm:

- Khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền về cấp Giấy chứng nhận từ hoạt động giao đất, cho thuê đất.

Pháp luật đất đai hiện hành quy định, Nhà nước giao đất là việc nhà nước ban hành quyết định giao đất để trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất. Kết quả của hoạt động giao đất, cho thuê đất là các chủ thể sử dụng đất được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định pháp luật (trừ việc cho thuê quỹ đất công ích của xã). Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất từ hoạt động giao đất, cho thuê đất chủ yếu được trao cho Ủy ban nhân dân các cấp. Do đó, khiếu nại chủ yếu phát sinh ở các địa phương và do người đứng đầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp hoặc người đứng đầu các cơ quan chức năng giải quyết theo quy định pháp luật.

- Khiếu nại việc cấp Giấy chứng nhận lần đầu cho cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng dân cư là dạng khiếu nại xảy ra phổ biến trong lĩnh vực đất đai.

Pháp luật đất đai hiện hành quy định, Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất là việc Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất ổn định mà không có nguồn gốc được Nhà nước giao đất, cho thuê đất thông qua việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất lần đầu đối với thửa đất xác định. Đây chính là trường hợp Nhà nước cấp giấy chứng nhận lần đầu cho người sử dụng đất đối với những thửa đất xác định. Tuy nhiên, trong nhiều năm liền, mặc dù có sự quyết tâm chính trị rất lớn của Nhà nước, công tác này vẫn còn nhiều bất cập, chậm chạp, gây bức xúc, khiếu nại trong nhân dân.

- Khiếu nại cấp Giấy chứng nhận trường hợp khi người đã được cấp Giấy chứng nhận lần đầu thực hiện các quyền của mình hoặc thửa đất đã thay đổi hiện trạng dẫn đến khác biệt so với Giấy chứng nhận lần đầu, Giấy chứng nhận bị hư hỏng, bị mất... phải cấp đổi, cấp lại.

Luật Đất đai năm 2013 quy định khá mới đối với việc cấp Giấy chứng nhận khi thực hiện các quyền của người đã được cấp Giấy chứng nhận. Theo đó, Cơ quan tài nguyên và môi trường có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận theo quy định pháp luật hiện hành bao gồm Sở Tài nguyên và môi trường, Văn phòng Đăng ký đất đai. Quy định mới này xuất phát trên cơ sở tư duy chuyển giao các hoạt động mang tính dịch vụ cho cơ quan thực hiện dịch vụ công và đồng bộ cơ sở dữ liệu về đất đai. Tuy nhiên, nhà làm luật dường như đã không lường hết những vấn đề phát sinh trên thực tế, nên qua hơn hai năm triển khai Luật Đất đai năm 2013, thì đây là một trong những vấn đề vướng mắc nhiều nhất, bởi sự phân định thẩm quyền không rõ ràng giữa Sở Tài nguyên và môi trường với Ủy ban nhân dân cấp huyện; và giữa Sở tài nguyên và môi trường với Văn phòng Đăng ký đất đai.

Theo thống kê, tại thành phố Hồ Chí Minh, trong quý 3 năm 2015 số lượng hồ sơ cấp giấy chứng nhận cho người dân trễ hạn lên đến 60% mà nguyên nhân chủ yếu của nó là do những bất cập đã được nhận định trên đây, dẫn đến tình trạng người dân bức xúc, khiếu nại. Trong khi đó thẩm quyền tiếp nhận, giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người dân chưa được quy định rõ ràng.

- Khiếu nại việc cấp Giấy chứng nhận cho người mua nhà tại các dự án phát triển nhà ở là một trong những nội dung khiếu nại mới phát sinh thời gian gần đây nhưng rõ lên với số lượng ngày càng nhiều và tính chất gay gắt, phức tạp, khó giải quyết dứt điểm.

Trong xu thế phát triển chung của đất nước, Nhà nước tạo điều kiện phát triển các dự án nhà ở để phục vụ cho nhu cầu thiết yếu “an cư lạc nghiệp” của người dân. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, các dự án phát triển nhà ở cũng tồn tại những hạn chế, trong đó tình trạng người mua nhà đã thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tài chính nhưng không được cấp Giấy chứng nhận, đã gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, gây bức xúc dẫn đến tình trạng khiếu nại xảy ra ngày càng nhiều, thậm chí có nhiều trường hợp khiếu nại đông người.

- Khiếu nại về việc cấp Giấy chứng nhận đối với trường hợp tách, hợp thửa đất.

Luật Đất đai năm 2013 giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định diện tích tối thiểu cho phép tách thửa đối với đất ở cho phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương, tránh tình trạng đầu cơ và nguy cơ manh mún đất. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 không quy định ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định diện tích tối thiểu tách thửa đất nông nghiệp và các loại đất khác. Sự thiếu vắng quy phạm điều chỉnh này làm cho mỗi địa phương hiểu và giải quyết loại hồ sơ này theo cách khác nhau, dẫn đến hiện tượng khiếu nại, tố cáo trong nhân dân. Tuy Nghị định số 01/2017/NĐ-CP đã bổ sung thẩm quyền quyết định diện tích tách thửa đối với các loại đất khác ngoài đất ở cho cấp tỉnh nhưng hiện nay một số tỉnh, thành vẫn chưa xây dựng và ban hành quy định để thực hiện.

1.3. Các khiếu nại khác

- Khiếu nại liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng nông thôn.

Quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất là hoạt động điều phối đất đai ở tầm vĩ mô. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cùng với quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn là những văn bản pháp quy về mặt kỹ thuật, để cơ quan nhà nước áp dụng, giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai. Chính vì vậy, khi thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn cầu thả, xa rời thực tế, thiếu sức sống không những sẽ gây lãng phí đất đai mà còn dẫn đến tình trạng quy hoạch “treo”, gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích thiết thân của người sử dụng đất. Bên cạnh đó, do thiếu những quy định cụ thể và nghiêm khắc xử lý hành vi vi phạm pháp luật về việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị, nông thôn nên trên thực tế đã có những trường hợp cán bộ nhà nước lợi dụng quy hoạch sử dụng đất để làm lợi cho bản thân, bất chấp lợi ích của xã hội. Do đó, tình trạng khiếu nại, tố cáo việc quy hoạch treo, việc cán bộ công chức căn cứ quy hoạch từ chối giải quyết các quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trên thửa đất xảy ra thường xuyên. Trong khi đó, về quan điểm và phương thức giải quyết đối với loại khiếu nại này còn nhiều vấn đề cần phải làm rõ như: quyết định ban hành quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị thường được xem là quyết định chủ đạo, quyết định quy phạm nên không phải là đối tượng khiếu nại.

- Khiếu nại về chuyển mục đích sử dụng đất. Chuyển mục đích sử dụng đất là việc người sử dụng đất thay đổi mục đích sử dụng đất theo nhu cầu, phù hợp với quy định của pháp luật.” Có hai nhóm chuyển mục đích theo quy định của pháp luật đó là chuyển mục đích phải xin phép cơ quan nhà nước và chuyển mục đích không phải xin phép cơ quan nhà nước. Thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất được giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cho phép chuyển mục đích đối với tổ chức trong nước, Ủy ban nhân dân cấp huyện cho phép chuyển mục đích đối với hộ gia đình, cá nhân. Nội dung khiếu nại liên quan đến chuyển mục đích sử dụng đất tập trung chủ yếu là hồ sơ xin chuyển mục đích không được xem xét giải quyết do chưa phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị; sơ đồ, vị trí

chuyên mục đích sai lệch; không đáp ứng các điều kiện về hạ tầng, kỹ thuật, các điều kiện khác do đặc điểm của từng địa phương quy định...

2. Những bất cập về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai ***Thứ nhất, về đối tượng bị khiếu nại là quyết định hành chính***

Quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai là quyết định thể hiện dưới dạng văn bản do cơ quan quản lý nhà nước về đất đai hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ban hành để quyết định một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể. Tiếp cận dưới góc độ lý luận, quyết định hành chính được chia thành ba loại là: quyết định chủ đạo, quy phạm và cá biệt. 2 Tuy nhiên, quyết định hành chính là đối tượng của khiếu nại nói chung và quyết định hành chính là đối tượng của khiếu nại trong lĩnh vực đất đai nói riêng chỉ được giới hạn trong các quyết định cá biệt.

Theo quy định pháp luật, người sử dụng đất chỉ có quyền khiếu nại đối với quyết định hành chính mang tính cá biệt mà không có quyền khiếu nại văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước và ngay trong khung giới hạn quyết định cá biệt này, Luật Khiếu nại năm 2011 cũng không cho phép khiếu nại đối với các quyết định hành chính trong nội bộ cơ quan nhà nước để chỉ đạo tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ; quyết định hành chính trong chỉ đạo, điều hành của cơ quan hành chính cấp trên đối với cơ quan hành chính cấp dưới. Trên thực tế, không ít văn bản của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai mặc dù được ban hành dưới dạng văn bản quy phạm pháp luật hoặc quyết định nội bộ lại đụng chạm trực tiếp đến quyền và lợi ích của người dân nhưng theo quy định của pháp luật hiện hành họ lại không được khiếu nại. Ví dụ quyết định phê duyệt quy hoạch xây dựng, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quyết định phê duyệt bảng giá đất, phê duyệt phương án bồi thường, phê duyệt giá bồi thường... Đồng thời, cũng không ít trường hợp các cơ quan nhà nước ở địa phương ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đất đai trái với Hiến pháp và văn bản của cơ quan nhà nước ở trung ương, gây thiệt hại đến quyền và lợi ích của công dân “ Điều đáng nói là, những quyết định này lại là căn cứ để ban hành các quyết định hành chính cá biệt bị khiếu nại. Hệ quả tất yếu từ việc ban hành các quyết định quy phạm bất hợp pháp, bất hợp lý làm căn cứ để ban hành các quyết định cá biệt trong lĩnh vực đất đai tác động đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Điều này đã gây nên tình trạng bức xúc, khiếu nại và tình trạng khiếu nại càng phức tạp, căng thẳng hơn khi “phần thua” luôn thuộc về người sử dụng đất. Cách làm này cũng dễ hiểu bởi cơ quan nhà nước đã áp dụng “đúng” quyết định quy phạm pháp luật, trong khi bản thân “phần gốc” là quyết định quy phạm pháp luật, quyết định nội bộ này chưa hợp pháp hoặc thiếu tính hợp lý lại không được giải quyết bằng con đường khiếu nại.

Đơn cử, theo quy định, Ủy ban nhân dân cấp huyện ra quyết định bồi thường cho người có đất bị thu hồi theo đơn giá mà Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt. Khi người sử dụng đất cho rằng giá bồi thường không thỏa đáng nên thực hiện quyền khiếu nại và cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại căn cứ vào giá được duyệt của cấp tỉnh và phương án bồi thường để xem xét. Nếu Ủy ban nhân dân cấp huyện áp

dụng đúng theo phương án bồi thường và đơn giá được duyệt thì chắc chắn “phần thua” sẽ thuộc về người có đất bị thu hồi. Như vậy, rõ ràng, để bảo vệ được quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trong trường hợp này phải xem xét lại quyết định phê duyệt giá bồi thường có đúng, hợp lý không, chứ không phải là quyết định bồi thường. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành lại không cho phép khiếu nại đối với quyết định phê duyệt đơn giá vì lý do như đã phân tích nêu trên.

Phương thức xử lý văn bản quy phạm pháp luật hiện hành là thiếu khả năng bao quát, mang tính khép kín trong nội bộ cơ quan nhà nước, không đảm bảo tính khả thi, kịp thời trong giải quyết bức xúc, khiếu nại của người dân. Do đó, pháp luật khiếu nại cần mạnh dạn bổ sung quy định cho phép công dân có quyền khiếu nại đối với các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở địa phương ban hành khi cho rằng văn bản đó trái pháp luật, xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Quy định này, bên cạnh mục tiêu cốt lõi là bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, còn là một kênh thông tin mang tính bao quát toàn diện để cơ quan có thẩm quyền nắm bắt, điều chỉnh hoàn thiện chính sách, pháp luật, xử lý kịp thời các vi phạm và khuyến khích, động viên người dân tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội.” Đồng thời, pháp luật khiếu nại cần điều chỉnh, bổ sung, làm rõ quy định về các loại quyết định hành chính trong nội bộ cơ quan nhà nước; quyết định hành chính trong chỉ đạo, điều hành của cơ quan hành chính cấp trên đối với cơ quan hành chính cấp dưới và cho phép người sử dụng đất khiếu nại các quyết định này khi nó trực tiếp hoặc gián tiếp xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

Ngoài ra, trong thực tiễn quản lý nhà nước nói chung và đất đai nói riêng có rất nhiều văn bản tuy không thể hiện dưới hình thức quyết định (như thông báo, công văn) nhưng chứa đựng nội dung của quyết định, tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người dân lại không được pháp luật hướng dẫn có được xem là đối tượng khiếu nại không?

Cần nói thêm rằng, cũng định nghĩa về quyết định hành chính, khoản 1 Điều 1 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao giải thích cụ thể hơn. Theo đó, quyết định hành chính bị khởi kiện bao gồm cả văn bản được thể hiện dưới hình thức quyết định hoặc dưới hình thức khác như công văn, thông báo, kết luận (ngoại trừ những văn bản yêu cầu cá nhân, tổ chức cung cấp tài liệu, hồ sơ liên quan vụ án...). Khoản 2 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cũng xác định rõ quyết định hành chính bị kiện là quyết định quy định tại khoản 1 Điều này mà quyết định đó làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân". Những quy định cụ thể này đã tạo điều kiện thuận lợi cho cả người khởi kiện vụ án hành chính lẫn cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ án có cơ sở rõ ràng để thực hiện quyền khởi kiện cũng như thụ lý, giải quyết vụ án hành chính. Đáng tiếc, cho đến nay, các cơ quan nhà nước chưa có hướng dẫn cụ thể hoặc sửa đổi, bổ sung quy định về quyết định hành chính trong quy định của pháp luật khiếu nại. Do đó, pháp luật khiếu nại cần quy định

cụ thể “Những văn bản không có hình thức pháp lý là “quyết định” nhưng có nội hàm của một quyết định cá biệt thì cũng được coi là quyết định hành chính theo luật này”.

Thứ hai, về đối tượng bị khiếu nại là hành vi hành chính

Hành vi hành chính - đối tượng của khiếu nại trong lĩnh vực đất đai là xử sự được thể hiện bằng hành động hay không hành động của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật đất đai có liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của một hoặc một số tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư cụ thể trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai.

Hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai là đối tượng của khiếu nại rất đa dạng, phát sinh trên diện rộng từ trung ương đến cơ sở, thời điểm phát sinh, chấm dứt hành vi hành chính cũng khó xác định. Trong khi đó, các văn bản pháp luật Việt Nam hiện nay không đưa ra định nghĩa thống nhất về hành vi hành chính " Vì vậy, trên thực tế, cá nhân, tổ chức rất ít khi khiếu nại hành vi hành chính về đất đai. Hơn nữa, hầu như người khiếu nại rất khó đạt được mục đích bảo vệ hoặc khôi phục quyền, lợi thiết thân khi khiếu nại đối tượng này. Đó là lý do vì sao Ngân hàng thế giới (World Bank) nhận định: “pháp luật Việt Nam cho phép khiếu nại đối với hành vi hành chính của cơ quan hành chính hoặc công chức làm việc trong bộ máy hành chính, nhưng lại chưa có quy định cụ thể về hành vi hành chính. Như vậy, khó có thể khiếu nại về hành vi hành chính. Trên thực tế ở Việt Nam hầu như chưa có đơn khiếu nại về hành vi hành chính”.- Hệ quả là thay vì khiếu nại hành vi hành chính, người sử dụng đất thường lựa chọn các hình thức mang tính tiêu cực khác như dùng các mối quan hệ, hối lộ... để đạt được mục đích, hoặc thực hiện quyền tố cáo để thỏa mãn sự “phẫn nộ” của mình. Chính yếu tố này dẫn đến tình trạng đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân trong lĩnh vực đất đai thường pha trộn các nội dung vừa mang tính chất khiếu nại vừa mang tính chất tố cáo. Chính sự “pha trộn” này đã làm cho diễn biến khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực này diễn ra thường xuyên, liên tục và rất phức tạp.

Thứ ba, quy định thời hiệu khiếu nại về đất đai còn chưa nhất quán với pháp luật tố tụng hành chính về thời hiệu khởi kiện

Để một khiếu nại được tiếp nhận giải quyết thì khiếu nại đó phải đảm bảo thời hiệu khiếu nại theo quy định. Thời hiệu là khoảng thời gian mà một quyền do pháp luật quy định có hiệu lực thi hành.” Với tư duy đó thì thời hiệu khiếu nại là thời hạn mà chủ thể được quyền khiếu nại, nếu hết thời hạn đó thì chủ thể mất quyền khiếu nại.

Điều 9 và Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định thời hiệu khiếu nại lần đầu là 90 ngày kể từ ngày nhận được hoặc biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai (trừ trở ngại khách quan) và thời hiệu khiếu nại lần hai là 30 ngày (hoặc 45 ngày đối với vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn) kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu. Việc quy định thời hiệu thống nhất khi áp dụng luật khiếu nại trong giải quyết khiếu nại về đất đai đã khắc phục được tình trạng “hỗn loạn”, “bất cập” trong quy định thời hiệu khiếu nại theo Luật Đất đai năm 2003.” Tuy nhiên, theo Điều 116 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 thì thời hiệu khởi kiện là 1 năm kể từ ngày nhận hoặc

biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính. Như vậy, rõ ràng cùng quy định về thời hiệu nhưng nếu người dân lựa chọn cơ chế giải quyết khiếu nại thì thời hiệu khiếu nại ngắn hơn rất nhiều so với thời hiệu khởi kiện. Đây là một điểm chưa hợp lý vì pháp luật đã “mở” cho người dân lựa chọn phương thức bảo vệ quyền của mình nhưng lại “ưu ái” thời hiệu cho việc khởi kiện ra tòa, trong khi đó hạn chế thời hiệu khiếu nại theo thủ tục hành chính. Điểm bất hợp lý này dẫn đến hệ lụy là rất nhiều trường hợp người khiếu nại, mà cụ thể là người sử dụng đất mất quyền khiếu nại do hết thời hiệu, người dân chỉ còn cách duy nhất là khởi kiện vụ án hành chính. Điều này làm quá tải cho công tác xét xử của tòa án.

Một vấn đề đáng lưu ý khác là, theo Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011, người khiếu nại có quyền khiếu nại lần hai nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc quá thời hạn mà người giải quyết khiếu nại lần đầu không giải quyết. Tương tự, người khiếu nại có thể khởi kiện ra tòa nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai hoặc quá thời hạn mà người giải quyết khiếu nại lần hai không giải quyết. Điều này có nghĩa, thời hạn giải quyết khiếu nại quy định tại Điều 28 và Điều 37 Luật Khiếu nại năm 2011 sẽ làm cơ sở để người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại lần hai hoặc thực hiện quyền khởi kiện ra tòa. Trên thực tế có nhiều tình huống xảy ra còn gây lúng túng như: (a) người giải quyết khiếu nại không ban hành quyết định giải quyết khiếu nại mà giải quyết bằng văn bản thì thời hạn giải quyết khiếu nại được tính từ thời điểm nào để làm cơ sở cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, khởi kiện tiếp theo của mình: thời điểm nhận được văn bản giải quyết khiếu nại hay phải chờ đến hết thời hạn giải quyết khiếu nại quy định tại Điều 28, Điều 37; (b) trong trường hợp quá thời hạn 10 ngày mà người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại “im lặng”, không thông báo có thụ lý hay không thì người khiếu nại có quyền khiếu nại lần tiếp theo hoặc khởi kiện ra tòa hay không? Theo chúng tôi, pháp luật khiếu nại cần quy định rõ vấn đề này, để làm cơ sở xác định thời hiệu khiếu nại, bảo đảm quyền khiếu nại của người sử dụng đất, tránh tình trạng mập mờ để cơ quan, cá nhân có thẩm quyền “lợi dụng” từ chối tiếp nhận, giải quyết khiếu nại của người sử dụng đất với lý do hết thời hiệu khiếu nại.

Thứ tư, quy định về thời hạn giải quyết khiếu nại quá ngắn là một áp lực lớn đối với công tác giải quyết khiếu nại hiện nay

Việc ấn định thời hạn giải quyết khiếu nại về đất đai theo Điều 28 và 37 của Luật Khiếu nại 2011 là một áp lực không nhỏ đối với người giải quyết khiếu nại về đất đai. Bởi, pháp luật đất đai thiếu tính ổn định, còn bất cập, mâu thuẫn, chồng chéo, phức tạp làm cho việc xác lập hồ sơ, giải quyết khiếu nại về đất đai hết sức phức tạp, mất thời gian và dễ sai sót. Khiếu nại phát sinh trong lĩnh vực đất đai không chỉ áp dụng pháp luật đất đai mà đồng thời còn có thể áp dụng nhiều văn bản pháp luật chuyên ngành khác để làm cơ sở giải quyết như pháp luật xây dựng, pháp luật về nhà ở, pháp luật dân sự, pháp luật xử lý vi phạm hành chính... Ngoài ra, ngay trong nội tại ngành luật đất đai, khi giải quyết khiếu nại, người giải quyết khiếu nại cũng phải nghiên cứu, phân tích một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đồ sộ, làm cho người

giải quyết khiếu nại rồi rầm trong việc xác định văn bản để áp dụng. Nhiều vụ giải quyết khiếu nại không chỉ dừng lại ở việc áp dụng các văn bản pháp luật mà thậm chí còn phải vận dụng các chính sách đất đai, nhà ở qua các thời kỳ để làm cơ sở giải quyết. Trong thực tế nhiều phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp, phải mất nhiều thời gian xác minh, do vậy việc giải quyết khiếu nại phải kéo dài thời gian hơn so với quy định.”

Theo chúng tôi, việc quy định thời gian giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai là quá ngắn, nhất là đối với các vụ việc phức tạp, hồ sơ nguồn gốc đất không rõ ràng, các dữ liệu địa chính không còn hoặc không tương thích, phải áp dụng nhiều loại văn bản pháp luật khác nhau để giải quyết... Điều này dẫn đến thực trạng chủ thể có thẩm quyền phải lựa chọn một trong hai cách: giải quyết nhanh và chấp nhận có sự sai phạm nhằm đảm bảo tuân thủ thời hạn hoặc bất chấp thời hạn để đáp ứng nhu cầu giải quyết khiếu nại một cách chính xác, đúng đắn. Do đó, pháp luật cần có quy định riêng về thời hạn giải quyết khiếu nại đối với các khiếu nại về đất đai, nhất là các trường hợp phức tạp.

Thứ năm, quy định trường hợp khiếu nại lần hai phải kèm theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu là chưa hợp lý

Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: “trường hợp khiếu nại lần hai thì người khiếu nại phải gửi kèm theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu”. Nhưng cũng ngay Điều 33 này cho phép người khiếu nại được khiếu nại lần hai nếu khiếu nại lần đầu không được giải quyết. Nếu rơi vào trường hợp này thì người khiếu nại về đất đai không thể tìm được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu để nộp theo hồ sơ đề nghị giải quyết khiếu nại lần hai. Rõ ràng quy định chưa hợp lý này đang đẩy phần khó về người khiếu nại và cũng là mảnh đất màu mỡ cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai từ chối tiếp nhận, thụ lý giải quyết khiếu nại của người dân. Do đó, cần sửa đổi Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011 theo hướng bỏ loại giấy tờ mang tính bắt buộc trong hồ sơ giải quyết khiếu nại lần hai là “quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu”. Trường hợp khiếu nại lần đầu không được giải quyết mà người sử dụng đất khiếu nại lần hai thì không cần loại giấy tờ này. Như vậy, Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011 được sửa như sau: “Trường hợp khiếu nại lần hai thì người khiếu nại phải gửi đơn kèm theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu (nếu có), các tài liệu có liên quan cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai”.

Nguồn:

https://sti.vista.gov.vn/file_DuLieu/dataTLKHCN//CVv335/2017/CVv335S092017016.pdf

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VƯỢT CẤP TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

HOÀNG XUÂN TÔN - T.S BÙI TẤN HIỂN
Viện nhà nước và pháp luật

Tóm tắt: Bài viết này phân tích một số bất cập trong các quy định và thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai, từ đó đưa ra giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo về vấn đề này trên thực tiễn.

Abstract: This article clarifies some shortcomings in the regulations and implementation of the law on complaints and denunciations in the land, from there, puts forward solutions to improve the efficiency of handling complaints and denunciations on this issue in practice.

1. Thực trạng khiếu nại, tố cáo vượt cấp trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam

Có thể thấy, dưới giác độ pháp lý, việc cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo các quyết định hành chính, hành vi hành chính được pháp luật quy định theo một trình tự, thủ tục, thẩm quyền chặt chẽ với từng cấp từ thấp đến cao. Tuy nhiên, để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm phạm, thay vì người khiếu nại, tố cáo phải gửi đơn đến đúng chủ thể có thẩm quyền để giải quyết thì lại gửi đơn vượt cấp lên cấp trên của chủ thể này. Pháp luật quy định về quyền khiếu nại, tố cáo là một hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp nhằm bảo đảm quyền tiếp cận công lý. Tuy nhiên, nếu khiếu nại, tố cáo vượt cấp kéo dài thì các quyền này sẽ không thể được bảo đảm, đồng thời ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, quyền con người trong trật tự nhà nước pháp quyền.

Trong lĩnh vực đất đai, pháp luật đất đai hiện hành xác định, Nhà nước tham gia quan hệ pháp luật đất đai với hai tư cách chủ đạo: (i) Nhà nước là đại diện chủ sở hữu toàn dân nên Nhà nước có quyền thay mặt nhân dân để thực hiện các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt về đất đai như: Có quyền giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, quy định về giá đất, tài chính liên quan đến đất, thời hạn sử dụng đất, hạn mức giao đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp...; (ii) Với tư cách là tổ chức quyền lực công cộng được nhân dân ủy quyền, Nhà nước có trách nhiệm thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước như: Nhà nước tổ chức đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thanh tra, kiểm tra phát hiện xử lý, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai... Nhà nước chuyển giao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất và thừa nhận người sử dụng đất có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, hòa giải các tranh chấp đất đai... Để thực hiện các quyền này của Nhà nước cũng như người sử dụng đất, Nhà nước ban hành các quy

định liên quan đến từng nội dung quản lý từ thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thời hạn thực hiện đến vấn đề tài chính liên quan.

Khi quyền là lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất bị xâm phạm bởi các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính từ phía Nhà nước, thì tùy từng trường hợp, người sử dụng đất có quyền khiếu nại, tố cáo hoặc khởi kiện các hành vi/quyết định đó. Thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo được quy định cụ thể trong Luật Khiếu nại năm 2011, Nghị định số 75/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo năm 2011 và Nghị định số 76/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tố cáo. Theo Luật Khiếu nại năm 2011 thì trình tự khiếu nại phải từ thấp đến cao, khiếu nại lần đầu đến chính cơ quan, chủ thể ban hành ra quyết định hành chính, hành vi hành chính (Điều 7); hình thức khiếu nại được thực hiện bằng đơn khiếu nại hoặc khiếu nại trực tiếp (Điều 8); thời hiệu khiếu nại là 90 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính (Điều 9)... Luật Tố cáo năm 2011 quy định cụ thể về nguyên tắc giải quyết tố cáo, theo đó, việc giải quyết tố cáo phải kịp thời, chính xác, khách quan, đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục và thời hạn theo quy định pháp luật; bảo đảm an toàn cho người tố cáo; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người bị tố cáo trong quá trình giải quyết tố cáo (Điều 4); thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo được quy định từ Điều 12 đến Điều 17... Về thủ tục khởi kiện tranh chấp về quyền sử dụng đất, Điều 202 Luật Đất đai năm 2013 quy định, tranh chấp đất đai dù có giấy tờ về quyền sử dụng đất hay không, các bên vẫn đều phải bắt buộc hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã, nếu hòa giải không thành thì tùy trường hợp: Trường hợp đương sự có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc giấy tờ hợp pháp khác theo quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 thì sẽ do Tòa án nhân dân giải quyết còn nếu tranh chấp mà đương sự không có một trong các giấy tờ trên thì có quyền giải quyết tại Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền hoặc khởi kiện ra Tòa án theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015... Đây là cơ sở pháp lý đặc biệt quan trọng trong thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện của cá nhân, tổ chức. Vì vậy, việc thực hiện khiếu nại, tố cáo, khởi kiện cần phải tuân thủ các quy định pháp luật về vấn đề này. Tuy nhiên, thực tiễn, cá nhân, tổ chức khi thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện và thậm chí cán bộ, công chức giải quyết khiếu nại, tố cáo có thể cũng thực hiện sai dẫn tới người dân khiếu nại, tố cáo, khởi kiện vượt cấp.

Theo số liệu thống kê về thực tiễn giải quyết khiếu nại, tố cáo, khởi kiện cho thấy, trong tổng số đơn khiếu nại thì đơn vượt cấp, sai thẩm quyền, không đúng nội dung... chiếm đa số và chủ yếu là liên quan đến lĩnh vực đất đai, áp giá bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư..., tình trạng này tiếp tục có chiều hướng gia tăng. Như vậy, công tác quản lý nhà nước và việc tổ chức thực hiện chính sách pháp luật về đất đai còn nhiều bất cập; chất lượng công tác giải quyết khiếu nại còn hạn chế, vi

phạm quy định pháp luật về quy trình, thủ tục, thời hiệu, thời hạn và áp dụng pháp luật để giải quyết.

