

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

NGUYỄN VĂN HOÀNG

**PHÁP LUẬT HÒA GIẢI TRONG GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP
ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN HUYỆN CHƯƠNG MỸ,
THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số : 60.38.01.07

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Nguyễn Thị Nga

HÀ NỘI 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, trích dẫn trong luận văn đảm bảo độ tin cậy, chính xác và trung thực. Những kết luận khoa học của luận văn chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

TÁC GIẢ

Nguyễn Văn Hoàng

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

1	CNQSDĐ	Chứng nhận quyền sử dụng đất
2	QSDĐ	Quyền sử dụng đất
3	TAND	Tòa án nhân dân
4	TR	Trang
5	CP	Chính phủ
6	QĐ	Quyết định
7	MTTQ	Mặt trận tổ quốc
8	UBND	Ủy ban nhân dân

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU.....	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI VÀ PHÁP LUẬT VỀ HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI.....	7
1.1. Một số vấn đề lý luận về hòa giải tranh chấp đất đai.....	7
1.2. Một số vấn đề lý luận về pháp luật hòa giải tranh chấp đất đai.....	18
Chương 2: THỰC TRẠNG VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ HÒA GIẢI TRONG GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI HUYỆN CHƯƠNG MỸ, THÀNH PHỐ HÀ NỘI	28
2.1. Các quy định về hoà giải tiền tố tụng đối với các tranh chấp đất đai	28
2.2. Các quy định về hoà giải tranh chấp đất đai tại Tòa án	36
2.3. Thực tiễn thi hành các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.....	44
2.4. Một số nhận định, đánh giá chung về công tác hòa giải cơ sở và hòa giải tại Tòa án trên địa bàn huyện Chương Mỹ.....	56
Chương 3: GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI HUYỆN CHƯƠNG MỸ, THÀNH PHỐ HÀ NỘI.....	69
3.1. Các yêu cầu cần đặt ra nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai.....	69
3.2. Giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai từ thực tiễn tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.....	72
KẾT LUẬN	81
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	82

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Tranh chấp đất đai là một hiện tượng bình thường trong mọi đời sống xã hội, không phụ thuộc vào chế độ sở hữu đất đai. Đối với Việt Nam, trước những năm 1980, khi nhà nước còn duy trì ba hình thức sở hữu đất đai là: sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân thì có thể có tranh chấp về quyền sở hữu, về quyền – nghĩa vụ trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai. Sau đó bước sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa cùng với những quan hệ kinh tế - xã hội khác khi chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai được thiết lập từ năm 1980 cho đến nay, tranh chấp đất đai luôn là vấn đề thời sự, có những diễn biến rất phức tạp, ảnh hưởng xấu đến việc quản lý, sử dụng đất nói riêng và gây những bất ổn nhất định đối với đời sống kinh tế - xã hội nói chung và tạo điều kiện để các thế lực thù địch tuyên truyền kích động, xuyên tạc chống phá nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Ở Việt Nam ta trong những năm gần đây, tranh chấp đất đai là một trong những tranh chấp xảy ra phổ biến, rất phức tạp và hầu hết phải đưa ra giải quyết bằng con đường Tòa án. Rất khó để hạn chế tranh chấp, khi tranh chấp xảy ra rồi thì làm thế nào để hòa giải tranh chấp đó là vấn đề được nhiều cấp chính quyền quan tâm. Hòa giải là một trong những biện pháp hữu hiệu để giải quyết tranh chấp đất đai, tuy nhiên điều đáng nói là pháp luật về hòa giải đối với tranh chấp đất đai hiện nay chưa có sự thống nhất, chưa có quy định cụ thể, từ đó gây khó khăn cho việc giải quyết tranh chấp đất đai trên thực tế, cũng như việc áp dụng biện pháp này vào giải quyết các tranh chấp đất đai phát sinh.

Trên thực tế mặc dù chính sách, pháp luật về đất đai của Đảng và Nhà nước ta có nhiều thay đổi tương thích với từng giai đoạn phát triển, song bên cạnh đó còn nhiều quy định không nhất quán. Hơn nữa, việc giải thích hướng dẫn của các cơ quan có thẩm quyền cũng chưa đầy đủ và kịp thời. Do đó, việc hòa giải tranh chấp đất đai của các cơ quan hành chính và tòa án nhân dân (TAND) trong những năm qua vừa không thống nhất vừa không đạt hiệu quả cao. Có nhiều vụ án vì hòa giải mà kéo dài trong nhiều năm, khiếu kiện kéo dài và làm giảm lòng tin của người dân đối với đường lối chính sách pháp luật của nhà nước.

Như vậy có thể thấy rõ một điều là khi đời sống, kinh tế, xã hội ngày càng phát triển sẽ kéo theo nhiều tranh chấp, phức tạp phát sinh trên nhiều lĩnh vực trong đó tranh chấp đất đai. Vấn đề này đòi hỏi hệ thống pháp luật áp dụng giải quyết phải được hoàn thiện. Tuy nhiên để có một hệ thống các quy định pháp luật điều chỉnh về hòa giải tranh chấp đất đai vừa đáp ứng được yêu cầu tất yếu của xã hội hiện tại

cũng như trong tương lai trên địa bàn cả nước. Trước hết chúng ta cần nghiên cứu một cách có hệ thống các quy định của pháp luật về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai, thực trạng giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải trong phạm vi địa bàn hẹp hơn, trên cơ sở đó đề xuất những kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật, bảo đảm quyền và lợi ích cho công dân là việc làm có ý nghĩa quan trọng về mặt lý luận và thực tiễn hiện nay. Xuất phát từ những lý do trên, học viên đã lựa chọn đề tài **“Pháp luật hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai từ thực tiễn tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội”** làm luận văn tốt nghiệp thạc sĩ luật học chuyên ngành luật Kinh tế của mình.

2. Tình hình nghiên cứu

Qua tìm hiểu và nghiên cứu, đồng thời xuất phát từ nhu cầu thực tế về giải quyết tranh chấp đất đai, nhận thấy thời gian qua đã có một số tác giả có công trình nghiên cứu khoa học đề cập và nghiên cứu về hòa giải tranh chấp đất đai. Cụ thể:

Các công trình luận văn, luận án chuyên đề như: *“Chế định hòa giải trong pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam – Cơ sở lý luận và thực tiễn”*, Luận án tiến sĩ luật học, Trần Văn Quang 2004, Đại học Luật Hà Nội; Báo cáo tổng thuật pháp luật một số nước về hòa giải thương mại ngày 29 tháng 5 năm 2015 của Tổ biên tập dự thảo Nghị định hòa giải thương mại (Bộ Tư pháp); Chuyên đề: Kỹ năng giải quyết tranh chấp đất đai và hòa giải tranh chấp đất đai – PGS.TS Nguyễn Quang Tuyền giảng tại Hội thảo tập huấn Hòa giải viên, già làng, trưởng bản, người có uy tín trong cộng đồng dân cư tại Phú Yên và Sóc Trăng, năm 2015 (do Vụ PPBGDPL, Bộ Tư pháp tổ chức); Hòa giải tranh chấp đất đai tại Việt Nam – Phân tích pháp luật hiện hành, các thực tiễn và khuyến nghị cho cải cách – do Quỹ Châu Á và Cơ quan phát triển quốc tế Australia (AusAID), Viện Nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển (PLD) phát hành, Hà Nội, tháng 10 năm 2013 ; Trần Văn Quảng (2004), *Chế định hòa giải trong pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam - Cơ sở lý luận và thực tiễn*, luận án tiến sĩ, Viện Nhà nước và Pháp luật; Trần Văn Quảng (2008), *Các phương thức thương lượng, hòa giải, trung gian ở Việt Nam*, tài liệu tại Hội thảo: Giải quyết tranh chấp ngoài tố tụng tư pháp - Thực tiễn Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế, Bộ Tư pháp và Tổ chức phát triển quốc tế Canada (Dự án hỗ trợ cải cách pháp luật);

Các chuyên đề nghiên cứu đăng tải trên các tạp chí như: *“Thủ tục hòa giải ở cấp cơ sở đối với tranh chấp đất đai theo quy định của luật đất đai 2003”*, TS. Nguyễn Minh Hằng, Tạp chí kiểm sát, số 3/2008; *“về hòa giải tranh chấp đất đai”* Phạm Thái Quý, tạp chí Dân chủ và pháp luật số 11/2009; *“Vấn đề hòa giải tranh chấp đất đai tại ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn”*, Nguyễn Văn Hương. Tạp chí TAND, số 02/2012; *“Hòa giải tranh chấp đất đai theo Điều 135 Luật đất đai và*

một số vấn đề đặt ra”, Mai Thị Tú Oanh, Tạp chí TAND, số 21/2012; Tường Duy Lượng (2007), “*Hòa giải ở cơ sở khi có tranh chấp quyền sử dụng đất*”, Tạp chí Tòa án nhân dân (4), tr. 23-26; Hà Hùng Cường (2012), *Hòa giải ở cơ sở và vấn đề hoàn thiện pháp luật về hòa giải cơ sở ở Việt Nam*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề pháp luật về hòa giải; Nguyễn Duy Lâm (2012), *Tổ chức và hoạt động hòa giải cơ sở theo quy định của pháp lệnh 1998 - Thực trạng và giải pháp hoàn thiện*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề pháp luật về hòa giải; Vũ Trung Hòa (2012), *Một số vấn đề về chế độ và chính sách đối với hòa giải viên*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề pháp luật về hòa giải; Nguyễn Phương Thảo (2012), *Quản lý nhà nước về công tác hòa giải ở cơ sở*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề pháp luật về hòa giải; Xuân Trường (2012), *Vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt nam và các tổ chức thành viên trong hoạt động hòa giải cơ sở*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề pháp luật về hòa giải; Trần Văn Quảng (2012), *Một số vấn đề về chế định hòa giải trong pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề pháp luật về hòa giải;...

Ngoài ra, vấn đề này cũng được đề cập đến trong nhiều công trình nghiên cứu của nước ngoài như: Pryan A.Garner (2004), *Việc giải quyết tranh chấp thông qua trung gian hòa giải*, Black’s Law Dictionary, tái bản lần thứ 8, NXB West, Thomson; F E A Sander và S B Goldberg (1994), *Giải tỏa nỗi lo không cần thiết*, Cẩm nang hướng dẫn thân thiện với người lựa chọn cơ chế giải quyết tranh chấp thay thế, bài viết “Nguyệt san đàm phán”, số 55; Kimberlee K.Kovach, *Mediation in a Nutshell* (Texas, Thomson West, 2003), p 1 (Tạm dịch: Tổng quan về trung gian hòa giải);

Như vậy, các công trình nghiên cứu nêu trên đã giải quyết và tiếp cận ở nhiều khía cạnh và góc nhìn khác nhau về hòa giải nói chung và một số bài viết, công trình nghiên cứu đề cập một số khía cạnh về hòa giải tranh chấp đất đai. Dù không phải là vấn đề nghiên cứu mới, song trong bối cảnh Luật Đất đai 2013, Bộ luật Tố tụng Dân sự 2015 ra đời có những quy định mới về hòa giải nói chung và hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng thì việc tiếp tục nghiên cứu nhằm làm sáng tỏ dưới góc độ lý luận và thực tiễn về hòa giải tranh chấp đất đai trong điều kiện có sự ra đời của những chế định mới là rất cần thiết. Mặt khác, một công trình nghiên cứu một cách tổng thể, toàn diện về hòa giải tranh chấp đất đai trên cơ sở tiếp thu các quan điểm khoa học từ các công trình riêng lẻ đi trước và sự gắn kết với thực tiễn triển khai trên địa bàn một huyện của thành phố Hà Nội với rất nhiều những điểm nóng về tranh chấp đất đai là vấn đề vô cùng cần thiết và có ý nghĩa.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích của việc nghiên cứu đề tài là những vấn đề lý luận cơ bản về hòa giải và pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai làm cơ sở tiền đề cho việc nghiên cứu thực trạng pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai và đề xuất các giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả thực thi các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai của Luật đất đai năm 2013, Bộ luật Dân sự 2015 và các văn bản pháp luật khác có liên quan.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Nhiệm vụ nghiên cứu

Trên cơ sở mục đích nghiên cứu, luận văn xác định các nhiệm vụ nghiên cứu cơ bản như sau:

- Nghiên cứu một số vấn đề lý luận pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai bao gồm:

i) Khái niệm, đặc điểm của hòa giải tranh chấp đất đai.

ii) Mục đích, ý nghĩa của hòa giải tranh chấp đất đai.

iii) Các nguyên tắc hòa giải tranh chấp đất đai.

iv) Khái niệm và đặc điểm của pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai.

v) Cơ sở ra đời pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai và lịch sử phát triển chế định pháp luật này ở nước ta v.v.

- Nghiên cứu nội dung của pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai và đánh giá thực trạng thi hành chế định pháp luật này tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.

- Đề ra định hướng và giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai từ thực tiễn thi hành tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.

4.2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài tập trung vào các nội dung chủ yếu sau đây:

- Các quan điểm, đường lối của Đảng về xây dựng, hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng trong nền kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay;

- Các quy định của Luật đất đai năm 2013, Bộ luật Tố tụng Dân sự 2015 và các văn bản hướng dẫn thi hành về hòa giải tranh chấp đất đai;

- Hệ thống lý thuyết, trường phái học thuật về hòa giải tranh chấp đất đai và pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai.

- Hệ thống lý thuyết về thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng.

- Thực tiễn thi hành pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai trên địa bàn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.

Phạm vi nghiên cứu: Pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai là một đề tài có phạm vi nghiên cứu rộng và liên quan đến nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau. Tuy nhiên trong khuôn khổ của một bản luận văn thạc sĩ luật, tác giả giới hạn phạm vi nghiên cứu ở những nội dung cụ thể sau:

- Nghiên cứu, tìm hiểu các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định về hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND xã, phường, thị trấn; nghiên cứu hòa giải tiền tố tụng tại Tòa án theo quy định của Bộ luật Tố tụng Dân sự mà không nghiên cứu việc tự hòa giải của các bên và hòa giải cơ sở. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện luận văn, tác giả có sử dụng các quy định về hòa giải cơ sở theo Luật Hòa giải cơ sở với mục đích nhằm so sánh, đối chiếu, phân tích để nhận diện sâu sắc hơn về bản chất của hòa giải tranh chấp đất đai.

- Tìm hiểu thực tiễn thi hành pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai trên địa bàn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Để đạt được các mục đích nghiên cứu mà đề tài đặt ra; Trong quá trình nghiên cứu luận văn đã sử dụng một số phương pháp nghiên cứu cơ bản sau đây:

(i) Phương pháp luận nghiên cứu khoa học duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin;

(ii) Bên cạnh đó, luận văn còn sử dụng một số phương pháp nghiên cứu cụ thể:

- Phương pháp bình luận, diễn giải, phương pháp lịch sử...được sử dụng trong chương 1 khi nghiên cứu tổng quan những vấn đề lý luận về tranh chấp đất đai và giải quyết tranh chấp đất đai, đặc trưng của hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai.

- Phương pháp so sánh luật học, phương pháp đánh giá v.v... được sử dụng trong chương 2 khi tìm hiểu quy định của pháp luật và thực trạng áp dụng pháp luật về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai.

- Phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp ...được sử dụng ở chương 3 khi xem xét, tìm hiểu về hoàn thiện pháp luật về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai.

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

6.1 Ý nghĩa lý luận

Luận văn góp phần làm sáng tỏ hơn cơ sở lý luận và nội dung quy định của pháp luật hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai.

6.2 Ý nghĩa thực tiễn

Luận văn đóng góp vào việc làm rõ quy định pháp luật hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai và thực tiễn áp dụng tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội. Qua đó luận văn đưa ra những giải pháp hoàn thiện và thực thi pháp luật về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai để nâng cao hiệu quả của hoạt động hòa giải của các cơ quan, tổ chức trên địa bàn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội nói riêng và cả nước nói chung.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài phần mở, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Một số vấn đề lý luận về pháp luật hòa giải tranh chấp đất đai và pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai;

Chương 2: Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội;

Chương 3: Giải pháp nâng cao hiệu quả về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI VÀ PHÁP LUẬT VỀ HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI

1.1. Một số vấn đề lý luận về hòa giải tranh chấp đất đai

1.1.1. Khái niệm và đặc điểm của hòa giải tranh chấp đất đai

*** Khái niệm hòa giải tranh chấp đất đai**

Từ xa xưa cho đến nay, đất đai luôn có vai trò và vị trí quan trọng đối với con người, góp phần đẩy mạnh sự phát triển kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội... của mỗi quốc gia. Khi sự phát triển của sản xuất và đời sống xã hội ngày một thay đổi thì nhu cầu sử dụng đất của con người ngày càng phong phú và đa dạng hơn. Xuất phát từ lợi ích của các giai tầng trong xã hội và dựa trên đòi hỏi của công cuộc xây dựng và phát triển đất nước, Nhà nước sử dụng pháp luật để điều chỉnh các quan hệ đất đai nhằm tạo lập một môi trường pháp lý lành mạnh cho hoạt động khai thác và sử dụng đất hợp lý và có hiệu quả.

Theo đó, quyền sử dụng đất (QSDĐ) của mỗi cá nhân, cơ quan, tổ chức là một loại tài sản được pháp luật ghi nhận và bảo hộ. Tuy nhiên, trong những năm qua ở nước ta, các tranh chấp về QSDĐ phát sinh trong đời sống ngày một nhiều hơn, đa dạng và rất phức tạp. Do vậy, việc đa dạng hóa các cơ chế pháp lý phù hợp nhằm giải quyết một cách mềm dẻo, có hiệu quả các tranh chấp, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam là hết sức cần thiết, một trong những cơ chế đó là giải quyết tranh chấp đất đai thông qua phương thức hòa giải. Để có thể làm sáng rõ về hòa giải tranh chấp đất đai thì cũng cần phải nghiên cứu để nhận diện được bản chất và nội hàm của khái niệm này.

Theo đó, các kết quả nghiên cứu lý luận cho thấy, tranh chấp đất đai là một hiện tượng xã hội tồn tại phổ biến và xảy ra trong bất kỳ hình thái kinh tế - xã hội nào. Theo nghĩa rộng thì tranh chấp đất đai là biểu hiện sự mâu thuẫn, bất đồng trong việc xác định quyền quản lý, quyền chiếm hữu, quyền sử dụng đối với đất đai, phát sinh trực tiếp hoặc gián tiếp trong việc quản lý và sử dụng đất đai. Theo nghĩa hẹp, tranh chấp đất đai là tranh chấp phát sinh giữa các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật đất đai về quyền và nghĩa vụ trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai.

Về bản chất của hòa giải, theo từ điển tiếng Việt thì hòa giải là *“thuyết phục các bên đồng ý chấm dứt xung đột hoặc xích mích một cách ổn thỏa”* [tr.430]. Khái niệm này đề cập đến hành động và mục đích của hòa giải nhưng chưa nêu được các yếu tố như bản chất, nội dung và chủ thể của hòa giải.

Trong Từ điển luật học của Black, hòa giải (conciliation) là: *Sự can thiệp, sự làm trung gian hòa giải; hành vi của người thứ ba làm trung gian giữa hai bên*

tranh chấp nhằm thuyết phục họ dàn xếp hoặc giải quyết tranh chấp giữa họ. Việc giải quyết tranh chấp thông qua người trung gian hòa giải (bên trung lập) [tr139];

Từ điển Luật học của Pháp định nghĩa “hòa giải là phương thức giải quyết tranh chấp với sự giúp đỡ của người trung gian thứ ba (hòa giải viên) để giúp đưa ra các đề nghị giải quyết một cách thân thiện” [tr165];

Về hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng thì Theo giáo trình Luật đất đai của trường Đại học Luật Hà Nội thì “*Tranh chấp đất đai là sự bất đồng, mâu thuẫn hay xung đột về lợi ích, về quyền và nghĩa vụ giữa các chủ thể khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai*” [tr. 455].

Theo quy định tại Khoản 26 Điều 4 Luật đất đai sửa đổi năm 2009 thì tranh chấp đất đai được hiểu là “tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai”. Xét trong tố tụng dân sự thì tranh chấp đất đai được hiểu là các tranh chấp liên quan đến QSDĐ, bao gồm: Tranh chấp về việc ai là người có QSDĐ; Tranh chấp hợp đồng chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại QSDĐ; thừa kế QSDĐ; thế chấp hoặc bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị QSDĐ. Trong phạm vi của luận văn này, hòa giải tranh chấp đất đai được hiểu theo nghĩa là hòa giải các tranh chấp liên quan đến QSDĐ.

Hiện nay theo pháp luật Việt Nam, hòa giải có hai hình thức: Hòa giải trong tố tụng và hòa giải ngoài tố tụng. Tuy nhiên từ việc nêu và phân tích những khái niệm trên về hòa giải, ta có thể khái quát được hòa giải về cơ bản có ba yếu tố:

Thứ nhất, phải có tranh chấp giữa hai bên;

Thứ hai, có sự thống nhất ý chí giữa các bên để giải quyết tranh chấp thông qua việc nhượng bộ của mỗi bên;

Thứ ba, trong quá trình hòa giải phải có sự tham gia của bên thứ ba trung lập cho ý kiến tư vấn đồng thời công nhận thủ tục hòa giải thành giữa các bên trong tranh chấp. Nếu không có sự tham gia của bên thứ ba thì quá trình này không được gọi là hòa giải mà là thương lượng giữ các bên.

Như vậy, *hòa giải tranh chấp đất đai là biện pháp pháp lý giải quyết các tranh chấp liên quan đến QSDĐ, theo đó bên thứ ba độc lập giữ vai trò trung gian trong việc giúp các bên có tranh chấp tìm kiếm những giải pháp thích hợp cho việc giải quyết các tranh chấp về quyền, lợi ích liên quan đến QSDĐ và thương lượng với nhau về việc giải quyết quyền lợi của mình.*

*** Đặc điểm của hòa giải tranh chấp đất đai**

Hòa giải luôn được coi là một trong những phương thức giải quyết tranh chấp dân sự quan trọng và có hiệu quả. Ở Việt Nam, phương thức hòa giải đã được sử dụng, nhưng phạm vi và hiệu quả áp dụng còn ở mức khiêm tốn. Đặc biệt hòa giải

với tư cách là một phương thức giải quyết tranh chấp thay thế dường như vẫn được coi là công việc riêng tư của các bên nên cho đến thời điểm hiện tại, hầu như không có văn bản nào quy định cụ thể, hướng dẫn chi tiết về quy trình, thủ tục, nội dung, hiệu lực của phương thức giải quyết tranh chấp này.

Trong khi đó, ở nhiều quốc gia, về mặt lập pháp, hòa giải ngày càng được quan tâm thể chế hóa trên cả bình diện quốc gia, khu vực và quốc tế. Đây cũng là điều giải thích cho việc ra đời các trung tâm hòa giải, chẳng hạn như Trung tâm hòa giải Bắc Kinh để giải quyết các tranh chấp thương mại và hàng hải quốc tế... và các quy tắc hòa giải như Quy tắc hòa giải mẫu của UNCITRAL 2002, quy trình hòa giải không bắt buộc của Phòng Thương mại quốc tế tại London, Ủy ban quốc gia về thống nhất pháp luật Hoa Kỳ ban hành đạo luật Hòa giải thống nhất năm 2001. Gần đây nhất, Liên minh châu Âu đã ban hành Chỉ thị số 2008/52/EC về một số khía cạnh hòa giải các vụ việc dân sự, thương mại.

Ở nước ta, Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 2/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 đã khẳng định: “khuyến khích việc giải quyết một số tranh chấp thông qua thương lượng, hòa giải, trọng tài; Tòa án hỗ trợ bằng quyết định công nhận việc giải quyết đó”. Đây là chủ trương rất quan trọng làm cơ sở cho việc xây dựng các quy định pháp luật về các phương thức giải quyết tranh chấp thay thế như hòa giải, trọng tài.

Hiện nay trong khi hầu hết với các nước kinh tế phát triển, có nền kinh tế thị trường thì hòa giải được xem như là một giải pháp hiệu quả mang giá trị về kinh tế cao. Tuy nhiên trong bối cảnh ở Việt Nam ta do chịu sự tác động của nhiều yếu tố chủ quan và khách quan làm ảnh hưởng không ít đến đặc điểm hòa giải đó là: Hòa giải không chỉ mang lại lợi ích về kinh tế, giảm thiểu gánh nặng của các cơ quan chức năng mà hòa giải còn mang tính chính trị sâu sắc. Cụ thể hơn là thông qua việc hòa giải người tiến hành hòa giải và cơ quan tiến hành hòa giải có thể tuyên truyền và phổ biến các quy định pháp luật, đường lối, chính sách của Đảng và nhà nước. Từ đó người dân nói chung và các bên tham gia tranh chấp nói riêng có thể nắm rõ các quy định pháp luật, đường lối, chủ trương của Đảng và nhà nước tiến tới chấp hành tốt các quy định của nhà nước góp phần đẩy mạnh công cuộc công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước.

Xác định tranh chấp đất đai là một dạng đặc biệt của tranh chấp dân sự, do đối tượng của tranh chấp đất đai là QSDĐ. Do vậy, bên cạnh những đặc điểm chung của hòa giải tranh chấp dân sự thì việc hòa giải tranh chấp đất đai còn những đặc trưng riêng như đối tượng của tranh chấp gắn liền với QSDĐ nên việc hòa giải thường phải do cơ sở hoặc tòa án nơi có tài sản tranh chấp tiến hành; Đối tượng của tranh chấp có thể trải qua nhiều biến động theo thời gian với chính sách pháp luật khác nhau, do vậy, nội dung của tranh chấp thường phức tạp đòi hỏi người tiến hành hòa giải phải nắm được thông tin, nguồn gốc, quá trình sử dụng đất và chính sách pháp luật về đất đai trong từng thời kỳ lịch sử để từ đó đưa ra những quan điểm hòa giải phù hợp cho các bên. Cụ thể, hoà giải tranh chấp đất đai có những đặc điểm cụ thể như sau:

Thứ nhất, việc hòa giải tranh chấp đất đai không chỉ dựa trên quan điểm, đường lối, chính sách, pháp luật của đảng và nhà nước mà còn áp dụng phong tục, tập quán truyền thống, hương ước, quy ước, luật tục của địa phương... để vận động, thuyết phục các bên tranh chấp.

Như chúng ta đã biết khi tranh chấp đất đai phát sinh và yêu cầu hòa giải được đặt ra lúc này chúng ta không chỉ nói đến việc vận dụng các quan điểm, đường lối, chính sách, pháp luật của Đảng và nhà nước để tiến hành hòa giải một cách cứng nhắc, rập khuôn mà còn phải áp dụng từng vụ việc tranh chấp vào phong tục, tập quán, truyền thống, hương ước, quy ước luật tục của địa phương bởi một khi quan hệ tranh chấp đất đai phát sinh sẽ kéo theo nguy cơ sụp đổ của các mối quan hệ anh em, họ hàng, dòng họ và bạn bè hàng xóm láng giềng... Cần lưu ý rằng, pháp luật được thể hiện ở hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Phong tục, tập quán thường được thể hiện hoặc bằng ngôn ngữ như luật tục của đồng bào các dân tộc thiểu số, các hương ước, quy ước làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư, tổ dân phố, hoặc bằng các thói quen ứng xử dưới dạng các hành động cụ thể. Phong tục, tập quán được áp dụng phải là phong tục tập quán tốt đẹp, không trái với pháp luật và quy tắc xây dựng nếp sống mới. Nếu phong tục, tập quán đã được quy định trong các hương ước, quy ước làng thì phải được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt thực hiện. Đối với các hủ tục, tập quán lỗi thời thì tuyệt đối không được vận dụng để hòa giải.

Thứ hai, việc hòa giải tranh chấp đất đai đòi hỏi phải do các chủ thể am hiểu pháp luật về đất đai, nắm vững nguồn gốc, quá trình sử dụng đất cũng như nguyên nhân tranh chấp giữa các bên tiến hành.

Trên thực tế tranh chấp đất đai được xem là tranh chấp về tài sản có giá trị lớn, quyền sử dụng có thể đã được dịch chuyển qua nhiều chủ thể, có nguồn gốc phức tạp nên mức độ tranh chấp thường quyết liệt, do vậy, chủ thể trung gian tiến hành hòa giải phải là người am hiểu pháp luật đất đai và các ngành luật có liên quan, nắm vững nguồn gốc, quá trình sử dụng đất và nguyên nhân tranh chấp giữa các bên.

Thứ ba, hòa giải tranh chấp đất đai được tiến hành dựa trên những cơ sở như sau:

- *Hoà giải tranh chấp đất đai phải tôn trọng quyền định đoạt của các đương sự có tranh chấp*

Mặc dù hòa giải tranh chấp đất đai là một hoạt động do tổ hòa giải hoặc chính quyền cơ sở hoặc Tòa án tiến hành nhưng về bản chất hòa giải vẫn là sự thỏa thuận của các đương sự. Chỉ có các đương sự có tranh chấp mới có quyền thỏa thuận, thương lượng với nhau về tất cả những vấn đề đang cần giải quyết trong vụ án, bởi

đương sự là những người có quyền lợi đang bị xâm hại hoặc tranh chấp. Họ là người hiểu rõ hơn ai hết mâu thuẫn của chính họ.

Khi tham gia vào quá trình hòa giải tranh chấp đất đai, các đương sự có quyền thương lượng, thỏa thuận với nhau để giải quyết những bất đồng về quyền lợi của mình trên cơ sở tự do, tự nguyện ý chí, thỏa thuận. Mọi sự tác động từ bên ngoài trái với ý muốn của các đương sự đều bị coi là trái pháp luật và không được công nhận. Tổ hòa giải, chính quyền cơ sở hoặc Tòa án không được cưỡng ép, bắt buộc đương sự thỏa thuận với nhau về giải quyết những mâu thuẫn, tranh chấp giữa họ.

- Hòa giải tranh chấp đất đai cần được thực hiện kịp thời và nhanh chóng.

Trong cuộc sống hàng ngày có thể xảy ra những va chạm, tranh chấp nhỏ giữa các thành viên trong gia đình, dòng họ, xóm giềng...với nhau mà nếu không giải quyết kịp thời thấu tình, đạt lý thì những mâu thuẫn này có thể trở thành những mâu thuẫn lớn, gây mất đoàn kết ảnh hưởng đến an ninh, trật tự an toàn xã hội. Vì vậy hòa giải viên cần chủ động, kịp thời ngăn chặn hậu quả xấu, phòng ngừa vi phạm pháp luật có thể xảy ra, giữ gìn được sự đoàn kết trong gia đình, trong cộng đồng dân cư.

- Hòa giải tranh chấp đất đai không chỉ là nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà còn là trách nhiệm của cả cộng đồng xã hội và của mỗi người sử dụng đất.

Từ trước đến nay khi tranh chấp đất đai phát sinh thì các bên tham gia tranh chấp thường có tư tưởng một chiều đó là trông đợi vào việc xem xét giải quyết của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, thậm chí còn coi đây chỉ là nghĩa vụ riêng biệt của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên họ quên một nguyên lý rằng “muốn giải quyết được tranh chấp thì phải giải quyết được mâu thuẫn”. Vậy mâu thuẫn phát sinh từ việc các bên với nhiều nguyên nhân như: quyền, lợi ích bị xâm phạm, thiếu hiểu biết pháp luật, nhầm lẫn...thì nhiệm vụ đặt ra cho chính các bên là cá nhân, tổ chức sử dụng đất là phải có ý thức tự giác, thiện chí trong việc hòa giải. Đây mới chính là vấn đề then chốt, quyết định sự thành bại của việc hòa giải. Do đó việc hòa giải tranh chấp đất đai không chỉ là nghĩa vụ của riêng các cơ quan có thẩm quyền.

- Thành viên hội đồng hòa giải nên giữ bí mật thông tin đời tư của các bên tranh chấp; tôn trọng quyền, lợi ích hợp pháp của người khác; không xâm phạm lợi ích của nhà nước, lợi ích cộng đồng.

Trong quá trình hòa giải, hòa giải viên phải giữ bí mật thông tin về đời tư của các bên tranh chấp. Tuy nhiên, cũng cần phân biệt giữa bí mật thông tin đời tư cá

nhân và thông tin bí mật của các bên tranh chấp về hành vi bất hợp pháp mà họ đã thực hiện.

Đối với hòa giải trong tranh chấp đất đai, các tranh chấp, xích mích trong đời sống sinh hoạt hàng ngày liên quan đến sử dụng lối đi, sử dụng điện nước sinh hoạt, môi trường...thường liên quan đến nhiều người khác ngoài các bên tranh chấp, hòa giải viên không thể vì mục đích hòa giải thành mà làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của người khác. Do đó, trong quá trình hòa giải tổ viên hòa giải phải đề cao nguyên tắc tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của người khác, không xâm phạm lợi ích của nhà nước, lợi ích của cộng đồng.

