

# Hòa giải tranh chấp đất đai tại Việt Nam

*Phân tích pháp luật hiện hành, các thực tiễn và  
khuyến nghị cho cải cách*



HÀ NỘI, THÁNG 10 NĂM 2013





# Hòa giải tranh chấp đất đai tại Việt Nam

*Phân tích pháp luật hiện hành, các thực tiễn và  
khuyến nghị cho cải cách*

Hà Nội, tháng 10 năm 2013



*Báo cáo nghiên cứu được tài trợ bởi Cơ quan Phát triển Quốc tế Australia (AusAID) và Quỹ Châu Á.  
Các ý kiến trình bày trong báo cáo là ý kiến của riêng nhóm tác giả và không phản ánh quan điểm của  
Quỹ Châu Á hay Cơ quan Phát triển Quốc tế Australia.*

## MỤC LỤC

|                                                                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Lời cảm ơn.....                                                                                                                                                                      | 5  |
| Tóm tắt .....                                                                                                                                                                        | 6  |
| 1. Giới thiệu chung và phương pháp nghiên cứu .....                                                                                                                                  | 8  |
| Phương pháp nghiên cứu và các hoạt động nghiên cứu.....                                                                                                                              | 8  |
| 2. Tổng quan các nguyên tắc và pháp luật liên quan đến hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai tại việt nam .....                                                               | 11 |
| Giới thiệu về hòa giải ở Việt Nam .....                                                                                                                                              | 11 |
| Khái quát về hoà giải tranh chấp đất đai .....                                                                                                                                       | 12 |
| Pháp luật Việt Nam về hòa giải tranh chấp đất đai .....                                                                                                                              | 15 |
| 3. Phân tích thực trạng hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai tại việt nam..                                                                                            | 19 |
| Các dạng tranh chấp đất đai phổ biến .....                                                                                                                                           | 19 |
| Các dạng tranh chấp đất đai được hòa giải ở cơ sở.....                                                                                                                               | 20 |
| Các dạng tranh chấp đất đai không hòa giải ở cơ sở.....                                                                                                                              | 20 |
| Khác biệt giữa giải hoà tranh chất đất đai ở nông thôn và thành thị .....                                                                                                            | 21 |
| Nguyên nhân phát sinh tranh chấp đất đai .....                                                                                                                                       | 22 |
| Nhận thức của người dân, cán bộ cấp xã, cán bộ cấp huyện về vai trò của hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai .....                                                     | 22 |
| Những hạn chế và kẽ hở trong các quy định về hòa giải cơ sở trong tranh chấp đất đai của pháp luật hiện hành .....                                                                   | 25 |
| 4. Khuyến nghị về hoàn thiện các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai tại việt nam...                                                                                             | 27 |
| Các khuyến nghị về sửa đổi, bổ sung các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai của Luật Đất đai năm 2003.....                                                                       | 27 |
| Khuyến nghị bổ sung quy định về tham vấn, trao đổi ý kiến trong quá trình giải quyết tranh chấp đất đai có tính chất công (giữa người dân với các cơ quan nhà nước) .....            | 29 |
| Khuyến nghị về việc thực hiện các nghiên cứu tiếp theo và thí điểm mô hình hoà giải đối với các tranh chấp đất đai có tính chất công (giữa người dân với các cơ quan nhà nước) ..... | 29 |
| 5. Kết luận .....                                                                                                                                                                    | 30 |
| Phụ lục .....                                                                                                                                                                        | 31 |

## Lời cảm ơn

Với sự hỗ trợ của Quỹ Châu Á và Cơ Quan Phát Triển Quốc Tế Australia (AusAID), Viện Nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển (PLD) trực thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) đã tiến hành thực hiện báo cáo nghiên cứu về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai tại Việt Nam (sau đây gọi là báo cáo nghiên cứu).

**Nhóm chuyên gia trực tiếp thực hiện báo cáo nghiên cứu bao gồm:**

1. PGS.TS. Nguyễn Quang Tuyền - Trưởng Bộ môn Luật Đất đai, Đại học Luật Hà Nội (*Trưởng nhóm nghiên cứu*).
2. TS. Nguyễn Hải An - Tòa Dân sự, Tòa án Nhân dân Tối Cao
3. LS. Nguyễn Thị Hương
4. LS. Hoàng Nguyên Bình
5. Bà Ngô Thị Thịnh - cán bộ PLD
6. Bà Bùi Thu Dung - cán bộ PLD
7. Bà Trần Thị Hà Thương - cán bộ PLD
8. Bà Phạm Thị Thùy Dương - cán bộ PLD

Nhóm chuyên gia của Quỹ Châu Á bao gồm Lê Thu Hiền và Nguyễn Thu Hằng, với sự hướng dẫn của Tiến sĩ Ninh Ngọc Bảo Kim, William Taylor và Debra Ladner. Tiến sĩ Samuel Saunders thuộc trường Đại Học Luật Stanford và Đào Minh Tâm hỗ trợ biên tập báo cáo. Nhóm chuyên gia chân thành cảm ơn những cá nhân trả lời phỏng vấn và trợ giúp nhóm hoàn thành dự án.

