

LỜI CAM ĐOAN

Đề tài: “**KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI**” là công trình do chính tác giả tìm hiểu, nghiên cứu và xây dựng nên. Những nội dung và ý tưởng của các tác giả khác trong các tài liệu tham khảo đều được trích dẫn theo đúng quy định. Nội dung của công trình này không sao chép bất kỳ luận án hay bất kỳ tài liệu nào.

Tác giả xin lấy danh dự để bảo đảm và chịu trách nhiệm hoàn toàn về tính trung thực của đề tài.

Tác giả

Võ Phan Lê Nguyễn

MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu	2
2.1. Mục đích nghiên cứu của đề tài.....	2
2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài.....	2
3. Phạm vi và đối tượng nghiên cứu	3
3.1. Phạm vi nghiên cứu.....	3
3.2. Đối tượng nghiên cứu	3
4. Ý nghĩa khoa học của luận án	3
5. Bố cục của luận án	4
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN CÁC VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU	5
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đề tài Luận án	5
1.1.1. Tình hình nghiên cứu tại Việt Nam.....	5
1.1.2. Tình hình nghiên cứu về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai của nước ngoài...	11
1.1.3. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu	13
1.2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu	15
1.2.1. Cơ sở lý thuyết	15
1.2.2. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu.....	17
1.3. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu	18
1.3.1. Câu hỏi nghiên cứu	18
1.3.2. Giả thuyết nghiên cứu	18
1.4. Những đóng góp mới của Luận án	19
CHƯƠNG 2: TỔNG LUẬN VỀ KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM	21
2.1. Tổng luận về khiếu nại	21
2.1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò khiếu nại về đất đai	21
2.1.2. Mối quan hệ giữa khiếu nại về đất đai với các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất ở Việt Nam.....	28
2.1.3. Các yếu tố cấu thành của quan hệ khiếu nại về đất đai	34
2.2. Giải quyết khiếu nại về đất đai	47
2.2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò giải quyết khiếu nại về đất đai	47
2.2.2. Cơ chế giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam	50
2.2.3. Một số tiêu chí đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai	61

2.3. Các yếu tố tác động đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai	65
2.3.1. Hình thức và phương thức thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai	65
2.3.2. Nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa	67
2.3.3. Lịch sử, truyền thống quan hệ đất đai ở Việt Nam	69
2.3.4. Mức độ hoàn thiện của pháp luật	71
2.2.5. Các chủ thể lãnh đạo, tham gia, phối hợp giải quyết khiếu nại về đất đai	71
2.2.6. Xu thế hội nhập quốc tế	73
2.2.7. Nhận thức pháp luật.....	73
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	75

CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM.....77

3.1. Thực trạng khiếu nại về đất đai.....	77
3.1.1. Tình hình và nguyên nhân khiếu nại về đất đai ở Việt Nam hiện nay	77
3.1.2. Quy định pháp luật về khiếu nại và thực tiễn khiếu nại về đất đai ở Việt Nam	88
3.2. Thực trạng giải quyết khiếu nại về đất đai.....	101
3.2.1. Kết quả giải quyết khiếu nại về đất đai; những vướng mắc, tồn tại và nguyên nhân ...	101
3.2.2. Thực trạng pháp luật và thực tiễn giải quyết khiếu nại về đất đai	104
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....	119

CHƯƠNG 4: PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI 120

4.1. Dự báo tình hình khiếu nại và phương hướng công tác giải quyết khiếu nại về đất đai trong điều kiện hiện nay.....	120
4.1.1. Dự báo tình hình khiếu nại về đất đai.....	120
4.1.2. Phương hướng trọng tâm thực hiện công tác giải quyết khiếu nại trong điều kiện hiện nay	121
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai.....	121
4.2.1. Bổ sung, hoàn thiện pháp luật đất đai nhằm giảm thiểu khiếu nại về đất đai	121
4.2.2. Bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện hành.....	140
4.2.3. Bổ sung, hoàn thiện quy định pháp luật tố tụng hành chính và các quy định pháp luật liên quan khác	145
4.2.4. Nghiên cứu mở rộng, đa dạng phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất phù hợp với điều kiện nước ta hiện nay	146
4.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai	146

4.3.1. Hoàn thiện tổ chức bộ máy; nâng cao ý thức, trách nhiệm của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, nhất là cấp cơ sở	146
4.3.2. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại về đất đai	149
4.3.3. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với công tác giải quyết khiếu nại về đất đai	150
4.3.4. Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên trong giải quyết khiếu nại về đất đai	152
4.3.5. Các giải pháp khác	153
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4	155
KẾT LUẬN CHUNG	157
DANH MỤC CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ	
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	
PHỤ LỤC	

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai là tài sản vô cùng quý giá của mỗi quốc gia, dân tộc, của mỗi con người. Đất đai có một vai trò quan trọng trong đời sống xã hội, thể hiện qua câu nói của W.Petty (1622 - 1678) mà Mác đã viện dẫn trong Bộ Tư bản nổi tiếng của mình: “*Lao động là cha, đất là mẹ sinh ra mọi của cải vật chất của xã hội*”¹. Ở nước ta, nhà sử học Phan Huy Chú (1782 - 1840) cũng đã nhấn mạnh “*của báu của một nước không gì bằng đất đai, Nhân dân và của cải đều do đó mà sinh ra*”².

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Sau thời kỳ đổi mới, pháp luật đã mạnh dạn trao quyền và ngày càng mở rộng quyền cho người sử dụng đất nhằm bảo đảm từng thửa đất được khai thác, sử dụng hiệu quả. Nhà nước đã giảm dần hoạt động can thiệp sâu vào quyền sử dụng đất của chủ thể được trao quyền, để chuyển sang việc hoạch định chính sách đất đai và tăng cường quản lý nhà nước về đất đai nhằm bảo đảm đất đai được bảo vệ, quản lý, sử dụng theo đúng định hướng mà Nhà nước mong muốn. Sự đổi mới theo hướng đi này đã phát huy hiệu quả to lớn trên thực tiễn, đất đai được khôi phục giá trị thật của nó, tạo nguồn lực to lớn để đất nước phát triển.

Có thể nói, khi chuyển từ nền kinh tế kế hoạch, tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đất nước ngày càng hội nhập sâu với kinh tế thế giới nên pháp luật về đất đai cũng phải thường xuyên thay đổi cho phù hợp. Pháp luật về đất đai và hệ thống pháp luật liên quan ngày càng hoàn thiện nhằm điều chỉnh kịp thời và hiệu quả các quan hệ phát sinh trong lĩnh vực này. Một khi pháp luật - công cụ quản lý cốt lõi thay đổi thì hoạt động quản lý cũng có sự thay đổi nhằm bảo đảm tính tương thích. Tuy nhiên, trong thực tiễn, pháp luật về đất đai vẫn còn những bất cập, hạn chế nhất định. Cụ thể, hoạt động quản lý nhà nước về đất đai còn bộc lộ nhiều yếu kém, tư duy can thiệp sâu vào quyền được trao cho người sử dụng đất của các chủ thể quản lý nhà nước vẫn còn tồn tại. Tình trạng thiếu công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng, phân phối đất đai, sự lạm quyền của cán bộ, công chức được trao quyền, tham nhũng, lãng phí... vẫn còn xảy ra. Từ đó, tình trạng khiếu nại về đất đai diễn ra thường xuyên, liên tục, thậm chí gay gắt, phức tạp. Trong bức tranh chung về khiếu nại, tố cáo hành chính ở nước ta thì số vụ việc khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai chiếm một tỷ lệ lớn (tương đương 70%) và diễn biến phức tạp, nhất là số vụ việc khiếu nại, khiếu kiện đông người liên quan đến đất đai, nhà ở, bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư. Trong khi đó, mặc dù đã có nhiều nỗ lực nhưng hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính liên quan đến lĩnh vực này của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền chưa đạt được kết quả như mong muốn³.

Khi tham gia vào hoạt động khiếu nại về đất đai, người sử dụng đất đã sử dụng quyền khiếu nại - quyền chính trị, pháp lý cơ bản của công dân được Hiến pháp, pháp luật ghi nhận và bảo đảm thực hiện. Khi thực hiện quyền khiếu nại về đất đai, người sử dụng

¹ C. Mac (1979), *Tư bản*, Quyển I, tập 2, Nxb. Sự thật, Hà Nội, tr. 82.

² Phan Huy Chú (1992), *Lịch triều hiến chương loại chí* (tập 1), Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, tr. 213.

³ Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2012), Báo cáo số 263/BC-UBTVQH13 ngày 5/11/2012 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai, Hà Nội.

đất yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi có cơ sở cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính của các chủ thể trong quá trình thực thi quyền quản lý nhà nước về đất đai vi phạm pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Đồng thời, đây là một hình thức trực tiếp tham gia vào hoạt động giám sát, quản lý nhà nước, phát huy quyền làm chủ Nhân dân.

Về phía cơ quan nhà nước, khi tham gia vào hoạt động giải quyết khiếu nại là tự xem xét lại những quyết định hành chính, hành vi hành chính một cách thấu đáo, để điều chỉnh, khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất nếu quyết định và hành vi đó là sai, vi phạm pháp luật. Ngược lại, nếu khẳng định quyết định, hành vi đó đúng pháp luật thì cơ quan nhà nước có thêm cơ hội để giải thích cho người sử dụng đất nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai vì mục tiêu phát triển chung. Vì vậy, hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai là hai mặt không thể tách rời của đời sống xã hội, bảo đảm quyền của người sử dụng đất, bảo đảm dân chủ, bảo đảm tính thượng tôn pháp luật, tạo sự công bằng xã hội, tăng cường năng lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Với ý nghĩa và tầm quan trọng đó, tác giả nhận thấy việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai hiện nay có những bất cập, hạn chế nhất định cần phải nghiên cứu chuyên sâu nhằm đưa ra những luận giải về mặt khoa học, pháp lý cũng như thực tiễn và đề xuất giải pháp hoàn thiện. Vì vậy, tác giả chọn đề tài ***“Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai”*** để làm Luận án tiến sĩ Luật học của mình.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu của đề tài

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận, tác giả khảo sát thực trạng pháp luật, đối chiếu thực tiễn hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai của Việt Nam, từ đó chỉ ra những bất cập, hạn chế của pháp luật cũng như thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở nước ta. Đồng thời, tác giả đề xuất những giải pháp cụ thể nhằm giảm thiểu số vụ việc khiếu nại liên quan đến đất đai, tăng cường hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

- Để bảo đảm đề tài đã chọn đạt kết quả khả quan, tác giả sẽ tập trung vào các nhiệm vụ nghiên cứu chính sau:

+ Làm rõ quyền khiếu nại, khái niệm, đặc điểm, bản chất và các loại khiếu nại về đất đai; xác định vị trí, giá trị của phương thức khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong cơ chế bảo vệ quyền của người sử dụng đất ở nước ta; thủ tục khiếu nại, quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia hoạt động khiếu nại về đất đai; làm rõ khái niệm, đặc điểm, bản chất của giải quyết khiếu nại về đất đai; cơ chế giải quyết khiếu nại về đất đai; mối quan hệ phối hợp trong hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai cũng như thanh tra, kiểm tra và giám sát đối với công tác giải quyết khiếu nại về đất đai.

+ Phân tích, đánh giá hệ thống pháp luật liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai cũng như thực tiễn thi hành pháp luật. Từ đó, xác định những nguyên nhân

chủ yếu làm phát sinh khiếu nại; chỉ ra những bất cập, hạn chế của pháp luật từ đó kiến nghị hoàn thiện pháp luật, nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại về đất đai.

+ Khảo sát thực tế tình hình khiếu nại hành chính về đất đai và hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai của cơ quan hành chính nhà nước tại Thành phố Hồ Chí Minh và một số tỉnh, thành khác, làm cơ sở chứng minh cho những luận giải về mặt lý luận, pháp lý nêu trên.

+ Khảo sát, đối chiếu pháp luật về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai giữa Việt Nam với một số nước trong khu vực và trên thế giới. Qua đó, hệ thống hóa, nhận định và đề xuất những đổi mới về lý luận, pháp lý cũng như giải pháp cụ thể nhằm giảm thiểu khiếu nại, tăng cường hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

3. Phạm vi và đối tượng nghiên cứu

3.1. Phạm vi nghiên cứu

Khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai có thể được nghiên cứu từ nhiều góc độ với các mức độ khác nhau. Tuy nhiên, Luận án chỉ tập trung nghiên cứu phạm vi khiếu nại của người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất đối với quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền liên quan đến quá trình thực thi công vụ trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai mà người sử dụng đất cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là vi phạm pháp luật, xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Luận án không nghiên cứu khiếu nại của cán bộ, công chức, viên chức đối với quyết định kỷ luật của thủ trưởng cơ quan nhà nước trong lĩnh vực đất đai; đồng thời không nghiên cứu vấn đề giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định của Luật Đất đai năm 2013.

3.2. Đối tượng nghiên cứu

Luận án tập trung nghiên cứu về hoạt động khiếu nại hành chính của tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực đất đai và hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền.

4. Ý nghĩa khoa học của luận án

- Luận án sẽ đưa ra cách hiểu thống nhất về quyền khiếu nại trong lĩnh vực đất đai; khái niệm, đặc điểm, bản chất của khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai; làm rõ vai trò, vị trí và giá trị của phương thức khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai trong tổng thể cơ chế bảo vệ quyền của người sử dụng đất theo quy định pháp luật hiện hành; đưa ra nhận thức đúng các yếu tố tác động, các nguyên nhân cốt lõi làm phát sinh khiếu nại về đất đai và những hạn chế mang tính bản chất trong phương thức giải quyết khiếu nại nói riêng và cơ chế bảo vệ quyền của người sử dụng đất nói chung.

- Đưa ra những nhận định, đánh giá xác thực về thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật về đất đai, về khiếu nại và giải quyết khiếu nại nói riêng và cơ chế bảo vệ quyền của người sử dụng đất nói chung; nêu lên những ưu điểm, bất cập, hạn chế của hệ thống pháp luật và thực hiện pháp luật, làm rõ nguyên nhân mang tính bản chất của các ưu điểm, hạn chế đó.

- Đưa ra những kết luận về mặt khoa học, làm cơ sở cho những đề xuất hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại nói riêng và bảo vệ quyền của người sử dụng đất nói chung trong điều kiện Việt Nam hiện nay.

Đề tài là công trình khoa học đầu tiên nghiên cứu một cách có hệ thống, đưa ra cơ sở lý luận hoàn chỉnh về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân vận hành trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Những kiến nghị, đề xuất trong luận án có giá trị tham khảo để các cơ quan chức năng, người có thẩm quyền sử dụng trong quá trình hoạch định chính sách, hoàn thiện pháp luật khiếu nại, pháp luật đất đai và các quy định pháp luật liên quan nhằm bảo vệ hiệu quả quyền của người sử dụng đất; đồng thời tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước và xây dựng, thực thi đồng bộ các giải pháp nhằm giảm thiểu khiếu nại về đất đai.

Luận án có thể làm tài liệu tham khảo và ứng dụng thực tiễn cho cán bộ, công chức trong việc thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai cũng như hoạt động quản lý đất đai ở các địa phương. Luận án sẽ là tài liệu bổ ích cho những người làm công tác thực tế cho đội ngũ cán bộ công chức, thẩm phán.

5. Bố cục của Luận án

Ngoài Phần mở đầu, Danh mục công trình liên quan đến Luận án đã được công bố, Danh mục tài liệu tham khảo, Phần nội dung của Luận án bao gồm các chương sau đây:

Chương 1: Tổng quan các vấn đề nghiên cứu

Chương 2: Tổng luận về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam

Chương 3: Thực trạng khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam

Chương 4: Phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN CÁC VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đề tài Luận án

1.1.1. Tình hình nghiên cứu tại Việt Nam

1.1.1.1. Nghiên cứu của các nhà khoa học trong nước liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai

(1) Nghiên cứu những vấn đề chung về pháp luật khiếu nại

Đầu tiên phải kể đến *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam* của tác giả Nguyễn Cửu Việt, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội năm 2013. Giáo trình xuất bản lần đầu tiên năm 1992 và được tác giả liên tục cập nhật, bổ sung hoàn chỉnh trong lần xuất bản năm 2013. Trong giáo trình này, bên cạnh việc giới thiệu, phân tích quá trình phát triển, hoàn thiện của pháp luật khiếu nại ở nước ta, tác giả còn tập trung làm rõ và phân biệt các khái niệm về quyền yêu cầu, kiến nghị và quyền khiếu nại.

Quyển sách *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam* của tác giả Nguyễn Mạnh Hùng, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội năm 2015. Tác giả cho rằng khiếu kiện hành chính cần được hiểu là thuật ngữ phản ánh đặc tính chung của “*kiếu nại hành chính*” và “*khởi kiện vụ án hành chính*”. Trong quyển sách, tác giả cũng đã đưa ra khái niệm thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính; phân tích ưu điểm, hạn chế của phương thức giải quyết khiếu nại hành chính; đưa ra các quan niệm về phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và khởi kiện vụ án hành chính và các căn cứ phân định thẩm quyền đó. Đặc biệt với nhận định, điểm khác nhau cốt lõi giữa 2 phương thức giải quyết khiếu nại hành chính và khởi kiện vụ án hành chính là việc xem xét lại tính hợp lý của quyết định hành chính⁴ và chỉ có giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính mới có thể xem xét tính hợp lý của quyết định hành chính. Đây là một luận điểm cần được tiếp tục phát triển, luận giải, phân tích, chứng minh trong đề tài Luận án này.

Luận án tiến sĩ *Bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại của công dân ở nước ta hiện nay* (2013) và quyển sách *Cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân* (2015) của tác giả Nguyễn Tuấn Khanh. Các tác phẩm này đưa ra phương hướng và hệ thống giải pháp đồng bộ nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập trong bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại của công dân, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam trong thời gian tới.

Bên cạnh các công trình nghiên cứu khá toàn diện về pháp luật và thực trạng thực thi pháp luật khiếu nại hành chính, nhiều bài viết nghiên cứu chuyên sâu một số khía cạnh nhất định của pháp luật khiếu nại hành chính cũng là tư liệu quý giá để tác giả tham khảo, hoàn thành luận án của mình. Có thể kể tên những bài viết đáng chú ý như: Bài viết *Để khiếu nại xứng tầm một quyền hiến định* của tác giả Cao Vũ Minh, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 10, năm 2012 đã phát hiện những điểm hạn chế trong nội tại Luật Khiếu nại năm 2011 và một số quy định của Luật khiếu nại chưa thống nhất với các văn bản pháp luật khác. Bài viết *Gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại* -

⁴ Trong đó, tác giả phát hiện rằng phạm vi đối tượng khiếu nại hành chính và việc phân cấp thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau với những nội dung, cách thức và quan điểm lập pháp không thống nhất.

*Hoạt động có ý nghĩa bảo vệ quyền khiếu nại của công dân của tác giả Bùi Thị Đào, Tạp chí Luật học, số 7, năm 2009. Tác giả khẳng định gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, có mục đích làm rõ nội dung khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và hướng giải quyết. Tuy nhiên, tác giả cho rằng, quy định này có những hạn chế nhất định và đề xuất cần quy định bắt buộc đối với công tác tiếp xúc, đối thoại trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính. Bài viết *Hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước - một số vấn đề lý luận và thực tiễn pháp luật* của GS.TS Phạm Hồng Thái trên Tạp chí Luật học số 2, năm 2015 đã luận giải và đưa ra cách hiểu về khái niệm hành vi hành chính và chỉ ra một số đặc điểm, vai trò của hành vi hành chính. Tác giả phát hiện, các văn bản luật ở Việt Nam hiện nay không đưa ra định nghĩa thống nhất về hành vi hành chính. Bài viết *Nâng cao vai trò của cơ quan thanh tra trong bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại hành chính* của Nguyễn Tuấn Khanh, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 9, năm 2012 cho rằng cần tăng thẩm quyền cho cơ quan thanh tra, sửa đổi quy định bổ nhiệm chánh thanh tra; cần quy định bảo đảm kết luận thanh tra phải được thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, giải quyết theo hướng được nêu trong kết luận. Bài viết *Tăng cường hoạt động giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân với việc xây dựng mô hình Ủy ban dân nguyện của Quốc hội hiện nay* của TS. Trương Thị Hồng Hà, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 1, năm 2010 đánh giá thực trạng hoạt động giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo của Quốc hội, chỉ ra những bất cập, hạn chế đồng thời đề xuất xây dựng mô hình Ủy ban dân nguyện của Quốc hội như một thiết chế giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo của Quốc hội vừa mang tính thường xuyên, vừa mang tính chuyên môn. Bài viết *Từ thực tiễn giám sát giải quyết khiếu nại - kiến nghị hoàn thiện pháp luật giám sát* của tác giả Võ Phan Lê Nguyễn, Tạp chí Khoa học pháp lý số 5, năm 2015 đi sâu phân tích thực trạng pháp luật về giám sát nói chung và giám sát giải quyết khiếu nại nói riêng ở nước ta, chỉ ra những ưu điểm, hạn chế của từng mô hình giám sát và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về giám sát nhằm bảo đảm phát huy hiệu quả giám sát giải quyết khiếu nại hành chính trên thực tế. Bài viết *Bất cập trong các quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Giám đốc và cấp tương đương, Bộ trưởng theo Luật Khiếu nại năm 2011* của tác giả Lê Việt Sơn và Võ Tấn Đào, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 2 (2017) đã phân tích và chỉ ra một số tồn tại, bất cập trong các quy định của Luật khiếu nại năm 2011 về thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Giám đốc và cấp tương đương, Bộ trưởng.*

(2) *Những nghiên cứu liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai*

Đầu tiên có thể kể đến Đề tài khoa học *Pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai* của Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh do TS. Lưu Quốc Thái làm chủ nhiệm Đề tài và Bài viết *Bàn về thẩm quyền, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai tại cơ quan hành chính* cũng của chính tác giả Lưu Quốc Thái, Tạp chí Khoa học pháp lý số 5, năm 2015. Các công trình trên đã đưa ra khái niệm, đặc điểm, bản chất của tranh chấp đất đai, phân loại các dạng tranh chấp phổ biến và cho rằng: nếu một xung đột liên quan đến đất đai có sự xuất hiện của cơ quan hành chính nhà nước mà cơ quan này thực thi pháp luật đất đai theo chức năng của mình có ảnh hưởng đến quyền sử dụng đất của một, một số chủ thể sử dụng đất nhất định như trường hợp thu hồi đất thì xung đột này không phải là tranh

chấp đất đai. Đề tài có giá trị tham khảo và có nhiều vấn đề gợi mở để nghiên cứu liên quan đến mối quan hệ tương hỗ giữa tranh chấp và khiếu nại về đất đai.

Đề tài khoa học cấp Bộ “*Thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về thu hồi đất ở Việt Nam hiện nay - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*” của Thanh tra Chính phủ năm 2016, do TS. Đinh Văn Minh làm chủ nhiệm. Đề tài đã phân tích, luận giải làm rõ nhiều vấn đề lý luận quan trọng như khái niệm thu hồi đất, khái niệm bồi thường thu hồi đất, khái niệm hỗ trợ thu hồi đất, khái niệm giải phóng mặt bằng; cơ sở chính trị và cơ sở pháp lý của thu hồi đất; bản chất và nguyên tắc của việc thu hồi đất và bồi thường trong thu hồi đất. Đề tài cũng phân tích thực trạng thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về thu hồi đất và đề xuất một số giải pháp nhằm giảm thiểu khiếu nại và nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại về thu hồi đất. Những giá trị mà Đề tài mang lại nêu trên là những cơ sở lý luận và thực tiễn mà tác giả cần tiếp thu, bổ sung hoàn thiện cho Luận án của mình ở khía cạnh khiếu nại và giải quyết khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư - một trong những nội dung quan trọng, chiếm một dung lượng lớn trong Luận án.

Đề tài độc lập cấp nhà nước *Khiếu nại, tố cáo hành chính - cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp* của Thanh Tra Chính phủ (2011) do Tiến sĩ Lê Tiến Hào - Phó Tổng Thanh tra Chính phủ làm Chủ nhiệm đề tài. Bên cạnh việc phân tích, làm rõ nhiều vấn đề lý luận liên quan đến khiếu nại nói chung, Đề tài đã dành một phần nội dung phân tích đánh giá tình hình, nội dung chủ yếu của khiếu nại về đất đai và xác định một số nguyên nhân dẫn đến tình trạng khiếu nại về đất đai. Đây là những nội dung quan trọng và bổ ích từ góc độ thực tiễn mà Đề tài mang lại. Trong đề tài, nhóm tác giả cũng cho rằng, trên thực tế việc khiếu nại đối với văn bản pháp quy đã xảy ra và chưa có cơ chế giải quyết mà biểu hiện cụ thể của hiện tượng này là những đoàn khiếu nại đông người đề nghị Nhà nước xem xét lại một số chủ trương, chính sách về đất đai như giá bồi thường, chính sách hỗ trợ, tái định cư; việc quy định không trả lại đất do nhà nước quản lý hoặc bố trí sử dụng qua các thời kỳ; đòi lại đất trước đây đã đưa vào tập đoàn sản xuất, nông, lâm trường... Như vậy, mặc dù chưa có phân tích về cơ sở và quan điểm cụ thể về việc xác định quyết định quy phạm là đối tượng khiếu nại nhưng Đề tài cũng đã gợi mở cho việc nghiên cứu bổ sung quy định đối với văn bản quy phạm pháp luật trong Luận án mà tác giả đang thực hiện.

Quyển sách *Tài liệu đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra - phần 3, chuyên đề mở, cập nhật* của Trường Cán bộ thanh tra thuộc Thanh tra Chính phủ, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội, năm 2012 có 3 chuyên đề liên quan trực tiếp đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai. Cuốn sách đã luận giải khá thuyết phục những vấn đề đặt ra trong giải quyết “khiếu kiện” về đất đai: *i. vấn đề thứ nhất*, cần phân biệt rõ khái niệm khiếu nại, tố cáo và tranh chấp đất đai. Tác giả phát hiện, trên thực tế, sự nhầm lẫn giữa hai vấn đề giải quyết “tranh chấp đất đai” và “khiếu nại đất đai” - khá phổ biến. Có rất nhiều vụ việc tranh chấp đất đai, được người giải quyết cho là “khiếu nại” nhưng sau đó người ta thêm vào cụm từ “đòi đất” hay “tranh chấp đất đai” để thành “nửa tây nửa ta” mà chưa có một văn bản pháp luật nào của nhà nước ta quy định như cụm từ “khiếu nại đất đai”, “khiếu nại tranh chấp đất đai”, “khiếu nại đòi đất cũ”, “khiếu nại đòi đất tập đoàn”...; *ii. vấn đề thứ hai* là việc đòi lại đất cũ và xử lý giải quyết: tác giả cho rằng, dạng khiếu kiện đòi lại đất cũ về cơ bản không phải là khiếu nại hành chính, cũng không phải là tranh chấp đất đai.

Quyển sách *Hoàn thiện cơ chế điều chỉnh pháp luật đất đai ở Việt Nam* của tác giả Nguyễn Cảnh Quý, Nhà xuất bản Tư Pháp, năm 2010 đã đi sâu nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của cơ chế điều chỉnh pháp luật đất đai và khẳng định khi cơ chế điều chỉnh pháp luật đất đai được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thì các vụ tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện về đất đai đã có phần giảm đi, quan hệ đất đai đang đi vào thế ổn định.

Quyển sách *Lý thuyết xung đột xã hội và quản lý, giải tỏa xung đột xã hội ở Việt Nam* do GS.TSKH Phan Xuân Sơn (chủ biên), Nhà xuất bản lý luận chính trị ấn hành năm 2014. Trên cơ sở nghiên cứu lý thuyết xung đột xã hội, tác giả luận giải việc vận dụng lý thuyết xung đột xã hội vào việc quản lý, giải tỏa xung đột đất đai ở Việt Nam. Quyển sách là một định hướng tốt về khung lý thuyết để vận dụng luận giải các vấn đề nghiên cứu và đề xuất khả thi của Luận án.

Quyển sách *Xung đột xã hội về đất đai ở nông thôn thời kỳ đổi mới* (Trường hợp Hà Tây cũ), của Phan Tân, Nhà xuất bản Công an nhân dân, năm 2008 đã nhấn mạnh vấn đề xung đột giữa người dân với chính quyền trong quản lý, giải quyết quan hệ đất đai là loại xung đột xảy ra có tính phổ biến, ở tất cả các địa phương và để lại một hậu quả nặng nề như xã hội mất đoàn kết, lòng tin của Nhân dân với Đảng, chính quyền bị xói mòn nghiêm trọng, an ninh nông thôn mất ổn định, sản xuất bị đình trệ...

Bài viết *Cần bỏ quy định Nhà nước thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế nhằm giảm thiểu khiếu nại* của tác giả Võ Phan Lê Nguyễn trên Tạp chí Khoa học pháp lý số đặc san 01, năm 2013 đã phân tích những bất cập trong các quy định pháp luật liên quan đến thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế.

Bài viết *Giải quyết tranh chấp trong thu hồi đất nông nghiệp* của tác giả Phạm Duy Nghĩa trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 14, tháng 7/2014: *i*. Bài viết sử dụng các tư liệu để chứng minh rằng từ năm 2001 đến năm 2010, trên 01 triệu ha đất nông nghiệp được chuyển đổi thành đất công nghiệp, du lịch, đã làm ảnh hưởng đến sinh kế của ít nhất 10 triệu nông dân. Trong khi đó, quy định của pháp luật về thu hồi đất còn nhiều bất cập, hạn chế. Vì vậy, tranh chấp đất đai xảy ra liên tục, không hề giảm, ảnh hưởng tiêu cực. Tuy Hiến pháp năm 2013 và Luật Đất đai năm 2013 đã nhận biết và khắc phục bằng những quy định chặt chẽ hơn trong quy trình thu hồi đất nhưng giá đền bù vẫn chưa được thay đổi.

Ngoài những công trình nghiên cứu liên quan trực tiếp đến cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai, còn có những nghiên cứu về pháp luật đất đai liên quan gián tiếp đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai:

Quyển sách *Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai* của tác giả Phạm Văn Võ, do Nhà xuất bản Lao động, năm 2012. Quyển sách đã đánh giá tổng quan về chế độ pháp lý về sở hữu đất đai và quyền tài sản đối với đất đai; chỉ ra những đặc trưng của việc thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay; phân tích thực trạng pháp luật về thực hiện thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay cũng như phát hiện những tồn tại hạn chế của nó và đề xuất các giải pháp đổi mới chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay. Đáng lưu ý, tác giả cho rằng Việt Nam vẫn chưa có phương thức thực hiện quyền sở hữu quyền sở hữu đất đai phù hợp với thực tiễn, yếu tố tài sản và yếu tố quyền lực trong mối quan hệ giữa nhà nước với người sử dụng đất vẫn còn chưa được phân định rõ ràng.

Quyển sách *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam* do PGS.TS Phan Trung Hiền chủ biên, Nhà xuất bản Đại học Cần Thơ xuất bản năm 2016. Quyển sách với sự đóng góp khoa học của nhiều nhà khoa học có uy tín, đã phân tích và kiến giải nhiều nội dung quan trọng trong quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam ở các góc độ khác nhau. Quyển sách *Quản lý đất đai ở Việt Nam (1945 - 2010)* do tác giả Nguyễn Đình Bồng làm chủ biên, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, năm 2012 cho rằng: xét trên phương diện hoàn thiện và phù hợp với thực tiễn, quản lý đất đai ở nước ta hiện nay đang đứng trước nhiều mâu thuẫn mới. Những mâu thuẫn này đã âm ỉ phát triển nhiều năm nay, gần đây đã bộc phát thành những tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện đất đai kéo dài. Để giải quyết vấn đề đất đai thì hiện tại, các quốc gia phải kế thừa và xử lý các vấn đề quá khứ, vấn đề lịch sử để lại đồng thời cũng phải tính đến các mục tiêu trong tương lai.

Quyển sách *Đổi mới quan hệ sở hữu đất đai - lý luận và thực tiễn* do PGS.TS Trần Quốc Toàn chủ biên, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia ấn hành năm 2013. Nội dung quyển sách khái quát thực trạng quan hệ sở hữu đất đai ở Việt Nam trước khi ban hành Luật Đất đai năm 1993 và những vấn đề chủ yếu về quan hệ sở hữu đất đai được đặt ra sau Nghị quyết 10 ngày 4/5/1988 của Bộ Chính trị về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp.

Bài viết *Vài suy nghĩ xung quanh nội dung các quy định của pháp luật đất đai 2013 về giá đất* của Nguyễn Quang Tuyền, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 08, năm 2014 cho rằng: *i. quy định về nguyên tắc và phương pháp định giá đất* còn nhiều bất cập, không tường minh, dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau, tạo kẽ hở cho cơ quan có thẩm quyền tùy tiện trong việc xác định giá đất và tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, tiêu cực, khiếu nại; *ii. quy định về khung giá đất* chưa khoa học, thiếu căn cứ; *iii. quy định về bảng giá đất và giá đất cụ thể*, tác giả cho rằng pháp luật trao thẩm quyền quyết định giá đất cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (khoản 3 Điều 114) không giải quyết triệt để các vướng mắc, bất cập xung quanh thu hồi đất. Bởi lẽ quy định một cơ quan vừa có thẩm quyền thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, vừa có thẩm quyền quyết định giá đất sẽ chứa đựng nguy cơ tham nhũng và khiếu kiện rất cao. Qua phân tích, tác giả đề xuất nhiều giải pháp để tiếp tục hoàn thiện quy định pháp luật về giá đất theo hướng khoa học, minh bạch, hiệu quả, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người sử dụng đất, tránh tình trạng khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến giá đất.

1.1.1.2. Nghiên cứu của tổ chức, cá nhân nước ngoài liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam

Quyển sách *Tranh chấp thu hồi đất ở Đông Nam Á: Phân tích, so sánh và khuyến nghị với Việt Nam* của các tác giả John Gillespie, Fu Hualing và Phạm Duy Nghĩa xuất bản tháng 5 năm 2014 (Báo cáo UNDP Việt Nam). Quyển sách đã nghiên cứu khá sâu về giải quyết khiếu nại đất đai ở Việt Nam và cho rằng Việt Nam cần xây dựng một chiến lược toàn diện, rộng khắp để giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người dân về đất đai. Trong đó, cần chú trọng các nội dung: *i. bảo đảm các quyền tài sản của người sử dụng đất; ii. tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương; iii. bảo đảm sự tham gia tích cực của người bị thu hồi đất trong việc chia sẻ các lợi ích chuyển đổi đất; iv. mở rộng cơ chế hòa giải trong cả giai đoạn quy hoạch và thu hồi đất; v. xây dựng các hướng dẫn tái định cư ở cấp quốc gia; vi. xây dựng truyền thông có trách nhiệm; vii. cần phải có hệ thống tòa hành chính thực sự vận hành; viii. sửa đổi chính sách liên quan đến thu ngân sách và*

thuế tài sản. Đây là những nội dung gợi mở mà tác giả sẽ tiếp thu và tiếp tục nghiên cứu sâu hơn trong đề tài của Luận án nhằm đưa ra những đề xuất mang tính khả thi phục vụ cho mục đích xuyên suốt là giảm thiểu khiếu nại về đất đai và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai.

Quyển sách *Compulsory Land Acquisition and Voluntary Land Conversion in Vietnam: The Conceptual Approach; Land Valuation and Grievance Redress Mechanisms* (Cơ chế nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam: Phương pháp tiếp cận, định giá đất và giải quyết khiếu nại của dân) do The World Bank (Ngân hàng Thế giới) xuất bản năm 2011. Quyển sách đã đưa ra 3 bản báo cáo về 3 chủ đề:

Báo cáo 1: đề xuất hoàn thiện chính sách nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam. Qua khảo sát, phân tích, Báo cáo đã đưa ra 3 khuyến nghị để sửa đổi Luật Đất đai năm 2003.

Báo cáo 2: nghiên cứu cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại Việt Nam, từ đó, nhóm nghiên cứu cho rằng, pháp luật Việt Nam bên cạnh những tiến bộ, trong cơ chế này vẫn còn những hạn chế, bất cập. Tình trạng chủ quan, thiếu công bằng, công khai, minh bạch trong xác định giá đất vẫn diễn ra và đó là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc khiếu nại gay gắt, phức tạp như hiện nay.

Báo cáo 3: nghiên cứu hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất tại Việt Nam. Đáng lưu ý, nhóm tác giả đi sâu phân tích kinh nghiệm ở các nước về giải quyết khiếu nại của những người bị thiệt hại trong triển khai dự án đầu tư khi các khiếu nại này chưa ở mức các khiếu nại hành chính, có thể coi đây là một cơ chế giải quyết những bức xúc (Grievance Redress Mechanisms - GRM) của người bị thiệt hại do dự án gây ra.

Nghiên cứu của Ngân hàng thế giới nêu trên đã phát hiện và chỉ ra điểm bất cập, hạn chế trong hệ thống pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai ở Việt Nam cũng như đưa ra các đề xuất góp phần hoàn thiện pháp luật và triển khai thực hiện pháp luật về quản lý và giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai ở Việt Nam. Những lý giải và đề xuất này, có nhiều vấn đề đã được xem xét sửa đổi, bổ sung trong pháp luật về khiếu nại và pháp luật đất đai hiện hành; đồng thời gợi ra nhiều vấn đề vấn đề mà tác giả cần tiếp tục nghiên cứu trong đề tài Luận án của mình.

Quyển sách *Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam* của Soren Davidsen - Jim H.Anderson, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011. Quyển sách được thực hiện giữa sự phối hợp giữa Đại sứ quán Đan Mạch, Ngân hàng thế giới và Đại sứ quán Thụy Điển. Trong nghiên cứu này, nhóm tác giả phát hiện những yếu tố rủi ro gây tham nhũng ở từng chuỗi quy trình và đưa ra những khuyến nghị, trong đó, có vấn đề giải quyết khiếu nại.

Quyển sách *Các thể chế hiện đại* (Báo cáo phát triển Việt Nam 2010 - Báo cáo chung của các nhóm tài trợ tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam, Hà Nội, ngày 3 - 4 tháng 12/2009) đã chỉ ra những nguy cơ, thách thức mà vấn đề lớn nhất là những bất cập trong chính sách, pháp luật đất đai, sự thiếu công khai minh bạch và quản trị yếu kém của chính quyền dẫn đến tình trạng khiếu nại của người dân liên quan đến đất đai chiếm số lượng nhiều và diễn biến phức tạp.

Quyển sách *Sửa đổi Luật đất đai để thúc đẩy phát triển bền vững ở Việt Nam* (Bản tóm tắt các khuyến nghị chính sách ưu tiên rút ra từ các nghiên cứu của Ngân hàng thế giới - tháng 9/2012). Nhóm tác giả dựa vào các nghiên cứu về pháp luật đất đai của Việt Nam đã đề xuất khuyến nghị chính sách ưu tiên sửa đổi bổ sung pháp luật đất đai với 13 khuyến nghị gồm 4 nhóm vấn đề ưu tiên chính như: *i.* cải cách cần thiết đối với đất nông nghiệp của nông dân và nâng cao hiệu quả của việc sử dụng đất; *ii.* tạo ra cơ chế thu hồi đất một cách minh bạch và công bằng, đồng thời tạo ra cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả ở cấp dự án đầu tư sẽ góp phần giảm bớt khiếu nại; *iii.* tạo ra cơ hội khẳng định lại và tăng quyền sử dụng đất cho các nhóm người dễ bị tổn thương như phụ nữ, người nghèo và cộng đồng dân tộc thiểu số; *iv.* cải cách nhằm tăng cường tính hiệu quả và trách nhiệm giải trình trong hệ thống quản trị đất đai.

Báo cáo khảo sát tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai do Trung tâm nghiên cứu chính sách và phát triển (DEPOCEN) nghiên cứu theo yêu cầu của Ngân hàng thế giới (WB) và Bộ phát triển Quốc tế Vương Quốc Anh (DFID), được phát hành tháng 11/2010: trên cơ sở tiến hành khảo sát thực trạng, nhóm tác giả đã chỉ ra một số hạn chế, tồn tại của việc công khai minh bạch về đất đai dẫn đến hiệu quả quản lý kém, chi phí giao dịch lớn, gây cản trở cho tăng trưởng kinh tế của Việt Nam và dẫn đến tình trạng khiếu nại về đất đai.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai của nước ngoài

Hiện nay, vấn đề khiếu nại nói chung, khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai nói riêng được các tổ chức, cá nhân, các nhà nghiên cứu nước ngoài quan tâm nghiên cứu. Tác giả xin nêu một số công trình tiêu biểu liên quan đến luận án như sau:

Cuốn sách *Droit administratif (Luật hành chính)* của tác giả Jean - Michel De Forges, Nxb. Presses Universitaires de France - PUF năm 2002: khi nghiên cứu về mối quan hệ giữa nhà nước và công dân, tác giả cho rằng, công dân (người bị quản lý) bao giờ cũng có thể gửi đơn khiếu nại phi tố tụng (*recours gralieux*) đến chính nhà chức trách đã ra quyết định để yêu cầu sửa đổi, bãi bỏ hoặc thu hồi một văn bản hành chính không những chỉ vì những lý do về tính hợp pháp mà cả lý do về tính hợp lý. Ngoài ra, công dân cũng có thể sử dụng quyền khiếu nại lên cấp trên, tức là gửi đơn lên cấp trên theo cấp bậc (nếu có) của người đã ra quyết định để yêu cầu sửa đổi, bãi bỏ hoặc hủy bỏ các quyết định cấp dưới đã ban hành. Bên cạnh con đường khiếu nại phi tố tụng, người bị quản lý có thể khiếu nại (khiếu kiện) trước tòa án. Đồng thời, tác giả cũng phân tích, chỉ rõ thế mạnh của từng cơ chế giải quyết nêu trên. Trong quyển sách này, có nhiều nội dung phân tích khá sâu liên quan đến khiếu nại hành chính như: tác giả đưa ra khái niệm về quyết định hành chính, hành vi hành chính; phân biệt quyết định hành chính mang tính pháp quy và cá biệt; phân tích ý nghĩa, tầm quan trọng của việc thông đạt quyết định hành chính cá biệt đến người bị quản lý; sự cần thiết của việc tiếp cận các tài liệu hành chính của người bị quản lý...

Báo cáo nghiên cứu *Administrative Grievances: A developmental study (Khiếu kiện hành chính: Nghiên cứu phát triển)* của các tác giả Micheal Adler (Trường nghiên cứu về chính trị - xã hội thuộc Đại học tổng hợp Edinburgh); Christopher Farrell, Steven Finch, Jane Lewis (Trung tâm khoa học xã hội quốc gia); Sue Morris (Trường Đại học tổng hợp Robert Gordon) và Dan Philo (Trung tâm khoa học xã hội quốc gia vương quốc Anh),

được công bố vào tháng 1 năm 2006. Báo cáo nghiên cứu đã đề cập trực tiếp đến các vấn đề khiếu nại hành chính, bản chất khiếu nại hành chính, kết quả giải quyết khiếu nại hành chính ở nước Anh. Đồng thời, báo cáo này cũng nêu ra nhiều vấn đề mang tính gợi mở cho các nghiên cứu tiếp theo về các vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam.

Liên quan đến thẩm quyền thu hồi đất thì có các tài liệu như sau: Tài liệu *Indigenous Peoples Rights Act of 1997* khẳng định: tại Phillippines, trong trường hợp chủ sở hữu tài sản hoặc đất đai bị thu hồi để phục vụ cho các dự án đầu tư thông qua việc chuyển giao quyền sử dụng đất đai hay tài sản mà không có sự đồng thuận của chủ sở hữu đất/ tài sản, thì chủ sở hữu có tài sản bị chuyển giao có quyền được bồi thường tương đương trong khoảng thời gian không quá 15 ngày kể từ ngày tài sản bị chuyển giao. Tuy nhiên, theo bài viết thì pháp luật lại không quy định cụ thể cơ chế giải quyết bức xúc của người dân được thực hiện thông qua trình tự các bước như thế nào.

Tại Canada, theo tài liệu *First Nations Land Management Act of 1999* thì chỉ có Chính phủ mới được quyền thu hồi đất để phục vụ cho lợi ích công. Sau khi có thông báo về việc thu hồi đất, nếu người dân không đồng ý với quyết định thu hồi, thì trong vòng 60 ngày, người dân có quyền trình bày vấn đề với nhà đánh giá trung lập. Tuy nhiên, cơ chế giải quyết tranh chấp đất đai giữa người dân và các nhà đầu tư thường tốn rất nhiều năm để mâu thuẫn giữa các bên được giải quyết ổn thỏa.

Theo cuốn sách *Property formation in the Nordic countries*, Nxb. LIWG năm 2010 thì Điều 73 Hiến pháp 1953 của Đan Mạch quy định: “*Bất kỳ khiếu nại nào về tính hợp pháp của việc thu hồi đất cũng như khoản bồi thường sẽ được trình bày trước Tòa...*”. Theo đó, các thẩm phán giải quyết theo pháp luật và tinh thần pháp luật mà không chịu ảnh hưởng bởi bất kỳ bộ nào của Chính phủ. Bài viết khẳng định, để tăng cường thêm tính độc lập trong thẩm quyền giải quyết của các thẩm phán, hệ thống tòa án thuộc lĩnh vực hành chính đã được tách ra khỏi Bộ Tư pháp và được thay thế bằng Tòa Hành chính. Không chỉ dừng ở đó, các thẩm phán được Hội đồng Chỉ đạo pháp lý bổ nhiệm và tính độc lập của mỗi cá nhân thẩm phán được Hiến pháp bảo vệ cao độ. Do đó, các thẩm phán giải quyết vụ việc rất linh hoạt, đáp ứng tính công minh, khách quan.

Tác giả Grievance Mechanisms trong bài viết *Rationale Laos and case from other countries 2014* trên Tạp chí Law Review 2001 thì tại Thụy Sĩ, cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về tranh chấp đất đai là Tòa Môi trường và Đất đai – một bộ phận hệ thống tư pháp độc lập với các cơ quan hành pháp của Chính phủ. Ưu điểm của hệ thống này là tính chuyên nghiệp và chuyên môn hóa cao. Tòa Môi trường và Đất đai sẽ có thẩm quyền tương đương với Tòa Dân sự trong những trường hợp cấp thiết liên quan đến đất đai.

Liên quan đến thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai thì có các bài viết như:

Bài viết *Land administration in Vietnam* của tác giả Allen trong Working Paper No.4, Canberra, Australia đã thừa nhận Ngân hàng Thế giới - WB và Công ty Tài chính quốc tế - IFC tập trung nghiên cứu về các cơ chế hợp lý giải quyết các khiếu nại của người bị thiệt hại do các dự án đầu tư liên quan đến đất đai gây ra.

Cuốn sách *Dispute resolution around the world* của đồng tác giả Baker and McKenzie, Nhà xuất bản Springer xuất bản năm 2010 cho rằng thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính của Việt Nam là cơ quan hành chính. Ngược lại, thẩm quyền giải

quyết khiếu nại hành chính của Hoa Kỳ, Anh, Úc, Canada, Singapore là cơ quan tài phán hành chính, sau đó chuyển lên tòa án hành chính giải quyết trong trường hợp bức xúc vẫn chưa được giải quyết - nghĩa là các nước phát triển thường có xu hướng ưu tiên phương thức hòa giải khi giải quyết khiếu nại, bức xúc.

Bài viết *Dispute resolution in Federal Court* của tác giả Kim Dayton trên Tạp chí Iowa Law Review. 889, 912. thì khẳng định: “*cơ quan tài phán hành chính của Mỹ thuộc bộ máy hành pháp nên hoàn toàn độc lập với hệ thống các cơ quan hành chính. Còn cơ quan tài phán hành chính của Úc thì được cấu thành bởi một hội đồng; trong hội đồng này sẽ gồm chủ tịch hội đồng và các ủy viên hội đồng*”. Sở dĩ việc thành lập và duy trì cơ quan tài phán hành chính được các nước phát triển ưa chuộng là bởi vì tự nó có những ưu điểm như: chuyên môn hóa cao, thủ tục linh hoạt, bảo đảm sự công bằng, công minh, khách quan và cuối cùng là mang lại hiệu quả kinh tế.

Tuy nhiên, đối với một số nước đang phát triển như Việt Nam thì việc giải quyết khiếu nại về đất đai có thể giao cho một Hội đồng trọng tài để giải quyết khiếu nại hành chính. Hội đồng trọng tài được hình thành dưới dạng hội đồng độc lập với cơ quan hành chính bị khiếu nại. Nguyên tắc hoạt động: bỏ phiếu kín và giải quyết theo đa số với 2/3 số lượng thành viên đồng thuận. Bài viết *Experiences of Sweden's Land Courts* của tác giả Bjallas, trong Tạp chí Journal of Court Innovation 2010 đã đề xuất kinh nghiệm như trên.

Một số tài liệu như: *New model for Land-use dispute resolution, Florida growth management conflict resolution consortium* trên Tạp chí Progress Reports 1991 thì cho rằng một số bang tiêu biểu ở Mỹ đã sử dụng Alternative Dispute Resolution trong việc giải quyết tranh chấp đất đai (ADR - cơ chế Giải quyết Tranh chấp thay thế),

Cụ thể, theo bài viết *New model for Land-use dispute resolution của Howard Nirken and Tracy Watson* trong State Bar of Texas Environment Law, vol.30 thì ở Mỹ, những năm gần đây, ADR (biện pháp Giải quyết Tranh chấp thay thế) đã được đưa vào thực thi và mang lại nhiều thay đổi tích cực đáng kể cho bộ mặt pháp luật của các bang. Đơn cử, từ năm 1993, bang Florida đã thông qua rất nhiều đạo luật khuyến khích sử dụng ADR như một phương pháp giải quyết thay thế cho Luật Thủ tục hành chính của bang này. Cụ thể là ADR được sử dụng trong Luật Quyền tài sản năm 1995 (1995 Property Rights Act) và Luật Giải quyết tranh chấp về Môi trường và Đất đai năm 1995 (1995 Florida Land-use and Environmental Dispute Resolution Act).

1.1.3. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu

Qua tiếp cận các nghiên cứu liên quan đến đề tài “*khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai*”, tác giả nhận thấy:

(1) Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam: các công trình chủ yếu tập trung nghiên cứu chuyên biệt về pháp luật khiếu nại và pháp luật đất đai, làm rõ những vấn đề còn mâu thuẫn, hạn chế trong nội tại từng ngành luật; luận giải những nguyên nhân dẫn đến khiếu nại và hạn chế, bất cập trong quá trình giải quyết khiếu nại nói chung và khiếu nại về đất đai nói riêng. Cụ thể:

- Đã có nhiều công trình nghiên cứu về pháp luật khiếu nại, chỉ ra những tiến bộ, hoàn thiện cũng như những bất cập, hạn chế và nguyên nhân những bất cập hạn chế. Các công trình cũng đồng thời đề xuất nhiều giải pháp hoàn thiện pháp luật khiếu nại. Trong đó, giai đoạn trước Luật Khiếu nại năm 2011, các nghiên cứu tập trung phân tích những

hạn chế trong cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại cả về mặt lý luận, pháp lý cũng như thực tiễn và đề xuất hướng hoàn thiện. Khi Luật Khiếu nại năm 2011 có hiệu lực, bên cạnh chỉ ra những ưu điểm, tiến bộ đã được tiếp thu, cập nhật trong Luật này, các công trình nghiên cứu đã tập trung phân tích những điểm hạn chế, mâu thuẫn, chông chéo trong nội tại Luật Khiếu nại năm 2011 và đề xuất hướng tiếp tục hoàn thiện pháp luật về khiếu nại trong điều kiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta phù hợp với tình hình thực tế của đất nước và quá trình hội nhập.

- Đối với nghiên cứu về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đất đai: hầu hết các công trình chủ yếu tập trung nghiên cứu về chính sách, pháp luật đất đai, chỉ ra những mâu thuẫn, hạn chế trong nội tại ngành luật đất đai là nguyên nhân dẫn đến khiếu nại trên lĩnh vực này và đề xuất hoàn thiện pháp luật đất đai để kéo giảm khiếu nại. Có rất ít công trình nghiên cứu trực tiếp về cơ sở lý luận, pháp lý và thực trạng khiếu nại và giải quyết khiếu nại đất đai hiện nay. Các nghiên cứu này cũng chỉ dừng lại ở những khía cạnh nhất định của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai, trong đó chủ yếu nghiên cứu giai đoạn Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực, chỉ ra những mâu thuẫn, chông chéo, bất cập trong nội tại từng ngành luật và giữa pháp luật đất đai với pháp luật khiếu nại và pháp luật khác liên quan đến hoạt động khiếu nại, giải quyết khiếu nại về đất đai.

- Vấn đề kiểm tra, giám sát, quản lý nhà nước về khiếu nại và giải quyết khiếu nại nói chung và khiếu nại về đất đai nói riêng đã được quan tâm nghiên cứu. Nhiều công trình nghiên cứu đã khẳng định vai trò, tầm quan trọng của kiểm tra, giám sát, quản lý nhà nước về khiếu nại và giải quyết khiếu nại như một điều kiện tiên quyết nhằm bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại trên thực tiễn. Một số công trình nghiên cứu chỉ ra những bất cập, hạn chế của quy định pháp luật hiện hành về kiểm tra, giám sát, quản lý nhà nước về khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Đây là những công trình nghiên cứu có giá trị mà tác giả có thể tham khảo và hoàn thiện luận án của mình, nhất là phần kiến nghị hoàn thiện pháp luật và đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai.

(2) Đối với tình hình nghiên cứu về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở nước ngoài: có thể nhận xét rằng các tranh chấp liên quan đến đất đai tồn tại ở bất kỳ quốc gia nào trên thế giới. Với cách nhìn nhận đó thì khiếu nại và giải quyết khiếu nại liên quan đến đất đai luôn phát sinh. Tuy nhiên, việc giải quyết khiếu nại về đất đai của hầu hết các quốc gia trên thế giới thông qua Tòa án như ở các nước Bắc Âu, Hoa Kỳ, Anh, Úc, Canada, Singapore, Thụy Sĩ. Rất ít các quốc gia quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại liên quan đến đất đai thuộc về các cơ quan hành chính như ở nước ta.

Như vậy, cho đến nay vẫn chưa có một công trình khoa học nào nghiên cứu, đánh giá một cách hệ thống và toàn diện vấn đề khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai. Đề tài "*Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai*" là công trình đầu tiên nghiên cứu một cách có hệ thống, toàn diện về vấn đề này, trong đó nội dung cần tiếp tục nghiên cứu, làm rõ là: khái niệm, đặc điểm, bản chất của khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai; phân loại khiếu nại về đất đai; phân biệt khiếu nại với kiến nghị, tranh chấp, tố cáo, khởi kiện vụ án hành chính về đất đai và mối quan hệ biện chứng giữa chúng; làm rõ các vấn đề về trình tự, thủ tục, thẩm quyền giải quyết khiếu nại đất đai; xác định các yếu tố tác động đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai; mối quan hệ giữa pháp luật đất đai với pháp luật khiếu nại và các quy định pháp luật liên quan khác; làm rõ về mặt lý luận, pháp

lý cũng như thực tiễn công tác kiểm tra, giám sát, quản lý nhà nước trong khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai; đề xuất định hướng hoàn thiện quy định pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đất đai

1.2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

1.2.1. Cơ sở lý thuyết

Đề tài Luận án được nghiên cứu dựa trên các cơ sở lý thuyết sau:

Một là, dựa vào các tư tưởng, học thuyết về mối quan hệ giữa nhà nước và công dân để xem xét, luận giải mối quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai.

Tư tưởng về mối quan hệ giữa nhà nước và công dân được nghiên cứu nhiều ở các nước dân chủ trên thế giới. Nhiều tác phẩm kiệt xuất đặt nền tảng lý luận cơ bản về mối quan hệ giữa nhà nước và công dân như Tinh thần pháp luật của Montesquieu, Bàn về khế ước xã hội của Jean Jacques Rousseau. Theo đó, mối quan hệ pháp lý được thể hiện ở các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm qua lại giữa nhà nước và công dân.

Ở Việt Nam tư tưởng về mối quan hệ giữa nhà nước và công dân dựa trên nền tảng lý luận chủ nghĩa Mác - Lê nin, tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật và được thể chế hóa thành các nguyên tắc Hiến định. Hồ Chí Minh cho rằng “*Nước ta là một nước dân chủ... Bao nhiêu quyền hạn đều của dân ... quyền hành và quyền lực đều ở nơi dân*”⁵. Điều 1 Hiến pháp năm 1946 của nước ta ghi nhận “*Tất cả quyền hành trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt giống nòi, trai gái, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo*”. Điều 2 Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định “*Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân*”, “*Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân...*”. Từ việc khẳng định bản chất của Nhà nước, Hiến pháp năm 2013 đã xác định hệ thống các nguyên tắc có tính chất nền tảng mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, mà biểu hiện cụ thể là cam kết của Nhà nước: “*Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện*” (Điều 3).

Khiếu nại là một quyền chính trị - pháp lý có ý nghĩa quan trọng của công dân được ghi nhận tại Điều 30 Hiến pháp năm 2013. Việc hiến định quyền khiếu nại và trách nhiệm nhà nước trong việc tôn trọng, bảo đảm quyền khiếu nại là cơ sở pháp lý quan trọng của mối quan hệ giữa nhà nước và công dân.

Khi nghiên cứu về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai, mối quan hệ giữa người sử dụng đất với Nhà nước là biểu hiện cụ thể của mối quan hệ pháp lý giữa công dân và nhà nước trong thực hiện quyền khiếu nại và trách nhiệm giải quyết khiếu nại. Theo đó, người sử dụng đất có quyền khiếu nại để yêu cầu các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xem xét lại các quyết định, hành vi mà họ cho rằng nó vi phạm pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Trên cơ sở đó, Nhà nước có trách nhiệm tiếp nhận và giải quyết “tốt” tất cả các yêu cầu hợp pháp, chính đáng của người sử dụng đất. Như vậy, về mặt lý thuyết, mối quan hệ pháp lý giữa nhà nước và

⁵ Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập*, tập 5, Nxb. chính trị quốc gia, tr. 698.

người sử dụng đất trong quan hệ khiếu nại về đất đai là mối quan hệ bình đẳng giữa các chủ thể trong thực hiện quyền, nghĩa vụ tương ứng trên cơ sở quy định của pháp luật.

Bám sát cơ sở lý thuyết cơ bản này, trong nghiên cứu của mình, tác giả nghiên cứu kỹ lưỡng các khía cạnh lý luận, pháp lý, thực tiễn về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở nước ta. Trên cơ sở đó, phát hiện những điểm mạnh cũng như những bất cập, hạn chế của nó, đồng thời đề xuất hướng hoàn thiện pháp luật; nâng cao hiệu quả, chất lượng giải quyết khiếu nại.

Hai là, dựa vào lý thuyết về xung đột xã hội, quản lý và giải quyết xung đột xã hội, tác giả xem xét vấn đề xung đột xã hội giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong quan hệ sở hữu, quản lý, sử dụng đất đai và việc quản lý, giải quyết xung đột này thông qua hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai.

Lý thuyết về xung đột xã hội đã được quan tâm nghiên cứu từ khá sớm trên thế giới. Các nghiên cứu đã chỉ ra các nguyên nhân xung đột xã hội, phân loại các xung đột xã hội... Trên cơ sở đó đã xác định khung khổ lý thuyết cho giải quyết và giải tỏa xung đột xã hội. *Xung đột xã hội là sự mâu thuẫn, đối lập, bất đồng, xung khắc về lợi ích, ý kiến, quan điểm...dẫn đến sự đấu tranh với các hình thức, quy mô và mức độ khác nhau từ phía trong các quan hệ nào đó*⁶. Vấn đề vận dụng lý thuyết xung đột xã hội vào việc quản lý và giải quyết xung đột xã hội ở Việt Nam là rất cần thiết. Sự cấp thiết này càng được thể hiện mạnh mẽ trong vấn đề xung đột đất đai và quản lý, giải quyết xung đột đất đai ở nước ta hiện nay.

Trong khuôn khổ Đề tài nghiên cứu của mình, tác giả tiếp cận lý thuyết về xung đột xã hội, quản lý và giải quyết xung đột xã hội làm khung lý thuyết để xem xét, luận giải vấn đề xung đột giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong quan hệ sở hữu, quản lý, sử dụng đất đai. Việc quản lý, giải quyết xung đột này được thực hiện thông qua hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai. Trên cơ sở đó, tác giả cũng đưa ra các đề xuất, kiến nghị cho Luận án.

Ba là, dựa vào lý thuyết về sở hữu đất đai và lý thuyết về tài sản, quyền tài sản để xem xét bản chất các tác động từ phía Nhà nước có khả năng xâm hại đến quyền của người sử dụng đất dưới góc độ tài sản, quyền tài sản, tác giả đánh giá sự phù hợp, hiệu quả của phương thức khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai theo thủ tục hành chính ở nước ta hiện nay. Từ đó, tác giả đề xuất hướng hoàn thiện pháp luật khiếu nại hiện hành và mở rộng việc lựa chọn các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất.

Trên cơ sở lý luận Mác - Lê nin, tư tưởng Hồ Chí Minh, từ Hiến pháp năm 1980 đến Hiến pháp năm 2013, Việt Nam nhất quán ghi nhận và thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Quan điểm về chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai và chế độ pháp lý về sở hữu toàn dân đối với đất đai đã có những thay đổi đáng kể nhằm bảo đảm sự tương thích với điều kiện thực tiễn của đất nước. Theo quan điểm và chế độ pháp lý hiện hành, đất đai vẫn thuộc quyền sở hữu của toàn thể Nhân dân, Nhà nước giữ quyền đại diện chủ sở hữu và trao quyền sử dụng cho người sử dụng đất. Đất đai được công nhận là hàng hóa, được giao dịch trên thị trường, người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển nhượng, tặng cho...

⁶ Phan Xuân Sơn chủ biên (2014), *Lý thuyết xung đột xã hội và quản lý, giải tỏa xung đột xã hội ở Việt Nam*, Nxb. Lý luận chính trị, tr.46

Xét về cả mặt lý luận lẫn thực tiễn, đất đai là tài sản của người sử dụng đất khi họ được nhà nước giao, cho thuê hoặc công nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Như vậy, nếu xem xét quyền sử dụng đất là tài sản của người sử dụng đất trên cơ sở các lý thuyết về quyền sở hữu, tài sản và quyền tài sản đã xác định thì quan hệ pháp luật đất đai giữa nhà nước và người sử dụng đất cần phải giải quyết dưới góc độ pháp luật dân sự. Điều này có nghĩa, khi Nhà nước thực hiện quyền năng đại diện chủ sở hữu hay quản lý nhà nước về đất đai tác động lên quyền tài sản của người sử dụng đất thì quan hệ đó cần xem xét dưới góc độ quan hệ dân sự giữa các chủ thể có quyền và nghĩa vụ tương ứng với nhau. Trong quan hệ ấy, tất cả các chủ thể đều bình đẳng và được pháp luật bảo vệ quyền tài sản như một quyền bất khả xâm phạm.

Vì vậy, khi xem xét việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai, tác giả bám sát vào cơ sở lý luận về chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai của Đảng, Nhà nước và các lý thuyết, quan niệm về tài sản, quyền tài sản để xem xét, lý giải sự tác động của các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước lên quyền của người sử dụng đất ở cả khía cạnh quyền tài sản. Từ đó, tác giả đánh giá sự phù hợp, hiệu quả của phương thức khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở nước ta hiện nay. Trên cơ sở phân tích, tác giả đề xuất hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai cũng như phương hướng, giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai.

Bốn là, dựa vào các lý thuyết liên quan đến kiểm tra, giám sát, quản lý nhà nước để xem xét hoạt động kiểm tra, giám sát, quản lý nhà nước trong khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai như là một điều kiện bảo đảm quyền khiếu nại của người sử dụng đất và trách nhiệm, hiệu quả giải quyết khiếu nại của Nhà nước.

Năm là, dựa vào các quan điểm của Đảng, Nhà nước về yêu cầu xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam và về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa làm cơ sở đề xuất xây dựng và hoàn thiện pháp luật liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam trong thời gian tới.

1.2.2. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Cơ sở phương pháp luận: Để đạt được những mục đích đề ra, trong quá trình nghiên cứu tác giả sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin kết hợp với tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật.

Trên cơ sở phương pháp luận nêu trên, tác giả sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau:

- Phương pháp phân tích được sử dụng xuyên suốt trong các đề mục của luận án. Phương pháp này chủ yếu được sử dụng để phân tích các quan điểm, luận cứ khoa học, các quy định của pháp luật liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai để làm rõ quan điểm của tác giả trong Luận án. Bên cạnh đó, tác giả cũng sử dụng phương pháp này để phân tích các trường hợp khiếu nại và giải quyết khiếu nại cụ thể để làm rõ thêm các vấn đề cần chứng minh trong Luận án.

- Phương pháp thống kê, tổng hợp cũng được sử dụng ở nhiều tiểu mục của Luận án, trong đó tập trung ở Chương 2 và Chương 3 nhằm thống kê, tổng hợp các số liệu cần thiết liên quan đến nội dung Luận án như số lượng văn bản áp dụng cho việc khiếu nại và

giải quyết khiếu nại; số lượng vụ việc khiếu nại, kết quả giải quyết khiếu nại, các trường hợp vi phạm pháp luật khiếu nại...

- Phương pháp so sánh, đối chiếu được sử dụng để làm rõ các quan điểm khoa học; làm rõ độ vững giữa quy định pháp luật và thực tiễn thực thi pháp luật liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai. Phương pháp này cũng được sử dụng để đối chiếu với quy định của pháp luật một số nước tương đồng trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai.

- Phương pháp chứng minh được sử dụng ở hầu hết các chương, mục của Luận án nhằm chứng minh cho những vấn đề mà tác giả đưa ra ở cả phương diện lý luận, pháp lý và thực tiễn.

- Phương pháp điều tra, khảo sát: phương pháp điều tra xã hội học được sử dụng thông qua phiếu điều tra và tương tác trực tiếp với các nhà quản lý, nhà khoa học, cán bộ công chức làm công tác chuyên môn liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai; đồng thời, tác giả cũng sử dụng phương pháp khảo sát thông qua hoạt động quan sát trực tiếp như tham gia trực tiếp cùng các ngành chức năng liên quan trong giải quyết các vụ việc khiếu nại hành chính, giải quyết vụ án hành chính về đất đai tại Tòa án, tham gia các các hội nghị, hội thảo, hội đàm liên quan đến lĩnh vực đất đai và khiếu nại về đất đai, để thu về những kết quả khách quan, chính xác nhằm chứng minh cho các vấn đề mà Luận án đặt ra.

1.3. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu

1.3.1. Câu hỏi nghiên cứu

Thứ nhất, khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam có bản chất như thế nào và có những đặc điểm gì? Những yếu tố nào tác động đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai? Phương thức thực hiện quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai theo quy định pháp luật hiện hành có vai trò như thế nào trong việc bảo vệ quyền của người sử dụng đất trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân và nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay?

Thứ hai, thực trạng khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam hiện nay như thế nào, đâu là những nguyên nhân của hạn chế?

Thứ ba, những phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay là gì?

1.3.2. Giả thuyết nghiên cứu

Để trả lời cũng như giải quyết các vấn đề được đặt ra trong câu hỏi nghiên cứu, Luận án đề ra và tiến hành chứng minh các giả thuyết nghiên cứu với tư cách là các câu trả lời sơ bộ vào các câu hỏi nghiên cứu sau đây:

Thứ nhất, bản chất của khiếu nại về đất đai là việc người sử dụng đất thực hiện quyền bảo vệ quyền tài sản và các quyền, lợi ích khác của họ trong mối quan với Nhà nước. Bản chất của giải quyết khiếu nại về đất đai là việc thực hiện trách nhiệm Nhà nước đối với việc bảo vệ quyền tài sản và các quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Tuy nhiên, phương thức giải quyết khiếu nại theo quy định pháp luật hiện hành chưa phản ánh đúng bản chất của nó nên chưa phát huy được khả năng bảo vệ các quyền, lợi ích, mà cốt lõi là quyền tài sản của người sử dụng đất trên thực tế. Các vấn đề về quyền tài sản và bảo vệ quyền tài sản của người sử dụng đất trước sự xâm hại tiêu cực từ phía cơ quan,

người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước chỉ mới được đặt trong mối quan hệ tranh chấp hành chính (khiếu nại hành chính và khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án), mà chưa được nghiên cứu đầy đủ, đặt nó vào đúng vị trí tranh chấp dân sự về quyền tài sản.

Thứ hai, thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam hiện nay còn có nhiều hạn chế, chưa bảo vệ một cách hiệu quả quyền tài sản và các quyền, lợi ích khác của người sử dụng đất trong mối quan hệ tranh chấp giữa họ với Nhà nước; trong khi đó, ngoài phương thức khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính, phương thức giải quyết tranh chấp hành chính duy nhất còn lại theo quy định pháp luật hiện hành là khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo thủ tục tố tụng hành chính vẫn chưa khắc phục được những hạn chế cố hữu của nó nên còn rất mờ nhạt, chưa mang lại hiệu quả thực sự. Do vậy, tình trạng khiếu nại về đất đai vẫn còn diễn ra phổ biến, kéo dài, phức tạp, tạo áp lực nặng nề cho nền hành chính quốc gia, gây nên tình trạng phức tạp về an ninh chính trị - trật tự xã hội, có khả năng làm giảm sút niềm tin của người dân đối với Đảng, Nhà nước và ảnh hưởng tiêu cực đến phát triển kinh tế đất nước.

Việc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sử dụng quyền lực Nhà nước để thực hiện quyền sở hữu đất đai hiện nay đã tạo nên sự nhập nhằng, lẫn lộn, thiếu minh bạch trong quan hệ tài sản giữa người sử dụng đất và Nhà nước. Thêm vào đó, tình trạng cục bộ địa phương, lạm dụng quyền lực công, lợi ích nhóm, sự yếu kém, sai phạm trong quản lý nhà nước về đất đai... đã và đang tác động tiêu cực đến quyền tài sản, các quyền, lợi ích khác của chủ thể sử dụng đất, từ đó gây ra sự bức xúc, khiếu nại về đất đai.

Bên cạnh nguyên nhân do thể chế, chính sách, pháp luật về đất đai và pháp luật về khiếu nại, thì sự hạn chế, yếu kém trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai của bộ máy hành chính nhà nước và những hệ quả mang tính lịch sử do quá trình quản lý đất đai để lại cũng là nguyên nhân góp phần làm cho bức tranh khiếu nại về đất đai ở Việt Nam hiện nay rối rắm và phức tạp.

Thứ ba, để bảo vệ có hiệu quả quyền của người sử dụng đất trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân vận hành trong nền kinh tế thị trường ở nước ta, cần tạo ra sự thay đổi về nhận thức; tiếp tục tập trung hoàn thiện pháp luật theo hướng khắc phục những hạn chế của hệ thống pháp luật hiện hành, nhất là pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại, pháp luật tố tụng hành chính; nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết các tranh chấp hành chính giữa Nhà nước với người sử dụng đất; nghiên cứu mở rộng khả năng lựa chọn phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất theo hướng linh động, đa dạng, hiệu quả; xây dựng, triển khai đồng bộ các giải pháp nâng cao năng lực, hiệu quả thực hiện pháp luật của bộ máy nhà nước trên thực tiễn.

1.4. Những đóng góp mới của Luận án

- Luận án có hướng tiếp cận mới và đa dạng các lý thuyết về xã hội công dân, về giải quyết xung đột, lý thuyết về tài sản và quyền sở hữu, lý thuyết về kiểm tra, giám sát... để nghiên cứu, lý giải các vấn đề đặt ra trong Luận án.

- Luận án đã làm sáng tỏ về mặt lý luận khái niệm khoa học, đặc điểm của khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai.

- Luận án góp phần làm giàu thêm cơ sở lý luận về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai qua việc tập trung làm rõ ràng và sâu sắc hơn bản chất, ranh giới cũng như mối quan hệ đan xen giữa khiếu nại, tố cáo, tranh chấp hành chính, phản ánh và kiến

ngợi. Đây cũng là cơ sở lý luận tiền đề để xác định phạm vi, ranh giới, thẩm quyền và thẩm quyền giải quyết một cách chính xác và hiệu quả các khiếu nại, tố cáo, tranh chấp, kiến nghị, phản ánh về đất đai của công dân. Và cũng là một trong các căn cứ để nhận diện một cách thấu đáo hơn thực trạng pháp luật hiện hành chưa thể hiện một cách minh bạch và rõ ràng giữa các ranh giới này.

- Luận án cũng đã phân tích, đánh giá các yếu tố chi phối, ảnh hưởng đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai một cách bao quát được cả yếu tố chủ quan và khách quan; cả tác động của những điều kiện trong nước và các yếu tố hội nhập quốc tế. Đây là các tác động, ảnh hưởng chủ yếu làm nảy sinh các khiếu nại và tác động đến cách thức giải quyết các khiếu nại về đất đai trên thực tế.

- Luận án đã phân tích và chỉ ra rằng cơ chế giải quyết khiếu nại về đất đai là hệ thống các yếu tố hợp thành, tác động lẫn nhau theo một cách thức đã định sẵn trong quá trình tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại về đất đai nhằm bảo đảm quyền khiếu nại của người sử dụng đất. Các yếu tố hợp thành trong cơ chế này bao gồm: *i.* các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai; *ii.* tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai; *iii.* thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai; *iv.* thi hành quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai đã có hiệu lực pháp luật; *v.* thanh tra, kiểm tra và giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai.

- Luận án cung cấp cho người đọc bức tranh tổng thể về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đất đai tại Việt Nam ở cả khía cạnh pháp luật thực định và thực tiễn phát sinh trên cơ sở phân tích, đánh giá và chỉ rõ những tồn tại bất cập của pháp luật hiện hành thông qua các nhóm vấn đề trọng tâm như: về chủ thể, đối tượng, thủ tục khiếu nại; về phương thức, thẩm quyền, thủ tục giải quyết khiếu nại; về tổ chức bộ máy; về thanh tra, kiểm tra, giám sát giải quyết về đất đai. Đồng thời, Luận án cũng đã phản ánh một cách sinh động thực trạng đi khiếu nại của người sử dụng đất cũng như công tác tiếp nhận và giải quyết đơn, thư khiếu nại trên thực tế tại các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và phân tích, luận giải một cách xác đáng và có cơ sở về những bất cập, vướng mắc trong công tác giải quyết khiếu nại về đất đai hiện nay.

- Luận án cũng đã phân tích và làm rõ khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai là hoạt động phức tạp, đòi hỏi sự tham gia phối hợp của cả hệ thống chính trị. Tuy nhiên, hoạt động phối hợp trong công tác này vẫn còn tồn đọng những hạn chế nhất định, dẫn đến việc nhiều vụ việc giải quyết khiếu nại thiếu khách quan, mất dân chủ, làm phát sinh tình trạng khiếu nại kéo dài, vượt cấp phức tạp.

- Luận án đưa ra phương hướng và đề xuất nhiều giải pháp đồng bộ nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam trong thời gian tới. Những đề xuất xác đáng, có căn cứ pháp lý và cơ sở thực tiễn của Luận án sẽ cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách, các nhà quản lý những cứ liệu có giá trị trong việc hoàn thiện pháp luật khiếu nại, pháp luật đất đai và các quy định pháp luật liên quan nhằm bảo vệ hiệu quả quyền của người sử dụng đất; cũng như xây dựng, thực thi đồng bộ các giải pháp nhằm giảm thiểu khiếu nại về đất đai và tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta.

CHƯƠNG 2

TỔNG LUẬN VỀ KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM

2.1. Tổng luận về khiếu nại

2.1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò khiếu nại về đất đai

2.1.1.1. Khái niệm khiếu nại về đất đai

Ngày nay, trên thế giới, khiếu nại là quyền cơ bản của con người, được ghi nhận và cam kết thực hiện. Điều 8 bản Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền năm 1948 khẳng định: “Mọi người đều có quyền khiếu nại có hiệu quả tới các cơ quan pháp lý quốc gia có thẩm quyền, chống lại những hành vi vi phạm các quyền căn bản mà Hiến pháp và pháp luật đã thừa nhận”⁷. Ở Việt Nam, quyền khiếu nại cũng được ghi nhận từ khá sớm trong các triều đại phong kiến thông qua việc xác lập quy trình giải quyết khiếu nại để người dân có thể sử dụng quyền khiếu nại của mình⁸. Tuy nhiên, quyền khiếu nại chính thức trở thành một quyền chính trị - pháp lý cơ bản của công dân kể từ khi được ghi nhận tại Điều 29 Hiến pháp năm 1959. Quyền khiếu nại tiếp tục được khẳng định, mở rộng và hoàn thiện qua các bản Hiến pháp. Điều 30 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận:

“1. Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân;

2. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật;

3. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo, để vu khống, vu cáo, làm hại người khác”.

Ở nước ta, quyền lực nhà nước là thống nhất và có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp (Điều 2 Hiến pháp năm 2013). Quyền hành pháp có chức năng chấp hành quyền lập pháp, là cầu nối giữa quyền lập pháp với Nhân dân bằng cách đưa luật vào cuộc sống. Quản lý nhà nước (hoạt động chấp hành - điều hành, hoạt động hành chính nhà nước) là hoạt động thực hiện quyền hành pháp nên hoạt động quản lý nhà nước sẽ trực tiếp đưa luật vào cuộc sống. Trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai, cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính có thể ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính nhất định. Các quyết định hành chính, hành vi hành chính này tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của người dân. Để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật, người dân có quyền khiếu nại hành chính.

Như vậy, trong hoạt động quản lý nhà nước, khiếu nại là việc cá nhân, tổ chức theo thủ tục do pháp luật khiếu nại quy định, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính, của người

⁷ Lê Diên (1998), “Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền”, *Tạp chí Xưa và nay*, tr. 19.

⁸ Ngô Sĩ Liên (2004), *Đại Việt Sử ký toàn thư*, Tập 1, Nxb. Văn hóa - Thông tin, Hà Nội, tr. 401.

có thẩm quyền trong cơ quan hành chính khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình⁹.

Quyền khiếu nại hành chính được xem là một công cụ pháp lý quan trọng mà Nhà nước xác lập nhằm bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại của đối tượng quản lý trong quản lý nhà nước. Công dân sử dụng quyền khiếu nại hành chính không chỉ để bảo vệ các quyền cơ bản khác của mình mà còn sử dụng nó như một trong những biện pháp để thực hiện quyền làm chủ của mình. Do đó, quyền khiếu nại hành chính về bản chất là một loại “quyền kép”: *i. đó là quyền để bảo vệ quyền, với ý nghĩa đó, nó là bảo đảm pháp lý cho mọi quyền và tự do cá nhân; ii. nó là quyền để thực hiện sự kiểm tra, giám sát hoạt động của nhà nước*¹⁰ mà cụ thể ở đây là hoạt động của cơ quan hành chính và cán bộ, công chức, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính.

Đất đai có một vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống xã hội, là tài sản lớn, thiết thân đối với mỗi con người. Nhà nước ta mà cụ thể là các cơ quan nhà nước thực hiện đồng thời hai vai trò: *một là, chủ thể quyền lực công thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với đất đai; hai là, vai trò đại diện chủ sở hữu, thay mặt toàn thể Nhân dân thực hiện các quyền chủ sở hữu đất đai.* Thông qua công cụ pháp luật và phương pháp hành chính, Nhà nước thực hiện giao quyền và ngày càng mở rộng quyền cho người sử dụng đất. Cùng với việc giao quyền và mở rộng quyền, Nhà nước luôn chú trọng tăng cường bảo vệ quyền của người sử dụng đất thông qua việc ghi nhận và bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện các vi phạm pháp luật về đất đai¹¹.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, quyền sử dụng được trao cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân đủ điều kiện theo quy định (gọi chung là *người sử dụng đất*). Trong quá trình thực hiện quyền năng được pháp luật trao, cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước có thể ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính để giải quyết những công việc cụ thể. Các quyết định, hành vi đó tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Trên cơ sở đó, người sử dụng đất sẽ thực hiện quyền khiếu nại về đất đai.

Khiếu nại về đất đai là một dạng cụ thể của quyền khiếu nại - một quyền chính trị - pháp lý của con người được Hiến pháp và pháp luật thừa nhận, bảo vệ. Mặc dù hình thức thể hiện ở mỗi giai đoạn là khác nhau, nhưng trong lịch sử phát triển pháp luật đất đai của Việt Nam, quyền khiếu nại về đất đai luôn được ghi nhận và bảo đảm thực hiện.

Hiện nay, Điều 166 Luật Đất đai năm 2013 tiếp tục ghi nhận người sử dụng đất có quyền khiếu nại những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai. Bên cạnh đó, Điều 204 Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định rõ phương thức, thủ tục thực hiện quyền khiếu nại. So với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 quy định thêm chủ thể có quyền khiếu nại là người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất.

Với tư duy đó, quyền khiếu nại về đất đai là nhu cầu và khả năng của người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất được Nhà nước thừa nhận và bảo hộ nhằm yêu cầu cơ quan hành chính có thẩm quyền xem xét lại các quyết định hành

⁹ Nguyễn Mạnh Hùng (2012), *Thuật ngữ pháp lý*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 232.

¹⁰ Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 671.

¹¹ Điều 166 Luật Đất đai năm 2013.

chính được ban hành hoặc hành vi hành chính được thực hiện trong quá trình thực thi công vụ trong lĩnh vực đất đai khi họ cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Khi sử dụng quyền khiếu nại về đất đai, các chủ thể luôn hướng đến mục tiêu là bảo vệ quyền tài sản và các quyền, lợi ích hợp pháp trên một hoặc nhiều thửa đất mà mình đang quản lý, sử dụng.

Từ đây, có thể hiểu: *khiếu nại về đất đai là việc người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất theo thủ tục hành chính do pháp luật khiếu nại quy định, đề nghị chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai khi có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình.*

2.1.1.2. Đặc điểm khiếu nại về đất đai

Khiếu nại về đất đai có các đặc điểm của khiếu nại hành chính nói chung, đồng thời cũng có các đặc điểm riêng. Do vậy, các đặc điểm của khiếu nại hành chính về đất đai thể hiện trong hai mặt sau đây:

Thứ nhất, các đặc điểm chung của khiếu nại hành chính thể hiện cụ thể trong khiếu nại hành chính về đất đai:

(1) *Chủ thể khiếu nại về đất đai* là người cho rằng mình bị xâm phạm về quyền sử dụng đất hoặc các quyền, lợi ích khác từ các quyết định hành chính, hành vi hành chính do cơ quan hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính ban hành hoặc thực hiện nên khiếu nại. Đây là chủ thể mang tính chất đặc thù bởi họ phải là người có quyền sử dụng đất hoặc người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất từ một hay nhiều thửa đất đang quản lý, sử dụng, chịu sự tác động trực tiếp từ quyết định hành chính, hành vi hành chính.

(2) *Đối tượng của khiếu nại về đất đai* là quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính.

Khi xác định quyền của người sử dụng đất, Điều 166 Luật Đất đai năm 2013 cho phép người sử dụng đất được khiếu nại, tố cáo, khởi kiện hững hành vi vi phạm quyền sử dụng đất của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật đất đai (khoản 7). Điều 204 Luật Đất đai năm 2013 xác định cụ thể hơn, theo đó, quyền khiếu nại về đất đai là *người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan có quyền khiếu nại quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai*. Như vậy, ngay trong Luật Đất đai năm 2013 đã xác định rõ đối tượng khiếu nại về đất đai chỉ là quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai chứ không phải mọi vi phạm pháp luật về đất đai.

Quyết định hành chính: nêu tiếp cận dưới góc độ lý luận, quyết định hành chính được chia thành ba loại là: quyết định chủ đạo, quy phạm và cá biệt¹². Tuy nhiên, quyết định hành chính là đối tượng của khiếu nại chỉ được giới hạn là các quyết định cá biệt như định nghĩa tại khoản 2 Điều 8 Luật Khiếu nại năm 2011. Như vậy, *quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai là quyết định thể hiện dưới dạng văn bản do cơ quan quản lý nhà nước về đất đai hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ban hành để quyết định một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể.*

¹² Nguyễn Cửu Việt (2013), *sđd*, tr. 425.

Khắc phục hạn chế của Luật Đất đai năm 2003 về xác định cụ thể các quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai bị khiếu nại¹³ vừa làm ảnh hưởng đến quyền khiếu nại của người sử dụng đất, vừa gây khó khăn cho cơ quan tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, Luật Đất đai năm 2013 không xác định cụ thể các quyết định hành chính về đất đai bị khiếu nại mà việc xác định quyết định hành chính về đất đai bị khiếu nại căn cứ vào dấu hiệu được quy định tại Điều 8 Luật Khiếu nại năm 2011. Tuy nhiên, qua quan sát pháp luật thực định và thực tiễn hoạt động khiếu nại cũng như giải quyết khiếu nại về đất đai, có thể nhận diện các quyết định hành chính thường bị khiếu nại như: *i.* quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; *ii.* bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; *iii.* cưỡng chế thu hồi đất; *iv.* cấp hoặc thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; *v.* gia hạn thời hạn sử dụng đất; *vi.* trưng dụng đất; *vii.* xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; *viii.* quyết định giải quyết tranh chấp cũng có thể là đối tượng của khiếu nại về đất đai... Đây là những quyết định tác động trực tiếp đến quyền sử dụng đất và khi sự tác động đó ảnh hưởng tiêu cực quyền tài sản, các quyền và lợi ích khác của người sử dụng đất sẽ gây bất bình, dẫn đến khiếu nại, nhất là các quyết định về thu hồi đất, cưỡng chế thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư như phân tích ở mục 2.1.3.2 Chương 2 và mục 3.1.1 Chương 3 dưới đây.

*Hành vi hành chính: là hành vi của cơ quan hành chính, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính thực hiện hoặc không thực hiện một nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật*¹⁴. Định nghĩa về hành vi hành chính theo pháp luật hiện hành chưa cụ thể, rõ ràng. Có ý kiến cho rằng hành vi hành chính là một dạng của hành vi công vụ, do cơ quan hành chính và những người được trao quyền thực hiện, nhân danh quyền lực nhà nước để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình theo quy định của pháp luật¹⁵. Ý kiến khác cho rằng, hành vi hành chính là những hành động cụ thể do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan đó hoặc những tổ chức, cá nhân được trao quyền tiến hành nhằm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình đã được pháp luật quy định¹⁶. Các ý kiến trên có những hợp lý nhất định, song còn chung chung, chưa chỉ ra được bản chất của hành vi hành chính và dấu hiệu để người khiếu nại nhận diện và thực hiện quyền của mình. Tác giả cho rằng, *hành vi hành chính là xử sự được thể hiện bằng hành động hay không hành động của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền theo quy định của pháp luật có liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của một hoặc một số cá nhân, tổ chức cụ thể trong quá trình tiến hành hoạt động quản lý nhà nước*¹⁷. Quan điểm này đã chuyển tải được ý định của nhà làm luật khi định nghĩa hành vi hành chính tại Luật Khiếu nại năm 2011 là không chỉ cho phép công dân khiếu nại các hành vi vi phạm pháp luật mà còn chuyển trọng tâm vào việc cho phép khiếu nại hành vi thiếu trách nhiệm (không thực hiện nhiệm vụ, công vụ) của cơ quan hành chính, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành

¹³ Khoản 1 Điều 162, Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/01/2004 của chính phủ về thi hành Luật Đất đai năm 2003

¹⁴ Khoản 9 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011.

¹⁵ Trần Văn Sơn (2005), “Hoàn thiện Luật Khiếu nại, tố cáo trong điều kiện hội nhập quốc tế”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 7.

¹⁶ Phạm Hồng Thái (2015), *Hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước - một số vấn đề lý luận và thực tiễn pháp luật*, *Tạp chí Luật học*, số 2.

¹⁷ Nguyễn Mạnh Hùng (2015), *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 192.

chính¹⁸. Điều này phù hợp với nguyên tắc “*sự im lặng của cơ quan hành chính nhà nước được coi là một quyết định từ chối ngầm và công dân có quyền khiếu nại*” mà nhiều nước trên thế giới đang áp dụng¹⁹.

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

Từ khái niệm này, có thể nhận thấy hành vi hành chính - đối tượng của khiếu nại hành chính về đất đai có những đặc điểm:

(i) hành vi hành chính trước hết là hành vi của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai hoặc được trao quyền hạn, nhiệm vụ tiến hành các hoạt động mang tính quản lý nhà nước²⁰;

(ii) hành vi hành chính được thể hiện bằng hành động hoặc không hành động khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong quá trình tiến hành các hoạt động quản lý đất đai;

(iii) hành vi hành chính tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của một hoặc một số tổ chức, cá nhân, hộ gia đình hoặc cộng đồng dân cư cụ thể;

(iv) hành vi hành chính được thực hiện trên cơ sở quy định của pháp luật và chỉ là những hành vi được thực hiện trong quá trình tiến hành hoạt động quản lý nhà nước về đất đai hoặc phục vụ quản lý nhà nước về đất đai để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức nhà nước, của cán bộ, công chức do pháp luật quy định.

Hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai là đối tượng của khiếu nại rất đa dạng, phát sinh trên diện rộng từ trung ương đến cơ sở. Thời điểm phát sinh, chấm dứt hành vi hành chính cũng khó xác định, thẩm quyền giải quyết còn chùng chéo²¹. Trong khi đó, các văn bản pháp luật Việt Nam hiện nay không đưa ra định nghĩa thống nhất về hành vi hành chính²². Vì vậy, trên thực tế, cá nhân, tổ chức rất ít khi khiếu nại hành vi hành chính về đất đai. Hơn nữa hầu như người khiếu nại rất khó đạt được mục đích bảo vệ hoặc khôi phục quyền, lợi thiết thân khi khiếu nại đối tượng này. Đó là lý do vì sao Ngân hàng thế giới (World Bank) nhận định: “*pháp luật Việt Nam cho phép khiếu nại đối với hành vi hành chính của cơ quan hành chính hoặc công chức làm việc trong bộ máy hành chính, nhưng lại chưa có quy định cụ thể về hành vi hành chính. Như vậy, khó có thể khiếu nại về hành vi hành chính. Trên thực tế ở Việt Nam hầu như chưa có đơn khiếu nại về hành vi hành chính*”²³. Hệ quả là thay vì khiếu nại hành vi hành chính, người sử dụng đất thường lựa chọn các hình thức mang tính tiêu cực khác như dùng các mối quan hệ, hối lộ... để đạt

¹⁸ Khác với định nghĩa tại Điều 2 Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005), định nghĩa hành vi hành chính tại Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 xác định rõ “*không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật*” là hành vi hành chính có thể bị khiếu nại.

¹⁹ Hoàng Ngọc Giao (2009), *Cơ chế giải quyết khiếu nại - Thực trạng và giải pháp*, Nxb. Công an nhân dân, tr. 67.

²⁰ Đơn cử, đơn vị công lập như Văn phòng đăng ký đất đai vừa thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước (đăng ký biến động đất đai, cơ sở dữ liệu, giải quyết thủ tục hành chính) vừa thực hiện dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai.

²¹ Ví dụ, hành vi hành chính của Giám đốc Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết của Giám đốc Văn phòng đăng ký cấp tỉnh hay Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường? Hiện nay, cơ sở pháp lý để trả lời câu hỏi này không đơn giản.

²² Phạm Hồng Thái (2015), *ltd.*

²³ Ngân hàng thế giới (World Bank) (2011), *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam: phương pháp tiếp cận, định giá đất và giải quyết khiếu nại của dân*, Hà Nội, tr. 181.

được mục đích, hoặc thực hiện quyền tố cáo để thỏa mãn sự “phần nộ” của mình. Chính yếu tố này dẫn đến tình trạng đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân trong lĩnh vực đất đai thường pha trộn các nội dung vừa mang tính chất khiếu nại vừa mang tính chất tố cáo.

(3) *Việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai được thực hiện theo thủ tục hành chính.*

Thông qua định nghĩa về thủ tục hành chính²⁴, có thể hiểu, thủ tục hành chính về khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai là toàn bộ trình tự và cách thức thực hiện quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai do pháp luật khiếu nại quy định. Đây không chỉ là phương thức bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại của người sử dụng đất mà qua đó, các cơ quan hành chính trực tiếp xem xét tính hợp pháp, hợp lý của các quyết định hành chính, hành vi hành chính đã được ban hành hoặc thực hiện.

Thứ hai, các đặc điểm riêng của khiếu nại hành chính về đất đai.

(1) *Khiếu nại về đất đai chiếm số lượng lớn, tính chất phức tạp.*

Theo thống kê, trong tổng số đơn khiếu nại, tố cáo hàng năm các cơ quan hành chính nhà nước nhận được, có 70% là đơn khiếu nại liên quan đến đất đai. Khiếu nại đông người, kéo dài, phức tạp ngày càng nhiều, nhất là khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án²⁵.

Đặc điểm này xuất phát từ vai trò, vị trí đặc biệt của đất đai trong đời sống xã hội. Đất đai không chỉ là tư liệu sản xuất “đặc biệt” mà còn là nền tảng của mọi sự sống của con người. Do vậy, hoạt động quản lý đất đai của cơ quan nhà nước có tầm quyền dù tốt hay xấu cũng ảnh hưởng đến quyền và lợi ích thiết thân của người sử dụng đất. Do đó, khiếu nại xảy ra trên lĩnh vực này là tất yếu, nhất là ở nước ta trong điều kiện đất đai đang phát huy giá trị ngày càng cao trong nền kinh tế thị trường.

(2) *Khiếu nại về đất đai thu hút sự quan tâm của đông đảo các giai tầng trong xã hội và có nhiều chủ thể tham gia vào quá trình khiếu nại, giải quyết khiếu nại.*

Chiếm khoảng 70% trong tổng số vụ khiếu nại nên khiếu nại về đất đai là vấn đề “nóng”, được phản ánh rộng rãi thông qua các diễn đàn, nghị trường, báo chí và thu hút sự quan tâm của đông đảo giai tầng xã hội. Pháp luật quy định người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai là cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính. Tuy nhiên, trên thực tế, khi phát sinh khiếu nại, có rất nhiều chủ thể tham gia vào quá trình giải quyết khiếu nại, từ cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập phục vụ công tác quản lý nhà nước về đất đai đến Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên. Thậm chí, cả nhà đầu tư của dự án cũng không thể “ngoài cuộc”. Đơn cử như, khi Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện giải quyết một vụ việc giải quyết khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải có sự tham gia của nhiều cơ quan như: Thanh tra, Phòng Tài nguyên và Môi trường, Tổ chức phát triển quỹ đất (có nơi là Ban Bồi thường giải phóng mặt bằng²⁶), Ủy ban nhân dân cấp xã, Hội nông nhân dân, chủ đầu tư dự án²⁷.

²⁴ Từ điển luật học (2006) Viện Khoa học pháp lý (Bộ tư pháp) định nghĩa: “*thủ tục hành chính là cách thức và trình tự thực hiện thẩm quyền quản lý nhà nước của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước và cách thức tham gia vào công việc quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan, tổ chức, cá nhân nhằm thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình trong quản lý hành chính nhà nước theo quy định của pháp luật*”, tr. 728.

²⁵ Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2012), *tlđđ*, tr. 8, 9, 10.

²⁶ Ví dụ: Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay chưa thành lập Tổ chức phát triển quỹ đất một cấp, mà các quận, huyện vẫn duy trì hoạt động của Ban bồi thường làm công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

(3) *Nội dung khiếu nại về đất đai thường đan xen, lẫn lộn với nội dung tố cáo, tranh chấp và phản ánh, kiến nghị.*

Thông kê cho thấy, tỷ lệ đơn thư khiếu nại liên quan đến đất đai có nội dung lẫn lộn giữa khiếu nại và tố cáo, tranh chấp và cả phản ánh, kiến nghị ngày càng nhiều. Hiện nay, có trên 30% số vụ việc đông người là vừa khiếu nại, vừa tố cáo. Thực tế, con số này lớn hơn nhiều²⁸.

Tình trạng này xuất phát từ cả nguyên nhân khách quan lẫn chủ quan. Về nguyên nhân khách quan, với quy định của pháp luật hiện hành, các khái niệm về khiếu nại, tố cáo, tranh chấp, kiến nghị, phản ánh chưa được định nghĩa rõ ràng và có thể chuyển hóa cho nhau. Do đó, với một người khiếu nại không chuyên sẽ rất khó nhận diện để đề đạt ý định của mình một cách rõ ràng với cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền. Nghĩa là, người khiếu nại không biết lựa chọn cách giải quyết các yêu cầu của mình theo thủ tục nào: khiếu nại, tố cáo, tranh chấp hay phản ánh, kiến nghị? Cho nên, trong đơn thường ghi nhiều nội dung cùng một lúc.

Về nguyên nhân chủ quan, người khiếu nại hoặc nhận thấy việc giải quyết khiếu nại thiếu khách quan, không bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình hoặc vụ việc đã được giải quyết hết thẩm quyền mà pháp luật quy định nhưng người khiếu nại không muốn khởi kiện tại tòa án (vì các lý do khác nhau như phải chịu án phí, căn cứ pháp lý không vững chắc, bị chi phối bởi quan niệm “*vô phúc đáo tụng đình*”...), họ thường lựa chọn việc ghi thêm nội dung tố cáo vào đơn. Sau đó, nội dung đơn (vừa có khiếu nại, vừa có tố cáo) sẽ được gửi đến nhiều nơi nhằm duy trì sự “hy vọng” cũng như thỏa mãn sự “phẫn nộ” của mình khi cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm hại bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính.