1.1.2 Mục đích, ý nghĩa của hòa giải tranh chấp đất đai

Hòa giải tranh chấp đất đai là một biện pháp mềm dẻo, linh hoạt và hiệu quả nhằm giúp cho các bên tranh chấp tìm ra một giải pháp thống nhất để tháo gỡ những mâu thuẫn, bất đồng trong tranh chấp đất đai trên cơ sở tự nguyện, tự thỏa thuận.

Trong hoạt động giải quyết tranh chấp đất đai nói riêng, hòa giải có tầm quan trọng đặc biệt. Nếu hòa giải thành, có nghĩa là tranh chấp sẽ kết thúc, không những hạn chế được sự phiền hà, tốn kém cho các bên đương sự mà còn giảm bớt được công việc đối với Tòa án, phù hợp với đạo lý tương thân, tương ái của dân tộc, giữ được tình làng, nghĩa xóm, đảm bảo đoàn kết trong nội bộ nhân dân. Đồng thời qua hòa giải, các đương sự sẽ hiểu thêm về pháp luật và chính sách của Nhà nước đúng như lời dạy của Hồ Chủ tịch: “Xét xử đúng là tốt, nhưng không phải xét xử thì càng tốt”. Với ý nghĩa đó Luật đất đai (LDD) năm 2003 và đến LDD 2013 đều đã quy định hòa giải là thủ tục đầu tiên của quá trình giải quyết tranh chấp đất đai.

Hòa giải không chỉ mang lại ý nghĩa cho Tòa án, cho bản thân đương sự mà còn có ý nghĩa đối với trật tự xã hội.

- Ý nghĩa đối với Tòa án:

Thực tế cho thấy tranh chấp đất đai ở Việt Nam trong những năm gần đây ngày càng gia tăng và quyết liệt, việc giải quyết tranh chấp thường kéo dài, phải trải qua nhiều cấp xét xử. Do vậy, nếu tranh chấp đất đai được hòa giải thành công sẽ giúp Tòa án giảm bớt được nhiều thời gian, công sức cho việc giải quyết vụ án. Đặc biệt nếu hòa giải thành trong thời gian chuẩn bị xét xử thì Tòa án sẽ không phải mở phiên tòa sơ thẩm và không phải tiến hành các thủ tục xét xử tiếp theo; nếu hòa giải không thành có thể Tòa án sẽ phải thực hiện như xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm. Mặt khác, nếu làm tốt công tác hòa giải thì không chỉ số lượng xét xử của Tòa án cấp sơ thẩm giảm xuống mà số lượng án ở Tòa án cấp phúc thẩm cũng giảm một cách rõ rệt, hiệu quả xét xử được nâng cao. Điều này sẽ không chỉ có ý nghĩa về kinh tế mà còn có ý nghĩa rất quan trọng trong việc tăng cường uy tín của cơ

quan xét xử nói riêng cũng như cơ quan nhà nước nói chung. Ngoài ra, trong trường hợp hòa giải tranh chấp đất đai không thành thì Tòa án cũng có điều kiện nắm vững nội dung tranh chấp, tâm tư nguyện vọng của đương sự để xác định đường lối xét xử đúng đắn trong quá trình giải quyết vụ án.

- Ý nghĩa đối với các đương sự:

Hòa giải tranh chấp đất đai giúp các bên đương sự giải quyết được các bất đồng, mâu thuẫn phát sinh. Đồng thời bảo vệ quyền cho các chủ thể có quyền sử dụng đất hợp pháp.

Hòa giải góp phần nâng cao ý thức pháp luật của các đương sự. Thông qua việc giải thích pháp luật của Tòa án trong phiên hòa giải, các đương sự sẽ phần nào hiểu được quy định của pháp luật về vấn đề mà họ đang tranh chấp. Từ đó, các bên có thể hiểu và tự quyết định về việc giải quyết tranh chấp, không trái quy định của pháp luật.

- Ý nghĩa đối với trật tự xã hội:

Khi xã hội ngày càng phát triển, mâu thuẫn xã hội ngày càng gia tăng, đặc biệt là về tranh chấp đất đai thì việc áp dụng pháp luật hòa giải và tiến hành có hiệu quả việc hòa giải trong lĩnh vực đất đai nói chung, các tranh chấp trong lĩnh vực khác nói riêng sẽ giúp duy trì ổn định trật tự xã hội.

Thông qua hòa giải, nhiều tranh chấp đất đai đã được giải quyết mà không cần mở phiên tòa xét xử. Nếu hòa giải không thành thì cũng giúp các bên đương sự hiểu rõ hơn quyền, nghĩa vụ của mình, làm giảm bớt hoặc kiềm chế mâu thuẫn. Như vậy, hòa giải tranh chấp đất đai góp phần vào việc giữ gìn an ninh, trật tự, công bằng xã hội, làm cho quan hệ xã hội phát triển không bằng mệnh lệnh mà bằng giáo dục thuyết phục và sự cảm thông của các thành viên trong xã hội.

Mặt khác, hòa giải làm cho sự hiểu biết chính sách pháp luật về đất đai của các đương sự nói riêng và của người dân nói chung được nâng cao. Qua đó, góp phần tăng cường ý thức pháp luật cho các bên, trong nhân dân. Để ngăn ngừa vi phạm khác có thể xảy ra.

1.1.3. Các hình thức hòa giải tranh chấp đất đai

Hòa giải chỉ đặt ra đối với những bất đồng, tranh chấp phát sinh từ những quan hệ pháp luật được hình thành trên sự bình đẳng, tự do, tự nguyện, cam kết, thỏa thuận của các bên. Do đó, chỉ có những quan hệ dân sự (chứ không phải quan hệ hình sự) mới là đối tượng được áp dụng phương thức hòa giải. Theo quy định của pháp luật hiện hành, trên thực tế tồn tại hai hình thức hòa giải tranh chấp đất đai là hòa giải trong tố tụng tư pháp và hòa giải ngoài tố tụng tư pháp. Cụ thể:

Hòa giải ngoài tổ tụng tư pháp là hòa giải trung gian được các bên tiến hành trước khi đưa vụ việc tranh chấp ra cơ quan tư pháp hoặc cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai. Trong lĩnh vực tranh chấp đất đai, loại hòa giải này bao gồm:

- + Hòa giải của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn: Đây là việc hòa giải tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp đối với các tranh chấp về đất đai theo quy định của Luật đất đai năm 2013 và Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai. Đây là hình thức hòa giải mà luận văn sẽ tập trung nghiên cứu bởi hình thức hòa giải này được pháp luật hiện hành quy định là bắt buộc khi có tranh chấp đất đai xảy ra. Tranh chấp mà không được tổ chức hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn và không được thể hiện bằng một biên bản hòa giải không thành thì cơ quan hành chính nhà nước cấp trên hoặc cơ quan tổ tụng tư pháp cũng sẽ từ chối việc tiếp nhận đơn hoặc thụ lý vụ việc để giải quyết.

Bên cạnh đó, trên thực tế còn có các hình thức hòa giải khác tại cơ sở như:

- + Nhà nước khuyến khích các bên tự tổ chức hoà giải ở cơ sở: là hòa giải được tổ chức ở xóm, thôn, ấp, tổ dân phố. Đây là loại hình hòa giải tự nguyện theo Luật hòa giải ở cơ sở để giải quyết các tranh chấp, bất đồng, mâu thuẫn nhỏ, đơn giản trong nội bộ nhân dân về lĩnh vực dân sự, hôn nhân và gia đình, đất đai. Theo đó, hòa giải viên là người hướng dẫn, giúp đỡ các bên tranh chấp đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau các mâu thuẫn, tranh chấp theo quy định. Cần phải nhận thức rằng, hòa giải cơ sở này đối với tranh chấp đất đai chỉ mang tính khuyến khích mà không là yêu cầu bắt buộc. Theo đó, các bên có thể tự tổ chức hoặc không tổ chức việc hòa giải này. Quá trình hòa giải cơ sở với sự tham gia của các hòa giải viên không cần thiết phải tuân thủ quy trình, thủ tục và thời hạn luật định. Kết quả hòa giải không nhất thiết phải thể hiện bằng biên bản, có dấu xác nhận, các bên có thể ngầm công nhận kết quả của hòa giải cơ sở để tự mỗi bên thực hiện hoặc hành xử đối với vụ việc của mình với những gì các bên đã lĩnh hội của hòa giải viên và của chính mình thể hiện tại buổi hòa giải cơ sở đó.

- + Tự tổ chức hòa giải: Đây là hình thức hòa giải do các bên tự thương lượng tiến hành. Theo đó, các bên có toàn quyền lựa chọn người đứng ra hòa giải, cách thức tiến hành, thời gian... theo sự thỏa thuận của các bên. Đây không phải là hình thức bắt buộc mà là sự tự nguyện của các bên cảm thấy cần thiết phải cùng nhau ngồi lại suy nghĩ, bàn bạc để đưa ra thỏa thuận cuối cùng. Hoặc các bên có thể tự thỏa thuận mời một chủ thể khác đứng ra làm trung gian chứng kiến, nêu lên các

quan điểm cá nhân về vụ việc để các bên mở rộng sự hiểu biết, phân tích tốt hơn bản chất của sự việc để có những quyết định đúng đắn nhất về vụ việc của mình.

- Hoà giải trong tố tụng tư pháp là hòa giải tiến hành tại Tòa án nhân dân khi cơ quan này giải quyết tranh chấp theo yêu cầu của các bên. Theo đó, Tòa án nhân dân trong quá trình tiến hành tố tụng phải thực hiện nguyên tắc hòa giải. Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2014 quy định nguyên tắc hòa giải trong tố tụng dân sự: *“Tòa án có trách nhiệm tiến hành hòa giải và tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ việc dân sự theo quy định của Bộ luật này”* (Điều 10).

Trên thực tế, dù không được quy định cụ thể trong Luật Đất đai hay trong Luật Hòa giải cơ sở song theo quan sát của cá nhân tôi nhận thấy, hòa giải còn được thực hiện tại cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai; đó là UBND cấp huyện và UBND cấp tỉnh trong trường hợp tranh chấp đất đai mà người sử dụng đất không có bất kỳ giấy tờ gì về đất, đã tổ chức hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn không thành và đương sự lựa chọn hệ thống ủy ban để giải quyết tranh chấp mà không phải là lựa chọn tòa án.

Tranh chấp đất đai là loại hình tranh chấp đa dạng về tính chất và mục đích, phong phú về loại hình và có xu hướng ngày càng phức tạp. Nếu việc giải quyết tranh chấp không được giải quyết triệt để, dứt điểm, công bằng và khách quan, chúng có tác động và ảnh hưởng lớn không chỉ đối với các bên tranh chấp mà còn ảnh hưởng tới kinh tế, chính trị, xã hội, tới Nhà nước với vị thế là đại diện chủ sở hữu đối với đất đai. Nhận thấy sự tác động và ảnh hưởng đó, pháp luật đất đai qua các giai đoạn hình thành và phát triển đều coi trọng yếu tố hòa giải đất đai, coi đây là phương thức giải quyết có ý nghĩa lớn về kinh tế, chính trị, trật tự an toàn xã hội. Theo đó, pháp luật đất đai và pháp luật tố tụng dân sự hiện hành đều ghi nhận hòa giải là phương thức và là yêu cầu bắt buộc đối với cả trong tố tụng và ngoài tố tụng và coi đây là phương thức được ưu tiên đầu tiên trong tiến trình giải quyết các tranh chấp đất đai.

1.1.4. Nguyên tắc của hòa giải tranh chấp đất đai

Thứ nhất, tôn trọng sự tự nguyện của các bên; không bắt buộc, áp đặt các bên trong hòa giải

Một trong những nguyên tắc quan trọng trong quan hệ dân sự là tôn trọng quyền tự do, tự nguyện cam kết, thỏa thuận của các đương sự và trong tố tụng dân sự quyền tự định đoạt các đương sự được đề cao. Do vậy, việc xây dựng các quy định về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai phải thể hiện được là phương tiện để những đương sự tham gia thực hiện được quyền tự do, tự nguyện cam kết,

thỏa thuận và tự định đoạt của mình, xuất phát từ QSDĐ là một quyền dân sự được pháp luật thừa nhận, chính chủ thể của quan hệ tranh chấp là chủ thể có quyền lợi trong vụ việc nên họ có thể thương lượng, thỏa thuận trên cơ sở vai trò trung gian, hỗ trợ của một bên thứ ba độc lập. Tuy nhiên, các quy định về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai phải thể hiện được việc hòa giải của bên thứ ba độc lập này hướng tới việc tìm kiếm một thỏa thuận giữa các bên có tranh chấp đất đai nhưng không vi phạm điều cấm của pháp luật, không trái với đạo đức xã hội.

Thứ hai, việc hòa giải phải đảm bảo phù hợp với chính sách, pháp luật của nhà nước, đạo đức xã hội, phong tục tập quán của nhân dân; Phát huy tinh thần đoàn kết, tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữ các thành viên trong gia đình, dòng họ và cộng đồng dân cư; quan tâm đến quyền, lợi ích hợp pháp của những đối tượng yếu thế trong xã hội hoặc có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn.

Khi giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp nhỏ trong nội bộ nhân dân nếu như người hòa giải chỉ căn cứ vào các chuẩn mực đạo đức truyền thống của dân tộc, phong tục, tập quán của địa phương, dòng họ để dàn xếp các mâu thuẫn, tranh chấp thì chưa đủ và không mang lại hiệu quả. Các vụ tranh chấp chỉ dừng lại ở quy phạm đạo đức để hòa giải thì chưa hẳn đã mang lại hiệu quả tích cực và thỏa đáng. Một vụ việc chỉ được giải quyết và hiệu quả cao khi người hòa giải bên cạnh việc căn cứ vào các chuẩn mực đạo đức, phong tục, tập quán còn cần phải nắm vững và vận dụng tốt đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước, nhất là những quy định của pháp luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của công dân.

Để thực hiện nguyên tắc này, tổ viên tổ hòa giải phải nắm vững đường lối, chính sách của Đảng và nhà nước. Trước hết, cần nắm vững những quy định của pháp luật liên quan trực tiếp đến công tác hòa giải ở cơ sở như pháp luật đất đai, dân sự, hôn nhân gia đình, hành chính

Bên cạnh việc nắm vững các quy định của pháp luật thì hòa giải viên còn phải biết kết hợp vận dụng phong tục tập quán. Tuy nhiên, phong tục tập quán ở đây phải là phong tục, tập quán tốt đẹp trong nhân dân, không trái với pháp luật, đạo đức xã hội

Thứ ba, không lợi dụng hòa giải để ngăn cản các bên liên quan bảo vệ quyền lợi của mình theo quy định của pháp luật hoặc trốn tránh việc xử lý vi phạm hành chính, xử lý về hình sự.

Trước đây Pháp lệnh hòa giải chưa làm rõ phạm vi hòa giải khi các tranh chấp phát sinh. Từ đó tạo điều kiện cho các đối tượng lợi dụng hòa giải để ngăn cản các bên liên quan bảo vệ quyền lợi của mình thậm chí là trốn tránh việc xử lý vi phạm hành chính, xử lý hình sự. Tuy nhiên Luật hòa giải cơ sở ra đời đã quy định phạm vi

hòa giải cụ thể: Phạm vi hòa giải ở cơ sở được quy định với yêu cầu bảo đảm các vấn đề sau: Việc hòa giải ở cơ sở không được ảnh hưởng đến quá trình cơ quan có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm pháp luật, không được lợi dụng hòa giải ở cơ sở để trốn tránh trách nhiệm hành chính, hình sự.

Đối tượng của hòa giải được quy định tại Điều 3 của Luật Hòa giải cơ sở, quy định việc hòa giải ở cơ sở được tiến hành đối với các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật, trừ các trường hợp sau: Mâu thuẫn, tranh chấp xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng; vi phạm pháp luật về hôn nhân và gia đình, giao dịch dân sự mà theo quy định của pháp luật tổ tụng dân sự không được hòa giải; vi phạm pháp luật mà theo quy định phải bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc bị xử lý vi phạm hành chính; mâu thuẫn, tranh chấp xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng; vi phạm pháp luật về hôn nhân và gia đình, giao dịch dân sự mà theo quy định của pháp luật tố tụng dân sự không được hòa giải. Điều đó có nghĩa là, đối tượng hòa giải ở cơ sở là các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm mà theo quy định của pháp luật chưa đến mức bị xử lý bằng biện pháp hình sự hoặc biện pháp hành chính; hòa giải ở cơ sở nhằm góp phần giảm nguy cơ phát sinh phức tạp từ các tranh chấp, mâu thuẫn; hướng đến xây dựng lối sống văn hóa, chia sẻ, đoàn kết trong cộng đồng dân cư; hạn chế các vụ, việc phải đưa đến các cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

Thứ tư, kết quả hòa giải tranh chấp đất đai phải được lập thành biên bản có đầy đủ chữ ký của các bên và có xác nhận hòa giải thành hoặc hòa giải không thành của ủy ban nhân dân cấp xã.

Trên thực tế để tiến hành tổ chức được một phiên hòa giải khi phát sinh tranh chấp đặc biệt là về tranh chấp đất đai, thì các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng như người dân sẽ phải tốn rất nhiều thời gian cũng như chi phí cho việc thực hiện. Tuy nhiên có thể do thiếu hiểu biết pháp lý về hòa giải hoặc ý thức chấp hành pháp luật kém mà dẫn đến việc sau khi tổ chức hòa giải xong thì cơ quan tổ chức hòa giải không lập biên bản ghi nhận kết quả hòa giải. Bên cạnh đó có những trường hợp có trong thành phần tham gia hòa giải nhưng không ký vào biên bản hòa giải. Đặc biệt là việc khi tiến hành hòa giải các bên cũng như cơ quan có thẩm quyền đã lập biên bản hòa giải ghi nhận kết quả hòa giải nhưng lại không có xác nhận của ủy ban nhân dân cấp xã. Điều này dẫn đến hệ lụy là khi khởi kiện hoặc khiếu nại lên cơ quan cấp trên đương sự sẽ bị trả lại hồ sơ vì Biên bản hòa giải không theo đúng quy định của pháp luật.

Thứ năm, người tiến hành hòa giải phải đảm bảo tính trung lập, độc lập khách quan.

Khi mâu thuẫn xảy ra, mỗi bên tranh chấp thường đưa ra lý lẽ để cho rằng mình đúng mà không thấy được cái sai của mình. Do đó, khi tiến hành hòa giải, hòa giải viên phải thật sự khách quan, vô tư, công minh, đề cao lẽ phải, tìm cách thuyết phục để mỗi bên hiểu rõ cái sai của mình. Tuyệt đối không nên hòa giải “chiếu lệ” hoặc “dĩ hòa vi quý” cho xong việc. Sự công minh, khách quan, vô tư là nền tảng cho thành công của công tác hòa giải, đó cũng là yếu tố để các bên đặt lòng tin và cùng nhau giải quyết mâu thuẫn.

Khi hòa giải ở cơ sở, hòa giải viên phải chú ý đến nguyên tắc có lý, có tình. Đây được xem như là nguyên tắc đặc trưng nhất đối với hòa giải ở cơ sở. Việc thực hiện tốt nguyên tắc này chính là sự bảo đảm đạt được mục đích của công tác hòa giải là giữ gìn sự đoàn kết trong nội bộ nhân dân, củng cố, phát huy những giá trị truyền thống tốt đẹp trong gia đình, cộng đồng dân cư, qua đó góp phần phòng ngừa, hạn chế vi phạm pháp luật, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội.

Thứ sáu, hoạt động hòa giải chỉ được phép tiến hành khi có mặt hai bên tranh chấp hoặc đại diện theo pháp luật hoặc ủy quyền của hai bên tranh chấp.

Việc tiến hành hòa giải chỉ được phép tiến hành khi có mặt hai bên tranh chấp hoặc đại diện theo pháp luật hoặc ủy quyền của hai bên tranh chấp sẽ bảo đảm được quyền và lợi ích chính đáng của họ. Hiện nay, những tranh chấp, mâu thuẫn phát sinh trong cộng đồng dân cư vô cùng đa dạng và phức tạp. Do đó, đội ngũ hòa giải viên phải nắm vững các nguyên tắc trên, đồng thời không ngừng học tập, cập nhật kiến thức pháp luật, xã hội để công tác hòa giải ở cơ sở phát huy hơn nữa vai trò quan trọng trong việc xây dựng tình làng, nghĩa xóm đầm ấm, yên vui, đùm bọc, giúp đỡ lẫn nhau xây dựng xã hội bình yên, giàu mạnh, tăng cường sự đoàn kết trong cộng đồng dân cư, phát huy khối đại đoàn kết toàn dân tộc.

1.2. Một số vấn đề lý luận về pháp luật hòa giải tranh chấp đất đai

1.2.1 Khái niệm và đặc điểm của pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai

Pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai là một lĩnh vực pháp luật vừa mang tính phổ quát của hòa giải cơ sở nói chung được quy định trong Luật hòa giải cơ sở, vừa mang tính chất chuyên ngành (Luật Đất đai) với việc quy định hòa giải tranh chấp đất đai tại chính quyền xã, phường, thị trấn là yêu cầu bắt buộc, là một quy trình không thể thiếu, là một phương thức có ý nghĩa tích cực trong giải quyết tranh chấp đất đai. Cùng với đó, Bộ luật Tố tụng Dân sự và các hướng dẫn của Tòa án nhân dân tối cao quy định về nội dung, quy trình, thủ tục và thời hạn hòa giải tiền tố tụng đối với những tranh chấp đất đai thuộc thẩm quyền thụ lý và giải quyết của Tòa án. Điều này cho thấy, pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai là sự đan xen giữa pháp luật chung và pháp luật chuyên ngành, theo đó, người thực hiện hoạt động hòa giải

trong quá trình tổ chức thực hiện hòa giải cần phải tuân theo những quy định mang tính chất chung, cơ bản của Luật Hòa giải cơ sở, đồng thời, phải đặc biệt chú trọng tới tính riêng, đặc thù của hòa giải tranh chấp đất đai được quy định trong luật chuyên ngành.

Có thể hiểu, pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai là hệ thống những quy tắc xử sự quy định cách thức, phương pháp tiến hành hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai do Nhà nước ban hành.

Với nhận thức nêu trên về hòa giải, nhận thấy, hòa giải là nội dung quan trọng, cần thiết và không thể thiếu trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai nói chung và trong giải quyết về tranh chấp đất đai nói riêng. Hòa giải không phải là hoạt động tự phát, tự do lựa chọn của đương sự mà là hoạt động bắt buộc, trở thành yêu cầu không thể thiếu mà các đương sự và cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tiến hành khi có tranh chấp đất đai xảy ra. Hoạt động này được pháp luật quy định cụ thể.

1.2.2. Sự cần thiết của việc điều chỉnh quan hệ hòa giải tranh chấp đất đai bằng pháp luật

Thứ nhất, để nâng cao vị thế, vai trò và mở rộng phạm vi áp dụng của hoạt động hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai.

Trên thực tế khi các mâu thuẫn, tranh chấp đất đai đã và đang không ngừng tăng lên trong các cộng đồng dân cư thì việc cần làm cấp thiết của các cơ quan quản lý nhà nước liên quan đến lĩnh vực này là nâng cao vị thế, vai trò và mở rộng phạm vi áp dụng của hoạt động hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai. Bởi một khi hoạt động hòa giải được áp dụng rộng rãi sẽ dẫn đến hệ quả tất yếu là nhiều mâu thuẫn phát sinh trong cộng đồng dân cư, xã hội được giải quyết. Gánh nặng trong việc thực hiện các công việc để giải quyết các tranh chấp của cơ quan chức năng nhà nước được giải tỏa. Đây chính là mục đích mà không những các cơ quan chức năng nhà nước hướng đến mà còn nhân dân, đặc biệt là những đương sự tham gia tranh chấp cũng được hưởng lợi rất nhiều.

Thứ hai, để nâng cao chất lượng của hoạt động hòa giải, qua đó nhằm tăng tỷ lệ hòa giải thành.

Mục tiêu quan trọng nhất của Hòa giải là nhằm tăng tỷ lệ hòa giải thành, qua đó giữ gìn tình làng, nghĩa xóm, đoàn kết cộng đồng, phòng ngừa vi phạm pháp luật và tội phạm thông qua việc phát hiện và giải quyết tận gốc những mâu thuẫn, tranh chấp nhỏ, góp phần ổn định trật tự xã hội ở địa bàn dân cư, tạo điều kiện thuận lợi cho các cấp chính quyền tăng cường công tác quản lý xã hội ở cơ sở nói riêng và các cấp chính quyền nói chung. Bên cạnh đó, tỷ lệ hòa giải thành cao sẽ góp phần

hạn chế đơn thư khiếu kiện trong nhân dân, giảm bớt tình trạng khiếu nại đến Tòa án nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước, tiết kiệm thời gian, chi phí của cơ quan nhà nước và công dân.

Thứ ba, luật hóa các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai cho phép nhà nước tham gia vào hoạt động này.

Trong bất kỳ xã hội nào sự tham gia quản lý, điều hành của nhà nước đều đóng vai trò quan trọng và then chốt góp phần ổn định trật tự xã hội và phát triển đất nước. Theo đó việc luật hóa các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai cho phép nhà nước tham gia vào hoạt động này là việc làm cần thiết nhằm bảo đảm tính khách quan cũng như yếu tố “sức nặng” trong việc thực thi pháp luật về hòa giải trên thực tế.

Thứ tư, xu hướng các tranh chấp gia tăng, mâu thuẫn, bất đồng ngày càng lớn là nguyên nhân của sự bất ổn định trật tự, xã hội. Pháp luật với sức mạnh riêng có, hiện thực hóa giải pháp sẽ góp phần quan trọng trong việc ngăn ngừa, giảm tải các tranh chấp đất đai.

Thực tế cho thấy, tranh chấp đất đai là một trong những tranh chấp xảy ra phổ biến và rất phức tạp. Rất khó để hạn chế tranh chấp, mà khi tranh chấp xảy ra rồi thì làm thế nào để hòa giải nó là vấn đề được nhiều cấp chính quyền quan tâm. Những tranh chấp đất đai xảy ra ảnh hưởng lớn đến mọi mặt đời sống của nhân dân. Vì vậy, đòi hỏi phải có một biện pháp giải quyết tranh chấp đất đai một cách mềm dẻo, linh hoạt vừa giải thích được cho các bên tranh chấp hiểu quyền và nghĩa vụ của mình, vừa là bước đầu tìm hiểu nội dung tranh chấp của các bên, hướng các bên đi đúng hướng, đúng với nguyện vọng và yêu cầu của các bên tranh chấp; đồng thời giảm tải cho các cơ quan liên quan trong việc giải quyết tiếp theo. Do đó, hòa giải tranh chấp đất đai là lựa chọn cần thiết và quan trọng trong tiến trình giải quyết tranh chấp của các bên.

Hòa giải tranh chấp đất đai có lợi cho xã hội vì tạo bình yên trong cuộc sống vì về nguyên tắc, hòa giải coi như tất cả cùng thắng, có lợi cho các bên tranh chấp đất đai về cả tinh thần và vật chất. Để hòa nhập với pháp luật thế giới, xuất phát từ truyền thống lâu đời của dân tộc và thực tiễn xét xử các tranh chấp đất đai, việc quy định hòa giải trong tranh chấp đất đai đã trở thành một yêu cầu tất yếu, khách quan và là một vấn đề cần được quan tâm và hoàn thiện hơn nữa.

1.2.3. Khái quát quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai ở nước ta

Hệ thống các quy định của pháp luật về đất đai được ban hành từ ngay sau khi thành lập Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa (năm 1945) tới nay được coi là một

hệ thống phức tạp, trải qua nhiều giai đoạn lịch sử và có nhiều chính sách khác nhau được áp dụng ở cả hai miền Nam Bắc. Các quy định của pháp Luật đất đai nói chung và pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai bằng hòa giải nói riêng đã được xây dựng và từng bước hoàn thiện nhằm phúc đáp các yêu cầu về quản lý và sử dụng đất đai qua các thời kì phát triển của dân tộc.

1.2.3.1. Thời kỳ trước khi ban hành hiến pháp năm 1980

Trong thời kỳ này, chưa có các quy định riêng biệt về hòa giải tranh chấp đất đai, việc hòa giải tranh chấp đất đai được tiến hành theo các quy định chung về hòa giải việc dân sự và thương sự. Theo Điều 3 Sắc lệnh số 13/SL về tổ chức Tòa án và quy định các ngạch Thẩm phán thì Ban tư pháp xã có quyền: hòa giải tất cả các việc dân sự và thương sự. Nếu hòa giải được, Ban tư pháp có thể lập biên bản hòa giải có các ủy viên và những người đương sự ký.

Sau đó, Điều 4 Sắc lệnh 51 ngày 17/4/1946 về việc ấn định thẩm quyền các Tòa án và sự phân công giữa các nhân viên trong Tòa án quy định rằng biên bản hòa giải thành của Ban tư pháp xã chỉ có hiệu lực tư chứng thư. Điều 9 Sắc lệnh 51/SL nói trên cũng quy định rằng: Thẩm phán sơ cấp, khi nhận được đơn khiếu về dân sự hay thương sự, phải đòi hai bên đến để thử làm hòa giải. Biên bản hòa giải có hiệu lực công chứng thư. Điều 12 Sắc lệnh này còn quy định “Những việc kiện dân sự và thương sự thuộc thẩm quyền của Tòa án đệ nhị cấp đều phải giao trước về cho ông Thẩm phán sơ cấp thử hòa giải”. Các quy định trên cho thấy tuy hòa giải đất đai chưa được quy định là một thủ tục riêng nhưng vai trò, thủ tục và hiệu lực của hòa giải đã được ghi nhận ngay từ những văn bản pháp luật đầu tiên về thủ tục tố tụng.

Các tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp đến năm 1950 được cải cách bởi Sắc lệnh số 85 ngày 22/5/1950. Tại Điều 1 Sắc lệnh quy định tại Tòa án sơ cấp nay gọi là TAND huyện. Theo quy định tại Chương III thì “Tòa án nhân dân huyện hợp thành Hội đồng hòa giải để thử hòa giải tất cả các vụ kiện về dân sự và thương sự... trừ những vụ kiện mà theo luật pháp đương sự không có quyền điều đình” [Điều 9]. Hay: Biên bản hòa giải thành là một công chính chứng thư, có thể đem chấp hành ngay. Tuy nhiên, cho đến lúc biên bản hòa giải được chấp hành xong, nếu Biện lý xét biên bản ấy phạm đến trật tự chung thì có quyền yêu cầu Tòa án có thẩm quyền sửa đổi lại hoặc bác bỏ lại điều mà hai bên đã thỏa thuận. Hạn kháng cáo là 15 ngày tròn kể từ ngày phòng biện lý nhận được hòa giải thành [Điều 10].

Nếu hòa giải bất thành mà Tòa án có thẩm quyền chưa quyết định gì, thì hội đồng hòa giải tạm thời cho thi hành những phương pháp bảo thủ cần thiết. Các quy định về hòa giải đất đai thời kỳ này còn hạn chế, ngoại trừ các quy định về giải quyết tranh chấp đất bãi sa bồi tại Thông tư 45/NV-TC ngày 2/7/1958 của Bộ Nội

vụ về việc phân phối và quản lý đất bãi sa bồi. Theo đó, thẩm quyền giải quyết “tranh chấp hoa màu do chính quyền và nông hội giải quyết, nếu đặc biệt khó khăn thì đưa ra Tòa án xét xử”; thẩm quyền giải quyết “tranh chấp địa giới hành chính đất bãi sa bồi” do Ủy ban hành chính xã đang quản lý giải quyết, nếu ranh giới thuộc nhiều xã thì địa phận xã nào xã đó quản lý hoặc xã có điều kiện thuận lợi hơn quản lý, nếu xen kẽ nhiều xã thì xã nào có nhiều số dân hơn trên đất bãi sa bồi quản lý và chịu trách nhiệm đảm bảo cho các xã ít dân sản xuất trên bãi sa bồi.

Thông tư số 1080-TC ngày 25/9/1961 của Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC) hướng dẫn việc thực hiện thẩm quyền mới của TAND thành phố thuộc tỉnh, thị xã, huyện, khu phố quy định:

Trong khi thực hiện thẩm quyền mới, các Tòa án nhân dân thuộc tỉnh, thị xã, huyện, khu phố phải luôn luôn chú ý đầy đủ đến việc hòa giải, giáo dục nhân dân và xây dựng Tư pháp xã. Cần đề phòng khuynh hướng đưa ra xét xử nhiều việc mà thiếu kiên trì hòa giải, giáo dục các đương sự và nhân dân.

