

TS. VÕ PHAN LÊ NGUYỄN

# GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM

## LÝ THUYẾT, THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

(Sách chuyên khảo)



NHÀ XUẤT BẢN  
CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Chịu trách nhiệm xuất bản và nội dung:

Q. GIÁM ĐỐC - TỔNG BIÊN TẬP  
PHẠM CHÍ THÀNH

Biên tập nội dung:	TS. NGUYỄN THỊ QUỲNH NGA TS. HOÀNG MẠNH THẮNG ThS. NGUYỄN CÔNG TÂY BÙI BỘI THU
Trình bày bìa:	TRẦN QUYẾT THẮNG
Chế bản vi tính:	NGỌC NAM
Đọc sách mẫu:	PHÒNG BIÊN TẬP KỸ THUẬT VIỆT HÀ

---

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 4854-2020/CXBIPH/30-347/CTQG.

Số quyết định xuất bản: 5638-QĐ/NXBCTQG, ngày 01/12/2020.

Nộp lưu chiểu: tháng 12 năm 2020.

Mã số ISBN: 978-604-57-6290-5.

# **GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM**

**LÝ THUYẾT, THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP**

**Biên mục trên xuất bản phẩm  
của Thư viện Quốc gia Việt Nam**

Võ Phan Lê Nguyễn

Giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam - Lý thuyết, thực trạng và giải pháp : Sách chuyên khảo / Võ Phan Lê Nguyễn. - H. : Chính trị Quốc gia, 2020. - 296tr. ; 21cm

ISBN 9786045757284

1. Pháp luật 2. Giải quyết khiếu nại 3. Đất 4. Việt Nam  
5. Sách chuyên khảo

346.597043 - dc23

CTM0384p-CIP

TS. VÕ PHAN LÊ NGUYỄN

**GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI  
VỀ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM  
LÝ THUYẾT, THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP**

(Sách chuyên khảo)

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT  
Hà Nội - 2020



## **LỜI NHÀ XUẤT BẢN**

Khiếu nại về đất đai là việc người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất đề nghị theo thủ tục hành chính do pháp luật khiếu nại quy định 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 về đất đai theo thủ tục hành chính 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.

Thực tiễn chứng minh rằng, giải quyết khiếu nại về đất đai không những đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, mà còn là kênh kiểm tra, giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai, bảo đảm pháp luật đất đai được tuân thủ một cách đầy đủ và nghiêm minh. Tuy vậy, trong thời gian vừa qua, bên cạnh những kết quả đã đạt được, khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam vẫn còn những tồn tại, hạn chế nhất định. Đây là vấn đề “nóng”, có tính thời sự, được dư luận xã hội đặc biệt quan tâm. Khiếu nại về đất đai đang ngày càng có xu hướng

gia tăng, nhất là tại một số địa phương có tốc độ phát triển kinh tế - xã hội cao, có nhiều dự án, công trình quan trọng được triển khai liên quan đến việc thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng. Việc giải quyết khiếu nại ở một số địa phương đôi khi còn nhiều bất cập dẫn đến có hiện tượng lôi kéo, kích động tụ tập đông người để gây sức ép với cơ quan có thẩm quyền; xuất hiện tình trạng phức tạp, khiếu nại kéo dài, vượt cấp...

Nhằm cung cấp cho bạn đọc những nội dung lý luận, pháp lý cơ bản cũng như thực trạng và giải pháp tăng cường giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật xuất bản cuốn sách "**Giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam - Lý thuyết, thực trạng và giải pháp**" của TS. Võ Phan Lê Nguyễn. Cuốn sách là công trình nghiên cứu chuyên sâu, có hệ thống của cá nhân tác giả, góp phần phác họa bức tranh tương đối rõ nét về những vấn đề "nóng" trong giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam. Tác giả trên quan điểm cá nhân của mình cũng đưa ra những đề xuất góp phần hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này.

Mặc dù đã có nhiều cố gắng, nhưng cuốn sách không tránh khỏi những hạn chế, thiếu sót nhất định. Nhà xuất bản và tác giả rất mong nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc để cuốn sách được hoàn thiện hơn trong lần xuất bản sau.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc.

Tháng 6 năm 2020

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

## MỤC LỤC

<i>Lời giới thiệu</i>	13
<i>Lời nói đầu</i>	17
<i>Chương I</i>	
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ CƠ BẢN CỦA GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI	21
<b>I. Khái quát về khiếu nại về đất đai</b>	21
1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò khiếu nại về đất đai	21
1.1. Khái niệm khiếu nại về đất đai	21
1.2. Đặc điểm khiếu nại về đất đai	25
1.3. Vai trò của khiếu nại về đất đai	36
2. Mỗi quan hệ giữa khiếu nại về đất đai với các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất ở Việt Nam	36
2.1. Khiếu nại và khởi kiện vụ án hành chính về đất đai	38
2.2. Khiếu nại và tranh chấp về đất đai	40
2.3. Khiếu nại và tố cáo về đất đai	44
2.4. Khiếu nại với kiến nghị, phản ánh liên quan đến đất đai	47
3. Các yếu tố cấu thành quan hệ khiếu nại về đất đai	49

3.1. Chủ thể của quan hệ khiếu nại về đất đai	50
3.2. Khách thể của quan hệ khiếu nại về đất đai	63
3.3. Nội dung của quan hệ khiếu nại về đất đai	68
<b>II. Giải quyết khiếu nại về đất đai</b>	<b>77</b>
1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của giải quyết khiếu nại về đất đai	77
1.1. Khái niệm giải quyết khiếu nại về đất đai	77
1.2. Đặc điểm của giải quyết khiếu nại về đất đai	78
1.3. Vai trò của giải quyết khiếu nại về đất đai	82
2. Cơ chế giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam	84
2.1. Các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai	85
2.2. Tổ chức bộ máy giải quyết khiếu nại về đất đai	90
2.3. Thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai	95
2.4. Thi hành quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai đã có hiệu lực pháp luật	99
2.5. Thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai	101
3. Một số tiêu chí đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai	106
4. Các yếu tố tác động đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai	116
4.1. Hình thức và phương thức thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai	116
4.2. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa	121
4.3. Lịch sử, truyền thống quan hệ đất đai ở Việt Nam	124
4.4. Mức độ hoàn thiện của pháp luật	128

4.5. Các chủ thể lãnh đạo, tham gia, phối hợp giải quyết khiếu nại về đất đai	129
4.6. Xu thế hội nhập quốc tế	132
4.7. Nhận thức pháp luật	134
 <i>Chương 2</i>	
<b>THỰC TRẠNG GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM</b>	135
<b>I. Thực trạng khiếu nại về đất đai</b>	135
1. Tình hình và nguyên nhân khiếu nại về đất đai ở Việt Nam hiện nay	135
1.1. Tình hình khiếu nại trong lĩnh vực đất đai	135
1.2. Nguyên nhân khiếu nại về đất đai	151
2. Quy định pháp luật về khiếu nại và thực tiễn khiếu nại về đất đai ở Việt Nam	156
2.1. Về chủ thể khiếu nại	156
2.2. Về đối tượng khiếu nại	168
2.3. Về thủ tục khiếu nại	176
<b>II. Thực trạng giải quyết khiếu nại về đất đai</b>	185
1. Kết quả giải quyết khiếu nại về đất đai; những vướng mắc, tồn tại và nguyên nhân	185
1.1. Kết quả giải quyết khiếu nại	185
1.2. Những vướng mắc, tồn tại trong thực tiễn giải quyết khiếu nại	186
2. Thực trạng pháp luật về giải quyết khiếu nại và thực tiễn giải quyết khiếu nại về đất đai	190
2.1. Về phương thức giải quyết khiếu nại	190
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	191
2.3. Về tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại	202
2.4. Về thủ tục giải quyết khiếu nại	205
2.5. Về thi hành quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật	210
2.6. Về tiếp công dân và thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai	211
2.7. Thực trạng công tác phối hợp trong giải quyết khiếu nại về đất đai	216

### *Chương 3*

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI	219
<b>I. Dự báo tình hình khiếu nại và phương hướng công tác giải quyết khiếu nại về đất đai trong điều kiện hiện nay</b>	219
1. Dự báo tình hình khiếu nại về đất đai	219
2. Phương hướng, trọng tâm thực hiện công tác giải quyết khiếu nại trong điều kiện hiện nay	221
<b>II. Giải pháp bổ sung, hoàn thiện pháp luật về đất đai và giải quyết khiếu nại về đất đai</b>	222
1. Giải pháp bổ sung, hoàn thiện pháp luật về đất đai	222
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	222
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	223
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	254
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	256
1.5. Hoàn thiện các quy định cấp Giấy chứng nhận cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình theo hướng tạo điều kiện mở rộng các ràng buộc, tiến đến cấp Giấy chứng nhận cho 100% thửa đất trên thực tế	257
2. Giải pháp bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện hành	259
2.1. Đổi mới phương thức giải quyết khiếu nại	259
2.2. Sửa đổi, bổ sung quy định về quyền khiếu nại và thực thi quyền khiếu nại	261
2.3. Đơn giản hóa các điều kiện để một vụ việc khiếu nại được xem xét, giải quyết	266
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	268
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	269
2.6. Bổ sung, hoàn thiện quy định về thi hành quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật	270
3. Bổ sung, hoàn thiện quy định pháp luật tố tụng hành	

chính và các quy định pháp luật liên quan khác	271
4. Nghiên cứu mở rộng, đa dạng phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất phù hợp với điều kiện Việt Nam hiện nay	272
<b>III. Giải pháp hoàn thiện tổ chức bộ máy và các điều kiện tương hỗ khác nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai</b>	273
1. Hoàn thiện tổ chức bộ máy, nâng cao ý thức, trách nhiệm của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại	273
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	279
3. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với công tác giải quyết khiếu nại về đất đai	282
4. Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong giải quyết khiếu nại về đất đai	285
5. Một số giải pháp khác góp phần nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại về đất đai	287
<i>Danh mục tài liệu tham khảo</i>	290

## LỜI GIỚI THIỆU

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Trong 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 giám dân hoạt động can thiệp vào quyền sử dụng đất của chủ thể được trao quyền, để chuyển sang việc hoạch định chính sách đất đai nhằm bảo đảm đất đai được bảo vệ, quản lý, sử dụng theo đúng định hướng. Sự đổi mới theo hướng này đã phát huy hiệu quả to lớn trên thực tiễn, đất đai được khôi phục giá trị thật của nó, tạo nguồn lực để đất nước phát triển.

Có thể nói, khi chuyển từ nền kinh tế kế hoạch, tập trung quan liêu bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Việt Nam 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 hay tình trạng tham nhũng về đất đai... 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 đồng người liên quan đến đất đai, nhà ở, bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư.

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 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 cũng là một hình thức trực tiếp tham gia vào hoạt động giám sát, quản lý nhà nước, phát huy quyền làm chủ của Nhân dân.

Cuốn sách *Giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam - Lý thuyết, thực trạng và giải pháp* do Tiến sĩ Võ Phan Lê Nguyễn biên soạn là kết quả của hoạt động nghiên cứu và công tác

thực tiễn nhiều năm của tác giả, vừa mang tính lý luận, vừa là những tổng kết thực tiễn quan trọng về vấn đề trên. Cuốn sách 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. Cuốn sách cũng 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 nhằm bảo đảm quyền khiếu nại của người sử dụng đất. Trên cơ sở phân tích các ưu điểm, hạn chế của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai, tác giả đã đề xuất các giải pháp, kiến nghị hoàn thiện nhằm 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. Do đó, cuốn sách này có giá trị tham khảo đối với những người làm công tác nghiên cứu khoa học, giảng dạy và những người làm công tác thực tiễn.

Với tất cả ý nghĩa đó, tôi xin trân trọng giới thiệu cuốn sách ***Giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam - Lý thuyết, thực trạng và giải pháp*** của Tiến sĩ Võ Phan Lê Nguyễn với đồng đảo bạn đọc.

**PGS.TS. NGUYỄN CỦU VIỆT**  
**(Nguyên Chủ nhiệm Khoa Luật -**  
**Đại học Quốc gia Hà Nội)**



## LỜI NÓI ĐẦU

Đất đai là tài sản vô cùng quý giá của mỗi quốc gia, dân tộc và của mỗi con người. Đất đai giữ một vai trò quan trọng trong đời sống xã hội. C. Mác đã viện dẫn trong bộ Tư bản nổi tiếng của mình câu nói của W. Petty: “Lao động là cha của của cải, còn đất là mẹ của nó”<sup>1</sup>. Ở nước ta, nhà sử học Phan Huy Chú cũng đã nhấn mạnh: “Của báu của một nước, không gì quý bằng đất đai, nhân dân và của cải đều do đấy mà sinh ra”<sup>2</sup>.

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Sau Đổi mới (kể từ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng năm 1986), pháp luật Việt Nam đã hình thành các quy định về việc 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 việc can thiệp sâu vào quyền sử dụng đất của chủ thể được trao quyền, chú trọng hơn đến

---

1. C. Mác và Ph. Ăng-ghen: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 1993, t.23, tr.74.

2. Phan Huy Chú: *Lịch triều hiến chương loại chí*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2005, t.1, tr.22.

quá trình 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 của Nhà nước. Sự đổi mới cả về tư duy và hành động theo hướng này đã phát huy hiệu quả to lớn trong thực tiễn Việt Nam, đất đai được khôi phục về đúng giá trị thật của nó, tạo nguồn lực to lớn để phát triển đất nước.

Có thể nói, khi chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa, tập trung, quan liêu bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đất nước ta 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 ở Việt Nam ngày càng được hoàn thiện nhằm điều chỉnh kịp thời và hiệu quả các quan hệ phát sinh trong lĩnh vực này. Khi pháp luật - công cụ quản lý cốt lõi thay đổi thì hoạt động quản lý của Nhà nước cũng cần có sự thay đổi nhằm bảo đảm tính tương thích. Tuy nhiên, từ thực tiễn những năm vừa qua ở Việt Nam cho thấy, pháp luật về đất đai vẫn còn những bất cập, hạn chế nhất định, hoạt động quản lý nhà nước về đất đai bộc lộ một số yếu kém. Tình trạng thiếu công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng, phân phối đất đai; sự lạm quyền của một bộ phận cán bộ, công chức được trao quyền, tham nhũng, lãng phí trong quản lý đất đai... vẫn còn xảy ra. Điều này dẫn đến hệ lụy là tình trạng khiếu nại về đất đai diễn ra thường xuyên, liên tục, thậm chí gay gắt, phức tạp ở một số cấp, ngành, địa phương. 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 và diễn biến phức tạp,

nhất là số vụ việc khiếu nại, khiếu kiện đồng người liên quan đến đất đai, nhà ở, bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư.

Khi tham gia vào hoạt động khiếu nại về đất đai, người sử dụng đất đã sử dụng quyền khiếu nại - đây là 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 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 đó. Đồng thời, đây cũng là một hình thức trực tiếp tham gia vào hoạt động giám sát, quản lý nhà nước, phát huy quyền làm chủ của Nhân dân.

Về phía cơ quan nhà nước, khi tham gia vào hoạt động giải quyết khiếu nại là đã tự xem xét lại những quyết định hành chính, hành vi hành chính một cách thấu đáo, nhằm kịp thời điều chỉnh, khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất nếu quyết định và hành vi đó là vi phạm pháp luật. Ngược lại, nếu khẳng định quyết định, hành vi đó là đúng pháp luật, thì cơ quan nhà nước có thêm cơ hội để giải thích cho người sử dụng đất hiểu rõ hơn và nghiêm chỉnh chấp hành quy định pháp luật về đất đai, 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 về đất đai là hai mặt không thể tách rời của đời sống xã hội, góp phần bảo đảm quyền của người sử dụng đất,

tính thượng tôn pháp luật, cũng như góp phần tạo sự công bằng xã hội, nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Cuốn sách *Giải quyết khiếu nại về đất đai - Lý thuyết, thực trạng và giải pháp* tập trung làm rõ những vấn đề cơ bản về lý luận, đánh giá thực trạng cũng như đưa ra các phương hướng, giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại về đất đai trong thực tiễn cuộc sống ở Việt Nam. Trong quá trình biên soạn cuốn sách này, tác giả xin gửi lời cảm ơn vì sự giúp đỡ tận tình của các nhà khoa học, các chuyên gia đầu ngành về đất đai, về pháp luật như GS.TSKH. Đặng Hùng Võ, GS.TS. Cao Ngọc Lân, PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt, PGS.TS. Nguyễn Cảnh Hợp, TS. Lưu Quốc Thái, TS. Cao Vũ Minh, PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa, PGS.TS. Phan Trung Hiền, TS. Phạm Văn Võ, TS. Đặng Anh Quân, TS. Nguyễn Đức Chính, TS. Lê Ngọc Thạnh, TS. Lưu Tiến Dũng, TS. Đặng Thanh Hoa.

Khi sưu tầm tài liệu, nghiên cứu và biên soạn cuốn sách này, chắc chắn tác giả sẽ không tránh khỏi những thiếu sót. Kính mong quý độc giả góp ý, phản hồi để cuốn sách được hoàn thiện hơn trong lần xuất bản sau.

Trân trọng cảm ơn!