(4) *Khiếu nại về đất đai chưa phản ánh đúng bản chất tranh chấp quyền tài sản giữa người sử dụng đất và Nhà nước.*

Khi thực hiện hành vi khiếu nại về đất đai, mục đích của người khiếu nại là bảo vệ quyền tài sản, các quyền và lợi ích liên quan khác. Xem xét ở góc độ bảo vệ quyền tài sản thì theo quy định pháp luật hiện hành, việc khiếu nại không phản ánh đúng bản chất tranh chấp quyền tài sản giữa người sử dụng đất và Nhà nước. Quyền tài sản theo thông lệ phải được bảo vệ như quyền sở hữu, một quyền bất khả xâm phạm của con người. Khi có sự tranh chấp hay xâm phạm quyền tài sản, cơ chế bảo vệ quyền tài sản phải được thực hiện theo thủ tục tranh chấp dân sự và phải được phán quyết bởi tòa án. Về nguyên tắc, các bên chủ thể tham gia quan hệ tranh chấp phải bình đẳng trước pháp luật. Tuy nhiên, do đặc trưng của thể chế đất đai Việt Nam, việc giao, nhận, thu hồi quyền sử dụng đất (quyền tài sản) giữa Nhà nước và người sử dụng đất được thực hiện bằng thủ tục hành chính trên cơ sở quyền lực công, nên khi xảy ra tranh chấp giữa Nhà nước và người sử dụng đất thì người sử dụng đất tiến hành khiếu nại theo thủ tục hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án theo quy định pháp luật tố tụng hành chính. Tuy nhiên, cả hai cách giải quyết này đều chưa thực sự ôn hòa.

²⁷ Võ Phan Lê Nguyễn (2010), *Khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*, Luận văn thạc sĩ Trường Đại học Luật TP.Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh, tr. 14.

²⁸ Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2012), *ttđd*, tr. 10.

Phương thức giải quyết khiếu nại hành chính theo kiểu “bộ trưởng - quan tòa” hiện nay chưa tạo ra sự bình đẳng trước pháp luật giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Quá trình giải quyết khiếu nại mang tính khép kín, thiếu minh bạch, tình trạng bao che vẫn còn xảy ra. Ngược lại phương thức giải quyết vụ án hành chính tại tòa án có thể công khai, minh bạch hơn nhưng lại ít được chọn lựa bởi việc xét xử của tòa án còn dựa nhiều vào các chứng cứ pháp lý do cơ quan quản lý đất đai cung cấp mà “xem nhẹ” các chứng cứ của người khởi kiện²⁹.

2.1.1.3. Vai trò của khiếu nại về đất đai

Khiếu nại hành chính về đất đai có vai trò rất quan trọng, là một bộ phận không thể thiếu trong quản lý nhà nước về đất đai, được thể hiện qua các khía cạnh sau:

Thứ nhất, khiếu nại về đất đai là phương tiện pháp lý có hiệu quả mà người sử dụng đất sử dụng để yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền bảo vệ quyền tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp của mình, ngăn chặn sự lạm quyền, vi phạm pháp luật từ phía Nhà nước.

Thứ hai, khiếu nại hành chính về đất đai là một hình thức dân chủ, qua đó người sử dụng đất tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước. Đơn khiếu nại là kênh thông tin quan trọng về vi phạm pháp luật đất đai, những sai sót trong hoạt động của Nhà nước. Từ những thông tin này, các cơ quan chức năng có cơ sở kiểm tra, xử lý vi phạm một cách hiệu quả.

Thứ ba, khiếu nại về đất đai là cơ sở quan trọng cho việc hoạch định chính sách và hoàn thiện pháp luật về đất đai. Nếu bỏ qua khía cạnh tiêu cực của khiếu nại do một số đối tượng lợi dụng việc khiếu nại về đất đai để trục lợi thì việc khiếu nại của người sử dụng đất là “kênh thông tin ngược” quan trọng để Nhà nước điều chỉnh chính sách, pháp luật về đất đai. Từ đó, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai.

2.1.2. Mối quan hệ giữa khiếu nại về đất đai với các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất ở Việt Nam

Khiếu nại về đất đai cùng với khởi kiện vụ án hành chính về đất đai là hai phương thức chính của pháp luật Việt Nam trong giải quyết tranh chấp giữa người sử dụng đất và Nhà nước. Mỗi phương thức có những mặt mạnh, mặt hạn chế nhất định. Tuy có sự khác nhau cơ bản về quy trình tiếp nhận, giải quyết nhưng nhìn chung đó là phương tiện pháp lý chính thức và hiệu quả nhất để người sử dụng đất bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Trong thực tiễn pháp luật Việt Nam, khiếu nại đang là phương thức được người sử dụng đất ưu tiên lựa chọn³⁰ bởi nó phù hợp với tư duy pháp lý của người Việt Nam và có những ưu điểm vượt trội³¹ so với khởi kiện vụ án tại Tòa án. Quan trọng hơn là khi sử dụng phương thức khiếu nại, người sử dụng đất sẽ có lợi thế “rộng đường” bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình theo kiểu “*lọt sào xuống nia*” - nghĩa là nếu việc khiếu nại không thành công thì họ có quyền tiếp tục khởi kiện vụ án. Trong khi đó, một khi đã chọn con đường tòa án, người sử dụng đất không còn cơ hội quay trở lại khiếu nại.

²⁹ Viện Kiểm sát nhân dân tối cao tại TP. Hồ Chí Minh (2017), *Thực trạng chất lượng xét xử án hành chính thông qua các vụ án hành chính bị hủy, sửa*, tr.80, 81 (Tài liệu Hội nghị Thực trạng, giải pháp tăng cường giải quyết, nâng cao chất lượng xét xử án hành chính, ngày 29/12/2017 của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh).

³⁰ Theo thống kê, tổng số vụ kiện hành chính thụ lý tại tòa án trong năm 2011 chỉ bằng 0,25% số đơn khiếu nại gửi đến các cơ quan hành chính (Nguồn: UNDP Vietnam (2014), *Tranh chấp thu hồi đất ở Đông Á: Phân tích so sánh và khuyến nghị với Việt Nam*, trang 74; Bộ Tư pháp, 4/11/2011, *Thực trạng giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay*, <http://moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/thong-tinhkha.aspx?ItemID=4594>).

³¹ Nguyễn Mạnh Hùng (2015), *sđd*, tr. 47.

Bên cạnh hai phương thức trên, pháp luật Việt Nam còn thiết lập nhiều phương thức khác để bảo vệ quyền của công dân nói chung và quyền của người sử dụng đất nói riêng như: giải quyết các tranh chấp đất đai trong nội bộ Nhân dân; kiến nghị, phản ánh như một phương thức vừa bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình; tố cáo những vi phạm pháp luật trong quản lý, khai thác, sử dụng đất đai.

Các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất nêu trên, tuy được tiếp nhận, giải quyết theo thủ tục khác nhau nhưng giữa chúng có mối quan hệ tương hỗ với nhau. Làm rõ các khái niệm và mối quan hệ giữa các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất nêu trên là cần thiết nhằm bảo đảm việc áp dụng pháp luật thống nhất. Cụ thể:

2.1.2.1. Mối quan hệ giữa khiếu nại hành chính và khởi kiện vụ án hành chính về đất đai

Hiện nay, các khái niệm “khiếu nại”, “khiếu kiện” vẫn còn thiếu nhất quán. Tác giả thống nhất với quan điểm cho rằng, để bảo đảm sự nhất quán về phương diện ngữ nghĩa thì “khiếu kiện hành chính” cần được hiểu là thuật ngữ phản ánh những đặc tính chung của “khiếu nại hành chính” và “khởi kiện vụ án hành chính”³². Trong đó, khởi kiện vụ án hành chính là yêu cầu Tòa án giải quyết vụ án hành chính để bảo vệ quyền và lợi ích của mình³³. Giữa khiếu nại hành chính về đất đai và khởi kiện vụ án hành chính liên quan đến đất đai có sự giống nhau về chủ thể, đối tượng. Bên cạnh đó, giữa chúng có mối quan hệ phụ thuộc với nhau nhưng đồng thời cũng độc lập với nhau. Cụ thể, *i.* về thẩm quyền, khiếu nại hành chính về đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính theo thủ tục hành chính do pháp luật khiếu nại quy định, còn khởi kiện vụ án hành chính về đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính; *ii.* giải quyết khiếu nại về đất đai là phương thức “tự xem xét lại” nên thường linh động, mềm dẻo hơn phương thức giải quyết vụ án hành chính về đất đai, bởi căn cứ để cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính giải quyết khiếu nại, ngoài tính hợp pháp còn có thể xem xét tính hợp lý của quyết định hành chính, tình hình thực tế nơi xảy ra vụ việc và thực tiễn đặt ra từ yêu cầu quản lý nhà nước về đất đai. Trong khi đó, căn cứ để Tòa án xét xử vụ án hành chính chỉ tuân thủ các quy định của pháp luật - tức chỉ xem xét về tính hợp pháp của quyết định hành chính; *iii.* việc giải quyết khiếu nại về đất đai theo thủ tục hành chính, còn xét xử vụ án hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng. Thủ tục xét xử vụ án hành chính về đất đai được quy định chặt chẽ hơn so với thủ tục khi giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực này; *iv.* việc tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại và nội dung có liên quan của các cơ quan hành chính nhà nước thuộc trách nhiệm của người giải quyết khiếu nại, người bị khiếu nại, thủ trưởng cơ quan hành chính cấp trên. Trong khi đó, việc thi hành bản án hành chính, ngoài trách nhiệm của những chủ thể nêu trên, những nội dung quyết định về tài sản, quyền tài sản và bồi thường thiệt hại trong bản án hành chính được thi hành theo quy định của pháp luật thi hành án³⁴.

Bên cạnh đó, xét về bản chất thì khiếu nại hành chính và khởi kiện vụ án hành chính có mối quan hệ với nhau, thể hiện ở các phương diện: *i.* chủ thể khiếu nại và khởi kiện đều

³² Nguyễn Mạnh Hùng (2015), *sđd*, tr. 7, 14.

³³ Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý (2013), *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa và Nxb. Tư pháp, tr. 427.

³⁴ Trần Văn Sơn (2007), *sđd*, tr. 43.

là người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất. Trên thực tế người khiếu nại hoàn toàn có thể trở thành người khởi kiện và ngược lại; *ii.* đối tượng khiếu nại và khởi kiện đều là quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan, cán bộ công chức thuộc cơ quan hành chính nhà nước - nghĩa là nó xuất phát từ hoạt động quản lý nhà nước. Do đó, trong quá trình giải quyết đều phải căn cứ vào quy định của pháp luật đất đai. Nếu cơ quan hành chính giải quyết hiệu quả các vụ khiếu nại hành chính thì số vụ khởi kiện hành chính sẽ giảm và ngược lại; *iii.* trong quá trình giải quyết vụ án, tòa án rất cần sự phối hợp chặt chẽ từ phía cơ quan quản lý nhà nước về đất đai và cơ quan thụ lý giải quyết khiếu nại trước khi Tòa án xét xử vụ án hành chính; *iv.* phán quyết của Tòa án nếu có liên quan đến việc đúng, sai của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu kiện thì phía cơ quan hành chính phải thi hành theo phán quyết của Tòa án.

2.1.2.2. *Mối quan hệ giữa khiếu nại hành chính và tranh chấp về đất đai*

Khiếu nại hành chính và tranh chấp đất đai là hai thủ tục pháp lý khác nhau nhưng có mối quan hệ gắn bó mật thiết với nhau.

Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai³⁵. Khái niệm tranh chấp đất đai theo quy định pháp luật hiện hành là quá rộng và không rõ về đối tượng tranh chấp, do đó dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau³⁶. Để phân biệt tranh chấp đất đai với khiếu nại hành chính về đất đai cũng như xác định mối quan hệ tương hỗ của chúng, tác giả cho rằng cần hiểu khái niệm tranh chấp đất đai theo đúng bản chất của nó là tranh chấp quyền sử dụng đất giữa các bên liên quan. Theo đó, tác giả thống nhất quan điểm cho rằng, tranh chấp đất đai là sự bất đồng, mâu thuẫn giữa các chủ thể trong quan hệ đất đai xoay quanh việc xác định ai là người có quyền sử dụng đất hợp pháp đối với thửa đất nhất định³⁷.

Luật Đất đai năm 2013 vẫn tiếp tục giao cho cơ quan hành chính giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục hành chính đối với các trường hợp không có giấy chứng nhận và các loại giấy tờ nhất định. Tranh chấp đất đai theo thủ tục hành chính được chia làm hai cấp giải quyết, thẩm quyền giải quyết tùy thuộc vào loại chủ thể cụ thể. Thủ tục giải quyết tranh chấp được thực hiện theo quy định pháp luật có liên quan³⁸. Khác với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 cho phép người sử dụng đất có quyền lựa chọn khởi kiện vụ án ra Tòa án ngay cả khi không có giấy chứng nhận hoặc các giấy tờ khác theo quy định. Điều này có nghĩa thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan hành chính theo Luật Đất đai năm 2013 bị thu hẹp lại, mở rộng thẩm quyền xét xử của Tòa án đối với tranh chấp đất đai. Đây là hướng đi phù hợp với điều kiện Việt Nam hiện nay và xu thế chung của thế giới.

Từ quy định pháp luật cho thấy giữa khiếu nại hành chính và tranh chấp đất đai có những điểm khác nhau cơ bản:

³⁵ Khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

³⁶ Trường đại học Luật TP. Hồ Chí Minh (2013), Lưu Quốc Thái (chủ biên), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, tr. 376.

³⁷ Lưu Quốc Thái (2015), *Pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai*, Báo cáo tổng kết đề tài khoa học và công nghệ Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh, tr. 9.

³⁸ Điều 89, 90 Nghị định số 43/2014/NĐCP ngày 15/5/2014; Quyết định số 1839/QĐ-BTNMT ngày 28/7/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về công bố thủ tục hành chính trên lĩnh vực đất đai.

(i) Chủ thể của quan hệ tranh chấp đất đai là những người sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai. Họ tham gia vào quan hệ tranh chấp đất đai để khẳng định tư cách “người sử dụng đất” của mình. Như vậy, tranh chấp đất đai chỉ là mâu thuẫn, xung đột quyền, lợi ích trên thửa đất giữa những người sử dụng đất mà không có sự tham gia của một bên chủ thể đại diện cho quyền lực nhà nước.

(ii) Đối tượng của tranh chấp đất đai với khiếu nại về đất đai là khác nhau. Nếu như đối tượng của khiếu nại đất đai là quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền thì đối tượng của tranh chấp đất đai là quyền sử dụng đất. Điều đó có nghĩa giữa những người sử dụng đất (được cấp giấy chứng nhận hoặc chưa) yêu cầu cơ quan, cá nhân có thẩm quyền “phân định” quyền sử dụng đất của một hoặc nhiều thửa đất cụ thể thuộc về ai.

(iii) Giữa tranh chấp đất đai và khiếu nại hành chính về đất đai khác nhau về mục đích, bản chất. Nếu như mục đích của khiếu nại hành chính về đất đai là yêu cầu cơ quan nhà nước bảo vệ quyền vốn có của người sử dụng đất, loại trừ những quyết định hành chính, hành vi hành chính bất hợp pháp, bất hợp lý gây bất lợi cho mình thì mục đích của tranh chấp đất đai là giải quyết mâu thuẫn, xung đột về quyền sử dụng đất và khẳng định quyền sử dụng đất thuộc về ai.

(iv) Thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai được điều chỉnh bởi pháp luật khiếu nại, pháp luật đất đai. Trong khi đó, thủ tục giải quyết tranh chấp do pháp luật đất đai quy định và có sự khác biệt rõ rệt.

(v) Theo quy định tại khoản 3 Điều 203 Luật Đất đai năm 2013 thì đương sự lựa chọn giải quyết tranh chấp tại cơ quan hành chính nếu không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp thì có thể “khiếu nại” lên cấp trên. Bản chất của việc “khiếu nại” lên cấp trên là giải quyết tranh chấp lần hai. Khi xem xét, giải quyết khiếu nại đối với kết quả giải quyết tranh chấp (giải quyết tranh chấp lần hai) thì cơ quan cấp trên có quyền sửa quyết định giải quyết tranh chấp của cấp dưới. Trong khi đó theo quy định pháp luật khiếu nại, khi xem xét, giải quyết khiếu nại lần hai, thì cấp trên không được sửa quyết định của cấp dưới mà chỉ công nhận, không công nhận, hoặc công nhận một phần.

Tuy nhiên, tranh chấp đất đai và khiếu nại hành chính về đất đai là hai hiện tượng khá gần gũi với nhau, bởi cả hai đều là các xung đột về quyền và lợi ích liên quan đến quyền sử dụng đất. Tranh chấp đất đai và khiếu nại đất đai đều là nội dung của quản lý nhà nước về đất đai, đều hướng đến mục đích bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Theo quy định pháp luật Việt Nam, người sử dụng đất có thể lựa chọn phương thức thực hiện quyền trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại hành chính về đất đai bằng cả con đường hành chính lẫn tố tụng. Do đó, xét ở cả góc độ lý luận lẫn thực tiễn, khi giải quyết tốt tranh chấp sẽ giảm thiểu khiếu nại và ngược lại.

2.1.2.3. Mối quan hệ giữa khiếu nại và tố cáo hành chính về đất đai

Tố cáo là việc công dân theo thủ tục do Luật Tố cáo năm 2011 quy định báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức. Như vậy, khách thể của tố cáo là

mọi hành vi vi phạm pháp luật của mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan đến công việc của nhà nước, loại trừ tội phạm³⁹.

Trong Luận án, tác giả không xem xét tất cả các loại tố cáo theo phạm vi điều chỉnh của Luật Tố cáo năm 2011 mà chỉ xem xét các tố cáo liên quan đến đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết của các cơ quan hành chính. Theo đó, tố cáo liên quan đến đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan hành chính là việc công dân báo cho cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính biết về hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai (mà không phải là tội phạm) của cơ quan, cán bộ, công chức, viên chức thuộc hệ thống cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp thuộc cơ quan hành chính hoặc hành vi của những người khác xảy ra trên lĩnh vực đất đai thuộc chức năng quản lý của cơ quan hành chính, đã gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền lợi hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức⁴⁰.

Như vậy, khiếu nại hành chính và tố cáo hành chính về đất đai có sự khác nhau cơ bản là: *i.* chủ thể khiếu nại là công dân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại⁴¹ còn người tố cáo chỉ là công dân⁴² - người không có quyền, lợi ích liên quan trực tiếp đến hành vi vi phạm pháp luật về đất đai được thực hiện quyền tố cáo; *ii.* mục đích của khiếu nại là để bảo vệ quyền và lợi ích trực tiếp của người khiếu nại trên thửa đất mà mình quản lý, sử dụng còn mục đích của người tố cáo là nhằm bảo vệ lợi ích của Nhà nước, tập thể và công dân nói chung; *iii.* đối tượng của khiếu nại là quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai mà người sử dụng đất cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Trong khi đó, đối tượng của tố cáo là hành vi vi phạm pháp luật về đất đai của bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức; *iv.* về trách nhiệm pháp lý: người khiếu nại không phải chịu trách nhiệm khi khiếu nại không có căn cứ, còn người tố cáo thì phải chịu trách nhiệm pháp lý khi cố tình tố cáo sai sự thật; *v.* về thẩm quyền giải quyết: người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình và của cán bộ, công chức do mình quản lý trực tiếp. Nếu không đồng ý sẽ do cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại lần đầu (nếu như người khiếu nại chọn khiếu nại hành chính) hoặc do Tòa án giải quyết (nếu người khiếu nại chọn con đường khởi kiện). Trong khi đó, thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ liên quan đến lĩnh vực đất đai thuộc về người bổ nhiệm, quản lý trực tiếp cán bộ, công chức đó⁴³.

Trên thực tế, khiếu nại, tố cáo có quan hệ mật thiết với nhau. Trước hết, trong quá trình cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, nhiều trường hợp từ khiếu nại chuyển thành tố cáo, người khiếu nại có thể trở thành người tố cáo, người giải quyết khiếu nại có thể trở thành người bị tố cáo. Ví dụ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện bác đơn khiếu nại về đất đai của người khiếu nại và người khiếu nại cho rằng, trong quá trình giải quyết khiếu nại và quản lý đất đai, Chủ tịch huyện vi phạm pháp luật nên làm đơn tố cáo. Trong

³⁹ Nguyễn Cửu Việt (2013), *sđđ*, tr. 675.

⁴⁰ Trần Văn Sơn (2007), *sđđ*, tr. 31.

⁴¹ Khoản 2 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011.

⁴² Khoản 4 Điều 2 Luật Tố cáo năm 2011.

⁴³ Xem thêm từ Điều 12 đến Điều 17 Luật Tố cáo năm 2011.

trường hợp này, người khiếu nại đã trở thành người tố cáo, người giải quyết khiếu nại trở thành người bị tố cáo. Từ đây, quan hệ khiếu nại đã trở thành quan hệ tố cáo. Những trường hợp này diễn ra nhiều trên thực tế càng làm cho bức tranh khiếu nại, tố cáo về đất đai diễn biến phức tạp. Do đó, làm tốt công tác giải quyết khiếu nại về đất đai là một biện pháp hữu hiệu để giảm thiểu tố cáo về đất đai. Đồng thời nếu làm tốt công tác giải quyết tố cáo, kết luận khách quan, xử lý nghiêm cán bộ, công chức, viên chức có hành vi vi phạm trong lĩnh vực đất đai, sẽ giảm tình trạng sai sót, vi phạm pháp luật dẫn đến khiếu nại về đất đai.

2.1.2.4. Mối quan hệ giữa khiếu nại hành chính với kiến nghị, phản ánh liên quan đến đất đai

Kiến nghị là một quyền hiến định của công dân được ghi nhận trong Điều 28 Hiến pháp năm 2013. Ngoài ra, Luật Đất đai năm 2013 và Luật Khiếu nại năm 2011 cũng gián tiếp thừa nhận quyền “phản ánh” của công dân.

Khoản 2 Điều 2 Luật Tiếp công dân năm 2013 quy định: *“Kiến nghị, phản ánh là việc công dân cung cấp thông tin, trình bày ý kiến, nguyện vọng, đề xuất giải pháp với cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền về những vấn đề liên quan đến việc thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật, công tác quản lý trong các lĩnh vực đời sống xã hội thuộc trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân đó”*.

Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, pháp luật đất đai và pháp luật khiếu nại đã quy định cụ thể việc tiếp nhận và giải quyết kiến nghị, phản ánh của công dân trong lĩnh vực quản lý đất đai. Điều 199 Luật Đất đai năm 2013 quy định, công dân có quyền tự mình hoặc thông qua các tổ chức đại diện thực hiện quyền giám sát, phản ánh các sai phạm trong quản lý và sử dụng đất đai. Công dân trực tiếp thực hiện quyền giám sát thông qua hình thức phản ánh, gửi đơn kiến nghị đến các cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết, gửi đơn kiến nghị đến các tổ chức đại diện được pháp luật công nhận để tổ chức này thực hiện việc giám sát. Điều 59 Luật Khiếu nại năm 2011 cũng quy định trụ sở tiếp công dân của Đảng, Nhà nước được tổ chức ở trung ương và địa phương để tiếp công dân đến khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh theo quy định của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

Thông tư số 07/2014/TT-TTCP ngày 31/10/2014 về xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, phản ánh của Tổng Thanh tra Chính phủ đã cụ thể hóa quy trình xử lý đơn khiếu nại, đơn tố cáo, đơn kiến nghị, phản ánh. Theo đó, Điều 6 Thông tư này đã phân đơn kiến nghị, phản ánh thành một loại đơn riêng, đồng thời quy định cách thức xử lý đơn. Tuy chưa được pháp luật quy định cụ thể, chặt chẽ cách thức thực hiện quyền kiến nghị, phản ánh, nhưng trên thực tế, các đơn kiến nghị, phản ánh của công dân vẫn được xem là đơn dân nguyện, đều được cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiếp nhận, xem xét, giải quyết.

Trong lĩnh vực đất đai, người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất thường xuyên sử dụng quyền kiến nghị, phản ánh như một phương thức vừa bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, vừa tham gia quản lý nhà nước. Thực tiễn cho thấy, đơn thư loại này rất đa dạng, nếu không có trình độ chuyên môn và sự am hiểu pháp luật sẽ khó phân biệt và dễ xảy ra tình trạng phân loại đơn sai dẫn đến áp dụng pháp luật không chính xác. Do đó, cần nhận diện những điểm giống và khác nhau giữa khiếu nại và kiến nghị, phản ánh trong lĩnh vực đất đai. Cụ thể:

Đối với khiếu nại, mối quan hệ được thiết lập giữa một bên khiếu nại và một bên bị khiếu nại. Mục đích cuối cùng của khiếu nại là mong muốn Nhà nước, người có thẩm quyền thu hồi hoặc chỉnh sửa quyết định hành chính, thực hiện hoặc không thực hiện hành vi hành chính nhất định. Trong khi đó, đơn kiến nghị, phản ánh thể hiện mối quan hệ giữa người sử dụng đất đối với cơ quan Nhà nước, người có thẩm quyền không nhất thiết phải dựa vào quyết định hành chính, hành vi hành chính. Nó mang tính chất “ôn hòa” hơn và mục đích hướng đến có thể là bảo vệ quyền, lợi ích của người có đơn kiến nghị, phản ánh, hoặc có thể là bảo vệ quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức, cộng đồng dân cư.

Nếu khiếu nại được quy định chặt chẽ về thủ tục khiếu nại, giải quyết khiếu nại theo Luật Khiếu nại năm 2011 và các văn bản hướng dẫn thi hành, thì việc xử lý đơn kiến nghị, phản ánh được quy định chung chung, không chặt chẽ như khiếu nại. Hiện nay, chỉ mới có Thông tư số 07/2014/TT-TTCP quy định về tiếp nhận đơn kiến nghị, phản ánh. Tuy nhiên, Thông tư này cũng chưa quy định cụ thể về quy trình tiếp nhận, giải quyết cũng như thời hạn giải quyết loại đơn thư kiến nghị, phản ánh cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trên thực tế, xuất hiện tình trạng một số cán bộ, công chức cố tình hướng dẫn hoặc phân loại đơn sai lệch, để đưa loại đơn khiếu nại trở thành đơn kiến nghị, phản ánh nhằm tránh sức ép giải quyết khiếu nại theo quy trình nghiêm ngặt mà pháp luật khiếu nại quy định.

Tuy khiếu nại và kiến nghị, phản ánh, có những điểm khác biệt nhưng chúng có mối quan hệ với nhau. Nếu xét ở phương thức thực hiện quyền thì có thể xem việc kiến nghị, phản ánh về đất đai và giải quyết nó như một thủ tục tiền khiếu nại. Khi gửi đơn kiến nghị, phản ánh, người sử dụng đất đã sử dụng quyền công dân ở góc độ dung hòa và mong muốn các cơ quan nhà nước giải quyết một cách linh động, nhanh chóng, hiệu quả hơn. Như vậy, nếu giải quyết tốt đơn kiến nghị, phản ánh của người sử dụng đất thì sẽ giảm thiểu tình trạng khiếu nại liên quan đến lĩnh vực này.

2.1.3. Các yếu tố cấu thành của quan hệ khiếu nại về đất đai

Quan hệ khiếu nại về đất đai là quan hệ giữa cơ quan hành chính với người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất nhằm giải quyết tranh chấp về quyền tài sản và các quyền, lợi ích liên quan khác. Là một dạng cụ thể của quan hệ pháp luật hành chính nói chung, nên quan hệ khiếu nại về đất đai cũng được cấu thành bởi ba bộ phận: chủ thể, khách thể và nội dung.

2.1.3.1. Chủ thể của quan hệ khiếu nại về đất đai

Theo quy định của pháp luật khiếu nại nói chung, các chủ thể tham gia vào quan hệ khiếu nại bao gồm: người khiếu nại, người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại và người có quyền, nghĩa vụ liên quan. Cụ thể, trong quan hệ khiếu nại về đất đai, chủ thể tham gia bao gồm: *người khiếu nại* là tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư; *người bị khiếu nại* là cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước và tổ chức, cá nhân có thẩm quyền khác theo quy định pháp luật; *người giải quyết khiếu nại* là người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính và các cơ quan, tổ chức khác theo quy định pháp luật; *người có quyền, nghĩa vụ liên quan* là tổ chức, cá nhân có quyền và nghĩa vụ liên quan.

a. Tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư

Người khiếu nại là một bên chủ thể quan trọng quyết định hình thành quan hệ pháp luật khiếu nại. Người khiếu nại theo quy định pháp luật hiện hành là công dân, cơ quan, tổ

chức⁴⁴. Tuy nhiên, nếu xem xét cụ thể khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 thì khái niệm người khiếu nại ở đây khá mơ hồ và còn có nhiều quan điểm khác nhau. Có quan điểm cho rằng, người khiếu nại phải là người có quyền khiếu nại. Quan điểm khác cho rằng, người khiếu nại có thể là người có quyền khiếu nại hoặc có thể là người đại diện, người được ủy quyền theo quy định pháp luật⁴⁵. Quan điểm thứ hai này gần với thực tiễn giải quyết khiếu nại hiện nay hơn. Tuy nhiên, cách hiểu này cũng không giải quyết triệt để vấn đề ai là người thực sự tham gia vào quan hệ khiếu nại hành chính với tư cách là người khiếu nại? Theo định nghĩa khiếu nại và người khiếu nại, có thể hiểu, chỉ có những người trực tiếp bị áp dụng bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính mới là người có quyền khiếu nại và mới là người khiếu nại như một chủ thể chính thức tham gia quan hệ khiếu nại. Người không bị quyết định hành chính, hành vi hành chính tác động trực tiếp nhưng quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính của nhà nước thì không rõ có được khiếu nại và có phải là người khiếu nại hay không? Việc xác định chính xác người khiếu nại trong từng vụ việc khiếu nại hành chính là một bảo đảm pháp lý quan trọng đối với quyền khiếu nại của công dân. Do đó, tác giả cho rằng, người khiếu nại là cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền và lợi ích hợp pháp bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật cán bộ công chức nên tự mình hoặc thông qua người đại diện hợp pháp thực hiện quyền khiếu nại trên thực tế. Quan niệm về người khiếu nại như vậy sẽ khái quát đầy đủ tính chất của người khiếu nại - một chủ thể tham gia vào quan hệ khiếu nại hành chính.

Tiếp cận theo hướng này, có thể nhận diện người khiếu nại trong quan hệ khiếu nại về đất đai như sau:

Khoản 1 Điều 204 Luật Đất đai năm 2013 quy định “*người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai*”. Từ quy định này có thể xác định người khiếu nại trong quan hệ khiếu nại về đất đai là người sử dụng đất hoặc người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất. Họ là chủ thể bị xâm phạm quyền sử dụng đất hoặc các quyền, lợi ích khác từ phía cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước. Người sử dụng đất, theo quy định của pháp luật đất đai gồm bảy nhóm cụ thể: *i. tổ chức trong nước; ii. hộ gia đình, cá nhân trong nước; iii. cộng đồng dân cư; iv. cơ sở tôn giáo; v. tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; vi. người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch; vii. doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài*. Như vậy, có thể khái quát, người khiếu nại - một chủ thể quan trọng trong quan hệ khiếu nại về đất đai theo pháp luật hiện hành bao gồm: *tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư*. So với pháp luật khiếu nại thì người khiếu nại trong quan hệ khiếu nại về đất đai có thêm hai “*nhân vật*” mới là hộ gia đình và cộng đồng dân cư. Hai “*nhân vật*” này rất đặc trưng, bởi hộ gia đình, cộng đồng dân cư đều là một tập hợp người, có điểm tương đồng với kết cấu một tổ chức là *tập hợp người được tổ chức lại, hoạt động vì những quyền lợi chung, nhằm mục đích chung*⁴⁶ nhưng lại không đầy đủ tính chất của một tổ chức theo quy

⁴⁴ Khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011.

⁴⁵ Nguyễn Thị Thủy (2007), “Người khiếu nại và người bị khiếu nại trong khiếu nại hành chính”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 3.

⁴⁶ Viện ngôn ngữ học (1994), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Khoa học xã hội - Trung tâm từ điển học, tr. 973.

định của pháp luật khiếu nại⁴⁷. Hơn nữa, trong trường hợp này cũng khó xác nhận họ là cá nhân, bởi *cá nhân là người riêng lẻ, phân biệt với tập thể hoặc xã hội*⁴⁸. Tuy nhiên, hiện nay, việc giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai đối với hộ gia đình, cộng đồng dân cư được thực hiện giống như đối với cá nhân. Như vậy, “ngụ ý” của các cơ quan thi hành pháp luật đã “đồng nhất” hộ gia đình, cộng đồng dân cư với cá nhân. Thậm chí, Nghị định số 102/2014/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai cũng quy định hộ gia đình, cộng đồng dân cư có hành vi vi phạm sẽ bị xử lý như đối với cá nhân⁴⁹.

Việc xác định tư cách của hộ gia đình, cộng đồng dân cư có ý nghĩa quyết định đối với thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu khi họ tham gia vào quan hệ khiếu nại về đất đai. Một vấn đề đặt ra là, hiện nay, pháp luật chưa quy định hoặc hướng dẫn cho các chủ thể này phương thức tham gia vào quan hệ khiếu nại (cụ thể là chưa quy định cách thức cử đại diện tham gia vào quan hệ khiếu nại). Thông thường, nếu hộ gia đình tham gia khiếu nại thì chủ hộ tham gia hay cử thành viên trong hộ tham gia. Đối với cộng đồng dân cư thì còn khá lúng túng trong cách thức cử người đại diện.

Từ những phân tích trên, có thể hiểu, *người khiếu nại trong quan hệ khiếu nại đất đai là tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư* (sau đây gọi chung là người sử dụng đất) *có quyền và lợi ích hợp pháp bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính từ phía cơ quan hành chính hoặc người có thẩm quyền theo quy định pháp luật nên tự mình hoặc thông qua người đại diện hợp pháp thực hiện quyền khiếu nại trên thực tế.*

Trong quan hệ đất đai, địa vị pháp lý của người sử dụng đất và cơ quan hành chính là bất bình đẳng. Người sử dụng đất vừa là đối tượng quản lý của cơ quan hành chính, vừa là người được cơ quan hành chính chuyển giao quyền sử dụng đất từ chủ sở hữu toàn dân mà Nhà nước là người đại diện. Trong mỗi quan hệ bất bình đẳng này, có thể tồn tại sự bất đồng về ý kiến. Và khiếu nại chính là hành vi phản ứng chủ động của người khiếu nại trước sự bất đồng này. Người khiếu nại ở đây không chỉ là người sử dụng đất bị tác động trực tiếp bởi các quyết định hành chính, hành vi hành chính, mà còn bao gồm cả những người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính. Ví dụ, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính như người thuê đất đang sản xuất mà mảnh đất đó bị thu hồi.

Khi tham gia vào quan hệ khiếu nại về đất đai, mục đích của người khiếu nại là bảo vệ quyền quyền tài sản, các quyền và lợi ích liên quan khác, chống lại sự lạm quyền, vi phạm từ phía Nhà nước. Nếu xem xét ở góc độ khiếu nại để bảo vệ quyền tài sản thì theo quy định pháp luật hiện nay, người khiếu nại khó đạt được mục đích bởi: quyền tài sản theo thông lệ phải được bảo vệ như quyền sở hữu, một quyền bất khả xâm phạm của con người. Khi có sự tranh chấp hay xâm phạm quyền tài sản, cơ chế bảo vệ quyền tài sản phải được bảo vệ bằng Tòa án theo thủ tục tố tụng. Trong khi đó, việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại theo phương thức “bộ trưởng - quan tòa” với thủ tục hành chính khép kín đã tạo

⁴⁷ Điều 2, Điều 3 Luật Khiếu nại năm 2011.

⁴⁸ Viện ngôn ngữ học (1994), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Khoa học xã hội - Trung tâm từ điển học, tr. 97.

⁴⁹ Cao Vũ Minh (2017), “Kiến nghị hoàn thiện các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 4.

ra sự bất bình đẳng giữa người giải quyết khiếu nại và người khiếu nại. Tại Việt Nam, không có khả năng giải quyết tranh chấp quyền tài sản ở thị trường sơ cấp⁵⁰ giữa Nhà nước và người sử dụng đất bằng thủ tục tố tụng dân sự. Chính vì cơ chế bảo vệ quyền của người sử dụng đất chưa phù hợp, dẫn đến việc giải quyết khiếu nại không đáp ứng nhu cầu chính đáng của người sử dụng đất.

b. Cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong Cơ quan hành chính nhà nước

Ở nước ta, đất đai thuộc sở hữu toàn dân. Đất đai “đến tay” người sử dụng phải thông qua hoạt động giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất từ người đại diện chủ sở hữu toàn dân là Nhà nước, mà chủ yếu là các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai. Trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai, Chính phủ là cơ quan thống nhất quản lý về đất đai trên phạm vi cả nước, chủ yếu tập trung vào vai trò điều tiết vĩ mô và phân công mạnh thẩm quyền quản lý đất đai cụ thể cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện. Do đó, Chính phủ hầu như không ban hành các quyết định hành chính cá biệt trong quản lý đất đai tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất.

Ủy ban nhân dân các cấp là cơ quan thực hiện quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương. Theo quy định pháp luật, trừ một số trường hợp đặc biệt⁵¹, gần như toàn bộ hoạt động giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất... đã được phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện. Ủy ban nhân dân các cấp là những cơ quan chủ yếu ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện những hành vi hành chính tác động trực tiếp đến người sử dụng đất, người có quyền, nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất. Do đó, hầu hết các khiếu nại về đất đai đều xuất phát từ quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân các cấp và người có thẩm quyền quản lý đất đai thuộc Ủy ban nhân dân các cấp. Ngoài ra, hệ thống Văn phòng đăng ký đất đai cũng đã được pháp luật trao cho một số quyền năng quản lý nhà nước⁵² và các hoạt động dịch vụ về đất đai. Do đó, các quyết định, hành vi của hệ thống này cũng là đối tượng khiếu nại.

Khi tham gia vào quan hệ khiếu nại về đất đai, cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền có hai tư cách: người bị khiếu nại và người giải quyết khiếu nại.

Thứ nhất, cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền với tư cách người bị khiếu nại

Khi xem xét quan hệ khiếu nại về đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất, cũng cần xét trên cả hai khía cạnh: cơ quan hành chính, người có thẩm quyền với tư cách là đại diện chủ sở hữu và cơ quan hành chính, người có thẩm quyền với tư cách là chủ thể quyền lực công thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai, ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính bị khiếu nại.

(i) Xem xét ở khía cạnh cơ quan hành chính, người có thẩm quyền với tư cách là đại diện chủ sở hữu: khi thực hiện quyền năng đại diện chủ sở hữu, các cơ quan hành chính, người có thẩm quyền sử dụng công cụ hành chính mang tính mệnh lệnh hành chính đơn

⁵⁰ Lưu Quốc Thái (2016), *sđd*, tr. 86, 87.

⁵¹ Cụ thể như việc giao đất trong khu công nghệ cao, khu kinh tế; giao đất, cho thuê đất hàng không, sân bay dân dụng theo Điều 150, 151, 156 Luật Đất đai năm 2013.

⁵² Khoản 2, khoản 24 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP của Chính phủ, ngày 6/01/2017 sửa đổi, bổ sung một số quy định chi tiết thi hành Luật đất đai.

phương để chuyển giao đất đai từ quyền sở hữu toàn dân cho cá nhân, tổ chức sử dụng; kiểm tra việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất và thực thi việc thu hồi đất theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp này rất khó phân định và tách bạch yếu tố tài sản và yếu tố quyền lực trong quan hệ đất đai. Sự lẫn lộn giữa quyền sở hữu và quyền quản lý dẫn đến tình trạng các cơ quan hành chính, cá nhân được giao quyền lạm quyền trong sử dụng công cụ hành chính để thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu, xâm phạm đến quyền và lợi ích chính đáng của người sử dụng đất, mà cụ thể ở đây là quyền tài sản - một quyền tiêm cận với quyền sở hữu. Đây chính là nguyên nhân cơ bản làm cho người sử dụng đất phải sử dụng quyền khiếu nại nhằm bảo vệ quyền tài sản và các quyền, lợi ích hợp pháp khác của mình trên thửa đất đã được Nhà nước trao quyền sử dụng.

(ii) *Xem xét ở khía cạnh cơ quan hành chính, người có thẩm quyền với tư cách là chủ thể quyền lực công thực hiện chức năng quản lý về đất đai:* các quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính đơn phương, mệnh lệnh trong thực hiện chức năng quản lý của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền sẽ tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Khi người sử dụng đất cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích của mình sẽ khiếu nại. Như vậy, nếu xem xét thuần túy ở khía cạnh quản lý nhà nước về đất đai, thì quan hệ khiếu nại về đất đai chính là quan hệ trong giải quyết tranh chấp bằng thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật khiếu nại.

Do quan hệ khiếu nại về đất đai là quan hệ phái sinh của quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất, nên dù xét ở góc độ nào thì trong quá trình thực hiện quyền của chủ sở hữu và quyền của chủ thể quyền lực công, cơ quan hành chính, người có thẩm quyền luôn sử dụng công cụ hành chính là các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính để áp đặt các mệnh lệnh đối với người sử dụng đất. Khi các quyết định, hành vi này bị khiếu nại sẽ xuất hiện quan hệ khiếu nại về đất đai mà một bên chủ thể tham gia là cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính với tư cách là người bị khiếu nại. Mọi quan hệ giữa chủ thể khiếu nại và chủ thể bị khiếu nại này mang tính bất bình đẳng. Xét ở khía cạnh quyền sử dụng đất là quyền tài sản thì quan hệ khiếu nại hành chính hiện nay cũng không thể hiện đúng bản chất tranh chấp quyền tài sản. Do đó, trong nhiều trường hợp, dù quyền sử dụng đất đã được trao và được coi là quyền tài sản, được bảo vệ như quyền sở hữu, nhưng bản chất của nó chỉ là quyền mà Nhà nước trao cho người sử dụng đất. Khi cần Nhà nước có thể dùng tư cách chủ sở hữu lấy lại thông qua hoạt động thu hồi, ấn định giá đất thu hồi, áp đặt những mệnh lệnh hành chính. Nếu người sử dụng đất cho rằng quyền sử dụng đất hợp pháp của mình bị xâm phạm bởi quyết định hành chính thì họ không thể sử dụng quyền khởi kiện theo thủ tục dân sự mà phải khiếu nại hành chính đến các cơ quan thực hiện hành vi xâm hại giống như khiếu nại hành chính thông thường. Trong khi đó, quyết định thu hồi đất về bản chất là quyết định được ban hành với tư cách là đại diện chủ sở hữu (đất của Nhà nước thì Nhà nước mới được thu hồi), yếu tố mệnh lệnh hành chính chỉ là cái “vỏ bọc” bên ngoài với ý nghĩa là công cụ thực hiện quyền sở hữu. Rõ ràng hiện nay chúng ta còn thiếu một cơ chế tài phán hợp lý để bảo vệ quyền và lợi ích của người sử dụng đất theo đúng bản chất của quan hệ tài sản⁵³.

⁵³ Phạm Văn Võ (2012), *Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai*, Nxb. Lao động, tr. 217.

Qua phân tích trên, có thể thấy, đa số trường hợp, bản chất của khiếu nại về đất đai ở nước ta hiện nay là tranh chấp về quyền tài sản giữa người sử dụng đất và Nhà nước. Trong khi đó, phương thức giải quyết tranh chấp hành chính hiện hành không phản ánh đúng bản của nó nên chưa phát huy được khả năng bảo vệ quyền tài sản của người sử dụng đất trên thực tế. Nguyên nhân sâu xa là do sự bất hợp lý trong quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Theo chúng tôi, “toàn dân” là một chủ thể trừu tượng, không thể tham gia quan hệ pháp luật đất đai cụ thể, mà phải thông qua “người đại diện” là Nhà nước, cụ thể hơn là cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong cơ quan Nhà nước theo quy định pháp luật. Điều bất hợp lý là quá trình thực hiện quyền sở hữu này, chủ thể đại diện không sử dụng kênh lưu thông dân sự mà quyền sở hữu lại được thực hiện thông qua hoạt động quản lý mang tính quyền lực Nhà nước⁵⁴.

Thứ hai, cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền với tư cách là chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai

Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền quản lý đất đai theo quy định của pháp luật đất đai, bao gồm: *i.* cơ quan quản lý nhà nước về đất đai có thẩm quyền chung và cá nhân trong cơ quan đó; *ii.* cơ quan quản lý nhà nước về đất đai có thẩm quyền chuyên môn và cá nhân trong cơ quan đó. Theo quy định của pháp luật khiếu nại thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu thuộc về những người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại hay thủ trưởng trực tiếp của người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai thuộc về thủ trưởng cơ quan cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại lần đầu. Ngoài lệ, là quy định Bộ trưởng có quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định giải quyết lần đầu của Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh⁵⁵.

Như vậy, căn cứ vào quy định của pháp luật khiếu nại, thì chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai bao gồm: *i.* người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước về đất đai có thẩm quyền chung mà cụ thể là Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp; *ii.* người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước về đất đai có thẩm quyền chuyên môn gồm: Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường, Trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường⁵⁶. Theo quy định pháp luật, đây là các chủ thể có thẩm quyền ban hành hoặc thực hiện hầu hết các các quyết định hành chính, hành vi hành chính (là đối tượng của khiếu nại về đất đai) nhằm phục vụ cho hoạt động của chủ thể đại diện chủ sở hữu đất đai và quyền lực công trong công tác quản lý nhà nước về đất đai. Và họ được pháp luật quy định có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình hay của cán bộ, công chức mình do mình quản lý trực tiếp bị khiếu nại; giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà thủ trưởng cơ quan cấp dưới đã giải quyết nhưng còn khiếu nại. Ngoài ra, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường còn có quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định giải quyết lần đầu mà Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã giải quyết nhưng còn khiếu nại.

⁵⁴ Phạm Văn Võ và nhóm nghiên cứu (2013), Báo cáo Đề tài khoa học “*Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện cơ chế giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất - qua kinh nghiệm của các tỉnh đồng bằng Nam Bộ*”, tr. 22.

⁵⁵ Khoản 3 Điều 23 Luật khiếu nại năm 2011.

⁵⁶ Điều 24 Luật Đất đai năm 2013, Điều 4 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.

Bên cạnh đó, người đứng đầu sự nghiệp công lập trong lĩnh vực đất đai có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của công chức, viên chức, người lao động do mình trực tiếp quản lý. Người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập cấp trên trực tiếp giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính mà người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập cấp dưới trực tiếp đã giải quyết mà còn khiếu nại (Khoản 2, 3 Điều 3 Nghị định 75/NĐ-CP). Ví dụ, nhằm cụ thể hóa khoản 2 Điều 24 Luật Đất đai năm 2013, Điều 5 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định tổ chức thực hiện dịch vụ trong lĩnh vực đất đai là Văn phòng đăng ký đất đai và Tổ chức phát triển quỹ đất cũng tham gia trực tiếp vào quan hệ pháp luật khiếu nại về đất đai với cả hai tư cách là người bị khiếu nại và người giải quyết khiếu nại⁵⁷.

c. Các chủ thể khác

Cá nhân, cơ quan, tổ chức liên quan được xem giống như bên thứ ba trong quan hệ khiếu nại về đất đai, bao gồm người có quyền và nghĩa vụ liên quan và cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan. Theo Luật Khiếu nại năm 2011, người có quyền, nghĩa vụ liên quan là cá nhân, cơ quan, tổ chức mà không phải là người khiếu nại, người bị khiếu nại nhưng việc giải quyết khiếu nại có liên quan đến quyền và nghĩa vụ của họ⁵⁸. Trong khiếu nại về đất đai, họ có thể là cá nhân, cơ quan, tổ chức tham gia trực tiếp hoạt động giải quyết khiếu nại như Mặt trận Tổ quốc, Hội nông dân tham gia tiếp xúc, đối thoại trong các vụ việc giải quyết khiếu nại; hoặc các cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung khiếu nại về đất đai⁵⁹.

2.1.3.2. Khách thể của quan hệ khiếu nại về đất đai

Khách thể của quan hệ pháp luật hành chính là cái mà do nó quan hệ pháp luật hành chính phát sinh⁶⁰. Do vậy, khách thể của quan hệ khiếu nại về đất đai là cái mà do nó quan hệ khiếu nại về đất đai phát sinh, là cái mà người khiếu nại hướng tới nhằm đạt được khi tham gia vào quan hệ khiếu nại. Nói cách khác, đó là nguyên do, lý do làm phát sinh quan hệ khiếu nại về đất đai. Có thể khái quát, *khách thể của quan hệ khiếu nại hành chính đất đai là việc bảo vệ quyền của người sử dụng đất, tránh sự xâm hại bởi các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền ban hành hoặc thực hiện trong quá trình thực hiện quyền của đại diện chủ sở hữu cũng như thực thi quản lý nhà nước về đất đai.*

Theo quy định pháp luật đất đai, các quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm hại đến quyền, lợi ích của người sử dụng đất ở hai khía cạnh: *xâm hại quyền tài sản của người sử dụng đất và xâm hại các quyền chủ thể khác của người sử dụng đất.*

a. Các quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm hại đến quyền tài sản của người sử dụng đất

⁵⁷ Điều 5 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai; Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/01/2017 sửa đổi, bổ sung một số quy định chi tiết thi hành Luật đất đai.

⁵⁸ Nguyễn Cửu Việt (2013), *sđđ*, tr. 686.

⁵⁹ Ví dụ, vai trò của cơ quan giải quyết thủ tục hành chính, ngân hàng trong việc ngăn chặn thay đổi hiện trạng thửa đất, giao dịch quyền sử dụng đất, thế chấp quyền sử dụng đất... liên quan đến thửa đất đang giải quyết khiếu nại.

⁶⁰ Nguyễn Cửu Việt (2013), *sđđ*, tr. 120.

Đây là các quyết định, hành vi bị phản ứng dữ dội nhất từ phía người sử dụng đất, bởi nó tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích kinh tế, đến sinh kế, tâm lý và các quyền lợi hợp pháp khác của người sử dụng đất.

Hiến pháp năm 1992 và Luật Đất đai năm 1993 ra đời đã làm thay đổi hoàn toàn quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất, bởi đã quy định hai nội dung có ý nghĩa quyết định là: Nhà nước đã thừa nhận đất đai có giá và người sử dụng đất được giao dịch quyền sử dụng đất như một loại hàng hóa trên thị trường⁶¹.

Hiện nay, quyền sử dụng đất được nhà nước giao, cho thuê, công nhận hoặc thu hồi thông qua các thủ tục hành chính. Các thủ tục này rất phức tạp, mà biểu hiện cụ thể của nó là việc ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính cụ thể. Bản chất của quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất là quan hệ tài sản nhưng nó lại được thực hiện bằng thủ tục hành chính. Do quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất không phản ánh đúng bản chất quan hệ tài sản nên các quyết định hành chính, hành vi hành chính có khả năng xâm hại quyền tài sản của người sử dụng đất ở cả ba khía cạnh: *xâm phạm quyền được trao quyền sử dụng đất; xâm hại quyền giao dịch tài sản và xâm hại quyền được thỏa thuận bồi thường, hỗ trợ tái định cư đúng với giá trị tài sản quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất bị thu hồi.*

Ở khía cạnh xâm hại quyền được trao quyền sử dụng đất của người đang sử dụng đất: để có được quyền sử dụng đất hợp pháp, người sử dụng đất có thể phải bỏ ra một khoản tiền và phải thực hiện một số thủ tục theo quy định. Cơ quan hành chính, người có thẩm quyền căn cứ vào các quy định của pháp luật và theo thủ tục pháp luật quy định mà ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính nhằm trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đủ điều kiện. Kết quả cuối cùng của hoạt động trao quyền là người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất (*sau đây gọi chung là Giấy chứng nhận*). Giấy chứng nhận là một chứng thư pháp lý để Nhà nước xác nhận quyền của người sử dụng đất trên thửa đất mà họ đang hoặc mong muốn quản lý, sử dụng. Tuy quy định của pháp luật ngày càng chặt chẽ, minh bạch nhưng trên thực tế quy định các thủ tục hành chính về đất đai vẫn còn phức tạp, rườm rà, thiếu minh bạch⁶², tồn tại nhiều “kẽ hở” để cơ quan, cá nhân có thẩm quyền cố tình hoặc vô ý ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính xâm hại quyền tài sản của người sử dụng đất⁶³.

Ở khía cạnh xâm hại quyền giao dịch tài sản quyền sử dụng đất của người sử dụng đất: khi quyền sử dụng đất thỏa mãn hai dấu hiệu là được trị giá bằng tiền và có thể đưa vào lưu thông dân sự thì nó trở thành quyền tài sản. Về nguyên tắc, giao dịch về quyền sử dụng đất ở thị trường thứ cấp phải được xác lập trên cơ sở tự do ý chí của các bên theo thỏa thuận và Nhà nước không nên can thiệp theo hướng hạn chế sự thỏa thuận đó⁶⁴. Tuy

⁶¹ Lưu Quốc Thái (2016), *tlđđ*, tr. 33.

⁶² Đơn cử, Điều 101 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 20, 21 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP cho thấy Nhà nước còn quá “rườm rà” trong việc trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất.

⁶³ Năm 2013, Ngân hàng thế giới đã phối hợp với Tổng cục quản lý đất đai thực hiện Chương trình đánh giá về quản lý đất đai ở nước ta theo bộ tiêu chí của Ngân hàng thế giới LGAF. Theo đó, việc đăng ký lần đầu không phát sinh thêm những khoản phí không chính thức đáng kể chỉ được xếp loại C (loại yếu) trong khung thủ tục công nhận quyền sử dụng đất (Nguồn: Phan Trung Hiền (2016), *tlđđ*, bảng 3, tr. 46).

⁶⁴ Phạm Văn Võ (2012), *tlđđ*, tr. 215.

nhiên, thực tế hiện nay, giao dịch dân sự đối với tài sản quyền sử dụng đất vẫn thể hiện sự can thiệp sâu của cơ quan hành chính, cá nhân có thẩm quyền đối với các giao dịch dân sự về tài sản quyền sử dụng đất. Từ đó, cơ quan hành chính, người có thẩm quyền ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính có thể can thiệp, xâm phạm đến quyền giao dịch tài sản quyền tài sản quyền sử dụng đất hợp pháp của người sử dụng đất, dẫn đến tình trạng khiếu nại.

Ở khía cạnh xâm phạm quyền được thỏa thuận bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đúng với giá trị tài sản quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất bị thu hồi: tuy Luật Đất đai năm 2013 có nhiều quy định tiến bộ trong việc thu hồi đất nhưng về cơ bản, pháp luật đất đai vẫn chưa thực sự xem quyền sử dụng đất là tài sản của người sử dụng đất mà biểu hiện của nó là khi lấy lại quyền sử dụng đất, Nhà nước thực hiện thu hồi theo mệnh lệnh hành chính đơn phương chứ không phải là thỏa thuận như một loại tài sản trong giao dịch dân sự. Điều đáng nói là phía Nhà nước vẫn “giữ trọn” quyền định giá đất và áp đặt giá đất do mình quyết định lên giá trị quyền sử dụng đất của người sử dụng đất với một đơn giá luôn thấp hơn so với giá thị trường. Trong trường hợp thu hồi đất, nếu người sử dụng đất không đồng ý với quyết định của Ủy ban nhân dân, họ phải khiếu nại đến chính cơ quan ra quyết định thu hồi. Như vậy, Ủy ban nhân dân vừa là người đại diện chủ sở hữu trong mối quan hệ tài sản với người sử dụng đất, vừa là người có hành vi xâm phạm quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất và đồng thời cũng là cơ quan tài phán. Rõ ràng là chúng ta đang thiếu một cơ chế tài phán hợp lý để bảo vệ quyền của người sử dụng đất theo đúng bản chất quan hệ tài sản.

b. Các quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm hại đến quyền chủ thể khác của người sử dụng đất

Bên cạnh việc bảo đảm cho người sử dụng đất thực hiện các quyền mang tính chất quyền tài sản như quyền giao dịch đất đai, quyền được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi... thì người sử dụng đất được Nhà nước bảo đảm thực hiện *các quyền chủ thể khác*, bao gồm các quyền cụ thể quy định trong pháp luật đất đai⁶⁵ và các quyền khác không bị pháp luật cấm thực hiện. Như vậy, ngoài khiếu nại đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm hại đến quyền tài sản thì người sử dụng đất còn có quyền khiếu nại đối với tất cả các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền khi cho rằng quyết định, hành vi đó xâm phạm đến quyền chủ thể khác và các lợi ích hợp pháp của mình. Các quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm phạm đến quyền chủ thể khác của người sử dụng đất có thể là: vi phạm các quy định liên quan đến cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất như từ chối cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không đúng vị trí, sai lệch kích thước, không đúng thẩm quyền, không đúng đối tượng, không phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị; hoặc vi phạm các quy định liên quan đến thủ tục hành chính khi người sử dụng đất thực hiện việc chuyển mục đích sử dụng đất, gộp thửa, tách thửa đất, đăng ký biến động đất đai...

2.1.3.3. Nội dung của quan hệ khiếu nại về đất đai

⁶⁵ Chương V từ Điều 166 đến 194 Luật Đất đai năm 2013.

Nội dung của quan hệ khiếu nại về đất đai là tổng thể các quyền và nghĩa vụ tương ứng giữa các chủ thể tham gia quan hệ khiếu nại, trong đó trọng tâm một bên chủ thể là người sử dụng đất thực hiện quyền khiếu nại và một bên là Nhà nước thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại về đất đai.

a. Quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại

Người khiếu nại trong lĩnh vực đất đai là cá nhân, cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cộng đồng dân cư. Khi tham gia vào quan hệ khiếu nại, người khiếu nại được thực hiện những quyền và nghĩa vụ quy định của Luật Khiếu nại năm 2011. Theo đó, quyền của người khiếu nại là những điều mà pháp luật khiếu nại công nhận và bảo đảm thực hiện đối với chủ thể khiếu nại, để theo đó họ được hưởng, được làm, được đòi hỏi trong quá trình tham gia quan hệ khiếu nại mà không ai ngăn cản, hạn chế⁶⁶.

Quyền của người khiếu nại được ghi nhận cụ thể về mặt pháp lý tại khoản 1 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011. Luật Khiếu nại năm 2011 đã bổ sung nhiều quy định mới có tính đột phá về quyền của người khiếu nại. Trong đó, đáng chú ý:

(i) Quy định người khiếu nại được nhờ luật sư tư vấn về pháp luật hoặc ủy quyền cho luật sư khiếu nại để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Quy định này đã giúp cho người khiếu nại trong lĩnh vực đất đai tiếp cận các quy định phức tạp của pháp luật đất đai nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình⁶⁷;

(ii) Quy định về việc trợ giúp pháp lý (điểm b, khoản 1 Điều 12) cho đối tượng thuộc diện được trợ giúp không chỉ phù hợp với Luật Trợ giúp pháp lý năm 2006 mà còn phù hợp với xu thế của thế giới ngày càng tăng cường bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của “nhóm yếu thế” trong xã hội như người nghèo và các đối tượng dễ bị tổn thương;

(iii) Quy định quyền của người khiếu nại trong việc tiếp cận các nguồn thông tin, tài liệu cần thiết để làm căn cứ cho việc khiếu nại của mình (điểm d, khoản 1 Điều 12). Quy định này có tác dụng rất lớn đối với khiếu nại về đất đai, nhất là khiếu nại bồi thường hỗ trợ và tái định cư, bởi nó giúp cho người khiếu nại biết được căn cứ pháp lý, căn cứ thực tiễn liên quan đến đất đai mà người giải quyết khiếu nại thu thập, áp dụng để giải quyết. Đây cũng là những chứng cứ quý giá trước Tòa án nếu người khiếu nại không thỏa mãn với kết quả giải quyết của cơ quan hành chính tiếp tục khởi kiện tại Tòa theo thủ tục tố tụng⁶⁸. Đồng thời, quy định này giúp nâng cao tính trách nhiệm của người giải quyết khiếu nại trong việc cung cấp hồ sơ, tài liệu cho người khiếu nại và có tác dụng “cảnh báo” người giải quyết khiếu nại phải thận trọng hơn trong việc áp dụng pháp luật.

Nếu như trước đây, việc người dân khiếu nại đến cơ quan nhà nước đề nghị cung cấp hồ sơ tài liệu gặp khó khăn do việc cung cấp hay không là “quyền” của cơ quan, tổ chức thì nay với quy định này, việc cung cấp tài liệu không còn là “quyền” nữa mà là “nghĩa vụ” phải cung cấp trong thời hạn nhất định của cá nhân, cơ quan tổ chức liên quan. Quy định này có một ý nghĩa đặc biệt với việc khiếu nại về đất đai. Qua các thời kỳ, pháp

⁶⁶ Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý (2013), *tlđđ*, tr. 648.

⁶⁷ Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 không cho phép ủy quyền cho luật sư, đồng thời đưa ra nhiều ràng buộc làm hạn chế khả năng tác nghiệp của luật sư trong quá trình tham gia khiếu nại.

⁶⁸ Theo khảo sát thực tế của tác giả, với cơ chế giải quyết khiếu nại theo kiểu “bộ trưởng - quan tòa” hiện nay người dân chưa thực sự tin tưởng vào kết quả giải quyết. Tuy nhiên, họ vẫn chọn phương thức khiếu nại. Trong nhiều trường hợp, mục đích khiếu nại là để thu thập tài liệu làm bằng chứng trước Tòa án - thứ mà nguyên đơn (người sử dụng đất) bất lợi nhất so với bị đơn (cơ quan nhà nước).

luật đất đai thay đổi và có cách giải quyết khác nhau đối với những trường hợp tương tự nhau và hồ sơ lưu trữ chủ yếu là nằm ở cơ quan Nhà nước. Khi Nhà nước tiến hành bồi thường không thỏa đáng thì căn cứ khiếu nại rất “mong manh” và người sử dụng đất thường nhận phần thua thiệt nếu không có các tài liệu, chứng cứ có lợi cho người sử dụng đất⁶⁹. Như vậy, điều khoản trên không những đã tạo điều kiện thuận lợi cho người khiếu nại tiếp cận những tài liệu, chứng cứ liên quan đến việc khiếu nại để làm cơ sở cho khiếu nại của mình mà còn xóa bỏ được cơ chế “xin - cho” trong việc đề nghị các cơ quan, tổ chức cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan. Điều đáng tiếc là quy định loại trừ các thông tin thuộc bí mật nhà nước trong việc cung cấp cho người khiếu nại là một quy định chưa rõ, cần phải được làm sáng tỏ hơn, nhất là việc ban hành danh mục cụ thể các tài liệu thuộc bí mật nhà nước nhằm loại trừ trường hợp người tiếp nhận giải quyết khiếu nại lợi dụng quy định này từ chối giải quyết khiếu nại của người sử dụng đất;

(v) Quy định về quyền của người khiếu nại được yêu cầu người giải quyết khiếu nại áp dụng biện pháp khẩn cấp để ngăn chặn hậu quả có thể xảy ra do việc thi hành quyết định hành chính bị khiếu nại có ý nghĩa đặc biệt trong việc giải quyết khiếu nại về đất đai, tạo điều kiện thuận lợi cho người khiếu nại bảo vệ trước một bước quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Bên cạnh sử dụng các quyền được trao, người khiếu nại cũng được pháp luật ấn định phải thực hiện một số nghĩa vụ tại khoản 2 Điều 12 Luật Khiếu nại 2011. Điều này có nghĩa là trong quan hệ khiếu nại, người khiếu nại *phải làm một công việc, thực hiện một hành vi hoặc không được làm một công việc, một hành vi, vì lợi ích của một hoặc nhiều chủ thể khác*⁷⁰. Các nghĩa vụ mà người khiếu nại buộc phải làm theo hoặc không được làm mà pháp luật quy định nhằm mục đích bảo đảm người khiếu nại đi đúng quỹ đạo quyền mà luật cho phép, tránh tình trạng khiếu nại tràn lan, vượt cấp.

Tuy nhiên, quy định nghĩa vụ của người khiếu nại theo pháp luật hiện hành vẫn còn bộc lộ những hạn chế nhất định. Đơn cử như quy định tại điểm a, khoản 2 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011 “*người khiếu nại có nghĩa vụ khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết*”. Nếu xét ở chiều ngược lại thì quy định này dường như đang đẩy phần khó về cho người khiếu nại, bởi pháp luật hiện hành chưa quy định rõ ràng về cơ quan, người có thẩm quyền tiếp nhận, giải quyết khiếu nại liên quan đến đất đai. Ngoài ra, quy định người khiếu nại có nghĩa vụ “*trình bày trung thực sự việc, đưa ra chứng cứ về tính đúng đắn, hợp lý của việc khiếu nại; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan cho người khiếu nại*” cũng rất dễ bị người giải quyết khiếu nại lợi dụng gây khó dễ cho người khiếu nại trong quá trình khiếu nại.

Theo Điều 16 Luật Khiếu nại năm 2011 thì luật sư, trợ giúp viên pháp lý là người bảo vệ cho quyền lợi của người khiếu nại, có quyền tham gia vào quá trình giải quyết

⁶⁹ Ví dụ, để được xem xét bồi thường 5 lần hạn mức đất ở đối với trường hợp người dân đã có nhà ở trước ngày 18/12/1980, thì phải thỏa các điều kiện theo quy định tại Điều 103 Luật Đất đai năm 2013 (Điều 82 Luật Đất đai năm 2003). Trong đó, có các điều kiện cơ bản là phải xem xét thửa đất đó có được đăng ký trong sổ bộ địa chính (5a, 5b), được thể hiện trên tài liệu địa chính theo Chỉ thị 299 không, và phải được xác nhận của địa phương... Các loại tài liệu này, cũng như thẩm quyền xác nhận hoàn toàn lệ thuộc vào cơ quan nhà nước. Do đó, nếu cơ quan, người có thẩm quyền cô tình không đưa ra, không xem xét các tài liệu này, cũng như không chịu xác nhận thì cơ hội “thắng” của người khiếu nại là rất mong manh.

⁷⁰ Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý (2013), *tlđđ*, tr. 560.

khieu nại, thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại khi được ủy quyền, xác minh, thu thập chứng cứ có liên quan đến nội dung khiếu nại và cung cấp chứng cứ cho người giải quyết khiếu nại, được nghiên cứu hồ sơ vụ việc, ghi chép, sao chụp những tài liệu cần thiết. Có thể nói, quy định này là một bước đột phá mới, quan trọng, có ý nghĩa lớn trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất vì:

(i) Trước đây, Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 không có điều luật riêng điều chỉnh về quyền và nghĩa vụ của luật sư. Theo đó, quyền và nghĩa vụ của luật sư nằm “lẩn khuất” trong quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người giải quyết khiếu nại, không thể hiện vai trò quan trọng của luật sư, trợ giúp viên pháp lý.

(ii) Luật Khiếu nại năm 2011 bổ sung chức danh “trợ giúp viên pháp lý” đã mở rộng khả năng cho người khiếu nại về đất đai trong việc lựa chọn người đỡ nhờ hoặc tư vấn. Tuy nhiên, theo khoản 1 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011 thì chỉ một số đối tượng mới có thể nhờ trợ giúp viên pháp lý. Hiện nay, cũng chưa có văn bản dưới luật quy định cụ thể về vấn đề này. Có lẽ, “ngụ ý” của nhà làm luật là hướng tới nhóm đối tượng yếu thế trong xã hội như người già, trẻ em, phụ nữ đơn thân, người có hoàn cảnh khó khăn, dân tộc thiểu số... với mục đích nhân đạo, hỗ trợ, tư vấn và trợ giúp pháp lý cho họ.

b. Quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại

Căn cứ Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 và quy định của pháp luật đất đai hiện hành thì người bị khiếu nại không chỉ là cơ quan hành chính hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính mà còn bao gồm cả cơ quan, người có thẩm quyền khác được thực hiện một số nhiệm vụ trong quản lý đất đai và các dịch vụ công liên quan đến đất đai. Cụ thể, người bị khiếu nại là Ủy ban nhân dân các cấp; Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp xã, thủ trưởng cơ quan Tài nguyên và Môi trường thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện, thủ trưởng cơ quan thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường, thủ trưởng cơ quan thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường, của người có trách nhiệm hoặc công chức do những người này trực tiếp quản lý; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường và cấp tương đương; Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường và các cơ quan tương đương chức danh lãnh đạo này⁷¹; Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai, Thủ trưởng Tổ chức phát triển quỹ đất, người có trách nhiệm hoặc viên chức do những người này trực tiếp quản lý. Ngoài ra, theo Điều 3 Luật Khiếu nại năm 2011 thì người bị khiếu nại còn có thể là cơ quan hoặc người có thẩm quyền trong mọi cơ quan nhà nước chứ không phải chỉ là cơ quan hành chính.

Trên cơ sở kế thừa các quy định hợp lý của Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, Luật Khiếu nại năm 2011 quy định cụ thể hơn quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại. Luật Khiếu nại năm 2011 quy định bổ sung các quyền của người bị khiếu nại là: được biết, đọc, sao chụp, sao chép và xem các tài liệu, chứng cứ do người giải quyết thu thập để giải quyết khiếu nại; yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan đang lưu giữ, quản lý thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung khiếu nại cung cấp thông tin, tài liệu đó cho mình để giao cho người giải quyết khiếu nại; đồng thời phải chấp hành nghiêm chỉnh quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật; bồi thường hoặc bồi hoàn thiệt hại, khắc phục hậu quả do quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật của mình gây ra. Quy định

⁷¹ Điều 17 đến Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011, Điều 5 Luật Đất đai năm 2013.

này có ý nghĩa quan trọng trong việc khôi phục lại quyền, lợi ích hợp pháp đã bị xâm hại của người khiếu nại.

Tuy nhiên, quy định người bị khiếu nại là cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại chưa thực sự rõ ràng, còn gây nhiều tranh cãi. Hiện nay, có nhiều cách hiểu về người bị khiếu nại: *i.* đó là người có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính theo quy định pháp luật; *ii.* đó là người có thẩm quyền trên thực tế ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính; *iii.* đó là người trực tiếp ký ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính.

Ví dụ, quyết định thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư của Ủy ban nhân dân cấp huyện do Phó chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ký thay Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện bị khiếu nại thì người bị khiếu nại trong vụ việc này là ai? Theo cách hiểu thứ nhất thì người bị khiếu nại trong trường hợp này là Ủy ban nhân dân huyện vì thẩm quyền thu hồi đất thuộc về Ủy ban nhân dân cấp huyện. Theo cách hiểu thứ hai thì người bị khiếu nại là Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện vì đó là người có thẩm quyền trên thực tế ban hành quyết định thu hồi đất. Cách hiểu thứ ba thì người bị khiếu nại là Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện vì đây là người trực tiếp ký ban hành quyết định thu hồi đất. Theo tác giả, pháp luật cần quy định cụ thể người bị khiếu nại là người đã ký quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính để người đó biết rõ bản chất vụ việc giải trình hoặc cẩn thận hơn trong hoạt động công vụ của mình.

c. Quyền và nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại

Quyền và nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại lần đầu: pháp luật khiếu nại hiện hành quy định, người giải quyết khiếu nại lần đầu khi nhận được khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai không thuộc các trường hợp không thụ lý giải quyết tại Điều 11 của Luật Khiếu nại năm 2011 thì có quyền yêu cầu người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu, chứng cứ; có quyền quyết định áp dụng, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp theo quy định tại Điều 35 Luật Khiếu nại năm 2011. Người giải quyết khiếu nại lần đầu có nghĩa vụ tiếp nhận khiếu nại và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại đến và cơ quan thanh tra nhà nước cung cấp về việc thụ lý giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại. Ngoài ra, Luật Khiếu nại năm 2011 cũng quy định, người giải quyết khiếu nại lần đầu giải quyết bồi thường, bồi hoàn thiệt hại do quyết định hành chính, hành vi hành chính gây ra theo quy định của pháp luật về bồi thường trách nhiệm nhà nước⁷².

Quyền và nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại lần hai: người giải quyết khiếu nại lần hai cũng có các quyền hạn tương tự như người giải quyết khiếu nại lần đầu như yêu cầu người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu, chứng cứ; quyết định áp dụng, hủy bỏ các biện pháp khẩn cấp... Đồng thời, người giải quyết khiếu nại lần hai được pháp luật cho phép triệu tập cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tham gia đối thoại; trưng cầu giám định; tham khảo ý kiến của Hội đồng tư vấn khi xét thấy cần thiết để phục vụ cho việc giải quyết khiếu nại một cách chính xác, khách quan nhất. Bên cạnh quyền, người giải quyết khiếu nại lần hai có các nghĩa vụ được quy định tại

⁷² Điều 14 Luật Khiếu nại năm 2011.

khoản 2, Điều 15 của Luật Khiếu nại năm 2011, trong đó nhấn mạnh người giải quyết khiếu nại lần hai có nghĩa vụ phải công bố quyết định giải quyết khiếu nại lần hai.

d. Quyền và nghĩa vụ của các chủ thể khác

Như đã phân tích trên, cá nhân, cơ quan, tổ chức liên quan được xem giống như bên thứ ba trong quan hệ khiếu nại về đất đai, bao gồm người có quyền và nghĩa vụ liên quan và cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan mà không phải là người khiếu nại, người bị khiếu nại nhưng việc giải quyết khiếu nại có liên quan đến quyền và nghĩa vụ của họ. Trong khiếu nại về đất đai, chủ thể này là khác đa dạng và tùy từng vụ việc cụ thể mà xác định quyền và nghĩa vụ của họ khi tham gia vào quan hệ khiếu nại.

2.2. Giải quyết khiếu nại về đất đai

2.2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò giải quyết khiếu nại về đất đai

2.2.1.1. Khái niệm giải quyết khiếu nại về đất đai

Mô hình giải quyết khiếu nại ở nước ta được thiết kết trên cơ sở quan niệm tạo cơ hội tự phê bình cho những cơ quan, cá nhân bị khiếu nại. Nói cách khác, mô hình giải quyết khiếu nại tạo điều kiện cho cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền tự xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính mà mình đã ban hành hoặc thực hiện để giải quyết nó một cách linh hoạt, hiệu quả, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân theo tinh thần Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Mặc dù còn những hạn chế nhất định nhưng mô hình giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính đã và đang được Việt Nam ưu tiên lựa chọn áp dụng, bởi nó phù hợp với tư duy pháp lý và điều kiện của Việt Nam hiện nay.

Như đã trình bày, ở nước ta hiện nay có hai phương thức giải quyết tranh chấp hành chính: *i.* giải quyết tranh chấp hành chính bằng thủ tục hành chính thông qua khiếu nại và giải quyết khiếu nại, *ii.* giải quyết tranh chấp hành chính bằng thủ tục tư pháp thông qua việc khởi kiện vụ án hành chính. Trong mối tương quan giữa hai phương thức giải quyết tranh chấp thì tranh chấp hành chính được giải quyết đa phần⁷³, chủ yếu⁷⁴ theo thủ tục hành chính thông qua thủ tục khiếu nại. Điều này cũng là dễ hiểu bởi một khi đã chọn giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường Tòa án, cá nhân, tổ chức không còn cơ hội quay trở lại khiếu nại. Ngược lại, nếu đã chọn con đường khiếu nại thì dù ở cấp nào thì cá nhân, tổ chức cũng luôn có khả năng khởi kiện tại Tòa án.

Với tư duy đó, các nhà lập pháp Việt Nam thiết kế mô hình giải quyết khiếu nại theo hai cấp giải quyết: khiếu nại lần đầu do chính người có quyết định hành chính hoặc thủ trưởng của người có hành vi hành chính giải quyết. Khiếu nại lần hai do cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại lần đầu giải quyết. Giải quyết khiếu nại về đất đai là một dạng cụ thể của hoạt động giải quyết khiếu nại nói chung và là biểu hiện cụ thể theo mô hình giải quyết khiếu nại ở Việt Nam.

Pháp luật hiện hành chưa có khái niệm cụ thể đối với giải quyết khiếu nại về đất đai. Tuy nhiên, trên cơ sở lý luận và quy định của pháp luật khiếu nại nói chung⁷⁵, có thể đưa ra khái niệm giải quyết khiếu nại về đất đai. Theo đó, “*giải quyết khiếu nại về đất đai là việc*

⁷³ Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 118.

⁷⁴ Nguyễn Cảnh Hợp chủ biên (2017), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, tr. 86.

⁷⁵ Khoản 6 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2001 quy định “*người giải quyết khiếu nại là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại*”; Khoản 11 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2001 quy định “*giải quyết khiếu nại là việc thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại*”.

cơ quan hành chính, người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại theo thủ tục do pháp luật quy định các khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính trong quá trình thực hiện quản lý nhà nước về đất đai khi người sử dụng đất có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình”.

2.2.1.2. Đặc điểm của giải quyết khiếu nại về đất đai

Bản chất của giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai là giải quyết sự bất đồng trong mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất phát sinh trong mối quan hệ pháp luật đất đai. Do đó, nó có các đặc điểm sau:

Thứ nhất, giải quyết khiếu nại về đất đai là một trong những nội dung quản lý nhà nước về đất đai, được thực hiện bởi người có thẩm quyền trong cơ quan quản lý nhà nước về đất đai hoặc cung ứng dịch vụ liên quan đến đất đai.

Giải quyết khiếu nại trong quản lý sử dụng đất đai là một trong 15 nội dung chính của quản lý nhà nước về đất đai được quy định trong Luật Đất đai năm 2013⁷⁶. Giải quyết khiếu nại về đất đai là hoạt động của cơ quan hành chính, tổ chức, cá nhân được trao quyền quản lý nhà nước và cung ứng các dịch vụ liên quan đến đất đai. Cụ thể, người giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai là Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Bộ trưởng bộ Tài nguyên và Môi trường, Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường, Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường, Thủ trưởng cơ quan, đơn vị có thẩm quyền khác (như Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai).

Thứ hai, giải quyết khiếu nại về đất đai là một quá trình phức tạp trong việc áp dụng pháp luật.

Đây là một đặc trưng nổi bật của giải quyết khiếu nại về đất đai so với giải quyết khiếu nại trong các lĩnh vực khác. Cũng như giải quyết khiếu nại nói chung, giải quyết khiếu nại về đất đai bắt đầu từ việc tiếp nhận nội dung khiếu nại thông qua đơn khiếu nại (nếu khiếu trực tiếp cũng phải thể hiện bằng hình thức đơn). Sau khi tiếp nhận, phân loại đơn thì phần quan trọng nhất là kiểm tra lại tính hợp pháp và hợp lý của quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai bằng nhiều biện pháp nghiệp vụ. Tuy nhiên, thực tiễn giải quyết khiếu nại về đất đai cho thấy, để ban hành một quyết định giải quyết, cơ quan có thẩm quyền phải tiến hành thẩm tra, xác minh nguồn gốc, quá trình quản lý, sử dụng đất, hiện trạng đất đai và xác minh các giấy tờ về quyền sử dụng đất. Tất cả nội dung này đều phải xem xét kỹ lưỡng trong quá trình quản lý, sử dụng đất qua các thời kỳ lịch sử cụ thể. Do đó, giải quyết khiếu nại về đất đai là một quá trình phức tạp trong việc áp dụng pháp luật, hao tốn nhiều thời gian⁷⁷.

Thứ ba, giải quyết khiếu nại về đất đai là quá trình xem xét đồng bộ giữa hai yếu tố cốt lõi là pháp lý và kỹ thuật.

Trong bất kỳ một vụ việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại nào, xem xét khía cạnh pháp luật (tính hợp pháp) là mấu chốt, quyết định. Tuy nhiên, đối với giải quyết khiếu nại về đất đai thì yếu tố kỹ thuật phải luôn song hành với yếu tố pháp lý. Kỹ thuật ở đây bao

⁷⁶ Khoản 14 Điều 22 Luật Đất đai năm 2013.

⁷⁷ Xem Phụ lục 9 về trường hợp giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn Tông và 14 cá nhân khiếu nại ở tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu

gồm bản đồ quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, bản đồ quy hoạch xây dựng tỷ lệ 1/500; 1/2000, bản đồ địa chính, ranh mốc thửa đất... đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Đây có thể là những văn bản quy phạm pháp luật về mặt kỹ thuật⁷⁸ được áp dụng để xem xét tính hợp pháp, hợp lý khi quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai bị khiếu nại.

Bên cạnh những bất cập về công tác lập bản đồ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng nêu trên, thì việc xây dựng hệ thống bản đồ địa chính của nước ta qua nhiều thời kỳ vẫn có những sai số, mâu thuẫn, chênh lệch giữa hồ sơ và thực địa. Hiện nay, bản đồ địa chính số là loại bản đồ hiện đại, có hệ tọa độ, xác định được vị trí chính xác. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều địa phương chưa thực hiện xong loại bản đồ này⁷⁹. Hệ quả là các cơ quan có thẩm quyền phải cấp giấy chứng nhận theo sự khai báo của người dân hoặc cấp theo các loại bản đồ cũ có độ chính xác thấp. Điều này cũng gây khó khăn cho công tác giải quyết khiếu nại.

Thứ tư, giải quyết khiếu nại về đất đai là hoạt động bị tác động, chi phối bởi rất nhiều yếu tố như chính trị, kinh tế, lịch sử, truyền thống, nhận thức xã hội...

Giải quyết khiếu nại về đất đai chịu sự lãnh đạo trực tiếp và toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam và chịu sự chi phối bởi bản chất của Nhà nước ta là nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Mặc dù thực hiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, nhưng Nhà nước trao quyền cho người sử dụng đất như một quyền sở hữu trên thực tế⁸⁰. Do đó, khi giá trị đất tăng cao, nhất là trong điều kiện kinh tế thị trường, thì khiếu nại về đất đai phát sinh nhiều và gay gắt hơn. Giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai mang tính chất đặc thù bởi đất đai luôn có tính lịch sử và việc quản lý, sử dụng đất cũng mang tính lịch sử sâu sắc và nó chịu tác động chi phối bởi rất nhiều yếu tố như chính trị, kinh tế, lịch sử, truyền thống, nhận thức xã hội.

Thứ năm, trong hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai, mối quan hệ giữa người giải quyết khiếu nại và người khiếu nại mang tính bất bình đẳng và thường là gay gắt, phức tạp, bởi kết quả giải quyết sẽ quyết định đến giá trị lợi ích cao của người khiếu nại và tính chịu trách nhiệm của người bị khiếu nại - có thể đồng thời là người giải quyết khiếu nại.

Thứ sáu, mối quan hệ phối hợp trong quá trình giải quyết khiếu nại là rộng khắp, đa chiều và nhiều tầng nấc. Để giải quyết một vụ việc khiếu nại về đất đai có thể có rất nhiều cơ quan, tổ chức tham gia. Cụ thể là cấp ủy với vai trò lãnh đạo trực tiếp, toàn diện hoạt động giải quyết khiếu nại. Ngoài ra, còn có sự phối hợp của các cơ quan hữu quan trong quá trình thẩm định, xác minh nguồn gốc đất đai, nhà ở và các yếu tố pháp lý liên quan như cấp giấy phép xây dựng, xử lý vi phạm hành chính...

2.2.1.3. Vai trò của giải quyết khiếu nại về đất đai

Giải quyết khiếu nại về đất đai có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống xã hội - chính trị pháp lý hiện nay ở nước ta, thể hiện ở các mặt:

⁷⁸ Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, Lưu Quốc Thái chủ biên (2013), *tlđđ*, tr. 43.

⁷⁹ Theo Báo cáo 193/BC-TNMT (2012) của Chính phủ về *Tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*, tính đến thời điểm 2012, cả nước đã đo đạc lập bản đồ địa chính đạt 74,9% tổng diện tích tự nhiên. Việc xây dựng cơ sở dữ liệu địa chính triển khai còn chậm và phân tán, thiếu đồng bộ, chưa được kết nối giữa các cấp và các cơ quan có liên quan nên chưa được cập nhật đầy đủ, thường xuyên, hiệu quả sử dụng chưa cao, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý đất đai và thị trường bất động sản.

⁸⁰ Lưu Quốc Thái (2016), *Những vấn đề pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, tr. 38.

Thứ nhất, giải quyết khiếu nại về đất đai thực chất là giải quyết xung đột giữa Nhà nước với người sử dụng đất về quyền tài sản và các quyền, lợi ích liên quan đến sử dụng đất. Theo quy định pháp luật, mọi khiếu nại phải được cơ quan nhà nước tiếp nhận và giải quyết một cách thấu tình, đạt lý. Việc giải quyết nhanh chóng, đúng pháp luật các khiếu nại của công dân, mà cụ thể là của người sử dụng đất sẽ củng cố niềm tin của người sử dụng đất nói riêng và của Nhân dân nói chung đối với Đảng và Nhà nước.

Thứ hai, giải quyết khiếu nại về đất đai là hoạt động bảo đảm trên thực tế quyền tài sản và quyền, lợi ích hợp pháp khác của người sử dụng đất. Đồng thời, đây là một hoạt động tuyên truyền, giáo dục, thuyết phục có hiệu quả các chính sách, pháp luật đất đai đến người sử dụng đất và những người có quyền, nghĩa vụ liên quan.

Thứ ba, giải quyết khiếu nại vừa là hoạt động cụ thể của quản lý nhà nước đối với đất đai, vừa đóng vai trò quan trọng phục vụ nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai.

Giải quyết khiếu nại về đất đai có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm kỷ cương, kỷ luật trong quản lý nhà nước về đất đai. Việc chấp hành pháp luật đất đai là bắt buộc đối với mọi cá nhân, tổ chức. Do đó, hoạt động giải quyết khiếu nại cũng đòi hỏi cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật khiếu nại và các quy định pháp luật liên quan khác. Mặt khác, thông qua hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có điều kiện tiếp nhận thông tin phản hồi từ người sử dụng đất và thực trạng pháp luật để từ đó có các giải pháp hoàn thiện pháp luật đất đai.

Thứ tư, cũng như khiếu nại về đất đai, giải quyết khiếu nại về đất đai là một kênh kiểm tra, giám sát việc thi hành luật đất đai từ trong nội bộ cơ quan nhà nước và giám sát của Nhân dân từ bên ngoài, bảo đảm cho pháp luật đất đai được tuân thủ một cách đầy đủ và nghiêm minh⁸¹.

Thứ năm, giải quyết khiếu nại về đất đai góp phần quan trọng trong tiến trình hội nhập quốc tế của nước ta. Thực tế cho thấy, dưới sức ép của hội nhập quốc tế, đã có sự tác động nhất định đối với Nhà nước trong hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai. Ngược lại, khi Nhà nước làm tốt công tác giải quyết khiếu nại về đất đai sẽ đóng góp tích cực vào quá trình hội nhập quốc tế. Ngoài ra, khi giải quyết tốt các khiếu nại, tranh chấp về đất đai, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất cũng chính là tạo được hành lang pháp lý an toàn, môi trường đầu tư tốt để thu hút đầu tư, phát triển đất nước.

2.2.2. Cơ chế giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam

Thuật ngữ “cơ chế” được sử dụng rộng rãi trong lĩnh vực quản lý từ khoảng cuối những năm 1970 khi chúng ta bắt đầu chú ý nghiên cứu về quản lý và cải tiến quản lý kinh tế. Hiện nay, cơ chế được hiểu là hoạt động khi có con người tham gia vận hành. Cho nên nó không chỉ bao gồm những quy định về cách thức vận hành, mà còn bao gồm cả con người hoạt động theo cách thức đã định sẵn trong cơ chế đó⁸².

Theo Từ điển tiếng Việt thì “*cơ chế là cách thức mà theo đó một quá trình được thực hiện*”⁸³. Theo Tổ chức Thương mại thế giới thì “*cơ chế là một quá trình, một hệ*

⁸¹ Võ Phan Lê Nguyễn (2015), “Từ thực tiễn giám sát giải quyết khiếu nại hành chính: kiến nghị hoàn thiện pháp luật về giám sát”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 5.

⁸² Phan Trung Hiền (2015), *Cơ chế tạo quỹ đất sạch để thu hút đầu tư - kinh nghiệm tại thành phố Cần Thơ*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 19.

⁸³ Viện ngôn ngữ học (1994), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Khoa học xã hội - Trung tâm từ điển học, tr. 207.

*thống, là tổng thể các yếu tố tạo nên sự hoạt động của sự vật, hiện tượng*⁸⁴. Ở góc độ khái quát nhất “*cơ chế có thể được hiểu như là một hệ thống các thể chế và thiết chế được lập ra để phục vụ cho sự vận hành của một hoạt động, một quá trình nào đó; khi cơ chế được vận hành thì mục tiêu của hoạt động đó đạt được mà không phải phụ thuộc vào sự tùy tiện của bất kỳ ai*”⁸⁵. Từ định nghĩa của Từ điển Tiếng Việt, đến các quan điểm khoa học hiện hành, có thể hiểu “*cơ chế giải quyết khiếu nại về đất đai là hệ thống các yếu tố hợp thành, tác động lẫn nhau theo một cách thức đã định sẵn trong quá trình tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại về đất đai nhằm bảo đảm quyền khiếu nại của người sử dụng đất*”.

Từ khái niệm này, có thể nhận diện các yếu tố hợp thành, tương tác lẫn nhau trong cơ chế giải quyết khiếu nại về đất đai bao gồm: các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai; tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai; thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai; thi hành quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai đã có hiệu lực pháp luật; thanh tra, kiểm tra và giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai.

2.2.2.1. Các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai

Từ khái niệm giải quyết khiếu nại cho thấy, chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai là các cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền theo quy định pháp luật. Căn cứ vào thẩm quyền giải quyết khiếu nại có thể thấy, chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại theo mô hình thẩm quyền trực tiếp và thẩm quyền gián tiếp. Theo đó, chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trực tiếp là thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền chung và thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền riêng (Điều 17 đến 23). Đây là những chủ thể có thẩm quyền pháp lý giải quyết khiếu nại và trực tiếp ký hoặc ủy quyền ký các quyết định giải quyết khiếu nại cũng như chịu trách nhiệm pháp lý về các quyết định đã ban hành theo quy định pháp luật. Bên cạnh đó, chủ thể có thẩm quyền gián tiếp trong giải quyết khiếu nại là Thủ tướng Chính phủ và cơ quan thanh tra các cấp (Điều 24 đến 26). Đây là những chủ thể tuy không trực tiếp ký các quyết định giải quyết khiếu nại nhưng có thẩm quyền tác động hoặc tham gia trực tiếp vào các bước, của quá trình giải quyết khiếu nại.

Về chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trực tiếp:

Như đã phân tích tại mục 2.1.3.1 của Chương này, thì chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai bao gồm:

(1) Người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước về đất đai có thẩm quyền chung mà cụ thể là Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp.

Theo Luật Khiếu nại năm 2011, chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại bao giờ cũng thuộc về cá nhân chứ không thuộc về cơ quan, tổ chức⁸⁶. Trong khi đó, ở lĩnh vực đất đai, có rất nhiều quyết định hành chính do tập thể Ủy ban nhân dân các cấp ban hành. Cụ thể, theo Điều 66 Luật Đất đai năm 2013, thẩm quyền thu hồi đất thuộc về tập thể Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện. Theo đó, quyết định thu hồi đất của tập thể Ủy ban nhân

⁸⁴ Word Trade Organization WTO (2006), *Các nước phát triển với cơ chế giải quyết tranh chấp của Tổ chức thương mại thế giới*, Nxb. Lao động xã hội, tr. 26.

⁸⁵ Tô Văn Hòa, Nguyễn Hải Ninh (2017), *Ủy quyền lập pháp những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 214.

⁸⁶ Cao Vũ Minh (2012), “Đề khiếu nại xứng tầm là một quyền hiến định”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 10.

dân cấp tỉnh và cấp huyện có thể trở thành quyết định hành chính bị khiếu nại⁸⁷. Tuy nhiên, đối chiếu quy định pháp luật hiện hành, có thể trả lời chắc chắn việc giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể Ủy ban nhân dân các cấp không thể thuộc về chính tập thể Ủy ban nhân dân. Vậy, thẩm quyền này thuộc về chủ thể nào?. Trên thực tế hiện nay, việc khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể Ủy ban nhân dân do Chủ tịch Ủy ban nhân dân giải quyết. Như vậy, nếu xét về mặt lý luận thì cá nhân Chủ tịch Ủy ban nhân dân không “đủ sức” giải quyết khiếu nại đối với quyết định do tập thể Ủy ban nhân dân ban hành bị khiếu nại. Xét về thực tiễn, Chủ tịch Ủy ban nhân dân giải quyết khiếu nại quyết định của tập thể cơ quan vẫn còn nhiều vướng mắc do lúng túng về thẩm quyền. Mặt khác, hệ quả của việc “bỏ ngõ” thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể Ủy ban nhân dân các cấp có thể tạo kẽ hở để cán bộ công chức làm công tác tiếp công dân từ chối tiếp nhận giải quyết đơn thư khiếu nại của người sử dụng đất.

(2) Người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước về đất đai có thẩm quyền chuyên môn gồm: Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường, Trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường. Ngoài ra, thủ trưởng các đơn vị thực hiện dịch vụ trong lĩnh vực đất đai như Văn phòng đăng ký đất đai và Tổ chức phát triển quỹ đất cũng là các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai.

Về chủ thể có thẩm quyền gián tiếp trong giải quyết khiếu nại về đất đai

(1) Thủ tướng Chính phủ: Theo Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Đất đai năm 2013, Thủ tướng Chính phủ không phải là một chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, pháp luật vẫn đề cao vai trò của Thủ tướng Chính phủ trong hoạt động điều phối, chỉ đạo, lãnh đạo và xử lý vi phạm trong công tác giải quyết khiếu nại (Điều 26, Mục 1 “*Thẩm quyền giải quyết khiếu nại*”, Chương 3 Luật Khiếu nại 2011). Như vậy, mặc dù Thủ tướng Chính phủ không có thẩm quyền trực tiếp giải quyết khiếu nhưng có thẩm quyền gián tiếp, tác động đến kết quả giải quyết khiếu nại, nhất là đối với các vụ việc khiếu nại về đất đai phức tạp, kéo dài và quan điểm giải quyết chưa thống nhất giữa các cơ quan chức năng có thẩm quyền⁸⁸.

(2) Tổng Thanh tra Chính phủ và Chánh thanh tra các cấp: Theo quy định pháp luật, đối với các khiếu nại hành chính về đất đai thì Tổng Thanh tra Chính phủ và Chánh thanh tra các cấp cũng là chủ thể không có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai mà chỉ có thẩm quyền gián tiếp trong giải quyết khiếu nại về đất đai.

Luật Thanh tra năm 2010 quy định, cơ quan Thanh tra có chức năng giải quyết khiếu nại (Điều 5, 15, 18, 21, 24, 26). Tuy nhiên khi quy định quyền hạn cụ thể, Luật Thanh tra năm 2010 lại không giao thẩm quyền giải quyết cho cá nhân Tổng Thanh tra Nhà nước, Chánh Thanh tra các cấp. Trong khi đó, theo quy định của Luật Khiếu nại năm 2011 thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại chỉ thuộc về cá nhân chứ không thuộc về tổ chức. Hơn nữa, Điều 24 Luật Khiếu nại năm 2011 chỉ quy định thẩm quyền của Tổng thanh tra Chính phủ “*kiểm tra, đôn đốc, kiến nghị*” người có thẩm quyền xem xét giải quyết khiếu

⁸⁷ Khoản 8 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: “*quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành để quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể*”.

⁸⁸ Xem phân tích tại Phụ lục 9.

nại về đất đai chứ không có quyền trực tiếp giải quyết khiếu nại. Quy định này vô hình trung lại mâu thuẫn với khoản 2 Điều 7 và Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011. Theo khoản 2 Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011 thì Tổng Thanh tra Chính phủ là Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ và lẽ ra sẽ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại được quy định tại Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011. Như vậy, Điều 24 Luật Khiếu nại năm 2011 đã “tước đi” thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Tổng Thanh tra Chính phủ. Theo tác giả, quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại của thủ trưởng các cơ quan Thanh tra không những mâu thuẫn, chông chéo mà còn là một bước thụt lùi so với Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005)⁸⁹ bởi trong thực tiễn, lực lượng Thanh tra nói chung và Tổng thanh tra Chính phủ nói riêng vẫn là những chủ thể rất quan trọng trong hoạt động thẩm tra, xác minh, tham gia giải quyết khiếu nại, nhất là các vụ việc khiếu nại kéo dài, phức tạp trong lĩnh vực đất đai⁹⁰. Do đó, cần phải điều chỉnh, bổ sung cả pháp luật về thanh tra và pháp luật về giải quyết khiếu nại thống nhất theo hướng trao thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho lực lượng Thanh tra.

Theo Điều 17 Luật Khiếu nại năm 2011, Chánh Thanh tra các cấp cũng chỉ *giúp thủ trưởng cơ quan quản lý Nhà nước cùng cấp tiến hành kiểm tra, xác minh, kết luận, kiến nghị việc giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của thủ trưởng cơ quan quản lý Nhà nước cùng cấp khi được giao*. Quy định này cho thấy, đối với các vụ việc khiếu nại cụ thể mà Thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp giao, chủ thể này đã trực tiếp tham gia vào khâu quan trọng nhất trong trình tự giải quyết khiếu nại là khâu thẩm tra, xác minh và kết luận vụ việc khiếu nại. Xét về mặt lý thuyết, nếu việc thẩm tra, xác minh đúng quy trình, bảo đảm khách quan, đúng pháp luật thì kết luận của chủ thể này chính là nội dung, kết quả của quyết định giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, “*khi được giao*” là một quy định tùy nghi nên có địa phương giao cho cơ quan Thanh tra, có địa phương lại giao cho các chủ thể khác như cơ quan Tài nguyên môi trường, Phát triển quỹ đất... tham mưu giải quyết khiếu nại. Với quy định tùy nghi này, khó có thể nói, cơ quan Thanh tra ở địa phương có thể phát huy hết vai trò của mình trong các công việc liên quan đến giải quyết khiếu nại về đất đai.