Ngoài ra, trong thời kỳ này, TANDTC đã ra Thông tư 25/TATC ngày 30/11/1974, hướng dẫn việc hòa giải trong tố tụng dân sự. Theo Thông tư số 25/TATC thì hòa giải là giai đoạn bắt buộc khi giải quyết các việc kiện dân sự, trừ những việc mà đương sự không có quyền điều chỉnh. Thông tư số 25/TATC hướng dẫn rất chi tiết về thủ tục hòa giải, phương pháp hòa giải. Tuy nhiên, Thông tư này cũng chỉ quy định về hòa giải tranh chấp dân sự nói chung chứ không có những quy định riêng về hòa giải tranh chấp đất đai.

Việc nghiên cứu pháp luật trong thời kỳ này cho thấy thẩm quyền hòa giải và giải quyết tranh chấp đất đai của Ủy ban hành chính các cấp chưa được quy định rõ ràng. Tuy nhiên, vai trò hòa giải tranh chấp của ủy ban hành chính cấp xã và nông hội địa phương đối với hoa màu trên bãi sa bồi đã được ghi nhận; Tòa án chỉ giải quyết đối với những trường hợp đặc biệt khó khăn và khi giải quyết các tranh chấp dân sự, trong đó có tranh chấp đất đai thì Tòa án có thẩm quyền tiến hành hòa giải.

1.2.3.2 Thời kỳ sau khi ban hành Hiến pháp năm 1980

**** Giai đoạn từ khi Hiến pháp năm 1980 có hiệu lực đến trước khi Luật đất đai năm 1987 ra đời***

Với việc Hiến pháp năm 1980 ra đời đánh dấu một thay đổi trong chính sách pháp Luật đất đai với mục tiêu xã hội hóa toàn bộ vốn đất đai trong phạm vi cả nước. Điều 18, 19 Hiến pháp 1980 quy định “đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa... là của Nhà nước, đều thuộc sở hữu toàn dân”, “những tập thể và cá nhân đang sử dụng đất đai được tiếp tục sử dụng”.

Ở giai đoạn này, Nhà nước ta đã ban hành một số văn bản về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai như Quyết định số 201/CP ngày 01/7/1980 của Hội đồng Chính phủ về thống nhất quản lý ruộng đất; Thông tư 55/ĐKTK ngày 05/01/1981 của Tổng cục Quản lý ruộng đất hướng dẫn giải quyết các trường hợp sử dụng đất không hợp pháp, không hợp lý; Thông tư 293-TT/RĐ ngày 22/10/1985 của Tổng cục Quản lý ruộng đất hướng dẫn việc giải quyết tranh chấp đất bãi sa bồi.

Tuy nhiên, việc coi đất đai thuộc sở hữu toàn dân, dẫn tới việc cấp đất tràn lan, sử dụng kém hiệu quả. Cấp xã, phường cũng tham gia vào việc giao đất cho nhân dân, việc lấn chiếm đất để xây dựng nhà ở diễn ra phổ biến nhưng không được giải quyết kịp thời là nguyên nhân chủ yếu của các tranh chấp đất đai trong thời kỳ này. Khi giải quyết các tranh chấp đất đai một số địa phương còn quan liêu, thiên về việc sử dụng biện pháp mệnh lệnh hành chính, khiến cho các tranh chấp đất đai không được xử lý thỏa đáng và dứt điểm, mâu thuẫn vẫn còn trầm trọng kéo theo sự trì trệ của nền sản xuất hàng hóa. Do vậy, các quy định về hòa giải và phương thức hòa giải tranh chấp đất đai chưa được coi trọng và không phát huy được hiệu quả của nó trong thời kỳ này.

**** Giai đoạn từ khi Luật đất đai năm 1987 được ban hành đến trước khi Luật đất đai năm 1993 ra đời***

Hiến pháp 1980 cũng như LĐĐ năm 1987 đều khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý. Song các văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành đã không xác định rõ quyền lợi của người sử dụng đất đã làm hạn chế hiệu quả sử dụng đất. Trong giai đoạn này, nổi bật nhất phải kể đến chủ trương thực hiện cơ chế quản lý kinh tế mới trong nông nghiệp theo Nghị quyết 10 ngày 5/4/1988 của Bộ chính trị. Mục đích là gắn lợi ích của người lao động với từng mảnh đất được giao, đã thúc đẩy sản xuất phát triển, người nông dân nhận thức rõ những quyền lợi và nghĩa vụ của mình theo quy định của pháp luật, thấy được lợi ích thiết thực từ việc sử dụng đất mang lại. Vì vậy, tình trạng đòi lại ruộng đất trong nội bộ nhân dân tăng nhanh về số lượng. Ở một số địa phương, nhất là ở miền Tây và miền Đông Nam Bộ, nhiều nông dân đòi lại đất cũ, có nơi đã xảy ra những vụ tranh chấp gay gắt. Ngoài ra, còn tồn tại các tranh chấp giữa đất trồng lúa với đất nuôi tôm, giữa đất trồng cao su với đất trồng cây tiêu, cà phê, cây điều, đất hương hỏa, đất thổ cư....

Để tạo cơ sở pháp lý giải quyết tình hình tranh chấp đất đai kể trên, nhà nước ta đã ban hành một số văn bản pháp luật như LĐĐ năm 1987; Chỉ thị số 154-HĐBT ngày 11/10/1988 của Hội đồng Bộ trưởng về triển khai thực hiện chỉ thị số 47-CT/TƯ của Bộ chính trị về giải quyết một số vấn đề cấp bách về ruộng đất; Quyết

định số 13-HĐBT ngày 01/02/1989 của Hội đồng Bộ trưởng về việc giải quyết một số vấn đề cấp bách về ruộng đất; Nghị định 30-HĐBT ngày 23/3/1989 của Hội đồng Bộ trưởng về việc thi hành LĐĐ; Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự ngày 29/11/1989.

Các văn bản pháp luật trên đã tạo cơ sở pháp lý cho việc giải quyết tranh chấp đất đai trong giai đoạn này, góp phần vào việc giải quyết mâu thuẫn trong nội bộ nhân dân, ổn định sản xuất, vấn đề hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai thời kỳ này không được đặt ra, mà các tranh chấp đất đai trong thời kỳ này tuân theo các quy định về hòa giải và thủ tục hòa giải tại Điều 43, 44 của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự đã được Hội đồng Nhà nước thông qua ngày 29/11/1989 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/1990.

Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự coi hòa giải là một thủ tục tố tụng, được thực hiện mang tính chất bắt buộc trước khi mở phiên tòa sơ thẩm. Quyết định công nhận sự thỏa thuận của đương sự có hiệu lực pháp luật ngay. Các đương sự không có quyền kháng cáo, Viện kiểm sát nhân dân không có quyền kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm. Nếu quyết định công nhận sự thỏa thuận của đương sự bị phát hiện thấy sai lầm thì sẽ kháng nghị và xét lại theo thủ tục giám đốc thẩm hoặc thủ tục tái thẩm theo quy định của pháp luật.

Sau khi Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự có hiệu lực pháp luật, TANDTC và các cơ quan có liên quan đã ban hành nhiều văn bản để hướng dẫn việc thực hiện các quy định về hòa giải trong Pháp lệnh này, như Nghị quyết 03/HĐTP ngày 19/10/1990 do Hội đồng thẩm phán TANDTC ban hành, hướng dẫn áp dụng quy định của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự, trong đó đã hướng dẫn về thủ tục, phạm vi vụ việc hòa giải. Tiếp theo đó, ngày 10/6/2002, TANDTC đã có Công văn số 81/TANDTC hướng dẫn về công tác xét xử trong đó cũng có thủ tục hòa giải trước khi mở phiên tòa xét xử phúc thẩm và hòa giải tại phiên tòa phúc thẩm.

Các hướng dẫn trong việc thực hiện các quy định về hòa giải tại Tòa án trong Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình hòa giải các vụ án dân sự nói chung, các vụ án tranh chấp về đất đai nói riêng.

**** Giai đoạn từ khi Luật đất đai năm 1993 ban hành đến nay***

Nổi tiếp sự ra đời của Hiến pháp 1980 là Hiến pháp 1992. Sau khi có hiệu lực Hiến pháp năm 1992, với các quy định mang tính nền tảng là đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước thống nhất quản lý, nhà nước giao đất cho các tổ chức, hộ gia

đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài và người sử dụng đất được để lại thừa kế và chuyển QSDĐ theo quy định của pháp luật.

Hòa giải tranh chấp đất đai tại cơ sở lần đầu tiên được quy định trong LDD năm 1993. LDD năm 1993 đã định ra một nguyên tắc quan trọng trong việc giải quyết tranh chấp đất đai “nhà nước khuyến khích việc hòa giải các tranh chấp đất đai trong nhân dân” [khoản 1 Điều 38]. Quy định này phù hợp với một nguyên tắc được ghi nhận tại Điều 11 Bộ luật dân sự “trong quan hệ dân sự, việc hòa giải giữa các bên phù hợp với quy định của pháp luật được khuyến khích”.

Tranh chấp đất đai trước hết là một dạng tranh chấp dân sự đặc biệt, nó liên quan đến quyền chiếm hữu, quyền sử dụng bất động sản giữa những người sử dụng đất với nhau. Vì vậy, hòa giải tranh chấp đất đai được coi là một cách thức giải quyết tranh chấp đất đai đạt hiệu quả nhất, phù hợp với đặc điểm tâm lý truyền thống của người Việt Nam.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 38 LDD năm 1993, việc hòa giải các tranh chấp đất đai trong giai đoạn tiền tố tụng được tiến hành qua các bước sau đây:

- Ủy ban nhân dân cấp xã, phường, thị trấn phối hợp với Mặt trận tổ quốc, các tổ chức thành viên của mặt trận, các tổ chức kinh tế khác ở cơ sở và công dân tiến hành hòa giải tranh chấp đất đai giữa các bên.

- Nếu việc hòa giải không thành, các bên đương sự có quyền gửi đơn lên cơ quan hành chính cấp trên (UBND huyện, quận, thị xã) đề nghị được giải quyết.

Điểm khác biệt về quy định này của LDD năm 1993 so với LDD năm 1987 ở chỗ: UBND cấp xã, phường, thị trấn không còn là cấp trực tiếp giải quyết các tranh chấp đất đai phát sinh ở cơ sở, mà chỉ đóng vai trò trung gian giúp đỡ các bên hòa giải.

Luật đất đai năm 2003, được ban hành ngày 26/11/2003, có hiệu lực thi hành vào ngày 1/7/2004 tiếp tục đề cao phương thức hòa giải các tranh chấp đất đai trong giai đoạn tiền tố tụng, đồng thời có những quy định mới hợp lý, cụ thể hơn. Theo đó, nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở. Điểm mới của LDD năm 2003 so với LDD năm 1993 là các bên được tự hòa giải hoặc thông qua tổ chức hòa giải ở cơ sở để giải quyết tranh chấp đất đai. Trong trường hợp các bên không hòa giải được thì gửi đơn lên UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp yêu cầu giải quyết. UBND cấp xã có trách nhiệm phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của mặt trận, các tổ chức xã hội khác để hòa giải tranh chấp đất đai.

Đến Luật đất đai 2013, về cơ bản những nội dung về hoà giải tranh chấp đất đai được kế thừa và được cụ thể trong Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết và

hướng dẫn thi hành Luật đất đai 2013. Trong đó, Luật và Nghị định làm rõ những nội dung pháp lý như: quy trình tiếp nhận và thụ lý đơn yêu cầu hoà giải tranh chấp đất đai; Quy trình, thủ tục, nội dung và yêu cầu hoà giải tranh chấp đất đai; Phương pháp tiến hành hoà giải và việc thực hiện kết quả hoà giải tranh chấp đất đai. Nội dung này sẽ là đối tượng nghiên cứu trọng tâm trong Chương 2 của luận văn.

Bên cạnh đó, nội dung này cũng được làm rõ trong các quy phạm về tổ tụng dân sự. Cụ thể như sau:

Trước yêu cầu phát triển của đời sống kinh tế xã hội, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự đã bộc lộ những bất cập và hạn chế. Ngày 15/6/2004, Quốc hội đã thông qua BLTTDS, có hiệu lực từ 01/01/2005. BLTTDS được ban hành đã khắc phục những tồn tại bất cập trong các văn bản pháp luật trước đó, đã có những quy định cụ thể về hòa giải các vụ án dân sự nói chung, hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng như: Nguyên tắc hòa giải (Điều 10); nguyên tắc tiến hành hòa giải (Điều 180); những vụ án dân sự không tiến hành hòa giải được (Điều 182); những vụ án dân sự không được hòa giải (Điều 181); thông báo về hòa giải (Điều 183); thành phần phiên hòa giải (Điều 184); nội dung hòa giải (Điều 185); biên bản hòa giải (Điều 186); ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự (Điều 187); hiệu lực quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự (Điều 188) v.v...

Cùng với việc ban hành BLTTDS, Nhà nước ta cũng đã ban hành văn bản hướng dẫn thi hành như Nghị quyết số 02/2003/NQ-HĐTP ngày 12/5/2006 hướng dẫn thi hành một số quy định của BLTTDS về thủ tục giải quyết vụ án tại Tòa án cấp sơ thẩm.

Bộ luật tổ tụng dân sự năm 2004, đã góp phần quan trọng trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức và bảo đảm sự công khai, đơn giản, thuận lợi cho người tham gia tố tụng thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình; đề cao vai trò, trách nhiệm của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong hoạt động tố tụng dân sự. Tuy nhiên, qua thực tiễn thi hành BLTTDS cho thấy một số quy định của BLTTDS đã bộc lộ những hạn chế. Để giải quyết các tồn tại, bất cập, Quốc hội khóa 12 đã thông qua Luật số 65/2011/QH12 sửa đổi, bổ sung một số điều của BLTTDS. Luật này có hiệu lực kể từ 1/1/2012. So với BLTTDS năm 2004, Luật sửa đổi, bổ sung năm 2011 đã sửa đổi bổ sung hai vấn đề sau đây về hòa giải, cụ thể tại Điều 1 các khoản 28, 29 Luật này đã sửa đổi Điều 184 BLTTDS về thành phần phiên hòa giải và bổ sung Điều 185a về trình tự hòa giải. Tiếp theo đó, Nghị quyết số 05/2012/NQ-HĐTP ngày 3/12/2012 hướng dẫn thi hành một số quy định trong Phần thứ hai “Thủ tục giải quyết vụ án tại Tòa án cấp sơ thẩm” của BLTTDS sửa đổi đã có những sửa đổi về hòa giải tiền tố tụng đối với các tranh chấp đất đai. Kế

thừa những nội dung nêu trên, Luật Tố tụng dân sự 2015 quy định, Tòa án nhân dân trong quá trình tiến hành tố tụng phải thực hiện nguyên tắc hòa giải. Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2015 quy định nguyên tắc hòa giải trong tố tụng dân sự: *“Tòa án có trách nhiệm tiến hành hòa giải và tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ việc dân sự theo quy định của Bộ luật này”* (Điều 10).

Như vậy, rõ ràng, tranh chấp đất đai là loại hình tranh chấp đa dạng về tính chất và mục đích, phong phú về loại hình và có xu hướng ngày càng phức tạp. Nếu việc giải quyết tranh chấp không được giải quyết triệt để, dứt điểm, công bằng và khách quan, chúng có tác động và ảnh hưởng lớn không chỉ đối với các bên tranh chấp mà còn ảnh hưởng tới kinh tế, chính trị, xã hội, tới Nhà nước với vị thế là đại diện chủ sở hữu đối với đất đai. Nhận thấy sự tác động và ảnh hưởng đó, pháp luật đất đai qua các giai đoạn hình thành và phát triển đều coi trọng yếu tố hòa giải đất đai, coi đây là phương thức giải quyết có ý nghĩa lớn về kinh tế, chính trị, trật tự an toàn xã hội. Theo đó, pháp luật đất đai và pháp luật tố tụng dân sự hiện hành đều ghi nhận hòa giải là phương thức và là yêu cầu bắt buộc đối với cả ngoài tố tụng và ngoài tố tụng và coi đây là phương thức được ưu tiên đầu tiên trong tiến trình giải quyết các tranh chấp đất đai.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Hòa giải tranh chấp đất đai được xem là phương pháp hữu hiệu để giảm thiểu và ngăn chặn các tranh chấp đất đai phức tạp, kéo dài phát sinh. Do đó trên cơ sở quy định của pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai bằng biện pháp hòa giải, trong những năm qua, công tác hòa giải các tranh chấp đất đai cả ở giai đoạn tiền tố tụng và tại tòa án đã đạt được những kết quả đáng khích lệ và ngày càng được chú trọng.

Thông qua việc nghiên cứu có hệ thống các khái niệm về tranh chấp đất đai và pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai, luận văn đã xây dựng một cách đầy đủ và hoàn chỉnh khái niệm về hòa giải tranh chấp đất đai và các đặc điểm cơ bản của hòa giải tranh chấp đất đai.

Trên cơ sở đó luận văn cũng đã làm rõ được ý nghĩa cơ bản của hòa giải tranh chấp đất đai và pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai đối với đương sự, Tòa án và trật tự xã hội; về cơ sở của việc xây dựng các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai.

Đồng thời thông qua việc nghiên cứu một cách có hệ thống các qui định hòa giải tranh chấp đất đai và pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai qua các giai đoạn của pháp Luật đất đai Việt Nam, luận văn đã làm rõ quá trình hình thành và phát triển của các qui định về các biện pháp giải quyết tranh chấp đất đai nói chung, hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng trong pháp Luật đất đai Việt Nam. Kết quả nghiên cứu này giúp cho tác giả luận văn có góc nhìn xuyên suốt và sâu sắc hơn về vấn đề nghiên cứu. Nội dung này sẽ là tiền đề cần thiết để tìm hiểu, đánh giá thực trạng pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai và thực tiễn thi hành tại huyện Chương Mỹ (Chương 2), đồng thời là cơ sở quan trọng để luận văn đưa ra những, giải pháp, kiến nghị về hòa giải tranh chấp đất đai sau khi đã tổng kết về thực tiễn về hòa giải tranh chấp đất đai (Chương 3).

Chương 2

THỰC TRẠNG VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ HÒA GIẢI TRONG GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI HUYỆN CHƯƠNG MỸ, THÀNH PHỐ HÀ NỘI

2.1. Các quy định về hòa giải tiền tố tụng đối với các tranh chấp đất đai

Trong thực tế khi phát sinh tranh chấp đất đai, trước hết các đương sự có thể tự thương lượng, tự thỏa thuận. Các bên tranh chấp cũng có thể lựa chọn tổ hòa giải cơ sở để giải quyết tranh chấp và trong một số trường hợp pháp luật quy định các bên có tranh chấp bắt buộc phải thực hiện việc hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND xã, phường, thị trấn trước khi khởi kiện tại Tòa án.

2.1.1. Hòa giải cơ sở đối với tranh chấp đất đai

Căn cứ theo quy định tại Khoản 1 Điều 135, LDD năm 2003 và Khoản 1 Điều 202 LDD năm 2013 thì “Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở” và Khoản 2 của cả hai điều luật này lại quy định theo hướng “Tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp”.

Trong khi đó, xét các văn bản pháp luật hiện hành về hòa giải cơ sở thì dường như hòa giải cơ sở là một loại hình riêng biệt phân biệt với hòa giải đất đai tại chính quyền xã, phường, thị trấn. Theo Điều 2 Luật Hòa giải ở cơ sở ngày 5/7/2013, có hiệu lực từ 01/01/2014:

1. Hòa giải ở cơ sở là việc hòa giải viên hướng dẫn, giúp đỡ các bên đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật theo quy định của Luật này.

2. Cơ sở là thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố, khối phố và cộng đồng dân cư khác.

Tiếp theo đó, Điều 3 Luật hòa giải ở cơ sở quy định khá rộng phạm vi những loại việc có thể được hòa giải ở cơ sở, theo đó việc hòa giải ở cơ sở được tiến hành đối với các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật, trừ các trường hợp mâu thuẫn, tranh chấp xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng; vi phạm pháp luật về hôn nhân và gia đình, giao dịch dân sự mà theo qui định của pháp luật tố tụng dân sự không được hòa giải; vi phạm pháp luật mà theo qui định phải bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc bị xử lý vi phạm hành chính; mâu thuẫn, tranh chấp khác không được hòa giải ở cơ sở theo qui định của pháp luật.

Như vậy, xét về bản chất thì sự khác biệt giữa hòa giải cơ sở và hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND xã, phường, thị trấn là đối với hòa giải cơ sở do hòa giải

viên thuộc Tổ hòa giải là tổ chức tự quản của nhân dân được thành lập ở thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố và các cụm dân cư khác thực hiện. Cơ cấu tổ hòa giải có tổ trưởng và các tổ viên do Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã, phường, thị trấn phối hợp với các tổ chức thành viên của Mặt trận lựa chọn, giới thiệu để nhân dân bầu và do UBND cùng Cấp công nhận.

Đối với hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND xã, phường, thị trấn thì khi hòa giải tranh chấp đất đai phải do Hội đồng tư vấn giải quyết tranh chấp đất đai của xã, phường, thị trấn do UBND xã, phường, thị trấn thành lập gồm chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn là Chủ tịch Hội đồng; Đại diện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xã phường, thị trấn; Tổ trưởng tổ dân phố đối với khu vực đô thị; trưởng thôn, ấp, bản, buôn, phum, sóc đối với khu vực nông thôn; Đại diện của một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đó; Cán bộ địa chính, cán bộ tư pháp xã, phường, thị trấn.

Việc quy định thiếu tính rõ ràng, cụ thể của pháp luật có thể dẫn tới hệ quả là việc vận dụng quy định về hòa giải cơ sở đối với tranh chấp đất đai trong thực tiễn sẽ tùy theo áp dụng ở từng địa phương mà không có sự thống nhất. Tuy nhiên, theo nghiên cứu của chúng tôi thì ngay cả khi tranh chấp đất đai được hòa giải tại cơ sở thì cũng không thể lấy vụ việc tranh chấp đất đai hòa giải tại Tổ hòa giải sau đó nộp biên bản hòa giải để làm thủ tục khởi kiện tại Tòa án. Như vậy, tùy vào từng nội dung vụ việc tranh chấp phát sinh và có yêu cầu mà chúng ta xác định văn bản pháp lý áp dụng là Luật Hòa giải ở cơ sở hay LDD năm 2013, tránh việc nhầm lẫn dẫn đến hồ sơ giải quyết của người dân gặp nhiều khó khăn.

2.1.2. Hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND xã, phường, thị trấn

Trước LDD năm 2013 được ban hành, việc hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn không được đặt ra với tư cách là một điều kiện bắt buộc khi thụ lý giải quyết các tranh chấp đất đai tại các cấp Tòa án.

Nội dung này được ghi nhận ngay từ LDD 1993. Theo đó, theo quy định tại Khoản 1 Điều 38 LDD năm 1993 thì:

Nhà nước khuyến khích việc hòa giải các tranh chấp đất đai trong nhân dân. Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Nông dân, tổ chức thành viên khác của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác của Mặt trận, tổ chức kinh tế ở cơ sở và công dân hòa giải các tranh chấp đất đai.

Từ quy định trên của LDD năm 1993 có thể thấy, mặc dù việc hòa giải tranh chấp đất đai đã được quy định nhưng còn chung chung, chưa cụ thể và chưa được coi là một quy định có tính chất bắt buộc. Đây được coi là giải pháp đưa ra cho các

bên lựa chọn, Nhà nước chỉ khuyến khích chứ không bắt buộc các bên phải tiến hành hòa giải các tranh chấp, từ đó tạo nên nhiều cách hiểu và áp dụng ở các địa phương. Có nơi các bên tranh chấp đã được UBND xã, phường, thị trấn tiến hành hòa giải trước khi cơ quan có thẩm quyền giải quyết, nhưng có nơi, đương sự lại yêu cầu giải quyết tranh chấp ngay mà không yêu cầu hòa giải. Vì vậy, thực tế là, hiệu quả chưa cao, chưa đáp ứng được yêu cầu trong giải quyết tranh chấp đất đai tại thời điểm đó.

So với LDD năm 1993 thì các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai trong LDD năm 2003 và LDD năm 2013 dường như đã được tăng cường hơn, đã có những quy định mới nhằm đáp ứng yêu cầu của giải quyết tranh chấp đất đai. Theo Điều 135 LDD năm 2003 thì việc hòa giải tranh chấp đất đai được quy định cụ thể như sau:

1. Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở.

2. Tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp.

Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm phối hợp với Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của mặt trận, các tổ chức khác để hòa giải tranh chấp đất đai....

Nhằm cụ thể hóa các quy định này, Điều 159 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ hướng dẫn thi hành LDD năm 2003 có quy định: “Các bên tranh chấp đất đai phải chủ động gặp gỡ để tự hòa giải; Trường hợp các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp để hòa giải”.

Để thể hiện tính công khai, minh bạch và đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của các bên tham gia hòa giải, khoản 2 Điều 159 Nghị định 181 đã quy định: “...Việc hòa giải phải được lập thành biên bản có chữ ký của các bên và có xác nhận hòa giải thành hoặc hòa giải không thành của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn...”.

Đây là quy định mới của LDD năm 2003 về hòa giải tranh chấp đất đai nhằm tăng giá trị pháp lý của biên bản hòa giải, thể hiện được ý chí, nguyện vọng, quyền tự định đoạt của các bên tranh chấp, và vai trò của cơ quan nhà nước trong việc hòa giải tranh chấp đất đai. Việc quy định rõ ràng như vậy không những tạo thuận lợi cho quá trình thực hiện mà còn có tác dụng giúp cho các bên tranh chấp và cơ quan giải quyết tranh chấp có cơ sở để xác định và nắm bắt được ý kiến và nguyện vọng của các bên. Trong trường hợp chỉ hòa giải thành được một phần tranh chấp, khi cơ quan có thẩm quyền giải quyết phần còn tranh chấp các đương sự không có ý kiến

gì khác đối với phần đã hòa giải thành trước đây, thì cơ quan có thẩm quyền sẽ không giải quyết phần tranh chấp mà các bên đã thỏa thuận được.

Trong trường hợp kết quả hòa giải thành dẫn đến thay đổi hiện trạng về ranh giới, chủ sử dụng đất thì UBND xã, phường, thị trấn gửi biên bản hòa giải đến Phòng Tài nguyên và Môi trường, Sở Tài nguyên và Môi trường để cơ quan này trình UBND cùng cấp quyết định công nhận việc thay đổi ranh giới thửa đất và cấp mới giấy chứng nhận QSDĐ.

Theo nghiên cứu của chúng tôi thì tinh thần về hòa giải trong LDD năm 2003 vẫn được kế thừa trong Điều 202 LDD năm 2013 với một số quy định chi tiết, cụ thể hơn về trách nhiệm của Chủ tịch UBND cấp xã và thời hạn hòa giải. Điều 202 của Luật này quy định như sau:

1. Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở.

2. Tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp để hòa giải.

3. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm tổ chức việc hòa giải tranh chấp đất đai tại địa phương mình; trong quá trình tổ chức thực hiện phải phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác. Thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã được thực hiện trong thời hạn không quá 45 ngày, kể từ ngày nhận được đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai.

Như vậy, những đặc trưng của hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện cho thấy sự khác biệt căn bản giữa hình thức hòa giải này với các loại hình tự hòa giải tại cơ sở vốn là các hình thức hòa giải thuần túy trong nội bộ cộng đồng dân cư, không có bất cứ một sự can thiệp nào từ phía Nhà nước.

Chính vì sự khác biệt rõ nét giữa hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện với các hình thức hòa giải tranh chấp đất đai khác, nên theo quy định của pháp luật, việc hòa giải tranh chấp đất đai này phải được tiến hành một trình tự thủ tục tương đối chặt chẽ cụ thể là phải đảm bảo thời hạn luật định; việc hòa giải tranh chấp đất đai phải được lập thành biên bản có chữ ký của các bên và xác nhận hòa giải thành hoặc không thành của UBND cấp xã; và biên bản hòa giải này được gửi đến các bên tranh chấp, lưu tại UBND cấp xã, phường, thị trấn nơi có tranh chấp và gửi đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh rằng, việc hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện không phải là việc giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan có thẩm quyền. Ở đây cấp xã, phường, thị trấn không phải là một cấp giải quyết tranh

chấp đất đai, mà chỉ đóng vai trò trung gian hòa giải, giúp đỡ, hướng dẫn các bên tranh chấp đạt được thỏa thuận, xử lý giải quyết ổn thỏa tranh chấp.

Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định của pháp luật chỉ thuộc về TAND và cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền trên cấp xã. Bên cạnh đó, pháp luật về đất đai, một mặt xác định trách nhiệm chủ yếu của UBND cấp xã trong hoạt động hòa giải, trong tranh chấp đất đai, mặt khác cũng đã yêu cầu “UBND xã, phường, thị trấn có trách nhiệm phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của mặt trận, các tổ chức xã hội khác để hòa giải tranh chấp đất đai”. Điều này khẳng định vai trò không nhỏ của các tổ chức xã hội trong hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện; đồng thời thấy được tính rõ nét của tính xã hội, tính tự nguyện - là đặc điểm cơ bản của hòa giải - trong hoạt động này.

Do đó, cần tránh khuynh hướng coi hòa giải tranh chấp đất đai của UBND cấp xã như là một cấp giải quyết tranh chấp, để từ đó coi nhẹ trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai, cũng như khiến cho việc hòa giải đó không đạt hiệu quả như mong muốn.

Ngoài ra, vấn đề hòa giải tranh chấp đất đai có được coi là một điều kiện bắt buộc để khởi kiện ra Tòa án hay không cũng cần phải được nghiên cứu một cách cẩn trọng. Theo kết quả nghiên cứu của chúng tôi thì so với LDD năm 1993 thì LDD năm 2003 đã có những quy định cụ thể, rõ ràng hơn về việc hòa giải, thể hiện sự bắt buộc và được coi là thủ tục đầu tiên của quá trình giải quyết tranh chấp đất đai.

Cụ thể là theo Điều 136 LDD 2003 thì:

Tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn mà một bên hoặc các bên đương sự không nhất trí thì được giải quyết như sau:

1. Tranh chấp về quyền sử dụng đất mà đương sự có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật này và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì do Tòa án nhân dân giải quyết.

Quy định này dẫn tới cách hiểu và vận dụng trong thực tiễn theo hướng hòa giải tranh chấp đất đai của UBND xã là một thủ tục có tính chất pháp lý bắt buộc. Đây có thể được coi như giai đoạn tiền giải quyết tranh chấp của TAND hoặc của cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền.

Tính chất pháp lý bắt buộc của hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã tiến hành tập trung ở một số khía cạnh sau:

Một là, hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện là một trong những điều kiện để cơ quan nhà nước có thẩm quyền thụ lý, xem xét, giải quyết các vụ việc.

Hai là, giá trị pháp lý của hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện bằng việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận đối với kết quả hòa giải tranh chấp. Trong đó, điểm đặc biệt là pháp Luật đất đai đã quy định đối với trường hợp hòa giải thành mà có thay đổi hiện trạng ranh giới sử dụng đất hoặc chủ thể sử dụng đất thì UBND xã, phường, thị trấn gửi biên bản hòa giải đến phòng Tài nguyên và Môi trường, Sở tài nguyên và Môi trường để các cơ quan này trình UBND cùng cấp quyết định việc công nhận thay đổi ranh giới thửa đất và cấp mới giấy chứng nhận QSDĐ.

Tinh thần trên không được sửa đổi mà được kế thừa nguyên vẹn trong Điều 203 LDD năm 2013 theo hướng tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại UBND cấp xã mà không thành thì đương sự mới được thực hiện quyền khởi kiện ra Tòa án giải quyết.

Các quy định của LDD năm 2003 về tính bắt buộc của thủ tục hòa giải dẫn tới đối với các tranh chấp đất đai thì Tòa án chỉ thụ lý đơn kiện tranh chấp đất đai khi các tranh chấp đó đã được thông qua thủ tục hòa giải (Điều 136 LDD năm 2003). Việc hòa giải của UBND xã, phường, thị trấn kết hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên của Mặt trận hay các tổ chức xã hội khác là điều kiện bắt buộc phải có trước khi Tòa án nhận đơn khởi kiện tranh chấp đất đai của đương sự. Do đó, nếu không có việc hòa giải của UBND xã, phường, thị trấn thì các đương sự sẽ bị coi là chưa đủ điều kiện khởi kiện theo quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 168 của BLTTDS mà theo đó, Tòa án sẽ phải trả lại đơn khởi kiện cho đương sự (Tiểu mục 7.3 Phần I Nghị quyết số 05/2012/NQ-HĐTP ngày 12/5/2006).