## Tóm tắt

Tranh chấp đất đai hiện đang là vấn đề nóng bỏng thu hút sự quan tâm của dư luận xã hội ở nước ta. Thủ tục hành chính rườm rà, nguồn gốc lịch sử tranh chấp đất đai phức tạp, và cơ chế giải quyết tranh chấp còn nhiều bất cập đẩy người dân vào tranh chấp kéo dài với những hệ lụy cho bản thân và ổn định xã hội. Do vậy, nếu cải thiện được các biện pháp giải quyết tranh chấp theo hướng kịp thời và hiệu quả hơn sẽ tránh được những nguy cơ này. Tuy có hệ thống toà án để giải quyết các tranh chấp, người dân thường tìm đến các hình thức giải quyết khác trước khi phải tìm đến toà án như một biện pháp cuối cùng. Pháp Luật Đất đai đã có các quy định về giải quyết vấn đề này mà một trong những biện pháp đó là hoà giải. Hoà giải là quá trình tự nguyện khi các bên tranh chấp cùng thương lượng để đạt tới một giải pháp đồng thuận với sự giúp đỡ của một người/nhóm người trung gian và trung lập. Tuy nhiên các nghiên cứu cho thấy thực tiễn hoà giải tranh chấp đất đai ở Việt Nam không đạt hiệu quả cao.

Để hiểu và cải thiện thực trạng hoà giải tranh chấp đất đai ở Việt Nam, Quỹ Châu Á, kết hợp với AusAID, đã hỗ trợ Viện Nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển (PLD) thực hiện nghiên cứu này. Các hoạt động chính bao gồm: nghiên cứu bàn giấy, thảo luận nhóm tập trung ở 4 tỉnh, thành phố (Hà Nội, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, và Thành phố Hồ Chí Minh), phỏng vấn và điều tra xã hội học tại 5 tỉnh, thành phố (Hải Phòng, Nghệ An, Đà Nẵng, Cần Thơ, và Bình Dương). Mục đích của nghiên cứu này là phân tích pháp luật hiện hành và thực trạng thực thi các quy định về hòa giải trong tranh chấp đất đai và đưa ra các khuyến nghị góp phần hoàn thiện pháp luật về hòa giải cơ sở trong tranh chấp đất đai.

Có rất nhiều loại hình tranh chấp đất đai phổ biến ở Việt Nam với những nguyên nhân bao gồm thiếu sót và thiếu nhất quán trong cơ chế quản lý đất đai, cán bộ công chức liên quan đến đất đai còn tham nhũng sách nhiễu, thiếu hiểu biết về Luật Đất đai và thiếu tôn trọng luật đất đai, hoặc tranh chấp đất đai phát sinh từ nguyên nhân do hoàn cảnh lịch sử để lại.

Công tác hoà giải diễn ra dưới nhiều hình thức cả trong và ngoài tố tụng tư pháp. Theo Luật Đất đai năm 2003 và các quy định có liên quan, hòa giải cơ sở do nhóm hòa giải cơ sở ở địa phương (thường gồm có già làng, cán bộ về hưu, người đứng đầu các tổ chức quần chúng) đảm nhiệm. Nếu hoà giải cơ sở không thành công, UBND cấp phường/xã đứng ra tổ chức hoà giải. Nếu vẫn còn tranh chấp, các bên có thể đưa ra toà án phân xử. Tuy nhiên, theo pháp luật hiện hành, các tranh chấp đất đai có liên quan đến cơ quan nhà nước phải được giải quyết qua thủ tục khiếu kiện hành chính.

Việc thực hiện hoạt động hoà giải có hiệu quả hay không không chỉ phụ thuộc vào các quy phạm pháp luật mà còn bị chi phối mạnh mẽ bởi các quy tắc đạo đức, phong tục tập quán truyền thống của nhiều dân tộc Việt. Các thủ tục hoà giải được đúc kết từ hướng dẫn của Đảng và luật pháp Nhà nước, đồng thời dựa vào các quy tắc đạo đức, phong tục tập quán ở địa phương để khuyến khích các bên dàn xếp xoá bỏ tranh chấp. Ở nông thôn nơi quan hệ cộng đồng còn rất khăng khít và các quy tắc đạo đức không thay đổi, hoạt động hoà giải cơ sở thường có tỷ lệ thành công cao hơn tại thành thị nơi đất đai là tài sản có giá trị kinh tế cao đồng thời mối quan hệ gắn bó trong cộng đồng kém phần khăng khít.