2.2.2.2. Tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai

Tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai là hệ thống cơ quan có thẩm quyền giải quyết và tham mưu giải quyết khiếu nại về đất đai. Theo đó, tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai được thiết kế như sau (xem sơ đồ tại phụ lục 10):

Ở Trung ương, Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền lãnh đạo, chỉ đạo công tác giải quyết khiếu nại về đất đai. Thanh tra Chính phủ là cơ qua giúp việc chủ yếu cho Thủ tướng Chính phủ trong công tác giải quyết khiếu nại về đất đai. Cơ cấu tổ chức, bộ máy và hoạt động của Thanh tra Chính phủ theo quy định pháp luật thanh tra. Ngoài ra, giúp cho Thủ tướng trong hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai còn có Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các Bộ, ngành liên quan.

Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai lần đầu và lần hai. Giúp việc cho Bộ trưởng là Văn phòng Bộ, Thanh tra Bộ và các cơ

⁸⁹ Điều 26 Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005) quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Tổng thanh tra nhà nước.

⁹⁰ Thanh tra Chính phủ, Báo cáo công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo giai đoạn 2012 - 2015 và nhiệm vụ, giải pháp trong thời gian tới tại Hội nghị trực tuyến toàn quốc về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo ngày 7/10/2016 (theo Công điện số 771/CD-VPCP ngày 4/10/2016 của Văn phòng Chính phủ).

quan chuyên môn liên quan. Trong đó, Thanh tra Bộ là cơ quan trực tiếp tham mưu Bộ trưởng giải quyết khiếu nại về đất đai lần đầu và lần hai thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và môi trường. Thanh tra được tổ chức và hoạt động theo pháp luật thanh tra; thực hiện nhiệm vụ dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Bộ trưởng (và các Thứ trưởng) và hướng dẫn chuyên môn nghiệp vụ của Thanh tra Chính phủ.

Ở địa phương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai. Bộ máy giúp việc cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh bao gồm: *i.* Cơ quan Thanh tra tỉnh với cơ cấu tổ chức và hoạt động theo quy định của pháp luật Thanh tra, bao gồm Văn phòng và các phòng chức năng chuyên môn. Thanh tra là cơ quan được quy định cụ thể trong pháp luật có thẩm quyền tham mưu Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp giải quyết khiếu nại, mà cụ thể là thực hiện việc thẩm tra, xác minh, kết luận, kiến nghị giải quyết khiếu nại về đất đai khi được giao. Thanh tra tỉnh chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh và sự chỉ đạo, hướng dẫn chuyên môn của Thanh tra Chính phủ; *ii.* Sở Tài nguyên và Môi trường mặc dù không được quy định chính thức trong pháp luật khiếu nại về thẩm quyền tham mưu giải quyết khiếu nại về đất đai nhưng với nhiệm vụ chuyên môn chuyên sâu trong công tác quản lý nhà nước về đất đai, Sở này là cơ quan giúp việc đắc lực cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong giải quyết khiếu nại về đất đai. Thanh tra Sở là cơ quan tham mưu, giúp việc cho Giám đốc Sở trong công tác tham mưu, đề xuất Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong giải quyết khiếu nại về đất đai; *iii.* Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, với cơ cấu tổ chức gồm các phòng chuyên môn là cơ quan giúp việc trực tiếp cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh trong hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai, trong đó, tập trung vào các nhiệm vụ trọng tâm như theo dõi, đôn đốc Thanh tra tỉnh và các cơ quan chuyên môn trong việc tham mưu Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh giải quyết khiếu nại; thẩm định, trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh các báo cáo kết luận, kiến nghị giải quyết khiếu nại của cơ quan chuyên ngành; sắp xếp, tổ chức các cuộc họp, đối thoại... của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh trong quá trình giải quyết khiếu nại; *iv.* ngoài ra, các sở, ngành chuyên môn liên quan, Hội đồng Bồi thường cấp tỉnh... cũng là các cơ quan giúp việc cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong quá trình giải quyết khiếu nại về đất đai tùy theo vụ việc cụ thể mà Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh yêu cầu.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai. Bộ máy giúp việc cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện bao gồm: *i.* cơ quan Thanh tra huyện có nhiệm vụ giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện thẩm tra, xác minh, kết luận, kiến nghị giải quyết khiếu nại về đất đai khi được giao; *ii.* phòng Tài nguyên và Môi trường là cơ quan chuyên môn quản lý đất đai có vai trò giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện trong công tác giải quyết khiếu nại về đất đai, có thể là thẩm tra, xác minh, kết luận, kiến nghị Chủ tịch giải quyết khiếu nại về đất đai, cũng có thể tham gia, phối hợp với Thanh tra huyện trong quá trình giải quyết khiếu nại tùy theo vụ việc cụ thể do Chủ tịch giao; *iii.* ngoài ra, giúp việc cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện trong giải quyết khiếu nại còn có Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, cơ quan làm nhiệm vụ bồi thường giải phóng mặt bằng, các cơ quan chuyên môn khác.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính do mình của mình, của người có trách

nhệm do mình quản lý bị khiếu nại. Giúp việc cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã trong giải quyết khiếu nại về đất đai là công chức địa chính, công chức tư pháp, công chức văn phòng - thống kê và các bộ phận liên quan.

Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai. Bộ máy giúp việc cho Giám đốc sở bao gồm: *i.* Thanh tra Sở được tổ chức, hoạt động theo pháp luật Thanh tra, chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Giám đốc Sở và sự chỉ đạo, hướng dẫn chuyên môn của Thanh tra Bộ Tài nguyên – Môi trường và Thanh tra tỉnh. Đây là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc thẩm tra, xác minh, kết luận, kiến nghị Giám đốc Sở giải quyết khiếu nại về đất theo thẩm quyền; *ii.* Văn phòng Đăng ký đất đai, Phòng Bồi Thường, Trung tâm phát triển quỹ đất, Trung tâm đo đạc bản đồ, Văn Phòng Sở và các cơ quan chuyên môn khác thuộc sở là những cơ quan tham mưu, giúp việc cho Giám đốc Sở trong quá trình giải quyết khiếu nại tùy theo vụ việc cụ thể và nhiệm vụ được giao.

Ngoài ra, trưởng Phòng Tài nguyên - Môi trường cấp huyện, Thủ trưởng các cơ quan trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của cán bộ, công chức do mình trực tiếp quản lý. Giúp việc cho Thủ trưởng các cơ quan này là cán bộ công chức và các bộ phận chuyên môn trực thuộc được Thủ trưởng đơn vị phân công.

Tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai có ý nghĩa to lớn, ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai. Pháp luật hiện hành đã có sự điều chỉnh đối với chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của từng bộ phận, từng phòng ban chuyên môn, từng đơn vị, cá nhân. “Sự phân công lao động” trong *tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai* nhìn chung đã cố gắng thỏa mãn yêu cầu sao cho mỗi bộ phận, mỗi phòng ban chuyên môn có một khối lượng “công việc nhà nước” hợp lý tương xứng với vị trí và khả năng của chủ thể đó, sao cho không có công việc quan trọng đáng kể nào bị bỏ sót và không có công việc nào bị giao chồng chéo, trùng lặp⁹¹. Tuy nhiên, trên thực tiễn tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại vẫn còn những hạn chế bất cập nhất định trong thực hiện nhiệm vụ của từng cơ quan, đơn vị mà nguyên nhân chủ yếu là do sự phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại chưa hợp lý (như phân tích ở Chương 3 dưới đây). Đơn cử như mối quan hệ giữa Thanh tra tỉnh và Thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường. Về mặt lý thuyết thì một vụ việc khiếu nại đất đai xảy ra trên địa bàn thuộc thẩm quyền của mình thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh giao cho cơ quan Thanh tra tỉnh tham mưu giải quyết. Tuy nhiên do sự tùy nghi của pháp luật nên Chủ tịch tỉnh có thể giao cho Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh giúp mình xác minh vụ việc và trong trường hợp này thực chất cơ quan tham mưu giải quyết là Thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường. Như vậy, nếu xảy ra sự khác nhau trong quan điểm giải quyết giữa Thanh tra tỉnh và Thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh phải quyết định ra sao? Rõ ràng, trong trường hợp này, có sự chồng lấn trong chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan tham mưu giải quyết khiếu nại.

Trong tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai thì con người đóng vai trò rất quan trọng bởi con người luôn là nhân tố quyết định ảnh hưởng đến sự thành công hay thất bại của mọi vấn đề. Theo Chủ tịch Hồ Chí Minh thì “*con người là vốn quý, là yếu tố quyết định thắng lợi của cách mạng, là người sáng tạo ra lịch sử, các giá trị văn hóa, tinh*

⁹¹ Nguyễn Cửu Việt (2005), “Cải cách hành chính: về khái niệm thẩm quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 8.

thần”⁹². Do đó, muốn giải quyết khiếu nại về đất đai đạt hiệu quả thì cần có đội ngũ cán bộ, công chức am hiểu pháp luật, có kiến thức chuyên môn sâu và có đạo đức tốt. Đồng thời, Nhà nước cần có những chính sách cụ thể nhằm chăm lo đời sống của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác giải quyết, tham mưu giải quyết khiếu nại. Có thực hiện tốt những vấn đề về chính sách thì mới tạo được nguồn động lực cho các chủ thể thực hiện công tác và hạn chế những tiêu cực xảy ra.

2.2.2.3. Thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai

Trong cơ chế giải quyết khiếu nại, bên cạnh quy định về thẩm quyền, pháp luật còn quy định khá chặt chẽ thủ tục giải quyết khiếu nại.

Hiểu một cách chung nhất “*thủ tục*” là “*những việc cụ thể phải làm theo một trật tự quy định để tiến hành một công việc có tính chất chính thức*”⁹³. Dưới góc độ pháp lý, thủ tục là cách thức, trình tự thực hiện một hoạt động nhất định⁹⁴. Với tư duy đó, có thể hiểu “*thủ tục giải quyết khiếu nại là trình tự và cách thức mà các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại*”⁹⁵.

Dưới góc độ pháp luật thực định, thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai được thực hiện theo trình tự và cách thức do Luật khiếu nại năm 2011 quy định với thiết kế 2 cấp thẩm quyền giải quyết: *trình tự giải quyết khiếu nại lần đầu và trình tự giải quyết khiếu nại lần hai*. Thông qua mục II và mục III của Chương III “Giải quyết khiếu nại” của Luật khiếu nại năm 2011, có thể thấy, ở hai cấp giải quyết khiếu nại, tuy có sự khác biệt nhất định thẩm quyền, cách thức tiến hành nhưng cả hai đều thực hiện theo trình tự các bước: *Thụ lý giải quyết; thẩm tra, xác minh; kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại*.

Một vụ việc giải quyết khiếu nại chưa thể kết thúc ở khâu ra quyết định giải quyết khiếu nại mà nó được kết thúc ở khâu cuối cùng là hoàn thành việc thi hành quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật. Có như vậy thì mọi quyết định giải quyết khiếu nại mới được thực hiện trên thực tế và mục đích của việc giải quyết khiếu nại mới đạt được như mong muốn của nhà quản lý. Do đó, xét cả về khía cạnh lý luận, pháp lý và thực tiễn thì việc thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật là chế định bắt buộc của pháp luật khiếu nại. Tuy nhiên, với thiết kế quy định “*thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật*” tại một mục riêng (mục 4) trong Luật Khiếu nại năm 2011, cho thấy, nhà làm luật đã xác định đây là một thủ tục tách biệt với thủ tục giải quyết khiếu nại và thủ tục này chỉ được thực hiện khi quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật theo quy định của pháp luật. Do đó, tác giả cho rằng, giải quyết khiếu nại phải thực hiện theo trình tự các bước: *Thụ lý giải quyết; thẩm tra, xác minh; kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại*.

Qua phân tích trên, có thể hiểu “*thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai là những việc làm cụ thể mà các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải thực hiện theo một trình tự do pháp luật khiếu nại quy định để giải quyết các khiếu nại của người sử dụng đất*”. Xét về bản chất “*những việc làm cụ thể mà các chủ thể có thẩm quyền giải quyết*

⁹² Nguyễn Mạnh Tường (2006), *Hồ Chí Minh - Tinh cách một con người*, Nxb. Đà Nẵng, tr. 148.

⁹³ Viện Ngôn ngữ học (2010), *tlđđ*, tr. 927.

⁹⁴ Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2006), *Từ điển Luật học*, *tlđđ*, tr.729

⁹⁵ Phạm Hồng Thái - Đinh Văn Mậu (2009), *Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Giao thông vận tải, tr. 403.

kiếu nại phải thực hiện theo một trình tự” là các hoạt động pháp lý của chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại được thực hiện nối tiếp nhau theo một thứ tự thời gian.

* *Thụ lý giải quyết*: thực chất đây là bước tiếp nhận, phân loại và xác nhận vụ việc khiếu nại của người sử dụng đất có được thụ lý giải quyết hay không. Đây chính là bước khởi xướng vụ việc mà hành vi gửi đơn khiếu nại là căn cứ khởi xướng vụ việc và làm xuất hiện quan hệ thủ tục⁹⁶. Trong bước thứ nhất này, nhiệm vụ trọng tâm của cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại là xem xét để trả lời chính thức cho người khiếu nại là vụ việc có đủ điều kiện thụ lý giải quyết hay không. Kết quả cuối cùng được thể hiện bằng hình thức văn bản thông báo gửi đến người khiếu nại xác định vụ việc được giải quyết hay không theo luật định.

Bước tiếp nhận thụ lý gắn chặt với nhiệm vụ tiếp công dân của chủ thể giải quyết khiếu nại. Về mặt lý thuyết, công tác tiếp công dân phải được tiến hành thường xuyên, liên tục nhằm bảo đảm, ngoài việc gửi đơn, mọi trường hợp người khiếu nại trực tiếp đến trụ sở cơ quan để trình bày vụ việc khiếu nại của mình phải được cơ quan nhà nước tiếp nhận, xử lý đúng quy định. Về mặt pháp lý, tiếp công dân là một hoạt động được pháp luật khiếu nại quy định khá chặt chẽ. Theo đó, tiếp công dân là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân quy định tại Luật Tiếp công dân năm 2013 đón tiếp để lắng nghe, tiếp nhận khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của công dân; giải thích, hướng dẫn cho công dân về việc thực hiện khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh theo đúng quy định của pháp luật. Ngoài các điều khoản về tiếp công dân trong Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tiếp công dân năm 2013 và Nghị định số 64/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định khá cụ thể trách nhiệm tiếp công dân, quyền và nghĩa vụ của người đến khiếu nại tố cáo, kiến nghị, phản ánh.

* *Thẩm tra, xác minh*: đây là bước trọng tâm, quyết định chất lượng kết quả giải quyết khiếu nại về đất đai. Nó được xem như một giai đoạn điều tra theo thủ tục hành chính nhằm thu thập đầy đủ chứng cứ, đánh giá khách quan, toàn diện sự việc để giải quyết một cách đúng đắn⁹⁷. Cũng như tiếp nhận thụ lý, giai đoạn này chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại (trực tiếp và gián tiếp) thực hiện những hoạt động cần thiết để bảo đảm kết quả xác minh chính xác, khách quan trong một thời gian luật định như: nghiên cứu đơn, xem xét các đề xuất của người khiếu nại, lập kế hoạch xác minh vụ việc, làm việc với các cá nhân, tổ chức liên quan yêu cầu cung cấp thông tin, hồ sơ địa chính, hồ sơ kỹ thuật, xác minh nguồn gốc, quá trình sử dụng đất, tổ chức xác minh thực địa...

Đối với hoạt động thẩm tra, xác minh để giải quyết khiếu nại về đất đai thì đối thoại là một nội dung hoạt động pháp lý quan trọng mà hình thức biểu hiện của nó là cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai tổ chức cuộc họp đối thoại giữa các bên liên quan để làm rõ các chứng cứ phục vụ cho kết luận và ra quyết định giải quyết. Kết quả của hình thức hoạt động này là biên bản ghi nhận nội dung đối thoại - một thành phần quan trọng trong hồ sơ giải quyết khiếu nại.

* *Kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại*: là một giai đoạn cực kỳ quan trọng. Nó quyết định yêu cầu của người khiếu nại được công nhận toàn bộ, công nhận từng phần hay bị bác bỏ hoàn toàn. Quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai chính là kết quả áp dụng pháp luật, thể hiện ý chí của chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với vụ

⁹⁶ Phạm Hồng Thái - Đinh Văn Mậu (2009), *tlđđ*, tr. 410.

⁹⁷ Phạm Hồng Thái - Đinh Văn Mậu (2009), *tlđđ*, tr. 411.

việc trên cơ sở kết quả thẩm tra, xác minh theo quy định pháp luật. Dưới góc độ pháp lý, hình thức của quyết định giải quyết khiếu nại phải thể hiện đầy đủ nội dung giải quyết khiếu nại theo quy định tại Điều 31 và 40 Luật Khiếu nại năm 2011 như: ngày tháng, năm ra quyết định; tên địa chỉ của người khiếu nại, người bị khiếu nại; nội dung khiếu nại; kết quả xác minh nội dung khiếu nại; kết quả đối thoại; căn cứ pháp luật để giải quyết khiếu nại; kết luận nội dung giải quyết khiếu nại; việc bồi thường thiệt hại cho người bị khiếu nại (nếu có); quyền khiếu nại tiếp theo, quyền khởi kiện vụ án tại Tòa án...

2.2.2.4. Thi hành quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai đã có hiệu lực pháp luật

Pháp luật khiếu nại cho phép người khiếu nại có quyền khiếu nại lần hai hoặc khởi kiện ra Tòa án nếu không đồng ý với kết quả giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính có thẩm quyền. Do đó, hoạt động thi hành quyết định giải quyết khiếu nại chỉ xảy ra đối với quyết định giải quyết đã có hiệu lực pháp luật. Để thực hiện hoạt động này, các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và các chủ thể có thẩm quyền liên quan theo quy định pháp luật có thể áp dụng các biện pháp theo thẩm quyền hoặc yêu cầu các cơ quan liên quan khác thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại, đôn đốc, theo dõi, chỉ đạo thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật. Đối với việc thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai thì trách nhiệm và thực thi trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan nhà nước có quyết định, hành vi bị khiếu nại là rất quan trọng. Theo đó, căn cứ vào quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai đã có hiệu lực pháp luật, chủ thể này phải ban hành văn bản để thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại khi quyết định giải quyết khiếu nại sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính (ví dụ ban hành quyết định bồi thường bổ sung đất ở mà quyết định giải quyết khiếu nại đã công nhận hoặc chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại khi quyết định giải quyết khiếu nại kết luận hành vi hành chính là trái pháp luật); hoặc chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại khi quyết định giải quyết khiếu nại kết luận hành vi hành chính là trái pháp luật (ví dụ chấm dứt hành vi từ chối cấp Giấy chứng nhận cho người dân, đồng thời chỉ đạo thực hiện cấp giấy chứng nhận theo kết quả giải quyết khiếu nại); chủ trì, phối hợp với cơ quan hữu quan tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại và người có liên quan đã bị xâm hại.

2.2.2.5. Thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai

Thứ nhất, thanh tra, kiểm tra của các cơ quan quản lý nhà nước về giải quyết khiếu nại

Dưới góc độ thuật ngữ, “*thanh tra*” được hiểu là hoạt động “*điều tra, xem xét để làm rõ sự việc*”⁹⁸. Như vậy, thanh tra là trực tiếp xem xét làm rõ các tình tiết của vụ việc để đi đến kết luận đúng hay sai, đồng thời làm rõ tính chất, mức độ, nguyên nhân và hậu quả của vụ việc. Từ đây, có thể hiểu, *thanh tra giải quyết khiếu nại về đất đai là hoạt động xem xét, đánh giá, kết luận chính thức về trách nhiệm của thủ trưởng, cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại về đất đai nhằm phòng ngừa, xử lý các vi phạm pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, bảo vệ kỷ cương pháp luật của nhà nước, góp phần nâng cao hiệu lực hiệu quả công tác quản lý nhà nước về giải quyết khiếu nại.*

⁹⁸ Nguyễn Như Ý chủ biên (1998), *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, tr. 1529.

Chủ thể tiến hành hoạt động thanh tra là cơ quan thanh tra các cấp. Hoạt động thanh tra được tiến hành theo một thủ tục chặt chẽ do pháp luật thanh tra quy định. Mục đích của hoạt động thanh tra là nắm bắt được tình hình nhiệm vụ thực hiện công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại nói chung và về đất đai nói riêng, phát hiện những thiếu sót yếu kém, sai sót, sơ hở trong công tác giải quyết khiếu nại, từ đó yêu cầu các đối tượng bị thanh tra khắc phục, sửa chữa nhằm thực hiện tốt hơn công tác giải quyết khiếu nại về đất đai của công dân. Tuy nhiên, nhược điểm lớn nhất của hoạt động này là dĩ hòa vi quý, bao che nhau và kết quả thường mang tính răn đe, nhắc nhở hơn là quy kết trách nhiệm⁹⁹.

“Kiểm tra” hiểu theo nghĩa chung nhất “là xem xét tình hình thực tế để đánh giá, nhận xét”¹⁰⁰. Xem xét kiểm tra dưới góc độ là một hoạt động quản lý nhà nước về giải quyết khiếu nại, có thể hiểu *kiểm tra là quá trình theo dõi, xem xét, đánh giá, xử lý, chỉ đạo khắc phục những sơ hở, yếu kém được phát hiện trong hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai, nhằm bảo đảm việc giải quyết khiếu nại được thực hiện đúng pháp luật, kịp thời và hiệu quả*.

So với thanh tra, chủ thể có thẩm quyền kiểm tra đa dạng hơn. Ngoài cơ quan thanh tra được trao chức năng giúp thủ trưởng cơ quan cùng cấp là theo dõi, kiểm tra, đôn đốc các cơ quan thuộc thẩm quyền trực tiếp quản lý thì chủ thể của kiểm tra còn có thể là các cơ quan có thẩm quyền chung (Ủy ban nhân dân cấp trên tiến hành kiểm tra đối với Ủy ban nhân dân cấp dưới trong trong hoạt động tiếp công dân) hoặc các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn (Thanh tra Sở Tài nguyên và môi trường kiểm tra hoạt động tiếp nhận, xử lý đơn thư khiếu nại về đất đai đối với các Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai quận, huyện). Hình thức và phương pháp kiểm tra cũng rất phong phú, đa dạng như kiểm tra thông qua cơ quan hành chính có thẩm quyền chung, kiểm tra theo chức năng của cơ quan có thẩm quyền chuyên môn và kiểm tra trong nội bộ cơ quan đối với các đơn vị, tổ chức trực thuộc hoặc đối với cán bộ công chức thuộc quyền (Ủy ban nhân dân cấp huyện tiến hành kiểm tra công tác tiếp công dân, giải quyết đơn thư khiếu nại của Phòng Tài nguyên và môi trường).

Nội dung của hoạt động kiểm tra về giải quyết khiếu nại đất đai là xem xét, đánh giá thực tế việc thực hiện các chỉ thị, mệnh lệnh, quyết định, hướng dẫn của cấp trên đã ban hành trên lĩnh vực giải quyết khiếu nại về đất đai. Mục đích chủ yếu của hoạt động kiểm tra là phát hiện những bất cập, hạn chế, sai sót, yếu kém trong hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai để ngăn chặn, phòng ngừa vi phạm, xử lý, chấn chỉnh kịp thời các vi phạm. Do đó, để bảo đảm việc giải quyết khiếu nại về đất đai đúng pháp luật, kịp thời, hiệu quả thì hoạt động kiểm tra phải được tiến hành thường xuyên, liên tục trong mọi quá trình thực hiện, có thể định kỳ hay đột xuất.

Pháp luật khiếu nại hiện hành không quy định cụ thể quy trình hoạt động kiểm tra mà quy định chung cho các cơ quan thanh tra giúp thủ trưởng cơ quan hành chính cùng cấp theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại và thi hành quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật. Trên thực tế, hoạt động theo dõi, kiểm tra, đôn đốc các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai theo trách nhiệm, quyền

⁹⁹ Võ Phan Lê Nguyễn (2015), “Từ thực tiễn giám sát giải quyết khiếu nại hành chính: kiến nghị hoàn thiện pháp luật về giám sát”, *Tạp chí Khoa học pháp lý* số 1, tr. 11.

¹⁰⁰ Viện Ngôn ngữ học (2010), *tlđđ*, tr. 504.

hạn, nghĩa vụ được pháp luật quy định là một hoạt có tính chất thường xuyên, liên tục, kể cả những hoạt động có tính chất quản lý đơn giản diễn ra hàng ngày như công văn nhắc nhở thời hạn giải quyết khiếu nại... nhằm bảo đảm hoạt động giải quyết khiếu nại diễn ra đúng trình tự pháp luật. Ở đây cũng cần nói thêm rằng, bên cạnh hoạt động kiểm tra của cơ quan hành chính nhà nước, hoạt động kiểm tra của Đảng đối với đảng viên, tổ chức cơ sở đảng trong thực hiện trách nhiệm giải quyết khiếu nại về đất đai với những chế tài nghiêm ngặt về mặt chính trị và kỷ luật Đảng cũng đem lại hiệu quả rất cao trên thực tế đối với hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai.

Thứ hai, giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại

Giám sát giải quyết khiếu nại hành chính là xem xét hoạt động của các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính đối với toàn bộ hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính một cách chủ động, thường xuyên, liên tục và tác động thông qua các biện pháp tích cực nhằm hướng hoạt động giải quyết khiếu nại đạt mục đích, hiệu quả được xác định từ trước, bảo đảm cho Hiến pháp và pháp luật được tuân thủ nghiêm chỉnh¹⁰¹.

Tiếp cận từ khía cạnh bản chất của giám sát với vai trò là một công cụ kiểm soát quyền lực, tác giả cho rằng có hai loại giám sát cơ bản, đó là: giám sát trong nội tại bộ máy nhà nước và giám sát xã hội.

(i) *Giám sát trong nội tại bộ máy nhà nước*: đây là hoạt động giám sát mang tính quyền lực nhà nước, bao gồm: giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, Hội đồng nhân dân) đối với các cơ quan hành chính nhà nước trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính; giám sát của cơ quan hành chính cấp trên đối với cơ quan hành chính cấp dưới trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra, chỉ đạo, điều hành, đôn đốc, nhắc nhở...

Theo Hiến pháp năm 2013, Quốc hội có quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Tất nhiên bao gồm cả giám sát tối cao đối với việc thực hiện pháp luật về khiếu nại hành chính nói chung và giám sát công tác giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai nói riêng. Ở địa phương, Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện quyền giám sát đối với Ủy ban nhân dân trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính của công dân. Đồng thời, một trong những nhiệm vụ quan trọng của Đại biểu Hội đồng nhân dân được quy định mang tính Hiến định là “*xem xét, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo*”¹⁰².

Hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp mang tính quyền lực cao, tác động mạnh đến đối tượng giám sát, đã đem lại kết quả nhất định trong nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai.

(ii) *Về giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động giải quyết khiếu nại*

Giám sát xã hội đối với giải quyết khiếu nại hành chính được hiểu là hình thức giám sát của các chủ thể ngoài nhà nước, bao gồm Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân, tổ chức xã hội, hội nghề nghiệp, báo chí và Nhân dân đối với các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính. Quyền giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc chính thức được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013¹⁰³ và thể chế hóa trong các văn bản

¹⁰¹ Võ Phan Lê Nguyễn (2015), “Từ thực tiễn giám sát giải quyết khiếu nại hành chính: kiến nghị hoàn thiện pháp luật về giám sát”, *Tạp chí khoa học pháp lý*, số 5.

¹⁰² Điều 15 Hiến pháp năm 2013.

¹⁰³ Điều 9 Hiến pháp năm 2013.

pháp luật. Trong đó, Điều 66 Luật Khiếu nại năm 2011 ghi nhận việc giám sát Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên đối với công tác giải quyết khiếu nại hành chính của công dân.

Về mặt lý luận, giám sát xã hội cùng với giám sát trong nội tại cơ quan nhà nước và giám sát của Đảng tạo thành một hệ thống giám sát chặt chẽ, bảo đảm cho hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính đạt được hiệu quả đề ra. Khác với giám sát trong nội tại cơ quan nhà nước, giám sát xã hội không mang tính quyền lực nhà nước và được thực hiện theo cơ chế “theo dõi, phát hiện và kiến nghị” các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét giải quyết mà không có cơ chế trực tiếp áp dụng chế tài đình chỉ, bãi bỏ... Tuy vậy, theo đánh giá của nhiều chuyên gia pháp lý thì giám sát xã hội là một bổ sung, hoàn thiện đối với giám sát mang tính chất nhà nước¹⁰⁴. Đây cũng sẽ là một yếu tố quan trọng bổ khuyết và khắc phục sự hạn chế trong cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính theo kiểu “bộ trưởng - quan tòa” ở nước ta hiện nay. Bởi lẽ, giám sát của Mặt trận Tổ quốc là khách quan, mang sức mạnh cộng đồng và quyền lực xã hội¹⁰⁵.

2.2.3. Một số tiêu chí đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai

Như đã phân tích ở mục 2.2 của Luận án, giải quyết khiếu nại về đất đai có một vai trò quan trọng trong đời sống chính trị - xã hội ở nước ta. Hiệu quả mang lại từ hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai chính là thước đo cho những cam kết của Nhà nước trong việc bảo đảm quyền con người, các quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Do đó, đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai là việc làm cần thiết nhằm xác định mức độ hiệu quả của hoạt động này, từ đó làm cơ sở đưa ra những giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai.

Câu hỏi đặt ra là “*hiệu quả giải quyết khiếu nại là gì? Những tiêu chí nào để đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại?*”. Những câu hỏi này rất quan trọng nhưng lại chưa được trả lời cụ thể bằng các quy định pháp luật hay bằng các công trình khoa học nghiên cứu chuyên sâu. Đây là một vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu sâu, bài bản, có hệ thống hơn trong thời gian tới. Trong khuôn khổ đề tài nghiên cứu của mình, tác giả mạnh dạn đưa ra một số tiêu chí đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai như sau:

Theo Theo Từ điển tiếng Việt thì “*hiệu quả là kết quả như yêu cầu của việc làm mang lại*”¹⁰⁶. Theo đó, kết quả được hiểu: *i.* là cái đạt được, thu được trong một công việc hoặc một quá trình tiến triển của sự vật. Ví dụ hiệu quả kinh tế; *ii.* là cái do một hay nhiều hiện tượng khác gây ra, tạo ra, trong quan hệ với hiện tượng ấy. Quan hệ giữa nguyên nhân và kết quả¹⁰⁷. Ở mỗi ngành, mỗi lĩnh vực khác nhau với cách tiếp cận khác sẽ có quan điểm về hiệu quả và các tiêu chí đánh giá hiệu quả khác nhau. Đơn cử như “*hiệu quả của pháp luật là kết quả cụ thể của sự tác động pháp luật đến các quan hệ xã hội so với mục tiêu, yêu cầu đặt ra khi ban hành pháp luật*”¹⁰⁸. Hiệu quả của pháp luật có thể được đánh giá theo từng cấp độ khác nhau: hiệu quả của quy phạm pháp luật, của chế

¹⁰⁴ Nguyễn Thọ Ánh (2012), *Thực hiện chức năng giám sát và phân biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, tr. 58.

¹⁰⁵ Võ Phan Lê Nguyễn (2015), *tlđđ*, tr. 11, 12, 13.

¹⁰⁶ Viện ngôn ngữ học (1994), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Khoa học xã hội - Trung tâm từ điển học, tr. 424.

¹⁰⁷ Viện ngôn ngữ học (1994), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Khoa học xã hội - Trung tâm từ điển học, tr. 469.

¹⁰⁸ Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý (2013), *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa và Nxb. Tư pháp, tr. 472.

định pháp luật, của ngành luật, của toàn bộ hệ thống pháp luật¹⁰⁹. Như vậy, các quan điểm, tiêu chí khác nhau sẽ đưa đến kết quả đánh giá khác nhau tùy theo cách tiếp cận và mục đích đánh giá của chủ thể thực hiện.

Như đã phân tích, giải quyết khiếu nại về đất đai là một hoạt động quản lý nhà nước mang tính đặc trưng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm giải quyết tranh chấp, xung đột phát sinh trên thực tế giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong quan hệ đất đai. Kết quả giải quyết khiếu nại của từng đơn vị, địa phương cũng như phạm vi cả nước sẽ tác động đến nhiều mặt của đời sống xã hội. Do đó, việc đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại cần tiếp cận theo hướng ở phạm vi rộng, bao hàm cả yếu tố đầu vào, đầu ra của đơn thư khiếu nại; hiệu quả của hoạt động tiếp công dân, tiếp nhận, phân loại đơn thư khiếu nại; chất lượng giải quyết khiếu nại; hiệu lực thi hành quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai đã có hiệu lực pháp luật; mức độ tác động của hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai đến các mặt đời sống xã hội ở nước ta thông qua sự chuyển biến tích cực hay tiêu cực.

Với cách tiếp cận này, có thể hiểu: *“hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai là kết quả đạt được trên thực tế do hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai mang lại, phù hợp với mục đích mà nhà quản lý mong muốn và hiệu năng tác động tích cực đến các mặt đời sống chính trị - xã hội của đất nước”*.

Ở góc độ quản trị nhà nước, Ngân hàng thế giới (World Bank) đã đưa ra sáu tiêu chí đánh giá như: *i.* tiếng nói và trách nhiệm giải trình; *ii.* ổn định chính trị và khả năng bạo lực; *iii.* hiệu năng Chính phủ; *iv.* chất lượng quản lý; *v.* thi hành pháp luật; *vi.* kiểm soát tham nhũng. Tương tự, Ủy ban kinh tế và xã hội đối với châu Á và Thái Bình Dương của Liên hợp quốc (UNESCAP) đưa ra tám tiêu chí để đánh giá quản trị nhà nước như: *i.* quản lý theo các quy định của pháp luật; *ii.* bảo đảm tính minh bạch; *iii.* thích ứng linh hoạt đối với sự thay đổi; *iv.* bảo đảm định hướng và đồng thuận; *v.* bình đẳng và công bằng; *vi.* hiệu lực và hiệu quả; *vii.* trách nhiệm báo cáo giải trình; *viii.* bảo đảm sự tham gia của các chủ thể trong xã hội¹¹⁰. Ở nước ta, công tác xây dựng một số tiêu chí phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước bước đầu đã được quan tâm thông qua việc xây dựng các tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý nhà nước như: Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) đánh giá về chất lượng, hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp tỉnh; Chỉ số quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI). Quyết định số 1383/QĐ-BNV ngày 28/12/2012 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ phê duyệt Đề án xây dựng phương pháp đo lường sự hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước cũng đưa ra bốn tiêu chí đánh giá hiệu quả như: *i.* khả năng tiếp cận dịch vụ; *ii.* thủ tục hành chính; *iii.* sự phục vụ của cán bộ công chức; *iv.* kết quả giải quyết công việc của cơ quan hành chính nhà nước. Đây cũng là những cơ sở lý luận và pháp lý cần được tiếp cận để làm cơ sở đưa ra các tiêu chí đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai.

Từ đó, tác giả cho rằng *“tiêu chí đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại là tính chất, dấu hiệu làm căn cứ để nhận biết, xếp loại mức độ hiệu quả đạt được của hoạt*

¹⁰⁹ Trần Thị Thu Phương (2012), “Hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, số 11.

¹¹⁰ Ngô Thành Can - Nguyễn Thị Thanh (2017), “Tiêu chí đánh giá hoạt động các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số 03.

động giải quyết khiếu nại về đất đai". Để đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai, cần dựa vào các tiêu chí cơ bản sau đây:

Thứ nhất, dựa vào hiệu quả công tác tiếp công dân, tiếp nhận, phân loại đơn thư.

Có thể nói, việc tiếp công dân, tiếp nhận đơn thư khiếu nại phân loại trước khi đưa vào giải quyết chính thức là một khâu rất quan trọng trong toàn bộ hoạt động quản lý Nhà nước về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai. Làm tốt công tác này, bên cạnh việc bảo đảm mọi khiếu nại của người sử dụng đất được tiếp nhận, hướng dẫn đầy đủ, hiệu quả thì đây cũng chính là một bước sàng lọc chính thức đầu vào của lượng đơn thư.

Số lượng đơn thư đầu vào được tiếp nhận, phân loại chính xác sẽ phản ánh chân thật nhất bức tranh toàn cảnh về khiếu nại đất đai. Bên cạnh đó, đây cũng là cơ sở để nhận diện chất lượng của các quyết định giải quyết khiếu nại thông qua số lượng đơn tiếp tục khiếu nại lần hai hoặc số đơn khởi kiện trong tổng số đơn khiếu nại được tiếp nhận, thụ lý. Do đó, để đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại, nhất thiết phải xem xét tiêu chí hiệu quả của công tác tiếp công dân, tiếp nhận, phân loại đơn thư khiếu nại với các nội dung cơ bản như: việc xây dựng, triển khai các văn bản quy định về tiếp công dân, tiếp nhận đơn thư; việc bố trí trụ sở tiếp công dân và các điều kiện về cơ sở vật chất phục vụ cho hoạt động tiếp công dân; chất lượng của đội ngũ công chức làm công tác tiếp công dân; trách nhiệm tiếp công dân của người đứng đầu, của từng công chức trong cơ quan...

Thứ hai, dựa vào số lượng vụ việc khiếu nại về đất đai đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết. Đây là một tiêu chí mang tính định lượng để nhận diện nhất trong các tiêu chí đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai. Tiêu chí này thể hiện ở tỷ lệ vụ việc khiếu nại về đất đai đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết trong tổng số đơn tiếp nhận và thụ lý ở từng cơ quan, đơn vị, địa phương và phạm vi cả nước. Ở đâu, tỷ lệ đơn thư được giải quyết đạt tỷ lệ cao thì đồng nghĩa với hiệu quả giải quyết khiếu nại tốt. Ngoài ra, đây cũng là một tiêu chí xác định mức điểm thi đua đối với công tác giải quyết khiếu nại được xây dựng trong ngành thanh tra ở các địa phương¹¹¹.

Thứ ba, dựa vào chất lượng của các quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai.

Bên cạnh tiêu chí về số lượng vụ việc khiếu nại về đất đai đã được cơ quan nhà nước giải quyết thì chất lượng của các quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai là một tiêu chí quan trọng và không thể thiếu trong việc đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai. Trên thực tế, phải nhận thức rằng, cho dù số lượng vụ việc giải quyết đạt tỷ lệ cao nhưng việc giải quyết khiếu nại qua loa, đại khái, không làm đến tận cùng sự việc, từ đó, ban hành các quyết định giải quyết khiếu nại của cơ quan, người có thẩm quyền không bảo đảm tính khách quan, không phù thực tiễn, thiếu tính khả thi, thiếu sự thuyết phục và đồng thuận từ các chủ thể liên quan, nhất là người khiếu nại thì việc giải quyết khiếu nại cũng không thể xem là đạt hiệu quả. Kết quả của quá trình giải quyết khiếu nại là việc ban hành quyết định giải quyết khiếu nại thể hiện ý chí của chủ thể có thẩm quyền trong giải quyết một vụ việc tranh chấp hành chính về đất đai cụ thể. Chất lượng của từng quyết định giải quyết khiếu nại cụ thể sẽ quyết định chất lượng của các quyết định

¹¹¹ Kế hoạch số 34/KH-TTTP ngày 16/10/2017 của Thanh tra thành phố Hồ Chí Minh về kiểm tra công tác thi đua, khen thưởng và kết quả thực hiện các tiêu chí, kế hoạch thanh tra năm 2017; Quyết định số 27/2018/QĐ-UBND ngày 14/6/2018 của Ủy ban nhân dân tỉnh Nghệ An ban hành quy định về đánh giá, xếp loại đối với công tác thanh tra; tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản án, tranh chấp đất đai và phòng, chống tham nhũng trên địa bàn tỉnh Nghệ An

giải quyết khiếu nại đã ban hành ở từng địa phương, đơn vị và cả nước. Với tư duy đó thì tỷ lệ các quyết định giải quyết khiếu nại đạt chất lượng càng nhiều thì hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai càng cao.

Tiếp cận theo hướng đánh giá chất lượng của quyết định giải quyết khiếu nại để nhận diện hiệu quả giải quyết khiếu nại, tác giả cho rằng, chất lượng của quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai là cái tạo nên giá trị của hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai được thể hiện ở tính tuân thủ pháp luật và sự đồng thuận của các chủ thể từ kết quả hoạt động giải quyết khiếu nại. Nói cách khác, để đánh giá chất lượng thực sự của các quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai phải xem xét ở cả hai khía cạnh tính hợp pháp và tính hợp lý của các quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai. Tất nhiên, tính hợp pháp luôn là yếu tố cốt lõi và nền tảng nhưng sẽ rất thiếu sót nếu không tính đến tính hợp lý bởi một điều đơn giản trong cuộc sống, cái hợp lý bao giờ cũng chiến thắng¹¹². Trên thực tế, không phải quyết định giải quyết khiếu nại nào hợp pháp đều tạo được sự đồng thuận mà chính yếu tố hợp lý trong quyết định giải quyết khiếu nại sẽ giải quyết được khoảng trống này. Sự hài hòa giữa tính hợp pháp và tính hợp lý là rất quan trọng và cần thiết vì không có gì làm phiền lòng người dân hơn tình cảnh: hành động hợp lý thì không hợp pháp, mà hợp pháp thì không hợp lý¹¹³.

Như đã trình bày, khi một quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai chú trọng cả hai khía cạnh về tính hợp pháp và tính hợp lý thì quyết định đó sẽ trở nên hoàn hảo và tạo nên giá trị, hiệu quả thực sự cho hoạt động giải quyết khiếu nại. Ngược lại, khi ban hành các quyết định giải quyết khiếu nại không hợp pháp hoặc không hợp lý thì sẽ không giải quyết dứt điểm việc khiếu nại ngay từ cơ sở, từ đó dẫn đến tình trạng khiếu nại tiếp theo. Như vậy, tính hiệu quả trong giải quyết khiếu nại không đạt được. Để đánh giá tính hợp pháp của quyết định giải quyết khiếu nại cần xem xét việc tuân thủ quy định pháp luật trong quá trình giải quyết khiếu nại ở các nội dung cụ thể như: thẩm quyền, trình tự, thủ tục, thời hạn, thời hiệu... Trong khi đó, để đánh giá tính hợp lý của quyết định giải quyết khiếu nại cần xem xét các yếu tố như: tính khả thi của quyết định giải quyết khiếu nại, sự đồng thuận của người khiếu nại, sức thuyết phục của quyết định giải quyết khiếu nại và khả năng chấp hành của các chủ thể liên quan, nhất là người bị khiếu nại và người khiếu nại...

Thứ tư, dựa vào sự tác động của giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai đối với công tác quản lý nhà nước về đất đai. Thông qua hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có điều kiện phát hiện những vi phạm pháp luật trong quản lý và sử dụng đất đai từ đó có biện pháp xử lý, chấn chỉnh những sai phạm, bảo đảm kỷ cương, kỷ luật và hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai. Mặt khác, thông qua hoạt động này, các chủ thể có thẩm quyền có điều kiện tiếp nhận những thông tin phản hồi về những hạn chế trong quản lý đất đai từ thực tiễn, cũng như nhận diện những bất cập của pháp luật đất đai để có những giải pháp hoàn thiện pháp luật, chấn chỉnh và nâng

¹¹² Nguyễn Sĩ Dũng (2011), *Những nghịch lý của thời gian*, Nxb. Thời đại, tr. 267.

¹¹³ Nguyễn Cảnh Hợp - Cao Vũ Minh (2011), “Tính hợp pháp và tính hợp lý trong quyết định quản lý nhà nước”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 11.

cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước về đất đai. Khi đó giải quyết khiếu nại về đất đai được xem là có hiệu quả.

Thứ năm, dựa vào sự tác động của giải quyết khiếu nại đến các mặt đời sống xã hội. Bản chất của giải quyết khiếu nại là việc thực hiện trách nhiệm của nhà nước đối với việc bảo vệ quyền tài sản, các quyền lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, của nhà nước và các chủ thể liên quan, duy trì và bảo vệ trật tự xã hội, ổn định và phát triển đất nước. Do đó, kết quả mà giải quyết khiếu nại không những có tác động trực tiếp đến người khiếu nại mà còn tác động rất lớn đến mọi mặt đời sống xã hội. Kết quả giải quyết khiếu nại về đất đai tốt sẽ bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, bảo vệ trật tự xã hội, ổn định và phát triển đất nước. Ngược lại, nếu kết quả giải quyết khiếu nại không tốt sẽ làm cho tình trạng khiếu nại diễn ra nhiều, phức tạp, gây mất trật tự an toàn xã hội, ảnh hưởng tiêu cực đến sự ổn định và phát triển chung của đất nước. Vì vậy, để đánh giá hiệu quả của giải quyết khiếu nại, cần dựa vào sự tác động tích cực hay tiêu cực của nó đến các mặt đời sống của xã hội như:

i. về mặt kinh tế: nhà nước sẽ giảm chi phí về nguồn lực nhân sự, tài chính cho nền hành chính quốc gia phục vụ cho hoạt động giải quyết khiếu nại; tạo điều kiện khai thác và sử dụng hiệu quả nguồn lực đất đai. Về phía người khiếu nại, kết quả giải quyết khiếu nại tốt sẽ giúp cho họ bảo vệ được quyền, lợi ích hợp pháp của mình, đồng thời tạo điều kiện cho họ ổn định cuộc sống, phát triển kinh tế gia đình, góp phần chung cho sự phát triển kinh tế của đất nước;

ii. về mặt chính trị - xã hội: tạo được sự đồng thuận, tin tưởng vào tính thượng tôn của pháp luật, củng cố niềm tin của nhân dân đối với sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của nhà nước, tạo sự đoàn kết trong các tầng lớp nhân dân. Đây chính là sức mạnh của dân tộc và sức mạnh này sẽ đưa đến sự phát triển và thịnh vượng của một đất nước;

iii. về an ninh chính trị - trật tự an toàn xã hội: kết quả giải quyết khiếu nại tạo được sự đồng thuận của người dân sẽ tránh tình trạng khiếu nại kéo dài, phức tạp về an ninh trật tự, tránh được sự lợi dụng của các thế lực thù địch vào tâm lý khiếu nại của người dân để thực hiện các âm mưu chống phá Nhà nước.

Ngược lại, nếu trong và sau khi giải quyết khiếu nại mà người dân khiếu nại tiếp khiếu, thậm chí khiếu nại kéo dài, phức tạp, gay gắt sẽ gây nên áp lực chi phí, nhân lực cho nền hành chính quốc gia phục vụ cho hoạt động giải quyết khiếu nại, gây bất ổn xã hội, ảnh hưởng đến sự phát triển chung của đất nước thì hoạt động giải quyết khiếu nại không thể xem là đạt được hiệu quả.

2.3. Các yếu tố tác động đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai

2.3.1. Hình thức và phương thức thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai

Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam chính thức được xác lập cùng với sự ra đời của Hiến pháp năm 1980 và tiếp tục được khẳng định trong các bản Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Hiến pháp năm 2013. Từ Luật Đất đai năm 1987 đến Luật Đất đai năm 1993, 2003 và hiện nay là Luật Đất đai năm 2013 đều ghi nhận chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai.

Khái niệm sở hữu toàn dân đối với đất đai hiện nay vẫn còn nhiều quan điểm khác nhau xoay quanh vấn đề ai là chủ sở hữu thực sự đối với đất đai ở Việt Nam. Xét về cả lý luận lẫn thực tiễn thì toàn thể Nhân dân Việt Nam không thể tham gia thực hiện các quyền

của chủ sở hữu theo quy định của pháp luật dân sự. Như vậy, trả lời cho câu hỏi ai là chủ sở hữu đất đai thực sự theo pháp luật Việt Nam chỉ có thể là Nhà nước. Bởi pháp luật đất đai quy định Nhà nước đại diện chủ sở hữu và Bộ luật Dân sự năm 2015 chính thức công nhận Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với đất đai¹¹⁴. Tuy nhiên, cũng có quan điểm cho rằng, ở Việt Nam tồn tại một hình thức “sở hữu kép” đối với đất đai. Theo đó, quyền sở hữu của toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện còn quyền sử dụng đất thì thuộc về sở hữu của người sử dụng đất¹¹⁵. Điều này được lý giải bởi đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước thay mặt toàn dân thực hiện các quyền của chủ sở hữu. Đến lượt mình, Nhà nước chuyển giao từng thửa đất cụ thể cho người sử dụng đất, đồng thời trao cho họ các quyền năng tương đương với quyền của một chủ sở hữu trên thực tế. Nhà nước chỉ can thiệp vào những khía cạnh nhất định của quyền sở hữu đất đai như kiểm soát quyền sử dụng đất, thực thi quyền định đoạt đất đai khi cần thiết, bảo đảm lợi ích chung mà không tước đoạt hay giành quyền của các chủ thể sử dụng đất¹¹⁶.

Dưới góc độ pháp lý thì “sở hữu toàn dân” là một khái niệm mênh mông, trừu tượng. Khái niệm này chỉ có ý nghĩa chính trị thuần túy mà không có nội dung pháp lý, bởi đơn giản không thể có chủ thể “toàn dân” đối với các đối tượng sở hữu cụ thể¹¹⁷. Bản chất của chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam là Nhà nước thực hiện các quyền năng của chủ sở hữu thông qua các cơ quan nhà nước cụ thể. Do đó, về cội nguồn thì chế độ sở hữu toàn dân về đất đai không phải là nguyên nhân phát sinh khiếu nại về đất đai. Khiếu nại phát sinh trên thực tế có nguồn gốc từ việc triển khai thực hiện quyền năng đại diện chủ sở hữu và thực thi quyền quản lý đất đai của các cơ quan nhà nước. Nói cách khác, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai không phải là yếu tố ảnh hưởng đến khiếu nại về đất đai mà chính việc thực hiện quyền năng đại diện chủ sở hữu đã tác động mạnh mẽ đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai.

Ở Việt Nam, quá trình thực hiện quyền sở hữu đối với đất đai không phải thông qua con đường dân sự mà được thực hiện thông qua cơ chế đại diện với những tầng cấp, phương thức thực hiện đa dạng, đan xen các yếu tố chính trị, quyền lực công cộng và tài sản¹¹⁸. Như vậy, Nhà nước vẫn giữ quá nhiều quyền mà khi thực hiện nó sẽ xâm phạm đến quyền tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, dẫn đến tình trạng khiếu nại, khiếu kiện kéo dài. Sự tác động này sẽ mạnh mẽ hơn nếu cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền nhận thức không đúng bản chất chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai, lạm dụng quyền lực nhà nước xâm hại quyền sử dụng đất của người dân. Có thể nhận diện các khía cạnh tác động mạnh mẽ nhất trong quá trình thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đối với đất đai của cơ quan nhà nước đối với quyền của người sử dụng đất như:

(i) *Khía cạnh trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất*: việc trao quyền này thực chất là chuyển dịch thửa đất cụ thể từ phía Nhà nước cho người sử dụng đất thông qua các hình thức giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất. Bản chất của

¹¹⁴ Điều 197, 198 Bộ luật dân sự năm 2015.

¹¹⁵ Lưu Quốc Thái (2016), *Những vấn đề pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, tr. 37.

¹¹⁶ Nguyễn Minh Tuấn (2013), “Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai - Một vấn đề cần kiên quyết thực hiện”, *Tạp chí Cộng sản*, số 9.

¹¹⁷ Cao Vũ Minh (2013), “Bảo vệ quyền con người trong các quyết định hành chính về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất”, *Tạp chí Luật học*, số 1.

¹¹⁸ Phạm Văn Võ (2012), *tlđđ*, tr. 109.

chuyên giao này là quan hệ dân sự nhưng nó lại bị các thủ tục hành chính nhiều khi không chế, chính vì thế, nhiều trường hợp, cán bộ công chức lạm quyền, những nhiều đã xâm phạm đến quyền, lợi ích chính đáng của người sử dụng đất.

(ii) *Khía cạnh quyết định mục đích sử dụng đất*: theo quy định pháp luật, nhiều trường hợp, người sử dụng đất muốn chuyển đổi mục đích sử dụng đất phải được sự cho phép của cơ quan nhà nước. Để được chấp thuận cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ phía cơ quan Nhà nước, bắt buộc thửa đất đó phải nằm trong khu vực phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị và các điều kiện liên quan khác do các địa phương tự đặt ra¹¹⁹... Hiện nay, quyền quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị do Nhà nước mà cụ thể là cơ quan hành chính nhà nước độc quyền nắm giữ. Trong thực tiễn, do nhiều yếu tố chi phối như mong muốn nóng vội, lợi ích cục bộ, thiếu vốn đầu tư, thiếu kiểm tra giám sát... trong quá trình lập, phê duyệt quy hoạch nên xuất hiện tình trạng “quy hoạch treo”, “dự án treo” ngày càng nhiều¹²⁰. Các “quy hoạch treo”, “dự án treo” này không thể thực hiện trên thực tế nhưng chính nó lại là “rào cản” cho việc quản lý, khai thác của người sử dụng đất.

(iii) *Thu hồi đất là một vấn đề tác động mạnh mẽ nhất đến khiếu nại về đất đai*: với quan điểm đất đai do đại diện chủ sở hữu trao thì đại diện chủ sở hữu có quyền lấy lại. Để “lấy lại” đất, Nhà nước tiến hành thu hồi đất. Tuy nhiên, điều đáng nói là giá bồi thường do Nhà nước độc quyền quyết định. Giá bồi thường này thông thường thấp hơn so với giá trị thực của đất và thấp hơn rất nhiều so với giá thị trường. Do đó, việc thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cũng luôn vấp phải sự phản ứng quyết liệt của người sử dụng đất qua hoạt động khiếu nại.

(iv) *Các vấn đề khác khi thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đất đai như*: quy định hạn mức đất trên thực tiễn ngăn cản khá lớn quyền nhận chuyển nhượng và khai thác sử dụng đất với diện tích lớn để phục vụ cho nhu cầu sản xuất, kinh doanh của người sử dụng đất. Bên cạnh đó, thời hạn sử dụng đất mặc dù đã được nói giãn nhưng vẫn còn hạn chế quyền của người sử dụng. Quy định này làm cho người sử dụng đất chưa thể mạnh dạn đầu tư vào đất, đó là chưa kể các hệ lụy khác như việc lạm quyền, quyết định thu hồi đất hết thời hạn sử dụng sai quy định mà vụ việc xảy ra ở Tiên Lãng (Hải Phòng) là một ví dụ.

Như vậy, quy định về phương thức thực hiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai theo pháp luật hiện hành chưa phản ánh đúng bản chất của quan hệ sở hữu, quan hệ dân sự đan xen với quan hệ hành chính mang tính quyền lực, phục tùng dẫn đến tình độc quyền và lạm dụng quyền trong quá trình thực thi công vụ. Bất cập này đã và đang xâm hại đến quyền tài sản và các quyền, lợi ích khác của người sử dụng đất, tác động tiêu cực đến tình hình khiếu nại về đất đai hiện nay.

2.3.2. Nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa

Ở Việt Nam, sau Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (1986), nền kinh tế hàng hóa đã được thừa nhận. Đến Hiến pháp năm 1992, Việt Nam khẳng định thực hiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, với nội dung cốt lõi là vận hành nền kinh tế tuân thủ

¹¹⁹ Quy định về điều kiện hạ tầng giao thông để xem xét cho chuyển mục đích đất ở tại khoản 2 Điều 3 Quyết định số 33/2014/QĐ-UBND ngày 15/10/2014 về diện tích tối thiểu được tách thửa của Ủy ban nhân dân Tp. Hồ Chí Minh.

¹²⁰ Đinh Sơn, Trung Hiếu (2016), *Thành phố Hồ Chí Minh xóa tận gốc quy hoạch “treo”*, <https://thanhnien.vn/kinh-doanh/tpHCM-xoa-tan-goc-quy-hoach-treo-720335.html>, truy cập ngày ngày 6/7/2017.

các quy luật của thị trường, có sự điều tiết hợp lý từ phía Nhà nước, lấy kinh tế Nhà nước và kinh tế tập thể làm nền tảng.

Đất đai, mà cụ thể là quyền sử dụng đất được công nhận là một loại hàng hóa đặc biệt trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam¹²¹. Thừa nhận đất đai như một loại hàng hóa đặc biệt là một giải pháp để đưa đất đai vào quan hệ thị trường, khi mà sở hữu toàn dân là hình thức sở hữu duy nhất ở nước ta. Nếu như trong nền kinh tế tập trung quan liêu bao cấp trước đây, Nhà nước quyết định và chi phối toàn bộ đất đai theo kế hoạch cứng nhắc, thiếu linh hoạt, kém hiệu quả thì khi chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, giá trị thật của đất đai được thừa nhận và phát huy giá trị. Điều này cũng dễ hiểu bởi khi tham gia vào cơ chế thị trường, đất đai sẽ được sử dụng đầy đủ và có hiệu quả hơn, “sống động” hơn. Đất đai từ điều kiện sinh tồn chuyển sang điều kiện sinh lợi (có lợi nhuận) và bản chất tư cách của đất đai cũng thay đổi, từ tư liệu sản xuất của một nền kinh tế tự nhiên (tự cung tự cấp) chuyển sang tư liệu sản xuất của một nền kinh tế hàng hóa, tức là giá trị đất đai trở thành một chỉ số cơ bản tác động đến tính hiệu quả của sử dụng đất¹²². Thị trường bất động sản nói chung và thị trường quyền sử dụng đất nói riêng cũng đã và đang phát triển mạnh, tuân thủ theo các quy luật của kinh tế thị trường. Thị trường quyết định giá trị của đất đai. Thị trường cũng tác động, ảnh hưởng sâu sắc đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở các phương diện:

Thứ nhất, tác động đối với người khiếu nại: trong nền kinh tế trường, người sử dụng đất là người nhận thức rõ nhất giá trị thửa đất mà mình đang quản lý, sử dụng. Khi có sự tác động từ phía chủ thể khác, nhất là từ phía Nhà nước gây bất lợi cho mình, người sử dụng đất sẽ thực hiện quyền khiếu nại để bảo vệ quyền và lợi ích của mình trên thửa đất. Có thể nói chính cơ chế kinh tế thị trường là yếu tố tác động mạnh mẽ đến số lượng khiếu nại nhiều và tính chất khiếu nại về đất đai nhiều và phức tạp như hiện nay. Trên thực tiễn, khiếu nại về đất đai xảy ra nhiều nhất ở các nội dung: thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; cấp, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; thời hạn sử dụng đất; thực hiện các thủ tục hành chính liên quan đến đất đai¹²³... Ngoài ra, mặt trái của kinh tế thị trường là các vấn đề như tâm lý chạy theo đồng tiền, tuyệt đối hóa lợi ích vật chất, lợi dụng khiếu nại để trục lợi... đã làm cho một bộ phận người dân bất chấp đúng sai, gửi đơn thư khiếu nại tràn lan, kéo dài, vượt cấp. Điều này làm cho tình hình khiếu nại về đất đai càng thêm phức tạp.

Thứ hai, kinh tế thị trường tác động đến cơ quan hành chính và người có thẩm quyền. Có thể nói, hiện nay thể chế quản lý đất đai ở nước ta chưa theo kịp sự biến động, đa dạng của kinh tế thị trường. Do đó, nhiều hoạt động quản lý đất đai đã bị cơ chế thị trường tác động tiêu cực như: vấn đề lợi ích nhóm tác động đến chính sách, pháp luật đất đai cũng như giải quyết các thủ tục liên quan đến đất đai; một bộ phận cán bộ, công chức quan liêu, tham nhũng, cố tình giải quyết hồ sơ, thủ tục đất đai sai quy định để trục lợi, gây

¹²¹ Nghị quyết lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương khóa 9 đã khẳng định: “quyền sử dụng đất là loại hàng hóa đặc biệt”. Trích từ Đảng Cộng sản Việt Nam (2004), *Văn kiện Hội nghị lần thứ 7*, Ban chấp hành Trung ương khóa IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 61.

¹²² Trần Quốc Toàn (2013), *Đổi mới quan hệ đất đai - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 102.

¹²³ Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), Báo cáo số 123/BC-BTNMT ngày 15/10/2012 về thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với quyết định hành chính về đất đai.

bức xúc, khiếu nại. Trong khi đó, nước ta chưa có một cơ chế giải quyết khiếu nại hợp lý và hiệu quả.

Những tác động tiêu cực trên đây của kinh tế thị trường đối với khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai xuất phát từ nhiều nguyên nhân, nhưng trong đó nguyên nhân cốt lõi là thể chế quản lý đất đai ở nước ta hiện nay còn nhiều điểm chưa tương thích với thể chế kinh tế thị trường. Cụ thể, Nhà nước vẫn độc quyền xác định giá đất để bồi thường khi nhà nước thu hồi đất. Trong khi đó, giá mà Nhà nước xác định luôn thấp hơn so với giá đất trên thị trường. Bên cạnh đó, giao dịch đất đai ở cả thị trường sơ cấp và thứ cấp có sự can thiệp quá lớn của Nhà nước. Thủ tục hành chính nhiều khâu gây cản trở sự phát triển của thị trường quyền sử dụng đất. Nhà nước chưa thoát hẳn tư duy quản lý theo kiểu bao cấp, còn lạm dụng công cụ hành chính can thiệp vào thị trường quyền sử dụng đất (cả thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp). Cũng chính điều này làm cho quan hệ đất đai trong nhiều trường hợp bị méo mó, sai lệch, tác động tiêu cực đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, dẫn đến tình trạng khiếu nại.

2.3.3. Lịch sử, truyền thống quan hệ đất đai ở Việt Nam

Lịch sử đất đai có tác động ảnh hưởng lớn đến nhận thức, thái độ và hành vi của con người trong quan hệ đất đai, nhất là mối quan hệ giữa người sử dụng đất và nhà nước. Bao giờ cũng vậy, sự tác động của yếu tố lịch sử, truyền thống văn hóa vào các chủ thể của quan hệ đất đai tốt thì sẽ giảm thiểu khiếu nại về đất đai và ngược lại.

Xét ở góc độ lịch sử thì đất đai chính là nguồn gốc, mục tiêu và ý chí để cả dân tộc Việt Nam đứng lên đấu tranh giành độc lập, bảo vệ toàn vẹn lãnh thổ, bảo vệ từng tấc đất của quê hương; và xét ở góc độ cá thể thì đó chính là đấu tranh để bảo vệ mảnh vườn, góc ruộng, là nơi nuôi sống và chứa đựng những giá trị tinh thần thiêng liêng của mỗi con người. Trong lịch sử dân tộc, đất đai gắn với quá trình khai hoang, lập ấp, mở rộng và bảo vệ bờ cõi. Đất đai vừa bao hàm giá trị vật chất, vừa bao hàm giá trị phi vật chất. Trải qua các giai đoạn lịch sử khác nhau, đất đai được quy định chế độ sở hữu khác nhau; quan hệ giữa người sử dụng đất với nhà nước và các chủ thể khác tùy thuộc vào quy định của pháp luật. Nhưng bao giờ cũng vậy, quan hệ giữa các chủ thể tham gia quan hệ đất đai xấu đi hoặc mâu thuẫn thì tranh chấp, khiếu nại về đất đai tăng cao.

Lịch sử đất đai Việt Nam trải qua nhiều giai đoạn với nội dung khác nhau dựa vào điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể. Suốt thời kỳ quân chủ, các triều đại Việt Nam đều ban hành luật lệ tôn trọng và bảo vệ tư điền, tư thổ, không ai được xâm phạm đất tư. Nếu có xâm phạm đất tư thì nhà nước chiếu theo giá trị bồi thường cho sở hữu chủ. Người ta có quyền mua đi, bán lại, cầm cố, tặng nhượng hoặc để lại cho con cháu¹²⁴. Vào thời kỳ thực dân cai trị (1858 - 1945), hầu hết ruộng đất bị giai cấp địa chủ trong nước cùng bọn thực dân chiếm đoạt, người dân nói chung và người nông dân nói riêng trở nên “trắng tay”. Người nông dân đấu tranh đòi lại đất đai mà họ gọi là “tấc đất của tổ tiên”. Đây là thời điểm quan trọng nhắc nhở người dân về sở hữu đất đai và nguy cơ bị tước đoạt đất đai¹²⁵.

¹²⁴ Nguyễn Đình Đầu (1992), *Chế độ công điền, công thổ trong lịch sử khai hoang, lập ấp ở Nam kỳ lục tỉnh*, Hội sử học Việt Nam, Hà Nội, tr. 192.

¹²⁵ Phan Tân (2008), *Xung đột xã hội về đất đai ở nông thôn Việt Nam thời kỳ đổi mới (trường hợp tỉnh Hà Tây cũ)*, Nxb. Công an nhân dân, tr. 41.

Trong suốt thời kỳ kháng chiến chống Pháp, Đảng và Nhà nước ta đã khéo léo dương cao ngọn cờ “người cày có ruộng” thu hút đông đảo Nhân dân tham gia vào cuộc đấu tranh giành độc lập cho dân tộc. Đất đai trong suốt giai đoạn này đến những năm của thập niên 50 ít nhiều đã được phân chia cho những gia đình nông dân. Điều 1 Luật Cải cách ruộng đất ban hành theo Sắc lệnh số 19/SL ngày 19/12/1953 của Chủ tịch nước ghi nhận: “Người được chia ruộng đất có quyền sở hữu ruộng đất đó. Chính quyền cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu ấy, xóa bỏ mọi khế ước cũ. Người được chia có quyền chia gia tài, cầm bán, cho ruộng đất được chia”.

Trong giai đoạn cả nước tập trung mọi nguồn lực cho chiến trường miền Nam, đất đai được đưa vào hợp tác xã. Mặc dù không còn sở hữu mảnh đất mà Nhà nước đem lại cho mình nhưng trong giai đoạn này, người nông dân vẫn hăng hái sản xuất trên mảnh ruộng chung với ước mơ cháy bỏng là tạo mọi nguồn lực để bộ đội ăn no, đánh thắng, giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất đất nước. Sau khi đất nước thống nhất, Hiến pháp năm 1980 được ban hành đã ghi nhận chính thức đất đai thuộc sở hữu toàn dân. Như vậy, quan hệ ruộng đất được tăng cường về phía Hợp tác xã, Nhà nước, còn người nông dân trở thành người làm chủ một cách hình thức đối với đất đai và nó là một trong nhiều nguyên nhân dẫn đến sự khủng hoảng trong sản xuất nông nghiệp¹²⁶.

Đại hội lần thứ VI của Đảng đã quyết định chuyển từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang kinh tế thị trường. Từ đó đến nay, Nhà nước vẫn nhất quán khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý nhưng đất đai đã được “cởi trói”. Luật Đất đai năm 1993 khẳng định đất đai có giá và được chuyển nhượng như một loại hàng hóa đặc biệt trên thị trường. Từ Luật Đất đai năm 1993 đến Luật Đất đai năm 2003 và hiện nay là Luật Đất đai năm 2013, đất đai trở thành tài sản của người sử dụng đất. Tuy Nhà nước không công nhận tư hữu đất đai nhưng người sử dụng đất gần như đã có đầy đủ quyền sở hữu trên thực tế. Đây là động lực to lớn để người sử dụng đất quản lý, khai thác hiệu quả thửa đất của mình.

Dưới góc nhìn lịch sử, có thể nhận diện tác động của lịch sử đất đai Việt Nam đối với khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở các khía cạnh như:

Thứ nhất, lịch sử đất đai Việt Nam đã tác động đến nhận thức, thái độ và hành vi của người sử dụng đất. Theo đó, người sử dụng đất luôn nhận thức mảnh đất là tài sản của mình. Họ không muốn và không để bất kỳ ai xâm phạm. Nếu có xâm hại xảy ra, kể cả từ phía Nhà nước, họ sẽ phản ứng quyết liệt nhằm bảo vệ quyền và lợi ích của mình.

Lịch sử đất đai Việt Nam cho thấy, dù ở chế độ nào trong các thời kỳ độc lập, Nhà nước cũng trao quyền và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho chủ thể thật sự của đất đai. Tư duy đó đã “ăn sâu” vào nếp nghĩ của người Việt Nam. Đó chính là động lực để người dân quản lý, sử dụng đất đai hiệu quả. Bên cạnh đó, nó cũng chính nó là nguyên nhân dẫn đến khiếu nại, khiếu kiện khi tài sản của họ bị xâm hại. Chính sách, pháp luật đất đai Việt Nam thay đổi thường xuyên qua các thời kỳ, từ sở hữu tư nhân thành sở hữu nhà nước, tập thể, đưa vào hợp tác xã... Sau khi mô hình hợp tác xã tan rã, đất đai được trả về cho chủ nhân thực sự của nó là người sử dụng đất, cộng với tâm lý uất ức khi đất đai của gia đình, dòng tộc bị lấy phân chia cho người khác dẫn đến tình trạng người dân khiếu nại. Ngoài ra, lịch sử đất đai cũng để lại những hậu quả nghiêm trọng do trình độ quản lý đất đai kém, đất

¹²⁶ Phan Tân (2008), *tlđđ*, tr. 42.

đai không được xác lập hồ sơ, xác lập ranh mốc đầy đủ nên dẫn đến tình trạng khiếu nại của người dân.

Thứ hai, lịch sử chính sách pháp luật về quản lý đất đai cũng tác động mạnh mẽ đến nhận thức, thái độ và hành vi của cán bộ, công chức hoạch định và thực thi pháp luật về đất đai, trong đó có hoạt động quản lý và giải quyết khiếu nại về đất đai. Do lịch sử để lại nên tư duy quản lý theo kiểu bao cấp vẫn còn tồn tại nặng nề trong một bộ phận cán bộ, công chức. Họ chưa phân định rõ ràng giữa quyền năng đại diện chủ sở hữu với quyền năng quản lý nhà nước về đất đai. Trong hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai, vẫn có nhiều cán bộ, công chức duy trì “thái quá” mệnh lệnh hành chính, xem mình là trọng tâm, chưa quan tâm đến tâm tư, nguyện vọng cũng như các khiếu nại của người sử dụng đất.

2.3.4. Mức độ hoàn thiện của pháp luật

Việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với đất đai được thực hiện chủ yếu theo quy định của pháp luật khiếu nại và pháp luật đất đai. Do đó, sự hoàn thiện của hai hệ thống pháp luật này là yếu tố tác động, ảnh hưởng mạnh mẽ đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với đất đai. Hệ thống pháp luật đất đai hoàn thiện, có khả năng đi vào cuộc sống, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội sẽ giảm thiểu tình trạng khiếu nại trong lĩnh vực đất đai. Ngược lại, sự không hoàn thiện của pháp luật đất đai sẽ làm gia tăng tình trạng khiếu nại trong lĩnh vực đất đai.

Thực tiễn cho thấy, cả pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại ở nước ta dần hoàn thiện và đã có những bước tiến bộ vượt bậc (như hạn chế, kiểm soát việc thu hồi đất; cho phép người sử dụng đất khởi kiện ra Tòa án bất kỳ lúc nào mà không phải thông qua thủ tục tiền tố tụng). Tuy nhiên, đánh giá một cách tổng thể thì pháp luật đất đai và pháp luật khiếu nại hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, dẫn đến việc nhận thức pháp luật và áp dụng pháp luật còn khác nhau, thậm chí sai lệch. Những hạn chế của pháp luật cùng với tình trạng lạm quyền, tham nhũng, không công bằng, thiếu công khai, minh bạch trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai đã gây thiệt hại quyền và lợi ích của người sử dụng đất, dẫn đến tình trạng khiếu nại diễn ra phổ biến, với tính chất gay gắt. Vấn đề này sẽ được tác giả phân tích, chứng minh ở Chương 3, Chương 4 của Luận án.

2.2.5. Các chủ thể lãnh đạo, tham gia, phối hợp giải quyết khiếu nại về đất đai

Thứ nhất, Đảng cộng sản Việt Nam

Điều 4 Hiến pháp năm 2013 xác định “Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”. Với ghi nhận Hiến pháp năm 2013, Đảng cộng sản Việt Nam mà cụ thể là các tổ chức cơ sở Đảng là chủ thể lãnh đạo giải quyết khiếu nại nói chung và giải quyết khiếu nại về đất đai nói riêng. Thực tiễn đã minh chứng, sự lãnh đạo của Đảng đóng vai trò quan trọng, là yếu tố tác động mạnh mẽ đối với khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở nước ta, thông qua các hoạt động chính như: *i.* ban hành các chủ trương, chính sách, chỉ thị, nghị quyết, các văn bản liên quan để lãnh đạo, chỉ đạo và tổ chức thực hiện công tác giải quyết khiếu nại về đất đai; *ii.* tổ chức kiểm tra, giám sát cấp ủy đảng, đảng viên trong công tác giải quyết khiếu nại và “ché tài” bằng các hình thức kỷ luật Đảng đối với các trường hợp vi phạm; *iii.* thông qua công tác cán bộ, lựa chọn, giới thiệu những đảng viên có trình độ, năng lực, tâm huyết bố trí vào các vị trí cần thiết nhằm thực hiện có hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại về đất đai.

Đơn cử như, để tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với công tác giải quyết khiếu nại, trong những năm gần đây, Bộ chính trị, Ban bí thư đã có nhiều văn bản lãnh đạo và định hướng rất cụ thể về trách nhiệm của Đảng, vai trò của Nhà nước và các đoàn thể trong tiếp dân, giải quyết khiếu nại. Gần đây nhất, Ban chấp hành Trung ương đảng đã ban hành Chỉ thị 35-CT/TW ngày 26/5/2014 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Chỉ thị này, bên cạnh đánh giá kết quả hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong vòng hơn 10 năm thực hiện Chỉ thị số 09-CT/TW, đã nhấn mạnh: “*cấp ủy, tổ chức đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức nhân dân có trách nhiệm lãnh đạo, chỉ đạo và thực hiện công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phải xác định đây là nhiệm vụ chính trị trọng tâm, thường xuyên*”.

Vai trò của tổ chức Đảng cơ sở được tăng cường sẽ phát huy hiệu quả cao trong giải quyết khiếu nại về đất đai, bởi Đảng bộ, chi bộ cơ sở là hạt nhân lãnh đạo của hệ thống chính trị. Có thể nói, ở đâu cấp ủy Đảng, trước hết là đồng chí Bí thư cấp ủy lãnh đạo sâu sát thì ở đó công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo có hiệu quả, tình hình xã hội ổn định¹²⁷.

Bên cạnh những tác động tích cực, trên thực tiễn vẫn còn một số cấp ủy, người đứng đầu cấp ủy chưa nhận thức và thực hiện đúng vai trò, trách nhiệm của mình trong lãnh đạo, chỉ đạo công tác giải quyết khiếu nại về đất đai; một số nơi, cấp ủy, người đứng đầu cấp ủy có biểu hiện “lấn sân”, bao biện, làm thay chính quyền trong giải quyết khiếu nại về đất đai, tác động tiêu cực đến chất lượng, hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại trên thực tiễn.

Thứ hai, Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể

Là lực lượng nòng cốt trong việc xây dựng khối đại đoàn kết dân tộc, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên là chủ thể tác động mạnh trong hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai. Bởi chủ thể này vừa trực tiếp, vừa gián tiếp tham gia vào hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai thông qua các hoạt động cụ thể như: tiếp nhận đơn, hướng dẫn khiếu nại, tham gia gặp gỡ, đối thoại, tuyên truyền, thuyết phục người khiếu nại chấp hành quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật .v.v. Với vai trò là người đại diện cho Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể Nhân dân là một “nhân vật” rất quan trọng khi tham gia cùng cơ quan quản lý Nhà nước giải quyết khiếu nại về đất đai - một mặt bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại nếu khiếu nại đó là đúng; mặt khác, nếu khiếu nại chưa đúng do người khiếu nại chưa am hiểu pháp luật hay cố chấp theo ý chí chủ quan, thì người đại diện Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể Nhân dân sẽ là người giải thích, thuyết phục để người khiếu nại chấp hành pháp luật. Tuy nhiên, trên thực tiễn, nhiều trường hợp Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên chưa thực sự phát huy vai trò của mình khi tham gia vào hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai, làm ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại¹²⁸

Thứ ba, các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác tùy theo chức năng, nhiệm vụ cụ thể do chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại yêu cầu sẽ tham gia hoạt động giải quyết khiếu nại với tư cách là một chủ thể tham gia phối hợp. Các chủ thể này có thể tham gia trực tiếp vào hoạt động giải quyết khiếu nại với tư cách là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan;

¹²⁷ Ban chấp hành Trung ương, Chỉ thị 09-CT/TW ngày 6/3/2002 về một số vấn đề cấp bách cần thực hiện trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay.

¹²⁸ Võ Phan Lê Nguyễn (2015), *tlđđ*, tr. 13.

hoặc tham gia phối hợp với tư các là các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin đang lưu giữ, quản lý, các tài liệu liên quan tới nội dung khiếu nại về đất đai như hồ sơ địa chính, hồ sơ cấp giấy chứng nhận, bản vẽ... nhưng hoạt động của họ cũng là yếu tố quan trọng tác động đến quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam.

2.2.6. Xu thế hội nhập quốc tế

Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đã kéo theo những chuyển đổi đáng kể từ phía Nhà nước. Trong đó, nổi bật là Nhà nước chuyển đổi từ vai trò độc quyền quyết định sang vai trò phối hợp, cân bằng, tạo điều kiện hình thành “sân chơi” và “luật chơi”. Ở khía cạnh khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai, mặc dù quá trình hội nhập kinh tế quốc tế tác động không mạnh và sâu như các lĩnh vực khác nhưng có thể khẳng định, dưới sự tác động của nó, Nhà nước đang chuyển đổi theo hướng mở rộng dân chủ.

Thứ nhất, sự tác động của hội nhập kinh tế đến sự thay đổi chính sách, pháp luật về đất đai ở nước ta, đã tạo điều kiện hình thành thị trường bất động sản nói chung và thị trường quyền sử dụng đất nói riêng. Thị trường này tham gia và chịu sự tác động của cơ chế thị trường. Đất đai thoát khỏi “bàn tay bao biện tuyệt đối” của Nhà nước, được trao quyền cho từng chủ sử dụng nên linh hoạt, uyển chuyển hơn và phát huy được hiệu quả sử dụng. Tuy nhiên, chính giá trị đất tăng cao và thị trường bất động sản biến động phức tạp, cộng với những bất cập của pháp luật về đất đai và sự yếu kém trong quản lý nhà nước đã dẫn đến tình trạng khiếu nại về đất đai ngày càng nhiều và diễn biến ngày càng phức tạp.

Thứ hai, quá trình hội nhập đã tác động đến nhận thức của Đảng và Nhà nước về mở rộng và bảo đảm thực thi dân chủ, trong đó tiếp tục ghi nhận, mở rộng và bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại về đất đai của công dân trên thực tế.

Xem xét quá trình hình thành và hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, có thể thấy quyền khiếu nại của công dân, tổ chức, từng bước được mở rộng và bảo đảm thực hiện trên thực tế¹²⁹. Trong đó, thực hiện quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai luôn được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm, mà biểu hiện là chính sách, pháp luật giải quyết khiếu nại nói chung và khiếu nại về đất đai ngày càng hoàn thiện, tạo điều kiện cho tổ chức, cá nhân bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình¹³⁰.

Thứ ba, sự phát triển của công nghệ thông tin, trình độ nhận thức được nâng cao, khoảng cách giữa Nhà nước và người khiếu nại dần được xích lại gần hơn. Điều này tạo điều kiện cho Nhà nước đi dần đến công khai, minh bạch thông tin. Từ đó, người khiếu nại về đất đai có thể tiếp cận thông tin làm cơ sở thực hiện quyền khiếu nại của mình.

2.2.7. Nhận thức pháp luật

Một trong những nguyên nhân dẫn đến khiếu nại nhiều và giải quyết khiếu nại kém hiệu quả là ý thức chấp hành pháp luật cũng như sự hiểu biết về pháp luật của cả người khiếu nại và người giải quyết khiếu nại. Về phía người khiếu nại, hạn chế về nhận thức

¹²⁹ Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ có trên 130 cam kết về quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Trong các hiệp định thương mại của WTO thì có 12 trên tổng số 21 hiệp định quy định về quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại (theo tài liệu của Dự án Star - Việt Nam năm 2005). Dưới sức ép này, Nhà nước đã sửa đổi pháp luật khiếu nại 2 lần trong 2 năm liên tục (2004, 2005) và ban hành Luật Khiếu nại năm 2011 với nhiều quy định mới, mang tính ưu việt, mà rõ nét nhất là bỏ thủ tục tiền tố tụng, bảo đảm quyền lựa chọn phương thức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân.

¹³⁰ Nghị quyết số 39/2012/QH13 ngày 23/11/2012 của Quốc hội tiếp tục nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai.

pháp luật dẫn đến khiếu nại sai¹³¹, nhiều vụ việc, cơ quan có thẩm quyền đã giải quyết hết thẩm quyền, đúng pháp luật nhưng người khiếu nại vẫn tiếp tục khiếu nại kéo dài, vượt cấp, thậm chí vi phạm pháp luật về bảo đảm trật tự an toàn xã hội tràn lan. Về phía người giải quyết khiếu nại, hạn chế về nhận thức pháp luật cùng với tư duy mệnh lệnh, quan liêu, thiếu trách nhiệm, làm cho hoạt động giải quyết khiếu nại có nhiều sai sót, không giải quyết tận tình, thấu đáo các khiếu nại, không bảo vệ được quyền, lợi ích chính đáng của người sử dụng đất, làm mất niềm tin, tạo nên tình trạng khiếu nại kéo dài, phức tạp.

¹³¹ Theo thống kê, tỷ lệ khiếu nại sai trong giai đoạn 2012 – 2016 chiếm 70,5%, tăng 52,2% so với giai đoạn 2008 - 2011 (nguồn: Thanh tra Chính phủ (2016), Báo cáo số 3537/BC - TTCP ngày 30/12/2016 của Thanh tra Chính phủ báo cáo Tổng kết 4 năm thi hành Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Hà Nội).

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Qua nghiên cứu tổng luận về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai, tác giả đi đến một số kết luận sau đây:

Thứ nhất, khiếu nại về đất đai

(1) *Khiếu nại về đất đai là việc người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất theo thủ tục hành chính do pháp luật khiếu nại quy định, đề nghị chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai khi có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình;*

(2) Khiếu nại về đất đai có những đặc điểm chung như: *i.* chủ thể khiếu nại về đất đai là người sử dụng đất và người có quyền, nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất; *ii.* đối tượng của khiếu nại về đất đai là quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của các chủ thể có thẩm quyền theo quy định của pháp luật đất đai; *iii.* khiếu nại về đất đai được thực hiện theo thủ tục hành chính. *Ngoài đặc điểm nêu trên, khiếu nại về đất đai có những đặc điểm riêng như: i.* khiếu nại về đất đai chiếm số lượng nhiều, tính chất phức tạp; *ii.* khiếu nại về đất đai thu hút sự quan tâm của đông đảo các giai tầng trong xã hội và có nhiều chủ thể tham gia vào quá trình khiếu nại, giải quyết khiếu nại; *iii.* nội dung khiếu nại về đất đai thường đan xen, lẫn lộn với nội dung tố cáo, tranh chấp và phản ánh, kiến nghị; *iv.* khiếu nại về đất đai chưa phản ánh đúng bản chất tranh chấp quyền tài sản giữa người sử dụng đất và Nhà nước;

(3) Khiếu nại về đất đai có vai trò: *i.* là phương tiện pháp lý có hiệu quả để bảo vệ quyền quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, ngăn chặn sự lạm quyền, vi phạm pháp luật; *ii.* là một hình thức dân chủ, qua đó người sử dụng đất tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước; *iii.* là cơ sở quan trọng cho việc hoạch định chính sách và xây dựng, hoàn thiện pháp luật về đất đai;

(4) Hiện nay, khiếu nại hành chính về đất đai vẫn đang phát huy giá trị và hiệu quả trên thực tế, được người sử dụng đất ưu tiên lựa chọn như là phương tiện pháp lý hữu hiệu nhất để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước sự xâm hại từ phía Nhà nước. Khiếu nại về đất đai với các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất khác theo quy định pháp luật hiện hành tuy có sự khác nhau nhưng giữa chúng có mối quan hệ tương hỗ. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, quy định của pháp luật chưa rõ ràng cũng như thực tiễn áp dụng pháp luật còn có sự nhầm lẫn, thiếu thống nhất, do đó làm rõ khái niệm, mối quan hệ giữa chúng nhằm bảo đảm việc áp dụng pháp luật thống nhất, tránh sự nhầm lẫn và đạt kết quả tối ưu của mục đích chung là bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân, Nhà nước;

(5) Các yếu tố cấu thành quan hệ khiếu nại về đất đai bao gồm: chủ thể, khách thể và nội dung. *i.* về chủ thể, người sử dụng đất và Nhà nước trong quan hệ khiếu nại về đất đai là bất bình đẳng. Khi tham gia vào quan hệ khiếu nại này, người khiếu nại khó đạt được mục đích bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, nhất là quyền tài sản, bởi sự không phù hợp của cơ chế giải quyết khiếu nại hiện hành; *ii.* về khách thể, trong nhiều trường hợp, quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất không phản ánh đúng bản chất quan hệ tài sản nên các quyết định hành chính, hành vi hành chính từ phía Nhà nước có khả năng xâm hại quyền tài sản của người sử dụng đất. Trong khi đó, vấn đề bảo vệ quyền

tài sản của người sử dụng đất chỉ mới được đặt trong mối quan hệ tranh chấp hành chính (khiếu nại hành chính và khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án) là chưa phù hợp, làm cho hiệu quả giải quyết xung đột về đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất đạt không cao; *iii. nội dung* của quan hệ khiếu nại về đất đai là tổng thể các quyền và nghĩa vụ tương ứng giữa các chủ thể tham gia quan hệ khiếu nại. Quy định pháp luật hiện hành về vấn đề này mặc dù đã có những tiến bộ nhất định nhưng vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế cần nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp.

Thứ hai, giải quyết khiếu nại về đất đai

(1) *Giải quyết khiếu nại về đất đai là việc cơ quan hành chính, người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại theo thủ tục do pháp luật quy định các khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính trong quá trình thực hiện quản lý nhà nước về đất đai khi người sử dụng đất có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình;*

(2) Giải quyết khiếu nại về đất đai có những đặc điểm cơ bản: *i.* là một trong những nội dung quản lý nhà nước về đất đai; *ii.* là một quá trình phức tạp trong việc áp dụng pháp luật, khó khăn, mất nhiều thời gian; *iii.* là quá trình xem xét đồng bộ giữa hai yếu tố cốt lõi là pháp lý và kỹ thuật; *iv.* là hoạt động bị tác động, chi phối bởi rất nhiều yếu tố như chính trị, kinh tế, lịch sử, truyền thống, nhận thức xã hội; *v.* trong hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai, mối quan hệ giữa người giải quyết khiếu nại và người khiếu nại mang tính bất bình đẳng và thường là gay gắt, phức tạp; *vi.* mối quan hệ phối hợp trong quá trình giải quyết khiếu nại là rộng khắp, đa chiều và nhiều tầng nấc;

(3) Giải quyết khiếu nại về đất đai có vai trò: *i.* giải quyết tốt các khiếu nại về đất đai sẽ củng cố niềm tin, mối quan hệ máu thịt giữa người sử dụng đất nói riêng và của Nhân dân nói chung đối với Đảng và Nhà nước; *ii.* là hoạt động bảo đảm trên thực tiễn quyền tài sản và quyền, lợi ích hợp pháp khác của người sử dụng đất; *iii.* đóng vai trò quan trọng phục vụ nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai; *iv.* là một kênh kiểm tra, giám sát việc thi hành luật pháp đất đai từ trong nội bộ cơ quan nhà nước và giám sát của Nhân dân từ bên ngoài, bảo đảm cho pháp luật đất đai được tuân thủ một cách đầy đủ và nghiêm minh; *v.* góp phần quan trọng trong tiến trình hội nhập quốc tế của nước ta;

(4) *Cơ chế giải quyết khiếu nại về đất đai là hệ thống các yếu tố hợp thành, tác động lẫn nhau theo một cách thức đã định sẵn trong quá trình tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại về đất đai nhằm bảo đảm quyền khiếu nại của người sử dụng đất. Các yếu tố hợp thành trong cơ chế này bao gồm: i.* các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai; *ii.* tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai; *iii.* thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai; *iv.* thi hành quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai đã có hiệu lực pháp luật; *v.* thanh tra, kiểm tra và giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai.

Thứ ba, hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam bị ảnh hưởng, tác động bởi nhiều yếu tố, nghiên cứu đã tập trung làm rõ ảnh hưởng của các yếu tố này đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai, để từ đó đề xuất những giải pháp hữu hiệu nhằm bảo đảm quyền khiếu nại cũng như bảo đảm hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG KHIẾU NẠI

VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM

3.1. Thực trạng khiếu nại về đất đai

3.1.1. Tình hình và nguyên nhân khiếu nại về đất đai ở Việt Nam hiện nay

3.1.1.1. Tình hình khiếu nại trong lĩnh vực đất đai

Theo thống kê của Chính phủ, từ năm 2003 đến năm 2011, các cơ quan hành chính nhà nước các cấp đã tiếp nhận và xử lý 1.219.625 đơn thư, khiếu nại, tố cáo, trong đó đơn thư khiếu nại, tố cáo và tranh chấp đất đai chiếm khoảng 70%. Khiếu nại, tố cáo về đất đai có xu hướng tăng lên trong giai đoạn 2008 - 2011 (tăng từ 187.037 vụ việc năm 2008 lên 236.466 vụ việc năm 2011). Riêng tại Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong giai đoạn 2003 - 2011 đã tiếp nhận được 59.751 lượt đơn của 29.671 vụ việc khiếu nại, tố cáo về đất đai, trong đó khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai là 17.711 vụ việc (chiếm 58,59%), khiếu nại quyết định hành chính trong giải quyết tranh chấp đất đai 5.966 vụ việc (chiếm 20,11%), 4.639 vụ việc đòi lại đất cũ (chiếm 15,63%) và 1.355 vụ việc tố cáo (chiếm 4,57%)¹³².

Từ năm 2012 đến 2016, sau hơn 4 năm thực hiện Luật Khiếu nại năm 2011 và hơn 2 năm thực hiện Luật Đất đai năm 2013, các cơ quan hành chính đã tiếp 1.503.607 lượt người đến khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh. Mặc dù, số vụ việc giảm 6,3% so với giai đoạn trước nhưng khiếu nại, tố cáo đông người tăng mạnh, tính chất gay gắt, phức tạp xuất hiện ở nhiều địa phương. Theo thống kê, giai đoạn này có đến 18.316 lượt đoàn khiếu nại đông người, tăng 33% so với giai đoạn trước liền kề. Trong đó, số đoàn đông người tại trụ sở tiếp công dân Trung ương Đảng và Nhà nước ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh tăng 35,7%. Số đoàn đông người các bộ, ngành đã tiếp nhận tăng 62,4%; ở các địa phương số đoàn đông người tăng 30,1%¹³³. Năm 2017, các cơ quan hành chính nhà nước các cấp tiếp nhận 415.383 lượt công dân khiếu nại (tăng 14% so với 2016) với 310.633 vụ việc (tăng 66% so với 2016); có 5.624 đoàn đông người (tăng 15% so với 2016)¹³⁴.

Riêng thống kê của Bộ Tài nguyên và Môi trường, từ năm 2012 đến tháng 6 năm 2016, Bộ này đã tiếp 1.884 lượt công dân đến khiếu nại, tố cáo, với tổng số 11.814 lượt người, trong đó có 387 lượt đoàn đông người. Đồng thời đã tiếp nhận, xử lý 17.630 lượt đơn, trong đó có 7.227/17.630 vụ việc đủ điều kiện xử lý (có 10.403 lượt đơn trùng, chiếm 59% số đơn). Trong 7.227 vụ việc đủ điều kiện xử lý, có 5.022 vụ việc khiếu nại hành chính về đất đai (chiếm 69,5%), 951 vụ việc tranh chấp đất đai (chiếm 13,2%), 531 vụ việc đòi lại đất cũ (chiếm 7,3%). Kết quả xử lý 7.227 vụ việc đủ điều kiện cho thấy, có 5.911 vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của các địa phương (chiếm 81,2%), chỉ có 271 vụ việc

¹³² Chính phủ (2012), *Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26/10/2012 Báo cáo việc thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai*, Hà Nội, tr. 6.

¹³³ Thanh tra Chính phủ (2016), Báo cáo công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo giai đoạn 2012 - 2015 và nhiệm vụ, giải pháp trong thời gian tới tại Hội nghị trực tuyến toàn quốc về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo ngày 7/10/2016 (theo Công điện số 771/CD-VPCP ngày 4/10/2016 của Văn phòng Chính phủ).

¹³⁴ Thanh tra Chính phủ (2018), *Báo cáo số 152/BC-TTCTP ngày 29/01/2018, Báo cáo Tổng kết công tác năm 2017 và phương hướng nhiệm vụ năm 2018 của ngành Thanh tra*, tr. 3.

thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ Tài nguyên và Môi trường (3,8%)¹³⁵. Năm 2017, Bộ này đã tiếp 413 lượt công dân đến khiếu nại, tố cáo, với tổng số 976 lượt người, trong đó có 38 lượt đoàn đông người. Đồng thời, tiếp nhận tổng số 3.284 lượt đơn, thư (giảm 9,6% số lượt đơn và 5,6% vụ việc so với năm 2016), các đơn thuộc lĩnh vực đất đai chiếm 95,3% (3094/3248 đơn). Trong tổng số đơn tiếp nhận, có 1400 đơn trùng, không đủ điều kiện xử lý (chiếm 44%); có 1818 đơn đủ điều kiện thụ lý, trong đó có đến 1602 đơn thuộc thẩm quyền các địa phương xử lý (chiếm 88,6%)¹³⁶.

Như vậy, qua hơn 5 năm thực hiện Luật Khiếu nại năm 2011 và hơn 3 năm thực hiện Luật Đất đai năm 2013 cho thấy: tuy tình hình khiếu nại về đất đai có xu hướng giảm¹³⁷ nhưng vẫn chiếm tỷ lệ lớn¹³⁸, đặc biệt tình hình khiếu kiện đông người tiềm ẩn nhiều diễn biến phức tạp, khó lường, có đoàn lên tới vài trăm người với thái độ bức xúc, gay gắt, nhiều lần tập trung lên trung ương¹³⁹. Đáng chú ý, các đoàn khiếu nại đông người có sự liên kết với nhau, tổ chức chặt chẽ và được sự ủng hộ lương thực, tiền của một số tổ chức tự phát, thậm chí còn bắt giữ cán bộ, chiến sĩ đang thi hành công vụ (như vụ việc tại xã Đồng Tâm, huyện Mỹ Đức, Hà Nội).

Thực trạng khiếu nại nói chung và khiếu nại về đất đai nói riêng đã được Bộ Chính trị nhận định: *“tình hình khiếu nại, tố cáo nói chung và khiếu nại, tố cáo liên quan đến tham nhũng, hoạt động tư pháp, tôn giáo còn diễn biến phức tạp. Nhiều vụ việc khiếu nại, tố cáo về đất đai, tranh chấp tài sản chưa được giải quyết dứt điểm, để kéo dài, gây bức xúc, tiềm ẩn nguy cơ phát sinh “điểm nóng” về an ninh trật tự. Một số vụ việc đã được cơ quan có thẩm quyền giải quyết đúng chính sách, pháp luật nhưng không được chấp hành nghiêm túc. Tình hình trên tác động tiêu cực đến phát triển kinh tế - xã hội, tạo cơ sở để các thế lực thù địch, phân tử xấu lợi dụng chống phá, làm giảm niềm tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước”*¹⁴⁰.

Qua phân tích đơn thư khiếu nại trong lĩnh vực đất đai cho thấy các nội dung khiếu nại về đất đai tập trung chủ yếu:

Thứ nhất, khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý, sử

¹³⁵ Bộ Tài nguyên và Môi trường (2016), Báo cáo số 82/BC-BTNMT ngày 03/10/2016 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai, Hà Nội.

¹³⁶ Bộ Tài nguyên và Môi trường (2018), Báo cáo số 02/BC-BTNMT ngày 17/01/2018 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về kết quả công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường năm 2017; triển khai kế hoạch thanh tra, kiểm tra năm 2018 của Bộ Tài nguyên và môi trường, tr. 6, 7.

¹³⁷ Thống kê tại Bộ Tài nguyên và Môi trường, từ năm 2005 đến năm 2007 mỗi năm nhận trung bình khoảng 10.000 lượt đơn về đất đai; từ năm 2008 - 2011 mỗi năm nhận trung bình khoảng 6.000 lượt đơn; từ 2012 đến 2016 mỗi năm nhận trung bình khoảng 4.000 lượt đơn (Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 30 tháng 12 năm 2015 tổng kết công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng năm 2015 và phương hướng nhiệm vụ năm 2016, Hà Nội).

