

HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

■ ThS. NGUYỄN THỊ KIỀU OANH
& ThS. TRẦN LINH HUÂN *

Tóm tắt: Bài viết tập trung làm rõ một số vấn đề còn hạn chế, bất cập trong hòa giải tranh chấp đất đai và đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện.

Abstract: The article focuses on clarifying a number of limitations and inadequacies in land dispute conciliation and makes some recommendations for improvement.

1. Một số bất cập, vướng mắc trong các quy định của pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai

Một là, pháp luật chưa quy định trường hợp những nơi không có đơn vị hành chính cấp xã thì cơ quan nào sẽ đóng vai trò hòa giải.

Theo quy định tại Điều 202, Điều 203 Luật Đất đai năm 2013 và khoản 2 Điều 3 Nghị quyết số 04/2017/NQ-HĐTP ngày 05/5/2017 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn một số quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 về trả lại đơn khởi kiện, quyền nộp đơn khởi kiện lại vụ án, thì hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã là một thủ tục mang tính chất pháp lý bắt buộc. Chỉ khi các bên đã thực hiện hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp thì các bên mới có thể được xem là đủ điều kiện khởi kiện ra Tòa và nộp đơn yêu cầu cơ quan hành chính giải quyết tranh chấp đất đai. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, hiện nay, vẫn có những địa phương do nằm ở những vị trí đặc biệt mà không có đơn vị hành chính lãnh thổ. Chẳng hạn như, huyện Bạch Long Vĩ của thành phố Hải Phòng; huyện Côn Đảo của tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu; huyện Côn Cỏ của tỉnh Quảng Trị. Ở những nơi này, khi tranh chấp đất đai xảy ra thì sẽ gây khó khăn, bất cập cho các bên, cũng như cơ quan nhà nước trong việc xác định cơ quan nào

sẽ làm nhiệm vụ hòa giải của Ủy ban nhân dân cấp xã. Điều này làm cho các bên gặp phải khó khăn khi không thể tiến hành hòa giải được, cũng như không đủ điều kiện để tiếp tục gửi đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai ở những giai đoạn tiếp theo¹.

Hai là, chưa có chế tài bắt buộc về trách nhiệm có mặt và cơ chế bảo vệ đối với đại diện của một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đó.

Theo điểm b khoản 1 Điều 88 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai quy định về thành phần Hội đồng hòa giải để thực hiện hòa giải, trong Hội đồng hòa giải gồm có đối tượng là đại diện của một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đó. Tuy nhiên, đối với đối tượng này thì đây là những chủ thể không có trách nhiệm công vụ với Nhà nước, cũng như không có chế tài bắt buộc họ phải tham gia, việc họ có tham gia hay không hoàn toàn dựa vào sự thiện chí của họ. Mặt khác, do tình hình kinh tế ở các khu vực khác nhau dẫn đến việc thay đổi nhân khẩu ở địa phương, điều đó làm cho cơ quan nhà nước ở địa phương rất khó khăn trong việc xác định được chủ thể nào là người sinh sống lâu đời và biết rõ

* Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đang tranh chấp. Đồng thời, có một lý do nữa làm cho những đối tượng này e dè trước việc tham gia vào Hội đồng hòa giải tranh chấp đất đai trên, đó là vì sợ đụng chạm, xích mích đối với những người có quan hệ thân thiết có liên quan đến tranh chấp đất đai. Hoặc là, nếu họ có đồng ý tham gia nhưng do có quen biết với các bên liên quan đến tranh chấp đất đai đang được hòa giải nên dẫn đến lời nói, trình bày của họ cũng sẽ không khách quan, trung thực. Bên cạnh đó, hiện nay, pháp luật vẫn chưa có cơ chế bảo vệ, bảo đảm quyền lợi về nhân thân và tài sản cho đối tượng này nên những đối tượng này thường sẽ không tham gia vào Hội đồng hòa giải. Điều đó sẽ gây khó khăn và ảnh hưởng đến kết quả của cuộc hòa giải, bởi lời khai, trình bày của những chủ thể này rất quan trọng và có lợi cho sự thành công của cuộc hòa giải².

