

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

**TRƯƠNG THỊ KIM ANH**

**GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI ĐỐI VỚI CÁC QUYẾT ĐỊNH HÀNH  
CHÍNH VỀ ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

*Chuyên ngành: Luật hiến pháp và luật hành chính*

*Mã số : 60.38.01.02*

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: TS NGUYỄN VĂN THUẬN**

**Hà Nội, 2016**

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, trích dẫn nêu trong luận văn là trung thực và có nguồn gốc rõ ràng. Những kết luận khoa học của luận văn chưa được công bố trong bất cứ công trình nào.

**TÊN TÁC GIẢ**

**TRƯƠNG THỊ KIM ANH**

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU .....</b>	<b>1</b>
<b>Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI .....</b>	<b>7</b>
1.1. Khiếu nại và khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai ....	7
1.2. Giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.....	15
1.3. Các điều kiện bảo đảm giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.....	22
<b>Chương 2: TÌNH HÌNH KHIẾU NẠI VÀ THỰC TRẠNG VIỆC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN THÀNH PHỐ HÀ NỘI .....</b>	<b>26</b>
2.1. Tình hình kinh tế xã hội của Thành phố Hà Nội .....	26
2.2. Thực trạng khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội giai đoạn 2011 – 2015 .....	27
2.3. Thực trạng giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội giai đoạn 2011 – 2015 .....	47
2.4. Đánh giá công tác giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội giai đoạn 2011 – 2015 .....	51
<b>Chương 3: YÊU CẦU, GIẢI PHÁP NÂNG CAO NĂNG LỰC, HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HÀ NỘI .....</b>	<b>61</b>
3.1. Yêu cầu nâng cao năng lực, hiệu quả giải quyết quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai.....	61
3.2. Các giải pháp nâng cao năng lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai .....	65
<b>KẾT LUẬN.....</b>	<b>77</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>79</b>

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân và là công cụ pháp lý để công dân đấu tranh với các hành vi vi phạm pháp luật, nhằm bảo vệ lợi ích của Nhà nước, xã hội; quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; đồng thời là hình thức dân chủ trực tiếp để công dân tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Đây là một trong những quyền dân chủ không thể thiếu trong chế độ xã hội chủ nghĩa. Chủ tịch Hồ Chí Minh lúc sinh thời đã luôn coi trọng công tác giải quyết khiếu nại; Người xem đây là một hình thức thể hiện trực tiếp mối quan hệ giữa nhân dân với Đảng và Nhà nước.

Ngay sau khi Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời, Đảng, Nhà nước và Chủ tịch Hồ Chí Minh đã quan tâm đến việc thể chế hoá và hiện thực hoá các quyền tự do, dân chủ của công dân, trong đó có quyền khiếu nại. Tại Sắc lệnh số 64/SL ngày 23/11/1945 về thành lập Ban Thanh tra đặc biệt cũng đã xác định một trong những nhiệm vụ của Ban Thanh tra đặc biệt là *“nhận đơn khiếu nại của nhân dân”*.

Hiến pháp năm 1959 đã chính thức ghi nhận quyền khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân [Điều 29]. Hiến pháp năm 1980, tiếp tục ghi nhận và phát triển quyền khiếu nại của công dân [Điều 73]. Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) tiếp tục hoàn thiện và phát triển quyền khiếu nại của công dân [Điều 74]. Đến Hiến pháp năm 2013 quyền khiếu nại tiếp tục được ghi nhận và bảo đảm thực hiện, tại Điều 30 quy định: *“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. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật”*.

Để quyền khiếu nại của công dân được đảm bảo; để công tác giải quyết khiếu nại có hiệu quả, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa (XHCHN), Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật về giải quyết khiếu nại, đó là:

Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo năm 1991; Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, được sửa đổi, bổ sung năm 2004 và năm 2005; Luật Khiếu nại năm 2011. Việc ban hành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật không chỉ tạo điều kiện và tạo cơ sở pháp lý để người dân thực hiện quyền khiếu nại mà với hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật đó các cơ quan chức năng của Nhà nước đã có trong tay công cụ hữu hiệu và ngày càng hoàn thiện để giải quyết khiếu nại.

Theo tổng kết của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội, trong 5 năm (từ 2011 đến năm 2015) số lượng các vụ giải quyết khiếu nại về đất đai mà các cơ quan hành chính của thành phố đã xem xét, xác minh, giải quyết là 5897 vụ trên tổng số 6677 vụ khiếu nại hành chính (chiếm tỷ lệ 88%). Đa số các vụ việc khiếu nại là về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; khiếu nại về việc cấp, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; khiếu nại quyết định xử lý vi phạm hành chính đối với vi phạm trong việc sử dụng đất; khiếu nại; đòi lại nhà, đất mà Nhà nước đã quản lý qua các thời kỳ thực hiện chính sách đất đai. Điển hình của các vụ việc khiếu nại về đất đai phức tạp trong thời gian qua, như: Vụ khiếu nại đòi quyền sử dụng đất của Tôn giáo tại địa chỉ 42 Nhà Chung, quận Hoàn Kiếm và 178 Nguyễn Lương Bằng, quận Đống Đa; Khiếu nại của các công dân phường Dương Nội, quận Hà Đông; khiếu nại của các hộ kinh doanh chợ Nghĩa Tân, quận Cầu Giấy; khiếu nại của các hộ kinh doanh tại chợ Nành, xã Ninh Hiệp, huyện Gia Lâm, chợ Nhà Xanh, phường Dịch Vọng Hậu, quận Cầu Giấy ...

Nguyên nhân gia tăng số vụ việc khiếu nại và tính chất phức tạp của các vụ việc này là do chính sách pháp luật của chúng ta còn nhiều bất cập, chồng chéo, thiếu các quy định cụ thể; bản thân các cơ quan được giao nhiệm vụ giải quyết khiếu nại cũng chưa hợp lý; những người làm công tác giải quyết khiếu nại cũng chưa được đào tạo nghiệp vụ chính quy.

Giải quyết khiếu nại hành chính nói chung không những bảo đảm quyền khiếu nại của công dân, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và sức mạnh, trí tuệ của nhân dân trong việc tham gia quản lý nhà nước mà còn bảo đảm kỷ cương, kỷ luật tăng cường pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước. Qua giải quyết khiếu nại

hành chính, cơ quan hành chính nhà nước có được những thông tin quan trọng, tin cậy để kiểm tra tính đúng đắn, sự phù hợp của pháp luật và các quyết định quản lý của mình trong đời sống xã hội, từ đó có cơ sở thực tiễn để hoàn thiện pháp luật đồng thời khắc phục những tồn tại, xử lý hành vi vi phạm pháp luật để xây dựng một nền hành chính vững mạnh, trong sạch, chuyên nghiệp, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

Là một cán bộ đang công tác tại Thanh tra Thành phố Hà Nội, cơ quan trực tiếp tiếp công dân, xử lý đơn thư liên quan đến khiếu nại, tố cáo, tôi luôn quan tâm là làm thế nào để công tác giải quyết khiếu nại đạt hiệu quả cao, hạn chế số lượng các vụ việc khiếu nại nhất là khiếu nại về đất đai. Đây là lý do tôi chọn đề tài “*Giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai từ thực tiễn thành phố Hà Nội*” để thực hiện Luận văn cao học chuyên ngành Luật Hiến Pháp - Luật Hành chính.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài**

Trong thời gian qua đã có nhiều đề tài khoa học, nhiều bài viết và một số cuốn sách nghiên cứu làm rõ thực trạng khiếu nại; công tác giải quyết khiếu nại, từ đó đề ra giải pháp để hạn chế tình trạng khiếu nại... Có thể liệt kê một số công trình nghiên cứu tiêu biểu như:

- Đề tài cấp Nhà nước “*Khiếu nại, tố cáo hành chính - cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp*” do TS. Lê Tiên Hào chủ trì năm 2011.

- Đề tài cấp bộ “*Nâng cao hiệu lực, hiệu quả thanh tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính Nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo*” (Bùi Nguyên Súy - 2007).

- Đề tài cấp cơ sở: “*Vai trò của luật sư trong giải quyết khiếu nại hành chính*” (Nguyễn Sỹ Giao - 2011), “*Trách nhiệm chứng minh trong giải quyết vụ việc khiếu nại hành chính*” (Trần Văn Long - 2011).

- Một số bài viết, cuốn sách: “*Tìm hiểu một số vấn đề về Nhà nước và khiếu nại, tố cáo của công dân*” của TS Nguyễn Thế Thuận; “*Một số vấn đề đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*” của TS. Nguyễn Văn Thanh và

Luật gia Đinh Văn Minh – Nhà xuất bản Tư pháp năm 2004; “*Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo*” của TS. Trần Văn Sơn – Nhà xuất bản Tư pháp năm 2007; “*111 câu hỏi – đáp về khiếu nại hành chính, khiếu kiện hành chính, tranh chấp đất đai và tố cáo*” của Ths. Đinh Văn Minh – Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 2008.

- Chuyên đề này còn được nghiên cứu và thể hiện trong “*Luật hành chính Việt Nam*” (NXB thành phố Hồ Chí Minh do PGS.TS Phạm Hồng Thái làm chủ biên); “*Pháp luật về khiếu nại, tố cáo*” (NXB thành phố Hồ Chí Minh do PGS.TS Phạm Hồng Thái làm chủ biên). Ngoài ra, còn nhiều bài báo được đăng trên tạp chí Thanh tra và các tạp chí chuyên ngành khác.

Tuy nhiên, chưa có công trình nào nghiên cứu một cách tổng thể, chuyên sâu về việc giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai từ tình hình thực tiễn của thành phố Hà Nội và đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai, nhằm bảo đảm pháp chế XHCN, kỷ luật trong cơ quan nhà nước để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Do vậy, việc nghiên cứu đề tài này được thực hiện với sự tham khảo, tiếp thu có chọn lọc kết quả nghiên cứu của các công trình trước đó và hướng tới đưa ra những điểm mới riêng, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

Mục đích của Luận văn là phân tích làm rõ cơ sở lý luận của việc giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai; đánh giá rõ thực trạng việc giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai trong thời gian qua; lập luận và đề xuất những giải pháp nâng cao hiệu quả trong việc giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai từ thực tiễn thành phố Hà Nội trong thời gian tới.

Để đạt được mục tiêu nêu trên, Luận văn có nhiệm vụ phân tích, làm rõ khái niệm, đặc điểm, nội dung, hình thức, phương pháp giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội và những điều kiện

cần thiết cho việc giải quyết khiếu nại đó; đánh giá thực trạng giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội và chỉ ra những nguyên nhân chủ yếu của hạn chế; đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội trên các mặt nhận thức tư tưởng, xây dựng và hoàn thiện pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật.

#### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của Luận văn là các quy định của pháp luật về khiếu nại và công tác giải quyết khiếu nại; thực tiễn khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai ở thành phố Hà Nội.

Thực tiễn giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực đất đai còn nhiều hạn chế, vướng mắc; quy định pháp luật còn chưa cụ thể, chi tiết nên việc thực hiện gặp khó khăn, trách nhiệm của chủ thể ban hành quyết định hành chính về quản lý đất đai, trách nhiệm của cơ quan giải quyết khiếu nại còn chưa nghiêm, nên việc giải quyết khiếu nại còn chậm, hoặc giải quyết thiếu khách quan, giải quyết xong mà không thi hành được... với điều kiện công việc đang đảm nhận tại cơ quan Thanh tra thành phố Hà Nội, hàng ngày được tiếp xúc, xem xét, giải quyết trực tiếp khiếu nại của công dân. Chính vì vậy nghiên cứu về lý luận và thực tiễn vấn đề “Giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai từ thực tiễn Thành phố Hà Nội” là đề tài em lựa chọn cho luận văn Thạc sỹ luật học.

Luận văn tập trung nghiên cứu công tác giải quyết khiếu nại, tìm hiểu sâu công tác giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính về đất đai của các cơ quan hành chính ở một địa phương, cụ thể là thành phố Hà Nội trong giai đoạn 05 năm (từ năm 2011 đến năm 2015).

#### **5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

##### **5.1. Phương pháp luận**

Đề tài được nghiên cứu dựa trên phương pháp luận duy vật - biện chứng và duy vật - lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh; đường lối,



quan điểm của Đảng và chủ trương chính sách của Nhà nước về giải quyết khiếu nại.

## 5.2. Phương pháp nghiên cứu cụ thể

Tác giả sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể trong khi thực hiện đề tài là: phương pháp phân tích - tổng hợp, phương pháp lịch sử, phương pháp so sánh, phương pháp thống kê và điều tra xã hội học,...

## 6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

Luận văn đưa ra cái nhìn tổng quát về quyền khiếu nại; sự hình thành phát triển của chế định pháp luật về khiếu nại.

Luận văn sẽ giúp cho các nhà quản lý của thành phố Hà Nội nhìn nhận một cách đúng đắn về thực trạng tình hình khiếu nại cũng như những mặt đã làm được, chưa làm được, nguyên nhân của những tồn tại trong công tác giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai.

Những giải pháp mà Luận văn đưa ra sẽ giúp các nhà lãnh đạo, những người đang được giao trách nhiệm giải quyết khiếu nại tại các địa phương nói chung và thành phố Hà Nội nói riêng vận dụng để nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại về đất đai, góp phần ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

## 7. Cơ cấu của Luận văn

Ngoài phần mở đầu, hệ thống chữ viết tắt, mục lục, danh mục tài liệu tham khảo, Luận văn có kết cấu nội dung gồm 3 chương, cụ thể như sau:

Chương 1: *Cơ sở lý luận và pháp lý về giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai;*

Chương 2: *Tình hình khiếu nại và thực trạng việc giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của UBND thành phố Hà Nội;*

Chương 3: *Yêu cầu, giải pháp nâng cao năng lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai từ thực tiễn thành phố Hà Nội.*

## Chương 1

# CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

### 1.1. Khiếu nại và khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai

#### 1.1.1. Khiếu nại và quyền khiếu nại của công dân

Khiếu nại là một hiện tượng xã hội được quan niệm và hiểu theo nhiều góc độ khác nhau.

Theo gốc tiếng La tinh thì từ "complaint" có nghĩa là việc phàn nàn, phản ứng, bất bình của một người nào đó đối với một vấn đề có liên quan đến lợi ích của mình. Theo sách Thuật ngữ pháp lý phổ thông, "*khiếu nại là việc yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội hoặc người có chức vụ giải quyết việc vi phạm các quyền hoặc lợi ích hợp pháp của bản thân người khiếu nại hay người khác. Theo Từ điển tiếng Việt, "khiếu nại là thắc mắc, đề nghị xem xét lại những kết luận, quyết định do cấp có thẩm quyền đã làm, đã chuẩn y"*

Về mặt xã hội thì khiếu nại là hiện tượng phát sinh trong đời sống xã hội, đó là sự phản ứng có tính tự nhiên của một người đối với hành vi của người khác khi họ cho rằng hành vi đó không phù hợp với các quy tắc, chuẩn mực trong đời sống cộng đồng, xâm phạm đến quyền và lợi ích của mình. Nói chung, khiếu nại là phương tiện để yêu cầu các thiết chế xã hội bảo vệ quyền và lợi ích của mình khi bị xâm phạm. Như vậy, khiếu nại phản ánh hiện tượng vi phạm những quy tắc của xã hội, của cộng đồng và xã hội cần phải có phương thức giải quyết.

Về mặt chính trị - pháp lý thì khiếu nại là một quyền tự do, dân chủ quan trọng của công dân được pháp luật quy định và bảo đảm thực hiện bởi bộ máy nhà nước. Quyền khiếu nại được coi là "quyền để bảo vệ quyền", là công cụ pháp lý để công dân bảo vệ quyền và lợi ích của mình khi bị hành vi của người khác xâm phạm. Trong mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân thì khiếu nại là một hình

thức công dân hướng đến các cơ quan nhà nước, hay tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang khi thấy quyết định hay hành vi xâm phạm tới quyền, lợi ích của mình. Khiếu nại là phương tiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội, phản ánh giá trị của nền dân chủ của một quốc gia.

Nhìn lại lịch sử lập pháp của Việt Nam, thuật ngữ "*khiếu nại*" được sử dụng với đầy đủ ý nghĩa của nó chính là lần đầu tiên trong văn bản chính thức của nhà nước Việt Nam là kể từ khi Sắc lệnh số 64-SL ban hành ngày 23-11-1945 thành lập Ban Thanh tra đặc biệt. Điều II của Sắc lệnh quy định: "... *Ban Thanh tra đặc biệt có toàn quyền: Nhận các đơn khiếu nại của nhân dân...*". Tinh thần và nội dung của bản Sắc lệnh cho thấy khiếu nại ở đây chỉ sự khiếu nại của nhân dân đối với chính quyền mà hiện nay chúng ta quan niệm đó chính là khiếu nại đối với hoạt động của bộ máy nhà nước và công chức nhà nước mà trước hết là các cơ quan hành chính nhà nước, hay còn gọi là khiếu nại hành chính. Tại Điều I, Sắc lệnh cũng đã xác định: "*Chính phủ sẽ lập ngay một Ban Thanh tra đặc biệt, có uỷ nhiệm là đi giám sát tất cả các công việc và các nhân viên của uỷ ban nhân dân và các cơ quan của Chính phủ*". Như vậy, việc khiếu nại vừa có ý nghĩa bảo vệ quyền lợi của người dân tránh sự vi phạm từ phía cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức nhà nước vừa tạo ra cơ chế để giám sát hoạt động của chính quyền các cấp. Tuy nhiên ở các nhà nước phong kiến Việt Nam thì hiện tượng khiếu nại cũng diễn ra nhưng với mức độ và cách hiểu khác nhau, chủ yếu dưới dạng phản ứng với các cơ quan quyền lực bằng các hình thức như kiện, tố cáo, phản đối...

Theo khoản 1, Điều 2, Luật Khiếu nại năm 2011 thì "*Khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật này quy định đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình*". Từ khái niệm trên chúng ta thấy rằng:

Khiếu nại là đề nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức bị tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính hay hành vi hành chính hoặc đề nghị của cán bộ công chức chịu tác động trực tiếp của quyết định kỷ luật đối với cơ quan, tổ chức hoặc người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Đề nghị này xuất phát từ nhận thức chủ quan của người khiếu nại cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm.

Chủ thể khiếu nại có thể là công dân, cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức. Bên cạnh đó, các cá nhân, tổ chức nước ngoài cũng có quyền khiếu nại. Tuy nhiên, công dân Việt Nam vẫn là chủ thể sử dụng quyền khiếu nại thường xuyên và tích cực nhất. Như vậy, mọi công dân Việt Nam đều có quyền khiếu nại ngay cả những người phạm tội hình sự, có thể bị hạn chế một số quyền công dân như quyền tự do đi lại, quyền ứng cử, quyền bầu cử... nhưng họ vẫn là công dân Việt Nam và vẫn có quyền khiếu nại trong một số trường hợp nhất định.

Công dân thực hiện quyền khiếu nại phải là người có năng lực hành vi dân sự đầy đủ. Công dân là người chưa thành niên, người bị bệnh tâm thần hoặc mắc bệnh khác mà không thể nhận thức, làm chủ được hành vi của mình thì thông qua người đại diện theo pháp luật để thực hiện quyền khiếu nại. Người ốm đau, già yếu, người có nhược điểm về thể chất hoặc vì lý do khách quan khác mà không thể tự mình khiếu nại thì có thể uỷ quyền cho người đại diện là cha, mẹ, vợ, chồng, anh, chị, em ruột, con đã thành niên hoặc người khác để thực hiện việc khiếu nại. Theo quy định của Luật Khiếu nại năm 2011, công dân có quyền nhờ Luật sư giúp đỡ mình thực hiện quyền khiếu nại.

Cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại bao gồm cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân. Việc quy định cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại, bởi vì trong quá trình quản lý nhà nước nhiều khi các cơ quan nhà nước cũng có những quyết định làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của các cơ quan, tổ chức khác. Việc khiếu nại của cơ quan, tổ chức được thực hiện thông qua người đại

diện hợp pháp của cơ quan, tổ chức đó. Chỉ những người có thẩm quyền đại diện mới được thay mặt cơ quan, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại.

Cán bộ, công chức có quyền khiếu nại quyết định kỷ luật khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Đối tượng của khiếu nại hành chính là quyết định hành chính, hành vi hành chính hay quyết định kỷ luật cán bộ, công chức của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc chính là cơ quan hành chính nhà nước đó.

Hiến pháp năm 2013 (thay thế cho Hiến pháp năm 1992) tại chương II quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đã khẳng định tầm quan trọng và thể hiện nhất quán đường lối của Đảng và Nhà nước ta trong việc công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền của công dân mà trong đó khiếu nại là một trong những quyền cơ bản được bảo đảm thực hiện.

### ***1.1.2. Khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai***

Trong lĩnh vực quản lý nhà nước, khiếu nại gắn liền với thuật ngữ khiếu nại hành chính. Từ điển Bách khoa Việt Nam đưa ra khái niệm: *“Khiếu nại hành chính là việc cá nhân hay tổ chức đề nghị cơ quan hành chính nhà nước xem xét, sửa chữa một hành vi hay một quyết định hành chính mà họ cho là hành vi và quyết định đó không đúng pháp luật, gây thiệt hại hoặc sẽ gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ”* [ ,tr 506-507]

Theo quy định tại các khoản 8, Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 thì quyết định hành chính có thể trở thành đối tượng của khiếu nại hành chính *“là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành để quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể”*.

Theo quy định tại khoản 1, Điều 204 của Luật đất đai năm 2013, quy định: *“Người sử dụng, 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”*.

Như vậy, có thể hiểu khiếu nại quyết định hành chính về đất đai là việc công dân, cơ quan, tổ chức theo quy định của Luật Khiếu nại và Luật Đất đai đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai do mình quản lý, sử dụng.

Khiếu nại quyết định hành chính về đất đai xét về bản chất là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền của mình trong quản lý và sử dụng đất. Do đó, khiếu nại quyết định hành chính về đất đai có những đặc điểm sau:

*Thứ nhất, khiếu nại quyết định hành chính về đất đai là quyền chính trị - pháp lý.* Ngày nay, quyền khiếu nại quyết định hành chính nói chung, về đất đai nói riêng không chỉ là quyền công dân mà đã trở thành quyền con người. Trong điều kiện hội nhập quốc tế, các quốc gia không chỉ ghi nhận công dân có quyền khiếu nại hành chính mà còn cho phép người nước ngoài, người không quốc tịch cũng có quyền khiếu nại hành chính. Quyền khiếu nại quyết định hành chính của công dân thường được quy định mang tính hiến định trong các Hiến pháp - văn bản chính trị tuyên bố cách thức tổ chức quyền lực nhà nước và các mối quan hệ chính trị cơ bản nhất trong xã hội. Bản thân việc quy định này đã thể hiện quyền khiếu nại quyết định hành chính của cá nhân mang tính chính trị - pháp lý rất cao. Quyền khiếu nại hành chính cùng với các quyền khác của cá nhân là yếu tố không thể thiếu khi xác lập địa vị pháp lý của công dân khi tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính.