Tác giả

TS. Võ Phan Lê Nguyễn

## Chương 1

# NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ CƠ BẢN CỦA GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI

## I. KHÁI QUÁT VỀ KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI

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

#### *1.1. Khái niệm khiếu nại về đất đai*

Khiếu nại là quyền cơ bản của con người, được ghi nhận và cam kết thực hiện tại các quốc gia trên thế giới. Điều 8 Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền năm 1948 khẳng định: “Ai cũng có quyền yêu cầu tòa án quốc gia có thẩm quyền can thiệp chống lại những hành động vi phạm những quyền căn bản được hiến pháp và luật pháp thừa nhận”. Trong thời kỳ phong kiến Việt Nam, khiếu nại cũng được ghi nhận từ khá sớm thông qua việc người dân kêu oan với quan phụ mẫu của địa phương. 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: “Công dân nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa có quyền khiếu nại và tố cáo với bất cứ cơ quan nhà nước nào về những hành vi phạm pháp của nhân viên cơ quan nhà nước”.

Sau đó, quyền khiếu nại tiếp tục được khẳng định, mở rộng và hoàn thiện qua các bản Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001. Theo quy định hiện hành, Điều 30 Hiến pháp năm 2013 chỉ rõ:

“Điều 30.

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, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp (theo khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013). Quyền hành pháp chấp hành quyền lập pháp, là cầu nối giữa quyền lập pháp với Nhân dân bằng cách đưa pháp luật vào đời sống xã hội thông qua hoạt động quản lý nhà nước. Trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai, cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền 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. Tuy nhiên, khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi này là trái pháp luật,

xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình, thì người dân có thể có quyền thực hiện khiếu nại.

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 nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình<sup>1</sup>. Công dân sử dụng quyền khiếu nại không chỉ để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp cơ bản mà còn sử dụng nó như một trong những biện pháp để thực hiện quyền làm chủ của mình. Do đó, quyền khiếu nại, 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<sup>2</sup> mà cụ thể là hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước.

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. Các cơ quan nhà nước ở Việt Nam 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*, thay mặt toàn thể nhân dân

---

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

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

thực hiện các quyền chủ sở hữu đất đai. Thông qua công cụ pháp luật và phương pháp quản lý 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, khiếu kiện các vi phạm pháp luật về đất đai. Hiện nay, Điều 5 Luật Đất đai năm 2013 sửa đổi, bổ sung năm 2018 (sau đây gọi tắt là Luật Đất đai năm 2013) quy định cụ thể 07 nhóm chủ thể là người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo quy định.

Khoản 7 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 hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai. Trình tự, thủ tục thực hiện quyền khiếu nại, giải quyết khiếu nại về đất đai cũng được quy định chi tiết trong Luật Đất đai, Luật Khiếu nại và các văn bản hướng dẫn thi hành. So với Luật Đất đai năm 2003 sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010 (sau đây gọi tắt là Luật Đất đai năm 2003), Luật Đất đai năm 2013 quy định thêm chủ thể có quyền khiếu nại là người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất (Điều 204). 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 nhà nước có thẩm quyền xem xét lại các quyết định hành 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.

Tóm lại, 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, để 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.

### ***1.2. Đặc điểm khiếu nại về đất đai***

a) *Chủ thể khiếu nại về đất đai* là những 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 nhà nước ban hành hoặc thực hiện. 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.

b) *Đối tượng của khiếu nại về đất đai* là quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành hoặc thực hiện.

Khi xác định quyền chung của người sử dụng đất, khoản 7 Điều 166 Luật Đất đai năm 2013 cho phép người sử dụng đất được khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai. Khoản 1 Điều 204 Luật Đất đai năm 2013 tiếp tục chỉ rõ: “Người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai”. Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 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.

Có thể làm rõ hơn về quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính là đối tượng của khiếu nại về đất đai như sau:

- *Quyết định hành chính*: Nếu tiếp cận dưới góc độ lý luận, quyết định hành chính được chia thành ba loại là: Quyết định chủ đạo, quyết định quy phạm và quyết định cá biệt<sup>1</sup>. 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 8 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 sửa đổi năm 2013 (sau đây gọi tắt là 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.

---

1. Nguyễn Cửu Việt: *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Sđd, tr.425.

Khắc phục hạn chế của Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành về xác định cụ thể các quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai bị khiếu nại<sup>1</sup>, Luật Đất đai năm 2013 không xác định cụ thể các quyết định hành chính về đất đai bị khiếu nại. Bởi vì, cách xác định cụ thể các quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai bị khiếu nại như trước đây đã ảnh hưởng đến quyền khiếu nại của người sử dụng đất, cũng như gây khó khăn cho cơ quan tiếp nhận, giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, căn cứ 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 về đất đai thường bị khiếu nại là: (i) Quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; (ii) Quyết định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (iii) Quyết định cưỡng chế thu hồi đất; (iv) Quyết định cấp hoặc thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; (v) Quyết định gia hạn thời hạn sử dụng đất; (vi) Quyết định trưng dụng đất; (vii) Quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Ngoài ra, 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 đến 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.

---

1. Xem thêm khoản 1 Điều 162 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai.

- *Hành vi hành chính*: Là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật<sup>1</sup>. Ngoài ra, cũng có nhiều cách định nghĩa khác về hành vi hành chính. Có tác giả cho rằng: Hành vi hành chính là một dạng của hành vi công vụ, do cơ quan hành chính nhà nước 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 luật<sup>2</sup>. Hay 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 định<sup>3</sup>.

Khi nghiên cứu về vấn đề này, tác giả thấy rằng định nghĩa của nhà nghiên cứu Nguyễn Mạnh Hùng có cách tiếp cận chính xác và đầy đủ hơn các định nghĩa nêu trên. Cụ thể: Hành vi hành chính là sự xử lý 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<sup>4</sup>.

- 
1. Khoản 9 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011.
  2. Trần Văn Sơn: “Hoàn thiện Luật Khiếu nại, tố cáo trong điều kiện hội nhập quốc tế”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 7, 2005.
  3. Phạm Hồng Thái: “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, 2015.
  4. Nguyễn Mạnh Hùng: *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, 2015, tr.192.

Định nghĩa 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 nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước<sup>1</sup>. 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 dụng<sup>2</sup>.

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 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:

---

1. Khác với định nghĩa tại khoản 11 Điều 2 Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005, định nghĩa hành vi hành chính tại khoản 9 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.

2. Hoàng Ngọc Giao: *Cơ chế giải quyết khiếu nại - Thực trạng và giải pháp*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2009, tr.67.

- (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 nước<sup>1</sup>;
- (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 theo 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 có tính chất đa dạng, phát sinh từ cấp Trung ương đến cấp cơ sở. Thời điểm phát sinh, chấm dứt hành vi hành chính cũng khó xác định, thẩm quyền giải quyết trong nhiều vụ việc còn chồng chéo. Trên thực tế, cá nhân, tổ chức thường có xu hướng ít khiếu nại hành vi hành chính về đất đai hơn so với quyết định hành chính về đất đai. Ngân hàng Thế giới (World Bank) từng đưa ra nhận định: “Pháp luật Việt Nam

---

1. Ví dụ: Văn phòng đăng ký đất đai (đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường) vừa thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước (đăng ký biến động đất đai, quản lý, cập nhật cơ sở dữ liệu, giải quyết thủ tục hành chính), vừa thực hiện các dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai.

cho phép khiếu nại đối với hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước 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”<sup>1</sup>. Hệ quả là, thay vì khiếu nại hành vi hành chính, người sử dụng đất thường lựa chọn các hình thức mang tính tiêu cực khác như dùng các mối quan hệ, hối lộ... để đạt được mục đích, hoặc thực hiện quyền tố cáo để “thỏa mãn sự phẫn nộ” của mình. Chính yếu tố này dẫn đến tình trạng đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân trong lĩnh vực đất đai thường pha trộn các nội dung vừa mang tính chất khiếu nại, vừa mang tính chất tố cáo.

c) *Việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai được thực hiện theo thủ tục hành chính nhất định:* 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<sup>2</sup>. Thông qua định nghĩa về thủ tục hành chính này, 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

---

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

2. Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý: *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa và Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2013, tr.728.

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 nhà nước 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.

Ngoài những đặc điểm nêu trên, khiếu nại về đất đai ở Việt Nam còn có một số điểm đặc thù, đó là:

- *Khiếu nại về đất đai chiếm số lượng lớn và có tính chất phức tạp*. Theo thống kê, trong tổng số đơn khiếu nại, tố cáo hàng năm mà các cơ quan hành chính nhà nước nhận được, thì khoảng 70% là đơn khiếu nại liên quan đến đất đai. Số lượng các 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 án. Đặc điểm này xuất phát từ vai trò, vị trí của đất đai trong đời sống xã hội, đất đai không chỉ là tư liệu sản xuất “đặc biệt” mà còn là nền tảng sự sống của con người. Do vậy, hoạt động quản lý đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chắc chắn ảnh hưởng (tích cực hoặc tiêu cực) 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 trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

- *Khiếu nại về đất đai thu hút sự quan tâm của đông đảo các tầng lớp xã hội và có nhiều chủ thể tham gia vào quá trình khiếu nại, giải quyết khiếu nại*. Do chiếm khoảng 70% trong tổng số vụ khiếu nại, nên khiếu nại về đất đai được xem là vấn đề “nóng”, được phản ánh rộng rãi trên nghị trường, các diễn đàn,

hoạt động báo chí và thu hút sự quan tâm của đông đảo các tầng lớp xã hội. Pháp luật đã có quy định về người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đất đai, tuy nhiên, trên thực tế, 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 Tỉnh, thành phố Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội thành viên. Thậm chí, cả nhà đầu tư của dự án cũng không thể “đứng ngoài cuộc”. Ví dụ: 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 thì phải có sự tham gia của nhiều cơ quan như: Thanh tra, Phòng Tài nguyên và Môi trường, Tổ chức phát triển quỹ đất (ở một số địa phương còn tồn tại tổ chức có tên gọi là Ban Bồi thường giải phóng mặt bằng<sup>1</sup>), Ủy ban nhân dân cấp xã, Hội đồng nhân dân cấp xã, chủ đầu tư dự án<sup>2</sup>.

- *Nội dung khiếu nại về đất đai thường đan xen, lấn lộn với nội dung tố cáo, tranh chấp và phản ánh, kiến nghị.* Thực tế cho thấy, tỷ lệ đơn thư khiếu nại liên quan đến đất đai có nội dung đan xen, lấn lộn giữa khiếu nại và tố cáo, tranh chấp và cả phản ánh, kiến nghị ngày càng nhiều. 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,

---

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

2. Võ Phan Lê Nguyễn: *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 Thành phố Hồ Chí Minh, 2010, tr.14.

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 nắm rõ các quy định pháp luật thì 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 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 người làm đơn khi cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị xâm hại bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính.

- *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 chặt chẽ và nghiêm ngặt như quyền sở hữu. 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 giải quyết 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. Vậy nên khi xảy ra tranh chấp giữa cơ quan 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 của pháp luật tố tụng hành chính. Tuy nhiên, cả hai cách giải quyết này đều chưa thực sự ổn thỏa.

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 đôi khi còn 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 vẫn tồn tại thực trạng “xem nhẹ” các chứng cứ của người khởi kiện<sup>1</sup>.

---

1. Viện Kiểm sát nhân dân tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh: *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).

### **1.3. Vai trò của khiếu nại về đất đai**

Khiếu nại 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 nhà nước, 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 về đất đai là một hình thức thực hiện 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 để 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 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, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai.

## **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.

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 chọn<sup>1</sup> bởi nó phù hợp với tư duy pháp lý của người Việt và có những ưu điểm vượt trội so với việc khởi kiện ra Tòa án. Quan trọng hơn, 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 sàng xuống nia”, nghĩa là nếu việc khiếu nại không thành công thì họ có quyền tiếp tục khởi kiện vụ án.

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: (i) Giải quyết các tranh chấp đất đai trong nội bộ Nhân dân; (ii) Người dân thực hiện quyền kiến nghị, phản ánh vừa là một phương thức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, vừa là hoạt động tham gia quản lý nhà nước; (iii) 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,

---

1. 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. Xem thêm tại UNDP Vietnam: *Tranh chấp thu hồi đất ở Đông Á: Phân tích so sánh và khuyến nghị với Việt Nam*, <https://data.opendevmekong.net/dataset/0c8ab0ae-f3b5-4996-bdca-e6fdf50c5ef9/resource/5d58bc11-69aa-4ad6-8d6b-1d4eea1f6038/download/land-taking-disputes-in-east-asiavn.pdf>, tr.74.

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 là cần thiết nhằm bảo đảm việc áp dụng pháp luật thống nhất. Cụ thể:

### **2.1. Khiếu nại và khởi kiện vụ án hành chính về đất đai**

Hiện nay, các khái niệm “khiếu nại”, “khiếu kiện” vẫn còn thiếu nhất quán. 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”<sup>1</sup>. 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 mình<sup>2</sup>. Giữa khiếu nại về đất đai và khởi kiện vụ án hành chính liên quan đến đất đai có sự giống nhau về chủ thể, đối tượng.

Chủ thể khiếu nại và khởi kiện đều 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.

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 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.

---

1. Nguyễn Mạnh Hùng: *Thuật ngữ pháp lý*, Sđd, tr.7, 14.

2. Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý: *Từ điển Luật học*, Sđd, tr.427.

Bên cạnh đó, giữa 2 khái niệm này có mối quan hệ phụ thuộc với nhau nhưng đồng thời cũng độc lập với nhau.

Cụ thể:

- Khiếu nại về đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước theo thủ tục 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.

- 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 nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước 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.

- 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.

- 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 nhà nước 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 án<sup>1</sup>.

Mặc dù có những khác biệt cơ bản, tuy nhiên 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 xét xử. Phán quyết của Tòa án nếu có liên quan đến tính đúng - sai của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu kiện, thì phía cơ quan hành chính nhà nước phải thi hành theo phán quyết của Tòa.

## **2.2. Khiếu nại và tranh chấp về đất đai**

Khiếu nại và tranh chấp đất đai là hai thủ tục pháp lý khác nhau, nhưng có mối quan hệ gắn bó mật thiết. Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai<sup>2</sup>. 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 nhau<sup>3</sup>. Để phân biệt cũng như xác định mỗi quan hệ tương hỗ giữa tranh chấp đất đai với khiếu nại

---

1. Trần Văn Sơn: “Hoàn thiện Luật Khiếu nại, tố cáo trong điều kiện hội nhập quốc tế”, Sđd, tr.43.

2. Khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

3. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2013, tr.376.

về đất đai, cần phải hiểu khái niệm tranh chấp đất đai dựa trên đúng bản chất của nó là *tranh chấp quyền sử dụng đất giữa các bên liên quan*. Theo đó, có thể hiểu, 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 định<sup>1</sup>.

Luật Đất đai năm 2013 tiếp tục giao cho cơ quan hành chính nhà nước 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 quan<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. Điều này có nghĩa thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan hành chính nhà nước theo Luật Đất đai năm 2013 bị thu hẹp lại và thẩm quyền xét xử của Tòa án được mở rộng. Đây là hướng đi phù hợp với điều kiện Việt Nam hiện nay cũng như xu thế chung của thế giới.

---

1. Lưu Quốc Thái: *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, 2015, tr.9.

2. Điều 89, 90 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai; Quyết định số 1839/QĐ-BTNMT ngày 28/7/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường về công bố thủ tục hành chính trên lĩnh vực đất đai.

3. Xem khoản 2 Điều 100 Luật Đất đai năm 2013.

Tranh chấp đất đai và khiếu nại về đất đai 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 là nội dung của quản lý nhà nước về đất đai, giải quyết các nội dung này đều cùng 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 về đất đai bằng cả con đường hành chính lấn tố tụng. Do đó, xét ở cả góc độ lý luận lấn thực tiễn, giải quyết tốt tranh chấp đất đai sẽ góp phần giảm thiểu khiếu nại về đất đai và ngược lại.

Bên cạnh những điểm tương đồng nêu trên, giữa khiếu nại về đất đai và tranh chấp đất đai cũng có những điểm khác nhau cơ bản sau:

- Chủ thể tranh chấp đất đai là những người sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai, 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 về 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. Trong khi đó, khiếu nại về đất đai sẽ có sự tham gia của một bên chủ thể đại diện cho quyền lực nhà nước.

- Đối tượng của khiếu nại về đất đai là quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền, còn đối tượng của tranh chấp đất đai là quyền sử dụng đất; nghĩa là, 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.

- Mục đích của khiếu nại 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 ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Trong khi đó, mục đích của tranh chấp đất đai là nhằm giải quyết mâu thuẫn, xung đột về quyền sử dụng đất và khẳng định quyền sử dụng đất thuộc về ai.

- Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại về đất đai được điều chỉnh chủ yếu bởi pháp luật khiếu nại. Trong khi đó, trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai do pháp luật đất đai và/hoặc pháp luật tố tụng (trường hợp giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án) quy định.

- Theo quy định tại khoản 3 Điều 203 Luật Đất đai năm 2013, trường hợp đương sự lựa chọn giải quyết tranh chấp tại cơ quan hành chính nhà nước 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 tranh chấp lần hai, 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<sup>1</sup>.

---

1. Xem khoản 2 Điều 40 Luật Khiếu nại năm 2011.

### ***2.3. Khiếu nại và tố cáo về đất đai***

Tố cáo là việc công dân theo thủ tục do Luật Tố cáo năm 2018 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 và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, bao gồm: Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ; tố cáo hành vi vi phạm pháp luật về quản lý nhà nước trong các lĩnh vực<sup>1</sup>. 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.

Ở đây, tác giả không xem xét tất cả các loại tố cáo theo phạm vi điều chỉnh của Luật Tố cáo năm 2018, 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 hệ thống hành chính biết về hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai (mà không phải là tội phạm<sup>2</sup>) 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 chức.