¹³⁸ Khiếu nại, tố cáo về đất đai vẫn chiếm xấp xỉ từ 60% đến 70% số vụ việc khiếu nại, tố cáo. Trong đó, tại Bộ Tài nguyên và Môi trường hơn 95% đơn nhận được là khiếu nại, tố cáo trên lĩnh vực đất đai (Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 30 tháng 12 năm 2015 tổng kết công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng năm 2015 và phương hướng nhiệm vụ năm 2016, Hà Nội).

¹³⁹ Thống kê cho thấy số lượng đoàn đông người được các bộ, ngành Trung ương tiếp tăng 62% so với giai đoạn 2008 - 2011; Ban tiếp công dân Trung ương tăng 32,7% (Thanh tra Chính phủ (2016), Báo cáo số 3537/BC - TTCP, tldd).

¹⁴⁰ Chỉ thị 35-CTTW ngày 26/5/2014, tổng kết 10 năm thực hiện Chỉ thị 09-CT/TW ngày 6/3/2002 của Ban Bí thư và 5 năm thực hiện Thông báo 30 - TB/TW ngày 10/01/2008 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

dụng đất đai

Số liệu thống kê cho thấy số vụ việc khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai chiếm xấp xỉ 70%¹⁴¹ tổng số đơn khiếu nại về đất đai, bao gồm các nội dung chủ yếu sau:

Một là, khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư

Khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư chiếm 30% đến 40% tổng số đơn thư khiếu nại về đất đai, với tính chất gay gắt, phức tạp¹⁴². Nội dung khiếu nại tập trung chủ yếu là khiếu nại về giá bồi thường; khiếu nại về hỗ trợ ổn định cuộc sống, phát triển sản xuất, đào tạo nghề, tìm việc làm cho người có đất bị thu hồi; khiếu nại yêu cầu xác định loại đất ở theo thực tế để được nhận bồi thường theo giá đất ở; khiếu nại hành vi hành chính của cán bộ, công chức, viên chức trong thực hiện nhiệm vụ về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư...

Qua thực tiễn cho thấy, ngoài những đặc điểm chung của khiếu nại về đất đai, khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư có những đặc trưng riêng như: *i.* khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư xảy ra với số lượng lớn, tính chất gay gắt, phức tạp. Thu hồi đất đồng nghĩa với việc chấm dứt quyền sử dụng của người sử dụng đất trên thửa đất mà họ gắn bó cả về tinh thần lẫn nguồn lợi vật chất nuôi sống họ (như nhà ở, nơi thờ tự, đất sản xuất). Do đó, khi họ không nhận được sự bù đắp tương xứng cho phần đất bị thu hồi thì sẽ khiếu nại đến cùng, gay gắt. Trong khi đó, cơ quan nhà nước rất khó giải quyết dứt điểm các vụ việc khiếu nại một cách thấu tình, đạt lý do chính sách, pháp luật về đất đai của nước ta còn nhiều hạn chế, nhất là quy định về giá mà Nhà nước bồi thường cho người có đất bị thu hồi vẫn luôn thấp hơn nhiều so với giá thị trường. Theo khảo sát thực tế của tác giả, có đến 70% người được hỏi cho rằng nguyên nhân khiếu nại là do giá bồi thường quá thấp (xem phụ lục số 8); *ii.* chủ thể khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thường có đặc điểm giống nhau nên khi thực hiện việc khiếu nại riêng lẻ mà không được giải quyết thỏa đáng thì họ sẽ liên kết lại với nhau, tiếp tục khiếu nại đông người, vượt cấp, gây áp lực để cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thay đổi chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo hướng có lợi cho mình¹⁴³; *iii.* quan hệ giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư là quan hệ bất bình đẳng, không phản ánh đúng bản chất quan hệ tài sản nên mục đích bảo vệ quyền và lợi ích của người khiếu nại khó đạt được. Do vậy, khiếu nại trong lĩnh vực này luôn chiếm số lượng lớn, phức tạp, kéo dài. Vụ việc khiếu nại của người dân trong dự án Khu đô thị mới Thủ Thiêm, thuộc Quận 2, thành phố Hồ Chí Minh là một điển hình. Việc khiếu nại của người dân ở đây diễn ra từ năm 2006, đến nay còn hơn 100 hộ dân khiếu nại từ Thành phố đến Trung ương trong nhiều năm liền. Nội dung liên quan việc xác định ranh quy hoạch; thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, cưỡng chế. Từ năm 2009 đến 2017, địa chính quyền phương này và các Bộ, Ngành Trung ương đã có 12 cuộc tiếp xúc giải quyết nhưng vụ việc không thể giải quyết dứt điểm bởi chưa có sự đồng thuận của

¹⁴¹ Năm 2012: 71,08%; năm 2013: 71,06%; năm 2014: 68,21%; năm 2015: 67,66%; 6 tháng 2016: 68,82%

¹⁴² Năm 2013: 34,93%; năm 2014: 33,40%; năm 2015: 36,08%; năm 2016: 34,35%; 2017: 33,59% (Báo cáo 101/BC-BTNMT ngày 21/9/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về đánh giá tác động của Luật Đất đai 2013 đến tình hình khiếu nại, tố cáo về đất đai, tr. 1).

¹⁴³ Võ Phan Lê Nguyễn (2010), *tlđđ*, tr. 13, 14.

người dân, khi mà cơ quan có thẩm quyền chưa đi đến cùng sự việc. Đến nay, kết luận của Thanh tra Chính phủ cho thấy, trong quá trình triển khai dự án, các cơ quan nhà nước còn nhiều sai sót về xác định ranh quy hoạch không đúng dẫn đến thu hồi đất ngoài phạm vi dự án, việc thực hiện chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư còn nhiều sai sót, chưa bảo đảm quyền, lợi ích của người sử dụng đất thuộc phạm vi dự án dẫn đến tình trạng khiếu nại phức tạp, kéo dài (xem chi tiết tại phụ lục số 9).

Hai là, khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất

Cấp giấy chứng nhận cho người sử dụng đất là kết quả cuối cùng của hoạt động chuyển giao quyền sử dụng đất từ đại diện chủ sở hữu cho người sử dụng đất theo quy định pháp luật. Giấy chứng nhận là một chứng thư pháp lý quan trọng để nhà nước xác nhận quyền của người sử dụng đất trên thửa đất mà họ đang hoặc mong muốn quản lý, sử dụng. Tuy quy định của pháp luật về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ngày càng tiến bộ, chặt chẽ nhưng trên thực tế quy định về điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận còn khá khắt khe, các thủ tục hành chính về đất đai vẫn còn quá phức tạp, rườm rà, dẫn đến sự nhầm lẫn. Kết quả thống kê cho thấy loại khiếu nại này có xu hướng gia tăng. Cụ thể, năm 2013 số đơn khiếu nại về cấp Giấy chứng nhận chiếm 15,69%; năm 2014 có 16,06%; năm 2015 chiếm 15,73%; năm 2016 chiếm 24,22% và năm 2017 chiếm 24,0%¹⁴⁴. Khiếu nại về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có thể nhận diện qua các dạng sau:

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

Kết quả của hoạt động giao đất, cho thuê đất là các chủ thể sử dụng đất được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định pháp luật (trừ việc cho thuê quỹ đất công ích của xã). Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất từ hoạt động giao đất, cho thuê đất chủ yếu được trao cho Ủy ban nhân dân các cấp. Khiếu nại về giao đất, cho thuê đất chiếm khoảng 10% trong các khiếu nại về đất đai (xem phụ lục 8), chủ yếu phát sinh ở các địa phương và do Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp hoặc người đứng đầu các cơ quan chức năng giải quyết.

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

Trong nhiều năm liền, mặc dù có sự quyết tâm chính trị rất lớn của Nhà nước, công tác này vẫn còn nhiều bất cập, chậm chạp, gây bức xúc, khiếu nại trong nhân dân¹⁴⁵. Nguyên nhân được xác định là do lịch sử quản lý đất đai có nhiều chuyển đổi phức tạp, thiếu sự rõ ràng trong nguồn gốc sử dụng đất, hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu chưa được đầy đủ, khoa học. Ngoài ra, sự chậm chạp này là do Nhà nước còn quá e dè trong việc trao

¹⁴⁴Báo cáo 101/BC-BTNMT ngày 21/9/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về đánh giá tác động của Luật Đất đai 2013 đến tình hình khiếu nại, tố cáo về đất đai, tr. 2).

¹⁴⁵ Nguyễn Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Đặng Hùng Võ cho rằng: “*Chủ trương của Nhà nước về công nhận quyền sử dụng đất của người sử dụng đất đã rất rõ ràng, bao gồm cả những trường hợp sử dụng đất không có giấy tờ về quyền sử dụng đất. Chính phủ đã quyết tâm hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vào năm 2008, rồi lùi đến năm 2009; Quốc Hội đã ban hành Nghị quyết cho lùi đến năm 2010 và Nghị quyết tiếp theo của Quốc hội cho lùi hẳn đến năm 2013. Đến nay, có thể nói rằng việc cấp giấy đã đạt tiến độ tốt nhưng vẫn chưa hoàn thành cơ bản theo Nghị quyết của Quốc hội*” (Phan Trung Hiền (2016), *tlđđ*, Chương 2, tr. 40).

quyền sử dụng đất cho người sử dụng, mà biểu hiện của nó chính là sự ràng buộc khắt khe của quy định pháp luật đối với điều kiện công nhận quyền sử dụng đất.

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

Luật Đất đai năm 2013 quy định khá mới đối với việc cấp Giấy chứng nhận khi thực hiện các quyền của người đã được cấp Giấy chứng nhận: “*đối với các trường hợp đã được cấp Giấy chứng nhận, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng mà thực hiện các quyền của người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc cấp đổi, cấp lại Giấy chứng nhận, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng thì do cơ quan tài nguyên và môi trường thực hiện theo quy định của Chính phủ*”. Cơ quan tài nguyên và môi trường có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận theo quy định pháp luật hiện hành bao gồm Sở Tài nguyên và môi trường, Văn phòng Đăng ký đất đai¹⁴⁶.

Quy định mới này xuất phát trên cơ sở tư duy chuyên giao các hoạt động mang tính dịch vụ cho cơ quan thực hiện dịch vụ công. Tuy nhiên, nhà làm luật dường như đã không lường hết những vấn đề phát sinh trên thực tế. Qua hơn hai năm triển khai Luật Đất đai năm 2013, thì đây là một trong những vấn đề vướng mắc nhiều nhất, bởi sự phân định thẩm quyền không rõ ràng giữa Sở Tài nguyên và môi trường với Ủy ban nhân dân cấp huyện, giữa Sở tài nguyên và Môi trường với Văn phòng Đăng ký đất đai. Nhận định của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc thực hiện mô hình Văn phòng đăng ký đất đai cho rằng: “*việc cấp đổi, cấp lại Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với một số tỉnh có địa bàn rộng, giao thông không thuận lợi diễn ra chậm do việc chuyển hồ sơ từ cấp huyện lên cấp tỉnh gặp khó khăn; chưa có cơ chế phối hợp giữa Văn phòng đăng ký đất đai với cơ quan quản lý Nhà nước cấp huyện trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nên ở một số địa phương tình trạng hồ sơ chưa được xem xét, giải quyết còn nhiều*”¹⁴⁷.

Khảo sát thực tiễn tại thành phố Hồ Chí Minh, cho thấy trong quý 3 năm 2015 số lượng hồ sơ cấp giấy chứng nhận cho người dân trễ hẹn lên đến 60% mà nguyên nhân chủ yếu của nó là do những bất cập đã được nhận định trên đây, dẫn đến tình trạng người dân bức xúc, khiếu nại¹⁴⁸.

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

Trong xu thế phát triển chung của đất nước, Nhà nước tạo điều kiện phát triển các dự án nhà ở để phục vụ cho nhu cầu thiết yếu “an cư, lạc nghiệp” của người dân. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, các dự án phát triển nhà ở cũng tồn tại những hạn chế,

¹⁴⁶ Điều 5 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP; khoản 2 và khoản 4 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/01/2017 sửa đổi, bổ sung một số quy định chi tiết thi hành Luật đất đai.

¹⁴⁷ Bộ Tài nguyên và Môi trường (2017), *Báo cáo số 05/BC-TNMT ngày 23/01/2017 của Bộ tài nguyên và Môi trường báo cáo tổng kết công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, công tác phòng, chống tham nhũng năm 2016 và phương hướng nhiệm vụ năm 2017*, tr. 12.

¹⁴⁸ Sở Tài nguyên và Môi trường TP.HCM (2016), *Báo cáo 8502/BC-STNMT-PĐK ngày 18/8/2016 của Sở Tài nguyên và Môi trường TP.HCM về các bất cập trong công tác đăng ký, cấp giấy chứng nhận đối với nhà, đất*.

trong đó tình trạng người mua nhà đã thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tài chính nhưng không được cấp Giấy chứng nhận, đã gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, gây bức xúc dẫn đến tình trạng khiếu nại xảy ra ngày càng nhiều, thậm chí có nhiều trường hợp khiếu nại đông người¹⁴⁹. Qua khảo sát thực tế và báo cáo của các ngành chức năng, hiện nay có rất nhiều dự án có nhiều vướng mắc, không thể cấp Giấy chứng nhận cho người mua đất trong các dự án¹⁵⁰.

Các nội dung vướng mắc cơ bản như: *i.* Giấy chứng nhận chung cho cả dự án đã được cơ quan chức năng cấp cho chủ đầu tư dự án, nhưng chủ đầu tư đã đem thế chấp ngân hàng, trong khi đó trong thủ tục cấp Giấy chứng nhận cho người mua nhà trong dự án thì đây là một loại giấy tờ bắt buộc trong thành phần hồ sơ¹⁵¹; *ii.* quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản của chủ đầu tư dự án bị cơ quan thi hành án ngăn chặn để bảo đảm thi hành án thì các cơ quan có thẩm quyền không thể cấp Giấy chứng nhận cho người mua nhà trong dự án¹⁵²; *iii.* nhà, đất trong dự án đã bán, bàn giao cho người mua nhưng chưa bảo đảm các điều kiện để được cấp giấy như kết nối hạ tầng, bảo đảm các điều kiện thiết yếu (điện nước, thu gom rác, xử lý nước thải..); *iv.* dự án có vi phạm về xây dựng nhưng chưa được xử lý. Những vướng mắc trên xuất phát từ hai nguyên nhân chủ yếu là quy định của pháp luật chưa chặt chẽ, tạo kẽ hở để các nhà đầu tư trục lợi, không thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ theo quy định của pháp luật; và sự yếu kém trong công tác quản lý nhà nước.

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

Luật Đất đai năm 2013 giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định diện tích tối thiểu cho phép tách thửa đối với đất ở cho phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương, tránh tình trạng đầu cơ và nguy cơ manh mún đất. Đối với vấn đề này, hiện nay việc triển khai thực hiện có một số vướng mắc về mặt lý luận cũng như thực tiễn, dẫn đến bức xúc, khiếu nại trong nhân dân: *i.* Luật Đất đai năm 2013 không quy định ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định diện tích tối thiểu tách thửa đất nông nghiệp và các loại đất khác. Sự thiếu vắng quy phạm điều chỉnh này làm cho mỗi địa phương hiểu và giải quyết loại hồ sơ này theo cách khác nhau, dẫn đến hiện tượng khiếu nại, tố cáo trong nhân dân. Tuy Nghị định số 01/2017/NĐ-CP đã bổ sung thẩm quyền quyết định diện tích tách thửa đối với các loại đất khác ngoài đất ở cho cấp tỉnh nhưng hiện nay một số tỉnh, thành vẫn chưa xây dựng và ban hành quy định để thực hiện (ví dụ Bình Định); *ii.* đối với quy định tách thửa đất ở của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nhiều địa phương chưa phù hợp, thiếu rõ ràng dẫn đến tình trạng hiểu sai và làm không đúng, dẫn đến tình trạng khiếu nại; *iii.* thẩm quyền cho

¹⁴⁹ Dự án nhà ở của Công ty Thái Sơn (Bộ Quốc phòng), huyện Nhà Bè triển khai từ năm 2001, Công ty đã bán nền cho cư dân nhưng đến nay chủ đầu tư vẫn chưa hoàn thành thủ tục để cấp giấy cho người mua nền đất. Do đó, người mua nền đất không xây dựng được nhà, không thực hiện được các quyền liên quan nên liên tục khiếu nại đông người.

¹⁵⁰ Sở Tài nguyên và Môi trường TP.HCM (2014), *Báo cáo số 9525/TNMT-PĐK ngày 20/12/2014 của Sở Tài nguyên và Môi trường TP.HCM*. Hiện nay tại TPHCM có 22 dự án vướng mắc, với hàng triệu Giấy chứng nhận chưa được cấp cho người dân.

¹⁵¹ Điểm d, khoản 4 Điều 49; khoản 4 Điều 72 Nghị định 43/2014/NĐ-CP và khoản 2 Điều 18 Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ Tài nguyên và môi trường.

¹⁵² Điều 10 Nghị định số 58/2009/NĐ-CP ngày 13/7/2009 và khoản 5 Điều 93 Luật Nhà ở.

phép tách thửa không rõ ràng, lẫn lộn giữa Ủy ban nhân dân cấp huyện với Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh¹⁵³.

Ba là, các khiếu nại khác

(1) *Khiếu nại liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng nông thôn*

Quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất là hoạt động điều phối đất đai ở tầm vĩ mô. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cùng với quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn là những văn bản pháp quy về mặt kỹ thuật, để cơ quan nhà nước áp dụng, giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai. Chính vì vậy, khi thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn cầu thả, xa rời thực tế, thiếu sức sống không những sẽ gây lãng phí đất đai mà còn dẫn đến tình trạng quy hoạch “treo”, gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích thiết thân của người sử dụng đất. Bên cạnh đó, do thiếu những quy định cụ thể và nghiêm khắc xử lý hành vi vi phạm pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trên thực tế đã có những trường hợp cán bộ nhà nước lợi dụng quy hoạch sử dụng đất để làm lợi cho bản thân, bất chấp lợi ích của xã hội¹⁵⁴. Do đó, tình trạng khiếu nại, tố cáo việc quy hoạch treo, việc cán bộ công chức căn cứ quy hoạch từ chối giải quyết các quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trên thửa đất xảy ra thường xuyên.

(2) *Khiếu nại về chuyển mục đích sử dụng đất.*

Chuyển mục đích sử dụng đất là việc người sử dụng đất thay đổi mục đích sử dụng đất theo nhu cầu, phù hợp với quy định của pháp luật¹⁵⁵. Có hai nhóm chuyển mục đích theo quy định của pháp luật đó là chuyển mục đích phải xin phép cơ quan nhà nước và chuyển mục đích không phải xin phép cơ quan nhà nước. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích đối với tổ chức trong nước, Ủy ban nhân dân cấp huyện cho phép chuyển mục đích đối với hộ gia đình, cá nhân. Nội dung khiếu nại liên quan đến chuyển mục đích sử dụng đất tập trung chủ yếu là hồ sơ xin chuyển mục đích không được xem xét giải quyết do chưa phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; sơ đồ, vị trí chuyển mục đích sai lệch; không đáp ứng các điều kiện về hạ tầng, kỹ thuật...

Bên cạnh đó, có nhiều trường hợp khiếu nại đối với việc chùng lẩn ranh, cấp đất sai vị trí, cấp giấy chứng nhận không đúng chủ sử dụng... mà nguyên nhân chủ yếu là do sự yếu kém trong công tác quản lý nhà nước về đất đai, yếu kém về năng lực của cán bộ làm công tác quản lý đất đai qua các thời kỳ.

(3) *Khiếu nại việc thu hồi đất do vi phạm, thu hồi Giấy chứng nhận*

Nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, pháp luật đất đai không cho phép thu hồi Giấy chứng nhận bên thứ 3 đã chuyển nhượng ngay tình hoặc

¹⁵³ Nếu xét theo nguyên tắc cấp giấy chứng nhận tại khoản 3 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013 thì trường hợp cấp giấy chứng nhận sau tách thửa là trường hợp cấp lại giấy chứng nhận trên cơ sở tách từ một thửa lớn ra nhiều thửa nhỏ (có sự biến động, không phải cấp lần đầu) thì thuộc thẩm quyền của Sở Tài nguyên và Môi trường. Tuy nhiên, xét mặt thực tế và về khía cạnh quản lý nhà nước về đất đai, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quản lý đất đai phục vụ phát triển địa phương thì việc cho phép tách thửa đất phải thuộc về thẩm quyền Ủy ban nhân dân cấp huyện. Vấn đề này trên thực tiễn tại Tp.HCM có sự lúng túng, một số huyện như Cần Giờ, Bình Chánh không tiếp nhận, giải quyết hồ sơ loại này. Trong khi đó, Văn phòng đăng ký đất đai thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường TPHCM cũng không tiếp nhận giải quyết, dẫn đến tình trạng khiếu nại.

¹⁵⁴ Sáu Nghệ, *Nấn đường né nhà Chủ tịch tỉnh?* <https://www.tienphong.vn/phap-luat/nan-duong-ne-nha-chu-tich-tinh-505423.tpo>, truy cập ngày 22/12/2017).

¹⁵⁵ Trường Đại học Luật TP.HCM (2015), *Giáo trình Luật đất đai*, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, tr. 158.

người được cấp Giấy chứng nhận đã chuyển mục đích và đã được giải quyết đúng quy định (khoản 5 Điều 87 Nghị định 143). Tuy nhiên, bên cạnh đó, pháp luật vẫn cho phép thu hồi đất đối với các trường hợp vi phạm pháp luật đất đai hoặc thu hồi Giấy chứng nhận đối với các trường hợp như thu hồi để điều chỉnh, thu hồi do cấp sai thẩm quyền, sai đối tượng (Điều 64, Điều 106 Luật Đất đai năm 2013). Do đó, việc thu hồi đất và Giấy chứng nhận vẫn phát sinh và đây cũng là một trong những loại khiếu nại về khá phổ biến trên thực tế khi người dân cho rằng việc thu hồi đó của cơ quan có thẩm quyền là vi phạm pháp luật, xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Đơn cử như trường hợp khiếu nại của ông Đoàn Văn Vươn ở huyện Tiên Lãng, Hải phòng về việc thu hồi đất của ông do hết thời hạn giao đất. Đây là trường hợp cơ quan nhà nước vận dụng không đúng quy định pháp luật về thu hồi đất, dẫn đến khiếu nại¹⁵⁶ nhưng việc giải quyết khiếu nại chưa thấu tình, đạt lý, dẫn đến việc người dân bức xúc, chống trả người thi hành công vụ, gây thiệt hại về người, tài sản và tạo nên một làng song bất bình trong dư luận xã hội (xem phụ lục số 9).

Thứ hai, khiếu nại quyết định giải quyết tranh chấp đất đai

Như đã trình bày, đương sự có quyền lựa chọn giải quyết tranh chấp đất đai tại cơ quan hành chính theo quy định của pháp luật đất đai. Nếu không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp thì có thể “khiếu nại” lên cấp trên. Đây chính là loại khiếu nại quyết định giải quyết tranh chấp về đất đai.

Số liệu thống kê cho thấy, giai đoạn thực hiện Luật Đất đai năm 2003 (2003 - 2011), số lượng vụ việc khiếu nại hành chính trong giải quyết tranh chấp đất đai chiếm 20,11%¹⁵⁷, giai đoạn 2012 - 2016 chiếm khoảng 13,2%¹⁵⁸. Bản chất của việc “khiếu nại” lên cấp trên này là giải quyết tranh chấp lần hai. Thực tế hiện nay, người dân thường chọn lựa giải quyết tranh chấp tại Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền do có những thuận lợi nhất định như: không tốn tiền án phí, được giải quyết theo thủ tục đơn giản hơn. Tuy nhiên, việc giải quyết khiếu nại theo phương thức “bộ trưởng - quan tòa” cũng phát sinh nhiều bất cập như đã trình bày. Ví dụ, vụ việc khiếu nại kéo dài của bà Huỳnh Minh Hiệp, trú tại tổ 1, ấp Cây Thông Ngoài, xã Cửa Dương, huyện Phú Quốc đối với Quyết định số 2448/QĐ-UBND ngày 12/12/2005 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang giải quyết bác đơn khiếu nại của bà Hiệp liên quan đến tranh chấp quyền sử dụng đất khoảng 10.000m² tại khu phố 1, thị trấn Dương Đông, huyện Phú Quốc là không đúng quy định. Đây là một vụ việc điển hình về tranh chấp đất đai trong nội bộ nhân dân được giải quyết bằng thủ tục hành chính và các quyết định giải quyết chưa thuyết phục và hiệu quả ngay từ cơ sở đã gây nên tình trạng khiếu nại kéo dài. Theo tác giả, đối với những trường hợp tranh chấp quyền sử dụng đất trong nội bộ nhân dân nên chuyển giao Tòa án giải quyết theo thủ tục dân sự sẽ hợp lý và hiệu quả hơn.

¹⁵⁶ Theo Báo cáo số 27/BC-BTNMT ngày 1/3/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, các quyết định thu hồi đất của chính quyền địa phương đối với ông Vươn vì lý do hết thời hạn là không đúng quy định của Luật Đất đai năm 2003 và Nghị định số 81/2004/NĐ-CP của Chính phủ.

¹⁵⁷ Chính phủ (2012), Báo cáo 304/BC-CP ngày 26/10/2012 của Chính phủ về thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với quyết định hành chính về đất đai, tr. 6.

¹⁵⁸ Bộ Tài nguyên và Môi trường (2016), Báo cáo số 82/BC-BTNMT ngày 03/10/2016 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai, tr. 4.

Thứ ba, xử lý đơn, thư đòi lại đất cũ

Tuy khoản 5 Điều 26 Luật Đất đai năm 2013 quy định rõ ràng “Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã được giao theo quy định của Nhà nước cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” nhưng trên thực tế, loại vụ việc đòi lại đất cũ diễn ra phổ biến, thường xuyên, với tính chất gay gắt, phức tạp.

Theo Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, giai đoạn thực hiện Luật Đất đai năm 2003, có 4.639 vụ việc đòi lại đất cũ việc, chiếm 15,63%¹⁵⁹. Từ năm 2012 đến năm 2016 tuy số lượng vụ việc đòi lại đất cũ giảm dần qua các năm (chiếm từ 5 đến 10%) nhưng nhiều vụ việc khá phức tạp, gần đây xảy ra các vụ việc liên quan đến tôn giáo¹⁶⁰.

Xét ở cả góc độ lý luận lẫn pháp lý thì dạng yêu cầu trả lại đất cũ này không phải là khiếu nại hành chính về đất đai cũng không phải là tranh chấp đất đai. Nếu cho rằng loại hình này là khiếu nại hành chính thì chúng ta không tìm thấy đối tượng khiếu nại là “quyết định hành chính”. Bên cạnh đó, nếu áp đặt theo hướng khiếu nại về hành vi hành chính (Nhà nước trực tiếp dùng quyền năng quản lý nhà nước của mình để sử dụng đất của họ hoặc để phân chia đất mà trước đây nguồn gốc họ sử dụng) thì cũng không còn thời hiệu khiếu nại nữa. Nếu cho đây là tranh chấp đất đai thì cũng chưa chính xác bởi hầu hết những người đòi lại đất cũ chỉ đòi cơ quan nhà nước chứ không thể đòi một cá nhân cụ thể nào (do đất đó được nhà nước giao hợp pháp cho cá nhân, tổ chức khác sử dụng).

Trong thực tiễn, loại việc này được diễn đạt theo nhiều cụm từ khác nhau mà chưa được pháp luật quy định cụ thể cũng như chưa được các nhà khoa học pháp lý đưa ra một khái niệm hợp lý. Có quan điểm cho rằng: đòi lại đất cũ là “tranh chấp đất đai”¹⁶¹. Một số quan điểm khác cho rằng đây là khiếu nại đất đai¹⁶² hoặc đây là khiếu kiện về đất đai¹⁶³. Trong các văn bản, báo cáo của cơ quan nhà nước thậm chí còn nhầm lẫn giữa khiếu nại và tranh chấp¹⁶⁴. Như vậy, giữa lý luận và thực tiễn có sự chưa tương thích về cách tiếp cận, quan điểm cũng như phương thức giải quyết đối với loại việc này.

3.1.1.2. Nguyên nhân khiếu nại về đất đai

Thứ nhất, do những hạn chế, bất cập trong chính sách, pháp luật đất đai và thực thi chính sách, pháp luật về đất đai

Một là, những hạn chế, bất cập trong chính sách, pháp luật đất đai dẫn đến khiếu nại, biểu hiện cụ thể như:

¹⁵⁹ Chính phủ (2012), Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26/10/2012 của Chính phủ về thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với quyết định hành chính về đất đai, tr. 6.

¹⁶⁰ Năm 2012: 10,09%; năm 2013: 8,31%; năm 2014: 6,96%; năm 2015: 4,95%; 6 tháng đầu năm 2016: 5,07%.

¹⁶¹ Lưu Quốc Thái (2015), Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, Báo cáo tổng kết đề tài khoa học và công nghệ cấp trường “Pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai”, tr. 12.

¹⁶² Trần Văn Sơn (2007), *sđđ*, tr. 198.

¹⁶³ Thanh tra Chính phủ - Trường cán bộ Thanh tra (2012), *tlđđ*, tr. 226.

¹⁶⁴ Có cơ sở khẳng định rằng, việc nhầm lẫn giữa 2 vấn đề “tranh chấp” và “khiếu nại” này trong quá trình giải quyết tại các địa phương là khá phổ biến. Có rất nhiều vụ việc tranh chấp đất đai được người giải quyết cho là “khiếu nại” nhưng sau đó người ta thêm vào từ “đòi đất” hay “tranh chấp đất đai” để thành cụm từ “nửa tây, nửa ta” mà chưa có một văn bản pháp luật nào của nhà nước quy định như các cụm từ “khiếu nại đòi đất”, “khiếu nại tranh chấp đất đai”, “khiếu nại đòi đất cũ”, “khiếu nại đòi đất tập đoàn” (Thanh tra Chính phủ - Trường cán bộ Thanh tra (2012), *tlđđ*, tr. 224).

Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai theo pháp luật Việt Nam là nhất quán, không tranh cãi. Nó thể hiện bản chất của Nhà nước ta là nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Tuy nhiên, phương thức tổ chức thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai còn nhập nhằng, thiếu rõ ràng, minh bạch là nguyên nhân chính làm phát sinh khiếu nại về đất đai. Cụ thể, pháp luật chưa làm rõ cơ chế thực hiện quyền định đoạt của Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu và chưa giải quyết hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất.

Pháp luật đất đai với khối lượng văn bản đồ sộ, nhiều tầng nấc, thiếu ổn định và còn nhiều mâu thuẫn, bất cập đã làm cho việc áp dụng pháp luật khó khăn, dễ sai sót. Điều đáng nói hơn là “điểm yếu” này không chỉ làm cho việc áp dụng pháp luật thiếu nhất quán, mà còn là kẽ hở để cán bộ, công chức lợi dụng trục lợi.

Chính sách, pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư mặc dù đã được điều chỉnh, khắc phục được tình trạng thu hồi đất tràn lan so với trước đây nhưng vẫn còn hạn chế như: nhà nước thực hiện thu hồi theo mệnh lệnh hành chính đơn phương chứ không phải là thỏa thuận như một loại tài sản trong giao dịch dân sự; cơ chế xác định giá đất để bồi thường là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến khiếu nại. Theo kết quả khảo sát tại 10 tỉnh thành thuộc khu vực đồng bằng Nam bộ thì có 42,5% cho rằng nguyên nhân khiếu nại là do chế độ bồi thường, hỗ trợ không hợp lý¹⁶⁵.

Hệ thống quy phạm pháp luật đất đai hiện nay chưa đủ sức kiểm soát thị trường, do đó, bất động sản nói chung và thị trường quyền sử dụng đất nói riêng còn bộc lộ những yếu kém, không ổn định, phát triển thiếu lành lành, giao dịch “ngầm” khá phổ biến¹⁶⁶. Tình trạng đẩy giá đất tăng ảo, sốt đất thường xuyên diễn ra, không chỉ làm lợi cho các nhà đầu tư chụp giật, thiếu bài bản mà còn gây bức xúc, khiếu nại trong Nhân dân. Ngoài ra, do chưa có quy định cụ thể để giải quyết các trường hợp đòi lại đất cũ, nên vấn đề xử lý đối với các trường hợp có đơn, thư đòi lại đất cũ không thể giải quyết dứt điểm. Đây cũng là một trong những nguyên nhân phát sinh khiếu nại.

Hai là, sự yếu kém trong công tác tổ chức thi hành pháp luật đất đai

Công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mặc dù được quy định chặt chẽ hơn nhưng vẫn còn hạn chế, bất cập, thiếu tính thực tiễn, thiếu nguồn vốn thực hiện, gây ra tình trạng quy hoạch “treo”. Bên cạnh đó, công tác xây dựng, quản lý hệ thống dữ liệu đất đai, hồ sơ địa chính còn hạn chế. Việc cấp giấy chứng nhận cho người sử dụng đất chậm, còn sai sót trên thực tế. Ngoài ra, công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm thực hiện chưa nhiều, chưa nghiêm. Nhiều địa phương chưa kịp thời ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để cụ thể hóa quy định của pháp luật đất đai theo thẩm quyền. Nhận thức của người dân về pháp luật đất đai còn hạn chế trong khi công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật chưa thực sự hiệu quả.

¹⁶⁵ Phạm Văn Võ (2013), Báo cáo Đề tài khoa học “Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện cơ chế giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất - qua kinh nghiệm của các tỉnh đồng bằng Nam Bộ”, Bảng 27.

¹⁶⁶ Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26/10/2012, *tłđđ*, tr. 9.

Chính sự bất cập, yếu kém trong công tác quản lý đất đai cùng với một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức có hành vi vụ lợi trong quản lý, sử dụng đất, những thiếu công tâm là nguyên nhân trực tiếp làm phát sinh tranh chấp, khiếu nại về đất đai¹⁶⁷.

Thứ hai, do sự bất cập, hạn chế của pháp luật khiếu nại và thực hiện pháp luật khiếu nại trên thực tế

Một là, hạn chế cơ bản nhất của pháp luật khiếu nại hiện hành là phương thức khiếu nại và giải quyết khiếu nại không phản ánh đúng bản mối quan hệ tài sản giữa người sử dụng đất với Nhà nước. Việc giải quyết khiếu nại theo kiểu “bộ trưởng - quan tòa” không bảo đảm nguyên tắc bình đẳng trong giải quyết tranh chấp, nên nhiều trường hợp không giải quyết thấu tình, đạt lý các khiếu nại của người dân. Trong khi đó, phương thức giải quyết tranh chấp hành chính duy nhất còn lại theo quy định pháp luật hiện hành là khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án vẫn chưa khắc phục được những hạn chế cố hữu nên còn rất mờ nhạt, chưa mang lại hiệu quả thực sự.

Hai là, hạn chế, yếu kém từ thực tiễn thi hành pháp luật khiếu nại. Đây cũng là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng khiếu nại, mà biểu hiện cụ thể của nó là: i. xuất phát từ sự thiếu ổn định, bất cập của pháp luật đất đai dẫn đến tình trạng một vụ việc khiếu nại lại có nhiều quan điểm giải quyết khác nhau. Kết quả giải quyết không đồng nhất qua mỗi lần, mỗi cấp giải quyết theo kiểu “sáng đúng, chiều sai, sáng mai lại đúng” nên nhiều vụ việc khiếu nại kéo dài hàng chục, thậm chí vài chục năm vẫn không dứt điểm¹⁶⁸; ii. nhiều địa phương chưa quan tâm làm tốt công tác tiếp công dân, tiếp nhận, xử lý đơn thư khiếu nại trên lĩnh vực đất đai; iii. việc giải quyết đơn, thư khiếu nại còn mang nặng tính mệnh lệnh hành chính, người giải quyết khiếu nại có xu hướng bảo vệ mình hoặc cấp dưới của mình mà chưa đặt mình vào vai trọng tài để xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính một cách công tâm, khách quan; iv. việc tổ chức thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật chậm, kéo dài, nhiều địa phương không kịp thời sửa đổi, bổ sung quyết định giải quyết chưa đúng, thậm chí cố tình không chấp hành, không triển khai thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật; v. lực lượng giải quyết khiếu nại chủ yếu là kiêm nhiệm, chưa đáp ứng yêu cầu chuyên sâu của giải quyết khiếu nại về đất đai, nhất là ở cấp huyện, nơi phát sinh hầu hết khiếu nại về đất đai; vi. công tác kiểm tra, giám sát, xử lý trách nhiệm trong hoạt động tiếp công dân, tiếp nhận, giải quyết đơn thư khiếu nại của người dân còn hạn chế.

Thứ ba, do nhận thức và ý thức pháp luật của người dân và cán bộ công chức còn hạn chế

Kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế là yếu tố tác động mạnh mẽ đến số lượng khiếu nại cũng như tính chất khiếu nại về đất đai nhiều và phức tạp như hiện nay. Thể chế quản lý đất đai ở nước ta chưa theo kịp sự biến động, đa dạng của kinh tế thị trường. Do đó, nhiều hoạt động quản lý đất đai đã bị cơ chế thị trường tác động tiêu cực đến nhận thức

¹⁶⁷ Thanh tra Chính phủ (2011), *Báo cáo tổng thuật Đề tài độc lập cấp Nhà nước: khiếu nại, tố cáo hành chính - cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp* (Lê Tiến Hào chủ biên), tr. 77.

¹⁶⁸ Đơn cử như vụ việc của bà Trần Thị Y, Quận Bình Thành, Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết khiếu nại hơn 32 năm vẫn nằm trong vòng luẩn quẩn, do quan điểm, cách thức giải quyết, áp dụng pháp luật theo kiểu tiền, hậu bất nhất, gây bức xúc khiếu nại cho người dân (Đại Chon, Báo Pháp luật Việt Nam, <http://baophapluat.vn/nhiep-cau/vu-mot-gia-dinh-chinh-sach-bi-mat-dat-o-tp-hcm-giai-quet-kieu-tien-hau-bat-nhat-364060.html>. Truy cập 3/11/2017).

và ý thức chấp hành pháp luật của người sử dụng đất và cán bộ công chức dẫn đến tình trạng khiếu nại về đất đai kéo dài, phức tạp. Ngoài ra, mặt trái của kinh tế thị trường như tâm lý chạy theo đồng tiền, tuyệt đối hóa lợi ích vật chất, lợi dụng khiếu nại để trục lợi... đã làm cho một bộ phận người dân bất chấp đúng sai, gửi đơn thư khiếu nại tràn lan, kéo dài, vượt cấp. Điều này làm cho tình hình khiếu nại về đất đai càng thêm phức tạp¹⁶⁹.

3.1.2. Quy định pháp luật về khiếu nại và thực tiễn khiếu nại về đất đai ở Việt Nam

Đánh giá kết quả 4 năm triển khai thực hiện pháp luật khiếu nại cho thấy, Luật Khiếu nại năm 2011 đã bổ sung nhiều quy định mới, tiến bộ, khắc phục được những bất cập, hạn chế của quy định trước đó, đáp ứng cơ bản yêu cầu cải cách hành chính và hội nhập quốc tế¹⁷⁰. Tuy nhiên, qua thực tiễn áp dụng pháp luật trong hoạt động khiếu nại, giải quyết khiếu nại nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng vẫn còn nhiều bất cập.

3.1.2.1. Về chủ thể khiếu nại

Với quy định tại khoản 2 Điều 204 của Luật Đất đai năm 2013 thì việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai không còn áp dụng song song hai hệ thống pháp luật nữa mà tất cả các trường hợp khiếu nại về đất đai đều phải được thực hiện theo quy định pháp luật khiếu nại. Nghĩa là việc xác định chủ thể khiếu nại về đất đai cũng như quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ khiếu nại căn cứ vào quy định pháp luật khiếu nại hiện hành.

Khoản 1 và khoản 2 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định chủ thể khiếu nại là công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức. Khoản 4 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 giải thích rõ hơn “*cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại là cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, đơn vị kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân*”. Khoản 1 Điều 204 Luật Đất đai 2013 quy định “*người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai*”. Như vậy, có thể xác định, chủ thể khiếu nại về đất đai là người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất, bao gồm *tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư*.

Theo quy định của pháp luật khiếu nại, để trở thành chủ thể khiếu nại về đất đai, người khiếu nại phải hội đủ các điều kiện: *i.* là công dân Việt Nam hoặc là hộ gia đình, cộng đồng dân cư, cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, đơn vị kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân có quyền sử dụng đất hoặc có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất; *ii.* có năng lực hành vi dân sự theo quy định của pháp luật; *iii.* có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm bởi quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên, quy định về chủ thể khiếu nại còn tồn tại một số hạn chế, vướng mắc như:

¹⁶⁹ Báo cáo số 77/BC-BTN-MT ngày 14/8/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2017, tr. 8.

¹⁷⁰ Thanh tra Chính phủ (2016), Báo cáo số 3537/BC - TTCP, *tlđđ*, tr. 10.

Thứ nhất, quy định của pháp luật khiếu nại hiện hành về chủ thể khiếu nại còn mâu thuẫn, do đó đã hạn chế quyền khiếu nại của một số chủ thể sử dụng đất trên thực tế.

Nếu hiểu chính xác theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 thì chủ thể khiếu nại chỉ là công dân Việt Nam, còn những đối tượng khác như người nước ngoài, người không có quốc tịch sống trên lãnh thổ Việt Nam không được quyền khiếu nại. Trong khi đó, tại khoản 1 Điều 3 lại quy định “*khiếu nại của cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam và việc giải quyết khiếu nại được áp dụng tại Luật này, trừ trường hợp điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác*”, nghĩa là cá nhân nước ngoài vẫn có quyền khiếu nại và thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật Khiếu nại năm 2011.

Hơn nữa, Luật Đất đai năm 2013 cho phép người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai¹⁷¹. Trong khi đó, theo pháp luật đất đai thì người sử dụng đất rất đa dạng, bao hàm cả tổ chức nước ngoài và người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất kể cả trong và ngoài nước. Như vậy, các tổ chức sử dụng đất tại Việt Nam ngoài phạm vi quy định tại khoản 4 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 có thể trở thành chủ thể khiếu nại không?

Một câu hỏi khác đặt ra là người nước ngoài được mua nhà tại Việt Nam theo quy định của Luật Nhà ở năm 2014 tuy không có quyền sử dụng đất theo quy định pháp luật nhưng họ là người liên quan đến sử dụng đất. Nếu có quyết định hành chính, hành vi hành chính nào ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ trên thửa đất mà họ đang có nhà thì họ có được khiếu nại không? Đây là vấn đề không những vướng về lý luận, pháp lý mà cả trong việc tiếp nhận, giải quyết đối với các khiếu nại đã phát sinh trên thực tiễn. Trong xu thế mở cửa hội nhập, với quy định cho phép người nước ngoài mua nhà tại Việt Nam (mà nhà luôn luôn phải ở trên một thửa đất nhất định) thì về nguyên tắc họ phải được thực hiện quyền khiếu nại để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Với ý nghĩa đó, khoản 1 Điều 3 Luật Khiếu nại năm 2011 cho phép người nước ngoài có quyền khiếu nại theo quy định của Luật Khiếu nại năm 2011. Tuy nhiên, quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 lại loại trừ chủ thể khiếu nại là cá nhân người nước ngoài. Do đó, pháp luật khiếu nại cần điều chỉnh những điều khoản trên theo hướng vừa bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tất cả các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật đất đai vừa phù hợp với xu thế chung của hội nhập kinh tế quốc tế.

Thứ hai, quy định pháp luật hiện hành về chủ thể khiếu nại chưa rõ ràng, gây nên sự lúng túng trong thực tiễn trong việc xác định tư cách chủ thể khiếu nại đối với trường hợp người sử dụng đất không bị áp dụng trực tiếp các quyết định hành chính, hành vi hành chính từ phía cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan Nhà nước.

Từ định nghĩa khiếu nại và người khiếu nại tại khoản 1, 2 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011, có thể hiểu, chỉ có những người trực tiếp bị áp dụng bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính mới là người có quyền khiếu nại. Người không bị quyết định hành chính, hành vi hành chính tác động trực tiếp nhưng quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính thì không rõ có được

¹⁷¹ So với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 quy định thêm chủ thể có quyền khiếu nại là người có quyền và nghĩa vụ liên quan.

khieu nại hay không? Đơn cử, người thuê đất đang sản xuất mà mảnh đất đó bị thu hồi. Tuy họ không bị áp dụng trực tiếp bởi quyết định, hành vi hành chính nhưng quyền, lợi ích hợp pháp của họ bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính. Về lý thuyết, đương nhiên họ được thực hiện quyền khiếu nại và là chủ thể khiếu nại hành chính về đất đai. Tuy nhiên, trên thực tế, do quy định thiếu rõ ràng này, nhiều trường hợp đã bị lợi cơ quan Nhà nước, người có thẩm quyền lợi dụng để từ chối tiếp nhận giải quyết khiếu nại của người sử dụng đất. Do đó, theo tác giả, pháp luật cần có quy định hướng dẫn cụ thể việc xác định tư cách chủ thể khiếu nại đối với trường hợp nêu trên.

Thứ ba, quy định về quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại còn nhiều điểm chưa rõ ràng, khó thực hiện được trên thực tiễn

Một là, quy định về đại diện thực hiện khiếu nại còn thiếu sót, dẫn đến việc thực hiện lúng túng, thiếu nhất quán. Cụ thể, trường hợp người khiếu nại là người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự thì người đại diện theo pháp luật của họ thực hiện việc khiếu nại. Tuy nhiên, dường như nhà làm luật vẫn chưa lường trước được những vấn đề phát sinh trong thực tiễn. Đơn cử trường hợp người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự mà không có cha mẹ, người giám hộ thì chưa thể xác định được ai là người đại diện¹⁷². Ngoài ra, việc xác định ai là người đại diện cho cơ quan, tổ chức thực hiện khiếu nại chưa được quy định rõ. Do đó, trong quá trình tổ chức thực hiện còn không thống nhất, dẫn đến tình trạng mỗi địa phương lại có cách thực hiện khác nhau¹⁷³.

Nhân đây cũng nói thêm rằng, pháp luật khiếu nại chưa quy định việc thừa kế quyền khiếu nại, cũng như chưa quy định đại diện khiếu nại đối với các trường hợp cơ quan, tổ chức bị giải thể, sáp nhập nhưng thực hiện việc khiếu nại. Hơn nữa, quy định đại diện thực hiện quyền khiếu nại theo quy định pháp luật hiện hành đã bỏ sót đối tượng được nhờ người đại diện là người khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi của mình. Sự thiếu sót này vô hình trung đã hạn chế quyền khiếu nại của người sử dụng đất.

Hai là, vấn đề ủy quyền khiếu nại quy định chưa rõ, đã gây khó khăn trong việc thực hiện quyền khiếu nại của người sử dụng đất và việc xử lý của cơ quan nhà nước¹⁷⁴.

Đối chiếu với điểm a, khoản 1 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011 có thể thấy nhiều trường hợp ủy quyền cho người khác nhưng trong giấy ủy quyền không ghi rõ lý do ủy quyền, không thống nhất về cơ quan xác nhận việc ủy quyền, chưa có quy định cụ thể về “lý do khác quan khác” hoặc “người khác có năng lực hành vi dân sự” để thực hiện ủy quyền, chưa có quy định về việc ủy quyền trong trường hợp khiếu nại đồng người.

Ba là, quy định người khiếu nại phải khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết đang đẩy cái khó về phía người khiếu nại.

Điểm a, khoản 2 Điều 12 và Điều 49 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định người khiếu nại phải khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết. Điều khoản này là cần thiết nhằm tránh tình trạng khiếu nại tràn lan, vượt cấp. Tuy nhiên, quy định này đang đẩy

¹⁷² Trường hợp này, khoản 1 Điều 1 Nghị định số 136/2006/NĐ-CP ngày 14/11/2006 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại, tố cáo lại giải quyết ổn thỏa hơn khi quy định nếu không có người đại diện thì Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xã, phường, thị trấn nơi người người khiếu nại cư trú cử người đại diện để thực hiện khiếu nại.

¹⁷³ Thanh tra Chính phủ (2016), Báo cáo số 3537/BC-TTTP, *ltdđ*, tr. 12.

¹⁷⁴ Thanh tra Chính phủ (2016), Báo cáo số 3537/BC-TTTP, *ltdđ*, tr. 12.

phần khó về cho người khiếu nại, bởi người khiếu nại với kiến thức pháp luật hạn hẹp sẽ rất khó khăn trong việc xác định đúng người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.

Đơn cử, khoản 1 Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định “*khi có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính là trái pháp luật, xâm phạm trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình thì người khiếu nại lần đầu đến người đã ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có người có hành vi hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính ra Tòa án theo quy định Luật Tố tụng hành chính*”. Tuy nhiên, khi phân định thẩm quyền cụ thể thì Luật Khiếu nại năm 2011 (từ Điều 17 đến Điều 26) lại giao cho người đứng đầu cơ quan, tổ chức giải quyết khiếu nại. Với quy định không rõ ràng này, người khiếu nại có thể gửi đơn lòng vòng, không đúng người có thẩm quyền giải quyết và có thể bị mất quyền khiếu nại khi thời hiệu đã hết.

Hơn nữa, pháp luật Việt Nam thường xuyên thay đổi, dẫn đến một thực tế là có sự mâu thuẫn, chồng chéo trong nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước. Bất cập này làm cho việc xác định thẩm quyền của cơ quan nào tiếp nhận, giải quyết khiếu nại là hết sức khó khăn. Cụ thể, theo Luật Đất đai năm 2003 thì việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng như giải quyết các thủ tục hành chính liên quan đối với cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Luật Đất đai năm 2013 quy định, ngoài thẩm quyền cấp giấy chứng nhận lần đầu cho cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư thuộc thẩm quyền Ủy ban nhân dân cấp huyện thì những trường hợp đã được cấp giấy chứng nhận mà thực hiện các quyền của người sử dụng đất phải cấp giấy chứng nhận hoặc cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận (nói chung là có biến động từ giấy chứng nhận đã cấp) do cơ quan tài nguyên môi trường thực hiện theo quy định của Chính phủ¹⁷⁵. Điều 37 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 hướng dẫn, đối với các địa phương đã thành lập Văn phòng đăng ký đất đai¹⁷⁶ thì những trường hợp đã được cấp giấy chứng nhận mà thực hiện các quyền của người sử dụng đất phải cấp mới giấy chứng nhận hoặc cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận do Sở Tài nguyên môi trường thực hiện. Sau đó, Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/01/2017 lại quy định hệ thống Văn phòng đăng ký đất đai được thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai và cho phép Văn phòng đăng ký đất đai hoặc Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai được chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất vào giấy chứng đã cấp theo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Đồng thời Nghị định số 01/2017/NĐ-CP cho phép Sở Tài nguyên - Môi trường ủy quyền cho Văn phòng đăng ký cấp giấy chứng nhận đối với các trường hợp thuộc thẩm quyền của Sở Tài nguyên - Môi trường quy định tại khoản 1 Điều 37 Nghị định số 43/NĐ-CP (cấp giấy chứng nhận đối với các trường hợp có biến động từ giấy chứng nhận đã cấp như chuyển nhượng) và sử dụng con dấu của Sở Tài nguyên - Môi trường để đóng vào giấy chứng nhận¹⁷⁷. Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận như đã nêu

¹⁷⁵ Khoản 3 Điều 105 Luật Đất đai năm 2003.

¹⁷⁶ Theo quy định tại khoản 5 Điều 5 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP thì Văn phòng Đăng ký đất đai phải được thành lập hoặc tổ chức lại trước ngày 31/12/2015.

¹⁷⁷ Khoản 2 và khoản 24, Điều 2 Nghị định 01/2017/NĐCP ngày 6 tháng 01 năm 2017 sửa đổi, bổ sung một số quy định chi tiết thi hành Luật đất đai.

không chỉ chồng chéo, phức tạp¹⁷⁸ mà còn làm cho người dân khiếu nại rối rắm trong nhận diện người giải quyết khiếu nại.

Như vậy, quy định người khiếu nại phải khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết đã gây khó khăn cho người khiếu nại nói chung và người khiếu nại trong lĩnh vực đất đai nói riêng. Đây cũng là nguyên nhân làm phát sinh khiếu nại tràn lan, vượt cấp.

Bốn là, quy định nghĩa vụ đưa ra chứng cứ về tính đúng đắn, hợp lý của việc khiếu nại; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan cho người khiếu nại chưa hợp lý, gây khó khăn cho người khiếu nại trên thực tế.

Tuy không có điều khoản rõ ràng bắt buộc người khiếu nại có nghĩa vụ chứng minh nhưng với quy định việc khiếu nại được thực hiện khi người khiếu nại “*có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật*” tại khoản 1 Điều 2 và quy định người khiếu nại có nghĩa vụ “*đưa ra chứng cứ về tính đúng đắn, hợp lý của việc khiếu nại; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến khiếu nại*” và “*chịu trách nhiệm việc cung cấp thông tin, tài liệu đó*” tại điểm b khoản 2 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011, nhà làm luật đã hàm ý nghĩa vụ chứng minh việc khiếu nại vẫn phải thuộc về người khiếu nại¹⁷⁹. Đây là những quy định chưa hợp lý, gây khó khăn cho người khiếu nại và dễ bị lợi dụng để áp đặt nghĩa vụ chứng minh cho người khiếu nại.

Như đã trình bày, hệ thống pháp luật đất đai thay đổi liên tục, khối lượng văn bản pháp luật đồ sộ. Trong khi đó, tính chất của nền hành chính Việt Nam là khép kín, người dân rất khó tiếp cận thông tin, tài liệu làm bằng chứng cho yêu cầu của mình. Hơn nữa, khả năng hiểu biết pháp luật của người khiếu nại cũng còn nhiều hạn chế. Do đó, vấn đề đặt ra là phải nghiên cứu, sửa đổi quy định này theo hướng xác định trách nhiệm và nghĩa vụ chứng minh phải thuộc về cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại. Việc đưa ra chứng cứ, cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến khiếu nại của người khiếu nại là quyền của họ để cơ quan giải quyết khiếu nại có thêm thông tin, chứng cứ nhanh chóng, chính xác.

Năm là, quy định về quyền và nghĩa vụ của luật sư, trợ giúp viên pháp lý còn nhiều điểm chưa rõ, thiếu chặt chẽ, ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của chủ thể này khi tham gia quan hệ pháp luật khiếu nại. Đơn cử, Luật Khiếu nại năm 2011 không quy định về thủ tục ủy quyền khiếu nại nên trên thực tế, luật sư, trợ giúp viên pháp lý vẫn còn bị cản trở trong thực hiện quyền khiếu nại đã được ủy quyền¹⁸⁰. Đối với những người thuộc đối tượng trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật thì được trợ giúp viên pháp lý tư vấn hoặc ủy quyền cho trợ giúp viên pháp lý khiếu nại để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình nhưng Luật Khiếu nại năm 2011 cũng chưa có hướng dẫn cụ thể về quyền và nghĩa vụ của trợ giúp viên pháp lý, phạm vi được ủy quyền, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức có

¹⁷⁸ Theo Báo cáo số 8502/BC-STNMT-PĐK ngày 18/8/2016 của Sở Tài nguyên và Môi trường TP.HCM: trong 3 tháng đầu sau khi hợp nhất Văn phòng đăng ký đất đai (quý III/2015), số hồ sơ trễ hẹn lên đến 60%.

¹⁷⁹ Hoàng Ngọc Giao chủ biên (2009), *Cơ chế giải quyết khiếu nại - thực trạng và giải pháp*, Nxb. Công an nhân dân, tr. 73 - 77.

¹⁸⁰ Trên thực tế, nhiều trường hợp chính quyền xã từ chối chứng thực chữ ký ủy quyền cho Luật sư do thiếu quy định cụ thể, với lập luận, “*Trong việc ủy quyền cho người khác đi khiếu nại, trước đây luật cho phép phường chứng thực chữ ký nhưng nay Luật Khiếu nại chỉ nói là người khiếu nại có quyền cử đại diện, phường không biết có được chứng thực không*” (Kim Phụng, *Chứng thực chữ ký: vẫn rối*, <http://plo.vn/thoi-su/chinh-tri/chung-chu-ky-van-roi-483803.html>).

thẩm quyền khi có yêu cầu của luật sư, trợ giúp viên pháp lý như về cung cấp tài liệu, sao chụp tài liệu¹⁸¹...

Thứ tư, quy định về nhiều người khiếu nại về một nội dung chưa rõ ràng, gây lúng túng hoặc tùy nghi khi áp dụng vào thực tiễn.

Có thể nói, quy định cho phép *nhiều người khiếu nại về một nội dung* (khoản 4 Điều 8 Luật Khiếu nại năm 2011) đã gỡ được nút thắt trong hoạt động giải quyết khiếu nại đông người trong lĩnh vực đất đai¹⁸². Thậm chí, Nghị định số 75/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Khiếu nại năm 2011 đã dành hẳn Chương 3 (từ Điều 5 đến Điều 11) quy định chi tiết vấn đề này. Theo đó, việc nhiều người khiếu nại cùng một nội dung có hai điểm mấu chốt: *một là người đại diện, hai là phải có đơn bằng văn bản*¹⁸³.

Theo quy định, người đại diện phải là một trong những người khiếu nại, có giấy tờ chứng minh và phải có văn bản cử làm đại diện với nội dung cụ thể. Số lượng người đại diện phụ thuộc vào số lượng người khiếu nại. Cụ thể, trường hợp có từ 5 người đến 10 người khiếu nại thì cử từ 1 đến 2 người đại diện, trường hợp từ 10 người khiếu nại trở lên thì có thể cử thêm người đại diện nhưng không quá 5 người¹⁸⁴. Theo chúng tôi, pháp luật quy định số người đại diện như trên là tương đối hợp lý, bảo đảm được tính đại diện mà không phân tán trong quá trình giải quyết. Tuy nhiên, ở đây còn một số vấn đề cần phải được làm rõ: *i.* trường hợp khiếu nại từ 2 đến 4 người có được xem là nhiều người hay không và trường hợp này có được cử người đại diện không hay? Tư duy logic cho phép ta kết luận rằng từ hai người trở lên đã là nhiều người nhưng pháp luật lại không quy định về vấn đề này; *ii.* hơn nữa pháp luật cũng không quy định thủ tục cử người đại diện (bằng hình thức chứng thực hay công chứng). Việc “bỏ ngỏ” các quy định này đã gây lúng túng hoặc tùy nghi (theo hướng có lợi cho người giải quyết khiếu nại) khi áp dụng quy định này vào thực tiễn.

3.1.2.2. Về đối tượng khiếu nại

Đối tượng của khiếu nại về đất đai là quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan quản lý nhà nước về đất đai. Đối tượng của khiếu nại là vấn đề cốt lõi nhất của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại nói chung và về đất đai nói riêng. Do đó, việc xác định chính xác đối tượng khiếu nại không chỉ mang ý nghĩa quyết định trong việc bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại của công dân mà còn là cơ sở pháp lý quan trọng để cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại.

¹⁸¹ Đơn cử như tại TPHCM, quyền được biết, đọc, sao chụp, sao chép tài liệu, chứng cứ là một trong những quyền chưa được thực hiện trên thực tế bởi chưa có cơ chế xác định việc “sao chụp, sao chép”, cụ thể là chưa xác định được các vấn đề như: trang thiết bị phục vụ sao chụp, sao chép; kinh phí do ai trả; nguồn tài liệu nào được sao chụp, sao chép; chủ thể có thẩm quyền quyết định lượng tài liệu, số lần sao chụp, sao chép... (xem Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2016), *Tài liệu Hội nghị Tổng kết 4 năm thi hành Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh*, tr.12; Thanh tra Chính phủ (2016), Báo cáo số 3537/BC-TTTP, *tlđđ*, tr. 12).

¹⁸² Võ Phan Lê Nguyễn (2010), *tlđđ*, tr. 71, 72.

¹⁸³ Về đơn, nếu khiếu nại bằng đơn phải có chữ ký của từng người khiếu nại trong đơn, trường hợp đến khiếu nại trực tiếp không thấy hướng dẫn cụ thể có phải từng người ký vào đơn không? Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 2 Điều 8 Luật Khiếu nại năm 2011 thì có lẽ phải ký tên từng người vào đơn. Hơn nữa, người khiếu nại phải ký ít nhất 2 văn bản là đơn và văn bản cử đại diện.

¹⁸⁴ Điều 5, 6 Nghị định số 75/2012/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Khiếu nại năm 2011.

Quy định về đối tượng của khiếu nại theo quy định của pháp luật hiện hành qua nhiều lần điều chỉnh, bổ sung đã đạt được sự tiến bộ nhất định, nhưng vẫn tồn tại nhiều vấn đề cần phải xem xét, làm rõ cả về mặt lý luận, pháp lý và thực tiễn.

Thứ nhất, đối với quyết định hành chính về đất đai bị khiếu nại

Qua thực tiễn thực thi pháp luật cho thấy, quy định của pháp luật khiếu nại về quyết định hành chính là *đối tượng của khiếu nại* còn một số điểm cần làm rõ sau đây:

Một là, định nghĩa về quyết định hành chính chưa xác định rõ bản chất của quyết định hành chính bị khiếu nại, rất dễ tạo ra sự hiểu nhầm giữa hình thức quyết định với nội dung quyết định.

Trong thực tiễn quản lý nhà nước nói chung và đất đai nói riêng có rất nhiều văn bản tuy không thể hiện dưới hình thức quyết định (như thông báo, công văn) nhưng chứa đựng nội dung của quyết định, tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người dân nhưng không được pháp luật hướng dẫn có được xem là đối tượng khiếu nại hay không. Từ đó, việc hiểu và vận dụng vẫn mang tính tùy nghi theo hướng có lợi cho chủ thể quản lý.

Ví dụ, Thông báo số 804/TB-VPUB ngày 14/11/2007 của Văn phòng Ủy ban nhân dân Tp.HCM truyền đạt ý kiến của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Lê Hoàng Quân, với nội dung không cho phép người dân thực hiện các quyền đối với đất đai tại xã Hiệp Phước, huyện Nhà Bè, Tp.HCM. Thông báo này về bản chất là một quyết định hành chính vì nội dung của nó chứa đựng những quy định làm ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Tuy nhiên, về mặt pháp lý nó chưa được xác định rõ có phải là đối tượng bị khiếu nại hay không. Trên thực tế, các cơ quan nhà nước cũng không tiếp nhận, giải quyết khiếu nại vì cho rằng nó chỉ là Thông báo truyền đạt ý kiến mà không phải là quyết định hành chính - đối tượng của khiếu nại.

Cần nói thêm rằng, cũng định nghĩa về quyết định hành chính, tại khoản 1 Điều 1 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao giải thích cụ thể hơn. Theo đó, quyết định hành chính bị khởi kiện bao gồm cả văn bản được thể hiện dưới hình thức quyết định hoặc dưới hình thức khác như công văn, thông báo, kết luận (ngoại trừ những văn bản yêu cầu cá nhân, tổ chức cung cấp tài liệu, hồ sơ liên quan vụ án...). Khoản 2 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cũng xác định rõ “*quyết định hành chính bị kiện là quyết định quy định tại khoản 1 Điều này*¹⁸⁵ *mà quyết định đó làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân*”. Những quy định cụ thể này đã tạo điều kiện thuận lợi cho cả người khởi kiện vụ án hành chính lẫn cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ án có cơ sở rõ ràng để thực hiện quyền khởi kiện cũng như thụ lý, giải quyết vụ án hành chính. Đáng tiếc, cho đến nay, các cơ quan Nhà nước chưa có hướng dẫn cụ thể hoặc sửa đổi, bổ sung quy định về quyết định hành chính trong quy định của pháp luật khiếu nại.

¹⁸⁵ Khoản 1 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định: “*Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước ban hành hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành về vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể*”.

Xét về mặt lý luận cũng như pháp lý thì quyết định hành chính là đối tượng của khiếu nại và khởi kiện vụ án hành chính là như nhau, song quy định của pháp luật về vấn đề này qua mỗi lần sửa đổi cũng như hiện hành đều không giống nhau. Điều này đã gây lúng túng trên thực tiễn áp dụng. Do đó, tác giả cho rằng, pháp luật khiếu nại cần bổ sung, điều chỉnh quy định về quyết định hành chính là đối tượng của khiếu nại theo hướng rõ ràng, minh bạch và thống nhất giữa pháp luật khiếu nại và pháp luật tố tụng hành chính.

Hai là, trong lĩnh vực đất đai, không cho phép khiếu nại đối với quyết định quy phạm pháp luật là hạn chế quyền cơ bản của công dân.

Quyết định hành chính là đối tượng của khiếu nại chỉ được giới hạn là các quyết định cá biệt. Theo quy định pháp luật, người sử dụng đất chỉ có quyền khiếu nại đối với quyết định hành chính mang tính cá biệt mà không có quyền khiếu nại văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước. Trên thực tế, không ít văn bản của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai mặc dù được ban hành dưới dạng văn bản quy phạm pháp luật lại đụng chạm trực tiếp đến quyền và lợi ích của người dân nhưng theo quy định của pháp luật hiện hành họ lại không được khiếu nại. Ví dụ, quyết định phê duyệt quy hoạch xây dựng, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quyết định phê duyệt bảng giá đất... Đồng thời, cũng không ít trường hợp các cơ quan Nhà nước ở địa phương ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đất đai trái với Hiến pháp và văn bản của cơ quan Nhà nước ở trung ương, gây thiệt hại đến quyền và lợi ích của công dân¹⁸⁶. Điều đáng nói là những quyết định này lại là căn cứ để ban hành các quyết định hành chính cá biệt bị khiếu nại. Hệ quả tất yếu từ việc ban hành các quyết định quy phạm bất hợp pháp, bất hợp lý làm căn cứ để ban hành các quyết định cá biệt trong lĩnh vực đất đai tác động đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Điều này đã gây nên tình trạng bức xúc, khiếu nại và tình trạng khiếu nại càng phức tạp, căng thẳng hơn khi “phần thua” luôn thuộc về người sử dụng đất¹⁸⁷. Cách làm này cũng dễ hiểu bởi cơ quan Nhà nước đã áp dụng “đúng” quyết định quy phạm pháp luật, trong khi bản thân “phần gốc” là quyết định quy phạm pháp luật này chưa hợp pháp hoặc thiếu tính hợp lý lại không được giải quyết bằng con đường khiếu nại hoặc khởi kiện. Theo tác giả, phương thức xử lý văn bản quy phạm pháp luật hiện hành là thiếu khả năng bao quát, mang tính khép kín trong nội bộ cơ quan nhà nước, không bảo đảm tính khả thi, kịp thời trong giải quyết bức xúc, khiếu nại của người dân. Do đó, pháp luật khiếu nại cần điều chỉnh, bổ sung đối tượng khiếu nại đối với các văn bản quy phạm pháp luật.

Ba là, quy định của pháp luật hiện hành đối với quyết định hành chính trong nội bộ cơ quan chưa rõ nội hàm. Trên thực tế, nhiều quyết định tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất nhưng lại không được khiếu nại vì quyết định này được xem là quyết định hành chính trong nội bộ cơ quan.

Khoản 1 Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định “*quyết định hành chính, hành vi hành chính trong nội bộ cơ quan Nhà nước để chỉ đạo tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ; quyết định hành chính, hành vi hành chính trong chỉ đạo, điều hành của cơ quan hành*

¹⁸⁶ Trong quý 3 năm 2016, Cục Kiểm tra Văn bản quy phạm pháp luật (Bộ Tư pháp) đã phát hiện 30 văn bản trái pháp luật liên quan đến nội dung thẩm quyền (<http://www.nhandan.com.vn/phapluat/thoi-su-phap-luat/item/30994802-botu-phap-phat-hien-30-van-ban-trai-phap-luat.html>).

¹⁸⁷ Theo khảo sát cá nhân của tác giả tại huyện Nhà Bè, Tp.HCM thì có gần 100% vụ việc khiếu nại về giá bồi thường bị bác đơn.

chính cấp trên đối với cấp dưới” không thuộc đối tượng khiếu nại. Nghĩa là người sử dụng đất không có quyền khiếu nại đối quyết định hành chính trong nội bộ cơ quan Nhà nước để chỉ đạo tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ trên lĩnh vực đất đai và quyết định hành chính trong chỉ đạo, điều hành của cơ quan hành chính cấp trên với cấp dưới trong lĩnh vực đất đai. Trong thực tiễn, quy định này vẫn còn nhiều vấn đề cần bàn luận:

(i) Quy định quyết định hành chính trong nội bộ cơ quan nhà nước đã không có sự thống nhất giữa pháp luật khiếu nại với pháp luật tổ tụng hành chính. Nếu Luật Khiếu nại năm 2011 đưa ra khái niệm *quyết định hành chính, hành vi hành chính trong nội bộ cơ quan*, thì Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 lại đưa ra khái niệm *quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức*. Sự “vênh” nhau này đã gây nhiều lúng túng trong việc xác định đối tượng khiếu nại và tiếp nhận giải quyết.

(ii) Những quyết định hành chính thể hiện dưới dạng văn bản hướng dẫn (công văn, kết luận, thông báo...) không phải trong nội bộ mà ngoài “cơ quan nhà nước” thì có được khiếu nại hay không? Quy định quyết định hành chính trong nội bộ cơ quan của pháp luật khiếu nại chưa rõ ràng, tạo ra sự tùy nghi trong việc tiếp nhận hay từ chối quyền khiếu nại của người dân, đẩy khó về phía người khiếu nại, làm hạn chế, thậm chí tước quyền khiếu nại của công dân. Trở lại với ví dụ Thông báo số 804/TB-VPUB ngày 14/11/2007 của Văn phòng Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh truyền đạt ý kiến của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Lê Hoàng Quân. Từ Thông báo này, Ủy ban nhân dân huyện Nhà Bè không cho phép chuyển mục đích, tách thửa đối với đất tại xã Hiệp Phước, dẫn đến gần 10 năm hạn chế quyền của người sử dụng đất mà vẫn chưa được tháo gỡ. Một ví dụ khác, Công văn số 142 ngày 7/1/2016 của Sở Tài nguyên và Môi trường Thành Phố Hồ Chí Minh hướng dẫn các quận, huyện chỉ cho tách thửa đất để ở mà không cho tách thửa để kinh doanh. Trong khi đó, pháp luật không có điều khoản nào cấm kinh doanh đất đai và bảo hộ quyền này ngay trong Hiến pháp năm 2013 (Điều 33, Điều 54 Hiến pháp 2013)

Từ phân tích trên cho thấy, pháp luật cần phải quy định rõ nội hàm các loại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong nội bộ cơ quan. Trong đó, xác định rõ chỉ có các quyết định, hành vi phục vụ cho hoạt động chỉ đạo, điều hành của cấp trên đối với cấp dưới hay trong nội bộ cơ quan mà không tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của các chủ thể khác thì mới không phải là đối tượng khiếu nại. Ngược lại, bất kỳ quyết định nào tác động đến quyền, lợi ích của công dân nói chung và của người sử dụng đất nói riêng đều thuộc đối tượng khiếu nại. Bởi vì cái cốt lõi có ý nghĩa cần giải thích là đối tượng chịu sự tác động của quyết định hành chính, hành vi hành chính đó trực thuộc chủ thể có quyết định, hành vi đó chứ không phải quyết định, hành vi đó được thực hiện trong trụ sở cơ quan, tổ chức hay ngoài phạm vi cơ quan, tổ chức¹⁸⁸.

Bón là, vấn đề khiếu nại đối với các quyết định hành chính bất hợp lý.

Pháp luật hiện hành xác định đối tượng bị khiếu nại chỉ là các quyết định hành chính “bất hợp pháp” nhưng chưa xác định các quyết định hành chính “bất hợp lý” là đối tượng khiếu nại. Khắc phục điểm hạn chế này, trong thực tiễn hoạt động giải quyết khiếu nại, các cơ quan Nhà nước, người có thẩm quyền thường linh động xem xét cả tính “hợp pháp” và “hợp lý” của quyết định bị khiếu nại. Nói cách khác, thẩm quyền giải quyết khiếu

¹⁸⁸ Nguyễn Cửu Việt (2013), *tlđđ*, tr. 726.

nại hành chính có khả năng giải quyết nhanh chóng, toàn diện tranh chấp hành chính ở cả phương diện tính hợp pháp và tính hợp lý của việc thực thi quyền hành pháp¹⁸⁹. Chính vì vậy, đây là một ưu điểm của phương thức giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính so với thủ tục khởi kiện vụ án hành chính. Đây cũng là một trong những nguyên nhân làm cho người dân hầu hết lựa chọn con đường khiếu nại theo thủ tục hành chính¹⁹⁰.

Theo tác giả, việc không quy định phải xem xét tính hợp lý trong giải quyết khiếu nại sẽ “phớt lờ” một kênh thông tin phản hồi quan trọng để nhà nước tiếp nhận, phát hiện những khiếm khuyết về chính sách, pháp luật nhằm kịp thời điều chỉnh, bổ sung. Vì vậy, rất cần một văn bản pháp luật hướng dẫn xử lý đối với trường hợp quyết định hành chính hợp pháp nhưng rõ ràng bất hợp lý, tác động tiêu cực đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

Thứ hai, hành vi hành chính về đất đai bị khiếu nại

Hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai là đối tượng của khiếu nại rất đa dạng. Trong khi đó, các văn bản pháp luật hiện hành không đưa ra định nghĩa thống nhất về hành vi hành chính. Vì vậy, trong thực tế, cá nhân, tổ chức rất ít khi khiếu nại hành vi hành chính về đất đai. Hơn nữa hầu như người khiếu nại rất khó đạt được mục đích bảo vệ hoặc khôi phục quyền, lợi thiết thân khi khiếu nại đối tượng này. Do đó, theo tác giả, cần nghiên cứu, làm rõ hơn các dấu hiệu nhận diện hành vi hành chính, tạo điều kiện thuận lợi cho người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại cũng như cơ quan có thẩm quyền trong tiếp nhận, giải quyết khiếu nại.

3.1.2.3. Về thủ tục khiếu nại

Theo Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011, khi nhận thấy quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền, người sử dụng đất có quyền lựa chọn một trong hai trình tự giải quyết: khiếu nại lần đầu đến người đã ra quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án. Khi lựa chọn con đường khiếu nại hành chính mà người sử dụng đất không đồng ý với kết quả giải quyết lần đầu hoặc quá thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì người khiếu nại có quyền lựa chọn hoặc khiếu nại lần hai đến thủ trưởng trực tiếp của người giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính. Tuy nhiên, có hai trường hợp cá biệt, đó là:

Đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì người sử dụng đất khiếu nại lần đầu đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án. Trường hợp người sử dụng đất không đồng ý với kết quả giải quyết lần đầu hoặc quá thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khiếu nại lần hai đến Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực hoặc khởi kiện vụ án hành chính ra Tòa án.

¹⁸⁹ Nguyễn Mạnh Hùng (2015), *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, tr. 47.

¹⁹⁰ Theo khảo sát thực tế của tác giả, có 60% người được hỏi trả lời sẽ chọn phương thức khiếu nại hành chính để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình; trong khi đó có 25% trả lời sẽ chọn khởi kiện vụ án hành chính ra Tòa án (xem phụ lục 8)

Đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ (gọi chung là Bộ trưởng), người sử dụng đất chỉ được khiếu nại một lần đến người ra quyết định hoặc có hành vi hành chính hoặc khởi kiện ra Tòa án. Nếu không đồng ý với kết quả giải quyết lần đầu, chỉ được khởi kiện ra Tòa án mà không có cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai.

Việc bỏ quy định tiền tố tụng, cho phép người khiếu nại nói chung và người sử dụng nói riêng khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo thủ tục tố tụng hành chính bất cứ giai đoạn nào là một tiến bộ lớn của pháp luật khiếu nại hiện hành. Tuy nhiên, với thủ tục khiếu nại theo quy định hiện hành vẫn còn nhiều điểm nghẽn, hạn chế quyền của người khiếu nại cũng như gây khó khăn cho hoạt động giải quyết khiếu nại trên thực tiễn.

Thứ nhất, quy định về hình thức khiếu nại

Việc khiếu nại của người khiếu nại nói chung và người sử dụng đất nói riêng được thực hiện theo hai hình thức, gửi đơn khiếu nại hoặc trực tiếp trình bày khiếu nại với cơ quan, người có thẩm quyền. Trong trường hợp khiếu nại bằng đơn thì người khiếu nại phải làm đơn bằng văn bản và gửi đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết trong thời hiệu, thời hạn pháp luật quy định. Nếu xem xét khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong tổng thể quan điểm cải cách thủ tục hành chính thì quy định này vẫn còn cứng nhắc, chưa thực sự “mở lối” cho việc đơn giản hóa, minh bạch hóa thủ tục khiếu nại. Thực tiễn hiện nay, việc sử dụng đường dây nóng để phản ánh và cơ quan chức năng tiếp nhận, xác minh thông tin, giải quyết được xem như là một phương thức giải quyết khiếu nại linh hoạt. Phương thức này đã khẳng định hiệu quả và được người dân đón nhận, hoan nghênh. Do đó, thay vì để mỗi địa phương làm một kiểu như hiện nay, pháp luật nên quy định mở rộng hình thức thực hiện việc khiếu nại qua đơn, thư điện tử nhằm tạo thuận lợi hơn cho người khiếu nại.

Một vấn đề không thể không nhắc đến là Luật Khiếu nại năm 2011 và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa có quy định thống nhất về hình thức mẫu đơn khiếu nại. Bất cập này làm cho người khiếu nại rất khó khăn trong việc thể hiện các thông tin cần thiết trong đơn khiếu nại. Hơn nữa, Điều 8 Luật Khiếu nại năm 2011 có quy định về nội dung khi khiếu nại bằng đơn nhưng lại chưa có quy định đơn do công dân ký tên trực tiếp. Do vậy, thời gian qua xuất hiện tình trạng đơn, thư được sao chép, phô tô gửi đi nhiều cơ quan, tổ chức¹⁹¹. Đây cũng là những vấn đề cần được xem xét, hướng dẫn cụ thể về phương diện pháp lý.

Thứ hai, quy định về thời hiệu khiếu nại

Để một khiếu nại được tiếp nhận giải quyết thì khiếu nại đó phải bảo đảm thời hiệu khiếu nại theo quy định. Thời hiệu là khoảng thời gian mà một quyền do pháp luật quy định có hiệu lực thi hành¹⁹². Với tư duy đó thì thời hiệu khiếu nại là thời hạn mà chủ thể được quyền khiếu nại, nếu hết thời hạn đó thì chủ thể mất quyền khiếu nại.

Điều 9 và Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định thời hiệu khiếu nại lần đầu là 90 ngày kể từ ngày nhận được hoặc biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai (trừ trở ngại khách quan) và thời hiệu khiếu nại lần hai là 30 ngày (hoặc 45 ngày đối với vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn) kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu. Việc quy định thời

¹⁹¹ Thanh tra Chính phủ (2016), Báo cáo số 3537/BC-TTTP, *tlđđ*, tr. 13.

¹⁹² Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý (2013), *tlđđ*, tr. 723.

hiệu thống nhất khi áp dụng luật khiếu nại trong giải quyết khiếu nại về đất đai đã khắc phục được tình trạng “hỗn loạn”, “bất cập” trong quy định thời hiệu khiếu nại theo Luật Đất đai năm 2003¹⁹³. Tuy nhiên, quy định thời hiệu khiếu nại nêu trên vẫn còn hạn chế quyền của người khiếu nại, thể hiện cụ thể như sau:

Theo Điều 116 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 thì thời hiệu khởi kiện là 1 năm kể từ ngày nhận hoặc biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính. Như vậy, rõ ràng cùng quy định về thời hiệu nhưng nếu người dân lựa chọn cơ chế giải quyết khiếu nại thì thời hiệu khiếu nại ngắn hơn rất nhiều so với thời hiệu khởi kiện. Đây là một điểm chưa hợp lý vì pháp luật đã “mở” cho người dân lựa chọn phương thức bảo vệ quyền của mình nhưng lại “ưu ái” thời hiệu cho việc khởi kiện ra Tòa, trong khi đó hạn chế thời hiệu khiếu nại theo thủ tục hành chính. Điểm bất hợp lý này dẫn đến hệ lụy là rất nhiều trường hợp người khiếu nại, mà cụ thể là người sử dụng đất mất quyền khiếu nại do hết thời hiệu, người dân chỉ còn “cứu cánh” duy nhất là khởi kiện vụ án hành chính. Điều này làm quá tải cho công tác xét xử của Tòa án.

Như đã trình bày, ngoài sự “mù mờ” của định nghĩa về hành vi hành chính làm người sử dụng đất khó nhận biết nó để khiếu nại, thì hầu như chưa có quy định chung về việc công khai quyết định hành chính cá biệt là đối tượng của khiếu nại, mà nếu có cũng chỉ là rải rác trong từng lĩnh vực khác nhau và còn mang tính chung chung¹⁹⁴. Do đó, vấn đề “*nhận được*” hoặc “*biết được*” quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính nói chung, trong lĩnh vực đất đai nói riêng như quy định tại Điều 9 và Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011 là hết sức khó khăn đối với người khiếu nại. Từ đó, nguy cơ mất quyền khiếu nại cũng có thể xuất phát từ đây.

Thứ ba, quy định về các trường hợp không được khiếu nại

Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011 liệt kê 9 trường hợp khiếu nại không được thụ lý, giải quyết. Đồng thời Luật Khiếu nại năm 2011 còn quy định cán bộ tiếp công dân có quyền từ chối tiếp trong trường hợp người đến khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phản ánh về vụ việc đã được kiểm tra xem xét và đã có quyết định hoặc kết luận giải quyết của cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật và đã được trả lời đầy đủ (khoản 3 Điều 62 Luật Khiếu nại năm 2011). Phân tích Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011, có thể nhận thấy một số vấn đề như sau:

Một là, quy định khiếu nại không được thụ lý giải quyết khi “*người khiếu nại không có năng lực hành vi dân sự đầy đủ mà không có người đại diện hợp pháp*” (khoản 3 Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011) chưa thực sự hợp lý, bởi khoản 2 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 đã đưa ra định nghĩa “*người khiếu nại là công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ công chức thực hiện quyền khiếu nại*”. Tuy định nghĩa này không phân biệt chủ thể của quyền khiếu nại và chủ thể thực hiện quyền khiếu nại nhưng theo tinh thần của quy định này, có thể hiểu người khiếu nại chính là cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền, lợi ích hợp pháp liên quan trực tiếp đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại. Nói

¹⁹³ Theo quy định tại điểm c, khoản 2 Điều 138 Luật Đất đai năm 2003 thời hiệu khiếu nại về bồi thường, tái định cư là 30 ngày. Ngược lại, Nghị định số 84/2007/NĐ-CP (Điều 63) quy định 90 ngày. Cũng về vấn đề này Nghị định số 64 quy định 30 ngày (Xem Võ Phan Lê Nguyễn (2010), *tlđđ*, tr. 19).

¹⁹⁴ Ví dụ, Điều 72 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 về công bố công khai trên các phương tiện truyền thông đại chúng việc xử phạt đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính. (Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012*, tập 2, Nxb. Đại học quốc gia thành phố Hồ Chí Minh, tr. 417).

cách khác, người khiếu nại hành chính là chủ thể của quyền khiếu nại hành chính, chủ thể thực hiện quyền khiếu nại hành chính có thể là người khiếu nại hành chính hoặc người đại diện hợp pháp của người khiếu nại hành chính.

Theo tư duy này, có mấy vấn đề đặt ra: *i.* trường hợp người khiếu nại hành chính là cơ quan, tổ chức thì không cần phải có năng lực hành vi dân sự đầy đủ vì cơ quan, tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình thông qua người đại diện hợp pháp nhưng Luật Khiếu nại năm 2011 lại không quy định về vấn đề này; *ii.* theo quy định tại khoản 3 Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011, có thể hiểu việc có người đại diện hợp pháp là điều kiện để thực hiện quyền khiếu nại hành chính của người không có năng lực hành vi dân sự đầy đủ. Vậy trong trường hợp người không có năng lực hành vi dân sự đầy đủ tự mình thực hiện quyền khiếu nại hành chính và họ có người đại diện hợp pháp thì người có thẩm quyền buộc phải thụ lý khiếu nại hành chính, vì trường hợp này không được quy định tại Điều 11 nêu trên. Do đó, quy định tại khoản 3 Điều 11 đã không thống nhất với quy định tại điểm a khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 là “*Trường hợp người khiếu nại là người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự thì người đại diện của họ thực hiện việc khiếu nại*”¹⁹⁵.

Hai là, khoản 4 Điều 11 Khiếu nại năm 2011 quy định “*người đại diện không hợp pháp khiếu nại thì không tiếp nhận giải quyết*” nhưng luật lại không quy định thế nào là người đại diện hợp pháp. Tương tự khoản 6 Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định không tiếp nhận giải quyết khiếu nại đối với trường hợp thời hiệu, thời hạn khiếu nại đã hết mà không có *lý do chính đáng* nhưng luật cũng không quy định thế nào là lý do chính đáng. Điều này đã gây khó khăn trong việc thực hiện quyền khiếu nại của người sử dụng đất và tạo điều kiện cho người giải quyết khiếu nại thiếu trách nhiệm né tránh tiếp nhận, giải quyết khiếu nại của người sử dụng đất.

Ba là, quy định tại khoản 8 Điều 11 Khiếu nại năm 2011 cho phép trong thời gian 30 ngày kể từ ngày rút đơn khiếu nại theo Điều 10 mà không khiếu nại thì xem như mất quyền khiếu nại hay nói cách khác là khiếu nại đó không được thụ lý giải quyết. Thiết nghĩ quy định này không cần thiết bởi quy định này vô hình trung tạo điều kiện cho người khiếu nại tùy tiện rút đơn cũng như tiếp tục khiếu nại, gây khó khăn và làm gia tăng áp lực giải quyết khiếu nại hành chính cho nền hành chính quốc gia.

Có thể nói, quy định các trường hợp không được thụ lý giải quyết là cần thiết nhằm xác định điểm dừng của khiếu nại, tránh tình trạng lợi dụng khiếu nại để trục lợi cá nhân. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành quy định vấn đề này còn mang nặng tính liệt kê, chưa đầy đủ, nhiều nội dung thiếu rõ ràng. Điều này đã hạn chế việc thực hiện quyền khiếu nại của người dân, mà cụ thể ở đây là người sử dụng đất và những người có quyền, nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất.

Qua phân tích trên cho thấy, Luật Khiếu nại năm 2011 không quy định tập trung các điều kiện để một vụ việc khiếu nại được xem xét, giải quyết mà quy định rải rác trong các điều khoản khác nhau. Theo đó, để một vụ việc khiếu nại được chấp nhận xem xét giải quyết cần phải đáp ứng những điều kiện sau: *i.* phải khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết; *ii.* cung cấp tài liệu, chứng cứ liên quan cho người giải quyết khiếu nại;

¹⁹⁵ Nguyễn Mạnh Hùng, Bàn về các trường hợp khiếu nại không được thụ lý theo quy định của Luật Khiếu nại (nguồn: thanhtrivietnam.vn, ngày 5/11/2013).

iii. việc khiếu nại phải được thực hiện bằng đơn, có ký tên hoặc điểm chỉ; iv. phải bảo đảm thời hiệu khiếu nại theo quy định pháp luật; v. phải không thuộc một trong các trường hợp quy định tại Điều 11 và khoản 3 Điều 62¹⁹⁶. Quy định các điều kiện để tiếp nhận, xem xét giải quyết khiếu nại trong Luật Khiếu nại năm 2011 là cần thiết nhằm hạn chế tình trạng khiếu nại tràn lan. Tuy nhiên, với quy định về các điều kiện như trên cho thấy, Nhà nước vẫn “giành” lợi thế về phía cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ và đẩy cái khó về phía người khiếu nại. Do đó, cần tiếp tục nghiên cứu, bổ sung điều chỉnh pháp luật theo hướng làm rõ các khái niệm, mở rộng đối tượng và điều kiện tiếp nhận xem xét, giải quyết các khiếu nại tạo điều kiện thuận lợi nhất cho người sử dụng đất nói riêng và người khiếu nại nói chung thực hiện quyền bảo vệ quyền của mình trên thực tế.

Thứ tư, quy định khiếu nại lần hai, người khiếu nại phải gửi kèm theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu gây lúng túng, khó khăn cho cả người khiếu nại và người giải quyết khiếu nại

Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: “trường hợp khiếu nại lần hai thì người khiếu nại phải gửi kèm theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu”. Nhưng cũng ngay trong Điều 33 này cho phép người khiếu nại được khiếu nại lần hai nếu khiếu nại lần đầu không được giải quyết. Nếu rơi vào trường hợp này thì người khiếu nại không thể tìm được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu để nộp theo hồ sơ đề nghị giải quyết khiếu nại lần hai. Rõ ràng quy định chưa hợp lý này đang đẩy phần khó về người khiếu nại và cũng là mảnh đất màu mỡ cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai từ đùn đẩy, né tránh trách nhiệm, thậm chí chíchôi tiếp nhận, thụ lý giải quyết khiếu nại của người dân.

Thứ năm, quy định về rút đơn khiếu nại còn cứng nhắc, chưa đáp ứng yêu cầu linh hoạt trong thực tiễn khiếu nại và giải quyết khiếu nại

Theo quy định của pháp luật khiếu nại hiện hành, hình thức duy nhất được áp dụng trong trường hợp rút khiếu nại là “việc rút khiếu nại phải thực hiện bằng đơn có chữ ký hoặc điểm chỉ của người khiếu nại” (Điều 10 Luật Khiếu nại 2011). Quy định này khá cứng nhắc và chưa đáp ứng yêu cầu linh hoạt trong thực tiễn khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Thực tiễn cho thấy, trong quá trình giải quyết khiếu nại về đất đai, nhất là khiếu nại về giá bồi thường, các chủ thể giải quyết khiếu nại tiếp xúc, vận động, thuyết phục người khiếu nại hiểu, đồng tình với chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước và họ thể hiện ý chí tự nguyện rút đơn khiếu nại. Tuy nhiên, pháp luật lại yêu cầu họ phải làm đơn, điểm chỉ là rất cứng nhắc, rất dễ tác động đến diễn biến tâm lý không đồng thuận của người khiếu nại. Do đó, pháp luật nên có quy định linh động hơn đối với trường hợp này.

3.2. Thực trạng giải quyết khiếu nại về đất đai

3.2.1. Kết quả giải quyết khiếu nại về đất đai; những vướng mắc, tồn tại và nguyên nhân

3.2.1.1. Kết quả giải quyết khiếu nại

Theo số liệu thống kê, từ năm 2003 đến năm 2011, các cơ quan hành chính đã giải quyết 624.512/ 723.938 vụ khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền, đạt tỷ lệ 86,26%. Thông qua giải quyết khiếu nại, tố cáo đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước 4.817,8 ha đất, trả lại cho công dân gần 1.850 tỷ đồng; khôi phục quyền lợi cho 6.921 công dân; kiến nghị xử lý

¹⁹⁶ Điều 7, 8, 9, 11, điểm a, b khoản 2 Điều 12, khoản 3 Điều 62 Luật Khiếu nại năm 2011.

hành chính 6.650 người; chuyển cơ quan điều tra 380 vụ với 665 đối tượng. Trong đó, từ năm 2008 - 2011, tỷ lệ giải quyết đạt từ 86,7% đến 89,6% trên tổng số đơn khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của các cơ quan hành chính¹⁹⁷.

Giai đoạn từ 2012 đến 2016, các cơ quan hành chính đã giải quyết 170.450 /200.129 vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền, đạt 85,2%. Trong đó, đã giải quyết 143.207/169.512 vụ việc khiếu nại, đạt 84,5%. Qua giải quyết khiếu nại, tố cáo, đã thu hồi về cho Nhà nước 379,9 tỷ đồng, 274 ha đất; khôi phục quyền lợi cho 11.018 công dân, với số tiền 512 tỷ đồng và 418,6 ha đất; kiến nghị xử lý hành chính 2.072 người; chuyển cơ quan điều tra 197 vụ việc, với 138 người¹⁹⁸.

Về giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo đông người, mặc dù các ngành chức năng đã tập trung quyết dứt điểm 3.356/ 3.829 vụ việc đông người (đạt tỷ lệ 87,6%) nhưng đến nay vẫn còn một số vụ việc chưa giải quyết dứt điểm hoặc phát sinh mới¹⁹⁹. Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về rà soát, giải quyết dứt điểm các vụ việc khiếu nại tố cáo tồn tại, phức tạp, kéo dài, đến ngày 15/8/2016, các cơ quan chức năng liên quan đã rà soát, xem xét được 522/ 528 vụ, đạt 98,86% và vẫn tiếp tục rà soát 6 vụ việc. Qua công tác rà soát, cho thấy có 392 vụ việc đủ điều kiện ban hành thông báo chấm dứt (67,4%). Đồng thời các cơ quan có thẩm quyền đã ban hành 209 thông báo chấm dứt, đạt 35,9%²⁰⁰. Qua xem xét, giải quyết, các địa phương đã có phương án giải quyết quyền lợi và hỗ trợ cho người dân 6,6 tỷ đồng, 1,4 ha đất sản xuất và 4.434 m² đất ở²⁰¹.

3.2.1.2. Những vướng mắc, tồn tại trong thực tiễn giải quyết khiếu nại

Bên cạnh những kết quả đạt được, nhìn chung công tác giải quyết khiếu nại về đất đai vẫn còn tồn tại những bất cập, hạn chế. Cụ thể:

Thứ nhất, nhiều địa phương, đơn vị chưa tổ chức tốt việc tiếp công dân, xử lý kém hiệu quả các bức xúc, khiếu nại của người sử dụng đất ngay từ cơ sở. Thực trạng này làm cho người dân khó khăn trong thực hiện quyền bảo vệ quyền của mình, dẫn đến tình trạng khiếu nại kéo dài, vượt cấp, phức tạp mà việc giải quyết khiếu nại của người dân trong dự án khu đô thị mới Thủ Thiêm, thành phố Hồ Chí Minh là một điển hình. Trong 4 năm (2011 - 2015), toàn ngành Thanh tra đã tiến hành 8950 cuộc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo tại 14.441 cơ quan, tổ chức, đơn vị đã phát hiện gần 3000 đơn vị có sai phạm; kiến nghị xử lý trên 4.300 cá nhân, tổ chức có liên quan²⁰².

Thứ hai, tỷ lệ giải quyết đơn, thư khiếu nại, tố cáo chưa cao, tiến độ giải quyết chậm. Chất lượng, hiệu quả còn hạn chế, nhiều vụ việc giải quyết chưa đúng pháp luật.

Giai đoạn 2012 - 2016, tỷ lệ giải quyết khiếu nại, tố cáo đạt (85,2%), thấp hơn so

¹⁹⁷ Chính phủ (2012), Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26/10/2012 về thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai.

¹⁹⁸ Thanh tra Chính phủ (2016), Báo cáo số 3537/BC-TTTP, tldd, tr. 7.

¹⁹⁹ Thanh tra Chính phủ (2010), Báo cáo số 2333/BC-TTTP ngày 09/8/2010 của Thanh tra Chính phủ về tổng kết công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đông người.

²⁰⁰ Trong đó có 174 vụ việc giải quyết đúng pháp luật, không phát sinh tình tiết mới; 14 vụ việc đã xem xét, giải quyết lại quyền lợi cho người dân; 01 vụ việc đã giải quyết chính sách xã hội khác cho người dân; 07 vụ việc người dân tự rút đơn và 13 vụ việc công dân khởi kiện ra Tòa án.

²⁰¹ Thanh tra Chính phủ (ngày 7/10/2016), Báo cáo công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo giai đoạn 2012 - 2015 và nhiệm vụ, giải pháp trong thời gian tới.

²⁰² Thanh tra Chính phủ (ngày 7/10/2016), tldd, tr. 7.

với giai đoạn 2008 - 2011 (88%). Một số địa phương tỷ lệ giải quyết khiếu nại rất thấp như Hòa Bình đạt 64,3%, Ninh Thuận đạt 62,8%, Kiên Giang đạt 66,6%, Tây Ninh đạt 41,5%²⁰³. Một số vụ việc khiếu nại đã có ý kiến của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Chính phủ và chỉ đạo giải quyết của Thủ tướng Chính phủ nhưng vẫn chưa giải quyết được dứt điểm do địa phương chậm giải quyết hoặc có ý kiến khác (không thống nhất quan điểm xử lý với các bộ, ngành trung ương)²⁰⁴.

Việc tuân thủ các quy định về thủ tục, thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai vẫn còn nhiều bất cập hạn chế, biểu hiện như: *i.* cả người khiếu nại lẫn người giải quyết khiếu nại chưa tuân thủ các quy định về thời hiệu khiếu nại²⁰⁵; *ii.* việc thực hiện quy định thông báo bằng văn bản việc thụ lý hay không thụ lý để người khiếu nại biết chưa đúng, chưa đầy đủ; *iii.* nhiều địa phương giải quyết khiếu nại bằng công văn, thông báo mà không ban hành quyết định giải quyết khiếu nại theo đúng quy định; *iv.* việc thực hiện quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại còn hạn chế, ngoài việc công dân không nhận thức đúng không gửi đơn đến đúng người thẩm quyền thì trên thực tế có nhiều cơ quan, đơn vị mặc dù người dân đã gửi đơn đúng thẩm quyền giải quyết của mình vẫn né tránh, đùn đẩy trách nhiệm; *v.* chất lượng, hiệu quả giải quyết thấp, nhiều vụ việc giải quyết giải quyết qua loa, đại khái, chưa thuyết phục được người khiếu nại...

Thứ ba, công tác kiểm tra, theo dõi, đôn đốc thực hiện quyết định giải quyết tranh chấp, khiếu nại đất đai đã có hiệu lực pháp luật tại một số địa phương chưa thực sự tốt, vẫn còn tình trạng công dân gửi đơn trình bày quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật nhưng địa phương chưa thi hành²⁰⁶.