Trong Công văn số 116/2004/KHXX ngày 22/7/2004 về việc thực hiện thẩm quyền của Tòa án nhân dân theo quy định của LDD năm 2003 giải thích rằng: “Theo tinh thần quy định tại Điều 135 và Điều 136 Luật đất đai năm 2003 thì tranh chấp đất đai *nhất thiết phải* qua hòa giải tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp...”. Do vậy, “kể từ ngày 01/07/2004 trở đi Tòa án *chỉ thụ lý*, giải quyết tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại UBND cấp xã mà một bên hoặc các bên đương sự không nhất trí và khởi kiện đến Tòa án”.

Quan điểm này được khẳng định một lần nữa trong bản tham luận của Tòa dân sự TANDTC ngày 3/1/2005. Theo đó, QSDĐ bao gồm hai loại nhóm quyền:

- Nhóm quyền chung của người sử dụng đất theo Điều 105 LDD năm 2003: Quyền khai thác công dụng và hiệu quả của đất, được hưởng thành quả lao động,

kết quả đầu tư trên đất; được bảo hộ QSDĐ khi bị người khác xâm phạm đến QSDĐ hợp pháp của mình.

- Nhóm quyền thứ hai theo Điều 106 của luật này: Được thực hiện các hành vi dân sự liên quan đến QSDĐ hợp pháp của mình đó là quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, bảo lãnh góp vốn bằng QSDĐ, quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Tòa dân sự TANDTC cho rằng khi có tranh chấp về những quyền này thì tranh chấp đó là tranh chấp về QSDĐ và *tất cả các loại tranh chấp về QSDĐ nói trên* đều phải qua hòa giải cơ sở tại UBND xã, phường, thị trấn. Quan điểm này dựa trên lập luận rằng, việc tranh chấp QSDĐ xuất phát từ nội bộ nhân dân, nội bộ gia đình, họ hàng, làng xóm. Mặt khác, loại tranh chấp này ngày một nhiều và rất phức tạp. Do vậy, hòa giải ở cơ sở có kết quả vừa tăng cường đoàn kết trong nội bộ nhân dân vừa giảm nhẹ một phần công việc của Tòa án. Hòa giải cơ sở còn là một cơ hội để đương sự chuẩn bị chứng cứ chứng minh ra Tòa án nếu hòa giải không thành.

Theo nghiên cứu của chúng tôi thì quy định trên không đáp ứng yêu cầu về bảo đảm quyền tiếp cận công lý của công dân. Bởi vì, tranh chấp về QSDĐ chưa hẳn là tranh chấp trong nội bộ gia đình, họ hàng, làng xóm nhất là các tranh chấp về giao dịch liên quan đến QSDĐ tại đô thị và các vùng lân cận. Hòa giải ở cơ sở bắt buộc nhằm tăng cường đoàn kết trong nội bộ nhân dân *chỉ nên đặt ra đối với tranh chấp về QSDĐ, mốc giới giữa các hộ liền kề*. Nếu quan niệm tất cả các tranh chấp về QSDĐ đều phải qua hòa giải cơ sở thì đã tạo thêm một trở ngại cho người dân khi thực hiện quyền khởi kiện ra Tòa án.

Xét về thực tế, một vướng mắc nảy sinh là nếu vận dụng theo quan điểm thực tiễn tại Tòa án hiện nay thì toàn bộ tranh chấp liên quan đến bất động sản đều phải giải quyết thông qua con đường hòa giải cơ sở, kể cả các tranh chấp hợp đồng về nhà đất, QSDĐ, giao dịch về kinh doanh bất động sản; chia thừa kế; chia tài sản của vợ chồng khi ly hôn... Điều này gây mất thời gian và tốn phí cho các đương sự trong việc đi lại. Trường hợp vợ chồng muốn ly hôn và chia tài sản vợ chồng là nhà đất cũng phải yêu cầu và chờ UBND xã, phường hòa giải xong rồi mới có thể kiện ra Tòa án để yêu cầu ly hôn và chia tài sản vợ chồng.

Xét về phương diện thời hiệu thì thời hiệu khởi kiện đối với mỗi loại án kiện đã được nhà lập pháp quy định trước trong các văn bản pháp luật chuyên ngành. Do vậy, trong thực tiễn, nếu coi mọi tranh chấp đất đai đều bắt buộc phải thông qua con đường hòa giải cơ sở trước khi khởi kiện ra Tòa án thì trong nhiều trường hợp dẫn tới hậu quả là đương sự mất quyền khởi kiện ra Tòa án do thời hiệu khởi kiện đã hết. Đó là chưa tính đến theo Điều 135 LĐĐ năm 2003 thì thời hạn hòa giải hiện

nay là khá dài (30 ngày kể từ nhận được đơn) và trong thực tiễn, thời hạn này có thể bị vi phạm bởi các chủ thể có thẩm quyền hòa giải.

Điều 8 Nghị quyết số 05/2012/NQ-HĐTP ngày 3/12/2012 về hướng dẫn thi hành một số quy định trong Phần thứ hai “Thủ tục giải quyết vụ án tại Tòa án cấp sơ thẩm” của BLTTDS đã được sửa đổi đã tỏ ra mềm dẻo hơn khi hướng dẫn về vấn đề này. Điều 8 của Nghị quyết này hướng dẫn áp dụng Điều 168 BLTTDS sửa đổi theo hướng “Chưa có đủ điều kiện khởi kiện là trường hợp các đương sự có thỏa thuận hoặc pháp luật có quy định về các điều kiện để khởi kiện (kể cả quy định về hình thức, nội dung đơn kiện), nhưng đương sự đã khởi kiện khi còn thiếu một trong các điều kiện đó”.

Trong Nghị quyết này Hội đồng thẩm phán TANDTC đã đưa ra ví dụ minh họa cách áp dụng theo hướng: Theo quy định tại Điều 135 LDD thì tranh chấp đất đai phải qua thủ tục hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp. Do đó, kể từ ngày 01/7/2004 (ngày LDD có hiệu lực thi hành), thì Tòa án chỉ xem xét, thụ lý tranh chấp đất đai khi tranh chấp đất đó đã được hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn. Trường hợp tranh chấp đất đai chưa được hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn, thì Tòa án căn cứ vào quy định tại điểm d khoản 1 Điều 168 của BLTTDS để trả lại đơn khởi kiện và hướng dẫn đương sự tiến hành thủ tục hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp. Tuy nhiên, trong Khoản 3 Điều 8 của Nghị quyết này Hội đồng Thẩm phán TANDTC đã cụ thể hóa như sau:

Khi xác định điều kiện khởi kiện vụ án dân sự mà đối tượng khởi kiện là quyền sử dụng đất thì thực hiện như sau:

a) Đối với tranh chấp ai có quyền sử dụng đất thì phải tiến hành hòa giải tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp theo quy định tại Điều 135 của Luật đất đai.

b) Đối với tranh chấp liên quan đến quyền sử dụng đất như: tranh chấp về giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất, tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất, chia tài sản chung của vợ chồng là quyền sử dụng đất,... thì không phải tiến hành hòa giải tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp nhưng vẫn phải thực hiện thủ tục hòa giải theo quy định của Bộ luật tố tụng dân sự [43].

Theo nghiên cứu thì cách hướng dẫn này đáp ứng tốt hơn yêu cầu về bảo đảm quyền tiếp cận công lý của công dân nhưng dường như lại mâu thuẫn với chính các quy định của LDD năm 2003 và LDD năm 2013. Rất tiếc rằng khi xây dựng các quy định của LDD 2013 về vấn đề này, nhà lập pháp Việt Nam đã không có những chỉnh lý cho phù hợp hơn với thực tiễn.

2.2. Các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai tại Tòa án

2.2.1 Quy định về phạm vi các vụ việc mà Tòa án tiến hành hòa giải

Căn cứ quy định tại Điều 136 của LDD năm 2003 (sửa đổi, bổ sung tại Điều 264 của Luật tổ tụng hành chính năm 2010), quy định: Tranh chấp về QSDĐ mà đương sự có giấy chứng nhận QSDĐ hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại các khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của LDD năm 2003 và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất do TAND giải quyết. Tranh chấp về QSDĐ mà đương sự không có các loại giấy tờ trên thuộc thẩm quyền giải quyết của UBND các cấp. LDD năm 2013 vẫn kế thừa tinh thần của các quy định trên.

Các loại giấy tờ theo quy định tại Khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của LDD năm 2003 gồm: Những giấy tờ về quyền được sử dụng đất đai trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 do cơ quan có thẩm quyền cấp trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Giấy chứng nhận QSDĐ tạm thời được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp hoặc có tên trong sổ đăng ký ruộng đất, sổ địa chính. Giấy tờ hợp pháp về thừa kế, tặng cho QSDĐ hoặc tài sản gắn liền với đất; giấy tờ giao nhà tình nghĩa gắn liền với đất. Giấy tờ chuyển nhượng QSDĐ, mua bán nhà ở gắn liền với đất ở trước ngày 15 tháng 10 năm 1993, nay được UBND xã, phường, thị trấn xác nhận là đã sử dụng trước ngày 15 tháng 10 năm 1993. Giấy tờ về thanh lý, hóa giá nhà ở gắn liền với đất ở theo quy định của pháp luật. Giấy tờ do cơ quan có thẩm quyền thuộc chế độ cũ cấp cho người sử dụng đất, bản án hoặc quyết định của TAND, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án, quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành.

Sau khi thụ lý vụ án tranh chấp về đất đai theo thẩm quyền, để giải quyết vụ án Tòa án tiến hành giải thích pháp luật, giúp đỡ các đương sự giải quyết mâu thuẫn, thỏa thuận với nhau về việc giải quyết các vấn đề của vụ án có tranh chấp. Hòa giải vụ án tranh chấp đất đai trong giai đoạn này là hoạt động tố tụng do Tòa án tiến hành nhằm giúp đỡ các đương sự thỏa thuận với nhau về giải quyết quyền, lợi ích về đất đai có tranh chấp.

Cơ sở của hòa giải tranh chấp đất đai tại Tòa án là quyền tự định đoạt của các đương sự. Để giải quyết vụ án dân sự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự, Tòa án không chỉ xét xử mà còn hòa giải vụ án dân sự. Điều 10 BLTTDS sửa đổi quy định, Tòa án có trách nhiệm tiến hành hòa giải và tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ án dân sự. Việc hòa giải của

Tòa án đối với các tranh chấp đất đai mà Tòa án đã thụ lý được coi là một thủ tục bắt buộc với Tòa án trước khi tiến hành xét xử.

Theo hướng dẫn tại Thông tư liên tịch 01/2002/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-TCĐC ngày 03/01/2002 của TANDTC, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng cục Địa chính thì các tranh chấp về đất đai thuộc thẩm quyền hòa giải và xét xử của Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự bao gồm: Tranh chấp về việc ai là người có QSDĐ; tranh chấp hợp đồng chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại QSDĐ; thừa kế QSDĐ; thế chấp hoặc bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị QSDĐ; tranh chấp về tài sản gắn liền với việc sử dụng đất, đều thuộc thẩm quyền giải quyết của TAND.

Tuy nhiên, không phải tất cả các tranh chấp đất đai, Tòa án đều phải tiến hành hòa giải trước khi xét xử sơ thẩm. Pháp luật tố tụng dân sự đã quy định cụ thể về những loại tranh chấp không được hòa giải hoặc không tiến hành hòa giải được. Theo đó, đối với các tranh chấp đất đai phát sinh từ giao dịch trái pháp luật hoặc trái đạo đức xã hội thì Tòa án cũng không tiến hành hòa giải mà đưa ra xét xử theo quy định của pháp luật (Điều 206 BLTTDS 2015).

Đối với những tranh chấp đất đai không thuộc trường hợp trên nhưng vì những lý do khách quan dẫn tới việc hòa giải không thể tiến hành được thì Tòa án cũng không tiến hành hòa giải mà quyết định đưa vụ án ra xét xử. Theo quy định tại Điều 207 BLTTDS 2015 thì Tòa án không cần tiến hành hòa giải đối với các tranh chấp đất đai sau đây:

- + Bị đơn có tranh chấp đất đai đã được Tòa án triệu tập hợp lệ đến lần thứ hai mà vẫn cố tình vắng mặt.

- + Đương sự trong vụ tranh chấp đất đai không thể tham gia hòa giải được vì lý do chính đáng.

Trong hai trường hợp trên, đương sự được phân biệt thành hai loại: Bị đơn và những đương sự khác. Bị đơn là chủ thể bị động tham gia tố tụng và thường có ý thức trốn tránh. Đối với chủ thể này, chỉ cần có dấu hiệu cố tình vắng mặt không tham gia hòa giải, pháp luật cho phép Tòa án tiếp tục tiến hành giải quyết vụ án mà không cần hòa giải. Ngoài ra, trường hợp đương sự có lý do chính đáng nên không thể tham gia hòa giải được thì pháp luật cho phép Tòa án không tiến hành hòa giải nếu có lý do chính đáng.

Tuy nhiên, việc nghiên cứu cho thấy pháp luật hiện hành còn có những hạn chế nhất định, do chưa có những dự liệu trong trường hợp tranh chấp đất đai mà có nhiều bị đơn hoặc nhiều đương sự khác trong cùng một vụ tranh chấp.

2.2.2. Quy định về các chủ thể trong hòa giải

- *Các chủ thể tiến hành hòa giải*

Khoản 1 và 2 Điều 184 BLTTDS sửa đổi có quy định những người tiến hành hòa giải bao gồm Thẩm phán chủ trì phiên hòa giải, thư ký Tòa án ghi biên bản ghi biên bản hòa giải. Đây là điểm mới của BLTTDS sửa đổi, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự trước kia chưa có quy định cụ thể về những chủ thể tiến hành hòa giải. Do đó, nhiều Tòa án đã phân công thư ký tiến hành hòa giải. Việc xác định cụ thể Thẩm phán tham gia hoạt động hòa giải với vai trò là người chủ trì đã khắc phục được thực tế này. Mặt khác, quy định này của BLTTDS sửa đổi là phù hợp với bản chất của hoạt động hòa giải, đặc biệt là hòa giải tranh chấp đất đai. Bởi vì, hòa giải tranh chấp đất đai đòi hỏi người tiến hành phải có kinh nghiệm giải quyết các tranh chấp cũng như những am hiểu nhất định về lĩnh vực cần hòa giải, hơn ai hết Thẩm phán về dân sự chính là người thỏa mãn các điều kiện đó. Nội dung này được kế thừa tại Điều 209 BLTTDS 2015.

- Chủ thể tham gia hòa giải

Ngoài chủ thể tiến hành hòa giải, phiên hòa giải còn bao gồm chủ thể tham gia hòa giải, được quy định tại khoản 3, khoản 4 Điều 184 BLTTDS sửa đổi, bao gồm:

- + Các đương sự hoặc người đại diện hợp pháp của các đương sự.
- + Người phiên dịch, nếu đương sự không biết tiếng Việt.

So sánh với quy định tại Điều 44 của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự, chủ thể tham gia hòa giải được quy định trong BLTTDS sửa đổi đầy đủ và hợp lý hơn. BLTTDS sửa đổi đã quy định cụ thể về việc tham gia của người đại diện hợp pháp trong hòa giải. Quy định này có ý nghĩa quan trọng trong việc hòa giải tranh chấp đất đai, vì đặc thù của những tranh chấp này là thường có số lượng đương sự tương đối nhiều. Do vậy, quy định theo hướng này sẽ tạo điều kiện cho các đương sự không thể tham gia tố tụng có thể ủy quyền cho người khác thay mặt mình tham gia hòa giải tại Tòa án, góp phần bảo đảm hiệu quả của hòa giải tranh chấp đất đai trong thực tiễn. Bên cạnh đó, sự tham gia của người phiên dịch khi cần thiết là một quy định mới, hợp lý thể hiện sự khái quát hóa từ thực tế thành quy định trong luật.

Nội dung này tiếp tục được ghi nhận tại Khoản 3 Điều 209 BLTTDS 2015. Ngoài ra, trong Luật cũng nêu rõ nội dung, đối với trường hợp trong vụ án có nhiều đương sự mà có đương sự vắng mặt, nhưng các đương sự có mặt vẫn đồng ý tiến hành phiên họp và việc tiến hành phiên họp đó không ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt thì Thẩm phán tiến hành phiên họp giữa các đương sự có mặt; nếu các đương sự đề nghị hoãn phiên hòa giải để có mặt tất cả các đương sự trong vụ án thì Thẩm phán phải hoãn phiên họp. Thẩm phán phải thông báo việc hoãn phiên họp và việc mở lại phiên họp cho đương sự.

2.2.3. Thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai trước khi mở phiên tòa sơ thẩm

- Triệu tập đương sự

Điều 183 BLTTDS sửa đổi quy định trách nhiệm của Tòa án trong việc thông báo về phiên hòa giải. Theo đó thì trước khi tiến hành hòa giải, Tòa án phải thông báo cho các đương sự, người đại diện hợp pháp của đương sự biết về thời gian, địa điểm tiến hành phiên hòa giải, nội dung các vấn đề cần hòa giải. Thủ tục thông báo phải tuân theo quy định tại Chương X BLTTDS sửa đổi về cấp, tổng đạt thông báo văn bản tố tụng.

Quy định tại Điều 183 BLTTDS sửa đổi là điểm mới so với các văn bản pháp luật trước đây. Quy định rõ nội dung cần hòa giải trong thông báo về phiên hòa giải sẽ giúp các đương sự chuẩn bị trước các nội dung, phương án hòa giải về tranh chấp đất đai. Do vậy, phiên hòa giải đạt hiệu quả hơn.

Hòa giải là sự thỏa thuận của các đương sự nên các đương sự phải có mặt để hòa giải với nhau. Nếu có đương sự vắng mặt thì tùy từng trường hợp mà Tòa án quyết định giải quyết theo các hướng sau:

+ Trường hợp vắng mặt bị đơn: Nếu bị đơn đã được Tòa án triệu tập hợp lệ đến lần thứ hai mà vẫn cố tình vắng mặt thì sẽ thuộc trường hợp vụ án không tiến hành hòa giải được theo quy định tại khoản 1 Điều 182 BLTTDS sửa đổi. Trong trường hợp này, Tòa án sẽ quyết định đưa vụ án ra xét xử. Như vậy, nếu bị đơn vắng mặt lần thứ nhất thì Tòa án sẽ phải hoãn phiên hòa giải. Nếu triệu tập hợp lệ lần thứ hai mà bị đơn vẫn vắng thì dù có lý do chính đáng hay không, Tòa án sẽ quyết định đưa vụ án ra xét xử theo thủ tục chung.

Trong trường hợp tại phiên tòa sơ thẩm bị đơn có yêu cầu Tòa án hoãn phiên tòa để tiến hành hòa giải thì Tòa án không chấp nhận, nhưng cần tạo điều kiện cho các bên thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ án (Nghị quyết 05/2012/NQ-HĐTP ngày 3/12/2012 hướng dẫn BLTTDS và BLTTDS sửa đổi).

+ *Trường hợp vắng mặt nguyên đơn và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:* Theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 182 BLTTDS sửa đổi ta có thể nhận thấy đương sự được phân thành hai loại là bị đơn và các đương sự khác gồm nguyên đơn và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Nếu nguyên đơn và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có lý do chính đáng không thể tham gia hòa giải được thì Tòa án sẽ mở phiên tòa xét xử theo thủ tục chung (khoản 2 Điều 183 BLTTDS sửa đổi). Tuy nhiên, nếu nguyên đơn đã được triệu tập hợp lệ lần thứ hai mà vắng mặt không có lý do chính đáng thì Tòa án sẽ căn cứ vào điểm e khoản 1 Điều 192 BLTTDS sửa đổi để ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.

+ *Trường hợp có đương sự vắng mặt trong vụ án có nhiều đương sự*: Theo quy định tại Khoản 3 Điều 184 BLTTDS sửa đổi thì:

Trong một vụ án có nhiều đương sự, mà có đương sự vắng mặt trong phiên hòa giải nhưng các đương sự có mặt vẫn đồng ý tiến hành hòa giải và việc hòa giải đó không ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt thì Thẩm phán tiến hành hòa giải giữa các đương sự có mặt; nếu các đương sự đề nghị hoãn phiên hòa giải để có mặt tất cả các đương sự trong vụ án thì Thẩm phán phải hoãn phiên hòa giải.

Quy định này đặc biệt có ý nghĩa đối với hoà giải tranh chấp đất đai, nhất là những tranh chấp về thừa kế đất đai có nhiều đương sự tham gia tố tụng.

Ngoài ra, quy định trên đã được hướng dẫn khá cụ thể và chi tiết tại Mục 4 Phần II Nghị quyết 02/2006/NQ-HĐTP ngày 12/5/2006 và Điều 17 của Nghị quyết 05/2012/NQ-HĐTP ngày 3/12/2012 hướng dẫn BLTTDS và BLTTDS sửa đổi. Cụ thể như sau:

+ Tòa án phải triệu tập tất cả các đương sự có liên quan đến việc giải quyết vụ án và người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của họ tham gia hòa giải.

+ Nếu trong vụ án có nhiều quan hệ pháp luật mà quan hệ pháp luật này liên quan đến đương sự này, quan hệ pháp luật kia liên quan đến đương sự khác và việc giải quyết quan hệ pháp luật đó chỉ liên quan đến các đương sự có mặt, không liên quan đến các đương sự vắng mặt, thì Thẩm phán tiến hành hòa giải những vấn đề có liên quan đến các đương sự có mặt.

Trường hợp nêu trên mà các đương sự có mặt thỏa thuận được với nhau về việc giải quyết vụ án, thì thỏa thuận đó chỉ có giá trị đối với những người có mặt và được Thẩm phán ra quyết định công nhận nếu không ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt. Trường hợp thỏa thuận của họ có ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt, thì thỏa thuận này chỉ có giá trị nếu đương sự vắng mặt tại phiên hòa giải đồng ý bằng văn bản.

Trường hợp trước khi tiến hành hòa giải đương sự vắng mặt đã có ý kiến bằng văn bản nhưng sau khi kết thúc phiên hòa giải, nội dung hòa giải của các đương sự có mặt khác với nội dung văn bản thể hiện ý chí của đương sự vắng mặt, thì Tòa án phải lấy ý kiến bằng văn bản của đương sự vắng mặt tại phiên hòa giải về thỏa thuận của các đương sự tại phiên hòa giải. Trường hợp đương sự đồng ý với kết quả hòa giải thì ngày nhận được ý kiến bằng văn bản của đương sự vắng mặt tại phiên hòa giải được xác định là ngày các đương sự thỏa thuận được với nhau về vấn đề phải giải quyết trong vụ án.

- *Tổ chức phiên hòa giải*

Điều 18 và Điều 19 của Nghị quyết 05/2012/NQ-HĐTP ngày 3/12/2012 hướng dẫn BLTTDS sửa đổi đã quy định khá chi tiết về thủ tục hòa giải. Cụ thể như sau:

- + Thẩm phán chủ trì phiên hòa giải khai mạc phiên hòa giải như sau: “Hôm nay, ngày, tháng, năm, Tòa án nhân dân... tiến hành tổ chức hòa giải vụ án về..., tôi tuyên bố khai mạc phiên hòa giải”.

- + Thẩm phán chủ trì phiên hòa giải giới thiệu họ, tên những người tiến hành tố tụng, người giám định, người phiên dịch, cá nhân, cơ quan, tổ chức khác tham gia phiên hòa giải (nếu có).

- + Thư ký Tòa án báo cáo với Thẩm phán chủ trì phiên hòa giải về sự có mặt, vắng mặt của những người tham gia phiên hòa giải theo giấy triệu tập, giấy báo của Tòa án và lý do vắng mặt. Thẩm phán chủ trì phiên hòa giải kiểm tra lại sự có mặt và kiểm tra căn cước của những người tham gia phiên hòa giải theo giấy triệu tập, giấy báo của Tòa án

- + Thẩm phán chủ trì phiên hòa giải phải phổ biến đầy đủ quyền, nghĩa vụ của các đương sự và của những người tham gia tố tụng khác quy định tại điều luật tương ứng của BLTTDS.

- + Thẩm phán chủ trì phiên hòa giải xem xét các yêu cầu cụ thể của đương sự trong vụ án phải giải quyết để tiến hành hòa giải từng yêu cầu theo thứ tự hợp lý.

- + Khi tiến hành hòa giải, ngoài việc tuân thủ nguyên tắc quy định tại Điều 184 của BLTTDS, tùy theo các quan hệ pháp luật Thẩm phán phổ biến cho các đương sự biết các quy định của pháp luật có liên quan đến việc giải quyết vụ án để các bên liên hệ đến quyền, nghĩa vụ của mình mà tự nguyện thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ án; phân tích hậu quả pháp lý của việc hòa giải thành cho các đương sự biết (như mối quan hệ giữa các đương sự, việc chịu án phí,...). Thẩm phán không được nói trước với các đương sự ai sai, ai đúng ở chỗ nào hoặc nếu các đương sự không thỏa thuận được, thì hướng xét xử của Tòa án như thế nào.

- + Phiên hòa giải phải được ghi biên bản theo quy định, trước khi kết thúc phiên hòa giải Thẩm phán chủ trì phiên hòa giải xem xét lập biên bản hòa giải thành hoặc không thành... về việc giải quyết vụ án tại phiên hòa giải.

- *Xử lý kết quả hòa giải:*

- + *Thủ tục áp dụng trong trường hợp hòa giải không thành:* Trong trường hợp hòa giải không thành nhưng có các căn cứ đình chỉ hoặc tạm đình chỉ vụ án theo quy định tại Điều 189 và Điều 192 BLTTDS sửa đổi thì Tòa án sẽ ra quyết định đình chỉ hoặc tạm đình chỉ vụ án tương ứng với từng trường hợp. Nếu không có các căn cứ tạm đình chỉ và đình chỉ vụ án thì Tòa án sẽ ra quyết định đưa vụ án ra xét

xử, để đảm bảo “mọi tranh chấp, mâu thuẫn trong xã hội đều được giải quyết”. Có như vậy, Nhà nước mới duy trì được công bằng xã hội và kỷ cương đất nước.

+ *Thủ tục áp dụng trong trường hợp hòa giải thành*: Trong trường hợp các bên hòa giải thành, nghĩa là các bên thỏa thuận được toàn bộ nội dung vụ án và án phí thì Tòa án sẽ lập biên bản hòa giải thành. Tuy nhiên, biên bản hòa giải thành này chưa có hiệu lực pháp luật mà chỉ ghi nhận sự thỏa thuận của các bên. Sự thỏa thuận của các bên sẽ có hiệu lực ràng buộc các bên sau khi Tòa án ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự.

Theo quy định tại Điều 187 BLTTDS sửa đổi thì thủ tục trong trường hợp hòa giải thành được quy định cụ thể như sau:

1. Hết thời hạn bảy ngày kể từ ngày lập biên bản hòa giải thành mà không có đương sự nào thay đổi ý kiến về sự thỏa thuận đó thì Thẩm phán chủ trì phiên hòa giải hoặc một Thẩm phán được Tòa án phân công ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự.

Trong thời hạn năm ngày làm việc, kể từ ngày ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự, Tòa án phải gửi quyết định đó cho các đương sự và Viện kiểm sát cùng cấp.

2. Thẩm phán chỉ ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự nếu các đương sự thỏa thuận được với nhau về việc giải quyết toàn bộ vụ án.

Như vậy, Tòa án sẽ ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự nếu thỏa mãn các điều kiện sau:

Thứ nhất, các bên thỏa thuận được với nhau về việc giải quyết toàn bộ vụ án.

Thứ hai, các bên không thay đổi ý kiến về sự thỏa thuận theo hướng phản đối thỏa thuận đã lập.

Điều 21 Nghị quyết 05/2012/NQ-HĐTP đã hướng dẫn cụ thể thủ tục trong trường hợp hòa giải thành theo hướng hết thời hạn bảy ngày, kể từ ngày lập biên bản hòa giải thành mà không có đương sự nào thay đổi ý kiến về sự thỏa thuận đó, thì về nguyên tắc chung Thẩm phán chủ trì phiên hòa giải ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự. Nếu vì trở ngại khách quan mà Thẩm phán không ra quyết định được, thì Chánh án Tòa án phân công một Thẩm phán khác ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự.

Thẩm phán chỉ ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự, nếu các đương sự thỏa thuận được với nhau về việc giải quyết toàn bộ vụ án (các quan hệ pháp luật, các yêu cầu của các đương sự trong vụ án) và cả về án phí. Trong trường hợp các đương sự thỏa thuận được với nhau về việc giải quyết toàn bộ vụ án nhưng không thỏa thuận được với nhau về trách nhiệm phải chịu án phí hoặc mức

án phí, thì Tòa án không công nhận sự thỏa thuận của các đương sự mà tiến hành mở phiên tòa để xét xử vụ án.

Trong trường hợp các đương sự chỉ thỏa thuận được với nhau về việc giải quyết một phần vụ án, còn phần khác không thỏa thuận được, thì Tòa án ghi những vấn đề mà các đương sự thỏa thuận được và những vấn đề không thỏa thuận được vào biên bản hòa giải và tiến hành ra quyết định đưa vụ án ra xét xử, trừ trường hợp có căn cứ để tạm đình chỉ hoặc đình chỉ việc giải quyết vụ án.

2.2.4. Thủ tục công nhận thỏa thuận về tranh chấp đất đai tại phiên tòa sơ thẩm

Nội dung này được ghi nhận tại Điều 212 BLTTDS 2015 quy định việc ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự như sau:

Hết thời hạn 07 ngày, kể từ ngày lập biên bản hòa giải thành mà không có đương sự nào thay đổi ý kiến về sự thỏa thuận đó thì Thẩm phán chủ trì phiên hòa giải hoặc một Thẩm phán được Chánh án Tòa án phân công phải ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự. Trong thời hạn 05 ngày làm việc, kể từ ngày ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự, Tòa án phải gửi quyết định đó cho các đương sự và Viện kiểm sát cùng cấp.

Thẩm phán chỉ ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự nếu các đương sự thỏa thuận được với nhau về việc giải quyết toàn bộ vụ án. Trong trường hợp quy định tại khoản 4 Điều 210 của Bộ luật này mà các đương sự có mặt thỏa thuận được với nhau về việc giải quyết vụ án thì thỏa thuận đó chỉ có giá trị đối với những người có mặt và được Thẩm phán ra quyết định công nhận nếu không ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt. Trường hợp thỏa thuận của họ có ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt thì thỏa thuận này chỉ có giá trị và được Thẩm phán ra quyết định công nhận nếu được đương sự vắng mặt tại phiên hòa giải đồng ý bằng văn bản.

Và hiệu lực của quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự quy định tại Điều 213 BLTTDS 2015 như sau: Quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự có hiệu lực pháp luật ngay sau khi được ban hành và không bị kháng cáo, kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm. Quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự chỉ có thể bị kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm nếu có căn cứ cho rằng sự thỏa thuận đó là do bị nhầm lẫn, lừa dối, đe dọa, cưỡng ép hoặc vi phạm điều cấm của luật, trái đạo đức xã hội.

2.3. Thực tiễn thi hành các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội

2.3.1. Những đặc điểm địa lý, lịch sử, văn hóa, địa hình và dân cư có ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp đến hoạt động hòa giải cơ sở và hòa giải tại Tòa án trong tranh chấp đất đai.

Chương Mỹ là một huyện ngoại thành nằm ở phía Tây nam Hà Nội, cách trung tâm Thủ đô 20 km; phía Bắc giáp huyện Quốc Oai; phía Đông giáp với quận Hà Đông, huyện Thanh Oai; phía Nam giáp huyện Ứng Hòa, Mỹ Đức; phía Tây giáp với huyện Lương Sơn (*tỉnh Hoà Bình*). Tổng diện tích tự nhiên của huyện là 237,4 km², là huyện có diện tích lớn thứ 3 của thành phố. Dân số 337,6 nghìn người. Toàn huyện có 32 đơn vị hành chính cấp xã gồm 30 xã và 2 thị trấn. Người dân tộc Kinh chiếm đại đa số, dân tộc Mường có 01 thôn Đồng Ké (*thuộc xã Trần Phú*); ngoài ra còn có một số dân tộc thiểu số khác ở rải rác tại các xã, thị trấn. Có gần 100 cơ quan, đơn vị Nhà nước, Trung ương và Thành phố đóng trên địa bàn; Chương Mỹ có 01 khu công nghiệp, 9 cụm điểm công nghiệp và trên 10 nghìn cơ sở sản xuất tiểu thủ công nghiệp cá thể đang hoạt động mang lại hiệu quả kinh tế, góp phần chuyển dịch mạnh về cơ cấu kinh tế trong những năm qua.