*Thứ hai, khiếu nại hành chính trong quản lý và sử dụng đất được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước và hệ thống giám sát từ bên trong và bên ngoài.*

Việc quy định các cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại quyết định hành chính về đất đai cũng đòi hỏi Nhà nước thiết lập cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính. Đó là hệ thống cơ quan có thẩm quyền giải quyết và trình tự giải quyết được pháp luật quy định. Ngoài ra, để việc giải quyết các khiếu nại hành chính đúng pháp luật, Nhà nước còn tạo lập cơ chế giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính, bao gồm sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước, công tác

thanh tra, kiểm tra trách nhiệm giải quyết khiếu nại hành chính và sự giám sát của xã hội.

*Thứ ba, khiếu nại hành chính trong quản lý và sử dụng đất được thực hiện theo thủ tục hành chính.*

Nếu như việc khiếu nại trong lĩnh vực tư pháp được thực hiện theo các văn bản pháp luật về tố tụng thì việc khiếu nại hành chính nói chung, về đất đai nói riêng được thực hiện bởi các cơ quan hành chính nhà nước và giải quyết theo thủ tục hành chính.

Thủ tục pháp lý về giải quyết khiếu nại hành chính của công dân là trình tự bắt buộc các chủ thể tham gia quan hệ giải quyết khiếu nại hành chính phải tuân thủ, để tạo nên sự thống nhất và hiệu quả trong hoạt động giải quyết khiếu nại. Việc xác định rõ thẩm quyền giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước giúp cho việc thực hiện khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính được chuẩn xác, khoa học, nhanh chóng.

### ***1.1.3. Các loại khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai***

Từ khái niệm về khiếu nại như nêu ở trên chúng ta thấy chủ thể khiếu nại quyết định hành chính về đất đai là công dân, cơ quan, tổ chức sử dụng đất (gọi chung là người sử dụng đất) có nhận thức chủ quan cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp về đất đai của mình bị xâm phạm bởi quyết định hành chính của cơ quan hành chính hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai.

Đối tượng khiếu nại về đất đai là quyết định hành chính được phát sinh trong quá trình quản lý đất đai. Quyết định hành chính được phát sinh trong quản lý đất đai là dạng quyết định pháp luật do chủ thể quản lý hành chính nhà nước ban hành nhằm thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Quyết định hành chính đó có thể là quyết định chỉ đạo, quyết định có chứa quy phạm, quyết định hành chính cá biệt. Quyết định hành chính bị khiếu nại trong lĩnh vực đất đai bao gồm: Quyết định giao đất, quyết định cho thuê đất, thu hồi đất, trưng dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, quyết định bồi thường giải phóng mặt bằng, tái định cư,

quyết định cấp, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyết định gia hạn thời hạn sử dụng đất. Ngoài ra, theo quy định của pháp luật về khiếu nại thì các quyết định hành chính liên quan đến đất đai khác cũng là đối tượng khiếu nại, như: Quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai; quyết định xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai...

Quyết định hành chính luôn là ý chí của cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện thẩm quyền hành chính. Ý chí đó có thể được thể hiện trong văn bản dưới dạng một quyết định nhưng cũng có thể được thể hiện trong văn bản thuộc dạng khác như công văn, thông báo, biên bản làm việc... Về lý thuyết, một văn bản thể hiện ý chí của cơ quan hành chính nhà nước có thể xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể thì đều có thể bị coi là đối tượng của khiếu nại hành chính. Như vậy, một quyết định hành chính về đất đai (là đối tượng của khiếu nại) phải hội đủ 03 điều kiện:

*Một là*, được thể hiện dưới hình thức văn bản. Đây là một trong những điểm khác biệt so với khái niệm về Quyết định hành chính trong Luật Khiếu nại, tố cáo trước đây. Luật Khiếu nại, tố cáo trước đây quy định “quyết định hành chính là quyết định bằng văn bản...” tức là về mặt hình thức, nó phải được thể hiện dưới dạng “quyết định”. Tuy nhiên, Luật Khiếu nại hiện nay đã mở rộng hơn khái niệm này, theo đó, quyết định hành chính là đối tượng của khiếu nại không nhất thiết phải được thể hiện dưới hình thức là “quyết định” mà còn có thể thể hiện dưới các hình thức văn bản khác như “công văn”, “thông báo”, “kết luận”... Quy định này phù hợp với tình hình thực tế bởi trong thực tiễn, có nhiều văn bản hành chính mặc dù không thể hiện dưới hình thức quyết định nhưng lại chứa nội dung quyết định hành chính nhưng người khiếu nại không thể khiếu nại văn bản ấy vì lý do đó không phải là quyết định hành chính.

*Hai là*, quyết định do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước trong lĩnh vực đất đai ban hành. Các cơ quan hành chính nhà nước ở đây bao gồm: Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, ủy ban nhân dân các cấp và các sở, phòng, ban thuộc ủy ban nhân



dân. Người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước là người trong các cơ quan nêu trên mà theo quy định của pháp luật có thẩm quyền ban hành các quyết định hành chính về đất đai.

*Ba là*, quyết định được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể hay còn gọi là quyết định hành chính cá biệt. Đặc trưng này giúp phân biệt với những quyết định mang tính quy phạm. Trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, các cơ quan hành chính nhà nước ban hành nhiều quyết định hành chính cá biệt để giải quyết các công việc cụ thể theo chức năng của từng cơ quan hành chính nhà nước. Ví dụ: quyết định đền bù, giải phóng mặt bằng, quyết định xử phạt hành chính do vi phạm pháp luật về đất đai... Những quyết định này khác với những quyết định hành chính mang tính quy phạm đó là chỉ được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể. Việc quy định quyết định hành chính có chứa các quy phạm pháp luật là đối tượng của khiếu nại hành chính hiện vẫn còn là vấn đề đang cần được tiếp tục nghiên cứu. Lý giải cho quan điểm quyết định mang tính quy phạm không thể là đối tượng khiếu nại bởi bản chất của khiếu nại hành chính là việc đối tượng quản lý đề nghị chủ thể quản lý xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Như vậy, chỉ có quyết định hành chính cá biệt mới tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý; còn các quyết định mang tính quy phạm không tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Thực tế cho thấy nhiều quyết định hành chính chứa đựng các quy phạm đã tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của một nhóm người; do đó, cũng có quan điểm cho rằng quyết định hành chính có chứa các quy phạm pháp luật cũng cần được coi là đối tượng của khiếu nại hành chính.

Có thể nói rất nhiều hoạt động trong lĩnh vực đất đai liên quan đến quyền của chủ thể và cá nhân nhưng khi bị cho là xâm hại hoặc ảnh hưởng thì đều có quyền khiếu nại. Tuy nhiên, không phải bất cứ quyết định nào về đất đai cũng bị khiếu nại vì trên thực tế những quyết định về tư pháp liên quan đến đất đai thì công dân có thể kiện ra tòa theo thủ tục tư pháp. Mặt khác, ngoài việc khiếu nại

thì khi không thỏa mãn yêu cầu của mình công dân hoặc các tổ chức có thể khởi kiện ra tòa hành chính về các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính.

## **1.2. Giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực đất đai của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

### ***1.2.1. Khái niệm giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực đất đai của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh***

Hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính nói chung, về đất đai nói riêng là hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Khi thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành, các cơ quan hành chính nhà nước ra các quyết định quản lý, thực hiện các hành vi hành chính. Hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước bao gồm hoạt động hành chính tích cực - tổ chức điều hành các quá trình xã hội và hoạt động mang tính tài phán - giải quyết các tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực hành chính bằng con đường hành chính. Khiếu nại được phát sinh trong quá trình cơ quan hành chính nhà nước thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành, quản lý hành chính nhà nước, thực hiện quyền hành pháp. Do đó, trước hết cơ quan hành chính nhà nước phải có trách nhiệm giải quyết những vấn đề phát sinh do chính hoạt động quản lý của mình gây ra. Hoạt động giải quyết khiếu nại cũng như các hoạt động hành chính khác được thực hiện bằng các hành động nối tiếp nhau theo một trình tự, cách thức nhất định, tức là chúng diễn ra theo một thủ tục nhất định.

Luật Đất đai sửa đổi năm 2013 chỉ có quy định ngắn gọn về giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về đất đai như sau:

*Điều 204. Giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về đất đai*

*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.*

Như vậy, việc giải quyết các khiếu nại quyết định hành chính về đất hiện nay được thực hiện theo quy định của Luật Khiếu nại và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Từ khái niệm về khiếu nại và giải quyết khiếu nại theo Luật khiếu nại 2011 quy định, từ đó suy ra khái niệm giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai như sau: ***Giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai là việc cơ quan hành chính nhà nước, người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước xem xét, đánh giá tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai bị khiếu nại thuộc thẩm quyền của mình nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại.***

Theo quy định tại khoản 3, Điều 23, Luật đất đai 2013 thì Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền quy định. Do đó, thẩm quyền giải quyết khiếu nại quyết định hành chính về đất đai từ trước đến nay luôn thuộc về những người đứng đầu cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về đất đai mà chủ yếu là chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Theo quy định của Luật Khiếu nại năm 2011 thì: a) Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã), Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của người có trách nhiệm do mình quản lý trực tiếp; b) Chủ tịch UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện) có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình; giải quyết khiếu nại mà Chủ tịch UBND cấp xã, Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND cấp huyện đã giải quyết nhưng còn khiếu nại; c) Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh) có thẩm quyền: giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình; giải quyết khiếu nại mà UBND cấp huyện đã giải quyết lần đầu nhưng còn có khiếu nại; giải quyết khiếu nại mà Giám đốc sở hoặc cấp tương đương thuộc UBND cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn có khiếu nại mà nội dung thuộc phạm vi quản lý của UBND cấp tỉnh.

Có thể thấy rằng các quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai mà ủy ban nhân dân cấp ban hành theo thẩm quyền về quản lý đất đai thường dẫn đến khiếu nại là các quyết định liên quan đến việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, trưng dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng, cấp và hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quyết định gia hạn thời hạn sử dụng đất... Do đó, theo thẩm quyền giải quyết khiếu nại thì Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai do mình ban hành và giải quyết lần hai đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp huyện, Giám đốc sở và tương đương 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 cũng có nghĩa là khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai thuộc về thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cụ thể là thành phố Hà Nội là rất lớn.

### ***1.2. 2. Bộ máy giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của UBND cấp tỉnh***

Giải quyết khiếu nại là việc thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại.

Điều 25 Luật khiếu nại 2011 quy định về thẩm quyền của Chánh Thanh tra các cấp:

*“1. Giúp thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp tiến hành kiểm tra, xác minh, kết luận, kiến nghị việc giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp khi được giao.*

*2. Giúp thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp theo dõi, kiểm tra, đôn đốc các cơ quan thuộc quyền quản lý trực tiếp của thủ trưởng trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật.*

*Trường hợp phát hiện hành vi vi phạm pháp luật về khiếu nại gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức thì kiến nghị thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp hoặc kiến nghị người*

*có thẩm quyền áp dụng biện pháp cần thiết để chấm dứt vi phạm, xem xét trách nhiệm, xử lý đối với người vi phạm.”*

Như vậy việc giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp tỉnh thì Chánh thanh tra tỉnh giúp cơ quan UBND tỉnh tiến hành thẩm tra xác minh, kiến nghị việc giải quyết các vụ việc khiếu nại khi được giao. Quy định đó cũng có nghĩa việc tham mưu giải quyết khiếu nại có thể được giao cho cơ quan khác nữa và đương nhiên đó là cơ quan chuyên môn, hay nói cách khác đó là các cơ quan quản lý theo ngành, lĩnh vực. Bởi vậy, 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 quy định “Người giải quyết khiếu nại tự mình xác minh hoặc giao cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp hoặc cơ quan, tổ chức đơn vị cá nhân thuộc thẩm quyền quản lý của mình tiến hành xác minh nội dung khiếu nại.”

Theo quy định của pháp luật thì Sở Tài nguyên và Môi trường là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) có chức năng tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực tài nguyên và môi trường, bao gồm: đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, địa chất, môi trường, khí tượng thủy văn, đo đạc và bản đồ, quản lý tổng hợp về biển và hải đảo (đối với các tỉnh có biển, đảo); thực hiện các dịch vụ công trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Sở. Mặc dù chưa có quy định trực tiếp về trách nhiệm của Sở tài nguyên môi trường trong việc giải quyết khiếu nại hành chính nhưng với trách nhiệm là cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân, Sở tài nguyên môi trường phải có trách nhiệm giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân trong công tác này, hoặc là chủ trì, khi được giao hoặc phối hợp với cơ quan khác, trước hết là cơ quan thanh tra trong việc tiếp nhận và xử lý các khiếu nại về đất đai.

Sở Tài nguyên và Môi trường là cơ quan quản lý nhà nước về đất đai, một mặt có trách nhiệm tham mưu cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh trong công tác này nhưng mặt khác bản thân Sở Tài nguyên và môi trường, khi thực hiện chức năng

quản lý nhà nước của mình cũng tự mình hoặc được Ủy ban nhân dân ủy quyền, ban hành nhiều quyết định hành chính hoặc có hành vi hành chính về đất đai và cũng có thể bị khiếu nại. Về cơ cấu tổ chức chuyên môn, nghiệp vụ của Sở Tài nguyên và Môi trường thì Sở có cơ quan thanh tra chuyên ngành. Chính vì vậy mà Sở Tài nguyên và Môi trường cũng là một cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai như bất kỳ cơ quan quản lý nào khác.

Do đó, Khoản 3 Điều 63 Luật khiếu nại 2011 quy định về trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại “Thanh tra bộ, cơ quan ngang bộ, thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thanh tra sở, thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giúp thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp quản lý công tác giải quyết khiếu nại”.

Bên cạnh đó còn có vai trò của các cơ quan Tòa án. Ngoài những cơ quan quản lý hành chính nêu trên việc giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai còn có cơ quan Tòa án hành chính. Theo quy định của Luật đất đai 2013 thì người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan có quyền khiếu nại hoặc khởi kiện quyết định hành chính, việc giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính được thực hiện theo pháp luật về tố tụng hành chính. Đồng thời theo Luật Khiếu nại năm 2011 thì sau khi các cơ quan quản lý hành chính đã giải quyết mà người khiếu nại không thống nhất với quyết định giải quyết khiếu nại thì họ có quyền khởi kiện ra Tòa án hành chính.

### ***1.2.3. Quy trình giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của UBND cấp tỉnh***

Việc giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của UBND cấp tỉnh được thực hiện theo quy trình giải quyết khiếu nại hành chính tại Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính Phủ. Thông tư này quy định việc thụ lý, xác minh, kết luận nội dung khiếu nại, ban hành, gửi, công khai quyết định giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của cơ quan hành chính nhà nước. Theo đó quy trình giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của UBND cấp tỉnh như sau:

- Về thụ lý, chuẩn bị nội dung xác minh khiếu nại:

Sau khi nhận được đơn của công dân, cơ quan, tổ chức khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của Chủ tịch UBND cấp tỉnh, khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp huyện, Giám đốc sở và cấp tương đương đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết (Cơ quan nhận đơn là Ban tiếp công dân cấp tỉnh; đơn nhận theo hình thức trực tiếp hoặc gửi qua đường bưu điện hoặc qua các cơ quan chuyển đơn), nếu đơn thuộc thẩm quyền giải quyết mà không thuộc 09 trường hợp khiếu nại không được thụ lý giải quyết (quy định tại Điều 11 Luật Khiếu nại) thì trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại quyết định hành chính, Chủ tịch UBND cấp tỉnh phải thụ lý giải quyết và có văn bản thông báo đến người khiếu nại. Trong trường hợp không thụ lý thì phải thông báo cho người thụ lý biết và nêu rõ lý do. Văn bản thông báo thụ lý, văn bản thông báo không thụ lý được thực hiện theo mẫu quy định chung tại thông tư hướng dẫn.

Sau khi thụ lý Chủ tịch UBND cấp tỉnh giao cho cơ quan Thanh tra nhà nước cùng cấp hoặc Sở Tài nguyên và Môi trường tiến hành xác minh nội dung khiếu nại.

Thụ lý đơn là khâu hết sức quan trọng, giúp cho cơ quan giải quyết khiếu nại xác định nội dung khiếu nại đủ điều kiện và đúng điều kiện được thụ lý, thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan mình hay không và công khai, minh bạch trong việc nhận đơn khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

- Về xác minh nội dung khiếu nại:

Trong giải quyết khiếu nại quyết định hành chính về đất đai của UBND cấp tỉnh thì giai đoạn xác minh nội dung khiếu nại thuộc trách nhiệm của cơ quan tham mưu là Thanh tra nhà nước hoặc Sở Tài nguyên và Môi trường. Trong xác minh nội dung khiếu nại thì cơ quan Thanh tra nhà nước hoặc Sở Tài nguyên và Môi trường phải làm việc trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại và cơ quan, tổ chức, đơn vị. cá nhân có liên quan; đồng thời yêu cầu cung cấp thông tin, tài liệu, bằng chứng có liên quan đến nội dung khiếu nại (nội dung buổi làm việc phải được

lập thành biên bản); trong trường hợp không làm việc được trực tiếp thì phải có văn bản yêu cầu cung cấp thông tin bằng chứng, tài liệu liên quan đến nội dung khiếu nại.

Sau khi tiếp nhận thông tin, tài liệu, bằng chứng thì cơ quan xác minh (Thanh tra nhà nước hoặc Sở Tài nguyên và Môi trường) phải đánh giá, nhận định về giá trị chứng minh những thông tin, tài liệu đã thu thập được trên cơ sở tuân thủ các quy định của pháp luật. Trong trường hợp cần thiết thì cơ quan xác minh có thể xác minh thực tế để kiểm tra tính chính xác, hợp pháp của tài liệu, thông tin, bằng chứng liên quan đến nội dung khiếu nại (việc xác minh thực tế được lập thành biên bản) hoặc trưng cầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giám định khi thấy cần có sự đánh giá về nội dung liên quan đến chuyên môn kỹ thuật. Nếu xét thấy việc thi hành quyết định hành chính về đất đai bị khiếu nại sẽ gây hậu quả khó khắc phục, thì người giải quyết khiếu nại ra quyết định tạm đình chỉ việc thi hành quyết định hành chính bị khiếu nại.

Sau quá trình xác minh, kết quả xác minh phải được các thành viên xác minh thảo luận, đóng góp ý kiến và có bằng văn bản báo cáo Chủ tịch UBND cấp tỉnh (Báo cáo kết quả xác minh được thực hiện theo mẫu quy định). Nếu kết quả xác minh nội dung khiếu nại khác với yêu cầu của người khiếu nại thì UBND cấp tỉnh tổ chức đối thoại với người khiếu nại (đối với khiếu nại lần đầu), Cơ quan Thanh tra nhà nước hoặc Sở Tài nguyên và Môi trường quận tổ chức đối thoại với người khiếu nại (đối với khiếu nại lần hai). Việc khiếu nại phải được lập thành văn bản theo mẫu quy định.

- Kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại:

Căn cứ vào quy định của pháp luật, kết quả xác minh nội dung khiếu nại, kết quả đối thoại (nếu có), người giải quyết khiếu nại ban hành quyết định giải quyết khiếu nại. Đây là giai đoạn công việc của cơ quan được giao thẩm tra, xác minh và người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tức là Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố. Quyết định giải quyết khiếu nại phải gửi cho người khiếu nại, cơ quan cấp trên của người giải quyết khiếu nại và công khai theo quy định.



Pháp luật quy định việc giải quyết khiếu nại nhất định phải được thể hiện bằng một quyết định giải quyết định giải quyết. Thực hiện quy định này là rất quan trọng bởi vì nó thể hiện và gắn trách nhiệm của người ban hành quyết định, thể hiện thái độ và quan điểm rõ ràng của người có thẩm quyền. Một quyết định giải quyết như vậy sẽ bảo đảm hiệu lực thi hành đối với mọi cá nhân và tổ chức. Nó cũng là cơ sở để người khiếu nại có thể tiếp tục khởi kiện vụ việc ra tòa hành chính khi cho rằng quyết định giải quyết đó là chưa thỏa đáng, gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ.

Trong trường hợp vụ việc bị khởi kiện ra Tòa án thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân có thể ủy quyền cho cơ quan đã giúp mình giải quyết vụ việc trước đó, tức là cơ quan thanh tra hoặc cơ quan Tài nguyên và Môi trường. Việc ủy quyền cũng có thể giao cho Văn phòng Ủy ban hoặc luật sư mà người có thẩm quyền lựa chọn và tin cậy để bảo vệ quan điểm của mình trước cơ quan xét xử hành chính.

### **1.3. Các điều kiện bảo đảm giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

#### **1.3.1. Điều kiện về cơ chế chính sách pháp luật**

Nguyên nhân dẫn đến tình hình khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai hiện nay thì có nhiều nhưng chủ yếu là do cơ chế, chính sách, pháp luật còn có những bất cập, chưa phù hợp thực tế; công tác quản lý nhà nước còn có những yếu kém, sai phạm, nhất là trong lĩnh vực đất đai. Trong nhiều trường hợp khiếu nại về bồi thường giải phóng mặt bằng, đòi lại đất nhưng thiếu cơ chế, chính sách để giải quyết thỏa đáng. Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở một số địa phương còn buông lỏng, để xảy ra sai phạm. Quá trình thực hiện thu hồi đất của dân chưa đúng trình tự, thủ tục, thiếu công khai, minh bạch, dân chủ, công bằng và trong một số trường hợp số tiền bồi thường, hỗ trợ chưa đủ để người dân tạo lập chỗ ở mới tốt hơn. Có một số dự án thu hồi đất sản xuất của dân nhưng không được sử dụng hợp lý, đất đai bỏ hoang, lãng phí, trong khi nông dân thiếu đất sản xuất, dẫn đến bức xúc, phát sinh khiếu nại. Trong khi đó, sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước để giải quyết khiếu nại, tố cáo có lúc chưa tốt, còn có hiện tượng đùn đẩy

trách nhiệm, chuyển đơn lòng vòng, trả lời thiếu thống nhất. Việc tuyên truyền, giáo dục, vận động, thuyết phục, hướng dẫn người khiếu nại, tố cáo và công tác hòa giải ở cơ sở chưa được quan tâm thực hiện đúng mức nên có những vụ việc đơn giản vẫn phát sinh đơn thư khiếu nại, tố cáo vượt cấp.

Công tác giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai đã và đang chịu sự điều chỉnh của hệ thống văn bản pháp luật phát sinh trên cả 3 lĩnh vực, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại và quản lý đất đai. Hệ thống pháp luật nêu trên đã được cơ quan có thẩm quyền nhiều lần tiến hành sửa đổi, bổ sung cũng như ban hành mới cho phù hợp với sự thay đổi, phát triển khách quan, phong phú của thực tiễn.

Lĩnh vực đất đai là lĩnh vực vô cùng phức tạp, để việc giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai được phù hợp với điều kiện về yếu tố chính trị - lịch sử, yếu tố điều kiện tự nhiên, yếu tố kinh tế, yếu tố văn hóa xã hội... thì UBND cấp tỉnh phải có một cơ chế chính sách pháp luật phù hợp với tình hình thực tiễn của đơn vị nhưng không trái quy định của pháp luật. Do đó, UBND cấp tỉnh phải thông qua hình thức ban hành các văn bản pháp quy nhằm thực hiện triển khai các văn bản pháp luật đó. Ví dụ ngay sau khi có Luật khiếu nại năm 2011 và Nghị định hướng dẫn thi hành của Chính Phủ, thông tư của Thanh tra Chính Phủ thì UBND thành phố Hà Nội cũng đã có Quyết định số 80/2014/QĐ-UBND ngày 14/11/2014 quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền thành phố Hà Nội. Luật đất đai năm 2013 được ban hành, Chính phủ có các Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai, số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về giá đất; Bộ Tài nguyên Môi trường có cá thông tư hướng dẫn; để triển khai thực hiện UBND thành phố Hà Nội đã có Quyết định số 23/2014/QĐ-UBND ngày 20/6/2014 về việc ban hành quy định các nội dung thuộc thẩm quyền của UBND thành phố Hà Nội do Luật đất đai 2013 và các Nghị định của Chính Phủ giao cho về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hà Nội...