---

1. Xem khoản 1 Điều 2 Luật Tố cáo năm 2018.

2. Xem khoản 2 Điều 3 Luật Tố cáo năm 2018.

Như vậy, khiếu nại 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 nại<sup>1</sup>, còn người tố cáo chỉ là cá nhân<sup>2</sup> - 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 cơ quan, tổ chức, cá nhân; (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 người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà tiếp tục khiếu nại lần hai thì vụ việc sẽ do cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại

---

1. Khoản 2 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011.

2. Khoản 4 Điều 2 Luật Tố cáo năm 2018.

lần đầu (nếu như người khiếu nại chọn khiếu nại theo thủ tục 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 đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức, viên chức đó; đối với tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong thực hiện nhiệm vụ công vụ của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức thì do người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó giải quyết<sup>1</sup>.

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 Ủy ban nhân dân cấp huyện vi phạm pháp luật nên làm đơn tố cáo. Trong 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 khá nhiều trên thực tế càng làm cho bức tranh khiếu nại, tố cáo về đất đai thêm 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.

---

1. Xem thêm từ Điều 12 đến Điều 21 Luật Tố cáo năm 2018.

Đồng thời, 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.

#### ***2.4. Khiếu nại với kiến nghị, phản ánh liên quan đến đất đai***

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. Cụ thể:

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.

Khoản 1 Điều 59 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: Trụ sở tiếp công dân của Đảng và 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.

Nhằm cụ thể hóa các quy định về kiến nghị, phản ánh, ngày 31/10/2014, Thanh tra Chính phủ ban hành Thông tư số 07/2014/TT-TTCP về xử lý đơn khiếu nại, đơn tố cáo, đơn kiến nghị, phản ánh (sau đây gọi tắt là Thông tư số 07/2014/TT-TTCP). Theo đó, khoản 1 Điều 6 Thông tư này đã

phân loại đơn kiến nghị, phản ánh thành một loại đơn riêng, đồng thời quy định cách thức xử lý đơn kiến nghị, phản ánh. Mặc dù 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 và 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.

Xét ở phương thức thực hiện quyền thì có thể xem xét việc giải quyết kiến nghị, phản ánh về đất đai như một thủ tục tiền khiếu nại. Khi gửi đơn kiến nghị, phản ánh, người sử dụng đất đã sử dụng quyền công dân 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. Mặc dù vậy, giữa khiếu nại và kiến nghị, phản ánh về đất đai cũng có một số điểm khác biệt, đó là:

- 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 người khiếu nại là mong muốn cơ quan 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 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. Đơn kiến nghị 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 và trình tự giải quyết theo Luật Khiếu nại năm 2011 và các văn bản hướng dẫn thi hành, thì việc xử lý đơn kiến nghị, phản ánh vẫn còn được quy định chung chung, chưa cụ thể, rõ ràng, chặt chẽ. Hiện nay, Thông tư số 07/2014/TT-TTCP là văn bản có chứa các quy định về đơn kiến nghị, phản ánh. Tuy nhiên, Thông tư này cũng chưa làm rõ các nội dung về quy trình tiếp nhận, giải quyết cũng như thời hạn giải quyết loại đơn thư kiến nghị, phản ánh của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Những kẽ hở trong khung pháp lý vừa nêu có thể dẫn đến việc xuất hiện tình trạng cán bộ, công chức cố tình hướng dẫn hoặc phân loại đơn sai lệch, xếp loại đơn khiếu nại vào loại đơn kiến nghị, phản ánh nhằm tránh sức ép giải quyết khiếu nại theo quy trình nghiêm ngặt mà pháp luật quy định.

### **3. Các yếu tố cấu thành quan hệ khiếu nại về đất đai**

Quan hệ khiếu nại về đất đai là quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước 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 3 thành tố: Chủ thể, khách thể và nội dung.

### **3.1. Chủ thể của quan hệ khiếu nại về đất đai**

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: (i) *Người khiếu nại* là tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư; (ii) *Người bị khiếu nại* là cơ quan hành chính nhà nước, 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; (iii) *Người giải quyết khiếu nại* là người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan, tổ chức khác theo quy định pháp luật; (iv) *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 chức hoặc cán bộ, công chức (trong trường hợp khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức). Tuy nhiên, nếu xem xét cụ thể khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011, thì khái niệm người khiếu nại còn khá mơ hồ và hiện có nhiều quan điểm tranh luận 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 luật<sup>1</sup>. Cách hiểu của quan điểm thứ hai này tương đối gần với thực tiễn giải quyết khiếu nại hiện nay, tuy nhiên chưa giải quyết triệt để được vấn đề ai là người thực sự tham gia vào quan hệ khiếu nại 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 là người có quyền khiếu nại và là một chủ thể chính thức tham gia quan hệ khiếu nại. Vậy 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, quyết định kỷ luật thì có được khiếu nại và có phải là người khiếu nại hay không? 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 hoặc cán bộ, công 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, tự mình hoặc thông qua người đại diện hợp pháp thực hiện quyền khiếu nại trên thực tế.

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 lợi và nghĩa vụ liên quan

---

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

đến sử dụng đất có quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính hoặc 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 nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước.

Điều 5 Luật Đất đai năm 2013 xác định cụ thể người sử dụng đất gồm bảy nhóm sau:

- Tổ chức trong nước gồm cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức sự nghiệp công lập và tổ chức khác theo quy định của pháp luật về dân sự;
- Hộ gia đình, cá nhân trong nước;
- Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ;
- Cơ sở tôn giáo gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niêm phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và cơ sở khác của tôn giáo;
- Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng ngoại giao được Chính phủ Việt Nam

thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức thuộc Liên hợp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ;

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch;

- Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Căn cứ quy định nêu trên, có thể khái quát, người khiếu nại trong quan hệ khiếu nại về đất đai bao gồm: Tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư. Như vậy, 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 có tính đặc trưng lớn, bởi hộ gia đình, cộng đồng dân cư đều là một tập hợp người có điểm tương đồng với kết cấu một tổ chức - “tập hợp người được tổ chức lại, hoạt động vì những quyền lợi chung, nhằm mục đích chung”<sup>1</sup>, nhưng lại không có đầy đủ tính chất của một tổ chức theo quy định của pháp luật khiếu nại. Hơn nữa, trong trường hợp này cũng khó có thể xác nhận họ là cá nhân, bởi cá nhân là người riêng lẻ, phân biệt với tập thể hoặc xã hội<sup>2</sup>. 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

---

1, 2. Viện Ngôn ngữ học: *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Khoa học xã hội - Trung tâm Từ điển học, Hà Nội, 1994, tr.973, 97.

cơ quan thi hành pháp luật đã “đồng nhất” hộ gia đình, cộng đồng dân cư với cá nhân. Thậm chí, điểm a khoản 1 Điều 2 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ 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 nhân. Việc xác định tư cách pháp lý 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.

Từ những phân tích trên, có thể hiểu, người khiếu nại trong quan hệ khiếu nại về 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 nhà nước 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 nhà nước là bất bình đẳng. Người sử dụng đất vừa là đối tượng quản lý của cơ quan hành chính nhà nước, vừa là người được cơ quan hành chính nhà nước chuyển giao quyền sử dụng đất từ chủ sở hữu toàn dân mà Nhà nước là người đại diện. Trong mối 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 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<sup>1</sup>.

Khi tham gia quan hệ 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, chống lại sự lạm quyền, vi phạm từ phía cơ quan 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. 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 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 cấp 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

---

1. 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 nhưng mảnh đất đó bị thu hồi.

chủ sở hữu toàn dân là Nhà nước, mà cụ thể là các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai. Chính phủ là cơ quan thống nhất quản lý nhà nước về đất đai trên phạm vi cả nước, chủ yếu tập trung vào vai trò điều tiết vĩ mô và phân công thẩm quyền quản lý đất đai cụ thể cho Ủy ban nhân dân các cấp. 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 biệt<sup>1</sup>, 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 thẩm quyền mang tính quản lý nhà nước<sup>2</sup> và các

---

1. 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.

2. Xem khoản 2, khoản 23 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai.

hoạt động dịch vụ về đất đai. Do đó, các quyết định, hành vi của nhóm cơ quan 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 xem 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) *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 đơn 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 phân định thiếu rõ ràng giữa quyền sở hữu và quyền quản lý dẫn đến tình trạng các cơ quan hành chính, cá nhân được giao thẩm quyền sẽ 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) *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, thì họ 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. Mỗi quan hệ giữa chủ thể khiếu nại

và chủ thể bị khiếu nại 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 thì Nhà nước có thể dùng tư cách chủ sở hữu lấy lại quyền sử dụng đất 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 sản<sup>1</sup>.

Qua phân tích trên, có thể thấy, trong đa số các 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

---

1. Phạm Văn Võ: *Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2012, tr.217.

hành chính hiện hành không phản ánh đúng bản chất này, 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. “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 cập là, trong 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 nước<sup>1</sup>.

*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 ra 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

---

1. Phạm Văn Võ: 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”, 2013, tr.22.

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. Có một trường hợp ngoại lệ, đó là việc 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 tỉnh<sup>1</sup>.

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, 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 trường. Theo quy định pháp luật, đây là các chủ thể có thẩm quyền ban hành hoặc thực hiện hầu hết 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 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

---

1. Khoản 3 Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011.

mà Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã giải quyết nhưng vẫn còn khiếu nại.

Bên cạnh đó, người đứng đầu đơn vị 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 hoặc 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<sup>1</sup>.

c) Các chủ thể khác:

Cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan được xem như là bên thứ ba trong quan hệ khiếu nại về đất đai, bao gồm người có quyền, nghĩa vụ liên quan và cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan. Theo khoản 7 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 thì 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, nghĩa vụ của họ. 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 Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam tham gia tiếp xúc, đối thoại trong các vụ việc giải quyết khiếu nại; hoặc các cơ quan, tổ chức, cá nhân đang

---

1. Xem khoản 2, 3 Điều 3 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 (một số quy định trong Nghị định số 75/2012/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 64/2014/NĐ-CP và Nghị định số 24/2018/NĐ-CP).

lưu giữ, quản lý thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung khiếu nại về đất đai<sup>1</sup>.

### **3.2. Khách thể của quan hệ khiếu nại về đất đai**

Khách thể của quan hệ khiếu nại về đất đai là nguyên nhân phát sinh khiếu nại và cũng là điều mà người khiếu nại hướng tới nhằm đạt được khi tham gia vào quan hệ khiếu nại. Nói cách khác, đó là nguyên có, lý do làm phát sinh quan hệ khiếu nại về đất đai. Có thể khái quát, khách thể của quan hệ khiếu nại về 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:

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,

---

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

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 trường.

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 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 hại 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 nhà nước, 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 nhà ở và tài sản khác 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 khá phức tạp, rườm rà, thiếu minh bạch, tồn tại nhiều “kẽ hở” để một số cơ quan, cá nhân có thẩm quyền cố tình hoặc vô tình ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính xâm hại quyền tài sản của người sử dụng đất<sup>1</sup>.

*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

---

1. 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 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.

hạn chế sự thỏa thuận đó. Tuy 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 nhà nước, cá nhân có thẩm quyền. Từ đó, cơ quan hành chính nhà nước, 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 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:* Mặc dù Luật Đất đai năm 2013 đã có nhiều quy định tiến bộ trong việc thu hồi đất, nhưng về cơ bản, pháp luật đất đai của Việt Nam vẫn chưa thực sự xem quyền sử dụng đất là tài sản của người sử dụng đất. Đơn cử như khi thu hồi 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 thường 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, dưới góc độ quan hệ tài sản, chúng ta

đang thiếu một cơ chế tài phán hợp lý và hiệu quả để bảo vệ quyền của người sử dụng đất.

*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 đai<sup>1</sup> 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 hại đến quyền chủ thể khác và các lợi ích hợp pháp của mình. Các quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm hại 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 như từ chối cấp Giấy chứng nhận, cấp Giấy chứng nhận 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...

---

1. Xem Chương V (Điều 166 đến Điều 194) Luật Đất đai năm 2013.

### **3.3. Nội dung của quan hệ khiếu nại về đất đai**

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 chế<sup>1</sup>.

Quyền của người khiếu nại được ghi nhận cụ thể về mặt pháp lý tại khoản 1 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011. So với các quy định pháp lý trước đó, Luật Khiếu nại năm 2011 đã bổ sung nhiều nội dung 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

---

1. Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý: *Từ điển Luật học*, Sđd, tr.648.

phúc tạp của pháp luật đất đai nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình<sup>1</sup>.

(ii) Quy định về việc trợ giúp pháp lý (điểm b khoản 1 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011) cho đối tượng thuộc diện được trợ giúp không chỉ phù hợp với Luật Trợ giúp pháp lý năm 2006<sup>2</sup>, 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 Luật Khiếu nại năm 2011). 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 dựa vào, áp dụng để giải quyết. Đây cũng là những chứng cứ quan trọng 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 tụng<sup>3</sup>. Đồng thời,

---

1. 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.

2. Luật Trợ giúp pháp lý năm 2006 hiện đã hết hiệu lực, được thay thế bằng Luật Trợ giúp pháp lý năm 2017.

3. 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).

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, người dân khiếu nại đến cơ quan nhà nước đề nghị cung cấp hồ sơ tài liệu thường 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 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 đất<sup>1</sup>. Như vậy, điều khoản trên không những đã tạo điều kiện thuận lợi cho người khiếu nại tiếp cận những tài liệu,

---

1. Ví dụ, để được xem xét bồi thường gấp 5 lần hạn mức đất ở đối với trường hợp người dân đã có nhà ở trước ngày 18/12/1980, thì phải thỏa mãn các điều kiện theo quy định tại Điều 103 Luật Đất đai năm 2013. 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 số 299/TTg ngày 10/11/1980 của Thủ tướng Chính phủ về công tác đo đạc, phân hạng và đăng ký ruộng đất trong cả nước không, và có được địa phương xác nhận hay không. 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 cố 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.

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. Tuy nhiên, 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.

(iv) 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 năm 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<sup>1</sup>. 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 pháp luật cho phép, tránh tình trạng khiếu nại tràn lan, vượt cấm.

---

1. Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý: *Từ điển Luật học*, Sđd, tr.560.

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. Quy định này, trên thực tế, đã gây khó khăn 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 giải quyết khiếu nại” (điểm b khoản 2 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011) cũng rất dễ bị người giải quyết khiếu nại lợi dụng để 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. Luật sư, trợ giúp viên pháp lý có quyền tham gia vào quá trình giải quyết khiếu 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 để được hỗ trợ 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 nhà nước 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. 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 nhiều cơ quan, đơn vị khác nhau chứ không phải chỉ là cơ quan hành chính nhà nước.

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. Điều 13 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định bổ sung các quyền của

người bị khiếu nại là: Được biết, đọc, sao chụp, sao chép 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, người bị khiếu nại có nghĩa vụ phải chấp hành nghiêm chỉnh quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật; bồi thường hoặc bồi hoàn thiệt hại do quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật của mình gây ra. Quy định 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 nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước 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 cấp huyện ký thay Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp 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 cấp 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 cấp huyện vì đó là người có thẩm quyền trên thực tế ban hành quyết định thu hồi đất. Còn với cách hiểu thứ ba thì người bị khiếu nại là Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện vì là người trực tiếp ký ban hành quyết định thu hồi đất. 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 họ biết và nắm rõ bản chất vụ việc; cẩn trọng 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 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 nước<sup>1</sup>.

*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 quy định thêm một số quyền hạn như 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 khoản 2 Điều 15 Luật Khiếu nại năm 2011, trong đó nhấn mạnh người giải quyết khiếu nại lần hai có nghĩa vụ phải ra quyết định và công bố quyết định giải quyết khiếu nại lần hai.

*d) Quyền và nghĩa vụ của các chủ thể khác:*

Như đã phân tích ở trên, cá nhân, cơ quan, tổ chức liên quan được xem 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

---

1. Xem Điều 14 Luật Khiếu nại năm 2011.

về đất đai, chủ thể này là khá 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.

## II. GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI

### 1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của giải quyết khiếu nại về đất đai

#### *1.1. Khái niệm giải quyết khiếu nại về đất đai*

Mô hình giải quyết khiếu nại ở nước ta được thiết kế dựa 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 này 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.

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. 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 đất nước hiện nay. 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, dựa trên cơ sở lý luận và quy định của pháp luật khiếu nại nói chung, có thể đưa ra khái niệm giải quyết khiếu nại về đất đai như sau: *Giải quyết khiếu nại về đất đai là việc cơ quan hành chính nhà nước, 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 về các khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi 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.*

### **1.2. Đặc điểm của giải quyết khiếu nại về đất đai**

Bản chất của giải quyết khiếu nại về đất đai là giải quyết sự bất đồng giữa Nhà nước với người sử dụng đất phát sinh trong mối quan hệ pháp luật đất đai. Giải quyết khiếu nại về đất đai có một số 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 2013<sup>1</sup>. Giải quyết khiếu nại về đất đai là hoạt động của cơ quan hành chính, tổ chức,

---

1. Khoản 14 Điều 22 Luật Đất đai năm 2013.

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 nại 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 gian.

*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 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 thuật<sup>1</sup> 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 hoàn thiện việc thiết lập loại bản bản đồ này. 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.

---

1. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Giáo trình Luật Đất đai*, Sđd, tr.43.

*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 tế<sup>1</sup>. 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 cũng chịu tác động chi phối bởi rất nhiều yếu tố như 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 lợi ích 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*, mỗi 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,

---

1. Lưu Quốc Thái: *Những vấn đề pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2016, tr.38.

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...