Báo cáo đưa ra các khuyến nghị cụ thể góp phần sửa đổi, bổ sung các quy định về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai của Luật Đất đai nhằm làm rõ và hoàn thiện thủ tục hòa giải, bao gồm ủy quyền cho UBND giám sát thi hành các thoả thuận sau khi hoà giải thành công. Tăng cường tập huấn, tăng lương cho các cán bộ tổ hoà giải. Dùng hoà giải thay vì khiếu nại hành chính khi giải quyết tranh chấp giữa người dân với các cơ quan nhà nước liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Bổ sung quy định về tham vấn cộng đồng về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cũng là một biện pháp để giảm thiểu tranh chấp và tạo dựng bầu không khí hợp tác giữa các bên liên quan.

## I. Giới thiệu chung và phương pháp nghiên cứu

Tranh chấp đất đai hiện đang là vấn đề nóng bỏng thu hút sự quan tâm của dư luận xã hội ở nước ta. Tranh chấp đất đai nếu không được giải quyết nhanh chóng, dứt điểm và kịp thời sẽ tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị. Luật Đất đai 2003 và các luật và nghị định liên quan có quy định việc giải quyết tranh chấp đất đai. Tuy có hệ thống tòa án để giải quyết các tranh chấp, do hệ thống tòa án chưa mạnh, người dân và doanh nghiệp thường tìm đến các cách thức giải quyết khác trước khi phải tìm đến tòa án như một biện pháp cuối cùng<sup>1</sup>.

Hoà giải là một phương thức giải quyết cho một số trường hợp tranh chấp theo quy định của Luật Đất đai. Hoà giải là quá trình tự nguyện khi các bên tranh chấp cùng thương lượng để đạt tới một giải pháp đồng thuận với sự giúp đỡ của một người/nhóm người trung gian và trung lập. Hoà giải trở thành một xu hướng được ưa chuộng trên thế giới như một cách giải quyết tranh chấp hiệu quả và thân thiện hơn so với khiếu kiện ở tòa án.<sup>2</sup> Các biện pháp hoà giải đã tồn tại từ rất lâu, có thể tìm được trong phong tục tập quán của nhiều cộng đồng trên thế giới.

Tuy hòa giải được coi là một giải pháp thay thế cho khiếu kiện ở tòa án, các nghiên cứu và kinh nghiệm cho thấy hòa giải tranh chấp đất đai ở Việt Nam có tỷ lệ thành công rất thấp. Nguyên nhân là do yếu kém trong hệ thống pháp luật, năng lực hòa giải cơ sở kém, bản chất phức tạp của các vụ tranh chấp đất đai ở Việt Nam, và nền tảng kinh tế chính trị-xã hội ở Việt Nam có một số đặc tính không phù hợp với hoà giải.

Để hiểu rõ thực trạng hoà giải tranh chấp đất đai ở Việt Nam, Quỹ Châu Á, kết hợp với Cơ Quan Phát Triển Quốc Tế Australia (AusAID), đã tài trợ Viện Nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển (PLD) thực hiện nghiên cứu này. Các hoạt động chính gồm có nghiên cứu bàn giấy, thảo luận nhóm tập trung, phỏng vấn các bên và khảo sát qua phiếu hỏi. Nghiên cứu nhằm phân tích pháp luật hiện hành và thực trạng thực thi các quy định về hòa giải cơ sở tranh chấp đất đai và đưa ra các khuyến nghị góp phần hoàn thiện pháp luật về hòa giải cơ sở trong tranh chấp đất đai. Ngoài ra, nghiên cứu hướng tới xây dựng các diễn đàn khuyến khích thảo luận và tranh luận giữa các nhà hoạch định chính sách và các bên liên quan về chủ đề hòa giải.

Báo cáo trước hết nghiên cứu các nguyên tắc lý thuyết và nền tảng pháp luật của hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai, sau đó sẽ đánh giá thực tiễn và nhận thức liên quan đến hòa giải trong tranh chấp đất đai ở Việt Nam, đồng thời đưa ra các khuyến nghị để hoàn thiện luật pháp và tăng cường hiệu quả hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai.