Khiếu kiện, khiếu nại, tố cáo vượt cấp gây ra rất nhiều vấn đề về chính trị, kinh tế, xã hội, an ninh trật tự. Về chính trị, nó ảnh hưởng đến quyền được tiếp cận công lý của người dân, đến niềm tin của nhân dân vào Đảng, vào chính quyền, đặc biệt là chính quyền cấp cơ sở. Về kinh tế, phần lớn trường hợp vượt cấp này là những người có hoàn cảnh kinh tế khó khăn, hiểu biết về các quy định pháp luật còn hạn chế, thực hiện khiếu kiện, khiếu nại vượt cấp trong thời gian dài khiến họ ngày càng bị bần cùng hóa... Về xã hội, khiếu kiện, khiếu nại, tố cáo vượt cấp không được giải quyết dẫn đến người dân có cảm giác bị đẩy ra rìa xã hội, quyền và lợi ích hợp pháp của họ không được giải quyết kịp thời, không được tôn trọng, gây ra bất mãn xã hội ngày càng tăng. Bên cạnh đó, khiếu kiện, khiếu nại vượt cấp không được giải quyết hiệu quả thường diễn ra trong thời gian dài và tụ tập đông người dẫn tới mất an ninh, trật tự, an toàn xã hội... Những tồn tại này là do nhiều nguyên nhân, nhưng theo tác giả thì có một số nguyên nhân chủ yếu sau:

Thứ nhất, quy định pháp luật, bao gồm cả pháp luật đất đai cũng như trong Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan còn nhiều hạn chế, thiếu sót, chưa đáp ứng được các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền đặt ra với pháp luật (tính toàn diện, thống nhất, công khai, minh bạch, khả thi, hiệu quả, dễ hiểu, dễ tiếp cận, nhanh chóng, kịp thời, chi phí thực hiện thấp, sự hài lòng của người dân...) dẫn tới khó khăn trong việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của người dân trên thực tiễn.

Về các quy định của luật nội dung như: 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 của Luật Đất đai, Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai..., các văn bản này quy định quá nhiều loại thủ tục, với thẩm quyền, trình tự, thời hạn, chi phí thực hiện chưa rõ ràng, chưa đảm bảo tính công khai, minh bạch, dễ hiểu làm cho cá nhân, tổ chức rất khó khăn khi tiếp cận thực hiện quyền của mình. Ví dụ: Về thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu với cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có sự không giống nhau; quy định tranh chấp đất đai hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã là bắt buộc, nhưng khi hòa giải thành, các bên không thực hiện thì cơ chế giải quyết vẫn chưa đảm bảo tính hiệu quả, hơn nữa, chưa có cơ chế để Ủy ban nhân dân cấp xã thật sự coi việc hòa giải không chỉ là việc làm cho xong, mà cần thực hiện hòa giải trên tinh thần thiện chí thực sự để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp cho người dân.

Về các quy định của luật thủ tục thực hiện khiếu nại, tố cáo: Để khiếu nại một quyết định hành chính xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình, Luật Khiếu

nại năm 2011 quy định, người dân phải khiếu nại lần đầu đến chính cơ quan ban hành quyết định hành chính đó, thời hiệu khiếu nại là 90 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính, tuy nhiên, nhiều người dân lại không nắm được quy định này dẫn tới quá thời hiệu, họ không thể thực hiện được quyền của mình và khiếu nại lên cơ quan cấp trên...

Thứ hai, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo chưa đảm bảo tính khách quan, công khai, minh bạch và dân chủ, nhanh chóng, kịp thời. Nhiều cơ quan chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu còn thiếu trách nhiệm trong việc giải quyết khiếu nại, không giải quyết, giải quyết nhưng kéo dài hoặc chưa áp dụng đúng các quy định để giải quyết khiếu nại, tố cáo. Hơn nữa, khi nhận được đơn thư khiếu nại, tố cáo, khởi kiện không thuộc trách nhiệm giải quyết của mình, do nhiều nguyên nhân như trình độ chuyên môn, nghiệp vụ còn hạn chế, thiếu sự kết nối, phối hợp giữa các cơ quan có trách nhiệm hoặc thờ ơ vô, cảm đã không hướng dẫn để xảy ra khiếu nại, tố cáo vượt cấp.

Mặt khác, để đảm bảo việc giải quyết khiếu nại được diễn ra dân chủ, công khai, minh bạch, hiệu quả, Điều 30, Điều 39 Luật Khiếu nại năm 2011 đã quy định về tổ chức đối thoại. Bản chất của đối thoại cũng chính là một biện pháp hòa giải trong khuôn khổ của pháp luật về khiếu nại, tố cáo, nhằm góp phần củng cố và tăng cường sự đoàn kết trong nhân dân, tránh đối đầu, đối địch dẫn đến hận thù. Tuy nhiên, quy định về đối thoại tại Luật Khiếu nại năm 2011 đã bộc lộ những khó khăn, vướng mắc nhất định. Bởi vì, người giải quyết khiếu nại lần hai là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện và chủ yếu là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Thực tế tại Hà Nội những năm qua, đơn khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết lần hai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố là khoảng 400 - 500 vụ việc/năm, nếu thực hiện đối thoại theo Điều 39 Luật Khiếu nại năm 2011 thì khó khả thi. Bất cập này đã được Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính và Thông tư số 02/2016/TT-TTCP ngày 20/10/2016 của Thanh tra Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 07/2013/TT-TTCP tháo gỡ một phần, theo đó, trong quá trình giải quyết khiếu nại lần hai, người giải quyết khiếu nại phải tiến hành đối thoại (Điều 21). Với quy định như vậy, thủ trưởng cơ quan được giao nhiệm vụ xác minh khiếu nại có thể giúp người giải quyết khiếu nại tổ chức đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại lần hai đảm bảo tính khách quan, dân chủ và vì mục tiêu bảo vệ quyền, lợi hợp pháp cho người khiếu nại. Mặc dù vậy, trên thực tế, việc tổ chức đối thoại này vẫn mang tính hình thức, chưa giúp giải quyết triệt để do người có trách nhiệm xác minh tiến hành đối thoại nhưng không có quyền giải quyết khiếu nại, còn người giải quyết khiếu nại lần một đối thoại lại rất eo hẹp về thời gian sẽ làm chậm tiến độ giải quyết các vụ việc, dẫn đến khiếu nại, tố cáo vượt cấp.

Thứ ba, tình trạng khiếu nại vượt cấp diễn ra phổ biến xuất phát phần lớn từ ý thức pháp luật và nhận thức của người dân. Có thể thấy, số lượng đơn thư khiếu nại, tố cáo sai là rất lớn, nguyên nhân có thể do họ bị oan sai thực sự, nhưng vì nhiều lý do hoặc thiếu căn cứ pháp lý mà quyền, lợi ích hợp pháp của họ không đảm bảo. Đặc biệt, do nhiều người dân hiểu chưa đúng, chưa đầy đủ các quy định của pháp luật, trong đó có quy định về đất đai cũng như các quy định pháp luật về khiếu nại, tố cáo, khởi kiện, dẫn đến tình trạng khiếu nại không đúng thẩm quyền, khiếu nại khi đã hết thời hiệu khiếu nại... Hơn nữa, tâm lý càng gửi đơn thư đến nhiều cơ quan, càng gửi đơn đến chính quyền, thủ trưởng cấp trên càng được giải quyết sớm đang làm hạn chế quyền của người khiếu nại.

Thứ tư, công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm, còn cán bộ, công chức chỉ được làm những gì pháp luật cho phép. Theo đó, việc thực hiện khiếu nại, tố cáo, khởi kiện là quyền của công dân, còn việc giải quyết khiếu nại của cán bộ, công chức phải thực hiện trên cơ sở quy định của pháp luật. Cán bộ, công chức phải thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Trường hợp nếu có khiếu kiện vượt cấp thì các chủ thể này phải có trách nhiệm giải thích cho cá nhân, tổ chức khiếu kiện biết và hướng dẫn họ gửi đơn đến đúng cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết. Nếu không thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của mình thì cán bộ, công chức sẽ phải chịu trách nhiệm pháp lý. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành đang thiếu chế tài cụ thể trong việc xử lý trách nhiệm đối với các chủ thể này, theo đó, cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền khi không thực hiện đúng công vụ trong giải quyết khiếu nại, tố cáo, xét xử thì chủ yếu bị áp dụng các hình thức liên quan đến đánh giá hoàn thành nhiệm vụ trong năm và mức kỷ luật cũng chưa tương xứng, việc xử lý trách nhiệm chưa được hiệu quả. Trong khi đó, đối với cá nhân, tổ chức khiếu nại, tố cáo, pháp luật hiện hành quy định rất rõ người khiếu nại, tố cáo phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung khiếu nại, tố cáo của mình, tùy theo mức độ sẽ phải chịu trách nhiệm pháp lý dân sự, trách nhiệm hành chính hoặc trách nhiệm hình sự.

Thứ năm, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai, đặc biệt là thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất và giải quyết khiếu nại, tố cáo, khởi kiện của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền (cơ quan tuyên truyền, phổ biến pháp luật, các văn phòng luật sư, các trung tâm trợ giúp pháp lý, trung tâm tư vấn pháp luật...) vẫn còn nhiều hạn chế. Ví dụ, khi phát hiện ra việc khiếu nại của người dân là không có cơ sở hoặc đã được giải quyết đúng quy định của pháp luật, nhưng nhiều trường hợp người tư vấn lại không giải thích rõ cho người dân biết điều này, thậm chí vẫn nhận lời giải quyết, nhưng không thể giải quyết được... khiến người dân hoang mang.

2. Giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo vượt cấp trong lĩnh vực đất đai

Một là, cần nghiên cứu hoàn thiện quy định pháp luật đất đai, cũng như quy định pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trên cơ sở hoàn thiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo hướng dài hạn, ổn định, Nhà nước sẽ quản lý đất đai dựa trên quy hoạch, tránh thủ tục rườm rà, phức tạp, ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện quyền sử dụng đất của người dân. Theo đó, loại bỏ bớt các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất không cần thiết, những thủ tục quản lý và sử dụng đất được giữ lại cần đơn giản hóa, công khai, minh bạch, rõ ràng từ điều kiện thực hiện quyền, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thời gian thực hiện cho đến chi phí thực hiện. Các quy định này cần phải đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, công khai, minh bạch, dễ hiểu, dễ tiếp cận, chi phí thực hiện thấp.

Hai là, đề cao tinh thần thượng tôn pháp luật. Khi giải quyết khiếu nại, tố cáo, cơ quan, người có thẩm quyền cần tuân thủ đúng chức năng, nhiệm vụ của mình phù hợp với nguyên tắc của nhà nước pháp quyền; bảo đảm quyền con người trong giải quyết. Theo đó, cán bộ, công chức cần phải giải quyết những công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ của mình nhanh chóng, kịp thời đúng thời hạn, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp cho người khiếu nại, tố cáo, trong đó có khiếu nại, tố cáo về đất đai. Bên cạnh đó, cần hạn chế tối đa những sai phạm trong hoạt động của cán bộ, công chức, đặc biệt là cấp cơ sở nơi giải quyết khiếu nại lần đầu, khắc phục thói quan liêu, cửa quyền, hách dịch, vô cảm trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Xử lý nghiêm cán bộ, công chức không thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Ngoài ra, bên cạnh việc khen thưởng cán bộ, công chức hoàn thành xuất sắc công việc, cần áp dụng triệt để các quy định về kỷ luật công vụ, tùy theo mức độ vi phạm có thể xem xét áp dụng cả trách nhiệm hành chính, trách nhiệm hình sự và trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Vận dụng các yếu tố, quy luật của kinh tế thị trường vào cải cách hành chính, xây dựng một nền hành chính vì dân phục vụ.

Ba là, cần xây dựng và thực hiện văn hóa công vụ. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tổ chức các buổi tập huấn, các cuộc thi về chuyên môn nghiệp vụ và văn hóa ứng xử của công chức, văn hóa tiếp dân theo hướng thực chất; xây dựng nền hành chính phục vụ, góp phần thực hiện có hiệu lực, hiệu quả các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất cũng như giải quyết khiếu nại, tố cáo. Bên cạnh đó, phát huy vai trò của truyền thông báo chí trong thúc đẩy thực hiện văn hóa công vụ như ca ngợi gương người tốt, việc tốt, lên án các hành vi lệch chuẩn đạo đức công vụ, hướng tới xây dựng nền hành chính phục vụ.

Bốn là, ứng dụng công nghệ thông tin, đặc biệt là thành tựu của Cách mạng công nghiệp 4.0 trong xây dựng Chính phủ điện tử; thực hiện các thủ tục hành chính và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Cơ quan, tổ chức có thẩm quyền cần phải xây dựng, thực hiện nghiêm túc các quy trình nghiệp vụ về tiếp nhận, xử lý và giải quyết khiếu nại, tố cáo theo hướng đơn giản hóa, giảm đầu mối, bảo đảm tính nhanh chóng, kịp thời; công bố công khai, minh bạch về quy trình này, thậm chí thực hiện tiếp nhận xử lý hồ sơ giải

quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai qua các công thông tin điện tử và có cơ chế giám sát chặt chẽ cán bộ, công chức xử lý các hồ sơ để đảm bảo công việc được giải quyết hiệu quả. Thực hiện được điều này sẽ giúp tiết kiệm chi phí, thời gian, công sức, nhưng vẫn bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp cho người dân, tránh được khiếu nại, tố cáo đông người.

Năm là, bên cạnh cơ chế truyền thống như giám sát từ cơ quan dân cử, của thanh tra hành chính... thì cần phát huy tối đa vai trò của tổ chức xã hội, truyền thông báo chí và người dân trong phát hiện hành vi của chủ thể không thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Thực tiễn cho thấy, giám sát xã hội có vai trò đặc biệt quan trọng trong phát hiện các vi phạm từ phía công quyền.

Nguồn:

<https://sti.vista.gov.vn/tw/Lists/TaiLieuKHCN/Attachments/273020/CVv240S3172018059.pdf>



FDVN LAW FIRM

THẨM QUYỀN CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH TRONG GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI VÀ KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI

NGUYỄN QUANG TUYỀN

Giảng viên cao cấp Trường Đại học Luật Hà Nội

Nguyễn Hữu Phúc - *Giảng viên, Trường Đại học Kinh tế Đà Nẵng*

Tóm tắt: Bài viết đánh giá thực trạng các quy định về thẩm quyền của cơ quan hành chính trong giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại về đất đai, trên cơ sở đó đưa ra giải pháp hoàn thiện các quy định này.

Từ khoá: Cơ quan hành chính; đất đai, giải quyết; khiếu nại; thẩm quyền; tranh chấp.

COMPETENCE OF ADMINISTRATIVE STATE AGENCIES TO RESOLVE LAND - RELATED DISPUTES AND COMPLAINTS

Abstract: The paper assesses the current state of legal provisions on competence of administrative state agencies to resolve land-related disputes and complaints and based on that offers proposals for improving those legal provisions in question.

Keywords: Administrative state agency; land; resolution; complaint; competence; dispute.

Theo thống kê, “bằng con đường hành chính, từ năm 2003 đến năm 2010, cơ quan nhà nước các cấp đã tiếp nhận và xử lý 1.219.625 đơn thư khiếu nại, tố cáo; trong đó, khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai bình quân các năm chiếm 69,79%. Tỷ lệ khiếu nại về đất đai cao như vậy nhưng hiệu quả công tác giải quyết còn thấp, phần lớn các vụ việc không được giải quyết dứt điểm tại cơ sở, mức độ hài lòng của người dân rất thấp. Đáng chú ý là trong một báo cáo nghiên cứu của Ngân hàng thế giới thì có tới trên 90% số người được hỏi có ý kiến không hài lòng về cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với việc thu hồi đất, giải quyết bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất”. Câu hỏi đặt ra là vì sao khiếu nại về đất đai nói chung và khiếu nại về giải quyết tranh chấp đất đai nói riêng ở nước ta lại chiếm tỉ lệ cao như vậy và đâu là nguyên nhân của tình trạng này?

1. Thực trạng các quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại về đất đai

Luật đất đai năm 2013 được Quốc hội Khoá XII, kì họp thứ 6 thông qua ngày 29/11/2013, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2014 đã có các quy định sửa đổi, bổ sung về giải quyết tranh chấp đất đai thông qua cơ quan hành chính; giải quyết khiếu nại về đất đai, cụ thể:

Thứ nhất, Điều 203 đề cập thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai nói chung và thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai thông qua cơ quan hành chính nói riêng như sau:

“... 2. Tranh chấp đất đai mà đương sự không có giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật này thì đương sự chỉ

được lựa chọn một trong hai hình thức giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định sau đây:

a) Nộp đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp tại uỷ ban nhân dân cấp có thẩm quyền theo quy định tại khoản 3 Điều này.

b) Khởi kiện tại toà án nhân dân có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự.

3. Trường hợp đương sự lựa chọn giải quyết tranh chấp tại uỷ ban nhân dân cấp có thẩm quyền thì việc giải quyết tranh chấp đất đai được thực hiện như sau:

a) Trường hợp tranh chấp giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau. thì chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện giải quyết; nếu không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh hoặc khởi kiện tại toà án nhân dân theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính.

b) Trường hợp tranh chấp mà một bên tranh chấp là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết; nếu không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường hoặc khởi kiện tại toà án nhân dân theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính.

4. Người có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai tại khoản 3 Điều này phải ra quyết định giải quyết tranh chấp. Quyết định giải quyết tranh chấp có hiệu lực thi hành được các bên nghiêm chỉnh chấp hành. Trường hợp các bên không chấp hành sẽ bị cưỡng chế thi hành”.

Thứ hai, Điều 204 quy định về việc giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về đất đai với nội dung cụ thể sau:

“1. Người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lí đất đai.

2. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính”.

Như vậy, theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành thì việc giải quyết tranh chấp đất đai đối với trường hợp đương sự không có giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật đất đai năm 2013 đã được hoà giải tại uỷ ban nhân dân (UBND) cấp xã nơi có đất tranh chấp mà không thành sẽ thuộc thẩm quyền của các cơ quan sau:

- Trường hợp nộp đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp tại UBND cấp có thẩm quyền:

+ Chủ tịch UBND cấp huyện giải quyết tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau.

+ Chủ tịch UBND cấp tỉnh giải quyết tranh chấp đất đai mà một bên tranh chấp là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có

vốn đầu tư nước ngoài; giải quyết đơn khiếu nại của một hoặc các bên đương sự đối với quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của chủ tịch UBND cấp huyện.

+ Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường giải quyết đơn khiếu nại của một hoặc các bên đương sự đối với quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của chủ tịch UBND cấp tỉnh.

+ Toà án nhân dân (toà hành chính thuộc toà án nhân dân cấp tỉnh hoặc toà án nhân dân cấp huyện) giải quyết đơn khởi kiện đối với quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của chủ tịch UBND cấp huyện hoặc chủ tịch UBND cấp tỉnh mà một bên hoặc các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết.

- *Trường hợp khởi kiện tại toà án nhân dân*: Toà án nhân dân cấp huyện và toà án nhân dân cấp tỉnh giải quyết tranh chấp đất đai khi một bên hoặc các bên đương sự có đơn khởi kiện tại toà án.

Đi sâu tìm hiểu việc thi hành các quy định trên đây cho thấy tồn tại một số bất cập chủ yếu sau đây:

Một là xét về mặt pháp lí, pháp luật đất đai hiện hành quy định thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai thuộc chủ tịch UBND cấp huyện và chủ tịch UBND cấp tỉnh; thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai ở địa phương thuộc thẩm quyền của chủ tịch UBND cấp tỉnh. Tuy nhiên, trên thực tế do phải xử lý nhiều công việc ở địa phương nên người đứng đầu chính quyền cấp tỉnh, chính quyền cấp huyện không thể chuyên tâm dành thời gian thích đáng nghiên cứu, xem xét giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại hành chính về đất đai, vì vậy họ chủ yếu dựa vào sự tham mưu của các cơ quan chuyên môn để thực hiện thẩm quyền này. Hiện nay, việc tham mưu cho chủ tịch UBND cấp tỉnh và chủ tịch UBND cấp huyện giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại hành chính về đất đai vừa thuộc trách nhiệm của cơ quan quản lý đất đai cùng cấp, vừa thuộc trách nhiệm của cơ quan thanh tra cùng cấp. Điều này dẫn đến sự không thống nhất trong việc tham mưu giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại hành chính về đất đai giữa các địa phương. Có địa phương giao cho cơ quan tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc cấp huyện tham mưu giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại hành chính về đất đai; có địa phương lại giao công việc này cho cơ quan thanh tra cấp tỉnh hoặc cấp huyện. Điều này dẫn đến những hậu quả sau:

- Việc không xác định rõ ràng về cơ quan chịu trách nhiệm chủ trì tham mưu giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại hành chính về đất đai đã gây sự lúng túng cho người đứng đầu chính quyền cấp tỉnh hoặc cấp huyện trong việc phân công nhiệm vụ;

- Trong một số trường hợp, ý kiến tham mưu của cơ quan thanh tra và cơ quan tài nguyên và môi trường khác nhau sẽ khiến cho việc giải quyết không dứt điểm; người khiếu nại và người bị khiếu nại có lí do để tiếp khiếu và không chịu thi hành quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật;

- Ở những địa phương giao cho cơ quan tài nguyên và môi trường tham mưu giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại hành chính về đất đai cho thấy công chức được giao nhiệm vụ này dường như ít có chuyên môn sâu về nghiệp vụ giải quyết khiếu nại hành chính. Trên thực tế, phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện không có thanh tra viên; công chức của phòng này dường như ít được đào tạo, tập huấn hay bồi dưỡng chuyên sâu về nghiệp vụ giải quyết khiếu nại hành chính. Đối với sở tài nguyên và

môi trường cấp tỉnh, mặc dù có lực lượng thanh tra sở song chủ yếu thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành về đất đai, việc giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai dường như còn nhiều hạn chế. Với thực trạng như vậy dẫn đến có không ít trường hợp người tham mưu giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai chưa am hiểu, nắm chắc các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục giải quyết; quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người bị khiếu nại và người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại v.v.. Hậu quả là công tác tham mưu giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai đạt hiệu quả thấp, còn xảy ra tình trạng tùy tiện, vi phạm quy định về thủ tục, trình tự giải quyết v.v..;

Việc giao trách nhiệm tham mưu giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai cho cơ quan tài nguyên và môi trường còn có thể dẫn đến tình trạng thiếu khách quan, bởi lẽ quyết định hành chính về đất đai bị khiếu nại là quyết định do cơ quan quản lý nhà nước về đất đai có thẩm quyền ban hành mà quyết định này lại do cơ quan tài nguyên và môi trường tham mưu, chịu trách nhiệm về mặt chuyên môn trước người đứng đầu cơ quan hành chính cấp tỉnh và cấp huyện. Trên thực tế, phần lớn các quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của cơ quan hành chính nhà nước đều khẳng định hành vi hành chính và quyết định hành chính mà mình thực hiện là đúng pháp luật. Việc không thừa nhận sai sót dẫn đến người khiếu nại tiếp khiếu đến người đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp hoặc khởi kiện ra tòa. Trong trường hợp giải quyết khiếu nại lần thứ hai tại UBND cấp tỉnh hoặc tại Bộ tài nguyên và môi trường thì dễ nảy sinh tình trạng “bao che”, bởi lẽ cơ quan được giao nhiệm vụ tham mưu giải quyết khiếu nại lần thứ hai lại là cơ quan tài nguyên và môi trường cấp trên mà trên thực tế mối quan hệ giữa các cơ quan này theo ngành “đọc” thường rất khăng khít. Vụ việc giải quyết khiếu nại hành chính về quyết định thu hồi khu đất nuôi trồng thủy sản của UBND huyện Tiên Lãng đối với gia đình ông Đoàn Văn Vươn (xã Vinh Quang, huyện Tiên Lãng, Thành phố Hải Phòng) là ví dụ điển hình cho tình trạng bao che, không thừa nhận sai sót giữa các cấp chính quyền của Thành phố Hải Phòng.

Hai là mô hình tổ chức và hoạt động của ngành tòa án hiện nay cũng hạn chế hiệu quả giải quyết tranh chấp đất đai và khiếu nại hành chính về đất đai. Việc tổ chức mô hình tòa án theo địa giới hành chính (mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập một tòa án nhân dân cấp tỉnh; mỗi huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thành lập một tòa án nhân dân cấp huyện), tổ chức Đảng của mỗi cấp tòa án trực thuộc cấp uỷ địa phương và việc tái bổ nhiệm thẩm phán đường như cũng ít nhiều chịu ảnh hưởng của chính quyền địa phương trong việc đưa ra ý kiến nhận xét, đánh giá về phẩm chất, tư cách đạo đức, năng lực chuyên môn... đã khiến hoạt động xét xử của thẩm phán không thực sự độc lập và tuân theo pháp luật. Bởi lẽ, ở mức độ và trong phạm vi nhất định, sự lệ thuộc của tòa án vào cấp uỷ, chính quyền địa phương dường như tiềm ẩn điều kiện, cơ hội để những cơ quan này tác động đối với hoạt động xét xử của tòa án, dẫn đến công lý và sự thượng tôn pháp luật khó được thực thi một cách nghiêm minh trong cuộc sống "... số vụ việc tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai đưa ra xét xử tại tòa án còn ít, hiệu quả xét xử cũng còn hạn chế, giải quyết của tòa án chưa tạo lập được uy tín cao trong xã hội. Theo thống kê, từ năm 2004 đến năm 2011, tòa án nhân dân các cấp cũng chỉ thụ lý sơ thẩm 3.994 vụ và giải quyết được 2.857 vụ việc tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai”.

Hơn nữa, theo quy định của Luật tổ tụng hành chính năm 2015, nội dung giải quyết tranh chấp hành chính không chỉ xem xét khía cạnh hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện mà còn giải quyết vấn đề bồi thường thiệt hại trong vụ án hành chính do quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện gây ra. Điều này có nghĩa là trong bản án hành chính có thể bao gồm cả nội dung dân sự về bồi thường thiệt hại. Trong khi đó, theo quy định của Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015, khi thụ lý giải quyết vụ việc dân sự, toà án có quyền huỷ quyết định cá biệt trái pháp luật của người có thẩm quyền, của tổ chức, cơ quan xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự. Như vậy, trong bản án dân sự có thể có nội dung thuộc thẩm quyền xét xử hành chính của toà án. Tuy nhiên, hiện nay mặc dù toà hành chính và toà dân sự đều nằm trong toà án nhân dân cấp tỉnh nhưng lại là hai toà chuyên trách hoạt động độc lập, dường như ít có sự phối hợp trong việc giải quyết các nội dung có liên quan.

2. Giải pháp hoàn thiện các quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại về đất đai

Trên cơ sở phân tích, nhận diện những bất cập, hạn chế về nội dung các quy định giải quyết tranh chấp đất đai; khiếu nại về đất đai; chúng tôi cho rằng để khắc phục những hạn chế này, Nhà nước cần thực hiện một số giải pháp chủ yếu sau:

Thứ nhất, bổ sung quy định về việc giao trách nhiệm cho cơ quan thanh tra chủ trì xác minh, kết luận, kiến nghị giải quyết khiếu nại về đất đai. Cơ sở của việc đưa ra giải pháp này là:

Một là do là cơ quan chuyên ngành về thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo (bao gồm giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai) nên các thanh tra viên được đào tạo, bồi dưỡng chuyên sâu về nghiệp vụ thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Về cơ bản, họ nắm vững quy trình nghiệp vụ, kỹ năng giải quyết vụ việc khiếu nại hành chính; có thể khắc phục được sự tùy tiện, vi phạm trình tự, thủ tục trong quá trình giải quyết;

Hai là do cơ quan thanh tra không thuộc “ngành dọc” với cơ quan tài nguyên và môi trường nên về lý thuyết sẽ khắc phục được tình trạng vừa hướng dẫn cấp dưới thực hiện nghiệp vụ chuyên môn về đất đai, vừa tham mưu cho chủ tịch UBND cùng cấp giải quyết khiếu nại về đất đai. Hơn nữa, điều này hạn chế được hiện tượng “bao che” giữa các cơ quan chuyên môn về đất đai theo hệ thống “ngành dọc” trong tham mưu giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại về đất đai;

Ba là với việc giao cho cơ quan thanh tra chủ trì xác minh, tham mưu giải quyết khiếu nại về đất đai thì trong quá trình tiến hành, đoàn thanh tra được áp dụng các biện pháp nghiệp vụ theo quy định của Luật thanh tra. Ví dụ: tạm đình chỉ thi hành quyết định chuyển công tác đối với đối tượng bị thanh tra, nếu xét thấy việc thi hành quyết định gây trở ngại cho quá trình thanh tra; đình chỉ việc làm gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân v.v.. Những việc làm này sẽ không được thực hiện nếu giao cho cơ quan tài nguyên và môi trường chủ trì xác minh, tham mưu giải quyết khiếu nại về đất đai;

Bốn là theo quy định của Luật thanh tra, khi thành lập đoàn thanh tra xác minh nội dung khiếu nại, cơ quan thanh tra có thể trưng dụng, trưng tập các chuyên gia đất đai, chuyên gia về tài chính, về xây dựng... tham gia đoàn thanh tra. Đây là một ưu thế

so với việc giao cho cơ quan tài nguyên và môi trường chủ trì tham mưu giải quyết khiếu nại về đất đai giúp việc điều tra, xác minh, kết luận được chính xác hơn.