3.2.1.3. Nguyên nhân tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, chính sách, pháp luật về đất đai tuy đã đạt được sự tiến bộ nhất định nhưng nhìn chung vẫn còn bất cập, vướng mắc làm hạn chế hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai. Nhất là, chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa phù hợp, không nhất quán dẫn đến tình trạng, bên cạnh phát sinh khiếu nại mới, nhiều trường hợp trước đây đã bồi thường nay lại tiếp tục khiếu nại đòi áp dụng chính sách mới có lợi hơn, làm cho cơ quan Nhà nước lúng túng.

Thứ hai, pháp luật về khiếu nại còn mâu thuẫn, hạn chế, nhiều trường hợp gây lúng túng trong thực tiễn giải quyết.

Thứ ba, công tác lãnh đạo, chỉ đạo và tổ chức thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại của cơ quan có thẩm quyền, nhất là của chính quyền địa phương các cấp thiếu hiệu quả. Thậm chí có nhiều địa phương thiếu quan tâm, không ưu tiên thực hiện nhiệm vụ quan trọng này. Một số địa phương, đơn vị dựa vào lý do hết thời hiệu khiếu nại không xem xét, giải quyết hoặc cho rằng đã giải quyết hết thẩm quyền nên không giải quyết nữa. Cơ chế

²⁰³ Thanh tra Chính phủ (ngày 7/10/2016), *tlđđ*, tr.13.

²⁰⁴ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo số 82/BC-BTNMT, *tlđđ*.

²⁰⁵ Trong thực tiễn, rất nhiều vụ việc qua một thời gian dài kể từ ngày có quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính, người khiếu nại mới thực hiện quyền khiếu nại (điển hình là việc đòi lại đất cũ, đòi bồi thường đối với đất nhà nước đã thu hồi trước đây). Theo quy định thì những trường hợp này không đủ điều kiện để thụ lý giải quyết nhưng trên thực tiễn do công dân khiếu nại nhiều lần, thậm chí khiếu nại đông người, tạo sức ép; một số trường hợp cấp trên chỉ đạo rà soát, xem xét lại nên cấp dưới không thể né tránh phải tiếp nhận, xem xét, giải quyết. Do đó, quy định về thời hiệu khiếu nại chưa được tuân thủ một cách nghiêm túc trên thực tế.

²⁰⁶ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo số 82/BC-BTNMT, *tlđđ*, tr. 7.

giải quyết tranh chấp hành chính theo thủ tục tố tụng tại Tòa án chưa phát huy hiệu quả nên người dân vẫn lựa chọn con đường khiếu nại hành chính làm cho các cơ quan hành chính quá tải.

Thứ tư, công tác giải quyết khiếu nại về đất đai là một công việc khó khăn, phức tạp đòi hỏi cán bộ được phân công phải có trình độ, năng lực, kinh nghiệm, tâm huyết nhưng thực tế ở nhiều địa phương còn thiếu cán bộ hoặc bố trí cán bộ chưa đủ trình độ, năng lực, kinh nghiệm cho công tác này, nhất là ở cấp huyện - nơi xuất phát hầu hết các khiếu nại hành chính về đất đai²⁰⁷. Tổ chức, bộ máy cũng như chế độ đãi ngộ cho lực lượng làm công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo chưa phù hợp.

Thứ năm, những tồn tại có tính lịch sử như việc cho thuê, cho mượn, cầm cố đất trong nội bộ Nhân dân vẫn còn phổ biến. Việc đưa đất vào các tập đoàn sản xuất, nông, lâm trường nhưng không có hoặc không lưu giữ được các tài liệu, sổ sách, các chứng cứ liên quan để làm cơ sở giải quyết. Hơn nữa, các loại vụ việc mang tính lịch sử này chưa có quy trình xử lý cụ thể nên gây ra sự lúng túng, thiếu thống nhất trong cách giải quyết.

Thứ sáu, nhận thức của người dân về chính sách pháp luật đất đai, pháp luật về khiếu nại và các quy định pháp luật liên quan khác nhìn chung còn hạn chế, trong khi việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật của các cơ quan có trách nhiệm chưa tốt, mang tính hình thức, hiệu quả đem lại chưa cao.

3.2.2. Thực trạng pháp luật và thực tiễn giải quyết khiếu nại về đất đai

3.2.2.1. Về phương thức giải quyết khiếu nại

Điểm hạn chế lớn nhất của phương thức giải quyết khiếu nại hiện nay đối với khiếu nại lần đầu là người bị khiếu nại trong đa số trường hợp lại là người giải quyết khiếu nại. Khiếu nại lần hai do cấp trên trực tiếp của người giải quyết lần đầu cũng chưa bảo đảm tính khách quan. Cơ chế “bộ trưởng - quan tòa” như vậy không tránh khỏi thực tế nhiều trường hợp giải quyết còn né tránh, nể nang, hoặc bao che lẫn nhau trong nội bộ các cơ quan Nhà nước.

3.2.2.2. Quy định về thẩm quyền và phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại còn thiếu hợp lý, chưa phát huy hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại trên thực tế

So với Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 và Luật Đất đai năm 2003, quy định về thủ tục khiếu nại trong Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Đất đai năm 2013 có những điểm mới mang tính đột phá, khắc phục cơ bản những hạn chế quyền của người khiếu nại. Tuy nhiên, quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại vẫn chưa thật hợp lý. Cụ thể:

Thứ nhất, về thẩm quyền giải quyết khiếu nại

Về mặt lý luận, thẩm quyền bao gồm các quyền và nghĩa vụ chung và quyền hạn cụ thể mang tính pháp lý. Đối với người giải quyết khiếu nại là chủ thể có thẩm quyền thì quyền cũng là nghĩa vụ, vì có quyền là có nghĩa vụ phải thực hiện quyền²⁰⁸. Do đó, có thể hiểu: *thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai là phạm vi thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ thể có thẩm quyền theo quy định pháp luật, để giải quyết các tranh chấp hành chính về đất đai giữa người sử dụng đất và Nhà nước theo thủ tục hành chính.*

²⁰⁷ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo số 82/BC-BTNMT, *tlđđ*, tr. 8.

²⁰⁸ Nguyễn Cửu Việt (2013), *tlđđ*, tr. 687.

Từ cách hiểu nêu trên, đối chiếu với pháp luật khiếu nại hiện hành có thể thấy, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai được quy định tại Điều 14, Điều 15, Mục 2 của Chương II với tên gọi “*Quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, người giải quyết khiếu nại và của luật sư, trợ giúp viên pháp lý*”. Trong khi đó, Mục 1 của Chương 3 lại gắn cho tên gọi “*Thẩm quyền giải quyết khiếu nại*” nhưng thực chất là phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại (từ Điều 17 đến Điều 26). Do đó, theo tác giả, Luật Khiếu nại năm 2011 cần xác định lại thuật ngữ thẩm quyền và phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại phù hợp hơn về mặt khoa học pháp lý.

Thứ hai, phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai

Đối với khiếu nại về đất đai, Điều 204 Luật Đất đai năm 2013 quy định “*trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai được thực hiện theo quy định của pháp luật khiếu nại*”. Như đã phân tích, căn cứ vào quy định pháp luật hiện hành thì việc phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai được thể hiện như sau:

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai của mình, của người có trách nhiệm do mình quản lý trực tiếp.

- Thủ trưởng các cơ quan quản lý đất đai và các cơ quan, đơn vị liên quan khác²⁰⁹ giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai của mình hoặc của cán bộ công chức do mình quản lý trực tiếp.

- Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường giải quyết lần đầu đối với khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình hoặc của người mình trực tiếp quản lý.

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai về đất đai thuộc Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện; Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị có đơn vị trực thuộc mà thủ trưởng các cơ quan đơn vị này đã giải quyết khiếu nại lần đầu nhưng quyết định giải quyết đó không được người khiếu nại đồng ý, tiếp tục khiếu nại lên cấp trên.

Việc phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại như trên đã đặt ra một số vấn đề cần xem xét dưới đây:

Một là, pháp luật khiếu nại chỉ quy định cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Trong khi đó, về mặt pháp lý và trên thực tế hầu hết các quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai do tập thể ban hành có giá trị pháp lý cao nhưng pháp luật chưa quy định thẩm quyền giải quyết.

Khoản 6 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định, người giải quyết khiếu nại là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, khi phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại, Luật Khiếu nại năm 2011 quy định chỉ có cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại²¹⁰. Như vậy, ngay trong các điều khoản của Luật Khiếu nại năm 2011, quy định về phân định thẩm quyền đã thiếu thống nhất, gây khó khăn cho cả người khiếu nại lẫn người giải quyết khiếu nại. Sự khó khăn này càng được nhân lên đối với việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai.

²⁰⁹ Điều 24 Luật Đất đai năm 2013, Điều 4, 5, 6 Chương II Nghị định số 43/2014/NĐ-CP và khoản 2 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP.

²¹⁰ Điều 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 Luật Khiếu nại năm 2011.

Như đã trình bày, hầu hết quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai do Ủy ban nhân dân các cấp ban hành nhưng pháp luật khiếu nại về đất đai lại không đặt ra trường hợp Chủ tịch Ủy ban nhân dân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể Ủy ban nhân dân cùng cấp. Như vậy, có hai khả năng xảy ra: *i. khả năng thứ nhất* là nhà làm luật chưa dự liệu được tình huống Chủ tịch Ủy ban nhân dân giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể Ủy ban nhân dân cùng cấp. Nếu khả năng này xảy ra thì đồng nghĩa với việc pháp luật đã “bỏ ngõ” thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể Ủy ban nhân dân các cấp; *ii. khả năng thứ hai* là nhà làm luật đã đồng nhất đối tượng khiếu nại là quyết định hành chính của tập thể Ủy ban nhân dân với quyết định hành chính của cá nhân Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Tuy nhiên, khả năng thứ hai này ít khi xảy ra bởi theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 thì thẩm quyền ban hành quyết định hành chính của tập thể Ủy ban nhân dân và của cá nhân Chủ tịch Ủy ban nhân dân là hoàn toàn khác nhau²¹¹.

Như vậy, dù xảy ra khả năng thứ nhất hay khả năng thứ hai đều có sự mâu thuẫn về mặt học thuật, pháp lý và sẽ gây lúng túng trong thực tiễn giải quyết khiếu nại về đất đai. Nguy hiểm hơn, sự bất cập này sẽ tạo kẽ hở để cán bộ công chức làm công tác tiếp công dân từ chối tiếp nhận giải quyết đơn thư khiếu nại của người sử dụng đất.

Hai là, quy định Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh là chưa phù hợp, gây khó khăn trong thực tiễn giải quyết khiếu nại.

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

Về mặt pháp lý, xung đột xảy ra ngay trong nội tại của pháp luật khiếu nại và giữa pháp luật khiếu nại với pháp luật chung về tổ chức, hoạt động của các cơ quan Nhà nước. Theo pháp luật thì Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất²¹², Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước cơ quan

²¹¹ Khoản 5 Điều 22 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định: “*Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản trái pháp luật của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện*”.

²¹² Điều 1 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

hành chính nhà nước cấp trên²¹³. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là người đứng đầu Ủy ban nhân dân cấp tỉnh²¹⁴ chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính cấp trên là Chính phủ²¹⁵. Theo Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 thì Thủ tướng Chính phủ có quyền điều động, đình chỉ công tác, cách chức Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Trong khi đó, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường hoàn toàn không có những quyền hạn này. Như vậy, xét về thứ bậc hành chính thì Thủ tướng Chính phủ mới là thủ trưởng cấp trên trực tiếp của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chứ không phải là Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường. Do đó, Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định Bộ trưởng (Bộ Tài nguyên và Môi trường) “*giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết*” là không phù hợp với nguyên tắc “*thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai thuộc về thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu*” được nêu tại khoản 1 Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011.

Theo khoản 8 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, nếu phát hiện văn bản của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên thì Thủ tướng Chính phủ có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản đó. Đối với Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, nếu phát hiện văn bản của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái với các văn bản về ngành, lĩnh vực được phân công thì chỉ có quyền đề nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản đó. Nếu Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh không chấp hành thì báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định²¹⁶. Với thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai, nếu phát hiện nội dung giải quyết lần đầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chưa phù hợp hoặc chưa đúng quy định pháp luật thì Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường có quyền yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sửa đổi, hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại²¹⁷. Câu hỏi đặt ra nếu “*Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường đã yêu cầu nhưng Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh không sửa đổi, hủy bỏ quyết định hành chính*” thì giải quyết thế nào? Trong trường hợp này, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ có quyền báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định chứ không có quyền áp dụng chế tài đối với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Chính từ bất cập này mà trong thực tiễn áp dụng pháp luật, nhiều quyết định giải quyết khiếu nại lần hai của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường không được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thi hành. Biểu hiện của việc “không tuân thủ” này là các địa phương cố tình trì hoãn thực hiện quyết định giải quyết của Bộ trưởng hoặc gửi văn bản có ý kiến khác với kết quả giải quyết của Bộ trưởng để Thủ tướng chỉ đạo xem xét lại, như các trường hợp khiếu nại của ông Phạm Ngọc Dũng ở Bà Rịa - Vũng Tàu, ông Lê Thanh Sơn ở

²¹³ Điều 8 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

²¹⁴ Điều 22 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015.

²¹⁵ Điều 121 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015.

²¹⁶ Khoản 2, Điều 36 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

²¹⁷ Điều h, khoản 2 Điều 40 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định những nội dung bắt buộc phải có trong quyết định giải quyết khiếu nại lần hai là: kết luận nội dung khiếu nại là đúng, đúng một phần hay sai toàn bộ. Trường hợp khiếu nại là đúng hoặc đúng một phần thì yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sửa đổi, hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại.

thành phố Cần Thơ, ông Nguyễn Văn Tổng ở Bà Rịa - Vũng Tàu .v.v.²¹⁸. Như phân tích vụ việc ông Nguyễn Văn Tổng tại Phụ lục 9, cho thấy, ông này khiếu nại yêu cầu tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu bồi thường diện tích hơn đất 54ha cho ông và 14 hộ dân. Việc giải quyết khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, tỉnh đã không giải quyết dứt điểm khiếu nại từ địa phương, do đó các cơ quan có thẩm quyền ở Trung ương đã vào cuộc với các xác minh, kết luận rõ ràng là các hộ dân này đủ điều kiện nhận bồi thường theo quy định pháp luật và đề xuất cụ thể, được Thủ tướng Chính phủ đồng ý, yêu cầu tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu chấp hành, triển khai thực hiện việc bồi thường cho người dân. Tuy nhiên, Tỉnh này đã không đồng thuận, nhiều lần gửi văn bản không đồng ý, đề nghị xem xét lại cũng như đề nghị tạm hoãn việc thực hiện. Do đó, hơn 10 năm, vụ việc giải quyết khiếu nại vẫn chưa được giải quyết dứt điểm, gây bức xúc, khiếu nại kéo dài phức tạp, trong khi đó, pháp luật chưa có cơ chế giải quyết đối với trường hợp này do cả Thủ tướng Chính phủ, Thanh tra Chính phủ không thể ban hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực mà chỉ yêu cầu tỉnh này giải quyết các kết luận bằng văn bản thông thường theo kiểu mệnh vừa là lệnh hành chính, vừa thuyết phục.

Ba là, theo Luật Khiếu nại năm 2011, Thủ tướng Chính phủ không phải là một chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Việc không quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai cho Thủ tướng Chính phủ đã phần nào hạn chế quyền khiếu nại của người sử dụng đất và là nguyên nhân chính của những hạn chế trong phân cấp thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai²¹⁹. Đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý hoặc quá thời hạn mà không được thụ lý giải quyết phải khiếu nại lên Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường như phân tích trên vừa không bảo đảm nguyên tắc thứ bậc hành chính, vừa không bảo đảm hiệu quả giải quyết khiếu nại. Xét về góc độ pháp lý, Thủ tướng Chính phủ mới là thủ trưởng cấp trên trực tiếp của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Do đó, Thủ tướng Chính phủ sẽ không bị vướng tâm lý e ngại và sẽ quyết đoán hơn trong việc giải quyết khiếu nại lần hai. Chính vì thế, các quyết định giải quyết khiếu nại của Thủ tướng Chính phủ có hiệu lực thi hành cao, bảo đảm công bằng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Đáng tiếc, Luật Khiếu nại năm 2011 đã không quy định quyền giải quyết khiếu nại cho Thủ tướng Chính phủ.

Bốn là, quy định về trách nhiệm tham mưu giải quyết khiếu nại trong quy định pháp luật hiện hành chưa rõ ràng, chưa phát huy được vai trò của cơ quan thanh tra trong hoạt động quan trọng này.

Như đã phân tích, ở Trung ương, Tổng Thanh tra Chính phủ không có thẩm quyền giải quyết khiếu nại mà chỉ giúp Chính phủ theo dõi, kiểm tra, đôn đốc các cơ quan chức năng trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, thi hành các quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật. Theo tác giả, quy định như vậy vừa “tước đi” thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Tổng Thanh tra Chính phủ (như một Bộ trưởng), vừa không phù hợp với thực tiễn hiện nay, khi mà Tổng Thanh tra Chính phủ gần như đang là người trực

²¹⁸ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo số 82/BC-BTNMT, *tlđđ*, tr. 7.

²¹⁹ Nguyễn Mạnh Hùng (2015), *tlđđ*, tr. 121, 122.

tiếp giải quyết khiếu nại, nhất là các khiếu nại phức tạp, tồn đọng, kéo dài²²⁰. Ở địa phương, mặc dù pháp luật xác định Chánh Thanh tra các cấp giúp thủ trưởng cơ quan quản lý Nhà nước cùng cấp tiến hành *kiểm tra, xác minh, kết luận, kiến nghị* việc giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp nhưng hạn chế lớn nhất là sự thiếu nhất quán bởi đây là quy định tùy nghi chứ không bắt buộc trong giao việc. Quy định này trên thực tế đã không phát huy hết thế mạnh của đội ngũ làm công tác thanh tra có kỹ năng, nghiệp vụ chuyên môn cao. Do đó, theo tác giả, pháp luật khiếu nại nên quy định nhất quán thẩm quyền cơ quan Thanh tra trong giải quyết khiếu nại đất đai nhằm tránh tình trạng cảm tính trong giao việc, đồng thời tăng cường trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan chuyên trách công tác giải khiếu nại hành chính trong lĩnh vực này.

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

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 thì ngoài cơ quan hành chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai còn có các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai như Văn phòng đăng ký đất đai²²¹, Trung tâm phát triển quỹ đất²²². Điều đáng nói là các đơn vị sự nghiệp công lập này có thẩm quyền giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai mà quyết định, hành vi của họ có thể xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất²²³. Cụ thể, theo khoản 4 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/1/2017 của Chính phủ thì “*Văn phòng đăng ký đất đai được thực hiện một số nhiệm vụ trong quản lý nhà nước về đất đai*”. Đồng thời, nghị định này cũng cho phép Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào điều kiện thực tế để quy định việc cho phép Sở Tài nguyên và Môi trường được ủy quyền cho Văn phòng đăng ký đất đai cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất²²⁴. Vấn đề có tính pháp lý đặt ra là “*người sử dụng đất có quyền khiếu nại các quyết định hành chính, hành vi hành chính của các đơn vị sự nghiệp công lập này không*”? Khoản 2 Điều 3 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: “*Khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước được áp dụng theo quy định của Luật này.*”

Chính phủ quy định chi tiết khoản này”.

Tuy nhiên, theo khoản 8, 9 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 thì đối tượng của quyền khiếu nại là các quyết định hành chính, hành vi hành chính do “*cơ quan hành*

²²⁰ Đơn cử như, trong năm 2017, Thanh tra Chính phủ đã trực tiếp xem xét 105 đơn khiếu nại; giải quyết 87 vụ việc do Thủ tướng Chính phủ giao và trực tiếp phối hợp với các địa phương xử lý nhiều vụ việc khiếu nại phức tạp như vụ việc của Hợp tác xã Thanh Mai, quận Hoàng Mai, Hà Nội, vụ việc của ông Lê Bảo Khánh, Lào Cai... (Báo cáo 152/BC-TTCTP ngày 29/1/2018 của Thanh tra Chính phủ về Tổng kết công tác năm 2017 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2018 của ngành Thanh tra, tr. 4 và 16)

²²¹ Thông tư liên tịch số 15/2015/TTLT-BTNMT-BNV-BTC ngày 04/04/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường - Bộ Nội vụ - Bộ Tài chính quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của Văn phòng đăng ký đất đai trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường do ban hành.

²²² Thông tư liên tịch số 16/2015/TTLT-BTNMT-BNV-BTC ngày 04/04/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường - Bộ Nội vụ - Bộ Tài chính quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của Trung tâm phát triển quỹ đất trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường.

²²³ Điều 5 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP; khoản 2 và khoản 24 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/01/2017 sửa đổi, bổ sung một số quy định chi tiết thi hành Luật đất đai.

²²⁴ Khoản 4 và khoản 23 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/1/2017 của Chính phủ.

*chính” hoặc “người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính” ban hành hoặc thực hiện để quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý nhà nước. Trong khi đó, Văn phòng đăng ký đất đai, Trung tâm phát triển quỹ đất là những đơn vị sự nghiệp công lập chứ không phải là một cơ quan hành chính. Như vậy, nội dung nêu tại khoản 2 Điều 3 Luật Khiếu nại năm 2011 đã có sự mở rộng hơn so với khoản 8, 9 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011. Thậm chí, giữa những quy định này cũng có sự mâu thuẫn với nhau. Có lẽ vì lý do “khó nói” này mà Luật Khiếu nại năm 2011 “ủy quyền” cho “*Chính phủ quy định chi tiết khoản này*”.*

Do sự mâu thuẫn này nên hàng loạt hệ lụy phát sinh như trường hợp người sử dụng đất cho rằng Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai có quyết định hành chính, hành vi hành chính không đúng quy định nên khiếu nại thì chủ thể nào sẽ giải quyết khiếu nại lần đầu và chủ thể nào sẽ giải quyết khiếu nại lần hai?

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

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

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

Tuy nhiên, quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại như trong Nghị định số 75/2012/NĐ-CP là không phù hợp với Luật Khiếu nại năm 2011. Cụ thể, theo Điều 20 Luật Khiếu nại năm 2011 thì Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của cán bộ, ***công chức*** do mình quản lý trực tiếp. Theo quy định thì Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường là người bổ nhiệm Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai. Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai là công chức thuộc quyền quản lý trực tiếp của Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường²²⁵. Do đó, nếu người sử dụng đất khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường. Tương tự, thẩm quyền giải quyết

²²⁵ Khoản 4 Điều 11 Nghị định số 06/2010/NĐ-CP ngày 25/01/2010 quy định những người là công chức.

kiếu nại lần hai sẽ thuộc về Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo Điều 21 Luật Khiếu nại năm 2011²²⁶.

Theo chúng tôi, tình trạng nghị định “vượt” luật là điều không thể khuyến khích. Phải nhận thức được rằng Luật Khiếu nại năm 2011 là đạo luật hoàn thiện nhất, rõ ràng nhất, có hiệu lực pháp lý cao nhất điều chỉnh về khiếu nại và giải quyết khiếu nại cho tất cả các lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực đất đai. Do đó, Luật Khiếu nại năm 2011 không thể “từ bỏ” chức năng điều chỉnh các quan hệ xã hội mà “nhường quyền” cho các văn bản dưới luật. Nếu bất kỳ một văn bản pháp luật nào cũng đặt ra một “lối đi riêng” và chỉ xem Luật Khiếu nại năm 2011 đóng vai trò “dự bị” thì hệ thống pháp luật sẽ phát sinh mâu thuẫn, chông chéo và trong nhiều trường hợp Luật Khiếu nại năm 2011 đã bị “vô hiệu hóa”.

3.2.2.3. Về tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại

Như đã phân tích tại mục 2.2.2.2 Chương 2, tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai được xây dựng trên cơ sở thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai được pháp luật khiếu nại và pháp luật đất đai quy định, bao gồm: các cơ quan thuộc Chính phủ giúp việc cho Thủ tướng Chính phủ trong chỉ đạo giải quyết khiếu nại; Thanh tra Chính phủ và Thanh tra các cấp; các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các cấp giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại theo thẩm quyền; các cơ quan chuyên môn thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường, Sở Tài nguyên và Môi trường giúp Bộ trưởng, Giám đốc Sở giải quyết khiếu nại về đất đai theo thẩm quyền; cán bộ công chức và các bộ phận chuyên môn trực thuộc giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, Thủ trưởng đơn vị giải quyết khiếu nại theo thẩm quyền.

Xét về tổng thể, bên cạnh những ưu điểm, cơ cấu tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại của ta hiện chưa thực sự hợp lý trong việc giải quyết khiếu nại của dân.

Trước hết, hệ thống cơ quan hành chính giải quyết khiếu nại hành chính không độc lập với hệ thống cơ quan hành chính thực thi nhiệm vụ hành pháp là một nhược điểm lớn dẫn đến các quyết định giải quyết khiếu nại dễ thiếu khách quan, không tuân thủ pháp luật. Vấn đề này xuất phát từ quan điểm tạo cơ hội tự phê bình cho những cơ quan, cán bộ bị khiếu nại. Thực tế, quy định mang tính lý thuyết, không đáp ứng được thực tiễn cuộc sống vì hầu như ít trường hợp người đã ban hành quyết định lại thừa nhận sai. Tuy đã có nhiều đề xuất sửa đổi cơ chế giải quyết khiếu nại và cách tổ chức bộ máy giải quyết khiếu nại (như thành lập cơ quan tài phán) nhưng đến nay vẫn chưa có điều kiện thực hiện ở Việt Nam.

Thứ hai, pháp luật khiếu nại hiện hành quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai thuộc về cá nhân thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước hoặc có tính chất quản lý nhà nước, do đó, tổ chức, bộ máy giúp thủ trưởng tiếp nhận và giải quyết khiếu nại là các bộ phận giúp việc cho thủ trưởng cơ quan đó, có thể là cơ quan Thanh tra, cơ quan Tài nguyên môi trường, cơ quan có thẩm quyền chuyên môn liên quan .v.v. tùy theo sự phân công của thủ trưởng. Từ đặc điểm này, dẫn đến tình trạng tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại không được tổ chức thống nhất, tính chuyên môn hóa không cao, quan điểm áp dụng pháp luật trong tham mưu giải quyết từng vụ việc khiếu nại thiếu đồng nhất, sai sót, ảnh

²²⁶ Cao Vũ Minh (2018), “Hoàn thiện các quy định pháp luật về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai”, *Tạp chí Nghiên cứu khoa học và Phát triển kinh tế*, số 01.

hưởng đến chất lượng và hiệu quả giải quyết khiếu nại và là nguyên nhân các khiếu nại không được giải quyết dứt điểm từ cơ sở, kéo dài, vượt cấp.

Cũng có thể nhận diện một bất cập khác tác động đến sự bất hợp lý trong tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại là quan hệ giữa thủ trưởng cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và cơ quan Thanh tra. Điểm bất hợp lý ở đây là Thanh tra hoạt động chuyên trách, mang tính chuyên nghiệp cao nhưng chỉ có vai trò “giúp” thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước trong giải quyết khiếu nại. Trong khi đó, thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết khiếu nại lại không phải là chủ thể trực tiếp trong quá trình kiểm tra, xác minh và kết luận vụ việc²²⁷. Sự bất cập này qua nhiều thời kỳ của pháp luật khiếu nại²²⁸ chúng ta vẫn chưa giải quyết được, do quan điểm lập pháp thiếu dứt khoát: một mặt nhà lập pháp muốn đề cao trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan hành chính, đồng thời lại muốn nâng cao vai trò, tính chuyên nghiệp của các cơ quan Thanh tra nhà nước.

Thứ ba, theo đánh giá chung, hiện nay, lực lượng làm công tác giải quyết khiếu nại về đất đai vừa thiếu, vừa yếu, nhất là ở cấp huyện nhiều cán bộ, công chức giải quyết khiếu nại về đất đai năng lực chuyên môn, kinh nghiệm còn hạn chế. Điều này gây ra tình trạng mâu thuẫn, cản trở nhau giữa yêu cầu bảo đảm tính nhanh chóng, kịp thời và tính chính xác của một vụ việc giải quyết khiếu nại về đất đai. Chất lượng giải quyết khiếu nại hành chính không cao, có thể vì nhiều lý do nhưng chủ yếu là do trình độ nghiệp vụ kém, thiếu tinh thần trách nhiệm hoặc ảnh hưởng văn hóa hành chính dựa trên “mối thân tình” hoặc “phí bôi trơn”²²⁹.

3.2.2.3. Về thủ tục giải quyết khiếu nại

Như đã phân tích, thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai là những việc làm cụ thể mà các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải thực hiện theo một trình tự do pháp luật khiếu nại quy định để giải quyết các khiếu nại của người sử dụng đất. Thủ tục này gồm các bước cơ bản là: *i*. thụ lý giải quyết; *ii*. xác minh nội dung khiếu nại; *iii*. kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại. Mặc dù Luật Khiếu nại năm 2011 đã có nhiều nỗ lực trong quy định thủ tục giải quyết khiếu nại theo hướng đơn giản, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân²³⁰ nhưng trong thực tiễn thi hành, quy định này vẫn còn nhiều bất cập.

Thứ nhất, về thụ lý giải quyết khiếu nại

Thực chất của bước này là việc tiếp nhận, phân loại và xác nhận bằng thông báo (hình thức thể hiện bằng văn bản) cho người khiếu nại và những người liên quan theo luật định việc thụ lý hay không thụ lý giải quyết hồ sơ. Tuy nhiên, quy định trong vòng 10 ngày phải thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại biết khiếu nại được thụ lý hay không được thụ lý đối với trường hợp khiếu nại về đất đai là quá ngắn bởi các vụ việc giải quyết

²²⁷ Hoàng Ngọc Giao (2009), *tlđđ*, tr. 97.

²²⁸ Theo Pháp lệnh quy định việc xét và giải quyết các khiếu tố, tố cáo của công dân năm 1981, Thanh tra là cơ quan “giúp” thủ trưởng cơ quan hành chính trong giải quyết khiếu nại; Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991, Thanh tra có thẩm quyền giải quyết trực tiếp như một cấp “phúc thẩm”; Luật Khiếu nại tố cáo năm 1998, Thanh tra được ủy quyền giải quyết khiếu nại một số trường hợp cụ thể. Mô hình này không thành công nên pháp luật lại đặt cơ quan thanh tra trở lại vào vị trí “giúp” thủ trưởng cơ quan hành chính trong Luật sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005; pháp luật khiếu nại hiện hành vẫn duy trì vị trí “giúp” thủ trưởng và giải quyết khiếu nại theo thẩm quyền.

²²⁹ Đặng Hùng Võ, *Bài trả lời phỏng vấn chuyên gia Đề tài Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai của NCS. Võ Phan Lê Nguyễn*, tr. 3.

²³⁰ Nguyễn Cửu Việt (2013), *tlđđ*, tr. 682.

khiếu nại về đất đai rất phức tạp, liên quan đến sự điều chỉnh của nhiều văn bản pháp luật chuyên ngành khác và ngay trong luật đất đai cũng phải áp dụng văn bản nhiều thời kỳ. Việc quy định thời gian ngắn như vậy, bên cạnh mặt tích cực thường xảy ra hai hệ lụy: *một là* người được giao nhiệm vụ giải quyết hồ sơ nếu chưa tìm được các yếu tố đủ điều kiện thụ lý sẽ trả hồ sơ nhằm bảo đảm tuân thủ thời gian luật định và *hai là* người được giao nhiệm vụ này vi phạm thời gian quy định.

Thứ hai, về thời hạn giải quyết khiếu nại

Theo Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011, người khiếu nại có quyền khiếu nại lần hai nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc quá thời hạn mà người giải quyết khiếu nại lần đầu không giải quyết. Tương tự, người khiếu nại có thể khởi kiện ra Tòa án nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai hoặc quá thời hạn mà người giải quyết khiếu nại lần hai không giải quyết. Điều này có nghĩa, thời hạn giải quyết khiếu nại quy định tại Điều 28 và Điều 37 Luật Khiếu nại năm 2011 sẽ làm cơ sở để người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại lần hai hoặc thực hiện quyền khởi kiện ra Tòa. Trên thực tế có nhiều tình huống xảy ra còn gây lúng túng như: *i.* người giải quyết khiếu nại không ban hành quyết định giải quyết khiếu nại mà giải quyết bằng văn bản hành chính như công văn thì thời hạn giải quyết khiếu nại được tính từ thời điểm nào để làm cơ sở cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, khởi kiện tiếp theo của mình. Đó là thời điểm nhận được văn bản giải quyết khiếu nại hay phải chờ đến hết thời hạn giải quyết khiếu nại quy định tại Điều 28, Điều 37?; *ii.* trong trường hợp quá thời hạn 10 ngày mà người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại “im lặng”, không thông báo có thụ lý hay không thì người khiếu nại có quyền khiếu nại lần tiếp theo hoặc khởi kiện ra tòa hay không?

Ngoài ra, việc ấn định thời hạn giải quyết khiếu nại về đất đai theo Điều 28 và 37 Luật Khiếu nại năm 2011 là một áp lực không nhỏ đối với người giải quyết khiếu nại, bởi như nhận định của Thanh tra Chính phủ, *trong thực tế nhiều vụ việc liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp, phải mất nhiều thời gian xác minh, do vậy việc giải quyết khiếu nại phải kéo dài thời gian hơn so với quy định*²³¹. Như vậy, việc quy định thời gian giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai là quá ngắn²³², nhất là đối với các vụ việc phức tạp, hồ sơ nguồn gốc đất không rõ ràng, các dữ liệu địa chính không còn hoặc không tương thích, phải áp dụng nhiều loại văn bản pháp luật khác nhau để giải quyết... Điều này dẫn đến thực trạng chủ thể có thẩm quyền phải lựa chọn một trong hai cách là: giải quyết cầu thả nhằm bảo đảm tuân thủ thời hạn, hoặc bất chấp thời hạn để đáp ứng nhu cầu giải quyết khiếu nại một cách chính xác, đúng đắn.

Thứ ba, về xác minh nội dung vụ việc

Khiếu nại về đất đai vốn dĩ rất phức tạp. Do đó, hoạt động xác minh, kết luận nội dung khiếu nại là nhằm làm rõ và khẳng định tính đúng, sai trong nội dung khiếu nại và kết quả xác minh sẽ quyết định đến chất lượng giải quyết khiếu nại. Tuy Luật Khiếu nại năm 2011 đã làm rõ và bổ sung nhiều quy định mới về xác minh nội dung khiếu nại (Điều 29) nhưng các quy định về nghiệp vụ xác minh nội dung khiếu nại chưa được cụ thể hóa bằng

²³¹ Thanh tra Chính phủ (2016), Báo cáo số 3537/BC-TTTP, *tlđđ*, tr. 16.

²³² Khảo sát thực tế cho thấy, có 65% người được hỏi cho rằng, thời gian giải quyết khiếu nại theo quy định hiện nay là không hợp lý, quá ngắn (xem Phụ lục 8).

quy định pháp luật mà mới dừng lại ở mức độ kinh nghiệm²³³. Do đó, trong thực tế việc xác minh nội dung khiếu nại vẫn còn xảy ra tình trạng qua loa, đại khái.

Đối thoại được xem như một hoạt động cụ thể trong quy trình xác minh, thẩm định chứng cứ để giải quyết khiếu nại. Pháp luật khiếu nại hiện hành quy định bắt buộc tổ chức đối thoại khi giải quyết khiếu nại lần hai. Người giải quyết khiếu nại bắt buộc trong lĩnh vực đất đai chủ yếu là do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện nhưng *thực tế, khi người giải quyết khiếu nại lần hai là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ trưởng thì việc trực tiếp đối thoại là rất khó khăn và ít được thực hiện*²³⁴. Trong các trường hợp này, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ trưởng thường ủy quyền cho cấp phó hoặc cơ quan tham mưu giải quyết khiếu nại thực hiện việc đối thoại. Tuy nhiên, pháp luật về khiếu nại hiện hành không có quy định ủy quyền đối thoại giải quyết khiếu nại. Sự không tuân thủ quy định pháp luật cũng có nguyên nhân hợp lý vì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ngoài nhiệm vụ giải quyết khiếu nại thì họ còn thực hiện nhiệm vụ chỉ đạo - điều hành mọi mặt công tác ở địa phương, đơn vị do mình quản lý. Tuy nhiên, dù thế nào đi nữa, việc “không tuân thủ pháp luật” cũng ít nhiều làm cho tính tối cao và sự uy nghiêm của pháp luật bị giảm sút.

Thứ tư, về đình chỉ việc giải quyết khiếu nại

Điều 10 Luật Khiếu nại năm 2011 chỉ quy định duy nhất trường hợp đình chỉ việc giải quyết khiếu nại khi người khiếu nại có đơn rút khiếu nại. Trong khi đó, đánh giá thực tế 4 năm thực hiện Luật Khiếu nại năm 2011 cho thấy còn phát sinh nhiều trường hợp khách quan khác phải tạm đình chỉ hoặc đình chỉ giải quyết khiếu nại như: người khiếu nại là cá nhân đã chết mà quyền và nghĩa vụ của họ không được hoặc chưa được thừa kế; cơ quan, tổ chức đã giải thể mà không có hoặc chưa có cơ quan, tổ chức khác thừa kế quyền và nghĩa vụ tham gia khiếu nại; người khiếu nại đã được triệu tập nhiều lần mà vẫn vắng mặt không có lý do chính đáng... Như vậy, pháp luật chưa dự liệu hết các tình huống phải đình chỉ giải quyết khiếu nại phát sinh trong thực tiễn dẫn đến tình trạng mỗi địa phương giải quyết một các khác nhau.

3.2.2.4. Thi hành quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật

Qua thực tiễn thực thi pháp luật cho thấy, bên cạnh những điểm mới, tích cực, việc thi hành các quyết định đã có hiệu lực pháp luật vẫn còn những hạn chế cơ bản:

Thứ nhất, quy định việc thi hành các quyết định đã có hiệu lực pháp luật tại mục 4 Luật Khiếu nại năm 2011 (Điều 44, 45, 46) và Chương IV của Nghị định 75/2012/NĐ-CP (từ Điều 12 đến 20) còn chung chung mà chưa có điều khoản cụ thể về vấn đề tổ chức thi hành quyết định, thủ tục thực hiện, cơ chế phối hợp... Điều này đã tạo nên sự không thống nhất, “trăm hoa đua nở”, làm cho hiệu quả, hiệu lực công tác giải quyết khiếu nại chưa cao. Bên cạnh đó, trên thực tế, một khi người dân tiếp tục khiếu nại lên Trung ương và được xem xét giải quyết thì quyết định giải quyết khiếu nại đương nhiên cũng không thể tổ chức thi hành. Chính vì vậy, việc giải quyết khiếu nại không có điểm dừng, giảm hiệu lực pháp

²³³ Thanh tra Chính phủ - Trường cán bộ Thanh tra, *Tài liệu đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra viên (phần 3, chuyên đề Giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai)*, tr. 18.

²³⁴ Thanh tra Chính phủ (2016), Báo cáo số 3537/BC-TTTP, *tlđd*, tr. 13.

lượt của quyết định giải quyết khiếu nại, hiệu lực quản lý nhà nước và tạo tiền đề xấu cho việc không chấp hành tốt các biện pháp quản lý nhà nước²³⁵.

Thứ hai, pháp luật vẫn còn thiếu sót cơ bản khi chưa đặt ra vấn đề thời hạn phải thực hiện đối với quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật. Sự thiếu vắng quy định này không những tạo ra sự chây ì trong việc thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật mà còn làm cho thủ tục giải quyết khiếu nại trở nên vô nghĩa. Thực tiễn đã chứng minh, do sự không rõ ràng này nên tình trạng né tránh hoặc chậm thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật trong lĩnh vực đất đai diễn ra phổ biến.

3.2.2.5. Về tiếp công dân và thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai

Thứ nhất, về tiếp công dân

Bên cạnh những mặt tích cực, tiến bộ, công tác tiếp công dân vẫn còn bộc lộ những hạn chế nhất định. Ở khía cạnh pháp lý, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể việc tiếp công dân của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Quy định chế độ đãi ngộ cho cán bộ, công chức khi tham gia tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo chưa hợp lý. Các quy định về chế tài đối với các vi phạm trong hoạt động tiếp công dân, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của người dân trong Luật Khiếu nại năm 2011 còn chung chung và chưa được hướng dẫn cụ thể. Ở khía cạnh thực tiễn cho thấy, vẫn còn tình trạng người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp chưa thực sự quan tâm triển khai và tổ chức thực hiện pháp luật về tiếp công dân một cách đầy đủ và hiệu quả; nhiều địa phương chưa thực hiện đúng quy định pháp luật về định kỳ tiếp công dân, ủy quyền cho cấp phó hoặc giao các ngành, cơ quan chuyên môn tiếp thay còn khá phổ biến; trong khi thực trạng đội ngũ cán bộ làm công tác tiếp công dân còn thiếu về số lượng, yếu về chuyên môn²³⁶.

Thứ hai, về thanh tra, kiểm tra, giám sát giải quyết khiếu nại

Một là, thanh tra, kiểm tra hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai

Trên thực tế việc giải quyết khiếu nại về đất đai mặc dù đã đạt được những kết quả khả quan nhưng vẫn còn nhiều hạn chế²³⁷. Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng trên là do các cấp, các ngành chưa nhận thức đầy đủ và chưa làm hết trách nhiệm của mình trong giải quyết khiếu nại về đất đai. Trong khi đó, công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm đối với cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện pháp luật khiếu nại thực hiện chưa nhiều, chưa tập trung trọng tâm, trọng điểm. Do đó, tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra nhằm phát hiện và chấn chỉnh kịp thời những yếu kém, sai phạm, khuyết điểm của cơ

²³⁵ Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2016), *Tài liệu Hội nghị Tổng kết 4 năm thi hành Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh*, tr. 16, 17.

²³⁶ Báo cáo Tổng kết công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo giai đoạn 2012 - 2015 tại Hội nghị trực tuyến của Chính phủ ngày 7/10/2016, tr.12.

²³⁷ Kết quả thanh tra trách nhiệm thủ trưởng trong thực hiện pháp luật về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2017 cho thấy, vi phạm, khuyết điểm chủ yếu là các địa phương chưa thực hiện nghiêm túc quy định tiếp công dân định kỳ, việc theo dõi kết quả giải quyết khiếu nại chưa cập nhật đầy đủ. Việc giải quyết khiếu nại chậm, sai sót về quy trình thủ tục, thời hạn, thời hiệu, chất lượng giải quyết khiếu nại hạn chế; việc kiểm tra, đôn đốc thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại chưa được quan tâm; công tác lưu trữ tài liệu thiếu khoa học... (Báo cáo số 152/BC - TTCP ngày 29/01/2018 của Thanh tra Chính phủ, tđđ, tr. 2 và tr. 16)

quan hành chính nhà nước trong công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại về đất đai là yêu cầu cấp thiết trong giai đoạn hiện nay.

Hai là, giám sát giải quyết khiếu nại về đất đai

Như đã trình bày, có hai loại giám sát giải quyết khiếu nại về đất đai, đó là: giám sát trong nội tại bộ máy nhà nước và giám sát xã hội. Mỗi mô hình giám sát có những mặt mạnh và còn những mặt hạn chế nhất định khi triển khai trên thực tiễn.

(i) Xét về cả góc độ lý thuyết và thực tiễn, hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp mang tính quyền lực cao, tác động mạnh đến đối tượng giám sát, đã đem lại kết quả nhất định trong nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính. Đơn cử như Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về “*việc thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai*” từ năm 2003 đến năm 2011. Kết quả giám sát không những chỉ ra những hạn chế, yếu kém trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính đất đai, mà còn đánh giá sâu sắc những hạn chế, mâu thuẫn, chông chéo của cả chính sách pháp luật khiếu nại và pháp luật đất đai²³⁸. Tuy nhiên, đáng tiếc là những đoàn giám sát quy mô và chuyên sâu như trên ít được thực hiện trên thực tế. Nhiều kiến nghị sau giám sát còn mang tính chung chung, chưa giải quyết được đòi hỏi thực tiễn đặt ra.

Đánh giá về hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước vẫn còn những hạn chế nhất định như: các quy định pháp luật liên quan đến giám sát *giải quyết khiếu nại hành chính* chưa hoàn thiện. Biểu hiện cụ thể là hiện nay, ở Trung ương, pháp luật chưa giao cho một cơ quan nào của Quốc hội chịu trách nhiệm chính việc giám sát đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân một cách chuyên trách, độc lập, có hiệu quả²³⁹. Đồng thời, do thiếu cơ quan chịu trách nhiệm, nên việc giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính không tập trung, chưa chuyên nghiệp, giá trị các kiến nghị có được từ kết quả hoạt động giám sát không cao. Việc giám sát của Quốc hội hiện được quy định trong nhiều văn bản khác nhau nhưng lại không được quy định trong Luật Khiếu nại năm 2011 - một đạo luật quan trọng nhất liên quan đến việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Thực tiễn hiện nay việc giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo của Quốc hội mới chỉ dừng lại ở việc chuyển đơn thư đến các cơ quan có thẩm quyền giải quyết và kết quả phản hồi nhận được cũng rất ít (khoảng 20 đến 30%) và Ban Dân nguyện cũng không thông báo với người khiếu nại về việc các khiếu nại của họ được giải quyết như thế nào²⁴⁰.

Ở địa phương, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định khá chi tiết về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân và Đại biểu Hội đồng nhân. Tuy nhiên, quyền hạn của cơ quan dân cử ở địa phương trong hoạt động giám sát cũng chỉ dừng lại ở mức được “xem xét”, “xét thấy”, cao nhất là “bỏ phiếu tín nhiệm” đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu. Hơn nữa, Luật này cũng chưa quy định ràng buộc thời gian tối thiểu thực hiện

²³⁸ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo số 82/BC-BTNMT, *ttđđ*.

²³⁹ Mặc dù từ năm 2003, Quốc hội đã thành lập Ban dân nguyện giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội giám sát việc thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo và tổng hợp báo cáo công tác dân nguyện. Tuy nhiên, Ban Dân nguyện chỉ là cơ quan tham mưu, giúp cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội về công tác dân nguyện, không có vai trò giám sát độc lập.

²⁴⁰ Trương Thị Hồng Hà (2010), “Tăng cường hoạt động giám sát giải quyết khiếu nại của công dân với việc xây dựng mô hình Ủy ban dân nguyện Quốc hội hiện nay”, *Tap chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1.

nhệm vụ giám sát đối với đại biểu kiêm nhiệm, nên nhiều đại biểu chưa chủ động tham gia giám sát. Thêm vào đó, những ràng buộc “tế nhị” trong “quan hệ tổ chức” và cơ chế hoạt động giám sát chưa thực sự rõ ràng, làm cho một số đại biểu, nhất là đại biểu kiêm nhiệm thiếu tự tin, dẫn đến tình trạng giám sát theo kiểu “dĩ hòa vi quý”. Đó là nguyên nhân làm cho hiệu quả giám sát nói chung và hiệu quả giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo nói riêng của Hội đồng nhân dân chưa cao.

Một vấn đề cần đề cập nữa là, pháp luật hiện hành vẫn chưa có biện pháp hữu hiệu nào để yêu cầu có hiệu quả đối với người có trách nhiệm giải trình việc không thực hiện các kiến nghị từ phía cơ quan giám sát. Điều này dẫn đến việc giám sát công tác giải quyết khiếu nại được tiến hành rất nhiều, nhưng trên thực tế, sau khi có kết quả giám sát, ít có cơ quan, tổ chức nào bị xử lý²⁴¹.

(ii) Về giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động giải quyết khiếu nại: Về mặt lý luận, giám sát xã hội cùng với giám sát trong nội tại cơ quan nhà nước và giám sát của Đảng tạo thành một hệ thống giám sát chặt chẽ, bảo đảm cho hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính đạt được hiệu quả đề ra. Tuy nhiên, về thực tiễn, bên cạnh những kết quả đạt được (còn khá khiêm tốn), thì giám sát của Mặt trận Tổ quốc còn rất nhiều hạn chế, thậm chí có khi còn mang tính hình thức²⁴². Ngoài ra, hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên cũng chỉ mới dừng lại ở việc tiếp nhận đơn thư và chuyển đơn thư, theo dõi, đôn đốc, kiến nghị giải quyết... Tất cả hoạt động đó, kể cả kiến nghị cũng chưa được các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính tiếp thu, phản hồi đúng mức²⁴³. Vì vậy, hiệu lực pháp lý và hiệu quả giám sát không đạt được yêu cầu, mong muốn mà pháp luật đề ra.

Những hạn chế trên xuất phát từ các nguyên nhân như: pháp luật chưa trao đầy đủ và cụ thể quyền giám sát cho Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên, chưa có cơ chế pháp lý bảo đảm cho việc giám sát thực sự có hiệu quả. Đơn cử, Luật Khiếu nại năm 2011 dành hẳn một điều luật ghi nhận quyền giám sát của Mặt trận và các đoàn thể nhưng cũng chỉ dừng lại ở mức chung nhất là giao “trách nhiệm (không phải quyền) giám sát”, “động viên nhân dân”, “tiếp công dân”, “nghiên cứu”, “hướng dẫn”, “theo dõi”, cao nhất là “kiến nghị”... mà không có quy định ràng buộc trách nhiệm, chế tài đối với các chủ thể giải quyết khiếu nại hành chính khi các chủ thể này “quên” hoặc “cẩu thả”, sai phạm trong giải quyết khiếu nại.

Từ những phân tích trên, theo tác giả, để hoạt động giám sát thực sự mang lại hiệu quả, cần thực hiện giải pháp đồng bộ để phát huy hiệu quả của cả mô giám sát trong nội tại bộ máy nhà nước, giám sát xã hội và giám sát của Đảng. Trong đó, đặc biệt chú trọng xây dựng hoàn thiện khung pháp lý cho hoạt động giám sát.

3.2.2.6. Thực trạng công tác phối hợp trong giải quyết khiếu nại về đất đai

Khiếu nại về đất đai là loại khiếu nại phức tạp liên quan đến nhiều cơ quan, tổ chức. Vì vậy, giải quyết khiếu nại về đất đai đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan liên quan trong toàn bộ hệ thống chính trị, nhất là hệ thống chính trị ở cơ sở để bảo đảm việc

²⁴¹ Võ Phan Lê Nguyễn (2015), *tlđđ*, tr. 11.

²⁴² Hoàng Ngọc Giao (chủ biên), *Cơ chế giải quyết khiếu nại thực trạng và giải pháp*, Nxb. Công an nhân dân, tr. 135.

²⁴³ Nguyễn Thọ Ánh (2012), *Thực hiện chức năng giám sát và phân biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 152.

giải quyết khiếu nại đạt chất lượng và hiệu quả. Thực chất của mối quan hệ phối hợp trong giải quyết khiếu nại về đất đai là: *i.* phối hợp trong nội tại với các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan chuyên môn hoặc các cơ quan cung cấp dịch vụ đất đai của Nhà nước trong suốt quá trình giải quyết khiếu nại; *ii.* phối hợp bên ngoài với các cấp ủy Đảng để bảo đảm sự lãnh đạo trong quá trình giải quyết các vụ việc khiếu nại về đất đai; *iii.* phối hợp với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể Nhân dân với tư cách là “cầu nối”, lắng nghe ý kiến phản biện từ Mặt trận Tổ quốc các đoàn thể trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại thông qua hoạt động xác minh thực tiễn, tiếp xúc đối thoại. Xuất phát từ ý nghĩa và tầm quan trọng trong việc phối hợp giải quyết khiếu nại của công dân, từ trước đến nay, cả hệ thống chính trị đã nỗ lực phát huy vai trò của mình, phối hợp chặt chẽ trong hoạt động tiếp nhận và giải quyết khiếu nại.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, Báo cáo tổng kết thực tiễn 10 năm thực hiện Chỉ thị số 09-CT/TW của Đảng cũng chỉ ra, *một trong những nguyên nhân hạn chế của công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại là quan hệ giữa các cơ quan, tổ chức chưa chặt chẽ*²⁴⁴. Hoạt động phối hợp trong giải quyết khiếu nại vẫn còn tồn đọng những hạn chế nhất định như: *i.* hiệu quả của sự phối hợp nội tại các cơ quan hành chính trong một số trường hợp chưa cao, thể hiện qua việc chưa cung cấp đầy đủ, kịp thời hồ sơ khiếu nại, chia sẻ thông tin kém, việc trích lục, trích đo hồ sơ địa chính, thửa đất chậm, thiếu chính xác, vai trò của chính quyền cơ sở cấp xã - thị trấn trong việc xác minh nguồn gốc, thực trạng sử dụng đất chưa thể hiện rõ nét; *ii.* một số nơi cấp ủy thiếu sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo và phối hợp với chính quyền trong hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai, một số nơi thậm chí bao biện làm thay, chưa bảo đảm vai trò, vị trí chức năng của mình trong việc tham gia vào hoạt động giải quyết khiếu nại; *iii.* Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chưa thực sự phát huy hết vai trò, vị trí của mình trong hoạt động giải quyết khiếu nại, nhiều trường hợp thậm chí còn “theo đuôi” chính quyền, thiếu trách nhiệm trong thực hiện chức năng đại diện, bảo vệ quyền, lợi ích của người khiếu nại. Chính những hạn chế này dẫn đến việc nhiều vụ việc giải quyết khiếu nại thiếu khách quan, mất dân chủ, dẫn đến tình trạng khiếu nại kéo dài.

Vì vậy, cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động phối hợp của hệ thống chính trị trong công tác giải quyết khiếu nại nói chung và khiếu nại về đất đai nói riêng.

²⁴⁴ Bộ Chính trị (2014), *Chỉ thị 35-CT/TW ngày 26/5/2014 của về tăng cường sự lãnh đạo của đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo.*

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu Tổng luận về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai, ở Chương 3, tác giả tập trung khảo sát thực trạng khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam hiện nay và đi đến một số kết luận sau đây:

Thứ nhất, tình hình khiếu nại về đất đai ở Việt Nam chiếm số lượng lớn, diễn biến phức tạp, tiềm ẩn nguy cơ gây mất an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến khiếu nại, trong đó tập trung ở các nguyên nhân là: *i.* sự bất cập, hạn chế của chính sách pháp luật đất đai và thực thi chính sách, pháp luật đất đai; *ii.* sự bất cập, hạn chế của pháp luật khiếu nại và thực thi pháp luật khiếu nại trên thực tế; *iii.* do nhận thức và ý thức pháp luật của người dân và cán bộ công chức còn hạn chế.

Thứ hai, bên cạnh những tiến bộ, quy định của pháp luật về khiếu nại và thực tiễn thực hiện quyền khiếu nại còn bộc lộ nhiều bất cập, làm hạn chế quyền khiếu nại và bảo đảm quyền khiếu nại của người sử dụng đất trên thực tế, thể hiện ở các khía cạnh: *i.* quy định của pháp luật còn hạn chế một số chủ thể khiếu nại, chưa bảo đảm quy định của Hiến pháp về quyền khiếu nại; *ii.* quy định về đối tượng khiếu nại hạn hẹp và thiếu rõ ràng đã và đang gây cản trở cho việc thực hiện “quyền bảo vệ quyền” của người sử dụng đất; *iii.* trình tự, thủ tục khiếu nại còn nhiều quy định bất hợp lý, đẩy cái khó về phía người dân, hạn chế khả năng thực hiện quyền khiếu nại của người sử dụng đất.

Thứ ba, trong khi tình hình khiếu nại nhiều, diễn biến phức tạp thì hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai mặc dù đã có nhiều nỗ lực nhưng chất lượng, hiệu quả giải quyết chưa cao, nhiều vụ việc giải quyết chưa đúng pháp luật. Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng trên là do bất cập, hạn chế của quy định pháp luật về giải quyết khiếu nại hiện hành và sự yếu kém, hạn chế trong tổ chức và thực hiện hoạt động giải quyết khiếu nại.

Thứ tư, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn giải quyết khiếu nại về đất đai cho thấy: *i.* quy định về phương thức giải quyết khiếu nại, thẩm quyền và phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại, thủ tục giải quyết khiếu nại và thi hành quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật còn chưa rõ ràng, thiếu cụ thể, chưa khoa học, từ đó gây khó khăn cho người khiếu nại trong lĩnh vực đất đai; *ii.* tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai chưa thật hợp lý; *iii.* quy định pháp luật và tổ chức thực hiện quy định pháp luật về thanh tra, kiểm tra và giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai còn bất cập, chồng chéo, chưa phát huy vai trò kiểm soát, chấn chỉnh, khắc phục một cách hiệu quả những hạn chế, yếu kém trong giải quyết khiếu nại về đất đai.

Thứ năm, khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai là hoạt động phức tạp, đòi hỏi sự tham gia phối hợp của cả hệ thống chính trị. Thực tiễn đã chứng minh, bên cạnh hoàn thiện quy định về trách nhiệm, quyền hạn, từng thành viên trong hệ thống chính trị đã phát huy vai trò tích cực của mình khi tham gia vào hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai. Tuy nhiên, hoạt động phối hợp trong công tác này vẫn còn tồn đọng những hạn chế nhất định, dẫn đến việc nhiều vụ việc giải quyết khiếu nại thiếu khách quan, mất dân chủ, làm phát sinh tình trạng khiếu nại kéo dài, vượt cấp phức tạp.

Kết quả và giá trị nghiên cứu của Chương 3 sẽ là cơ sở thực tiễn quan trọng để tác giả đưa ra những kiến nghị, đề xuất phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai ở chương tiếp theo của Luận án.

CHƯƠNG 4

PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI

4.1. Dự báo tình hình khiếu nại và phương hướng công tác giải quyết khiếu nại về đất đai trong điều kiện hiện nay

4.1.1. Dự báo tình hình khiếu nại về đất đai

Dự báo tình hình khiếu nại nói chung và khiếu nại về đất đai nói riêng là một nội dung quan trọng và cần thiết cho việc hoạch định phương hướng, kế hoạch thực hiện có hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại trong thời gian tới. Dự báo càng sát tình hình diễn biến sẽ đưa ra các phương hướng giải pháp càng phù hợp. Dựa vào cơ sở: *i.* số liệu và nhận định về tình hình khiếu nại từ các văn bản chính thức của cơ quan nhà nước có thẩm quyền²⁴⁵; *ii.* các kết quả nghiên cứu khoa học, các hội nghị, hội thảo liên quan²⁴⁶; *iii.* ý kiến các đại biểu Quốc hội, chuyên gia, các nhà quản lý trên các diễn đàn xã hội, hội nghị, hội thảo, dư luận xã hội được phản ánh trên các phương tiện truyền thông đại chúng; *iv.* kết quả tổng hợp, phân tích số liệu, điều tra, khảo sát xã hội học mà tác giả thực hiện trong quá trình nghiên cứu (thể hiện cụ thể ở phụ lục từ số 1 đến số 8) của Luận án; *v.* và từ những luận chứng mà tác giả đã phân tích chứng minh về những bất cập chưa được khắc phục cả về mặt lý luận, pháp lý và thực tiễn dẫn đến các nguyên nhân khiếu nại trong các Chương 2, 3 của Luận án, có thể dự báo tình hình khiếu nại về đất đai trong thời gian tới như sau:

Thứ nhất, khiếu nại về đất đai sẽ tập trung nhiều ở những địa phương, địa bàn thu hồi đất của dân để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội. Khiếu nại đông người, phức tạp sẽ phát sinh ở những nơi không làm tốt công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Thứ hai, phương thức khiếu nại theo thủ tục hành chính sẽ tiếp tục được đại đa số người dân lựa chọn để bảo vệ quyền tài sản, quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Do đó, trong thời gian tới, công tác giải quyết khiếu nại vẫn tập trung chủ yếu vào cơ quan hành chính Nhà nước các cấp.

Thứ ba, số vụ việc khiếu nại về đất đai có thể có xu hướng giảm nhưng tính chất gay gắt phức tạp có xu hướng tăng lên. Tình trạng công dân liên kết, tập trung đông người đến các trụ sở Trung ương và địa phương để gây áp lực vẫn diễn ra và sẽ còn gia tăng.

Thứ tư, tình trạng lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để kích động, chống đối, phá hoại chế độ hoặc quá khích, hành hung, bôi xấu cán bộ sẽ vẫn tiếp diễn. Sự can thiệp của các thế lực phản động bên ngoài tiếp tục tăng lên, có thể làm phát sinh khiếu kiện quy mô lớn, đặc biệt phức tạp²⁴⁷.

²⁴⁵ Trọng tâm là các Báo cáo số 263 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2012), Báo cáo số 304 của Chính phủ (2012), Báo cáo của Thanh tra Chính phủ ngày 7/10/2016, Báo cáo số 101 của Bộ Tài nguyên và Môi trường (2017), Báo cáo 77 của Bộ Tài nguyên và Môi trường (2017) và các Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của Bộ này các năm 2014, 2015, 2016; Thông báo 30 của Bộ Chính trị (2008), Chi thị số 35 của Ban Bí thư (2014); các Báo cáo tổng kết công tác giải quyết khiếu nại của thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh thành khác; Báo cáo số 1547 của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2017) và các năm 2014, 2015, 2016....

²⁴⁶ Như Báo cáo Tổng thuật đề tài nghiên cứu cấp bộ về thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về thu hồi đất ở Việt Nam hiện nay - Những vấn đề lý luận và thực tiễn của Thanh tra Chính phủ (2016); Báo cáo tổng thuật Đề tài độc lập cấp Nhà nước: khiếu nại, tố cáo hành chính - cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp của Thanh tra Chính phủ (2011)

²⁴⁷ Thanh tra Chính phủ (ngày 7/10/2016), *tddd*, tr. 15.

4.1.2. Phương hướng trọng tâm thực hiện công tác giải quyết khiếu nại trong điều kiện hiện nay

Thứ nhất, nhằm kéo giảm khiếu nại về đất đai, cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật đất đai tương thích với điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam theo hướng mở rộng và bảo vệ quyền của người sử dụng đất, trong đó đặt trọng tâm hoàn thiện các chế định pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, nhất là vấn đề giá đất. Đồng thời, tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai, rút ngắn khoảng cách giữa quy định pháp luật và thực thi pháp luật đất đai trên thực tiễn.

Thứ hai, bên cạnh tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật hiện có về bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, cần nghiên cứu mở rộng các phương thức giải quyết tranh chấp về quyền tài sản giữa người sử dụng đất với cơ quan hành chính Nhà nước theo hướng linh động, đa dạng, hiệu quả hơn.

Thứ ba, phát huy sức mạnh của cả hệ thống chính trị trong hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại. Trong đó, tăng cường vai trò, trách nhiệm và quyền hạn của từng thành viên trong hệ thống chính trị đối với việc tham gia công tác giải quyết khiếu nại.

Thứ tư, kiện toàn tổ chức, bộ máy làm công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại. Trong đó, chú trọng nâng cao vai trò và tăng cường thẩm quyền cho cơ quan thanh tra. Bên cạnh đó, cần nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý đất đai, giải quyết tranh chấp. Đồng thời cần quy định chế tài nghiêm minh đối với những trường hợp vi phạm pháp luật trong hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Thứ năm, mạnh mẽ bạch hóa hơn nữa các hoạt động quản lý đất đai, giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai. Tiến hành đổi mới phương pháp tuyên truyền, giáo dục phổ biến pháp luật liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai theo hướng tích cực, hiệu quả nhằm nâng cao nhận thức và chấp hành pháp luật trong Nhân dân.

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai

4.2.1. Bổ sung, hoàn thiện pháp luật đất đai nhằm giảm thiểu khiếu nại về đất đai

4.2.1.1. Hoàn thiện quy định về phương thức thực hiện quyền của Nhà nước trong vai trò đại diện chủ sở hữu đối với đất đai

Lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp, Luật Đất đai năm 2013 đã cố gắng phân định ranh giới giữa quyền của Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu đối với đất đai và vai trò quản lý nhà nước về đất đai²⁴⁸. Tuy nhiên, như đã phân tích, pháp luật vẫn chưa có phương thức thực hiện quyền sở hữu đất đai phù hợp với thực tiễn. Yếu tố tài sản và yếu tố quyền lực trong mối quan hệ giữa nhà nước với người sử dụng đất vẫn còn chưa được phân định rõ ràng. Vì vậy, trong quá trình triển khai thực hiện chính sách pháp luật về đất đai, các yếu tố quyền lực nhà nước tác động vô lý vào quan hệ tài sản, xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, dẫn đến tình trạng khiếu nại kéo dài, gay gắt, phức tạp. Do đó, tác giả cho rằng, trước mắt, pháp luật cần giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện việc giải thích pháp luật để làm rõ nội hàm “*đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý*”, nhằm xác định rõ vai trò, thẩm

²⁴⁸ Nguyễn Thị Nga (2015), “Quyền của Nhà nước đối với đất đai trong Luật Đất đai 2013”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, số 4.

quyền, trách nhiệm của từng cơ quan Nhà nước, nhất là cơ quan hành chính trong thực hiện quyền năng đại diện chủ sở hữu đối với đất đai và chức năng quản lý nhà nước. Đồng thời, Chính phủ cần ban hành nghị định quy định thẩm quyền, trách nhiệm từng cơ quan hành chính trong thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai và trong thực hiện quyền năng đại diện chủ sở hữu đối với đất đai nhằm cụ thể hóa quy định tại Mục 1, Chương 3 Luật Đất đai năm 2013 (Điều 13 đến Điều 21).

4.2.1.2. Sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện quy định pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Theo tác giả, về lâu dài, Việt Nam cần có một đạo luật điều chỉnh riêng điều chỉnh vấn đề thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư²⁴⁹ nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Đây là vấn đề cần nghiên cứu sâu và toàn diện nhằm giải quyết một cách căn cơ về mặt lý luận “*đất đai thuộc sở hữu toàn dân*” và vấn đề thực tiễn là bảo vệ “*quyền sử dụng đất*” của người dân như một loại tài sản. Trong phạm vi Luận án, tác giả đề xuất bổ sung, hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư với những nội dung cơ bản như sau:

Thứ nhất, về thu hồi đất

So với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 đã có nhiều quy định tiến bộ về thu hồi đất. Tuy nhiên, vấn đề thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế một lần nữa lại được thừa nhận trong Luật Đất đai năm 2013. Đây là một vấn đề phức tạp, có những ý kiến trái chiều, thậm chí phản đối từ phía các nhà khoa học, Nhân dân khi tổ chức lấy ý kiến dự thảo sửa đổi Luật đất đai năm 2003²⁵⁰. Để biện minh cho quy định thu hồi đất vì mục đích triển kinh tế, Luật Đất đai năm 2013 gắn thêm cụm từ “*lợi ích quốc gia, công cộng*”. Vấn đề đáng nói ở đây là Luật Đất đai năm 2013 lại không đưa ra bất kỳ một giải thích về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Sự mập mờ về khái niệm dẫn đến cách hiểu và vận dụng trên thực tế luôn theo hướng thuận lợi cho người thu hồi đất. Nguy hiểm hơn, cụm từ “*vì lợi ích quốc gia, công cộng*” lại che đậy bản chất bên trong của nó là sử dụng quyền lực công để thu hồi đất của người sử dụng đất.

Trong thực tiễn, có rất nhiều dự án Nhà nước thu hồi đất của dân với giá rất thấp để trao cho chủ thể khác kinh doanh với giá cao hơn nhiều lần. Điều này đã gây bức xúc, khiếu nại trong nhân dân. Đơn cử, với quy định tại Điều 62 Luật Đất đai năm 2013, chúng ta nhận thấy có rất nhiều loại dự án thuộc diện Nhà nước thu hồi là dự án có mục đích kinh doanh được thực hiện bởi các chủ thể kinh doanh. Theo đó, giá bồi thường và giá đất chuyển nhượng của chủ đầu tư sau đó chênh lệch rất nhiều, gây ra sự bất đồng ý kiến liên quan đến cân bằng lợi ích. Vấn đề có thể nhận thấy ở đây rõ ràng là mục đích lợi nhuận của nhà đầu tư (phát triển kinh tế) và lợi ích công cộng đã có sự hòa trộn²⁵¹.

Từ những phân tích trên, tác giả cho rằng, *trước mắt*, pháp luật cần xác định rõ nội hàm của quy định “*thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*”. Sau đó, cần mạnh dạn thu hẹp phạm vi thu hồi đất cho mục đích này. Đồng thời đưa ra các tiêu chí xác định thế nào là dự án phục vụ cho lợi ích quốc gia, công cộng.

²⁴⁹ Phan Trung Hiền (2016), *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*, Nxb. Đại học Cần Thơ, tr. 125.

²⁵⁰ Võ Phan Lê Nguyễn (2013), *Cần bỏ quy Nhà nước thu hồi đất vì mục tiêu phát triển kinh tế nhằm giảm thiểu khiếu nại*, *Tạp chí khoa học pháp lý*, số 1.

²⁵¹ Phạm Văn Võ (2013), *tlđđ*, tr. 105.

Về lâu dài, cần bỏ hẳn quy định thu hồi đất để phát triển kinh tế, mà đối với các loại dự án phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế có yếu tố kinh doanh, lợi nhuận nên chăng Nhà nước chỉ quy định một hình thức duy nhất là chuyển dịch đất đai tự nguyện giữa người sử dụng đất và chủ đầu tư dự án, với những ưu đãi nhất định từ phía Nhà nước đối với chủ đầu tư mà không ảnh hưởng đến quyền lợi của người có đất bị thu hồi. Quy định như trên sẽ bảo đảm hài hòa lợi ích giữa nhà nước, người sử dụng đất và chủ đầu tư. Từ đó sẽ giảm thiểu các vụ khiếu nại.

Tất nhiên, quy định như trên sẽ ảnh hưởng đến tốc độ phát triển kinh tế, nhất là gây khó khăn cho địa phương trong thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội bởi nhà đầu tư sẽ rất khó khăn trong việc tự thỏa thuận quỹ đất. Để gỡ nút thắt này, bên cạnh việc thành lập Cơ quan định giá đất để quản lý giá đất và hỗ trợ người sử dụng đất, doanh nghiệp trong quá trình giao dịch chuyển dịch đất đai tự nguyện theo thỏa thuận, pháp luật đất đai cần có nhiều quy định rõ ràng để các nhà đầu tư có thể thỏa thuận với người sử dụng đất thông qua đại lý bí mật của mình²⁵². Đồng thời pháp luật cần có quy định hỗ trợ thu hồi đất đối với các dự án có tính chất quyết định đến sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Hiện nay, xuất hiện tình trạng chủ đầu tư và người sử dụng đất đã thỏa thuận được trên 90% diện tích của dự án. Tuy nhiên, diện tích còn lại không thể thỏa thuận được do người sử dụng đất đưa ra đòi hỏi quá vô lý hoặc cố tình không chuyển dịch đất²⁵³. Đối với trường hợp này, nên nghiên cứu, linh động tiếp thu kinh nghiệm của Trung Quốc²⁵⁴ bằng cách giao Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền lập hồ sơ đệ trình Tòa án xem xét, quyết định cho phép việc thu hồi trên cơ sở bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp giữa ba bên là Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất.

Thứ hai, về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Một là, vấn đề xác định giá đất để tính bồi thường

Theo khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai năm 2013 thì có hai phương thức bồi thường về đất là: *i.* giao đất có cùng mục đích sử dụng đất với loại đất bị thu hồi; *ii.* bồi thường bằng tiền theo giá trị cụ thể của loại đất thu hồi. Phương thức bồi thường bằng đất được xem là công bằng nhất và bảo đảm quyền lợi của người sử dụng đất. Tuy nhiên, trên thực tế, ở nước ta ít có trường hợp bồi thường bằng đất, bởi lý do cơ bản nhất là các địa phương không có quỹ đất để thực hiện bồi thường theo phương thức “đất đổi đất”. Do đó, phương thức bồi thường bằng tiền theo giá trị của đất thu hồi là phương thức chủ yếu hiện nay.

Vấn đề cần chú ý là các quy định về định giá đất trong Luật Đất đai năm 2013 chưa giải quyết được triệt để và căn bản những tồn tại bất cập trong Luật Đất đai năm 2003²⁵⁵.

²⁵² Daneil B.Kelly cho rằng đại lý mua bí mật không chỉ là biện pháp thay thế, mà còn là biện pháp thay thế tốt hơn thu hồi đất (Xem Phạm Văn Võ (2013), *ltd*, tr. 136).

²⁵³ Ví dụ, dự án Khu dân cư Bắc Phước Kiêng thuộc huyện Nhà Bè, thành phố Hồ Chí Minh có quy mô 991,69 ha, chủ đầu tư đã thỏa thuận bồi thường với người dân được 93,2%, diện tích còn lại việc thỏa thuận bồi thường khó thực hiện. Nguyên nhân chủ yếu là người dân đòi giá quá cao so với thị trường mà chủ đầu tư không đáp ứng được. Do đó, dự án không thể triển khai mặc dù Ủy ban nhân dân Thành phố đã có Quyết định chấp thuận chủ đầu tư từ năm 2017. Việc chậm triển khai dự án không những gây lãng phí xã hội, làm “nản lòng” nhà đầu tư mà còn ảnh hưởng tiêu cực đến tốc độ, chất lượng phát triển kinh tế - xã hội địa phương mà nguyên nhân cốt lõi là do pháp luật bỏ ngỏ cơ chế giải quyết đối với trường hợp này.

²⁵⁴ John Gillespie, Fu Hualing, Phạm Duy Nghĩa - Báo cáo UNDP Việt Nam (2014), *Tranh chấp thu hồi đất ở Đông Nam Á: Phân tích, so sánh và khuyến nghị với Việt Nam*, tr. 16.

²⁵⁵ Nguyễn Thị Nga (2015), “Bản về giá đất trong Luật Đất đai 2013”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 5.

Cơ chế xác định giá đất để bồi thường theo quy định pháp luật hiện hành vẫn còn nhiều bất ổn dẫn đến thực trạng là giá đất bồi thường luôn thấp hơn giá thị trường. Điều này dẫn đến nghịch lý là người bị thu hồi đất luôn nhận được khoản tiền thấp hơn giá trị đất mà mình bị thu hồi, không đủ để mua lại đất khác tương ứng trên thị trường. Đây là nguyên nhân chủ yếu phát sinh khiếu nại²⁵⁶. Đáng lưu ý hơn là hầu hết các khiếu nại về giá bồi thường đều có kết quả là không công nhận đơn. Điều này làm cho người dân càng mất niềm tin, càng bức xúc gửi đơn khiếu nại nhiều nơi, làm cho tình hình khiếu nại, gay gắt, phức tạp.

Qua thực tiễn áp dụng pháp luật cho thấy, cơ chế xác định giá đất cụ thể để bồi thường về đất còn những vướng mắc cơ bản, cần được nghiên cứu, điều chỉnh như sau:

(i) Quy định về thẩm quyền xác định giá đất cụ thể để bồi thường về đất chưa phù hợp, không bảo đảm tính minh bạch và công bằng giữa người thu hồi đất với người bị thu hồi đất. Luật Đất đai năm 2013 quy định giá đất để tính bồi thường khi nhà nước thu hồi là giá đất cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm có quyết định thu hồi đất²⁵⁷. Như vậy, Nhà nước mà cụ thể ở đây là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vẫn độc quyền xác định giá đất để bồi thường.

Với quy định giá đất cụ thể, về mặt lý thuyết, việc xác định giá đất để bồi thường dường như đã có sự thoát ly bằng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh công bố, đưa giá đất bồi thường tiệm cận hơn với giá thị trường. Tuy nhiên, thực tiễn đã chứng minh quy định thẩm quyền xác định giá đất hiện nay là bất bình đẳng, thiếu minh bạch, không rõ ràng. Cụ thể, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện vừa là cơ quan sử dụng quyền lực công để thu hồi đất của người dân bằng thủ tục hành chính, lại vừa là người xây dựng giá bồi thường, quyết định giá đất, áp giá đất để bồi thường và cưỡng chế thu hồi đất là bất hợp lý, chứa đựng nguy cơ tham nhũng và khiếu kiện cao²⁵⁸. Ngược lại, người có đất bị thu hồi hoàn toàn thụ động trong việc quyết định giá đất để được nhận lại phần giá trị tương ứng với giá trị phần diện tích đất bị thu hồi. Hơn nữa, mặc dù pháp luật có quy định cơ quan tư vấn giá đất có chức năng tư vấn giá đất nhưng cũng chỉ để tham khảo chứ không có giá trị quyết định²⁵⁹. Ngoài ra, cơ quan trình giá đất để phê duyệt áp dụng bồi thường cũng là cơ quan Nhà nước được giao nhiệm vụ làm công tác bồi thường (Trung tâm phát triển quỹ đất hoặc Hội đồng Bồi thường dự án, Ủy ban nhân dân cấp huyện) nên cũng không có tính thuyết phục trong hoạt động của mình.

(ii) Quy định về nguyên tắc và cơ sở định giá đất cũng hết sức mơ hồ, không thể thực hiện có hiệu quả trên thực tế.

Pháp luật hiện hành đưa ra nguyên tắc xác định giá đất bồi thường là “*giá phù hợp với giá phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc*

²⁵⁶ Tại Báo cáo số 101/BC-TNMT ngày 21/9/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về Đánh giá tác động của Luật Đất đai 2013 đến tình hình khiếu nại, tố cáo về đất đai thì *việc xác định giá đất để tính bồi thường* là một trong 5 nội dung chính mà Luật Đất đai năm 2013 đã tác động, gây nên tình trạng khiếu kiện, khiếu nại kéo dài, làm chậm tiến độ thực hiện các dự án (bốn nội dung khác là *việc xác nhận nguồn gốc đất đai làm căn cứ bồi thường; việc lập và bố trí tái định cư; về kinh phí bồi thường và hỗ trợ tái định cư; về công tác chỉ đạo, phối hợp thực hiện nhiệm vụ*).

²⁵⁷ Khoản 3 Điều 114, điểm đ, khoản 4 Điều 114, khoản 1 Điều 77, khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai năm 2013.

²⁵⁸ Nguyễn Quang Tuyền (2014), “Vài suy nghĩ xung quanh nội dung các quy định của Luật Đất đai năm 2013 về giá đất”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 8.

²⁵⁹ Khoản 4 Điều 115 Luật Đất đai năm 2013.

thu nhập từ việc sử dụng đất”²⁶⁰. Như vậy, với quy định nguyên tắc này, việc xác định giá đất phải dựa vào các cơ sở: *một là*, dựa vào giá phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích đã chuyển nhượng; *hai là*, dựa trên cơ sở trúng đấu giá quyền sử dụng đất; *ba là*, dựa trên cơ sở thu nhập từ việc sử dụng đất.

Về cơ sở dựa vào giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích đã chuyển nhượng: giá đất phổ biến trên thị trường được định nghĩa là mức giá xuất hiện với tần suất nhiều nhất trong các giao dịch đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất xác định từ chi phí, thu nhập của các thửa đất có cùng mục đích sử dụng tại một khu vực và trong một khoảng thời gian nhất định²⁶¹. Giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường về mặt thực tế cũng chỉ được chấp nhận đối với trường hợp giá ghi trên hợp đồng giao dịch thành được lưu giữ tại các Văn phòng công chứng, Văn phòng Đăng ký đất đai, sàn giao dịch²⁶²... Tuy nhiên, thực tế cho thấy, đa phần trên hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất, người dân ghi theo giá của Nhà nước, hoặc thỏa thuận ghi thấp hơn nhiều so với giá giao dịch thật trên thị trường để giảm bớt nghĩa vụ nộp thuế cho Nhà nước. Do đó, khi định giá bồi thường, Hội đồng thẩm định giá đất các địa phương dựa vào các thông tin thu thập này để làm cơ sở đưa ra giá bồi thường thì tất yếu giá do Nhà nước định này luôn thấp hơn giá thị trường, làm cho người dân bức xúc, khiếu nại. Hơn nữa, như đã trình bày, người quyết định giá đất bồi thường bên cạnh dựa vào thông tin thu thập trên thị trường vẫn căn cứ vào bảng giá đất²⁶³ để đưa ra giá bồi thường sao cho tương thích nhất với bảng giá đất đã được công bố. Điều này cũng dễ dàng được các cơ quan Nhà nước chấp nhận bởi khi quyết định giá đất càng thấp, người thẩm duyệt giá bồi thường càng an toàn, đồng thời cũng giải quyết được điểm “nghẽn” về sự hạn hẹp của ngân sách.

Ngoài ra, việc định giá đất dựa trên cơ sở trúng đấu giá quyền sử dụng đất cũng không thật sự chính xác, khả quan bởi giá đất hình thành do đấu giá quyền sử dụng đất vẫn chưa trở thành nguồn hình thành giá đất minh bạch và đáng tin cậy để cơ quan chức năng dựa vào đó định hướng việc định giá đất cho Nhà nước. Tương tự, việc định giá đất dựa vào cơ sở thu nhập từ việc sử dụng đất càng thể hiện sự mơ hồ, thiếu cơ sở khoa học và thực tiễn, bởi sẽ không ai có thể xác định đúng, đủ và chuẩn xác về thu nhập của chủ thể sử dụng đất trên một diện tích đất²⁶⁴.

Một điều đáng nói khác là, giá đất xác định không đúng với giá phổ biến trên thị trường, gây thiệt hại cho người sử dụng đất nhưng việc quy trách nhiệm cũng như chế tài đối với người cung cấp thông tin giá đất, người thu thập thông tin, xác lập, trình, thẩm định và duyệt giá đất bồi thường cố tình làm sai chưa được pháp luật đặt ra. Bên cạnh đó, thủ

²⁶⁰ Điểm c khoản 1 Điều 112 Luật Đất đai năm 2013.

²⁶¹ Khoản 3 Điều 3 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP.

²⁶² Đơn cử, tại Thành phố Hồ Chí Minh, để xác định giá đất, chính quyền ở đây quy định đơn vị tư vấn phải thu thập ít nhất 3 hợp đồng giao dịch thành để làm cơ sở xác định giá đất.

²⁶³ Bảng giá đất của nhiều địa phương chưa đầy đủ, mức giá đất của một số loại đất thấp hơn so với giá phổ biến trên thị trường; việc định giá đất độ tin cậy chưa cao, chưa có dữ liệu thị trường để thực hiện xác định giá đất... là những hạn chế được Bộ Tài nguyên - Môi trường báo cáo Thủ tướng Chính phủ tại Báo cáo tình hình triển khai Luật Đất đai 2013 và việc xây dựng hệ thống thông tin đất đai tại các địa phương (Báo cáo số 92/BC-BTNMT ngày 6/12/2016, tr. 9, 10).

²⁶⁴ Nguyễn Thị Nga (2015), *ildd*, tr. 45.

tục xác định giá đất cụ thể theo giá phổ biến trên thị trường còn khá chung chung, chưa rõ ràng. Hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật định giá đất cũng như cơ sở dữ liệu về giá đất còn khá mơ hồ, làm cho việc định giá đất thường mang tính áp đặt, chủ quan theo ý chí của Hội đồng thẩm định giá đất.

Ngoài những bất cập kể trên thì nhiều điều khoản về xác định giá đất để bồi thường của pháp luật hiện hành chưa rõ ràng, cụ thể, thậm chí chưa thống nhất²⁶⁵. Đơn cử, quy theo khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai năm 2013 thì giá đất bồi thường được xác định tại thời điểm có quyết định thu hồi đất nhưng thời điểm “*có quyết định thu hồi đất*” là thời điểm nào thì pháp luật đất đai chưa có quy định cụ thể. Tương tự, nguyên tắc *xác định giá đất căn cứ theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá* quy định tại điểm a, khoản 1, Điều 112 Luật Đất đai năm 2013 cũng không được giải thích rõ ràng. Mục đích sử dụng đất hợp pháp là mục đích được ghi chính thức trên Giấy chứng nhận, văn bản khác của cơ quan Nhà nước hay mục đích sử dụng đất thực tế đã được Ủy ban ban nhân dân xã xác nhận sử dụng ổn định, lâu dài không có tranh chấp?

Khoản 1 Điều 114 Luật Đất đai năm 2013 quy định “*trường hợp có sự chênh lệch lớn về giá đất giáp ranh giữa các tỉnh, trực thuộc trung ương thì báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định*” nhưng lại không xác định cơ quan nào thực hiện việc báo cáo. Ngoài ra, nhà làm luật cũng không định lượng “*sự chênh lệch lớn*” là bao nhiêu phần trăm (%)²⁶⁶? Như vậy, sự thiếu rõ ràng của pháp luật không chỉ gây khó khăn trong quá trình thực hiện pháp luật mà còn tạo nên là những “khoảng trống” để người xác định giá đất lợi dụng, gây phương hại đến quyền của người sử dụng đất.

Do đó, tác giả đề xuất, trong trường hợp Nhà nước phải thu hồi đất bắt buộc, cần hoàn thiện cơ chế xác định giá đất để bồi thường, như sau:

Đầu tiên, hoàn thiện cơ chế xác định giá đất để bồi thường theo hướng bảo đảm nguyên tắc giá trị bồi thường cho người có đất bị thu hồi phải bằng giá trị diện tích đất mà họ bị thu hồi. Trong đó, giá trị đất bị thu hồi được tính bao gồm giá trị vật chất của diện tích đất tính theo giá thị trường cộng với giá trị phi vật chất của diện tích đất bị thu hồi như khả năng sinh lợi của đất, vị trí giao thông thuận lợi, nơi tín ngưỡng, thờ tự của gia tộc...

Kế đến, pháp luật cần quy định cụ thể giá đất bồi thường phải được thực hiện theo cơ chế thỏa thuận, trên cơ sở đồng thuận giữa người có đất bị thu hồi với người lấy đất. Nếu giá đất bồi thường chưa đạt được sự đồng thuận, cho phép người dân thuê đơn vị thẩm định giá để chứng minh sự đòi hỏi chính đáng về giá bồi thường của mình. Trường hợp chưa có sự thống nhất giữa người thu hồi đất và người có đất bị thu hồi thì cơ quan định giá đất quốc gia hoặc Tòa án quyết định theo một thủ tục nhất định. Với tư duy đó thì cần

²⁶⁵ Thông tư số 77/2014/TT-BTC và Thông tư 02/2015/TT-BTC có nội dung hướng dẫn xác định giá khởi điểm để đấu giá quyền sử dụng đất không phù hợp với Nghị định 44/NĐ-CP và chồng chéo với hướng dẫn xác định giá đất cụ thể đã hướng dẫn tại Thông tư 36/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường; Thông tư 74/2015/TT-BTC quy định tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường giải phóng mặt bằng được ký hợp đồng thuê đơn vị tư vấn xác định giá đất là không phù hợp quy định của Luật đất đai gây khó khăn trong việc thuê tư vấn và thanh quyết toán kinh phí thuê tư vấn xác định giá đất tại địa phương (Báo cáo số 92/BC-BTNMT ngày 6/12/2016, tr. 10).

²⁶⁶ Điều 13 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định, mức giá đất tại khu vực giáp ranh có thể chênh lệch nhưng chênh lệch tối đa không quá 30%. Có lẽ nhà làm luật hàm ý chênh lệch vượt 30% mới báo cáo Thủ tướng. Do quy định mơ hồ này mà nhiều tỉnh khu vực giáp ranh có giá đất chênh lệch vượt khá cao vẫn không báo cáo xin ý kiến như: bảng giá đất của tỉnh Đồng Tháp chênh lệch 300% so với Tiền Giang và chênh 112% so với Long An; bản giá đất của Yên Bái chênh lệch 100% so với Tuyên Quang (Báo cáo số 92/BC-BTNMT ngày 6/12/2016, tr. 10).

chuyển giao thẩm quyền định giá đất để tính bồi thường cho một chủ thể độc lập, có tính chuyên môn hóa cao mà không phải là cơ quan nhà nước như cách làm hiện nay.

Ngoài ra, pháp luật cần cụ thể hóa chủ trương của Đảng tại Nghị quyết số 19-NQ/TW Ban chấp hành Trung ương ngày 31/10/2012 về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới về nội dung: “*kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước, nâng cao năng lực của đội ngũ công tác cán bộ làm công tác định giá đất và thẩm định giá đất*”. Việc pháp luật chưa thể chế hóa chủ trương này gây nên những bức xúc, dẫn đến tình trạng khiếu nại gia tăng. Theo đó, cần thành lập cơ quan định giá đất quốc gia, độc lập với thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và ban hành các quy định chặt chẽ, cụ thể về cơ chế kiểm tra, giám sát đối với cơ quan này trong việc định giá đất. Đây sẽ là một kênh giải quyết linh động các khiếu nại về giá của người dân, tồn tại song song với các phương thức giải quyết tranh chấp hành chính hiện hành. Hiệu quả của nó được bảo đảm bởi tính chuyên môn cao và hoạt động chuyên nghiệp của cơ quan này.

Cuối cùng, pháp luật cần quy định rõ ràng thời điểm xác định giá đất bồi thường đồng thời giải thích rõ ràng thế nào là mục đích sử dụng đất hợp pháp và xác định cơ quan nào thực hiện báo cáo Thủ tướng giải quyết trong trường hợp có sự chênh lệch lớn về giá đất giáp ranh giữa các tỉnh, trực thuộc trung ương thì báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định. Theo tác giả, cần xác định, địa phương nào đang lập dự án bồi thường, định giá thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo. Đồng thời xác định cụ thể về mặt định lượng nếu sự chênh lệch vượt quá 30% phải báo cáo xin Thủ tướng giải quyết và tỷ lệ dưới 30% sẽ do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định mà không cần báo cáo Thủ tướng.

Hai là, quy định về bồi thường về đất khi nhà nước thu hồi đất

Căn cứ vào quy định tại các Điều 75, 78, 82 Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, khi Nhà nước thu hồi đất cho mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì có một số trường hợp không được bồi thường (khoản 1, 2 Điều 75). Quy định này, còn một số điểm chưa hợp lý:

(i) Đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp sau ngày 1/4/2004 không có Giấy chứng nhận cũng không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận thì không được bồi thường về đất là bất hợp lý, phương hại đến quyền của người sử dụng đất. Trên thực tế, có rất nhiều trường hợp, người sử dụng đất đang quản lý, sử dụng đất ổn định, không vi phạm pháp luật, không tranh chấp nhưng do sự khắt khe của pháp luật nên người sử dụng đất không được cấp Giấy chứng nhận. Hơn nữa, công tác quản lý hồ sơ, dữ liệu đất đai ở nước ta còn nhiều hạn chế, trong khi đó, xác định điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận lệ thuộc nhiều vào địa phương (cấp xã, cấp huyện) nên nhiều trường hợp cán bộ công chức gây khó khăn, làm cho người sử dụng đất không được cấp Giấy chứng nhận. Như vậy, trong rất nhiều trường hợp, việc không được cấp Giấy chứng nhận hay không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận không phải do lỗi chủ quan của người sử dụng đất mà do những bất cập trong quản lý nhà nước về đất đai. Do đó, trong những trường hợp này, người sử dụng đất không được bồi thường về đất là không công bằng.

(ii) Theo Luật Đất đai năm 2003, Nhà nước chỉ công nhận chuyển nhượng bằng giấy tay trước ngày 1/7/2004 (Điều 50). Đến Luật Đất đai năm 2013, tiếp tục mở rộng việc

công nhận đến ngày 1/1/2008²⁶⁷. Như vậy, vấn đề pháp lý đặt ra là đối với trường hợp chuyển nhượng bằng giấy tay mà người nhận chuyển nhượng (cũng là người thực tế bị thu hồi đất) không có giấy tờ hợp pháp thì bồi thường cho ai?. Thực tiễn cho thấy, có hai trường hợp xảy ra: *trường hợp 1*, đất bị thu hồi đó chưa được cấp giấy chứng nhận lần đầu mà chuyển nhượng bằng giấy tay qua nhiều người thì pháp luật lại cho phép bồi thường cho người đang quản lý, sử dụng - nghĩa là trường hợp “tính pháp lý yếu hơn” được xem xét bồi thường; *trường hợp còn lại*, đất đó đã được cấp giấy chứng nhận mà chuyển nhượng bằng giấy tay không hợp pháp đang gây lúng túng trong giải quyết, dẫn đến khiếu nại. Do chưa có quy định cụ thể, nên thường để giải quyết trường hợp này, các địa phương chọn giải pháp truy tìm tại chủ đất cũ để lập hồ sơ bồi thường²⁶⁸. Cách làm này tuy bảo đảm hồ sơ bồi thường được xác lập đúng chủ sử dụng đất hợp pháp nhưng lại không đúng chủ sử dụng đất thực tế. Nói cách khác, việc lập hồ sơ bồi thường cho chủ sử dụng đất cũ mà các địa phương đang làm phần nào ổn thỏa về mặt hồ sơ pháp lý nhưng không ổn thỏa về thực tế bồi thường. Bởi nếu không truy tìm được chủ sử dụng đất trước đây, cơ quan bồi thường cũng không dám bồi thường cho chủ đất thực tế, dẫn đến khiếu nại. Ngược lại, nếu tìm ra chủ sử dụng đất trên giấy chứng nhận mà các bên không thỏa thuận được phương thức giao nhận tiền bồi thường thì cũng gây phức tạp tranh chấp, khiếu nại.

(iii) Vấn đề bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất của người thuê đất cũng còn bất cập. Mặc dù chỉ khác nhau về phương thức trả tiền thuê đất nhưng Nghị định số 47/2014/NĐ-CP quy định người thuê đất trả tiền hàng năm không được bồi thường, còn thuê đất trả tiền một lần thì được bồi thường (khoản 1 Điều 75). Trong khi đó, bản chất của việc Nhà nước thu hồi đất của người thuê đất chính là trường hợp Nhà nước đơn phương chấm dứt hợp đồng. Quy định còn bất hợp lý này, gây thiệt hại cho người thuê đất hợp pháp bị Nhà nước thu hồi.

(iv) Quy định về xác định loại đất và diện tích đất để bồi thường.

Theo cách xác định giá trị đất để bồi thường của pháp luật hiện hành thì các loại đất khác nhau, mức giá bồi thường khác nhau với độ chênh lệch rất cao, nhất là sự chênh lệch giá bồi thường đối với đất ở và đất nông nghiệp. Tuy nhiên, việc xác định loại đất để bồi thường hiện nay là một trong những vấn đề đang tiềm ẩn nguy cơ khiếu nại rất cao, bởi độ chênh giữa quy định pháp luật và triển khai trên thực tế.

Về xác định diện tích đất ở có nhà ở nhưng pháp lý ghi trên giấy chứng nhận là đất nông nghiệp: theo quy định pháp luật, ngoài điều kiện có giấy tờ hợp pháp hoặc đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận thì trường hợp đất được sử dụng trước 1/7/2004 mà trên đất có nhà và phù hợp với quy hoạch thì được công nhận đất ở theo hạn mức do địa phương quy định (Điều 143, 144 Luật Đất đai năm 2013). Nếu trên đất có nhà sau thời điểm này (do người dân tự ý chuyển mục đích xây dựng nhà) mà không phù hợp quy hoạch đất ở thì

²⁶⁷ Điều 101 Luật Đất đai năm 2013, Điều 20 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 và khoản 54, Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/1/2017.

²⁶⁸ Lê Thanh Lộc, “Hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất”, Đại học Cần Thơ - Kỷ yếu Hội thảo lấy ý kiến chuyên gia của Dự án Đào tạo nâng cao năng lực và nghiên cứu hoàn thiện quy trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, tr. 37.

không được bồi thường đất ở²⁶⁹. Quy định trên đã hạn chế quyền của người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất mà họ đang có nhà ở nhưng lại không được bồi thường đất ở.

Bên cạnh đó, pháp luật đất đai quy định hạn mức đất ở có vườn, ao sẽ được công nhận 5 lần hạn mức. Điều này có nghĩa là khi bị thu hồi đất, người sử dụng đất được bồi thường 5 lần hạn mức đất ở²⁷⁰. Tuy nhiên, để được bồi thường theo hạn mức này, cần phải bảo đảm các điều kiện theo quy định tại Điều 103 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 24 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP như về thời điểm hình thành (trước 18/12/1980), các loại giấy tờ liên quan, đăng ký sổ bộ theo tài liệu 299. Điều bất cập là quy định pháp luật về điều kiện công nhận thiếu rõ ràng nên cách hiểu, áp dụng khác nhau, dẫn đến giải quyết bồi thường khác nhau, gây nên bức xúc, khiếu nại.

Qua phân tích trên, tác giả cho rằng, pháp luật cần nới lỏng hơn các điều kiện được bồi thường về đất, nhằm bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất đang trực tiếp quản lý, sử dụng thửa đất bị Nhà nước thu hồi. Cụ thể:

(i) Khi Nhà nước chưa công bố hoàn thành việc cấp Giấy chứng nhận - nghĩa là chưa phân định chính xác tất cả các thửa đất do ai đang quản lý sử dụng thì cần có quy định cụ thể xem xét, bồi thường cho các trường hợp chưa có Giấy chứng nhận nhưng người dân đang quản lý, sử dụng đất mà không có bằng chứng về việc lấn chiếm, vi phạm pháp luật;

(ii) Đối với những trường hợp mua bán giấy tay chưa được cấp giấy chứng nhận nhưng người sử dụng đất sử dụng đất ổn định không tranh chấp, không lấn chiếm, không vi phạm pháp luật thì cần xem xét hướng dẫn cụ thể việc bồi thường cho người đang quản lý, sử dụng đất thực tế, tránh phức tạp về mặt khiếu nại;

(iii) Đối với trường hợp không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận do tranh chấp trong nội bộ người sử dụng đất mà đất đó bị thu hồi thì quy định cụ thể quy trình lập hồ sơ bồi thường đối với diện tích đất tranh chấp đó, gửi tiền vào ngân hàng. Khi cơ quan chức năng giải quyết xong tranh chấp, người được sử dụng đất sau tranh chấp sẽ được nhận bồi thường phần giá trị bồi thường đã gửi ngân hàng theo quy định. Quy định như vậy sẽ lấp được khoảng trống pháp lý đối với việc bồi thường đất có tranh chấp hiện nay, khắc phục được sự lúng túng trong thực tiễn công tác bồi thường;

(iv) Pháp luật cần quy định bổ sung bồi thường đối với trường hợp thuê đất trả tiền hàng năm theo hướng cụ thể hóa vấn đề bồi thường thiệt hại khi nhà nước đơn phương chấm dứt hợp đồng không phải do vi phạm của bên thuê đất theo Điều 61, 62 Luật Đất Đai năm 2013. Trong đó, cần thừa nhận quyền được bồi thường thành quả lao động, kết quả đầu tư đã chuyển hóa vào đất của người thuê đất;

(v) Pháp luật cần quy định cụ thể vấn đề xác định loại đất bồi thường theo hướng mở rộng điều kiện bồi thường đất ở đối với đất mà pháp lý là nông nghiệp nhưng người dân đã xây dựng nhà ở ổn định và không bị cơ quan có thẩm quyền xử lý theo quy định nhằm bảo đảm cho người bị thu hồi đất nhận lại được đúng phần giá trị đất mà mình đã bị thu hồi để được tái tạo chỗ ở. Đây không chỉ là quy định giải quyết được nút thắt khiếu nại

²⁶⁹ Điều 20, 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ.