### **1.3.2. Điều kiện về cơ sở vật chất**

Cơ sở vật chất cũng góp phần vào việc nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai. Cơ sở vật chất phục vụ cho công tác giải quyết khiếu nại cũng được chú trọng như: tủ sách pháp luật, máy tính sách tay, mạng internet giúp cho việc truy cập, tìm hiểu các thông tin pháp luật phục vụ cho công tác giải quyết khiếu nại được dễ dàng; các trang thiết bị và phương tiện đi lại, như: máy ảnh, máy ghi âm, ô tô đã giúp cho người cán bộ, công chức làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại tiếp dân, đi lại, xác minh được đảm bảo.

Bên cạnh các cơ sở vật chất trang bị đầy đủ cho trụ sở tiếp công dân cấp tỉnh bảo đảm khang trang, lịch sự, trang bị điều kiện cần thiết phục vụ cho việc tiếp công dân thì chế độ cho cán bộ tiếp công dân cũng cần được xem xét thảo luận, phù hợp với thực tế.

### **1.3.3. Điều kiện về tổ chức, cán bộ thực hiện công tác giải quyết quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai**

Giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai là một công việc khó khăn và phức tạp, cán bộ làm công tác này không chỉ cần có chuyên môn nghiệp vụ mà phải có phẩm chất, tinh thần trách nhiệm cao trước nhân dân, đáp ứng yêu cầu về chính trị đạo đức, lối sống, có năng lực, có trình độ theo đúng quy định, có kiến thức pháp lý, am hiểu hoạt động thực tiễn và gắn bó với nhân dân.

Cán bộ, thanh tra viên phải thường xuyên đổi mới phương pháp, cách thức làm việc, kỷ luật trong công tác giải quyết khiếu nại, tích cực nghiên cứu các quy định pháp luật, chủ động trong việc phát hiện vi phạm, trao đổi phương pháp tư duy phân tích, rút ngắn thời gian tiến hành, đề xuất những kiến nghị giải quyết kịp thời, chính xác có chất lượng. Nâng cao tinh thần trách nhiệm và đạo đức đối với cán bộ, thanh tra viên thông qua việc tăng cường giáo dục về tinh thần trách nhiệm, ý thức tận tâm, tận tụy với công việc, chống quan liêu, tham nhũng.

Cần có chế độ khen thưởng, kỷ luật thích đáng đối với cán bộ, thanh tra viên có hành vi trái pháp luật. Đồng thời, cải cách tiền lương và chế độ đãi ngộ cho những cán bộ làm công tác này.

## **Kết luận chương 1**

Trong mối quan hệ giữa Nhà nước - chủ thể quản lý với công dân - đối tượng quản lý thì khiếu nại là sự phản ứng của đối tượng quản lý đối với chủ thể quản lý về hoạt động quản lý của Nhà nước, của nhân viên nhà nước. Do đó, khiếu nại là kênh “thông tin ngược” của đối tượng quản lý với chủ thể quản lý về những tồn tại khuyết điểm của quản lý nhà nước. Thông qua khiếu nại và giải quyết khiếu nại, Nhà nước kiểm tra, giám sát hoạt động của bộ máy và hoàn thiện hoạt động quản lý của mình. Khiếu nại là một kênh thông tin có giá trị chân thực, khách quan phản ánh hoạt động của bộ máy nhà nước. Do đó, khiếu nại còn được coi là công cụ để công dân và các thiết chế chính trị - xã hội giám sát việc thực thi quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước.

## Chương 2

# TÌNH HÌNH KHIẾU NẠI VÀ THỰC TRẠNG VIỆC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN THÀNH PHỐ HÀ NỘI

### 2.1. Tình hình kinh tế xã hội của Thành phố Hà Nội

Hà Nội là Thủ Đô của cả nước, là trung tâm chính trị - hành chính Quốc gia, trung tâm lớn về kinh tế, văn hóa, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế. Sau khi có điều chỉnh địa giới vào năm 2008, thành phố Hà Nội mở rộng có diện tích tự nhiên 334.470,02ha (3.344,7002km<sup>2</sup>) và dân số là 6.232.940 người. Thành phố Hà Nội có 29 đơn vị hành chính trực thuộc bao gồm: Các quận: Hoàn Kiếm, Ba Đình, Hai Bà Trưng, Đống Đa, Tây Hồ, Cầu Giấy, Hoàng Mai, Long Biên, Thanh Xuân, Hà Đông. Các huyện: Đông Anh, Từ Liêm, Sóc Sơn, Gia Lâm, Thanh Trì, Ba Vì, Chương Mỹ, Đan Phượng, Hoài Đức, Mỹ Đức, Phú Xuyên, Phúc Thọ, Quốc Oai, Thạch Thất, Thanh Oai, Thường Tín, Ứng Hòa, Mê Linh và thị xã Sơn Tây; có 577 đơn vị hành chính cấp xã (gồm 401 xã, 154 phường và 22 thị trấn).

Đất đai là một lĩnh vực đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của Thủ Đô, trong khi đó, tình hình khiếu nại trong quản lý và sử dụng đất tại Thành phố Hà Nội lại diễn biến hết sức phức tạp, vì vậy, công tác giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực này phải có những điểm khác biệt so với các địa phương khác, phải hướng trực tiếp đến giải quyết triệt để đối với những vụ việc khiếu nại đang diễn ra phổ biến và trở thành “điểm nóng” hiện nay. Số vụ việc khiếu nại, tố cáo đông người, kéo dài, vượt cấp có xu hướng gia tăng, một số vụ việc manh động, quá khích, có sự kích động, hỗ trợ của các phần tử xấu; cá biệt có trường hợp cực đoan, quyết liệt chống lại người thi hành công vụ. Một số vụ việc đã được cơ quan có thẩm quyền giải quyết đúng chính sách, pháp luật, nhưng không được chấp hành nghiêm túc. Tình hình trên đã tác động tiêu cực đến việc phát triển kinh tế - xã hội, tạo cơ hội cho các thế lực thù địch, phần tử xấu lợi dụng chống phá, làm giảm lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước.

Trong những năm gần đây, tốc độ phát triển của Thành phố Hà Nội ngày càng tăng nhanh, sự gia tăng dân số tập trung vào khu vực đô thị trung tâm đã tạo ra nhiều khó khăn về kiểm soát phát triển dân cư, các điều kiện hạ tầng xã hội và kỹ thuật, kiểm soát đất đai và môi trường đô thị... dẫn đến khiếu nại.

## **2.2. Thực trạng khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội giai đoạn 2011-2015**

### **2.2.1. Thực trạng khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của UBND thành phố Hà Nội**

Thực hiện Nghị quyết số 15/2008/NQ-QH12 ngày 29/5/2008 của Quốc hội về việc điều chỉnh địa giới hành chính thành phố Hà Nội và một số tỉnh có liên quan, thành phố Hà Nội được mở rộng với diện tích tự nhiên là 334.470,02 ha, dân số trên 7 triệu người, gồm 29 đơn vị hành chính cấp huyện và 577 đơn vị hành chính cấp xã. Cùng với sự phát triển hạ tầng đô thị, nông thôn, xây dựng, mở rộng các tuyến đường, khu đô thị, công trình công cộng, các cấp chính quyền đã thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất với diện tích tương đối lớn. Chính vì vậy, số lượng vụ việc công dân khiếu nại liên quan đến quản lý, sử dụng đất chiếm tỷ lệ lớn, có xu hướng phức tạp.



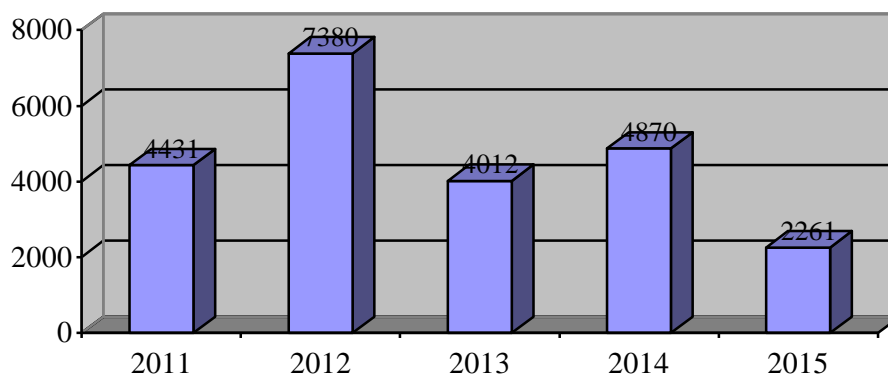
*(Nguồn số liệu tổng hợp chung từ Thanh tra thành phố Hà Nội)*

Trong giai đoạn từ năm 2011 đến năm 2015 đã có 35.459 lượt người đến trụ sở cơ quan nhà nước của Thành phố để khiếu nại; trong đó có 31.204 lượt người khiếu nại liên quan đến lĩnh vực đất đai, chiếm 88% tổng số lượt người khiếu nại.

Bên cạnh số công dân đến khiếu nại, có số lượng lớn công dân đến kiến nghị, phản ánh chủ yếu liên quan đến khiếu nại của công dân và nội dung liên quan đến quản lý, sử dụng đất đai như: đề nghị xem xét giải quyết đơn khiếu nại (vụ việc đang được các cơ quan có thẩm quyền thụ lý giải quyết); không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại, kiến nghị giải quyết lại (trường hợp đã giải quyết hết thẩm quyền) hoặc kiến nghị, phản ánh liên quan đến việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; tổ chức thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại; việc cấp, không cấp hoặc thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...

Cùng với việc tiếp công dân và tiếp nhận đơn trực tiếp từ công dân, các cơ quan hành chính Nhà nước các cấp trong toàn thành phố đã tiếp nhận 26.691 đơn khiếu nại trong tổng số 132.332 đơn các loại (đơn khiếu nại, đơn tố cáo, đơn kiến nghị, phản ánh liên quan đến khiếu nại, tố cáo); trong đó, đơn khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai là 22.954 đơn chiếm tỷ lệ rất lớn: 86% tổng số đơn khiếu nại.

**Biểu đồ: Số lượng đơn thư khiếu nại liên quan đến quản lý, sử dụng đất đai giai đoạn năm 2011-2015**



*(Nguồn số liệu tổng hợp chung từ Thanh tra thành phố Hà Nội)*

Trên địa bàn thành phố Hà Nội, các vụ khiếu nại hành chính về quản lý, sử dụng đất đã thụ lý, giải quyết từ năm 2011 đến 2015 là 5897 vụ, chiếm tỷ lệ lớn trong tổng số các vụ khiếu nại hành chính với 6677 vụ, tỷ lệ 88%.

**Bảng: Số vụ khiếu nại hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết từ năm 2011 đến năm 2015**

Năm	Số vụ KNHC	Số vụ KN về đất đai	Tỷ lệ	Phân loại theo nội dung				
				Thu hồi đất để thực hiện dự án; bồi thường, hỗ trợ và tái định cư	Cấp, thu hồi GCN quyền sử dụng đất	Giao, cho thuê, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, xử lý vi phạm PL đất đai	Đòi quyền sử dụng đất	Khác
2011	1159	1033	89%	764	124	85	29	31
2012	1036	914	88%	674	94	87	37	22
2013	1377	1188	86%	929	93	85	46	35
2014	1447	1289	89%	1028	111	82	32	36
2015	1658	1473	89%	1219	120	92	31	11
<b>Tổng</b>	<b>6677</b>	<b>5897</b>	<b>88%</b>	<b>4614</b>	<b>542</b>	<b>431</b>	<b>175</b>	<b>135</b>

(Nguồn số liệu tổng hợp chung từ Thanh tra thành phố Hà Nội)

Nội dung khiếu nại quyết định hành chính liên quan đến lĩnh vực đất đai gồm: thu hồi đất thực hiện dự án và bồi thường, hỗ trợ và tái định cư (4614 vụ; chiếm 78%), cấp, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (542 vụ việc; chiếm 10%), giao, cho thuê, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, xử lý vi phạm PL đất đai (431 vụ việc, chiếm 7%), đòi quyền sử dụng đất (175 vụ việc; chiếm 3%), các trường hợp khác (135 vụ việc, chiếm 2%).



Cụ thể trong lĩnh vực về đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội như sau:

- *Tình hình khiếu nại trong công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư:*

Trong quá trình đô thị hóa, với nhu cầu phát triển kinh tế, việc giải phóng mặt bằng diễn ra ở mọi nơi, cả nông thôn lẫn thành thị ảnh hưởng không ít đến đời sống, việc làm của người dân. Theo đó, khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi giải phóng mặt bằng thường gay gắt, công dân tụ tập đông người xảy ra tập trung ở những nơi thu hồi diện tích đất lớn để phát triển các dự án. Trong quá trình tiến hành xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị mới, loại đất bị thu hồi chủ yếu là đất nông nghiệp; trong khi đó giá bồi thường thấp, quỹ đất sản xuất nông nghiệp còn ít hoặc không còn để giao dẫn đến tình trạng các hộ dân chống đối, không thực hiện các quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và một số trường hợp đã có hành vi ngăn cản, đập phá phương tiện và chống người thi hành công vụ như ở phường Dương Nội, quận Hà Đông...

Từ năm 2011 đến năm 2015, cùng với số lượng lớn các dự án được triển khai trên địa bàn, thành phố đã tiếp nhận và thụ lý tổng số 4614 vụ khiếu nại về giải phóng mặt bằng; trong đó khiếu nại liên quan đến phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư - chiếm tỷ lệ rất lớn trong khiếu nại liên quan đến quản lý, sử dụng đất đai (78%).

**Bảng: Số vụ khiếu nại liên quan đến công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư giai đoạn năm 2011 đến năm 2015**

Năm	Tổng số vụ KNHC về GPMB	KN QĐ thu hồi đất	KN Phương án BT, HT&TĐC	Cưỡng chế thu hồi đất	KN hương án, trình tự thủ tục, cưỡng chế
2011	764	50	609	16	89
2012	674	14	617	16	27
2013	929	38	827	40	24
2014	1028	23	907	60	38
2015	1219	23	1104	56	36
<b>Tổng số</b>	<b>4614</b>	<b>148</b>	<b>4064</b>	<b>188</b>	<b>214</b>
<b>Tỷ lệ</b>		<b>3.2%</b>	<b>88.1%</b>	<b>4.0%</b>	<b>4.7%</b>

*(Nguồn số liệu tổng hợp chung từ Thanh tra thành phố Hà Nội)*

Kết quả trên cho thấy khiếu nại của công dân tập trung vào một số nội dung chủ yếu sau:

*Một là*, không đồng ý với Quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư của UBND các quận, huyện với lý do giá đất bồi thường thấp hơn nhiều so với giá đất trên thị trường, việc áp giá bồi thường chưa chính xác, đề nghị được hưởng chính sách hỗ trợ, tái định cư (chiếm 88,1% tổng số đơn thư khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư).

*Hai là*, không đồng ý với Quyết định cưỡng chế thu hồi đất của UBND các quận, huyện với lý do chưa nhận tiền bồi thường; trình tự, thủ tục thực hiện GPMB; cưỡng chế sai quy định (chiếm 4,7% tổng số đơn thư khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư).

*Ba là*, một số vụ việc công dân vừa không đồng ý với quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ GPMB vừa không đồng ý với quyết định thu hồi đất, quyết định cưỡng chế thu hồi đất, trình tự, thủ tục GPMB. Bản chất của những vụ việc này là do công dân không đồng ý với phương án được phê duyệt nên không chấp hành quyết định thu hồi đất, không nhận tiền bồi thường, hỗ trợ và bàn giao mặt bằng, cơ quan có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế. Theo đó, công dân có đơn trong đó khiếu nại cả phương án bồi thường và quyết định cưỡng chế thu hồi đất của cơ quan có thẩm quyền (chiếm 4,0% tổng số đơn thư khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư).

*Bốn là*, không đồng ý với Quyết định thu hồi đất của UBND các quận, huyện với lý do thu hồi không đúng nguồn gốc đất, chủ sử dụng đất, không đủ diện tích các hộ dân đang sử dụng, không đúng quy hoạch (chiếm 4,7% tổng số đơn thư khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư).

Trong những năm gần đây, tính chất các vụ khiếu nại liên quan đến công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên địa bàn thành phố Hà Nội ngày càng phức tạp, nhiều vụ khiếu nại có sự tham gia của nhiều tầng lớp nhân dân khác nhau, bao gồm cả cán bộ đảng viên, cán bộ hưu trí, thương binh. Tính chất khiếu nại còn phức tạp ở chỗ khiếu nại đông người (đoàn khiếu nại gồm 50, 60, 100, 150 thậm

chí 200 người) được tiến hành có tổ chức, tụ tập thành đoàn đông người, có bộ phận chỉ đạo điều hành hoặc công khai hoặc đứng đằng sau, điển hình như vụ khiếu nại của công dân phường Dương Nội, Kiến Hưng, Yên Nghĩa, Quang Trung, Vạn Phúc, quận Hà Đông; công dân phường Trung Liệt, quận Đống Đa; công dân phường Hoàng Liệt, quận Hoàng Mai; công dân xã Cổ Nhuế, xã Mỹ Trì, thành phố Hà Nội; công dân xã Phú Cường, huyện Sóc Sơn.... Nhiều vụ khiếu nại kéo dài, người khiếu nại tập trung tại trụ sở các cơ quan của Thành phố, trụ sở UBND các quận, huyện căng cò, biểu ngữ để gây sức ép với các cơ quan chức năng chính quyền địa phương, cơ quan Trung ương, Thành phố khi diễn ra các kỳ họp HĐND hoặc Đại hội Đảng các cấp.

- *Tình hình khiếu nại về cấp, thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

Theo số liệu thống kê các vụ khiếu nại thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND thành phố Hà Nội thì số lượng vụ khiếu nại hành chính liên quan đến cấp, thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thẩm tra giấy chứng nhận là 554 vụ, chiếm tỷ lệ 9,1% tổng số vụ khiếu nại về đất đai thuộc thẩm quyền.

**Bảng: Số vụ việc khiếu nại liên quan đến việc cấp, thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất giai đoạn 2011 - 2015**

Năm	Tổng	KNHC về cấp GCN	KNHC về thu hồi GCN	KN về nghĩa vụ tài chính khi cấp GCN	Thẩm tra GCN
2011	124	18	9	4	93
2012	94	6	5	0	83
2013	93	10	3	0	80
2014	123	17	5	3	98
2015	120	15	10	6	89
<b>Tổng</b>	<b>554</b>	<b>66</b>	<b>32</b>	<b>13</b>	<b>443</b>
<b>Tỷ lệ</b>		<b>11%</b>	<b>6,7%</b>	<b>2,3%</b>	<b>80%</b>

*(Nguồn số liệu tổng hợp chung từ Thanh tra thành phố Hà Nội)*

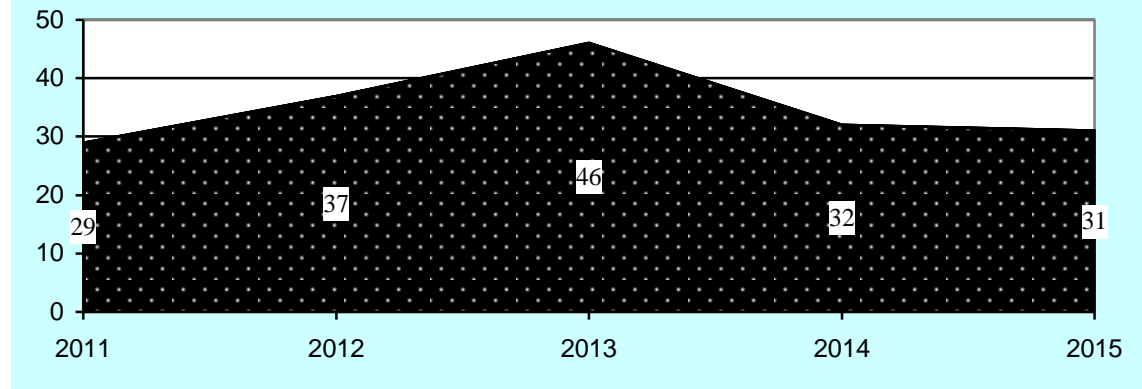
Khiếu nại hành chính về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất xảy ra chủ yếu liên quan đến nội dung sau: Khiếu nại việc không được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; khiếu nại về chứng nhận quyền sử dụng đất tại Giấy chứng nhận (xác định chưa đúng về loại đất, hình thể thửa đất, diện tích thửa đất không đúng với thực tế, giấy chứng nhận ghi sai tên người được cấp); khiếu nại về việc chủ sử dụng đất không đúng (khiếu nại việc cấp Giấy chứng nhận không đúng đối tượng thường liên quan đến tranh chấp đất đai nhưng chưa giải quyết dứt điểm tranh chấp đã cấp Giấy chứng nhận cho một trong các bên có tranh chấp); khiếu nại liên quan đến việc xác định thời điểm sử dụng đất, tiền sử dụng đất phải nộp cho Nhà nước khi cấp Giấy chứng nhận (chủ yếu xảy ra đối với các trường hợp cấp Giấy chứng nhận cho các hộ mua nhà theo Nghị định 61/CP, các trường hợp sử dụng đất không có giấy tờ theo quy định tại Điều 50 của Luật Đất đai)...

Thực tiễn phát sinh nhiều trường hợp giấy chứng nhận đã cấp từ lâu, sau nhiều năm, công dân mới phát hiện, kiến nghị, phản ánh những sai sót trong giấy chứng nhận và việc cấp giấy chứng nhận. Trong trường hợp này, cơ quan chức năng tham mưu UBND cấp giấy chứng nhận trước đây thực hiện thẩm tra giấy chứng nhận; trường hợp kết quả kiểm tra thấy việc cấp giấy chứng nhận là đúng thì có văn bản trả lời công dân có đơn, nếu phát hiện có sai sót trong việc cấp giấy chứng nhận thì UBND cấp đó giao Thanh tra thẩm tra lại, báo cáo, đề xuất việc giữ nguyên hoặc điều chỉnh, thu hồi giấy chứng nhận.

*- Tình hình khiếu nại về việc đòi quyền sử dụng đất:*

Từ năm 2011 đến năm 2015, số vụ khiếu nại liên quan đến việc đòi quyền sử dụng đất là 175 vụ, chiếm 3% tổng số vụ khiếu nại, tuy nhiên các vụ khiếu nại về nội dung này thường rất phức tạp, liên quan đến việc xem xét nguồn gốc, quá trình sử dụng đất qua nhiều thời kỳ; hồ sơ quản lý, sử dụng đất, việc thực hiện và áp dụng chính sách về đất đai các thời kỳ trước đây và chính sách, quy định hiện hành để giải quyết...