Ba là, pháp luật chưa có quy định cụ thể về trường hợp không hòa giải được có được xem là hòa giải không thành và là căn cứ để các bên nộp đơn khởi kiện hay nộp đơn yêu cầu giải quyết ở các cơ quan hành chính hay không.

Căn cứ theo Điều 202, Điều 203 Luật Đất đai năm 2013, thì hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã là một thủ tục bắt buộc trong giải quyết tranh chấp đất đai và phải được lập thành biên bản, có chữ ký của các bên và có xác nhận hòa giải thành hay không. Trên thực tế, khi hòa giải tranh chấp đất đai đã xảy ra tình trạng khi cơ quan hòa giải tổng đạt giấy mời hợp lệ cho các bên rồi nhưng phía bị đơn lại không đến³. Điều đó dẫn đến Ủy ban nhân dân cấp xã không thể tiến hành hòa giải được, cũng như không thể lập biên bản hòa giải thành hay không do không có đầy đủ chữ ký của các bên. Do đó, lúc này, Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ có thể lập biên bản không hòa giải được. Tuy nhiên, pháp luật lại không quy định cụ thể trường hợp này, cũng như không có quy

định nào giúp các bên và cơ quan nhà nước xác định biên bản không hòa giải được của Ủy ban nhân dân cấp xã có giá trị pháp lý tương đương biên bản hòa giải không thành hay không. Chính vì vậy, do không có quy định cụ thể của pháp luật nên dẫn đến việc các cơ quan hòa giải chưa có sự áp dụng thống nhất pháp luật trong trường hợp này. Ở một số địa phương thì không chấp nhận biên bản không hòa giải được là biên bản hòa giải không thành. Một số nơi khác, thì lại xem biên bản không hòa giải được tương đương với biên bản hòa giải không thành và cho các bên đủ điều kiện để khởi kiện và yêu cầu cơ quan hành chính giải quyết tranh chấp. Đây là vấn đề thực tiễn cấp thiết cần được quy định hướng dẫn một cách cụ thể, kịp thời trong thời gian tới, để bảo đảm được quyền lợi chính đáng của các chủ thể sử dụng đất và bảo đảm việc áp dụng pháp luật giữa các địa phương được thực hiện một cách thống nhất và khách quan.

Bốn là, chưa có cơ chế bảo vệ quyền lợi của các đương sự khi bên còn lại không thực thi kết quả hòa giải thành của Ủy ban nhân dân cấp xã.

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản pháp luật trong lĩnh vực đất đai, thì khi lập biên bản hòa giải thành tại Ủy ban nhân dân cấp xã, biên bản được lập dựa trên sự tự do ý chí, thỏa thuận giữa các bên về việc tự nguyện giải quyết tranh chấp đất đai. Tuy nhiên, trên thực tế thì pháp luật vẫn chưa có quy định cưỡng chế thi hành đối với kết quả hòa giải thành, tức là việc thực hiện thỏa thuận hay không hoàn toàn dựa vào thiện chí của các bên trong tranh chấp, kết quả hòa giải thành tại Ủy ban nhân dân cấp xã hiện nay không có giá trị bắt buộc thi hành đối với các bên. Chính vì vậy, đã dẫn đến tình trạng các bên không thực hiện theo như những gì đã thỏa thuận trong biên bản hòa giải thành, làm ảnh hưởng tiêu cực đến quyền lợi của bên còn lại. Trong khi đó, pháp luật lại không có cơ chế bảo vệ

quyền lợi chính đáng của bên còn lại, điều đó đã phần nào gián tiếp làm giảm giá trị pháp lý của biên bản hòa giải thành, cũng như gây mất lòng tin của người dân vào các quyết định của cơ quan nhà nước, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích chính đáng của các chủ thể sử dụng đất.

2. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai

Một là, cần sửa đổi, bổ sung quy định theo hướng cần thiết lập một cơ quan có chức năng 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. Theo đó, đối với những địa bàn đặc thù không có đơn vị hành chính cấp xã như huyện Bạch Long Vĩ của thành phố Hải Phòng; huyện Côn Đảo của tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu; huyện Côn Cỏ của tỉnh Quảng Trị thì pháp luật cần đưa ra quy định là cơ quan nào có trách nhiệm thực hiện chức năng tiến hành hòa giải thay cho Ủy ban nhân dân cấp xã trong trường hợp này. Có như vậy thì mới bảo đảm được quyền và lợi ích chính đáng của các bên trong tranh chấp, giải quyết được các khó khăn, vướng mắc cho các bên và cơ quan nhà nước trong việc áp dụng pháp luật giải quyết tranh chấp đất đai ở những địa bàn có tính chất đặc biệt này.

Hai là, cần quy định cơ chế bảo vệ quyền lợi đối với đại diện của một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đó, để họ có thể mạnh dạn tham gia vào Hội đồng hòa giải tranh chấp tại Ủy ban nhân dân cấp xã. Do truyền thống xóm giềng, làng xã thân thuộc, những người dân sống gần nhau thường trọng tình cảm và hạn chế việc gây xích mích, mất lòng những người có quan hệ thân thiết với mình như anh em, họ hàng, hàng xóm... là các bên liên quan trong tranh chấp đất đai, hoặc sợ "đụng chạm" và bị trả thù nên dẫn đến tình trạng những đối tượng được xem là đại diện của

một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đang tranh chấp, è dè, ngại tham gia vào Hội đồng hòa giải. Đây là những đối tượng có sự hiểu biết và chứng kiến thực tế nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với mảnh đất đó, những lời trình bày, quan điểm của họ có thể phần nào góp phần vào sự thành công của buổi hòa giải.

Ba là, cần quy định bổ sung đối với trường hợp một hoặc hai bên đương sự vắng mặt không có lý do chính đáng thì sẽ giải quyết như thế nào. Cụ thể là, đối với trường hợp Ủy ban nhân dân cấp xã đã tổng đạt giấy mời hợp lệ cho các bên rồi nhưng một bên hoặc hai bên đương sự vắng mặt mà không có lý do chính đáng thì Ủy ban nhân dân cấp xã sẽ không tiến hành hòa giải và sẽ gửi thư mời lần thứ hai cho các bên. Nếu lần thứ hai mà các bên vẫn vắng mặt thì sẽ xem là các bên chưa hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã và chưa đủ điều kiện để thực hiện giai đoạn tiếp theo là khởi kiện và yêu cầu cơ quan hành chính giải quyết. Theo đó, bản chất của hòa giải là sự tự nguyện thỏa thuận, thể hiện thiện chí của các bên trong việc giải quyết tranh chấp nên bắt buộc phải có sự tham gia của các bên trong tranh chấp. Đồng thời, hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã là thủ tục mang tính chất pháp lý bắt buộc các bên phải thực hiện nên nếu một trong các bên không tham gia hòa giải thì phải xem là các bên chưa hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã. Việc quy định cụ thể như trên sẽ bảo đảm được quyền lợi chính đáng của các chủ thể sử dụng đất, cũng như góp phần bảo đảm việc áp dụng pháp luật giữa các địa phương được thực hiện một cách thống nhất và khách quan.