²⁷⁰ Ví dụ, theo quy định tại Quyết định số 18/2016/QĐ-UBND ngày 16/5/2016 của Ủy ban nhân dân tp.Hồ Chí Minh quy định về hạn mức đất ở trên đại bàn Thành phố Hồ Chí Minh, thì ở huyện Nhà Bè thuộc Thành phố Hồ Chí Minh hạn mức đất ở là 300 m². Do đó, hạn mức đất ở có vườn, ao là 1500 m².

mà còn là sự thể hiện cam kết của Nhà nước đối với quyền có chỗ ở hợp pháp của công dân;

(vi) Pháp luật cần quy định rõ hơn đối với việc xác định diện tích đất vườn ao có đất ở theo hướng công nhận 05 lần hạn mức đất ở được bồi thường nếu người dân xây dựng nhà ở, quản lý khai thác thửa đất ổn định trước ngày 18/12/1980.

Ba là, quy định bồi thường tài sản trên đất

(i) Về thuật ngữ bồi thường tài sản gắn liền với đất

Theo quy định của pháp luật dân sự, tài sản trên đất như nhà cửa, cây cối, công trình, vật kiến trúc... thuộc quyền sở hữu của người sử dụng đất. Tuy nhiên, khi Nhà nước thu hồi đất thì cũng đồng thời buộc người sử dụng đất phải xử lý tài sản của mình và nhận tiền bồi thường theo giá Nhà nước ấn định. Ngay bản thân quy định bồi thường đối với tài sản gắn liền trên đất đã thể hiện sự thiếu tôn trọng đối với quyền sở hữu của chủ sở hữu tài sản trên đất. Quyền sở hữu tài sản là quyền bất khả xâm phạm. Do đó, quyền sở hữu hợp pháp được pháp luật bảo vệ và sự chuyển giao quyền sở hữu chỉ có thể thực hiện bằng con đường thỏa thuận.

Điều 54 Hiến pháp năm 2013 quy định Nhà nước thu hồi đất để phục vụ cho mục tiêu quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi. Như vậy, mặc dù chưa thực sự thuyết phục nhưng về mặt lý luận và pháp lý, do đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên Nhà nước đại diện chủ sở hữu thực hiện việc thu hồi đất bắt buộc để phục vụ cho các mục đích chung là phù hợp trong điều kiện Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, tài sản gắn liền với đất thuộc quyền sở hữu của người dân, Nhà nước phải tôn trọng và bảo vệ nó như một quyền bất khả xâm phạm. Do đó, theo lẽ công bằng, Nhà nước không thể đương nhiên thu hồi tài sản của người sử dụng đất và ấn định giá bồi thường mà phải thỏa thuận theo quy định pháp luật dân sự hoặc phải trưng mua theo Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008. Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 không có bất kỳ quy định nào đề cập đến thỏa thuận hoặc trưng mua tài sản gắn liền với đất của người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi thửa đất có tài sản đó. Lâu nay khi thu hồi đất, Nhà nước cũng định giá bồi thường như một hệ quả tất yếu phải thực hiện khi Nhà nước sử dụng quyền năng đại diện chủ sở hữu thu hồi đất. Việc pháp luật chỉ chú trọng đến tính pháp lý của đất, bồi thường hỗ trợ, tái định cư cho đất ở mà không chú trọng đến yếu tố tài sản của nhà ở và tài sản gắn liền với đất, cộng với việc thực thi pháp luật thiếu trách nhiệm, muốn xong việc mà chưa thực sự chú trọng đến tài sản người có nhà, đất bị thu hồi đã xâm phạm đến quyền sở hữu, một quyền về mặt pháp lý được bảo đảm tuyệt đối trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, gây ra khiếu nại, khiếu kiện²⁷¹.

(ii) Về bồi thường nhà ở

Điều 22 Hiến pháp năm 2013 quy định công dân có quyền có nơi ở hợp pháp. Tuy nhiên quyền về nơi ở hợp pháp này đang được pháp luật đất đai vận dụng méo mó. Cụ thể, đối với trường hợp nhà ở hộ gia đình, cá nhân xây dựng trên đất nông nghiệp, nhiều trường hợp mặc dù gia đình đang ở ổn định, khi Nhà nước thu hồi đất lại không công nhận là đất

²⁷¹ Đinh Văn Minh (2016), *Thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về thu hồi đất ở Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Báo cáo tổng thuật đề tài khoa học cấp bộ, tr. 109.

ở, dẫn đến không được bồi thường về đất ở và đồng nghĩa cũng không được tái định cư. Ví dụ trường hợp thửa đất đã được cấp giấy chứng nhận mà pháp lý được ghi trên giấy với mục đích sử dụng đất là đất nông nghiệp, nếu người dân xây dựng nhà ở sau 1/7/2004 (không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận đất ở theo Điều 20, 22 Nghị định số 43/NĐ-CP) thì không được xem xét bồi thường nhà ở hoặc tái định cư mà chỉ được hỗ trợ di dời vật kiến trúc. Quy định này đang gây bức xúc, khiếu nại cho người có đất mà bị Nhà nước thu hồi. Bởi, nếu Nhà nước không thu hồi đất của họ thì mặc dù chưa được công nhận chính thức về mặt pháp lý nhưng đó thực tế vẫn là nơi họ đang ở và sinh sống ổn định. Khi Nhà nước thu hồi đất, bỗng nhiên họ mất cả đất lẫn nhà mà chỉ nhận được phần bồi thường đất nông nghiệp ít ỏi và một phần hỗ trợ không đủ để tái tạo lại nơi để ở. Trong trường hợp này, cá nhân, gia đình từ đang an cư lạc nghiệp trở thành vô gia cư, không có việc làm, cuộc sống đảo lộn và có khả năng trở thành bần cùng hóa. Như vậy, quy định này triển khai trên thực tiễn đã vô hình trung đẩy người dân đến nghèo đói, không chỗ ở, không việc làm, gây nên tình trạng bất bình, khiếu nại.

(iii) Về bồi thường cây trồng, vật nuôi

Khoản 1 Điều 90 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*đối với cây lâu năm, mức bồi thường được tính bằng giá trị hiện có của vườn cây theo giá ở địa phương tại thời điểm thu hồi đất không bao gồm giá trị quyền sử dụng đất*”. Quy định này không có gì khác biệt so với quy định bồi thường cây lâu năm trong Luật Đất đai trước đây²⁷² và việc áp dụng nó đang tiếp tục gây bất lợi cho người sử dụng đất, dẫn đến khiếu nại. Đơn cử như câu chuyện vườn sầu riêng trong dự án thu hồi đất, bồi thường tại thành phố Cần Thơ²⁷³. Khi đầu tư trồng cây lâu năm, người sử dụng đất hướng đến việc hưởng thụ thành quả lao động lâu dài. Như vậy, mục tiêu của trồng cây lâu năm là nguồn thu nhập từ vườn cây mang lại chứ không phải là giá trị của cây hay vườn cây. Khi Nhà nước thu hồi đất, đồng nghĩa với thu hồi và bồi thường vườn cây, chấm dứt nguồn lợi mà đáng lẽ người sử dụng đất được hưởng trong nhiều năm. Trong khi đó, Nhà nước chỉ bồi thường theo giá trị hiện có của vườn cây theo giá địa phương tại thời điểm thu hồi đất mà không hề tính toán bồi thường khoảng thời gian còn lại mà cây có thể cho sản phẩm để người nông dân hưởng thụ.

Cũng về vấn đề bồi thường, hỗ trợ tái định cư nhưng các điều khoản trong Quyết định số 34/2010/QĐ-TTg ngày 8/4/2010 của Thủ tướng Chính phủ (quy định về bồi thường, hỗ trợ tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện trừ dự án có sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA) lại có những điểm tiến bộ khi quy định bồi thường vườn

²⁷² Khoản 2 Điều 23 Nghị định số 22/1998/NĐ-CP và khoản 2 Điều 24 Nghị định 197/2004/NĐ-CP của Chính phủ.

²⁷³ Tham luận tại Hội thảo lấy ý kiến chuyên gia của Dự án Đào tạo nâng cao năng lực và nghiên cứu hoàn thiện quy trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất do Đại học Cần Thơ tổ chức ngày 18/10/2017, bà **Võ Thị Hồng Ánh, Phó Chủ tịch UBND thành phố Cần Thơ** cho rằng: cần linh động hơn trong phương án thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Vì nếu áp dụng cứng nhắc việc thu hồi đất theo phương án bồi thường trên giấy, sẽ va chạm rất lớn với người sử dụng đất. Bà đơn cử trường hợp vườn sầu riêng của một nông dân bị thu hồi trong một dự án dân cư ở thành phố này đã vận động rất nhiều lần nhưng người dân không chịu, thậm chí chống trả quyết liệt. Khi khảo sát thực tế, tìm hiểu nguyên nhân, chính quyền Thành phố nhận thấy, đây là vườn sầu riêng xanh mướt, trĩu quả, đem lại nguồn sống chủ yếu và ổn định trong cho gia đình người dân lâu dài mà khi thu hồi đất, nhà nước bồi thường vườn sầu riêng này theo quy định như trên, xem như cắt nguồn sống ổn định của họ. Từ thực tiễn này, Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ điều chỉnh dự án, giữ lại vườn sầu riêng làm một mảng xanh trong tổng thể khu dân cư, vừa giữ lại nguồn sống ổn định cho nông dân. Tuy nhiên, thực tiễn thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ cho người sử dụng thì trường hợp lắng nghe và thấu hiểu từ chính quyền như trên là rất hiếm.

cây lâu năm trong thời kỳ kinh doanh (Điều 8). Đáng tiếc là quy định tiến bộ này lại không được kế thừa và cập nhật vào trong Luật Đất đai năm 2013.

Bên cạnh đó, quy định tại khoản 1 Điều 90 Luật Đất đai năm 2013 về bồi thường đối với cây hàng năm, cho thấy nhà làm luật cũng chưa có quy định đổi mới so với khoản 1 Điều 24 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP. Theo đó, đối tượng bồi thường không phải là loại cây trồng trên đất bị thu hồi mà là loại cây phổ biến tại địa phương. Khái niệm mơ hồ này làm cho việc xác định thế nào là loại cây phổ biến tại địa phương trở nên khó khăn. Khi mà không xác định được thì thực tiễn công tác bồi thường xảy ra 2 trường hợp: *i.* bồi thường theo giá trị của cây trồng chính cao hơn giá trị sản lượng cây trồng thực tế. Đây là trường hợp có lợi cho người sử dụng đất; *ii.* bồi thường theo giá trị của cây trồng chính thấp hơn giá trị sản lượng cây trồng thực tế. Đây là trường hợp gây bất lợi cho người sử dụng đất. Từ đó, khiếu nại xảy ra như là một hệ quả tất yếu.

Từ những hạn chế của quy định bồi thường tài sản trên đất như đã phân tích trên, tác giả đề xuất:

(i) Pháp luật đất đai cần xác định lại thuật ngữ bồi thường thiệt hại về tài sản (khoản 1 Điều 88 Luật Đất đai năm 2013) theo hướng tôn trọng quyền sở hữu của người dân. Khi thu hồi đất, Nhà nước không thể đương nhiên thu hồi tài sản của người sử dụng đất và ấn định giá bồi thường mà phải thỏa thuận theo quy định pháp luật dân sự hoặc phải trưng mua theo Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008;

(ii) Quy định bổ sung việc bồi thường đất ở, tái định cư cho các trường hợp có nhà ở ổn định trên loại đất không phù hợp mà không đủ điều kiện chuyển sang đất ở do vướng các quy định của Nhà nước, nhằm bảo đảm quyền được có nhà ở của người bị thu hồi đất;

(iii) Kế thừa tính hợp lý của Quyết định số 34/2010/QĐ-TTg khi quy định về bồi thường đối vườn cây lâu năm cần dựa trên cơ sở giá trị sản lượng trung bình hàng năm của đất canh tác bị thu hồi (dựa vào thu nhập trung bình hàng năm của vườn cây) nhân với số năm còn lại của thời kỳ sản xuất kinh doanh của vườn cây;

(iv) Sửa đổi quy định bồi thường cây hàng năm là “mức bồi thường được tính bằng giá trị sản lượng của vụ thu hoạch. Giá trị sản lượng của vụ thu hoạch được tính theo năng suất của vụ thu hoạch cao nhất 3 năm trước liền kề của cây trồng chính tại địa phương hoặc sự lựa chọn của người có đất bị thu hồi và giá trị trung bình tại thời điểm thu hồi”²⁷⁴.

Thứ ba, về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất

Việc thực thi chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trên thực tế vẫn còn nhiều bất cập, làm ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của người sử dụng đất. Cụ thể:

Một là, quy định pháp luật chưa ràng buộc trách nhiệm Nhà nước và nhà đầu tư trong thực hiện chính sách hỗ trợ, bảo đảm ổn định cuộc sống của người có đất bị thu hồi một cách bền vững

Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước trợ giúp cho người có đất bị thu hồi để ổn định đời sống, sản xuất và phát triển. Như vậy, khác với bồi thường, hỗ trợ chỉ xảy ra khi người bị thu hồi đất không được bồi thường hoặc không cần bồi thường và hỗ trợ là cấp độ thứ hai nhằm bù đắp cho những đối tượng dễ bị tổn thương cần ưu đãi và

²⁷⁴ Lê Ngọc Thanh (2017), *Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, tr. 139.

“dậm vá” những tồn tại mà chính sách bồi thường chưa giải quyết được²⁷⁵. Trong định nghĩa nêu trên, nếu hiểu đúng bản chất của khái niệm “hỗ trợ” thì đây chỉ là hành vi mang tính xã hội, nhân đạo, không bắt buộc và có điều kiện. Do đó, với chính sách “hỗ trợ” hiện nay, Nhà nước chủ yếu hướng vào bù đắp sự chênh lệch giữa giá bồi thường với giá thực tế hoặc thiếu sự ràng buộc trách nhiệm mang tính lâu dài và trên thực tế chưa bảo đảm ổn định đời sống của người dân²⁷⁶.

Hai là, nhiều nội dung quy định cụ thể về hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi còn hạn chế, bất cập

Luật Đất đai năm 2013 quy định, hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà không có đất nông nghiệp để bồi thường thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền còn được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm. Khoản 30 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 giải thích **“hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là hộ gia đình, cá nhân đã được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp; nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp và có nguồn thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp trên đất đó”**. Nghị định số 47/2014/NĐ-CP quy định hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp mới được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm không quá 05 lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất của địa phương đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp thu hồi. Khoản 2 Điều 6 Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường tiếp tục hướng dẫn **“Hộ gia đình vừa có nhân khẩu là cán bộ, công chức, viên chức (đang làm việc hoặc đã nghỉ hưu, nghỉ mất sức lao động, thôi việc đã hưởng trợ cấp) vừa có nhân khẩu không phải là cán bộ, công chức, viên chức nhưng đang sử dụng đất nông nghiệp vào mục đích sản xuất nông nghiệp, khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình đó thì nhân khẩu không phải là cán bộ, công chức, viên chức được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất; được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm”**.

Muốn được xác nhận trực tiếp sản xuất nông nghiệp để được hỗ trợ, Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ hướng dẫn **“Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đăng ký hộ khẩu thường trú xác nhận hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp có nguồn thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp”**. Nếu rơi vào trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không cùng nơi đăng ký hộ khẩu thường trú thì Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đăng ký hộ khẩu thường trú xác nhận hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sau khi có văn bản xác nhận về việc xác nhận sử dụng đất nông nghiệp của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận.

Quy định về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp như một ma trận nêu trên đang đẩy người sử dụng đất hợp pháp bị thu hồi đất đến tình trạng bức xúc, khiếu nại vì các lý do sau đây:

(i) Khi quy định người sử dụng đất nông nghiệp trực tiếp sản xuất được hỗ trợ, nhà làm luật muốn phòng ngừa các trường hợp đầu cơ để được nhận tiền hỗ trợ. Tuy nhiên, trên thực tiễn quy định này chỉ phù hợp với khu vực nông thôn. Đối với khu vực đô thị là

²⁷⁵ Phạm Văn Võ (2015), “Vấn đề hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai 2013”, *Tạp chí Luật học*, số 1.

²⁷⁶ Phạm Văn Võ (2013), *tlđđ*, tr. 110.

quá bất cập. Thực tế cho thấy mặc dù người dân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhưng có trồng cây trên đất và có thu hoạch (nghề chính là kinh doanh hoặc mua bán nhỏ) lại không được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm bằng 05 lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất. Từ đó dẫn đến khiếu nại cho rằng bồi thường có 01 lần giá thị trường là không đủ để nhận chuyển nhượng lại khu đất khác²⁷⁷.

(ii) Với quy định tại khoản 2 Điều 6 Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tước quyền được hỗ trợ đối với nhân khẩu là cán bộ, công chức, viên chức đang làm việc mà tranh thủ giờ nghỉ, ngày nghỉ tham gia trực tiếp làm nông nghiệp, nhất là đối với các cán bộ, công chức, viên chức ở nông thôn đã nghỉ hưu trở về tham gia trực tiếp thường xuyên lao động sản xuất trên chính mảnh đất của mình. Trên thực tiễn, quy định này đang gặp rất nhiều phản ứng không đồng tình từ phía người dân, mà biểu hiện cụ thể là họ không đồng ý với phương án bồi thường, không nhận bồi thường theo thông báo, cũng như không bàn giao mặt bằng theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Rõ ràng, Thông tư hướng dẫn Nghị định, Luật đã cố tình giảm đối tượng được hỗ trợ nhằm giảm bớt gánh nặng ngân sách cho Nhà nước. Quy định này tác động tiêu cực đến quyền, lợi ích hợp pháp mà lẽ ra người sử dụng đất được hưởng.

(iii) Quy định về việc xác nhận *trực tiếp sản xuất* cũng đang đẩy cái khó về phía người có đất bị thu hồi. Sự việc càng khó khăn hơn khi người sử dụng đất không ở cùng địa phương với nơi đất của mình bị thu hồi phải có thêm xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người có đất bị thu hồi đăng ký hộ khẩu. Quy định này không những gây khó cho người có đất bị thu hồi phải “chạy” xác nhận mà còn dễ phát sinh tiêu cực bởi việc xác nhận hay không lệ thuộc quá nhiều vào ý chí chủ quan của Ủy ban nhân dân cấp xã. Đây cũng là biểu hiện mang nặng dấu ấn tư duy theo kiểu “xin - cho” trong quản lý nhà nước về đất đai.

(iv) Việc pháp luật chỉ đưa ra mức trần cho phép hỗ trợ (không quá 05 lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất) và giới hạn diện tích đất nông nghiệp được hỗ trợ (không vượt quá hạn mức giao đất tại địa phương) trong trường hợp hỗ trợ cho hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất nông nghiệp và giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định về giá, mức hỗ trợ khác đã dẫn đến tình trạng các địa phương áp dụng khác nhau. Từ đó dẫn đến người sử dụng đất so bì, khiếu nại. Hơn nữa, Nghị định hướng dẫn lần này cũng không quy định mức tối thiểu trong khung giá trần²⁷⁸ phải áp dụng, nên nhiều địa phương do điều kiện khác nhau về ngân sách đã áp giá rất thấp cũng dẫn đến so sánh, khiếu nại trong Nhân dân.

Từ phân tích trên, tác giả kiến nghị:

(i) Pháp luật cần thiết phải điều chỉnh khái niệm hỗ trợ tại khoản 14 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 theo hướng: “*hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là trách nhiệm của Nhà nước, nhà đầu tư trong việc trợ giúp cho người có đất bị thu hồi để ổn định cuộc sống, sản xuất và phát triển một cách bền vững*”. Quy định như vậy sẽ xác định hỗ trợ đối với người sử

²⁷⁷ Trần Minh Khôi, “Những khó khăn, bất cập trong quy định pháp luật và thực tiễn áp dụng quy trình thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ, tái định cư”, Kỷ yếu Hội thảo “Đào tạo, nâng cao năng lực nghiên cứu hoàn thiện quy trình thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ, tái định cư” do Trường Đại học Cần Thơ tổ chức, tr. 59.

²⁷⁸ Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 của Chính phủ trước đây quy định mức tối thiểu 1,5 lần giá đất nông nghiệp.

dụng đất đúng pháp luật mà bị thu hồi đất là quyền của người sử dụng đất được pháp luật bảo vệ và là trách nhiệm, nghĩa vụ của Nhà nước, nhà đầu tư chứ không phải là một hoạt động nhân đạo tùy thích theo cơ chế “xin - cho”.

Một đề xuất hỗ trợ có tính khả thi khác cũng cần nghiên cứu áp dụng là Nhà nước xem xét, ứng tiền bồi thường bằng cổ phần. Khi Nhà nước thanh toán tiền bồi thường, hỗ trợ nên ưu tiên thanh toán bằng trái phiếu với lãi suất ưu đãi. Đây sẽ là kênh đầu tư an toàn và hiệu quả đối với người có đất bị thu hồi, hạn chế tiêu xài lãng phí, giảm áp lực tài chính cho Nhà nước. Bên cạnh đó, khi xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư, cần đặc biệt lưu ý chính sách hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm cho người bị thu hồi đất theo hướng gắn với nhu cầu việc làm và năng lực của người bị thu hồi đất²⁷⁹.

(ii) Chính phủ cần rà soát quy định pháp luật, đối chiếu thực tiễn để có quy định cụ thể, hợp lý hơn về điều kiện được hỗ trợ ổn định đời sống, sản xuất, đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp và tìm kiếm việc làm, nhất là quy định về xác nhận “*đang trực tiếp sản xuất nông nghiệp trên đất đó*”²⁸⁰. Theo tác giả, nên bỏ quy định điều kiện hỗ trợ là “*đang trực tiếp sản xuất nông nghiệp trên đất đó*” bởi quy định này đang gây khó khăn, bức xúc cho người bị thu hồi đất, đồng thời cũng gây lúng túng cho cơ quan, tổ chức liên quan đến công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

(iii) Quốc hội cần quy định cụ thể và thống nhất mức hỗ trợ nói riêng và các quy định về hỗ trợ cho người sử dụng đất nói chung, nhằm bảo đảm mọi người dân sử dụng đất hợp pháp mà bị Nhà nước thu hồi phục vụ cho mục đích chung phải được Nhà nước, nhà đầu tư bảo đảm có cuộc sống ổn định và phát triển bền vững. Đồng thời khuyến khích các địa phương căn cứ tình hình thực tiễn phát sinh tại địa phương để quyết định các biện pháp hỗ trợ khác ngoài khung pháp lý chung theo quy định tại Điều 25 Luật Đất đai năm 2013.

Thứ tư, về tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Tái định cư gắn với việc Nhà nước thu hồi đất ở thực chất là tái định cư không tự nguyện. Luật Đất đai năm 2013 đưa ra quy định có tính nguyên tắc là việc thu hồi đất chỉ được thực hiện sau khi hoàn thành xây dựng nhà ở hoặc cơ sở hạ tầng của khu tái định cư. Khu tái định cư tập trung phải bảo đảm cơ sở hạ tầng đồng bộ, bảo đảm tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng, phù hợp phong tục, tập quán của vùng, miền (Điều 85). Nhìn chung, các quy định về tái định cư vẫn còn nhiều vướng mắc, nhất là ở các khu vực nông thôn, vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số còn nhiều. Cụ thể:

Một là, quy định về điều kiện tái định cư chỉ áp dụng đối với các trường hợp có giấy chứng nhận hoặc đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận về nhà ở, đất ở mà chưa xem xét đến các trường hợp đã ở thực tế nhưng không có Giấy chứng nhận hoặc không đủ điều kiện công nhận đất ở dẫn đến đối tượng này không được bồi thường đất ở là chưa phản ánh được chủ trương bảo đảm nơi ở ổn định cho Nhân dân của Đảng, Nhà nước ta.

²⁷⁹ Phạm Văn Võ (2013), *tlđđ*, tr.142

²⁸⁰ Vấn đề này, các địa phương có nhiều ý kiến kiến nghị, Bộ TNMT đã có hướng dẫn bổ sung tại Thông tư số 33/2017/TT - BTNMT ngày 29/9/2017 quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ. Tuy nhiên nội dung hướng dẫn vẫn chưa giải quyết được những vướng mắc trên thực tế, bởi Bộ này vẫn giữ quan điểm: trường hợp thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân phải được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đăng ký hộ khẩu thường trú xác nhận. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không cùng nơi đăng ký hộ khẩu thường trú thì phải xác nhận cả hai nơi là Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đăng ký hộ khẩu thường trú và Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất theo quy của Nghị định số 01/2017/NĐ-CP (điểm c, d, khoản 4 Điều 3).

Hai là, do hạn hẹp quỹ nhà, đất tái định cư nên trên thực tế nhiều địa phương chỉ cho phép người có đất bị thu hồi nhận 01 suất tái định cư mà chưa tính tới nhu cầu nhà ở, đất ở cần trong tương lai của các thành viên trong gia đình (con, cháu trong một gia đình). Đây là một sự bất hợp lý vì có thể dẫn đến sự chia cắt trong cư trú của các thế hệ trong một gia đình²⁸¹.

Ba là, đối với các trường hợp chênh lệch diện tích buộc người dân phải đóng tiền phân chênh lệch tăng là chưa linh động, gây khó khăn cho người tái định cư không có điều kiện lẫn cơ quan thực hiện tái định cư. Trường hợp người có đất ở bị thu hồi nhỏ hơn diện tích 01 nền trong khu tái định cư (do khi thực hiện khu tái định cư thường theo chuẩn lô, nền quy định) thì việc mua của Nhà nước phân chênh lệch đối với nhiều trường hợp hộ gia đình nghèo là vấn đề không đơn giản.

Bốn là, nhiều địa phương thực hiện không nghiêm quy định của pháp luật về việc phải hoàn thành nhà ở, hạ tầng khu tái định cư trước mới thu hồi đất, dẫn đến tình trạng người có nhà trên đất bị thu hồi phải thuê nhà trọ bằng tiền hỗ trợ tạm cư của Nhà nước, gây khó khăn về điều kiện ở. Đơn cử, tại thành phố Hồ Chí Minh có đến 24.365 trường hợp người dân chậm được chi trả bồi thường, hỗ trợ và tái định cư²⁸².

Các bất cập về tái định cư đều có nguyên nhân chung là các địa phương không chấp hành nghiêm chính sách, pháp luật về tái định cư; năng lực tổ chức thực hiện công tác này yếu kém; thủ tục đầu tư xây dựng các khu tái định cư còn phức tạp, chưa theo kịp với nhu cầu cấp bách của công tác thu hồi đất thực hiện dự án²⁸³.

Qua phân tích trên, tác giả đề xuất:

(i) Cần có quy định ràng buộc trách nhiệm và có chế tài cụ thể đối với của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, nhà đầu tư trong việc tạo quỹ đất, xây dựng các khu tái định cư phục vụ cho các dự án trên địa bàn. Kiên quyết xử lý đối với các địa phương để xảy ra tình trạng chưa có nhà, đất tái định cư mà tổ chức thu hồi đất của người dân. Đồng thời pháp luật cũng cần có những quy định linh động hơn về thủ tục đầu tư, xây dựng các khu tái định cư trong điều kiện dự án cấp bách phải thu hồi để thực hiện các dự án công cộng mà không phải tuân theo quy trình, thủ tục chặt chẽ về thu hồi, giao đất, đầu tư xây dựng cơ bản như một dự án bình thường. Ngoài ra, pháp luật cần quy định linh động hơn về bố trí diện tích lô, nền theo điều kiện thực tế của người có đất bị thu hồi và các phương án hỗ trợ tài chính, tạo điều kiện thuận lợi nhất cho người có nhà, đất ở bị thu hồi được nhận nền, nhà tái định cư để ổn định cuộc sống;

(ii) Pháp luật cũng cần quy định nới rộng các điều kiện được bồi thường bằng nhà, đất và chú trọng đến nhu cầu nhà ở, đất ở trong tương lai của các thành viên trong gia đình người có đất bị thu hồi bằng việc xây dựng khung pháp lý cụ thể để giải quyết tái định cư cho các trường hợp này;

²⁸¹ Đơn cử như trường hợp bà Lâm Thị Anh ở Nhà Bè bị thu hồi 3000 m² đất ở nhưng chỉ nhận được một nền tái định cư (diện tích 120m²) dẫn đến khiếu nại kéo dài, phức tạp. Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh khi xem xét đơn khiếu nại của bà Anh đã đồng giải quyết tái định cư và cho bà Anh mua thêm một số nền tái định cư theo giá bảo toàn vốn (Văn bản số 5007/UBND-NCPC, ngày 10/8/2017 của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh)

²⁸² Báo cáo số 736/BC-HĐND ngày 02/12/2017 của Hội đồng nhân dân thành phố Hồ Chí Minh về kết quả giám sát việc thực hiện pháp luật về quy hoạch đô thị và tình hình công tác quy hoạch đô thị trên địa bàn thành phố, tr. 6.

²⁸³ Báo cáo số 101/BC-TNMT ngày 21/9/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về Đánh giá tác động của Luật Đất đai 2013 đến tình hình khiếu nại, tố cáo về đất đai, tr. 2, 3.

(iii) Xây dựng và ban hành các khung chính sách, các quy trình, quy chuẩn kỹ thuật, điều kiện xã hội hợp lý làm cơ sở cho việc xây dựng, vận hành và quản lý các dự án tái định. Ví dụ, có thể nghiên cứu, tiếp thu và mở rộng mô hình mà Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành năm 2013 về “*Khung chính sách tái định cư*” (RPF) cho Dự án cải thiện nông nghiệp có tưới (VIAIP) do Ngân hàng Thế giới tài trợ thực hiện tại 7 tỉnh, nhằm cung cấp khung pháp lý phù hợp với văn kiện OP 4.12 của Ngân hàng Thế giới. Đây là khung chính sách tiên bộ được các chuyên gia tư vấn soạn thảo công phu, mong sớm được thực hiện trong thực tiễn rồi mở rộng thành Khung chính sách tái định cư ở nông thôn và miền núi trong cả nước;

(iv) củng cố, nâng cao năng lực chuyên môn, trách nhiệm của cán bộ, công chức và cơ quan được giao nhiệm vụ tổ chức thực hiện dự án tái định cư. Trong đó, khi xây dựng dự án tái định cư cần không những chú trọng đến nhà ở (housing) mà còn chỗ ở thích hợp (adequate shelter), như Nghị trình Habitat của Liên hợp quốc năm 1996 nhấn mạnh là “*có nghĩa nhiều hơn một mái nhà trên đầu mỗi người*”. Ngoài nhà ở an toàn, phù hợp lối sống quen thuộc, còn phải có các dịch vụ cơ bản, dễ đi lại và mưu sinh và các yêu cầu khác của việc định cư (*settlement*), như bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường, an ninh, hòa thuận, ứng phó thiên tai²⁸⁴. Muốn làm được điều này, Chính phủ cần nghiên cứu, xây dựng một khung chính sách tái định cư cấp quốc gia mang tính chuẩn mực chung để hướng dẫn cho các địa phương khi thực hiện thu hồi đất và tái định cư cho người có đất bị thu hồi. Đồng thời, cần có khung chính sách khuyến khích, thu hút các nguồn lực xã hội đầu tư xây dựng các khu tái định cư trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất và dự báo, kế hoạch thu hồi đất thực hiện các dự án phục vụ cho mục đích công cộng.

4.2.1.3. Hoàn thiện hệ thống quy phạm pháp luật về điều tiết, kiểm soát thị trường bất động sản/ thị trường quyền sử dụng đất và tăng cường công tác quản lý nhà nước đối với lĩnh vực này

Việc xác định giá đất để bồi thường theo quy định pháp luật hiện nay chủ yếu dựa vào giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích đã chuyển nhượng, bộc lộ những hạn chế “cốt tử” mà biểu hiện cụ thể của nó là giá bồi thường do Nhà nước phê duyệt luôn thấp hơn nhiều so với với giá giao dịch trên thị trường. Từ đó dẫn đến tình trạng so bì, khiếu nại. Theo tác giả, có hai nguyên nhân cốt lõi: *một là*, Việt Nam chưa kiểm soát được giá trị thực đối với các giao dịch về đất đai (giá ghi trong hợp đồng chuyển nhượng thường thấp hơn nhiều so với giá trị giao dịch thật); *hai là*, chưa kiểm soát, điều tiết được thị trường quyền sử dụng đất, tình trạng giá đất bị môi giới bất động sản, các nhà đầu tư chụp giật đẩy lên cao nhiều lần so với giá trị thật, gây sốt ảo xảy ra thường xuyên, làm cho người có đất bị thu hồi sau khi nhận tiền bồi thường không thể tái đầu tư có hiệu quả.

Ví dụ, tại Thành phố Hồ Chí Minh, giá đất tại thời điểm tháng 4 năm 2018 ở một số quận, huyện như Quận 9, Thủ Đức, Bình Chánh, Nhà Bè, Cần Giờ giá đất đã tăng vọt từ 50 đến 100% so với cuối năm 2017²⁸⁵; đất ở Phú Quốc cũng tăng vọt gấp 3 đến 4 lần so

²⁸⁴ Phạm Sỹ Liêm, *Cần đổi mới chính sách tái định cư*, Báo Xây dựng điện tử, Bộ Xây dựng, <http://www.baovaydung.com.vn/news/vn/quy-hoach-kien-truc/can-doi-moi-chinh-sach-tai-dinh-cu.html>, cập nhật ngày 15/11/2017.

²⁸⁵ Vũ Lê (VnExpress), *Sài Gòn sốt đất trở lại*, <https://vietnammoi.vn/sai-gon-sot-dat-tro-lai-97759.html>.

với thời điểm cuối năm 2017. Các địa phương khác như Hà Nội, Đà Nẵng, Đồng Nai, Bình Dương... cũng xảy ra trường hợp tương tự²⁸⁶.

Để khắc phục tình trạng trên, tác giả đề xuất tiếp tục hoàn thiện hệ thống quy phạm pháp luật về điều tiết, kiểm soát thị trường bất động sản/ thị trường quyền sử dụng đất, bảo đảm đưa thị trường hoạt động minh bạch, giá cả đất đai tương ứng với trị sử dụng đất do thị trường điều tiết, tránh tình trạng đẩy giá ảo như hiện nay. Trong đó, một trong những giải pháp cấp bách phải thực hiện là xây dựng và vận hành có hiệu quả cơ chế giao dịch đất đai qua sàn giao dịch, hạn chế và tiến đến không cho phép giao dịch đất đai bằng tiền mặt. Đồng thời có biện pháp quản lý, chế tài cụ thể, hiệu quả đối với đội ngũ môi giới, kinh doanh bất động sản nói chung và quyền sử dụng đất nói riêng, tránh tình trạng thao túng giá đất của đội ngũ này như hiện nay.

4.2.1.4. Tiếp tục hoàn thiện và nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị

Bên cạnh tình trạng “quy hoạch treo” như đã phân tích trên, công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn rất nhiều hạn chế như việc thực hiện chậm, chất lượng hạn chế, thiếu tính khả thi, việc công khai không đầy đủ, thiếu minh bạch, nhiều địa phương quản lý quy hoạch kém hiệu quả²⁸⁷. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng khiếu nại về đất đai. Do đó, tác giả đề xuất:

(i) Pháp luật cần quy định chi tiết, thống nhất quy trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và các quy hoạch khác như quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị... phải căn cứ và tuân thủ tuyệt đối quy hoạch sử dụng đất, để bảo đảm sự thống nhất trong các đồ án quy hoạch, bảo đảm đất đai được khai thác, sử dụng hiệu quả. Xóa bỏ cơ chế “xin - cho” như hiện nay, mà sâu xa hơn là bảo đảm các quyền, lợi ích của người sử dụng đất trong việc khai thác, sử dụng diện tích đất của mình;

(ii) Ban hành quy định quy trình xử lý đối với các dự án đã đưa vào kế hoạch sử dụng đất 3 kỳ liên tiếp mà không tổ chức thực hiện (Điều 49 Luật Đất đai năm 2013). Trong đó, cần xác định trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền lập, phê duyệt kế hoạch sử dụng đất hàng năm; xác định nghĩa vụ bồi thường cho người dân đối với thiệt hại về quyền và lợi ích khi đất của mình bị đưa vào quy hoạch mà không thực hiện; đồng thời bảo đảm cho người dân thực hiện các quyền trên thửa đất của mình khi Nhà nước thu hồi dự án mà không phải chờ điều chỉnh quy hoạch;

(iii) Ban hành quy định hướng dẫn xử lý đối với các trường hợp quy hoạch sử dụng đất không tương thích với quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, quy hoạch điểm dân cư nông thôn;

(iv) Cho phép người dân được chuyển mục đích sang đất ở theo hạn mức đối với các khu vực không phù hợp quy hoạch nhưng Nhà nước chưa xác định được nguồn vốn và lộ trình thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ và tái định cư cho người sử dụng đất.

²⁸⁶ <https://thanhnien.vn/kinh-doanh/sot-dat-phu-quoc-biet-thu-bien-co-giu-duoc-gia-tri-thuc-957155.html>; <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/dau-tu/dat-hoai-duc-thach-that-tang-gia-con-sot-moi-phia-tay-ha-noi-383963.html>; <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/dau-tu/sot-dat-da-nang-tang-gia-ky-luc-mat-trang-chuc-ty-371477.html>; <https://laodong.vn/lao-dong-doi-song/rui-ro-tiem-an-voi-con-sot-dat-o-dong-nai-565810.ldo>; <http://vietnamnet.vn/vn/bat-dong-san/thi-truong/loan-thong-tin-dat-nen-binh-duong-388202.html>

²⁸⁷ Báo cáo số 92/BC-BTNMT ngày 6/12/2016, *tlđđ*, tr. 3, 4.

(v) Quy định cho phép người sử dụng đất khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan, người có thẩm quyền trong quá trình lập, phê duyệt quy hoạch khi quyết định, hành vi đó xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân;

(vi) Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát việc lập, quản lý và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quy hoạch đô thị, xử lý kiên quyết đối với các trường hợp vi phạm nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; bảo đảm kỷ cương, kỷ luật quản lý nhà nước về đất đai.

4.2.1.5. Hoàn thiện các quy định cấp Giấy chứng nhận cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình theo hướng nới rộng các ràng buộc, tiến đến cấp giấy chứng nhận cho 100% thửa đất trên thực tế

Để hoàn toàn thành cấp Giấy chứng nhận cho 100% thửa đất, tác giả đề xuất:

(i) Nhà nước cần quy định nới lỏng các điều kiện pháp lý để cấp Giấy chứng nhận cho người dân²⁸⁸. Trong đó cần tập trung hướng dẫn các địa phương quy trình thực hiện cấp giấy chứng nhận theo Nghị định số 01/2017/NĐ-CP và cho phép cấp giấy chứng nhận đối với toàn bộ các thửa đất còn lại;

(ii) Các địa phương cần tập trung rà soát, giải quyết dứt điểm các vấn đề mang tính lịch sử để lại như nguồn gốc đất, hồ sơ địa chính... cũng như những vấn đề phát sinh như tranh chấp, khiếu nại, trùng ranh, thừa... để hoàn chỉnh hồ sơ cấp giấy chứng nhận cho tổ chức, cá nhân;

(iii) Cần dành ngân sách thích đáng từ nguồn kinh phí của địa phương và trung ương cho việc đầu tư xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai và hệ thống hồ sơ địa chính hiện đại; triển khai công tác cấp Giấy chứng nhận theo bản đồ địa chính, trích đo địa chính có tọa độ; làm tốt công tác đăng ký biến động, cập nhật hồ sơ địa chính; quan tâm đẩy mạnh công tác điều tra cơ bản về đất đai; hỗ trợ thực hiện đo đạc, cấp Giấy cho người sử dụng đất thực tế;

(iv) Đẩy mạnh kiện toàn Văn phòng Đăng ký đất đai, Tổ chức phát triển quỹ đất một cấp theo quy định của pháp luật đất đai; kiểm tra, rà soát việc thực hiện quy định về việc thực hiện thành lập Văn phòng Đăng ký đất đai, Trung tâm phát triển quỹ đất nhằm kịp thời phát hiện những khó khăn, vướng mắc ở địa phương, ban hành quy định nhằm hoàn thiện các tổ chức này;

(v) Tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính trên lĩnh vực đất đai, trong đó chú trọng thực hiện rà soát, công bố công khai thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai theo hướng minh bạch, tinh gọn, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tiếp cận thông tin đất đai, đăng ký đất đai và thực hiện các thủ tục cấp Giấy chứng nhận theo quy định.

(vi) Nâng cao ý thức trách nhiệm, thái độ của cán bộ công chức trong giải quyết hồ sơ, thủ tục hành chính về đất đai cho người dân;

²⁸⁸ Đơn cử như Luật Đất đai năm 2003 siết chặt các điều kiện cấp giấy cho hộ gia đình, cá nhân như đã phân tích trên đây. Đến Luật Đất đai năm 2013 có nới giãn hơn tại Điều 20 nhưng vẫn còn khá nhiều ràng buộc. Sau khi tiếp nhận nhiều kiến nghị của địa phương, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã mở hơn các điều kiện cấp Giấy tại Nghị định số 01/2017/NĐ-CP nhưng vẫn còn nhiều vướng mắc.

(vii) Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra công vụ, chấn chỉnh, xử lý kiên quyết đối với các trường hợp kéo dài thời gian giải quyết hồ sơ, trả hồ sơ không đúng quy định, gây phiền hà, nhiễu nhễ người dân²⁸⁹.

4.2.2. Bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện hành

4.2.2.1. Đổi mới phương thức giải quyết khiếu nại

Phương thức giải quyết khiếu nại theo kiểu “bộ trưởng - quan tòa” ở nước ta hiện nay là chưa tạo được sự bình đẳng giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại. Do đó, tác giả cho rằng, cần phải mạnh dạn sửa đổi phương thức giải quyết này theo hướng: *i.* quy định khiếu nại lần đầu do cấp trên trực tiếp của người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại giải quyết; giải quyết khiếu nại lần hai do cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại lần đầu mà bị khiếu nại giải quyết; *ii.* bỏ quy định Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định giải quyết lần đầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh; bổ sung thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai cho Thủ tướng Chính phủ đối với các khiếu nại đã được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ giải quyết lần đầu mà còn khiếu nại; *iii.* bổ sung, sửa đổi quy định giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định pháp luật hiện hành thành quy định “*cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan Nhà nước tự xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình ban hành hoặc thực hiện bị khiếu nại*”. Nhằm ràng buộc trách nhiệm và phát huy hiệu quả của việc “tự xem xét” này trên thực tế, cần ban hành quy định về quy trình, thủ tục tiếp nhận và giải quyết chặt chẽ như thủ tục giải quyết khiếu nại và quy định rõ trách nhiệm, chế tài đối với cá nhân, tổ chức thiếu trách nhiệm, vi phạm quy định trong quá trình xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính do mình hoặc cán bộ do mình quản lý ban hành hay thực hiện mà bị khiếu nại.

Đề xuất sửa đổi trên đây đồng thời đã giải quyết được nhiều bất cập, hạn chế trong quy định pháp luật khiếu nại hiện hành: *một là*, khắc phục được sự bất bình đẳng giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại nhưng đồng thời lại là người giải quyết khiếu nại, bảo đảm nguyên tắc cốt lõi “mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật”; *hai là*, khắc phục được mâu thuẫn trong nguyên tắc về thẩm quyền giải quyết khiếu nại; triệt tiêu những lúng túng, hạn chế từ thực tiễn khi mà Bộ trưởng giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch tỉnh bị khiếu nại.

4.2.2.2. Sửa đổi, bổ sung về quy định về quyền khiếu nại và thực thi quyền khiếu nại Thứ nhất, quy định thống nhất và rõ ràng hơn về chủ thể khiếu nại

Một là, sửa đổi, bổ sung quy định tại khoản 1 và 2 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 theo hướng thống nhất và mở rộng chủ thể có quyền khiếu nại bao gồm cả cơ quan, tổ chức, cá nhân người nước ngoài có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm hại bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan Nhà nước.

²⁸⁹ Theo Bộ tài nguyên và Môi trường, việc cấp giấy chứng cho người dân còn chậm; tình trạng trả lại hồ sơ không giải quyết vì các lý do trái quy định là khá phổ biến, đây là nguyên nhân cơ bản kéo dài thời gian thực hiện thủ tục, gây phiền hà cho người dân và là một trong những nguyên nhân dẫn đến phản ánh, kiến nghị, khiếu nại về tình trạng những nhiễu nhễ trong cấp Giấy chứng nhận của các địa phương (Báo cáo số 92/BC-BTNMT ngày 6/12/2016, tr. 8, 9).

Hai là, bổ sung quy định về đại diện khiếu nại đối với trường hợp người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự mà không có cha mẹ, người giám hộ theo hướng cho phép người thân đại diện khiếu nại hoặc tổ chức đoàn thể cử người đại diện khiếu nại.

Ba là, hướng dẫn cụ thể đối với việc áp dụng khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại 2011. Trong đó, xác định rõ ngoài chủ thể bị áp dụng trực tiếp các quyết định hành chính, hành vi hành chính thì các chủ thể không bị áp dụng trực tiếp các quyết định hành chính, hành vi hành chính nhưng quyền và lợi ích của họ bị ảnh hưởng hoặc xâm hại bởi các quyết định, hành vi này thì họ vẫn đương nhiên trở thành chủ thể khiếu nại. Cụ thể, đối với khiếu nại về đất đai cần xác định rõ người khiếu nại không chỉ là người sử dụng đất bị tác động trực tiếp bởi các quyết định hành chính, hành vi hành chính, mà còn bao gồm cả những người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan Nhà nước.

Thứ hai, sửa đổi, bổ sung đối tượng bị khiếu nại

Cần sửa đổi, bổ sung đối tượng bị khiếu nại theo hướng mở rộng đối tượng khiếu nại đối với quyết định hành chính và xác định các dấu hiệu cụ thể đối với hành vi hành chính để tạo điều kiện cho người dân thuận lợi trong thực hiện quyền khiếu nại của mình.

Một là, đối với quyết định hành chính là đối tượng bị khiếu nại cần tập trung sửa đổi, bổ sung các nhóm vấn đề sau:

(i) Mở rộng thẩm quyền ban hành các quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nhất là ở cấp huyện:

Từ thực tiễn pháp luật cho thấy, hầu hết quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai (đối tượng khiếu nại) đều do Ủy ban nhân dân các cấp ban hành nhưng pháp luật khiếu nại lại bỏ ngỏ chủ thể giải quyết khiếu nại đối với các quyết định do tập thể Ủy ban nhân dân ban hành này. Do đó, tác giả cho rằng, cần bổ sung vào Luật khiếu nại năm 2011 quy định cụ thể về thẩm quyền giải quyết đối với các vụ việc khiếu nại mà quyết định hành chính do tập thể Ủy ban nhân dân ban hành. Đồng thời, cần xem xét, mở rộng thẩm quyền ban hành các quyết định hành chính liên quan cho cá nhân Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nhất là cấp huyện để phù hợp với thực tiễn và bảo đảm sự linh động trong công tác quản lý nhà nước. Trong lĩnh vực đất đai hầu hết những loại việc ký tên theo danh nghĩa tập thể Ủy ban nhân dân chỉ có một số ít vụ việc đúng thực chất lấy ý kiến tập thể, còn lại hầu như không thực hiện và cũng không thể thực hiện.

Ví dụ, việc cấp Giấy chứng nhận lần đầu cho hộ gia đình, cá nhân theo quy định được ký với danh nghĩa tập thể Ủy ban nhân dân (TM.UBND/KT.CHỦ TỊCH/ PHÓ CHỦ TỊCH) nhưng trên thực tế, do người được phân công ký quyết định theo quy trình và sự thẩm định của cơ quan tham mưu mà không và cũng không thể họp Ủy ban nhân dân để quyết định việc cấp giấy. Điều chỉnh thẩm quyền theo hướng này sẽ bảo đảm được tính linh động, nhanh chóng, hiệu quả trong công tác quản lý Nhà nước về đất đai; tăng cường trách nhiệm của cá nhân Chủ tịch Ủy ban nhân dân.

(ii) Mở rộng quyền khiếu nại đối với văn bản quy phạm pháp luật

Theo tác giả, cần bổ sung vào pháp luật khiếu nại quy định “*công dân có quyền khiếu nại đối với các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ở địa phương ban hành khi cho rằng văn bản đó trái pháp luật*”. Quy định này là cần thiết và hợp lý, bởi Nhà nước Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đã và đang

hướng đến mở rộng dân chủ trực tiếp. Do đó, mở rộng quyền khiếu của công dân đối với văn bản quy phạm pháp luật là một bước bảo đảm việc thực hiện dân chủ trực tiếp trên thực tế. Hơn nữa, khiếu nại quyết định quy phạm pháp luật sẽ là một kênh thông tin “ngược” chân thật nhất để cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ở địa phương nắm bắt một cách chính xác những khiếm khuyết, hạn chế, bất cập về chính sách, quy định mà mình ban hành, nhằm kịp thời sửa đổi, điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp. Đồng thời qua kênh thông tin này, Trung ương Đảng, Quốc hội và Chính phủ cũng như các Bộ, ngành Trung ương thấy được những khó khăn, vướng mắc, bất hợp lý của cơ chế, chính sách và pháp luật kịp thời sửa đổi, bổ sung hoặc hướng dẫn địa phương thực hiện²⁹⁰. Ngoài ra, cho phép khiếu nại đối với văn bản quy phạm pháp luật cũng phù hợp với xu thế chung bởi nó đã được nhiều quốc gia trên thế giới công nhận và thực hiện²⁹¹.

(iii) Sửa đổi, bổ sung định nghĩa tại khoản 1 Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011 theo hướng quy định rõ nội hàm các loại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong nội bộ cơ quan. Theo đó, cần sửa đổi theo hướng “*các quyết định hành chính, hành vi trong nội bộ cơ quan là các quyết định, hành vi phục vụ cho hoạt động chỉ đạo, điều hành của cấp trên đối với cấp dưới mà không tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của các chủ thể khác*”.

(iv) Luật Khiếu nại năm 2011 cần bổ sung quy định cho phép công dân khiếu nại đối với các quyết định hành chính bất hợp lý và bắt buộc cơ quan, cá nhân có thẩm quyền khi xem xét, giải quyết khiếu nại phải xem xét cả khía cạnh hợp pháp và hợp lý. Quy định như vậy sẽ mở rộng quyền khiếu nại của công dân và là một sự tiếp thu từ thực tiễn giải quyết khiếu nại nhằm bổ sung về mặt pháp lý thế mạnh của phương thức giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính so với giải quyết vụ án hành chính tại Tòa án.

Hai là, pháp luật khiếu nại cần nghiên cứu, bổ sung khái niệm hành vi hành chính - đối tượng của khiếu nại. Trong đó xác định rõ các dấu hiệu cần thiết để nhận diện hành vi hành chính có thể bị khiếu nại nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại. Theo tác giả, pháp luật khiếu nại cần xác định rõ các dấu hiệu của hành vi hành chính theo các tiêu chí: *i.* trước hết đó là hành vi của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền quản lý nhà nước hoặc được trao nhiệm vụ, quyền hạn tiến hành các hoạt động mang tính quản lý nhà nước (ví dụ Văn phòng đăng ký đất đai); *ii.* thể hiện bằng hành động hoặc không hành động khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong quá trình tiến hành các hoạt động quản lý nhà nước; *iii.* tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của một hoặc một số tổ chức, cá nhân cụ thể; *iv.* hành vi hành chính - đối tượng của khiếu nại chỉ có thể là những xử sự bằng hành động hay không hành động của cơ quan, tổ chức, cá nhân được trao quyền trong quá trình tiến hành hoạt động quản lý nhà nước theo quy định pháp luật (không bao gồm các hành vi xã hội của cán bộ, công chức).

²⁹⁰ Qua thực tiễn cho thấy, thông thường những vướng mắc đó buộc các địa phương phải ban hành những văn bản quy phạm pháp luật “vượt rào” để tháo gỡ khó khăn và phát triển địa phương. Điều này dẫn đến tình trạng ban hành văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp và văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

²⁹¹ Ví dụ, theo Điều 4 Luật về giải quyết sự không đồng ý với các hành vi của cơ quan hành chính của Nhật Bản, thì tất các quyết định hành chính có thể trở thành đối tượng của khiếu nại, kể cả quyết định quy phạm (Nguyễn Cửu Việt (2011), *Luật hành chính nước ngoài*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 515).

4.2.2.3. Đơn giản hóa các điều kiện để một vụ việc khiếu nại được xem xét, giải quyết

Như phân tích ở Chương 3, với các quy định hiện hành, Nhà nước vẫn “giành” lợi thế về phía cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ và đẩy cái khó về phía người khiếu nại. Do đó, pháp luật khiếu nại cần sửa đổi, bổ sung theo hướng đơn giản hóa các điều kiện để một vụ việc được xem xét, giải quyết. Cụ thể:

Thứ nhất, không nên quy định người khiếu nại có nghĩa vụ phải *khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết* như một điều kiện để xem xét, giải quyết khiếu nại. Cần quy định rõ Nhà nước khuyến khích người khiếu nại *khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết* và cơ quan Nhà nước có trách nhiệm tiếp nhận mọi đơn thư khiếu nại của tổ chức, cá nhân, phân loại và chuyển đến đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Đồng thời có trách nhiệm thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại biết để thực hiện quyền khiếu nại của mình. Ví dụ: giao trách nhiệm cho Ban tiếp công dân cấp huyện tiếp nhận, phân loại, xử lý tất cả các loại đơn thư khiếu nại, tố cáo, tranh chấp, kiến nghị... của người dân và chuyển đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Đồng thời thông báo bằng văn bản cho người dân biết cơ quan có thẩm quyền đang thụ lý giải quyết.

Thứ hai, quy định nghĩa vụ của người khiếu nại đưa ra chứng cứ về tính đúng đắn, hợp lý của việc khiếu nại; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan cho người khiếu nại là chưa hợp lý, gây khó khăn cho người khiếu nại. Vấn đề đặt ra là phải nghiên cứu, sửa đổi quy định này theo hướng, xác định rõ trong pháp luật khiếu nại nghĩa vụ chứng minh phải thuộc về cơ quan hành chính, người có thẩm quyền có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại.

Thứ ba, quy định việc khiếu nại phải được thực hiện bằng đơn, có ký tên hoặc điền chỉ là chưa phù hợp với điều kiện cải cách hành chính hiện nay. Do đó, pháp luật nên quy định mở rộng hơn hình thức thực hiện việc khiếu nại qua đơn, thư điện tử nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người khiếu nại và nâng cao trách nhiệm của người tiếp nhận giải quyết khiếu nại theo tinh thần xây dựng một chính phủ kiến tạo và phục vụ.

Thứ tư, quy định thời hiệu khiếu nại của pháp luật hiện hành còn mâu thuẫn với pháp luật tố tụng và việc áp dụng quy định thời hiệu trên thực tiễn vẫn còn hạn chế quyền của người khiếu nại. Do đó, Luật Khiếu nại năm 2011 cần phải điều chỉnh thời hiệu khiếu nại cho tương thích với thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Đồng thời, nhà làm luật cần giải thích cụ thể “những trở ngại khách quan khác” được quy định tại Điều 9 Luật Khiếu nại năm 2011.

Thứ năm, quy định khiếu nại lần hai (đối với trường hợp khiếu nại lần đầu đã quá thời hạn quy định mà không được giải quyết), người khiếu nại phải gửi kèm theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu là chưa hợp lý, gây lúng túng, khó khăn cho cả người khiếu nại và người giải quyết khiếu nại. Do đó, Luật Khiếu nại năm 2011 cần bổ sung quy định bắt buộc tiếp nhận, giải quyết khiếu nại cho người dân trong trường hợp này mà không yêu cầu phải nộp quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu.

Thứ sáu, quy định về rút đơn khiếu nại còn cứng nhắc, thiếu linh động trên thực tiễn. Do đó, cần điều chỉnh, bổ sung Điều 10 Luật Khiếu nại năm 2011 theo hướng mở rộng hình thức rút khiếu nại. Theo đó, chấp nhận hình thức ghi nhận bằng biên bản làm việc trên cơ chế ý chí và đồng thuận của người khiếu nại mà không nhất thiết phải yêu cầu

người khiếu nại làm đơn rút khiếu nại và ký tên, điểm chỉ. Quy định này vừa phù hợp với thực tiễn, vừa tạo điều kiện thuận lợi cho cả người khiếu nại và người giải quyết khiếu nại.

4.2.2.4. Pháp luật khiếu nại cần phải quy định bổ sung, làm rõ một số nội dung về quyền của người khiếu nại, của luật sư, trợ giúp viên pháp lý

Thứ nhất, vấn đề ủy quyền khiếu nại cần được quy định rõ hơn, nhằm tránh gây khó khăn trong việc thực hiện quyền khiếu nại của người sử dụng đất và việc xử lý của cơ quan nhà nước. Cần quy định thống nhất vấn đề đại diện thực hiện việc khiếu nại quy định tại Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011 nhằm giải quyết các trường hợp phát sinh trên thực tế mà chưa được pháp luật quy định²⁹².

Thứ hai, đối với quy định nhiều người khiếu nại cùng một nội dung, thì pháp luật cần quy định rõ: đối với trường hợp từ 2 đến 4 người khiếu nại cùng một nội dung thì người tiếp nhận khiếu nại hướng dẫn viết đơn từng trường hợp và giải quyết theo quy định tại khoản 1, 2, 3 Điều 8 Luật Khiếu nại năm 2011.

Thứ ba, cần bổ sung nội dung, phạm vi ủy quyền cho luật sư, trợ giúp viên theo quy định tại điểm b, khoản 1 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011 cho rõ ràng, chặt chẽ, phù hợp với pháp luật về luật sư, pháp luật về dân sự.

4.2.2.5. Quy định cụ thể về thủ tục tiếp nhận, thụ lý và giải quyết khiếu nại theo hướng khoa học, minh bạch hóa

Thứ nhất, quy định trong vòng 10 ngày phải thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại biết khiếu nại được thụ lý hay không được thụ lý đối với trường hợp khiếu nại về đất đai là quá ngắn, bởi các vụ việc giải quyết khiếu nại về đất đai rất phức tạp. Do đó, cần nói rộng thời gian này để bảo đảm người giải quyết khiếu nại có đủ thời gian thẩm tra thông tin, hồ sơ ban đầu làm cơ sở tiếp nhận, thụ lý giải quyết hay không.

Thứ hai, việc ấn định thời hạn giải quyết khiếu nại về đất đai theo Điều 28 và 37 Luật Khiếu nại năm 2011 là một áp lực không nhỏ đối với người giải quyết khiếu nại về đất đai. Theo tác giả, trước mắt, Luật Khiếu nại năm 2011 cần có điều khoản linh động đối với thời hạn giải quyết các trường hợp khiếu nại phức tạp trong lĩnh vực đất đai. Về lâu dài, cần có Nghị định quy định riêng về giải quyết khiếu nại đối với đất đai, trong đó có điều khoản về thời hạn như đề xuất dưới đây.

Thứ ba, quy định về đối thoại còn nhiều điểm chưa hợp lý, cần bổ sung quy định ủy quyền đối với việc gặp gỡ, đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại cho phù hợp với thực tiễn hiện nay. Đồng thời có văn bản hướng dẫn thi hành quy định cụ thể cơ chế ủy quyền cũng như quy trình tiếp xúc, đối thoại với từng loại việc đơn giản hay phức tạp để quy định theo hướng: người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại (Chủ tịch, Thủ tướng, Bộ trưởng bộ Tài nguyên Môi trường....) bắt buộc phải đối thoại đối với những vụ việc khiếu nại đông người, phức tạp, còn những vụ việc đơn giản thì ủy quyền cho cấp phó hoặc cơ quan tham mưu tổ chức đối thoại.

Thứ tư, quy định về đình chỉ việc giải quyết khiếu nại chưa giải quyết hết các trường hợp phát sinh trên thực tế dẫn đến tình trạng mỗi địa phương giải quyết một cách

²⁹² Trường hợp người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự mà không có cha, mẹ, người giám hộ thì chưa xác định được ai là người đại diện; chưa xác định được người đại diện của cơ quan, tổ chức thực hiện khiếu nại; người đại diện cơ quan, tổ chức được ủy quyền cho luật sư để thực hiện việc khiếu nại hay không? Trường hợp người khiếu nại bị chết hoặc mất tích thì xử lý thế nào?

khác nhau. Do đó, pháp luật khiếu nại cần bổ sung quy định cụ thể việc đình chỉ giải quyết đối với các trường hợp: người khiếu nại là cá nhân đã chết mà quyền và nghĩa vụ của họ không được hoặc chưa được thừa kế; cơ quan, tổ chức đã giải thể mà không có cơ quan, tổ chức khác thừa kế quyền và nghĩa vụ tham gia khiếu nại; người khiếu nại đã được triệu tập nhiều lần mà vẫn vắng mặt không có lý do chính đáng; người khiếu nại có hành vi trốn tránh, cản trở cơ quan có thẩm quyền xác minh tại chỗ để làm rõ nội dung vi phạm hành chính của người khiếu nại (vi phạm về sử dụng đất đai); người khiếu nại mất năng lực hành vi dân sự mà chưa xác định được người đại diện theo quy định pháp luật; đã hết thời hạn giải quyết khiếu nại mà người khiếu nại không thể có mặt theo yêu cầu...

4.2.2.6. Bổ sung, hoàn thiện quy định về thi hành quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật

Pháp luật khiếu nại hiện hành có thiếu sót cơ bản khi không đặt ra vấn đề thời hạn phải thực hiện đối với quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật. Do đó, về mặt thực tiễn, thời hạn thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại lại do chính người bị khiếu nại đặt ra. Từ đó, dẫn đến tình trạng thực hiện quyết định chậm, đùn đẩy trách nhiệm. Vì vậy, pháp luật khiếu nại cần bổ sung quy định về thời hạn thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật và hướng dẫn thủ tục thực hiện loại quyết định này cũng như các chế tài khi có vi phạm, để các địa phương có cơ sở áp dụng trên thực tế.

4.2.2.7. Cần ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 75/2012/NĐ-CP của Chính phủ

Bên cạnh việc sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại năm 2011, cần ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 75/2012/NĐ-CP của Chính phủ, trong đó dành những điều khoản quy định cụ thể đối khiếu nại và giải quyết về đất đai cho phù hợp với thực tiễn.

4.2.3. Bổ sung, hoàn thiện quy định pháp luật tổ tụng hành chính và các quy định pháp luật liên quan khác

Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 có hiệu lực thi hành và đi vào thực tiễn cuộc sống được gần 3 năm. Tuy chưa có sự tổng kết, đánh giá một cách toàn diện nhưng qua đánh giá hàng năm và thực tiễn thi hành Luật này cho thấy bên cạnh những ưu điểm, tiến bộ vẫn còn bộc lộ những hạn chế cố hữu như tỷ lệ tiếp nhận và giải quyết án chiếm tỷ lệ rất thấp trong các vụ việc tranh chấp trên lĩnh vực đất đai giữa người sử dụng đất với cơ quan hành chính Nhà nước. Vai trò của Tòa án mờ nhạt, chưa thực sự độc lập trong hoạt động xét xử án hành chính. Vấn đề cốt lõi nhất là người dân khó có được chứng cứ để làm bằng chứng trước Tòa án nhằm bảo vệ quyền, lợi ích của mình, bởi lịch sử quản lý đất đai yếu kém, hồ sơ địa chính gần như nằm hoàn toàn trong tay cơ quan nhà nước bị khiếu nại²⁹³.

Từ những bất cập, hạn chế trên, nên phương thức khởi kiện tại Tòa án vẫn ít được người dân lựa chọn. Tuy nhiên, về lâu dài, khởi kiện vụ án ra Tòa án để nhận được một phán quyết công bằng, hợp lý sẽ là xu hướng tất yếu. Đây cũng sẽ là một kênh quan trọng mà người dân lựa chọn để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước sự xâm phạm từ phía cơ quan Nhà nước. Do đó, bên cạnh thực hiện đồng bộ các giải pháp nâng cao chất

²⁹³ Đơn cử, trong năm 2017, tại TP.HCM, Tòa án nhân dân 2 cấp thụ lý 1.481 vụ án hành chính nhưng chỉ giải quyết được 484 vụ, đạt 34,28% (trong đó Tòa án nhân dân thành phố tỷ lệ giải quyết chỉ đạt 29,96%); trong đó, tỷ lệ bản án, quyết định sửa do lỗi chủ quan chiếm 9,05% (Báo cáo số 1547/BC-TATP ngày 23/11/2017 của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh tổng kết công tác xét xử năm 2017 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2018, tr. 8).

lượng, hiệu quả giải quyết án hành chính của Tòa án, pháp luật tố tụng hành chính cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện theo hướng mở rộng thẩm quyền xét xử các vụ án hành chính; mở rộng đối tượng khiếu kiện, cho phép người dân khởi kiện tất cả các quyết định, hành vi của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền (cả văn bản quy phạm, Nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp) khi cho rằng quyết định, hành vi đó xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Ngoài ra, cần có những giải pháp phòng tránh sự can thiệp của người có thẩm quyền trong cấp ủy Đảng đối với hoạt động xét xử bởi “xét về cấp bậc trong Đảng thì Chánh án Tòa án của một cấp luôn thấp hơn người đứng đầu bộ máy hành chính cấp đó”²⁹⁴.

4.2.4. Nghiên cứu mở rộng, đa dạng phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất phù hợp với điều kiện nước ta hiện nay

Ở Việt Nam, quyền sử dụng đất của người sử dụng đất là quyền tài sản và nó cần phải được bảo vệ như quyền sở hữu. Tuy nhiên, khi tiến hành các hoạt động của đại diện chủ sở hữu như giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất tác động đến quyền tài sản của người sử dụng đất, Nhà nước lại không sử dụng kênh lưu thông dân sự mà bằng thủ tục hành chính. Khi phát sinh tranh chấp giữa Nhà nước với người sử dụng đất, pháp luật cũng chỉ cho phép giải quyết nó theo thủ tục khiếu nại hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính ra Tòa án, mà chưa quy định giải quyết loại tranh chấp này theo thủ tục tố tụng dân sự theo đúng bản chất của tranh chấp về tài sản. Do đó, tác giả đề xuất, bên cạnh việc phân định rõ ràng quyền năng của cơ quan Nhà nước trong thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu và vai trò quản lý nhà nước, pháp luật cần mở rộng cơ chế bảo vệ quyền tài sản của người sử dụng đất bị xâm hại từ phía cơ quan nhà nước bằng quy định cho phép người sử dụng đất khởi kiện vụ án dân sự tại Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự. Tất nhiên, đây là một vấn đề cần phải được tiếp tục nghiên cứu sâu và toàn diện để đưa ra những quy định sao cho vừa bảo đảm bảo vệ nghiêm ngặt quyền tài sản của người sử dụng đất nhưng phù hợp với điều kiện Việt Nam hiện nay.

4.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai

4.3.1. Hoàn thiện tổ chức bộ máy; nâng cao ý thức, trách nhiệm của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, nhất là cấp cơ sở

Hiện nay, theo báo cáo chính thức của các cơ quan chức năng có thẩm quyền, tỷ lệ các vụ việc khiếu nại đã giải quyết luôn đạt tỷ lệ cao (trên 80%) nhưng nghịch lý là số vụ việc khiếu nại về đất đai, nhất là khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất không có xu hướng giảm cả về quy mô, lẫn tính chất phức tạp. Điều này chỉ có thể lý giải là do “*khiếu nại chồng khiếu nại*”. Nói cách khác, ngoài những khiếu nại mới phát sinh, thì rất nhiều vụ việc mặc dù cơ quan có thẩm quyền đã hoàn thành việc giải quyết theo trình tự, thủ tục, thời hạn luật định nhưng người khiếu nại chưa đồng tình, tiếp tục khiếu nại.

Từ thực tiễn cho thấy, việc tiếp khiếu của người dân có nhiều lý do, trong đó có hai lý do cơ bản: *một là*, mặc dù các cơ quan chức năng đã giải quyết hết thẩm quyền, trách nhiệm, đúng quy định pháp luật nhưng người dân vẫn tiếp tục khiếu nại với hy vọng được giải quyết theo yêu cầu chủ quan của mình. Thực tế là nhiều trường hợp dù đã giải quyết

²⁹⁴ Đặng Hùng Võ, *Bài trả lời phỏng vấn chuyên gia*, tr. 3.

hết thẩm quyền nhưng vẫn được “lật lại” để xem xét do áp lực cử tri, do thiếu nhất quán trong áp dụng pháp luật “sáng đúng, chiều sai” và thường kết quả giải quyết là mặc dù không có tình tiết mới để xem xét, giải quyết lại vụ việc nhưng người có thẩm quyền vẫn linh động áp dụng hỗ trợ có lợi cho người dân để khỏi bị “phiền hà”. Điều này đã tạo tâm lý “hễ khiếu nại là được”. Từ đó, nhiều trường hợp người khiếu nại cố tình khiếu nại theo kiểu được thì hưởng, không được cũng chẳng mất gì; *hai là*, trường hợp người giải quyết khiếu nại do bị sức ép về trách nhiệm, thời gian nên chỉ quan tâm đến giải quyết theo đúng thủ tục, thời gian luật định mà chưa quan tâm đến chất lượng, hiệu quả thực sự của quyết định giải quyết khiếu nại mà mình đã ban hành. Kiểu giải quyết cho “xong chuyện”, chờ cấp trên giải quyết tiếp này chiếm một số lượng không nhỏ trên thực tế mà mình chứng là tỷ lệ khiếu nại lần hai và khởi kiện ra Tòa đối với các quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai ngày càng nhiều

Do đó, để nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại, ngoài giải pháp hoàn thiện pháp luật, cần triển khai đồng bộ nhiều giải pháp, trong đó đặc biệt quan tâm xây dựng hoàn thiện tổ chức bộ máy và nâng cao chất lượng, ý thức trách nhiệm của đội ngũ cán bộ làm công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại. Cụ thể:

Thứ nhất, như đã trình bày, pháp luật khiếu nại chưa quy định thống nhất cơ quan tham mưu giải quyết khiếu nại đất đai nên thực tế xảy ra tình trạng cảm tính trong giao việc, cơ quan được giao việc không chuyên nghiệp, làm công tác giải quyết khiếu nại theo kinh nghiệm, dẫn đến chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại không cao. Vì vậy, tác giả cho rằng, trước mắt: *i*. pháp luật cần “hoàn trả” quyền giải quyết khiếu nại cho Tổng Thanh tra Nhà nước như một cơ quan cấp bộ. Đồng thời, khi pháp luật xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai thuộc về Thủ tướng Chính phủ như đề xuất ở trên thì quy định rõ cơ quan này (Thanh tra Chính phủ) có trách nhiệm, quyền hạn tham mưu cho Thủ tướng giải quyết lần hai đối với các vụ việc thuộc thẩm quyền Thủ tướng Chính phủ; *ii*. ở cấp tỉnh, pháp luật cần quy định rõ ràng việc phối hợp tham mưu giải quyết khiếu nại về đất đai giữa cơ quan Thanh tra hành chính và cơ quan Thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường; *iii*. ở với cấp huyện, nơi xuất phát hầu hết các khiếu nại trong lĩnh vực đất đai, cần quy định rõ: việc tham mưu giải quyết khiếu nại chỉ giao cho cơ quan Thanh tra, không giao cho cơ quan chuyên môn, nhằm bảo đảm việc giải quyết khiếu nại tuân theo quy định của pháp luật, chính xác và hiệu quả.

Về lâu dài, cần xem xét tăng cường chức năng, quyền hạn cho cơ quan Thanh tra theo hướng xây dựng cơ quan thanh tra thành cơ quan chuyên trách giải quyết khiếu nại hành chính mà không phụ thuộc vào thủ trưởng cơ quan cùng cấp - người đã ra quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính cho phù hợp với định hướng “nâng cao thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan thanh tra” được nêu trong Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Để phát huy vai trò độc lập của cơ quan Thanh tra trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính, pháp luật cũng cần sửa đổi, bổ sung cơ cấu, chức năng ngành Thanh tra theo hướng: Tổng Thanh tra phải được Quốc hội bầu, Thủ tướng phê duyệt kết quả bầu cử. Chánh Thanh tra phải được Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp chỉ có trách nhiệm phê chuẩn từ kết quả bầu cử. Đồng thời đơn giản hóa, thu gọn tổ chức thanh tra về một môi trực thuộc Thanh tra Chính

phủ về cơ cấu tổ chức, biên chế, cơ chế bổ nhiệm, đào tạo... nhằm bảo đảm sự thống nhất, không trùng lặp, không bỏ sót trong công tác thanh tra và bảo đảm tính độc lập, chuyên nghiệp trong hoạt động Thanh tra.

Song song đó, cần tiếp tục củng cố tổ chức và hoạt động của Ban tiếp công dân theo quy định của Luật Tiếp công dân; thành lập các Tổ tư vấn, Hội đồng tư vấn giải quyết khiếu nại ở các cấp, thu hút các thành viên có kiến thức pháp lý và trình độ chuyên môn chuyên sâu trong lĩnh vực đất đai giúp chủ thể có thẩm quyền trong hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai. Nhà nước cần ban hành quy định cụ thể về tổ chức và hoạt động hòa giải trong giải quyết khiếu nại về đất đai, trong đó Chính phủ cần chỉ đạo thành lập Tổ, Nhóm tư vấn bao gồm những cán bộ, đảng viên, trí thức có tâm huyết, chủ đầu tư dự án... am hiểu pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại để tư vấn, hỗ trợ cho người khiếu nại bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Thứ hai, cần xây dựng kế hoạch, lộ trình về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác giải quyết khiếu nại theo hướng chuyên môn hóa, tuyển chọn cán bộ có phẩm chất đạo đức, có trình độ chuyên môn và am hiểu các lĩnh vực của đời sống để bổ sung vào đội ngũ cán bộ làm công tác giải quyết khiếu nại. Trong thời gian tới cần chú trọng tập trung quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng đối với thủ trưởng cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và cán bộ tham mưu giải quyết khiếu nại, mà cụ thể là lực lượng thanh tra các cấp vì đây là những chủ thể quyết định chất lượng, hiệu quả của công tác giải quyết khiếu nại.

Thứ ba, công tác tiếp công dân, xử lý đơn thư và giải quyết khiếu nại là những công việc đặc thù, chịu áp lực nặng nề và thường xuyên phải đối mặt với những xung đột về lợi ích giữa các bên có liên quan nhưng chế độ đãi ngộ hiện nay vẫn còn mang tính cào bằng, chưa bảo đảm “đủ” để đội ngũ này an tâm công tác. Vì vậy, quan tâm chăm lo về chế độ, chính sách, bảo đảm đời sống cho đội ngũ cán bộ này để họ yên tâm công tác và hạn chế tiêu cực bằng những quy định cụ thể là rất cần thiết. Theo đó, tác giả cho rằng, bên cạnh cải cách về tiền lương, phụ cấp nghề, cần tạo điều kiện, phương tiện làm việc, cơ hội được đào tạo, bồi dưỡng và chính sách thi đua, khen thưởng...

Thứ tư, hàng năm, cần có tổng kết, đánh giá đối với công tác giải quyết khiếu nại trên lĩnh vực đất đai, nhất là tổng kết, rút ra những bài học kinh nghiệm từ thực hiện chủ trương giải quyết các vụ việc khiếu nại kéo dài, phức tạp trên lĩnh vực đất đai theo Kế hoạch số 1130/KH-TTCT ngày 10 tháng 5 năm 2012 về kiểm tra, rà soát các vụ việc khiếu nại, tố cáo tồn đọng, kéo dài và Kế hoạch 2100/KH-TTCT ngày 19/9/2013 tiếp tục kiểm tra, rà soát các vụ việc khiếu nại, tố cáo tồn đọng, kéo dài của Thanh tra Chính phủ. Đồng thời đánh giá lại việc xem xét, giải quyết lại các quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật để ban hành chuẩn chung đối với các trường hợp phải xem xét lại, sao cho vừa bảo đảm bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của người khiếu nại, vừa tránh tình trạng xem xét lại một cách “ngẫu hứng” theo ý chí chủ quan của người giải quyết. Cách làm này, vừa mất sức vừa tạo cơ hội cho những trường hợp cố tình sử dụng kênh khiếu nại để trục lợi, gây rối. Để tránh tình trạng xem xét lại các quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực một cách ngẫu hứng và đạt được tính thống nhất cao trong giải quyết các vụ việc tương tự, nhất là đối với các trường hợp kéo dài, phức tạp, tác giả cho rằng, Chính phủ cần giao cho Tổng Thanh tra Chính phủ thực hiện việc rà soát, mã hóa tất cả các quyết

định giải quyết khiếu nại mang tính chuẩn hóa cao để làm tài liệu phổ biến, hướng dẫn cho các địa phương nghiên cứu, áp dụng tương tự.

Thứ năm, cần nghiên cứu, đánh giá chuyên sâu về chất lượng giải quyết khiếu nại trên lĩnh vực đất đai, trên cơ sở đó xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng giải quyết khiếu nại trên lĩnh vực này phục vụ cho công tác thanh, kiểm tra cũng như thi đua, khen thưởng, tránh tình trạng đánh giá trên số liệu vụ việc khiếu nại đã giải quyết thì đạt cao mà chất lượng, hiệu quả kém để người dân tiếp tục khiếu nại.

Thứ sáu, giải quyết khiếu nại về đất đai là nhiệm vụ của các chủ thể tham gia hoạt động giải quyết khiếu nại theo quy định pháp luật. Vì vậy, ý thức, trách nhiệm của các chủ thể này sẽ quyết định đến chất lượng và hiệu quả của công tác giải quyết khiếu nại, trong đó quan trọng nhất là ý thức trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai, mà cụ thể là thủ trưởng cơ quan hành chính Nhà nước và đội ngũ cán bộ tham mưu, giúp việc giải quyết khiếu nại về đất đai. Do đó, cần tập trung nâng cao ý thức, trách nhiệm của đội ngũ cán bộ này bằng nhiều giải pháp cụ thể như: tăng cường bồi dưỡng kiến thức chuyên môn, trau dồi đạo đức công vụ, trang bị các kỹ năng cần thiết cho nghiệp vụ giải quyết khiếu nại; xây dựng chế độ trách nhiệm của từng cá nhân có thẩm quyền trong công tác giải quyết khiếu nại; thực hiện tốt chế độ động viên, khen thưởng cũng như xử lý vi phạm kiên quyết, kịp thời hiệu quả... Riêng đối với thủ trưởng cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai, nhất là ở cấp cơ sở (cấp huyện, cấp xã), bên cạnh bồi dưỡng, nâng cao năng lực lãnh đạo, quản lý, cần được bồi dưỡng chuyên sâu kiến thức pháp luật về đất đai và pháp luật khiếu nại. Đồng thời giáo dục ý thức trách nhiệm để các chủ thể này xác định giải quyết khiếu nại về đất đai là nhiệm vụ chính trị quan trọng, khắc phục tình trạng giao cho cấp phó hoặc các cơ quan chuyên môn.

4.3.2. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại về đất đai

Thứ nhất, đối với công tác thanh tra, kiểm tra công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại về đất đai

Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm giải quyết khiếu nại của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và xử lý nghiêm đối với các trường hợp vi phạm, nhất là tập trung thanh tra, kiểm tra, xử lý và chấn chỉnh hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại ở cấp huyện, nơi xảy ra hầu hết các vụ việc khiếu nại về đất đai là yêu cầu tất yếu và cấp bách hiện nay. Trong đó tập trung: *i*. xây dựng và thực hiện nghiêm túc quy trình thanh tra, kiểm tra trách nhiệm tiếp công dân, giải quyết khiếu nại về đất đai. Nội dung kết quả thanh tra, kiểm tra cần xác định rõ trách nhiệm tập thể, cá nhân trong việc để dẫn tới tình trạng tổ chức công tác tiếp nhận và giải quyết khiếu nại kém hiệu quả và xử lý hoặc kiến nghị người có thẩm quyền xử lý nghiêm minh đối với các trường hợp vi phạm pháp luật; *ii*. tập trung thanh tra, kiểm tra có trọng điểm việc thực hiện các quy định về khiếu nại về đất đai như: thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước về tổ chức việc tiếp công dân, tiếp nhận và xử lý đơn, thư khiếu nại theo thẩm quyền; thanh tra, kiểm tra trách nhiệm giải quyết các khiếu nại về đất đai; thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc quản lý nhà nước về khiếu nại; thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc xử lý những vụ, việc khiếu nại, tố cáo đông người, bức xúc, kéo dài, phức tạp trên địa bàn; làm rõ trách nhiệm trong

việc hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra đối với cấp dưới về chấp hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo, giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với các vụ việc cụ thể.

Về lâu dài, những nội dung trên có thể được tập hợp thành bộ quy chuẩn làm mẫu khi tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước trong thực hiện pháp luật về khiếu nại hành chính. Thanh tra Chính phủ cần ban hành thông tư hướng dẫn về quy trình nghiệp vụ thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về khiếu nại.

Thứ hai, đối với công tác giám sát

Cùng với thanh tra, kiểm tra, hoạt động giám sát có một ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm thực thi pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai. Như đã phân tích trên, hiện nay nước ta hiện nay đã xây dựng được một hệ thống giám sát đồng bộ, từ trong (nội tại bộ máy nước) ra ngoài (giám sát của Mặt trận, các đoàn thể nhân dân) cùng với giám sát của Đảng đã phát huy hiệu quả nhất định. Tuy nhiên, từng mô hình giám sát cũng bộc lộ những hạn chế nhất định, nhất là chưa phát huy hiệu lực, hiệu quả trên thực tế²⁹⁵. Vì vậy, để giám sát thực sự mang lại hiệu quả, tác giả cho rằng nên thực hiện đồng bộ các giải pháp, trong đó đặc biệt chú trọng xây dựng hoàn thiện khung pháp lý cho hoạt động giám sát và chú trọng nâng cao chất lượng của hoạt động giám sát. Cụ thể:

Đối với giám sát của cơ quan quyền lực Nhà nước, bên cạnh việc nâng cao tính chuyên nghiệp, hiệu quả, công tác giám sát đối với việc thực thi pháp luật khiếu nại, tố cáo, Quốc hội và Hội đồng nhân dân nên trao thẩm quyền giám sát khiếu nại tập trung cho một cơ quan như Ủy ban thường vụ Quốc hội và cơ quan tham mưu chính là Ban dân nguyện hay Ban pháp chế Hội đồng nhân dân (cấp tỉnh, huyện). Bên cạnh đó, cần quy định hình thức chế tài rõ ràng, nghiêm khắc hơn đối với các đối tượng bị giám sát không thực hiện các yêu cầu, kiến nghị của chủ thể giám sát sau giám sát. Về lâu dài, cần tiếp tục tăng số lượng đại biểu chuyên trách nhằm bảo đảm tính độc lập, thời gian, trách nhiệm trong hoạt động đại biểu dân cử nói chung và giám sát giải quyết khiếu nại nói riêng.

Đối với giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các thành viên, pháp luật về giám sát, pháp luật khiếu nại cần quy định xác định giám sát là “quyền năng” của Mặt trận Tổ quốc chứ không phải là trách nhiệm chung chung. Khi thực hiện quyền năng này, Mặt trận Tổ quốc phải được quyền đưa ra kết luận, kiến nghị có giá trị pháp lý để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại nói chung và người sử dụng đất nói riêng và buộc người “nhân danh quyền lực nhà nước” phải tuân thủ nghiêm các quy định của pháp luật trong quá trình thực thi công vụ. Đồng thời, cụ thể hóa các hình thức giám sát của Mặt trận Tổ quốc một cách rõ ràng, chi tiết.

4.3.3. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với công tác giải quyết khiếu nại về đất đai

Thực tiễn đã minh chứng sự lãnh đạo của Đảng là yếu tố quan trọng quyết định hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu nại như nhận định “ở đâu cấp ủy Đảng, trước hết là Ban thường vụ và đồng chí Bí thư cấp ủy lãnh đạo, chỉ đạo sâu sát thì ở đó công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo có hiệu quả; tình hình xã hội ổn định”²⁹⁶. Tuy nhiên, hiện nay tình

²⁹⁵ Võ Phan Lê Nguyễn (2015), “Từ thực tiễn giám sát giải quyết khiếu nại hành chính: kiến nghị hoàn thiện pháp luật về giám sát”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 5.

²⁹⁶ Ban Bí thư (2002), *Chỉ thị 09-CT/TW ngày 6/3/2002 của Ban Bí thư về một số vấn đề cấp bách cần thực hiện trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay*.

hình khiếu nại về đất đai vẫn còn tiềm ẩn nguy cơ diễn biến rất phức tạp, do đó, tác giả cho rằng, cần tăng cường hơn nữa sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với công tác giải quyết khiếu nại thông qua các kênh cụ thể:

Thứ nhất, Đảng Cộng sản Việt Nam tăng cường lãnh đạo Nhà nước tiếp tục xây dựng, hoàn thiện chính sách pháp luật đất đai nhằm hạn chế nguyên nhân phát sinh khiếu nại và tạo cơ sở pháp lý giải quyết có hiệu quả các vụ việc khiếu nại về đất đai phát sinh trên thực tế; lãnh đạo, chỉ đạo kịp thời công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, nhất là vấn đề mở rộng đối tượng khiếu nại nhằm tạo lập hành lang pháp lý đồng bộ, phù hợp cho hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính để giải quyết kịp thời, thấu đáo các khiếu nại về đất đai trên thực tế, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Đồng thời, lãnh đạo nâng cao hiệu quả bảo vệ quyền của người sử dụng đất theo con đường tố tụng hành chính tại Tòa án; nghiên cứu, mở rộng và đa dạng các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất theo hướng linh động, hiệu quả.

Thứ hai, phát huy vai trò cấp ủy Đảng trong giải quyết khiếu nại.

Từng cấp ủy phải xác định công tác giải quyết khiếu nại về đất đai là một nhiệm vụ trọng tâm cần tập trung thực hiện và xây dựng Nghị quyết cụ thể về lãnh đạo công tác giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai; đồng thời thường xuyên kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện Nghị quyết đó. Bên cạnh việc nắm chắc tình hình khiếu nại về đất đai để kịp thời lãnh đạo, chỉ đạo và huy động sức mạnh cả hệ thống chính trị để tập trung giải quyết, cần quy định bắt buộc Thường vụ cấp ủy, trước hết là các đồng chí bí thư phải trực tiếp lãnh đạo, chỉ đạo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai, cùng lãnh đạo chính quyền trực tiếp gặp gỡ, đối thoại với người sử dụng đất một cách công khai, dân chủ để tìm ra biện pháp giải quyết hợp lý, hợp tình, khả thi, phù hợp với thực tiễn quản lý nhà nước ở địa phương.

Thứ ba, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát cấp ủy, đảng viên trong công tác giải quyết khiếu nại, coi kết quả của công tác giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền là một tiêu chuẩn quan trọng để đánh giá hoạt động của mỗi cấp ủy đơn vị và mỗi cán bộ đảng viên.

Trong những năm qua, Đảng đã đặc biệt quan tâm kiểm tra, giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo nói chung và giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai nói riêng đạt được những kết quả khả quan. Phương pháp tác động từ kiểm tra, giám sát của Đảng không mang tính quyền lực pháp lý, mà mang tính chính trị nhưng hiệu lực thực tế rất lớn. Tuy nhiên công tác kiểm tra, giám sát của Đảng hiện nay đối với công tác giải quyết khiếu nại nói chung và giải quyết khiếu nại về đất đai vẫn còn những hạn chế nhất định²⁹⁷.

Do đó, tác giả đề xuất, cần tập trung nâng cao nhận thức của tổ chức Đảng và đảng viên về công tác kiểm tra, giám sát, phát huy tính chủ động, khắc phục tính hình thức; tăng cường vai trò của cấp ủy trong hoạt động kiểm tra, giám sát, khắc phục tình trạng khoán trắng cho Ủy ban kiểm tra trong công tác kiểm tra, giám sát; nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ làm công tác kiểm tra, giám sát; có giải pháp khắc phục tình trạng biểu hiện né tránh, chưa mạnh dạn chỉ ra những thiếu sót, khuyết điểm của đối tượng kiểm tra, giám sát để uốn nắn, chấn chỉnh để yêu cầu sửa chữa khắc phục; nâng cao chất lượng ra kết luận, thông báo kết quả kiểm tra, giám sát, trong đó kiên quyết xử lý đối với các trường hợp vi phạm và đưa ra yêu cầu cụ thể với đối tượng giám sát nhằm bảo đảm

²⁹⁷ Võ Phan Lê Nguyễn (2016), “Giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính”, *Tạp chí Nội chính*, số 37.

hiệu lực, hiệu quả giám sát đạt cao; tăng cường đôn đốc thực hiện kết quả kiểm tra, giám sát. Bên cạnh đó, cần phải luật hóa vị trí, vai trò giám sát của Đảng trong hoạt động phối hợp giám sát giữa 3 loại hình: giám sát của Nhà nước, giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc và giám sát của Đảng.

Thứ tư, tăng cường lãnh đạo công tác giải quyết khiếu nại thông qua công tác cán bộ. Theo đó, các cấp ủy đảng cần quan tâm bố trí cán bộ là đảng viên ưu tú, có phẩm chất chính trị vững vàng, tận tụy và chuyên môn phù hợp để làm công tác tiếp công dân, xử lý đơn thư và giải quyết khiếu nại nói chung và đất đai nói riêng. Đồng thời cần nâng cao nhận thức, ý thức trách nhiệm của cán bộ đảng viên trong công tác giải quyết khiếu nại.

4.3.4. Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên trong giải quyết khiếu nại về đất đai

Về mặt lý thuyết, nếu phát huy tốt vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên trong công tác giải quyết khiếu nại sẽ đem lại hiệu quả rất lớn. Tuy nhiên, như phân tích trên, hiện nay mặc dù đã có rất nhiều quy định pháp luật cụ thể hóa vai trò, trách nhiệm, quyền hạn của các tổ chức này trong hoạt động giải quyết khiếu nại nhưng quan sát thực tế cho thấy, việc tham gia của các tổ chức trong hệ thống này mới chỉ dừng lại ở một mức độ nhất định như tiếp công dân, chuyển đơn, tham gia tuyên truyền vận động mà chưa phát huy hết vai trò bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của người sử dụng đất trong cơ chế giải quyết khiếu nại hiện hành.

Do đó, nhằm bảo đảm phát huy vai trò thực sự của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên trong công tác giải quyết khiếu nại, tác giả cho rằng cần quy định rõ “trách nhiệm” và “quyền hạn” của các tổ chức này khi tham gia vào hoạt động giải quyết khiếu nại và giám sát công tác giải quyết khiếu nại. Trong đó, Mặt trận Tổ quốc cần thực hiện tốt “trách nhiệm” phản biện đối với các chủ trương, chính sách, pháp luật về đất đai của Trung ương, địa phương, nhằm bảo đảm tính hợp Hiến, hợp pháp, phù hợp thực tiễn, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của Nhà nước, tổ chức, cá nhân khi chủ trương, chính sách đó đi vào thực tiễn đời sống, nhằm giảm thiểu khiếu kiện, khiếu nại trong lĩnh vực đất đai. Đồng thời, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên cần chú trọng xây dựng chương trình giám sát hoặc theo yêu cầu thực tiễn đặt ra, tổ chức đoàn giám sát độc lập; tham gia hoạt động giám sát của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền và giám sát của Đảng về công tác giải quyết khiếu nại với tư cách là một thành viên đại diện cho tiếng nói của Nhân dân. Khi thực hiện giám sát, Mặt trận Tổ quốc phải đưa ra những kết luận, kiến nghị có giá trị pháp lý để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, đeo bám cơ quan, người có thẩm quyền trong việc thực hiện các kiến nghị của mình; đồng thời kiên quyết kiến nghị, yêu cầu cơ quan có thẩm quyền xử lý trách nhiệm đối với tổ chức, cá nhân cố tình không tuân thủ một cách nghiêm chỉnh quy định của pháp luật trong quá trình thực thi công vụ, có sai sót, vi phạm trong quá trình giải quyết khiếu nại về đất đai mà mình phát hiện qua tham gia hoạt động giải quyết khiếu nại và giám sát đối với hoạt động này. Bên cạnh đó, pháp luật khiếu nại cần có những quy định bắt buộc một số thành viên của Mặt trận Tổ quốc tham gia vào quá trình giải quyết khiếu nại như một chủ thể bắt buộc, đóng vai trò trung gian, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; cần có quy định bảo đảm sự độc lập về kinh phí và tổ chức để Mặt trận Tổ quốc và các thành viên hoàn thành tốt vai trò của mình

là cầu nối giữa cơ quan hành chính Nhà nước với người sử dụng đất trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai.

4.3.5. Các giải pháp khác

Thứ nhất, tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng công tác tiếp công dân và giải quyết có hiệu quả các kiến nghị, phản ánh liên quan đến đất đai

Thực tiễn đã chứng minh, nếu giải quyết tốt các kiến nghị, phản ánh của người dân liên quan đến đất đai mang tính chất tiền khiếu nại phát sinh từ cơ sở, nhất là cấp huyện, xã sẽ giảm thiểu các vụ việc khiếu nại về đất đai phát sinh trên thực tiễn. Do đó, tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng công tác tiếp công dân và giải quyết có hiệu quả các kiến nghị, phản ánh liên quan đến đất đai ngay từ cơ sở là một yêu cầu cấp bách đặt ra trong giai đoạn hiện nay. Trong đó, cần xây dựng và ban hành quy trình phối hợp giải quyết đơn dân nguyện (đơn kiến nghị, phản ánh) của công dân theo hướng giải quyết linh động, dứt điểm ngay từ đầu, không để xảy ra tình trạng bức xúc, khiếu nại.

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

Một trong những nguyên nhân dẫn đến khiếu nại về đất đai nhiều và giải quyết khiếu nại trên lĩnh vực này kém hiệu quả là do ý thức chấp hành pháp luật cũng như sự hiểu biết về pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại và các quy định pháp luật liên quan của một bộ phận cán bộ công chức và Nhân dân còn hạn chế. Vì vậy, cần phải tăng cường hoạt động tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật, nâng cao nhận thức của cán bộ và Nhân dân trong việc chấp hành pháp luật về khiếu nại và các quy định pháp luật liên quan. Phải xác định, việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật về khiếu nại, pháp luật đất đai là trách nhiệm của các cấp, các ngành từ Trung ương đến địa phương, không chỉ giới hạn trong phạm vi cán bộ, công chức liên quan trực tiếp đến công tác giải quyết khiếu nại về đất đai. Trong đó, tập trung tuyên truyền phổ biến sâu rộng pháp luật về khiếu nại và các văn bản pháp luật khác có liên quan cho Nhân dân bằng nhiều hình thức phong phú, linh hoạt, phù hợp để người dân nhận thức rõ quyền và nghĩa vụ của mình khi thực hiện việc khiếu nại. Đồng thời, đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, chú trọng những nội dung như quy định về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất; điều kiện, thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chuyển nhượng, cho thuê đất; các quy định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư...

Trong công tác tuyên truyền, đặc biệt chú trọng đổi mới nội dung, phương pháp tuyên truyền. Tập trung trước hết ở những khu vực, địa bàn có khả năng phát sinh khiếu nại, tranh chấp đất đai như: khu vực có tốc độ đô thị hóa nhanh, khu vực đang triển khai nhiều dự án phải thu hồi đất. Bên cạnh đó, cần có quy chế phối hợp trong công tác tuyên truyền pháp luật về đất đai, khiếu nại giữa các cơ quan: Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên như Hội Luật gia, Hội nông dân, Hội Liên hiệp phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Đoàn Thanh niên... nhất là cần phải định hướng và phát huy sức mạnh của các cơ quan truyền thông đại chúng trong công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức của Nhân dân trong lĩnh vực đất đai và khiếu nại về đất đai.

Thứ ba, áp dụng đồng bộ các giải pháp khác như cải cách hành chính, ứng dụng công nghệ thông tin: cập nhật, đồng bộ hóa toàn bộ dữ liệu khiếu nại về đất đai để các cơ quan chức năng liên quan, nhất là các cơ quan không có thẩm quyền giải quyết khiếu nại

nhưng có trách nhiệm chuyển đơn khiếu nại có cơ sở thẩm định ban đầu đối với các trường hợp khiếu nại đã được giải quyết hết thẩm quyền, trách nhiệm mà người khiếu nại cố tình không chấp hành và có biện pháp tuyên truyền, vận động, thuyết phục người khiếu nại, tránh trường hợp chưa nắm rõ bản chất hồ sơ nhưng hứa hẹn, hoặc chuyển đơn cho hết trách nhiệm làm cho người khiếu nại tiếp tục duy trì hy vọng, đồng thời gây áp lực cho bộ máy hành chính.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Từ việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và khảo sát, đánh giá thực tiễn khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở Chương 2, Chương 3, tác giả đã đưa ra dự báo tình hình khiếu nại về đất đai trong thời gian tới và xác định một số phương hướng trọng tâm đối với công tác giải quyết khiếu nại về đất đai trong điều kiện hiện nay, để làm cơ sở cho việc kiến nghị, đề xuất những giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai.