## Phương pháp nghiên cứu và các hoạt động nghiên cứu

Để có cái nhìn toàn diện về luật pháp và thực tiễn về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai, nhóm tác giả đã nghiên cứu luật và các quy định liên quan, tổ chức bốn buổi thảo luận nhóm tập trung, và phỏng vấn 315 người ở năm tỉnh thành phố trên cả nước.

<sup>1</sup> See Gillespie, J. (2011). "Exploring the Limits of the Judicialization of Urban Land Disputes in Vietnam", 45 Law and Society Review 241.

<sup>2</sup> Xem ví dụ về các biện pháp hòa giải ở các nước Châu Á khác trong nghiên cứu của Gunawardana, M. (2011) "A Just Alternative: Providing Access to Justice through Two Decades of Community Mediation Boards in Sri Lanka", the Asia Foundation; Lederach, J.P. and Thapa, P. (2012) "Staying True in Nepal: Understanding Community Mediation through Action Research". The Asia Foundation Occasional Paper No. 10.

### *Thảo luận nhóm*

Các buổi thảo luận nhóm về hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai được thực hiện với sự tham gia của các bên liên quan bao gồm luật sư, đại diện cơ quan nhà nước, đại diện các tổ chức đoàn thể, và đại diện ngành tòa án tại các tỉnh, thành phố sau:

- Tháng 02/2013, tổ chức tại Hà Nội với chủ đề “*Vai trò của Tòa án Nhân dân và Ủy ban Nhân dân trong hòa giải tranh chấp đất đai trên địa bàn Hà Nội*”.
- Tháng 03/2013, tổ chức tại thành phố Vinh Yên - tỉnh Vĩnh Phúc với chủ đề “*Hòa giải tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất tại tỉnh Vĩnh Phúc*”.
- Tháng 4/2013, tổ chức tại thành phố Bắc Ninh - tỉnh Bắc Ninh với chủ đề “*Hòa giải tranh chấp phát sinh trong quá trình đô thị hóa, chuyển đổi mục đích sử dụng đất*”.
- Ngày 16/04/2013, tổ chức tại thành phố Hồ Chí Minh với chủ đề “*Vai trò của trung tâm trợ giúp pháp lý, văn phòng luật sư và các đoàn thể xã hội trong hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở*”.

### *Phòng vấn và điều tra xã hội học*

Việc tiến hành phỏng vấn, điều tra xã hội học về thực trạng hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai được thực hiện tại 05 tỉnh được lựa chọn: (i) Hải Phòng thuộc miền Bắc; (ii) Nghệ An thuộc miền Bắc Trung Bộ; (iii) Đà Nẵng thuộc miền Trung; (iv) Cần Thơ thuộc Đồng bằng sông Cửu Long; (v) Bình Dương thuộc miền Đông Nam Bộ.

Tại mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, nhóm nghiên cứu tiến hành điều tra, phỏng vấn theo 03 nhóm đối tượng sau: a) Người dân; b) Tổ trưởng, tổ viên tổ hòa giải tại thôn, ấp, tổ dân phố, cán bộ xã, phường, thị trấn; c) Cán bộ quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Tổng số người được phỏng vấn là 315 người (tương ứng với 315 phiếu điều tra, phỏng vấn).

Việc tiến hành điều tra, khảo sát tại mỗi tỉnh được thực hiện ở 2 - 4 phường/xã thuộc từ 2-3 quận/huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Cụ thể:

- Tại thành phố Hải Phòng: Tòa án nhân dân (TAND) thành phố Hải Phòng; Phòng Tư pháp, Ủy ban nhân dân phường (UBND phường) Hùng Vương, UBND phường Trại Chuối, UBND phường Phạm Hồng Thái - quận Hồng Bàng; Phòng Tư pháp, UBND phường Tràng Minh, UBND phường Ngọc Sơn - quận Kiến An.
- Tại tỉnh Nghệ An: Phường Vinh Tân - thành phố Vinh; UBND xã Nam Lộc - huyện Nam Đàn; UBND xã Hưng Xuân, UBND xã Hưng Đạo, Tòa án nhân dân huyện - huyện Hưng Nguyên.
- Tại thành phố Đà Nẵng: TAND thành phố Đà Nẵng; Phòng Tư pháp, UBND phường Xuân Hà, UBND phường Vĩnh Trung, UBND phường Thạch Gián - quận Thanh Khê; Phòng Tư pháp, UBND phường An Hải Tây, UBND phường Phước Mỹ, UBND phường Thọ Quang - quận Sơn Trà.