**Biểu đồ: Số vụ khiếu nại đòi quyền sử dụng đất đai  
giai đoạn năm 2011 - 2015**



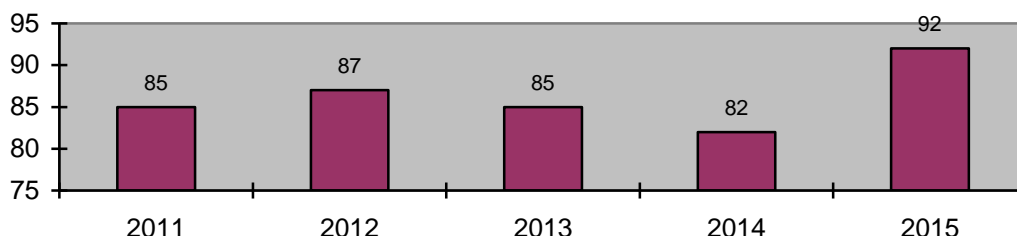
*(Nguồn số liệu tổng hợp chung từ Thanh tra thành phố Hà Nội)*

Các vụ khiếu nại đòi lại đất chủ yếu là đòi lại đất trước đây đã cho mượn, cho thuê; đất bỏ hoang, đất cho thuê mượn thời kỳ cải tạo XHCN, công tư hợp danh; đất trước đây đưa vào Hợp tác xã nông nghiệp, đã giao khoán cho các hộ khác sử dụng...

*- Tình hình khiếu nại liên quan đến việc giao, cho thuê, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, xử lý vi phạm pháp luật về đất đai:*

Từ năm 2011 năm 2015, số vụ khiếu nại liên quan đến việc giao, cho thuê, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, xử lý vi phạm pháp luật về đất đai khoảng 431 vụ, chiếm tỷ lệ khoảng 7,3% tổng số vụ khiếu nại trong quản lý, sử dụng đất đai; có chiều hướng gia tăng (số vụ năm 2010 tăng gấp 2 lần, số vụ trong các năm từ 2011-2015 tăng khoảng 4 lần so với số vụ năm 2009)

**Biểu đồ: Số vụ khiếu nại liên quan đến việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, xử lý vi phạm pháp luật về đất đai trên địa bàn thành phố giai đoạn 2011-2015**



*(Nguồn số liệu tổng hợp chung từ Thanh tra thành phố Hà Nội)*

Trong quá trình kiểm tra, xử phạt hoặc thi hành quyết định xử phạt, cưỡng chế thu hồi đất, cơ quan chức năng ra quyết định xử phạt sai đối tượng, bị nhầm lẫn, sai tên chủ sử dụng; thiếu trình tự, thủ tục theo quy định; ra quyết định không đúng căn cứ pháp luật; mức độ xử phạt vi phạm hành chính chưa phù hợp... Khiếu nại việc giao đất, cho thuê đất chủ yếu là khiếu nại nội dung giao đất, cho thuê đất không đúng chủ thể, chưa đảm bảo trình tự, thủ tục, chưa được giao đất...

### **2.2.2. Nguyên nhân phát sinh khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của UBND thành phố Hà Nội giai đoạn 2011-2015**

#### *a) Nguyên nhân chung*

##### *- Nguyên nhân khách quan:*

Một là, sự bất cập của hệ thống chính sách, pháp luật về đất đai. Các văn bản pháp luật điều chỉnh lĩnh vực đất đai quá nhiều, thay đổi theo từng thời kỳ, liên tục sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện. Trong thời gian ngắn, có nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành thể hiện tính thiếu ổn định, không nhất quán về chính sách đất đai, có những quy định chưa sát thực tế, thiếu cụ thể đã gây lúng túng trong việc thực hiện, vận dụng của các ngành, các cấp trong quá trình thực thi chính sách pháp luật về đất đai.

Trước và sau khi ban hành Luật Đất đai 2013 vẫn còn có nhiều vấn đề về cơ sở pháp lý với một số nội dung về chế độ sử dụng đất, chế độ quản lý chưa phù hợp làm phát sinh nguy cơ khiếu nại trong lĩnh vực này.

*Hai là*, liên quan đến lợi ích kinh tế. Quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước mang đến một diện mạo mới cho nền kinh tế cả nước nói chung và thủ đô Hà Nội nói riêng. Hà Nội có tốc độ đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ dẫn đến nhu cầu sử dụng đất và giá trị quyền sử dụng đất tăng lên rõ rệt. Các khu công nghiệp, khu chung cư, các công trình công cộng như đường giao thông, trường học, bệnh viện... được đầu tư xây dựng cần đến nguồn quỹ đất đáng kể. Nhiều dự án được triển khai xây dựng đã làm cho đất đai sản xuất bị thu hẹp, chỗ ở của người dân phải di chuyển, đời sống, việc làm khó khăn. Trong khi đó, với tác động mạnh của cơ chế thị trường, đất đai ngày càng trở nên có giá và biến động theo quy luật giá trị của kinh tế thị trường. Cơ chế thị trường gây ra những “con sốt” đất nhất là sau khi thành phố Hà Nội mở rộng địa giới hành chính, một số huyện trở thành quận nên giá trị đất tăng cao. Đây là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai.

*- Nguyên nhân chủ quan:*

*Một là*, công tác quản lý nhà nước về lĩnh vực đất đai còn hạn chế; ở một số nơi còn buông lỏng, thiếu công khai.

Chính quyền ở một số đơn vị còn thiếu quyết liệt. Trong một số trường hợp khi giải quyết còn ngại va chạm, né tránh, sợ liên đới trách nhiệm vì chưa nhận thức đầy đủ trách nhiệm của mình trong việc đảm bảo thực hiện quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất khiến người dân bức xúc, khiếu nại. Công tác hoà giải, giải thích ở một số đơn vị cơ sở chưa tích cực để xử lý hiệu quả các vụ việc bức xúc ngay từ cơ sở, thiếu phương pháp nên dẫn đến chất lượng hoà giải, giải thích chưa cao làm cho công dân bức xúc gửi đơn khiếu kiện nhiều nơi.

*Hai là*, công tác phối hợp giữa các cơ quan chức năng còn hạn chế; có lúc, có nơi hệ thống chính trị chưa tạo được sự phối hợp đồng bộ trong công tác GPMB, giải quyết khiếu nại liên quan đến quản lý, sử dụng đất; sự phối kết hợp của một số sở, ngành chưa tập trung quyết liệt, chưa có cán bộ chuyên sâu, liên tục để tham gia cùng Liên ngành khi tham mưu cơ chế, chính sách cho UBND Thành phố.

Việc phối hợp chưa chặt chẽ, kịp thời giữa một số sở, ngành Thành phố với UBND quận, huyện, thị xã trong thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai, giải quyết những vướng mắc trong tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư... cũng làm phát sinh khiếu nại, bức xúc của công dân.

Ba là, hệ thống hồ sơ, sổ sách quản lý đất đai qua các thời kỳ được lưu trữ không đầy đủ, thiếu đồng bộ; quá trình cập nhật biến động sử dụng đất không kịp thời, gây khó khăn cho chính quyền địa phương khi xác định nguồn gốc đất và quá trình sử dụng đất khi cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi giải phóng mặt bằng. Công tác đo đạc lập bản đồ hiện trạng được thực hiện từ năm 1993, tuy nhiên công tác tổ chức cập nhật biến động còn hạn chế nên hệ thống bản đồ tại nhiều khu vực đã lạc hậu. Các địa phương chưa đầu tư thỏa đáng để xây dựng hệ thống hồ sơ địa chính, bảo đảm quản lý chặt chẽ đối với từng thửa đất. Nhiều quận, huyện không có đầy đủ hệ thống bản đồ năm 1960, 1986, ngay cả hệ thống bản đồ hiện trạng đo vẽ giai đoạn 1993-1995 cũng không lưu giữ đầy đủ. D(số vụ năm 2010 tăng gấp 2 lần, số vụ trong các năm từ 2011-2015 tăng khoảng 4 lần so với số vụ năm 2009) vậy việc áp dụng chính sách quản lý, sử dụng đất đai gặp nhiều khó khăn, đôi khi tạo nên sự bất hợp lý giữa các địa phương.

Tình trạng có bản đồ nhưng không có sổ sách quản lý; số liệu, diện tích ghi trên sổ quản lý và bản đồ, chủ sử dụng và loại đất thiếu thống nhất; việc cho thuê, cho mượn trong nội bộ nhân dân, việc đưa đất đai vào các Hợp tác xã nông nghiệp, không có hoặc không lưu trữ được các tài liệu, sổ sách; việc trưng mua, trưng thu, trưng dụng không có quyết định, chưa bồi thường hoặc đã bồi thường nhưng không lưu giữ giấy tờ, hồ sơ nên không có cơ sở để giải quyết tranh chấp, khiếu kiện. Do đó, việc xác định nguồn gốc, chủ sử dụng, diện tích, loại đất cũng như việc đánh giá biến động gặp khó khăn.



*Bốn là*, trình độ, năng lực, hiểu biết chính sách pháp luật về đất đai và giải quyết khiếu nại về đất đai của cán bộ làm công tác quản lý đất đai, tiếp dân, giải quyết khiếu nại về đất đai ở một số cơ quan, đơn vị còn hạn chế.

Tuy hệ thống cơ quan quản lý đất đai được thành lập ở 03 cấp (Thành phố, quận, huyện, thị xã và xã, phường, thị trấn) nhưng trình độ chuyên môn, nghiệp vụ và ý thức của một số cán bộ còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu. Còn có tình trạng nhận thức chưa đầy đủ của một số cán bộ quản lý, chủ đầu tư dự án về các quy định của Luật Đất đai 2013 như: giá đất và việc xác định giá đất, dự án thu hồi đất và dự án nhà nước không thu hồi đất, mô hình tổ chức bộ máy thực hiện dịch vụ công trong quản lý đất đai...) dẫn đến khó khăn trong công tác triển khai thực hiện, nhất là việc xây dựng chính sách, công tác tổ chức lại bộ máy...

*Năm là*, nhận thức, ý thức của người dân về chấp hành chính sách, pháp luật về đất đai và pháp luật về khiếu nại còn nhiều hạn chế. Các quy định về pháp luật đất đai quá nhiều, chông chéo dẫn đến khó khăn cho người dân để hiểu biết đầy đủ các quy định của pháp luật nên ý thức chấp hành các quyết định hành chính về đất đai chưa cao; có công dân do bị ảnh hưởng, tác động bởi các quyết định hành chính tới lợi ích cá nhân nên đã cố tình làm trái hoặc không thi hành các quyết định hành chính về đất đai. Một bộ phận dù đã am hiểu các quy định pháp luật nhưng vẫn cố tình khiếu kiện dai dẳng, lôi kéo tham gia khiếu kiện, gây rối an ninh trật tự, làm giảm lòng tin của nhân dân đối với chính quyền.

*Sáu là*, công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật đất đai tại một số quận, huyện, xã, phường chưa thực sự sâu, rộng. Công tác tuyên truyền, giáo dục, vận động thuyết phục, giải thích, hòa giải ngay từ cơ sở chưa tốt, chưa tập trung giải quyết ngay từ đầu, cấp ủy, chính quyền nhiều nơi chưa coi trọng sự lãnh đạo, chỉ đạo, có nơi còn coi nhẹ ý dân, coi trọng các biện pháp hành chính, nóng vội, chủ quan, thiếu chăm lo đến đời sống nhân dân, ổn định cuộc sống...(số vụ năm 2010 tăng gấp 2 lần, số vụ trong các năm từ 2011-2015 tăng khoảng 4 lần so với số vụ năm 2009) dẫn đến việc công dân bức xúc, khiếu kiện đông người.

Theo kết quả khảo sát đối với cán bộ, công chức làm công tác thanh tra, làm công việc liên quan đến quản lý, sử dụng đất đai thì nguyên nhân hàng đầu làm phát sinh khiếu nại trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất trên địa bàn thành phố Hà Nội là do chính sách, pháp luật về đất đai còn có những bất cập, chưa phù hợp với thực tế (40% NTL); do người dân không hiểu rõ chính sách, pháp luật (42% NTL); ngoài ra là các nguyên nhân khác như trình tự, thủ tục còn phức tạp, công tác quản lý nhà nước bị buông lỏng, phối hợp giữa các cơ quan chưa hiệu quả..

*b) Nguyên nhân phát sinh khiếu nại trong một số nội dung cụ thể về đất đai:*

*- Trong công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư:*

Ngoài những nguyên nhân chung như trên đã phân tích, phát sinh khiếu nại trong công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên địa bàn thành phố Hà Nội còn do một số nguyên nhân cụ thể sau:

*Một là, hệ thống chính sách pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa hoàn thiện và còn bất cập. Các chính sách pháp luật về giải phóng mặt bằng, bồi thường, hỗ trợ tái định cư hầu như chưa phù hợp so với thực tế, còn nhiều bất cập, nhất là giá đất chưa phù hợp, thay đổi thường xuyên từ đó phát sinh bất cập về chính sách bồi thường, hỗ trợ GPMB; chính sách hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm cho các hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp; về việc thực hiện chính sách bố trí tái định cư đối với các hộ có diện tích, tính chất sử dụng đất khác nhau... Ví dụ như chỉ trong hai năm 2008- 2009, UBND thành phố Hà Nội đã ban hành 02 quyết định quy định về chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hà Nội, cụ thể: ban hành Quyết định 108/2009/QĐ-UBND ngày 29/9/2009 thay thế Quyết định số 18/2008/QĐ-UBND ngày 29/9/2008.*

Các quy định về giá đất và chính sách tài chính về đất đai được sử dụng làm căn cứ để xác định giá bồi thường GPMB chưa phù hợp với thực tế nên khi áp dụng các quy định này vào bồi thường GPMB thường không nhận được sự đồng thuận của người dân. Giá đất ban hành năm sau thường cao hơn năm trước; giá đất do Nhà nước xác định thường thấp hơn nhiều so với giá đất hình thành trên thị trường.

Sự chênh lệch này gây tâm lý so sánh bị thiệt đối với người bị thu hồi đất, sau khi nhận tiền bồi thường không đủ để nhận chuyển nhượng một mảnh đất khác có diện tích và vị trí tương đương với mảnh đất bị thu hồi. Mặt khác, các chính sách hỗ trợ cho người bị thu hồi đất mới chỉ dừng ở những quy định mang tính nguyên tắc, thiếu văn bản hướng dẫn cụ thể, cơ chế thực hiện thiếu đồng bộ nên thực tế triển khai thi hành gặp nhiều khó khăn đã làm cho một bộ phận người bị thu hồi đất không được hưởng đầy đủ những lợi ích do các chính sách này đem lại, dẫn đến khiếu kiện. Chưa giải quyết tốt mối quan hệ giữa lợi ích của xã hội với lợi ích của những người có đất bị thu hồi, thường chỉ nhấn mạnh đến tính cấp thiết của việc giải phóng mặt bằng để có được dự án; chưa chú ý những vấn đề xã hội nảy sinh sau khi thu hồi đất, dẫn tới không bảo đảm điều kiện tái định cư, không có phương án tích cực về giải quyết việc làm cho người có đất bị thu hồi... Việc không giải quyết hợp tình, hợp lý sẽ phát sinh khiếu nại kéo dài. Điển hình như dự án cải tạo, nâng cấp mở rộng quốc lộ 32 trên địa bàn huyện Từ Liêm, dự án được triển khai từ năm 2004, tuy nhiên đến năm 2012, cơ bản mới hoàn thành công tác BTHT GPMB.

Qua khảo sát đối với người dân về nguyên nhân khiếu nại trong lĩnh vực bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, nguyên nhân khiếu nại chiếm tỷ lệ nhiều nhất là giá đất bồi thường theo quy định còn quá thấp so với giá thị trường (64% người trả lời), giá đất thu hồi so với giá định cư chưa tương xứng (25% người trả lời), sự thiếu công bằng giữa các trường hợp tương tự trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (11% người trả lời); thực hiện trình tự, thủ tục không đúng (12% người trả lời); khó tiếp cận hoặc thông tin không đầy đủ về chủ trương, chính sách, phương án bồi thường (gần 10% người trả lời)...

*Hai là*, công tác quản lý đất đai bị buông lỏng trong thời gian dài ở một số địa phương nên khi Nhà nước thực hiện thu hồi đất giải phóng mặt bằng, người dân khiếu nại về quyết định thu hồi đất thì việc giải quyết gặp rất nhiều khó khăn. Đó là tình trạng thiếu các cơ sở pháp lý cần thiết để giải quyết: hồ sơ địa chính không được lưu giữ đầy đủ hoặc bị thất lạc, các thông tin biến động đất đai không được

cập nhật thường xuyên hoặc thiếu chính xác nên khó xác định người có quyền sử dụng đất và diện tích được sử dụng. Ngoài ra, việc quy hoạch đất đai, quy hoạch dự án chưa đảm bảo đồng bộ, xác định địa giới hành chính không kịp thời hoặc chưa rõ ràng; công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thực hiện chậm, còn nhiều vướng mắc gây khó khăn cho việc xác định diện tích đất khi thu hồi làm ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của người sử dụng đất, dẫn đến việc khi lập phương án bồi thường GPMB thiếu chính xác, gây ra bất bình và khiếu nại trong nhân dân.

*Ba là*, việc thực hiện các quy trình, thủ tục trong GPMB, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa đảm bảo chặt chẽ. Hồ sơ GPMB chưa đảm bảo yêu cầu, đặc biệt trong việc lập biên bản điều tra hiện trạng, công khai phương án; thực hiện kế hoạch GPMB ở một số dự án chưa đồng bộ.

Việc thực hiện kiểm đếm, kiểm kê đất đai, tài sản trên đất, xác định diện tích, loại đất, xác nhận nguồn gốc đất, tài sản trên đất, nhân hộ khẩu đối với các hộ dân bị thu hồi đất của UBND, Công an xã, phường và xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thiếu sót, vi phạm, chưa đảm bảo đúng tiến độ, nội dung không đầy đủ, chính xác, không đúng với hồ sơ quản lý, thậm chí có một số trường hợp xác nhận nhiều lần không nhất quán hoặc việc tổ chức thực hiện GPMB còn thiếu công khai, dân chủ, công bằng, gây mất lòng tin cho nhân dân làm phát sinh khiếu nại đòi quyền lợi, có trường hợp bức xúc còn dẫn đến tố cáo hành vi sai phạm của cán bộ.

*Bốn là*, ý thức trách nhiệm của một bộ phận cán bộ làm công tác GPMB chưa cao. Một số cán bộ thực hiện công tác GPMB của huyện và xã còn có biểu hiện tiêu cực trong việc bồi thường GPMB như thống nhất với người bị thu hồi đất kê khai không đúng nguồn gốc đất, diện tích đất, tài sản, hoa màu, chia tách khẩu để nhận nhiều suất tái định cư.

Cán bộ làm công tác địa chính ở một số xã, phường, quận, huyện còn hạn chế về trình độ, số lượng nên tại một số đơn vị trong một số thời điểm phải triển khai dự án giải phóng mặt bằng đồng loạt có hiện tượng quá tải nên không tránh

khỏi sai sót trong quá trình điều tra, kiểm đếm và lập phương án bồi thường hỗ trợ giải phóng mặt bằng và áp giá bồi thường...

*Năm là*, nhận thức và ý thức chấp hành pháp luật của một bộ phận công dân còn hạn chế, có nhận thức không đúng đắn trong việc thực hiện các quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, họ cố tình không nhận tiền bồi thường, hỗ trợ và không bàn giao mặt bằng; cá biệt có trường hợp lợi dụng quyền khiếu nại để kích động, xúi giục, lôi kéo người dân tập trung đông người, gây mất an ninh trật tự tại trụ sở của các cơ quan Đảng, chính quyền.

- *Trong cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất:*

*Một là*, do Nhà nước có sự điều chỉnh chính sách quản lý đất đai công nhận việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất của các hộ gia đình, cá nhân, tổ chức khiến đất đai trở thành tài sản có giá trị. Trước đây pháp luật không quy định về chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà chỉ thừa nhận mua bán chuyển nhượng tài sản trên đất; do đó, có tình trạng mua bán theo giấy tờ viết tay không thể hiện đầy đủ diện tích, hình thể thửa đất. Theo quy định tại Điều 184 Nghị định 181/2004/NĐ-CP về thi hành Luật Đất đai năm 2003 thì kể từ ngày 01/01/2007, người sử dụng đất phải có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới đủ điều kiện thực hiện quyền chuyển nhượng, chuyển đổi, cho thuê lại, tặng cho hoặc góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Do đó, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trở thành điều kiện bắt buộc để người sử dụng đất có thể thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai. Đây là nguyên nhân khách quan dẫn đến việc khiếu nại liên quan đến cấp, không cấp, thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

*Hai là*, do yếu tố lịch sử và thực tế sử dụng đất. Khiếu nại phát sinh từ các trường hợp chưa được cấp Giấy chứng nhận đất do không có giấy tờ hợp lệ, có nguồn gốc sử dụng đất phức tạp, có tranh chấp, vi phạm pháp luật về đất đai nhiều năm qua chưa được giải quyết, chủ yếu dưới các hình thức chuyển mục đích sử dụng đất, xây dựng trái phép, giao đất trái thẩm quyền, lấn chiếm đất công, mua bán “trao tay” không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận theo quy định.

Trong quá trình cải tạo nhà cửa đất đai hiện nay trên địa bàn thành phố Hà Nội còn một lượng lớn quỹ nhà ở thuộc sở hữu nhà nước ký hợp đồng cho người dân thuê. Thời gian qua, UBND thành phố Hà Nội đã đẩy mạnh thực hiện việc bán nhà theo Nghị định 61/CP của Chính phủ (hiện đã chuyển sang ký hợp đồng thuê và bán nhà theo Nghị định 34/2013/NĐ-CP của Chính phủ) cho các hộ dân. Các trường hợp đã mua nhà theo Nghị định 61/CP của Chính phủ và cấp Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở phát sinh các khiếu nại của các hộ liền kề về diện tích phân bổ cho các hộ trong biển số nhà khi các hộ này làm thủ tục mua nhà, xin cấp Giấy chứng nhận; một số trường hợp sau khi cấp Giấy chứng nhận thì có khiếu nại về việc không cấp Giấy chứng nhận đối với diện tích do các hộ tự coi nói, cải tạo ngoài hợp đồng thuê; có trường hợp khiếu nại về việc đứng tên trên Giấy chứng nhận giữa các thành viên có tên trong hợp đồng thuê nhà...

*Ba là*, việc quản lý đất đai và lưu trữ hồ sơ về quản lý đất đai qua các thời kỳ còn bất cập, hạn chế. Việc lưu trữ hồ sơ về quản lý đất đai qua các thời kỳ không đầy đủ, tại một số địa phương chỉ có bản đồ đo vẽ năm 1994, không có Sổ mục kê và các tài liệu khác thể hiện người sử dụng đất, loại đất, thời điểm bắt đầu sử dụng đất dẫn đến không đủ cơ sở thực hiện việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hồ sơ quản lý đất đai không đầy đủ đã dẫn đến việc đối với các thửa đất mặc dù người dân đang sử dụng nhưng UBND xã, phường vẫn xác định là đất công do UBND xã, phường quản lý; đất công bị lấn chiếm nhưng không xác định được thời điểm bị lấn chiếm... làm phát sinh khiếu nại.

Việc quản lý của cơ quan nhà nước còn thiếu chặt chẽ, nhiều sai sót: đo đạc không chính xác diện tích, thu hồi đất không có quyết định, không làm đầy đủ các thủ tục pháp lý, giao đất, cho thuê đất, đấu thầu đất, bồi thường. 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 đến các cơ quan Nhà nước.