Kéo giảm số vụ việc khiếu nại về đất đai và giải quyết có hiệu quả các khiếu nại đã phát sinh trên thực tế, bảo vệ hữu hiệu quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, đảm bảo dân chủ, công bằng xã hội, tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước là mục tiêu lớn của Đảng, Nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay. Bám sát các mục tiêu, quan điểm đó, trong Chương 4, tác giả đã đưa ra 3 nhóm giải pháp có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, gắn với tư duy đổi mới, hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai trong thời gian tới.

Trước hết, để thực hiện mục tiêu kéo giảm số vụ việc khiếu nại về đất đai, bên cạnh việc giải quyết có hiệu quả các khiếu nại về đất đai, cần phải có hệ thống chính sách, pháp luật đất đai hoàn chỉnh, khả thi, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước được triển khai một cách hiệu quả trên thực tế. Vì vậy, các đề xuất bổ sung, hoàn thiện pháp luật đất đai và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai nhằm giảm thiểu khiếu nại trong lĩnh vực này đã tập trung vào các nội dung: *i.* hoàn thiện quy định về phương thức thực hiện quyền của Nhà nước trong vai trò đại diện chủ sở hữu đối với đất đai nhằm tránh tình trạng nhập nhằng, dễ bị các chủ thể có thẩm quyền lợi dụng, gây phương hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; *ii.* sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định về thu hồi đất theo hướng: thu hẹp phạm vi Nhà nước thu hồi đất, tiến đến bỏ hẳn quy định thu hồi đất để phát triển kinh tế, phát huy cơ chế giao dịch đất đai tự nguyện; *iii.* mở rộng các điều kiện về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nhằm bảo đảm quyền tài sản và các quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, mà trên hết là bảo đảm bảo vệ quyền con người, quyền công dân theo quy định của Hiến pháp và pháp luật; *iv.* hoàn thiện hệ thống quy phạm pháp luật và bảo đảm điều tiết, kiểm soát thị trường bất động sản/ thị trường quyền sử dụng đất, bảo đảm đưa thị trường hoạt động minh bạch, hiệu quả, ổn định làm cơ sở cho việc xác định giá đất phục vụ cho các mục tiêu chung, trong đó có mục tiêu bồi thường khi nhà nước thu hồi đất; *v.* nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác lập, quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị; *vi.* và thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp quản lý nhà nước và hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận cho 100% thửa đất trên thực tế.

Thứ hai, bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện hành, để bảo đảm việc thực hiện quyền khiếu nại của người sử dụng đất và hiệu quả giải quyết khiếu nại của các chủ thể có thẩm quyền, với các đề xuất cụ thể: *i.* đổi mới phương thức giải quyết khiếu nại, theo hướng xóa bỏ cơ chế giải quyết khiếu nại theo kiểu bộ trưởng - quan tòa, bảo đảm các bên tham gia quan hệ khiếu nại và giải quyết khiếu nại đều bình đẳng trước pháp luật; *ii.* sửa đổi, bổ sung về quy định về khiếu nại nhằm mở rộng và bảo đảm quyền khiếu nại của người sử dụng đất được thực thi trên thực tế; *iii.* sửa đổi, bổ sung quy

định về giải quyết khiếu nại theo hướng rõ ràng, minh bạch nhằm bảo đảm hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại cũng như xác định nghĩa vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chủ thể tham gia hoạt động giải quyết khiếu nại.

Bên cạnh đó, việc đề xuất bổ sung, hoàn thiện quy định pháp luật tố tụng hành chính và các quy định pháp luật liên quan khác được xem như một điều kiện tương hỗ để hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai đạt được các mục tiêu đề ra. Đồng thời, với đề xuất nghiên cứu mở rộng, đa dạng phương thức bảo vệ của người sử dụng đất là một hướng đi cần thiết để tạo hành lang pháp lý cho người sử dụng đất rộng đường lựa chọn cách thức bảo vệ quyền tài sản của mình khi mà các phương thức giải quyết tranh chấp hành chính theo quy định pháp luật hiện hành còn những hạn chế nhất định, chưa giải quyết hợp lý bài toán tranh chấp giữa họ với Nhà nước dưới góc độ bảo vệ quyền tài sản về đất đai trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân vận hành trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay.

Cuối cùng là đề xuất phương hướng và các giải pháp như: củng cố, hoàn thiện tổ chức bộ máy, nâng cao ý thức, trách nhiệm của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, nhất là cấp cơ sở; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai; tăng cường sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam, phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên trong giải quyết khiếu nại về đất đai; và nhiều giải pháp hữu hiệu khác... nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai ở nước ta trong thời gian tới.

KẾT LUẬN CHUNG

Khiếu nại về đất đai là việc người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất theo thủ tục hành chính do pháp luật khiếu nại quy định, đề nghị chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai khi có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Ở Việt Nam, khiếu nại hành chính về đất đai vẫn đang phát huy giá trị và hiệu quả trên thực tế, được người sử dụng đất ưu tiên lựa chọn như là phương tiện pháp lý hữu hiệu nhất để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước sự xâm hại từ phía Nhà nước. Khiếu nại về đất đai cùng với các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất khác theo quy định pháp luật hiện hành tuy có sự khác nhau nhưng giữa chúng có mối quan hệ tương hỗ, phục vụ cho chung là bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân, Nhà nước.

Giải quyết khiếu nại về đất đai là việc cơ quan hành chính, người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại theo thủ tục do pháp luật quy định các khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính trong quá trình thực hiện quản lý nhà nước về đất đai khi người sử dụng đất có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Cơ chế giải quyết khiếu nại về đất đai là hệ thống các yếu tố hợp thành, tác động lẫn nhau theo một cách thức đã định sẵn trong quá trình tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại về đất đai nhằm bảo đảm quyền khiếu nại của người sử dụng đất. Các yếu tố hợp thành trong cơ chế này bao gồm: *i.* các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai; *ii.* tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai; *iii.* thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai; *iv.* thi hành quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai đã có hiệu lực pháp luật; *v.* thanh tra, kiểm tra và giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai.

Giải quyết khiếu nại về đất đai có vai trò: *i.* giải quyết tốt các khiếu nại về đất đai sẽ củng cố niềm tin, mối quan hệ máu thịt giữa người sử dụng đất nói riêng và của Nhân dân nói chung đối với Đảng và Nhà nước; *ii.* là hoạt động bảo đảm trên thực tiễn quyền tài sản và quyền, lợi ích hợp pháp khác của người sử dụng đất; *iii.* đóng vai trò quan trọng phục vụ nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai; *iv.* là một kênh kiểm tra, giám sát việc thi hành luật pháp đất đai từ trong nội bộ cơ quan nhà nước và giám sát của Nhân dân từ bên ngoài, bảo đảm cho pháp luật đất đai được tuân thủ một cách đầy đủ và nghiêm minh; *v.* góp phần quan trọng trong tiến trình hội nhập quốc tế của nước ta.

Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai chịu sự tác động bởi các yếu tố chủ quan và khách quan, cả tác động của những điều kiện trong nước và các yếu tố hội nhập quốc tế, như: *i.* hình thức và phương thức thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai; *ii.* nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa; *iii.* lịch sử, truyền thống quan hệ đất đai ở Việt Nam; *iv.* mức độ hoàn thiện của pháp luật; *v.* các chủ thể lãnh đạo, tham gia, phối hợp

giải quyết khiếu nại về đất đai; *vi.* xu thế hội nhập quốc tế; *vii.* và nhận thức pháp luật. Đây là các tác động, ảnh hưởng chủ yếu làm nảy sinh các khiếu nại và tác động đến cách thức giải quyết các khiếu nại về đất đai trên thực tế.

Hiện nay, bên cạnh những tiến bộ, quy định của pháp luật về khiếu nại và thực tiễn thực hiện quyền khiếu nại còn bộc lộ nhiều bất cập, làm hạn chế quyền khiếu nại và bảo đảm quyền khiếu nại của người sử dụng đất trên thực tế, thể hiện ở các khía cạnh: *i.* quy định của pháp luật còn hạn chế một số chủ thể khiếu nại, chưa bảo đảm quy định của Hiến pháp về quyền khiếu nại, quyền con người; *ii.* quy định về đối tượng khiếu nại hạn hẹp và thiếu rõ ràng đã và đang gây cản trở cho việc thực hiện “quyền bảo vệ quyền” của người sử dụng đất; *iii.* trình tự, thủ tục khiếu nại còn nhiều quy định bất hợp lý, nhất là quy định về các điều kiện để một vụ việc khiếu nại được tiếp nhận, giải quyết còn khắt khe, đầy cái khó về phía người dân, hạn chế khả năng thực hiện quyền khiếu nại của người sử dụng đất. Những hạn chế này cùng với những bất cập, hạn chế của pháp luật đất đai và thực thi pháp luật đất đai đã làm cho tình hình khiếu nại về đất đai ở Việt Nam diễn ra thường xuyên, chiếm số lượng lớn, tính chất phức tạp, trong khi đó, mặc dù đã có nhiều nỗ lực nhưng hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai chưa đạt được kết quả như mong muốn.

Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai là hoạt động phức tạp, đòi hỏi sự tham gia phối hợp của cả hệ thống chính trị. Thực tiễn đã chứng minh, bên cạnh hoàn thiện quy định về trách nhiệm, quyền hạn, từng thành viên trong hệ thống chính trị đã phát huy vai trò tích cực của mình khi tham gia vào hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai. Tuy nhiên, hoạt động phối hợp trong công tác này vẫn còn tồn đọng những hạn chế nhất định, dẫn đến việc nhiều vụ việc giải quyết khiếu nại thiếu khách quan, mất dân chủ, làm phát sinh tình trạng khiếu nại kéo dài, vượt cấp phức tạp.

Kéo giảm số vụ việc khiếu nại về đất đai và giải quyết có hiệu quả các khiếu nại đã phát sinh trên thực tế, bảo vệ hữu hiệu quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, đảm bảo dân chủ, công bằng xã hội, tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước là mục tiêu lớn của Đảng, Nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay. Bám sát các mục tiêu, quan điểm đó, trên cơ sở nghiên cứu, đánh giá cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam hiện nay, Luận án đã đưa ra 3 nhóm giải pháp có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, gắn với tư duy đổi mới, hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai trong thời gian tới.

Một là, để thực hiện mục tiêu kéo giảm số vụ việc khiếu nại về đất đai, Việt Nam cần phải có hệ thống chính sách, pháp luật đất đai hoàn chỉnh, khả thi, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước và được triển khai một cách hiệu quả trên thực tế. Vì vậy, tác giả đã đưa các đề xuất bổ sung, hoàn thiện pháp luật đất đai và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai một cách cụ thể, rõ ràng tại mục 4.2.1. Chương 4 của Luận án dựa trên cơ sở các luận chứng, luận cứ khoa học và thực tiễn tạo sự thuyết phục cho các đề xuất.

Hai là, để bảo đảm việc thực hiện quyền khiếu nại của người sử dụng đất và hiệu quả giải quyết khiếu nại của các chủ thể có thẩm quyền, Luận án đề xuất bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện hành với những nội dung trọng tâm như: *i.* đổi mới phương thức giải quyết khiếu nại; *ii.* sửa đổi, bổ sung quy định về khiếu nại theo hướng mở rộng và bảo đảm quyền khiếu nại của người sử dụng đất; *iii.* sửa đổi, bổ sung

quy định về giải quyết khiếu nại theo hướng hợp lý, rõ ràng, minh bạch nhằm bảo đảm hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại cũng như xác định nghĩa vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chủ thể tham gia hoạt động giải quyết khiếu nại.

Bên cạnh đó, Luận án cũng đề xuất bổ sung, hoàn thiện quy định pháp luật tổ tụng hành chính và các quy định pháp luật liên quan khác như một điều kiện tương hỗ để hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai đạt được các mục tiêu đề ra. Đồng thời, đề xuất nghiên cứu mở rộng, đa dạng phương thức bảo vệ của người sử dụng đất để tạo hành lang pháp lý cho người sử dụng đất rộng đường lựa chọn cách thức bảo vệ quyền tài sản của mình trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân vận hành trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay.

Cuối cùng là đề xuất phương hướng và các giải pháp cụ thể khác nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai ở nước ta trong thời gian tới.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Văn bản pháp luật

1. Hiến pháp năm 2013;
2. Bộ luật Dân sự năm 2015;
3. Luật Khiếu nại, tố cáo (Luật số 09/1998/QH10) ngày 02/12/1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005);
4. Luật Đất năm 2003;
5. Luật Khiếu nại năm 2011;
6. Luật Tố cáo năm 2011;
7. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012;
8. Luật Đất đai năm 2013;
9. Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015
10. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015;
11. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015;
12. Luật Tổ tụng hành chính năm 2015;
13. Nghị quyết số 39/2012/QH13 của Quốc hội ngày 23/11/2012 tiếp tục nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai;
14. Nghị định 136/2006/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14/11/2006 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại, tố cáo;
15. Nghị định số 06/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 25/01/2010 quy định những người là công chức;
16. Nghị định số 75/2012/NĐ-CP của Chính phủ ngày 3/10/2012 quy định chi tiết một số điều của Luật Khiếu nại năm 2011;
17. Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai;
18. Nghị định số 01/2017/NĐ-CP của Chính phủ ngày 6/01/2017 sửa đổi, bổ sung một số quy định chi tiết thi hành Luật đất đai;
19. Chỉ thị số 09-CT/TW của Ban chấp hành Trung ương ngày 6/3/2002 về một số vấn đề cấp bách cần thực hiện trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay;
20. Chỉ thị số 35-CTTW của Ban Bí thư ngày 26/5/2014 tổng kết 10 năm thực hiện Chỉ thị 09-CT/TW ngày 6/3/2002 và 5 năm thực hiện Thông báo 30 - TB/TW ngày 10/01/2008 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo;
21. Thông tư liên tịch số 16/2015/TTLT-BTNMT-BNV-BTC của Bộ Tài nguyên và Môi trường - Bộ Nội vụ - Bộ Tài chính ngày 04/04/2015 quy định về chức năng, nhiệm vụ,

quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của Trung tâm phát triển quỹ đất trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường;

22. Quyết định số 1839/QĐ-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 28/7/2014 về công bố thủ tục hành chính trên lĩnh vực đất đai;
23. Quyết định số 33/2014/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh ngày 15/10/2014 về diện tích tối thiểu được tách thửa;
24. Quyết định số 18/2016/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh ngày 16/5/2016 quy định về hạn mức đất ở trên đại bàn thành phố Hồ Chí Minh;

B. Sách, bài báo, luận văn, luận án.

25. Nguyễn Thọ Ánh (2012), *Thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội;
26. Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý (2013), *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa và Nxb. Tư pháp, Hà Nội;
27. Ngô Thành Can - Nguyễn Thị Thanh (2017), “Tiêu chí đánh giá hoạt động các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số 03;
28. Phan Huy Chú (1992), *Lịch triều hiến chương loại chí* (tập I), Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội;
29. Lê Diên (1998), “Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền”, *Tạp chí Xưa và nay*;
30. Mai Thế Dương (chủ biên) (2013), *Tăng cường công tác giám sát của Đảng*, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội;
31. Nguyễn Sĩ Dũng (2011), *Những nghịch lý của thời gian*, Nxb. Thời đại;
32. Nguyễn Đình Đầu (1992), *Chế độ công điền, công thổ trong lịch sử khai hoang, lập ấp ở Nam kỳ lục tỉnh*, Hội sử học Việt Nam, Hà Nội;
33. Hoàng Ngọc Giao (2009), *Cơ chế giải quyết khiếu nại - Thực trạng và giải pháp*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội;
34. Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập*, tập 5, Nxb. chính trị quốc gia;
35. Trương Thị Hồng Hà (2010), “Tăng cường hoạt động giám sát giải quyết khiếu nại của công dân với việc xây dựng mô hình Ủy ban dân nguyện Quốc hội hiện nay”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1;
36. Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên) (2015), *Bình luận khoa học Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012*, tập 2, Nxb. Đại học quốc gia thành phố Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh;
37. Nguyễn Cảnh Hợp chủ biên (2017), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức;

38. Nguyễn Cảnh Hợp - Cao Vũ Minh (2011), “Tính hợp pháp và tính hợp lý trong quyết định quản lý nhà nước”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 11;
39. Nguyễn Mạnh Hùng (2012), *Thuật ngữ pháp lý*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội;
40. Nguyễn Mạnh Hùng (2015), *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội;
41. Phan Trung Hiền (2015), *Cơ chế tạo quỹ đất sạch để thu hút đầu tư - kinh nghiệm tại thành phố Cần Thơ*, Nxb. Chính trị quốc gia;
42. Phan Trung Hiền (2016), *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*, Nxb. Đại học Cần Thơ;
43. Tô Văn Hòa, Nguyễn Hải Ninh (2017), *Ủy quyền lập pháp những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia;
44. John Gillespie, Fu Hualing, Phạm Duy Nghĩa - Báo cáo UNDP Việt Nam (2014), *Tranh chấp thu hồi đất ở Đông Nam Á: Phân tích, so sánh và khuyến nghị với Việt Nam*, Hà Nội;
45. Trần Minh Khởi (2017), “Những khó khăn, bất cập trong quy định pháp luật và thực tiễn áp dụng quy trình thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ, tái định cư” trong Kỷ yếu Hội thảo “Đào tạo, nâng cao năng lực nghiên cứu hoàn thiện quy trình thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ, tái định cư tại thành phố Cần Thơ” do Trường Đại học Cần Thơ tổ chức;
46. Ngô Sĩ Liên (2004), *Đại Việt Sử ký toàn thư*, Tập 1, Nxb. Văn hóa - Thông tin, Hà Nội;
47. Lê Thanh Lộc (2017), “Hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất”, trong Kỷ yếu Hội thảo lấy ý kiến chuyên gia của “Dự án Đào tạo nâng cao năng lực và nghiên cứu hoàn thiện quy trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất” do Trường Đại học Cần Thơ tổ chức;
48. C.Mac (1979), *Tư bản*, Quyền I, tập 2, Nxb. Sự thật, Hà Nội;
49. Cao Vũ Minh (2012), “Để khiếu nại xứng tầm là một quyền hiến định”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 10;
50. Cao Vũ Minh (2013), “Bảo vệ quyền con người trong các quyết định hành chính về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất”, *Tạp chí Luật học*, số 1;
51. Cao Vũ Minh (2017), “Kiến nghị hoàn thiện các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 4;
52. Cao Vũ Minh (2018), “Hoàn thiện các quy định pháp luật về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai”, *Tạp chí Nghiên cứu khoa học và Phát triển kinh tế*, số 01;
53. Nguyễn Thị Nga (2015), “Quyền của Nhà nước đối với đất đai trong Luật Đất đai 2013”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, số 4 (277);

54. Nguyễn Thị Nga (2015), “Bàn về giá đất trong Luật Đất đai 2013”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 5;
55. Võ Phan Lê Nguyễn (2010), *Khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh;
56. Võ Phan Lê Nguyễn (2013), “Cần bỏ quy Nhà nước thu hồi đất vì mục tiêu phát triển kinh tế nhằm giảm thiểu khiếu nại”, *Tạp chí khoa học pháp lý*, số 1;
57. Võ Phan Lê Nguyễn (2015), “Từ thực tiễn giám sát giải quyết khiếu nại hành chính: kiến nghị hoàn thiện pháp luật về giám sát”, *Tạp chí khoa học pháp lý*, số 5 (90);
58. Võ Phan Lê Nguyễn (2016), “Giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính”, *Tạp chí Nội chính*, số 37;
59. Ngân hàng thế giới (World Bank) (2011), *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam: phương pháp tiếp cận, định giá đất và giải quyết khiếu nại của dân*, Hà Nội;
60. Trần Thị Thu Phương (2012), “Hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, số 11;
61. Phan Xuân Sơn chủ biên (2014), *Lý thuyết xung đột xã hội và quản lý, giải tỏa đột xã hội ở Việt Nam*, Nxb. Lý luận chính trị;
62. Trần Văn Sơn (2005), “Hoàn thiện Luật Khiếu nại, tố cáo trong điều kiện hội nhập quốc tế”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 7;
63. Phan Tân (2008), *Xung đột xã hội về đất đai ở nông thôn Việt Nam thời kỳ đổi mới (trường hợp tỉnh Hà Tây cũ)*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội;
64. Phạm Hồng Thái - Đinh Văn Mậu (2009), *Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Giao thông vận tải;
65. Phạm Hồng Thái (2015), “Hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước – một số vấn đề lý luận và thực tiễn”, *Tạp chí Luật học*, số 2;
66. Lưu Quốc Thái (2015), *Pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai*, Báo cáo tổng kết đề tài khoa học và công nghệ Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh;
67. Lưu Quốc Thái (2016), *Những vấn đề pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, TP. Hồ Chí Minh;
68. Nguyễn Thị Thủy (2007), “Người khiếu nại và người bị khiếu nại trong khiếu nại hành chính”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 3;
69. Lê Ngọc Thanh (2017), *Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh;
70. Nguyễn Mạnh Tường (2006), *Hồ Chí Minh - Tính cách một con người*, Nxb. Đà Nẵng;

71. Thanh tra Chính phủ - Trường cán bộ Thanh tra, *Tài liệu đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra viên (phần 3, chuyên đề Giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai)*, Hà Nội;
72. Thanh tra Chính phủ (2011), *Báo cáo tổng thuật Đề tài độc lập cấp Nhà nước: khiếu nại, tố cáo hành chính - cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp* (Lê Tiên Hào chủ biên), Hà Nội;
73. Trần Quốc Toàn (2013), *Đổi mới quan hệ đất đai - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội;
74. Trường đại học Luật TP. Hồ Chí Minh (2013), Lưu Quốc Thái (chủ biên), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội;
75. Trường Đại học Luật TP.HCM (2015), *Giáo trình Luật đất đai*, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, TP. Hồ Chí Minh;
76. Nguyễn Minh Tuấn (2013), “Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai - Một vấn đề cần kiên quyết thực hiện”, *Tạp chí Cộng sản*, số 9;
77. Nguyễn Quang Tuyền (2014), “Vài suy nghĩ xung quanh nội dung các quy định của Luật Đất đai năm 2013 về giá đất”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 8;
78. Phạm Văn Võ (2012), *Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai*, Nxb. Lao động, TP. Hồ Chí Minh;
79. Phạm Văn Võ (2015), “Vấn đề hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai 2013”, *Tạp chí Luật học*, số 1;
80. Phạm Văn Võ và nhóm nghiên cứu (2013), Báo cáo Đề tài khoa học “*Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện cơ chế giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất - qua kinh nghiệm của các tỉnh đồng bằng Nam Bộ*”, TP. Hồ Chí Minh;
81. Nguyễn Cửu Việt (chủ biên) (2011), *Luật Hành chính nước ngoài*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, TP. Hà Nội;
82. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 671.
83. Viện Ngôn ngữ học (1994), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Khoa học xã hội - Trung tâm Từ điển học, Hà Nội;

C. Báo cáo thực tiễn

84. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), *Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 30 tháng 12 năm 2015 tổng kết công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng năm 2015 và phương hướng nhiệm vụ năm 2016*, Hà Nội;
85. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2016), *Báo cáo số 82/BC-BTNMT ngày 03/10/2016 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai*, Hà Nội;

86. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2017), *Báo cáo số 05/BC-BTNMT ngày 23/01/2017 tổng kết công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, công tác phòng, chống tham nhũng năm 2016 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2017*, Hà Nội;
87. Chính phủ (2012), *Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26/10/2012 của Chính phủ về thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với quyết định hành chính về đất đai*, Hà Nội;
88. Chính phủ (2012), *Báo cáo 193/BC-TNMT của Chính phủ về Tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*, Hà Nội;
89. Hội đồng nhân dân TP. Hồ Chí Minh (2017), *Báo cáo số 736/BC-HĐND ngày 02/12/2017 của Hội đồng nhân dân thành phố Hồ Chí Minh về kết quả giám sát việc thực hiện pháp luật về quy hoạch đô thị và tình hình công tác quy hoạch đô thị trên địa bàn thành phố*, TP. Hồ Chí Minh;
90. Sở Tài nguyên và Môi trường TP. Hồ Chí Minh (2014), *Báo cáo số 9525/TNMT-PĐK ngày 20/12/2014 của Sở Tài nguyên và Môi trường TP. Hồ Chí Minh*, TP. Hồ Chí Minh;
91. Sở Tài Nguyên và Môi trường TP. Hồ Chí Minh (2016), *Báo cáo số 8502/BC-STNMT-PĐK ngày 18/8/2016 của Sở TN-MT TP. Hồ Chí Minh*, TP. Hồ Chí Minh;
92. Thanh tra Chính phủ (2005), *Báo cáo của Thanh tra Chính phủ tại Hội nghị Tổng kết thực hiện Chỉ thị số 09-CT/TW*, Hà Nội;
93. Thanh tra Chính phủ (2010), *Báo cáo số 2333/BC-TTCP ngày 09/8/2010 của Thanh tra Chính phủ về tổng kết công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đông người*, Hà Nội;
94. Thanh tra Chính phủ (2016), *Báo cáo của Thanh tra Chính phủ ngày 7/10/2016, công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo giai đoạn 2012 – 2015 và nhiệm vụ, giải pháp trong thời gian tới*, Hà Nội;
95. Thanh tra Chính phủ (2016), *Báo cáo số 3537/BC - TTCP ngày 30/12/2016 báo cáo Tổng kết 4 năm thi hành Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo*, Hà Nội;
96. Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2017), *Báo cáo số 1547/BC-TATP ngày 23/11/2017 của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh tổng kết công tác xét xử năm 2017 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2018*, TP. Hồ Chí Minh;
97. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2012), *Báo cáo số 263/BC-UBTVQH13 ngày 5/11/2012, Kết quả giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai*, Hà Nội;
98. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2015), *Báo cáo số 832/BC-UBTVQH ngày 28/2/2015 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội qua 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân*, Hà Nội;

D. Tài liệu từ internet

- 99. www.baomoi.com
- 100. www.baodaydung.com.vn
- 101. ww.glla.gonv.vn
- 102. www.plo.vn
- 103. www.moj.gov.vn
- 104. www.nhandan.com.vn
- 105. www.sggp.org.vn
- 106. www.thanhvien.vn
- 107. www.thanhtrivietnam.vn
- 108. www.tienphong.vn
- 109. www.tuoiitre.vn

DANH MỤC CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ

1. Võ Phan Lê Nguyễn (2013), “Cần bỏ quy Nhà nước thu hồi đất vì mục tiêu phát triển kinh tế nhằm giảm thiểu khiếu nại”, *Tạp chí khoa học pháp lý*, số 1;
2. Võ Phan Lê Nguyễn (2015), “Hoạt động giám sát trong giải quyết khiếu nại hành chính”, *Tạp chí Nội chính*, số 24;
3. Võ Phan Lê Nguyễn (2015), “Tư thực tiễn giám sát giải quyết khiếu nại hành chính: kiến nghị hoàn thiện pháp luật về giám sát”, *Tạp chí khoa học pháp lý*, số 5 (90);
4. Võ Phan Lê Nguyễn (2016), “Giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính”, *Tạp chí Nội chính*, số 37;
5. Võ Phan Lê Nguyễn (2017), “Hoàn thiện các quy định pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai”, *Tạp chí khoa học pháp lý*, số 9;
6. Võ Phan Lê Nguyễn (2017), “Bảo đảm quyền con người trong các văn bản pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất”, Kỷ yếu Hội thảo “Đào tạo nâng cao năng lực và nghiên cứu hoàn thiện quy trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại Tp. Cần Thơ” do Trường Đại học Cần thơ tổ chức tổ chức ngày 18/10/2017.

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1: TÌNH HÌNH KHIẾU NẠI, TỔ CÁO MÀ CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH TIẾP NHẬN, GIẢI QUYẾT TRONG GIAI ĐOẠN TỪ NĂM 2005 ĐẾN NĂM 2016 (theo Báo cáo số 2280/BC-TTTP ngày 4/8/2010 của Thanh tra Chính phủ, Báo cáo số 1198/BC-TTTP ngày 16/5/2012 của Thanh tra Chính phủ, Báo cáo số 3537/BC-TTTP ngày 30/12/2016 của Thanh tra Chính phủ).

STT	Giai đoạn	Tổng số đơn, thư/ vụ việc đã tiếp nhận	Số đơn, thư liên quan đến khiếu nại/ tố cáo	Số vụ việc khiếu nại/ số vụ việc tố cáo	Tỷ lệ giải quyết khiếu nại/ tố cáo
1	2005 - 2008	727.758/ 537.289	268.305/ 99.453	442.443/ 84846	93,42%/ 91,53%
2	2009 - 2011	672.990/ 495.017	583.673/ 89.317	433.304/ 39.107	88,14%/ 84%
3	2012 - 2016	386.572/ 268.225	317.305/ 69.267	233.028/ 45.197	83,5%/ 87,4%

PHỤ LỤC 2: PHÂN LOẠI SỐ LƯỢNG KHIẾU NẠI, TỔ CÁO TRONG GIAI ĐOẠN TỪ NĂM 2005 ĐẾN NĂM 2016 (theo Báo cáo số 2280/BC-TTTP ngày 4/8/2010 của Thanh tra Chính phủ, Báo cáo số 1198/BC-TTTP ngày 16/5/2012 của Thanh tra Chính phủ, Báo cáo số 3537/BC-TTTP ngày 30/12/2016 của Thanh tra Chính phủ).

STT	Giai đoạn	Số đơn, thư khiếu nại/ tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết (đơn)	Tỷ lệ khiếu nại/ tố cáo đúng (%)	Tỷ lệ khiếu nại/ tố cáo có đúng, có sai (%)	Tỷ lệ khiếu nại, tố cáo sai (%)
1	2005 - 2008	316.262/ 57.314	18,02/ 19,05	26,91/ 34,59	55,07/ 46,35
2	2009 - 2011	290.565/ 39.107	19,8/ 16,2	28/ 29,6	52,2/ 54,2
3	2012 - 2016	198.835/ 38.333	16,4/ 12,4	13,1/ 28,3	70,5/ 59,3

PHỤ LỤC 3: KẾT QUẢ XỬ LÝ SAU KHI GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO TRONG GIAI ĐOẠN TỪ NĂM 2005 ĐẾN NĂM 2016 (theo Báo cáo số 2280/BC-TTCP ngày 4/8/2010 của Thanh tra Chính phủ, Báo cáo số 1198/BC-TTCP ngày 16/5/2012 của Thanh tra Chính phủ, Báo cáo số 3537/BC-TTCP ngày 30/12/2016 của Thanh tra Chính phủ).

STT	Các giai đoạn	Kiến nghị thu hồi đất (ha)	Kiến nghị thu hồi tiền (tỷ đồng)	Trả đất cho tổ chức, cá nhân (ha)	Trả tiền cho tổ chức, cá nhân (tỷ đồng)	Xử lý hành chính (người)	Chuyển cơ quan điều tra vụ/ người	Ghi chú
1	2005 -2008	277,1	1,076	21,82	53.092	4.269	342/ 483	Minh oan cho 1.456 người
2	2009 -2011	1.241	1.026	936	595	2.951	239/ 382	
3	2012 -2016	316	860,7	418,6	512	2.519	205/ 188	

PHỤ LỤC 4: TÌNH HÌNH KHIẾU NẠI, TỐ CÁO ĐÔNG NGƯỜI TRONG GIAI ĐOẠN TỪ NĂM 2005 ĐẾN NĂM 2016 (theo Báo cáo số 2280/BC-TTCP ngày 4/8/2010 của Thanh tra Chính phủ, Báo cáo số 2333/BC-TTCP ngày 9/8/2010 của Thanh tra Chính phủ, Báo cáo số 1198/BC-TTCP ngày 16/5/2012 của Thanh tra Chính phủ, Báo cáo số 3537/BC-TTCP ngày 30/12/2016 của Thanh tra Chính phủ, Báo cáo ngày 7/10/2016 của Thanh tra Chính phủ Tại Hội nghị trực tuyến toàn quốc về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo theo Công điện số 711/CD-VPCP ngày 4/10/2016 của Văn phòng Chính phủ).

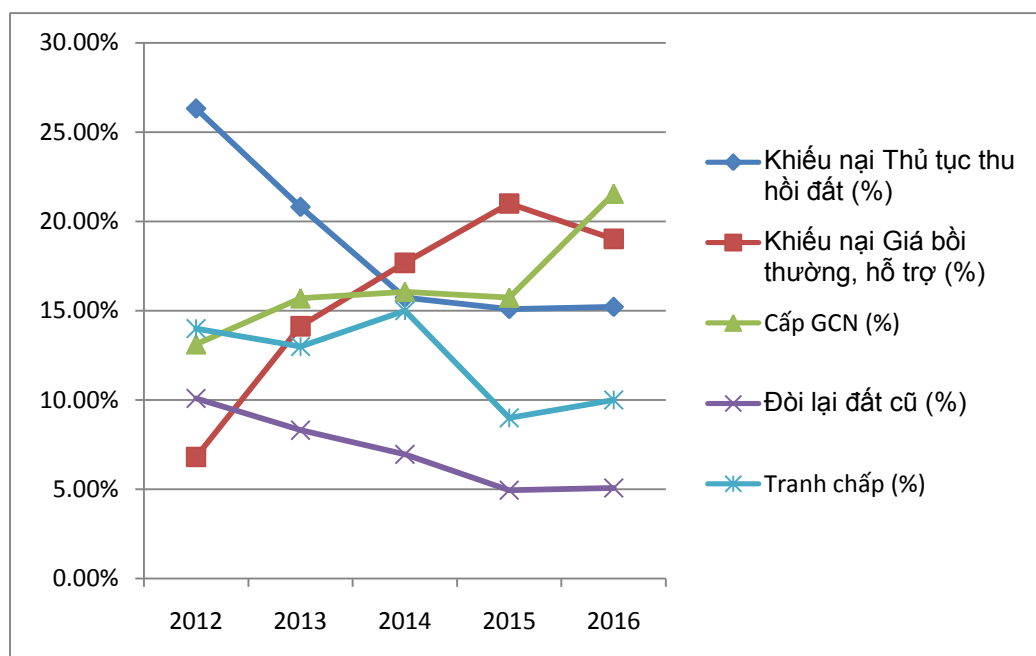
STT	Các giai đoạn	Tổng số đoàn	Tổng số vụ việc	Tổng số người tham gia	Ghi chú
1	2005 - 2008	3.829	3.824	41.000	
2	2009 - 2011	13.876	8.824	161.123	
3	2012 - 2016	18.316	778.803	1.505.607	

PHỤ LỤC 5: TÌNH HÌNH KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VỀ ĐẤT ĐAI TRONG GIAI ĐOẠN TỪ NĂM 2004 ĐẾN NĂM 2016 (Theo Báo cáo 1670/BC-TTCP ngày 5/7/2012 của Thanh tra Chính phủ và Báo cáo số 82/BC-BTNMT ngày 3/10/2016 của Bộ Tài nguyên và Môi trường).

Năm	Tổng số đơn thu	Đơn, thư khiếu nại	Ghi chú
2004	70.176	58.435	
2005	51.817	42.040	
2006	65.372	54.504	
2007	79.258	69.471	
2008	75.364	65971	
2009	73.713	66079	
2010	72.032	63.180	
2011	69.456	62.189	
2012	64.070	61.600	
2013	63.932	62.005	
2014	66.452	63.021	
2015	70.511	68.373	
2016	72.168	68.579	

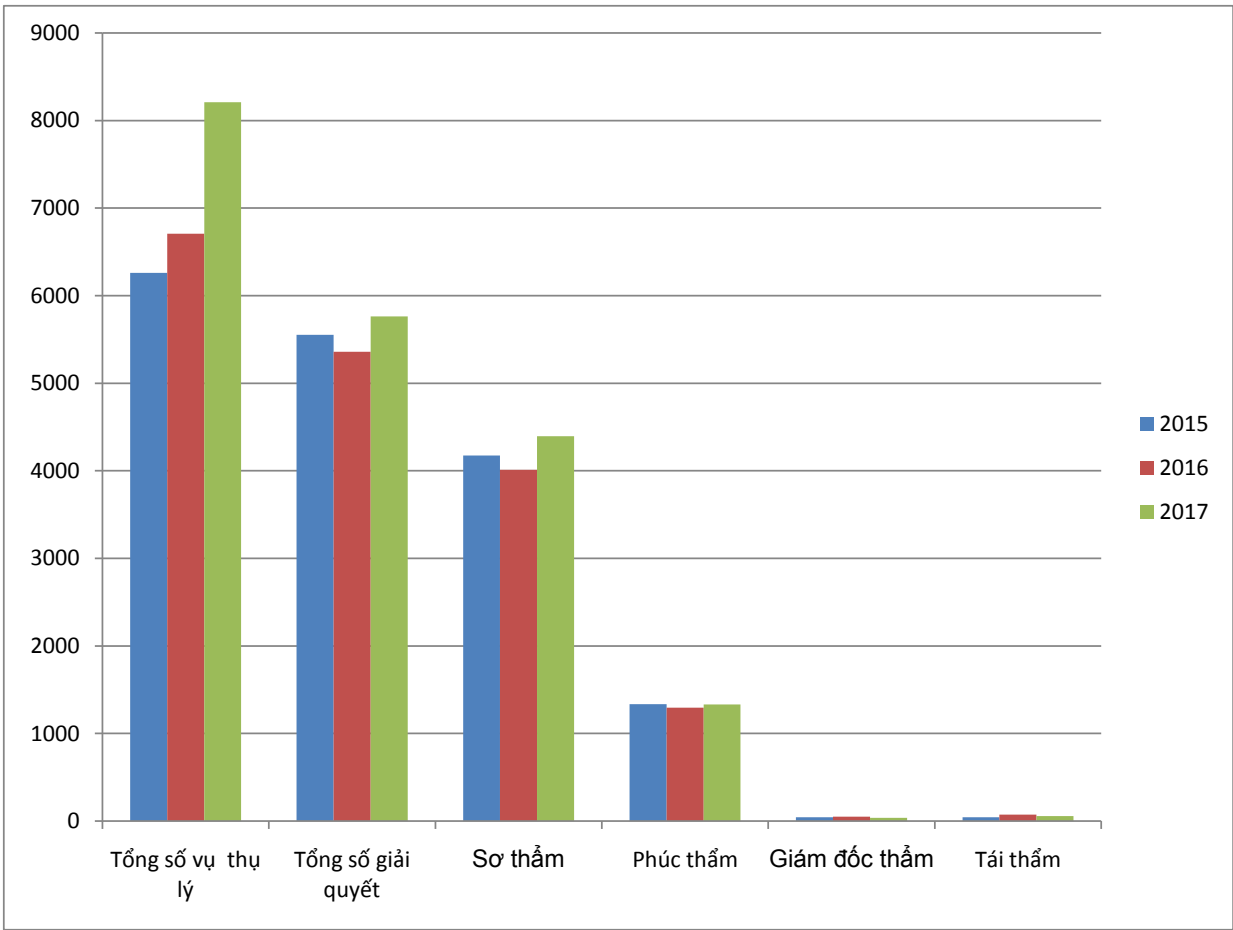
PHỤ LỤC 6: TÌNH HÌNH CÁC LOẠI KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH VỀ ĐẤT ĐAI TRONG GIAI ĐOẠN TỪ NĂM 2012 ĐẾN NĂM 2016 (Theo Báo cáo số 82/BC-BTNMT ngày 3/10/2016 của Bộ Tài nguyên và Môi trường).

Năm	Khiếu nại hành chính về đất đai (%)			Cấp GCN (%)	Đòi lại đất cũ (%)	Tranh chấp (%)
	Thủ tục thu hồi đất (%)	Giá bồi thường, hỗ trợ (%)	Tổng cộng (%)			
2012	26,32%	6,80%	33,12%	13,12%	10,09%	14%
2013	20,81%	14,12%	34,93%	15,69%	8,31%	13%
2014	15,73%	17,67%	33,40%	16,06%	6,96%	15%
2015	15,09%	20,99%	36,08%	15,73%	4,95%	9%
2016	15,21%	19,01%	34,22%	21,55%	5,07%	10%



PHỤ LỤC 7: TÌNH HÌNH KHỞI KIẾN VỤ ÁN HÀNH CHÍNH TẠI TÒA ÁN (THỐNG KÊ VỤ ÁN HÀNH CHÍNH VỀ ĐẤT ĐAI CHIẾM KHOẢNG 70%) (Theo Báo cáo số 54/BC-TA ngày 9/10/2015 của Tòa án nhân dân tối cao, Báo cáo số 50/BC-TA ngày 12/10/2016 của Tòa án nhân dân tối cao và Báo cáo số 39/BC-TA ngày 10/10/2017 của Tòa án nhân dân tối cao).

Năm	Tổng số vụ thụ lý	Tổng số giải quyết	Sơ thẩm	Phúc thẩm	Giám đốc thẩm và tái thẩm	Án bị hủy	Án bị sửa	Tỷ lệ
2015 (Đất đai 68,8%)	6.259 (giảm 1058 vụ so với năm 2014)	5.553	4.174/ 4.847	1336/ 1.369	43/ 43	3,9% (3,03% là lỗi chủ quan, 0,87% là lỗi khách quan)	3,8% (3,34% là lỗi chủ quan, 0,46% là lỗi khách quan)	87,7
2016 (Đất đai 66,6%)	6708 (giảm 449 vụ so với năm 2015)	5358	4011/ 4933	1296/ 1701	51/ 74	3,75% (2,9% là lỗi chủ quan, 0,85 % là lỗi khách quan)	3,93% (3,34% là lỗi chủ quan, 0,59 % là lỗi khách quan)	80%
2017 (Đất đai 74,6%)	8209 (giảm 1501 vụ so với năm 2016)	5764	4396/ 6467	1332/ 1686	36/ 56	3,66% (3,07% là lỗi chủ quan, 0,59% là lỗi khách quan)	3,38 % (3,34% là lỗi chủ quan, 0,04% là lỗi khách quan)	70,2



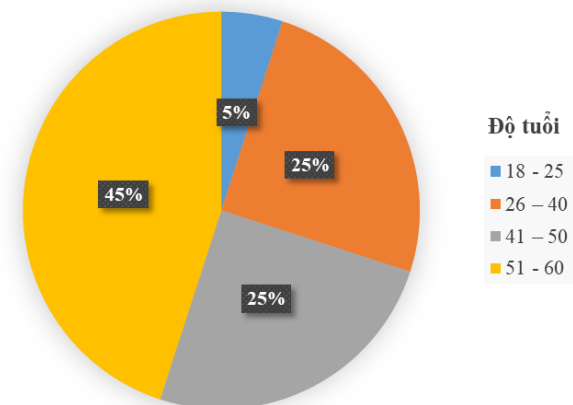
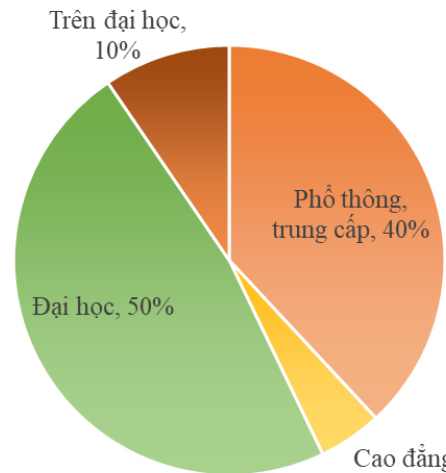
PHỤ LỤC 8: TỔNG HỢP BẢNG HỎI ĐIỀU TRA, KHẢO SÁT

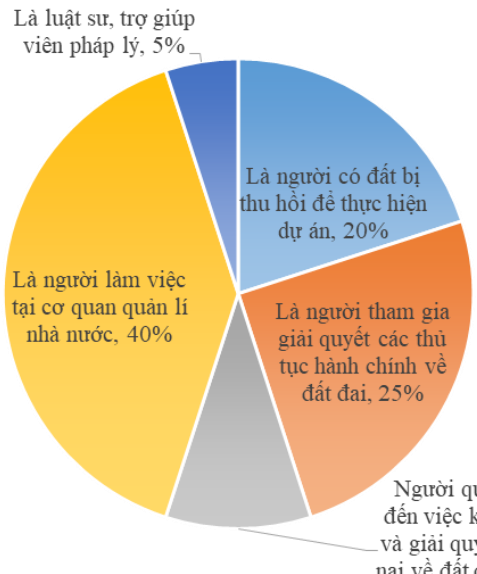
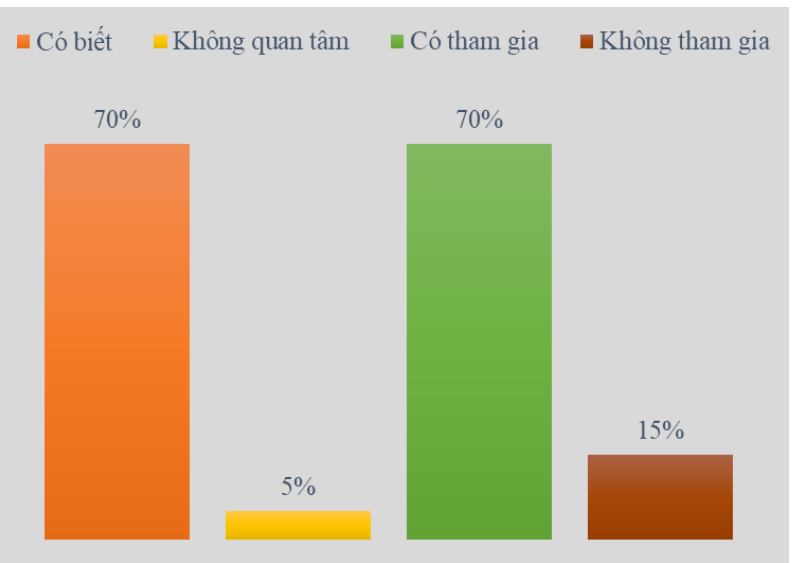
PHIẾU ĐIỀU TRA XÃ HỘI HỌC

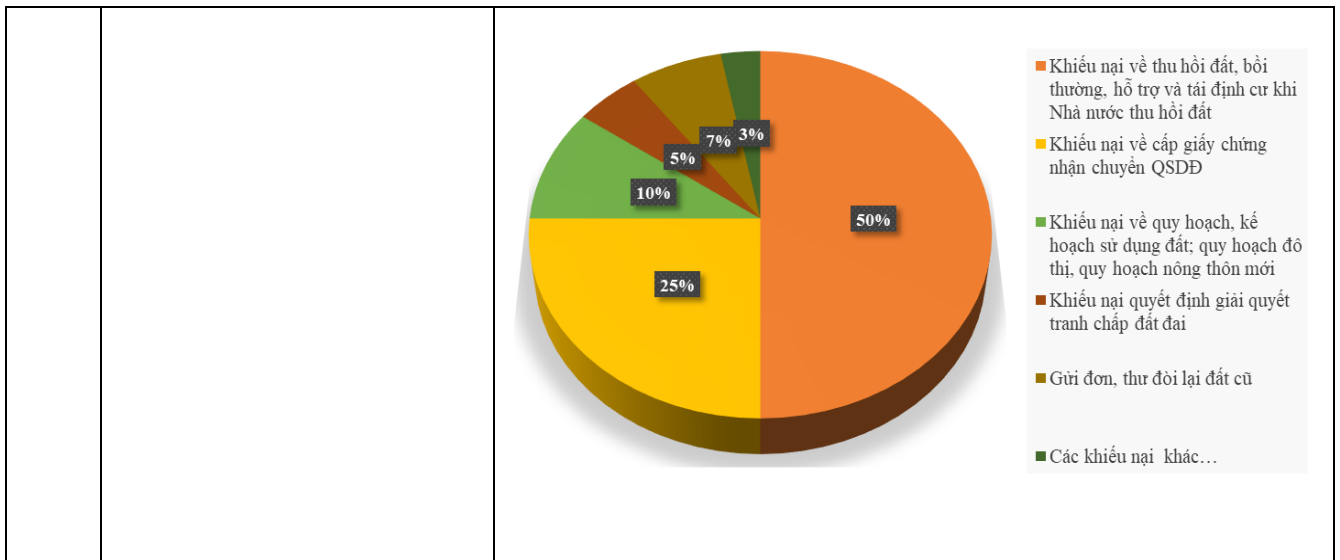
ĐỀ TÀI: KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI

Tôi tên **Võ Phan Lê Nguyễn** đang thực hiện Đề tài nghiên cứu khoa học về *Khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai* tại Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

Để có thông tin khách quan góp phần hoàn thành Đề tài khoa học, xin ông/bà vui lòng trả lời những câu hỏi dưới đây bằng cách đánh dấu X vào ô hoặc viết vào dòng trống.

STT	CÂU HỎI	TRẢ LỜI
1	Họ, tên và địa chỉ của ông/bà	
2	Độ tuổi của ông/bà?	<input type="checkbox"/> 18 - 25 (5%) <input type="checkbox"/> 26 – 40 (25%) <input type="checkbox"/> 41 – 50 (45%) <input type="checkbox"/> 51 - 60 (25%)  <p>Độ tuổi</p> <ul style="list-style-type: none">18 - 2526 - 4041 - 5051 - 60
3	Trình độ học vấn của ông/bà?	<input type="checkbox"/> Phổ thông, trung cấp; (40%) <input type="checkbox"/> Đại học; (50%) <input type="checkbox"/> Cao đẳng; (5%) <input type="checkbox"/> Trên đại học; (10%) 
4	Ông/bà tham gia khảo sát với tư cách:	<input type="checkbox"/> Là người có đất bị thu hồi để thực hiện dự án; (20%) <input type="checkbox"/> Là người tham gia giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai; (25%) <input type="checkbox"/> Người quan tâm đến việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại

		<p>về đất đai (10%)</p> <p><input type="checkbox"/> Là người làm việc tại cơ quan quản lý nhà nước; (40%)</p> <p><input type="checkbox"/> Là luật sư, trợ giúp viên pháp lý (5%)</p>  <p>Là luật sư, trợ giúp viên pháp lý, 5%</p> <p>Là người có đất bị thu hồi để thực hiện dự án, 20%</p> <p>Là người tham gia giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai, 25%</p> <p>Người quan tâm đến việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai, 10%</p> <p>Là người làm việc tại cơ quan quản lý nhà nước, 40%</p>
5	<p>Xin ông/bà cho biết có biết hoặc tham gia trong việc khiếu nại về đất đai không?</p>	<p><input type="checkbox"/> Có biết (70%)</p> <p><input type="checkbox"/> Không quan tâm (5%)</p> <p><input type="checkbox"/> Có tham gia (70%)</p> <p><input type="checkbox"/> Không tham gia (15%)</p>  <p>■ Có biết ■ Không quan tâm ■ Có tham gia ■ Không tham gia</p> <p>70%</p> <p>5%</p> <p>70%</p> <p>15%</p>
6	<p>Ông/bà được biết hoặc tham gia khiếu nại nội dung nào sau đây?</p>	<p><input type="checkbox"/> Khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (50%)</p> <p><input type="checkbox"/> Khiếu nại về cấp giấy chứng nhận chuyên QSDĐ (25%)</p> <p><input type="checkbox"/> Khiếu nại về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn mới (10%)</p> <p><input type="checkbox"/> Khiếu nại quyết định giải quyết tranh chấp đất đai(5%)</p> <p><input type="checkbox"/> Gửi đơn, thư đòi lại đất cũ (7%)</p> <p><input type="checkbox"/> Các khiếu nại khác...(3%)</p>



7 Lý do ông/bà khiếu nại hoặc hiểu biết của ông/bà về nguyên nhân khiếu nại đất đai là gì?

Giá bồi thường thấp hơn so với giá thị trường (70%)

Chính sách hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất không hợp lý(20%)

Bố trí tái định cư không đúng, không phù hợp (30%)

Có sai sót trong công tác bồi thường (quy trình, diện tích, đối tượng.v.v.) (15%)

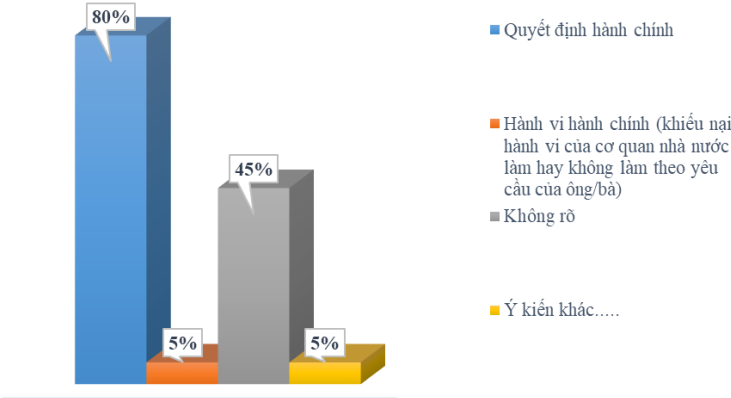
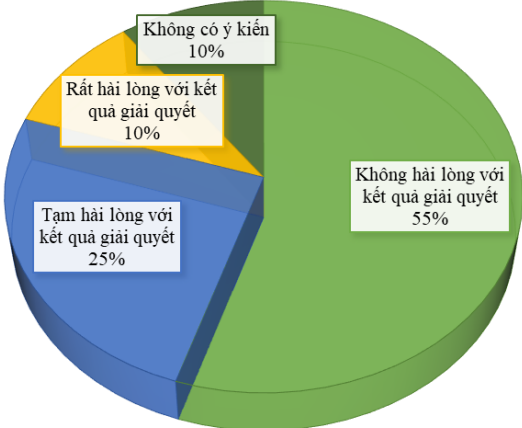
Quy hoạch không phù hợp, dự án treo(15%)

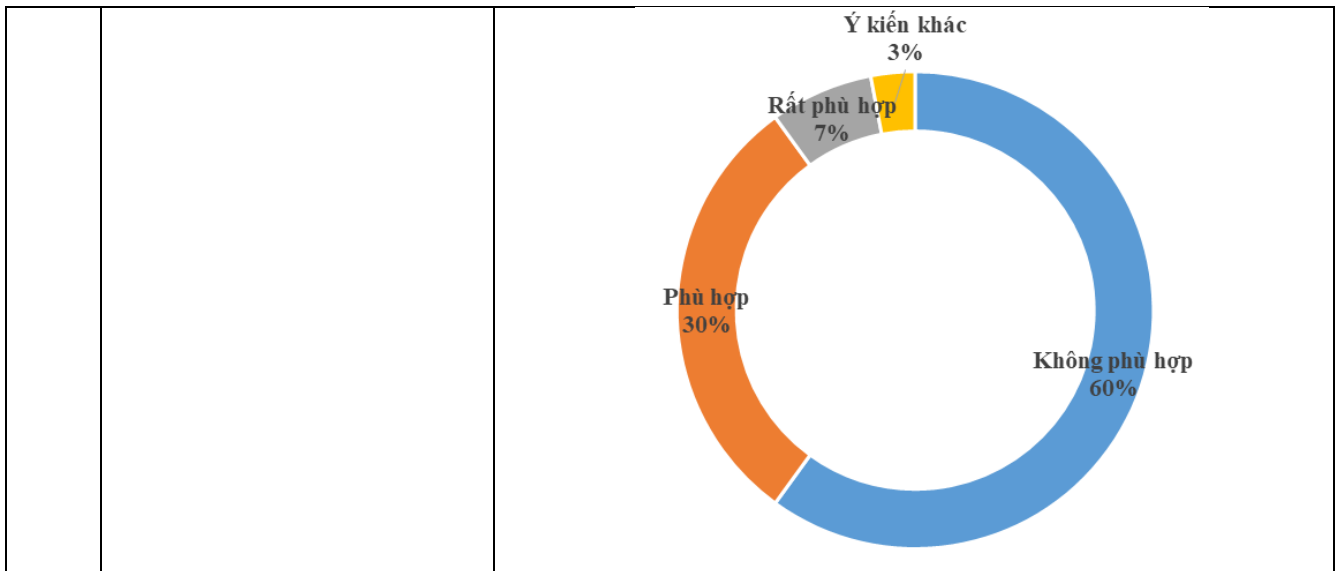
Khó khăn trong cấp giấy chứng nhận QSDĐ và giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai(45%)

Giao đất, cho thuê đất sai quy định(10%)

Các lý do khác (5%)

Reason	Percentage
Giá bồi thường thấp hơn so với giá thị trường	70%
Chính sách hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất không hợp lý	20%
Bố trí tái định cư không đúng, không phù hợp	30%
Có sai sót trong công tác bồi thường (quy trình, diện tích, đối tượng.v.v.)	15%
Quy hoạch không phù hợp, dự án treo	15%
Khó khăn trong cấp giấy chứng nhận QSDĐ và giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai	45%
Giao đất, cho thuê đất sai quy định	10%

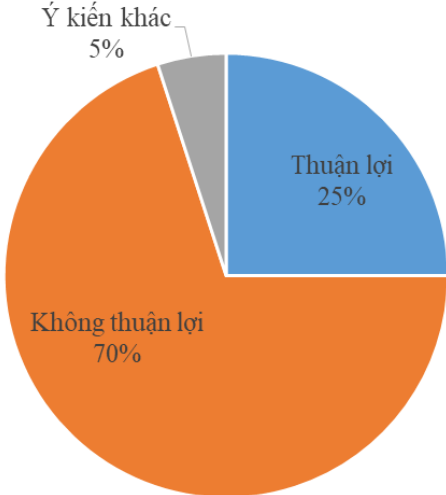
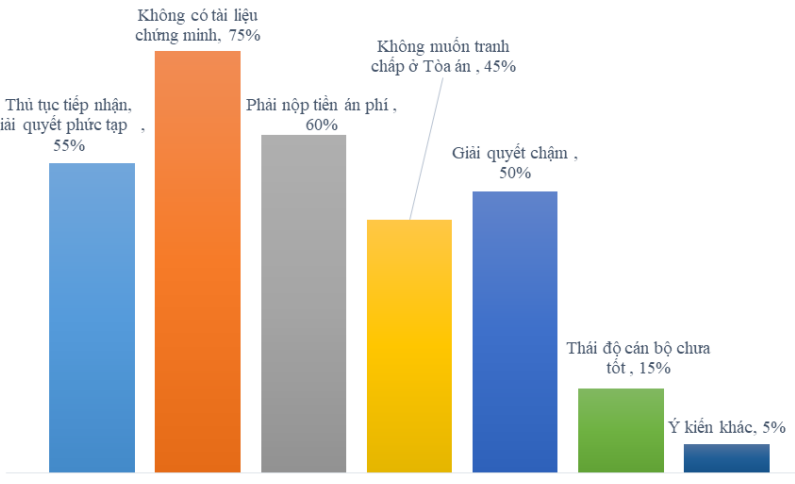
<p>8</p>	<p>Theo ông/bà, khiếu nại chủ yếu là quyết định hành chính (bằng văn bản) hay hành vi hành chính?</p>	<p><input type="checkbox"/> Quyết định hành chính (văn bản cụ thể) (80%)</p> <p><input type="checkbox"/> Hành vi hành chính (khiếu nại hành vi của cơ quan nhà nước làm hay không làm theo yêu cầu của ông/bà) (5%)</p> <p><input type="checkbox"/> Không rõ (45%)</p> <p><input type="checkbox"/> Ý kiến khác..... (5%)</p>  <table border="1"> <caption>Data for Bar Chart</caption> <thead> <tr> <th>Loại khiếu nại</th> <th>Tỷ lệ (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quyết định hành chính</td> <td>80%</td> </tr> <tr> <td>Hành vi hành chính (khiếu nại hành vi của cơ quan nhà nước làm hay không làm theo yêu cầu của ông/bà)</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>Không rõ</td> <td>45%</td> </tr> <tr> <td>Ý kiến khác.....</td> <td>5%</td> </tr> </tbody> </table>	Loại khiếu nại	Tỷ lệ (%)	Quyết định hành chính	80%	Hành vi hành chính (khiếu nại hành vi của cơ quan nhà nước làm hay không làm theo yêu cầu của ông/bà)	5%	Không rõ	45%	Ý kiến khác.....	5%
Loại khiếu nại	Tỷ lệ (%)											
Quyết định hành chính	80%											
Hành vi hành chính (khiếu nại hành vi của cơ quan nhà nước làm hay không làm theo yêu cầu của ông/bà)	5%											
Không rõ	45%											
Ý kiến khác.....	5%											
<p>9</p>	<p>Theo ông/bà, người khiếu nại về đất đai hiện nay đa phần là</p>	<p><input type="checkbox"/> Không hài lòng với kết quả giải quyết (55%)</p> <p><input type="checkbox"/> Tạm hài lòng với kết quả giải quyết (25%)</p> <p><input type="checkbox"/> Rất hài lòng với kết quả giải quyết (10%)</p> <p><input type="checkbox"/> Không có ý kiến (10%)</p> <p>* Tại vì.....</p> <p>.....</p>  <table border="1"> <caption>Data for Pie Chart</caption> <thead> <tr> <th>Trạng thái hài lòng</th> <th>Tỷ lệ (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Không hài lòng với kết quả giải quyết</td> <td>55%</td> </tr> <tr> <td>Tạm hài lòng với kết quả giải quyết</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>Rất hài lòng với kết quả giải quyết</td> <td>10%</td> </tr> <tr> <td>Không có ý kiến</td> <td>10%</td> </tr> </tbody> </table>	Trạng thái hài lòng	Tỷ lệ (%)	Không hài lòng với kết quả giải quyết	55%	Tạm hài lòng với kết quả giải quyết	25%	Rất hài lòng với kết quả giải quyết	10%	Không có ý kiến	10%
Trạng thái hài lòng	Tỷ lệ (%)											
Không hài lòng với kết quả giải quyết	55%											
Tạm hài lòng với kết quả giải quyết	25%											
Rất hài lòng với kết quả giải quyết	10%											
Không có ý kiến	10%											
<p>10</p>	<p>Theo ông/bà cách thức giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai của cơ quan Nhà nước hiện nay như thế nào?</p>	<p><input type="checkbox"/> Không phù hợp (60%)</p> <p><input type="checkbox"/> Phù hợp (30%)</p> <p><input type="checkbox"/> Rất phù hợp(7%)</p> <p><input type="checkbox"/> Ý kiến khác(3%)</p>										

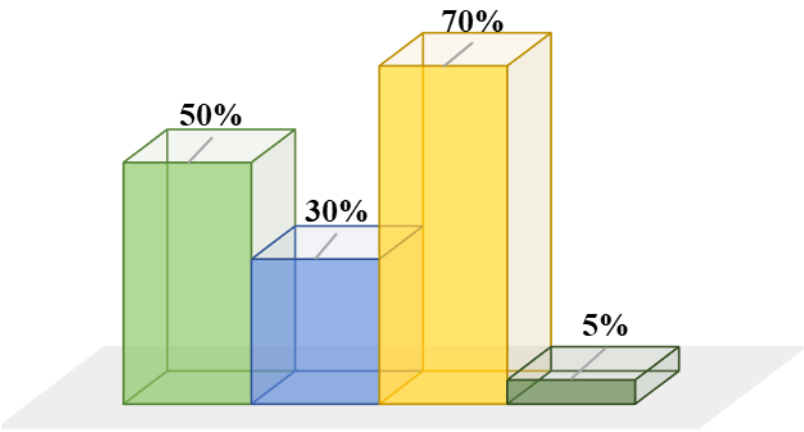
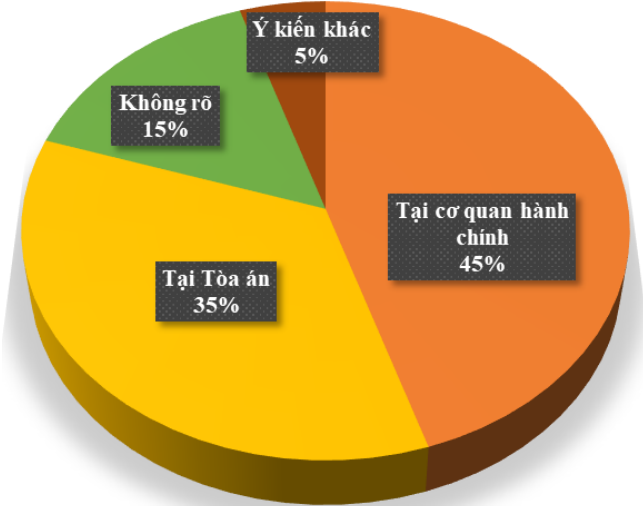


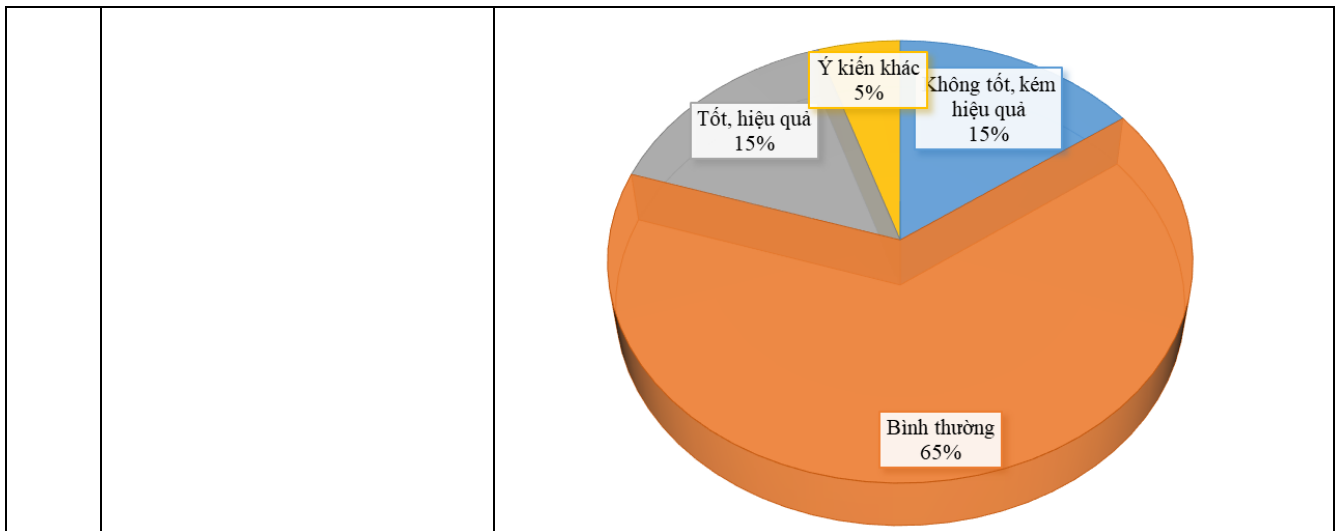
11 Ông/bà chọn phương thức nào sau đây để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trong lĩnh vực đất đai?

- Khiếu nại hành chính(65%)
- Khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa(25%)
- Tố cáo (15%)
- Kiến nghị, phản ánh (70%)
- Ý kiến khác (5%)

Phương thức	Tỷ lệ (%)
Khiếu nại hành chính	65%
Khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa	25%
Tố cáo	15%
Kiến nghị, phản ánh	70%
Ý kiến khác	5%

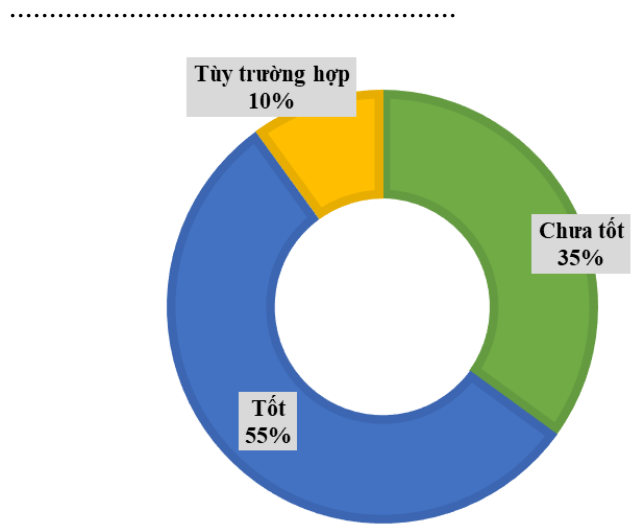
<p>12</p>	<p>Theo ông/bà, khởi kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính tại Tòa án hiện nay là</p>	<p><input type="checkbox"/> Thuận lợi (25%)</p> <p><input type="checkbox"/> Không thuận lợi (70%)</p> <p><input type="checkbox"/> Ý kiến khác (5%)</p> 
<p>13</p>	<p>Theo ông/bà khó khăn nhất cho người dân khi khởi kiện vụ án tại Tòa là gì?</p>	<p><input type="checkbox"/> Thủ tục tiếp nhận, giải quyết phức tạp (55%)</p> <p><input type="checkbox"/> Không có tài liệu chứng minh(75%)</p> <p><input type="checkbox"/> Phải nộp tiền án phí (60%)</p> <p><input type="checkbox"/> Không muốn tranh chấp ở Tòa án (45%)</p> <p><input type="checkbox"/> Giải quyết chậm (50%)</p> <p><input type="checkbox"/> Thái độ cán bộ chưa tốt (15%)</p> <p><input type="checkbox"/> Ý kiến khác (5%)</p> <p>.....</p> 
<p>14</p>	<p>Ông/ bà sẽ ưu tiên lựa chọn khiếu nại đến cơ quan hành chính hay khởi kiện vụ án tại Tòa nếu cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ</p>	<p><input type="checkbox"/> Chỉ khiếu nại đến cơ quan hành chính (50%)</p> <p><input type="checkbox"/> Chỉ khởi kiện vụ án tại Tòa án (30%)</p> <p><input type="checkbox"/> Khiếu nại trước, khởi kiện sau nếu không được giải quyết thỏa đáng (70%)</p> <p><input type="checkbox"/> Ý kiến khác.... (5%)</p>

	<p>quan, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính là vi phạm pháp luật?</p>	 <p> <input type="checkbox"/> Chi khiếu nại đến cơ quan hành chính <input type="checkbox"/> Chi khởi kiện vụ án tạo tại Tòa án <input type="checkbox"/> Khiếu nại trước, khởi kiện sau nếu không được giải quyết thỏa đáng <input type="checkbox"/> Ý kiến khác.... </p>
<p>15</p>	<p>Theo ông/bà, kết quả giải quyết tại Tòa án hay tại cơ quan hành chính tốt hơn?</p>	<p> <input type="checkbox"/> Tại cơ quan hành chính (45%) <input type="checkbox"/> Tại Tòa án (35%) <input type="checkbox"/> Không rõ (15%) <input type="checkbox"/> Ý kiến khác (5%) </p> 
<p>16</p>	<p>Theo ông/bà việc thi hành quyết định giải quyết khiếu nại hoặc bản án đã có hiệu lực pháp luật hiện nay như thế nào?</p>	<p> <input type="checkbox"/> Không tốt, kém hiệu quả (15%) <input type="checkbox"/> Bình thường (65%) <input type="checkbox"/> Tốt, hiệu quả (15%) <input type="checkbox"/> Ý kiến khác. (5%) </p>



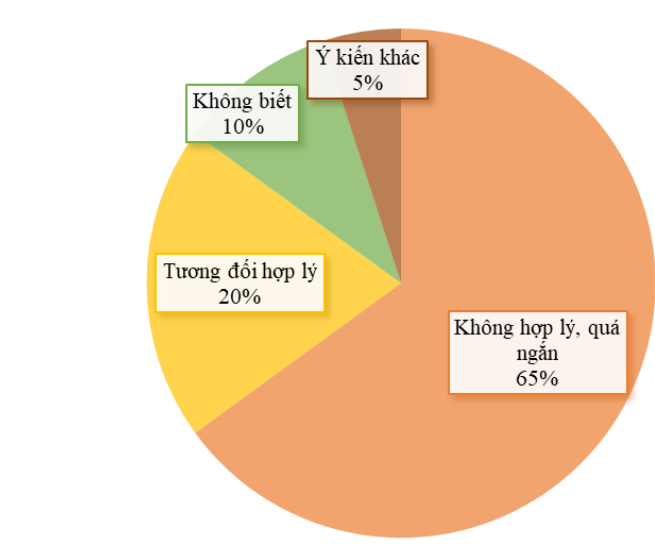
17 Theo ông/bà, việc tiếp công dân, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của người dân ở cơ quan hành chính hiện nay là

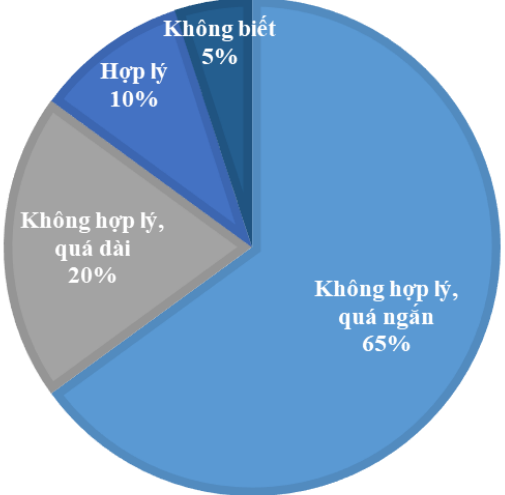
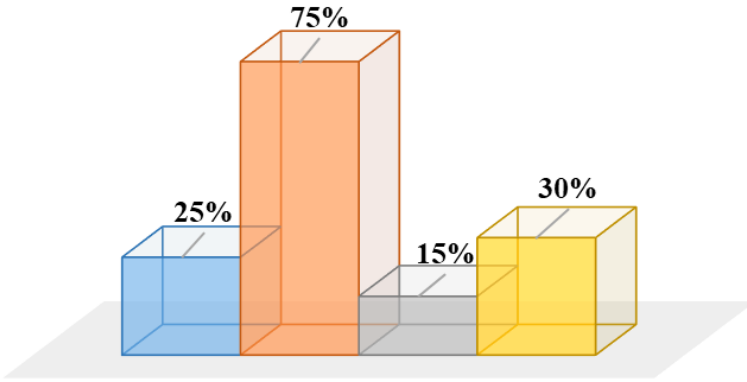
- Chưa tốt (35%)
- Tốt (55%)
- Tùy trường hợp (10%)
- Ý kiến khác. (0%)



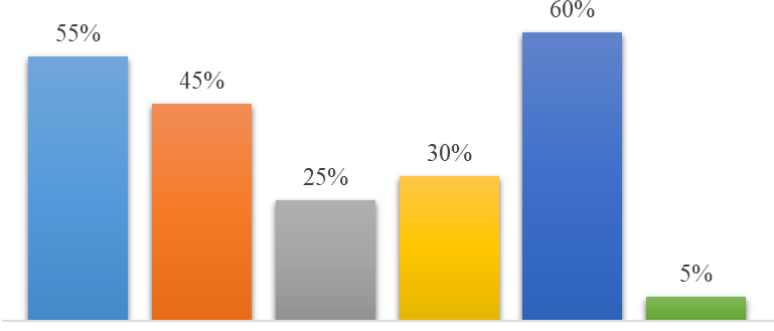
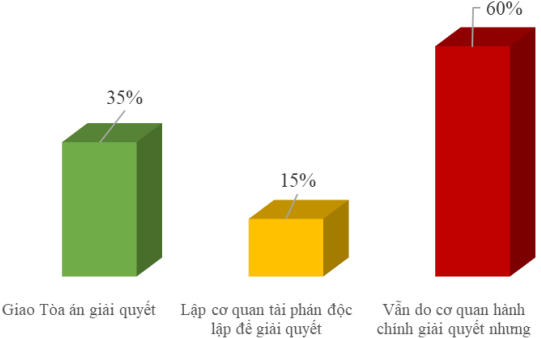
18 Theo ông/bà, thời hiệu khiếu nại hành chính về đất đai theo quy định pháp luật hiện hành là

- Không hợp lý, quá ngắn (65%)
- Tương đối hợp lý (20%)
- Không biết (10%)
- Ý kiến khác.. (5%)



<p>19</p>	<p>Theo ông/bà, thời hạn giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai theo quy định hiện hành là</p>	<p><input type="checkbox"/> Không hợp lý, quá ngắn (65 %)</p> <p><input type="checkbox"/> Không hợp lý, quá dài (20%)</p> <p><input type="checkbox"/> Hợp lý (10 %)</p> <p><input type="checkbox"/> Không biết (5%)</p> <p><input type="checkbox"/> Ý kiến khác.....</p>  <table border="1"> <caption>Data for Question 19 Pie Chart</caption> <thead> <tr> <th>Category</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Không hợp lý, quá ngắn</td> <td>65%</td> </tr> <tr> <td>Không hợp lý, quá dài</td> <td>20%</td> </tr> <tr> <td>Hợp lý</td> <td>10%</td> </tr> <tr> <td>Không biết</td> <td>5%</td> </tr> </tbody> </table>	Category	Percentage	Không hợp lý, quá ngắn	65%	Không hợp lý, quá dài	20%	Hợp lý	10%	Không biết	5%
Category	Percentage											
Không hợp lý, quá ngắn	65%											
Không hợp lý, quá dài	20%											
Hợp lý	10%											
Không biết	5%											
<p>20</p>	<p>Theo ông/bà, việc thực hiện đối thoại khi giải quyết khiếu nại hiện nay của các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại là</p>	<p><input type="checkbox"/> Chưa hiệu quả (25%)</p> <p><input type="checkbox"/> Không đúng người có thẩm quyền (75%)</p> <p><input type="checkbox"/> Ít có sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên (15%)</p> <p><input type="checkbox"/> Hiệu quả, chất lượng (30%)</p> <p><input type="checkbox"/> Ý kiến khác (0%)</p>  <table border="1"> <caption>Data for Question 20 3D Bar Chart</caption> <thead> <tr> <th>Category</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Chưa hiệu quả</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>Không đúng người có thẩm quyền</td> <td>75%</td> </tr> <tr> <td>Ít có sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>Hiệu quả, chất lượng</td> <td>30%</td> </tr> </tbody> </table>	Category	Percentage	Chưa hiệu quả	25%	Không đúng người có thẩm quyền	75%	Ít có sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên	15%	Hiệu quả, chất lượng	30%
Category	Percentage											
Chưa hiệu quả	25%											
Không đúng người có thẩm quyền	75%											
Ít có sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên	15%											
Hiệu quả, chất lượng	30%											
<p>21</p>	<p>Xin ông/bà cho biết, hiện nay tại địa phương mình cơ quan nào tham mưu giải quyết khiếu nại về đất đai?</p>	<p><input type="checkbox"/> Chỉ giao cơ quan Thanh tra (70%)</p> <p><input type="checkbox"/> Cơ quan tài nguyên - môi trường (25%)</p> <p><input type="checkbox"/> Cơ quan làm công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng(5%)</p> <p><input type="checkbox"/> Tùy trường hợp (45%)</p> <p><input type="checkbox"/> Không rõ (15%)</p>										

		<input type="checkbox"/> Ý kiến khác... (0%) <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ý kiến</th> <th>Tỷ lệ (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Chỉ giao cơ quan Thanh tra</td> <td>70%</td> </tr> <tr> <td>Cơ quan tài nguyên - môi trường</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>Cơ quan làm công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>Tùy trường hợp</td> <td>45%</td> </tr> <tr> <td>Không rõ</td> <td>15%</td> </tr> </tbody> </table>	Ý kiến	Tỷ lệ (%)	Chỉ giao cơ quan Thanh tra	70%	Cơ quan tài nguyên - môi trường	25%	Cơ quan làm công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng	5%	Tùy trường hợp	45%	Không rõ	15%		
Ý kiến	Tỷ lệ (%)															
Chỉ giao cơ quan Thanh tra	70%															
Cơ quan tài nguyên - môi trường	25%															
Cơ quan làm công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng	5%															
Tùy trường hợp	45%															
Không rõ	15%															
<p>22</p>	<p>Theo ông/bà, để giảm khiếu nại về đất đai, Nhà nước nên hoàn thiện quy định chủ yếu nào của pháp luật đất đai?</p>	<input type="checkbox"/> Không thu hồi đất cho mục tiêu phát triển kinh tế (35%) <input type="checkbox"/> Bồi thường theo giá thị trường (75%) <input type="checkbox"/> Không đề quy hoạch treo (15%) <input type="checkbox"/> Hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận cho người dân (10%) <input type="checkbox"/> Đổi mới tổ chức bộ máy và công tác cán bộ (35%) <input type="checkbox"/> Đề xuất khác (5%) <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ý kiến</th> <th>Tỷ lệ (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Không thu hồi đất cho mục tiêu phát triển kinh tế</td> <td>35%</td> </tr> <tr> <td>Bồi thường theo giá thị trường</td> <td>75%</td> </tr> <tr> <td>Không đề quy hoạch treo</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>Hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận cho người dân</td> <td>10%</td> </tr> <tr> <td>Đổi mới tổ chức bộ máy và công tác cán bộ</td> <td>35%</td> </tr> <tr> <td>Đề xuất khác</td> <td>5%</td> </tr> </tbody> </table>	Ý kiến	Tỷ lệ (%)	Không thu hồi đất cho mục tiêu phát triển kinh tế	35%	Bồi thường theo giá thị trường	75%	Không đề quy hoạch treo	15%	Hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận cho người dân	10%	Đổi mới tổ chức bộ máy và công tác cán bộ	35%	Đề xuất khác	5%
Ý kiến	Tỷ lệ (%)															
Không thu hồi đất cho mục tiêu phát triển kinh tế	35%															
Bồi thường theo giá thị trường	75%															
Không đề quy hoạch treo	15%															
Hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận cho người dân	10%															
Đổi mới tổ chức bộ máy và công tác cán bộ	35%															
Đề xuất khác	5%															
<p>23</p>	<p>Theo ông/bà, để giảm khiếu nại và tăng cường hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai, Nhà nước nên hoàn thiện quy định chủ yếu nào của pháp luật khiếu nại?</p>	<input type="checkbox"/> Không để cơ quan bị khiếu nại giải quyết khiếu nại (sửa đổi thẩm quyền giải quyết khiếu nại) (55%) <input type="checkbox"/> Quy định đơn giản, rõ ràng hơn về điều kiện, trình tự, thủ tục khiếu nại (45%) <input type="checkbox"/> Phải minh bạch, rõ ràng hơn trong hoạt động giải quyết khiếu nại (25%) <input type="checkbox"/> Có chế tài xử lý nghiêm cán bộ vi phạm trong công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại (30%) <input type="checkbox"/> Chỉ nên giao cơ quan Thanh tra thực hiện công tác giải quyết hoặc tham mưu giải quyết khiếu nại (60%)														

		<p><input type="checkbox"/> Ý kiến khác (3%)</p>  <ul style="list-style-type: none"> ■ Không để cơ quan bị khiếu nại giải quyết khiếu nại (sửa đổi thẩm quyền giải quyết khiếu nại) ■ Quy định đơn giản, rõ ràng hơn về điều kiện, trình tự, thủ tục khiếu nại ■ Phải minh bạch, rõ ràng hơn trong hoạt động giải quyết khiếu nại ■ Có chế tài xử lý nghiêm cán bộ vi phạm trong công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại ■ Chỉ nên giao cơ quan Thanh tra thực hiện công tác giải quyết hoặc tham mưu giải quyết khiếu nại ■ Ý kiến khác
24	Theo ông/bà, về lâu dài, các vụ việc tranh chấp, khiếu nại về đất đai nên quy định	<p><input type="checkbox"/> Giao Tòa án giải quyết (35%)</p> <p><input type="checkbox"/> Lập cơ quan tài phán độc lập để giải quyết (15%)</p> <p><input type="checkbox"/> Vẫn do cơ quan hành chính giải quyết nhưng cấp trên thụ lý, giải quyết trường hợp cấp dưới bị khiếu nại (60%)</p> <p><input type="checkbox"/> Ý kiến khác (0%)</p>  <p style="text-align: center;"> Giao Tòa án giải quyết Lập cơ quan tài phán độc lập để giải quyết Vẫn do cơ quan hành chính giải quyết nhưng cấp trên thụ lý, giải quyết trường hợp cấp dưới bị khiếu nại </p>

Xin chân thành cảm ơn sự cộng tác của Ông (Bà)!

PHỤ LỤC 9

MỘT SỐ VỤ VIỆC KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI ĐIỂN HÌNH PHỨC TẠP, KÉO DÀI

1. Vụ việc khiếu nại của ông Nguyễn Văn Tổng và 14 hộ dân tại thành phố Vũng Tàu, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu

Tóm tắt nội dung vụ việc: Ông Nguyễn Văn Tổng (đại diện cho các cá nhân sử dụng đất – sau đây gọi chung là ông Tổng) trú tại số 36 Đô Lương, Phường 11, thành phố Vũng Tàu, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu khiếu nại, yêu cầu bồi thường giá trị quyền sử dụng đất đối với 54.294,5m² đất nông nghiệp bị Nhà nước thu hồi để đầu tư xây dựng và kinh doanh khu du lịch nghỉ mát, giải trí đa năng. Vụ việc đã được chính quyền địa phương từ cấp huyện (giải quyết khiếu nại lần 1) đến cấp tỉnh giải quyết (lần 2) với kết quả là bác nội dung đơn của ông Tổng về yêu cầu bồi thường giá trị quyền sử dụng đất đối với 54.294,5m² đất nông nghiệp bị Nhà nước thu hồi. Không đồng ý với kết quả giải quyết khiếu nại của địa phương, ông Tổng tiếp tục khiếu nại lên Chính phủ. Từ năm 2010, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo các Bộ, Ngành Trung ương vào cuộc xác minh làm rõ và đề xuất hướng giải quyết. Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Chính phủ đã xác minh, báo cáo, đề xuất Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo địa phương giải quyết khiếu nại theo hướng bồi thường cho người dân do họ đủ điều kiện theo quy định pháp luật. Tuy nhiên, địa phương chưa thống nhất, nhiều lần báo cáo giải trình, viện dẫn quy định không đủ cơ sở thực hiện bồi thường theo ý kiến các Bộ, Ngành và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. Vụ việc kéo dài trên 10 năm chưa được giải quyết dứt điểm. Đây có thể xem là một vụ việc điển hình về tình phức tạp trong áp dụng quy định pháp luật giải quyết khiếu nại về đất đai và tình trạng thiếu thống nhất quán trong quan điểm giải quyết khiếu nại mà không tháo gỡ được do vướng mắc trong cơ chế giải quyết khiếu nại, trong đó “nút thắt” về thẩm quyền giải quyết khiếu nại chưa được tháo gỡ là nguyên nhân chủ yếu.

Dưới đây là diễn biến của vụ việc khiếu nại và những nhận xét của tác giả dưới góc độ nghiên cứu lý luận, pháp luật và thực tiễn đối với khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai.

Về hồ sơ lưu trữ và nguồn gốc, quá trình sử dụng đất

Khu đất ông Tổng khiếu nại có diện tích 103.739,3 m², thuộc các thửa 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104; có nguồn gốc do Công ty Rau quả Đặc khu Vũng Tàu – Côn Đảo khai hoang, trồng dưa vào năm 1978.

Về hồ sơ lưu trữ liên quan các thửa đất nêu trên: i. tài liệu lưu trữ tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất (thuộc Sở Tài nguyên – Môi trường tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu): Bản đồ giải thửa, tờ số 44, tỷ lệ 1/2000, được vẽ ngày 7/7/1993 và Sổ mục kê (thời điểm này địa phương không lập sổ đăng ký) lưu ở 3 cấp, đã được Ủy ban nhân dân Phường 11, Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu, Ban quản lý ruộng đất ký duyệt năm 1994 cho thấy, từ thửa 97 đến thửa 104 do ông Đỗ Văn Lựu đại diện (là một trong 15 cá nhân khiếu nại) đứng tên. Riêng thửa 96, diện tích 88.288m² Sổ mục kê ghi chủ sử dụng đất là Phường 11, nhưng khi đối chiếu vào bản đồ thì không có thửa 96 mà có đến 2 thửa 95 (trong đó có 01 thửa 88.288m² và thửa còn lại 1026m² - thửa này tên chủ sử dụng đất được ghi trong sổ mục kê là Dương Nguyễn); ii. tài liệu lưu trữ tại Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu, các thửa từ 97 đến 104 do ông Lựu đại diện đứng tên. Riêng thửa 96, diện tích 88.288m² thể hiện tại Sổ mục kê phân ghi tên chủ sử dụng đất bị tẩy xóa, đối chiếu bản đồ thì thửa 95 đã sửa thành số 96.

Như vậy, đã có sự không thống nhất giữa các bộ hồ sơ lưu trữ ở 3 cấp (tỉnh, thành phố, phường).

Về nguồn gốc và quá trình sử dụng đất: khu đất ông Tổng khiếu nại nêu trên có nguồn gốc do Công ty Rau quả Đặc khu Vũng Tàu – Côn Đảo (sau đây gọi là Đặc khu) khai hoang, trồng dừa vào năm 1978.

Năm 1986, do canh tác không hiệu quả nên Công ty đã bỏ hoang không sử dụng.

Năm 1987, Ủy ban nhân dân Đặc khu giao cho Ủy ban nhân dân phường Quyết Thắng (nay là Phường 11 – sau đây gọi chung là Phường 11) quản lý.

Năm 1989, ông Tổng cùng 14 người làm đơn xin được giao khu đất này để trồng bạch đàn và đã được Ủy ban nhân dân phường 11 đồng ý (theo hồ sơ lời xác nhận của cán bộ nông nghiệp, địa chính phường 11 lúc đó là ông Nguyễn Văn Nhâm, người trực tiếp giao đất trên thực địa cho ông Tổng nhưng không còn giấy tờ chứng minh).

Từ khi được giao đất, các hộ dân này đã sử dụng chung để trồng bạch đàn, trà, nuôi cá và đã thực hiện đầy đủ nghĩa vụ thuế sử dụng đất từ đó đến thời điểm Nhà nước có quyết định thu hồi đất (2008).

Ngày 10/10/2004, các hộ dân làm đơn xin xác nhận việc giao đất và quá trình sử dụng đất, đã được Ủy ban nhân dân Phường 11 ký xác nhận nội dung đơn ngày 18/10/2004.

Ngày 24/5/2005, ông Tổng đại diện “Tổ hưu trí” (đây là tên các hộ dân tự đặt nhưng sẽ phát sinh tình tiết pháp lý gây tranh cãi sau này) làm đơn xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp đối với diện tích đất trên.

Ngày 9/11/2005, Ủy ban nhân dân Phường 11 đã xác nhận nguồn gốc đất do Ủy ban nhân dân phường Quyết Thắng (cũ) giao cho “Tổ hưu trí” trồng cây bạch đàn, hàng năm làm nghĩa vụ thuế đầy đủ với Nhà nước, sử dụng liên tục, ổn định, không tranh chấp và kính chuyển Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, Phòng Tài nguyên – Môi trường thành phố Vũng Tàu xem xét, giải quyết.

Ngày 23/8/2007, Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất thành phố Vũng Tàu đã ký xác nhận Sơ đồ vị trí thửa đất tỷ lệ 1/500, với tổng diện tích 103.739,3 m².

Ngày 11/6/2008, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu có Văn bản số 980/CV-UBND trả lời đơn xin cấp giấy chứng nhận của ông Tổng không đủ điều kiện giải quyết do đã có 3 quyết định thu hồi đất đối với khu đất (Quyết định số 8704/QĐ-UB ngày 01/11/2004; Quyết định số 3095/QĐ-UB ngày 26/8/2005 và Quyết định số 2260/QĐ-UB ngày 28/6/2007 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu).

Ngày 4/8/2008, Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu ban hành Quyết định số 3133/QĐ-UBND (sau đây gọi là Quyết định 3133) về việc thu hồi 54.294,5m²đất/ 103.739,3 m² nêu trên tại Phường 11, thành phố Vũng Tàu do “Tổ hưu trí” đang sử dụng, để đầu tư xây dựng và kinh doanh khu du lịch, nghỉ mát, giải trí đa năng tại khu Chí Linh, Cửa Lấp.

Ngày 13/10/2008, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu ban hành Quyết định số 4342/QĐ-UBND về phê duyệt kinh phí bồi thường, hỗ trợ cho “Tổ hưu trí” Phường 11 (sau đây gọi là Quyết định 4342). Tại Quyết định này, Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu **chỉ bồi thường, hỗ trợ tài sản trên đất, không bồi thường giá trị quyền sử dụng đất đối với 54.294,5m² đất.**

Không đồng ý với Quyết định số 4342, ông Tổng có đơn khiếu nại.

Về diễn biến quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại

(1) Ngày 17/12/2008, Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu ban hành Quyết định số 7537/QĐ-UBND (sau đây gọi là Quyết định 7537) về việc giải quyết khiếu nại của ông Tổng, với nội dung bác nội dung đơn khiếu nại của ông Tổng về bồi thường giá trị quyền sử dụng đất đối với 54.294,5m² đất nông nghiệp bị thu hồi.

Không đồng ý với quyết định trên, ông Tổng tiếp tục khiếu nại lên Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu (sau đây gọi chung là Tỉnh).

(2) Ngày 25/6/2010, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Tỉnh ban hành Quyết định số 1593/QĐ-UBND (sau đây gọi là Quyết định số 1593) về giải quyết khiếu nại (lần 2), với nội dung bác toàn bộ nội dung đơn khiếu nại của ông Tổng; công nhận và giữ nguyên nội dung Quyết định 7537 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu.

Không đồng ý với quyết định trên, ông Tổng tiếp tục làm đơn khiếu nại lên Thủ tướng Chính phủ.

(3) Ngày 27/8/2010, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 6097/VPCP-KNTC (sau đây gọi là Văn bản 6079) truyền đạt ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ: Giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với Ủy ban nhân dân Tỉnh kiểm tra, làm rõ nội dung khiếu nại của ông Tổng, đề xuất biện pháp giải quyết đúng theo quy định pháp luật.

(4) Ngày 27/01/2011, Bộ Tài nguyên và Môi trường có Văn bản số 250/BTNMT-TTr (sau đây gọi là Văn bản số 250) về việc giải quyết khiếu nại của ông Tổng gửi Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, sau khi rà soát các cơ sở pháp lý, **Bộ này nhận định 15 cá nhân (do ông Tổng đại diện) đủ điều kiện được bồi thường về giá trị quyền sử dụng đất khi Nhà nước quyết định thu hồi đất.** Bộ này kiến nghị Thủ tướng Chính phủ yêu cầu Ủy ban nhân dân Tỉnh chỉ đạo Ủy ban nhân dân Thành phố Vũng Tàu lập phương án bồi thường diện tích 54.294,5m² đất nông nghiệp cho 15 cá nhân theo quy định pháp luật.

(5) Ngày 13 tháng 5 năm 2011, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 3054/VPCP-KNTN (sau đây gọi là Văn bản số 3054) truyền đạt ý kiến của Phó Thủ tướng Trương Vĩnh Trọng về việc khiếu nại của ông Tổng. Theo đó, Phó Thủ tướng đồng ý với nội dung kiến nghị của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Văn bản số 250; giao Tỉnh chỉ đạo thực hiện và báo cáo Thủ tướng.

(6) Ngày 10 tháng 5 năm 2011, Ủy ban nhân dân Tỉnh có Văn bản số 2247/UBND-VP (sau đây gọi là Văn bản số 2247) gửi Thủ tướng Chính phủ. Tại Văn bản này, Ủy ban nhân dân Tỉnh cho rằng: *i.* căn cứ Sổ mục kê và Bản đồ địa chính Phường 11 thì toàn bộ diện tích trên “Tổ hưu trí” (15 người) không đứng tên kê khai; diện tích 88.288m² tại thửa 96 do Phường 11 đứng tên kê khai; các thửa còn lại do ông Đỗ Văn Lựu đứng tên kê khai với tư cách đại diện Tập đoàn, chứ không phải “Tổ hưu trí”; *ii.* việc cho rằng, năm 1989 Ủy ban nhân dân Phường 11 có giao đất cho ông Tổng và các hộ dân là không có bất kỳ một giấy tờ nào chứng minh; và việc giao đất nêu trên nếu có cũng trái thẩm quyền theo quy định tại Điều 3 Luật Đất đai 1987; *iii.* việc đóng thuế có biên lai thu thuế từ năm 1997 do ông Đỗ Văn Lựu đóng. Tuy nhiên vai trò của ông Lựu không xác định được đóng cho Tập đoàn hay cho “Tổ hưu trí”. Ông Tổng đóng thuế năm 1998, trong biên lai có ghi “Tập đoàn trường”; *iv.* việc xác nhận ngày 9/11/2005 của Ủy ban nhân dân Phường 11 vào Đơn cấp giấy chứng nhận của “Tổ hưu trí” vừa thiếu, vừa sai và tại thời điểm Tổ hưu trí xin cấp Giấy chứng nhận, khu đất này không phù hợp quy hoạch; *v.* đồng thời, Bộ Tài nguyên và Môi trường căn cứ khoản 6 Điều 8 Nghị định 197/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004 của Chính phủ (sau đây gọi là Nghị định 197) để cho rằng 15 cá nhân (“Tổ hưu trí”) sử dụng đất đủ điều kiện bồi thường là không đúng, bởi lẽ Quyết định

4342 phê duyệt kinh phí bồi thường được ban hành vào ngày 13/10/2008 mà tại thời điểm này Nghị định 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ (sau đây gọi là Nghị định 84) đã có hiệu lực pháp luật và tại điểm b, khoản 2 Điều 67 Nghị định 84 đã bãi bỏ quy định tại khoản 6 Điều 8 Nghị định 197 mà Bộ Tài nguyên và Môi trường viện dẫn.