Huyện Chương Mỹ ngày nay là huyện Anh hùng lực lượng vũ trang nhân dân. Phát huy truyền thống đơn vị Anh hùng lực lượng vũ trang nhân dân, với tinh thần dám nghĩ dám làm, dám chịu trách nhiệm; Đảng bộ, chính quyền và nhân dân huyện Chương Mỹ đang ra sức thi đua phấn đấu quyết tâm thực hiện thắng lợi Nghị quyết Đại hội Đảng bộ huyện lần thứ XXIII. Cán bộ, đảng viên và các tầng lớp nhân dân huyện Chương Mỹ đoàn kết một lòng, thực hiện thắng lợi chương trình xây dựng Nông thôn mới, thực hiện thành công nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội đến năm 2020, tầm nhìn 2030 đưa Chương Mỹ trở thành huyện: Năng động về kinh tế, phát triển về văn hoá - xã hội, ổn định về an ninh chính trị, vững mạnh về quốc phòng, góp phần cùng với Thủ đô Hà Nội và cả nước thực hiện thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Bên cạnh những thuận lợi có được từ những yếu tố trên thì hiện nay Huyện chương Mỹ cũng đang còn gặp rất nhiều khó khăn, bất cập, cũng như các rào cản trong quá trình phát triển kinh tế. Cụ thể: Do tác động của mặt trái cơ chế thị trường tác động, mật độ dân cư tăng nhanh và tốc độ đô thị hóa phát triển mạnh mẽ dẫn đến tình trạng thiếu việc làm, ô nhiễm môi trường, bất ổn về an ninh trật tự - xã hội gia tăng và có tính chất phức tạp nên trong những năm qua trên địa bàn huyện vẫn còn phát sinh nhiều vấn đề tiềm ẩn nguy cơ bất ổn về an ninh, chính trị trật tự an toàn xã hội. Đặc biệt phải kể đến các mâu thuẫn dẫn đến tranh chấp trong lĩnh vực

đất đai thường xuyên xảy ra và có xu hướng tăng nhanh song song với sự gia tăng về giá trị quyền sử dụng đất trên địa bàn huyện. Thực trạng này phần nào phản ánh sự yếu kém về trình độ chuyên môn cũng như sự thiếu hiểu biết pháp luật của cán bộ cơ sở, của nhân dân trên địa bàn chưa đồng đều.

Do vậy để giải quyết triệt để các vấn đề trên chính quyền huyện Chương Mỹ đã đồng loạt triển khai đồng bộ có hiệu quả nhiều giải pháp trên tất cả các lĩnh vực công tác. Trong đó công tác tư pháp cũng được chú trọng và có nhiều chuyển biến tích cực, từng bước đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp nói riêng và cải cách hành chính của huyện nói chung. Đặc biệt công tác tổ chức và hoạt động hòa giải cơ sở cũng như hòa giải tại tòa án được coi trọng đã góp phần làm giảm đáng kể mâu thuẫn nội bộ nhân dân, đẩy lùi tình trạng quá tải trong quá trình giải quyết tranh chấp đất đai thông qua con đường Tòa án, góp phần quan trọng vào việc giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

2.3.2 Thực trạng hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai tại huyện Chương Mỹ, Thành phố Hà Nội.

2.3.2.1 Thực trạng hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai trên địa bàn huyện Chương Mỹ.

Trước đây khi chưa sáp nhập địa giới hành chính vào thủ đô Hà Nội tổ chức hòa giải trên địa bàn huyện Chương Mỹ đã hình thành ở các công đồng dân cư, đặt dưới sự quản lý và chỉ đạo trực tiếp của UBND và mặt trận tổ quốc xã, thị trấn. Mô hình tổ hòa giải rất đa dạng nhưng không có tính thống nhất. Tuy trên cùng một địa bàn nhưng mô hình tổ chức cũng có những nơi xây dựng khác nhau(như : Tổ hòa giải, Tổ an Ninh xã hội, Tổ an ninh nhân dân...

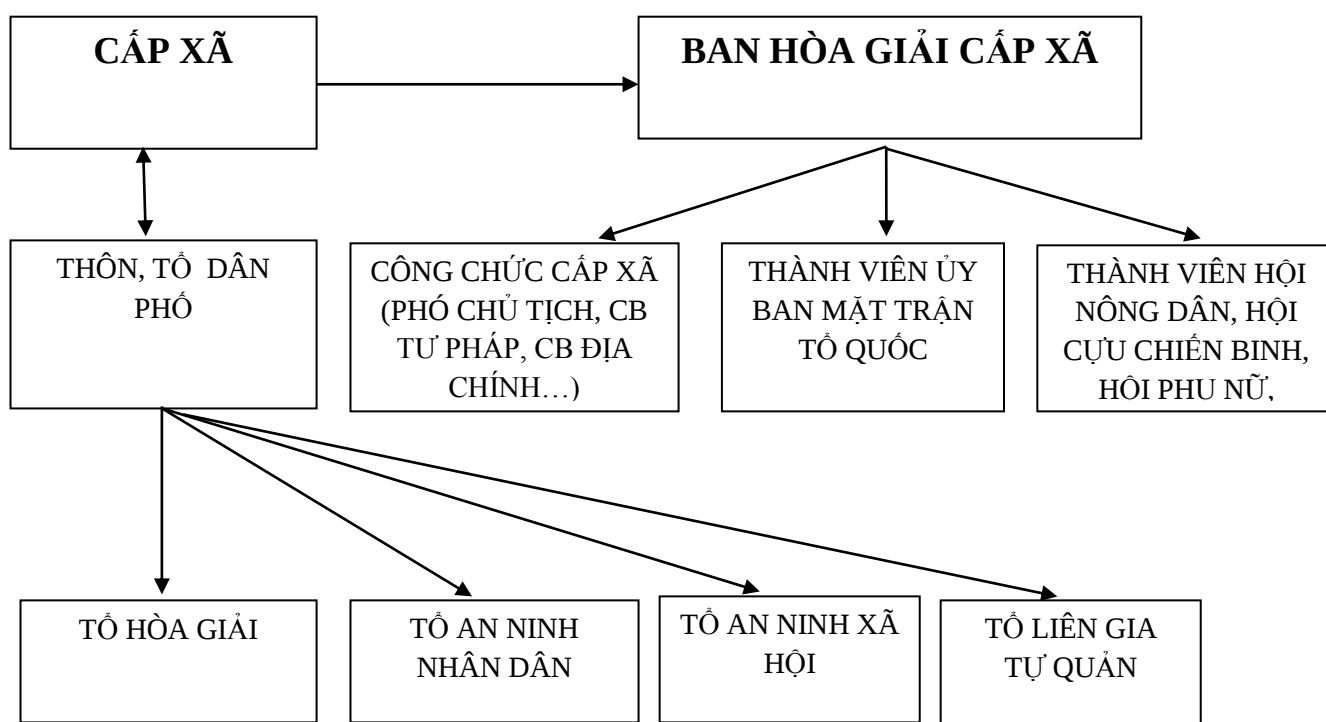
Trong thời gian này mô hình hòa giải ở huyện Chương Mỹ cũng tồn tại hai cấp: Tổ hòa giải ở thôn/ đội và Hội đồng hòa giải cấp xã. Hội đồng hòa giải cấp xã, thị trấn được thành lập để hòa giải các mâu thuẫn, tranh chấp mà tổ hòa giải thực hiện không thành.

Trong những năm gần đây, sau khi huyện Chương Mỹ sáp nhập vào Hà Nội và trở thành một địa giới hành chính trực thuộc thành phố Hà Nội. Kéo theo đó là sự ảnh hưởng về chính sách pháp luật của thành phố trực thuộc trung ương nên công tác hòa giải cơ sở trên địa bàn huyện có sự thay đổi rõ rệt. Đó là các quy định pháp luật về hòa giải đối với các mâu thuẫn, tranh chấp phát sinh từ lĩnh vực đất đai được vận dụng nhằm nâng cao hiệu quả hòa giải cũng như phát huy tinh thần chấp hành pháp luật của các cơ quan chính quyền địa phương cấp xã.

***Về đội ngũ cán bộ làm công tác hòa giải tại cơ sở các tranh chấp đất đai.**

Theo kết quả nghiên cứu cho thấy từ những năm 2005 các tổ chức hòa giải trên địa bàn huyện chương Mỹ đã hình thành trong cộng đồng dân cư, sự hoạt động của các tổ hòa giải này đặt dưới sự quản lý và chỉ đạo trực tiếp của UBND và mặt trận tổ quốc xã, phường, thị trấn. Vì mới được hình thành nên thời gian này mô hình hòa giải rất đa dạng không có tính thống nhất bởi ngay trong cùng một địa bàn, cùng một cộng đồng dân cư nhưng mô hình tổ chức cũng có nhiều nơi xây dựng khác nhau như tổ có nơi gọi là tổ hòa giải, có nơi gọi là tổ an ninh xã hội, tổ an ninh nhân dân...v.v. Đối tượng tham gia cũng rất đa dạng với nhiều thành phần khác nhau như, ban mặt trận tổ quốc, chi hội phụ nữ, chi hội nông dân, đoàn thanh niên... Theo đó trong thời gian này mô hình hòa giải ở huyện Chương Mỹ tồn tại 2 cấp: Tổ hòa giải ở thôn, làng, tổ dân phố; Ban hòa giải/ Hội đồng hòa giải ở cấp xã, thị trấn để hòa giải các mâu thuẫn, tranh chấp mà tổ hòa giải thực hiện không thành.

Để nắm rõ hơn về mô hình tổ hòa giải ở huyện Chương Mỹ trong thời gian này chúng ta có thể tìm hiểu thông qua việc diễn giải bằng bản đồ như sau:



Nguồn do phòng tư pháp huyện Chương Mỹ cung cấp

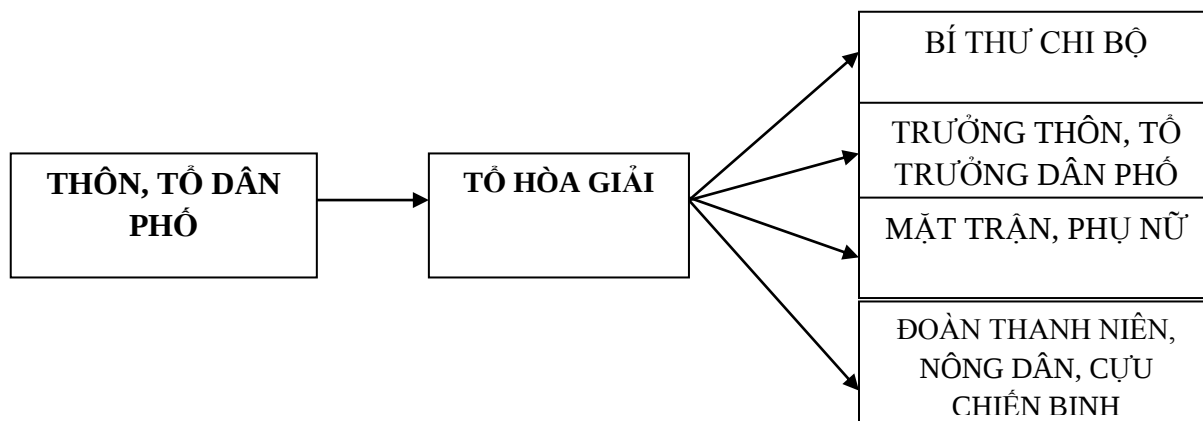
Sau năm 2008 trở lại đây vì được sáp nhập vào địa giới hành chính của Thành phố Hà Nội do vậy rất nhiều thay đổi về chính sách trên địa bàn huyện được thực hiện. Trong đó cải cách hành chính tư pháp tiếp tục là một lĩnh vực được Đảng ủy các cấp chính quyền Huyện quan tâm. Bên cạnh đó Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội đã có văn bản chỉ đạo ngành tư pháp phối hợp với Ủy ban mặt trận tổ quốc và

UBND các huyện, quận trên địa bàn tập trung kiện toàn, củng cố hệ thống hòa giải cơ sở theo mô hình mới được quy định tại pháp lệnh tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở. Do vậy hàng năm Sở tư pháp đã phối hợp với Ủy ban mặt trận tổ quốc hướng dẫn, chỉ đạo mặt trận tổ quốc và Tư pháp các cấp (từ huyện đến xã) tham mưu cho UBND tổ chức củng cố, kiện toàn lại tổ chức về hòa giải ở cơ sở theo hướng dần bỏ mô hình ban hòa giải cấp xã. Theo đó đến những năm 2010 ban hòa giải cấp xã chỉ còn tồn tại ở một số huyện thường xuyên có mâu thuẫn phức tạp, trong khi đó mô hình tổ hòa giải đã được thành lập ở hầu hết các thôn, khu phố.

Theo số liệu thống kê của phòng tư pháp Huyện Chương Mỹ tính đến năm 2014 Chương Mỹ có 32 xã, thị trấn với 125 tổ hòa giải/126 thôn, khu phố với 776 hòa giải viên so với trước khi có pháp lệnh về hòa giải, số lượng Tổ hòa giải và hòa giải viên đã tăng lên nhanh chóng. Ngoài ra còn có các cán bộ chính quyền, đoàn thể cơ sở, cán bộ nghỉ hưu, những người có uy tín trong cộng đồng cư dân.

Khoảng năm 2010 huyện Chương Mỹ đã triển khai đề án “củng cố, kiện toàn về tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động hòa giải cơ sở”) đến năm 2013 Chương Mỹ tiếp tục kiện toàn các tổ hòa giải, những thôn, khu phố, tổ dân phố mới được chia tách đã khẩn trương thành lập mới các tổ hòa giải.

Đây là mô hình hòa giải ở huyện Chương Mỹ từ những năm 2010 đến 2013.



Nguồn do phòng tư pháp huyện Chương Mỹ cung cấp

Như vậy qua biểu đồ ta có thể thấy được sự thay đổi về mô hình tổ chức hòa giải của huyện Chương Mỹ giai đoạn này khác hẳn so với giai đoạn trước. Thể hiện ở chỗ mô hình mới được rút gọn và đơn giản hơn, thành phần tham gia hòa giải cũng tập trung vào đội ngũ có chuyên môn và trình độ cao hơn.

Năm 2013 Luật hòa giải cơ sở ra đời đánh dấu sự hoàn thiện về mặt pháp lý đối với công tác hòa giải cơ sở. Trên tinh thần đó huyện Chương Mỹ đã chỉ đạo, hướng dẫn, triển khai thành lập, kiện toàn tổ hòa giải theo Điều 12, Luật hòa giải ở cơ sở.

Căn cứ vào đặc điểm, tình hình kinh tế xã hội – xã hội trên địa bàn mà huyện đã chỉ đạo các cấp chính quyền xã, thôn tổ chức vận động những đối tượng trong nhân dân có trình độ hiểu biết pháp lý, có uy tín trong cộng đồng dân cư tham gia tổ hòa giải để nâng cao hiệu quả của công tác hòa giải. Ngoài ra tại một số xã tổ chức hòa giải thành lập theo 02 cấp: Tổ hòa giải ở thôn, tổ dân phố và ban hòa giải ở xã.

Ban hòa giải cấp xã do phó chủ tịch Ủy ban nhân dân xã làm trưởng ban, các thành viên gồm có cán bộ tư pháp, địa chính, công an, cán bộ mặt trận tổ quốc và các thành viên của mặt trận.

Ban hòa giải cấp xã có nhiệm vụ hòa giải các mâu thuẫn, tranh chấp mà tổ hòa giải không hòa giải được chuyển lên hoặc trực tiếp phối hợp cùng tổ hòa giải các mâu thuẫn, tranh chấp phức tạp, có liên quan nhiều đến chính sách pháp luật. Nhất là từ khi Luật đất đai 2003 được ban hành, trong đó quy định việc hòa giải tranh chấp đất đai ở ủy ban nhân dân cấp xã là một thủ tục bắt buộc trong giải quyết tranh chấp đất đai thì vô hình dung luật đã khẳng định tính ưu việt của mô hình này và cũng tạo cơ sở pháp lý để mô hình này phát triển ở nhiều địa phương trong cả nước. Có thể thấy Ban hòa giải cấp xã đã phát huy tốt vai trò trong việc hòa giải các mâu thuẫn, tranh chấp trên địa bàn, điều này thể hiện ở chỗ các thành viên ban hòa giải cấp xã là những cán bộ trong hệ thống chính quyền cơ sở, có trình độ chuyên môn và pháp luật luật nhất định. Từ đó nâng cao tính hiệu quả trong việc phân tích, thuyết phục, các bên tuân thủ chấp hành pháp luật cũng như hiểu rõ hơn quyền và nghĩa vụ của mình khi giải quyết mâu thuẫn.

Như vậy với việc tích cực xây dựng và kiện toàn mô hình hòa giải ở cơ sở và mô hình hòa giải tại UBND xã đặc biệt trong lĩnh vực tranh chấp đất đai thời gian qua, chính quyền và nhân dân huyện Chương Mỹ đã gặt hái được những thành tựu nhất định. Đó là việc gia tăng nhanh chóng về số lượng cũng như chất lượng các tổ hòa giải cơ sở, hòa giải viên..đáp ứng được phần nào yêu cầu hòa giải các mâu thuẫn, tranh chấp phát sinh trên địa bàn.

***Về cơ cấu thành phần tham gia công tác hòa giải:**

Trong lịch sử quá trình hình thành và phát triển mô hình hòa giải trên phạm vi cả nước nói chung và tại huyện chương Mỹ nói riêng thì qua từng thời kỳ mô hình này cũng có những sự thay đổi nhất định để phù hợp với sự phát triển của của xã hội, đồng thời đáp ứng yêu cầu về hòa giải của cộng đồng dân cư. Trong đó việc thay đổi cơ cấu thành phần cán bộ tham gia công tác hòa giải là cột mốc quan trọng đánh dấu sự chuyển biến về “lượng” của việc triển khai công tác hòa giải tại cơ sở. Cụ thể:

Trước năm 2008 (huyện Chương Mỹ đang thuộc địa phận tỉnh Hà Tây) thì mô hình hòa giải tại địa phương này còn chưa có sự thống nhất nên cơ cấu thành phần tổ chức hòa giải cũng vậy, khi yêu cầu hòa giải đặt ra việc lựa chọn đối tượng tham gia làm nòng cốt để tiến hành tổ chức hòa giải cho các bên còn mang tính tùy nghi. Theo đó mỗi tổ hòa giải thường có 3 người, trong đó những người được lựa chọn thường là những người có uy tín, kinh nghiệm trong cộng đồng dân cư chứ không phải là những người có trình độ và sự hiểu biết về pháp luật. Do vậy trong quá trình tổ chức hòa giải cán bộ tổ hòa giải thường vận dụng các tập tục hay thông lệ của cộng đồng dân cư để đạt được kết quả hòa giải theo ý chí của riêng mình. Mặc dù kết quả đó có thể ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của các bên tranh chấp.

Sau năm 2008 cơ cấu thành phần cán bộ tham gia công tác hòa giải trên địa bàn huyện Chương Mỹ có nhiều thay đổi. Theo đó Tổ hòa giải gồm 5 đến 7 tổ viên. Trong đó lực lượng nòng cốt là: Trưởng thôn, trưởng ban mặt trận tổ quốc, tổ trưởng tổ dân phố làm tổ trưởng. Ngoài ra còn có một số thành phần khác như; Đại diện phụ nữ, cựu chiến binh, người cao tuổi, bí thư đoàn thanh niên..

Đến năm 2015 cơ cấu thành phần tổ hòa giải như sau: Toàn huyện có tổng số 1637 hòa giải viên, trong đó:

Thành phần	Số người	Tỷ lệ %
Bí thư chi bộ	191	11.7%
Trưởng thôn, Tổ trưởng dân phố có	203	12,4%
Thành viên mặt trận tổ quốc	599	36.6%
Già làng, chức sắc	3	0.18%
Thành phần khác	641	39.12%

Năm 2016 cơ cấu thành phần tổ hòa giải như sau: Toàn huyện có tổng 1658 hòa giải viên, trong đó có:

Thành phần	Số người	Tỷ lệ %
Bí thư chi bộ	160	9.67%
Trưởng thôn, Tổ trưởng dân phố có	182	11%
Thành viên mặt trận tổ quốc	647	39%
Già làng, chức sắc	2	0.13%
Thành phần khác	667	40.2%

Qua số liệu ta có thể thấy trong những năm qua cơ cấu thành phần tham gia hòa giải có nhiều chuyển biến. Trong đó, thành phần nòng cốt tham gia giải quyết tranh chấp là lực lượng thành viên của mặt trận tổ quốc và các thành phần khác như

đại diện phụ nữ, cựu chiến binh, người cao tuổi, bí thư đoàn thanh niên...Rõ ràng, về cơ cấu thành phần tham dự ngày càng có sự tham gia tích cực từ phía nhân dân, đoàn thể của nhân dân.

+ Về giới tính

Trong những thay đổi về thành phần hòa giải thì việc thay đổi về giới tính hay còn gọi là thay đổi về tỉ lệ nam nữ trong thành phần tổ hòa giải cũng phần nào quyết định đến sự hiệu quả của hòa giải.

Năm 2014: Nam 568 người, nữ 208 người.

Năm 2015: Nam 1607 người, nữ 456 người.

Năm 2016: Nam 1044 người, nữ 482 người.

Trên thực tế trong thời gian qua tỉ lệ nam giới tham gia vào thành phần tổ chức hòa giải luôn cao hơn nữ giới. Điều này xuất phát từ yếu tố truyền thống, tập quán, văn hóa ở mỗi địa phương. Quan niệm người nam giới là trụ cột của gia đình và quyết định những việc có tính quan hệ trọng.

Tuy nhiên những năm gần đây do kinh tế phát triển, dân trí được nâng cao, pháp luật về bình đẳng giới cũng được chú trọng, bước đầu hình thành một cách có hệ thống nên việc số lượng nữ giới tham gia vào công tác này chắc chắn sẽ tăng lên cả về số lượng và chất lượng.

+ Về trình độ chuyên môn:

Thực hiện Quyết định số 4077/QĐ-BTP ngày 31/12/2014 của Bộ Trưởng Bộ Tư pháp về ban hành Chương trình khung bồi dưỡng kiến thực pháp luật, nghiệp vụ hòa giải cho hòa giải viên; Phòng Tư pháp đã tổ chức 04 lớp tập huấn bồi dưỡng kiến thức pháp luật mới (*mỗi lớp 5 ngày*) cho 520 học viên là hòa giải viên thực hiện công tác hòa giải cơ sở của cấp xã, Công chức Tư pháp – Hộ tịch các xã phường, thị trấn. Đây là các lớp dành cho tập huấn viên nguồn để đưa pháp luật hòa giải đến với từng hòa giải viên.

Do ngày càng có nhiều chính sách của Đảng và nhà nước từ trung ương đến địa phương quan tâm trong lĩnh vực cải cách tư pháp. Đặc biệt là nâng cao chất lượng chuyên môn cho đội ngũ hòa giải viên cơ sở.

Theo đó tính đến năm 2014 toàn huyện có 4 hòa giải viên chuyên ngành luật, 125 hòa giải viên được bồi dưỡng, 768 hòa giải viên chưa đào tạo, và 4 hòa giải viên chuyên ngành khác.

Đến năm 2015 toàn huyện có 17 hòa giải viên chuyên ngành luật, 1637 hòa giải viên được bồi dưỡng, 1202 hòa giải viên chưa đào tạo, và 388 hòa giải viên chuyên ngành khác.

Đến năm 2016 toàn huyện có 8 hòa giải viên chuyên ngành luật, 1526 hòa giải viên được bồi dưỡng, 1518 hòa giải viên chưa đào tạo, và 320 hòa giải viên chuyên ngành khác.

Như vậy qua số liệu thống kê hàng năm nói trên thể hiện đội ngũ hòa giải viên trên địa bàn huyện không những có xu hướng tăng lên về số lượng mà còn đảm bảo về chất lượng. Bên cạnh đội ngũ có trình độ chuyên môn về pháp luật thì những năm qua các hòa giải viên đều được bồi dưỡng kỹ năng, nghiệp vụ, đường lối, chủ trương, chính sách của nhà nước.

+ Kết quả đạt được:

Sau quá trình nỗ lực không ngừng phấn đấu của các cấp các ngành trên địa bàn huyện trong các lĩnh vực tư pháp nói chung và hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng. Hoạt động hòa giải ở cơ sở tranh chấp đất đai trên địa bàn huyện đã gặt hái được những thành tựu nhất định. Cụ thể:

Theo báo cáo của phòng tư pháp huyện Chương Mỹ, năm 2014 toàn huyện có tổng số: 230 vụ việc tiếp nhận hòa giải. Trong đó có 210 vụ việc hòa giải thành, có 15 vụ việc hòa giải không thành và có 5 vụ việc chưa giải quyết xong.

Năm 2015 toàn huyện có tổng số: 241 vụ việc tiếp nhận hòa giải. Trong đó có 208 số vụ việc hòa giải thành, có 25 số vụ việc hòa giải không thành và có 8 vụ việc chưa giải quyết xong.

Năm 2016 toàn huyện có tổng số: 334 vụ việc tiếp nhận hòa giải. Trong đó có 308 vụ việc hòa giải thành, có 27 vụ việc hòa giải không thành và có 9 vụ việc chưa giải quyết xong.

Nhìn vào những số liệu báo cáo của phòng tư pháp huyện Chương Mỹ qua các năm 2014,2015,2016 chúng ta thấy rằng hàng năm số lượng vụ việc tiếp nhận hòa giải ngày càng tăng lên. Điều này phản ánh một thực trạng là các tranh chấp dân sự nói chung và đất đai nói riêng đang diễn ra phức tạp theo đà tăng trưởng và phát triển kinh tế của địa phương. Tuy nhiên vấn đề này phần nào được tháo gỡ thông qua sự tiếp nhận và giải quyết có hiệu quả của các cá nhân, tổ chức tiến hành hoạt động hòa giải đối với các tranh chấp phát sinh. Trong đó các số liệu về hòa giải thành chiếm tỷ lệ cao (từ 80% đến 90%) trong tổng số các vụ việc tiếp nhận hòa giải là minh chứng cho hiệu quả của hoạt động này.

2.3.2.2. Về thực trạng hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án nhân dân huyện Chương Mỹ.

Chương Mỹ tuy là huyện ngoại thành Hà Nội nhưng là một trong những huyện có số lượng đơn vị hành chính cấp xã nhiều nhất Thành phố Hà Nội với 32 xã và 2 thị trấn (Xuân Mai và Chúc Sơn). Do tính đặc thù và tương đối thuận lợi cho phát

triển kinh kế của vị trí địa lý mang lại mà những năm gần đây huyện Chương Mỹ luôn là lá cờ đầu trong phát triển kinh tế địa phương. Tuy nhiên điều đó cũng kéo theo mâu thuẫn, tranh chấp đất đai trong nhân dân ngày càng có chiều hướng gia tăng, đồng nghĩa với việc số lượng các vụ án tranh chấp đất đai bắt buộc phải giải quyết bằng con đường Tòa án cũng gia tăng về số lượng, phức tạp về tính chất, do đó đòi hỏi công tác hòa giải tại Tòa án ngày càng có vai trò quan trọng về nhiều mặt.

Là đơn vị có bề dày thành tích, luôn dẫn đầu trong các phong trào thi đua của ngành Tòa án, những năm qua, TAND huyện Chương Mỹ thường xuyên tổ chức quán triệt, triển khai có hiệu quả công tác cải cách tư pháp, nâng cao chất lượng công tác hòa giải tại Tòa và hoạt động tố tụng. Qua đó, góp phần giữ vững ổn định an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội ở địa phương.

Theo quy định của Bộ Luật tố tụng dân sự: Hòa giải là thủ tục bắt buộc khi Tòa án tiến hành giải quyết các vụ án dân sự. Trong đó, Tòa án đóng vai trò trung gian đứng ra hòa giải, giúp đỡ các bên đương sự thỏa thuận giải quyết vụ án. Bản chất của hòa giải là sự tự nguyện thỏa thuận, thương lượng giữa các bên về vấn đề cần phải giải quyết trong tranh chấp dân sự với sự chủ động hướng dẫn của Tòa án theo đúng các quy định của pháp luật. Trong quá trình tổ chức hòa giải, Tòa phải tôn trọng sự thỏa thuận của các đương sự; khi các đương sự hoàn tất việc thỏa thuận thì Tòa sẽ lập biên bản hòa giải thành và ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự nếu họ thỏa thuận xong về việc giải quyết toàn bộ vụ án. Việc thực hiện thủ tục hòa giải tại Tòa bảo đảm tối đa quyền tự định đoạt của đương sự; đồng thời, nâng cao nhận thức và ý thức chấp hành pháp luật của công dân, giúp Tòa án xác định phương hướng giải quyết các vụ án một cách thấu tình, đạt lý. Thực tế, trong những năm qua, công tác hòa giải trong quá trình giải quyết tranh chấp trong các vụ án dân sự luôn được TAND huyện Chương Mỹ chú trọng và thực hiện có hiệu quả. Qua đó, góp phần giải quyết nhanh chóng, dứt điểm các vụ án, giảm được số vụ án dân sự phải đưa ra xét xử.

Trong quá trình tiến hành hòa giải các tranh chấp dân sự, TAND huyện thực hiện đúng các trình tự và thủ tục liên quan đến vụ án. Cụ thể: ngay sau khi tiếp nhận hồ sơ vụ án, lãnh đạo TAND huyện giao cho các Thẩm phán phụ trách vụ án nghiên cứu kỹ hồ sơ trên cơ sở tiến hành thu thập thông tin, làm rõ vấn đề mấu chốt của vụ việc. Phối hợp với chính quyền địa phương, đơn vị nơi đương sự đang sinh sống, làm việc để tìm hiểu nhân thân của đương sự, các tình tiết của vụ án, cũng như ý kiến của những người có liên quan đến vụ án. Sau khi có đủ các thông tin và tài liệu, chứng cứ liên quan, TAND huyện sẽ ra quyết định mở phiên hòa giải trong

thời hạn chuẩn bị xét xử. Tại các buổi hòa giải, Thẩm phán phụ trách sẽ trực tiếp gặp gỡ các đương sự, giải thích cho họ hiểu rõ về quyền và nghĩa vụ của mình trong quá trình hòa giải. Qua đó, nhằm mục đích hướng các đương sự tự nguyện thỏa thuận với nhau về việc giải quyết tranh chấp. Trong suốt quá trình hòa giải, Thẩm phán TAND huyện dành thời gian phù hợp cho các bên đương sự trình bày rõ quan điểm của mình, giải thích vụ việc tranh chấp một cách có lý, có tình trên cơ sở các quy định của pháp luật. Đồng thời, Thẩm phán phụ trách vụ án đặt vấn đề cho các bên đương sự suy nghĩ, tự thương lượng, thỏa thuận. Từ đó, 2 bên thấy rõ được lợi ích của việc hòa giải thành công mà không cần Tòa án xét xử. Các quy trình thực hiện công tác hòa giải ở TAND huyện Chương Mỹ luôn tuân thủ đúng các quy định của Bộ Luật tố tụng dân sự và được áp dụng thống nhất trong toàn bộ đội ngũ Thẩm phán tại đơn vị. Trong quá trình hòa giải, đội ngũ Thẩm phán phụ trách vụ án luôn thể hiện sự gần gũi, tôn trọng sự tự nguyện của các bên liên quan. Luôn tôn trọng ý kiến của các bên đương sự, dành thời gian cho các bên nói rõ quan điểm, ý kiến, tâm tư nguyện vọng, sau đó, hỏi từng bên xem họ có tự nguyện giải quyết mâu thuẫn hay không. Phân tích rõ cho các đương sự biết được lợi ích mà họ sẽ có nếu thỏa thuận giữa hai bên thành công tại phiên hòa giải. Tùy theo tính chất của từng vụ án cụ thể, quá trình hòa giải được TAND huyện tiến hành kịp thời, chủ động, nhằm tạo điều kiện cho các đương sự hiểu rõ các vấn đề liên quan đến tranh chấp. Đội ngũ Thẩm phán của TAND huyện luôn thể hiện sự kiên trì trong quá trình hòa giải, chỉ khi nào không còn khả năng hòa giải mới đưa vụ án ra xét xử. Thực tế, có nhiều vụ án tranh chấp dân sự chủ yếu là án tranh chấp quyền sử dụng đất... TAND huyện phải thực hiện công tác hòa giải nhiều lần và trong thời gian dài bởi các đương sự không thỏa thuận được các vấn đề để giải quyết vụ án...