*Bốn là*, việc lập hồ sơ và trình tự, thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có thiếu sót, vi phạm; quá trình tiếp nhận hồ sơ, thủ tục hành chính về cấp Giấy chứng nhận còn chậm, phức tạp. Do chưa hoàn chỉnh hồ sơ địa chính nên việc quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất còn gặp nhiều khó khăn làm ảnh hưởng đến thời gian giải quyết thủ tục hành chính.

*Năm là*, do nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật về đất đai, khiếu nại của người dân còn hạn chế. Trong quá trình sử dụng đất, người dân không kê khai việc sử dụng đất với chính quyền địa phương; mua bán, cho tặng không đúng quy định của pháp luật; lấn chiếm đất công, đất chưa sử dụng; bên cạnh đó người dân chưa tìm hiểu các quy định của pháp luật liên quan đến cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để hiểu nguyên nhân chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất dẫn đến khiếu nại hoặc bị kích động tham gia khiếu kiện.

*- Trong giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, xử lý vi phạm pháp luật về đất đai:*

*Một là*, công tác lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn chậm; việc thực hiện chỉnh lý biến động về đất đai chưa được theo dõi, cập nhật thường xuyên, kịp thời; còn xảy ra trường hợp tùy tiện trong giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất làm phát sinh khiếu nại. Chất lượng một số dự án quy hoạch chưa cao, chưa sát với thực tế; tuy quy hoạch sử dụng đất được lập dựa trên quy hoạch phát triển đô thị và các quy hoạch chuyên ngành khác nhưng không ít các dự án quy hoạch này lại thay đổi hoặc điều chỉnh nhiều lần, dẫn đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn thụ động, mang tính tình thế, nhu cầu đến đâu, phát triển đến đó.

Do tính chất đặc thù của Thủ đô và việc hợp nhất các tỉnh Hà Tây, 4 xã thuộc tỉnh Hòa Bình có ảnh hưởng đến việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng của mỗi địa phương và các dự án được giao đất trước đó. Các đồ án quy hoạch xây dựng được UBND Thành phố phê duyệt, phù hợp với quy hoạch chung của Thành phố đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt nhằm giải

quyết các nhu cầu cấp bách để phát triển đô thị, hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và các công trình công cộng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố. Căn cứ quy hoạch chi tiết được phê duyệt, các chủ đầu tư được giao nhiệm vụ lập dự án đầu tư và thực hiện các thủ tục theo quy định của Luật Đầu tư, Luật đất đai, Luật xây dựng và đặc biệt khả năng tài chính để triển khai thực hiện. Tuy nhiên, trong điều kiện thực tế, đảm bảo tính khả thi của quy hoạch chi tiết còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố, liên quan đến kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội hàng năm, nguồn vốn ngân sách cấp, năng lực tài chính và khả năng thực hiện của các chủ đầu tư theo quy định pháp luật, mặt khác còn chịu sự tác động của yếu tố thị trường với các dự án sản xuất kinh doanh, dịch vụ. Mặc dù, Thành phố có thông báo đến các phương tiện thông tin đại chúng đề nghị các tổ chức đăng ký nhu cầu sử dụng đất năm sau để tổng hợp danh mục kế hoạch sử dụng đất, thực tế việc đăng ký kế hoạch sử dụng đất của các doanh nghiệp nhiều khi mang tính hình thức, không đảm bảo điều kiện để được giao đất, cho thuê đất.

*Hai là*, tình trạng giao đất trái thẩm quyền; việc thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất còn dễ xảy ra sai sót, không theo quy hoạch hoặc quy định của pháp luật. Cơ chế, chính sách và trình tự, thủ tục lập, phê duyệt dự án đầu tư còn phức tạp, chông chéo, chưa đồng bộ nên thủ tục giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất còn kéo dài. Thủ tục giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất còn kéo dài, gây sự bất bình, bức xúc cho tổ chức, cá nhân làm phát sinh khiếu nại.

*Ba là*, việc quản lý nhà nước về đất đai trước đây tại nhiều địa phương 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 dễ xảy ra trường hợp lấn chiếm đất công, chuyển đổi mục đích sử dụng đất không đúng quy định, xây dựng nhà, công trình trái phép trên đất lấn chiếm... Việc quản lý đất đai hiện nay nặng về biện pháp mệnh lệnh hành chính, chưa chú ý đến biện pháp quản lý về kinh tế. Chính quyền một số địa phương buông lỏng quản lý không phát hiện xử lý kịp thời hoặc phát hiện nhưng không xử lý dứt điểm; khi xử lý vi phạm thì công dân không chấp nhận và khiếu nại; nhiều trường hợp chống đối không cho xử lý vi phạm.



Luật Đất đai và nhiều Nghị định của Chính phủ có quy định về một số trường hợp lấn chiếm, tự chuyển đổi mục đích sử dụng đất được công nhận quyền sử dụng đất nên một số người dân vẫn tiếp tục có tư tưởng lấn chiếm đất, tự chuyển mục đích sử dụng đất và không bị xử lý hình sự. Nhiều trường hợp lấn chiếm đất đai gây bức xúc, khiếu kiện ở địa phương, bị chính quyền xử lý thu hồi, nhưng khi công dân khiếu nại lên cấp trên lại bị bãi bỏ và người lấn chiếm đất lại được công nhận quyền sử dụng đất... Đó cũng là nguyên nhân làm phát sinh các khiếu nại tiếp theo, nhiều trường hợp có tư tưởng so bì hoặc “noi gương” người khác đi khiếu nại với mong muốn được giao đất mà không thuộc quyền sử dụng hợp pháp của mình.

*- Khiếu nại đòi quyền sử dụng đất:*

*Một là*, sự biến động về chủ sử dụng đất cùng với yếu tố lịch sử để lại đã xảy ra tình trạng mặc dù pháp luật về đất đai (Luật Đất đai năm 1993, năm 2003, năm 2013 và các nghị quyết của Quốc hội) không thừa nhận việc đòi lại đất đã giao, bố trí cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai, cải tạo xã hội chủ nghĩa nhưng nhiều người vẫn tranh chấp với chủ sử dụng nhà, đất được Nhà nước đã bố trí công nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở hoặc khiếu nại để đòi lại nhà đất cũ của mình; khiếu nại khi Nhà nước cấp Giấy chứng nhận cho người sử dụng đất đã được bố trí trong quá trình cải tạo xã hội chủ nghĩa.

*Hai là*, theo quy định của Luật Đất đai, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Điều này có nghĩa, các cá nhân, cơ quan, tổ chức chỉ được quyền chiếm hữu và sử dụng đất mà không có quyền định đoạt đối với đất. Tuy nhiên, hiện nay còn nhiều người dân vẫn cho rằng đất đai thuộc sở hữu của người dân mà cụ thể là thuộc sở hữu của dòng họ, ông cha, tổ tiên hoặc cũng có trường hợp cho rằng khi Nhà nước đã giao cho sử dụng ổn định, lâu dài và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì là của họ, do đó họ có toàn quyền định đoạt đối với thửa đất mà họ đứng tên trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Chính vì nhận thức như vậy cùng với việc đất đai ngày càng có giá trị thì tình trạng khiếu nại đòi lại đất của cha ông, dòng họ ngày một tăng.

*Ba là, Nhà nước thu hồi đất của người dân nhưng đất chưa được sử dụng, để hoang hóa, công dân bức xúc khiếu nại đòi lại đất.*

### **2.3. Thực trạng giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của UBND thành phố Hà Nội giai đoạn 2011-2015**

#### ***2.3.1. Công tác tiếp công dân***

Trong điều kiện mở rộng địa giới hành chính, số lượng vụ việc khiếu nại mặc dù tăng giảm tùy từng năm nhưng tính chất phức tạp của vụ việc ngày càng gia tăng, việc giải quyết khiếu nại còn những khó khăn do việc áp dụng, vận dụng các chính sách pháp luật tại các địa phương còn nhiều hạn chế nhưng nhìn chung các cơ quan hành chính của Thành phố đã nghiêm túc và tích cực triển khai công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại.

Công tác tiếp công dân tại các đơn vị được cấp ủy, chính quyền quan tâm, chỉ đạo. Các đơn vị đã thực hiện đúng quy định về việc tiếp công dân như: bố trí Trụ sở tiếp công dân ở vị trí thuận tiện, khang trang, tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp công dân đến trình bày khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh. Việc tiếp công dân được theo dõi và có sổ ghi chép cụ thể, rõ ràng.

Việc tiếp công dân thường xuyên của UBND Thành phố do Ban Tiếp công dân của UBND Thành phố thực hiện. Ban Tiếp công dân của UBND Thành phố được thành lập theo Quyết định số 4825/QĐ-UBND ngày 17/9/2009 trên cơ sở nâng cấp Phòng Tiếp công dân của UBND Thành phố. Thực hiện Luật Tiếp công dân năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, Ban Tiếp công dân của UBND thành phố Hà Nội được đổi thành Ban Tiếp công dân thành phố Hà Nội, tham mưu giúp Lãnh đạo Ủy ban nhân dân Thành phố trực tiếp quản lý Trụ sở tiếp công dân thành phố Hà Nội; phối hợp cùng đại diện cơ quan, tổ chức hữu quan tổ chức, thực hiện việc tiếp công dân thường xuyên tại Trụ sở tiếp công dân để tiếp nhận các kiến nghị, phản ánh, khiếu nại, tố cáo của công dân theo quy định của pháp luật; là đầu mối tiếp nhận, phân loại, đề xuất xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh theo quy trình của pháp luật; theo dõi, đôn đốc tiến độ giải

quyết của các cơ quan, đơn vị, báo cáo kết quả giải quyết với Lãnh đạo UBND Thành phố và các cơ quan có thẩm quyền của Thành phố.

Việc tiếp công dân tại các quận, huyện, thị xã, sở, ngành do Tổ tiếp dân thực hiện, do một Phó Chánh Văn phòng trực tiếp phụ trách với sự tham gia của cán bộ cơ quan thanh tra và các phòng, ban chuyên môn. Sau khi Luật Tiếp công dân 2013 có hiệu lực, các quận, huyện, thị xã kiện toàn Tổ tiếp dân thành Ban Tiếp công dân quận, huyện, thị xã, do một Phó Chánh Văn phòng trực tiếp phụ trách và các cán bộ chuyên trách thực hiện việc tiếp công dân.

Tính từ năm 2009 đến 9 tháng năm 2015, lãnh đạo các cơ quan hành chính của Thành phố đã tiếp trên 10 nghìn lượt công dân, trong đó phần lớn liên quan đến khiếu nại của công dân hoặc tố cáo xuất phát từ việc khiếu nại không theo ý muốn của công dân.

### **2.3.2. Công tác tiếp nhận, phân loại, xử lý đơn thư, kết quả giải quyết**

Cùng với công tác tiếp công dân, công tác xử lý đơn thư là khâu nghiệp vụ quan trọng của công tác giải quyết khiếu nại. Việc tiếp nhận, phân loại và xử lý đơn thư khiếu nại, kiến nghị, phản ánh của nhiều đơn vị cơ bản được tập trung vào một đầu mối là Tổ tiếp công dân thuộc Văn phòng HĐND&UBND cấp huyện hoặc Văn phòng Sở. Các đơn vị đều có sổ theo dõi việc tiếp nhận và xử lý đơn thư. Đối với các phiếu chuyển đơn do các cơ quan nhà nước như Thành ủy, Đoàn Đại biểu Quốc hội Hà Nội, HĐND Thành phố, văn phòng UBND Thành phố,... và các cơ quan báo chí chuyên, các đơn vị đã phân loại xử lý và có văn bản phúc đáp theo quy định của pháp luật về khiếu nại. Việc xử lý đơn đã từng bước gắn với công tác tiếp công dân, khiếu nại đảm bảo việc xử lý được đồng bộ, tránh mâu thuẫn, chông chéo.

Qua giải quyết khiếu nại về đất đai, các cơ quan hành chính nhà nước của Thành phố đã kịp thời phát hiện, xử lý một số sai phạm liên quan đến công tác quản lý đất đai; bảo vệ quyền lợi chính đáng của người dân, góp phần ổn định tình hình và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trên địa bàn Thành phố.

*\* Kết quả tiếp quả đạt được tiếp công dân, xử lý đơn thư khiếu nại trong quản lý, sử dụng đất:*

Trong giai đoạn từ năm 2011 tháng đầu năm 2015, toàn Thành phố tiếp 117.004 lượt công dân đến khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh; trong đó có 31.204 lượt người đến khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Trong gần 5 năm qua, số vụ công dân rút đơn, dừng khiếu nại là 276 vụ trong tổng số 5897 vụ khiếu nại liên quan đến quản lý, sử dụng đất đai đã thụ lý theo thẩm quyền, tỷ lệ khoảng 6%; nhiều nhất là năm 2013 đã giải thích để công dân rút đơn, dừng khiếu nại 213 vụ, chiếm tỷ lệ 18% tổng số vụ khiếu nại về đất đai năm 2013.

Nhìn chung, số đơn nói trên đã được phân loại, xử lý theo quy định. Thực tiễn tiếp nhận, phân loại, xử lý đơn cho thấy, số đơn trùng rất nhiều; có những vụ việc công dân gửi đơn nhiều lần cho một cơ quan trong khi thời hạn giải quyết khiếu nại chưa hết hoặc gửi đơn khiếu nại đến rất nhiều các cơ quan mà không đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Các cơ quan này đã chuyển đơn đến cơ quan có thẩm quyền để giải quyết theo quy định của Luật Khiếu nại. Cụ thể là, số đơn khiếu nại liên quan đến đất đai các cơ quan hành chính Thành phố tiếp nhận gấp 4 lần số vụ việc (5897 vụ) thuộc thẩm quyền các cơ quan đã thụ lý giải quyết.

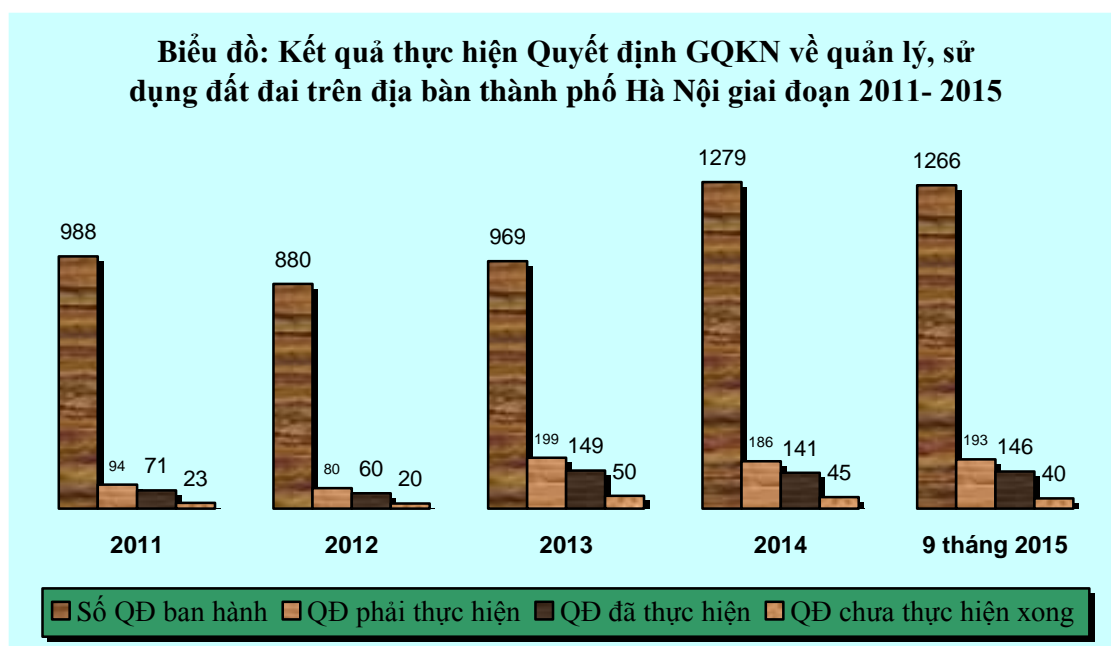
#### *2.3.4. Tình hình thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại*

Việc tổ chức thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại là khâu quan trọng và cũng là khâu cuối cùng trong giải quyết khiếu nại, xác định hiệu quả của công tác giải quyết khiếu nại nói chung và trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai nói riêng; thể hiện tính nghiêm minh, kỷ cương pháp luật nhằm khôi phục và bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng, hợp pháp của cá nhân, tổ chức nên công tác tổ chức thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật được HĐND và UBND Thành phố đặc biệt quan tâm và chú trọng. Các Nghị quyết, quyết định, văn bản chỉ đạo của các cơ quan cấp trên đã được các cấp, ngành của thành phố nghiêm túc triển khai.

Định kỳ, Thanh tra Chính phủ, UBND thành phố Hà Nội và Thanh tra Thành phố đều có rà soát việc thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại của công dân; có văn bản đôn đốc các cơ quan, đơn vị liên quan. Các quyết định chưa được thực hiện hoặc thực hiện chưa dứt điểm đã được Thanh tra Chính phủ, Thành ủy Hà Nội thống kê và đưa vào kế hoạch, chương trình hoạt động tại: Nghị quyết số 22/2009/NQ-HĐND ngày 11/12/2009 của HĐND thành phố Hà Nội và Kế hoạch số 1130/KH-TTCTP ngày 10/5/2012 và số 2100/KH-TTCTP ngày 19/9/2013 của Thanh tra Chính phủ.

Từ năm 2011 đến năm 2015, UBND thành phố Hà Nội đã ban hành 6702 quyết định giải quyết khiếu nại hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai, trong đó số phải thực hiện là 691 quyết định.

Theo số liệu thống kê hàng năm, kết quả thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật về lĩnh vực đất đai trên địa bàn Hà Nội tính theo thời kỳ hàng năm cụ thể như sau:



(Nguồn số liệu tổng hợp chung từ Thanh tra thành phố Hà Nội)

Thực tiễn cho thấy, các quyết định phải thực hiện chủ yếu trong lĩnh vực giải phóng mặt bằng phục vụ các dự án xây dựng khu đô thị mới, khu tái định

cur, công trình công cộng, các dự án phát triển kinh tế-xã hội của thành phố... Số quyết định chậm thực hiện hoặc chưa thực hiện xong dứt điểm lại tập trung phần lớn vào các vụ liên quan đến việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; thu hồi đất do vi phạm pháp luật, lấn chiếm đất, chuyển nhượng đất trái phép, sử dụng đất sai mục đích đã xây dựng công trình nhà ở trên đất; giao đất dịch vụ; thu hồi lại số tiền đã bồi thường, hỗ trợ GPMB không đúng quy định (điều chỉnh giảm phương án bồi thường, hỗ trợ GPMB)...

Với sự chỉ đạo quyết liệt của UBND Thành phố, việc thi hành các quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai ngày càng đi vào nề nếp và thực hiện nghiêm túc, bảo đảm lợi ích của Nhà nước, quyền lợi chính đáng, hợp pháp cho người dân.

## **2.4. Đánh giá công tác giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của UBND thành phố Hà Nội từ năm 2011-2015**

### **2.4.1. Ưu điểm và nguyên nhân của ưu điểm**

#### **2.4.1.1. Ưu điểm**

- Công tác giải quyết khiếu nại nói chung và việc giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai nói riêng tại của UBND thành phố Hà Nội đã có sự quan tâm giúp đỡ về mặt chuyên môn của Thanh tra Chính Phủ và sự quan tâm chỉ đạo của Thành ủy, HĐND-UBND Thành phố, cùng với sự cố gắng của của các cơ quan chức năng trong quận, UBND các phường thuộc quận, các cán bộ, công chức làm công tác giải quyết khiếu nại nên trên địa bàn quận đến nay không còn tình trạng đơn thư tồn đọng kéo dài, không để xảy ra các vụ khiếu nại tập trung đông người.

- UBND Thành phố Hà Nội đã thực hiện đổi mới trong việc tiếp công dân, kiện toàn bộ máy và nâng cao chất lượng tiếp công dân theo Luật Tiếp công dân năm 2013, nâng cao đội ngũ cán bộ tiếp dân, giải quyết khiếu nại của công dân và giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý và sử dụng về đất đai.

- Toàn bộ các đơn thư khiếu nại về đất đai trên địa bàn Thành phố đã được xem xét giải quyết đạt tỷ lệ thụ lý trên 95%.

- Số đơn thư khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của UBND Thành phố đã giao cho Thanh tra Thành phố và Sở Tài nguyên và Môi trường tham mưu giải quyết. Thanh tra Thành phố đã chủ động đã tham mưu đề xuất với Lãnh đạo Thành phố các biện pháp giải quyết, tăng cường kiểm tra, hướng dẫn, đôn đốc giải quyết dứt điểm nhiều vụ việc. Đối với những vụ việc phức tạp, liên quan đến nhiều đơn vị chuyên môn trong thì đã triệu tập các cuộc họp tư vấn, bàn biện pháp giải quyết, có những vụ việc bức xúc, căng thẳng.

- Công tác giải quyết khiếu nại quyết định hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai luôn được Thành ủy, HĐND-UBND Thành phố xác định là nhiệm vụ trọng tâm trong công tác quản lý đất đai. Công tác giải quyết khiếu nại trong thời gian qua đã gắn với cuộc vận động xây dựng chính đôn Đảng và cuộc đấu tranh chống tham nhũng đã đạt được những kết quả nhất định. Qua đó, đã góp phần giữ vững ổn định chính trị, xã hội, củng cố niềm tin của nhân dân quận Cầu Giấy đối với Đảng và Nhà nước nói chung và với các cấp chính quyền quận Cầu Giấy nói riêng.

#### **2.4.1.2. nguyên nhân của ưu điểm**

*Một là*, Thành phố đã ban hành nhiều văn bản để chỉ đạo triển khai thực hiện nghiêm túc các văn bản của Bộ Chính trị, Thủ tướng Chính phủ, Thanh tra Chính phủ về công tác giải quyết khiếu nại nói chung và giải quyết khiếu nại về quản lý, sử dụng đất đai nói riêng như: Chương trình hành động số 35-Ctr/TU ngày 13/6/2008 của Thành ủy, Kế hoạch số 05/KH-UBND ngày 03/9/2008 của UBND Thành phố để thực hiện Thông báo số 130-TB/TW của Bộ Chính trị về tình hình, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2006 đến nay và giải pháp trong thời gian tới; Kế hoạch số 123-KH/TU ngày 25/6/2014 của Thành ủy, Kế hoạch số 167/KH-UBND ngày 15/9/2014 của UBND Thành phố để triển khai thực hiện Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị về “Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo”; Kế hoạch số 103/KH-UBND ngày 01/8/2012 của UBND Thành phố triển khai thực hiện Chỉ thị số 14/CT-TTg ngày 18/5/2012 của Thủ tướng Chính phủ về kiểm tra rà soát các vụ KNTC tồn đọng; văn bản số 813/UBND-TNMT ngày 24/01/2013 của UBND

Thành phố về việc ra thông báo chấm dứt giải quyết KNTC; Kế hoạch số 25/KH-UBND ngày 05/02/2013 của UBND Thành phố tổ chức thực hiện kết quả rà soát các vụ khiếu nại, tố cáo tồn đọng; văn bản số 1217/UBND-BTCD ngày 07/02/2013 của UBND Thành phố về việc triển khai thực hiện các bước quy trình sau kiểm tra, rà soát các vụ khiếu nại, tố cáo tồn đọng để triển khai thực hiện Kế hoạch số 1130/KH-TTTP ngày 10/5/2012 của Thanh tra Chính phủ về kiểm tra, rà soát các vụ khiếu nại, tố cáo tồn đọng, phức tạp, kéo dài; Kế hoạch số 04/KH-UBND ngày 06/01/2014; công văn số 3960/UBND-BTCD ngày 04/6/2014 của UBND Thành phố chỉ đạo các đơn vị tiếp tục rà soát, kiểm tra, giải quyết dứt điểm các vụ khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng, kéo dài theo Kế hoạch số 2100/KH-TTTP ngày 19/9/2013 của Thanh tra Chính phủ...