### ***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 Việt Nam, thể hiện ở các mặt chính yếu như sau:

*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 trong việc 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 minh<sup>1</sup>.

*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, 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, 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, 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.

---

1. Võ Phan Lê Nguyễn: “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, 2015.

## **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 trở lại đây, 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 đó<sup>1</sup>.

Theo Từ điển Tiếng Việt thì “cơ chế là cách thức mà theo đó một quá trình được thực hiện”<sup>2</sup>. Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) định nghĩa: “Cơ chế là một quá trình, một hệ thống, là tổng thể các yếu tố tạo nên sự hoạt động của sự vật, hiện tượng”<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>. Từ những cách tiếp cận nêu trên, 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

---

1. Phan Trung Hiên: *Cơ chế tạo quỹ đất sạch để thu hút đầu tư - kinh nghiệm tại thành phố Cần Thơ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015, tr.19.

2. Viện Ngôn ngữ học: *Từ điển Tiếng Việt*, Sđd, tr.207.

3. World Trade Organization WTO: *Các nước phát triển với cơ chế giải quyết tranh chấp của Tổ chức Thương mại Thế giới*, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, 2006, tr.26.

4. Tô Văn Hòa, Nguyễn Hải Ninh: *Ủy quyền lập pháp: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2017, tr.214.

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.

## ***2.1. Các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai***

Căn cứ vào thẩm quyền giải quyết khiếu nại do Luật Khiếu nại năm 2011 quy định 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. 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 nhà nước các cấp (từ Điều 24 đến Điều 26 Luật Khiếu nại năm 2011). 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:*

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 chức<sup>1</sup>. 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 Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện. Theo đó, quyết định thu hồi đất của tập thể Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện có thể trở thành quyết định hành chính bị khiếu nại. Tuy nhiên, đối chiếu quy định pháp luật hiện hành, có thể khẳng định việc giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể Ủy ban nhân dân các cấp không 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 là 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, việc Chủ tịch Ủy ban nhân dân giải quyết khiếu nại đối với quyết định của tập thể, cơ quan vẫn còn nhiều vướng mắc do lúng túng về thẩm quyền.

---

1. Cao Vũ Minh: “Để khiếu nại xứng tầm là một quyền hiến định”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, 2012, số 10.

Mặt khác, hệ quả của việc “bỏ ngỏ” 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. Như vậy, mặc dù Thủ tướng Chính phủ không có thẩm quyền trực tiếp giải quyết khiếu nại, 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 quyền.

(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 nhà nước có chức năng giải quyết khiếu nại. 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 Chính phủ, 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 “*giúp Thủ trưởng Chính phủ theo dõi, kiểm tra, đôn đốc các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật*” chứ không có quyền trực tiếp giải quyết khiếu nại. Quy định này 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 như vậy, lẽ ra sẽ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại như được quy định tại Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011. Có thể thấy, quy định ở 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 nhà nước không những mâu thuẫn, chồng chéo mà còn là một bước thụt lùi so với Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, bởi

trong thực tiễn, lực lượng thanh tra viên 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 đai<sup>1</sup>. 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 cơ quan Thanh tra nhà nước.

Theo Điều 25 Luật Khiếu nại năm 2011, Chánh Thanh tra các cấp 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 nhà nước, có địa phương lại giao cho các chủ thể khác như cơ quan tài nguyên môi trường, tổ chức phát triển quỹ đất...

---

1. 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 07/10/2016 (theo Công điện số 771/CĐ-VPCP ngày 04/10/2016 của Văn phòng Chính phủ).

tham mưu giải quyết khiếu nại. Với quy định tùy nghi này, cơ quan Thanh tra nhà nước ở địa phương đã bị hạn chế khá nhiều vai trò của mình trong các công việc liên quan đến giải quyết khiếu nại về đất đai.

## ***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 ở Việt Nam gồm:

- 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 quan 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 Chính phủ 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 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 Bộ 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 cấp 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 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 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 cấp 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 cấp tỉnh giải quyết khiếu nại; thẩm định, trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp 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 cấp 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 cấp 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 cấp 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 Ủy ban nhân dân cấp huyện giao; (iii) Ngoài ra, giúp việc cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện trong giải quyết khiếu nại còn có Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp huyện, các 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 của mình, của người có trách nhiệm do mình

quản lý bị khiếu nại. Giúp việc cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp 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 và 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 và 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 đổi 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 lắp<sup>1</sup>. 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. Đơn cử như mối quan hệ giữa Thanh tra tỉnh và Thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường. Về mặt lý thuyết, khi một vụ việc khiếu nại đất đai xảy ra trên địa bàn thuộc thẩm quyền của mình, thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao cho cơ quan Thanh tra tỉnh tham mưu giải quyết. Tuy nhiên, do sự tùy nghi của pháp luật nên Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thể giao cho Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh giúp 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, trường hợp 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 cấp tỉnh phải quyết định ra sao? Rõ ràng, trong trường hợp này,

---

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

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, 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. Do đó, muôn việc 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 phẩm chất đạo đức tốt. Đồng thời, Nhà nước cũng 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. Thực hiện tốt những vấn đề về chính sách sẽ tạo được nguồn động lực cho các chủ thể hoàn thành nhiệm vụ và hạn chế những tiêu cực xảy ra.

### *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<sup>1</sup>. Dưới góc độ pháp lý, thủ tục là cách thức, trình tự thực hiện một hoạt động nhất định<sup>2</sup>. 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”<sup>3</sup>.

---

1. Viện Ngôn ngữ học: *Từ điển Tiếng Việt*, Sđd, tr.927.

2. Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý: *Từ điển Luật học*, Sđd, tr.729.

3. Phạm Hồng Thái - Đinh Văn Mậu: *Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội, 2009, tr.403.

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. Căn cứ quy định tại Luật Khiếu nại năm 2011, có thể thấy, ở 2 cấp giải quyết khiếu nại, tuy có sự khác biệt nhất định về thẩm quyền, cách thức tiến hành, nhưng 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 Chương 3 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.

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 khiếu 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:

- *Bước 1. 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 tục<sup>1</sup>. 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

---

1. Phạm Hồng Thái - Đinh Văn Mậu: *Luật Hành chính Việt Nam*, Sđd, tr.410.

đúng quy định. 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 ngày 26/6/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tiếp công dân đã 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.

- *Bước 2. 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 đắn<sup>1</sup>. Cũng như thụ lý giải quyết, 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 khoảng 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...

---

1. Phạm Hồng Thái - Đinh Văn Mậu: *Luật Hành chính Việt Nam*, Sđd, tr.411.

Đối với hoạt động thẩm tra, xác minh để giải quyết khiếu nại về đất đai thì đối thoại là 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 hoạt động này là biên bản ghi nhận nội dung đối thoại - một thành phần quan trọng trong hồ sơ giải quyết khiếu nại.

- *Bước 3. Kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại:* Đây là một giai đoạn cực kỳ quan trọng, 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 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...

#### **2.4. 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 (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.

## **2.5. 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<sup>1</sup>. 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 cá nhân, 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*.

Chủ thể tiến hành hoạt động thanh tra là cơ quan Thanh tra nhà nước 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

---

1. Nguyễn Như Ý: *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, Hà Nội, 1998, tr.1529.

của hoạt động này là thường “dĩnh hòa vi quý”, bao che nhau và kết quả chủ yếu mang tính răn đe, nhắc nhở hơn là quy kết trách nhiệm<sup>1</sup>.

Kiểm tra hiểu theo nghĩa chung nhất là xem xét tình hình thực tế để đánh giá, nhận xét<sup>2</sup>. 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 nhà nước 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 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

---

1. Võ Phan Lê Nguyễn: “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, 2015.

2. Viện Ngôn ngữ học: *Từ điển Tiếng Việt*, Sđd, tr.504.

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 quản lý (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 nhà nước 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 hạn, nghĩa vụ được pháp luật quy định là một hoạt động có tính chất thường xuyên, liên tục, kể cả những hoạt động có tính chất quản lý đơn giản diễn ra hàng ngày như ban hành

công văn nhắc nhở thời hạn giải quyết khiếu nại, v.v.. nhằm bảo đảm hoạt động giải quyết khiếu nại diễn ra đúng trình tự pháp luật. Ở nước ta, 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 chỉnh.

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 bộ bộ máy nhà nước và giám sát xã hội:

(i) *Giám sát trong nội bộ 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 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*”<sup>1</sup>. 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) *Giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam 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 Việt Nam chính thức được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013<sup>2</sup>

---

1. Điều 115 Hiến pháp năm 2013.

2. Điều 9 Hiến pháp năm 2013.

và thể chế hóa trong các văn bản pháp luật. Trong đó, Điều 66 Luật Khiếu nại năm 2011 ghi nhận việc giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, 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 bộ 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 bộ 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 nước<sup>1</sup>. 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 Việt Nam là khách quan, mang sức mạnh cộng đồng và quyền lực xã hội.

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

Giải quyết khiếu nại về đất đai có một vai trò quan trọng trong đời sống chính trị - xã hội ở Việt Nam. Hiệu quả mang lại từ hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai chính là

---

1. Nguyễn Thọ Ánh: *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, 2012, tr.58.

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?*.

Theo *Từ điển Tiếng Việt*, hiệu quả là kết quả như yêu cầu của việc làm mang lại<sup>1</sup>. 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 (ví dụ, quan hệ giữa nguyên nhân và kết quả). Ở mỗi ngành, lĩnh vực khác nhau, với cách tiếp cận khác nhau 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”<sup>2</sup>. Hiệu quả của pháp luật có thể được đánh giá theo từng cấp độ khác nhau như: Hiệu quả của quy phạm pháp luật, của chế định pháp luật, của ngành luật, của toàn bộ hệ thống pháp luật<sup>3</sup>. 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.

---

1. Viện Ngôn ngữ học: *Từ điển Tiếng Việt*, Sđd, tr.424.

2. Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý: *Từ điển Luật học*, Sđd, tr.472.

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

Giải quyết khiếu nại về đất đai là 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 - Xã hội Châu Á và Thái Bình Dương (ESCAP) 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 hội<sup>1</sup>. Ở Việt Nam, 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 năm tiêu chí đánh giá hiệu quả: (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; (v) Hài lòng về sự phục vụ hành chính. Sau đó, đến ngày 10/10/2017, Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã ban hành Quyết định số 2640/QĐ-BNV phê duyệt Đề án “Đo lường sự hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước giai đoạn 2017 - 2020” thay thế Quyết định số 1383/QĐ-BNV. Năm tiêu chí đánh giá hiệu quả, sự hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước là: (i) Tiếp cận dịch vụ hành chính công

---

1. Ngô Thành Can - Nguyễn Thị Thanh: “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, 2017.

của cơ quan hành chính nhà nước; (ii) Thủ tục hành chính; (iii) Công chức giải quyết công việc; (iv) Kết quả cung ứng dịch vụ hành chính công; (v) Tiếp nhận, giải quyết góp ý, phản ánh, kiến nghị. 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.

Tóm lại, “*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 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 thực 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 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 dễ 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 phương<sup>1</sup>.

---

1. Nhận định trên của tác giả dựa trên việc nghiên cứu một số văn bản như: 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 ánh, tranh chấp đất đai và phòng, chống tham nhũng trên địa bàn tỉnh Nghệ An.

*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 cũng 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 hợp 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 đó 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 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 là cái hợp lý bao giờ cũng chiến thắng<sup>1</sup>. 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, và ngược lại, hợp pháp thì không hợp lý<sup>2</sup>.

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 ở các cấp tiếp theo. Như vậy, tính hiệu quả trong giải quyết khiếu nại không đạt được. Để đánh giá tính hợp pháp của

---

1. Nguyễn Sĩ Dũng: *Những nghịch lý của thời gian*, Nxb. Thời đại, Hà Nội, 2011, tr.267.

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

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 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, phát triển đất nước. Do đó, kết quả mà giải quyết khiếu nại đem lại 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 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, 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 mặt 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 được tình trạng khiếu nại kéo dài, phức tạp về an ninh trật tự, tránh được các thế lực thù địch lợi dụng vào tâm lý khiếu nại của người dân để thực hiện các âm mưu chống phá Đảng, Nhà nước. Ngược lại, nếu trong và sau khi giải quyết khiếu nại, người dân vẫn khiếu nại tiếp, thậm chí khiếu nại kéo dài, phức tạp, gay gắt thì sẽ gây nên áp lực chi phí, nhân lực cho nền hành chính quốc gia để 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.

#### **4. Các yếu tố tác động đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai**

##### ***4.1. 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 các Luật Đất đai năm 1993, năm 2003 và hiện nay là Luật Đất đai năm 2013 đều ghi nhận chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai.

Về 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, 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 đai<sup>1</sup>. 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 đất<sup>2</sup>. 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 đất<sup>3</sup>.

Dưới góc độ pháp lý thì “sở hữu toàn dân” là một khái niệm mènh 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 thể<sup>4</sup>. Bản chất của chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam là Nhà nước thực hiện các quyền năng của chủ sở hữu

---

1. Điều 197, 198 Bộ luật Dân sự năm 2015.

2. Lưu Quốc Thái: *Những vấn đề pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất Việt Nam*, Sđd, tr.37.

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

4. Cao Vũ Minh: “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, 2013.

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 sản<sup>1</sup>. Như vậy, Nhà nước vẫn giữ khá nhiều quyền, mà khi thực hiện nó sẽ có khả năng 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 ảnh hưởng tiêu cực 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 sau:

---

1. Phạm Văn Võ: 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”, 2013, tr.109.

*(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 việc chuyển giao này là quan hệ dân sự, nhưng nó lại bị các thủ tục hành chính nhiều khê khống chế. Chính vì thế đã xảy ra nhiều trường hợp, cán bộ, công chức lạm quyền, những nhiễu 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 sự 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 ra... 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 tâm lý nóng vội, lợi ích cục bộ, thiếu vốn đầu tư, thiếu kiểm tra giám sát... trong quá trình lập, phê duyệt quy hoạch, nên tình trạng “quy hoạch treo”, “dự án treo” xuất hiện ngày càng nhiều<sup>1</sup>. 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.

---

1. Đình Sơn, Trung Hiếu: 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 06/7/2017.

*(iii) Thu hồi đất là 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 cung 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 nới 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 đã từng xảy ra ở huyện Tiên Lãng (Thành phố 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 trạng 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.

#### **4.2. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa**

Ở Việt Nam, sau Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (năm 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 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 Nam. Thừa nhận quyền sử dụng đất 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. 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 đất<sup>1</sup>.

---

1. Trần Quốc Toản: *Đổi mới quan hệ đất đai - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr.102.

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, đã 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 thị trường, người sử dụng đất là người nhận thức rõ nhất giá trị thửa đất mà mình đang quản lý, sử dụng. Khi nhận thấy 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 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 đai<sup>1</sup>... 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 trực lợi... cũng là nguyên nhân 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.

---

1. Báo cáo số 123/BC-BTNMT ngày 15/10/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường 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.

*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 Việt Nam 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 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. Ngoài ra, giao dịch đất đai ở cả thị trường sơ cấp và thứ cấp vẫn có sự can thiệp quá lớn của Nhà nước. Thủ tục hành chính phần nào đó còn nhiều khê, 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.

### **4.3. 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 góp phần 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 những nội dung khác nhau, dựa vào điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể. Trong 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 cháu<sup>1</sup>. Vào thời kỳ thực dân Pháp 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 đã đứng dậy đấu tranh đòi lại đất đai mà họ gọi là “tắc 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 đai<sup>2</sup>.

Trong suốt thời kỳ kháng chiến chống thực dân Pháp, Đảng và Nhà nước ta đã giương 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 và cho đến những năm của thập niên 50 của thế kỷ XX, ít nhiều đã được phân chia cho những gia đình nông dân. Điều 31 Luật Cải cách ruộng đất năm 1953 ghi nhận: “*Người được chia ruộng đất có quyền sở hữu ruộng đất đó, và không phải trả cho địa chủ hay chính quyền bất cứ một khoản nào. Chính quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sở hữu ấy cho người được chia. Mọi khế ước cũ đều huỷ bỏ. Người được chia có quyền chia gia tài, cầm, bán, cho, v.v... ruộng đất được chia*”.

Trong giai đoạn cả nước tập trung mọi nguồn lực cho chiến trường miền Nam để kháng chiến chống đế quốc Mỹ xâm lược, ở miền Bắc, đất đai được đưa vào hợp tác xã. Mặc dù không còn sở hữu mảnh đất mà Nhà nước đem lại cho mình

---

1. Nguyễn Đình Đầu: *Chế độ công điền, công thổ trong lịch sử khai hoang, lập áp ở Nam kỳ lục tỉnh*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2016, tr.222.

2. Phan Tân: *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, 2008, tr.41.

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 nghiệp.

Từ sau Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (năm 1986), 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” phần nào. 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 sau:

*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. Từ 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 là nguyên nhân dẫn đến khiếu nại, khiếu kiện khi tài sản của người dân 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 đai không được xác lập hồ sơ, xác lập ranh mốc đây 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 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 ảnh hưởng của lịch sử mà hiện nay 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 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.

#### **4.4. 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.

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

##### *a) 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”. Như vậy, cũng có thể hiểu rằng 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, 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 “chế 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 bối 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.

Ví dụ: Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 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 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 quan trọng, 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 định.

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 “lẩn 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.

*b) Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân:*

Là lực lượng nòng cốt trong việc xây dựng khối đại đoàn kết dân tộc, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam 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... Với vai trò là người đại diện cho Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, 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 Việt Nam, các đoàn thể nhân dân sẽ có trách nhiệm giải thích, thuyết phục để người khiếu nại chấp hành pháp luật. Tuy nhiên, trên thực tiễn, nhiều trường hợp Mặt trận Tổ quốc Việt Nam 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 nại.

c) *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, các cơ quan, tổ chức, cá nhân 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; hoặc tham gia phối hợp với tư cách 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.