Với những giải pháp tích cực đã thực hiện, tỷ lệ các vụ việc thuộc lĩnh vực án dân sự được hòa giải thành tại TAND huyện Chương Mỹ tăng dần qua các năm. Cụ thể:

Theo số liệu báo cáo hàng năm do Tòa án huyện Chương Mỹ cung cấp thì trong năm 2013 Tòa án nhân dân huyện đã tiến hành thụ lý tổng số là 101 vụ việc Dân sự (so với năm 2012 tăng 53 vụ, tỷ lệ tăng 110,4 %), số vụ việc giải quyết là 101 vụ việc, đạt tỷ lệ giải quyết 100% (vượt chỉ tiêu thi đua 10%) trong đó Tòa án đã tiến hành Xét xử 27 vụ; Đình chỉ 05 vụ; Mở phiên họp xét 07 việc; Công nhận thỏa thuận các đương sự 57 vụ (Hòa giải thành dẫn đến đình chỉ vụ án và công nhận thỏa thuận đạt 61,38 %); Tạm đình chỉ 05 vụ.

Qua đó ta có thể thấy tỷ lệ các vụ việc hòa giải thành dẫn đến đình chỉ vụ án và công nhận thỏa thuận tại tòa án huyện Chương Mỹ năm 2013 đạt tỷ lệ rất cao. Điều

này phản ánh sự hiệu quả của hoạt động hòa giải của các cơ quan tiến hành tố tụng, nhưng trước hết phải là của Tòa án nhân dân huyện Chương Mỹ.

- Năm 2014 Tòa án nhân dân huyện Chương Mỹ đã tuần hành thụ lý tổng số là: 113 vụ, việc Dân sự (so với năm 2013 tăng 12 vụ, tỷ lệ tăng 11,8 %), giải quyết 112 vụ việc đạt tỷ lệ giải quyết 99,1 % (vượt chỉ tiêu thi đua 9,1 %) Trong đó số vụ việc được đưa ra xét xử là 34 vụ; Số vụ việc bị đình chỉ là 11 vụ; Đặc biệt số vụ việc được Tòa án Công nhận thỏa thuận của các đương sự là 61 vụ (Hòa giải thành dẫn đến đình chỉ vụ án và công nhận thỏa thuận của các đương sự 61 vụ (Hòa giải thành dẫn đến đình chỉ vụ án và công nhận thỏa thuận đạt 64,8%); Tam đình chỉ 06 vụ; còn 01 vụ đang trong hạn giải quyết.

Như vậy ta có thể thấy so với năm 201 số vụ việc được Hòa giải thành dẫn đến đình chỉ vụ án và công nhận thỏa thuận đạt tỷ lệ (64,8%) cao hơn so với năm 2013. Tuy nhiên tỷ lệ này cao hơn không nhiều so với năm 2013. Điều này cũng phản ánh phần nào các tác động tích cực từ chính sách tuyên truyền vận động cũng như sự quan tâm sâu sát của các cán bộ, cơ quan tố tụng ở địa phương trong công tác hòa giải về tranh chấp đất đai.

- Bước sang năm 2015 Tòa án nhân dân huyện Chương Mỹ đã thụ lý 119 vụ, việc Dân sự (so với năm 2014 tăng 06 vụ, tỷ lệ tăng 5,3 %) đã tiến hành giải quyết 118 vụ việc, đạt tỷ lệ giải quyết 99,2 %(vượt chỉ tiêu thi đua 9,2%). Trong số đó; Số vụ việc đình chỉ là 10 vụ và số vụ việc Tòa án Công nhận thỏa thuận của các đương sự 66 vụ (Hòa giải thành dẫn đến đình chỉ vụ án và công nhận thỏa thuận đạt 64,4%); Tam đình chỉ 04 vụ; còn 01 vụ đang trong hạn giải quyết.

Có thể nói tỷ lệ số vụ việc dân sự năm 2015 hòa giải thành của tòa án huyện có thấp hơn đôi chút là do một số yếu tố chủ quan và khách quan. Đồng thời, thời gian này cũng đánh dấu một năm với nhiều sự kiện chính trị, xã hội quan trọng của đất nước. Đặc biệt là việc một loạt các bộ luật, văn bản pháp luật mới được sửa đổi bổ sung có hiệu lực, trong đó có các văn bản pháp luật liên quan trực tiếp đến lĩnh vực đất đai. Nhưng chúng ta không thể không ghi nhận sự cố gắng không ngừng của cơ quan tiến hành tố tụng cũng như người tham gia tố tụng trong việc tích cực thực hiện biện pháp hòa giải để các bên tìm được tiếng nói chung, giải quyết được mâu thuẫn. Đồng thời làm giảm áp lực giải quyết tranh chấp cho Tòa án và các cơ quan tố tụng khác.

- Năm 2016 Tòa án huyện Chương Mỹ đã Thụ lý 69 vụ, việc Dân sự (so với năm 2015 giảm 50 vụ, tỷ lệ giảm 42 %), giải quyết 69 vụ; Đình chỉ 11 vụ; công nhận thỏa thuận của các đương sự 36 vụ (Hòa giải thành dẫn đến đình chỉ vụ án và

công nhận thỏa thuận đạt 64,4%); Tạm đình chỉ 02 vụ, 06 vụ sửa do khách quan, còn lại vụ chưa có kết quả xét xử phúc thẩm.

Việc thực hiện hòa giải thành trong quá trình giải quyết các vụ án dân sự tạo ra hiệu quả pháp lý tốt nhất, giúp tăng cường mối đoàn kết trong nội bộ nhân dân, từ đó, góp phần nâng cao nhận thức pháp luật cho người dân, giữ vững các chuẩn mực đạo đức xã hội. Đồng thời, thông qua công tác hòa giải, vai trò, uy tín của TAND huyện Chương Mỹ được nâng lên, xứng đáng với vị trí là cơ quan thực hiện quyền tư pháp trong bộ máy chính quyền ở địa phương nói riêng và thành phố Hà Nội nói chung.

Mà trong số những án dân sự nêu trên, tranh chấp đất đai luôn chiếm số lượng lớn. Bởi trước năm 2008 khi Chương Mỹ đang là một huyện thuộc tỉnh Hà Tây nền kinh tế còn chậm phát triển, các ngành kinh tế mũi nhọn như Nông nghiệp, Tiểu thủ công nghiệp, Công nghiệp và Thương mại dịch vụ mới được manh nha phát triển. Đời sống của người dân nơi đây chủ yếu dựa vào nông nghiệp là chính. Tuy nhiên sau khi thay đổi địa giới hành chính huyện Chương Mỹ trở thành một đơn vị trực thuộc thành phố Hà Nội – một trung tâm chính trị - Kinh tế lớn hàng đầu của cả nước. Do vậy kinh tế - chính trị địa phương có nhiều chuyển biến rõ nét. Đặc biệt trong lĩnh vực đất đai do được hưởng lợi nhiều từ chính sách đầu tư của nhà nước nên giá trị quyền sử dụng đất ở nơi đây không ngừng tăng lên, điều này cũng kéo theo các mâu thuẫn tranh chấp đất đai trong nhân dân cũng tăng lên, tính chất mâu thuẫn trong tranh chấp cũng phức tạp và đa dạng. Nguyên nhân của tình trạng này xuất phát từ nhiều khía cạnh, trong đó việc gia tăng nhanh chóng về giá trị đất, quyền sử dụng đất do nhà nước tập trung nhiều chính sách đầu tư cũng như xác định trọng tâm phát triển kinh tế về địa bàn này là một trong những nguyên nhân chính làm phát sinh tranh chấp. Trong số đó phát sinh tranh chấp về hợp đồng mua bán, chuyển nhượng quyền sử dụng đất chiếm 35%, tranh chấp về tài sản chung, thừa kế chiếm 40%, còn lại là các tranh chấp khác về đất đai. Từ đó vấn đề bức thiết đặt ra cho các cơ quan quản lý nhà nước tại huyện Chương Mỹ là vấn đề hòa giải, tổ chức hòa giải có hiệu quả các mâu thuẫn tranh chấp đất đai phát sinh. Đây được xem là mục tiêu quan trọng nhằm giảm thiểu bất đồng trong nhân dân, tăng tính đoàn kết và ổn định trật tự xã hội trên địa bàn huyện.

2.4. Một số nhận định, đánh giá chung về công tác hòa giải cơ sở và hòa giải tại Tòa án trên địa bàn huyện Chương Mỹ

2.4.1. Những ưu điểm

Thứ nhất, trong những năm trở lại đây, công tác hòa giải tranh chấp đất đai được chính quyền trên địa bàn huyện quan tâm, chú trọng. Khi có đơn của đương sự

gửi đến, cán bộ được phân công tiếp nhận hồ sơ và nghiên cứu vụ việc thường chủ động, tích cực trong việc tiếp cận với đương sự để nắm rõ bản chất và nguyên nhân của vụ việc phát sinh; chủ động trong việc thu thập và xác minh chứng cứ, tài liệu, thông tin mà các đương sự cung cấp, đồng thời đối chiếu, so sánh với hồ sơ địa chính được lưu giữ. Trong nhiều trường hợp, khi hồ sơ không rõ ràng, đầy đủ, cơ sở, chứng cứ không cụ thể, cán bộ được giao nhiệm vụ tiếp nhận, nghiên cứu hồ sơ để báo cáo với lãnh đạo còn chủ động trong việc trao đổi, xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên về quan điểm, định hướng đối với vụ việc tranh chấp. Khách quan có thể khẳng định rằng, dù tranh chấp đất đai với tính chất đơn giản hay phức tạp, giá trị tranh chấp lớn hay nhỏ, là tranh chấp dạng gì thì khi có đơn yêu cầu của đương sự gửi đến các cấp chính quyền thường kịp thời chỉ đạo các cán bộ thuộc chuyên môn nghiệp vụ tiếp nhận và nghiên cứu hồ sơ, coi đây là trách nhiệm quan trọng và phải chủ động, khẩn trương và minh bạch, công tâm, không qua loa, đối phó. Chính vì vậy, khâu chuẩn bị hồ sơ, tài liệu và cơ sở pháp lý cho phiên hòa giải thường được chuẩn bị chu đáo, công phu và đầy đủ để đảm bảo cho công tác hòa giải được tiến hành theo đúng quy trình, chất lượng và hiệu quả.

Thứ hai, chất lượng của đội ngũ cán bộ và các thành viên tham gia hội đồng hòa giải ngày càng được nâng cao và chuyên nghiệp hơn, đáp ứng được tốt hơn và tạo được niềm tin hơn đối với dân chúng, theo đó, kết quả của hoạt động hòa giải cũng được nâng lên đáng kể. Khẳng định như vậy là không chủ quan bởi, kể từ khi Nhà nước ban hành quy chế tuyển dụng công chức, được sự chỉ đạo sát sao và nghiêm túc của chính quyền thành phố cũng như của quận, công tác tuyển công chức cho Phường nói chung và cán bộ trong lĩnh vực tư pháp nói riêng phải có trình độ tối thiểu là cử nhân Luật, trình độ chính trị từ sơ cấp đến trung cấp. Nhờ đó, trình độ, năng lực của cán bộ cấp địa phương cũng được nâng lên đáng kể. Đây cũng là một trong những yếu tố quan trọng góp phần nâng cao chất lượng của hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai.

Bên cạnh đó, đại diện của Mặt trận Tổ quốc và các thành viên khác của mặt trận tham gia vào hội đồng hòa giải cũng được lựa chọn kỹ càng hơn khi quyết định thành lập hội đồng hòa giải theo hướng chú trọng tới năng lực chuyên môn, trình độ, những người có uy tín trong phường và đặc biệt là những thành viên là đại diện cho quyền lợi thiết thực và gần gũi với các bên tranh chấp. Đây cũng là yếu tố quan trọng góp phần nâng cao hơn chất lượng của hoạt động hòa giải.

Thứ ba, quy trình, thủ tục, thời hạn và nội dung của hòa giải tranh chấp đất đai được thực hiện một cách nghiêm túc, khách quan, minh bạch, công khai theo đúng quy định của pháp luật hiện hành. Theo đó, từ khâu tiếp nhận đơn, đến việc thành

lập hội đồng, đến việc quán triệt chức năng, nhiệm vụ của người làm trung gian hòa giải là không làm thay, không áp đặt, tôn trọng quyền tự nguyện, tự do ý chí và tự thỏa thuận, định đoạt của đương sự... được tôn trọng và tuân thủ tuyệt đối. Việc phân tích, giải thích pháp luật, động viên, thuyết phục các bên đương sự của hội đồng hòa giải là trên cơ sở của sự công bằng, vì lợi ích của cả hai bên, trên tinh thần của pháp luật và thực sự thiện, mong muốn cho các bên hóa giải được những mâu thuẫn, bất đồng, tranh chấp không phát sinh chứ không phải làm chiếu lệ, đối phó cho xong, cho có, đẩy trách nhiệm cho cơ quan cấp trên giải quyết. Theo đó, hoạt động hòa giải đã thực sự có sự chuyển biến về chất, từ tinh thần, thái độ của cán bộ, các thành viên hội đồng hòa giải, cho đến cách thức tổ chức thực hiện hòa giải tranh chấp đất đai. Nhờ đó, số vụ hòa giải thành và số vụ rút đơn kiện qua các năm tăng lên.

Thứ tư, tỉ lệ các vụ việc hòa giải thành được các đương sự tự nguyện, tự giác thực hiện cũng là một trong những thành công đáng ghi nhận nổi bật trên địa bàn. Theo đó, số vụ việc hòa giải thành như đã đề cập ở trên qua các năm phần lớn đều được các đương sự tuân thủ và thực hiện nghiêm túc. Do nhận thức sâu sắc vai trò to lớn của Hòa giải tranh chấp đất đai tại cơ sở cũng như tại Tòa án, trong những năm qua, các cơ quan có thẩm quyền trên địa bàn huyện Chương Mỹ đã chú trọng tăng cường hoạt động hòa giải trong quá trình giải quyết các vụ án dân sự nói chung, các tranh chấp đất đai nói riêng. Theo báo cáo tổng kết công tác hàng năm của phòng tư pháp huyện Chương Mỹ, kết quả hòa giải thành ngày càng chiếm tỷ lệ khá lớn trong các vụ việc dân sự đã được giải quyết. Tuy rằng, chưa có số liệu cụ thể và riêng biệt về hòa giải tranh chấp đất đai, nhưng qua số liệu hòa giải trên có thể thấy, hiệu quả của biện pháp hòa giải trong thời gian qua đối với lĩnh vực dân sự nói chung, tranh chấp đất đai nói riêng. Để đạt được kết quả về tỷ lệ hòa giải trên là sự quan tâm, phối kết hợp của các cơ quan có thẩm quyền hòa giải tranh chấp đất đai.

Thứ năm, hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai tại địa bàn huyện Chương Mỹ thực sự phát huy hiệu quả đối với một số loại tranh chấp như: tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất, tranh chấp về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là di sản thừa kế, tranh chấp về quyền sử dụng đất. Đặc biệt, với dạng tranh chấp về di sản thừa kế, về thừa kế theo pháp luật đối với nhà và đất, tranh chấp về chia tài sản của vợ và chồng khi ly hôn... được hội đồng hòa giải kết hợp giữa việc phân tích, giải thích pháp luật thực định, kết hợp với sự động viên, sử dụng mối quan hệ tình làng nghĩa xóm, tình cảm cội nguồn, đạo đức truyền thống để phân tích, giúp các bên

tranh chấp nhận ra những giá trị đích thực của đạo lý, tình người, của máu mủ tình thâm. Nhờ đó mà các bên chủ động rút đơn khởi kiện.

2.4.2. Những hạn chế

Căn cứ theo số liệu thực tế mà phòng tư pháp huyện Chương Mỹ và Tòa án nhân dân huyện chương Mỹ cung cấp về việc áp dụng pháp luật hòa giải tranh chấp đất đai tại huyện thì số vụ việc hòa giải cơ sở và hòa giải tại tòa án trong tranh chấp đất đai chiếm tỷ lệ còn khiêm tốn trong tổng các vụ việc tranh chấp đất đai nói riêng và tranh chấp dân sự nói chung. Tỷ lệ hòa giải thành tại cơ sở và Tòa án trên địa bàn thấp như vậy ta có thể hiểu rằng nguyên nhân xuất phát từ những bất cập sau đây.

❖ ***Bất cập, vướng mắc trong các quy định về hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai***

- *Quy định về bắt buộc hòa giải tiền tố tụng nói chung, hòa giải cơ sở nói riêng đối với các tranh chấp đất đai không đáp ứng yêu cầu về đảm bảo quyền tiếp cận công lý của công dân:*

Hiện nay, theo Khoản 1 Điều 135 LDD năm 2003 thì Nhà nước khuyến khích giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở chứ không coi hòa giải cơ sở là thủ tục bắt buộc trước khi khởi kiện ra Tòa án. Căn cứ vào quy định tại Khoản 1 Điều 136 LDD 2003, Công văn số 116 TANDTC ngày 22 tháng 7 năm 2004, TANDTC hướng dẫn rằng: “Kể từ ngày 01/07/2004 trở đi Tòa án chỉ thụ lý, giải quyết tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại UBND cấp xã mà một bên hoặc các bên đương sự không nhất trí và khởi kiện đến Tòa án”.

Chúng tôi cho rằng, nếu quan niệm tranh chấp đất đai bắt buộc phải qua hòa giải cơ sở thì đã gây trở ngại cho người dân trong việc thực hiện việc khởi kiện tại Tòa án và vi phạm quyền tự định đoạt của đương sự.

Xét về phương diện thời hiệu thì thời hiệu khởi kiện đối với mỗi loại án kiện đã được nhà lập pháp quy định trước trong các văn bản pháp luật chuyên ngành. Do vậy, trong thực tiễn, nếu coi tranh chấp đất đai bắt buộc phải thông qua con đường hòa giải cơ sở trước khi khởi kiện ra Tòa án thì trong nhiều trường hợp dẫn tới hậu quả là đương sự mất quyền khởi kiện ra Tòa án do thời hiệu khởi kiện đã hết. Đó là chưa tính đến theo quy định tại Điều 202 LDD năm 2013 thì thời hạn hòa giải hiện nay là khá dài (45 ngày kể từ nhận được đơn) và trong thực tiễn, thời hạn này có thể bị vi phạm bởi các chủ thể có thẩm quyền hòa giải.

Điều 8 Nghị quyết số 05/2012/NQ-HĐTP ngày 3/12/2012 về hướng dẫn thi hành một số quy định trong Phần thứ hai “Thủ tục giải quyết vụ án tại Tòa án cấp sơ thẩm” của BLTTDS sửa đổi đã tỏ ra mềm dẻo hơn khi hướng dẫn về vấn đề này. Điều 8 của Nghị quyết này hướng dẫn áp dụng Điều 168 BLTTDS sửa đổi theo

hướng “Chưa có đủ điều kiện khởi kiện là trường hợp các đương sự có thỏa thuận hoặc pháp luật có quy định về các điều kiện để khởi kiện (kể cả quy định về hình thức, nội dung đơn kiện), nhưng đương sự đã khởi kiện khi còn thiếu một trong các điều kiện đó”. Trong Nghị quyết này Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân tối cao đã đưa ra ví dụ minh họa cách áp dụng theo hướng: Theo quy định tại Điều 135 của LDD thì tranh chấp đất đai phải qua thủ tục hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp. Do đó, kể từ ngày 01/7/2004 (ngày LDD có hiệu lực thi hành), thì Tòa án chỉ xem xét, thụ lý tranh chấp đất đai khi tranh chấp đất đó đã được hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn. Trường hợp tranh chấp đất đai chưa được hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn, thì Tòa án căn cứ vào quy định tại điểm d khoản 1 Điều 168 của BLTTDS để trả lại đơn khởi kiện và hướng dẫn đương sự tiến hành thủ tục hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp. Tuy nhiên, trong Khoản 3 Điều 8 của Nghị quyết này Hội đồng Thẩm phán TANDTC đã cụ thể hóa như sau:

Khi xác định điều kiện khởi kiện vụ án dân sự mà đối tượng khởi kiện là quyền sử dụng đất thì thực hiện như sau:

a) Đối với tranh chấp ai có quyền sử dụng đất thì phải tiến hành hòa giải tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp theo quy định tại Điều 135 của Luật đất đai.

b) Đối với tranh chấp liên quan đến quyền sử dụng đất như: tranh chấp về giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất, tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất, chia tài sản chung của vợ chồng là quyền sử dụng đất,... thì không phải tiến hành hòa giải tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp nhưng vẫn phải thực hiện thủ tục hòa giải theo quy định của Bộ luật tố tụng dân sự.

Theo nghiên cứu thì cách hướng dẫn này đáp ứng tốt hơn yêu cầu về bảo đảm quyền tiếp cận công lý của công dân nhưng dường như lại mâu thuẫn với chính các quy định của LDD 2003 và LDD 2013. Rất tiếc rằng khi xây dựng các quy định của LDD 2013 về vấn đề này, nhà lập pháp Việt Nam đã không có những chỉnh lý cho phù hợp hơn với thực tiễn. Ngoài ra, cũng cần nhận thức rằng mặc dù Điều 8 Nghị quyết số 05/2012/NQ-HĐTP ngày 3/12/2012 có hướng dẫn “Đối với tranh chấp ai có quyền sử dụng đất thì phải tiến hành hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp theo quy định tại Điều 135 của Luật đất đai” còn những tranh chấp khác về giao dịch liên quan đến QSDĐ thì không bắt buộc phải hòa giải nhưng thực tiễn cho thấy việc xác định ai là người có QSDĐ thì đa số các trường hợp vẫn phải thông qua việc xem xét các giao dịch liên quan đến QSDĐ, thừa kế QSDĐ. Do

vậy, nguy cơ người khởi kiện bị mất quyền khởi kiện do việc chậm hòa giải của UBND xã, phường vẫn chưa được khắc phục.

Việc nghiên cứu trên thực tế cho thấy quy định về việc bắt buộc phải hòa giải tại UBND xã mới được khởi kiện đã không có hiệu quả và trở thành thủ tục “hành dân là chính” đối với hầu hết các vụ tranh chấp đất đai.

Trên thực tế thì thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai đang là “nỗi ám ảnh” của hầu hết những người đi kiện, là một “chướng ngại vật” phải vượt qua trên con đường đến với công Tòa án. Chúng ta có thể nhìn nhận vấn đề này thông qua một vụ án thực tế diễn ra trên địa bàn huyện Chương Mỹ như sau:

Năm 2007 bà Nguyễn Thị Minh trú tại thôn Trung Cao, xã Trung Hòa, huyện Chương Mỹ đã vay tiền của bà Nguyễn Thị Năm, hai bên có viết tay “đơn xin chuyển nhượng quyền sử dụng đất” để làm tin. Sau đó hai bên thống nhất ra UBND xã Trung Hòa, huyện Chương Mỹ xin xác nhận. Đại diện UBND xã Trung Hòa là Ông Phạm Ngọc Liệu (chủ tịch xã) đã đóng dấu xác nhận (xác nhận có một bản). đến hạn bà Minh trả tiền nhưng bà Năm không lấy tiền mà đòi lấy đất. Nên ông Liệu chủ tịch xã đã trả lại giấy cho bà Minh, bà Minh đã nhận và xé giấy trên. Ngày 20/10/2010 bà Năm đã tự ý cho người đến đo và xây nhà trên đất nhà bà Minh. Đồng thời cáo buộc ông Liệu thông đồng với bà Minh nên mới đưa lại giấy chuyển nhượng cho bà Minh hủy bỏ.

Sau đó bà Minh đã khởi kiện bà Năm lên Tòa án huyện Chương Mỹ để giải quyết yêu cầu bà Năm trả lại đất. Tuy nhiên do vụ việc của bà Minh thuộc trường hợp phải hòa giải tại UBND xã nên sau 2 tháng Tòa án huyện đã ra thông báo trả lại đơn khởi kiện và yêu cầu bà Minh gửi đơn đến UBND xã Trung Hòa để hòa giải. và cung cấp Biên bản hòa giải cho Tòa án. Nhưng do bà Năm liên tục gây sức ép cũng như đe dọa nên ông Phạm Ngọc Liệu chủ tịch UBND xã Trung Hòa liên tục trì hoãn không tổ chức hòa giải theo đơn khiếu nại của bà Minh. Do vậy bà Minh đã nhiều lần làm đơn khiếu nại lên UBND huyện Chương Mỹ. và UBND huyện Chương Mỹ cũng nhiều lần (06 lần) gửi giấy đề nghị UBND xã Trung Hòa giải quyết nhưng UBND xã Trung Hòa vẫn không tổ chức hòa giải để bà Minh có Biên bản hòa giải cung cấp cho tòa án. Việc khiếu nại của bà Minh kéo dài đến gần 3 năm sau. Đến khi sự việc trên được báo Đời sống và pháp luật phản ánh thì UBND xã Trung Hòa mới tiến hành tổ chức hòa giải và cung cấp Biên bản hòa giải cho bà Minh để bà tiến hành khởi kiện đòi quyền sử dụng đất theo yêu cầu của Tòa án.

Có thể thấy, qua vụ việc trên, việc quán triệt đầy đủ về tinh thần và những quy định của LDD chưa được thống nhất trong các ngành các cấp có thẩm quyền giải

quyết vừa gây hao tổn thời gian và công sức, gây phiền hà cho công dân, không đúng với tinh thần cải cách hành chính, tư pháp trong tình hình hiện nay.

Việc quy định tranh chấp đất đai bắt buộc phải qua hòa giải tiền tố tụng dẫn tới nhiều khó khăn, vướng mắc, thời gian giải quyết tranh chấp bị kéo dài. Chúng tôi xin viện dẫn vụ tranh chấp đất đai xảy ra trên địa bàn huyện.

Năm 2010 anh Nguyễn Mạnh Vương trú tại xã Cẩm Mỹ, huyện Cẩm Quế, tỉnh Đồng Nai có tranh chấp quyền sử dụng đất với bà Trần Thị Loan (bà Loan là bác dâu). Địa chỉ thửa đất tại xóm Bứa, thôn trung Cao, xã Trung Hòa, huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội. Sau đó anh Vương đã có đơn đến UBND xã Trung Hòa đề nghị xem xét giải quyết. Tuy nhiên vì anh Vương không phải người địa phương nên trong quá trình xem xét đơn UBND xã Trung Hòa đã có phần ưu ái cho phía bà Trần Thị Loan. Do đó nhiều lần anh Vương yêu cầu tổ chức Hòa giải để anh có Biên bản hòa giải cung cấp cho Tòa án nhân dân huyện Chương Mỹ để tiến hành khởi kiện. (vì trường hợp của anh Vương bắt buộc phải hòa giải cấp xã). Tuy nhiên UBND xã Trung Hòa vẫn không tổ chức hòa giải và viện rất nhiều lý do để không tổ chức hòa giải tranh chấp này.

Qua các vụ việc thực tiễn nói trên, có thể thấy, kết quả mà đương sự chờ đợi lại chính là một biên bản hòa giải không thành để làm thủ tục khởi kiện, việc hòa giải tranh chấp đất đai đã thực sự trở thành “chướng ngại vật” phải vượt qua đối với các đương sự có tranh chấp liên quan đến đất

- Pháp luật chưa có những quy định hợp lý về phương án xử lý trong trường hợp đương sự không hợp tác trong hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai:

Việc nghiên cứu thực tiễn cho thấy còn tồn tại khó khăn, vướng mắc trong việc hòa giải tranh chấp đất đai như sau: Trường hợp UBND cấp xã triệu tập nhiều lần nhưng “người bị kiện” cố tình không đến, cho nên không thể tiến hành hòa giải được. Như vậy, nếu “người bị kiện” cố tình trốn tránh việc tham gia hòa giải thì tranh chấp sẽ kéo dài thời gian hòa giải mà nếu chưa qua hòa giải được ở địa phương thì Tòa án không thụ lý đơn khởi kiện mà hiện nay cũng chưa có chế tài nào quy định xử lý đối với trường hợp này.

Trong thực tế, thông thường “người bị kiện” luôn tìm mọi cách để đối phó nhằm lẩn tránh việc giải quyết tranh chấp, trong khi đó pháp luật lại không có quy định về áp giải “người bị kiện” đến để tham gia hòa giải. Do đó, với cách xử lý này nếu “người bị kiện” cố tình trốn tránh đến cùng việc tham gia hòa giải thì tranh chấp sẽ không bao giờ giải quyết được.

- Sự thiếu vắng các quy định cần thiết về cơ chế công nhận sự thỏa thuận của các đương sự là chưa đáp ứng được yêu cầu về khuyến khích hòa giải trong tranh chấp đất đai:

Hiện nay việc giải quyết các tranh chấp dân sự thông qua hòa giải cơ sở là một cơ chế được khuyến khích. Theo Luật Hòa giải ở cơ sở ngày 5/7/2013, có hiệu lực từ 01/01/2014 thì tổ chức hòa giải cơ sở chủ yếu là “hướng dẫn, giúp đỡ” các bên thỏa thuận với nhau. Tuy nhiên, một bất cập nảy sinh, đó là sau khi các bên đã thỏa thuận được với nhau thì pháp luật lại không quy định về cơ chế để công nhận sự thỏa thuận làm cơ sở pháp lý để buộc bên có nghĩa vụ phải thi hành thỏa thuận. Do vậy, trong thực tiễn trường hợp tranh chấp đất đai mà các bên đã hòa giải với nhau nhưng không tự nguyện thi hành thì việc hòa giải trở nên không có giá trị pháp lý, không có giá trị ràng buộc các bên. Bên có quyền lợi lại phải khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết vụ tranh chấp. Trước thực trạng này có ý kiến cho rằng phải thành lập Tòa hòa giải để công nhận kết quả hòa giải cơ sở và quyết định công nhận của Tòa án có giá trị pháp lý làm cơ sở cho việc thi hành. Ý kiến khác lại cho rằng giao thẩm quyền cho các cơ quan hành chính cấp cơ sở được ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các bên và quyết định này có giá trị thi hành ngay. Nếu đương sự không thi hành thì bên kia có quyền yêu cầu cơ quan thi hành án dân sự tổ chức việc thi hành, vấn đề này rất cần được nhà lập pháp nghiên cứu để có những quy định bổ sung trong BLTTDS.

Việc nghiên cứu thực tiễn cho thấy một khó khăn, vướng mắc trong việc hòa giải tranh chấp đất đai tại cơ sở hoặc UBND xã, phường là hiệu lực pháp lý của biên bản hòa giải thành: Theo pháp luật hiện hành kết quả hòa giải thành này không có giá trị bắt buộc thực hiện đối với các bên đương sự nêu sau khi UBND cấp xã, phường, thị trấn hòa giải thành xong mà các bên không thực hiện thì phải xử lý ra sao hay nói cách khác hiệu lực pháp lý của biên bản hòa giải thành như thế nào cũng chưa được quy định cụ thể.

Vấn đề đặt ra là pháp luật hiện hành chưa quy định cơ quan có thẩm quyền ra quyết định công nhận, trình tự công nhận, hiệu lực bắt buộc của các bên thực hiện biên bản hòa giải thành đối với các trường hợp hòa giải thành, như hợp đồng mua bán, tặng, cho, thuê nhà, đất... Vì thế, hiệu lực của biên bản hòa giải thành trong các trường hợp trên không xác định được trong thực tế. Vai trò của công tác hòa giải và giá trị pháp lý của biên bản hòa giải thành do UBND cấp xã lập không được tôn trọng một cách đúng nghĩa. Từ đó, có không ít số vụ tranh chấp đất đai khi Tòa án, hoặc UBND cấp huyện giải quyết thiếu thủ tục hòa giải hoặc nội dung hòa giải quá

sơ sài; nhiều trường hợp các cơ quan này phải chuyển vụ việc yêu cầu hòa giải trở lại gây mất thời gian và phiền hà cho đương sự.

- *Trường hợp đương sự khởi kiện ra Tòa án do có tranh chấp về tài sản là QSDĐ gồm nhiều phần đất ở địa phương khác nhau thì có nhiều quan điểm khác nhau về thủ tục hòa giải tiền tố tụng:*

+ Quan điểm thứ nhất cho rằng cần phải yêu cầu người khởi kiện xuất trình tất cả các biên bản hòa giải của UBND xã nơi có các phần đất tranh chấp. Vì theo khoản 2 Điều 135 LĐĐ năm 2003 quy định tranh chấp đất đai phải được gửi đơn đến UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp. Do đó, khi tranh chấp liên quan đến QSDĐ thì bắt buộc phải qua hòa giải của UBND xã nơi có đất.

+ Quan điểm thứ hai cho rằng không cần thiết phải yêu cầu tất cả các UBND nơi có đất tranh chấp hòa giải mà chỉ cần có biên bản hòa giải tại UBND cấp xã của một trong các phần đất tranh chấp là đủ.