Thứ hai, xây dựng lộ trình tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện cơ sở lý luận, thực tiễn và kinh nghiệm nước ngoài về soạn thảo đề án tổ chức các toà án địa phương theo khu vực thay cho mô hình tổ chức toà án theo địa giới hành chính hiện nay; nghiên cứu và xây dựng lộ trình thành lập toà chuyên trách về đất đai nhằm khắc phục những bất cập do việc thành lập mô hình toà án nhân dân theo địa giới hành chính; đảm bảo tính độc lập và nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử nói chung và xét xử các vụ án hành chính về đất đai nói riêng của toà án nhân dân.

Nghị quyết số 49/NQ-TW của Bộ chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, tổ chức hệ thống toà án theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính, bao gồm: Toà án sơ thẩm khu vực, toà phúc thẩm, toà thượng thẩm và Toà án nhân dân tối cao. Để thực hiện Nghị quyết số 49/NQ-TW và nâng cao hiệu quả, chất lượng của việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai, các tác giả chia sẻ quan điểm với tác giả Nguyễn Thắng Lợi là nên thiết kế mô hình hệ thống toà án theo hướng: 1) Toà án sơ thẩm khu vực có thể có toà chuyên trách về đất đai; 2) Toà phúc thẩm được thành lập theo khu vực, gồm các toà chuyên trách, trong đó có thể có toà đất đai v.v..

Nguồn:

https://sti.vista.gov.vn/file_DuLieu/dataTLKHCN//CVv209/2017/CVv209S22017056.pdf

FDVN LAW FIRM

NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC TIẾP CÔNG DÂN, GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO, TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI

NGUYỄN TIẾN SỸ

Thanh tra Bộ tài nguyên và Môi trường

PHAN THỊ THANH HUYỀN

Học viện Nông nghiệp Việt Nam

Thời gian qua, lượng đơn thư khiếu nại, tố cáo (KNTC) mà Bộ TN&MT nhận được hằng năm vẫn còn nhiều, chủ yếu vẫn là đơn thư trong lĩnh vực đất đai với hơn 98% tổng số đơn thư nhận được, trong đó chiếm tỷ lệ lớn đơn vượt cấp, đơn trùng lặp. Phân loại 21.274 đơn thư mà Bộ nhận được từ năm 2011 - 2015, có đến 12.944 lượt đơn trùng, không đủ điều kiện xử lý (chiếm 60,8% số đơn nhận được), còn lại 8.330 đơn đủ điều kiện xử lý. Trong 8.330 đơn có 216 vụ việc (chiếm 2,5%) thuộc thẩm quyền của Bộ và do Thủ tướng Chính phủ giao giải quyết; 1.502 vụ việc (chiếm 18%) đã được địa phương giải quyết hết thẩm quyền nhưng công dân vẫn tiếp tục khiếu nại; còn lại 6.612 vụ việc (chiếm 79,5%) địa phương chưa giải quyết hết thẩm quyền, công dân khiếu nại vượt cấp đến các cơ quan trung ương.

Trong 216 vụ việc được Bộ giải quyết, kết quả có 162 vụ việc (chiếm 75%) địa phương giải quyết đúng, 03 vụ việc hòa giải thành và 51 vụ việc (chiếm 23,6%) địa phương cần xem xét lại.

Thực tiễn khiếu nại, tố cáo, tranh chấp đất đai

Qua nghiên cứu đơn thư gửi về Bộ, các nội dung khiếu kiện chính nổi lên tại các địa phương như sau:

Khu vực phía Bắc

Tranh chấp QSDĐ: Trên thực tế tranh chấp đất đai (TCĐĐ) ở miền Bắc thường chủ yếu tập trung ở việc tranh chấp ngõ đi. Trong quá trình đo đạc thành lập bản đồ và kê khai đăng ký không làm rõ (ngõ đi chung, ngõ đi riêng và ngõ đi công cộng), đã thống kê ngõ đi riêng của một hộ thành ngõ đi chung của hai hay nhiều hộ nên đã xảy ra tranh chấp giữa hộ có ngõ đi riêng với các hộ khác. Đây là trường hợp xảy ra rất phổ biến ở các vùng nông thôn miền Bắc.

Khiếu nại về đất đai: Chủ yếu liên quan đến giá bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và trình tự, thủ tục thu hồi đất. Những trường hợp bị thu hồi đất ở thì tiền bồi thường không đủ để mua nhà ở mới tại khu tái định cư. Giá đất bồi thường thấp hơn giá đất cùng loại trên thị trường, đặc biệt là đối với đất nông nghiệp trong khu vực đô thị, khu dân cư nông thôn. Tiền bồi thường đất nông nghiệp thường không đủ để nhận chuyển nhượng diện tích đất nông nghiệp tương tự hoặc không đủ để nhận chuyển nhượng đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp để chuyển sang làm ngành nghề khác. Ở các địa phương khác nhau đặc biệt là vùng giáp ranh (giữa các tỉnh) khi Nhà nước thu hồi đất việc áp dụng pháp luật để giải quyết chính sách đối với người có đất

bị thu hồi không thống nhất dẫn đến người dân ở các địa phương này có rất nhiều đơn thư khiếu nại vượt cấp hoặc có nhiều đơn khiếu nại về hành chính.

Khu vực miền Trung - Tây Nguyên

Tranh chấp đất đai giữa đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ và đồng bào di cư tự do; tranh chấp giữa hộ gia đình, cá nhân với các cơ quan, đơn vị của Nhà nước như nông, lâm trường, đơn vị lực lượng vũ trang được Nhà nước giao đất (liên quan đến việc SDD căn cứ quân sự do quân đội tiếp quản sau ngày giải phóng; đất các nông, lâm trường được giao để phát triển kinh tế).

Khiếu nại chủ yếu liên quan đến đất nông, lâm trường. Trước đây, một số hộ đồng bào dân tộc đưa đất đai vào các nông, lâm trường quốc doanh để sản xuất kinh doanh. Nay, một số nông lâm trường giải thể, các hộ đòi lại đất đã đưa vào nông, lâm trường trước đây hoặc TCĐĐ với các hộ đang SDD, tạo thành những điểm nóng khiếu kiện đông người, phức tạp, kéo dài. Theo quy định của pháp luật đất đai thì không giải quyết trả lại đất cho các hộ đã đưa vào nông, lâm trường trước đây, không công nhận QSDĐ và bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đối với đất nhận khoán mà các nông, lâm trường đã giao cho các hộ là nông, lâm trường viên. Tuy nhiên trên thực tế cần căn cứ vào từng vụ việc cụ thể để xem xét hỗ trợ cho người nhận khoán phù hợp, nhằm chấm dứt khiếu nại. Đặc biệt, đối với những trường hợp người nhận khoán là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ thiếu hoặc không còn đất sản xuất thì ngoài phân hỗ trợ theo quy định, phải xem xét giải quyết giao đất sản xuất để họ ổn định cuộc sống.

Khu vực phía Nam

Tranh chấp đất đai ở miền Nam chủ yếu xảy ra trong thân tộc, dòng họ và giữa những người có đất với người đi thuê, đi mượn, ở nhờ (ở đậu). Trong dòng họ, việc phân chia đất ông cha để lại không rõ ràng, giao cho một người quản lý, sử dụng đã xảy ra tranh chấp giữa các chi trong thân tộc. Trước năm 1980, đất đai còn thuộc sở hữu tư nhân nên đã xảy ra nhiều trường hợp cho thuê, cho mượn, cho ở nhờ. Việc đưa đất đai vào tập đoàn sản xuất, hợp tác xã nông nghiệp, khi tập đoàn, hợp tác xã giải thể cũng xảy ra tranh chấp giữa người có đất với người đang sử dụng. Kể từ khi Hiến pháp năm 1980 ra đời, quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân (không còn chế độ sở hữu tư nhân đối với đất đai), việc giải quyết tranh chấp liên quan đến việc cho thuê, cho mượn, cho ở nhờ theo quy định của pháp luật đã công nhận cho người có quá trình sử dụng. Người có đất cho thuê, cho mượn, cho ở nhờ bị mất đất đã xảy ra tranh chấp gay gắt với người được công nhận quyền sử dụng.

Khiếu nại: Chủ yếu tập trung vào việc đòi lại đất trong thời kỳ sau giải phóng (30/4/1975) đã đưa vào hợp tác xã, tập đoàn sản xuất giao khoán cho các hộ khác. Khi hợp tác xã và tập đoàn sản xuất tan rã phần lớn ruộng đất cũ đã được các hộ tự đòi lại, riêng một bộ phận nông dân không lấy lại được ruộng đất thì nay kiên trì đòi lại; đòi lại đất khi thực hiện chủ trương “nhường cơm, sẻ áo” thời kỳ (1975 - 1980) mà hiện nay. người được nhường đất không sản xuất nông nghiệp, lại chuyển nhượng cho người khác trong khi người có đất nhường đời sống khó khăn, thiếu đất sản xuất; đòi lại đất thổ mộ, đất hương hỏa của dòng tộc đã mượn người trông coi trước giải phóng (1975) nay người trông coi đang sử dụng, được địa phương công nhận QSDĐ; đòi lại đất mà chính quyền chế độ cũ đã lấy để lập ấp chiến lược, lập khu quân sự, trại lính,

kho tàng... trước năm 1975; đòi lại đất Nhà nước đã quản lý trong quá trình cải tạo công thương nghiệp tư bản tư doanh.

Nguyên nhân chính của việc phát sinh các đơn thư nêu trên: Đất nông, lâm trường trải qua các giai đoạn khác nhau quy định việc SDD cũng khác nhau. Nông, lâm trường từ ngày đầu là sản xuất tập trung, sau có chủ trương khoán và ký hợp đồng SDD đối với các nông trường viên... tình trạng tự chuyển mục đích SDD để thành làng nông trường xảy ra ở nhiều nơi. Việc vi phạm quy định trong quá trình quản lý, SDD nông, lâm trường cũng là một trong các nguyên nhân làm phát sinh khiếu nại. Nhà nước đã có nhiều văn bản QPPL quy định việc SDD quốc phòng, tuy nhiên trên thực tế việc thực hiện chưa triệt để, còn tình trạng quy hoạch là đất quốc phòng được Chính phủ phê duyệt nhưng chưa GPMB, người dân sử dụng ổn định từ lâu nên khi quốc phòng sử dụng. dân khiếu nại. Bên cạnh đó, có đơn vị còn một số diện tích sử dụng không đúng mục đích hoặc không sử dụng. trong khi địa phương thiếu đất sản xuất... từ đó phát sinh tranh chấp, khiếu nại.

Tình trạng "vênh giá" giữa các vùng giáp ranh cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc "so bì giữa những người bị thu hồi đất, việc khiếu nại lại có cơ sở để phát triển. Một số tổ chức tôn giáo muốn mở rộng cơ sở nhưng không làm đơn đề nghị chính quyền giao đất mà đòi lại đất cũ đã cho mượn hoặc Nhà nước đã quản lý, điều phối sử dụng.

Những lưu ý trong công tác giải quyết KNTC, TCĐĐ ở địa phương: Một số địa phương chưa chú trọng công tác hòa giải khi giải quyết TCĐĐ; trường hợp buộc phải hòa giải TCĐĐ thì cũng làm qua loa, chiếu lệ, không thuyết phục được các bên tranh chấp hòa giải thành. Hòa giải thành công không chỉ đem lại lợi ích vật chất cho các bên tranh chấp mà còn giúp họ giải quyết được mâu thuẫn, xung đột, hàn gắn được tình làng nghĩa xóm, tình anh em. thân tộc, tình cảm bà con khối phố, làng trên xóm dưới, giúp cho các bên thông cảm chia sẻ, bỏ qua quá khứ xích lại gần nhau, cùng nhau hướng tới cuộc sống tốt đẹp, phát triển kinh tế bền vững, góp phần xây dựng xã hội đoàn kết, dân chủ và thân thiện. Việc xác minh nội dung KNTC ở một số địa phương chưa bảo đảm tính toàn diện, triệt để. Khi các đoàn giải quyết KNTC của các cơ quan trung ương rà soát lại thường phát hiện các tình tiết mới làm thay đổi bản chất vụ việc, dẫn đến phải điều chỉnh quyết định giải quyết của địa phương.

Quá trình áp dụng pháp luật để giải quyết KNTC, TCĐĐ chưa bảo đảm cơ sở vững chắc, không thật sự thuyết phục đối với người KNTC và các bên tranh chấp nên họ vẫn tiếp tục khiếu kiện. Các cơ quan tham mưu về giải quyết KNTC, TCĐĐ ở địa phương chưa có sự phối hợp với nhau chặt chẽ nên tham mưu cho chủ tịch UBND cấp tỉnh, cấp huyện giải quyết KNTC, TCĐĐ không nhất quán (cùng một cấp giải quyết nhưng quyết định sau thay đổi hoàn toàn quyết định trước mặc dù vụ việc không phát sinh tình tiết mới) đã tạo nên khiếu kiện kéo dài của công dân.

Một số vụ việc KNTC, TCĐĐ đã có ý kiến chỉ đạo của các cơ quan trung ương (thậm chí là ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ) nhưng chính quyền địa phương vẫn không tổ chức thực hiện, gây nên bức xúc, khiếu kiện gay gắt của công dân.

Một số trao đổi nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp đất đai.

Về công tác tiếp công dân Thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước phải coi trọng và thực hiện nghiêm quy định của pháp luật về tiếp công dân; tăng cường gặp gỡ đối thoại với công dân có khiếu nại, tố cáo ngay từ cơ sở, gắn công tác tiếp công dân với giải quyết KNTC. Có sự phối hợp chặt chẽ giữa Bộ với Thanh tra Chính phủ và địa phương trong việc tiếp công dân, xử lý kịp thời các vụ việc khiếu kiện đông người vượt cấp đến Bộ.

Về giải quyết TCĐĐ: Tăng cường công tác hòa giải TCĐĐ nhằm giải quyết dứt điểm việc tranh chấp. Để hòa giải thành công, trước hết người thực hiện hòa giải cần có kiến thức sâu rộng về pháp luật đất đai và các lĩnh vực khác có liên quan như pháp luật về KNTC, hành chính, dân sự, kinh tế, trách nhiệm bồi thường nhà nước..., vừa phải có trình độ năng lực, có kiến thức, kinh nghiệm sống, sự kiên trì, kỹ năng thuyết phục và rất cần cái tâm trong sáng công bằng, thể hiện như người thầy về luật pháp. nhưng lại như người thân của người được hòa giải (đặc biệt người có thẩm quyền quyết định đứng ra hòa giải thì mức độ thành công sẽ cao hơn). Phải lấy con người của các bên tranh chấp làm trung tâm để bảo vệ quyền lợi chính đáng của họ, đây là điều kiện tiên quyết để hòa giải tranh chấp thành công. Thực tế cho thấy, dù là người có kinh nghiệm, uy tín, có sức thuyết phục, am hiểu pháp luật, có vị thế xã hội sẽ không hòa giải thành các vụ việc

TCĐĐ nếu đưa ra những phương án hòa giải không bảo đảm quyền lợi chính đáng của các bên tranh chấp. Việc giải quyết quyền lợi cho các bên phải linh hoạt, sáng tạo không nhất thiết dừng lại trong khuôn khổ phần đất tranh chấp; - khi tranh chấp có những người có " quyền lợi liên quan nên thuyết phục những người này tham gia hòa giải sẽ mang lại thành công cao hơn.

Về giải quyết KNTC: Việc xác minh nội dung KNTC phải bảo đảm tính toàn diện, triệt để; phải tìm ra được những tình tiết "cốt lõi", "then, chốt của vụ việc; tiến hành trao đổi trong cơ quan, phát huy trí tuệ tập thể trong việc áp dụng pháp luật để giải quyết vụ việc. Cần có sự phân định rạch ròi và rõ ràng giải quyết theo quy định của pháp luật và vấn đề xem xét hỗ trợ ổn định cuộc sống theo chính sách chung của địa phương cho người KNTC (tránh sự hiểu lầm của người KNTC). Tăng cường sự phối hợp giữa các quan chức năng của trung ương và giữa trung ương với địa phương trong việc giải quyết KNTC nhìn tạo sự đồng thuận từ trung ương. xuống cơ sở (một trong những nguyên nhân gây nên KNTC kéo dài là việc giải quyết không nhất quán giữa các cơ quan ở địa phương và giữa các cơ quan trung ương với địa phương). Khiếu nại, tố cáo phá sinh ở đâu cần tập trung chỉ đạo giải quyết kịp thời, đúng pháp luật có lý, có tình, dứt điểm tại nơi đó Đặc biệt cần coi trọng công tác tiếp xúc, đối thoại với người dân trong quá trình giải quyết để đó nắm được những tâm tư nguyện vọng của nhân dân, giả thích chính sách cho nhân dân hiểu và kịp thời tiếp thu, xử lý những nội dung sai phạm của độ ngũ cán bộ trong khi thực hiện nhiệm vụ mà nhân dân phát hiện được. Sau khi ban hành các quyết định giải quyết, văn bản kết luận trả lời công dân, kịp thời tổ chức thực hiện, vận động thuyết phục công dân chấp hành việc giải quyết của cơ quan có thẩm quyền; thông qua kết quả giải quyết KNTC cần kịp thời khắc phục, chấn chỉnh những sai phạm, xử lý nghiêm minh các tập thể và cá nhân có sai phạm. Hoàn thiện cơ sở dữ liệu về giải quyết KNTC, TCĐĐ: Các cơ quan cần

sớm hoàn thiện cơ sở dữ liệu về công tác giải quyết KNTC, TCĐĐ để thuận tiện cho việc tra cứu hồ sơ cũng như giá quyết KNTC của công dân. Có quy chế phối hợp, chia sẻ thông tin giải quyết của cơ quan hành chính và cơ quan tổ tụng trong giải quyết KNTC của công dân.

Nguồn:

https://sti.vista.gov.vn/file_DuLieu/dataTLKHHCN//CVv269/2016/CVv269S62016016.pdf



FDVN LAW FIRM

CÔNG TÁC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VÀ TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI

Trương Thị Thúy - Sở Tài Nguyên và Môi trường Vĩnh Phúc

Thời gian qua, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đã thu được nhiều kết quả khả quan. Tuy nhiên, theo tổng kết của Chính phủ, tình hình khiếu nại, tố cáo hiện nay vẫn còn những diễn biến phức tạp, số người đi khiếu nại, tố cáo còn nhiều; khiếu nại, tố cáo còn tồn đọng và vượt cấp.

Tình hình khiếu nại, tố cáo

Theo báo cáo của Thanh tra Chính phủ về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo (KN, TC) năm 2012 cho thấy, các cơ quan hành chính nhà nước đã tiếp gần 350.000 lượt công dân đến KN, TC; trong đó có 4.772 lượt đoàn đông người: tiếp nhận gần 137.000 đơn thư KN, TC. So với năm 2011, số lượt công dân KN, TC đã giảm 2,06% nhưng số lượt đoàn đông người tăng 22,6%. Đặc biệt, hơn 84% số đơn thư được giải quyết, minh oan cho 343 người; 528 vụ việc tồn đọng cơ bản được “giải phóng”.

Về khiếu nại, cả nước phát sinh 115.344 lượt đơn khiếu nại với gần 87.000 vụ việc, so với cùng kỳ năm 2011 giảm 6,91% số đơn và 16,63% số vụ việc. Nội dung khiếu nại chủ yếu trong lĩnh vực đất đai, bao gồm khiếu nại việc thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng thực hiện dự án; khiếu nại tranh chấp đất đai, đòi lại đất cũ... Số khiếu kiện loại này chiếm 74,7% tổng số đơn (giảm 4,3% so với năm 2011). Khiếu nại về nhà ở gồm: Đòi nhà cho thuê, cho mượn, cho ở nhờ, đòi nhà thuộc diện Nhà nước quản lý chiếm 4,2%.

Về tố cáo, cả nước phát sinh trên 21.000 lượt đơn tố cáo với tổng số 12.000 vụ việc, so với cùng kỳ năm 2011 giảm 9,4% đơn và 17,3% số vụ việc. Nội dung tố cáo trong lĩnh vực hành chính chiếm tỉ lệ 93,9%, tăng 8,9% so với năm 2011, chủ yếu là tố cáo cán bộ, công chức cố ý làm trái, chiếm đoạt tài sản, lạm dụng chức vụ quyền hạn để vụ lợi; thiếu trách nhiệm, lãng phí, tiêu cực, tham nhũng, vi phạm pháp luật trong quản lý, sử dụng đất đai, tài chính ngân sách, đầu tư xây dựng cơ bản, thực hiện chính sách xã hội...

Tính đến thời điểm này, các cơ quan hành chính nhà nước đã giải quyết gần 60.000 trên tổng số hơn 70.000 vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền, đạt tỷ lệ 84,3%. Qua giải quyết KN, TC đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước gần 100 tỷ đồng, 84 ha đất; trả lại cho tập thể, công dân hơn 200.000 tỷ đồng, 130 ha đất; và lại quyền lợi cho gần 3.000 người, kiến nghị xử lý hành chính gần 500 người và chuyển cơ quan điều tra xem xét trách nhiệm hình sự 49 vụ việc với 56 người.

Đánh giá chung, Tổng Thanh tra Chính phủ Huỳnh Phong Tranh nhận định, tình hình KN, TC của công dân có giảm so với cùng kỳ năm 2011 về số lượt người, số lượng đơn thư và số vụ việc KN, TC). Tuy nhiên, số lượt đoàn đông người tăng và tính chất mức độ có thời điểm gay gắt hơn, đặc biệt từ tháng 2 đến tháng 5/2012.

Trong đó, có không ít vụ việc phát sinh trước đây đã được các cấp chính quyền giải quyết nhiều lần, với nhiều biện pháp khác nhau nhưng không dứt điểm. nhất là

các vụ việc khiếu nại liên quan đến việc về thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng để thực hiện dự án và các vụ việc đòi lại nhà đất, tranh chấp đất đai.

Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến khiếu nại và tố cáo

Thời gian gần đây, chính quyền địa phương tiến hành thu hồi nhiều đất của dân để giao cho các nhà đầu tư thực hiện các dự án xây dựng khu đô thị, thương mại, du lịch, dịch vụ, khu công nghiệp, cụm công nghiệp, đường giao thông, công trình thủy lợi... những vấn đề chính sách liên quan đến lợi ích của người sử dụng đất còn nhiều bất cập, nhất là về giá đất chưa phù hợp, thường xuyên thay đổi, năm sau cao hơn năm trước; có sự chênh lệch lớn giữa các địa phương, cơ chế chính sách đền bù, hỗ trợ chưa nhất quán nên khó thực hiện; có sự chênh lệch quá lớn giữa giá đất bồi thường so với giá thị trường chuyển nhượng QSDĐ thực tế đã gây nên tâm lý bức xúc. Mặt khác, trong trường hợp thu hồi đất nông nghiệp của dân để làm dự án khu đô thị, khu dân cư, thương mại dịch vụ, du lịch giá đất để tính tiền bồi thường cho người có đất bị thu hồi thấp hơn nhiều lần so với giá đất mà nhà đầu tư bán, chuyển nhượng lại cho người khác, dẫn đến người có đất bị thu hồi cho rằng thiếu sự công bằng về lợi ích nên khiếu nại gay gắt.

Ý thức chấp hành pháp luật của một bộ phận nhân dân còn hạn chế nên có những yêu cầu, đòi hỏi không đúng hoặc vượt quá quy định pháp luật. Có những vụ việc đã được giải quyết nhiều lần với nhiều biện pháp khác nhau, cơ bản là đúng chính sách, pháp luật, có lý, có tình nhưng người khiếu nại vẫn không chấp nhận kết quả giải quyết, thậm chí có những phản ứng tiêu cực, cố chấp, gây rối trật tự hoặc đã bị các thế lực thù địch, phần tử cơ hội trong và ngoài nước lợi dụng kích động khiến khiếu kiện kéo dài.

Công tác quản lý về đất đai còn sơ hở, lỏng lẻo, nhiều cán bộ lợi dụng, tham nhũng, tiêu cực trục lợi, làm giàu bất chính từ đất nhưng không bị xử lý nghiêm minh. Công tác chỉ đạo, điều hành và quản lý nhà nước ở một số địa phương còn yếu kém, nhất là công tác quản lý đất đai, có lúc, có nơi làm chưa tốt, còn để xảy ra thiếu sót, sai phạm hoặc thực hiện thiếu công khai, dân chủ, công bằng, dẫn đến công dân không chấp nhận, phát sinh khiếu nại đòi quyền lợi, có trường hợp còn bức xúc dẫn đến tố cáo việc làm sai của cán bộ hoặc tập hợp đồng người khiếu nại gay gắt. Việc thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cấp GCN còn để xảy ra sai sót, không theo quy hoạch và quy định của pháp luật. Đáng chú ý, có nhiều dự án thu hồi đất của dân rồi để hoang hóa, hoặc nhu cầu và khả năng sử dụng đất thì ít nhưng thu hồi đất với diện tích lớn hơn, nên lãng phí đất đai, công dân bức xúc khiếu nại đòi lại đất. Việc quản lý nhà nước về đất đai, tài nguyên, khoáng sản... trước đây bị buông lỏng, hồ sơ địa chính, bản đồ lưu trữ không đầy đủ, thiếu cập nhật thường xuyên; nhiều nơi do buông lỏng quản lý nên để xảy ra tình trạng lấn chiếm đất công, chuyển đổi mục đích sử dụng đất không đúng quy định. xây dựng nhà ở, công trình trái phép nhưng không được kiểm tra xử lý kịp thời.

Quá trình thực hiện dự án, nhiều địa phương chưa làm tốt công tác tuyên truyền, giáo dục vận động thuyết phục, giải thích hòa giải ngay từ cơ sở; chưa tập trung giải quyết khiếu kiện ngay từ đầu; chính quyền một số nơi coi nhẹ ý kiến của dân, coi trọng các biện pháp hành chính, pháp luật, nóng vội, chủ quan, áp đặt, quan tâm nhiều

đến mục tiêu phát triển KT-XH mà thiếu quan tâm chăm lo đời sống dân sinh, ổn định cuộc sống, vấn đề chuyển đổi nghề. tạo việc làm, tái định cư không thực hiện đúng như cam kết. Nhiều trường hợp bố trí tái định cư không hợp lý, hoặc tạo việc làm không ổn định nên sau một thời gian công dân quay lại khiếu nại.

Một số giải pháp cơ bản

Nhiệm vụ chủ yếu trong thời gian tới là tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo; chủ động kịp thời xử lý các vụ việc KN, TC, đặc biệt là các vụ việc đồng người, gay gắt, phức tạp; kiểm soát tốt tình hình KN, TC, bảo đảm quyền dân chủ của công dân, nhưng không để xảy ra “điểm nóng”: đối với các vụ việc phát sinh mới tập trung giải quyết đạt tỷ lệ trên 85%. Tiếp tục rà soát giải quyết dứt điểm các vụ việc tồn đọng, bức xúc, kéo dài. Tổ chức thực hiện dứt điểm các quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo đã có hiệu lực thi hành. Để thực hiện nhiệm vụ trên, cần tập trung tổ chức thực hiện đồng bộ các giải pháp chủ yếu sau đây:

Các địa phương phải tăng cường công tác quản lý đất đai, tập trung vào công tác QH, KHSDD: thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất: đẩy mạnh thanh tra, kiểm tra việc thực hiện QH, KHSDD; kiên quyết thu hồi đất đã giao, đã cho thuê nhưng không đúng đối tượng, không sử dụng, sử dụng không hiệu quả, sai mục đích; xử lý kịp thời, nghiêm minh các trường hợp vi phạm pháp luật, những vụ việc tiêu cực, tham nhũng về đất đai của cán bộ, công chức.

Thực hiện tốt công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, chú trọng thực hiện công khai, dân chủ, công bằng, bảo đảm quyền và lợi ích của người dân có đất bị thu hồi. Quan tâm thực hiện tốt việc tái định cư, tạo việc làm cho người có đất bị thu hồi, xử lý hài hòa mối quan hệ lợi ích giữa người sử dụng đất, Nhà nước và nhà đầu tư,

Tiếp tục thực hiện đồng bộ các giải pháp quan trọng lại Thông báo Kết luận số 130- TB/TW của Bộ Chính trị. Trong đó, cần phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, phát huy vai trò lãnh đạo của các cấp uỷ đảng; vai trò quản lý, chỉ đạo, điều hành, tiếp dân, quyết định giải quyết KN, TC của các cấp chính quyền; vai trò tham mưu trong việc tiếp dân, xử lý đơn thư, giải quyết KN, TC của các ngành; vai trò giám sát của HĐND các cấp. Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên trên từng địa bàn. Triển khai thực hiện tốt Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo năm 2011, Luật Tố tụng hành chính, sớm ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành. Triển khai công tác chuẩn bị và xây dựng Luật Tiếp công dân. Tập trung thực hiện có hiệu quả, đúng nội dung, tiến độ yêu cầu của Đề án Đổi mới công tác tiếp công dân theo Quyết định số 858/QĐ- TTg của Thủ tướng Chính phủ.

Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước phải thường xuyên rà soát, nắm chắc tình hình khiếu nại, tố cáo trong phạm vi quản lý của ngành, địa phương, cơ quan, đơn vị để giải quyết kịp thời, dứt điểm ngay từ nơi phát sinh vụ việc. Người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước phải tiếp công dân theo quy định. Chủ tịch UBND các cấp phải tăng cường đi cơ sở, tập trung lực lượng giải quyết những vụ việc KN, TC đông người, phức tạp ngay từ lúc mới phát sinh. Trong quá trình giải quyết phải làm rõ

nguyên nhân phát sinh KN, TC để chấn chỉnh công tác quản lý nhà nước, xác định trách nhiệm và xử lý nghiêm minh những cán bộ, công chức thiếu trách nhiệm.

Tiếp tục quan tâm rà soát, giải quyết dứt điểm các vụ việc tồn đọng, phức tạp, kéo dài; quá trình giải quyết phải tổ chức đối thoại công khai, dân chủ, giải quyết có lý, có tình, có tính khả thi cao. Đối với những vụ việc đã giải quyết hết thẩm quyền theo luật định, cần nghiên cứu vận dụng hoặc đề xuất các biện pháp hỗ trợ để động viên, thuyết phục công dân chấm dứt khiếu kiện. UBND các tỉnh, thành phố tiếp tục thành lập các tổ công tác, chủ động phối hợp với Thanh tra Chính phủ, Bộ TN&MT và các bộ, ngành có liên quan, tiến hành rà soát, kiểm tra, đề xuất phương án giải quyết dứt điểm các vụ việc tồn đọng, bức xúc, kéo dài.

Nâng cao chất lượng quyết định, kết luận giải quyết KN, TC chủ động chỉ đạo, tổ chức phối hợp giữa cơ quan cấp trên với cơ quan cấp dưới; phát huy tối đa hiệu quả việc đối thoại, gặp gỡ, trao đổi với người KN, TC đặc biệt là đối với các vụ việc đông người, phức tạp, gay gắt. Bên cạnh đó, lập trung chỉ đạo tổ chức thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo đã có hiệu lực pháp luật. Quá trình thực hiện, nếu phát hiện có sai sót, bất hợp lý, thì phải quyết tâm điều chỉnh, sửa sai có phương án giải quyết khác để bảo đảm quyền lợi của công dân, chấm dứt khiếu kiện.

Thanh tra Chính phủ, Bộ TN&MT và các bộ, ngành liên quan thường xuyên lập các lỗ công tác về các địa phương rà soát, cùng đối thoại, thuyết phục công dân thực hiện kết luận giải quyết KN, TC đã có hiệu lực pháp luật hoặc cùng nghiên cứu tìm giải pháp khác kể cả sửa sai hoặc đề xuất thêm giải pháp hỗ trợ nhằm chấm dứt khiếu kiện. Tăng cường công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về khiếu nại, tố cáo để nâng cao hiểu biết của cán bộ, nhân dân, nhất là những điểm mới theo tinh thần Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo năm 2011 và Luật Tố tụng hành chính năm 2010 Cần sớm ban hành Luật về tiếp công dân, Luật về biểu tình làm cơ sở đấu tranh, xử lý những trường hợp lợi dụng quyền KN, TC, lợi dụng dân chủ, nhân quyền để gây rối.

Nguồn:

https://sti.vista.gov.vn/file_DuLieu/dataTLKHCN//CVv269/2013/CVv269S72013038.pdf

FDVN LAW FIRM

BÀN VỀ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT TRONG GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH VỀ ĐẤT ĐAI

TRẦN THỊ THÙY

Khoa Đào tạo Đại học, Học viện Tòa án

(Pháp Lý). Đất đai là của cải có ý nghĩa vô cùng to lớn với người dân Việt Nam, đóng vai trò quan trọng đối với việc phát triển kinh tế- xã hội nước ta. Đất đai vừa là tài sản có giá trị cao vừa là đối tượng của các giao dịch trên thị trường nên tranh chấp, khúc mắc về đất đai là vấn đề không thể tránh khỏi. Giải quyết khiếu nại về đất đai là nội dung hoạt động của quản lý nhà nước về đất đai do các cơ quan có thẩm quyền giải quyết trên cơ sở pháp luật để bảo vệ quyền và bảo đảm lợi ích chính đáng của người dân. Trong bối cảnh nền kinh tế chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, nhà nước đang nỗ lực hoàn thiện pháp luật thì ý nghĩa hoạt động khiếu nại về đất đai là lĩnh vực thường xuyên xảy ra khiếu nại nhiều hơn so với các lĩnh vực khác. Hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai là vấn đề quan trọng và cấp bách cần được quan tâm đúng mực. Nâng cao hiệu quả của công tác giải quyết khiếu nại về đất đai vừa đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của người dân, đảm bảo quản lý hiệu quả về đất đai, tránh thất thoát ngân sách nhà nước. Có như vậy đời sống nhân dân ngày càng được cải thiện và nâng cao về kinh tế.

1. Pháp luật giải quyết khiếu nại về đất đai

Khiếu nại về đất đai ngày một gia tăng theo xu hướng phức tạp, gay gắt, xảy ra hầu hết ở khắp các địa phương trên toàn quốc. Với thực trạng đó, giải quyết khiếu nại về đất đai trở thành vấn đề cấp bách được Đảng và Nhà nước ta quan tâm hàng đầu và luôn giám sát, chỉ đạo sát sao nhằm đảm bảo an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội. Pháp luật giải quyết khiếu nại về đất đai là tập hợp những quy phạm pháp luật quy định về chủ thể, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể, là cơ sở làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quan hệ pháp luật về giải quyết khiếu nại về đất đai.

Trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm đến công tác giải quyết khiếu nại của công dân, cơ quan, tổ chức. Đó chính là biện pháp nhằm bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, qua đó giải quyết hiệu quả, triệt để những vụ việc khiếu nại về đất đai góp phần nâng cao hiệu quả sự lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước đồng thời đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trong lĩnh vực đất đai. Khiếu nại về đất đai ngày càng trở nên phức tạp, trở thành một thách thức lớn đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Việc giải quyết dứt điểm các khiếu nại về đất đai sao hợp lý, đúng luật là một bài toán khó khăn nhưng cần thiết và bắt buộc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải làm được bởi lẽ nó có ý nghĩa quan trọng trong việc duy trì ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội trong cả nước và đối với từng vùng, miền, địa phương.

Tại Điều 4 Luật khiếu nại 2011, nguyên tắc khiếu nại và giải quyết khiếu nại được quy định như sau: “Việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải được thực hiện theo quy định của pháp luật, bảo đảm khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời”. Như vậy, hoạt động giải quyết khiếu nại cần tuân theo những nguyên tắc sau:

Nguyên tắc đúng pháp luật, nguyên tắc này phải đòi hỏi hoạt động giải quyết khiếu nại đất đai phải đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền mà pháp luật quy định. Không một cơ quan, tổ chức, cá nhân nào có thể tham dự trái pháp luật vào quá trình và kết quả giải quyết khiếu nại và quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật phải được tôn trọng và thực hiện.

Nguyên tắc khách quan, kịp thời là trong giải quyết khiếu nại đất đai nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và trong việc phát triển, phòng ngừa, sửa chữa những vi phạm trong hoạt động quản lý nhà nước. Tính khách quan trong hoạt động giải quyết khiếu nại đòi hỏi cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại xem xét, đánh giá trung thực tình hình vụ việc, khách quan trong thu thập, xem xét tài liệu, bằng chứng khách quan trong kết quả giải quyết khiếu nại.

Nguyên tắc công khai, dân chủ là nguyên tắc công khai đảm bảo hoạt động giải quyết khiếu nại đất đai phải luôn công khai, minh bạch, bảo đảm đúng các quy định của pháp luật. Tính dân chủ thể hiện khi ý kiến, nguyện vọng chính đáng của công dân được tôn trọng.

Tuy nhiên, khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai là lĩnh vực rất phức tạp, liên quan đến nhiều yếu tố như lịch sử, chủ thể quản lý... Để hoạt động này được thực hiện có hiệu quả, đảm bảo tính công bằng thì bên cạnh tuân thủ theo những nguyên tắc trên còn được dựa trên các nguyên tắc sau:

Thứ nhất, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước thống nhất quản lý, Nhà nước chỉ giao quyền sử dụng cho công dân, Nhà nước có quyền thu hồi đất và người sử dụng đất được đền bù theo quy định của pháp luật. Do vậy, khi giải quyết vụ việc khiếu nại đất đai nói riêng hay tranh chấp về đất đai nói chung đều phải dựa trên nguyên tắc tôn trọng quyền đại diện sở hữu của Nhà nước.

Thứ hai, giải quyết khiếu nại về đất đai phải căn cứ vào thời điểm phát sinh của vụ việc và chính sách tương ứng của từng thời kỳ. Do đó, khi giải quyết khiếu nại về đất đai ta không thể áp dụng chủ trương, chính sách của thời kỳ này để giải quyết vấn đề của thời kỳ trước hoặc sau đó.

Thứ ba, giải quyết các khiếu nại đất đai trên cơ sở tôn trọng quá trình sử dụng ổn định của các chủ sử dụng đất, kiên quyết bảo vệ thành quả Cách mạng và lợi ích của người sử dụng đất. Nhà nước tôn trọng các quyền sử dụng đất và bảo đảm cho các quyền đó được thực hiện.

Thứ tư, khi giải quyết khiếu nại đất đai nếu phát sinh những vấn đề về kinh tế, lợi ích, vật chất ... cần phải đảm bảo sự hài hòa giữa lợi ích Nhà nước, con người và xã hội.

Thứ năm, giải quyết các khiếu nại đất đai trên nguyên tắc bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa. Phát hiện và khắc phục kịp thời những sai sót trong quản lý Nhà nước về lĩnh vực đất đai góp phần bảo đảm an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội, nâng cao vai trò quản lý Nhà nước.

Luật khiếu nại 2011 quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại (từ Điều 17 đến Điều 26), các cá nhân có thẩm quyền trong hệ thống quản lý hành chính nhà nước gồm:

Chủ tịch UBND các cấp, thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND và cấp tương đương, bộ trưởng, thủ trưởng các cơ quan ngang bộ. Trong giải quyết khiếu nại, chủ thể có thể khiếu nại theo hai cấp vì vậy, thẩm quyền giải quyết khiếu nại bao gồm thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu và thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai:

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu: chủ tịch UBND cấp xã, thủ trưởng cơ quan thuộc sở và cấp tương đương, thủ trưởng cơ quan thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ là những chủ thể chỉ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính.

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai: Chủ tịch UBND cấp huyện, giám đốc sở và cấp tương đương thuộc UBND tỉnh, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ là những chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với những vụ việc thuộc quyền, đồng thời có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với việc giải quyết nhưng vẫn còn khiếu nại.

Ngoài ra, Luật khiếu nại 2011 còn quy định thẩm quyền Chánh thanh tra các cấp trong việc giải quyết khiếu nại: “Giúp thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp tiến hành kiểm tra, xác minh, kiến nghị, kết luận việc giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp khi được giao.”

Căn cứ vào các quy định của Luật khiếu nại 2011 và Thông tư số 07/2013 TT - TTCP ngày 30/09/2013 của Chính phủ quy định giải quyết khiếu nại, trình tự giải quyết khiếu nại như sau:

** Trình tự thủ tục giải quyết khiếu nại lần đầu:*

Bước 1: Tiếp nhận đơn khiếu nại người khiếu nại, phải gửi đơn khiếu nại và các tài liệu có liên quan (nếu có) cho cơ quan hoặc người có thẩm quyền giải quyết.

Bước 2: Thụ lý đơn và chuẩn bị giải quyết khiếu nại, trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận được đơn khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của mình, cơ quan nhận đơn thụ lý và ra Thông báo thụ lý. Sau thụ lý khiếu nại, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu phải kiểm tra lại QĐHC, HVHC bị khiếu nại. Người giải quyết khiếu nại phải tự mình xác minh hoặc giao cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp hoặc cơ quan, tổ chức mình tiến hành xác minh nội dung khiếu nại. Người giải quyết khiếu nại, cơ quan, tổ chức, được giao nhiệm vụ xác minh thành lập Đoàn xác minh hoặc Tổ xác minh lập kế hoạch xác minh nội dung khiếu nại.

Bước 3: Tiến hành nội dung khiếu nại, công bố quyết định xác minh nội dung khiếu nại tại cơ quan, tổ chức... Tổ chức gặp gỡ đối thoại với người khiếu nại, thẩm tra, xác minh nội dung khiếu nại sau đó báo cáo kết quả xác minh nội dung khiếu nại bằng văn bản với người giải quyết khiếu nại hoặc người ban hành quyết định thành lập Đoàn xác minh, Tổ xác minh.

Bước 4: Ra quyết định giải quyết khiếu nại và lập, quản lý hồ sơ giải quyết khiếu nại. Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu không quá 30 ngày, kể từ ngày thụ lý, đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày.

** Trình tự thủ tục giải quyết khiếu nại lần hai:*

Trình tự thủ tục của giải quyết khiếu nại lần hai cũng gồm 4 bước như giải quyết khiếu nại lần 1: tiếp nhận, thụ lý, tổ chức gặp gỡ, đối thoại với người khiếu nại, thẩm tra, xác minh nội dung khiếu nại và ra quyết định giải quyết khiếu nại lần hai. Tuy nhiên, có những điểm khác biệt sau:

Về thời gian giải quyết khiếu nại lần hai dài hơn thời gian giải quyết khiếu nại lần đầu, cụ thể thì khiếu nại lần hai không quá 45 ngày kể từ ngày thụ lý đối với vụ việc phức tạp hơn thì thời gian giải quyết không quá 60 ngày.

Về việc tổ chức đối thoại giải quyết khiếu nại lần đầu thì có thể đối thoại nếu yêu cầu của người khiếu nại và kết quả xác minh nội dung khiếu nại còn khác nhau, đối với giải quyết khiếu nại lần hai thì phải bắt buộc phải đối thoại với người có đơn khiếu nại.

Về việc công khai quyết định giải quyết khiếu nại: giải quyết khiếu nại lần đầu không yêu cầu phải công bố công khai quyết định giải quyết khiếu nại trong khi người giải quyết khiếu nại lần hai.

2. Thực trạng áp dụng quy định giải quyết khiếu nại về đất đai

Thứ nhất, những kết quả đạt được:

- Việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo tiếp tục được quan tâm. Qua gần 10 năm thực hiện Luật tiếp công dân, hệ thống tiếp công dân cả nước đã tiếp tục được củng cố tăng cường. Công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực tiếp công dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại, tố cáo được chú trọng.

- Ý thức, trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước trong chỉ đạo, điều hành, xem xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo nhất là các vụ việc phức tạp, đông người được nâng lên.

Hầu hết các địa phương đã nghiêm túc rà soát, giải quyết khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng theo chỉ đạo tại Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị, Nghị quyết số 39/2012/QH13 ngày 23/11/2012 của Quốc hội, Chỉ thị số 14/CT-TTg ngày 18/5/2012 của Thủ tướng Chính phủ và kế hoạch của Thanh tra Chính phủ Việc kiểm tra, rà soát giải quyết các vụ việc tồn đọng, phức tạp đã trở thành nhiệm vụ

thường xuyên. Nhiều vụ việc có sự vào cuộc của Đoàn Đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể Đoàn Luật sư cùng với các cấp chính quyền, tạo được sự thống nhất về nhận thức và hành động, góp phần bảo vệ quyền lợi của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, bảo đảm an ninh, trật tự xã hội và ổn định tình hình.

- Công tác tiếp công dân đã từng bước gắn với giải quyết khiếu nại, tố cáo, nhiều vụ việc được giải quyết dứt điểm ngay tại cơ sở; việc đôn đốc, thi hành quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo có hiệu lực pháp luật được quan tâm hơn và đã có những chuyển biến tích cực, tỷ lệ thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo trong kỳ đạt khá cao.

- Sự phối hợp giữa Trung ương và địa phương, giữa Thanh tra Chính phủ với các bộ, ngành, địa phương chặt chẽ và hiệu quả hơn trước; qua phối hợp đã tạo sự đồng thuận trong quá trình giải quyết, nhiều vụ việc đã chấm dứt khiếu nại kéo dài, kết quả giải quyết có lý, có tình và có sức thuyết phục hơn.

- Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã giải quyết được nhiều nội dung thường phát sinh khiếu nại, tố cáo về đất đai như quy hoạch, giao đất, thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... Bộ Tài nguyên và Môi trường đã kịp thời chỉ đạo, hướng dẫn các địa phương tổ chức thực hiện Luật, theo dõi chặt chẽ tình hình thực hiện và kịp thời hướng dẫn, tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thi hành.

- Việc ban hành quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai, nhất là trong việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã có chuyển biến rõ rệt, hạn chế tối đa việc thu hồi đất "tùy tiện" làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người sử dụng đất.

- Công tác kiểm tra, kiểm soát việc quản lý, sử dụng đất đã được tăng cường về số lượng, điều chỉnh về đối tượng, trong đó chú trọng thanh tra, kiểm tra trách nhiệm quản lý nhà nước và việc chấp hành chính sách, pháp luật đất đai của người sử dụng đất. Kết quả đã góp phần phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời các vi phạm pháp luật đất đai, khắc phục kịp thời nhiều tồn tại, bất cập trong quản lý, sử dụng đất, kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoàn thiện văn bản quy định pháp luật đất đai.

Thứ hai, một số hạn chế và nguyên nhân

- Trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan hành chính tại một số nơi chưa cao, chưa làm tròn trách nhiệm tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; đội ngũ cán bộ công chức làm nhiệm vụ này còn hạn chế cả về năng lực và ý thức trách nhiệm, nhất là kỹ năng tiếp công dân. Một số địa phương có biểu hiện né tránh, đùn đẩy trách nhiệm.

- Mặc dù khiếu nại có giảm nhưng lại gia tăng số đoàn khiếu kiện đông người. Ở địa phương, nhất là cấp cơ sở vẫn còn nhiều vụ việc giải quyết chậm, chất lượng hạn chế, sai sót trình tự, thủ tục, chỉ chú trọng giải quyết hết thẩm quyền mà chưa quan tâm đến giải quyết dứt điểm vụ việc; nhiều vụ việc công dân khiếu kiện vượt cấp lên

Trung ương. Cụ thể, trong lĩnh vực đất đai, tài nguyên, môi trường, theo báo cáo của Bộ Tài nguyên & Môi trường tình trạng công dân gửi đơn khiếu nại vượt cấp lên các cơ quan Trung ương vẫn chiếm tỷ lệ cao (khoảng 85% số lượng các vụ việc chưa được địa phương giải quyết công dân gửi đơn đến Bộ Tài nguyên & Môi trường tiếp nhận).

- Một số địa phương giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng ban đầu triển khai tốt, nhưng sau thực hiện chậm, thiếu kiên trì, quyết tâm chưa cao; chưa quan tâm gắn giải quyết với công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật; chưa có giải pháp hữu hiệu đối với người khiếu nại cố chấp, cố tình đeo bám, nghe theo các thế lực khác xúi giục, kích động, tập trung đông người, gây mất an ninh trật tự.

- Tuy đã có tiến bộ nhưng việc thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại, kết luận nội dung tố cáo đã có hiệu lực pháp luật tại một số địa phương chưa nghiêm túc, triệt để, nhất là khi kết luận của cấp có thẩm quyền không đồng thuận với cơ quan có trách nhiệm giải quyết; việc thực hiện chỉ đạo của cấp trên trong một số trường hợp có lúc chưa nghiêm, thiếu dứt điểm, còn dễ kéo dài.

- Công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo hiệu quả chưa cao. Một số nơi chưa quan tâm, tạo điều kiện cho cán bộ làm công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Việc thực hiện chế độ thông tin, báo cáo có nơi chưa nghiêm túc, chất lượng hạn chế.

Cơ chế giải quyết khiếu nại chưa đảm bảo đầy đủ tính khách quan, công khai, dân chủ trong quá trình giải quyết; việc khởi kiện của người dân tại Tòa án còn bị hạn chế; trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại chưa cụ thể, rõ ràng, nhất là giải quyết khiếu nại lần đầu còn quá phức tạp, thời hạn giải quyết dài, chưa tạo thuận lợi cho công dân; chưa đề cao vai trò của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và của luật sư trong quá trình giải quyết khiếu nại; thiếu chế tài cụ thể trong việc xử lý trách nhiệm thực hiện công tác giải quyết khiếu nại; hiệu lực thi hành các quyết định giải quyết khiếu nại chưa cao; chưa gắn trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan nhà nước trong việc tổ chức tiếp công dân. Bên cạnh đó, một số văn bản pháp luật hiện hành có quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, nhất là trong lĩnh vực đất đai... còn có sự mâu thuẫn, chồng chéo, chưa tạo được thống nhất trong các quy định về khiếu nại, giải quyết khiếu nại

Một số lĩnh vực khiếu nại đất đai tồn tại nhiều hạn chế:

+ Khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ tái định cư:

Một số dự án chưa có khu tái định cư hoặc chưa quyết toán tái định cư đã quyết định thu hồi đất thổ cư. Trường hợp thu hồi đất ở thì tiền bồi thường không đủ để mua nhà mới trong khu tái định cư. Giá đất bồi thường thấp hơn giá thị trường của đất cùng loại, nhất là đối với đất nông nghiệp tại đô thị, khu dân cư nông thôn.

Mức bồi thường đất nông nghiệp thường không đủ để nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp tương tự hoặc không đủ để nhận chuyển nhượng đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp để chuyển sang nghề khác.

Nhìn chung, thực trạng giải quyết khiếu nại về đất đai của các địa phương chưa coi trọng việc hình thành các khu tái định cư chung cho các dự án trong cùng khu vực, một số khu tái định cư đã được hình thành nhưng điều kiện không tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ, giá nhà ở tại các khu tái định cư còn quá cao nên số tiền bồi thường nhận được không đủ để chi trả cho các căn nhà trong khu tái định cư.

Các quy định của pháp luật về đất đai để giải quyết vấn đề tái định cư khá đầy đủ, nhưng các địa phương chưa thực hiện tốt, thậm chí một số địa phương chưa quan tâm giải quyết công tác này, dẫn đến khiếu nại kéo dài.

+ Khiếu nại về việc cấp, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đây là một khiếu nại rất phổ biến hiện nay. Khiếu nại này phát sinh một phần từ lỗi của cơ quan có thẩm quyền, như: Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có sai sót đứng tên chủ sở hữu, thửa đất, diện tích... Có những trường hợp không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà không có lý do chính đáng hoặc không rõ ràng. Các cơ quan có thẩm quyền trong quá trình giải quyết đã không giải thích rõ cho người dân biết lý do không cấp giấy chứng nhận. Quá trình xử lý hồ sơ chậm gây phiền hà, những nhiễu..., gây khó khăn cho người sử dụng đất. Một lý do khác là quy hoạch bị đình chỉ hoặc người dân không chấp nhận mặc dù lý do không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chính đáng.

Thứ ba, một số nguyên nhân hạn chế như sau:

- Một số cơ chế, chính sách pháp luật chưa được hoàn thiện, hoặc thiếu đồng bộ, việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành chậm, còn nhiều quy định chưa phù hợp với thực tiễn nhưng chậm được bổ sung, sửa đổi. Trong đó, chính sách, pháp luật đất đai về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đã có nhiều thay đổi, tuy nhiên quyền lợi của các tổ chức kinh tế với Nhà nước và người đang sử dụng đất chưa được hài hòa; Nhà nước đã quan tâm cải thiện chính sách theo hướng có lợi cho người bị thu hồi đất, tạo điều kiện thuận lợi để giải quyết được các trường hợp mới, nhưng lại phát sinh các trường hợp bị thu hồi từ những năm trước so bì. Một số vụ việc khiếu nại về đất đai, nhà cửa do lịch sử để lại, trong khi đó chính sách của Nhà nước đã thay đổi không còn phù hợp hoặc không thể giải quyết được nên công dân bức xúc, khiếu nại kéo dài nhiều năm, nay rất khó khăn để giải quyết dứt điểm.

- Công tác chỉ đạo, điều hành và quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực ở một số địa phương còn nhiều tồn tại, yếu kém, nhất là trong công tác quản lý, sử dụng đất đai như: việc thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn dễ xảy ra sai sót, không theo quy hoạch, quy định của pháp luật. Việc quản lý nhà nước về đất đai ở một số địa phương còn buông lỏng, hồ sơ địa chính lưu trữ không đầy đủ, thiếu cập nhật thường xuyên; Tình trạng lấn chiếm đất công, chuyển đổi mục

đích sử dụng đất không đúng quy định, xây dựng nhà ở, công trình trái phép nhưng không được kiểm tra, xử lý kịp thời. Một số dự án thu hồi đất làm thủ tục thiếu chặt chẽ, không đúng quy định, không tạo sự đồng thuận với người dân trước khi thu hồi đất, lập phương án bồi thường, giải quyết quyền lợi của dân chưa thỏa đáng, thiếu công khai, minh bạch, dân chủ, công bằng nên công dân không nhất trí; có dự án sau khi thu hồi nhưng không sử dụng, để đất đai hoang hóa, lãng phí, công dân thiếu đất sản xuất, sử dụng, càng bức xúc. Có những vụ việc xuất phát từ trình độ, năng lực, ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức còn hạn chế, thậm chí có hành vi vi phạm pháp luật, vụ lợi cá nhân, thiếu khách quan, công tâm trong thực thi công vụ làm ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức. Tỷ lệ lỗi trong các quyết định, hành vi hành chính bị khiếu nại, tố cáo khá cao, hơn 4 khiếu nại, tố cáo đã phân tích kết quả giải quyết được công nhận là đúng toàn bộ, hoặc đúng một phần.

- Qua tổng kết thi hành Luật khiếu nại cho thấy quá trình thực hiện còn bất cập: Về chủ thể khiếu nại; Về ủy quyền khiếu nại và ủy quyền cho luật sư; Về đại diện thực hiện việc khiếu nại; Về quyền của người khiếu nại, luật sư và trợ giúp viên pháp lý; Về tổ chức đối thoại; Về hình thức khiếu nại; Về đình chỉ việc giải quyết khiếu nại; Về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại; Về tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật; Về xử lý đối với các hành vi vi phạm; Về xem xét lại quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật; Về thời hạn giải quyết khiếu nại; Về thời hiệu khiếu nại; Về nhiều người khiếu nại cùng một nội dung; Về trưng cầu giám định và đối tượng bị khiếu nại.

- Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về tiếp công dân, khiếu nại hiệu quả chưa cao. Ý thức chấp hành pháp luật của một bộ phận người khiếu nại còn hạn chế nên tỉ lệ khiếu nại sai còn khá nhiều. Qua kiểm tra việc thi hành pháp luật về tiếp công dân thấy một số bất cập trong các quy định: Về trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan đơn vị thuộc Bộ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh, cấp huyện trong công tác tiếp công dân; Việc tổ chức tiếp công dân tại địa điểm tiếp công dân... Có những vụ việc đã được giải quyết đúng chính sách, pháp luật, có lý, có tình, đã kiểm tra, rà soát, trả lời, có văn bản chấm dứt thụ lý giải quyết, nhưng công dân vẫn tiếp tục khiếu nại kéo dài, thậm chí có những phản ứng tiêu cực, gây rối trật tự hoặc bị kẻ xấu lợi dụng lôi kéo, kích động tham gia khiếu kiện đông người. Theo báo cáo của một số địa phương có số lượt tiếp đoàn đông người tăng, nguyên nhân chủ yếu do: Nhiều đoàn đông người cùng một nội dung, tập trung khiếu kiện đông người nhiều lần, ở nhiều cấp nhằm gây áp lực để được xem xét, giải quyết. Một số địa phương phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện nhiều dự án, công trình công cộng, hệ thống giao thông... việc đền bù giải phóng mặt bằng được công dân cho là chưa thỏa đáng; khiếu kiện liên quan đến đất đai trong việc thực hiện chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp “đòn điền, đổi thửa” liên quan đến nhiều cá nhân, hộ gia đình, việc hỗ trợ không được dân đồng thuận; việc chuyển đổi mô hình chợ...

- Những tồn tại có tính lịch sử, như: việc cho thuê, cho mượn, cầm cố đất trong nội bộ nhân dân; việc đưa đất vào các tập đoàn sản xuất của nông, lâm trường nhưng 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, giấy tờ về quyền sử dụng đất, hồ sơ quản lý đất đai không đầy đủ... đã gây khó khăn cho quá trình giải quyết các vụ việc khiếu nại, tranh chấp đất đai.

- Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo là một trong những công việc khó khăn, đòi hỏi phải có trình độ, năng lực, kinh nghiệm, nhưng ở nhiều địa phương còn thiếu cán bộ hoặc cán bộ chưa đủ năng lực, kinh nghiệm, nhất là cấp huyện.