#### **4.6. Xu thế hội nhập quốc tế**

Quá trình hội nhập 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 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 quốc 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 được trao quyền cho từng chủ thể 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 tế<sup>1</sup>. 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 mình<sup>2</sup>.

*Thứ ba, sự phát triển của công nghệ thông tin, trình độ nhận thức của người dân được nâng cao, khoảng cách giữa Nhà nước và người khiếu nại dần được thu hẹp 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 và lấy đó làm cơ sở thực hiện quyền khiếu nại của mình.*

---

1. 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.

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

#### **4.7. 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 còn hạn chế. Về phía người khiếu nại, hạn chế về nhận thức pháp luật dẫn đến khiếu nại sai<sup>1</sup>. 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. 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 cũng làm cho hoạt động giải quyết khiếu nại có nhiều sai sót, các khiếu nại không được giải quyết tận tình, thấu đáo, do đó, 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.

---

1. 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 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).

## **Chương 2**

# **THỰC TRẠNG GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM**

### **I. THỰC TRẠNG KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI**

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

##### ***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 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%)<sup>1</sup>.

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 số vụ việc 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 liền kề trước. 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%<sup>2</sup>. 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)<sup>3</sup>.

---

1. Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26/10/2012 của Chính phủ 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, Hà Nội, 2012, tr.6.

2. 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 07/10/2016 (theo Công điện số 771/CĐ-VPCP ngày 04/10/2016 của Văn phòng Chính phủ).

3. Báo cáo số 152/BC-TTCP ngày 29/01/2018 của Thanh tra Chính phủ về Tổng kết công tác năm 2017 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2018 của ngành Thanh tra.

Theo thống kê của Bộ Tài nguyên và Môi trường, từ năm 2012 đến tháng 6/2016, Bộ Tài nguyên và Môi trường 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 thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ Tài nguyên và Môi trường (3,8%)<sup>1</sup>. Năm 2017, Bộ Tài nguyên và Môi trường 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% (3.094/3.248 đơn). Trong tổng số đơn tiếp nhận, có 1.400 đơn trùng, không đủ điều kiện xử lý (chiếm 44%); có 1.818 đơn đủ điều kiện thụ lý, trong đó có đến 1.602 đơn thuộc thẩm quyền các địa phương xử lý (chiếm 88,6%)<sup>2</sup>.

---

1. 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, 2016, tr.6.

2. 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, tr.6, 7.

Như vậy, qua hơn 5 năm thực hiện Luật Khiếu nại năm 2011 và hơn 3 năm thực hiện Luật Đất đai năm 2013 có thể thấy: Tuy tình hình khiếu nại về đất đai có xu hướng giảm<sup>1</sup>, nhưng vẫn chiếm tỷ lệ lớn<sup>2</sup>, đặc biệt tình hình khiếu kiện đông người tiềm ẩn nhiều diễn biến phức tạp, khó lường lại tăng, có đoàn lên tới vài trăm người với thái độ bức xúc, gay gắt, nhiều lần tập trung lênh Trung ương<sup>3</sup>. Đáng chú ý, các đoàn khiếu nại đông người có sự liên kết với nhau, tổ chức chặt chẽ và được sự ủng hộ về lương thực, tiền của một số tổ chức tự phát, thậm chí còn có lúc manh động bắt giữ cán bộ, chiến sĩ đang thi hành công vụ (như vụ việc tại xã Đồng Tâm, huyện Mỹ Đức, Hà Nội). Bộ Chính trị đã 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. Số vụ việc khiếu nại, tố cáo đông người, kéo dài, vượt cấp có xu hướng gia tăng, một số vụ việc manh động, quá khích, có sự kích động, hỗ trợ của các phần tử xấu; cá biệt*

---

1. 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 đến năm 2011 mỗi năm nhận trung bình khoảng 6.000 lượt đơn; từ năm 2012 đến năm 2016 mỗi năm nhận trung bình khoảng 4.000 lượt đơn (Nguồn: Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 30/12/2015 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, 2015).

2. 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.

3. 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% (Nguồn: 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).

có trường hợp cực đoan, quyết liệt chống lại người thi hành công vụ. 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 đã tác động tiêu cực đến việc phát triển kinh tế - xã hội, tạo cơ để các thế lực thù địch, phần tử xấu lợi dụng chống phá, làm giảm lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước”<sup>1</sup>.

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 là:

*Thứ nhất, khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý, sử 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%<sup>2</sup> 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 thu khiếu nại về đất đai,*

---

1. 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.

2. Năm 2012: 71,08%; năm 2013: 71,06%; năm 2014: 68,21%; năm 2015: 67,66%; 6 tháng đầu năm 2016: 68,82% (nguồn: Báo cáo số 101/BC-BTNMT ngày 21/9/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về đánh giá tác động của Luật Đất đai năm 2013 đến tình hình khiếu nại, tố cáo về đất đai).

với tính chất gay gắt, phức tạp<sup>1</sup>. 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...

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 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 không nhận được sự bù đắp tương xứng cho phần đất bị thu hồi, thì họ 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, có đến 70% người được hỏi cho rằng nguyên nhân khiếu nại là do giá bồi thường quá thấp; (ii) Chủ thể khiếu nại 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

---

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

với nhau, tiếp tục khiếu nại đồng người, vượt cấp, gây áp lực để cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thay đổi chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo hướng có lợi cho mình; (iii) Quan hệ giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại 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 và kéo dài.

*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 khác gắn liền với đất.

Cấp Giấy chứng nhận cho người sử dụng đất là việc Nhà nước cấp cho người sử dụng đất một chứng thư pháp lý quan trọng (thể hiện dưới hình thức Giấy chứng nhận) nhằm 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 vẫn còn khá khắt khe, các thủ tục hành chính về đất đai vẫn còn quá phức tạp, rườm rà, dẫn đến sự nhũng nhiễu. 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 chiếm 16,06%; năm 2015 chiếm 15,73%; năm 2016 chiếm 24,22% và năm 2017 chiếm 24,0%<sup>1</sup>. Khiếu nại về

---

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

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, 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 dân. Nguyên nhân được xác định là do lịch sử quản lý đất đai có nhiều 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 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 có quy định mới so với Luật Đất đai năm 2003 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 đai.

Quy định này xuất phát trên cơ sở tư duy chuyển giao các hoạt động mang tính dịch vụ cho cơ quan thực hiện dịch vụ công. Tuy nhiên, nhà làm luật dường như đã không lường hết những vấn đề phát sinh trên thực tế. Qua thực tế 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. Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ rõ: “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 nền ở một số địa phương tình trạng hồ sơ chưa được xem xét, giải quyết còn nhiều”<sup>1</sup>.

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 là do những bất cập đã được nhận định trên đây, dẫn đến tình trạng người dân bức xúc, khiếu nại<sup>2</sup>.

(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 rộ lên với số lượng ngày càng nhiều và tính chất gay gắt, phức tạp, khó giải quyết dứt điểm.

Trong xu thế phát triển chung của đất nước, Nhà nước tạo điều kiện phát triển các dự án nhà ở để phục vụ cho nhu cầu thiết yếu “an cư, lạc nghiệp” của người dân. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, các dự án phát triển nhà ở cũng tồn tại những hạn chế, trong đó tình trạng người mua nhà đã thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tài chính, nhưng không được cấp Giấy chứng nhận đã gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến

---

1. Báo cáo số 05/BC-TNMT ngày 23/01/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về 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.

2. Báo cáo số 8502/BC-STNMT-PĐK ngày 18/8/2016 của Sở Tài nguyên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh về các bất cập trong công tác đăng ký, cấp Giấy chứng nhận đối với nhà, đất.

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 đồng người. Qua khảo sát thực tế và báo cáo của các ngành chức năng, hiện nay có rất nhiều dự án còn vướng mắc, không thể cấp Giấy chứng nhận cho người mua đất trong các dự án.

Các nội dung vướng mắc chủ yếu là: (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 sơ; (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 án; (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 trực 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 (Điều 143). 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 các địa phương hiểu và giải quyết loại hồ sơ này theo những cách khác nhau, dẫn đến hiện tượng khiếu nại, tố cáo trong Nhân dân. Tuy Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật đất đai đã bổ sung thẩm quyền quyết định diện tích tách thửa đối với các loại đất khác ngoài đất ở cho cấp tỉnh, nhưng vẫn có tình trạng một số tỉnh, thành chậm xây dựng và ban hành quy định để thực hiện cũng làm phát sinh khiếu nại; (ii) 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, cũng như tình trạng khiếu nại; (iii) Thẩm quyền cho phép tách thửa không rõ ràng, lấn lộn giữa Ủy ban nhân dân cấp huyện với Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh.

*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, 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, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn cẩu thả, xa rời thực tế 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 hội. Do đó, tình trạng khiếu nại, tố cáo việc quy hoạch treo, việc cán bộ, công chức cản 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 luật<sup>1</sup>. 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

---

1. Trường Đại học Luật Thành Phố Hồ Chí Minh: *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, Hà Nội, 2015, tr.158.

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 chông lấn ranh, cấp đất sai vị trí, cấp Giấy chứng nhận không đúng chủ thể 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 hoặc người được cấp Giấy chứng nhận đã chuyển mục đích và đã được giải quyết đúng quy định. 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 đất đai 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.

*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%<sup>1</sup>, giai đoạn 2012 - 2016 chiếm khoảng 13,2%<sup>2</sup>. 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. 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.

### *Thứ ba, xử lý đơn, thu đòi lại đất cũ.*

Mặc dù 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

---

1. 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.

2. 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.

*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, chiếm 15,63%<sup>1</sup>. Từ năm 2012 đến năm 2016, tuy số lượng vụ việc đòi lại đất cũ giảm dần qua các năm (chỉ còn chiếm từ 5 đến 10%) nhưng lại có nhiều vụ việc khá phức tạp. Gần đây xảy ra các vụ việc liên quan đến tôn giáo<sup>2</sup>. 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. 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

---

1. 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.

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

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”, một số quan điểm khác cho rằng đây là khiếu nại đất đai hoặc là khiếu kiện về đất đai<sup>1</sup>. Trong các văn bản, báo cáo của cơ quan nhà nước thậm chí còn nhầm lẫn giữa khiếu nại và tranh chấp<sup>2</sup>. 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.

### **1.2. Nguyên nhân khiếu nại về đất đai**

*Nguyên nhân 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:

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

---

1. 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, 2012, tr.226.

2. 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: *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, 2012, tr.224).

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 một số cán bộ, công chức lợi dụng trực 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 sông Cửu Long, thì có 42,5% cho rằng nguyên nhân khiếu nại là do chế độ bồi thường, hỗ trợ không hợp lý<sup>1</sup>.

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 lạnh, giao dịch “ngầm”

---

1. Phạm Văn Võ: 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”, 2013.

khá phổ biến. Tình trạng đẩy giá đất tăng ảo, sốt đất thường xuyên diễn ra, 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 nghiêm minh. 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. 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 nhiễu, thiếu công tâm là nguyên nhân trực tiếp làm phát sinh tranh chấp, khiếu nại về đất đai<sup>1</sup>.

---

1. Thanh tra Chính phủ: *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*, 2011, tr.77.

*Nguyên nhân 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 chất 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 thống nhất qua mỗi lần, mỗi cấp giải quyết, nên nhiều vụ việc khiếu nại kéo dài hàng chục, thậm chí vài chục năm vẫn không dứt điểm được<sup>1</sup>;

---

1. Đơn cử như vụ việc của bà Trần Thị Y, quận Bình Thạnh, Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết khiếu nại trong nhiều 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 Chơn, Báo *Pháp luật Việt Nam*, <http://baophapluat.vn/nhip-cau/vu-mot-gia-dinh-chinh-sach-bi-mat-dat-o-tp-hcm-giai-quyet-kieu-tien-hau-bat-nhat-364060.html>. Truy cập ngày 03/11/2017).

(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.

*Nguyên nhân thứ ba, do nhận thức và ý thức pháp luật của người dân và một số cán bộ, công chức còn hạn chế:*

Kinh tế thị trường và hội nhập quốc 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, mặt trái của cơ chế thị trường tác động tiêu cực đến nhận thức và ý thức chấp hành pháp luật của người sử dụng đất và một số 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 trực 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<sup>1</sup>.

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

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

### **2.1. Về chủ thể khiếu nại**

Với quy định tại khoản 2 Điều 204 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

---

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

cán bộ, công chức thực hiện quyền khiếu nại. Khoản 4 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 giải thích rõ hơn rằng: “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 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”. 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:

*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, 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. Như vậy là có sự thiếu nhất quán ngay trong các điều khoản của Luật Khiếu nại hiện hành. 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 đai<sup>1</sup>. 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

---

1. 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 lợi và nghĩa vụ liên quan (Điều 204).

sửa đổi, bổ sung năm 2019 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 gây ra vướng mắc 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 thì 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 cho nhất quán 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 quốc tế.

*Thứ hai*, quy định pháp luật hiện hành về chủ thể khiếu nại chưa rõ ràng gây nên sự lúng túng 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 khiếu 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 cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền từ chối tiếp nhận giải quyết khiếu nại của người sử dụng đất. Do đó, 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 lủng 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 diện<sup>1</sup>. Ngoài ra, việc xác định ai là người đại diện cho cơ quan, tổ chức thực hiện khiếu nại cũng chưa được quy định rõ. Do đó, trong quá trình tổ chức thực hiện không thống nhất, dẫn đến tình trạng mỗi địa phương lại có cách thực hiện khác nhau.

Đồng thời, pháp luật khiếu nại chưa quy định việc kế thừa 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 là người khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi của mình được nhờ người đại diện. Sự thiếu sót này 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 nước<sup>2</sup>. Đối chiếu với điểm a khoản 1 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011, có thể thấy

---

1. Trường hợp này, khoản 1 Điều 1 Nghị định số 136/2006/NĐ-CP ngày 14/11/2006 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo và các Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 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.

2. 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.

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 khách 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 phần khó về phía người khiếu nại. Điểm a khoản 2 Điều 12 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 phần khó về cho người khiếu nại, bởi người khiếu nại với kiến thức pháp luật hạn chế 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 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 đúng 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 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 phủ<sup>1</sup>.

Đối với các địa phương đã thành lập Văn phòng đăng ký đất đai trước ngày 31/12/2015, 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 và Môi trường thực hiện. Sau đó, Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai (sau đây gọi tắt là Nghị định số 01/2017/NĐ-CP) lại quy định hệ thống Văn phòng đăng ký đất đai được thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước

---

1. Khoản 3 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013.

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 nhận 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 và Môi trường ủy quyền cho Văn phòng đăng ký cấp Giấy chứng nhận đổi với các trường hợp thuộc thẩm quyền của Sở Tài nguyên và Môi trường quy định tại khoản 1 Điều 37 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP (cấp Giấy chứng nhận đổi 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 và Môi trường để đóng vào Giấy chứng nhận. Thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận như đã nêu không chỉ chồng chéo, phức tạp 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 hoặc 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 nại<sup>1</sup>. 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 để lấy làm bằng chứng cho khiếu nại 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 làm 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

---

1. Hoàng Ngọc Giao: *Cơ chế giải quyết khiếu nại - thực trạng và giải pháp*, Sđd, tr.73, 77.

cản trở trong thực hiện quyền khiếu nại đã được ủy quyền<sup>1</sup>. 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 thẩm quyền khi có yêu cầu của luật sư, trợ giúp viên pháp lý như về cung cấp tài liệu, sao chụp tài liệu<sup>2</sup>...

*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)

---

1. 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 chữ ký nhưng nay Luật Khiếu nại chỉ nói là người khiếu nại có quyền cử đại diện, phường không biết có được chứng nữa không” (nguồn: Kim Phụng: Chứng chữ ký: vẫn rối, <http://plo.vn/thoi-su/chinh-tri/chung-chu-ky-van-roi-483803.html>, truy cập ngày 21/7/2014).

2. Đơn cử như tại Thành phố Hồ Chí Minh, 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 thêm tại: Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh: *Tài liệu Hội nghị Tổng kết 4 năm thi hành Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh*, 2016, tr.12; 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).

đã gỡ được nút thắt trong hoạt động giải quyết khiếu nại đồng người trong lĩnh vực đất đai. Thật 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 (sau đây gọi tắt là Nghị định số 75/2012/NĐ-CP<sup>1</sup>) 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<sup>2</sup>.

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 người<sup>3</sup>. 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, đó là: (i) Trường hợp khiếu nại từ 2 đến 4 người có được xem là nhiều người hay không và trường hợp này có được

---

1. Một số quy định trong Nghị định này được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 64/2014/NĐ-CP và Nghị định số 24/2014/NĐ-CP.

2. 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.

3. Điều 5, 6 Nghị định số 75/2012/NĐ-CP.

cử người đại diện không? 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.

## ***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 nhà nước, 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. 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.

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* cần làm rõ một số điểm 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, song 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 của Văn phòng Ủy ban nhân dân tỉnh A truyền đạt ý kiến của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh A, với nội dung không cho phép người dân thực hiện các quyền đối với đất đai tại xã H, huyện B, tỉnh A. 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.

So sánh với pháp luật tố tụng hành chính cho thấy, 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 hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật Tố tụng hành chính

(một số nội dung trong Nghị quyết này được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị quyết số 01/2015/NQ-HĐTP ngày 15/01/2015 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao) thì 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 sửa đổi, bổ sung năm 2019 (sau đây gọi tắt là 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 3 Luật này<sup>1</sup> 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. Tuy nhiên, cho đến nay, các cơ quan nhà nước chưa có hướng dẫn cụ thể hoặc sửa đổi, bổ sung định nghĩa về quyết định hành chính trong quy định của pháp luật khiếu nại.

---

1. 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, 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 đã làm 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, các văn bản pháp luật này lại không là đối tượng 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 có trường hợp các cơ quan nhà nước ở địa phương ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đất đai trái với Hiến pháp và văn bản của cơ quan nhà nước ở Trung ương, gây thiệt hại đến

quyền và lợi ích của công dân<sup>1</sup>. 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 “phản thua” luôn thuộc về người sử dụng đất. Cách làm này cũng dễ hiểu bởi cơ quan nhà nước đã áp dụng “đúng” quyết định quy phạm pháp luật, trong khi bản thân “phản 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. Có thể thấy, 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,

---

1. Ví dụ: Trong quý 3/2016, 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 (nguồn: Thái Trung: Bộ Tư pháp phát hiện 30 văn bản trái pháp luật, <http://www.nhandan.com.vn/phapluat/thoi-su-phap-luat/item/30994802-bo-tu-phap-phat-hien-30-van-ban-trai-phap-luat.html>, truy cập ngày 10/01/2020).

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 chính cấp trên với cơ quan hành chính cấp dưới” không thuộc đối tượng khiếu nại. Nghĩa là, người sử dụng đất không có quyền khiếu nại đối với 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 đối 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 tố 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 Tố 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 “vônh” 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, gây khó khăn cho người khiếu nại, làm hạn chế, thậm chí tước quyền khiếu nại của công dân. Trở lại với ví dụ về Thông báo của Văn phòng Ủy ban nhân dân tỉnh A truyền đạt ý kiến của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh. Từ Thông báo này, Ủy ban nhân dân huyện B không cho phép chuyển mục đích, tách thửa đối với đất tại xã H, dẫn đến trong nhiều năm đã hạn chế quyền của người sử dụng đất mà vẫn chưa được tháo gỡ.

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 chức<sup>1</sup>.

---

1. Nguyễn Cửu Việt: *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Sđd, tr.726.

*Bốn 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 nại hành chính có khả năng giải quyết nhanh chóng, toàn diện tranh chấp hành chính ở cả phương diện tính hợp pháp và tính hợp lý của việc thực thi quyền hành pháp<sup>1</sup>. 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 chính. 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.

---

1. Nguyễn Mạnh Hùng: *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Sđd, tr.47.

*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 ích thiết thân khi khiếu nại đối tượng này. Do đó, 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.

### **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 trong cơ quan nhà nước, 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.

- 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 đất nói riêng khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo thủ tục tố tụng hành chính bắt cứ giai đoạn nào là một tiến bộ lớn của pháp luật khiếu nại hiện hành. Tuy nhiên, 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 lưu ý khác, 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, photô gửi đi nhiều cơ quan, tổ chức<sup>1</sup>. Đây cũng là những vấn đề cần được xem xét, hướng dẫn cụ thể về phương diện pháp lý.

---

1. 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, tr.13.

## *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 hành<sup>1</sup>. 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 trớ ngại khách quan) và thời hiệu khiếu nại lần hai là 30 ngày (hoặc 45 ngày đối với vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn) kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu. Việc quy định thời hiệu thống nhất khi áp dụng Luật Khiếu nại năm 2011 trong giải quyết khiếu nại về đất đai đã khắc phục được tình trạng “hỗn loạn”, “bất cập” trong quy định thời hiệu khiếu nại theo Luật Đất đai năm 2003. Tuy nhiên, quy định thời hiệu khiếu nại nêu trên vẫn còn hạn chế quyền của người khiếu nại. 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

---

1. Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý: *Từ điển Luật học*, Sđd, tr.723.

bảo vệ quyền của mình, nhưng lại “ưu ái” thời hiệu cho việc khởi kiện ra Tòa, trong khi đó lại hạn chế thời hiệu khiếu nại theo thủ tục hành chính. Điểm bất hợp lý này dẫn đến hệ lụy là nhiều trường hợp người khiếu nại, mà cụ thể là người sử dụng đất, mất quyền khiếu nại do hết thời hiệu, người dân chỉ còn cách duy nhất là khởi kiện vụ án hành chính. Điều này gây nên sự 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 chung. 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 nảy sinh 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). Phân tích Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011 có thể nhận thấy, 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. Cụ thể:

*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) là 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 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.

*Hai là*, khoản 4 Điều 11 Luật 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 Luật 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 là không cần thiết bởi nó đã 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.

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; (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 62 Luật Khiếu nại năm 2011. 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” phần 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 lại quy định 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 dùn đẩy, né tránh trách nhiệm, thậm chí từ chối 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 năm 2011). Quy định này chưa đáp ứng yêu cầu linh hoạt trong thực tiễn khiếu nại và giải quyết khiếu nại. 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 để 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, có chữ ký hoặc điểm chỉ là rất cứng nhắc, rất dễ gây nên 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.

## II. THỰC TRẠNG GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI

### 1. Kết quả giải quyết khiếu nại về đất đai; những vướng mắc, tồn tại và nguyên nhân

#### 1.1. Kết quả giải quyết khiếu nại

Theo số liệu thống kê, từ năm 2003 đến năm 2011, các cơ quan hành chính nhà nước 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, các cơ quan này đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước 4.817,8ha đất, trả lại cho công dân gần 1.850 tỷ đồng; khôi phục quyền lợi cho 6.921 công dân; kiến nghị xử lý hành chính 6.650 người; chuyển cơ quan điều tra 380 vụ với 665 đối tượng. Trong đó, từ năm 2008 đến năm 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 chính nhà nước<sup>1</sup>.

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,

---

1. 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 các quyết định hành chính về đất đai, tr.6.

các cơ quan đã thu hồi về cho Nhà nước 379,9 tỷ đồng, 274ha 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 người<sup>1</sup>.

Về giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo đồng người, mặc dù các ngành chức năng đã tập trung giải quyết dứt điểm 3.356/3.829 vụ việc đồng người (đạt tỷ lệ 87,6%), nhưng đến nay vẫn còn một số vụ việc chưa giải quyết dứt điểm hoặc lại có phát sinh mới<sup>2</sup>. 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 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%. 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, 1,4ha đất sản xuất và 4.434m<sup>2</sup> đất ở.

### ***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 sau:

---

1. 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, tr.7.

2. 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 đồng người.

*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. Trong 4 năm (2011 - 2015), toàn ngành Thanh tra đã tiến hành 8.950 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 3.000 đơn vị có sai phạm; kiến nghị xử lý trên 4.300 cá nhân, tổ chức có liên quan.

*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 với giai đoạn 2008 - 2011 (88%). Theo 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 của Thanh tra Chính phủ, thì 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%. 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).

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 nại<sup>1</sup>; (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, dùn 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 hành.

---

1. Trong thực tiễn, 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 (diễn 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 đành 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.

Nguyên nhân của những vướng mắc, tồn tại trong giải quyết khiếu nại về đất đai là:

*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 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 đai<sup>1</sup>. 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 đã 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.

## **2. Thực trạng pháp luật về giải quyết khiếu nại và thực tiễn giải quyết khiếu nại về đất đai**

### **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

---

1. 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.8.

xử lý thì cũng chưa bảo đảm tính khách quan. Cơ chế “bộ trưởng - quan tòa” như vậy dẫn đến 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.

## *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 quyền<sup>1</sup>. 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.

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

---

1. Nguyễn Cửu Việt: *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Sđd, tr.687.

của Chương 2 Luật Khiếu nại năm 2011 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 Chương 3 Luật Khiếu nại năm 2011 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, 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 khác 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 nại. 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.

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 là: (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 ngỏ” 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 sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019 (sau đây gọi tắt là 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 nhau<sup>1</sup>. Như vậy, dù xảy ra khả năng thứ nhất hay khả năng thứ hai thì 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.

---

1. Khoản 5 Điều 22 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định: “Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh định 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”.

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 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 mà 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 bộ của pháp luật khiếu nại và giữa pháp luật khiếu nại với pháp luật chung về tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước. Theo pháp luật, thì Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính cấp trên là Chính phủ.

Theo quy định tại khoản 7 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2019 (sau đây gọi tắt là 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.

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. Trong khi đó, 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 định<sup>1</sup>. 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 nại.

---

1. Khoản 2 Điều 36 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

Câu hỏi đặt ra là: 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 Chính phủ chỉ đạo xem xét lại.

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 hai<sup>1</sup>. 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.

---

1. Nguyễn Mạnh Hùng: *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Sđd, tr.121, 122.

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. Tuy vậy, 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.

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. 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 tiếp giải quyết khiếu nại, nhất là các khiếu nại phức tạp, tồn đọng, kéo dài<sup>1</sup>. Ở địa phương,

---

1. 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... (Nguồn: Báo cáo số 152/BC-TTCP ngày 29/01/2018 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, 16).

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, 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 đai, Trung tâm phát triển quỹ đất. 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 đất. Đồng thời, 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 khác gắn liền với đất. Văn 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 chính nhà nước*” hoặc “*người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước*” 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 nhà nước. 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. 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?

Điều 3 Nghị định số 75/2012/NĐ-CP có thể trả lời cho những câu hỏi này, theo đó: “*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*”.

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 lôgic 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 trường. 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 khiếu nại lần hai sẽ thuộc về Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo Điều 21 Luật Khiếu nại năm 2011.

Như vậy, 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 “tù bổ” 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, chồng chéo và trong nhiều trường hợp, Luật Khiếu nại năm 2011 đã bị “vô hiệu hóa”.

### **2.3. Về tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại**

Như đã phân tích, 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 nước ta hiện chưa thực sự hợp lý trong việc giải quyết khiếu nại của Nhân dân:

*Trước hết*, hệ thống cơ quan hành chính nhà nước giải quyết khiếu nại không độc lập với hệ thống cơ quan hành chính nhà nước 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, công chức 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 và Môi trường, cơ quan có thẩm quyền chuyên môn liên quan... tùy theo sự phân công của thủ trưởng đơn vị. 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 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 nên 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 nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và cơ quan thanh tra. Điểm bất hợp lý ở đây là cơ quan 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 việc<sup>1</sup>. Sự bất cập này qua

---

1. Hoàng Ngọc Giao: *Cơ chế giải quyết khiếu nại - Thực trạng và giải pháp*, Sđd, tr.97.

nhiều lần ban hành, sửa đổi, bổ sung pháp luật khiếu nại nhưng 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 nhà nước; *mặt khác*, 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”<sup>1</sup>.

#### **2.4. Về thủ tục giải quyết khiếu nại**

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. Mặc dù Luật Khiếu nại năm 2011 đã thể hiện nhiều nỗ lực trong quy định thủ tục giải quyết khiếu nại theo hướng đơn giản, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, nhưng trong thực tiễn thi hành, quy định này vẫn còn nhiều bất cập:

---

1. Đặng Hùng Võ: *Bài trả lời phỏng vấn chuyên gia Đề tài Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai của Võ Phan Lê Nguyễn*, tr.3.

### *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 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 ở nhiều thời kỳ. Việc quy định thời gian ngắn như vậy, bên cạnh mặt tích cực thì cũng 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 sẽ 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 Luật Khiếu nại năm 2011?; (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<sup>1</sup>. Như vậy, việc quy định thời gian giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai là quá ngắn, nhất là đối với các vụ việc phức tạp, hồ sơ nguồn gốc đất không rõ ràng, các dữ liệu địa chính không còn hoặc không tương thích, phải áp dụng nhiều loại văn bản pháp luật khác nhau để giải quyết... Điều này dẫn đến thực trạng chủ thể có thẩm quyền phải lựa chọn một trong hai cách là: Giải quyết

---

1. 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, tr.16.

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 quy định pháp luật mà mới dừng lại ở mức độ kinh nghiệm<sup>1</sup>. 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 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<sup>2</sup>. Trong các trường hợp này, Chủ tịch

---

1. 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.

2. 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, tr.13.

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 đinh chỉ việc giải quyết khiếu nại.*

Điều 10 Luật Khiếu nại năm 2011 chỉ quy định duy nhất trường hợp đinh chỉ việc giải quyết khiếu nại khi người khiếu nại có đơn rút khiếu nại. Trong khi đó, đánh giá thực tế thực hiện Luật Khiếu nại năm 2011 cho thấy còn phát sinh nhiều trường hợp khách quan khác phải tạm đinh chỉ hoặc đinh 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 kế thừa; cơ quan, tổ chức đã giải thể mà không có hoặc chưa có cơ quan, tổ chức khác kế thừa 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 đinh chỉ giải quyết khiếu nại phát sinh trong thực tiễn dẫn đến tình trạng mỗi địa phương giải quyết một cách khác nhau.

## **2.5. Về 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 còn chung chung, 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 luật 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 nước<sup>1</sup>.

*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 ù 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 khá phổ biến.

---

1. Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh: *Tài liệu Hội nghị Tổng kết 4 năm thi hành Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh*, 2016, tr.16, 17.

## **2.6. Về tiếp công dân và thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai**

### *a) 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, 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, vẫn còn tình trạng người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước 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 môn.

### *b) Về thanh tra, kiểm tra, giám sát giải quyết khiếu nại.*

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 chế<sup>1</sup>. Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng trên là do

---

1. 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.

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 được tiến hành 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 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.

Như đã trình bày, có hai loại giám sát giải quyết khiếu nại về đất đai, đó là: Giám sát trong nội bộ bộ máy nhà nước và giám sát xã hội. Mỗi mô hình giám sát có những mặt mạnh và 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, chồng chéo của cả chính sách

pháp luật khiếu nại và pháp luật đất đai<sup>1</sup>. 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 đáp ứng 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 quả<sup>2</sup>. 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 chưa 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

---

1. 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.

2. 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.

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 nào<sup>1</sup>.

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 dân. 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” và 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 nhiệm 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

---

1. Trương Thị Hồng Hà: “Tăng cường hoạt động giám sát giải quyết khiếu nại của công dân với việc xây dựng mô hình Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội hiện nay”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 1, 2010.

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 lý.

(ii) Về giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động giải quyết khiếu nại: Về mặt lý luận, giám sát xã hội cùng với giám sát trong nội bộ 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 Việt Nam rất nhiều hạn chế, thậm chí, có khi còn mang tính hình thức<sup>1</sup>. Ngoài ra, hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam 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 mức<sup>2</sup>. 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 Việt Nam và các tổ chức thành viên, chưa có

---

1. Hoàng Ngọc Giao: *Cơ chế giải quyết khiếu nại - Thực trạng và giải pháp*, Sđd, tr.135.

2. Nguyễn Thọ Ánh: *Thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay*, Sđd, tr.152.

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 nhiều giải pháp đồng bộ để phát huy hiệu quả của cả mô giám sát trong nội bộ 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.

## *2.7. 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 giải quyết khiếu nại đạt chất lượng và hiệu quả. Thực chất của mỗi quan hệ phối hợp trong giải quyết khiếu nại về đất đai là: (i) Phối hợp trong nội bộ 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 Việt Nam và các đoàn thể nhân dân với tư cách là “cầu nối”, lắng nghe ý kiến phản biện từ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, 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 Bộ Chính trị 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<sup>1</sup>. 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 bộ 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 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

---

1. 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.

làm thay, chưa bao 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 Việt Nam, các đoàn thể chưa thực sự phát huy hết vai trò, vị trí của mình trong hoạt động giải quyết khiếu nại, 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.

## Chương 3

# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI

## I. DỰ BÁO TÌNH HÌNH KHIẾU NẠI VÀ PHƯƠNG HƯỚNG CÔNG TÁC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI TRONG ĐIỀU KIỆN HIỆN NAY

### 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 thì sẽ đưa ra các phương hướng giải pháp càng phù hợp. Dựa vào các cơ sở như: (i) Số liệu và nhận định về tình hình khiếu nại từ các văn bản chính thức của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; (ii) Các kết quả nghiên cứu khoa học, các hội nghị, hội thảo liên quan; (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; (v) Và từ những luận chứng 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 đã trình bày ở các phần trên 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 tạp<sup>1</sup>.

---

1. 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 07/10/2016 (theo Công điện số 771/CĐ-VPCP ngày 04/10/2016 của Văn phòng Chính phủ).

## **2. Phương hướng, trọng tâm thực hiện công tác giải quyết khiếu nại trong điều kiện hiện nay**

- a) Để 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 vào việc 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.
- b) 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.
- c) 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.
- d) 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.

đ) Minh 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.

## II. GIẢI PHÁP BỔ SUNG, HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI

### 1. Giải pháp bổ sung, hoàn thiện pháp luật về đất đai

#### 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 đai<sup>1</sup>. 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, 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

---

1. Nguyễn Thị Nga: “Quyền của Nhà nước đối với đất đai trong Luật Đất đai 2013”, Tạp chí *Dân chủ và pháp luật*, số 4, 2015.

*“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 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 nhà nước 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.*

### ***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***

Việt Nam cần có một đạo luật điều chỉnh riêng vấn đề thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư<sup>1</sup> 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 bản 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.

#### ***a) 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 gặp sự phản đối từ phía

---

1. Phan Trung Hiền: *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*, Nxb. Đại học Cần Thơ, 2016, tr.125.

các nhà khoa học, Nhân dân khi tổ chức lấy ý kiến dự thảo sửa đổi Luật Đất đai năm 2003<sup>1</sup>. Để giải thích cho quy định thu hồi đất vì mục đích phát 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 người 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. Có thể nhận thấy rõ ràng ở đây là mục đích lợi nhuận của nhà đầu tư (phát triển kinh tế) và lợi ích công cộng đã có sự hòa trộn<sup>2</sup>.

---

1. Võ Phan Lê Nguyễn: “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, 2013.

2. Phạm Văn Võ: 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*”, 2013, tr.105.

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. Cần bỏ hẳn quy định thu hồi đất để phát triển kinh tế và đổi với các loại dự án phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế có yếu tố kinh doanh, lợi nhuận, nên chẳng Nhà nước chỉ quy định một hình thức duy nhất là chuyển dịch đất đai tự nguyện giữa người sử dụng đất với 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 làm 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 quy đất. Để tháo 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 về 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 mình<sup>1</sup>. Đồng thời pháp luật cần

---

1. Tác giả 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: 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”, 2013, tr.136).

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 nhưng diện tích còn lại thì không thể thỏa thuận được do người sử dụng đất đưa ra đòi hỏi quá vô lý hoặc cố tình không chuyển dịch đất. Đối với trường hợp này, nên nghiên cứu, học tập kinh nghiệm của nước ngoài<sup>1</sup> 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.

*b) 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 Việt Nam 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.

---

1. John Gillespie, Fu Hualing, Phạm Duy Nghĩa - Báo cáo UNDP Việt Nam: *Tranh chấp thu hồi đất ở Đông Nam Á: Phân tích, so sánh và khuyến nghị với Việt Nam*, 2014, tr.16.

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 2003<sup>1</sup>. 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 nại. Đáng lưu ý hơn là, hầu hết các khiếu nại về giá bồi thường đều nhận lại kết quả là không được công nhận đơn. Điều này làm cho người dân càng mất niềm tin, càng bức xúc và gửi đơn khiếu nại nhiều nơi, làm cho tình hình khiếu nại trở nên gay gắt, phức tạp.

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 đất. 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.

---

1. Nguyễn Thị Nga: “Bàn về giá đất trong Luật Đất đai năm 2013”, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 5, 2015.

Với quy định giá đất cụ thể, về mặt lý thuyết, việc xác định giá đất để bồi thường thường như đã có sự thoát ly bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh công bố, đưa giá đất bồi thường tiêm 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, như vậy là bất hợp lý, chứa đựng nguy cơ tham nhũng và khiếu kiện cao<sup>1</sup>. Ngược lại, người có đất bị thu hồi hoàn toàn thụ động trong việc quyết định giá đất để có thể 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 định. 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

---

1. Nguyễn Quang Tuyến: “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, 2014.

là giá phù hợp với giá phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trung đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất<sup>1</sup>. 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 trung 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, trung 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 định. 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 dịch<sup>2</sup>... Tuy nhiên, thực tế cho thấy, phần lớn trên các 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,

---

1. Điểm c khoản 1 Điều 112 Luật Đất đai năm 2013.

2. Đơn cử, tại Thành phố Hồ Chí Minh, để xác định giá đất, chính quyền quy định đơn vị tư vấn phải thu thập ít nhất 3 hợp đồng giao dịch hoàn thành để làm cơ sở xác định giá đất.

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 đất 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 trung 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 đất<sup>1</sup>.

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

---

1. Nguyễn Thị Nga: “Bàn về giá đất trong Luật Đất đai 2013”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 5, 2015.

tin, xác lập, trình, thẩm định và duyệt giá đất bồi thường cỗ tinh làm sai lại chưa được pháp luật đặt ra. Bên cạnh đó, thủ 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 của pháp luật hiện hành về xác định giá đất để bồi thường chưa rõ ràng, cụ thể, thậm chí chưa thống nhất. Đơn cử, 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 là mục đích sử dụng đất thực tế đã được Ủy ban nhân dân cấp 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 được “sự chênh lệch lớn” là bao nhiêu phần trăm (%).

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 những “khoảng trống” để người xác định giá đất lợi dụng, gây phương hại đến quyền của người sử dụng đất.

Do đó, 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: 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 tin tưởng, thờ tự của gia tộc... 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, thì 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 chuyển giao thẩm quyền định giá đất để tính bồi thường cho một chủ thể độc lập, có tính chuyên môn hóa cao chứ không phải là cơ quan nhà nước như cách làm hiện nay.

Ngoài ra, pháp luật cần cụ thể hóa chủ trương tại Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 của Ban Chấp hành

Trung ương về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Cụ thể: “Kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước, nâng cao năng lực của đội ngũ 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 đất 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 Chính phủ giải quyết trong trường hợp có sự chênh lệch lớn về giá đất giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. 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% thì phải báo cáo xin Thủ tướng Chính phủ giải quyết và tỷ lệ dưới 30% sẽ do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định mà không cần báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

*Hai là*, quy định bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất. Căn cứ vào quy định tại 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. 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 01/4/2004 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 họ 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 có trường hợp cán bộ, công chức gây khó khăn, làm cho người sử dụng đất không được cấp Giấy chứng nhận. Như vậy, trường hợp này 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 viết tay trước ngày 01/7/2004, đến Luật Đất đai năm 2013, tiếp tục mở rộng việc công nhận đến ngày 01/01/2008. Như vậy, vấn đề pháp lý đặt ra là đối với

trường hợp chuyển nhượng bằng giấy viết 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 viết 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 viết 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 lại chủ đất cũ để lập hồ sơ bồi thường<sup>1</sup>. 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 thì 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.

---

1. 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.

(iii) Vấn đề bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất của người thuê đất cũng còn nhiều bất cập. Mặc dù chỉ khác nhau về phương thức trả tiền thuê đất, quy định người thuê đất trả tiền hàng năm không được bồi thường, còn thuê đất trả tiền một lần thì được bồi thường (Điều 75, 76 Luật Đất đai năm 2013). 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 đã 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 vênh 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 01/7/2004 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 không được

bồi thường đất ở. Quy định trên đã hạn chế quyền của người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất mà họ đang có nhà để ở trên đó 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 ở. Tuy nhiên, để được bồi thường theo hạn mức này lại cần phải bảo đảm các điều kiện theo quy định tại Điều 103 Luật Đất đai năm 2013. 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, có thể thấy, 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 bằng giấy viết 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 the 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 thửa 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 trên giấy tờ 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 tái tạo chỗ ở. Đây không chỉ là quy định giải quyết được nút thắt khiếu nại 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 được Hiến pháp và pháp luật cam kết bảo hộ một cách nghiêm ngặt và chặt chẽ. 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 thường. 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 như đã cam kết trong Hiến pháp và pháp luật. 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. Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 không có bất kỳ quy định nào đề cập 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 kiện<sup>1</sup>.

(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 chưa hợp lý. Cụ thể, đối với trường hợp nhà ở hộ gia đình, cá nhân xây dựng trên đất nông nghiệp, nhiều

---

1. Đinh Văn Minh: *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, Hà Nội, 2016, tr.109.

trường hợp mặc dù gia đình đang sinh sống ổn định, khi Nhà nước thu hồi đất lại không công nhận là đất 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, được ghi trên giấy với mục đích sử dụng đất là đất nông nghiệp, nếu người dân xây dựng nhà ở sau ngày 01/7/2004 (không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận đất ở theo quy định) 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 sinh sống ổn định. Khi Nhà nước thu hồi đất, bỗng nhiên họ mất cả đất lấn 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 an cư lạc nghiệp trở thành vô gia cư, không có việc làm, cuộc sống đảo lộn.

(iii) Về bồi thường cây trồng, vật nuôi:

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 pháp luật đất đai trước đây, tuy nhiên 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 Thơ<sup>1</sup>). 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 08/4/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy định về bồi thường,

---

1. 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 Ủy ban nhân dân 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. Đơn cử trường hợp vườn sầu riêng của một nông dân bị thu hồi trong một dự án dân cư ở thành phố 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, trái quả, đem lại nguồn sống chủ yếu và ổn định 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.

hỗ trợ tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện<sup>1</sup> (sau đây gọi tắt Quyết định số 34/2010/QĐ-TTg) lại có những điểm tiến bộ khi quy định bồi thường vườn cây lâu năm trong thời kỳ sản xuất 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.

Quy định tại khoản 1 Điều 90 Luật Đất đai năm 2013 về bồi thường đối với cây hàng năm cũng có những hạn chế nhất định. Theo đó, đối tượng bồi thường không phải là loại cây trồng trên đất bị thu hồi mà là loại cây trồng chính tại địa phương. Khái niệm mơ hồ này làm cho việc xác định thế nào là loại cây trồng chính tại địa phương trở nên khó khăn. Khi mà không xác định được, thì công tác bồi thường sẽ 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

---

1. Quy định này hiện đã hết hiệu lực, được thay thế bằng Quyết định số 64/2014/QĐ-TTg ngày 18/11/2014 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đặc thù về di dân, tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện.

của người sử dụng đất và ấn định giá bồi thường, mà phải thỏa thuận hoặc trưng mua theo quy định của pháp luật;

(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 với 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”<sup>1</sup>.

### c) *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 của Nhà nước và nhà đầu tư trong thực hiện chính sách hỗ trợ,

---

1. Lê Ngọc Thạnh: *Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2017, tr.139.

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 (khoản 14 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013). Như vậy, khác với bồi thường, hỗ trợ chỉ xuất hiện 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 “dặm vỉ” những tổn tại mà chính sách bồi thường chưa giải quyết được<sup>1</sup>. 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 thiểu sự ràng buộc trách nhiệm mang tính lâu dài và trên thực tế chưa bảo đảm ổn định đời sống của người dân<sup>2</sup>.

*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,

---

1. Phạm Văn Võ: “Vấn đề hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai năm 2013”, Tạp chí *Luật học*, số 1, 2015.

2. Phạm Văn Võ: 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”, 2013, tr.110.

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". Bên cạnh đó, 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 quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất<sup>1</sup> (sau đây gọi tắt là Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT) tiếp tục khẳng định: "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, khoản 2 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP hướng dẫn: "Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đăng ký hộ khẩu

---

1. Một số quy định trong Thông tư này đã được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2017 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai và sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư hướng dẫn thi hành Luật Đất đai.

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, còn đối với khu vực đô thị là 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 01 lần giá thị trường là không đủ để nhận chuyển nhượng lại khu đất khác<sup>1</sup>.

---

1. Trần Minh Khởi: "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 trình thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ, tái định cư" do Trường Đại học Cần Thơ tổ chức, tr.59.

(ii) Quy định tại khoản 2 Điều 6 Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT đã tước đi 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 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. 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. Quy định này đã 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 khó khăn 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 là 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 cũng không quy định mức tối thiểu trong khung giá trần phải áp dụng, nên nhiều địa phương do điều kiện khác nhau về ngân sách đã áp giá rất thấp. Điều này cũng dẫn đến so sánh, khiếu nại trong Nhân dân.

Từ phân tích trên, quy định về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất cần được sửa đổi, bổ sung như sau:

(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 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 theo cơ chế “xin - cho”. Một đề xuất hỗ trợ có tính khả thi khác cũng cần nghiên cứu áp dụng là Nhà nước nên 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 đất<sup>1</sup>.

(ii) Chính phủ cần rà soát quy định pháp luật, đổi 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”. 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 Luật Đất đai năm 2013.

*d) 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

---

1. Phạm Văn Võ: 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”, 2013, tr.142.

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 trên thực tế, nhưng không có Giấy chứng nhận hoặc không đủ điều kiện công nhận đất ở dẫn đến 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.

*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 đình.

*Ba là*, đối với các trường hợp chênh lệch diện tích buộc người dân phải đóng tiền phần chênh lệch tăng là chưa linh động, gây khó khăn cho người tái định cư không có điều kiện lấn 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, nên quy định) thì việc mua của Nhà nước phần 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. 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 còn 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 án.

Trong thời gian tới cần có quy định ràng buộc trách nhiệm và có chế tài cụ thể đối với 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 đã 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, 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.

Bên cạnh đó, 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. 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 cư. 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 địa phương, nhằm cung cấp khung pháp lý phù hợp với văn kiện OP 4.12 của Ngân hàng Thế giới. Đây là khung chính sách tiến bộ được các chuyên gia tư vấn soạn thảo công phu, cần 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.

Đồng thời, Nhà nước cũng cần 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 không những cần chú trọng đến nhà ở (housing) mà còn phải chú ý đến chỗ ở thích hợp (adequate shelter). Ngoài nhà ở an toàn, phù hợp lối sống quen thuộc, còn phải có các dịch vụ

cơ bản, dễ đi lại, mưu sinh và các yêu cầu khác của việc định cư như bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường, an ninh, hòa thuận, ứng phó thiên tai để bảo đảm cuộc sống của người dân<sup>1</sup>. 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.

### ***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 đã 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. Có hai nguyên nhân cốt lõi dẫn đến bất cập vừa nêu. Đó là: Một là, Việt Nam chưa kiểm soát được giá trị thực đối với các giao dịch về đất đai (giá ghi trong hợp đồng

---

1. Phạm Sỹ Liêm: *Cần đổi mới chính sách tái định cư*, Báo Xây dựng điện tử, Bộ Xây dựng, <http://www.baoxaydung.com.vn/news/vn/quy-hoach-kien-truc/can-doi-moi-chinh-sach-tai-dinh-cu.html>, truy cập ngày 15/11/2017.

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 4/2018 ở một số quận, huyện như Quận 9, huyện Thủ Đức, huyện Bình Chánh, huyện Nhà Bè, huyện Cần Giờ giá đất đã tăng vọt từ 50 đến 100% so với cuối năm 2017<sup>1</sup>; đất ở Phú Quốc cũng tăng vọt gấp 3 đến 4 lần so với thời điểm cuối năm 2017. Các địa phương khác như Hà Nội, Đà Nẵng, Đồng Nai, Bình Dương... cũng xảy ra tình trạng tương tự.

Để khắc phục tình trạng trên, trong thời gian tới, cần 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 giá 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.

---

1. Vũ Lê: *Sài Gòn sốt đất trở lại*, Báo điện tử Việt Nam mới, <https://vietnammoi.vn/sai-gon-sot-dat-tro-lai-97759.html>, truy cập ngày 27/4/2018.

#### **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, 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 quả. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng khiếu nại về đất đai. Do đó:

(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, 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 diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất (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;

(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.

### **1.5. Hoàn thiện các quy định cấp Giấy chứng nhận cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình theo hướng tạo điều kiện mở rộng các ràng buộc, tiến đến cấp Giấy chứng nhận cho 100% thửa đất trên thực tế**

Để hoàn thành cấp Giấy chứng nhận cho 100% thửa đất, trong thời gian tới cần chú trọng thực hiện một số biện pháp như:

- (i) Nhà nước cần nới lỏng các điều kiện pháp lý để cấp Giấy chứng nhận cho người dân. 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 đổi 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, thửa... để hoàn chỉnh hồ sơ cấp Giấy chứng nhận cho tổ chức, cá nhân;
- (iii) Cần phân bổ 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 chứng nhận 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, 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;

(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, nhũng nhiễu người dân. 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 lý do trái quy định là khá phổ biến. Đây là nguyên nhân cơ bản dẫn đến 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 nhũng nhiễu trong cấp Giấy chứng nhận của các địa phương.

## **2. Giải pháp bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện hành**

### ***2.1. Đổi mới phương thức giải quyết khiếu nại***

Phương thức giải quyết khiếu nại theo kiểu “bộ trưởng - quan tòa” ở Việt Nam hiện nay chưa thật sự tạo được sự bình đẳng giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại. Do đó, trong thời gian tới, giải quyết khiếu nại cần điều chỉnh 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) Bổ 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 cấp 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 hướng “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; 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.

Để xuất sửa đổi trên đây nhằm giải quyết một số bất cập, hạn chế trong quy định pháp luật khiếu nại hiện hành. Cụ thể: *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 Ủy ban nhân dân cấp tỉnh bị khiếu nại.

## *2.2. Sửa đổi, bổ sung quy định về quyền khiếu nại và thực thi quyền khiếu nại*

### *a) 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.

*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 năm 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 vẫn đương nhiên trở thành chủ thể khiếu nại. Việc xác định rõ chủ thể khiếu nại như trên sẽ tạo sự tương thích giữa pháp luật khiếu nại với pháp luật đất đai trong việc xác định chủ thể khiếu nại về đất đai. Cụ thể là, xác định rõ

người khiếu nại về đất đai 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, tránh sự vận dụng pháp luật tùy nghi theo hướng có lợi cho người giải quyết khiếu nại.

*b) Sửa đổi, bổ sung quy định về 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, 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 về đất đai 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. Bởi vì, trong lĩnh vực đất đai, hầu hết những loại việc được ký tên theo danh nghĩa tập thể Ủy ban nhân dân thì 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 (có thể là: 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: 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 nại của công dân đối với văn bản quy phạm pháp luật là 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, Quốc hội và Chính phủ cũng như các Bộ, ngành Trung ương có thể thấy được những khó khăn, vướng mắc, bất hợp lý của cơ chế, chính sách và pháp luật nhằm kịp thời sửa đổi, bổ sung hoặc hướng dẫn địa phương thực hiện<sup>1</sup>. 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 hiện<sup>2</sup>.

(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, văn bản phục vụ hoạt động chỉ đạo, điều hành. Theo đó, cần sửa đổi theo hướng không thụ lý giải quyết đối với “các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong nội bộ cơ quan, các quyết định hành chính, hành vi hành chính 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”.

---

1. 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.

2. Nguyễn Cửu Việt: *Luật hành chính nước ngoài*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2011, tr.515.

(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”. 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. 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).

### **2.3. Đơn giản hóa các điều kiện để một vụ việc khiếu nại được xem xét, giải quyết**

Với các quy định hiện hành, Nhà nước vẫn “giành” lợi thế về phía cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ và đẩy phần 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 giải quyết 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 điểm 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, 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 vào 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 sở 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.*

***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***

a) 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 định<sup>1</sup>.

b) Đối với quy định nhiều người khiếu nại cùng một nội dung, thì pháp luật cần quy định rõ với trường hợp từ 2 đến 4 người khiếu nại cùng một nội dung, thì người tiếp nhận

---

1. Ví dụ: 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?

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.

c) Cân bẩ 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.

### ***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***

a) Quy định thời gian 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.

b) 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. Do đó, 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.

c) Quy định về đối thoại còn nhiều điểm chưa hợp lý, cân bẩ sung quy định ủy quyền đối với việc gấp gỡ, đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại cho phù hợp với thực tiễn hiện nay. Đồng thời, cần 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 (Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp....) bắt buộc phải đối thoại đối với những vụ việc khiếu nại đồng người, phức tạp, còn những vụ việc đơn giản thì ủy quyền cho cấp phó hoặc cơ quan tham mưu tổ chức đối thoại.

d) Quy định về đình chỉ việc giải quyết khiếu nại chưa bao hàm hết các trường hợp phát sinh trên thực tế, dẫn đến tình trạng mỗi địa phương giải quyết một cách 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 kế thừa; cơ quan, tổ chức đã giải thể mà không có cơ quan, tổ chức khác kế thừa 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...

## ***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 giải quyết khiếu nại

lại do chính người bị khiếu nại đặt ra. Từ đó, dẫn đến tình trạng thực hiện quyết định chậm, dùn 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.

### **3. Bổ sung, hoàn thiện quy định pháp luật tố tụng hành chính và các quy định pháp luật liên quan khác**

Qua đánh giá hàng năm và thực tiễn thi hành Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cho thấy, bên cạnh những ưu điểm, tiến bộ vẫn tồn tại những hạn chế cố hữu như tỷ lệ tiếp nhận và giải quyết án 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 còn 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<sup>1</sup>.

Những bất cập, hạn chế trên dẫn đến phương thức khởi kiện tại Tòa án ít được người dân lựa chọn. Tuy nhiên, về lâu dài, khởi kiện vụ án ra Tòa án để nhận được một phán quyết

---

1. Đơn cử, trong năm 2017, tại Thành phố Hồ Chí Minh, Tòa án nhân dân các cấp thụ lý 1.481 vụ án hành chính nhưng chỉ giải quyết được 484 vụ, đạt 34,28% (trong đó tỷ lệ giải quyết vụ án của Tòa án nhân dân thành phố 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).

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 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 chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền (bao gồm cả văn bản quy phạm pháp luật) khi cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính 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, như nhận xét của GS.TSKH. Đặng Hùng Võ, thì “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”<sup>1</sup>.

#### **4. Nghiên cứu mở rộng, đa dạng phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất phù hợp với điều kiện Việt Nam 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

---

1. Trích từ bài trả lời phỏng vấn GS.TSKH. Đặng Hùng Võ trong đề tài nghiên cứu về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai của tác giả.

kênh lưu thông dân sự mà thông qua 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 tranh chấp 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, 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. Mặc dù vậy, đây vẫn là một vấn đề cần phải được tiếp tục nghiên cứu sâu sắc và toàn diện hơn để đưa ra những quy định sao cho vừa bảo vệ nghiêm ngặt quyền tài sản của người sử dụng đất nhưng cũng phải phù hợp với điều kiện Việt Nam hiện nay.

### **III. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ CÁC ĐIỀU KIỆN TƯƠNG HỒ KHÁC NHẰM NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ ĐẤT ĐAI**

#### **1. Hoàn thiện tổ chức bộ máy, nâng cao ý thức, trách nhiệm của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại**

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 thủ tục, thời hạn luật định, nhưng người khiếu nại chưa đồng tình và tiếp tục khiếu nại.

Từ thực tiễn cho thấy, việc tiếp tục khiếu nại 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 hết thẩm quyền, nhưng vẫn được “lật lại” để xem xét do áp lực của cù 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 tránh “phiền hà”. Điều này đã tạo tâm lý “hễ khiếu nại là được” của người dân. 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 minh chứng là tỷ lệ tiếp tục khiếu nại sau khi đã được giải quyết vẫn còn ở mức cao và số lượng vụ việc

khởi kiện ra Tòa đối với các quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai ngày càng nhiều<sup>1</sup>.

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 cần 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, công chức làm công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại. Cụ thể:

*Thứ nhất*, cần “hoàn trả” thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho Tổng Thanh tra Chính phủ, 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 Chính phủ giải quyết lần hai. Ở cấp tỉnh, pháp luật cần quy định rõ ràng việc phối hợp tham mưu giải quyết khiếu nại về đất đai giữa Thanh tra tỉnh và Thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường. Đối 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 huyện, không giao cho cơ quan chuyên môn, nhằm bảo đảm việc giải quyết khiếu nại chính xác, hiệu quả và tuân theo quy định của pháp luật.

Trong tương lai, cần xem xét tăng cường chức năng, quyền hạn cho cơ quan Thanh tra nhà nước theo hướng xác lập

---

1. Xem thêm tại: Giải quyết kịp thời, hiệu quả các vụ việc khiếu nại, tố cáo, Báo Nhân dân bản điện tử, <http://www.nhandan.org.vn/chinhtri/item/24358202-giai-quyet-kip-thoi-hieuqua-cac-vu-viec-khieu-nai-to-cao.html>, truy cập ngày 20/10/2018.

đây là 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. Giải pháp này cũng là sự cụ thể hóa, 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 Chính phủ phải được Quốc hội bầu, Thủ tướng phê chuẩn từ 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 mối 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 với đó, cần tiếp tục củng cố tổ chức và hoạt động của Ban Tiếp công dân theo quy định của Luật Tiếp công dân năm 2013; 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 để giúp cho 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, công chức làm công tác giải quyết khiếu nại theo hướng chuyên môn hóa, tuyển chọn cán bộ, công chức 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, công chức 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 cơ quan Thanh tra nhà nước 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 đai ngộ hiện nay vẫn còn mang tính cào bằng, chưa bảo đảm “đủ” để đội ngũ này yên 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, 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... cho đội ngũ này.

*Thứ tư*, hằng 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 việc 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-TTCP ngày 10/5/2012 của Thanh tra Chính phủ về kiểm tra, rà soát các vụ việc khiếu nại, tố cáo tồn đọng, kéo dài và Kế hoạch số 2100/KH-TTCP ngày 19/9/2013 của Thanh tra Chính phủ tiếp tục kiểm tra, rà soát các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng. Đồng thời, đánh giá lại việc xem xét, giải quyết 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 để làm sao cho vừa bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của người khiếu nại, vừa tránh tình trạng xem xét một cách “ngẫu hứng” theo ý chí chủ quan của người giải quyết. 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, 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, công chức 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 việc bồi dưỡng, nâng cao năng lực lãnh đạo, quản lý, cần 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 theo kiểu “khoán trắng” cho cấp phó hoặc các cơ quan chuyên môn.

## **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**

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 cần 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 đồng 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. 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.

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, hiện nay Việt Nam đã xây dựng được một hệ thống giám sát đồng bộ, từ trong (nội bộ bộ máy nhà nước) ra ngoài (giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, 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 tế<sup>1</sup>. Vì vậy, để giám sát thực sự mang lại hiệu quả, 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 việc thực thi pháp luật khiếu nại, tố cáo, Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp nên trao thẩm quyền giám sát khiếu nại tập trung cho một cơ quan như Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ban Dân nguyện hay Ban Pháp chế Hội đồng nhân dân (đối với 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 khi thực hiện giám sát. Cần tiếp tục tăng số lượng đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân chuyên trách nhằm bảo đảm tính độc lập, thời gian,

---

1. Võ Phan Lê Nguyễn: “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, 2015.

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 Việt Nam và các tổ chức thành viên, pháp luật về giám sát, pháp luật khiếu nại cần xác định giám sát là “quyền năng” của các chủ thể này chứ không phải là trách nhiệm chung chung. Khi thực hiện quyền năng này, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam 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, trong thời gian tới cần cụ thể hóa các hình thức giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam một cách rõ ràng, chi tiết.

### **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 chứng minh sự lãnh đạo của Đảng là yếu tố quan trọng quyết định hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, hiện nay tình hình khiếu nại về đất đai vẫn còn tiềm ẩn nguy cơ diễn biến rất phức tạp, do đó, 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 giải pháp cụ thể như sau:

*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 xử lý 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 cách thức tố tụng hành chính tại Tòa án; nghiên cứu, mở rộng và đa dạng hóa 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 Đảng 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 của 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, nhấn mạnh 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 cán bộ, đảng viên. Trong những năm qua,

Đảng ta đã đặc biệt quan tâm đến công tác 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. 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, 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 định<sup>1</sup>.

Thời gian tới, cần tập trung nâng cao nhận thức của tổ chức Đảng và cán bộ, 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 trăng” 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. Cùng với đó, tập trung tăng cường giải pháp khắc phục 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 nhằm yêu cầu sửa chữa khắc phục; nâng cao chất lượng đối với các 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 để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả cao trong giám sát; 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 ba loại hình: Giám sát của Nhà nước, giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và giám sát của Đảng.

---

1. Võ Phan Lê Nguyễn: “Giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính”, Tạp chí *Nội chính*, số 37, 2016.

*Thú tu*, 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 bồi dưỡng trí lực 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, khiếu nại về 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. Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong giải quyết khiếu nại về đất đai**

Về lý thuyết, phát huy tốt vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong công tác giải quyết khiếu nại sẽ đem lại hiệu quả rất lớn. Tuy nhiên, 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 giám sát 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 Việt Nam, các tổ chức thành viên trong công tác giải quyết khiếu nại, cần quy định rõ “trách nhiệm”, “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 Việt Nam 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 tổ chức, cá nhân khi chủ trương, chính sách đó đi vào thực tiễn đời sống, nhằm giảm thiểu các vụ việc khiếu kiện, khiếu nại trong lĩnh vực đất đai. Đồng thời, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam 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 Việt Nam 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 kiên nghị, yêu cầu cơ quan có thẩm quyền xử lý trách nhiệm đối với tổ chức, cá nhân cố tình không tuân thủ 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. Bên cạnh đó, pháp luật khiếu nại cần có những quy định bắt buộc một số thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam 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 Việt Nam và các tổ chức 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.

## **5. Một số giải pháp khác góp phần nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại về đất đai**

*a) 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.

*b) 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. Cơ quan nhà nước phải xác định việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật về khiếu nại, pháp luật về 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, cần tập trung tuyên truyền phổ biến sâu rộng pháp luật về khiếu nại và các văn bản pháp luật khác có liên quan 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, 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 phải chú trọng đổi mới nội dung, phương pháp tuyên truyền; tập trung trước hết đối với người dân 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 quản lý nhà nước như: Cơ quan Tài nguyên và Môi trường, cơ quan Thanh tra nhà nước với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên

như Hội Nông dân, Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Đoàn Thanh niên... Trọng tâm trong thời gian tới là 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.

c) *Đẩy mạnh cải cách hành chính, ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý đất đai và giải quyết khiếu nại đất đai; chú trọng 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*

Ngoài ra, cơ quan chức năng cũng cần có biện pháp tuyên truyền, vận động, thuyết phục người khiếu nại, tránh trường hợp chưa nắm rõ bản chất hồ sơ, nhưng vẫn hứa hẹn, hoặc chuyển đơn cho hết trách nhiệm làm cho người khiếu nại hy vọng quá nhiều.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. C. Mác và Ph. Ăng-ghen: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 1993, t.23;
2. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, t.5, 2000;
3. Nguyễn Thọ Ánh: *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, 2012;
4. Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý: *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa và Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2013;
5. Ngô Thành Can - Nguyễn Thị Thanh: “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, 2017;
6. Phan Huy Chú: *Lịch triều hiến chương loại chí*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2005;
7. Nguyễn Đình Đầu: *Chế độ công điền, công thổ trong lịch sử khai hoang, lập áp ở Nam kỳ lục tỉnh*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2016;
8. Mai Thế Dương (chủ biên): *Tăng cường công tác giám sát của Đảng*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2013;

9. Hoàng Ngọc Giao: *Cơ chế giải quyết khiếu nại - Thực trạng và giải pháp*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2009;
10. John Gillespie, Fu Hualing, Phạm Duy Nghĩa - Báo cáo UNDP Việt Nam: *Tranh chấp thu hồi đất ở Đông Nam Á: Phân tích, so sánh và khuyến nghị với Việt Nam*, Hà Nội, 2014;
11. Trương Thị Hồng Hà: “Tăng cường hoạt động giám sát giải quyết khiếu nại của công dân với việc xây dựng mô hình Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội hiện nay”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 1, 2010;
12. Phan Trung Hiên: *Cơ chế tạo quỹ đất sạch để thu hút đầu tư - Kinh nghiệm tại thành phố Cần Thơ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015;
13. Phan Trung Hiên: *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*, Nxb. Đại học Cần Thơ, 2016;
14. Tô Văn Hòa, Nguyễn Hải Ninh: *Ủy quyền lập pháp: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2017;
15. Nguyễn Cảnh Hợp - Cao Vũ Minh: “Tính hợp pháp và tính hợp lý trong quyết định quản lý nhà nước”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 11, 2011;
16. Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên): *Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012*, Nxb. Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, 2015;
17. Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên): *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2017;
18. Nguyễn Mạnh Hùng: *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, 2015;

19. Nguyễn Mạnh Hùng: *Thuật ngữ pháp lý*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2012;

20. Trần Minh Khởi: “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 trình thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ, tái định cư tại thành phố Cần Thơ*” do Trường Đại học Cần Thơ tổ chức, 2017;

21. Lê Thanh Lộc: “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, 2017;

22. Cao Vũ Minh: “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, 2013;

23. Cao Vũ Minh: “Để khiếu nại xứng tầm là một quyền hiến định”, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 10, 2012;

24. Cao Vũ Minh: “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, 2018;

25. Cao Vũ Minh: “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, 2017;

26. Nguyễn Thị Nga: “Bàn về giá đất trong Luật Đất đai 2013”, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 5, 2015;

27. Nguyễn Thị Nga: “Quyền của Nhà nước đối với đất đai trong Luật Đất đai 2013”, Tạp chí *Dân chủ và pháp luật*, số 4 (277), 2015;

28. Ngân hàng Thế giới (World Bank): *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, 2011;

29. Võ Phan Lê Nguyễn: “Cần bỏ quy định 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, 2013;

30. Võ Phan Lê Nguyễn: “Giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính”, Tạp chí *Nội chính*, số 37, 2016;

31. Võ Phan Lê Nguyễn: “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), 2015;

32. Võ Phan Lê Nguyễn: *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 Thành phố Hồ Chí Minh, 2010;

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

34. Phan Xuân Sơn (chủ biên): *Lý thuyết xung đột xã hội và quản lý, giải tỏa đột xã hội ở Việt Nam*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2014;

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

36. Phan Tân: *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, 2008;

37. Lưu Quốc Thái (chủ biên): *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2013;
38. Lưu Quốc Thái: *Những vấn đề pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2016;
39. Lưu Quốc Thái: *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, 2015;
40. Phạm Hồng Thái - Đinh Văn Mậu: *Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội, 2009;
41. Phạm Hồng Thái: “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, 2015;
42. Lê Ngọc Thạnh: *Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2017;
43. 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)*, Nxb. Tài chính, Hà Nội, 2012;
44. Thanh tra Chính phủ: *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), Hà Nội, 2011;
45. Nguyễn Thị Thủy: “Người khiếu nại và người bị khiếu nại trong khiếu nại hành chính”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 3, 2007;
46. Trần Quốc Toản: *Đổi mới quan hệ đất đai - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013;
47. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, Thành phố Hồ Chí Minh, 2015;

48. Nguyễn Minh Tuấn: “Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai - Một vấn đề cần kiên quyết thực hiện”, Tạp chí *Công sản*, số 9, 2013;
49. Nguyễn Mạnh Tường: *Hồ Chí Minh - Tính cách một con người*, Nxb. Đà Nẵng, 2006;
50. Nguyễn Quang Tuyến: “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, 2014;
51. Viện Ngôn ngữ học: *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Khoa học xã hội - Trung tâm Từ điển học, Hà Nội, 1994;
52. Nguyễn Cửu Việt (chủ biên): *Luật Hành chính nước ngoài*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2011;
53. Nguyễn Cửu Việt: *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013.
54. Phạm Văn Võ: “Vấn đề hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai 2013”, Tạp chí *Luật học*, số 1, 2015;
55. Phạm Văn Võ: *Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2012;
56. Phạm Văn Võ và nhóm nghiên cứu: 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*”, Thành phố Hồ Chí Minh, 2013.

## NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

6/86 Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội

ĐT: 080.49221 - Fax: 080.49222

Email: suthat@nxbctqg.vn

Website: www.nxbctqg.vn

## CHI NHÁNH TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

72 Trần Quốc Thảo, phường 7, quận 3

ĐT: 028.39325410 - Fax: 028.39325457

Email: chinhhanhnxbctqghcm@gmail.com

Website: sachsuthattphcm.com.vn

### TÌM ĐỌC SÁCH

### CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

PGS.TS.GVCC. Phan Trung Hiển:

- **Những điều cần biết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất** (cập nhật Luật Đất đai (hiện hành) và các văn bản hướng dẫn thi hành mới nhất).

Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam:

- **Luật đất đai (hiện hành)** (sửa đổi, bổ sung năm 2018)

ISBN: 978-604-57-5728-4



9 786045 757284



8 935279 122486

Giá: 83.000đ