Tác giả luận văn đồng tình với quan điểm thứ hai nhằm tránh gây phiền hà cho người dân. Nguyên tắc hoạt động của nhà nước ta là tôn trọng và đảm bảo quyền lợi của người dân. Nếu yêu cầu người dân khi khởi kiện phải có đầy đủ các biên bản hòa giải tại tất cả các UBND xã nơi có đất tranh chấp thì rất mất thời gian, công sức, tiền của của người dân. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần có văn bản hướng dẫn UBND nơi đương sự gửi đơn yêu cầu hòa giải, khi tiến hành hòa giải nếu đương sự khai còn các phần đất ở các địa phương khác thì UBND nơi hòa giải có thể gửi văn bản đến UBND nơi có các phần đất khác để thông báo rằng các đương sự có tranh chấp các phần đất ở các địa phương và UBND nơi hòa giải sẽ tiến hành hòa giải bao gồm các phần đất ở các địa phương khác.

- *Thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai tại xã, phường không đúng dẫn tới khó khăn trong việc thực hiện quyền khởi kiện tại Tòa án:*

Theo quy định tại Điều 135 Luật Đất đai năm 2003 (từ 1/7/2014 là LĐĐ năm 2013) thì UBND cấp xã phải phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận để tiến hành hòa giải. Trong thực tế, do không nắm vững các quy định của pháp luật cho nên nhiều trường hợp thành phần tham gia hòa giải ở cấp xã không đúng. Chẳng hạn như không có sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của mặt trận mà chỉ có thường trực UBND, cán bộ địa chính, tư pháp và đại diện một số hội, đoàn thể ở xã mà quên mất thành phần cần có là đại diện Ủy ban mặt trận Tổ Quốc. Các vụ hòa giải trên đây tuy không đúng với quy định của LĐĐ song, không có gì đáng nói, nếu đã được hòa giải thành. Điều đáng nói là, khi các bên tranh chấp hòa giải không thành đã tiến hành khởi kiện theo trình tự của BLTTDS nhưng do biên bản hòa giải không có Ủy ban

Mặt trận Tổ Quốc tham gia hòa giải nên Toà án đã căn cứ Nghị quyết số 05/2012/NQ-HĐTP ngày 3/12/2012 của Hội đồng Thẩm phán TANDTC trả lại đơn cho người khởi kiện. Có trường hợp, khi nhận đơn, Thẩm phán được phân công không kiểm tra kỹ biên bản hòa giải do các xã, thị trấn lập đã quyết định thụ lý. Nhưng đến khi chuẩn bị đưa ra xét xử thì mới phát hiện trong biên bản hòa giải tại UBND cũng không có Mặt trận tham gia nên Tòa án phải tạm dừng giải quyết vụ việc và yêu cầu đương sự về lại cấp cơ sở yêu cầu hòa giải lại có đủ thành phần theo quy định tại Điều 135 LDD nói trên. Do vậy, vụ việc kéo dài, gây nhiều phiền phức cho các bên đương sự và cho cả chính quyền, các đoàn thể ở địa phương.

❖ *Bất cập vướng mắc trong việc thực hiện thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai tại Tòa án*

Qua vụ việc trên có thể thấy, việc hòa giải tranh chấp đất đai tại Tòa án còn có một số vướng mắc nổi cộm như sau:

- *Những hạn chế về trình độ hiểu biết, nhận thức pháp luật về hòa giải của Thẩm phán:*

Ở một số Tòa án các Thẩm phán chịu trách nhiệm giải quyết vụ án còn coi nhẹ công tác hòa giải tranh chấp đất đai. Có những vụ án Tòa án tuy có tiến hành hòa giải nhưng chỉ cho đúng thủ tục mà không đi sâu, đi sát vào tâm tư tình cảm của đương sự, không nắm bắt được nội dung vụ án. Hơn thế nữa có một số nơi còn chạy theo thành tích thi đua, giải quyết vụ án, một cách nóng vội, xem nhẹ chất lượng dẫn tới hiệu quả của việc hòa giải tranh chấp đất đai là không cao.

Vẫn còn trường hợp Tòa án vi phạm pháp luật về trình tự, thủ tục hòa giải. Sự vi phạm này khá đa dạng như buổi hòa giải diễn ra chỉ có mặt một bên đương sự, Thẩm phán tiến hành hòa giải giữa một bên đương sự với người đại diện của bên có tranh chấp mà không chú ý đến phạm vi ủy quyền dẫn đến sự thỏa thuận vượt quá phạm vi ủy quyền. Có trường hợp Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án không chủ trì phiên hòa giải mà giao cho thư ký tiến hành hòa giải và lợi ích của người khác, hoặc trái với quy định của pháp luật, đạo đức xã hội nhưng Tòa án vẫn ra quyết định công nhận.

Tại một số Tòa án trong quá trình giải quyết vụ án vẫn tiến hành hòa giải cả những trường hợp không được hòa giải. Đây là những trường hợp Thẩm phán do không nắm bắt được những quy định của pháp luật một cách chặt chẽ dẫn đến có nhiều cách hiểu khác nhau về nội dung của điều luật làm cho cùng một vấn đề cần giải quyết có nhiều cách giải quyết khác nhau trái pháp luật.

Tòa án có quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự mà nội dung thỏa thuận không thể hiện đúng ý chí của các bên. Vì vậy, khi thi hành quyết định

công nhận sự thỏa thuận đương sự thấy mình bị thiệt thòi nên đã khiếu nại làm kéo dài thời gian giải quyết vụ án. Hoặc có trường hợp Tòa án không tôn trọng quyền tự định đoạt của đương sự.

Những năm gần đây, trong thực tiễn xét xử của ngành tòa án đã xảy ra không ít vụ đương sự khởi kiện tranh chấp đất đai, tòa sơ thẩm thụ lý rồi mới phát hiện ra tranh chấp đó chưa qua thủ tục hòa giải tại UBND cấp xã.

Với vụ việc thực tế trên, việc tòa án bỏ sót thủ tục tố tụng đã gây rất nhiều phiền hà cho các bên đương sự khi mà tranh chấp của họ khi “dẫn nhau” ra tòa đã là rất gay gắt và họ không thỏa thuận với nhau được. Thực tế đã có không ít trường hợp vì thiếu hiểu biết pháp luật, khi thời hạn khởi kiện sắp hết, đương sự mới khởi kiện ra tòa. Lúc này, nếu tòa đình chỉ giải quyết vụ kiện, yêu cầu đương sự về UBND cấp xã, phường, thị trấn làm thủ tục hòa giải thì họ sẽ hết thời hiệu khởi kiện, tức là tranh chấp của họ sẽ vĩnh viễn không được tòa phân xử.

- Các quy định của pháp luật về trách nhiệm hòa giải của Tòa án còn chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu về khuyến khích hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai:

Theo quy định của BLTTDS nếu xét về thẩm quyền hòa giải theo cấp thì chỉ Tòa án cấp sơ thẩm mới bắt buộc tiến hành thủ tục tố tụng trước khi đưa vụ việc ra xét xử tại phiên tòa sơ thẩm. Do đó, ở các thời điểm khác Tòa án không tiến hành thủ tục hòa giải mà Tòa án chỉ công nhận sự thỏa thuận của các đương sự nếu các đương sự tự thỏa thuận được với nhau và yêu cầu Tòa án công nhận.

Tuy nhiên, hiệu quả của việc hòa giải tại tòa án trước khi đưa vụ việc ra xét xử chưa đáp ứng được mong mỏi của các bên đương sự, khi mà hiện tượng hòa giải kéo dài, vi phạm về thời hạn tố tụng vẫn còn tồn tại.

- Bộ luật tố tụng dân sự không có quy định về thủ tục trong trường hợp các đương sự có thỏa thuận lại sau khi Tòa án đã lập biên bản hòa giải thành:

Bộ luật tố tụng dân sự không có điều khoản quy định hợp lý về hậu quả pháp lý trong trường hợp các bên thay đổi ý kiến trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày lập biên bản hòa giải thành, về bản chất thì hòa giải nói chung, hòa giải tranh chấp đất đai tại Tòa án nói riêng là nhằm tạo điều kiện để các đương sự tự thỏa thuận về việc giải quyết vụ án. Do đó, nếu các bên phản đối thỏa thuận đã lập trước đó thì không thể ra quyết định công nhận hòa giải thành và đương nhiên Tòa án sẽ đưa vụ án ra xét xử theo thủ tục chung. Tuy nhiên, trong thời hạn 7 ngày kể từ ngày lập biên bản hòa giải thành nếu các đương sự thay đổi ý kiến về thỏa thuận đã lập nhưng không theo hướng phản đối thỏa thuận mà các đương sự vẫn muốn giải quyết tranh chấp bằng quyết định công nhận sự thỏa thuận của Tòa án nhưng các bên đã tự thương

lượng và đồng ý sửa đổi thỏa thuận đã lập thì pháp luật tổ tụng dân sự hiện hành lại không có quy định về thủ tục áp dụng trong trường hợp này.

2.4.3. Nguyên nhân hạn chế, bất cập, vướng mắc

*** Nguyên nhân chủ quan**

Thứ nhất, trình độ pháp luật và kỹ năng hòa giải của người thực hiện hòa giải tại địa phương còn nhiều hạn chế.

Thực tế khách quan phải thừa nhận rằng đại đa số các cán bộ tham gia vào hội đồng hòa giải đào tạo ở trình độ đại học song không phải là chuyên ngành trong lĩnh vực đất đai, cùng một lúc họ phải đảm nhiệm nhiều công việc khác nhau. Vì vậy, họ không thể am tường và hiểu rõ được một hệ thống văn bản pháp luật đất đai qua các thời kỳ và ngay cả là các văn bản pháp luật đất đai hiện hành. Vì vậy, đối với những tranh chấp đất đai với tính chất phức tạp, giá trị lớn họ thường tỏ ra lúng túng, thậm chí không đủ khả năng và trình độ để có được những cơ sở, căn cứ pháp lý chính xác cho việc định hướng việc giải quyết tranh chấp. Vì vậy, nhiều tranh chấp phức tạp thì hòa giải chỉ mang tính hình thức, tổ chức thực hiện cho đủ quy trình, để làm cơ sở cho đương sự thực hiện quyền yêu cầu ở các cơ quan có thẩm quyền cấp trên mà thôi. Nếu nhìn nhận con số báo cáo tổng kết chúng ta thấy rõ, tỉ lệ hòa giải không thành chiếm số lượng lớn hơn nhiều so với các vụ tranh chấp hòa giải thành. Điều này cho thấy, chất lượng của đội ngũ cán bộ cũng là vấn đề đáng phải lưu tâm trong thời gian tới. Bên cạnh đó, kỹ năng hòa giải của các thành viên trong hội đồng hòa giải cũng là vấn đề đáng bàn. Trong kỹ năng hòa giải đòi hỏi người thực hiện hòa giải phải phát huy được vai trò của mình, nắm bắt được vụ việc và hiểu được tâm tư, nguyện vọng của các bên tranh chấp thì việc hòa giải mới có hiệu quả. Nhưng trên thực tế, theo quan sát chủ quan của tôi thì hầu hết những người tham gia làm công tác hòa giải ở (chủ tịch hội đồng hòa giải, đại diện mặt trận tổ quốc và các thành viên của mặt trận) đều là những người kiêm nhiệm. Công tác hòa giải chỉ là một phần công việc phụ của họ nên không được quan tâm đúng mức. Do đó, trình độ pháp luật, kỹ năng hòa giải và kinh nghiệm hòa giải chưa đáp ứng được với nhu cầu thực tế đặt ra.

Thứ hai, nhận thức của người dân, cán bộ, chính quyền về vai trò của công tác hòa giải không đồng đều nên chưa có sự thống nhất trong việc áp dụng các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai. Nhiều người còn coi nhẹ, có tâm lý làm qua loa, đại khái thủ tục hòa giải. Công tác hòa giải chưa được quan tâm, tạo điều kiện, chưa cân đối kinh phí hợp lý hỗ trợ công tác này.

Thứ ba, công tác khen thưởng, biểu dương các tập thể, cá nhân điển hình có nhiều thành tích trong công tác hòa giải cũng chưa được tổ chức thường xuyên nên chưa tạo được sự khích lệ, động viên đối với người làm công tác này.

Thứ tư, sự phối hợp của các tổ chức đoàn thể với Ủy ban nhân dân Phường còn hạn chế khiến chất lượng của hoạt động hòa giải tại Ủy ban nhân dân chưa đi vào thực chất, nhiều khi còn mang tính hình thức, đối phó.

*** Nguyên nhân khách quan**

Có thể nhận thấy các tranh chấp đất đai ngày càng gay gắt, phức tạp trong bối cảnh kinh tế thị trường. Khác với thời kỳ bao cấp trước đây, đất không có giá, thậm chí người thân, anh em, bạn bè có thể thoải mái cho nhau đất không cần tính toán, thì nay, trong nền kinh tế thị trường, khi đất đai đã được xác định giá, người dân ý thức được giá trị của đất, lại là giá trị rất lớn thì mỗi diện tích đất, thậm chí rất nhỏ cũng có thể làm phát sinh tranh chấp lớn. Tranh chấp đất đai có khả năng lôi kéo nhiều người, gây bất ổn chính trị, mất ổn định xã hội. Đặc biệt là tranh chấp đất đai giữa các dòng họ, tài sản chung khác... thuộc quyền sử dụng của nhiều chủ thể khiến cho việc giải quyết tranh chấp rất khó khăn, dẫn đến việc các bên dễ đi đến việc “tự giải quyết” bằng những con đường không chính thức, “xã hội đen”... Do tính chất phức tạp của các tranh chấp đất đai mà công tác hoà giải gặp phải những khó khăn nhất định. Mặt khác, như đã phân tích đề cập trong luận văn, pháp luật về hoà giải tranh chấp đất đai trong tổng thể chung dù đã có những hoàn thiện, sửa đổi, bổ sung qua các thời kì, song vẫn tồn tại những bất cập cũng là một trong nguyên nhân gây ra những khó khăn cho việc thực hiện công tác này trên thực tế.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Các quy định của pháp luật đất đai hiện hành đã có những quy định cụ thể đối với từng loại hình hòa giải tranh chấp đất đai. Trên cơ sở đó, việc giải quyết tranh chấp đất đai trên địa bàn huyện Chương Mỹ đã thu được một số kết quả đáng ghi nhận. Tuy nhiên, vẫn còn đó những hạn chế về số lượng hòa giải thành mà nguyên nhân của hiện tượng này xuất phát không chỉ trong công tác thi hành mà ngay cả trong các quy định hiện hành về hòa giải tranh chấp đất đai. Trên cơ sở phân tích những hạn chế, luận văn đã đưa ra những nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan dẫn đến việc vẫn còn tồn tại những hạn chế trong công tác hoà giải tranh chấp đất đai trên địa bàn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội. Những số liệu thực tế và sự phân tích đánh giá trong chương 2 là cơ sở thực tiễn cùng với các nội dung lý luận chung ở chương 1 để tác giả đưa ra những giải pháp xác đáng trong chương 3 của luận văn

Chương 3

GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI HUYỆN CHƯƠNG MỸ, THÀNH PHỐ HÀ NỘI

3.1. Các yêu cầu cần đặt ra nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai

3.1.1. Các văn bản quy phạm pháp luật phải thống nhất.

Lý luận và thực tiễn đã chứng minh cho chúng ta thấy rõ rằng, các quan hệ xã hội, trong đó có quan hệ đất đai không tồn tại độc lập, tách rời nhau mà chúng luôn luôn tồn tại đan xen, hòa quyện với nhau. Vì lẽ đó, khi một quan hệ pháp luật đất đai nói chung và quan hệ tranh chấp đất đai nói riêng phát sinh, chúng có thể là sự liên quan và hệ lụy tới nhiều hành vi và nhiều nội dung thuộc phạm vi điều chỉnh của nhiều văn bản pháp luật của một ngành luật, thậm chí của nhiều ngành luật chuyên ngành. Chẳng hạn, khi tranh chấp về hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất, chúng có thể là đối tượng nghiên cứu và điều chỉnh của nhiều văn bản thuộc nhiều ngành luật khác nhau như: các quy định về điều kiện chủ thể, đối tượng, quyền và nghĩa vụ của các bên, các yêu cầu chuyên biệt liên quan tới một số đối tượng và chủ thể đặc biệt khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai mà khi ký kết hợp đồng chuyển nhượng phải đặc biệt lưu ý như: đất nông nghiệp trồng lúa nước, đất khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế, đất của đồng bào dân tộc thiểu số, ở các vùng hải đảo; đất sử dụng cho các doanh nghiệp thuộc lực lượng vũ trang nhân dân, đất sử dụng của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài... được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật đất đai. Bên cạnh đó, các quy định về hợp đồng và hiệu lực của hợp đồng chuyển nhượng không chỉ quy định trong Luật Đất đai mà còn được quy định trong Bộ luật Dân sự và Luật Công chứng. Ngoài ra, khi tranh chấp hợp đồng có liên quan tới việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ tài chính, thuế của các bên còn được điều chỉnh bởi các văn bản pháp luật về thuế như: Thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế trước bạ và các văn bản pháp luật khác ở mỗi địa phương có liên quan đến vấn đề này. Vì vậy, khi tranh chấp đất đai xảy ra, việc thực hiện hòa giải tranh chấp để đảm bảo tính hiệu quả và khả thi, đúng pháp luật thì đòi hỏi quan trọng và trước hết là giữa các quy định trong một văn bản và giữa các văn bản pháp luật có liên quan thuộc phạm vi một ngành luật hoặc nhiều ngành luật phải thống nhất, không loại trừ lẫn nhau. Tính thống nhất của các văn bản pháp luật đất đai được thể hiện ở các phương diện: Thống nhất về hiệu lực, thống nhất về mục tiêu điều chỉnh; thống nhất về quan hệ thứ bậc. Những mâu thuẫn, chồng chéo của các văn bản pháp luật hiện

hành đều có tác động và ảnh hưởng theo chiều hướng tiêu cực, hạn chế và là rào cản tới hoạt động giải quyết tranh chấp đất đai nói chung và hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng.

3.1.2. Hiệu quả hoạt động của các cơ quan tổ chức thực hiện phải được bảo đảm

Các nhà nghiên cứu về lập pháp đã xác định một hệ thống lập pháp hoàn chỉnh bao gồm: 1) đối tượng có trách nhiệm thực hiện, 2) cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện, 3) cơ quan chế tài; 4) cơ quan giải quyết tranh chấp; 5) cơ quan cấp vốn; 6) cơ quan giám sát và đánh giá; 7) cơ quan ban hành các văn bản dưới luật; 8) cơ quan duy trì trật tự văn bản. Để bảo đảm thực hiện pháp luật, bên cạnh một quy phạm pháp luật hoàn chỉnh, ngoài việc quy định về các yếu tố hành vi của chủ thể cần tác động (ai, làm gì, làm trong hoàn cảnh nào), còn có một loạt các yếu tố khác có liên quan mà trong đó thường bao gồm một cơ quan chịu trách nhiệm bảo đảm thực thi. Vai trò của cơ quan tổ chức thực hiện pháp luật, hay chính xác hơn là cơ quan chịu trách nhiệm bảo đảm thực hiện văn bản, là rất quan trọng, đặc biệt là trong hoàn cảnh ý thức tuân thủ pháp luật của các đối tượng có trách nhiệm thực hiện pháp luật chưa cao.

Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là làm sao để phát huy được vai trò của các cơ quan chịu trách nhiệm đảm bảo thực thi pháp luật trong việc tổ chức thực hiện pháp luật. Vấn đề cơ bản nhất cần lưu ý chính là yếu tố hành vi của các công chức, viên chức trực tiếp chịu trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ trong những cơ quan này. Hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai của chính quyền xã, phường, thị trấn hay của cơ quan tiến hành tố tụng không chỉ đòi hỏi hành vi của cán bộ trong hội đồng hòa giải phải hiểu biết, miễn cán, trung thực, khách quan. Với tư cách là trung gian cho việc hòa giải tranh chấp của các bên, cán bộ thực hiện nhiệm vụ này phải ngay thẳng, mọi sự thiên vị, không công bằng và thiếu hiểu biết pháp luật đều có tác động và ảnh hưởng xấu tới công tác hòa giải tranh chấp đất đai. Cùng với đó, công tác giám sát đối với việc thực hiện công tác này của cơ quan cấp trên hoặc cơ quan chuyên ngành cũng có ý nghĩa vô cùng quan trọng góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai.

3.1.3. Đảm bảo sự độc lập của người tiến hành hòa giải

Một trong những yếu tố bảo đảm sự thành công hiệu quả của việc hòa giải tranh chấp đất đai là sự công bằng của người tiến hành hòa giải. Tính độc lập của người tiến hành hòa giải cho phép họ nhìn tranh chấp dưới con mắt khách quan để đưa ra những lời khuyên, giải pháp đúng đắn cho các bên tranh chấp.

Để việc thực hiện các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai có được tầm ảnh hưởng trên thực tế, nguyên tắc bảo đảm sự độc lập của người tiến hành hòa giải phải được bảo đảm và được ghi nhận như một nguyên tắc cơ bản khi tiến hành hòa giải.

Sự độc lập của người tiến hành hòa giải là điều kiện cần thiết để các bên trong tranh chấp tiến gần tới nhau, hóa giải mâu thuẫn và phát huy hiệu quả và ý nghĩa của hòa giải. Điều này cũng giúp tăng niềm tin đối với các quy định về hòa giải từ đó khiến các quy định này được áp dụng trên thực tế. Đây có thể nói là một trong những yếu tố cơ bản nhất làm tăng ý thức tuân thủ pháp luật của các chủ thể trong xã hội, là cơ sở cho việc thực hiện pháp luật có hiệu quả.

3.1.4. Đảm bảo tính công khai và minh bạch

Công khai, minh bạch vừa là yêu cầu vừa là điều kiện để tổ chức thực hiện pháp luật có hiệu quả. Đây cũng chính là yếu tố rất được coi trọng trong Nhà nước pháp quyền.

Đảm bảo công khai, minh bạch trong việc tổ chức thực hiện pháp luật trước hết được thể hiện ở việc công khai các quy định về mặt nội dung, quy trình tổ chức thực hiện làm cơ sở để tăng cường sự hiểu biết của người dân đối với việc tổ chức thực hiện pháp luật. Sự hiểu biết pháp luật của những chủ thể tham gia vào quá trình thực hiện pháp luật là điều kiện cơ bản nhất để tổ chức thực hiện pháp luật có hiệu quả.

Ngược lại, việc tuyên truyền, thông tin đầy đủ về nội dung của các quy định pháp luật cũng như cách thức thực hiện pháp luật là yếu tố tạo nên thành công trong việc tổ chức thực hiện một số văn bản luật.

Đảm bảo công khai, minh bạch trong việc tổ chức thực hiện pháp luật còn bao hàm nghĩa tạo cơ hội cho các chủ thể trong xã hội được tham gia phản biện về nội dung của các quy định pháp luật cũng như cách thức tổ chức thực hiện các quy định pháp luật đó. Tạo cơ hội để thu nhận các phản biện sẽ giúp cho những cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật phát hiện được những điểm bất cập trong quá trình thực hiện công việc. Đó là những cơ sở quan trọng để điều chỉnh, hoàn thiện và nâng cao hiệu quả của việc tổ chức thực hiện pháp luật. Đây là yếu tố thực sự cần thiết, đặc biệt có ý nghĩa quan trọng đối với hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai, nhất là đối với những tranh chấp khi mà nguyên nhân của nó lại bắt nguồn từ chính sự thiếu thông tin, thiếu hiểu biết pháp luật. Theo đó, vai trò của trung gian hòa giải tranh chấp đất đai của chính quyền địa phương và cơ quan hòa giải tiền tố tụng không chỉ hướng tới mục đích xoa dịu và giải quyết những tranh chấp, bất đồng, mà còn hướng tới hoạt động tuyên truyền, phổ biến và giải thích minh bạch,

công khai các văn bản pháp luật đất đai; minh bạch các quy định, quy trình và thủ tục của Nhà nước có liên quan tới hoạt động hòa giải.

3.2. Giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai từ thực tiễn tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.

3.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật

Để khắc phục bất cập về mặt pháp luật và tháo gỡ vướng mắc trong thực tiễn thi hành các quy định nêu trên, nên chăng chỉ quy định khuyến khích hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở trước khi khởi kiện ra Tòa án mà không quy định đó là một thủ tục bắt buộc; hoặc chỉ nên quy định hòa giải cơ sở đối với các tranh chấp về đất đai trên cơ sở yêu cầu của đương sự. Trường hợp UBND cấp xã không tiến hành hòa giải, không có điều kiện hòa giải, hoặc một bên đương sự không có thiện chí nên không có mặt, hay không thể có mặt thì đương sự có quyền khởi kiện ra Tòa án.

Như vậy sẽ tạo điều kiện cho các chủ thể có thể khởi kiện thẳng đến Tòa án, không phải giải quyết tranh chấp đất đai qua nhiều cấp, tiết kiệm được thời gian, kịp thời bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người bị xâm phạm. Mặt khác tại Tòa án cũng có thủ tục hòa giải. Ngay cả khi cấp cơ sở đã tiến hành hòa giải cho các bên tranh chấp, khi thụ lý giải quyết tại Tòa án, Tòa án vẫn phải hòa giải, đây là một thủ tục bắt buộc trong hoạt động tố tụng.

Nếu vẫn quy định việc hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở là điều kiện bắt buộc thì nên quy định hiệu lực pháp luật của các vụ việc tranh chấp đã được hòa giải thành, đồng thời có những xem xét, điều chỉnh hợp lý các quy định về thời hiệu khởi kiện để không ảnh hưởng đến quyền khởi kiện của đương sự.

Đồng thời để nâng cao chất lượng công tác hòa giải tại cơ sở, cần đầu tư nghiên cứu ban hành các văn bản hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật và tăng cường đào tạo, tập huấn bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ, công chức quản lý Nhà nước về đất đai, cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn, đội ngũ cán bộ làm công tác hòa giải tranh chấp đất đai của cấp UBND xã, phường, thị trấn và các cán bộ, Thẩm phán Tòa án.

Trên cơ sở tổng hợp kết quả nghiên cứu của luận văn, tác giả đề xuất một số kiến nghị sau:

Thứ nhất: Cần xác định các loại tranh chấp đất đai phải qua hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn:

Trên đây chúng tôi đã có kiến nghị về tranh chấp đất đai buộc phải hòa giải tại UBND trước khi khởi kiện tại Tòa án chỉ áp dụng đối với *tranh chấp về QSDĐ, mốc giới giữa các hộ liền kề*. Tuy nhiên, pháp luật cũng cần hạn định những tranh

chấp đất đai mà UBND tuy không bắt buộc phải hòa giải nhưng có thể tiến hành hòa giải.

Trước hết, tranh chấp đất đai là một quan hệ rộng không phụ thuộc vào tên gọi của quan hệ pháp luật mà phụ thuộc vào tính chất của quan hệ. Tranh chấp đất đai phát sinh trong mọi trường hợp khi các bên đương sự có tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất - quyền và nghĩa vụ này có thể là việc xác định ai là người có QSDĐ, có thể là liên quan đến quyền và nghĩa vụ phát sinh chính từ các quan hệ giao dịch gắn trực tiếp đến QSDĐ hoặc tranh chấp từ chính các tài sản trên đất. Việc xác định các loại vụ án tranh chấp đất đai cần dựa theo tính chất đặc trưng của từng quan hệ đất đai có tranh chấp mà pháp luật quy định thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án. Cụ thể, khi rơi vào một trong các quan hệ thuộc các nhóm sau thì trước khi khởi kiện ra Tòa án, có thể khuyến khích UBND xã, phường có thể tiến hành thủ tục hòa giải trước theo Điều 202 LDD năm 2013:

Một là, tranh chấp về ai là người có QSDĐ (trừ hòa giải bắt buộc với tranh chấp về QSDĐ, mốc giới giữa các hộ liền kề);

Hai là, tranh chấp về tài sản gắn liền với đất, bao gồm: Tranh chấp tài sản về nhà ở, vật kiến trúc khác như nhà bếp, nhà tắm, nhà vệ sinh, giếng nước, nhà để ô tô, nhà thờ, tường xây làm hàng rào gắn với nhà ở; các công trình xây dựng trên đất được giao để sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh như nhà xưởng, kho tàng, hệ thống tưới, tiêu nước, chuồng trại chăn nuôi hay vật kiến trúc khác hoặc trên đất có các tài sản khác như cây lấy gỗ, cây lấy lá, cây ăn quả, cây công nghiệp hay các cây lâu năm khác gắn liền với QSDĐ đó;

Ba là, các tranh chấp về hợp đồng chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, thừa kế, tặng cho QSDĐ, bảo lãnh, góp vốn bằng QSDĐ... hay nói cách khác tranh chấp liên quan đến các giao dịch chuyển QSDĐ.

Tuy nhiên, nhà lập pháp cũng cần phải có những quy định hướng dẫn LDD năm 2013 theo hướng đối với những tranh chấp đất đai thuộc trường hợp pháp luật cấm không được hòa giải tại Tòa án theo Điều 207 BLTTDS thì UBND cũng không được tiến hành hòa giải.

- Quy định về hiệu lực pháp lý của biên bản hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn:

Tác giả luận văn cho rằng bản thân quy định tại Điều 135 LDD năm 2003 được kế thừa trong Điều 202 LDD năm 2013 chỉ đưa ra vấn đề hòa giải ở cấp cơ sở với tính chất là một thủ tục tiền tố tụng nhằm tạo điều kiện cho các bên gặp nhau đạt được thỏa thuận mà không coi thỏa thuận này là thủ tục cuối cùng.

Mặt khác, cũng không có quy định nào của pháp luật xác định giá trị ràng buộc về hiệu lực pháp lý của biên bản hòa giải thành cấp cơ sở. UBND cấp có thẩm quyền chỉ có thể thực hiện việc hòa giải như một thủ tục tiền tố tụng mà không thể thay thế việc giải quyết tranh chấp đất đai của Tòa án. Cần thiết phải hiểu thống nhất rằng khi các bên đương sự đã thực hiện thủ tục hòa giải ở cấp cơ sở, trong mọi trường hợp khi không đạt được thỏa thuận thì họ đều được quyền khởi kiện tại Tòa án để yêu cầu giải quyết tranh chấp nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Thực tiễn diễn ra cho thấy, nhiều vụ tranh chấp đất đai sau khi đã được chính quyền cơ sở sử dụng nhiều phương pháp và thời gian hòa giải thành công, nhưng sau đó một trong các bên tranh chấp lại gửi đơn yêu cầu giải quyết và các cấp chính quyền tiếp tục hòa giải. Việc LDD không quy định tính hiệu lực pháp luật của các vụ việc tranh chấp đất đai đã được hòa giải thành là không phù hợp với nguyên tắc tôn trọng sự thỏa thuận (không trái pháp luật) của các bên đương sự về cả tính khoa học và tính pháp lý.

Do vậy, việc các bên có thỏa thuận tại UBND cấp xã, phường, thị trấn không thể làm mất quyền khởi kiện ra Tòa án của các bên đương sự. Tòa án chấp nhận hay bác yêu cầu của các bên đương sự phụ thuộc vào việc xem xét và đánh giá các chứng cứ do các bên xuất trình và các chứng cứ khác được thu thập theo trình tự do Luật định. Tòa án có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai và công nhận sự thỏa thuận của các bên đương sự theo một trình tự, thủ tục do BLTTDS quy định để đảm bảo sự thỏa thuận đó có hiệu lực thi hành.

Thứ hai, thời hạn hòa giải ở cơ sở, ủy ban nhân dân các cấp phải tính vào thời hiệu khởi kiện.

Quy định Luật Đất đai 2013 về hòa giải cơ sở chưa khắc phục được bất cập về thời gian tiến hành hòa giải cơ sở với quy định về thời hiệu khởi kiện của đương sự trong thời gian qua. Bởi vì, theo quy định tại khoản 2 Điều 196 thì *“Tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp để hòa giải”* (giữ nguyên quy định tại khoản 2 Điều 135 Luật Đất đai). Trong khi đó, việc hòa giải cơ sở cần phải có thời gian. Theo quy định tại khoản 1 Điều 197 Luật Đất đai, khi một bên hoặc các đương sự không nhất trí với kết quả hòa giải cơ sở thì có quyền kiện đến Tòa án giải quyết trong trường hợp có 01 trong các loại giấy tờ được quy định tại các khoản 1, 2 và 4 Điều 96. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 166 Bộ luật tố tụng dân sự lại quy định *“ngày khởi kiện được tính từ ngày đương sự nộp đơn tại Tòa án hoặc ngày có dấu bưu điện nơi gửi”*. Như vậy, giai đoạn Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện hòa giải không được trừ vào thời

hiệu khởi kiện, dẫn đến nhiều trường hợp sau khi tiến hành hoà giải ở Ủy ban nhân dân cấp xã không thành, đương sự gửi đơn đến Tòa án thì đã hết thời hiệu khởi kiện, làm thiệt hại quyền lợi chính đáng của đương sự.