Đồng thời, để tạo cơ sở pháp lý cho việc giải quyết khiếu nại liên quan đến lĩnh vực đất đai, UBND Thành phố đã chỉ đạo rà soát, sửa đổi, bổ sung các văn bản liên quan đến lĩnh vực đất đai, GPMB cho phù hợp với các quy định của pháp luật và tình hình thực tế trên địa bàn Thành phố (chính sách bán nhà tái định cư trả chậm không tính lãi suất; quy định về đơn giá thuê đất; quy định về hạn mức giao đất ở mới, hạn mức công nhận đất ở ...).

Thực hiện Nghị quyết số 39/2012/QH13 ngày 23/11/2012 của Quốc hội, Quyết định số 312/QĐ-TTg ngày 07/2/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc tiếp tục nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với quyết định hành chính về đất đai, UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 3813/QĐ-UBND ngày 21/6/2013 chỉ đạo các đơn vị tiếp tục nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại của công dân đối với quyết định hành chính về đất đai; rà soát, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai cho phù hợp với Hiến pháp, Luật Đất đai, Luật Thủ đô và các Nghị quyết của HĐND Thành phố; xây dựng, hoàn thành kế hoạch cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở cơ bản trước năm 2015; xây dựng cơ sở dữ liệu quản lý đất đai, hồ sơ địa chính; tăng cường kiểm tra, giám sát đối với công tác quy hoạch, kế



hoạch sử dụng đất, giao đất, thu hồi đất; tăng cường thanh tra việc chấp hành pháp luật về đất đai, giải quyết khiếu nại về đất đai; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong việc tiếp dân, xử lý đơn và giải quyết khiếu nại...

*Hai là*, công tác kiểm tra, giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại về quản lý, sử dụng đất đai được quan tâm và chỉ đạo giải quyết kịp thời. Hàng năm, Đoàn đại biểu Quốc hội Hà Nội tiến hành giám sát về công tác quản lý, sử dụng đất đai của các tổ chức trên địa bàn Thành phố và việc giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính về đất đai; Hội đồng nhân dân Thành phố tiến hành giám sát công tác quản lý sử dụng đất và tài sản công trên địa bàn Thành phố; ban hành các Nghị quyết về giải quyết các vụ khiếu nại tồn đọng, kéo dài trên địa bàn Thành phố và định kỳ hàng năm giám sát việc tổ chức thực hiện của UBND Thành phố.

*Ba là*, công tác tiếp và đối thoại với công dân được UBND Thành phố chỉ đạo các cấp, các ngành thực hiện nghiêm túc. Hàng tháng, lãnh đạo UBND Thành phố tổ chức tiếp công dân định kỳ vào ngày thứ 3 của tuần thứ 3 tại 2 địa điểm (34 phố Lý Thái Tổ, quận Hoàn Kiếm và 20 Hoàng Diệu, quận Hà Đông) để lắng nghe, tiếp nhận các ý kiến phản ánh, khiếu nại của công dân và kịp thời chỉ đạo giải quyết đối với các vụ việc phức tạp nhất là những vụ đông người, hạn chế tối đa việc phát sinh các “điểm nóng” gây mất an ninh trật tự trên địa bàn, nhất là trong thời gian tổ chức các sự kiện chính trị, văn hóa lớn của Thành phố và cả nước. Qua tiếp công dân, lãnh đạo UBND Thành phố đã kịp thời chỉ đạo giải quyết nhiều vụ việc nổi cộm không để phát sinh thành “điểm nóng” như: đoàn khiếu kiện đông người của công dân phường Dương Nội, quận Hà Đông; tiểu thương chợ Nghĩa Tân; khiếu kiện gây mất trật tự của công dân thôn Trung Oai, xã Tiên Dương, huyện Đông Anh liên quan đến dự án đường nối Nhật Tân - Nội Bài... Với các địa bàn phức tạp, có nhiều đoàn đông người, Thành phố đã chỉ đạo thành lập Tổ công tác liên ngành do Thanh tra Thành phố làm Tổ trưởng cùng các đơn vị có liên quan tiến hành làm việc trực tiếp tại đơn vị để kịp thời tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong giải quyết khiếu nại của địa phương (Tổ công tác tại quận Hà Đông, Tổ công tác tại huyện Ứng Hòa).

### **2.4.3. Hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế**

#### **2.4.3.1. Hạn chế**

Bên cạnh những ưu điểm, kết quả đạt được, công tác giải quyết khiếu nại quyết định hành chính về đất đai của UBND thành phố Hà Nội còn nhiều bất cập, hạn chế sau đây:

*Một là*, trong công tác chỉ đạo giải quyết khiếu nại một số nơi vẫn còn hạn chế, cụ thể: Công tác chỉ đạo giải quyết khiếu nại về quản lý, sử dụng đất một số nơi còn thiếu quyết liệt, chưa toàn diện; có chỉ đạo nhưng thiếu đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện nên hiệu quả chưa cao. Một số trường hợp cấp trên có chỉ đạo nhưng nội dung không rõ ràng hoặc thiếu thống nhất, dẫn đến cấp dưới lúng túng trong tổ chức thực hiện; hoặc, cấp trên chỉ đạo nhưng cấp dưới không thực hiện nghiêm túc. Một số đơn vị chưa quan tâm đầy đủ đến công tác giải quyết khiếu nại, chỉ chú trọng đến việc giải quyết hết thẩm quyền mà chưa quan tâm đến chất lượng, giải quyết dứt điểm vụ việc dẫn đến vụ việc kéo dài. Có nơi, có chỗ còn né tránh, đùn đẩy trách nhiệm hoặc thiếu nghiêm túc, kịp thời trong việc thực hiện các văn bản chỉ đạo của Trung ương, của Thành ủy và UBND Thành phố về giải quyết khiếu nại, tố cáo.

*Hai là*, việc thực hiện trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại về quản lý, sử dụng đất còn có thiếu sót, vi phạm. Mặc dù Luật Khiếu nại quy định về thời hạn giải quyết khiếu nại, tuy nhiên trên thực tế còn tình trạng giải quyết chưa đảm bảo thời hạn quy định. Theo kết quả tổng hợp từ năm 2011 đến năm 2015, số vụ việc giải quyết khiếu nại trong một số lĩnh vực cụ thể còn quá hạn như sau: liên quan đến đòi quyền sử dụng đất chiếm tỷ lệ khoảng 10%; liên quan đến bồi thường GPMB chiếm tỷ lệ khoảng 9%; liên quan đến việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chiếm tỷ lệ 8%; liên quan đến việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, xử lý vi phạm pháp luật về đất đai chiếm tỷ lệ khoảng 6%. Có tình trạng một số vụ khiếu nại chậm giải quyết, để công dân gửi đơn nhiều lần gây bức xúc cho người dân và phát sinh khiếu kiện vượt cấp, quá hạn, chậm giải quyết. Thậm chí có lúc, có nơi, tỷ lệ giải quyết khiếu nại chưa đảm bảo thời hạn còn cao (ví dụ như: năm 2013, tỷ lệ quá hạn tại huyện Đan Phượng 68%, huyện Thạch Thất 60%,

huyện Thường Tín 79%). Tại một số đơn vị, còn tình trạng một số vụ việc không ban hành quyết định thụ lý hoặc một số vụ việc ban hành Quyết định thụ lý còn chậm thời gian quy định; một số vụ việc giải quyết còn chưa hết nội dung khiếu nại.

*Ba là*, chất lượng thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính ở một số quận, huyện còn hạn chế, hiệu quả chưa cao và chưa đạt yêu cầu trong điều kiện hiện nay, nhất là đối với nội dung khiếu nại liên quan đến quản lý, sử dụng đất; còn để xảy ra tình trạng sai sót, giải quyết không đúng chính sách, pháp luật, chưa phù hợp với thực tế, chưa bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Còn có quyết định giải quyết chưa thấu tình, đạt lý dẫn đến bức xúc của công dân, khiếu nại tiếp lên cấp trên, khiếu nại kéo dài; chưa đảm bảo tính khả thi dẫn đến khó khăn trong việc tổ chức thực hiện. Việc áp dụng chính sách, quy định pháp luật về đất đai trong cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để giải quyết khiếu nại trong một số trường hợp chưa phù hợp với quy định của pháp luật.

*Bốn là*, việc tổ chức thực hiện các quyết định giải quyết đã có hiệu lực pháp luật còn thiếu kiên quyết, dẫn đến vụ việc không được giải quyết dứt điểm, khiếu kiện kéo dài. Trong đó có những vụ việc UBND Thành phố đã ban hành quyết định giải quyết khiếu nại, có nội dung đề nghị UBND quận, huyện tổ chức điều chỉnh phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho người có đất bị thu hồi song phải mất thời gian dài người bị thu hồi đất mới được nhận khoản bồi thường, hỗ trợ do điều chỉnh tăng. Từ đó, dẫn đến việc người dân có thái độ gay gắt, cho rằng chính quyền cố tình bao che sai phạm, làm giảm lòng tin của người dân vào bộ máy chính quyền các cấp.

*Năm là*, vẫn còn tình trạng né tránh, đùn đẩy việc giải quyết khiếu nại trong quản lý, sử dụng đất; quá trình giải quyết khiếu nại chưa đảm bảo yêu cầu và quy định.

#### **2.4.3.2. Nguyên nhân của những hạn chế**

Sở dĩ công tác giải quyết khiếu nại của UBND thành phố Hà Nội trong những năm qua còn nhiều hạn chế, bất cập là do các nguyên nhân khách quan và chủ quan sau đây:

+ Nguyên nhân khách quan

Do cơ chế chính sách luôn thay đổi, thiếu đồng bộ nên khi kết luận, quyết định nhiều cơ quan đã áp dụng chính sách không giống nhau, từ đó làm cho việc khiếu nại của người dân ngày càng gay gắt, nhất là chính sách về đất đai, bồi thường giải phóng mặt bằng có một số quy định chưa rõ ràng, chưa phù hợp với thực tiễn. Ví dụ: việc áp dụng khung giá bồi thường về đất cho các hộ dân thường xuyên thay đổi theo chiều hướng tăng thêm lợi ích cho người bị thu hồi đất, dẫn đến việc những người có cùng một loại đất bị thu hồi của dự án trước đó không lâu, thậm chí ngay cùng một dự án nhưng nằm ở giai đoạn khác bức xúc khiếu nại nhưng cũng không được giải quyết do quy định của pháp luật không được hồi tố chính sách. Cái lý của cơ quan nhà nước cũng đúng mà lý của dân cũng đúng. Bên cạnh đó, một số vụ việc tranh chấp đất đai diễn ra đã khá lâu nhưng thiếu căn cứ và hồ sơ pháp lý nên việc xác minh kết luận gặp nhiều khó khăn, vướng mắc khiến vụ việc mãi không được giải quyết dứt điểm.

Việc thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại còn mang tính nguyên tắc mà chưa có các quy định cụ thể, dẫn đến vụ việc không chấm dứt, tồn đọng kéo dài, người dân chờ lâu lại đi khiếu nại.

Phần lớn người dân nhận thức về sở hữu đất đai không đồng nhất với quy định của pháp luật hoặc một số người khi được Nhà nước giao đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã quan niệm đất đai là của họ, họ có quyền làm gì cũng được. Nhiều người đi khiếu nại về đất đai còn thiếu hiểu biết về pháp luật, nhất là pháp luật về khiếu nại. Nhiều người dân còn bị lôi kéo, xúi giục, kích động; có người vì động cơ cá nhân, vì mâu thuẫn mà thiếu thiện chí tiếp nhận kết quả giải quyết của cơ quan nhà nước. Ví dụ: việc khiếu nại của bên công giáo đòi đất tại số 42 phố Nhà Chung, phường Hàng Trống, quận Hoàn Kiếm hay số 178 phố Nguyễn Lương Bằng, phường Quang Trung, quận Đống Đa. Công tác tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật cho cán bộ và nhân dân chưa được quan tâm đúng mức, để vụ việc phát sinh ngày càng thêm phức tạp, kéo dài.

Đối với các vụ việc khiếu nại về đất đai, tâm lý của người khiếu nại là không muốn gửi đơn đến cơ quan Tòa án nhưng lại thiếu tôn trọng quyết định giải quyết

của các cơ quan hành chính nhà nước, dẫn đến việc khiếu nại kéo dài, khó có điểm kết thúc.

Chất lượng các dự án quy hoạch phát triển đô thị và công nghiệp có chất lượng chưa cao, chưa đánh giá hết được tác động, hệ quả khi triển khai thực hiện dự án trên các khía cạnh: môi trường, sự thay đổi tâm lý cộng đồng dân cư, việc làm cho người bị thu hồi đất,... Trong các khu công nghiệp, tình trạng ô nhiễm môi trường nước, không khí xảy ra phổ biến. Những hệ quả này đã tác động lớn đến cuộc sống của người dân; đó là nguyên nhân phát sinh khiếu nại.

Luật Đất đai, Luật Khiếu nại, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính và Luật Tố tụng hành chính còn chông chéo mâu thuẫn. Chính sách, pháp luật về đất đai chưa theo kịp cơ chế kinh tế thị trường; đặc biệt là chính sách tài chính đất đai chưa điều tiết hoặc đã điều tiết, phân phối nhưng chưa hợp lý phân giá trị tăng thêm mang lại từ đất cho các dự án đầu tư như trong việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

+ *Nguyên nhân chủ quan*

Lãnh đạo một số đơn vị, cơ sở chưa thấy hết được tầm quan trọng và tính cấp bách của việc giải quyết khiếu nại; chưa coi đây là công việc trọng tâm, thường xuyên, nên chưa tập trung chỉ đạo giải quyết dứt điểm các vụ việc phức tạp; chưa coi trọng công tác hoà giải, đối thoại và giải quyết khiếu nại ngay từ cơ sở. Nhiều lãnh đạo còn coi việc khiếu nại của dân là đương nhiên phải có ở mọi chính quyền; không thấy hết được trách nhiệm của mình trong việc để xảy ra tình trạng khiếu nại của dân. Còn chưa trực tiếp tiếp dân hoặc chỉ tiếp qua loa cho xong.

Trong quá trình thực hiện chính sách đất đai, xây dựng ở nhiều cơ sở còn thiếu công khai dân chủ, không đảm bảo trình tự, thủ tục, quy trình, quy phạm theo quy định. Về công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy phép xây dựng còn chậm, cấp đất, đấu giá đất tái định cư thực hiện thiếu minh bạch dẫn đến việc người dân bức xúc mà đi khiếu nại.

Trình độ, năng lực, phẩm chất đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức hoạt động trong lĩnh vực quản lý đất đai ở địa phương còn nhiều hạn chế. Nhiều cán bộ

công chức có trình độ chuyên môn không phù hợp với nhiệm vụ tham mưu trong công tác quản lý được giao. Một bộ phận cán bộ trong khi thực thi công vụ còn chưa phát huy hết tinh thần trách nhiệm; chủ quan, duy ý chí trong việc ban hành quyết định hành chính, hành vi hành chính.

Đội ngũ cán bộ giải quyết khiếu nại ở cơ sở không ổn định, chất lượng không đồng đều. Phần lớn cán bộ, công chức xã, phường còn thiếu trình độ chuyên môn, chỉ làm việc dựa trên kinh nghiệm và lòng nhiệt tình. Năng lực của cán bộ tham mưu giải quyết khiếu nại còn yếu, chưa am hiểu đầy đủ chính sách pháp luật, chưa nghiên cứu kỹ nội dung đơn thư, hồ sơ vụ việc, nhất là các vụ việc có tình tiết phức tạp. Có trường hợp còn thiếu trách nhiệm trong giải quyết, để vụ việc ngày càng căng thẳng, khó giải quyết. Nhiều nơi cán bộ giải quyết còn định kiến, ngại đối thoại trực tiếp với người đi khiếu nại hoặc khi giải quyết các thủ tục hành chính với những người có liên quan đến khiếu nại đã thiếu khách quan gây ức chế cho người đi khiếu nại.

Việc xử lý cán bộ vi phạm ở cơ sở và xử lý những sai phạm thông qua giải quyết đơn thư khiếu nại có nơi chưa kịp thời, chưa nghiêm túc. Khi công dân có đơn, qua quá trình xác minh làm rõ một số cán bộ đã vi phạm nguyên tắc trong quản lý đất đai nhưng áp dụng hình thức kỷ luật chưa thích đáng. Nhiều trường hợp lại được điều động lên làm ở những cơ quan cấp trên, được xét chuyển ngạch công chức bình thường như những công chức khác. Qua sự việc thấy rằng, những sai phạm là đương nhiên nhưng khi cơ quan nhà nước tiến hành xử lý chưa nghiêm túc, khiến người dân không hài lòng, thiếu tin tưởng vào sự lãnh đạo của các cấp ủy đảng, chính quyền.

Công tác chỉ đạo giải quyết đơn thư thiếu tập trung, chưa kiên quyết, còn hữu khuynh, né tránh, thiếu những biện pháp thiết thực để giải quyết dứt điểm từng vụ việc. Sự phối kết hợp giữa các ngành, các cấp chưa chặt chẽ đã ảnh hưởng đến tiến độ, chất lượng giải quyết các vụ việc và hiệu quả thực hiện các quyết định đã có hiệu lực pháp luật.

Việc chấp hành kỷ cương, kỷ luật hành chính trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại có nơi chưa nghiêm; chỉ đạo của cấp trên chưa được cấp dưới thực hiện nghiêm túc. Một số nơi chưa phát huy sức mạnh tổng hợp của hệ thống chính trị cơ sở. Vai trò của các tổ chức Đảng, sự phối kết hợp của chính quyền với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân còn hạn chế trong việc phát hiện, giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp trong nhân dân; chưa làm tốt công tác vận động thuyết phục, đối thoại, hoà giải để người khiếu tố hiểu đúng chính sách pháp luật, tự giác chấp hành quyết định giải quyết của các cơ quan có thẩm quyền. Công tác kiểm tra, giám sát của đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND, các tổ chức chính trị xã hội đối với chính quyền trong việc giải quyết khiếu nại còn buông lỏng, chưa có hiệu quả sâu rộng.

### **Kết luận chương 2**

Đất đai là một lĩnh vực đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của Thủ Đức, trong khi đó, tình hình khiếu nại trong quản lý và sử dụng đất tại Thành phố Hà Nội lại diễn biến hết sức phức tạp, vì vậy, công tác giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực này phải có những điểm khác biệt so với các địa phương khác, phải hướng trực tiếp đến giải quyết triệt để đối với những vụ việc khiếu nại đang diễn ra phổ biến và trở thành “điểm nóng” hiện nay. Về cơ bản, việc giải quyết khiếu nại về đất đai ở các đơn vị trên địa bàn thành phố đảm bảo tính khách quan, bảo vệ quyền lợi chính đáng của công dân. Các đơn vị đã nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ làm công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại; đổi mới cơ chế giải quyết hành chính có liên quan đến lĩnh vực đất đai nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết, phù hợp với công tác cải cách hành chính. Bên cạnh đó, sự tham gia của cả hệ thống chính trị từ Thành phố đến cơ sở đã giúp công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại về quản lý, sử dụng đất đạt kết quả đáng ghi nhận, tạo được sự chuyển biến cả về số lượng và chất lượng; nhiều vụ việc tồn đọng, phức tạp, nhạy cảm đã được giải quyết dứt điểm. Kết quả góp phần ổn định an ninh, trật tự và nâng cao hiệu quả thực hiện công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại trên địa bàn Thành phố.

### Chương 3

## **YÊU CẦU, GIẢI PHÁP NÂNG CAO NĂNG LỰC, HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

### **3.1. Yêu cầu nâng cao năng lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực đất đai**

#### ***3.1.1 Bảo đảm quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân***

Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam được Đảng ta đặt ra như một nhiệm vụ chiến lược quan trọng trong thời kỳ đổi mới toàn diện đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh. Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam nhằm bảo đảm quyền được bảo đảm, duy trì liên tục, thường xuyên thì phải xây dựng được nhà nước pháp quyền theo đúng nghĩa của nó. Muốn xây dựng được nhà nước pháp quyền và pháp chế thì phải có một hệ thống pháp luật đầy đủ và phù hợp và việc chấp hành pháp luật nghiêm chỉnh của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật. Do vậy, việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại là một trong những nhiệm vụ quan trọng không thể thiếu được trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam. Hoạt động giải quyết khiếu nại là một hoạt động quản lý nhà nước, có vai trò trong việc bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước. Việc tuân thủ, chấp hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước là tấm gương phản chiếu đời sống chính trị - xã hội- pháp luật. Chính vì vậy trong hoạt động giải quyết khiếu nại các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền phải nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật về khiếu nại. Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam có những đặc trưng cơ bản, khác với các chế độ nhà nước pháp quyền khác. Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, việc bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại của công dân được thể hiện trên các phương diện sau:



Thứ nhất, xây dựng và thực hiện cơ chế dân chủ để bảo đảm quyền khiếu nại các chủ thể: Trong Nhà nước pháp quyền, quyền con người, quyền công dân được xác lập về mặt pháp lý, tạo cơ sở cho việc xây dựng một xã hội bình đẳng và công bằng. Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là nhà nước dân chủ, của dân, do dân và vì dân vì vậy, Nhà nước phải bảo đảm phát triển tự do cá nhân, đặc biệt là bảo đảm quyền con người. Quyền khiếu nại là những quyền cơ bản của công dân. Việc thực hiện quyền khiếu nại, vừa là phương tiện để các chủ thể bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, đồng thời là hình thức tham gia vào quản lý xã hội. Vì vậy, xây dựng nhà nước phải hoàn thiện hệ thống bảo đảm pháp lý để các chủ thể thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo hành chính với định hướng ngày càng tạo điều kiện tốt hơn để các chủ thể thực hiện quyền khiếu nại của mình. Bảo đảm quyền khiếu nại thì pháp luật về khiếu nại phải được áp dụng công bằng, nhất quán, phải bảo đảm tính công khai, sự Về nhận thức tư tưởng minh bạch, dễ tiếp cận. Để đạt được mục tiêu đó, bên cạnh việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về khiếu nại, tố cáo, Nhà nước còn phải thiết lập hệ thống cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo một cách hiệu quả với phương thức giải quyết dân chủ và phát huy vai trò của xã hội trong giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Thứ hai, bảo đảm tính độc lập của toà án trong giải quyết các tranh chấp hành chính. Nhà nước và công dân đều bình đẳng trước pháp luật nên các quyết định của các cơ quan hành pháp nếu xâm phạm đến quyền và lợi ích của cơ quan, tổ chức và cá nhân cũng bị phán xét một cách khách quan, công bằng. Quyền khiếu nại hành chính của cơ quan, tổ chức, cá nhân là khả năng phản ứng trước sự vi phạm từ phía nhà nước. Sự độc lập của Toà án trong giải quyết các tranh chấp hành chính là một yêu cầu bảo đảm để không có sự can thiệp từ phía cơ quan lập pháp và hành pháp, bảo đảm để công chúng có được lòng tin vào sự hông thiên vị của các thẩm phán khi họ giải quyết các việc tư của dân.

### ***3.1.2. Phát huy dân chủ, công khai, minh bạch trong hoạt động của Nhà nước***

Bảo đảm cho các chủ thể thực hiện quyền khiếu nại chính là một trong những biện pháp bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức. Để bảo đảm cho các chủ thể thực hiện được quyền này, Nhà nước luôn phải quan tâm đến việc tạo ra những điều kiện thuận lợi nhất trong việc dân chủ, công khai, minh bạch trong hoạt động nhà nước, nhất là thực hiện công khai, minh bạch và cung cấp thông tin theo yêu cầu của người dân nhằm chủ động và kịp thời thông tin đến người dân về các nội dung liên quan đến các chủ trương, chính sách cũng như hoạt động của các cơ quan nhà nước. Nâng cao chất lượng thực thi công vụ, giải trình hành vi hành chính bị khiếu nại như không tuân theo pháp luật, không làm hoặc làm không đúng pháp luật; nâng cao chất lượng các quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai. Thực hiện đúng đắn các chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội trước hết nhằm bảo đảm đạt được các mục đích của các chủ trương, chính sách, mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội từ việc thực hiện các chủ trương, chính sách này. Việc thực hiện đúng đắn cũng giúp cho hạn chế các nguy cơ ảnh hưởng đến các quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, tổ chức, dẫn đến các nguy cơ phát sinh khiếu nại. Bên cạnh đó cũng cần thực hiện đúng đắn việc công khai, minh bạch các hoạt động này. Việc công khai, minh bạch và cung cấp thông tin theo yêu cầu giúp cho người dân có được những thông tin nhanh nhất, hiệu quả nhất để thỏa mãn các nhu cầu thông tin của mình, giúp bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của mình cũng như tôn trọng các quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và các cá nhân khác. Để thực hiện điều này, các cơ quan nhà nước cần thực hiện công khai, minh bạch và cung cấp thông tin theo các quy định về công khai, minh bạch trong Luật phòng, chống tham nhũng và các luật chuyên ngành. Bên cạnh việc góp phần hạn chế các phát sinh khiếu nại, việc công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan nhà nước còn góp phần giúp người dân có cơ sở để thực hiện giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, của cán bộ,

công chức, để buộc các cán bộ, công chức phải thực hiện đúng đắn các chức trách, nhiệm vụ của mình, góp phần phòng, chống các tham nhũng, tiêu cực.

### ***3.1.3. Cải cách thủ tục hành chính, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước trong sạch, mẫu mực, vì dân***

Cải cách hành chính, bao hàm cả cải cách bộ máy và cải cách thủ tục hành chính là những điều kiện cơ bản để hạn chế phát sinh khiếu nại và nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại. Trong đó cần quan tâm đến việc cải cách ngay chính bộ máy và thủ tục giải quyết các yêu cầu, kiến nghị và khiếu nại của người dân theo hướng gần dân, vì dân và có trách nhiệm với nhân dân. Trong xu thế phân cấp, phân quyền nhất thiết cần phân định rõ trách nhiệm của từng cấp trong giải quyết khiếu nại, kết hợp với việc xem xét, xử lý nghiêm những trường hợp đùn đẩy, né tránh, chậm trễ trong việc giải quyết. Cấp trên không giải quyết thay mà cần tăng cường kiểm tra, đôn đốc và xử lý trách nhiệm.

Nhận thức vai trò trách nhiệm của mình trong việc thực hiện chính sách pháp luật nói chung và chính sách pháp luật đất đai, khiếu nại là hết sức quan trọng và là yếu tố quan trọng nhất góp phần làm giảm các vụ việc khiếu nại về đất đai. Người cán bộ, công chức làm công tác quản lý đất đai cần nhận thức đầy đủ về việc thực hiện đúng các quy định của pháp luật đất đai, nhất là các quy định trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, sở hữu nhà ở và các tài sản khác trên đất; bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Trên tinh thần không để người dân chờ đợi, đi lại nhiều lần và đảm bảo quyền lợi cao nhất cho họ.

Đối với người cán bộ, công chức làm công tác giải quyết khiếu nại về đất đai thì không chỉ là cần nhận thức đầy đủ việc thực hiện đúng các quy định của pháp luật khiếu nại như thực hiện đúng thẩm quyền, đúng trình tự thủ tục và thời gian quy định, mà người cán bộ, công chức còn cần hiểu rằng khiếu nại là quyền cơ bản của công dân; khiếu nại là việc người dân đã trực tiếp tham gia quản lý xã hội; người dân khiếu nại chủ yếu là do quyền và lợi ích của họ bị xâm phạm, nhất là những người dân bị thu hồi đất để giải phóng mặt bằng thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội. Chỉ khi người cán bộ, công chức làm công tác quản lý đất đai

và giải quyết khiếu nại về đất đai có nhận thức hết lòng phục vụ nhân dân, vì nhân dân, thẳng thắn tiếp thu, nhìn nhận các vấn đề thiếu sót của mình trong công tác quản lý đất đai hay giải quyết khiếu nại thì việc khiếu nại về đất đai mới giảm được phần nhiều. Vì vậy cần xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước trong sạch, mẫu mực, vì dân.

### **3.2. Các giải pháp nâng cao năng lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực đất đai**

#### **3.2.1. Giải pháp về nhận thức**

*- Nâng cao nhận thức của người dân nói chung và nhận thức của người khiếu nại về đất đai nói riêng.*

Trong những năm qua, Luật Đất đai, Luật Khiếu nại và các văn bản quy phạm pháp luật khác đã thực sự trở thành cơ sở pháp lý quan trọng để quyền khiếu nại về đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội được thực hiện nghiêm chỉnh, trên cơ sở đó các cơ quan, tổ chức, cá nhân đã xác định được quyền và nghĩa vụ của mình trong việc quản lý, sử dụng đất đai và khiếu nại. Tuy nhiên, trong thực tế, việc người dân quan tâm, tìm hiểu pháp luật đất đai và pháp luật khiếu nại còn chưa nhiều. Đây chính là nguyên nhân làm gia tăng các vụ khiếu nại về đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội trong thời gian qua. Vì vậy, để giảm bớt các vụ việc khiếu nại về đất đai thì trước hết, phải thường xuyên chăm lo, giáo dục, tuyên truyền, phổ biến pháp luật về đất đai, khiếu nại cho nhân dân. Chỉ khi người dân nắm bắt được các quy định của pháp luật thì họ mới hiểu rõ những việc làm đúng, làm chưa đúng trong công tác quản lý nhà nước về đất đai và giải quyết khiếu nại của cơ quan nhà nước. Khi đó công dân sẽ nhận thức được việc có nên khiếu nại hay không và tự giác chấp hành các thủ tục, quy định trong giải quyết khiếu nại của cơ quan nhà nước; thực hiện khiếu nại đúng cấp có thẩm quyền; chấp nhận hay không chấp nhận kết quả giải quyết của các cơ quan nhà nước; không bị lôi kéo, xúi giục khiếu kiện đông người, lợi dụng quyền khiếu nại gây rối trật tự công cộng làm ảnh hưởng đến tình hình an ninh – chính trị địa phương.

*- Nâng cao nhận thức của người làm chính sách đất đai, chính sách khiếu nại.*

Việc xây dựng chính sách pháp luật làm định hướng cho công tác quản lý xã hội là vô cùng quan trọng, nhưng vấn đề quan trọng nhất là xây dựng chính sách thế nào để khi áp dụng vào thực tiễn không vướng mắc, dễ thực hiện, không mâu thuẫn, chông chéo, không gây bức xúc trong xã hội. Điều này đòi hỏi người làm chính sách phải nhận thức đầy đủ về trách nhiệm cũng như tầm quan trọng trong việc làm của mình. Khi xây dựng hay sửa đổi một văn bản qui phạm pháp luật mới, người làm chính sách cần thẩm nhuần tinh thần xây dựng các điều khoản phải rõ ràng, dễ hiểu, đồng thời nắm chắc các quy định của các văn bản qui phạm pháp luật có liên quan, để các cơ quan hay cá nhân có thể hiểu và thực hiện một cách dễ dàng; tránh trường hợp có một nội dung lại được quy định bởi quá nhiều văn bản làm cho việc tra cứu mất nhiều thời gian, khó thực hiện.

*- Nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức làm công tác quản lý đất đai và giải quyết khiếu nại về đất đai.*

Nhận thức vai trò trách nhiệm của mình trong việc thực hiện chính sách pháp luật nói chung và chính sách pháp luật đất đai, khiếu nại là hết sức quan trọng và là yếu tố quan trọng nhất góp phần làm giảm các vụ việc khiếu nại về đất đai. Người cán bộ, công chức làm công tác quản lý đất đai cần nhận thức đầy đủ về việc thực hiện đúng các quy định của pháp luật đất đai, nhất là các quy định trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, sở hữu nhà ở và các tài sản khác trên đất; bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Trên tinh thần không để người dân chờ đợi, đi lại nhiều lần và đảm bảo quyền lợi cao nhất cho họ.

Đối với người cán bộ, công chức làm công tác giải quyết khiếu nại về đất đai thì không chỉ là cần nhận thức đầy đủ việc thực hiện đúng các quy định của pháp luật khiếu nại như thực hiện đúng thẩm quyền, đúng trình tự thủ tục và thời gian quy định, mà người cán bộ, công chức còn cần hiểu rằng khiếu nại là quyền cơ bản của công dân; khiếu nại là việc người dân đã trực tiếp tham gia quản lý xã hội; người dân khiếu nại chủ yếu là do quyền và lợi ích của họ bị xâm phạm, nhất là những người dân bị thu hồi đất để giải phóng mặt bằng thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội. Chỉ khi người cán bộ, công chức làm công tác quản lý đất đai

và giải quyết khiếu nại về đất đai có nhận thức hết lòng phục vụ nhân dân, vì nhân dân, thẳng thắn tiếp thu, nhìn nhận các vấn đề thiếu sót của mình trong công tác quản lý đất đai hay giải quyết khiếu nại thì việc khiếu nại về đất đai mới giảm được phần nhiều.

### ***3.2.2. Giải pháp về xây dựng và hoàn thiện pháp luật***

*- Yêu cầu chung về xây dựng và hoàn thiện pháp luật trên các lĩnh vực giải quyết khiếu nại và quản lý đất đai.*

Xuất phát từ những nguyên nhân gây nên tình trạng khiếu nại về đất đai và giải quyết khiếu nại về đất đai; thiết nghĩ việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quản lý nhà nước trên lĩnh vực giải quyết khiếu nại và quản lý đất đai là giải pháp thiết thực nhất để hạn chế phát sinh khiếu nại về đất đai. Yêu cầu của việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật là xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ và phù hợp với thực tiễn. Điều đó sẽ hạn chế và tiến tới loại bỏ những kẽ hở dẫn đến sự phát sinh các hành vi vi phạm pháp luật. Các văn bản quy phạm pháp luật phải đảm bảo tính thống nhất.

Khi xây dựng và hoàn thiện pháp luật cần đặc biệt chú ý đến việc trung cầu ý kiến nhân dân, tranh thủ ý kiến đóng góp của các ngành, các cấp và nhất là các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của các quy định pháp luật đó.

*- Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật đất đai.*

Nghị định hướng dẫn Luật Đất đai mới thay thế Luật Đất đai năm 2003 (có hiệu lực từ 01/7/2004), cần quy định rõ hơn các vấn đề sau:

+ Không trả lại nhà, đất mà Nhà nước đã quản lý hoặc đã giao cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai qua các thời kỳ đồng thời chấm dứt tiếp nhận đơn khiếu nại đòi các loại nhà, đất này. Trong thực tế hiện nay ở Hà Nội thì việc đòi lại nhà, đất mà Nhà nước đã quản lý hoặc đã giao cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai qua các thời kỳ chiếm khoảng 5%-7% các vụ khiếu nại về đất đai; pháp luật về đất đai hiện nay quy định là không trả lại nhưng không quy định việc không tiếp nhận hay chấm dứt tiếp nhận đơn thư, dẫn đến các cơ quan có thẩm quyền vẫn phải thụ lý xem xét. Vì vậy, việc ban

hành các quy định này là hết sức cần thiết, sẽ làm giảm một phần các vụ khiếu nại về đất đai.

+ Toàn bộ các vụ tranh chấp đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết của các cơ quan Toà án, còn các cơ quan quản lý hành chính chỉ có thẩm quyền xác nhận về nguồn gốc và quá trình sử dụng đất. Bản chất của tranh chấp đất đai là tranh chấp dân sự việc giao toàn bộ các vụ tranh chấp này cho cơ quan Toà án là trả lại đúng vị trí của nó; hơn nữa việc Toà án xét xử theo trình tự tố tụng dân sự, có thu tiền án phí và phí dân sự. Do đó, trước khi khởi kiện tranh chấp, người dân phải suy nghĩ, lựa chọn việc thoả thuận với nhau hay gửi đơn khởi kiện ra Toà án; tránh tình trạng như hiện nay, người dân gửi đơn đi tràn lan, với suy nghĩ được hay không được cứ gửi đơn, cứ đến các cơ quan quản lý nhà nước, tạo nên một áp lực không nhỏ cho các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.

+ Bổ sung các quy định cụ thể, chi tiết theo hướng tăng mức xử lý các hành vi vi phạm trong việc chậm cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản trên đất; để đất hoang hoá, chậm sử dụng đất, sử dụng đất không đúng mục đích, lấn chiếm đất; không thực hiện đúng các quy định đảm bảo lợi ích của người bị thu hồi đất trong trường hợp giải phóng mặt bằng; không xử lý kịp thời đối với các hành vi vi phạm của pháp luật đất đai.

+ Điều chỉnh các quy định về chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo hướng đảm bảo quyền lợi của người bị thu hồi đất, quyền lợi của Nhà nước và quyền lợi của doanh nghiệp; đảm bảo sự công bằng giữa quyền lợi của người bị thu hồi đất với những người không bị thu hồi đất trong cùng khu vực (những người được hưởng lợi ích do việc giải phóng mặt bằng mang lại) và với những người được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản trên đất. Việc ban hành các quy định điều chỉnh cân bằng lợi ích giữa những chủ thể nêu trên sẽ góp phần làm giảm tối đa các vụ khiếu nại về đất đai.

+ *Về thẩm quyền giải quyết khiếu nại.*

Luật Khiếu nại năm 2011 quy định thủ trưởng các cơ quan nhà nước có trách nhiệm giải quyết lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính

của mình. Trên nguyên tắc, việc quy định như vậy là hợp lý, tạo điều kiện cho người có quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật có quyền tự xem xét, điều chỉnh, sửa đổi hoặc huỷ bỏ quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, đảm bảo đúng quy định của pháp luật và lợi ích của người khiếu nại. Quy định này cũng thể hiện rõ tính dân chủ xã hội chủ nghĩa trong lĩnh vực khiếu nại. Tuy nhiên, trong thực tế hầu như khi xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình phần lớn thủ trưởng các cơ quan nhà nước không thừa nhận quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình là sai. Bên cạnh đó, tâm lý của người khiếu nại cho rằng việc giải quyết lần đầu thường thiếu tính khách quan, các cơ quan có thẩm quyền thường né tránh hoặc kéo dài thời hạn giải quyết. Do vậy, hầu như các quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, nhất là trong lĩnh vực đất đai, giải phóng mặt bằng thường bị khiếu nại lên cơ quan cấp trên.

Từ thực tế trên thấy rằng phải có một cơ quan giải quyết khiếu nại chuyên nghiệp và độc lập với hệ thống các cơ quan quản lý hành chính địa phương để giải quyết khiếu nại. Đó chính là các cơ quan Tài phán hành chính và các cơ quan Toà án. Theo quy định này thì các cơ quan hành chính đã có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại không còn là cơ quan giải quyết khiếu nại lần đầu nữa, các cơ quan này chỉ có quyền tự xem xét, kiểm tra lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình và có quyền điều chỉnh nếu thấy có sai phạm. Các cơ quan Tài phán sẽ quyết định giải quyết khiếu nại một lần, nếu người khiếu nại không đồng ý với quyết định của cơ quan Tài phán thì có quyền khởi kiện ra Toà án. Toà án sẽ xét xử theo trình tự hai cấp.

*+ Về quy định thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại.*

Cần có quy định cụ thể, rõ ràng về thời gian, trình tự, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật. Luật Khiếu nại hiện nay tuy có quy định việc thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại nhưng mới chỉ mang tính nguyên tắc, mà chưa có quy định cụ thể. Do đó, trong thực tế vừa qua có rất nhiều vụ việc khiếu nại đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định nhưng chậm thực hiện hoặc không thực



hiện, dẫn đến việc người khiếu nại bức xúc gửi đơn đến các cơ quan cấp trên. Thực hiện nhanh chóng, khẩn trương các quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật không chỉ làm hạn chế những vụ việc khiếu nại về đất đai không đáng có mà còn thể hiện tính nghiêm minh của bộ máy nhà nước, tạo lòng tin cho nhân dân và doanh nghiệp.

+ *Về thời gian thực hiện giải quyết khiếu nại của các cơ quan có thẩm quyền.*

Luật Khiếu nại năm 2011 có quy định thời gian giải quyết khiếu nại lần đầu là 30 ngày, lần hai là 45 ngày nhưng trong thực tế thì việc giải quyết khiếu nại không đơn thuần chỉ là một cơ quan mà trước khi quyết định giải quyết khiếu nại các cơ quan quản lý nhà nước thường giao cho các cơ quan thanh tra xác minh, kết luận đối với đơn khiếu nại. Do không có quy định cụ thể thời gian xác minh kết luận cho các cơ quan thanh tra, các cơ quan thanh tra đã sử dụng toàn bộ thời gian mà pháp luật quy định để giải quyết một vụ khiếu nại, dẫn đến việc sau khi các cơ quan thanh tra có kết luận xác minh thì thời gian giải quyết đã hết (không còn thời gian giải quyết của các cơ quan quản lý). Chính sự vi phạm này đã làm cho người khiếu nại hiểu rằng các cơ quan nhà nước không muốn giải quyết đơn khiếu của họ và cho rằng với sự vi phạm thời gian giải quyết của các cơ quan nhà nước thì kết quả giải quyết cũng không được khách quan, đúng pháp luật. Từ đó làm cho người khiếu nại bức xúc, không chấp nhận kết quả giải quyết của các cơ quan có thẩm quyền và tiếp tục có đơn gửi lên cơ quan cấp trên. Vì vậy, khi có các quy định cụ thể về thời gian của từng cơ quan tham gia giải quyết khiếu nại không chỉ làm giảm đơn khiếu nại lên cơ quan cấp trên mà còn nâng cao trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại của các cơ quan có thẩm quyền.

+ *Về việc tiếp công dân.*

Quy định cụ thể cơ chế phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc tiếp dân, phẩm chất, trách nhiệm, năng lực của người tiếp công dân của cơ quan, tổ chức, cá nhân; thời gian tiếp công dân. Đặc biệt, là trách nhiệm tiếp dân của Thủ trưởng các đơn vị. Những quy định đó phải gắn liền với việc quy định chế tài xử lý khi thực hiện không đúng, không tốt, tránh việc tiếp dân được đùn đẩy cho cơ quan

thanh tra, cán bộ khác; đồng thời tránh trường hợp cùng một vụ việc nhưng mỗi cơ quan, mỗi cấp, mỗi ngành lại có ý kiến, cách thức xử lý khác nhau làm cho công dân mất phương hướng, mất niềm tin, tiếp tục khiếu tố vượt cấp.

Trong thực tế vừa qua còn có nhiều Chủ tịch UBND huyện không thực hiện việc tiếp dân, đối thoại với dân trước khi có quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà giao khoán hết cho cơ quan thanh tra, trong khi đó cơ quan thanh tra lại không phải là một cấp giải quyết. Đặc biệt trong lĩnh vực bồi thường, hỗ trợ và tái định cư để giải phóng mặt bằng thực hiện các dự án là lĩnh vực rất phức tạp, khi công dân đến khiếu nại thì hiệu quả của công tác đối thoại trong tiếp dân lần đầu là rất hạn chế, cán bộ thanh tra không biết phải tìm hiểu sự việc và giải thích cho người dân như thế nào. Có những vụ việc rất đơn giản nếu cơ quan chuyên môn tham mưu ban hành quyết định hành chính mà đối thoại với người dân thì đã có ngay câu trả lời và nhiều trường hợp chắc chắn người dân sẽ rút đơn khiếu nại.

Việc tiếp công dân của cơ quan nhà nước không chỉ nhằm mục đích tiếp nhận để giải quyết những vụ việc khiếu nại thuộc thẩm quyền, hướng dẫn công dân thực hiện các quyền mà pháp luật quy định, mà còn là một kênh thông tin để tiếp nhận, giải quyết những phản ánh, kiến nghị, thỉnh cầu của công dân đối với Đảng và Nhà nước. Hiện chưa có các quy định cụ thể về phản ánh, kiến nghị, thỉnh cầu của công dân và chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết các kiến nghị phản ánh đó, dẫn đến việc các cơ quan nhiều khi không giải quyết, có khi lại giải quyết theo quy định của khiếu nại, tố cáo. Do đó, các nhà làm luật đã phải tách chế định tiếp công dân và giải quyết những kiến nghị, phản ánh của công dân ra khỏi Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo, chính vì vậy Quốc hội đã thông qua Luật tiếp công dân và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2014. Như vậy, pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại là cơ sở pháp lý quan trọng trong quá trình giải quyết khiếu nại về đất đai. Vì vậy, những vấn đề mà Luật Đất đai năm 2013, Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo năm 2011 chưa quy định chi tiết, cụ thể thì cần được ban hành, sửa đổi làm cơ sở cho các cơ quan có thẩm quyền thực hiện. Có như vậy thì tình

trạng đơn thư khiếu nại về đất đai mới có thể giảm và quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực này mới được đảm bảo cao nhất.

### **3.2.3. Giải pháp tổ chức cán bộ**

- *Đẩy mạnh cải cách bộ máy làm công tác giải quyết khiếu nại về đất đai.*

+ *Về con người*

Công tác giải quyết khiếu nại về đất đai phải gắn với công cuộc cải cách bộ máy hành chính hay nói đúng hơn là cải cách những người làm công tác giải quyết khiếu nại. Hiện nay, trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý đất đai, cán bộ làm công tác giải quyết khiếu nại, đặc biệt là cán bộ làm công tác này ở cấp cơ sở còn nhiều hạn chế. Bởi vậy, yêu cầu đặt ra là các cấp chính quyền cần có giải pháp nâng cao hơn nữa trình độ, năng lực, kiến thức, kinh nghiệm và trách nhiệm cho đội ngũ cán bộ.