- Do nhận thức của người dân về sở hữu đất đai không đồng nhất với quy định của pháp luật; vẫn còn tồn tại các phong tục, tập quán truyền thống, luật tục với những quy định lạc hậu về sở hữu đất đai chưa được loại bỏ trong tiềm thức của một bộ phận dân chúng vốn ít có điều kiện tiếp xúc với pháp luật (đặc biệt là những người dân sống ở vùng sâu, vùng xa, vùng DTTS, vùng căn cứ cách mạng, vùng biên giới). Một bộ phận nhân dân có ý thức chấp hành chưa cao, nên có những yêu cầu, đòi hỏi không đúng hoặc vượt quá quy định của pháp luật. Vẫn tồn tại quan niệm đất đai là của ông cha, tổ tiên để lại. Chính vì nhận thức không đúng này nên trong điều kiện kinh tế thị trường, đất đai ngày càng trở lên có giá thì tình trạng đòi lại đất của ông cha ngày càng gia tăng.

- Do nguồn gốc sử dụng đất của người dân không được xác định rõ ràng. Nhiều diện tích là đất lấn chiếm, phá rừng, quá trình sử dụng đất không liên tục... Có một số vụ việc khiếu nại về nhà, đất do lịch sử để lại như đòi lại đất nông nghiệp đưa vào hợp tác xã, nông trường sản xuất, sau đó giải thể, trả lại đất cho nông dân, đất sản xuất của dân nhưng sau đó đưa vào các nông - lâm trường quốc doanh và nay cổ phần hóa.

- Đội ngũ cán bộ làm công tác giải quyết khiếu nại ở cơ sở còn thiếu, yếu năng lực chuyên môn, giải quyết thiếu thỏa đáng và làm cho người dân đi khiếu nại nhiều lần và gửi đơn vượt cấp. Giải quyết khiếu nại còn dễ xảy ra thiếu sót, sai phạm hoặc thực hiện thiếu công khai, dân chủ, công bằng, dẫn đến người dân không chấp nhận, có trường hợp còn bức xúc dẫn đến tố cáo việc làm sai của cán bộ hoặc tập hợp đông người khiếu nại gay gắt. Một số cán bộ lợi dụng, tham nhũng, tiêu cực nhưng không bị xử lý nghiêm minh. Việc thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận QSDĐ còn dễ xảy ra sai sót, không theo quy hoạch và quy định của pháp luật.

- Công tác giám sát của cơ quan dân cử, của các tổ chức chính trị - xã hội đối với cơ quan hành chính tư pháp trong công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại chưa được tiến hành thường xuyên. Công tác giải quyết khiếu nại còn nhiều hạn chế, bất cập từ việc tiếp công dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại, tố cáo và tổ chức thực hiện quyết định giải quyết. Tài liệu để giải quyết khiếu nại là hệ thống dữ liệu lưu trữ đất

đai đã qua nhiều thời kỳ nên không còn chính xác, nhất là bản đồ địa chính qua nhiều biến động nên cơ sở pháp lý giải quyết không đảm bảo.

3. Giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật trong giải quyết khiếu nại về đất đai

Một là, nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại, giảm bớt khiếu nại tiếp về đất đai. Cho đến nay, chưa thấy có nghiên cứu về chất lượng giải quyết khiếu nại nói chung và khiếu nại về đất đai, khiếu nại về thu hồi đất nói riêng, vì vậy khó có tiêu chí để bàn về vấn đề này. Tuy nhiên, một thực tế có thể coi là nghịch lý, các cơ quan có trách nhiệm đã cố gắng nhiều trong việc giải quyết, tỷ lệ các vụ việc được coi là “đã giải quyết” luôn đạt tỷ lệ rất cao, thường trên 80% những vụ việc thuộc thẩm quyền nhưng số vụ việc khiếu nại về đất đai không có chiều hướng giảm mà lại tăng lên không ngừng. Điều đó có thể lý giải bởi tình trạng tiếp khiếu. Nói cách khác, dù vụ việc khiếu nại đã được cấp có thẩm quyền giải quyết nhưng nó không được chấm dứt mà người khiếu nại tiếp tục khiếu nại đến cấp cao hơn. Điều này cho thấy chất lượng và hiệu quả giải quyết khiếu nại còn chưa “bền vững” hay nói cách khác chất lượng giải quyết không cao. Vậy thì một tiêu chí quan trọng đánh giá chất lượng của giải quyết khiếu nại nói chung và giải quyết khiếu nại về đất đai nói riêng là tỷ lệ các vụ việc tiếp khiếu trong số các vụ việc được coi là “đã được giải quyết”.

Nguyên nhân của tình trạng này có nhiều trong đó có việc người có thẩm quyền, do sức ép về trách nhiệm giải quyết, đã chỉ quan tâm đến ban hành quyết định giải quyết theo đúng trình tự, thủ tục, thời hạn luật định mà chưa quan tâm nhiều đến hiệu quả của việc giải quyết, chưa quan tâm đến phương án giải quyết của mình có khả thi hay không? Có được người khiếu nại chấp nhận hay không? Chưa quan tâm đến việc tìm ra sự đồng thuận giữa các bên trong tranh chấp. Đặc biệt là chưa cố gắng thuyết phục người khiếu nại chấp nhận phương án giải quyết của chính mình. Nói một cách tiêu cực là giải quyết cho “xong chuyện”, cho hết trách nhiệm. Đây chính là vấn đề cần quan tâm và có biện pháp nâng cao trách nhiệm của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định giải quyết thuộc thẩm quyền của mình. Đây cũng phải coi là một trong những tiêu chí đánh giá hiệu quả của công tác giải quyết khiếu nại trong khi tiến hành thanh tra trách nhiệm giải quyết khiếu nại hành chính nói chung và đất đai nói riêng.

Hai là, tăng cường đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại về thu hồi đất. Đối thoại là khâu vô cùng quan trọng trong giải quyết khiếu nại, đặc biệt là khiếu nại về thu hồi đất đai. Khi xảy ra khiếu nại tức là đã hiện hữu một mâu thuẫn cần giải quyết. Trong việc giải quyết tất cả các mâu thuẫn thì đối thoại luôn là điều quan trọng. Đối thoại trước hết mang lại cho những người liên quan có được đầy đủ thông tin từ nhiều phía về vụ việc có tranh chấp. Đối thoại còn là cơ hội để các bên trong tranh chấp “thuyết phục” lẫn nhau bằng lý lẽ của mình và cuối cùng đối thoại giúp tìm ra một giải pháp có tính đồng thuận, một kết cục ít tổn kém nhất và bảo đảm hiệu lực thi

hành của các quyết định giải quyết. Chính vì nhận thức ngày càng tốt hơn về ý nghĩa của sự đối thoại mà pháp luật đã ghi nhận và coi đó như là một khâu bắt buộc trong quá trình giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, nhận thức và quy định của pháp luật hiện nay chưa thực sự đầy đủ. Đối thoại mới chỉ được coi là một trong những thủ tục cần thiết mà chưa thấy đó là một phương pháp, thậm chí là một nguyên tắc quan trọng cần được tôn trọng và thực hiện trong giải quyết khiếu nại. Vì thế, pháp luật vẫn “loay hoay” với việc thực hiện nghĩa vụ này, khi thì lần đầu là bắt buộc, lần hai là cần thiết và ngược lại.

Ngoài ra, việc ủy quyền đối thoại, Luật quy định phải là người có thẩm quyền giải quyết (người đứng đầu cơ quan hành chính), trong khi một số văn bản dưới luật lại có xu hướng cho ủy quyền...vv và vv. Theo tác giả, bản chất của việc giải quyết khiếu nại là việc tự “sửa chữa” của cơ quan đã ra quyết định hoặc tự “xem xét lại” của người khiếu nại, cho nên đối thoại phải được đề cao như một nguyên tắc và được thực hiện trong toàn bộ quá trình giải quyết tranh chấp. Điều này cần được ghi nhận trong Luật Khiếu nại và thể hiện cụ thể trong các văn bản dưới luật. Điều đó có nghĩa việc đối thoại có thể được thực hiện nhiều lần với nhiều chủ thể tham gia ngoài người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.

Ba là, tăng cường sự tham gia của các tổ chức đoàn thể xã hội, đặc biệt là sự tham gia của Hội nông dân; mở rộng sự tham gia của luật sư, luật gia và các tổ chức, cá nhân khác trong việc tư vấn cho người khiếu nại.

Cần có quy định về sự tham gia của các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp trong giải quyết khiếu nại về thu hồi đất, bởi lẽ, đây là lực lượng đại diện cho quyền lợi của các hội viên. Các tổ chức này vừa có thể tham vấn cho cơ quan nhà nước trong quá trình giải quyết nhưng đồng thời cũng có thể đóng vai trò là “trung gian hòa giải” để hạn chế sự xung đột giữa người có đất thu hồi đi khiếu nại với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Khiếu nại về đất đai nói chung và về thu hồi đất nói riêng vừa phức tạp vừa nóng bỏng do nhiều nguyên nhân như đã được phân tích. Chính vì vậy mà sự tham gia của các thiết chế có tính chất “trung gian” là rất cần thiết để làm giảm bớt tính chất gay gắt của những vụ việc này.

Sự tham gia của các thiết chế này có nhiều ý nghĩa cho quá trình giải quyết. Trước hết, mang lại những thông tin thiết thực, cụ thể cho cơ quan và người có thẩm quyền trong việc xác định những vấn đề mang tính lịch sử hình thành của diện tích đất bị thu hồi, xác định đối tượng thuộc diện đền bù giải tỏa. Sự vào cuộc của các thiết chế trung gian, trước hết là các tổ chức chính trị xã hội tại địa phương cơ sở sẽ tạo ra sự thống nhất giữa Nhà nước và người có đất bị thu hồi nhờ việc làm cho người dân hiểu được mục đích, ý nghĩa cũng như lợi ích nhiều mặt của các công trình, dự án sẽ được triển khai sau khi thu hồi đất. Sự tham gia của các thiết chế trung gian rất quan trọng trong việc tư vấn cho người dân mỗi khi có thắc mắc khiếu nại xung quanh việc thu hồi đất. Điều này đã được minh chứng qua sự tham gia của luật sư tại Trụ sở Tiếp

công dân của Trung ương. Những kết quả bước đầu rất đáng khích lệ và có lẽ nên tiếp tục mở rộng sự tham gia không chỉ của luật sư mà còn có thể gồm cả những người vốn là các công chức hành chính có nhiều kinh nghiệm và kiến thức về quản lý đất đai, những người nguyên là cán bộ thanh tra có thực tiễn trong việc giải quyết khiếu nại thuộc lĩnh vực này...

Bốn là, đẩy mạnh thanh tra trách nhiệm việc giải quyết khiếu nại của các ngành các cấp, thực hiện phương châm giải quyết các tranh chấp hành chính từ cơ sở tránh vượt cấp lên Trung ương. Trong vài năm trở lại đây, thanh tra trách nhiệm thực hiện Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo nói chung và giải quyết khiếu nại về đất đai nói riêng ngày càng được chú trọng. Đây là một định hướng hết sức đúng đắn trong chỉ đạo công tác thanh tra của Chính phủ và của Thanh tra Chính phủ, thể hiện đúng vai trò của cơ quan thanh tra trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính. Tuy nhiên, hiệu quả của các cuộc thanh tra trách nhiệm nói chung chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu. Mặc dù, Thanh tra Chính phủ đã ban hành các quy trình quy phạm để đưa thanh tra trách nhiệm giải quyết khiếu nại vào nề nếp quy củ nhưng điều khiến cho hiệu lực của hoạt động này chưa cao chính là các kiến nghị qua các cuộc thanh tra thường chung chung, đặc biệt là chưa chỉ rõ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính, những người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và trên thực tế chưa cá nhân nào bị xử lý trách nhiệm từ các kiến nghị của hoạt động thanh tra này. Thậm chí có những nơi việc báo cáo, làm việc với Đoàn thanh tra trách nhiệm của Thanh tra Chính phủ được “khoán trắng” cho thanh tra địa phương khiến cho nó trở thành công việc “nội bộ” của các cơ quan thanh tra.

Cần thấy rằng, cơ quan thanh tra dù giữ vai trò quan trọng đến đâu thì thẩm quyền và trách nhiệm giải quyết khiếu nại vẫn luôn thuộc về những người đứng đầu cơ quan hành chính. Hiệu quả hiệu lực của công tác này phụ thuộc rất nhiều vào ý thức trách nhiệm của họ, đặc biệt là người đứng đầu cấp chính quyền cơ sở, nơi phát sinh các khiếu nại, nhất là đối với khiếu nại trong thu hồi đất mà việc giải quyết luôn phải đề cao phương châm “thấu lý, đạt tình”. Theo chúng tôi, ngoài việc đánh giá hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại qua các con số, các cuộc thanh tra trách nhiệm, dứt khoát phải có kết luận về trách nhiệm người đứng đầu và khi cần có cả những hình thức xử lý theo quy định của pháp luật. Như thế, hoạt động thanh tra trách nhiệm mới có hiệu quả thực sự.

Năm là, cần tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo, củng cố lại công tác quản lý và sử dụng đất đai từ trung ương đến địa phương; tập trung đào tạo, bồi dưỡng chuyên sâu về kiến thức, kỹ năng nghề nghiệp, đồng thời chú trọng hơn đến công tác rèn luyện phẩm chất đạo đức cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác quản lý đất đai và giải quyết tranh chấp, khiếu nại hành chính về đất đai.

Sáu là, thường xuyên rà soát, hệ thống hóa, kiểm tra các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan nhằm phát hiện các

quy định mâu thuẫn, không phù hợp để kịp thời sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đất đai. Khi ban hành pháp luật về đất đai, luôn phải quan tâm tới vấn đề luật tục để đưa ra các quy định phù hợp nhằm bảo đảm tính công bằng trong sử dụng đất đai của đồng bào DTTS; tiếp tục nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung các quy định về tài chính đất đai, chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, về trình tự, thủ tục cưỡng chế thu hồi đất.

Bảy là, tăng cường, đổi mới công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật sao cho thiết thực, hiệu quả, có trọng tâm, trọng điểm. Tăng cường đối thoại với công dân trong quá trình giải quyết khiếu nại, nhất là khi triển khai thực hiện các dự án, giải phóng mặt bằng, đền bù, giải tỏa. Tập trung rà soát, thẩm tra lại để xem xét, giải quyết dứt điểm các vụ việc khiếu nại phức tạp kéo dài... không để các khiếu nại, tố cáo tác động xấu đến tình hình an ninh, trật tự, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước tại địa phương. Thực hiện chủ trương giao đất, giao rừng cho cộng đồng dân cư và hộ gia đình (cần rà soát lại các diện tích đất rừng do các tổ chức và cá nhân chiếm giữ một cách không chính đáng để giao lại cho cộng đồng dân cư (buôn, làng), các hộ gia đình thuộc các DTTS trồng rừng, chăm sóc, nuôi dưỡng rừng).

Tám là, cần tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra về quản lý, sử dụng đất đai, phát hiện, chấn chỉnh kịp thời những yếu kém, sai phạm, xử lý nghiêm minh các trường hợp vi phạm; nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết tranh chấp, khiếu kiện của nhân dân liên quan đến đất đai; đồng thời đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát trách nhiệm giải quyết tranh chấp, khiếu kiện của các cơ quan có thẩm quyền.

Chín là, chú trọng thực hiện công khai, dân chủ, công bằng bảo đảm quyền và lợi ích của người dân có đất bị thu hồi. Thực hiện tốt việc tái định cư, tạo việc làm cho người có đất bị thu hồi; xử lý hài hòa mối quan hệ lợi ích giữa người sử dụng đất, Nhà nước và nhà đầu tư. Tăng cường hoạt động lập bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính và chỉnh lý các giấy chứng nhận QSDĐ để không còn những sai sót dễ dẫn đến các tranh chấp đất đai.

Mười là, nâng cao trình độ, nghiệp vụ cho cán bộ quản lý đất đai ở các cấp, nhất là ở cơ sở và ổn định đội ngũ cán bộ này. Khắc phục ngay tình trạng cán bộ quản lý về đất đai yếu chuyên môn, kém đạo đức; khắc phục cơ chế phân cấp nhưng không gắn với cơ chế giám sát việc thực thi pháp luật. Cùng cố hội đồng giải quyết khiếu nại, tố cáo ở cấp huyện để đủ sức tham mưu cho UBND cấp huyện giải quyết dứt điểm các tranh chấp đất đai.

Kết luận

Luật Khiếu nại 2011 ra đời trên cơ sở quán triệt và cụ thể hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, phù hợp với tiến trình cải cách hành chính nhà nước và cải cách công tác tư pháp hiện nay. Luật được ra đời trên cơ sở tổng kết thực tiễn tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu

nại; kế thừa các quy định còn phù hợp của Luật khiếu nại; thiết lập được trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại đơn giản, nhanh chóng, công khai, minh bạch và có hiệu quả; góp phần bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân; phát huy quyền dân chủ của nhân dân. Hướng tới mục tiêu bảo đảm tính hợp hiến, thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật và khả năng thi hành Luật khiếu nại.

Bằng những số liệu thực tế, những vụ việc điển hình, có thể nhận thấy được những vấn đề nổi cộm trong việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Bên cạnh đó, còn những vấn đề như mặt bằng trí thức, cơ chế xã hội cũng như vấn đề con người đã gây ảnh hưởng không nhỏ đến việc tạo ra những vụ việc khiếu nại hoặc giải quyết khiếu nại chưa đến, chưa nghiêm, chưa sát. Cần có những chính sách, chế tài rõ ràng và chặt chẽ hơn để việc giải quyết khiếu nại trở thành một hoạt động quản lý nhà nước đúng nghĩa.

Nguồn:

<https://phaply.net.vn/ban-ve-ap-dung-phap-luat-trong-giai-quyet-khieu-nai-hanh-chinh-ve-dat-dai-a258124.html>

FDVN LAW FIRM

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP CẢI THIỆN QUY TRÌNH, THỦ TỤC GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP, KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VỀ ĐẤT ĐAI THÔNG QUA TÒA ÁN

ĐINH NGỌC HẠ

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Tóm tắt: Giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo là trách nhiệm của cơ quan nhà nước nhưng cũng là quyền lợi của công dân. Tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai là một hiện tượng xảy ra phổ biến trong xã hội đang chuyển đổi mạnh mẽ sang nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế sâu rộng như Việt Nam là tất yếu, khách quan nhưng nó cũng được bắt nguồn từ sự thiếu đồng bộ của hệ thống pháp luật nói chung và chính sách đất đai nói riêng. Luật Đất đai 2013 và Bộ luật Tố tụng dân sự 2015, Luật Tố tụng hành chính 2015, Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2018 là những cơ sở pháp lý quan trọng thực hiện quyền của công dân, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai. Vấn đề này luôn được các cấp, các ngành và đặc biệt là chính quyền các địa phương quan tâm giải quyết nhưng tình hình tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai còn diễn biến phức tạp, số vụ việc khiếu nại về đất đai đông người, kéo dài, vượt cấp... chưa được giải quyết dứt điểm, gây bức xúc, ảnh hưởng tiêu cực đến kinh tế-xã hội, do đó cần phải tiếp tục tăng cường vai trò của Tòa án nhân dân trong thực hiện giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai nhằm từng bước hạn chế, giảm thiểu tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai ở Việt Nam, góp phần ổn định chính trị xã hội, thúc đẩy kinh tế phát triển.

Từ khoá: Tòa án nhân dân; giải quyết tranh chấp; khiếu nại; tố cáo; đất đai.

1. Mở đầu

Tại Điều 203, 204, 205 Luật Đất đai 2013 đã quy định cụ thể, Tòa án nhân dân giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai. Điều chỉnh trực tiếp vấn đề này có Bộ Luật Tố tụng dân sự 2015, Luật Tố tụng hành chính 2015, Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2018 đã cơ bản giải quyết, bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong công tác quản lý nhà nước về đất đai và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Qua thực tế, việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai diễn biến rất phức tạp với số lượng đơn thư khiếu nại, tố cáo, khởi kiện tại Tòa án nhân dân các cấp liên quan đến lĩnh vực đất đai luôn chiếm tỷ lệ cao và có xu hướng ngày càng tăng, vụ việc giải quyết nhiều khi chưa nhận được sự đồng tình của người dân, dẫn đến giải quyết kéo dài, qua nhiều cấp khác nhau; nhiều bản án, quyết định của tòa án đã tuyên và đã có hiệu lực pháp luật nhưng vẫn chưa được thi hành. Để nâng cao vai trò của ngành tòa

án trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai cần thiết phải nghiên cứu tổng quan, sự đồng bộ trong các quy định của pháp luật từ những tồn tại hạn chế nhằm đề xuất hoàn thiện, phù hợp với thực tiễn.

2. Đối tượng và phương pháp nghiên cứu

2.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là những quy định của chính sách về thẩm quyền, quy trình, thủ tục giải quyết, tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai; những khó khăn, vướng mắc và cải thiện quy trình, thủ tục giải quyết, tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Tác giả sử dụng nhiều phương pháp nghiên cứu khác nhau như phương pháp so sánh, kế thừa, thống kê, phân tích, chuyên gia để lượng hoá, phân tích, đánh giá những thông tin, chính sách trong quá trình thực hiện giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai làm cơ sở để tiếp tục hoàn thiện chính sách.

3. Kết quả và thảo luận

3.1. Tổng quan quy định về trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai

3.1.1. Quy định về giải quyết tranh chấp đất đai theo thẩm quyền

- Ủy ban nhân dân cấp xã (Hoà giải tranh chấp đất đai):
 - + Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp tiếp nhận đơn (chỉ thực hiện khi các bên tranh chấp không tự hoà giải được);
 - + Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm tổ chức hòa giải và trong thời hạn 45 ngày kể từ ngày nhận đơn; việc hoà giải phải được lập thành biên bản, có đầy đủ chữ ký của các bên và có xác nhận hòa giải thành hay không thành của Ủy ban nhân dân cấp xã (trường hợp một trong các bên tranh chấp vắng mặt đến lần thứ hai thì được coi là việc hòa giải không thành) để làm cơ sở cho thực hiện các thủ tục tiếp theo. Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày lập biên bản hòa giải thành, nếu có ý kiến khác thì Hội đồng hòa giải giải quyết và phải lập biên bản hòa giải thành hoặc không thành.
- Ủy ban nhân dân cấp huyện:
 - + Ủy ban nhân dân cấp huyện nơi có đất tranh chấp tiếp nhận đơn (đã hoà giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã mà không thành) và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau mà đương sự không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013.
 - + Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện phải ra quyết định giải quyết tranh chấp đất đai theo thẩm quyền. Thời hiệu giải quyết tranh chấp không quá 30 ngày đối với lần đầu.
- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh:

+ Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất tranh chấp tiếp nhận đơn nếu đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai thuộc đối tượng là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài mà đương sự không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013.

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải ra quyết định giải quyết tranh chấp đất đai. Thời hiệu giải quyết tranh chấp lần hai và hiệu lực thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai là không quá 30 ngày (xã miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa không quá 45 ngày) thì quyết định giải quyết tranh chấp đất đai lần hai có hiệu lực thi hành.

- Bộ Tài nguyên và Môi trường (Giải quyết tranh chấp về đất đai)

Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm tiếp nhận đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai nếu đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường phải ra quyết định giải quyết tranh chấp đất đai theo thẩm quyền.

3.1.2. Quy định về giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai tại Tòa án nhân dân

Việc Tòa án nhân dân thụ lý theo thủ tục tố tụng dân sự hay thủ tục tố tụng hành chính được quy định tại Điều 203, 204 Luật Đất đai 2013, cụ thể:

- Tòa án nhân dân giải quyết các trường hợp sau:

+ Khởi kiện vụ án tranh chấp đất đai theo quy định tại khoản 9 Điều 26 Bộ Luật Tố tụng dân sự năm 2015 đối với trường hợp đương sự có hoặc không có Giấy chứng nhận hoặc có một hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai 2013;

+ Khởi kiện quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện theo pháp luật về tố tụng hành chính;

+ Khởi kiện vụ án hành chính đối với khiếu nại không được giải quyết hoặc người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, lần hai của cấp có thẩm quyền về đất đai theo pháp luật tố tụng hành chính;

+ Khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính;

- Trình tự, thủ tục xét xử của Tòa án nhân dân được thực hiện theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 và Luật Tố tụng hành chính 2015;

3.1.3. Giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai

Việc giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai được thực hiện theo quy định tại Luật Khiếu nại 2011, cụ thể:

- Thẩm quyền giải quyết khiếu nại:

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình;

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai đối với trường hợp thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết;

+ Bộ trưởng giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai đối với thủ trưởng thuộc bộ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết;

- Trình tự giải quyết khiếu nại:

Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại lần đầu (Điều 27 đến Điều 35) và lần hai (Điều 36 đến Điều 43) theo quy định tại Luật Khiếu nại 2011.

3.1.4. Quy định giải quyết tố cáo về đất đai

Việc giải quyết tố cáo và trình tự, thủ tục giải quyết tố cáo về đất đai được thực hiện theo Luật Tố cáo 2018, cụ thể:

- Người có thẩm quyền giải quyết tố cáo về đất đai thuộc phạm vi phụ trách như: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện; người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; người đứng đầu cơ quan thuộc Chính phủ, Tổng cục trưởng, Cục trưởng và cấp tương đương thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ; Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan ngang Bộ; Thủ tướng Chính phủ.

- Về giải quyết tố cáo đất đai được thực hiện theo trình tự, thủ tục như thụ lý tố cáo, xác minh nội dung tố cáo, kết luận nội dung tố cáo và xử lý kết luận nội dung tố cáo theo quy định tại Điều 29, 31, 35, 36 Luật Tố cáo 2018.

3.2. Thực trạng áp dụng quy định của pháp luật đất đai về trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai thông qua toà án

Trong giai đoạn từ năm 2016 - 2021, các khiếu nại, tố cáo gửi đến Bộ Tài nguyên và Môi trường có tới 7.107 vụ việc khiếu nại trong lĩnh vực đất đai, chiếm 77,59% trên tổng số 9.159 đơn đủ điều kiện xử lý, tập trung vào cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giá bồi thường, hỗ trợ, trình tự thủ tục thu hồi đất, tranh chấp đất đai, tài chính đất đai ... qua phân loại có tới 49,68% trùng đơn, không đủ điều kiện và gửi vượt cấp chiếm trên 90% số vụ việc đã cho thấy việc giải quyết ở cơ sở còn chậm trễ hoặc công dân không tin tưởng vào kết quả giải quyết đó nên thường gửi đơn đến nhiều cấp khác nhau rất phức tạp. Riêng năm 2022, trong 1.394 đơn đủ điều kiện xử lý thì khiếu nại đất đai chiếm 77,04%, tranh chấp đất đai 5,74% và tố cáo 8,11%. Với sự nỗ lực của cả hệ thống chính trị, công tác giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai tuy đã đạt được nhiều kết quả nhưng qua thực tiễn cho thấy cần phát huy hơn nữa vai trò của Tòa án nhân dân trong việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về

đất đai như: tăng cường vai trò hoà giải và đối thoại của tòa án trong giải quyết vụ việc đất đai; chưa quy định cụ thể việc hoà giải không thành tại Ủy ban nhân dân cấp xã là điều kiện để Tòa án nhân dân tiếp nhận thụ lý giải quyết; việc tự hòa giải thành chưa được Tòa án nhân dân công nhận kết quả làm căn cứ gửi cơ quan có thẩm quyền; việc cung cấp tài liệu, chứng cứ về nguồn gốc đất đai theo yêu cầu của tòa án còn gặp nhiều khó khăn trong khi hồ sơ địa chính chưa đồng bộ, bản đồ, tư liệu về địa chính còn thiếu nên rất khó để xem xét, kết luận, giải quyết kịp thời trong khi việc chia sẻ dữ liệu thông tin về tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai giữa trung ương và địa phương còn chưa hoàn thiện; việc cho phép đương sự có quyền lựa chọn giải quyết vụ việc tại cơ quan hành chính nhà nước hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân trong giải quyết tranh chấp đất đai nhưng kết quả đạt được từ cơ quan hành chính còn hạn chế do bên đương sự bị bất lợi sẽ tiếp tục gửi đơn khiếu nại nhiều lần, đến nhiều cấp, mất nhiều thời gian, công sức của công dân, chính quyền phải thực hiện nhưng tòa án vẫn là nơi cuối cùng giải quyết, do đó chỉ Tòa án nhân dân thực hiện giải quyết tranh chấp đất đai là phù hợp trong cả trường hợp có đầy đủ giấy tờ về đất (thủ tục tố tụng dân sự) và không có giấy tờ về đất (thủ tục tố tụng hành chính) theo quy định sẽ đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ. Với quy định chưa rõ ràng giữa tranh chấp đất đai và khiếu nại đất đai theo từng giai đoạn giải quyết sẽ làm công dân lúng túng trong việc gửi đơn giải quyết của mình đến đúng được cơ quan có thẩm quyền; cần có chế tài xử lý đối với cơ quan có thẩm quyền giải quyết lần đầu đã từ bỏ trách nhiệm giải quyết khiếu nại hoặc có giải quyết theo đúng thời hạn nhưng để lại hệ lụy do chất lượng giải quyết không cao dẫn đến khiếu nại tiếp tục ở cấp cao hơn, gay gắt, kéo dài; chưa rõ ràng về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa cơ quan hành chính với Tòa án nhân dân đối với quyết định hành chính giải quyết khiếu nại lần hai; còn có sự khác nhau về thời hiệu khởi kiện giữa đất đai và Luật Tố tụng hành chính, giữa Luật Khiếu nại và Luật Tố tụng hành chính.

3.3. Một số giải pháp cải thiện quy trình, thủ tục giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai thông qua tòa án

- Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện chính sách pháp luật đất đai (sửa đổi Luật Đất đai 2013) và các Luật Tố tụng hành chính 2015, Bộ luật Tố tụng dân sự 2015, Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2018 bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa các luật, cụ thể:

+ Thống nhất về thời hiệu khiếu nại giữa Luật Khiếu nại 2011 là 90 ngày (Điều 9) và Luật Tố tụng hành chính là 1 năm (khoản 3 Điều 116);

+ Thống nhất về thời điểm có hiệu lực thi hành của quyết định khiếu nại giữa Luật Đất đai 2013 là 30 ngày, tối đa là 45 ngày (khoản 58 Điều 2 Nghị định 01/2017/NĐ-CP); Luật Khiếu nại là 30 ngày, tối đa là 45 ngày (khoản 1 Điều 44); Luật Tố tụng hành chính là 1 năm (mục a khoản 2 Điều 116);

- Thứ hai, tiếp tục mở rộng vai trò, trách nhiệm tham trực tiếp của Tòa án nhân dân trong việc hòa giải tranh chấp đất đai (nếu đương sự có yêu cầu hòa giải của tòa

án hoặc tòa án công nhận kết quả hòa giải thành của các bên) góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác hòa giải;

- *Thứ ba*, xem xét chuyển chức năng giải quyết tranh chấp đất đai cho Tòa án nhân dân thực hiện trên cơ sở có quy định chặt chẽ về trách nhiệm, thời gian cung cấp hồ sơ, tài liệu của chính quyền, cơ quan, tổ chức có liên quan theo yêu cầu của tòa án sẽ hiệu quả, chuyên nghiệp, triệt để khắc phục được tình trạng tranh chấp đất đai kéo dài;

- *Thứ tư*, đề cao trách nhiệm tổ chức đối thoại của người giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai theo quy định tại Điều 30 và Điều 39 Luật Khiếu nại 2011, đồng thời có chế tài xử lý đối với khiếu nại lần đầu hết hạn nhưng chưa được giải quyết;

- *Thứ năm*, xem xét chuyển nội dung mục a, b khoản 3 Điều 203 Luật Đất đai 2013 sang nội dung giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về đất đai được quy định tại Điều 204 Luật Đất đai 2013 cho phù hợp.

- *Thứ sáu*, xem xét về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa cơ quan hành chính với Tòa án nhân dân còn chưa rõ ràng dẫn đến tòa án không thụ lý giải quyết đơn khởi kiện đối với quyết định hành chính giải quyết khiếu nại lần hai.

4. Kết luận

Việc giải quyết dứt điểm, có hiệu quả tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai có ý nghĩa quan trọng trong việc duy trì sự ổn định về chính trị, trật tự an toàn xã hội trong cả nước và ở các địa phương. Thông qua giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai để các cơ quan quản lý nhà nước kiểm tra, đánh giá tính đúng đắn, sự phù hợp của chính sách pháp luật với thực tiễn, làm cơ sở tiếp tục hoàn thiện quy trình, thủ tục giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai ngày càng hiệu quả, góp phần phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân. Kết quả nghiên cứu đã khái quát được quy trình, thủ tục giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai từ các quy định của pháp luật, đồng thời nêu một số tồn tại, hạn chế của chính sách trong quá trình thực hiện làm cơ sở đưa ra các giải pháp trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai, nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết, tiết kiệm thời gian và công sức của nhà nước và nhân dân góp phần quan trọng trong việc củng cố lòng tin của Nhân dân đối với Đảng và Nhà nước, tạo sự ổn định chính trị - xã hội, thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và các địa phương.

Nguồn:

<https://tapchimoitruong.vn/nguyen-cuu-23/thuc-trang-va-giai-phap-cai-thien-quy-trinh-thu-tuc-giai-quyet-tranh-chap-khieu-nai-to-cao-ve-dat-dai-thong-qua-toa-an-29184>

NGUYÊN NHÂN DẪN ĐẾN KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP

NGUYỄN QUỐC TỈNH

Thanh tra tỉnh Khánh Hòa

Đất đai là tư liệu sản xuất quan trọng và là tài sản có giá trị đối với người dân. Để việc quản lý, sử dụng, sở hữu đất đai được đúng pháp luật, Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách, pháp luật về đất đai. Tuy nhiên, do sự vận động, phát triển nhanh chóng của nền kinh tế thị trường đã làm cho quy định pháp luật, thiết chế, cơ chế điều chỉnh về đất đai và công tác quản lý nhà nước về đất đai nảy sinh nhiều bất cập. Theo đó, số lượng khiếu kiện, khiếu nại của người dân liên quan đến đất đai ngày càng nhiều và phức tạp (chiếm tới hơn 90% tổng số vụ khiếu kiện). Bài viết phân tích rõ nguyên nhân dẫn đến phát sinh khiếu nại về đất đai, đề xuất một số giải pháp nhằm hạn chế phát sinh khiếu nại ở lĩnh vực này.

Từ khóa: Khiếu nại; khiếu kiện; đất đai; quản lý nhà nước; giải pháp.

1. Đặt vấn đề

Khiếu nại đất đai là một bộ phận của khiếu nại hành chính, được hiểu là việc các chủ thể sử dụng đất đai đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính theo quy định của pháp luật, 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 trong quá trình quản lý, sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2013 quy định rõ: “Người sử dụng đất, có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai”.

2. Một số nguyên nhân dẫn đến phát sinh khiếu nại về đất đai

Thứ nhất, do sự thay đổi về chủ sử dụng đất.

Chính sách đất đai theo yêu cầu của từng thời kỳ đã dẫn đến những biến động lớn về chủ sử dụng đất. Mặc dù pháp luật về đất đai (Luật Đất đai năm 1993 và Luật Đất đai năm 2003) không thừa nhận việc đòi lại đất đã giao theo quy định của Nhà nước cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai nhưng nhiều người vẫn tranh chấp hoặc khiếu nại để đòi đất cũ của mình.

Thứ hai, do sự bất cập của hệ thống chính sách, pháp luật về đất đai.

Hệ thống pháp luật đất đai trong thời gian dài đã né tránh việc giải quyết một số quan hệ về đất đai, dẫn tới tồn đọng số vụ việc cần giải quyết và gây ra sự vận dụng khác nhau giữa các địa phương khi giải quyết cùng một vụ việc. Từ chỗ pháp luật công nhận nhiều hình thức sở hữu đất đai chuyển sang quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, sau đó lại quy định người sử dụng đất có đầy đủ các quyền. Do vậy, việc nắm bắt kịp thời các quy định pháp luật của cán bộ và người dân hạn chế, hoặc không đầy đủ và quan niệm về chế độ sở hữu tư nhân về đất đai trong nhân dân vẫn còn tồn tại. Việc ban hành văn bản pháp luật về đất đai theo từng giai đoạn lịch sử, sự phát triển của đất nước nên thiếu đồng bộ và còn chông chéo, thiếu công bằng. Người

hưởng chính sách sau được lợi hơn người hưởng chính sách trước. Từ đó dẫn đến so bì, khiếu kiện.

Thứ ba, do công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng đất đai đang bộc lộ nhiều bất cập trên nhiều phương diện.

(1) Công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng đất đai chưa giải quyết tốt mối quan hệ giữa quyền của Nhà nước với tư cách là đại diện sở hữu toàn dân về đất đai và quyền của người sử dụng đất đã được pháp luật công nhận. Điều đó dẫn tới việc Nhà nước thực hiện quyền thu hồi đất và tạo vốn từ quỹ đất mà chưa quan tâm đầy đủ lợi ích chính đáng của người sử dụng đất, 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 theo giá Nhà nước quy định quá thấp, giao đất tái định cư lại theo giá gần sát giá thị trường).

(2) Việc bảo đảm 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.

(3) Việc giải quyết mối quan hệ về lợi ích giữa nhà đầu tư cần sử dụng đất với người có đất bị thu hồi. Thường nhấn mạnh đến môi trường đầu tư, nóng vội giải phóng mặt bằng để giao đất, cho thuê đất. 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 những người có đất bị thu hồi.

(4) Tình trạng chưa kịp thời điều chỉnh giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thực hiện dự án có liên quan đến nhiều tỉnh hoặc việc cho người có nhu cầu sử dụng đất phát triển các dự án tự thỏa thuận bồi thường với người dân đang sử dụng đất, người được giao đất muốn giải phóng mặt bằng nhanh đã chấp nhận giá bồi thường cao hơn quy định của Nhà nước làm cho mức bồi thường chênh lệch trên cùng một khu vực, từ đó phát sinh khiếu nại.

(5) Công tác 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, sử dụng không có hiệu quả, trong khi nông dân thiếu đất hoặc không còn đất sản xuất, đời sống khó khăn. Đối với một số dự án còn có tình trạng áp dụng pháp luật thiếu công bằng giữa những trường hợp có điều kiện tương tự.

(6) Một số cơ quan, địa phương và người có thẩm quyền 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.

(7) Việc thu hồi đất nông nghiệp để phục vụ việc quy hoạch phát triển đô thị và các khu công nghiệp nhiều nơi chưa cân nhắc, tính toán đồng bộ, toàn diện, dẫn đến trường hợp người dân bị thu hồi gần hết hoặc hết đất sản xuất, được bồi thường bằng tiền (không có đất khác để giao), giá trị thấp, việc chuyển đổi nghề nghiệp là rất khó khăn do trình độ hạn chế dẫn đến thất nghiệp, đời sống gặp nhiều khó khăn, phát sinh các tệ nạn xã hội và dẫn đến khiếu kiện.

Thứ tư, do công tác tổ chức thi hành pháp luật về đất đai còn hạn chế.

Sau khi có Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành, nhiều địa phương chưa kịp thời ban hành đủ các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể hoá thuộc thẩm quyền của cấp tỉnh để triển khai; nhiều địa phương vẫn chưa nắm chắc những đổi mới, những quy định mới của pháp luật về đất đai nên vẫn còn áp dụng những quy định cũ đã bị huỷ 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.

Công tác quản lý đất đai cũng còn nhiều bất cập, hồ sơ địa chính chưa được quan tâm đúng mức, đầy đủ dẫn đến không đủ cơ sở cho việc quản lý đất đai. Công tác quy hoạch sử dụng đất chậm, việc chỉnh lý biên động đất đai không được theo dõi, cập nhật thường xuyên dẫn đến việc tham mưu không đầy đủ, thiếu chính xác trong quy hoạch, thu hồi đất và giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp 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; 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. Công tác 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 ít được phát hiện và xử lý kịp thời.

Việc giao đất trái thẩm quyền, không đúng đối tượng, giao sai diện tích, vị trí, sử dụng tiền thu từ đất sai quy định của pháp luật hoặc người sử dụng đất đã làm đủ các nghĩa vụ theo quy định nhưng không được hợp thức quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là những nguyên nhân tạo thành khiếu kiện đông người, thành các đoàn khiếu kiện đến các cơ quan Trung ương. 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 sót, thiếu công tâm là nguyên nhân trực tiếp làm phát sinh những khiếu nại, tranh chấp về đất đai.

Thứ năm, do công tác giải quyết khiếu nại về đất đai còn bất cập.

Nhiều địa phương chưa làm tốt việc tiếp dân, nhận đơn, chưa hướng dẫn cụ thể theo pháp luật về việc nộp đơn để tình trạng người đi khiếu kiện nhiều nơi; chưa tập trung chỉ đạo giải quyết kịp thời, thậm chí 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, đôn đốc kịp thời để giải quyết dứt điểm; một số vụ việc đã có kết luận hoặc quyết định giải quyết nhưng không có tính khả thi trong tổ chức thi hành dẫn tới phát sinh những khiếu kiện mới phức tạp hơn.

Các vụ việc đã được giải quyết những việc tổ chức thực hiện chưa tốt, thiếu kiểm tra, đôn đốc kịp thời để khiếu kiện kéo dài, gây bức xúc, làm phát sinh những quan hệ khiếu kiện mới phức tạp hơn. Một số địa phương sau khi ban hành quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng cho rằng đã hết trách nhiệm, nhiều trường hợp quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng có sai sót không được sửa đổi, bổ sung do đó gây tâm lý ngờ vực về chính quyền địa phương giải quyết không đúng chính sách, pháp luật và người dân tiếp tục khiếu nại.

Đất đai là vấn đề phức tạp, đã và đang phát sinh nhiều khiếu kiện, nhưng tổ chức và cơ chế giải quyết khiếu kiện thiếu ổn định và nhìn chung bất cập so với yêu cầu thực tế. Giải quyết một vụ khiếu nại đòi hỏi phải có các bước điều tra, nghiên cứu, kết luận và thi hành kết luận (tương tự như một vụ án hành chính hoặc vụ án dân sự), do đó, cần một đội ngũ những người am hiểu pháp luật, có nghiệp vụ chuyên sâu và làm việc chuyên trách. Những công tác giải quyết khiếu nại hiện nay chủ yếu là kiêm nhiệm. Khiếu nại về đất đai chủ yếu nảy sinh ở cấp huyện nhưng bộ máy thụ lý ở cấp này lại không tương ứng. Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp là người chủ trì, chịu trách nhiệm chính về quyết định giải quyết khiếu nại nhưng lại phải lo mọi việc 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 chạp, thiếu dứt điểm, chất lượng thấp, tái khiếu kiện nhiều.

Mặt khác, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai liên quan đến thẩm quyền của nhiều cơ quan khác nhau. Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện chức năng quản lý đất đai; Bộ Tài chính quản lý chính sách tài chính về đất đai; Bộ Xây dựng quản lý về nhà ở. Tại các tỉnh, thành phố, việc phân công thực hiện nhiệm vụ tham mưu cho Ủy ban nhân dân trong việc giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai không thống nhất, có nơi giao cho Thanh tra tỉnh chủ trì, có nơi lại giao cho Sở Tài nguyên và Môi trường chủ trì. Ở cấp huyện, có nơi giao cho Thanh tra huyện, có nơi giao cho Phòng Tài nguyên và Môi trường. Thậm chí có địa phương vừa giao cho Thanh tra, lại vừa giao cho cơ quan Tài nguyên và Môi trường. Tình trạng này đã gây khó khăn cho công dân và lúng túng trong việc xác định thẩm quyền tham mưu giải quyết.

Hệ thống pháp luật quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo còn thiếu đồng bộ. Luật Khiếu nại, tố cáo và Luật Đất đai có các quy định không thống nhất trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Cho đến nay, vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể về mối quan hệ trong giải quyết khiếu nại, tranh chấp giữa cơ quan hành chính và tòa án nhân dân, giữa Bộ quản lý chuyên ngành và Thanh tra Chính phủ. Thẩm quyền giải quyết giữa cơ quan hành chính và cơ quan tòa án chưa cụ thể, rõ ràng nên nhiều trường hợp người dân phải đi lại nhiều lần giữa Tòa án nhân dân và Ủy ban nhân dân nhưng vẫn không được tiếp nhận để giải quyết. Việc phối hợp giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai giữa các cơ quan có thẩm quyền chưa được chặt chẽ và thống nhất, còn đùn đẩy trách nhiệm, có nhiều vụ việc còn có ý kiến khác nhau làm cho

công dân tiếp kiện kéo dài. Một số địa phương trước những vấn đề phức tạp đã không nghiên cứu kỹ chính sách, pháp luật và vận dụng cụ thể vào tình hình thực tế để giải quyết mà dựa dẫm vào việc xin ý kiến giải quyết của các cơ quan Trung ương.

Một nguyên nhân nữa là do văn bản quy phạm pháp luật quy định về việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất để phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế tuy đã được sửa đổi, bổ sung nhiều lần, nhưng còn nhiều vấn đề chưa được quy định cụ thể, rõ ràng, nhất là xác định trường hợp được hoặc không được đền bù, xác định loại đất để đền bù.

3. Một số giải pháp

Một là, xây dựng hệ thống thông tin đất đai đa mục tiêu, đưa thông tin giá đất và thuê đất vào hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai, thực hiện cập nhật hằng năm cho từng thửa đất. Đẩy mạnh sử dụng tin học hóa trong cập nhật, lưu trữ và số hóa các dữ liệu, thông tin đất đai. Tất cả các thửa đất (kể cả thửa đất đã đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và các thửa đất chưa đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận) đều phải thực hiện đăng ký thông tin đất đai để phục vụ công tác quản lý nhà nước. Quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc cập nhật và lưu trữ thông tin đất đai; quyền lợi của người dân chỉ được xem xét bảo hộ khi đã đăng ký thông tin đất đai.

Hai là, quy định rõ thủ tục và điều kiện được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho những người sử dụng đất không có giấy tờ chứng minh nguồn gốc đất đai để khắc phục tình trạng bất hợp lý đang tồn tại hiện nay là những người sử dụng đất lấn chiếm thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, không phải nộp tiền sử dụng đất trong khi người được cơ quan phân chia nhà đất lại phải qua nhiều thủ tục phức tạp để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phải nộp tiền sử dụng đất nhiều hơn người lấn chiếm đất lưu không.

Ba là, bổ sung quy định về điều chỉnh lại quyền sử dụng đất, tái phân lô nhằm quy hoạch lại đất đai trong một khu vực nhất định để thực hiện dự án đầu tư, trên cơ sở sự đồng thuận của người sử dụng đất về việc điều chỉnh lại toàn bộ hoặc một phần diện tích đất thuộc quyền sử dụng của mình trong khu vực đó. Việc điều chỉnh lại quyền sử dụng đất được áp dụng trong dồn điền, đổi thửa đối với đất sản xuất nông nghiệp; chỉnh trang, phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn, đầu tư phát triển hạ tầng chung cho khu vực cộng đồng dân cư hoặc khu vực sản xuất; tạo diện tích đất dôi dư sau khi đã điều chỉnh quyền sử dụng đất dùng để đấu giá quyền sử dụng đất tạo vốn cải tạo, xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng trong khu vực dự án. Quy định xử lý phần diện tích đất được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất hoặc đất được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất đã nộp có nguồn từ ngân sách nhà nước, cho thuê đất trả tiền thuê đất hằng năm trong phạm vi ranh giới dự án điều chỉnh quyền sử dụng đất.

Bốn là, sửa đổi, bổ sung quy định cho phép doanh nghiệp được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất sản xuất nông nghiệp của hộ gia đình để sản xuất – kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp yên tâm đầu tư ổn định, lâu dài vào sản xuất – kinh doanh trong lĩnh vực nông

nghiệp; đồng thời người dân yên tâm trao ruộng đất cho các doanh nghiệp sử dụng dưới các hình thức chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Năm là, bổ sung các quy định về tích tụ đất đai là việc tăng diện tích đất của người sử dụng đất thông qua hình thức nhận chuyển quyền sử dụng đất để mở rộng sản xuất; quy định về tập trung đất đai là việc tăng quy mô về diện tích đất đai nhưng không làm thay đổi quyền sử dụng đất của người sử dụng đất để phân biệt với các hành vi tập trung đất đai để đầu cơ.

Sáu là, sửa đổi, bổ sung quy định về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân; cần có cơ chế mở rộng đối tượng và quy định cụ thể về việc đối với việc nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp bao gồm nhiều loại đất (đất trồng cây hằng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất là rừng trồng, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối). Bổ sung quy định về thời hạn giao đất sản xuất nông nghiệp sẽ được tự động kéo dài thêm chu kỳ bằng thời hạn giao mới nhằm khuyến khích tập trung đất đai và yên tâm đầu tư các máy móc, thiết bị, hạ tầng kỹ thuật, các cơ sở chế biến, bảo quản phục vụ sản xuất nông nghiệp một cách ổn định lâu dài.

Bảy là, sửa đổi, bổ sung quy định để phân biệt đất tôn giáo và đất kinh doanh du lịch tâm linh để tránh tình trạng lợi dụng chính sách đất dành cho tôn giáo được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất để đầu tư kinh doanh. Bổ sung làm rõ quy định về đất quy hoạch cho mục đích du lịch dịch vụ dùng để xây dựng cơ sở lưu trú du lịch, đất để xây dựng khách sạn, biệt thự du lịch, căn hộ du lịch, nhà nghỉ du lịch và đất để xây dựng cơ sở lưu trú du lịch khác đều phải quản lý là đất du lịch dịch vụ, tránh tình trạng lợi dụng chuyển đất du lịch dịch vụ thành đất ở dưới các hình thức căn hộ du lịch, biệt thự du lịch nghỉ dưỡng.

Nguồn:

<https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/04/22/nguyen-nhan-dan-den-phat-sinh-khieu-nai-ve-dat-dai-va-mot-so-de-xuat-giai-phap/>

FDVN LAW FIRM

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN KHIẾU NẠI, KHIẾU KIỆN TRONG THU HỒI ĐẤT, BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ

PHAN TRUNG HIỀN

PGS.TS Trưởng Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ

ThS, Giảng viên Khoa Kinh tế - Luật NGUYỄN VĂN TRƯỜNG

Trường Đại học Sư phạm Kỹ thuật Vĩnh Long

Tóm tắt:

Khiếu nại và khiếu kiện là các công cụ quan trọng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trước các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tuy nhiên, việc áp dụng các quy định pháp luật về vấn đề này còn tồn tại một số vướng mắc cần được điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn, nhất là trong bối cảnh Việt Nam đang tích cực xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bài viết đi sâu phân tích các hạn chế pháp lý hiện hành về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong lĩnh vực nói trên, đồng thời so sánh với Luật Đất đai năm 2024. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất các kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về vấn đề này.

Từ khóa: *Khiếu nại, khiếu kiện, thu hồi đất*

1. Đặt vấn đề

Trong quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, các cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức thực thi nhiệm vụ đôi khi có những quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính trái pháp luật, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Với mong muốn bảo vệ, khôi phục quyền lợi của người sử dụng đất, pháp luật đất đai thiết lập quyền khiếu nại, khiếu kiện trong lĩnh vực đất đai nói chung và trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng trên cơ sở pháp luật khiếu nại và tố tụng hành chính để các chủ thể này có thể thực hiện các quyền hợp hiến, hợp pháp của mình. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, việc giải quyết các khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thời gian qua chưa dứt điểm và đáp ứng được kỳ vọng của Đảng, Nhà nước và Nhân dân.

Nguyên nhân cơ bản của thực trạng này là do Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong lĩnh vực đất đai theo cách thức chung chung, chưa xác định rõ cơ chế phối hợp giữa Luật Khiếu nại, Luật Tố tụng hành chính với Luật Đất đai một cách chặt chẽ. Thêm nữa, các quy định của Luật Đất đai và văn bản hướng dẫn thi hành cũng như hướng dẫn của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao có xu hướng thu hẹp quyền của người khiếu nại, khiếu kiện. Trong khi đó, Luật Đất đai năm 2024 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2025) chưa thể hiện được sự đổi mới tư duy khi thiết lập các quy định về vấn đề này. Do đó, trước khung cảnh các

khiếu nại liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tiếp tục là điểm nóng và đề xuất “nâng cao vai trò của cơ quan tư pháp trong giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai”, việc tháo gỡ những vướng mắc nói trên là nhiệm vụ cấp bách hiện nay nhằm giải quyết triệt để các tranh chấp về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, qua đó nâng cao niềm tin của Nhân dân vào Đảng và Nhà nước.

2. Khái quát về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Quyền khiếu nại, khiếu kiện trong lĩnh vực đất đai nói chung và trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng là quyền chung của người sử dụng đất, được quy định cụ thể tại Điều 204 Luật Đất đai năm 2013 như sau:

“1. Người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai.

1. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính”.

Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục kế thừa quy định trên tại Điều 237, đồng thời bổ sung tại khoản 3 nội dung: “3. Việc thu thập, bảo quản, sử dụng và lưu trữ hồ sơ, tài liệu liên quan đến giải quyết khiếu nại về quản lý đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại”. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, Luật Đất đai năm 2024 gần như không có đột phá nào đáng kể trong việc quy định về vấn đề trên, vẫn chưa khắc phục được những khiếm khuyết đang hiện hữu trong Luật Đất đai hiện hành.

Mặc dù, khoản 2 Điều 204 Luật Đất đai năm 2013, nay là khoản 2 Điều 237 Luật Đất đai năm 2024, chỉ yêu cầu thực hiện quy định của pháp luật khiếu nại đối với trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại và pháp luật tố tụng hành chính đối với trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện, mà không đề cập đến trình tự, thủ tục khiếu nại và khiếu kiện. Đồng thời, pháp luật đất đai hiện hành, cũng như Luật Đất đai năm 2024, không có quy định nào đề cập đến trình tự, thủ tục khiếu nại và khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai nói chung và trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng. Song, trên thực tế, trình tự khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thực hiện theo quy định tại Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011 và Điều 33 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

Theo đó, việc khiếu nại được thực hiện theo Luật Khiếu nại năm 2011 gồm có: khiếu nại lần đầu và khiếu nại lần hai. Người đã được giải quyết khiếu nại mà không đồng ý thì có thể khởi kiện đến Tòa hành chính nếu còn thời hiệu khởi kiện. Trong khi đó, việc khiếu kiện được thực hiện theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015 gồm có: giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm và phúc thẩm. Người đã được giải

quyết khiếu kiện phải chấp hành phán quyết của Tòa hành chính, không còn quyền khiếu nại.

Chung quy lại, quyền khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được xây dựng và đảm bảo thực hiện trên cơ sở Hiến pháp, Luật Đất đai, Luật Khiếu nại, Luật Tố tụng hành chính và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan. Một mặt, các quy định này là cơ sở pháp lý quan trọng để người sử dụng đất yêu cầu chủ thể có thẩm quyền bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước tác động của các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính “tiêu cực” trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Mặt khác, việc ghi nhận và thiết lập cơ chế pháp lý để hiện thực hóa hai phương thức giải quyết tranh chấp trên còn đóng vai trò quan trọng trong việc cải thiện quá trình quản lý nhà nước về đất đai.

3. Một số hạn chế và kiến nghị hoàn thiện về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Về cơ bản, các quy định pháp luật hiện hành đã bước đầu tạo dựng khung pháp lý an toàn để người sử dụng đất thực hiện quyền “phản kháng” quyết định hành chính, hành vi hành chính trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tuy nhiên, dưới bức tranh tổng thể đầy triển vọng, quá trình thực thi pháp luật về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho thấy còn tồn tại một số vướng mắc cần phải khắc phục. Trong bối cảnh xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2024, đồng thời Luật Khiếu nại và Luật Tố tụng hành chính hiện hành đã lần lượt đi vào cuộc sống từ ngày 01/7/2012 và 01/7/2016, nhóm nghiên cứu chỉ ra một số hạn chế điển hình trong quá trình thực thi pháp luật về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và đề xuất các kiến nghị hoàn thiện như sau:

3.1. Về đối tượng khiếu nại, khiếu kiện là quyết định hành chính

Căn cứ vào tính chất pháp lý, quyết định hành chính được chia thành ba loại: quyết định hành chính chủ đạo, quyết định hành chính quy phạm và quyết định hành chính cá biệt. Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật hiện hành, quyết định hành chính là đối tượng khiếu nại, khiếu kiện chỉ giới hạn trong phạm vi các quyết định hành chính cá biệt. Đồng thời, ngay trong khung giới hạn này, pháp luật hiện hành cũng không cho phép khiếu nại, khiếu kiện đối với các quyết định hành chính trong nội bộ cơ quan nhà nước để chỉ đạo, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ và quyết định hành chính trong chỉ đạo điều hành của cơ quan hành chính cấp trên với cơ quan hành chính cấp dưới. Điều này được giải thích là các cơ quan quản lý nhà nước ban hành quyết định hành chính chủ đạo và quyết định hành chính quy phạm để giải quyết các vấn đề chung theo yêu cầu quản lý nhà nước và lợi ích chung của cộng đồng, do đó nếu cho phép khiếu nại, khiếu kiện đối với cả hai loại quyết định này sẽ dẫn đến nguy cơ làm ảnh hưởng đến hoạt động quản lý nhà nước. Song, trong chừng mực nhất

định, giới hạn này đã ảnh hưởng đến tính dân chủ trong quản lý nhà nước, ít nhiều tác động đến quyền được bảo vệ bởi Tòa án của người dân.

Trên thực tế, không chỉ các quyết định hành chính cá biệt mới có khả năng xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Minh chứng rõ nhất, quyết định phê duyệt kế hoạch sử dụng đất chi tiết cấp huyện hoặc quyết định ban hành bảng giá đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh - căn cứ để ban hành các quyết định hành chính cá biệt bị khiếu nại, khiếu kiện - là những quyết định tiềm ẩn khả năng xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Cụ thể hơn, việc ban hành các quyết định “gốc” bất hợp pháp làm căn cứ để ban hành quyết định hành chính cá biệt khiến người sử dụng đất “nắm chắc phần thua” khi thực hiện quyền khiếu nại, khiếu kiện. Bởi lẽ, khi giải quyết khiếu nại, khiếu kiện, chủ thể giải quyết chỉ xem xét sự phù hợp giữa quyết định hành chính cá biệt bị khiếu nại, khiếu kiện với quyết định hành chính “gốc” là cơ sở để ban hành quyết định hành chính cá biệt. Nếu xét thấy quyết định hành chính cá biệt hoàn toàn phù hợp với quyết định hành chính “gốc” thì quyết định hành chính ấy được xem là hợp pháp. Vô hình trung, điều này hình thành một khoảng cách nhất định giữa pháp luật khiếu nại và tổ tụng hành chính với tinh thần của Hiến pháp trong việc “bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân”.

Thêm vào đó, Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định rõ đối tượng khiếu nại, khiếu kiện là “quyết định hành chính cá biệt”. Tuy vậy, thực tế cho thấy, quyết định công bố kế hoạch sử dụng đất mặc dù cũng được coi là quyết định hành chính cá biệt nhưng vẫn không được xem là đối tượng của hoạt động khiếu nại, khiếu kiện hành chính. Thực chất, theo cách hiểu của chủ thể có thẩm quyền, đối tượng khiếu nại, khiếu kiện phải là “quyết định hành chính cá biệt cụ thể”. Chúng tôi cho rằng, điều này tạo ra hạn chế đáng kể trong việc thực thi quyền khiếu nại, khiếu kiện, làm mất đi cơ hội được bảo vệ, khôi phục quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất trong trường hợp bị các quyết định hành chính xâm phạm trên thực tế.

Do đó, để đảm bảo quyền khiếu nại, khiếu kiện đủ sức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, các nhà lập pháp cần xem xét mở rộng đối tượng khiếu nại, khiếu kiện hành chính. Theo đề xuất của chúng tôi, pháp luật về khiếu nại và tổ tụng hành chính cần điều chỉnh đối tượng khiếu nại, khiếu kiện theo hướng bất kể văn bản tồn tại dưới hình thức nào được ban hành bởi cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước, nếu có căn cứ cho rằng văn bản đó đi ngược lại với việc bảo vệ các quyền con người, quyền công dân thì đều có thể được xem là đối tượng của khiếu nại, khiếu kiện hành chính. Xét thấy, việc điều chỉnh như vậy không chỉ đảm bảo sự tương thích giữa pháp luật khiếu nại và tổ tụng hành chính với tinh thần của Hiến pháp, mà còn phù hợp với xu thế chung được nhiều quốc gia trên thế giới công nhận và thực hiện.

3.2. Về “ủy quyền” trong thẩm quyền thu hồi đất

Nếu như khoản 3 Điều 66 Luật Đất đai năm 2013 cho phép Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thu hồi đất hoặc ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định thu hồi đất trong trường hợp khu vực thu hồi có cả đối tượng thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện, thì hiện nay Điều 83 Luật Đất đai năm 2024 đã lược bỏ nội dung trên. Tuy nhiên, điều này không loại trừ khả năng nội dung về “ủy quyền” trong thẩm quyền thu hồi đất sẽ được các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai mới chi tiết hóa. Bởi lẽ, Luật Đất đai năm 2024 không tồn tại quy định cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất không được phân cấp, ủy quyền, trong khi các điều khoản khác về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất hay trưng dụng đất đều quy định rõ cơ quan nhà nước có thẩm quyền không được phân cấp hay ủy quyền.

Có thể thấy, quy định ủy quyền trong thẩm quyền thu hồi đất một mặt giảm thiểu khối lượng công việc của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, mặt khác lại gián tiếp vô hiệu hóa thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Bộ trưởng bộ chuyên ngành. Cụ thể hơn, theo quy định của Luật Khiếu nại năm 2011, nếu Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quyết định thu hồi đất thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai là Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường. Ngược lại, nếu Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định thu hồi đất thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và đây cũng là cấp cuối cùng giải quyết khiếu nại. Do đó, khoản 3 Điều 66 Luật Đất đai năm 2013 đã vô tình tác động đến khoản 3 Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011, làm vô hiệu hóa một phần thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Chúng tôi cho rằng, việc giải quyết khiếu nại “gói gọn” trong phạm vi địa phương có khả năng dẫn đến tình trạng thiếu công khai, minh bạch. Sở dĩ như vậy là vì, hiện nay, hoạt động giải quyết khiếu nại trong cơ quan hành chính nhà nước chưa được phân định và tách bạch với hoạt động quản lý nhà nước. Đối với việc giải quyết khiếu nại lần đầu, chủ thể giải quyết khiếu nại phải “phá vỡ” định kiến bởi lăng kính của chủ thể quản lý, đặt mình vào vị trí trung gian - tư cách của bên thứ ba để giải quyết. Trong khi đó, đối với việc giải quyết khiếu nại lần hai vẫn có thể mang định kiến từ chủ thể quản lý, bởi trong điều kiện hệ thống hành chính nhà nước thiếu tính độc lập, thiếu cơ chế tự quyết, chủ yếu dựa vào “chỉ đạo cấp trên” nên quan điểm giải quyết khiếu nại lần đầu đôi khi chính là quan điểm của chủ thể giải quyết khiếu nại lần hai đã chỉ đạo. Hệ quả tiềm tàng là tình trạng thiên vị, bao che, đặc biệt khi các quyết định hành chính trái pháp luật liên quan đến trách nhiệm của cơ quan hành chính cấp trên, có thể xảy ra.

Hơn nữa, trong chừng mực nào đó, quy định trên cũng tác động gián tiếp đến thẩm quyền của Tòa án. Bởi lẽ, căn cứ vào khoản 4 Điều 32 Luật Tố tụng hành chính

năm 2015, nếu Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định thu hồi đất thì Tòa án nhân dân cấp tỉnh sẽ có thẩm quyền thụ lý và giải quyết vụ án hành chính khi người sử dụng đất có đơn khởi kiện. Trong quá trình này, Tòa án bị đặt trong tình trạng có thể đưa ra quyết định khác biệt, thậm chí đối kháng với quyết định thu hồi đất của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Tuy nhiên, trong điều kiện chính quyền địa phương không chỉ “gắn bó” với nhau bởi hệ thống bộ máy nhà nước mà còn các mối quan hệ lãnh đạo và chỉ đạo trong hệ thống chính trị địa phương, giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước nên việc giải quyết vụ án hành chính cũng có những hạn chế nhất định.

Trước tác động mạnh mẽ của quyết định thu hồi đất đến quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể có đất bị thu hồi, việc gỡ bỏ quy định về “ủy quyền” trong thẩm quyền thu hồi đất là điều cần thiết. Vì vậy, theo quan điểm của chúng tôi, văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2024 cần quy định chi tiết: “*Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất quy định tại khoản 1, 2 Điều 83 Luật Đất đai không được phân cấp, không được ủy quyền*”. Điều này không chỉ ngăn chặn nguy cơ xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, mà còn là cơ sở quan trọng buộc cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền ở địa phương phải thận trọng trong hoạt động công vụ, tuân thủ nghiêm các quy định của pháp luật.

3.3. Về quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời

Về nguyên tắc, việc khiếu nại, khiếu kiện không phải là cơ sở để tạm hoãn thi hành các quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại, khiếu kiện. Tuy nhiên, để ngăn chặn những thiệt hại không thể khắc phục được do việc thực hiện các quyết định, hành vi này, pháp luật về khiếu nại và tố tụng hành chính “trao” cho người khiếu nại, khiếu kiện quyền yêu cầu chủ thể có thẩm quyền áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời trong quá trình “chờ” kết quả giải quyết. Dẫu vậy, theo quy định tại khoản 6 Điều 17 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai thì: “Trong khi chưa có quyết định giải quyết khiếu nại thì vẫn phải tiếp tục thực hiện quyết định thu hồi đất, quyết định cưỡng chế thu hồi đất”. Điều này có nghĩa rằng, đối với khiếu nại hành chính, người sử dụng đất không thể yêu cầu chủ thể giải quyết khiếu nại áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời để ngăn chặn hậu quả có thể xảy ra do việc thi hành quyết định thu hồi đất, quyết định cưỡng chế thu hồi đất.

Xét về mặt lý luận, nhóm tác giả cho rằng, quy định trên có dấu hiệu trái với tinh thần của Luật Khiếu nại hiện hành. Bởi lẽ, khoản 5 Điều 3 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: “Trường hợp luật khác có quy định khác về khiếu nại và giải quyết khiếu nại thì áp dụng theo quy định của luật đó”. Trong trường hợp này, việc “giao đất trước, cưỡng chế trước”, “giải quyết khiếu nại sau” không được Luật Đất đai ghi nhận trực tiếp mà được hướng dẫn bởi nghị định của Chính Phủ. Vì lẽ đó, căn cứ vào khoản 2 Điều 156 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì: “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”. Vận dụng nguyên tắc này vào trường hợp trên, Luật Khiếu nại là văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn nghị định, do đó sẽ áp dụng Luật Khiếu nại. Song, trên thực tế, các chủ thể có thẩm quyền đang “ưu tiên” áp dụng văn bản dưới luật để phủ quyết quyền luật định - quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời của người khiếu nại.

Thêm vào đó, nhóm tác giả cũng cho rằng, việc đặt quyền khiếu nại ở vị trí thứ yếu so với nghĩa vụ giao đất không chỉ phá vỡ sự cân đối trong quyền và nghĩa vụ của chủ thể có đất bị thu hồi, mà còn không thể hiện được tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chủ thể có thẩm quyền trong quan hệ thu hồi đất. Mặc dù pháp luật có quy định về việc bồi thường thiệt hại (nếu có) trong trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại kết luận việc thu hồi đất là trái pháp luật, tuy nhiên trên thực tế có rất nhiều thiệt hại không thể khắc phục được. Chẳng hạn, việc thu hồi đất có tài sản gắn liền với đất là một ngôi nhà, công trình có giá trị lịch sử và truyền thống của một gia đình, tộc họ qua nhiều thế hệ thì chỉ có thể tính toán được giá trị xây dựng mới ngôi nhà, công trình đó, khó có thể đảm bảo xây lại đúng kết cấu và kiến trúc ban đầu một khi đã tháo dỡ.

Trong khi đó, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn không trực tiếp quy định trường hợp chưa có bản án, quyết định giải quyết khiếu kiện thì chủ thể có đất bị thu hồi có phải giao đất hay không. Vì thế, về mặt lý luận, trong trường hợp khiếu kiện, người sử dụng đất có quyền yêu cầu Tòa án đang giải quyết vụ án áp dụng biện pháp tạm đình chỉ thi hành quyết định cưỡng chế thu hồi đất để hạn chế được những hậu quả nghiêm trọng từ việc thi hành quyết định cưỡng chế thu hồi đất gây ra, nhằm kịp thời bảo vệ được quyền lợi của mình. Tuy nhiên, đây chỉ là cách hiểu theo suy luận logic của chúng tôi, việc công nhận và áp dụng điều này đòi hỏi phải có văn bản hướng dẫn thi hành.

Xuất phát từ thực tiễn đã có không ít vụ việc vì thi hành quyết định hành chính sai trái gây khó khăn cho người sử dụng đất và cơ quan nhà nước trong việc khắc phục hậu quả về sau, chúng tôi cho rằng, các nhà lập pháp cần “bãi bỏ” quy định tại khoản 6 Điều 17 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, đồng thời hướng dẫn thi hành quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời trong quá trình “chờ” kết quả giải quyết theo quy định của pháp luật khiếu nại và tố tụng hành chính. Quy định như vậy, một mặt bảo đảm quyền khiếu nại, khiếu kiện của người sử dụng đất được thực thi, mặt khác tạo điều kiện để các chủ thể quản lý có cơ hội nhìn nhận lại các quyết định quản lý của mình, kịp thời khắc phục những sai lầm, thiếu sót nếu có.

3.4. Về thẩm quyền của Tòa án trong giải quyết tranh chấp về đơn giá đất tính bồi thường

Có thể thấy, hiện nay, tranh chấp về giá đất tính bồi thường, mà đa phần là tranh chấp đơn giá đất tính bồi thường, chiếm tỷ lệ chủ yếu trong các vụ kiện hành chính liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Theo khoản 2

Điều 74 Luật Đất đai năm 2013, giá đất tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất. Nếu xem việc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể là quá trình ban hành quyết định cá biệt thì quyết định này có thể là đối tượng của quyền khiếu nại, khiếu kiện. Khi đó, Tòa án cũng có thể xem xét tính hợp lý của giá đất cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định trong quá trình phê duyệt phương án bồi thường. Tuy nhiên, theo hướng dẫn của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao thì: *“Trường hợp khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất mà có yêu cầu Tòa án xem xét về giá bồi thường thì Tòa án căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, mục đích thu hồi đất, giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất để giải quyết vụ án mà không được tiến hành định giá giá trị quyền sử dụng đất”*. Mặc dù văn bản Giải đáp của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao không phải là văn bản quy phạm pháp luật nên không có giá trị bắt buộc, song trên thực tế, Tòa án nhân dân các cấp vẫn đang tuân theo hướng dẫn này.

Xét về phương diện lý luận, giới hạn quyền tiên hành định giá của Tòa án trong giải quyết tranh chấp về giá đất tính bồi thường có dấu hiệu trái với quy định về thẩm quyền định giá tài sản của Tòa án tại Điều 91 Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Mặt khác, xét về phương diện thực tiễn, giới hạn này cũng làm cho Tòa án không thể giải quyết dứt điểm một cách “thấu tình, đạt lý” các vụ kiện về đơn giá đất tính bồi thường mà chỉ dừng lại ở mức độ phán xét tính hợp pháp của việc áp giá. Trong bối cảnh trên cho thấy, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân có đất bị thu hồi không được bảo vệ, khôi phục khi việc xác định giá đất tính bồi thường có bất cập, sai lệch. Hơn nữa, trong bối cảnh hiện tại, khi việc định giá đất tính bồi thường dường như trở thành “việc riêng” của các cơ quan hành chính nhà nước, hạn chế này càng làm tăng thêm sự căng thẳng trong các cuộc tranh chấp liên quan đến giá đất tính bồi thường.

Chúng tôi cho rằng, việc giới hạn vai trò của Tòa án trong giải quyết xung đột về giá đất không chỉ tạo ra “rào cản” trong việc bảo vệ, khôi phục quyền lợi của người dân có đất bị thu hồi, mà còn “đi ngược” với thông lệ quốc tế cũng như mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền mà Việt Nam đang theo đuổi. Nói rõ hơn, qua quá trình nghiên cứu về kinh nghiệm từ một số quốc gia, các chuyên gia của Ngân hàng Thế giới đã đưa ra một quan điểm quan trọng: *“Thẩm quyền phán quyết cuối cùng về giá đất cần giao cho một tổ chức không thuộc bộ máy hành chính. Hiệp hội định giá có vai trò rất quan trọng trong việc trợ giúp các cơ quan có thẩm quyền quyết định và giải quyết tranh chấp giá đất”*. Ngoài ra, trên cơ sở lý thuyết về vai trò của Tòa án trong nhà nước pháp quyền, ta có thể thấy rõ yêu cầu của nhà nước pháp quyền thể hiện ở chỗ: *“Tòa án là người bảo đảm cao nhất các quyền của cá nhân”*.

Vì lẽ đó, theo chúng tôi, Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai cần quy định theo hướng: Khi người khởi kiện yêu cầu xem xét lại giá đất trong quyết định hành chính cụ thể với lý do giá đất đó chưa phù hợp với thị trường hoặc vi phạm quy định về thẩm định giá đất thì Tòa án được quyền thành lập Hội đồng thẩm định giá đất với sự tham gia của các chuyên gia về thẩm định giá bất động sản. Kết quả tham vấn sẽ là căn cứ để Tòa án quyết định bác yêu cầu của người khởi kiện hoặc hủy bỏ giá đất trong quyết định hành chính bị kiện và yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tiến hành xác định lại giá đất tính bồi thường. Điều này không chỉ đảm bảo việc xác định giá trị thiệt hại của người dân được thực hiện một cách khách quan, công bằng, tương xứng, mà còn là một đòi hỏi cấp bách trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay.

4. Kết luận

Tính phức tạp và kéo dài của các vụ việc khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không chỉ bắt nguồn từ những xung đột về lợi ích kinh tế và hệ quả của việc quản lý thiếu hiệu quả từ phía cơ quan công quyền, mà còn xuất phát từ sự thiếu đồng bộ và bất hợp lý của pháp luật đất đai với pháp luật khiếu nại và tố tụng hành chính. Trong bối cảnh Việt Nam đang tích cực xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, các nhà lập pháp cần cân nhắc việc mở rộng đối tượng khiếu nại và khiếu kiện hành chính cũng như thẩm quyền xét xử của Tòa án trong giải quyết tranh chấp về đơn giá đất tính bồi thường, đồng thời gỡ bỏ quy định về “ủy quyền” trong thẩm quyền thu hồi đất và “giao đất trước, cưỡng chế trước”, “giải quyết khiếu nại sau”. Có như vậy, pháp luật mới trở thành công cụ giải quyết hiệu quả những xung đột giữa người dân với cơ quan công quyền trong quan hệ thu hồi đất, từ đó giảm thiểu tình trạng “lừa thổi bùng lên từ đất đai”.

Nguồn:

<https://tapchi.hul.edu.vn/index.php/jl/article/download/366/209/1197>

FDVN LAW FIRM

HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

CAO VŨ MINH

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

TÓM TẮT

Khiếu nại là phương thức quan trọng giúp người sử dụng đất bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước các quyết định hành chính trái pháp luật. Tuy nhiên, các quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai còn nhiều bất cập. Có thể kể đến những bất cập như: i. thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính do tập thể Ủy ban nhân dân các cấp ban hành chưa được quy định cụ thể; ii. thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chưa hợp lý; iii. tồn tại sự mâu thuẫn về thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai... Những bất cập này đã gây trở ngại rất lớn cho người sử dụng đất trong việc thực hiện quyền khiếu nại của mình... Bài viết phân tích các quy định của Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Đất đai năm 2013 về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai, đồng thời chỉ ra một số bất cập, từ đó đề xuất kiến nghị hoàn thiện.

Từ khóa: Người sử dụng đất, khiếu nại, quyết định hành chính, thẩm quyền.

1. Khiếu nại về đất đai - thực trạng một góc nhìn

Đất đai có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống xã hội và là tài sản thiết thân của mỗi con người. Theo quy định pháp luật, đất đai được trao quyền sử dụng cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư (gọi chung là người sử dụng đất). Trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai, cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính có thể ban hành các quyết định hành chính nhất định. Các quyết định hành chính này tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước các quyết định hành chính trái pháp luật, người sử dụng đất có quyền khiếu nại và khởi kiện. Thực tiễn cho thấy, đối với các vụ tranh chấp đất đai phức tạp, việc giải quyết tranh chấp bằng thủ tục hành chính thông qua con đường khiếu nại chiếm ưu thế hơn so với giải quyết tranh chấp bằng thủ tục tố tụng thông qua con đường khởi kiện. Điều này cũng là dễ hiểu bởi một khi đã chọn con đường tòa án, người sử dụng đất không còn cơ hội quay trở lại khiếu nại. Ngược lại, nếu đã chọn con đường khiếu nại thì dù ở cấp nào người sử dụng đất cũng luôn có khả năng khởi kiện tại tòa án.

Theo thống kê, từ năm 2003 - 2011, các cơ quan hành chính nhà nước đã tiếp nhận và xử lý 1.219.625 đơn thư, khiếu nại, tố cáo, trong đó đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai chiếm khoảng 70%. Khiếu nại, tố cáo về đất đai có xu hướng tăng lên trong giai đoạn 2008 - 2011. Từ năm 2012 - 2016, sau 4 năm thực hiện Luật Khiếu nại năm 2011 và hơn 2 năm thực hiện Luật Đất đai năm 2013, các cơ quan hành chính đã tiếp 1.503.607 lượt người đến khiếu nại, tố cáo về đất đai.

Từ năm 2012 đến tháng 6 năm 2016, chỉ tính riêng Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT) đã tiếp 1.884 lượt công dân đến khiếu nại, tố cáo về đất đai với tổng số 11.814 lượt người, trong đó có 387 lượt đoàn đông người. Trong thời gian này, Bộ TNMT cũng tiếp nhận, xử lý 17.630 lượt đơn, trong đó có 7.227/17.630 vụ việc đủ điều kiện xử lý (có 10.403 lượt đơn trùng, chiếm 59% số đơn). Trong 7.227 vụ việc đủ điều kiện xử lý, có 5.022 vụ việc khiếu nại hành chính về đất đai (chiếm 69,5%), 951 vụ việc tranh chấp đất đai (chiếm 13,2%), 531 vụ việc đòi lại đất cũ (chiếm 7,3%). Kết quả xử lý 7.227 vụ việc đủ điều kiện cho thấy, có 5911 vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của các địa phương (chiếm 81,2%), chỉ có 271 vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ TNMT (3,8%).

Từ phân tích trên có thể thấy, 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 của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

2. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai

Trong lĩnh vực đất đai, việc khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết là nghĩa vụ của người sử dụng đất. Do đó, vấn đề thực tiễn đặt ra là phải xác định được chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai.

Về mặt lý luận, thẩm quyền là một hệ thống các yếu tố cấu thành bao gồm hai nhóm: i. các quyền và nghĩa vụ chung để thực hiện các chức năng nhất định; ii. các quyền hạn cụ thể để thực hiện các quyền và nghĩa vụ chung nói trên. *Với tư duy đó, có thể hiểu: thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai là phạm vi thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai được pháp luật quy định, để giải quyết các tranh chấp về đất đai theo thủ tục hành chính.*

Căn cứ vào quy định pháp luật, việc phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai được thể hiện như sau:

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của mình, của người do mình quản lý trực tiếp;

- Thủ trưởng các cơ quan quản lý đất đai và các cơ quan, đơn vị liên quan khác giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của mình hoặc của cán bộ công chức do mình quản lý trực tiếp;

- Bộ trưởng Bộ TNMT giải quyết lần đầu đối với khiếu nại quyết định hành chính của mình hoặc của người mình trực tiếp quản lý;

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai về đất đai thuộc Bộ trưởng Bộ TNMT; Chủ tịch UBND cấp huyện, cấp tỉnh; Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị có đơn vị trực thuộc mà thủ trưởng các cơ quan đơn vị này đã giải quyết khiếu nại lần đầu nhưng quyết định giải quyết đó không được người sử dụng đất đồng ý, tiếp tục khiếu nại lên cấp trên.

3. Những bất cập về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai

Một là, quy định “người sử dụng đất có nghĩa vụ khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại” gây khó khăn cho người khiếu nại.

Như đã trình bày, quy định người sử dụng đất có nghĩa vụ khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại là cần thiết nhằm tránh tình trạng khiếu nại tràn lan, vượt cấp. Tuy nhiên, xét ở chiều ngược lại thì quy định này dường như đang đẩy phần khó về cho người khiếu nại bởi pháp luật đất đai rất đồ sộ, thường xuyên thay đổi, làm cho việc xác định thẩm quyền của cơ quan nào tiếp nhận, giải quyết khiếu nại là hết sức khó khăn.

Theo Luật Đất đai năm 2003, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư thuộc thẩm quyền của UBND cấp huyện. Khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thì những trường hợp đã được cấp giấy chứng nhận mà phải cấp mới giấy chứng nhận hoặc cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận sẽ do Sở Tài nguyên và Môi trường (Sở TNMT) thực hiện. Sau đó, Chính phủ lại ban hành Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/01/2017 quy định hệ thống Văn phòng đăng ký đất đai được thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai. Theo nghị định này, Văn phòng đăng ký đất đai hoặc Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai được chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất vào giấy chứng nhận đã cấp theo quyết định của UBND cấp tỉnh. Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận như đã nêu là khá phức tạp, thậm chí chồng chéo lẫn nhau. Trên thực tế, người sử dụng đất nếu thiếu kiến thức pháp lý và thông tin sẽ rất khó khăn trong việc xác định chính xác chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Hãy thử hình dung: người sử dụng đất nộp đơn khiếu nại nhưng không chủ thể nào đứng ra thụ lý vì cho rằng không thuộc thẩm quyền giải quyết của mình. Lúc này, người sử dụng đất chỉ có “cứu cánh” duy nhất là gửi đơn lên Bộ trưởng Bộ TNMT. Điều này sẽ làm cho công việc của Bộ trưởng Bộ TNMT vốn đã quá nhiều, nay lại càng thêm quá tải. Bên cạnh đó, trong nhiều trường hợp, việc nộp đơn lên Bộ trưởng Bộ TNMT, chờ đợi Bộ trưởng Bộ TNMT giải quyết thẩm quyền thuộc về chủ thể nào... thì thời hiệu khiếu nại đã hết. Khi thời hiệu đã hết thì người sử dụng đất cũng mất luôn quyền khiếu nại.

Hai là, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính do tập thể UBND các cấp ban hành.

Trong lĩnh vực đất đai, có rất nhiều quyết định hành chính do tập thể UBND các cấp ban hành. Cụ thể, theo Điều 66 Luật Đất đai năm 2013, thẩm quyền thu hồi đất thuộc về tập thể UBND cấp tỉnh và cấp huyện. Như vậy, quyết định thu hồi đất của tập thể UBND cấp tỉnh và cấp huyện có thể trở thành quyết định hành chính bị khiếu nại. Tuy nhiên, chủ thể nào có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể UBND các cấp lại chưa được quy định rõ ràng.

Theo Luật Khiếu nại năm 2011, người giải quyết khiếu nại là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, theo nghiên cứu của chúng tôi, thẩm quyền giải quyết khiếu nại bao giờ cũng thuộc về cá nhân chứ không thuộc về cơ quan, tổ chức. Do đó, có thể trả lời chắc chắn việc giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể UBND các cấp không thể thuộc về chính tập thể UBND. Vậy, thẩm quyền này có thuộc về cá nhân Chủ tịch UBND không?

Tham khảo các Điều 17, 18, 21 Luật Khiếu nại năm 2011 thì pháp luật không đặt ra trường hợp Chủ tịch UBND có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính của tập thể UBND cùng cấp. Vì lẽ đó mà Chủ tịch UBND cấp

trên trực tiếp cũng không có quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của tập thể UBND cấp dưới trực tiếp đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại. Như vậy, có hai khả năng xảy ra. Khả năng thứ nhất là nhà làm luật chưa dự liệu được tình huống Chủ tịch UBND giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể UBND. Nếu khả năng này xảy ra thì đồng nghĩa với việc pháp luật đã “bỏ ngỏ” thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể UBND các cấp. Khả năng thứ hai, nhà làm luật đã đồng nhất đối tượng khiếu nại là quyết định hành chính của tập thể UBND với quyết định hành chính của cá nhân Chủ tịch UBND. Tuy nhiên, khả năng thứ hai này ít khi xảy ra bởi theo pháp luật hiện hành, thẩm quyền ban hành quyết định hành chính của tập thể UBND và của cá nhân Chủ tịch UBND là hoàn toàn khác nhau. Như vậy, dù xảy ra khả năng thứ nhất hay khả năng thứ hai thì đều có sự mâu thuẫn về mặt pháp lý và sẽ gây lúng túng trong thực tiễn giải quyết khiếu nại về đất đai. Nguy hiểm hơn, sự bất cập này sẽ tạo kẽ hở để cán bộ công chức làm công tác tiếp công dân từ chối tiếp nhận giải quyết đơn thư khiếu nại của người sử dụng đất.

Ba là, quy định “Bộ trưởng Bộ TNMT giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND cấp tỉnh” không khả thi trong thực tiễn giải quyết khiếu nại.

Khoản 1 Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: “trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc quá thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khiếu nại lần hai lên thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu”. Khoản 3 Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011 lại quy định Bộ trưởng có thẩm quyền “giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh có nội dung thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước của bộ, ngành đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết”. Như vậy, trong lĩnh vực đất đai, Bộ trưởng Bộ TNMT có quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại. Tuy nhiên, quy định này tạo ra sự xung đột pháp luật, gây khó khăn cho việc giải quyết khiếu nại và không đáp ứng được sự kỳ vọng của người khiếu nại.

Về mặt pháp lý, xung đột xảy ra ngay trong nội tại của pháp luật khiếu nại và giữa pháp luật khiếu nại với pháp luật chung về tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước. Theo pháp luật thì Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, UBND cấp tỉnh là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Chính phủ. Chủ tịch UBND cấp tỉnh là người đứng đầu UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ. Theo Luật Tổ Chức Chính phủ năm 2015 thì Thủ tướng Chính phủ có quyền điều động, đình chỉ công tác, cách chức Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Trong khi đó, Bộ trưởng Bộ TNMT hoàn toàn không có những quyền hạn này. Như vậy, xét về thứ bậc hành chính thì Thủ tướng Chính phủ mới là thủ trưởng cấp trên trực tiếp của Chủ tịch UBND cấp tỉnh chứ không phải là Bộ trưởng Bộ TNMT. Do đó, Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định Bộ trưởng Bộ TNMT “giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp

ting đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại” là không phù hợp với nguyên tắc “thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai thuộc về thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu” được nêu tại khoản 1 Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011.

Theo khoản 8 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, nếu phát hiện văn bản của Chủ tịch UBND cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên thì Thủ tướng Chính phủ có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản đó. Đối với Bộ trưởng Bộ TNMT, nếu phát hiện văn bản của Chủ tịch UBND cấp tỉnh trái với các văn bản về ngành, lĩnh vực được phân công thì chỉ có quyền đề nghị Chủ tịch UBND cấp tỉnh đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản đó. Nếu Chủ tịch UBND cấp tỉnh không chấp hành thì báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định. Với thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai, nếu phát hiện nội dung giải quyết lần đầu của Chủ tịch UBND cấp tỉnh chưa phù hợp hoặc chưa đúng quy định pháp luật thì Bộ trưởng Bộ TNMT có quyền yêu cầu Chủ tịch UBND cấp tỉnh sửa đổi, hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính. Câu hỏi đặt ra nếu “*Bộ trưởng Bộ TNMT đã yêu cầu nhưng Chủ tịch UBND cấp tỉnh không sửa đổi, hủy bỏ quyết định hành chính*” thì giải quyết thế nào? Trong trường hợp này, Bộ trưởng Bộ TNMT chỉ có quyền báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định chứ không có quyền áp dụng chế tài đối với Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Chính từ bất cập này mà trong thực tiễn áp dụng pháp luật, nhiều quyết định giải quyết khiếu nại lần hai của Bộ trưởng Bộ TNMT không được Chủ tịch UBND cấp tỉnh nghiêm chỉnh thi hành.

Bốn là, pháp luật không quy định cho Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai là một hạn chế.

Theo Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Đất đai năm 2013, Thủ tướng Chính phủ không phải là một chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Việc không quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai cho Thủ tướng Chính phủ đã phần nào hạn chế quyền khiếu nại của người sử dụng đất và là nguyên nhân chính của những hạn chế trong phân cấp thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai. Quy định Bộ trưởng Bộ TNMT giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại như đã phân tích vừa không phù hợp với nguyên tắc thứ bậc hành chính, vừa không đảm bảo hiệu quả giải quyết khiếu nại. Xét về góc độ pháp lý, Thủ tướng Chính phủ mới là thủ trưởng cấp trên trực tiếp của Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Do đó, Thủ tướng Chính phủ sẽ không bị vướng tâm lý e ngại và sẽ quyết đoán hơn trong việc giải quyết khiếu nại lần hai. Chính vì thế, các quyết định giải quyết khiếu nại của Thủ tướng Chính phủ có hiệu lực thi hành cao, đảm bảo công bằng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Đáng tiếc, Luật Khiếu nại năm 2011 đã không quy định quyền giải quyết khiếu nại cho Thủ tướng Chính phủ.

Năm là, sự mâu thuẫn về thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai.

Theo Luật Đất đai năm 2013, ngoài cơ quan hành chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai còn có đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện dịch vụ công

trong lĩnh vực đất đai như Văn phòng đăng ký đất đai. Điều đáng nói là đơn vị sự nghiệp công lập này có thẩm quyền giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai mà quyết định, hành vi của họ có thể xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Vấn đề có tính pháp lý đặt ra là “*người sử dụng đất có quyền khiếu nại các quyết định hành chính của đơn vị sự nghiệp công lập này không?*”

Khoản 8, 9 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định đối tượng của quyền khiếu nại là các quyết định hành chính do “*cơ quan hành chính*” hoặc “*người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính*” ban hành. Trong khi đó, Văn phòng đăng ký đất đai là đơn vị sự nghiệp công lập chứ không phải là một cơ quan hành chính. Như vậy, nếu chỉ căn cứ vào Luật Khiếu nại năm 2011 thì không rõ chủ thể nào có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu và chủ thể nào sẽ giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính trái pháp luật của Văn phòng đăng ký đất đai.

Câu hỏi này, rốt cuộc đã được trả lời trong Nghị định số 75/2012/NĐ-CP ngày 3/10/2012 quy định chi tiết một số điều của Luật Khiếu nại. Theo đó, Điều 3 Nghị định số 75/2012/NĐ-CP quy định: “*Người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập, người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính của mình, của công chức, viên chức, người lao động do mình quản lý trực tiếp.*”

Người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập cấp trên trực tiếp có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính mà người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập đã giải quyết theo quy định tại Khoản 2 Điều này mà còn khiếu nại; đối với đơn vị sự nghiệp công lập không có đơn vị sự nghiệp công lập cấp trên trực tiếp thì người đứng đầu cơ quan nhà nước quản lý đơn vị sự nghiệp công lập đó có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai”.

Theo Thông tư số 15/2015/TTLT-BTNMT-BNV-BTC thì Văn phòng đăng ký đất đai là đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Sở TNMT. Do đó, nếu người sử dụng đất khiếu nại thì phải khiếu nại đến Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai. Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai sẽ căn cứ vào Điều 3 Nghị định số 75/2012/NĐ-CP để giải quyết khiếu nại lần đầu. Với logic đó thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai là Giám đốc Sở TNMT.

Tuy nhiên, quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong Nghị định số 75/2012/NĐ-CP dường như không phù hợp với Luật Khiếu nại năm 2011. Cụ thể, theo Điều 20 Luật Khiếu nại năm 2011 thì Giám đốc Sở TNMT giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính của mình, của cán bộ, công chức do mình quản lý trực tiếp. Giám đốc Sở TNMT là người bổ nhiệm Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai. Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai là công chức thuộc quyền quản lý trực tiếp của Giám đốc Sở TNMT. Do đó, nếu người sử dụng đất khiếu nại quyết định hành chính của Văn phòng đăng ký đất đai thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là Giám đốc Sở TNMT. Tương tự, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai sẽ thuộc về Chủ tịch UBND cấp tỉnh theo Điều 21 Luật Khiếu nại năm 2011. Mặc dù nghị định là văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý thấp hơn luật nhưng có thể khẳng định rằng việc giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của Văn phòng đăng ký đất đai trên thực tế hoàn toàn chỉ áp dụng theo Nghị định số

75/2012/NĐ-CP chứ không áp dụng theo Luật Khiếu nại năm 2011. Như vậy, thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai của Giám đốc Sở TNMT và Chủ tịch UBND cấp tỉnh được quy định trong Luật Khiếu nại năm 2011 đã ít nhiều bị “vô hiệu hóa” bởi Nghị định số 75/2012/NĐ-CP.

Sáu là, quy định khiếu nại lần hai phải kèm theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu là chưa hợp lý, xảy ra tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm.

Trường hợp người sử dụng đất không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu hoặc quá thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khiếu nại lần hai. Khi khiếu nại lần hai, người khiếu nại phải gửi đơn kèm theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, các tài liệu có liên quan cho người có thẩm quyền giải quyết. Tuy nhiên, không phải lúc nào người sử dụng đất cũng có thể có “quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu”. Trường hợp khiếu nại lần đầu không được giải quyết mà người sử dụng đất khiếu nại lần hai thì không thể có “quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu” để gửi đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai. Nghịch lý ở chỗ đây là loại giấy tờ bắt buộc phải có nếu muốn được giải quyết khiếu nại lần hai. Thiếu loại giấy tờ này xem như việc giải quyết khiếu nại lần hai bị “ách tắc”. Nếu như tuân thủ pháp luật thì người có thẩm quyền không thể tiến hành giải quyết khiếu nại lần hai. Ngược lại, nếu như “bất chấp” loại giấy tờ này vẫn tiến hành giải quyết khiếu nại lần hai thì lại trái với quy định tại Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011. Quy định bất hợp lý này có thể tạo ra mảnh đất “màu mỡ” cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai từ chối tiếp nhận, thụ lý giải quyết khiếu nại của người sử dụng đất.

4. Kiến nghị hoàn thiện

Trên cơ sở phân tích, đánh giá những bất cập về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai, chúng tôi có một số đề xuất:

Thứ nhất, pháp luật quy định người sử dụng đất phải khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết là khá hợp lý. Tuy nhiên, sẽ là hợp lý hơn nếu nghĩa vụ này được san sẻ với các cơ quan nhà nước. Pháp luật khiếu nại của Cộng hòa Pháp bắt buộc những cơ quan nhận được khiếu nại sai thẩm quyền vẫn phải có nghĩa vụ chuyển đơn thư này đến đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Quy định này mang tính nhân văn bởi hơn người dân, các cơ quan nhà nước hiểu rõ nhất về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai. Đây có lẽ là một kinh nghiệm quý báu cần được kế thừa trong tương lai bởi quy định này hỗ trợ cho quyền tiếp cận công lý của công dân cũng như cho sự minh bạch và trách nhiệm của công quyền. Do khiếu nại về đất đai luôn diễn ra gay gắt, phức tạp nên trước mắt cần quy định cụ thể trong Luật Tiếp công dân năm 2013 là mọi đơn thư khiếu nại về đất đai phải được Ban tiếp công dân hoặc Bộ phận tiếp công dân thuộc các cơ quan, tổ chức có liên quan tiếp nhận, phân loại và chuyển đến đúng chủ thể có thẩm quyền giải quyết. Sau khi chuyển đến đúng địa chỉ, Ban tiếp công dân hoặc Bộ phận tiếp công dân thông báo bằng văn bản cho người sử dụng đất biết để người này tiếp tục liên hệ, thực hiện quyền khiếu nại của mình.

Thứ hai, cần nhận thức rằng địa vị pháp lý giữa người khiếu nại với người bị khiếu nại là bất bình đẳng với nhau và mức độ bất bình đẳng càng thể hiện rõ rệt khi đại đa số trường hợp người bị khiếu nại lại chính là người giải quyết khiếu nại lần đầu.

Từ đó, khả năng thành công của người sử dụng đất là rất thấp bởi như một lẽ tự nhiên, cơ quan hành chính không muốn phủ định quyết định hành chính của chính mình đã ban hành trước đó. Cơ chế giải quyết khiếu nại theo kiểu “bộ trưởng - quan tòa” dường như không phù hợp với nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật - một nguyên tắc cốt lõi của nhà nước pháp quyền. Do đó, chúng tôi cho rằng, cần mạnh dạn sửa đổi cơ chế giải quyết khiếu nại theo nguyên tắc: **“việc giải quyết khiếu nại lần đầu thuộc thẩm quyền của cấp trên trực tiếp của cá nhân, tập thể có quyết định hành chính bị khiếu nại”** và **“việc giải quyết khiếu nại lần hai thuộc thẩm quyền của cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại lần đầu mà vẫn còn bị khiếu nại”**. Trên cơ sở đó, Luật Khiếu nại năm 2011 cần minh định thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND cấp trên đối với quyết định hành chính của tập thể UBND cấp dưới trực tiếp. Theo logic đó thì Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp sẽ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính đã được Chủ tịch UBND cấp dưới giải quyết nhưng còn khiếu nại tiếp theo.

Thứ ba, Luật Khiếu nại năm 2011 cần bãi bỏ quy định Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại bởi Bộ trưởng không phải là cấp trên trực tiếp của Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Đồng thời, Luật Khiếu nại năm 2011 cần bổ sung thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai cho Thủ tướng Chính phủ đối với các khiếu nại đã được Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ giải quyết lần đầu mà còn khiếu nại. Trên cơ sở sửa đổi Luật Khiếu nại năm 2011, Quốc hội cần tiến hành sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 nhằm đảm bảo tính thống nhất về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai. Theo đó, Luật Đất đai năm 2013 sẽ không quy định thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ TNMT giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại. Thay vào đó, Thủ tướng Chính phủ sẽ là người giải quyết khiếu nại đối với các khiếu nại đã được Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ giải quyết lần đầu mà còn khiếu nại. Quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho Thủ tướng Chính phủ không chỉ tạo niềm tin cho người sử dụng đất mà còn đảm bảo chất lượng, hiệu quả trong việc giải quyết dứt điểm các vụ việc khiếu nại phức tạp, kéo dài.

Thứ tư, về thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai thì Nghị định số 75/2012/NĐ-CP quy định hợp lý hơn Luật Khiếu nại năm 2011. Tuy nhiên, tình trạng nghị định “vượt” luật là điều không thể khuyến khích. Do đó, cần sửa đổi Luật Khiếu nại năm 2011 theo hướng tiếp thu thẩm quyền giải quyết khiếu nại được quy định trong Nghị định số 75/2012/NĐ-CP. Có như vậy mới đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống pháp luật.

Cuối cùng, sửa đổi Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011 theo hướng bỏ loại giấy tờ mang tính bắt buộc trong hồ sơ giải quyết khiếu nại lần hai là “quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu”. Nhà làm luật nên quy định theo hướng linh hoạt là “quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu” chỉ áp dụng đối với trường hợp đã giải quyết khiếu nại lần đầu nhưng vẫn tiếp tục khiếu nại. Trường hợp khiếu nại lần đầu không được giải quyết mà người sử dụng đất khiếu nại lần hai thì không cần loại giấy tờ này. Như vậy,

Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011 được sửa như sau: “Trường hợp khiếu nại lần hai thì người khiếu nại phải gửi đơn kèm theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu (nếu có), các tài liệu có liên quan cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai”. Sửa đổi này tuy nhỏ nhưng sẽ đảm bảo cho việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại lần hai được diễn ra hiệu quả, đúng pháp luật./.

Nguồn:

Tạp chí Nghiên cứu Khoa học và phát triển kinh tế Trường Đại học Tây Đô (số 2-2017)

https://tdu.edu.vn/TAPCHIKHOAHOC/so2_2017/4.pdf



FDVN LAW FIRM

HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT VỀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỔ CÁO TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

VĂN LINH

Tòa án Quân sự Khu vực Hải quân

(LSVN) - Hiện nay, tình trạng khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai là một trong những vấn đề rất phức tạp. Một trong số những nguyên nhân gây ra tình trạng này là công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo chưa mang lại hiệu quả. Bài viết dưới đây chỉ ra một số hạn chế và kiến nghị hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai.

1. Tình hình khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai

Theo Tổng Thanh tra Chính phủ Lê Minh Khái, năm 2019, tình hình khiếu nại, tố cáo (KN, TC) của công dân vẫn diễn biến phức tạp; nhiều đoàn đông người và công dân của một số địa phương thường xuyên tập trung lên các cơ quan Trung ương khiếu nại, tố cáo dài ngày. Trên một số lĩnh vực khiếu nại, tố cáo diễn biến phức tạp như: Liên quan đến lĩnh vực môi trường (việc quy hoạch, xây dựng, vận hành nơi tập kết, nhà máy xử lý rác thải; việc xả thải của doanh nghiệp tại một số khu công nghiệp; việc quy hoạch, xây dựng nghĩa trang; khai thác tài nguyên, khoáng sản, dự án điện năng lượng gió, mặt trời); liên quan đến đất nông - lâm trường; liên quan đến quyền của người mua nhà ở một số dự án sai phép, nhà ở trong các khu nghỉ dưỡng,....

Về cơ cấu, lĩnh vực khiếu nại, tố cáo không có nhiều thay đổi so với các năm trước, tập trung chủ yếu về khiếu nại liên quan đến đất đai chiếm 67,7 % tổng số đơn khiếu nại (tăng 5,9%); còn về tố cáo vẫn chủ yếu là tố cáo cán bộ, công chức vi phạm pháp luật trong quản lý, thực thi công vụ,... Tại một số địa phương tình hình khiếu nại có diễn biến rất phức tạp liên quan đến tranh chấp đất đai có nguồn gốc do nông, lâm trường quản lý, việc chuyển đổi mô hình chợ truyền thống, việc thu phí tại các trạm BOT, vấn đề mua bán và quản lý nhà chung cư. Đáng chú ý là một số vụ việc khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai, đầu tư xây dựng khu đô thị, khu công nghiệp có quy mô lớn nhưng việc xem xét, giải quyết quyền lợi của người bị thu hồi đất chưa thấu đáo, kịp thời nên tiếp tục diễn ra rất gay gắt (điển hình là khiếu nại, tố cáo của công dân Khu đô thị Thủ thiêm, TP. Hồ Chí Minh).

Hầu hết khiếu nại, tố cáo đông người, phức tạp là các vụ việc cũ chưa được giải quyết dứt điểm hoặc những vụ việc đã được cơ quan nhà nước giải quyết hết thẩm quyền, các cấp, ngành kiểm tra, rà soát những công dân không đồng ý tiếp tục khiếu kiện với thái độ bức xúc, gay gắt. Số liệu báo cáo của các bộ, ngành, địa phương cho thấy, so với năm 2018, tuy tổng số đơn thư các loại (khiếu nại, tố cáo; kiến nghị, phản ánh) giảm 7 %, số vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan hành chính nhà nước giảm 3%, số đoàn đông người giảm 0,6% nhưng số lượt công dân đến các cơ quan nhà nước khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phản ánh tăng 4,3%.

Về tố cáo, so với năm 2018 giảm 11,3% số đơn nhưng tăng 6,6% số vụ việc thuộc thẩm quyền. Nội dung chủ yếu là tố cáo cán bộ, công chức lợi dụng chức vụ, quyền hạn cố ý làm trái trong quản lý, thực thi công vụ; bao che cho cấp dưới gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và Nhà nước; một số trường hợp người khiếu nại chuyển sang tố cáo, chủ yếu là do kết quả giải quyết khiếu nại chưa đáp ứng được nguyện vọng của người khiếu nại. Trong tổng số đơn tố cáo, nội dung tố cáo trong lĩnh vực hành chính chiếm tỉ lệ 66,5% (tăng 1,2% so với năm 2018); tố cáo trong lĩnh vực tư pháp chiếm tỉ lệ 5,1%, chủ yếu là tố cáo cán bộ các cơ quan tiến hành tố tụng thiếu khách quan trong giải quyết các vụ án; tố cáo cán bộ, công chức có hành vi tham nhũng chiếm tỉ lệ 1,9% ,...

Trong tổng số quyết định hành chính về đất đai bị KN,TC thì tỷ lệ KN,TC đúng và có đúng chiếm khoảng 47,8%. Trong số các vụ được đưa ra xét xử tại Tòa án thì tỷ lệ khởi kiện đúng và đúng một phần chiếm 19,5%. Điều này cho thấy, nhiều vụ việc KN,TC của công dân là có cơ sở, việc ra quyết định hành chính và thực hiện hành vi hành chính về đất đai của các cấp chính quyền còn nhiều thiếu sót.

2. Bất cập, hạn chế trong quy định pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai

Theo Điều 204 Luật Đất đai 2013, người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại.

Theo Điều 205 Luật Đất đai 2013, cá nhân có quyền tố cáo vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai, việc giải quyết tố cáo vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về tố cáo.

Như vậy, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai cũng có chung quy định như đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong các lĩnh vực khác. Cụ thể, hiện nay các vấn đề liên quan như chủ thể có thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thi hành quyết định, thời hạn giải quyết... nằm trong quy định của Luật Khiếu nại 2011 và Luật Tố cáo 2018. Mặc dù pháp luật hiện nay cũng quy định khá chi tiết, đầy đủ và tương đối hợp lý các vấn đề liên quan đến giải quyết KN, TC. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại những hạn chế như sau:

2.1. Về giải quyết khiếu nại

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại

Theo quy định tại Điều 17 - 26 Luật Khiếu nại 2011 thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại được xác định cho các cá nhân cụ thể (Chủ tịch UBND các cấp, Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND huyện, Thủ trưởng cơ quan thuộc sở và cấp tương đương, Giám đốc Sở và cấp tương đương; Thủ trưởng cơ quan thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ; Bộ trưởng, Tổng thanh tra chính phủ; Chánh thanh tra các cấp; Thủ

tướng Chính phủ). Điều đáng nói ở đây là pháp luật không quy định thẩm quyền giải quyết KN, TC cho tập thể cơ quan, cũng không quy định cho các cá nhân nêu trên thay mặt, đại diện cơ quan để giải quyết KN, TC đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan mình. Do đó, trong những trường hợp quyết định hành chính do cơ quan ban hành (UBND huyện ban hành quyết định cấp GCNQSDĐ, quyết định thu hồi đất,...) thì ai sẽ là người có thẩm quyền giải quyết. Nếu căn cứ vào những nghĩa trong nội dung của các quy định tại Luật Khiếu nại thì Chủ tịch UBND cấp huyện sẽ không có thẩm quyền giải quyết bởi vì Luật quy định chỉ được giải quyết khiếu nại đối với quyết định của Chủ tịch, còn đây là quyết định của UBND mà đây lại là những quyết định hoàn toàn khác nhau.

Thủ tục đối thoại

Theo quy định hiện nay, trường hợp người bị khiếu nại là người có quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính bị khiếu nại thì đồng thời họ lại là người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định tại Điều 17 - 23 Luật Khiếu nại. Khi thực hiện nghĩa vụ đối thoại theo quy định thì họ với tư cách là người bị khiếu nại có nghĩa vụ tham gia đối thoại hoặc ủy quyền cho người đại diện hợp pháp tham gia đối thoại. Nhưng theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 14 thì họ với tư cách là người giải quyết khiếu nại có nghĩa vụ “tổ chức đối thoại với người khiếu nại người bị khiếu nại và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan”.

Như vậy, hai quy định này chưa hoàn toàn thống nhất với nhau. Trong trường hợp này, người bị khiếu nại vừa có quyền ủy quyền cho người khác, vừa có nghĩa vụ phải tổ chức đối thoại. Thực tế cho thấy chủ yếu người bị khiếu nại sẽ lựa chọn việc ủy quyền. Việc này khiến cho người được ủy quyền đối thoại thường bị động và lúng túng khi thực hiện đối thoại, nhất là thực hiện thủ tục đối thoại và hướng giải quyết khiếu nại. Do đó, ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả đối thoại. Mặt khác, nếu vừa là người chủ trì cuộc đối thoại vừa là một bên trong cuộc đối thoại thì ý nghĩa của cuộc đối thoại khó bảo đảm được tính khách quan và công minh. Vì vậy, cho dù áp dụng quy định nào thì thực tế vẫn dẫn đến hạn chế.

Thời hạn giải quyết khiếu nại

Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu là 30 ngày kể từ ngày thụ lý, đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày. Thời hạn này là quá ngắn so với các công việc phải thực hiện trong quá trình thẩm tra, xác minh nội dung KN, như: Thu thập hồ sơ, làm việc với các cơ quan, đơn vị có liên quan, giám định chữ ký... đặc biệt là đối với các địa phương có địa bàn rộng, đi lại khó khăn. Do đó, nhiều vụ việc bị vi phạm về mặt thời gian.

Đình chỉ giải quyết khiếu nại

Điều 10, Luật Khiếu nại quy định: “Người khiếu nại có thể rút khiếu nại tại bất cứ thời điểm nào trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại; việc rút khiếu nại phải được thực hiện bằng đơn có chữ ký hoặc điểm chỉ của người khiếu nại; đơn xin

rút khiếu nại phải gửi đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại khi nhận được đơn xin rút khiếu nại thì đình chỉ việc giải quyết và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại”.

Hiện nay, Luật Khiếu nại mới chỉ quy định một trường hợp đình chỉ giải quyết khiếu nại đó là khi người khiếu nại rút đơn khiếu nại. Tuy nhiên, việc quy định bắt buộc người khiếu nại phải có đơn rút khiếu nại gửi người có thẩm quyền giải quyết gây nhiều khó khăn trong đình chỉ giải quyết vụ việc.

Trên thực tế giải quyết khiếu nại ngoài trường hợp người khiếu nại rút khiếu nại thì còn gặp nhiều trường hợp cần thiết phải đình chỉ giải quyết khiếu nại nhưng không có cơ sở pháp lý khiến các cơ quan giải quyết hết sức khó khăn như: Người KN là cá nhân đã chết mà quyền và nghĩa vụ của họ chưa được hoặc không được thừa kế; người KN đã được triệu tập đến lần thứ ba mà vẫn vắng mặt không có lý do chính đáng; người KN có hành vi trốn tránh cơ quan có thẩm quyền giải quyết KN, người KN mất năng lực hành vi dân sự mà chưa xác định được người đại diện theo pháp luật.

2.2. Về giải quyết tố cáo

Về hình thức tiếp nhận tố cáo

Điều 22 Luật Tố cáo 2018 quy định 02 hình thức tố cáo là bằng đơn tố cáo hoặc trình bày trực tiếp tại cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Tuy nhiên, với sự phát triển của xã hội thì việc quy định như vậy là không còn phù hợp và đang trở thành rào cản trong việc thực hiện quyền tố cáo và giải quyết tố cáo của người dân. Trong khi đó, vai trò của tố cáo là vô cùng quan trọng trong việc phát hiện sai sót, xử lý vi phạm, nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

Thời hạn giải quyết tố cáo

Luật Tố cáo 2011 quy định thời hạn giải quyết tố cáo là 60 ngày, vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết là 90 ngày kể từ ngày thụ lý giải quyết tố cáo. Để việc giải quyết được kịp thời, nhanh chóng, đúng nguyên tắc, Luật Tố cáo 2018 đã rút ngắn lại quy định thời hạn giải quyết tố cáo. Theo đó, thời hạn giải quyết tố cáo được quy định tại Điều 30 là không quá 30 ngày kể từ ngày thụ lý tố cáo, đối với vụ việc phức tạp thì có thể gia hạn giải quyết tố cáo một lần nhưng không quá 30 ngày, đối với vụ việc đặc biệt phức tạp thì có thể gia hạn giải quyết tố cáo 2 lần, mỗi lần không quá 30 ngày. Thực tế, quy định này nhằm rút ngắn thời hạn giải quyết tố cáo, nâng cao hiệu quả làm việc của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, trong lĩnh vực đất đai, vụ việc liên quan đến lịch sử quản lý và sử dụng đất thời kỳ trước là vấn đề phức tạp do đó một số trường hợp không thể bảo đảm thời hạn giải quyết theo quy định. Nếu quy định thời hạn ngắn sẽ ảnh hưởng lớn và trực tiếp đến chất lượng giải quyết cũng như vi phạm về thời hạn sẽ còn xảy ra rất nhiều trên thực tế.

2.3. Bất cập chung liên quan đến cơ chế, tổ chức giải quyết KN, TC

Hiện nay, tổ chức và cơ chế giải quyết KN, TC về đất đai thiếu ổn định và bất cập so với yêu cầu thực tế. Giải quyết một vụ khiếu nại, tố cáo 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. Nhất là trong lĩnh vực đất đai là một lĩnh vực khó, liên quan đến vấn đề lịch sử. 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 (trình độ, quy mô, cơ cấu). Do đó, từ việc tiếp nhận, thụ lý, đến việc giải quyết, chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc... đều chưa tốt.

3. Kiến nghị hoàn thiện

3.1. Về giải quyết khiếu nại

Thứ nhất, cần bổ sung thêm thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho Chủ tịch UBND các cấp, Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND huyện, Thủ trưởng cơ quan thuộc sở và cấp tương đương, Giám đốc Sở và cấp tương đương, Thủ trưởng cơ quan thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chánh thanh tra các cấp, Bộ trưởng, Tổng thanh tra Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền thay mặt cơ quan giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan mình và giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan cấp dưới trực tiếp đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc quá thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết.

Thứ hai, về đối thoại như đã phân tích, hiện cả hai quy định liên quan đều bộc lộ những bất cập. Dẫn đến vừa tốn thời gian, chi phí nhưng không đem lại hiệu quả. Do đó, cần bổ sung quy định cụ thể trong trường hợp người giải quyết khiếu nại lần đầu đồng thời là người bị khiếu nại thì không tổ chức đối thoại.

Thứ ba, cần sửa đổi Điều 28 Luật Khiếu nại 2011 theo hướng tăng thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu không quá 45 ngày kể từ ngày thụ lý, đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 60 ngày kể từ ngày thụ lý. Ở vùng sâu, vùng xa, đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại không quá 60 ngày kể từ ngày thụ lý, đối với vụ việc phức tạp thì thời gian có thể giải quyết có thể kéo dài nhưng không quá 90 ngày kể từ ngày thụ lý.

Thứ tư, cần quy định nhiều hình thức thể hiện ý chí rút khiếu nại của người khiếu nại như bằng đơn hoặc trực tiếp qua buổi làm việc và thể hiện trong biên bản làm việc. Bổ sung quy định về xử lý các trường hợp còn bỏ ngõ (Người KN là cá nhân đã chết mà quyền và nghĩa vụ của họ chưa được hoặc không được thừa kế; người KN đã được triệu tập đến lần thứ ba mà vẫn vắng mặt không có lý do chính đáng; người KN có hành vi trốn tránh cơ quan có thẩm quyền giải quyết KN, người KN mất năng lực hành vi dân sự mà chưa xác định được người đại diện theo pháp luật).

3.2. Về giải quyết tố cáo

Thứ nhất, cần thiết phải bổ sung quy định về đa dạng hóa các hình thức tiếp nhận tố cáo như qua mail, fax, gọi điện.... để phù hợp với tình hình thực tiễn và sự phát triển của khoa học công nghệ, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân dễ dàng thực hiện quyền tố cáo và quy định về trình tự thủ tục đối với hình thức tố cáo này.

Thứ hai, cần có quy định kéo dài hơn thời hạn giải quyết tố cáo, đồng thời quy định này không nên ấn định một trường hợp mà cần quy định nhiều trường hợp theo từng nhóm “phạm vi, tính chất” tố cáo mới bảo đảm.

3.3. Về cơ chế chung

Nghiên cứu đổi mới cơ cấu tổ chức của bộ phận có trách nhiệm trong giải quyết KN, TC. Nâng cao trình độ, năng lực của đội ngũ, thay thế cán bộ kiêm nhiệm bằng cán bộ chuyên môn. Có cơ chế kiểm tra thường xuyên, tăng cường phát hiện và xử lý nghiêm vi phạm liên quan.

Nguồn:

<https://lsvn.vn/hoan-thien-phap-luat-ve-giai-quyet-khieu-nai-to-cao-trong-linh-vuc-dat-dai1661528592.html>

FDVN LAW FIRM