Vì vậy, để khắc phục bất cập này, kiến nghị bổ sung, sửa đổi nội dung: “*Thời gian hòa giải cơ sở không tính vào thời hiệu khởi kiện*”.

Thứ ba, về thành phần những người tiến hành, tham gia hòa giải cơ sở, UBND xã, phường, thị trấn.

Theo quy định tại khoản 3 Điều 196 Luật Đất đai 2013 thì “*Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác để hòa giải tranh chấp đất đai*”. Quy định này nhìn chung giữ nguyên như quy định tại khoản 2 Điều 135 Luật Đất đai. Tuy nhiên, các thành viên Mặt trận và các tổ chức xã hội là những ai thì dự thảo Luật Đất đai sửa đổi cũng chưa được quy định rõ. Bên cạnh đó, khoản 2 Điều 196 Luật đất đai 2013 quy định “*Tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp để hòa giải*”. Tuy nhiên, các bên này bao gồm những ai? Chỉ cần nguyên đơn, bị đơn hay cần có thêm tất cả những người liên quan? Do chưa có hướng dẫn cụ thể nên dễ dẫn đến tùy tiện trong việc áp dụng mà hậu quả của nó có thể cấp phúc thẩm hủy án sơ thẩm hay Tòa án không chấp nhận biên bản hòa giải cơ sở do Ủy ban nhân dân cấp xã chuyển đến.

Thực tiễn, đã xảy ra trường hợp, lúc ban đầu do chỉ nguyên đơn khởi kiện bị đơn nên Ủy ban nhân dân cấp xã tiến hành hòa giải cơ sở giữa 02 chủ thể này. Trong quá trình giải quyết vụ án, khi phát sinh thêm người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan thì Tòa án tạm đình chỉ giải quyết để hòa giải lại. Sau khi tiếp tục giải quyết vụ án, Tòa án lại tiếp tục tạm đình chỉ chờ hòa giải lại khi phát sinh thêm người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan khác. Cứ thế vụ án lại kéo dài nhưng việc hòa giải lại không có gì khác với lần trước, chỉ khác là hồ sơ sẽ có thêm biên bản hòa giải mới và vụ án kéo dài ảnh hưởng đến quyền lợi của các bên; các cơ quan có thẩm quyền tốn công sức, chi phí không đáng có.

Vì vậy, thiết nghĩ để khắc phục cách hiểu, áp dụng khác nhau, Luật cần quy định rõ thành phần các chức danh tiến hành hòa giải và thành phần các bên tranh chấp tham gia hòa giải theo yêu cầu của người khởi kiện. Khi hồ sơ đã chuyển sang Tòa án thụ lý thì không được hòa giải cơ sở lại.

Thứ tư: Bổ sung quy định về thủ tục công nhận kết quả hòa giải cơ sở, công nhận thỏa thuận của các đương sự sau khi đã nghị án nhằm thực hiện đường lối khuyến khích hòa giải tranh chấp đất đai và vai trò hỗ trợ của Tòa án.

Theo Luật Hòa giải ở cơ sở (HGCS) ngày 5/7/2013, có hiệu lực từ 01/01/2014 thì tổ chức hòa giải cơ sở chủ yếu là “hướng dẫn, giúp đỡ” các bên thỏa thuận với nhau. Tuy nhiên, một bất cập nảy sinh, đó là sau khi các bên đã thỏa thuận được với nhau thì pháp luật lại không quy định về cơ chế để công nhận sự thỏa thuận làm cơ sở pháp lý để buộc bên có nghĩa vụ phải thi hành thỏa thuận. Do vậy, trong thực tiễn trường hợp các bên đã hòa giải với nhau về giải quyết tranh chấp đất đai nhưng không tự nguyện thi hành thì việc hòa giải trở nên không có giá trị pháp lý, không có giá trị ràng buộc các bên. Bên có quyền lợi lại phải khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết vụ tranh chấp. Trước thực trạng này có ý kiến cho rằng phải thành lập Tòa hòa giải để công nhận kết quả hòa giải tiền tố tụng và quyết định công nhận của Tòa án có giá trị pháp lý làm cơ sở cho việc thi hành thỏa thuận về giải quyết tranh chấp đất đai. Ý kiến khác lại cho rằng giao thẩm quyền cho các cơ quan hành chính cấp cơ sở được ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các bên và quyết định này có giá trị thi hành ngay. Nếu đương sự không thi hành thì bên kia có quyền yêu cầu cơ quan thi hành án dân sự tổ chức việc thi hành. Vấn đề này rất cần được nhà lập pháp nghiên cứu để có những quy định bổ sung trong BLTTDS.

Theo nghiên cứu của chúng tôi, nếu ở mỗi địa phương thành lập một Tòa hòa giải là một giải pháp rất tốn kém, có tính khả thi không cao. Nếu cải cách theo hướng cơ quan hành chính có thẩm quyền công nhận thỏa thuận về tranh chấp đất đai của các bên sẽ dẫn đến những xung đột về thẩm quyền trong chính các quy định của pháp luật. Thiết nghĩ, việc quy định Tòa án có thẩm quyền giải quyết việc dân sự có thẩm quyền ra quyết định công nhận kết quả hòa giải thành của tổ chức hòa giải cơ sở về tranh chấp đất đai là phương án có tính khả thi và đơn giản hơn cả.

Pháp luật tố tụng dân sự hiện hành hiện nay không có quy định về việc công nhận sự thỏa thuận giữa các bên đương sự tại phiên tòa sau khi Tòa án cấp sơ thẩm đã nghị án về quan hệ tranh chấp đất đai. Do vậy, để đơn giản hóa thủ tục tố tụng dân sự, khuyến khích việc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua thương lượng, hòa giải, chúng tôi kiến nghị bổ sung thêm quy định về thủ tục công nhận sự thỏa thuận của các bên đương sự về tranh chấp đất đai sau khi đã nghị án. Thậm chí nhà lập pháp Việt Nam có thể đi xa hơn trong việc quy định về thủ tục này trong cả trường hợp các đương sự thỏa thuận được với nhau về việc giải quyết về tranh chấp đất đai và yêu cầu Tòa án cấp sơ thẩm công nhận thỏa thuận này ngay sau đã tuyên án sơ thẩm.

Thứ năm, Cần có sự phối hợp hài hòa giữa việc khuyến khích hòa giải tranh chấp đất đai và quyền tiếp cận công lý của công dân.

Để đáp ứng được yêu cầu về đảm bảo quyền tiếp cận công lý của công dân, chúng tôi kiến nghị sửa đổi luật pháp theo hướng hạn chế việc hòa giải tiền tố tụng mang tính bắt buộc đối với một số việc tranh chấp đất đai và thiết lập quy định về thời hạn hòa giải cơ sở. Qua nghiên cứu, chúng tôi đề xuất bổ sung vào BLTTDS quy định về vấn đề này như sau:

- Kiến nghị bổ sung vào BLTTDS quy định việc hòa giải tiền tố tụng đối với các tranh chấp về đất đai được thực hiện trên cơ sở yêu cầu của các đương sự và việc hòa giải tiền tố tụng *chỉ bắt buộc đối với tranh chấp về QSDĐ, mốc giới giữa các hộ liền kề (chứ không mở rộng đối với tranh chấp về việc ai là người có QSDĐ như hiện nay)* nhằm duy trì tình đoàn kết trong nội bộ nhân dân.

- Kiến nghị bổ sung quy định theo hướng nếu hết thời hạn theo quy định tại Khoản 4 Điều 202 LĐĐ năm 2013 (kể từ ngày UBND nhận đơn) mà UBND không tiến hành hòa giải hoặc không có điều kiện hòa giải (bên bị kiện không có thiện chí nên không có mặt hoặc không thể có mặt...) thì đương sự có quyền khởi kiện ra Tòa án. Thời gian từ ngày đương sự nộp đơn yêu cầu hòa giải tại UBND cho tới khi khởi kiện ra Tòa án không được tính vào thời hiệu khởi kiện.

Thứ sáu, Kiến nghị sửa đổi quy định về thẩm quyền hòa giải tranh chấp đất đai:

Như đã phân tích ở Chương 1 của luận văn thì tranh chấp đất đai luôn gắn liền với QSDĐ nên việc hòa giải thường phải được tiến hành tại nơi có tài sản tranh chấp. Thông thường tổ hòa giải, chính quyền địa phương hoặc Tòa án nơi có tranh chấp đất đai sẽ có điều kiện tốt nhất để tìm hiểu về nguồn gốc lịch sử và hiện trạng pháp lý cũng như thực tế của tài sản tranh chấp. Do vậy, các chủ thể này sẽ có điều kiện tốt nhất để tiến hành hòa giải một cách có hiệu quả. Tuy nhiên, theo hướng dẫn tại Khoản 3 và Khoản 4 Điều 8 Nghị quyết số 03/2012/NQ-HĐTP, ngày 03 tháng 12 năm 2012 Hướng dẫn thi hành một số quy định trong Phần thứ nhất “Những quy định chung” của BLTTDS sửa đổi thì “Đối với tranh chấp về bất động sản quy định tại điểm c khoản 1 Điều 35 của BLTTDS thì chỉ có Tòa án nơi có bất động sản mới có thẩm quyền giải quyết; Trong vụ án về hôn nhân và gia đình, thừa kế tài sản,... mà có tranh chấp về bất động sản thì thẩm quyền giải quyết của Tòa án được xác định theo quy định tại điểm a, b khoản 1 Điều 35 của BLTTDS”.

Như vậy, theo quy định này thì đối với tranh chấp thừa kế QSDĐ hoặc giao dịch liên quan đến đất thì Tòa án có thẩm quyền hòa giải của Tòa án là Tòa án nơi bị đơn cư trú, làm việc hoặc Tòa án nơi nguyên đơn cư trú nếu hai bên thỏa thuận được với nhau. Quy định này không phù hợp với lý luận mà chúng tôi đã phân tích ở Chương 1. Do vậy chúng tôi kiến nghị sửa đổi quy định trên theo hướng đối với

những tranh chấp về việc ai là người có QSDĐ, thừa kế, giao dịch liên quan đến QSDĐ như hợp đồng chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp QSDĐ thì Tòa án có thẩm quyền hòa giải và giải quyết tranh chấp phải là Tòa án nơi có bất động sản nếu đối tượng của vụ tranh chấp đất đai là bất động sản.

3.2.2. Giải pháp tổ chức thực thi pháp luật

Để góp phần nâng cao hơn nữa hiệu quả của hòa giải tranh chấp đất đai trong quá trình giải quyết vụ án tranh chấp đất đai, bên cạnh những kiến nghị hoàn thiện pháp luật, Luận văn còn đề xuất một số kiến nghị sau:

Thứ nhất, củng cố, nâng cao chất lượng đội ngũ thực hiện công tác hòa giải, đặc biệt là lực lượng hòa giải viên.

Kết quả hòa giải phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng đội ngũ thực hiện công tác hòa giải, đặc biệt là lực lượng hòa giải viên. Vì vậy trước hết phải nâng cao chất lượng, năng lực, trình độ chuyên môn của đội ngũ thực hiện công tác hòa giải. Theo quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở thì đội ngũ cán bộ tư pháp có trách nhiệm giúp ủy ban nhân dân trong quản lý, chỉ đạo, hướng dẫn công tác hòa giải trong phạm vi địa phương. Họ chính là lực lượng tổ chức triển khai thực hiện các quy định về tổ chức và hoạt động hòa giải ở địa phương, hướng dẫn, tổ chức bồi dưỡng nâng cao nghiệp vụ, kiến thức pháp luật cho những người làm công tác hòa giải, thực hiện công tác sơ kết, tổng kết, thi đua, khen thưởng công tác hòa giải ở địa phương.

Do vậy, việc nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ này là một trong những yếu tố quyết định việc nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động hòa giải.

Thứ hai, chú trọng phổ biến pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai nhằm nâng cao nhận thức, trách nhiệm của các cấp, các ngành và toàn xã hội đối với công tác này.

Một vấn đề nữa lâu nay vẫn được nhiều người quan tâm, song việc tiến hành thực hiện chưa tốt và chưa có hiệu quả là tuyên truyền pháp luật.

Thực tế cho thấy, một trong những nguyên nhân dẫn đến tranh chấp dân sự là trình độ hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật, sự tôn trọng pháp luật của một bộ phận nhân dân còn hết sức hạn chế. Mặt khác, do thiếu hiểu biết pháp luật nên khi tham gia tố tụng, đương sự vẫn không nắm bắt được quyền và nghĩa vụ tố tụng của mình, làm công tác hòa giải gặp nhiều khó khăn. Việc nâng cao trình độ pháp luật cho nhân dân theo yêu cầu quản lý nhà nước bằng pháp luật hiện nay đang là vấn đề cấp thiết.

Để nâng cao ý thức pháp luật trong nhân dân cần triển khai đồng bộ các hình thức phổ biến, tuyên truyền pháp luật: Tuyên truyền trên các phương tiện thông tin

đại chúng, tuyên truyền thông qua các hội nghị, tuyên truyền thông qua công tác hòa giải ở cơ sở, qua công tác xét xử, qua tủ sách pháp luật... Bên cạnh việc phát huy ngày càng hiệu quả các hình thức này, đối với các vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, vùng núi cần lựa chọn những hình thức thích hợp như: Phát sách nhỏ hướng dẫn thực hiện luật; thành lập các trung tâm thông tin pháp luật gắn với hoạt động của các trung tâm học tập cộng đồng; tổ chức nói chuyện thường xuyên về pháp luật ở các tụ điểm dân cư... Trong đó, cần tuyên truyền phổ biến ý nghĩa của công tác hòa giải tranh chấp đất đai để nâng cao nhận thức của nhân dân về vai trò, ý nghĩa của hòa giải tranh chấp đất đai trong đời sống cũng như trong tổ tụng dân sự để khi có tranh chấp xảy ra, các đương sự tự hòa giải với nhau, giảm bớt công việc xét xử của Tòa án cũng như căng thẳng trong quan hệ xã hội.

Thứ ba, tăng cường sự quan tâm, lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy và chính quyền các cấp đối với công tác giải quyết tranh chấp về đất đai.

Mâu thuẫn, tranh chấp đất đai là vấn đề nhạy cảm, phức tạp và tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội. Chính vì vậy việc giải quyết các tranh chấp đất đai phải được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, sự chỉ đạo của nhà nước. Các cấp ủy đảng phải trực tiếp lãnh đạo chỉ đạo việc giải quyết tranh chấp đất đai nhằm bảo đảm giải quyết nhanh chóng, dứt điểm những nguy cơ gây mất ổn định chính trị, góp phần duy trì và củng cố tình đoàn kết trong nội bộ nhân dân.

Tăng cường sự chỉ đạo, lãnh đạo của Đảng và các cấp chính quyền, các cơ quan tư pháp cấp trên. Tăng cường hơn nữa sự quan tâm, lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy đảng và chính quyền các cấp trong công tác hòa giải, tạo những điều kiện thuận lợi để nâng cao hiệu quả và chất lượng của hoạt động hòa giải ở địa phương. Thực tế cho thấy, ở địa phương nào cấp ủy, chính quyền, lãnh đạo Sở tư pháp quan tâm đến công tác hòa giải thì ở nơi đó công tác này vận hành tốt và rất có hiệu quả.

Thứ tư, tiếp tục tăng cường học hỏi, hợp tác với các tổ chức quốc tế và quốc gia khác để giao lưu, tranh thủ sự giúp đỡ về chuyên môn, cơ sở vật chất.

Hiện nay trên thế giới chế định về hòa giải trong giải quyết các vụ án dân sự nói chung và tranh chấp đất đai nói riêng đã hình thành và phát triển khá lâu đời. ở nhiều quốc gia phát triển chế định này đã được xây dựng và hoàn thiện đáp ứng nhu cầu về giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp phát sinh. Do đó việc tăng cường học hỏi hợp tác giữa các cơ quan, tổ chức trong nước với các tổ chức quốc tế và quốc gia khác để giao lưu giúp chúng ta tranh thủ được sự giúp đỡ về chuyên môn, cơ sở vật chất. Từ đó góp phần nâng xây dựng hoàn thiện các quy định pháp luật về hòa giải trong tranh chấp đất đai. Ngày càng đáp ứng tốt hơn nhu cầu đặt ra của xã hội.

Thứ năm, nâng cao trách nhiệm hòa giải tranh chấp đất đai của các tổ hòa giải, UBND xã, phường, thị trấn:

Thực tiễn cho thấy Tổ hòa giải ở cơ sở hàng năm đã giải quyết kịp thời rất nhiều vụ việc mâu thuẫn trong nội bộ nhân dân, không để các mâu thuẫn nhỏ phát triển thành phức tạp, từ đó góp phần giảm bớt các tranh chấp phải yêu cầu Tòa án giải quyết. Để tổ hòa giải ở cơ sở phát huy vai trò của mình đối với việc hòa giải tranh chấp đất đai thì cần có sự quan tâm thích đáng của nhà nước thông qua việc bồi dưỡng nâng cao kiến thức pháp lý, kỹ năng hòa giải cho đội ngũ hòa giải viên. Đồng thời tạo điều kiện về cơ sở vật chất cho hoạt động của Tổ hòa giải ở cơ sở để nâng cao hiệu quả hoạt động hòa giải.

Bên cạnh đó, để đảm bảo được hiệu quả của hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND xã, để không bị coi đây là thủ tục hình thức, rườm rà, cần tăng cường đội ngũ cán bộ của UBND xã, nâng cao trình độ, kỹ năng hòa giải để đạt được mục đích cao nhất của hòa giải là các bên tranh chấp tự thỏa thuận được với nhau.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Thông qua việc nghiên cứu thực tiễn áp dụng các quy định của pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai từ những mặt đạt được và những bất cập, luận văn đã đưa ra được một số kiến nghị, đề xuất để hoàn thiện pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai.

Việc tìm hiểu thực tiễn áp dụng các quy định của pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai, Luận văn đã đánh giá được những kết quả đạt được trong công tác hòa giải nói chung, hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng đồng thời với những bất cập trong các quy định về hòa giải tiền tố tụng và việc thực hiện thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai tại Tòa án.

Luận văn đi sâu phân tích và chú trọng tới mặt bất cập qua những vụ việc thực tiễn, qua đó đưa ra cái nhìn toàn diện về hòa giải tranh chấp đất đai qua thực tế áp dụng pháp luật.

Trên cơ sở tổng hợp kết quả nghiên cứu, luận văn đưa ra kiến nghị về xây dựng và hoàn thiện pháp luật để phần nào giúp cho việc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải được thuận lợi, tạo điều kiện cho các bên tranh chấp hiểu và vận dụng tốt hơn quy định của pháp luật, giúp cho các cơ quan có thẩm quyền kiểm nghiệm được tính khả thi và hợp lý của các quy định pháp luật.

KẾT LUẬN

Trong bối cảnh nền kinh tế thị trường ở nước ta có nhiều chuyển biến, tình hình chính trị văn hóa, xã hội có nhiều thay đổi. Kéo theo đó là sự xuất hiện nhiều các vụ tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về tranh chấp đất đai, gây nên những tác động xấu đối với xã hội, làm mất lòng tin của người dân vào cơ quan công quyền. Vì vậy, việc nghiên cứu và làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về pháp luật hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai khẳng định tầm quan trọng của việc giải quyết các tranh chấp đất đai thông qua hòa giải. Việc nghiên cứu thực trạng pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai và thực tiễn thi hành tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội hiện nay có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật, nâng cao tính khả thi của công tác hòa giải trong việc giải quyết các tranh chấp đất đai ở địa phương này nói riêng và trên phạm vi cả nước nói chung.

Các chính sách pháp luật hiện hành, trong đó có LDD và các văn bản hướng dẫn thi hành vẫn còn chưa phát huy hết được hiệu quả của nó, vẫn còn những quy định bất cập, chưa thống nhất, không phù hợp với thực tiễn phát triển từng ngày.

Do đó, việc xây dựng và hoàn thiện các giải pháp về hòa giải liên quan đến tranh chấp đất đai là một nhiệm vụ hết sức khó khăn và phức tạp. Đòi hỏi phải có quá trình nghiên cứu và tổng kết thực tiễn nghiêm túc, với sự đóng góp của nhiều cấp nhiều ngành, nhằm từng bước nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp đất đai nói chung, tranh chấp đất đai bằng biện pháp hòa giải nói riêng.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng việt

1. Bàn về khái niệm “*Tranh chấp đất đai trong luật đất đai 2003*”
2. Báo cáo số: 121/BC-BTP Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật Hòa giải cơ sở - Bộ tư pháp ngày 09/07/2012
3. Báo cáo về “Hòa giải tranh chấp đất đai tại Việt Nam phân tích pháp luật hiện hành, các thực tiễn và khuyến nghị cho cải cách” – Viện nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển (FDL) tháng 10/2013
4. Báo cáo tổng thuật pháp luật một số nước về hòa giải thương mại ngày 29 tháng 5 năm 2015 của Tổ biên tập dự thảo Nghị định hòa giải thương mại (Bộ Tư pháp), ;
5. Các nguyên tắc khi tiến hành hòa giải ở cơ sở - th.s Hồ Hớn, GV khoa Nhà nước – pháp luật.
6. Chính phủ (1945), *Sắc lệnh số 47/SL ngày 10/10/1945 về giữ tạm thời các luật lệ hiện hành ở Bắc, Trung, Nam Bộ cho đến khi ban hành những bộ luật pháp duy nhất cho toàn quốc*, Hà Nội.
7. Chính phủ (1946), *Sắc lệnh số 13/SL, ngày 24/01/1946 về tổ chức Tòa án và quy định các ngạch Thẩm phán*, Hà Nội.
8. Chính phủ (1946), *Sắc lệnh số 51/SL ngày 17/04/1946 về việc ấn định thẩm quyền các Tòa án và sự phân công giữa các nhân viên trong Tòa án*, Hà Nội.
9. Chính phủ (1950), *Sắc lệnh số 85/SL ngày 22/05/1950 về Sắc lệnh cải cách bộ máy tư pháp và Luật tố tụng*.
10. Chính phủ (1999), *Nghị định số 160/1999/NĐ-CP ngày 18/10/1999 quy định chi tiết một số điều của Pháp lệnh về Tổ chức và hoạt động hòa giải cơ sở*, Hà Nội.
11. Chính phủ (2004), *Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 về thi hành Luật đất đai*, Hà Nội.
12. Chuyên đề: Kỹ năng giải quyết tranh chấp đất đai và hòa giải tranh chấp đất đai – PGS.TS Nguyễn Quang Tuyến giảng tại Hội thảo tập huấn Hòa giải viên, già làng, trưởng bản, người có uy tín trong cộng đồng dân cư tại Phú Yên và Sóc Trăng, năm 2015 (do Vụ PPBGDPL, Bộ Tư pháp tổ chức);

13. Hà Hùng Cường (2012), *Hòa giải ở cơ sở và vấn đề hoàn thiện pháp luật về hòa giải cơ sở ở Việt Nam*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề pháp luật về hòa giải;
14. Nguyễn Việt Cường, Phan Thu Hà (2011), “Thực tiễn thực hiện các quy định của Bộ luật tố tụng dân sự về thủ tục tố tụng trong việc giải quyết các vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình”, *Tòa án nhân dân*, (3), tr. 7-13.
15. Nguyễn Minh Hằng (2008), “Thủ tục hòa giải ở cấp cơ sở đối với các tranh chấp đất đai theo quy định của Luật đất đai năm 2003”, *Kiểm sát*, (3), tr. 35-38.
16. Hòa giải tranh chấp đất đai tại Việt Nam – Phân tích pháp luật hiện hành, các thực tiễn và khuyến nghị cho cải cách – do Quỹ Châu Á và Cơ quan phát triển quốc tế Australia (AusAID), Viện Nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển (PLD) phát hành, Hà Nội, tháng 10 năm 2013 ;
17. Vũ Trung Hòa (2012), *Một số vấn đề về chế độ và chính sách đối với hòa giải viên*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề pháp luật về hòa giải;
18. Lương Thị Hợp (2010), “Một số vấn đề trong Bộ luật tố tụng dân sự cần được sửa đổi, hướng dẫn”, *Tòa án nhân dân*, (21), tr. 9-12.
19. Trần Quốc Huy (2012), “Một số vướng mắc khi thực hiện quy định hòa giải ở cơ sở theo quy định của Luật đất đai năm 2003”, *Tòa án nhân dân*, (5), tr. 33-35.
20. Bùi Thị Huyền (2008), *Phiên tòa sơ thẩm dân sự những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận án tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
21. Nguyễn Duy Lãm (2012), *Tổ chức và hoạt động hòa giải cơ sở theo quy định của pháp lệnh 1998 - Thực trạng và giải pháp hoàn thiện*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề pháp luật về hòa giải;
22. Tưởng Duy Lượng (2007), “Hòa giải ở cơ sở khi có tranh chấp quyền sử dụng đất”, Tạp chí Tòa án nhân dân (4), tr. 23-26.
23. *Mô hình tổ chức, cách thức thành lập tổ hòa giải cơ sở* - Trang thông tin điện tử Bộ Tư Pháp
24. Nguyễn Ngọc (2008), “Tranh chấp đất đai: hiệu lực của biên bản hòa giải ở cơ sở”, <http://www.baobinhdinhh.com.vn>, ngày 24/11/2008.

25. Mai Thị Tú Oanh (2012), “Hòa giải tranh chấp đất đai theo Điều 135 Luật đất đai năm 2003”, *Tòa án nhân dân*, (14), tr. 12-14.
26. Trần Văn Quảng (2004), *Chế định hòa giải trong pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam - Cơ sở lý luận và thực tiễn*, luận án tiến sĩ, Viện Nhà nước và Pháp luật;
27. Trần Văn Quảng (2008), *Các phương thức thương lượng, hòa giải, trung gian ở Việt Nam*, tài liệu tại Hội thảo: Giải quyết tranh chấp ngoài tố tụng tư pháp - Thực tiễn Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế, Bộ Tư pháp và Tổ chức phát triển quốc tế Canada (Dự án hỗ trợ cải cách pháp luật);
28. Trần Văn Quảng (2012), Một số vấn đề về chế định hòa giải trong pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số chuyên đề pháp luật về hòa giải;
29. Quốc hội (1946), *Hiến pháp*, Hà Nội.
30. Quốc hội (1959), *Hiến pháp*, Hà Nội.
31. Quốc hội (1980), *Hiến pháp*, Hà Nội.
32. Quốc hội (1992), *Hiến pháp*, Hà Nội.
33. Quốc hội (1993), *Luật đất đai*, Hà Nội.
34. Quốc hội (2003), *Luật đất đai*, Hà Nội.
35. Quốc hội (2004), *Bộ luật tố tụng dân sự*, Hà Nội
36. Quốc hội (2009), *Luật đất đai (sửa đổi, bổ sung)*, Hà Nội.
37. Quốc hội (2012), *Bộ luật tố tụng dân sự (sửa đổi, bổ sung)*, Hà Nội.
38. Quốc hội (2013), *Hiến pháp*, Hà Nội.
39. Quốc hội (2013), *Luật đất đai*, Hà Nội.
40. Quốc hội (2013), *Luật hòa giải ở cơ sở*, Hà Nội.
41. Sự ra đời của Luật Hòa giải ở cơ sở là một bước tiến quan trọng cho hoạt động hòa giải ở cơ sở – tạp chí dân chủ và pháp luật ngày 18/03/2017
42. Nguyễn Phương Thảo (2012), *Quản lý nhà nước về công tác hòa giải ở cơ sở*, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số chuyên đề pháp luật về hòa giải;
43. Tìm địa vị pháp lý cho hoạt động hòa giải cơ sở:
<http://duthaoonline.quochoi.vn>

44. Tòa án nhân dân tối cao (1961), *Thông tư số 1080-TC ngày 25/9/1961 hướng dẫn việc thực hiện thẩm quyền mới của Tòa án nhân dân thành phố thuộc tỉnh, thị xã, huyện, khu phố*, Hà Nội.
45. Tòa án nhân dân tối cao (1974), *Thông tư số 25/TATC ngày 30/11/1974 hướng dẫn việc hòa giải trong tố tụng dân sự*, Hà Nội.
46. Tòa án nhân dân tối cao (2002), *Công văn số 81/2002 ngày 10/06/2002 hướng dẫn giải quyết các vấn đề về hình sự, tố tụng hình sự, dân sự, tố tụng dân sự*, Hà Nội.
47. Tòa án nhân dân tối cao (2004), *Công văn số 116/2004/KHXX ngày 22/07/2004 về việc thực hiện thẩm quyền của Tòa án nhân dân theo quy định của Luật đất đai năm 2003*, Hà Nội.
48. Tòa án nhân dân tối cao (2006), *Nghị quyết số 02/2006/NQ-HĐTP ngày 12/5/2006 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về việc hướng dẫn thi hành các quy định trong Phần thứ hai “Thủ tục giải quyết vụ án tại Tòa án cấp sơ thẩm” của Bộ luật tố tụng dân sự*, Hà Nội.
49. Tòa án nhân dân tối cao (2006), *Nghị quyết số 05/2006/NQ-HĐTP ngày 04/8/2006 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về việc hướng dẫn thi hành một số quy định trong Phần thứ ba “Thủ tục giải quyết vụ án tại Tòa án cấp phúc thẩm” của Bộ luật Tố tụng dân sự*, Hà Nội.
50. Tòa án nhân dân tối cao (2012), *Nghị quyết số 05/2012/NQ-HĐTP ngày 3/12/2012 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về việc hướng dẫn thi hành một số quy định trong Phần thứ hai “Thủ tục giải quyết vụ án tại Tòa án cấp sơ thẩm” của Bộ luật tố tụng dân sự đã được sửa đổi, bổ sung theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật tố tụng dân sự*, Hà Nội.
51. Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng cục Địa chính (2002), *Thông tư liên tịch số 01/2002/TTLT-TANDTC- VKSNDTC-TCĐC ngày 03/01/2002 hướng dẫn về thẩm quyền của Tòa án nhân dân trong việc giải quyết các tranh chấp liên quan đến quyền sử dụng đất*, Hà Nội.
52. Xuân Trường (2012), *Vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt nam và các tổ chức thành viên trong hoạt động hòa giải cơ sở*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề pháp luật về hòa giải;

53. Trường Đại học Luật Hà Nội (2005), *Giáo trình Luật đất đai*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
54. Trường Đại học Luật Hà Nội (2009), *Giáo trình Luật Tố tụng dân sự*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
55. Trần Anh Tuấn (2008), “Quyền khởi kiện và xác định tư cách tham gia tố tụng”, *Tòa án nhân dân*, (6), tr. 22-26.
56. Trần Anh Tuấn (2009), “Thẩm quyền của Tòa án trong việc giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất”, *Nghiên cứu lập pháp*, số 7, tr. 52-57.
57. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (1961), *Pháp lệnh tổ chức Tòa án nhân dân tối cao và tổ chức Tòa án nhân dân địa phương*, Hà Nội.
58. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (1989), *Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự*, Hà Nội.
59. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (1998), *Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở*, Hà Nội.
60. Hải Yến (2013), “Cơ chế khuyến khích hòa giải viên”, <http://duthaoonline.quochoi.vn>, ngày 11/5/2013.

Tiếng Anh

1. Black's Law Dictionary with pronunciation, West Pub.Co (1983) (Tạm dịch: Từ điển luật học của Black);
2. F E A Sander và S B Goldberg (1994), *Giải tỏa nỗi lo không cần thiết*, Cẩm nang hướng dẫn thân thiện với người lựa chọn cơ chế giải quyết tranh chấp thay, bài viết "Nguyệt san đàm phán", số 55;
3. Henry Campbell Black (1990), *Blacks Law Dictionary*.
4. Kimberlee K.Kovach, *Mediation in a Nutshell* (Texas, Thomson West, 2003), p 1 (Tạm dịch: Tổng quan về trung gian hòa giải);
5. Luật hòa giải nhân dân Trung Hoa;
6. Luật mẫu về hòa giải do Hiệp hội luật sư Mỹ xây dựng;
7. M Davies và Tác giả Tạp chí Nghiên cứu thúc đẩy trung gian hòa giải (1996), Cơ quan kế hoạch chính sách và nghiên cứu, Báo cáo nghiên cứu về chương trình trung gian hòa giải của Hội luật học Briston trong giai đoạn đầu, Hội luật học, số 21;

8. UNCITRAL Model Law on Conciliation (Tạm dịch: Luật mẫu của Ủy ban Liên hợp quốc về hòa giải);