Việc nâng cao trình độ, năng lực chuyên môn cho đội ngũ cán bộ phải được thực hiện thông qua các biện pháp tổng hợp. Đối với cán bộ có trình độ, năng lực không đáp ứng tiêu chuẩn quy định thì phải kiên quyết cho nghỉ hoặc điều chuyển sang công tác khác phù hợp hơn. Hiện tại đã bổ sung vào chương trình thi tuyển công chức chuyên môn của ngành mà thí sinh đăng ký dự thi để tuyển chọn được người cán bộ có trình độ, năng lực, kiến thức chuyên môn đáp ứng yêu cầu công việc. Những cán bộ đang trong biên chế hiện có, cần thường xuyên cử đi đào tạo, bồi dưỡng các kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ, kiến thức pháp luật, quản lý nhà nước để đáp ứng yêu cầu giải quyết công việc và công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại. Đối với cán bộ, công chức nằm trong diện quy hoạch các chức danh lãnh đạo; trước khi bổ nhiệm yêu cầu phải có đề tài, chuyên đề về lĩnh vực mình sẽ phụ trách, để Hội đồng xét bổ nhiệm xem xét hoặc tổ chức thi tuyển.

Nâng cao kỹ năng nghiệp vụ, kinh nghiệm giải quyết công việc thông qua việc thường xuyên tổ chức các lớp bồi dưỡng kiến thức quản lý, kiến thức xã hội và kinh nghiệm xử lý các tình huống phát sinh trong công việc hàng ngày. Tăng cường công tác thanh tra công vụ, thanh tra trách nhiệm từ đó có cái nhìn sát thực trong đánh giá cán bộ, công chức; kịp thời biểu dương, khen thưởng những tập thể, cá nhân có thành

tích xuất sắc; phát hiện và xử lý kịp thời những tập thể, cá nhân thiếu trách nhiệm, vi phạm kỷ luật, kỷ cương hành chính, nhất là vi phạm các quy định về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại.

Một trong các nguyên nhân làm giảm lòng tin của người dân vào kết quả giải quyết khiếu nại và tiếp tục khiếu nại vượt cấp khi đã có kết quả giải quyết của cơ quan hành chính là do sự xuống cấp về đạo đức của một bộ phận cán bộ, công chức. Đạo đức nghề nghiệp có liên quan trực tiếp đến chất lượng giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính. Từ thực tế Hà Nội cho thấy nâng cao đạo đức nghề nghiệp sẽ là một trong các biện pháp tích cực để nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại. Để nâng cao đạo đức nghề nghiệp mỗi cơ quan hành chính phải xây dựng quy định về tiêu chuẩn đạo đức của các cán bộ, công chức trong cơ quan hay nói cách khác là xác định nghĩa vụ cụ thể cho mỗi cán bộ, công chức trên cơ sở khuôn khổ pháp lý. Phổ biến, quán triệt và có các biện pháp kiểm tra việc thực hiện các tiêu chuẩn đó, có hình thức khen thưởng, kỷ luật kịp thời, đúng người, đúng việc. Bên cạnh đó, cần đổi mới chế độ tuyển dụng công chức sao cho tuyển chọn được người cán bộ, công chức không chỉ giỏi về chuyên môn, nghiệp vụ mà còn có phẩm chất đạo đức tốt. Hàng năm cần xây dựng các tiêu chí và đổi mới phương pháp đánh giá, xếp loại cán bộ, công chức đảm bảo tính công bằng, minh bạch, đánh giá đúng người, đúng việc. Ở góc độ vĩ mô, trong thời gian tới cần đổi mới chính sách tiền lương cho cán bộ, công chức. Nếu như ở các quốc gia phát triển, người cán bộ, công chức nhà nước hoàn toàn sống sung túc nhờ vào đồng lương của mình thì ở Việt Nam, ngay cả những công chức sống trong một địa phương có mức sống trung bình khá như Hà Nội thì người công chức cũng không thể sống tốt bằng đồng lương. Bên cạnh động cơ và lý tưởng thoả đáng, người công chức phải có đủ lương để nuôi sống bản thân và gia đình, có như vậy thì họ mới yên tâm công tác, phụng sự nhân dân, mới công tâm trong khi giải quyết các yêu cầu của công dân. Như vậy, nâng cao đạo đức công vụ với các biện pháp cụ thể sẽ là giải pháp quan trọng cần thực hiện kịp thời khi các cơ quan hành chính nhà nước ở Hà Nội nỗ lực nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại.

### **3.2.4. Các giải pháp khác**

*- Tổ chức tuyên truyền chính sách pháp luật đất đai và khiếu nại về đất đai.*

Trong những năm qua, công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật đất đai và khiếu nại đã có hướng tích cực. Tuy nhiên, kết quả đạt được chưa cao, chưa góp phần làm giảm các vụ việc khiếu nại về đất đai.

Để công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật đất đai và khiếu nại có hiệu quả thì vấn đề đầu tiên cần áp dụng là hình thức tuyên truyền sao cho phù hợp, đúng với những đối tượng đang cần tìm hiểu. Ví dụ như việc tổ chức tuyên truyền pháp luật đất đai và khiếu nại cho những người dân trong diện phải giải phóng mặt bằng, để họ hiểu về quyền lợi và nghĩa vụ của mình đối với đất đai cũng như thủ tục khiếu nại nếu quyền lợi của họ bị xâm phạm. Với những lợi ích thiết thực thì những người dân được tuyên truyền sẽ chịu khó lắng nghe, tìm hiểu và như vậy kết quả tuyên truyền sẽ đạt được rất cao.

Ngoài tổ chức tuyên truyền theo hình thức trực tiếp nêu trên thì công tác tuyên truyền theo hình thức phổ thông như tổ chức các lớp tập huấn, tọa đàm trao đổi; làm tờ rơi, tờ gấp để ở các nơi công cộng, sinh hoạt cộng đồng; in các cuốn sách tìm hiểu và hỏi đáp pháp luật đất đai, khiếu nại; làm các tiểu phẩm chiếu trên đài truyền hình và các câu chuyện phát trên đài phát thanh.

Bên cạnh đó, việc tuyên truyền, nâng cao ý thức pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại cho cán bộ, công chức trong cơ quan giải quyết khiếu nại cũng là một giải pháp không thể lơ là. Đôi khi chúng ta tưởng rằng các cán bộ, công chức là những người hiểu rõ tất cả những quy định của Nhà nước. Song qua điều tra thực tế cho thấy các cán bộ, công chức chỉ nắm được khoảng 50% - 60% những quy định pháp luật về lĩnh vực mình được giao thực hiện nhiệm vụ. Khi cần giải quyết một vụ việc không thường xuyên thì hầu như đều phải tự đi tìm kiếm văn bản quy định. Từ đó dẫn đến việc làm sai, làm không đúng quy định và đó chính là nguyên nhân phát sinh khiếu nại; chất lượng giải quyết khiếu nại còn nhiều hạn chế. Và một thực trạng rất đáng báo động là hầu hết các cán bộ, công chức (không kể cán bộ, công chức làm công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại) đều mới chỉ nghe đến “Luật

Khiếu nại, Luật Tố cáo” chứ chưa từng đọc qua Luật này, chưa hiểu quy định của Nhà nước về quyền khiếu nại và thẩm quyền, quy trình, thủ tục giải quyết khiếu nại của các cơ quan nhà nước ra sao. Thực tế đó đã chứng minh cho trình độ nhận thức pháp luật của công dân còn rất hạn chế và lý do vì sao khiếu nại vẫn tiếp tục là vấn đề bức xúc trong xã hội. Vì vậy, cần tổ chức các lớp tập huấn phổ biến pháp luật để làm sao cho những cán bộ này hiểu đúng, hiểu sâu những quy định pháp luật về đất đai và khiếu nại. Trên cơ sở đó họ mới làm tốt công tác tuyên truyền pháp luật đến người đi khiếu nại và thực hiện tốt quy trình, thủ tục giải quyết khiếu nại; đảm bảo giải quyết khiếu nại về đất đai của công dân có chất lượng cao nhất.

*- Ứng dụng công nghệ thông tin trong tiếp dân và giải quyết khiếu nại.*

Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong tiếp dân, giải quyết khiếu nại ở Hà Nội hầu như còn yếu. Để nâng cao chất lượng tiếp dân và giải quyết khiếu nại, các cơ quan hành chính nhà nước trong cả nước nói chung và ở Hà Nội nói riêng cần xây dựng một cổng giao tiếp điện tử riêng; mỗi công dân sẽ là một thành viên của mạng giao tiếp đó. Mọi hoạt động của cơ quan nhà nước đều được cung cấp tới người dân. Các thủ tục giải quyết khiếu nại đều có thể thực hiện thông qua cổng giao tiếp điện tử. Công dân được đăng nhập với user riêng của mình, đăng ký được tiếp, đối thoại trực tuyến với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại; gửi đơn thư khiếu nại cho cơ quan có thẩm quyền mà vẫn được bảo đảm quyền giữ bí mật. Công dân sẽ nhận được câu trả lời về việc khiếu nại của mình, lịch để có cuộc hẹn gặp trực tiếp hoặc trực tuyến đối thoại; rút đơn hoặc chuyển đơn tiếp lên cấp trên khi thời hạn khiếu nại đã hết mà không nhận được câu trả lời...Nói chung tất cả thủ tục về khiếu nại đều được thực hiện như việc công dân tự mình đến trụ sở tiếp dân nhưng thuận tiện, nhanh chóng, tiết kiệm hơn rất nhiều. Việc giải quyết khiếu nại qua mạng Internet đảm bảo tính nhanh chóng, chính xác, tiết kiệm góp phần tốt nhất vào việc công khai minh bạch, giảm tồn đọng đơn thư khiếu tố, rút ngắn thời gian và tự động hoá quy trình giải quyết khiếu nại, tránh phiền hà, sách nhiễu trong nhân dân. Người dân có thể truy cập bất cứ lúc nào, các cán bộ, công chức có thể tìm lại hồ sơ, tài liệu một cách nhanh chóng. Phạm vi cung cấp thông tin không hạn

ché, mang tính phổ biến rộng rãi. Sự đối thoại thường xuyên, liên tục giữa công dân với chính quyền không có giải pháp nào hiệu quả hơn là thông qua một cổng thông tin giao dịch điện tử. Làm tốt được việc xây dựng cổng giao tiếp này chắc chắn sẽ nâng cao được chất lượng giải quyết khiếu nại của các cơ quan nhà nước.

Tại các trụ sở tiếp công dân cũng phải được trang bị các thiết bị thông tin nhằm phục vụ cho công tác tiếp dân có hiệu quả hơn. Có thể trang bị sổ sách bằng máy tính thay cho sổ ghi chép bằng giấy như hiện nay. Người đến trụ sở tiếp dân tự mình đăng ký vào danh sách những người cần được tiếp, nội dung sơ bộ của nội dung đơn thư để tiện cho việc phân loại. Đối với những người có trình độ ứng dụng công nghệ thông tin còn hạn chế thì cán bộ tiếp dân sẽ giúp đỡ họ thực hiện công việc này. Bảng điện tử sẽ lần lượt hiển thị tên công dân đến lượt được vào tiếp, vị trí được tiếp và người tiếp mình là ai.

### **Kết luận chương 3**

Là một thành phố lớn, Hà Nội cũng như nhiều địa phương trong cả nước tình hình khiếu nại về đất đai những năm gần đây có chiều hướng gia tăng. Các vụ khiếu nại của công dân tập trung chủ yếu về lĩnh vực giải phóng mặt bằng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, sở hữu nhà ở và tài sản trên đất.... Dù các ngành, các cấp đã có nhiều cố gắng trong việc giải quyết khiếu nại. Nhưng do những nguyên nhân khách quan như tình trạng quản lý đất đai có thời gian bị buông lỏng, cơ chế chính sách thiếu đồng bộ, việc triển khai các dự án phát triển công nghiệp, đô thị còn chậm; trình độ nhận thức pháp luật của người dân còn hạn chế và nguyên nhân chủ quan như cán bộ làm công tác quản lý đất đai có tiêu cực, thiếu tinh thần trách nhiệm, nhận thức tầm quan trọng của công tác giải quyết khiếu nại của đội ngũ cán bộ tham gia giải quyết khiếu nại còn chưa đúng; chính sách đất đai còn nhiều bất cập; việc thực hiện các chính sách pháp luật trong công tác giải phóng mặt bằng còn chưa được đảm bảo, cơ chế phối hợp giữa các cấp chính quyền còn chưa tốt, năng lực và phẩm chất của cán bộ tiếp dân còn hạn chế.

## KẾT LUẬN

Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân. Sự thừa nhận quyền khiếu nại và tạo điều kiện cho công dân thực hiện quyền khiếu nại của Nhà nước ta cho thấy bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Đảng và Nhà nước ta rất coi trọng công tác giải quyết khiếu nại; đặc biệt là giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực nhạy cảm như đất đai.

Sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh vẫn thường xuyên nhắc nhở: “*Đồng bào có oan ức mới khiếu nại hoặc vì chưa hiểu rõ chính sách của Đảng và Chính phủ mà khiếu nại. Ta phải giải quyết nhanh tốt thì đồng bào thấy rõ Đảng và Chính phủ quan tâm lo lắng đến quyền lợi của họ, do đó mối quan hệ giữa nhân dân với Đảng và Chính phủ càng được củng cố tốt hơn...*”. Lời huấn thị đó của Người đã thể hiện rõ quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về công tác xem xét, giải quyết khiếu nại của công dân cũng như thể hiện rõ tầm quan trọng của công tác này.

Trong thời gian tới Đảng bộ, chính quyền các cấp ở Hà Nội cần thực hiện tốt, đồng bộ các giải pháp như: xây dựng môi trường chính trị ổn định không để xảy ra các điểm nóng về gây rối; hoàn thiện pháp luật trên tất cả các lĩnh vực đặc biệt là pháp luật về đất đai, khiếu nại; tập trung phát triển kinh tế trên cơ sở giải quyết ổn thoả việc làm cho những người bị thu hồi đất nhất là những người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp; tập trung phát triển giáo dục – y tế nhằm nâng cao sức khỏe và nhận thức của người dân vào sự lãnh đạo của Đảng, các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước; đẩy mạnh công tác đấu tranh phòng, chống quan liêu, tham nhũng. Đặc biệt cần chú trọng thực hiện tốt các giải pháp mang tính tác động trực tiếp, đó là: đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai, xây dựng và khiếu nại; tăng cường sự giám sát của Quốc hội, HĐND, các tổ chức chính trị - xã hội; tăng cường thanh tra, kiểm tra của chính quyền địa phương đối với công tác giải quyết khiếu nại; xây dựng một cơ chế phối kết hợp chặt chẽ giữa các cấp, các ngành trong công tác giải quyết khiếu nại; nâng cao trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác giải quyết khiếu nại; đẩy mạnh việc ứng dụng các tiến bộ công nghệ thông tin trong tiếp dân và giải quyết khiếu nại;



đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, nhất là thủ tục hành chính liên quan đến quản lý đất đai và khiếu nại.

Tóm lại yêu cầu nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại về đất đai ở Hà Nội là đòi hỏi mang cả tính khách quan và chủ quan. Những giải pháp mà tác giả đưa ra có thể chưa đầy đủ, nhưng là những ý tưởng mang tính nghiên cứu khoa học thực tiễn mà tác giả đã dày công tìm hiểu về công tác giải quyết khiếu nại nói chung và công tác giải quyết khiếu nại về đất đai nói riêng trên địa bàn thành phố Hà Nội, nơi tác giả đang sinh sống và công tác. Hy vọng những giải pháp mà tác giả đưa ra sẽ được những nhà lãnh đạo của thành phố Hà Nội áp dụng; góp phần nâng cao chất lượng của công tác giải quyết khiếu nại về đất đai ở Hà Nội để trong tương lai không xa Hà Nội trở thành một thủ đô văn minh, hiện đại trong khu vực và trên thế giới./.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Tuấn Anh – Lê Văn Chức ( 2006), “ Về tính thống nhất của các văn bản pháp luật hiện hành về khiếu nại, giải quyết khiếu nại hành chính”, *Tạp chí Thanh tra*
2. Lữ Ngọc Bình (2008), “Bàn về tiêu chí đánh giá kết quả công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo”, *Tạp chí Thanh tra*
3. Lữ Ngọc Bình (2008), “Để góp phần hạn chế phát sinh khiếu nại, tố cáo về đất đai”, *Tạp chí Thanh tra*
4. Phạm Văn Chung (2006), “Những nguyên nhân và giải pháp nhằm hạn chế tình trạng khiếu nại, tố cáo vượt cấp”
5. Lê Văn Chiêm (2006), “ Các biện pháp đảm bảo quyền khiếu nại, tố cáo của công dân”, *Tạp chí Thanh tra*
6. Chỉ thị số 35/CT-TTg ngày 09/10/1998 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường giải quyết khiếu nại, tố cáo tại các cơ quan trung ương và nhà riêng của các đồng chí lãnh đạo Đảng, Nhà nước.
7. Chỉ thị số 26/2001/CT-TTg ngày 09 tháng 10 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc tạo điều kiện để Hội nông dân các cấp tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo của nông dân.
8. Chỉ thị số 09-CT/TW ngày 06 tháng 3 năm 2002 của Ban chấp hành trung ương về một số vấn đề cấp bách cần thực hiện trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay.
9. Chỉ thị số 36/2004/CT-TTg ngày 27 tháng 10 năm 2004 của Thủ tướng Chính phủ về việc chấn chỉnh và tăng cường trách nhiệm của Thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.
10. Công văn số 185/TTNN-XKT ngày 06 tháng 3 năm 2002 của Thanh tra nhà nước về việc hướng dẫn thực hiện chỉ thị số 36/2001/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

11. Chỉ thị số 12-CT/TU, ngày 02/4/2008 của tỉnh uỷ Hà Nam về tăng cường sự lãnh đạo của các cấp uỷ đảng đối với công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.
12. Hoàng Ngọc Dũng (2006), “Chỉ dẫn của Chủ tịch Hồ Chí Minh về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo”, *Tạp chí Thanh tra*
13. Phạm Thuỳ Dương (2008), “Hạn chế khiếu nại đông người, nhìn từ góc độ tâm lý học”, *Tạp chí Thanh tra*
14. Nguyễn Tân Đông (2008), “Bàn thêm về hoàn thiện luật khiếu nại, tố cáo”, *Tạp chí Thanh tra*
15. Đảng cộng sản Việt Nam (2001) *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nhà xuất bản chính trị quốc gia.
16. Nguyễn Hữu Hoằng (2007), “Một số vấn đề nảy sinh xung quanh các quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại”, *Tạp chí Thanh tra*
17. Nguyễn Thị Bích Hường (2006), “Về việc thực hiện quyền tố cáo theo quy định của luật khiếu nại, tố cáo hiện nay”, *Tạp chí Thanh tra*
18. Hiến pháp 1946; 1959; 1980, 1992 và 1992 sửa đổi (2001).
19. Kế hoạch số 614/KH-UBND, ngày 09/5/2008 của UBND tỉnh Hà Nam triển khai thực hiện Chỉ thị của Ban thường vụ tỉnh uỷ về tăng cường sự lãnh đạo của các cấp uỷ đảng đối với công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.
20. Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo năm 2011.
21. Luật Thanh tra năm 2004
22. Luật Đất đai năm 2013
23. Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái (2003), *Luật hành chính Việt Nam*, NXB. Thành phố Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh.
24. Đinh Văn Mậu (2007), “Giải quyết tranh chấp hành chính trong thực hiện quyền hành pháp và vấn đề tài phán hành chính”, *Tạp chí Thanh tra*, (4), tr. 13-15.

25. Nghị quyết số 164/CP ngày 31 tháng 8 năm 1970 của Hội đồng Chính phủ về tăng cường công tác thanh tra và chấn chỉnh hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước.
26. Nghị định số 165/CP ngày 31/8/1970 của hội đồng Chính phủ chấn chỉnh lại hệ thống tổ chức thanh tra và tăng cường công tác thanh tra
27. Nghị định số 57/HĐBT ngày 29/3/1982 của Chính phủ chi tiết hoá Pháp lệnh quyết định việc xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.
28. Nghị định số 38/HĐBT ngày 28/01/1992 của Hội đồng Bộ trưởng thi hành Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo năm 1998.
29. Nghị định số 89/NĐ-CP ngày 07/8/1997 của Chính phủ quy định về quy chế tiếp dân giải quyết khiếu nại, tố cáo.
30. Nghị định số 67/NĐ-CP ngày 07/8/1999 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại, tố cáo.
31. Nghị định số 53/2005/NĐ-CP ngày 19 tháng 4 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại, tố cáo và luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khiếu nại, tố cáo.
32. Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo năm 1981; 1991.
33. Pháp lệnh thanh tra ngày 01/4/1990 của hội đồng nhà nước.
34. Nguyễn Trí Phước (2008), “Bàn về sự khác nhau cơ bản giữa khiếu nại và tố cáo”, *Tạp chí Thanh tra*, (02)
35. Quyết định số 18/2009/QĐ-UBND, ngày 08/6/2009 của UBND tỉnh Hà Nam, về việc ban hành Quy chế tiếp công dân, tiếp nhận, xử lý, giải quyết và quản lý hồ sơ khiếu nại, tố cáo.
36. Sắc lệnh số 64/SL ngày 23 tháng 11 năm 1945 thành lập ban thanh tra đặc biệt.
37. Sắc lệnh số 138b/SL ngày 18/12/1949 thành lập ban Thanh tra Chính phủ trực thuộc Thủ tướng.
38. Vũ Văn Sê (2008), “Những vấn đề đặt ra trong việc áp dụng pháp luật để giải quyết khiếu nại về đất đai”, *Tạp chí Thanh tra*

39. Trần Văn Sơn (2007), “ Tăng cường sự lãnh đạo của đảng đối với công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo”, *Tạp chí Thanh tra*
40. Trần Văn Sơn (2006), “ Hoàn thiện những quy định của luật khiếu nại, tố cáo về giải quyết khiếu nại, tố cáo đồng người”, *Website của Viện khoa học thanh tra.*
41. Thông tư số 203/NV-VP, ngày 25/5/1946 của Bộ trưởng Bộ nội vụ về khiếu tố.
42. Thông tư số 436/TTg ngày 13 tháng 9 năm 1958 về việc quy định trách nhiệm, quyền hạn và tổ chức của các cơ quan chính quyền trong việc giải quyết các loại đơn thư khiếu nại, tố giác (gọi tắt là thư khiếu tố) của nhân dân do Phó Thủ tướng ban hành.
43. Thông tư số 60/UB-TTr ngày 22/5/1975 của Ủy ban Thanh tra của Chính phủ hướng dẫn trách nhiệm xét, giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo của công dân.
44. Thông tư số 1178/TT-TTNN ngày 25 tháng 9 năm 1997 của Thanh tra nhà nước hướng dẫn thực hiện Nghị định số 89/CP ngày 07 tháng 8 năm 1997 của Chính phủ ban hành quy chế tổ chức tiếp công dân.
45. Phạm Hồng Thái, *Pháp luật về khiếu nại, tố cáo*, NXB. thành phố Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh.
46. Nguyễn Công Tình (2006), “Những vướng mắc cần được điều chỉnh trong pháp luật khiếu nại, tố cáo”, *Tạp chí Thanh tra*
47. Ngô Mạnh Toàn (2006), “ Khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện của dân trong các triều đại phong kiến Việt Nam”, *Tạp chí Thanh tra*
48. Nguyễn Quốc Tuấn (2008), “Một số giải pháp phòng ngừa phát sinh khiếu nại, tố cáo”, *Tạp chí Thanh tra*
49. Nguyễn Quốc Tuấn (2008), “Cần xem xét quy định vấn đề tạm đình chỉ và đình chỉ giải quyết khiếu nại trong sửa đổi, bổ sung luật khiếu nại, tố cáo”, *Tạp chí Thanh tra*