Từ những căn cứ trên, Ủy ban nhân dân Tỉnh khẳng định các Quyết định 4342, 7537 và 1593 là đúng; “Tổ hưu trí” không đủ điều kiện để được bồi thường giá trị quyền sử dụng đất đối với 54.294,5m² đất nông nghiệp và kiến nghị Thủ tướng Chính phủ giao Ủy ban nhân dân Tỉnh chỉ xem xét hỗ trợ “Tổ hưu trí” theo quy định pháp luật hiện hành (không bồi thường).

(7) Tiếp đó, ngày 7/6/2011, Ủy ban nhân dân Tỉnh có Văn bản 2891/UBND-VP (sau đây gọi là Văn bản số 2891) gửi Thủ tướng Chính phủ, báo cáo việc thực hiện Văn bản 3054 của Văn phòng Chính phủ về thực hiện Văn bản 250 của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Theo đó, Tỉnh cho rằng việc vận dụng quy định pháp luật để giải quyết khiếu nại của ông Tổng có sự khác nhau giữa các Bộ, Ngành; hồ sơ pháp lý của người sử dụng đất chưa rõ ràng, quá trình quản lý sử dụng đất chưa đảm bảo về mặt pháp lý để giải quyết bồi thường. Vì vậy Tỉnh kiến nghị Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo xem xét kiến nghị của Ủy ban nhân dân Tỉnh tại Văn bản 2247.

(8) Ngày 15/7/2011, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 4528/VPCP-KNTN (sau đây gọi là Văn bản số 4528) truyền đạt ý kiến của Phó Thủ tướng Trương Vĩnh Trọng, yêu cầu Bộ Tài nguyên và Môi trường có ý kiến bằng văn bản đối với ý kiến của Ủy ban nhân dân Tỉnh tại Văn bản 2247 và 2891.

(9) Ngày 17/8/2011, Bộ Tài nguyên và Môi trường có Văn bản số 3072/BTNMT-TTr (sau đây gọi là Văn bản số 3072) về thực hiện chỉ đạo của Phó Thủ tướng Trương Vĩnh Trọng. Theo đó, Bộ này cho rằng: *i.* ông Tổng và các hộ dân sử dụng đất liên tục, ổn định và trong quá trình sử dụng đất có nộp thuế cho Nhà nước. Đoàn kiểm tra của Bộ xác định ông Tổng, ông Lựu đứng tên nộp thuế là đại diện cho cả 15 hộ. Việc ghi nhận nội dung không rõ ràng trên biên lai là trách nhiệm của cán bộ thuế; *ii.* khi đo đạc lập hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất, địa phương chưa thực hiện kê khai quyền sử dụng đất theo quy định (chưa lập sổ đăng ký); việc ghi chép trong Sổ mục kê lưu giữ ở 3 cấp không khớp, không thống nhất giữa thực tế sử dụng với Bản đồ và Sổ mục kê thuộc lỗi của cơ quan Nhà nước, không thể căn cứ vào đó để không công nhận quyền sử dụng đất của người sử dụng đất; *iii.* “Tổ hưu trí” là do các cá nhân tự gọi, không phải là một pháp nhân. Thực tế, đây là một nhóm người cùng sử dụng đất. Do đó, căn cứ vào Điều 111 Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ (sau đây gọi là Nghị định 181) thì họ được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; *iv.* việc viện dẫn khoản 6 Điều 8 Nghị định 97 để kết luận 15 cá nhân đủ điều kiện được bồi thường về giá trị quyền sử dụng đất là phù hợp với thời điểm mà Ủy ban nhân dân Tỉnh ban hành quyết định thu hồi đất (Quyết định 8704/QĐ-UBND ngày 5/11/2004 về thu hồi 281.671,8m² giao Công ty Quản lý khai thác quỹ đất tỉnh thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng và lập dự án xây dựng hạ tầng kỹ thuật khu dân cư và dịch vụ du lịch đường ven biển thành phố Vũng Tàu).

(10) Ngày 14/9/2011, Văn phòng Chính phủ có Văn bản 6406/VPCP – KNTC (sau đây gọi là Văn bản số 6406) truyền đạt ý kiến của Phó Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân Tỉnh. Theo đó, Phó Thủ tướng đồng ý với ý kiến của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Văn bản 3072; giao Bộ này hướng dẫn Tỉnh giải quyết khiếu nại của ông Tổng theo đúng quy định pháp luật; giao Ủy ban nhân dân Tỉnh chỉ đạo thực hiện nhằm giải quyết dứt điểm vụ việc, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

(11) Ngày 25/10/2011, Bộ Tài nguyên và Môi trường có Văn bản số 3934/BTNMT-TTr (sau đây gọi là Văn bản số 3924) gửi Ủy ban nhân dân Tỉnh về thực hiện ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng tại Văn bản 6406 của Văn phòng Chính phủ. Theo đó, Bộ này đề nghị Ủy ban nhân dân Tỉnh sớm ban hành quyết định mới thay thế Quyết định 1593 theo hướng công nhận khiếu nại của 15 cá nhân đòi bồi thường giá trị quyền sử dụng đất đối với 54.294,5m² đất nông nghiệp; yêu cầu Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu lập phương án bồi thường, hỗ trợ diện tích đất nêu trên cho 15 cá nhân theo quy định pháp luật.

(12) Vụ việc tiếp tục diễn biến theo hướng trái chiều chưa ngã ngũ trong quan điểm giải quyết khiếu nại. Do đó, ngày 14/4/2012, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 6161/VPCP-KNTC truyền đạt ý kiến Phó Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc giao Thanh tra Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường làm việc với Ủy ban nhân dân Tỉnh thống nhất phương án giải quyết.

(13) Ngày 14/11/2012, Thanh tra Chính phủ có Văn bản số 3009/TTCP-CIII (sau đây gọi là Văn bản số 3009) về việc thống nhất phương án giải quyết vụ việc của ông Tổng. Theo đó, Thanh tra Chính phủ sẽ làm việc với các Bộ, Ngành liên quan và Ủy ban nhân dân Tỉnh để thống nhất phương án giải quyết. Ngày 23/1/2013, Thanh tra Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân Tỉnh đã tổ chức cuộc họp đi đến một số điểm thống nhất. Tuy nhiên vẫn còn nhiều quan điểm trái chiều.

(14) Ngày 4/3/2013, Ủy ban nhân dân Tỉnh có Văn bản 1273/UBND-VP (sau đây gọi là Văn bản số 1273) gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Chính phủ. Trong Văn bản này, Ủy ban nhân dân Tỉnh đưa ra quan điểm cho rằng vụ việc có một số tình tiết mới như: *i.* hồ sơ trước đây chưa đề cập đến Quyết định 634/QĐ.UB ngày 26/10/1987 của Ủy ban nhân dân Đặc khu (sau đây gọi là Quyết định 634) về việc giao đất cho Ủy ban nhân dân Phường 11 tạm thời quản lý 40,9ha đất trồng của Xí nghiệp Nông lâm nghiệp thủy sản bàn giao. Diện tích này nằm trọn trong khu vực giao đất cho Công ty Rau quả Vũng Tàu theo Quyết định 454/QĐ.UB ngày 2/10/1980 của Ủy ban nhân dân Đặc khu (sau đây gọi là Quyết định số 454). Diện tích 54.294,5m² đất nông nghiệp có khiếu nại nằm trong diện tích đất của 02 quyết định nói trên; *ii.* về nhân thân của 15 cá nhân sử dụng đất có tên trong “Tổ hưu trí” tại thời điểm sử dụng đất (1987) là cán bộ hưu trí, cán bộ lãnh đạo, trong đó có cả Bí thư Đảng ủy phường (xã Quyết Thắng cũ) Hoàng Thọ. Việc sử dụng đất của ông Thọ và một số cán bộ chủ chốt tạo ra dư luận trong Nhân dân Phường 11 cho rằng ông Thọ cũng như một số cán bộ chủ chốt khác của phường đã lợi dụng chức vụ quyền hạn để bao chiếm đất của Nhà nước nhằm mục đích hưởng lợi.

Đồng thời cũng tại Văn bản này, Ủy ban nhân dân Tỉnh tiếp tục đưa ra các viện dẫn chứng minh việc áp dụng pháp luật của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Văn bản 250 và 3072 là chưa phù hợp. Cụ thể: *i.* việc áp dụng quy định tại Điều 111 Nghị định 181 cho rằng đây là nhóm người sử dụng đất đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận là không có cơ sở. Bởi kết quả xác minh cho thấy việc xác nhận ngày 9/11/2005 của Ủy ban nhân dân Phường 11 vào Đơn xin cấp giấy của “Tổ hưu trí” là thiếu, chưa nói rõ nguồn gốc diện tích này đã được Ủy ban nhân dân Đặc khu giao cho Công ty Rau quả theo Quyết định 454 và sau đó giao cho Ủy ban nhân dân Phường 11 quản lý theo Quyết định 634. Đồng thời cũng chưa nói rõ quy hoạch khu vực này được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt là khu du lịch, do đó thời điểm đăng ký cấp giấy khu đất này không phù hợp quy hoạch (theo Quyết định 614/QĐ-TTg ngày 20/12/2003); *ii.* diện tích 54.294,5m² đất nông nghiệp khiếu nại đã được giao cho tổ chức quản lý sử dụng từ năm 1980 đến nay (theo 02 Quyết định 454 và 634) nhưng Ủy

ban nhân dân Phường 11 xác nhận việc giao diện tích đất nông nghiệp này cho “Tổ hưu trí” là không đúng thẩm quyền.

Từ cơ sở trên, Ủy ban nhân dân Tỉnh kiến nghị phương án giải quyết là không bồi thường, chỉ xem xét quá trình sử dụng đất của ông Tổng và 14 cá nhân để hỗ trợ bằng 01 lần giá đất theo Bảng giá đất tại Quyết định 46/2012/QĐ-UBND ngày 19/12/2012 của Ủy ban nhân dân Tỉnh (tổng trị giá hỗ trợ được tính theo phương án này là 8,668 tỷ đồng).

(15) Ngày 8/7/2013, Bộ Tài nguyên và Môi trường có Văn bản 2583/BTNMT-TTr (sau đây gọi là Văn bản số 2583) gửi Ủy ban nhân dân Tỉnh, cho rằng Văn bản 1273 của Tỉnh không đưa ra được tình tiết mới, khác đã được Bộ này thẩm tra, xác minh và kết luận trước đây. Do đó, Bộ giữ nguyên quan điểm giải quyết khiếu nại đã báo các Thủ tướng trước đây.

(16) Ngày 19/11/2013, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 9780/VPCP-V.I (sau đây gọi là Văn bản số 9780) gửi Bộ Tư pháp truyền đạt ý kiến Phó Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc, giao Bộ Tư pháp có ý kiến về việc áp dụng pháp luật đất đai trong việc giải quyết khiếu nại của ông Tổng.

(17) Ngày 19/12/2013, Bộ Tư pháp có Văn bản 8152/BTP-PLDSKT trả lời Văn bản 9780 của Văn phòng Chính phủ. Theo đó, Bộ này thống nhất với quan điểm giải quyết của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Chính phủ và ý kiến chỉ đạo của Văn phòng Chính phủ là, yêu cầu Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu bồi thường diện tích đất bị thu hồi của ông Tổng và 14 hộ dân.

(18) Ngày 26/4/2014, Văn phòng Chính phủ có Thông báo số 175/TB-VPCP (sau đây gọi là Thông báo số 175), thông báo kết luận của Phó Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc tại cuộc họp ngày 15/4/2014 về giải quyết khiếu nại của ông Tổng. Theo đó, Phó Thủ tướng giao Thanh tra Chính phủ chủ trì lập Đoàn Thanh tra liên ngành kiểm tra, làm rõ vụ việc giải quyết khiếu nại của ông Tổng, trong đó tập trung làm rõ những nội dung còn có ý kiến khác nhau giữa Ủy ban nhân dân Tỉnh và các cơ quan chức năng Trung ương, đề xuất biện pháp giải quyết theo đúng quy định pháp luật.

(19) Ngày 24/6/2014, Thanh tra Chính phủ có Báo cáo kết luận số 1789/BC-TTCP (sau đây gọi là Văn bản số 1789) gửi Thủ tướng Chính phủ về kết quả kiểm tra theo chỉ đạo của Phó Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc tại Thông báo số 175. Theo đó, Thanh tra Chính phủ kết luận: *i.* về nguồn gốc, quá trình quản lý sử dụng diện tích đất có khiếu nại: trong tổng diện tích 40,9ha đất mà Nông trường Dừa được giao quản lý có 28 hộ dân khác lần chiếm canh tác, đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và đã được nhận tiền đền bù; *ii.* về quá trình giải quyết khiếu nại: “Tổ hưu trí” không phải là đối tượng sử dụng đất theo quy định tại Điều 9 Luật Đất đai 2003 và ông Tổng không thể là đại diện của “Tổ hưu trí” để đứng đơn khiếu nại quyết định hành chính, quyết định giải quyết khiếu nại của Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu và Ủy ban nhân dân Tỉnh. Do đó, việc ban hành Quyết định 3133 về thu hồi 54, 294,5m² đất và Quyết định số 4342 về phê duyệt kinh phí bồi thường, hỗ trợ cho Tổ hưu trí Phường 11 của Ủy ban Chủ tịch nhân dân thành phố Vũng Tàu là không đúng đối tượng, từ đó dẫn đến Quyết định giải quyết khiếu nại (lần đầu) số 7337 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu và Quyết định giải quyết khiếu nại (lần 2) số 1593 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Tỉnh là vi phạm Mục 3, Điều 32, Luật Khiếu nại, tố cáo sửa đổi năm 2005 (ông Tổng là người đại diện không hợp pháp nên đơn khiếu nại không thuộc diện được thụ lý giải quyết).

Từ nhận định trên, Thanh tra Chính phủ kiến nghị thu hồi các Quyết định 1593, 3133, 4342 và 7537; giao Thanh tra Tỉnh kiểm tra việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và việc đền bù

cho 28 hộ dân nằm trong diện tích 40,9ha đất theo Quyết định số 634 của Ủy ban nhân dân Đặc khu giao Ủy ban nhân dân Phường 11 tạm thời quản lý.

(20) Ngày 9/7/2015, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 5317/VPCP-V.I (sau đây gọi là Văn bản số 5317) gửi Bộ Tư pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân Tỉnh, đề nghị các cơ quan này có ý kiến bằng văn bản đối với Báo cáo 1789 của Thanh tra Chính phủ, gửi về Văn phòng Chính phủ trước ngày 25/7/2015 để trình Thủ tướng Chính phủ.

(21) Ngày 7/8/2015, Bộ Tài nguyên và Môi trường có Văn bản số 3255/BTNMT-TTr (sau đây gọi là Văn bản số 3255) phúc đáp Văn bản 5317 của Văn phòng Chính phủ. Theo đó, Bộ này vẫn giữ nguyên quan điểm đã nêu tại các Văn bản 250, 3072 đã được Thủ tướng Chính phủ đồng ý tại các Văn bản số 3054, 6406.

(22) Ngày 14/8/2015, Bộ tư pháp cũng có Văn bản 2960/BTP- PLDSKT phúc đáp Văn bản 5317 của Văn phòng Chính phủ. Theo đó, Bộ này cho rằng việc sử dụng đất của 15 hộ dân trong trường hợp này được hiểu là “nhóm người sử dụng đất”. Do đó, căn cứ vào pháp luật khiếu nại và Điều 139, 142 Bộ luật dân sự 2005 thì ông Tổng là người đại diện theo ủy quyền của 14 cá nhân, hộ gia đình nêu trên nên được xem là người đại diện hợp pháp để khiếu nại về quyết định thu hồi đất của Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu và Ủy ban nhân dân Tỉnh.

(23) Trên cơ sở tiếp nhận các ý kiến phản hồi, ngày 13/10/2015, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 8291/VPCP-V.I (sau đây gọi là Văn bản số 8291) truyền đạt ý kiến Phó Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc, giao Thanh tra Chính phủ chủ trì họp cùng các Bộ, ngành, Tỉnh thống nhất phương án giải quyết khiếu nại của ông Tổng, báo cáo kết quả cho Thủ tướng trong tháng 11/2015.

(24) Ngày 11/7/2016, Thanh tra Chính phủ có Báo cáo số 1737/BC-TTCP (sau đây gọi là Báo cáo số 1737) gửi Thủ tướng Chính phủ báo cáo về kết quả làm việc với các Bộ, ngành, Tỉnh theo chỉ đạo tại Văn bản 8291 của Văn phòng Chính phủ. Theo đó, ngoài những nội dung đã thống nhất, việc bồi thường cho ông Tổng và các hộ dân còn nhiều điểm chưa thống nhất, như: *i.* Bộ Tài nguyên và Môi trường vẫn giữ nguyên quan điểm phải bồi thường đã kết luận tại Văn bản 250 trước đây; *ii.* Ủy ban nhân dân Tỉnh khẳng định quan điểm không bồi thường, hỗ trợ về giá trị quyền sử dụng đất; chỉ xem xét bồi thường cây trồng, vật kiến trúc trên đất thực tế canh tác theo các báo cáo trước đây; *iii.* Văn phòng Chính phủ cho rằng Ủy ban nhân dân Tỉnh bất nhất trong quan điểm giải quyết.

Từ các ý kiến trái chiều nêu trên, Thanh tra Chính phủ đề xuất: i. Thủ tướng chỉ đạo Ủy ban nhân dân Tỉnh kiểm tra lại việc đền bù quyền sử dụng đất đối với 28 hộ dân lấn chiếm trong khu vực nhưng được cấp giấy và bồi thường. Nếu việc cấp giấy, bồi thường cho 28 hộ dân này đúng pháp luật thì công nhận nội dung khiếu nại và đền bù quyền sử dụng đất cho ông Tổng và các hộ dân. Ngược lại việc cấp giấy, bồi thường cho 28 hộ dân trước đây không đúng thì bác đơn khiếu nại của ông Tổng, đồng thời xử lý vi phạm theo quy định pháp luật; ii. kiến nghị Thủ tướng Chính phủ chủ trì một buổi làm việc với các Bộ, ngành liên quan và lãnh đạo Tỉnh để giải quyết dứt điểm vụ việc khiếu nại trên.

(25) Ngày 25/7/2016, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 6169/VPCP-V.I (sau đây gọi là Văn bản số 6169) truyền đạt ý kiến của Phó Thủ tướng Trương Hòa Bình, đồng ý với kiến nghị của Thanh tra Chính phủ tại Văn bản số 1737. Giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì phối hợp với Thanh tra Chính phủ và Ủy ban nhân dân Tỉnh kiểm tra lại việc đền bù khi thu hồi đất của 28 hộ dân nêu trên, đề xuất biện pháp giải quyết lên Thủ tướng Chính phủ trong tháng 8/2016.

(26) Ngày 28/12/2016, Bộ Tài nguyên và Môi trường có Văn bản số 6154/BTNMT-TTr (sau đây gọi là Văn bản số 6154) gửi Thủ tướng Chính phủ báo cáo kết quả thực hiện chỉ đạo tại Văn bản 6169 của Văn phòng Chính phủ. Theo đó, trong 28 hộ, có 21 hộ đã được cấp giấy, đủ điều kiện bồi thường theo quy định pháp luật; 07 hộ chưa được cấp giấy nhưng có quá trình sử dụng đất ổn định, không tranh chấp trước 15/10/1993, do đó đủ điều kiện bồi thường, hỗ trợ về đất khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định của pháp luật. Từ cơ sở trên, Bộ này kiến nghị Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo Ủy ban nhân dân Tỉnh yêu cầu Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu lập phương án bồi thường diện tích 54.294,5m² đất nông nghiệp cho ông Tổng và 14 hộ dân.

(27) Ngày 13/2/2017, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 1197/VPCP-V.I (sau đây gọi là Văn bản số 1197) truyền đạt ý kiến của Phó Thủ tướng Trương Hòa Bình, đồng ý với ý kiến của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Văn bản số 6154; giao Ủy ban nhân dân Tỉnh chỉ đạo thực hiện lập phương án bồi thường, giải quyết dứt điểm vụ việc của ông Tổng, báo cáo Thủ tướng trong tháng 3/2017.

(28) Nhận được Văn bản 6154 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, ngày 15/2/2017, Ủy ban nhân dân Tỉnh có Văn bản số 1137/UBND-VP (sau đây gọi là Văn bản số 1137) gửi Thủ tướng Chính phủ cho rằng, ý kiến của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Văn bản 6169 là không có cơ sở.

(29) Cùng với Văn bản 1137, ngày 7/3/2017, Ủy ban nhân dân Tỉnh có Văn bản số 1800/UBND –VP (sau đây gọi là Văn bản số 1800) gửi Thường trực Tỉnh ủy Bà Rịa – Vũng Tàu báo cáo vụ việc và kiến nghị Thường trực Tỉnh ủy xin hoãn thực hiện Văn bản 1197 của Văn phòng Chính phủ và đăng ký làm việc với Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường để báo rõ vụ việc trước khi trình Thủ tướng Chính phủ. Trên cơ sở đề xuất của Ủy ban nhân dân Tỉnh tại Văn bản 1800, ngày 17/3/2017, Tỉnh ủy Bà Rịa -Vũng Tàu có Văn bản số 2161-CV/TU gửi đồng chí Bộ trưởng, Bí thư Ban cán sự Đảng Bộ Tài nguyên – Môi trường đề nghị quan tâm bố trí thời gian để Tỉnh báo cáo nội dung vụ việc; đồng thời quan tâm chỉ đạo Bộ Tài nguyên – Môi trường phối hợp với địa phương xem xét, giải quyết vụ việc đúng pháp luật, phù hợp với những tình tiết khách quan của vụ việc.

(30) Ngày 2/3/2017, Văn phòng Chính phủ có Văn bản 1907/ VPCP-V.I, gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Chính phủ đề nghị các cơ quan này có ý kiến bằng văn bản về Văn bản 1137 của Ủy ban nhân dân Tỉnh.

(31) Ngày 21/3/2017, Thanh tra Chính phủ có Văn bản số 663/TTCP-C.III phúc đáp Văn bản 1907 của Văn phòng Chính phủ, thống nhất với nội dung kiến nghị của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Văn bản số 6154, đề nghị cần có giải pháp xử lý hợp tình, hợp lý, đúng quy định pháp luật và sớm chấm dứt vụ việc khiếu nại kéo dài, phức tạp tại địa phương này.

(32) Ngày 25/4/2017, Bộ tài nguyên và Môi trường có Văn bản số 2001/BTNMT-TTr (sau đây gọi là Văn bản số 2001) do Bộ trưởng Trần Hồng Hà ký, gửi Thủ tướng Chính phủ. Trong đó nêu rõ, ngày 29/3/2017, Bộ trưởng đã làm việc với Tỉnh ủy Bà Rịa - Vũng Tàu để trao đổi vụ việc nêu trên và đã thống nhất: Đây là vụ việc nhạy cảm, phức tạp nếu không giải quyết đúng sẽ kéo theo các trường hợp khác trên địa bàn; trên cơ sở hồ sơ giải quyết thì việc Bộ này, Thanh tra Chính phủ, Bộ Tư pháp áp dụng đúng chính sách, pháp luật. Do đó, một số nội dung, tình tiết mà địa phương nêu cần làm rõ cơ sở pháp lý để có biện pháp phù hợp, Bộ Tài nguyên và Môi trường báo cáo Thủ tướng Chính phủ **tạm thời chưa thực hiện kiến nghị của Bộ Tài nguyên và Môi trường** đã được Thủ tướng Chính phủ đồng ý tại Văn bản 1197; giao Ủy ban nhân dân Tỉnh làm rõ có hay không việc cán bộ, công chức lợi dụng chức vụ, quyền hạn nhằm trục lợi tài sản của Nhà nước để xử lý

theo quy định pháp luật, trên cơ sở đó báo cáo Thủ tướng Chính phủ biện pháp giải quyết khiếu nại của ông Tổng và các hộ dân theo đúng quy định pháp luật.

(33) Ngày 19/5/2017, ông Huỳnh Văn Tiến (sinh 1937 là cảm tử quân-chiến sỹ Tàu Hải quân đoàn tàu không số) là một trong 15 cá nhân khiếu nại tiếp tục gửi đơn khiếu nại và tố cáo đến Phó Thủ tướng Trương Hòa Bình về việc lãnh đạo tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu cố tình không thực hiện ý kiến chỉ đạo của Chính phủ tại Văn bản 1197.

(34) Ngày 7/6/2017, Văn phòng Chính phủ có Văn bản 5912/VPCP-V.I (sau đây gọi là Văn bản số 5912) gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường và Ủy ban nhân dân Tỉnh truyền đạt ý kiến của Phó Thủ tướng Trương Hòa Bình, đồng ý với ý kiến của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Văn bản 2001, giao Ủy ban nhân dân Tỉnh làm rõ có hay không việc cán bộ, công chức lợi dụng chức vụ, quyền hạn nhằm trục lợi tài sản của Nhà nước để xử lý theo quy định pháp luật. Đồng thời yêu cầu Ủy ban nhân dân Tỉnh tiếp tục thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Văn bản 1197; giải quyết dứt điểm vụ việc của ông Tổng và các hộ dân, báo cáo Thủ tướng trong tháng 7/2017.

(35) Ngày 15/8/2017, Ủy ban nhân dân Tỉnh tiếp tục có Văn bản 7616/UBND – VP gửi Thủ tướng Chính phủ nêu các vướng mắc trong việc thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ và kiến nghị: trong khi chờ kết quả điều tra của Cơ quan cảnh sát điều tra Công an Tỉnh về việc có hay không việc cán bộ, công chức lợi dụng chức vụ, quyền hạn nhằm trục lợi tài sản của Nhà nước để xử lý theo quy định pháp luật, cho phép Tỉnh **tạm ngưng** việc lập phương án đền bù, giải quyết dứt điểm vụ việc khiếu nại của ông Tổng theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Văn bản 1197.

(36) Nhận được Văn bản 7616 của Ủy ban nhân dân Tỉnh, Văn phòng Chính phủ lại ra Văn bản 9281/VPCP-V.I gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Chính phủ đề nghị các cơ quan này có ý kiến đối với Văn bản 7616 nêu trên.

(37) Ngày 12/10/2017, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Trần Hồng Hà ký Văn bản số 5456/BTNMT-TTr gửi Văn phòng Chính phủ. Theo đó, **Bộ này thống nhất ý kiến của Ủy ban nhân dân Tỉnh tại Văn bản 7616** và đề nghị Văn phòng Chính phủ báo cáo Thủ tướng chỉ đạo Ủy ban nhân dân Tỉnh thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Văn bản 5912 của Văn phòng Chính phủ.

Như vậy, trải qua hơn 10 năm, từ khi ông Tổng khiếu nại (2008) đến nay, vụ việc vẫn chưa được giải quyết dứt điểm.

Nhận xét của tác giả

Qua phân tích hồ sơ pháp lý nêu trên, tác giả nhận thấy:

Thứ nhất, quan điểm giải quyết vụ việc chưa có sự thống nhất giữa các Bộ, Ngành và Tỉnh. Nguyên nhân sâu xa là do pháp luật đất đai thay đổi quá nhanh, còn chồng chéo, gây khó khăn trong áp dụng pháp luật; việc thực hiện pháp luật đất đai còn hạn chế; việc lưu trữ, quản lý hồ sơ đất đai của các cơ quan quản lý nhà nước còn bất cập, đã gây khó khăn trong việc xác minh các chứng cứ chắc chắn cho công tác giải quyết khiếu nại về đất đai.

Thứ hai, việc quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại, xem xét lại quyết định giải quyết khiếu nại chưa rõ ràng, nhất là không quy định Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nên khi xảy ra việc không thống nhất trong quan điểm giải quyết khiếu nại giữa các cơ quan chức năng sẽ thiếu một cơ chế, một chủ thể quyết định một cách dứt khoát, hiệu quả vụ việc giải quyết khiếu nại, làm cho vụ việc diễn biến theo chiều hướng phức tạp, không có điểm dừng, mất thời gian,

công sức, không tạo được niềm tin trong Nhân dân, không đạt được hiệu quả giải quyết khiếu nại như mong muốn.

Thứ ba, theo quy định của pháp luật, giải quyết khiếu nại lần 2 là cấp giải quyết cuối cùng theo thủ tục hành chính nhưng vụ việc vẫn được “lật lại” để xem xét, giải quyết, cùng với các quan điểm trái chiều trong áp dụng pháp luật dẫn đến tình trạng vụ việc không giải quyết được dứt điểm, làm giảm sút tính tôn nghiêm của pháp luật. Điều này cũng cho thấy, chúng ta đang thiếu một cơ chế pháp lý hiệu quả đối với trường hợp xem xét lại vụ việc khi đã có quyết định giải quyết khiếu nại lần 2 theo thủ tục hành chính.

Thứ tư, việc không chấp hành ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ bằng cách liên tục đưa ra các kiến nghị, các lập luận khác nhau nhằm **trì hoãn** vụ việc đã xảy ra nhiều trên thực tiễn (có cả sự tham gia của cấp ủy), đã làm cho mục tiêu giải quyết khiếu nại không đạt được, giảm sút hiệu lực, hiệu quả giải công tác quản lý Nhà nước và ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của người dân. Cụ thể ở trường hợp này, 15 hộ dân đã canh tác ổn định, không tranh chấp, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước mà không có bất kỳ một quyết định xử lý hay thu hồi nào từ phía Nhà nước trước đó. Như vậy, họ hoàn toàn đủ điều kiện để bồi thường theo quy định pháp luật đất đai (tác giả thống nhất với quan điểm của Bộ Tài nguyên và Môi trường) nhưng Tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu vẫn tìm cách trì hoãn thực hiện chỉ đạo kết luận của Thủ tướng với nhiều lý do, trong đó, lý do cuối cùng mà Tỉnh này đưa ra là chờ kết luận điều tra. Giả sử cơ quan điều tra kết luận cán bộ có vi phạm trong vụ việc này thì cũng là lỗi do cơ quan Nhà nước, trong khi đó quyền, lợi ích hợp pháp của người dân bị treo là chưa hợp lý. Nguyên nhân sâu xa ẩn trong việc trì hoãn của Tỉnh này là lo ngại tình trạng “kéo theo” phải bồi thường các trường hợp tương tự khác sẽ ảnh hưởng đến ngân sách, uy tín của chính quyền địa phương. Đây cũng là một bài toán cần đưa ra đáp án đối với công tác giải quyết khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, khi mà kết quả giải quyết có khả năng kéo theo tình trạng phải giải quyết hàng loạt trường hợp tương tự (mà các cơ quan Nhà nước hay gọi là đất dây).

Thứ năm, qua vụ việc cho thấy cơ chế giải quyết khiếu nại, quan hệ phối hợp trong giải quyết khiếu nại chưa chặt chẽ, hiệu quả. Các ngành chức năng được chỉ đạo thẩm tra, xác minh, kết luận vụ việc cũng chưa làm hết trách nhiệm, dẫn đến tình trạng vụ việc mỗi lần kết luận có sự thay đổi, khác nhau.

Thứ sáu, việc can thiệp của các cấp ủy Đảng trong giải quyết khiếu nại về đất đai bên cạnh mặt tích cực, hiệu quả thực đã được minh chứng qua thực tiễn, cũng còn nhiều trường hợp chưa hợp lý, chưa xem xét thấu đáo các tình tiết pháp lý, ảnh hưởng đến niềm tin của Nhân dân. Cụ thể trong trường hợp này, sự tham gia của cấp ủy Tỉnh và kết luận của Bộ trưởng đồng thời là Bí thư Ban cán sự Đảng Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc tạm hoãn thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về bồi thường giá trị quyền sử dụng đất cho người dân là một minh chứng.

2. Vụ việc khiếu nại của bà Trần Thị Y, Quận Bình Thạnh, thành phố Hồ Chí Minh¹

Tóm tắt nội dung vụ việc:

Năm 1984, Ủy ban nhân dân quận Bình Thạnh có quyết định chấp thuận cho Ban Kiến thiết Dầu Tiếng sử dụng 7.385m² đất của gia đình bà Trần Thị Y và tại thời điểm đó, gia đình Bà đã nhận đủ số tiền bồi thường và dời về ở nơi khác. Sau đó, bà Y thay mặt gia đình khiếu nại đối với việc thu hồi đất của gia đình Bà và Trưởng ban Quản lý đất đai thành phố Hồ Chí Minh có quyết định giải quyết khiếu nại của bà Y với nội dung: chấp thuận cho bà Y được tiến hành làm thủ tục công nhận quyền sử dụng đất phần chưa xây dựng 9.211m²; những phần đất do Ban Kiến thiết Dầu Tiếng đã xây dựng sẽ tiến hành thương lượng với bà Y. Sau đó, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh giải quyết khiếu nại của bà Y với nội dung: không công nhận quyết định giải quyết khiếu nại Trưởng Ban Quản lý đất đai thành phố.

Bà Y không đồng ý và tiếp tục khiếu nại quyết định giải quyết của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đến Chính phủ, yêu cầu được công nhận quyền sử dụng đất 9.211m² đất và bồi thường diện tích 789m² còn lại cho Bà theo đơn giá đất ở.

Năm 2008, Thanh tra Chính phủ có Báo cáo kết luận kiến nghị Thủ tướng Chính phủ giải quyết khiếu nại của bà Trần Thị Y theo hướng: i. không công nhận đơn của bà Y; ii. công nhận việc hỗ trợ hỗ trợ cho gia đình bà Y 2 tỷ đồng. Thủ tướng đồng ý với ý kiến của Thanh tra tại và yêu cầu chấm dứt việc xem xét đối với nội dung này.

Tuy nhiên, bà Y, vẫn tiếp tục khiếu nại. Do đó, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục có văn bản giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp các cơ quan liên quan kiểm tra lại việc giải quyết khiếu nại của bà Y. Năm 2015, Bộ này có văn bản báo cáo, đề xuất Chính phủ thống nhất với quyết định giải quyết khiếu nại của thành phố Hồ Chí Minh và công nhận việc hỗ trợ 2,3 tỷ đồng cho gia đình bà Y. Bên cạnh đó, đề xuất rà soát lại quy hoạch khi đất trên, nếu phù hợp quy hoạch là đất ở thì xem xét giải quyết tạo điều kiện để bà Y có chỗ ở ổn định cuộc sống, chấm dứt khiếu nại. Đến nay vụ việc chưa được giải quyết dứt điểm.

Về nguồn gốc và quá trình sử dụng đất:

Khu đất khiếu nại do ông Trần Văn Quới (ông nội của bà Y) tạo lập trước năm 1975 gồm 25.760m².

Năm 1960, ông Quới cho các cháu, trong đó có bà Y 12.000m². Do bà Y và các anh chị em ruột còn nhỏ nên bà Nguyễn Thị Hoa (mẹ bà Y) trực tiếp sử dụng làm nhà ở, trồng cây và sản xuất trên phần đất này.

Năm 1983, bà Hoa đăng ký phần đất nêu trên theo Chỉ thị 299/TTg của Thủ tướng Chính phủ, với diện tích đăng ký thực tế là 10.296 m² (gồm 9.736m² đất mùa và 560m² đất thổ cư).

Ngày 10/12/1984, Ủy ban nhân dân quận Bình Thạnh có Quyết định số 573/QĐ-UB chấp thuận cho Ban Kiến thiết Dầu Tiếng sử dụng 10.000m² đất nông nghiệp tại Phường 25, quận Bình Thạnh, trong đó có 7.385m² đất của bà Hoa để xây dựng trụ sở và nhà ở cho cán bộ nhân viên đơn vị. Phần diện tích 2.911m² còn lại, bà Hoa vẫn tiếp tục làm nhà ở và làm vườn.

¹ Nguồn Báo cáo số 1229/BTNMT-TTr ngày 14/4/2015 của Bộ Tài nguyên và môi trường.

Ngày 24/4/1985, Ủy ban nhân dân quận Bình Thạnh, Ủy ban nhân dân Phường 25 và Ban Kiến thiết Dầu Tiếng đã lập biên bản bồi thường cho bà Hoa với số tiền 180.000 đồng và bà Hoa đã nhận đủ số tiền.

Ngày 30/6/1986, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh cấp Giấy phép sử dụng đất số 44/GP-CD-86 cho Ban quản lý xây dựng công trình thủy lợi 301, với diện tích 7.185m² (nằm trong 10.000m²) để sử dụng làm nhà ở cho cán bộ công nhân viên; diện tích còn lại được làm trụ sở và đường giao thông. Sau đó, Công ty khai thác thủy lợi Dầu Tiếng (được đổi tên từ Ban Kiến thiết Dầu Tiếng) thực hiện các thủ tục thi công, xây dựng công trình để sử dụng khu đất được giao, trong đó, đã xây dựng 3.660,1m² có nguồn gốc là của gia đình bà Hoa.

Năm 1988, bà Trần Thị Y (con của bà Hoa) có đơn khiếu nại đối với việc thu hồi đất của chính quyền địa phương nêu trên.

Năm 1992, gia đình bà Hoa đã chuyển nhượng quyền sử dụng đất toàn bộ 2.911m² còn lại cho người khác và chuyển về sống nơi khác đến nay.

Quá trình giải quyết khiếu nại của các cơ quan liên quan

Ngày 24/3/1994, Trưởng ban Quản lý đất đai thành phố Hồ Chí Minh có Quyết định số 147/QĐ-ĐĐTTr giải quyết khiếu nại của bà Y với nội dung: *chấp thuận cho bà Y được tiến hành làm thủ tục công nhận quyền sử dụng đất phần chưa xây dựng 9.211m²; những phần đất do Ban Kiến thiết Dầu Tiếng đã xây dựng sẽ tiến hành thương lượng với bà Y.*

Năm 1997, Công ty khai thác thủy lợi Dầu Tiếng đã xây dựng trụ sở làm việc của đơn vị trên diện tích 2.110,7m² (có nguồn gốc của gia đình bà Hoa). Trong năm này, Công ty khai thác thủy lợi Dầu Tiếng đã cho thuê trụ sở để làm trường học, thời gian cho thuê là 20 năm.

Ngày 5/3/1998, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn có Quyết định số 825/QĐ-BNN-KHQH giao 591,4m² đất (có 344m² đất của gia đình bà Hoa) cho Xí nghiệp xây dựng và sửa chữa công trình (nay là Công ty xây lắp số 6) làm trụ sở làm việc. Diện tích làm đường giao thông nội bộ là 3.099,3m² (có 1.270,2m² đất có nguồn gốc của gia đình bà Hoa)

Bà Y tiếp tục khiếu nại. Ngày 8/1/1999, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh có Quyết định số 107/QĐ-UB-NC giải quyết khiếu nại của bà Trần Thị Y với nội dung: *không công nhận Quyết định 147/QĐ-ĐĐ-TTr ngày 14/3/1994 của Trưởng Ban Quản lý đất đai thành phố.*

Bà Y không đồng ý với Quyết định nêu trên của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh tiếp tục khiếu nại lên Chính phủ. Do đó, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục có văn bản giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp các cơ quan liên quan kiểm tra lại việc giải quyết khiếu nại của bà Y.

Ngày 9/10/2007, Bộ Tài nguyên và Môi trường có Văn bản số 3899/BTNMT-TTr gửi Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh khẳng định Quyết định số 107/QĐ-UB-NC của địa phương này về việc bác đơn của bà Y yêu cầu bồi thường và xin công nhận đối với diện tích đất của gia đình là phù hợp với quy định của pháp luật tại thời điểm.

Ngày 10/6/2008, Thanh tra Chính phủ có Báo cáo kết luận số 1068/KL-TTCP kiến nghị Thủ tướng Chính phủ giải quyết khiếu nại của bà Trần Thị Y theo hướng: *i. công nhận Quyết định số 107/QĐ-UB-NC của Thành phố, không công nhận việc yêu cầu được công nhận quyền sử dụng đất, đòi được trả lại diện tích đất bị thu hồi còn trống và được đền bù phần diện tích đất bị thu hồi của bà Y; ii. công nhận việc hỗ trợ của Công ty xây lắp 6 (300 triệu) và Công ty khai thác thủy lợi Dầu Tiếng hỗ trợ cho gia đình bà Trần Thị Y 2 tỷ đồng.*

Ngày 14/7/2008, Văn phòng Chính phủ có Văn bản 4614/VPCP-KNTN thông báo ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng chính phủ, với nội dung: *Đồng ý với ý kiến của Thanh tra tại Văn bản số 1068/KL-TTCTP về việc giải quyết khiếu nại của bà Y, chấm dứt việc xem xét đối với nội dung này.*

Tuy nhiên, bà Y không đồng ý, vẫn tiếp tục khiếu nại. Thủ tướng Chính phủ tiếp tục có văn bản số 9596/VPCP-V.I ngày 2/12/2014 của Văn phòng Chính phủ, giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp Thanh tra Chính phủ và Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh kiểm tra lại việc giải quyết khiếu nại của bà Y.

Bộ Tài nguyên và Môi trường có Văn bản số 1229/BTNMT-TTr ngày 14/4/2015 đề xuất Chính phủ thống nhất với Quyết định giải quyết khiếu nại 107 của Thành phố và công nhận việc hỗ trợ 2,3 tỷ đồng cho gia đình bà Y. Bên cạnh đó, đề xuất rà soát lại quy hoạch khi đất trên, nếu phù hợp quy hoạch là đất ở thì xem xét giải quyết tạo điều kiện để bà Y có chỗ ở ổn định cuộc sống, chấm dứt khiếu nại

Nhận xét:

Thứ nhất, vụ việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại của bà Y trải dài qua nhiều thời kỳ, trong khi hồ sơ thủ tục không chặt chẽ. Việc sử dụng đất của gia đình bà Y là hợp pháp. Việc Ủy ban nhân dân Quận Bình Thạnh giao đất cho để xây dựng trụ sở và làm nhà ở trong đó có 7385m² đất của gia đình bà Y là chưa đúng thẩm quyền theo quy định tại điểm a, khoản 2, mục V của Quyết định 201-CP ngày 01/7/1980 của Hội đồng Chính phủ; Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh cấp phép sử dụng đất cho Ban quản lý xây dựng công trình thủy lợi 301 vào năm 1985 khi chưa có quyết định thu hồi đất là chưa đúng quy định tại khoản 3, mục V quyết định số 201-CP nêu trên. Như vậy, công tác quản lý nhà nước về đất đai chưa đảm bảo quy định pháp luật

Thứ hai, về phía gia đình bà Y, trên thực tế đã nhận đủ số tiền bồi thường theo quy định tại thời điểm thu hồi đất nên việc bà Y khiếu nại, yêu cầu bồi thường và xin công nhận quyền sử dụng đất đối với phần đất cũ của gia đình là không có căn cứ để giải quyết. Tuy vụ việc đã qua lâu nhưng người sử dụng đất khiếu nại, cơ quan Nhà nước vẫn xem xét lại vụ việc, gây nên việc khiếu nại liên tục không có điểm dừng.

Thứ ba, sau mỗi lần được chỉ đạo, xem xét lại, các cơ quan nhà nước đề xuất vận dụng linh hoạt hỗ trợ thêm cho người khiếu nại theo kiểu chiều lòng người khiếu nại với mong muốn chấm dứt khiếu nại. Cách làm này vừa tạo sự bất nhất trong giải quyết khiếu nại, vừa tạo tâm lý khiếu nại là được làm cho người khiếu nại tiếp tục yêu sách mà không có điểm dừng trong khiếu nại.

3. Vụ việc khiếu nại của ông Vũ Huy Hoàng, Quận 2, thành phố Hồ Chí Minh²

Nội dung khiếu nại:

Ông Vũ Huy Hoàng khiếu nại bồi thường, hỗ trợ thiệt hại do bị thu hồi phần diện tích 2.223 m² tại phường An Khánh, Quận 2, thành phố Hồ Chí Minh để thực hiện Dự án Khu đô thị mới Thủ Thiêm (KĐTMTT).

Diễn biến quá trình phát sinh vụ việc:

Thực hiện Dự án Khu đô thị mới Thủ Thiêm, ngày 21/03/2005, Hội đồng đền bù thiệt hại giải phóng mặt bằng dự án KĐTMTT đã lập bảng chiết tính chi phí đền bù hỗ trợ thiệt hại cho ông Vũ Huy Hoàng về đất và tài sản trên phần đất 2.223 m² tại phường An Khánh, Quận 2 với tổng giá trị bồi thường hỗ trợ cho gia đình ông Hoàng là 480.203.200 đồng.

² Nguồn Thanh tra thành phố Hồ Chí Minh.

Ngày 20/7/2007, Ủy ban nhân dân Quận 2 ký Quyết định số 5207/QĐ-UB với nội dung: Hỗ trợ thiệt hại và tái định cư, bổ sung giá trị chênh lệch được hưởng từ chính sách tái định cư cho ông Hoàng, về chính sách tái định cư cho ông Hoàng được giải quyết mua một căn hộ chung cư với diện tích tiêu chuẩn là 100,35m². Trường hợp ông Hoàng không đăng ký mua căn hộ chung cư thì ông Hoàng được thêm phần hỗ trợ giá chênh lệch được hưởng từ chính sách tái định cư với số tiền là (100,35m² x 400.000đ = 400.140.000 đ)

Không đồng ý các quyết định trên, ông Hoàng khiếu nại đến các cơ quan Nhà nước.

Diễn biến giải quyết vụ việc:

Ngày 18 tháng 7 năm 2005, Ủy ban nhân dân Quận 2 ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại số 3821/QĐ-QĐ-UB-TTr, không công nhận nội dung đơn khiếu nại của ông Hoàng. Ông Hoàng tiếp tục khiếu nại.

Ngày 14 tháng 4 năm 2006, Ủy ban nhân dân Thành phố ban hành Quyết định 1764/QĐ-UBND, không công nhận nội dung đơn khiếu nại của ông Hoàng. Ông Hoàng tiếp tục khiếu nại đến Bộ Tài nguyên và Môi trường và Đoàn Đại biểu Quốc hội.

Ngày 05 tháng 06 năm 2006, Bộ Tài nguyên và Môi trường có Văn bản số 2313/BTNMT-TTr gửi Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, với nội dung đề nghị Ủy ban nhân dân Thành phố kiểm tra, rà soát lại vụ việc liên quan tới việc áp dụng chính sách bồi thường giải tỏa của Ủy ban nhân dân Quận 2 tại Quyết định phê duyệt bồi thường thiệt hại số 1580/QĐ-UB ngày 15 tháng 4 năm 2005 cho gia đình ông Hoàng; đồng thời xác định nội dung khiếu nại mà ông Hoàng cho rằng phần đất của ông giáp ranh đường Lương Định Của chứ không có rạch nước chắn ngang như nêu trong Quyết định giải quyết khiếu nại của Ủy ban nhân dân Thành phố.

Ngày 18 tháng 6 năm 2007, Ủy ban nhân dân thành phố ban hành Quyết định số 9115/QĐ-UBND về việc giải quyết đơn của ông Vũ Huy Hoàng với nội dung: “*việc hỗ trợ thiệt hại và tái định cư giữ nguyên Quyết định số 5027/QĐ-UB ngày 20 tháng 7 năm 2007 của Ủy ban nhân dân Quận 2*”.

Ngày 25 tháng 12 năm 2008, Thanh tra Chính phủ có Công số 2908/TTCP-C.III với nội dung: “*đề nghị Ủy ban nhân dân Thành phố xem xét, giải quyết khiếu nại của ông Vũ Huy Hoàng theo hướng bồi thường diện tích 2.223m² đất có vị trí mặt tiền đường Lương Định Của, phường An Khánh, Quận 2... Bồi thường giá trị đất theo quy định pháp luật hiện hành*”.

Ngày 19 tháng 6 năm 2009, Văn phòng Chính phủ có Công văn số 4158/VPCP-KNTN truyền đạt ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Trương Vĩnh Trọng về việc yêu cầu Thanh tra Chính phủ báo cáo kết quả thanh tra và kiến nghị biện pháp giải quyết dứt điểm khiếu nại của ông Vũ Huy Hoàng, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Ngày 20 tháng 10 năm 2009, Thanh tra Chính phủ có Báo cáo kết luận số 2574/BC-TTCP, kiến nghị Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh giải quyết khiếu nại của ông Vũ Huy Hoàng như kết luận và đề nghị của Thanh tra Chính phủ tại Công văn số 2908/TTCP-C.III ngày 25 tháng 12 năm 2008, cụ thể: *i. bồi thường diện tích đất 2.223m² có vị trí mặt tiền đường Lương Định Của, phường An Khánh, Quận 2 cho ông Vũ Huy Hoàng; ii. bồi thường giá trị đất theo quy định của pháp luật hiện hành.*

Ngày 23 tháng 11 năm 2009, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh có Văn bản 6087/UBND-PCNC giải quyết khiếu nại của ông Vũ Huy Hoàng. Và kiến nghị Thủ tướng Chính phủ, Tổng Thanh tra Chính phủ với nội dung: *i. việc Ủy ban nhân dân thành phố không bồi thường*

diện tích đất nông nghiệp 2.223m² theo vị trí mặt tiền Lương Định Của cho ông Hoàng là có cơ sở;
ii. ý kiến của Thanh tra Chính phủ nhận định ông Hoàng có căn cứ để khiếu nại yêu cầu được áp giá bồi thường theo quy định hiện hành là cần xem xét lại, vì sẽ ảnh hưởng đến toàn bộ phương án bồi thường tại Dự án xây dựng Khu đô thị mới Thủ Thiêm và các dự án trên địa bàn Thành phố nói chung đang triển khai thực hiện theo Nghị định số 22/1998/NĐ-CP.

Ngày 24 tháng 12 năm 2009, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 9123/VPCP-KNTC truyền đạt chỉ đạo của Thủ tướng “*giao Thanh tra Chính phủ chủ trì họp với Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh thống nhất biện pháp giải quyết khiếu nại của ông Vũ Huy Hoàng báo cáo kết quả lên Thủ tướng Chính phủ*”.

Ngày 26 tháng 5 năm 2010, Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ có buổi làm việc với Thường trực Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, tuy nhiên những kiến nghị trên của Thanh tra Chính phủ chưa được Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh thống nhất giải quyết. Theo ý kiến của Ủy ban nhân dân Thành phố, cần làm rõ thêm một số vấn đề như: kiểm điểm trách nhiệm tổ chức và cá nhân có liên quan trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Vũ Huy Hoàng kèm theo trích lục bản đồ thể hiện đất của ông Hoàng hiện sử dụng thiếu rõ ràng, không ghi chú có con rạch tách diện tích đất; cho phép ông Hoàng được san lấp mặt bằng diện tích 2.223m² để phục vụ việc sản xuất, kiểm tra lại vị trí khu đất.

Theo đó, ngày 08 tháng 6 năm 2010, Ủy ban nhân dân Quận 2 có Báo cáo 128/BC-UBND-TNMT gửi Thanh tra Chính phủ nhận khuyết điểm đối với lỗi trên.

Ngày 29 tháng 10 năm 2010, Cục III - Thanh tra Chính phủ thành lập tổ công tác cùng với Ủy ban nhân dân Quận 2 kiểm tra xác định lại vị trí hiện trạng khu đất.

Trên cơ sở kiến nghị của Thanh tra Chính phủ tại Kết luận thanh tra số 2574/BC-TTCP ngày 20 tháng 10 năm 2009, Báo cáo số 458/BC-TTCP ngày 11 tháng 3 năm 2011 và ý kiến của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại văn bản số 1351/BTNMT-TTr ngày 26 tháng 4 năm 2011, ngày 09 tháng 5 năm 2011, Văn phòng Chính phủ ban hành Văn bản số 2896/VPCP-KNTN truyền đạt ý kiến của Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo xem xét, quyết định cụ thể việc giải quyết khiếu nại của ông Vũ Huy Hoàng theo đúng quy định pháp luật; báo cáo kết quả lên Thủ tướng trong quý II năm 2011.

Ngày 25 tháng 11 năm 2011, Ủy ban nhân dân Thành phố có Báo cáo số 5696/UBND - PCNC về giải quyết khiếu nại của ông Vũ Huy Hoàng đồng thời kiến nghị chấp thuận hướng đề xuất hướng đề xuất giải quyết tại Công văn số 6087/UBND-PCNC ngày 23 tháng 11 năm 2009 của Ủy ban nhân dân Thành phố.

Ngày 20 tháng 12 năm 2011, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 9013/VPCP-KNTN truyền đạt ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng về việc giao Ủy ban nhân dân Thành phố kiểm tra, xác định vị trí đất nông nghiệp bị thu hồi của ông Vũ Huy Hoàng tại phường An Khánh, Quận 2 để quyết định cụ thể việc bồi thường, hỗ trợ theo đúng quy định của pháp luật; báo cáo Thủ tướng Chính phủ kết quả thực hiện trong quý I năm 2012.

Ngày 11 tháng 4 năm 2012, Ủy ban nhân dân Thành phố có Văn bản số 1585/UBND-PCNC báo cáo Thủ tướng kết quả kiểm tra vị trí khu đất và việc giải quyết bồi thường hỗ trợ thiệt hại đối với ông Vũ Huy Hoàng.

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc tại Văn bản số 249/VPCP-V.I ngày 08 tháng 01 năm 2013 của Văn phòng Chính phủ về việc lập Tổ công tác liên

ngành do Thanh tra Chính phủ chủ trì với sự tham gia của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Văn phòng Chính phủ để kiểm tra, xem xét lại việc giải quyết khiếu nại của ông Vũ Huy Hoàng.

Ngày 21 tháng 6 năm 2013, Thanh tra Chính phủ có Báo cáo số 1363/BC-TTCP về kết quả thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ đối với khiếu nại của ông Vũ Huy Hoàng, trong đó kiến nghị Thủ tướng Chính phủ giải quyết khiếu nại của ông Vũ Huy Hoàng theo hướng: Giao Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố nghiêm túc thực hiện kết luận, kiến nghị tại văn bản số 2574/BC-TTCP ngày 20 tháng 10 năm 2009 của Thanh tra Chính phủ đã được các bộ, ngành Trung ương thống nhất.

Nhận xét:

Đây cũng là một trong những vụ việc điển hình về sự thiếu thống nhất giữa địa phương và Bộ, Ngành Trung ương trong một vụ việc giải quyết khiếu nại về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư cụ thể, dẫn đến vụ việc khiếu nại kéo dài, diễn biến phức tạp, góp phần tạo nên bức tranh khiếu nại “xám màu” về khu đô thị mới Thủ Thiêm, thành phố Hồ Chí Minh. Nguyên nhân chủ yếu là do quy định của pháp luật chưa thống nhất, đồng bộ; công tác quản lý nhà nước về đất đai không ổn thỏa ngay từ cơ sở (xác định vị trí đất để bồi thường); việc bồi thường chưa thực sự chú ý đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; tình trạng dằng dặc đối với hàng loạt trường hợp khác (đã áp dụng tương tự) nếu giải quyết quyền lợi cho một người khiếu nại cụ thể là một vướng mắc lớn trong việc xem xét giải quyết các trường hợp cụ thể; tính mệnh lệnh hành chính trong chỉ đạo giải quyết khiếu nại chưa đảm bảo, do không quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho Thủ tướng Chính phủ (trong khi các cơ quan như Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Chính phủ chỉ là cơ quan báo cáo, đề xuất Chính phủ chỉ đạo).

4. Trường hợp khiếu nại của bà Nguyễn Thị Lương, tỉnh Bình Dương³

Nội dung khiếu nại

Công ty TNHH Thương mại – Dịch vụ Vĩnh Phát (sau đây viết tắt là Công ty Vĩnh Phát) do bà Nguyễn Thị Lương – Giám đốc Công ty là đại diện, khiếu nại Quyết định số 419/QĐ-UBND ngày 13 tháng 02 năm 2015 và Quyết định số 1745/QĐ-UBND ngày 07 tháng 07 năm 2015 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương liên quan đến việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng để thực hiện 03 Dự án: Mở rộng xa lộ Hà Nội, tuyến Metro Bến Thành – Suối Tiên và Bến xe Miền Đông mới (sau đây gọi là khiếu nại của bà Lương. Các nội dung khiếu nại cụ thể như sau: (i). việc Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương thu hồi đất của Công ty cho 03 dự án nói trên trong cùng 01 quyết định là không đúng pháp luật; (ii). các quyết định công bố diện tích đất bồi thường là thiếu so với thực tế sử dụng và trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã được cấp; (iii). việc công bố, bàn giao Quyết định về việc thu hồi đất của Công ty Vĩnh Phát không đúng theo trình tự thủ tục quy định; (iv). yêu cầu bồi thường theo đơn giá năm 2014 giáp ranh Thành phố Hồ Chí Minh; (v). đất sản xuất kinh doanh của Công ty Vĩnh Phát trước đây đóng tiền chuyển mục đích một loại và một giá tiền nhưng nay bồi thường đã phân ra làm 2 vị trí: vị trí 1 đơn giá 8.760.000 đồng và vị trí 2 đơn giá 5.520.000 đồng là không hợp lý; (vi). đề nghị được hoán đổi đất dọc xa lộ Hà Nội để tiếp tục kinh doanh; (vii). vì bến xe Miền Đông mới (cũng là công ty TNHH một thành viên) chưa triển khai nên xin được giữ lại phần đất này để sản xuất kinh doanh; (viii). yêu cầu giải quyết 06 tháng tiền lương; (ix). yêu cầu bồi thường 100% giá trị tài sản là công trình vật kiến trúc

³ Nguồn Báo cáo số 244/BTNMT-TTr ngày 22/01/2016 của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

mà công ty Vĩnh Phát không đưa vào khấu hao tài sản; yêu cầu bồi thường 54 tấm thép, hệ thống camera, thiết bị văn phòng thiết bị phụ tùng; (x). yêu cầu cơ quan có thẩm quyền làm rõ việc trung tâm Phát triển quỹ đất thị xã Dĩ An chiếm dụng phần tiền lãi tín dụng tiền bồi thường của Công ty Vĩnh Phát, nay yêu cầu được trả lại phần tiền lãi này.

Nguồn gốc đất và quá trình thu hồi, bồi thường đất

Phần đất Công ty Vĩnh Phát khiêu nại diện tích 19.999,5m² là một phần khu đất có nguồn gốc do Ủy ban nhân dân tỉnh Sông Bé (nay là tỉnh Bình Dương) giao cho ông Phạm Văn Trọn quản lý sử dụng (tại Quyết định số 61/QĐ-UB ngày 30 tháng 6 năm 1992 và đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số 42/92 QSDĐ-SB ngày 30 tháng 6 năm 1992, với diện tích 50.720m²) và một phần khu đất năm 1994, Ủy ban nhân dân tỉnh Sông Bé chấp thuận điều chỉnh ranh giới, hiện trạng sử dụng đất của ông Trọn từ 50.720m² lên thành 58.457m² (tại Quyết định số 3751/QĐ-UBND ngày 22 tháng 10 năm 1994). Trong diện tích 58.457m² đất, Nhà nước giao cho ông Trọn đã truy thu tiền sử dụng đất đối với diện tích sử dụng vào mục đích xây dựng công trình (32.521m²), phần diện tích còn lại là đất hành lang quốc lộ và đường điện không thu tiền sử dụng đất.

Ngày 08 tháng 12 năm 1994, Ủy ban nhân dân tỉnh Sông Bé có Quyết định số 4353/QĐ-UBND chấp thuận cho ông Phạm Văn Trọn chuyển quyền sử dụng một phần đất trên cho Công ty TNHH Quốc Tế, đồng thời cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số 455/94QSDĐ ngày 10 tháng 12 năm 1994 cho Công ty TNHH Quốc Tế, với tổng diện tích khu đất 19.999,5m² (trong đó: đất sử dụng lâu dài là 10.929,5m², đất hành lang lộ giới 3.750m² và đất hành lang đường điện 5.320m²).

Ngày 26 tháng 1 năm 2005, Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh có Quyết định số 373/QĐ-UB về điều chỉnh quy hoạch lộ giới và chi tiết mặt cắt ngang của Tuyến đường xa lộ Hà Nội, có đoạn từ Trạm 2 đến cầu Đồng Nai đi qua địa giới tỉnh Bình Dương, trong đó có phần đất của Công ty Vĩnh Phát.

Ngày 15 tháng 11 năm 2005, Công ty TNHH Sản Xuất – Thương Mại Quốc Tế (nguyên là Công ty TNHH Quốc Tế) thỏa thuận chuyển nhượng quyền sử dụng lô đất trên cho Công ty Vĩnh Phát (theo Hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất số 180/HĐCN). Ngày 11 tháng 7 năm 2007, Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bình Dương đã xác nhận đăng ký biến động quyền sử dụng đất từ Công ty TNHH Quốc Tế sang Công ty Vĩnh Phát (tại trang 4 của Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số 455/94QSDĐ ngày 10 tháng 12 năm 1994).

Ngày 06 tháng 4 năm 2007, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh có Quyết định số 1153/QĐ-UB duyệt dự án đầu tư xây dựng Tuyến đường sắt đô thị Thành phố Hồ Chí Minh (tuyến Bến Thành – Suối Tiên), trong đó có đi qua địa giới tỉnh Bình Dương và có sử dụng một phần diện tích đất của Công ty Vĩnh Phát.

Ngày 20 tháng 3 năm 2012, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 1778/VPCP-KTN về thẩm quyền phê duyệt quy hoạch, giao đất, duyệt dự án Bến xe Miền Đông mới tại Thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Bình Dương. Trong đó Thủ tướng Chính phủ giao Ủy ban nhân dân thành Phố Hồ Chí Minh chủ trì phối hợp với Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương tổ chức thẩm định, phê duyệt Nhiệm vụ và Đồ án Quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/500 Bến xe Miền Đông mới tại Quận 9, thành phố Hồ Chí Minh thực hiện việc duyệt dự án đầu tư và cấp phép xây dựng công trình theo quy định hiện hành; Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh và Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương thực hiện công tác giao đất và giải phóng mặt bằng khu đất dự án nêu trên theo phạm vi quản lý địa giới hành chính và chỉ đạo thực hiện theo đúng các quy định hiện hành.

Ngày 13/7/2012, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương ra Quyết định số 1897/QĐ-UBND phê duyệt chính sách bồi thường, hỗ trợ tái định cư Dự án mở rộng xa lộ Hà Nội, tuyến Métro số 1 Bến Thành, Suối Tiên và Bến xe Miền Đông mới.

Ngày 21/12/2012, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương có Quyết định số 3552/QĐ-UBND về thu hồi đất của công ty Vĩnh Phát để thực hiện dự án Dự án mở rộng xa lộ Hà Nội, tuyến Métro số 1 Bến Thành, Suối Tiên và Bến xe Miền Đông mới, trong đó có 19.999,5m² đất do Công ty này quản lý, sử dụng.

Ngày 4/3/2013, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương có Quyết định số 491/QĐ-UBND về việc điều chỉnh, bổ sung chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thực hiện dự án Dự án mở rộng xa lộ Hà Nội, tuyến Métro số 1 Bến Thành, Suối Tiên và Bến xe Miền Đông mới.

Ngày 8/12/2014, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thị xã Dĩ An, tỉnh Bình Dương có Quyết định số 7286/QĐ-UBND về cưỡng chế thu hồi đất đối với Công ty Vĩnh Phát. Ngày 17/9/2015, Ủy ban nhân dân thị xã Dĩ An đã tổ chức cưỡng chế thu hồi toàn bộ diện tích khu đất nêu trên của công ty Vĩnh Phát và giao đất ngoài hiện trường cho chủ đầu tư các dự án.

Không đồng ý, bà Nguyễn Thị Lương khiếu nại các quyết định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư của chính quyền địa phương đối với diện tích đất của Công ty mà bà là Giám đốc.

Quá trình giải quyết khiếu nại

Ngày 25/12/2014, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thị xã Dĩ An, tỉnh Bình Dương có Quyết định số 7561/QĐ-UBND giải quyết với nội dung: Bác đơn khiếu nại của bà Nguyễn Thị Lương đối với yêu cầu: áp giá bồi thường theo đơn giá đất thổ cư năm 2014 và đất giáp ranh tp.HCM; tách 3 hồ sơ bồi thường theo từng dự án riêng biệt; áp giá bồi thường đất hành lang đường điện, đất hành lang đường bộ bằng 50% đơn giá đất thổ cư; bồi thường, hỗ trợ 100% giá trị tài sản là công trình, vật kiến trúc; bồi thường tài sản còn thiếu; hỗ trợ 6 tháng tiền lương cho người lao động; bồi thường đúng diện tích đất ghi trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số 455/94 QSDĐ ngày 10/12/1994; hỗ trợ do ngừng sản xuất kinh doanh. Bà Lương tiếp tục khiếu nại.

Ngày 13/2/2015, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương có Quyết định số 419/QĐ-UBND giải quyết với nội dung: *i.* công nhận, giao Ủy ban nhân dân thị xã Dĩ An xem xét, áp giá bồi thường bổ sung diện tích đất (107m²) và một số hạng mục công trình, vật kiến trúc trên đất cho công ty Vĩnh Phát; *ii.* bác khiếu nại các nội dung: công bố, bàn giao quyết định thu hồi đất không đúng thủ tục; việc tách 3 dự án bồi thường; việc bồi thường đúng diện tích đất theo giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (19.999,5m²); việc áp giá bồi thường theo đơn giá năm 2014 của thành phố Hồ Chí Minh và yêu cầu bồi thường đất sản xuất kinh doanh, áp giá bồi thường đất hành lang đường bộ, đường điện; việc yêu cầu hoán đổi đất dọc xa lộ Hà Nội để Công ty kinh doanh; việc Ủy ban nhân dân thị xã Dĩ An không thành lập đoàn kiểm kê, đo đạc lại tài sản thiếu của Công ty; việc cho rằng không nhận được phương án bồi thường; việc yêu cầu bồi thường, hỗ trợ 100% giá trị tài sản mà Công ty không đưa vào khấu hao tài sản; *iii.* giao Ủy ban nhân dân thị xã Dĩ An xem xét giải quyết các chính sách hỗ trợ cho công ty theo đúng quy định pháp luật như: tạm ứng tiền để công ty di dời thiết bị, máy móc và xe cơ giới; hỗ trợ tiền lương cho người lao động; hỗ trợ ngừng sản xuất kinh doanh tại thời điểm 2014.

Không đồng ý kết quả giải quyết trên, bà Lương tiếp tục khiếu nại.

Ngày 17/8/2016, Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương xem xét lại khiếu nại của bà Lương (Văn bản số 6436/VPCP-V1 ngày 17/8/2015).

Ngày 22/1/2017, Bộ Tài nguyên và Môi trường có Báo cáo số 244/BTNMT-TTr gửi Thủ tướng Chính phủ, trong đó, Bộ này nhận xét: *i.* tại thời điểm thu hồi đất, Dự án chưa được phê duyệt và chưa có trong quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị do cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Do vậy, việc thu hồi đất nêu trên là không đúng quy định tại khoản 3, Điều 36, Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ; *ii.* qua kiểm tra, đối soát hiện trạng sử dụng đất với diện tích thu hồi đất của Công ty cho thấy, còn một phần đất phía sau đã được cấp Giấy chứng nhận nhưng chính quyền không đo đạc để bồi thường, hỗ trợ, dẫn đến diện tích bồi thường thấp hơn 191,8m² so với diện tích được cấp Giấy chứng nhận. Do đó, việc yêu cầu bồi thường theo số liệu ghi trong Giấy chứng nhận của công ty là có cơ sở; *iii.* việc Công ty đề nghị được hỗ trợ 6 tháng lương cho người lao động ngừng việc của công ty là có cơ sở; *iv.* việc Công ty kiến nghị bồi thường đối với 54 tấm thép, hệ thống camera, thiết bị văn phòng, phụ tùng xe **chưa được chính quyền xem xét, giải quyết** theo quy định pháp luật; *iv.* các nội dung khiếu nại khác là không có cơ sở xem xét, giải quyết.

Trên cơ sở đó, Bộ này kiến nghị Thủ tướng Chính phủ: *i.* giao Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh sớm duyệt Dự án đầu tư và quy hoạch chi tiết xây dựng bến xe Miền đông mới để triển khai thực hiện theo quy định; *ii.* giao Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương kiểm điểm xử lý cán bộ vi phạm; chỉ đạo rà soát lại phương án bồi thường; chỉ đạo **hỗ trợ ngừng việc** cho người lao động trong thời gian 6 tháng và xem xét giải quyết kiến nghị của Công ty về bồi thường đối với 54 tấm thép, hệ thống camera, thiết bị văn phòng, phụ tùng xe theo quy định của pháp luật.

Nhận xét:

Đây là một trong những vụ việc khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ không được xem xét, giải quyết thấu đáo từ cơ sở, để xảy ra tình trạng khiếu nại kéo dài. Trong khi đó, quá trình thực hiện công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ để thực hiện dự án, các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền chưa tuân thủ các quy định của pháp luật. Trong đó, đáng lưu ý là việc thu hồi đất chưa tuân thủ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, làm theo dạng cầm đèn chạy trước ô tô; chưa thực sự chú trọng đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, nhất là chưa quan tâm đến vấn đề hỗ trợ cho người lao động thất nghiệp do hậu quả của thu hồi đất; chưa quan tâm hỗ trợ doanh nghiệp tái phục hồi sản xuất; thực hiện giải quyết khiếu nại theo kiểu mệnh lệnh hành chính mà chưa xem xét các khía cạnh tác động xã hội khác như thu hồi đất mà không xem xét bồi thường thỏa đáng vật kiến trúc trên đất; việc khảo sát, đo đạc diện tích bồi thường thiếu chính xác .v.v. đã dẫn đến tình trạng khiếu nại kéo dài, vượt cấp.

5. Vụ việc khiếu nại của bà Huỳnh Minh Hiệp, tỉnh Kiên Giang⁴

Nội dung khiếu nại

Bà Huỳnh Minh Hiệp, trú tại tổ 1, ấp Cây Thông Ngoài, xã Cửa Dương, huyện Phú Quốc (được các anh, chị em trong gia đình ủy quyền) khiếu nại đối với Quyết định 2448/QĐ-UBND ngày 12/12/2005 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang giải quyết bác đơn khiếu nại của Bà liên

⁴ Nguồn Báo cáo số 2601/BTNMT-TTr ngày 9/7/2013 của Bộ Tài nguyên và Môi trường

quan đến quyền sử dụng đất khoảng 10.000m² tại khu phố 1, thị trấn Dương Đông, huyện Phú Quốc là không đúng quy định.

Nguồn gốc, quá trình sử dụng đất

Phần diện tích 10.521m² bà Hiệp tranh chấp, đòi quyền sử dụng đất là của ông Huỳnh Văn Sài (cha bà Hiệp) quản lý, sử dụng, được Ủy ban cách mạng huyện Phú Quốc xác lập quyền sử dụng từ năm 1975. Tuy nhiên, gia đình ông Sài chỉ sử dụng một phần diện tích để ở và sản xuất, phần diện tích còn lại gia đình ông Sài để hoang không sử dụng, gia đình ông Nguyễn Đức Thọ và ông Nguyễn Xuân Phụng khai phá và sử dụng diện tích này để sản xuất. Năm 1992 (sau khi phát sinh tranh chấp giữa hộ ông Sài với gia đình ông Thọ), Ủy ban nhân dân huyện Phú Quốc đã ban hành quyết định thu hồi và tạm giao cho các hộ sử dụng, trong đó, ông Phụng được giao 2.000m² tại Quyết định số 83/QĐ-UB và ông Thọ được giao 5000m² tại Quyết định 85/QĐ-UB ngày 28/7/1992. Tuy nhiên, các Quyết định này không được thực hiện. Dù vậy, trên thực tế, gia đình ông Phụng và ông Thọ có quá trình sử dụng một phần diện tích đất có nguồn gốc của gia đình ông Sài (cha bà Hiệp) từ sau năm 1975.

Quá trình giải quyết khiếu nại

Ngày 13/5/2003, Ủy ban nhân dân huyện Phú Quốc ban hành Quyết định số 520/QĐ-UB giải quyết với nội dung: Việc khiếu nại của bà Huỳnh Thanh Hiệp tranh chấp đất với bà An (vợ ông Thọ) là không có cơ sở xem xét, bác đơn của bà Hiệp.

Ngày 12/12/2005, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang ban hành Quyết định số 2448/QĐ-UBND giải quyết với nội dung: Công nhận Quyết định 520/QĐ-UB của Ủy ban nhân dân huyện Phú Quốc.

Bà Hiệp không đồng ý Quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang nêu trên, tiếp tục gửi đơn khiếu nại đến Thủ tướng Chính phủ.

Ngày 2/8/2011, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 5264/VPCP-KNTC truyền đạt ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang kiểm tra lại nội dung khiếu nại của bà Hiệp, đề xuất biện pháp giải quyết theo quy định của pháp luật.

Ngày 9/7/2013, Bộ Tài nguyên và Môi trường có Văn bản số 2601/BTNMT-TTr báo cáo Thủ tướng về việc giải quyết khiếu nại của bà Hiệp. Theo đó, Bộ này cho rằng, nguồn gốc đất tranh chấp khiếu nại là của ông Sài đã được xác lập quyền sử dụng vào năm 1975 nhưng gia đình ông Sài chỉ sử dụng một phần, phần còn lại để hoang, không sử dụng nên ông gia đình ông Phụng và ông Thọ đã khai phá sử dụng để sản xuất và đã được Ủy ban nhân dân huyện Phú Quốc thu hồi, giao cho các hộ dân sử dụng. Do đó, việc tranh chấp phần đất nêu trên là không có cơ sở giải quyết. Bộ này đề xuất Thủ tướng Chính phủ công nhận Quyết định số 2448/QĐ-UBND, ngày 12/12/2005 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang về việc giải quyết khiếu nại của bà Huỳnh Minh Hiệp liên quan đến quyền sử dụng đất tại khu phố 1, thị trấn Dương Đông, huyện Phú Quốc là phù hợp pháp luật.

Nhận xét

Đây là một vụ việc điển hình về tranh chấp đất đai trong nội bộ Nhân dân được giải quyết bằng thủ tục hành chính và các quyết định giải quyết chưa thuyết phục và hiệu quả (do gia đình bà Hiệp đã được công nhận quyền sử dụng đất từ năm 1975, trong khi đó Ủy ban nhân dân huyện Phú Quốc căn cứ vào quá trình sử dụng đất theo quy định pháp luật giao đất cho người khác sử dụng tạo nên sự

ám ức, khiếu nại) ngay từ cơ sở đã gây nên tình trạng khiếu nại kéo dài. Theo tác giả, đối với những trường hợp tranh chấp quyền sử dụng đất trong nội bộ Nhân dân nên chuyển giao Tòa án giải quyết theo thủ tục dân sự sẽ hợp lý và hiệu quả hơn, bởi quy định về giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục hành chính hiện nay thể hiện sự “lưỡng lự” của pháp luật giữa thủ tục dân sự và hành chính, làm cho việc giải quyết không hiệu quả, làm mất sức nền hành chính quốc gia.

6. Vụ việc khiếu nại của người sử dụng đất tại Dự án Khu đô thị mới Thủ Thiêm, thành phố Hồ Chí Minh⁵

Tọa lạc tại Quận 2, thành phố Hồ Chí Minh, Khu đô thị Thủ Thiêm được quy hoạch (1996) là khu đô thị hiện đại, bền vững, có quy mô, tiêu chuẩn tầm cỡ khu vực. Sau 22 năm được phê duyệt, Dự án giải phóng hơn 99% mặt bằng nhưng người dân vẫn tiếp tục khiếu nại. Các vụ việc khiếu nại diễn ra từ năm 2006, đến nay vẫn còn hơn 100 hộ dân khiếu nại từ Thành phố đến Trung ương trong nhiều năm liền. Trong 12 điểm nóng về khiếu kiện, khiếu nại mà Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh báo cáo Chính phủ thì khiếu nại ở Khu đô thị mới Thủ Thiêm **được đánh giá là rất phức tạp**. Nội dung liên quan việc xác định ranh quy hoạch; thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, cưỡng chế. Từ năm 2009 đến 2017, thành phố Hồ Chí Minh và các Bộ, Ngành Trung ương đã có 12 cuộc tiếp xúc với những người dân khiếu nại. Tuy nhiên, vụ việc chỉ được ngã ngũ khi Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc giao Thanh tra Chính phủ làm rõ khiếu nại của người dân với tinh thần "sai thì cương quyết sửa", yêu cầu thành phố Hồ Chí Minh và các cơ quan liên quan khẩn trương thực hiện những chính sách phù hợp với người dân.

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Thanh tra Chính phủ đã vào cuộc và đến ngày 7/9/2018, Thanh tra Chính phủ công bố kết quả kiểm tra một số nội dung liên quan khiếu nại của người dân về Khu đô thị mới Thủ Thiêm. Kết luận thanh tra chỉ ra:

(i). *Về quy hoạch*: Quyết định số 367 của Thủ tướng năm 1996 phê duyệt quy hoạch 1/5.000 khu đô thị mới Thủ Thiêm là đúng thẩm quyền và đã có hiệu lực. Tuy nhiên Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, Bộ Xây dựng và Văn phòng Chính phủ đã có khuyết điểm khi làm chệch lệch khoảng 10 ha so với diện tích đã thẩm định; thiếu một số hồ sơ quan trọng của cả Khu đô thị mới Thủ Thiêm và khu tái định cư 160 ha. Cụ thể là không có bản đồ quy hoạch 1/5.000, chưa có ý kiến thẩm định của Bộ Xây dựng với 160 ha đất tái định cư. Kết luận cũng nêu, việc Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh phê duyệt quy hoạch 1/2.000 tại Quyết định số 13585 năm 1998, trong đó có điều chỉnh diện tích và ranh giới là không đúng thẩm quyền, phê duyệt vị trí giới hạn quy hoạch không thống nhất về tên gọi so với bản đồ và thực địa...;

(ii) *Về việc thu hồi đất*: Ngày 4/1/2002, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh có Văn bản số 70 đề nghị Thủ tướng ban hành quyết định thu hồi toàn bộ đất quy hoạch Khu đô thị mới Thủ Thiêm là 930 ha, căn cứ Quyết định số 367. Theo đó, diện tích đô thị mới là 770 ha, tái định cư là 160 ha, nhưng không xác định ranh giới, vị trí khu tái định cư.

Ngày 22/2/2002, căn cứ Văn bản trên của thành phố, Thủ tướng chỉ đạo tại Văn bản số 190 cho phép Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh thu hồi 930 ha đất gồm: 770 ha đất để xây dựng khu đô thị mới và 160 ha xây khu tái định cư thuộc 5 phường An Khánh, An Lợi Đông, Bình An, Bình Khánh và Thủ Thiêm.

⁵ Nguồn <https://vnexpress.net/khieu-nai-o-khu-do-thi-thu-thiem/topic-22960.html>; <https://thanhnien.vn/thoi-su/tpchm-tap-trung-giai-quyet-khieu-nai-tai-thu-thiem-1004086.html>.

Tiếp đó, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh có Quyết định số 1997 ngày 10/5/2002 về việc thu hồi và giao đất xây dựng Khu đô thị mới Thủ Thiêm, trong đó thu hồi 621,4 ha đất tại các phường An Khánh, An Lợi Đông, Bình An, Bình Khánh và Thủ Thiêm thuộc Quận 2 và giao cho Ban quản lý Khu đô thị mới Thủ Thiêm tổ chức bồi thường và quản lý đầu tư xây dựng.

Tuy nhiên qua kiểm tra cho thấy, việc Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh lấy 4,3 ha đất thuộc khu phố 1, phường Bình An để thực hiện một số dự án thuộc đô thị mới là chưa đủ cơ sở pháp lý, dẫn đến không xác định đúng, đủ diện tích đất phục vụ tái định cư theo quy hoạch. Thanh tra đề nghị các bên liên quan rà soát và có giải pháp giải quyết phù hợp.

(iii). Về giải phóng mặt bằng, bồi thường tái định cư: Kết luận Thanh tra Chính phủ cũng chỉ ra, quá trình bồi thường, giải phóng mặt bằng và hỗ trợ tái định cư ở Dự án này có nhiều vi phạm. Cụ thể là thực hiện không đúng quy định của Luật đất đai 2003; không lập phương án đền bù, giải phóng mặt bằng; không có kế hoạch xây dựng nhà tái định cư trước khi giải phóng mặt bằng... dẫn đến phát sinh khiếu nại về chế độ, chính sách đền bù, hỗ trợ.

Khu vực 160 ha đất phục vụ tái định cư chưa đầy đủ pháp lý theo quy định. Do đó, việc Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh quy hoạch chi tiết và thu hồi, giao đất để xây dựng các khu tái định cư là chưa đúng thẩm quyền. Việc này vi phạm quy định như: không bố trí các khu tái định cư đúng vị trí theo phê duyệt của Thủ tướng; phê duyệt quy hoạch 1:2000, 1:500 đối với các dự án tái định cư và các dự án khác thiếu cơ sở pháp lý.

Thanh tra Chính phủ cũng chỉ rõ Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã vi phạm các quy định của pháp luật trong việc lập, trình phê duyệt và thu hồi **khu tái định cư 160 ha** thuộc 5 phường đã được Thủ tướng phê duyệt. Theo đó, Thành phố đã phê duyệt quy hoạch, chấp thuận chủ trương tạm giao, thu hồi và giao đất cho 51 dự án với tổng diện tích 144,6 ha để đầu tư nhà ở, văn phòng, khu vui chơi, giải trí, công trình công cộng... trên khu đất đã quy hoạch tái định cư. Việc này dẫn đến hậu quả là không đủ đất bố trí tái định cư, phá vỡ quy hoạch đã phê duyệt. Việc xây dựng khu đô thị mới Thủ Thiêm bị đình trệ do người dân khiếu nại kéo dài, cuộc sống nhiều người bị ảnh hưởng...

Từ kết luận, Thanh tra Chính phủ kiến nghị Thủ tướng chỉ đạo Bộ Xây dựng chủ trì rà soát, hướng dẫn Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh hoàn chỉnh cơ sở pháp lý các đồ án quy hoạch 1:5.000, 1:2.000 và 1:500 với các dự án liên quan đến Khu đô thị mới Thủ Thiêm; xử lý trách nhiệm các tổ chức, cá nhân có vi phạm trong việc thẩm định, lưu trữ hồ sơ, bản vẽ...

Với Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, Thanh tra Chính phủ đề nghị xác định rõ trách nhiệm liên quan đến những khuyết điểm, vi phạm như đã nêu, trong đó xử lý trách nhiệm các tổ chức, cá nhân liên quan việc phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch; thu hồi đất, đền bù, tái định cư; việc lưu trữ hồ sơ, tài liệu, bản đồ...

Thành phố Hồ Chí Minh cần rà soát từng trường hợp khiếu nại cụ thể, đặc biệt là các hộ trong khu vực 4,3 ha ngoài ranh quy hoạch thuộc Khu phố 1, phường Bình An, Quận 2 để bồi thường, hỗ trợ và tái định cư phù hợp sớm chấm dứt khiếu nại...

Hiện Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã xây dựng và triển khai kế hoạch thực hiện các kết luận Thanh tra và ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. Vụ việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Khu đô thị mới Thủ Thiêm đang đi đến hồi kết thúc. Xét ở góc độ chính trị - xã hội, với sự chỉ đạo quyết liệt của Thủ tướng Chính phủ, sự vào cuộc khẩn trương, nghiêm túc của Thanh tra, Chính phủ, các bộ, ngành liên quan và sự cầu thị, trách nhiệm của Chính quyền Thành phố, các

quyền, lợi ích hợp pháp của người dân về đất đai sẽ được khôi phục, công tác quản lý nhà nước về đất đai, quy hoạch sẽ được chấn chỉnh theo tinh thần “*sai thì cương quyết sửa*”. Xét dưới góc độ pháp luật và thực tiễn khiếu nại và giải quyết khiếu nại nói chung và về đất đai nói riêng, qua vụ việc này cho thấy còn rất nhiều vấn đề đặt ra như: *i.* hiệu quả giải quyết khiếu nại chưa đạt được như mong muốn của nhà quản lý, nhất là các vụ việc khiếu nại không được quan tâm giải quyết dứt điểm ngay từ cơ sở; *ii.* việc thực thi pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại của các cơ quan quản lý nhà nước còn nhiều sai sót, bất cập, không đi đến cùng sự việc, để giải quyết căn cơ ngay từ đầu; *iii.* cơ chế giải quyết khiếu nại hiện hành còn nhiều lỗ hổng cần phải khắc phục, nhất là việc trao thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu cho người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại là chưa thỏa đáng, kể cả việc giao thẩm quyền cơ quan cấp trên giải quyết khiếu nại lần hai cho cấp dưới cũng chưa thực sự thỏa đáng, dễ bị bao che lẫn nhau; *iv.* bản chất của vụ việc là sai ngay từ khâu lập, phê duyệt quy hoạch nhưng loại quyết định hành chính này lại không thuộc đối tượng bị khiếu nại do đó những khiếu nại liên quan đến vấn đề này đã không được xem xét, giải quyết ngay từ lúc chưa xảy ra hậu quả; *v.* việc thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan chức năng, kể cả cơ chế kiểm tra, giám sát của Đảng chưa đạt hiệu quả trên thực tế; sự phối hợp, tham gia giám sát, phản biện của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể còn nhiều hạn chế, chưa phát huy được sức mạnh quyền lực xã hội trong bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Đây là những vấn đề cần đánh giá một cách nghiêm túc về mặt khoa học pháp lý và thực tiễn để có giải pháp hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai.

7. Vụ việc của ông Đoàn Văn Vuron, huyện Tiên Lãng, thành phố Hải Phòng⁶

Nội dung vụ việc

Ngày 2/10/1993, ông Vuron lập luận chứng kinh tế kỹ thuật, đề nghị được giao 21ha đất bãi bồi ven biển thuộc xã Quang Vinh, huyện Tiên Lãng, Hải Phòng để nuôi trồng, khai thác thủy sản.

Ngày 4/10/ 1993, Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng ban hành Quyết định số 447/QĐ-UB giao cho Đoàn Văn Vuron diện tích 21ha đất nêu trên để sử dụng vào mục đích nuôi trồng thủy sản, thời hạn sử dụng là 14 năm. Sau khi được giao đất, trong quá trình sử dụng, ông Vuron đã đắp bờ bao để sử dụng vượt quá diện tích được giao (khoảng 23ha).

Tháng 3 năm 1997, ông Vuron làm đơn xin được giao bổ sung phần diện tích đất đã lấn chiếm ngoài diện tích được giao. Tháng 4 năm 1997, Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi lấn chiếm đất đai của ông Vuron; cùng thời điểm này, Ủy ban nhân dân huyện đã ban hành Quyết định số 220/QĐ-UBND ngày 9/4/1997, giao bổ sung cho ông Vuron 19,3ha giáp với diện tích đã giao, thời hạn 14 năm tính từ thời điểm giao 21ha năm 1993. Tổng cộng ông Vuron được sử dụng 40,3ha đất để nuôi trồng thủy sản đến năm 2007.

Ngày 4/12/2007, Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng ra Thông báo số 225/TB-UBND về việc dừng đầu tư sản xuất vùng nuôi trồng thủy sản đối với hộ ông Vuron trên diện tích 21ha theo Quyết

⁶ Nguồn Báo cáo số 27/BC-BTNMT ngày 1/3/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường; PGS. TS. Bùi Xuân Đức, Ủy viên Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Hoàn thiện cơ chế giám sát của các cơ quan dân cử, phát huy quyền làm chủ của nhân dân đối với hoạt động tư pháp; <https://vnexpress.net/tin-tuc/toai-su/chinh-quyen-sai-toan-dien-trong-vu-tien-lang-2222318.html>; vi.wikipedia.org/wiki/Vụ_cưỡng_chế_đất_ở_Tiên_Lãng.

định số 447/QĐ-UB. Ngày 23/4/2008, Huyện này ban hành tiếp Quyết định 460/QĐ-UBND thu hồi 21ha đất nuôi trồng thủy sản đã hết hạn đối với ông Đoàn Văn Vuron.

Ngày 2/7/2008, Huyện ra Thông báo số 103/TB-UBND yêu cầu ông Vuron dừng đầu tư sản xuất vùng nuôi trồng thủy sản đối với hộ trên diện tích 19,3 ha theo Quyết định số 220/QĐ-UBND và ngày 7/4/2009, Huyện đã ra Quyết định số 461/QĐ-UBND thu hồi làm thủ tục thu hồi thu hồi 21ha đất nuôi trồng thủy sản đã hết hạn đối với ông Đoàn Văn Vuron. Như vậy, đến thời điểm này, Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng đã lập thủ tục thu hồi toàn bộ 40,3 ha đất của ông Đoàn Văn Vuron.

Ngày 20/4/2009, ông Vuron có đơn khiếu nại Quyết định số 461 của UBND huyện Tiên Lãng về việc thu hồi 19,3ha đất giao bổ sung lên huyện, trong đơn ông Vuron có đề nghị được gia hạn sử dụng đất để tiếp tục đầu tư nuôi trồng thủy sản.

Ngày 19/6/2009, Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng có Quyết định số 1237/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại của ông Vuron với nội dung: không công nhận đơn khiếu nại và giữ nguyên quyết định Quyết định số 461/QĐ-UBND về thu hồi đất. Sau đó không đồng tình quyết định của Huyện, ông Vuron khởi kiện lên Tòa án.

Ngày 27 tháng 1 năm 2010, Tòa án huyện Tiên Lãng đã xét xử sơ thẩm và bác đơn khởi kiện của ông Vuron; giữ nguyên quyết định thu hồi. Ông Vuron tiếp tục kháng cáo bản án sơ thẩm. Tóa án nhân dân thành phố Hải Phòng đã thụ lý hồ sơ và tiến hành “hòa giải” bằng “Biên bản thỏa thuận”: nếu ông rút đơn thì Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng sẽ tiếp tục cho thuê đất.

Sau khi có Quyết định đưa vụ án ra xét xử ngày 19 tháng 4 năm 2010, ông Vuron rút toàn bộ yêu cầu kháng cáo. Ba ngày sau, Tòa án nhân dân thành phố Hải Phòng quyết định đình chỉ việc xét xử phúc thẩm vụ án hành chính này. Sau đó, huyện Tiên Lãng đã nhiều lần gửi thông báo làm việc với ông Vuron về việc thu hồi đất đã hết thời hạn sử dụng. Ông Vuron vẫn yêu cầu huyện tiếp tục giao đất để ông nuôi trồng thủy sản.

Ngày 25/8/2010, Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng ra Thông báo số 224/TB-UBND yêu cầu ông Vuron bàn giao đất trước ngày 15/9/2010, quá thời hạn trên huyện sẽ tổ chức cưỡng chế. Ngày 27/12/2009, Ủy ban nhân dân Huyện ra Thông báo số 222/TB-UBND thông báo ngày tổ chức cưỡng chế. Ngày 5 tháng 1 năm 2012, huyện Tiên Lãng đã tiến hành cưỡng chế, gia đình ông Vuron không đồng ý và **đã thực hiện hành vi chống trả bằng các loại vũ khí tự chế, gây ra nhiều hậu quả đáng tiếc.**

Sau vụ việc, các ngành chức năng vào cuộc kiểm tra, xác định nhiều sai phạm trong quản lý Nhà nước về đất đai như: *i.* Quyết định số 220/QĐ-UBND ngày 9/4/1997 của Huyện Tiên Lãng giao bổ sung 19,3ha đất cho ông Vuron là đúng thẩm quyền, phù hợp thực tế nhưng không đúng với quy định pháp luật tại thời điểm này về giao đất, cho thuê đất; về thời hạn giao đất và thời điểm tính thời hạn giao đất (theo quy định Nghị định 64/CP thì diện tích đất này có thể xem xét thu hồi đất hoặc cho thuê có thời hạn); *ii.* Quyết định 460/QĐ-UBND và Quyết định số 461/QĐ-UBND về thu hồi đất của ông Vuron với lý do hết thời hạn là không đúng quy định của Luật đất đai 2003 và Nghị định 81/2004/NĐ-CP của Chính phủ; *iii.* Luật Đất đai không quy định cưỡng chế thu hồi đất cũng như không quy định trình tự, thủ tục cưỡng chế thu hồi đất đối với trường hợp này (chỉ quy định cưỡng chế thu hồi đất theo quy định tại khoản 3 Điều 39 Luật đất đai 2003); *iv.* huyện Tiên Lãng và xã Quang Vinh buông lỏng quản lý để ông Vuron lấn chiếm đất, cho thuê đất không đúng quy định

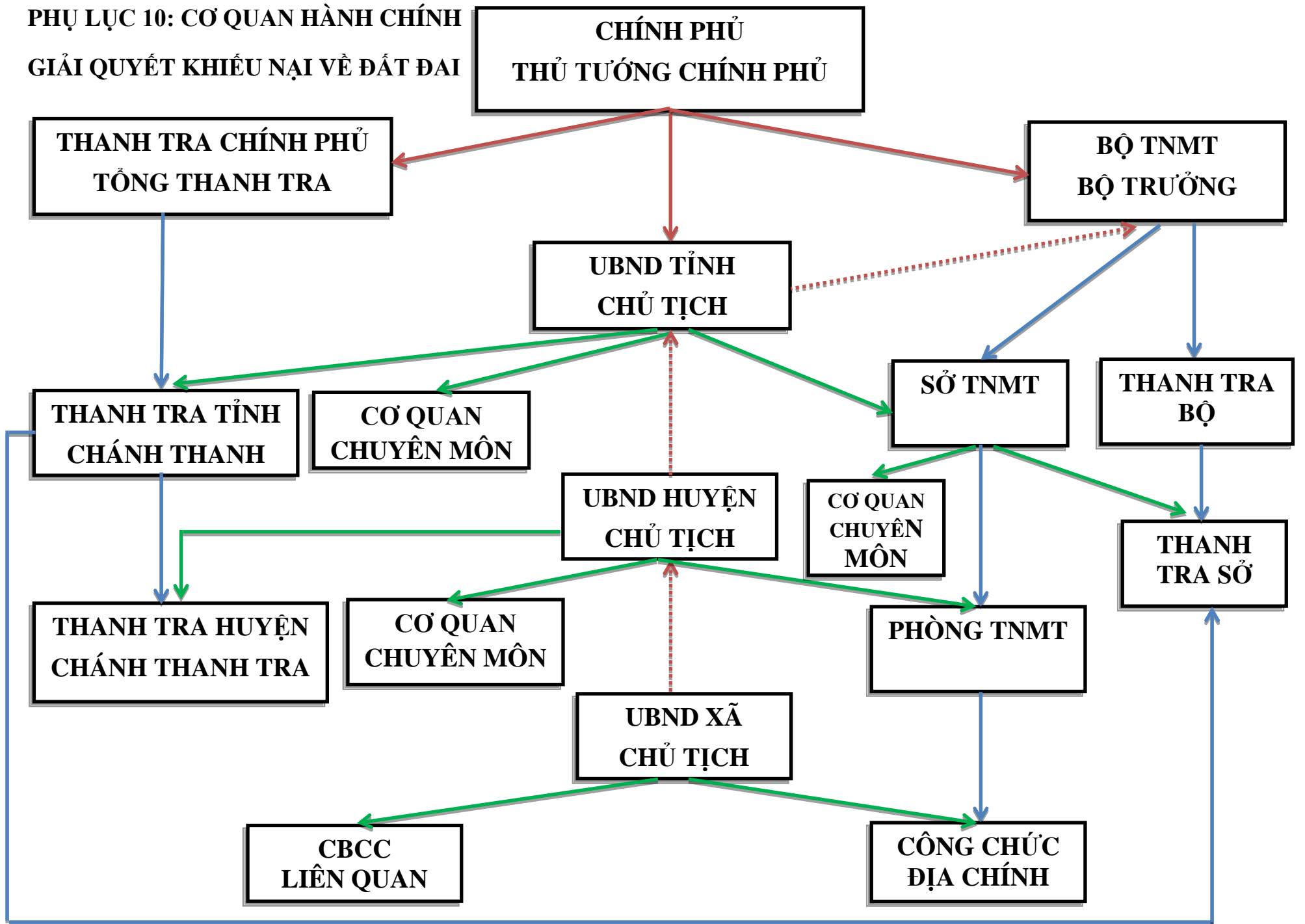
nhưng không phát hiện; v. đối với ông Vuron có vi phạm về lấn chiếm đất, chưa thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính, xây nhà trái phép trên đất nông nghiệp, cho thuê đất không đúng quy định...

Nhận xét

Vụ việc cưỡng chế đất đai của ông Đoàn Văn Vuron ở Tiên Lãng, Hải Phòng là vụ điển hình về tranh chấp đất đai giữa công dân và chính quyền mà cụ thể là Ủy ban nhân dân huyện Tiên Lãng, thành phố Hải Phòng. Và đây cũng là vụ việc điển hình về khiếu nại quyết định thu hồi và cưỡng chế thu hồi đất. Vụ việc thu hút mạnh mẽ dư luận khi nó trở thành vụ án chống người thi hành công vụ với những hệ lụy đáng tiếc đã xảy ra trên thực tế. Đây cũng được coi là đỉnh điểm về xung đột về đất đai, của những bất cập về cả pháp luật đất đai, pháp luật khiếu nại và việc thực thi pháp luật ở các cấp địa phương. Vụ việc đã được kết luận sai phạm cả về phía người thực thi công vụ và người sử dụng đất nhưng điều đọng lại của nó là *“việc khiếu nại của ông Vuron diễn ra mấy năm, nếu thành phố chỉ đạo xử lý tốt, đúng pháp luật thì không xảy ra sự việc”* như ông Vũ Đức Đàm, Bộ trưởng Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ lúc đó (nay là Phó Thủ tướng Chính phủ) đã phát biểu tại buổi thông báo kết quả cuộc họp của Thủ tướng với các bộ ngành và thành phố Hải Phòng chiều 10/2/2012 về vụ việc ông Đoàn Văn Vuron⁷.

⁷ Nguồn <https://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/chinh-quyen-sai-toan-dien-trong-vu-tien-lang-2222318.html>.

**PHỤ LỤC 10: CƠ QUAN HÀNH CHÍNH
GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI**



GHI CHÚ: → THỦ TƯỚNG CHỈ ĐẠO GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI ĐẤT ĐAI

⋯→ CƠ QUAN GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI LẦN 1 VÀ LẦN 2

→ CƠ QUAN THAM MƯU GQKN, HƯỚNG DẪN CHUYÊN MÔN

→ CHỦ TỊCH UBND CÁC CẤP CHỈ ĐẠO GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI