

GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI: THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT

● NGUYỄN QUỐC ANH

TÓM TẮT:

Hiện nay, trong tổng số các vụ án hành chính mà cá nhân, tổ chức khiếu kiện tới Tòa án nhân dân yêu cầu giải quyết tranh chấp, thì các vụ án khởi kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai chiếm tới hơn 50%. Mặc dù pháp luật về khiếu kiện trong lĩnh vực này đã khá hoàn thiện, xong việc giải quyết các vụ án tranh chấp đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính còn nhiều vướng mắc và chưa thật sự đạt hiệu quả cao. Vì vậy, việc nghiên cứu đề tài “Giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai” rất cần thiết trong bối cảnh hiện nay.

Từ khóa: giải quyết khiếu kiện, hành chính, đất đai.

1. Thực trạng khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính liên quan đến lĩnh vực đất đai

Qua thực tế giám sát ở địa phương cũng như nắm bắt trong tình hình cả nước, có thể chỉ ra nguyên nhân đơn thư khiếu nại, tố cáo liên quan đến lĩnh vực đất đai phát sinh là do một số vấn đề sau:

- Công tác lập quy hoạch, quản lý, thực hiện quy hoạch đô thị nói chung, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đầu tư các dự án hạ tầng, đầu tư sản xuất - kinh doanh nói riêng của các nhà đầu tư còn nhiều hạn chế, chưa có việc quản lý chặt chẽ, chất lượng, hiệu quả lập quy hoạch và quản lý quy hoạch cũng chưa đáp ứng được yêu cầu. Quá trình lập quy hoạch cũng chưa công khai và lấy ý kiến của người dân. Do vậy, trong quá trình triển khai thực hiện quy hoạch đã có những vướng mắc trong giải phóng mặt bằng, công bố quy hoạch cho người dân biết.

- Nhiều dự án treo trong quá trình thực không thực hiện được, số dự án treo này còn có khó khăn trong việc xác định vi phạm của các nhà đầu tư để thu hồi các dự án treo. Kết quả thu hồi các dự án treo, dự án không thực hiện đúng theo quy hoạch

còn tồn tại, làm ảnh hưởng đến đời sống của nhân dân, đến những người sống trong vùng quy hoạch và ảnh hưởng đến nguồn lực của nhà đầu tư trong việc đền bù giải phóng mặt bằng cho các hộ dân.

- Công tác quản lý nhà nước về đất đai xây dựng đô thị, việc lập và lưu trữ hồ sơ, bản đồ địa chính của cấp phường, xã, có nơi, có điểm chưa chuẩn xác. Công tác quản lý đất đai, cấp quyền sử dụng đất còn nhiều bất cập, dẫn đến tranh chấp đất đai và việc lập phương án đền bù giải phóng mặt bằng cũng vướng mắc do quá trình quản lý đất đai chưa tốt. Chính vì vậy, việc xác định nguồn gốc đất, phân loại đất, xác định diện tích đất cũng như lập phương án đền bù giải phóng mặt bằng đối với một số dự án đền bù giải phóng mặt bằng không được người dân chấp nhận. Ngay từ khi có quyết định lập phương án đền bù, giải phóng mặt bằng đã bắt đầu phát sinh rất nhiều đơn thư.

- Do chính sách pháp luật về đất đai thay đổi liên tục và nhanh chóng trong một thời gian dài, nhưng mỗi lần thay đổi không có các quy định của pháp luật minh định rõ các quan hệ đất đai hình thành trên thực tế trong các thời đoạn đó, tạo ra những điểm mờ trong quan hệ về đất đai, dẫn đến

cách hiểu và vận dụng quy định pháp luật đất đai chưa đồng bộ, chưa thống nhất ở các cơ quan quản lý đất đai trên cả nước.

Những năm gần đây, tình trạng khiếu kiện liên quan đến lĩnh vực đất đai cũng chưa có dấu hiệu thuyên giảm. Theo báo cáo của Đoàn giám sát do ông Dương Thanh Bình - Trưởng Ban Dân nguyện, Phó Trưởng Đoàn thường trực Đoàn giám sát trình bày tại phiên họp thứ 15 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội vào ngày 13/9/2021, kết quả giám sát cho thấy, từ ngày 1/7/2016 đến ngày 1/7/2021, tình hình khiếu nại, tố cáo cũng diễn biến phức tạp, nhất là khi đời sống của người dân ngày càng được nâng lên, nhận thức pháp luật của người dân có những chuyển biến rõ rệt. Các vụ việc khiếu nại, tố cáo đông người, phức tạp chủ yếu phát sinh trong lĩnh vực hành chính có nội dung khiếu nại liên quan đến việc thu hồi đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội được thực hiện theo các quy định của pháp luật về đất đai trước thời điểm Luật Đất đai 2013 có hiệu lực. Trong lĩnh vực hành chính, đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh phát sinh chủ yếu liên quan đến lĩnh vực quản lý đất đai và việc thực hiện thu hồi đất, thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng khi triển khai các dự án (chiếm trên 69,5%). Số lượng vụ án tranh chấp dân sự (chủ yếu liên quan đến tranh chấp đất đai trong nội bộ nhân dân), tranh chấp kinh tế (chủ yếu trong lĩnh vực tín dụng ngân hàng), có xu hướng gia tăng, nhất là các thành phố lớn như TP. Hồ Chí Minh, Hà Nội.

2. Những hạn chế, bất cập trong giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính liên quan đến lĩnh vực đất đai

Mặc dù pháp luật hiện nay quy định khá chi tiết, đầy đủ và tương đối hợp lý các vấn đề liên quan đến giải quyết khiếu nại, tố cáo. Tuy nhiên, hiện nay, việc xét xử giải quyết tranh chấp, cũng như tổ chức và cơ chế giải quyết khiếu nại về đất đai còn thiếu ổn định và bất cập so với yêu cầu thực tế. Cụ thể một số vấn đề như sau:

Thứ nhất, giải quyết một vụ khiếu nại, tố cáo đòi hỏi phải có các bước điều tra, nghiên cứu, kết luận và thi hành kết luận. Điều này đòi hỏi đội ngũ những người am hiểu pháp luật, có nghiệp vụ chuyên sâu và làm việc chuyên trách trong lĩnh vực đất đai là

một lĩnh vực khó, liên quan đến vấn đề lịch sử. Tuy nhiên, hiện nay, hầu hết cán bộ làm công tác giải quyết khiếu nại chủ yếu là kiêm nhiệm.

Thứ hai, khiếu nại về đất đai chủ yếu nảy sinh ở cấp huyện, xã, nhưng cơ quan có thẩm quyền thụ lý giải quyết ở cấp này lại không tương ứng (trình độ, quy mô, cơ cấu). Do đó, từ việc tiếp nhận, thụ lý, đến việc giải quyết, chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc,... đều chưa được hiệu quả.

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

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

Thứ tư, bất cập về thời hạn giải quyết khiếu nại. Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu là 30 ngày kể từ ngày thụ lý, đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày. Thời hạn này là quá ngắn so với các công việc phải thực hiện trong quá trình thẩm tra, xác minh nội dung khiếu kiện, như: thu thập hồ sơ, làm việc với các cơ quan, đơn vị có liên quan, giám định chữ ký... đặc biệt là đối với các địa phương có địa

bàn rộng, đi lại khó khăn. Do đó, nhiều vụ việc bị vi phạm về mặt thời gian.

Thứ năm, bất cập về hoạt động phối hợp trong giải quyết tranh chấp đất đai. Theo Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 và Luật Tố tụng hành chính thì đương sự phải có nghĩa vụ cung cấp đầy đủ chứng cứ cho tòa án, nhưng trên thực tế quy định này gặp nhiều bất cập. Các cơ quan hành chính nhà nước là nơi nắm giữ những tài liệu, chứng cứ liên quan đến vụ việc tranh chấp, nhưng nhiều khi cán bộ các cơ quan này thiếu sự hợp tác trong việc cung cấp tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của đương sự, tòa án. Trong quá trình giải quyết vụ án thì phía cơ quan hành chính nhà nước thường không tham gia các buổi đối thoại và thường xin xét xử vắng mặt hoặc ủy quyền cho cấp phó.

Ngoài ra, việc phối hợp trong quá trình xác minh thu thập, đánh giá chứng cứ, định giá quyền sử dụng đất giữa các cơ quan cũng chưa thực sự chặt chẽ. Có những trường hợp cơ quan quản lý đất đai cung cấp thiếu thông tin, chậm trễ cung cấp thông tin gây khó khăn cho quá trình giải quyết tranh chấp. Đó chính là những nguyên nhân làm cho việc giải quyết vụ án bị kéo dài.

3. Một số kiến nghị

Thực trạng trên cho thấy, giải pháp căn cơ là cần khẩn trương, tập trung hoàn thiện dự án Luật Đất đai (sửa đổi). Trong quá trình sửa đổi, cần tổng kết thực tiễn, đánh giá tác động kỹ lưỡng, lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân, doanh nghiệp, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp để các quy định của Luật sau khi được Quốc hội ban hành thực sự phù hợp với thực tiễn, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội nhưng đồng thời phải bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân liên quan đến đất đai. Có như vậy, mới khắc phục được các nguyên nhân dẫn đến tình trạng khiếu kiện phức tạp trong lĩnh vực đất đai.

Cụ thể, Luật Đất đai năm 2013 cần có sự điều chỉnh một số nội dung liên quan đến các vấn đề sau:

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung đối với các quy định liên quan đến hoạt động hòa giải của ủy ban nhân dân cấp xã theo hướng:

(i) Bổ sung quy định về cơ quan tiến hành hòa giải tranh chấp đất đai thay cho ủy ban nhân dân cấp xã ở những địa bàn không có đơn vị hành chính cấp xã;

(ii) Bổ sung quy định đối với trường hợp ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp tổ chức buổi hòa giải nhưng một trong các bên hoặc hai bên đương sự vắng mặt không có lý do chính đáng thì ủy ban nhân dân cấp xã vẫn sẽ tiến hành hòa giải vắng mặt, lập biên bản hòa giải mà không có chữ ký của bên vắng mặt, sau đó tổng đạt văn bản đến bên vắng mặt trong buổi hòa giải;

(iii) Đối với trường hợp tranh chấp đất đai đã được tổ chức hòa giải thành nhưng sau đó một trong các bên lại thay đổi ý kiến không chấp nhận kết quả hòa giải thành thì không cần tiếp tục các thủ tục hòa giải vì một bên tranh chấp đã không có thiện chí chấp hành sự thỏa thuận của các bên, nếu tiếp tục hòa giải chỉ làm kéo dài quá trình giải quyết vụ việc.

Trong trường hợp này, nên bổ sung quy định trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày lập biên bản hòa giải thành tại ủy ban nhân dân cấp xã, nếu các bên không có ý kiến gì thì mặc nhiên biên bản thỏa thuận đó được công nhận, các bên phải thực hiện nội dung đã thỏa thuận.

Trường hợp trong thời hạn 30 ngày mà một trong các bên có thay đổi về kết quả hòa giải trước đó thì ủy ban nhân dân cấp xã tiến hành hòa giải lại và đây là lần hòa giải sau cùng. Trường hợp sau 30 ngày kể từ ngày lập biên bản hòa giải thành, nếu một trong các bên tranh chấp có căn cứ để chứng minh biên bản hòa giải đó vi phạm thủ tục thì có quyền nộp đơn khởi kiện yêu cầu tòa án tuyên hủy biên bản hòa giải thành này và tòa án chỉ xem xét về mặt thủ tục đối với biên bản hòa giải thành đã lập, không xem xét lại nội dung hòa giải mà các bên đã thỏa thuận với nhau.

Thứ hai, sửa đổi theo hướng bãi bỏ thẩm quyền giải quyết tranh chấp của tòa án đối với trường hợp đất tranh chấp chưa có bất cứ loại giấy tờ tài liệu nào về quyền sử dụng đất.

Thứ ba, bổ sung các quy định về trách nhiệm của cá nhân, tổ chức trong hoạt động phối hợp giải quyết tranh chấp đất đai, cụ thể là:

(i) Bổ sung quy định về trách nhiệm của cơ quan quản lý đất đai trong hoạt động phối hợp giải quyết tranh chấp với tòa án và các cơ quan liên quan; trong đó quy định cụ thể trách nhiệm và thời gian thực hiện công tác phối hợp xác minh, cung cấp thông tin của cơ quan quản lý đất đai khi có yêu cầu;

(ii) Bổ sung chế tài cụ thể liên quan đến hành vi không thực hiện, chậm trễ thực hiện và thực hiện gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự trong quá trình thực hiện các trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai;

(iii) Bổ sung quy định về cơ chế xử lý trách

nhiệm đối với những trường hợp các cá nhân, cơ quan, tổ chức đang nắm giữ tài liệu, chứng cứ về đất tranh chấp của vụ án mà thiếu sự hợp tác hoặc không cung cấp tài liệu, chứng cứ của vụ án để bảo đảm cho việc giải quyết vụ án được nhanh chóng, kịp thời, chính xác và đúng pháp luật ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2017). *Biên bản ghi âm Kỳ họp thứ 4, Quốc hội Khóa XIV, ngày 7/11/2017*.
2. Chính phủ (2022). *Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi*. Hà Nội.
3. Đoàn giám sát của Quốc hội (2021). Báo cáo giám sát chuyên đề “Việc thực hiện pháp luật về tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo từ ngày 1/7/2016 đến ngày 1/7/2021”.
4. Hương An (2022), Khiếu nại, tố cáo tăng chủ yếu liên quan đến đất đai, *Thời báo Tài chính Việt Nam*, truy cập tại: <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/khieu-nai-to-cau-tang-chu-yeu-lien-quan-den-dat-dai-112653-112653.html>

Ngày nhận bài: 7/10/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 7/11/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 17/11/2022

Thông tin tác giả:

NGUYỄN QUỐC ANH

Công ty Luật TNHH QA và cộng sự

SETTLING COMPLAINTS AGAINST ADMINISTRATIVE DECISIONS IN THE LAND FIELD: CURRENT SITUATION AND SOME RECOMMENDATIONS

● **NGUYEN QUOC ANH**

QA and Associates Law Firm

ABSTRACT:

The lawsuits against administrative decisions in the land field account for more than 50 percent of the total number of administrative lawsuits that individuals and organizations bring to the People's Courts in Vietnam. Although regulations on complaint settlement in the land field has been completed, the settlement of land disputes according the current administrative procedures still faces many problems. Therefore, it is necessary to do study on the settlement of complaints against administrative decisions in the land field.

Keywords: complaint settlement, administration, land.