Bốn là, cần quy định chế tài bắt buộc thực thi đối với kết quả hòa giải thành của Ủy ban nhân dân cấp xã. Đối với trường hợp tranh chấp đất đai đã được tổ chức và

(Xem tiếp trang 50)

người am hiểu nguồn gốc đất đã chết, để có cơ sở pháp lý rõ ràng, tạo thuận lợi trong việc áp dụng giải quyết bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất của cơ sở tôn giáo □

1. Phạm Hữu Nghị, Hoàn thiện các quy định về đất tôn giáo, đất tín ngưỡng, Hội thảo cấp trường “Góp ý dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)”, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, năm 2022, tr. 50.
2. Huỳnh Nguyễn Thanh Tâm, Bồi thường về đất bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng, Luận văn Thạc sĩ chuyên ngành Luật Kinh tế, Trường Đại học Cần Thơ, năm 2021, tr. 27.
3. Phan Trung Hiền, Những điều cần biết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, năm 2021, tr. 203 - 204.
4. Phan Trung Hiền, Tlđđ, tr. 220.
5. Phan Trung Hiền (Chủ biên), Châu Hoàng Thân, Trần Vang Phú, Pháp luật về quy hoạch và giải phóng mặt bằng, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, năm 2019, tr. 255.
6. Phan Trung Hiền, Nguyễn Thành Phương, Hoàn thiện pháp luật về cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc khi Nhà nước thu hồi đất, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 8 (2021), tr. 22.
7. Khoản 5 Điều 54 Luật Đất đai năm 2013.
8. Khoản 5 Điều 54 Luật Đất đai năm 2013.

Hòa giải tranh chấp đất đai...

(Tiếp theo trang 45)

có kết quả hòa giải thành thì cần quy định một khoảng thời gian khoảng 30 ngày, các bên có quyền cho ý kiến về việc thay đổi kết quả trong biên bản hòa giải trước đó⁴. Nếu sau thời hạn này, các bên không có ý kiến gì khác thì kết quả biên bản hòa giải sẽ có giá trị bắt buộc với các bên, nếu các bên không thực thi kết quả hòa giải thành và dẫn đến gây ảnh hưởng tiêu cực đến bên còn lại, thì sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật. Nếu trong khoảng thời gian đó mà các bên thay đổi ý kiến thì sẽ tiến hành hòa giải lần hai và giá trị pháp lý của biên bản

hòa giải này sẽ có giá trị ngay lập tức và bắt buộc các bên phải thực hiện. Việc quy định cơ chế bắt buộc đối với kết quả hòa giải thành sẽ không chỉ giúp bảo đảm được quyền và lợi ích chính đáng của các bên khi một bên không thực hiện theo những gì đã thỏa thuận mà còn giúp nâng cao giá trị pháp lý của các quyết định của cơ quan nhà nước, tạo được lòng tin của nhân dân vào năng lực của cơ quan nhà nước trong việc giải quyết tranh chấp đất đai nói riêng và tranh chấp dân sự nói chung □

1. Nguyễn Văn Sơn, Hòa giải tranh chấp đất đai và những khó khăn, vướng mắc trong công tác kiểm sát giải quyết vụ án tranh chấp đất đai, <http://vienkiemsatbrvt.gov.vn/portal/p/2318>, truy cập ngày 15/3/2023.
2. Nguyễn Văn Sơn, Tlđđ.
3. Minh Tuấn, Vướng mắc, bất cập, kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục tố tụng dân sự, https://stp.bacgiang.gov.vn/hien-thi-noi-dung/-/asset_publisher/wtMnvtGfRUNi/content/vuong-mac-bat-cap-kien-nghi-hoan-thien-pl-ve-tham-quyen-giai-quyet-tranh-chap-at-ai-theo-thu-tuc-tlds, truy cập ngày 15/3/2023.
4. Nguyễn Tiến Mạnh, Thực trạng giải quyết tranh chấp đất đai và kiến nghị sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013, <https://thuvienphapluat.vn/banan/tin-tuc/thuc-trang-giai-quyet-tranh-chap-dat-dai-va-kien-nghi-sua-doi-bo-sung-luat-dat-dai-2013-5570>, truy cập ngày 15/3/2023.