- Tại thành phố Cần Thơ: UBND phường An Khánh, UBND phường Cái Khế - quận Ninh Kiều; UBND phường An Thới - quận Bình Thủy; Phòng Tư pháp, UBND xã Thạnh Mỹ, UBND xã Thạnh Quới - huyện Vĩnh Thạnh.
- Tại tỉnh Bình Dương: UBND huyện, UBND xã Chánh Phú Hòa, UBND xã Hòa Lợi - huyện Bến Cát; UBND xã Khánh Bình và UBND thị trấn Uyên Hưng - huyện Tân Uyên.

Ngoài ra, nghiên cứu cũng dẫn chứng một số trường hợp tranh chấp đất đai ở Hà Nội áp dụng phương pháp hòa giải, cả trường hợp thành công và thất bại, được thu thập qua các buổi thảo luận, trình bày ở phần Phụ Lục.

Do những giới hạn về thời gian, kinh phí và yêu cầu đối với năng lực của cán bộ nghiên cứu nên các hoạt động thảo luận nhóm, trao đổi kinh nghiệm chỉ có thể thực hiện được ở 04/63 tỉnh, thành phố và việc phỏng vấn, điều tra xã hội học chỉ được thực hiện tại 05/63 tỉnh, thành phố trong cả nước. Do đó, những đánh giá, nhận xét chưa phản ánh tất cả mọi vấn đề nảy sinh trong việc thực thi pháp luật về hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai. Tuy nhiên, các địa điểm và đối tượng phỏng vấn đã được lựa chọn rất kỹ để đại diện cho sự đa dạng về địa lý, mức độ phát triển kinh tế, yếu tố nông thôn - thành thị, và các loại hình tranh chấp đất ở Việt Nam. Do đó, nhóm tác giả tin rằng nghiên cứu đưa ra những đánh giá chính xác về thực trạng hòa giải tranh chấp đất đai ở Việt Nam.

## 2. Tổng quan các nguyên tắc và pháp luật liên quan đến hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai tại Việt Nam

### Giới thiệu về hòa giải ở Việt Nam

#### Khái niệm hòa giải

“Hoà giải là tự chấm dứt việc xích mích, tranh chấp giữa các bên bằng sự thương lượng với nhau hoặc qua sự trung gian của một người khác. Hoà giải thành thì giữ gìn được sự đoàn kết giữa các bên, tránh được việc kiện tụng kéo dài, tốn kém và những trường hợp chỉ vì mâu thuẫn nhỏ mà biến thành việc hình sự”<sup>3</sup>.

“Hoà giải: Thuyết phục các bên tranh chấp tự giải quyết tranh chấp của mình một cách ổn thoả. Thông thường, việc hoà giải được tiến hành sau khi thương lượng (khiếu nại) giữa các bên đã không đạt được kết quả”<sup>4</sup>.

Một số đặc trưng cơ bản của hoà giải bao gồm: Thứ nhất, hoà giải là một phương thức giải quyết tranh chấp, bất đồng mâu thuẫn do các bên tranh chấp tiến hành dựa trên việc tự thương lượng, thoả thuận mang tính chất tự nguyện, tự giác thực hiện. Thứ hai, chủ thể trung tâm của hoà giải là bên trung gian giúp cho các bên tranh chấp thoả thuận với nhau về giải quyết tranh chấp. Điều này làm cho hoà giải có sự khác biệt với thương lượng. Bên trung gian có thể là cá nhân, luật sư, tổ chức tư vấn hoặc các tổ chức khác do các bên thoả thuận lựa chọn. Người này phải có vị trí độc lập với các bên và không có lợi ích liên quan đến tranh chấp. Bên thứ ba làm trung gian không đại diện cho quyền lợi của bất cứ bên nào và không có quyền đưa ra phán quyết. Thứ ba, ở Việt Nam, các thoả thuận, cam kết từ kết quả của quá trình hoà giải không có giá trị bắt buộc cưỡng chế thi hành mà phụ thuộc vào thiện chí, sự tự nguyện của các bên.

#### Các hình thức hòa giải

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

- *Hoà giải trong tố tụng tư pháp* là hòa giải tiến hành tại TAND khi cơ quan này giải quyết tranh chấp theo yêu cầu của các bên. Theo đó, TAND trong quá trình tiến hành tố tụng phải thực hiện nguyên tắc hoà giải. Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2004 quy định nguyên tắc hòa giải trong tố tụng dân sự: “Tòa án có trách nhiệm tiến hành hòa giải và tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ việc dân sự” (Điều 10).
- *Hoà giải ngoài tố tụng* là hòa giải trung gian được các bên tiến hành trước khi đưa vụ tranh chấp ra cơ quan tư pháp. Trong lĩnh vực đất đai, loại hòa giải này bao gồm:

3 Từ điển Luật học, Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội - 1999, tr.208 - 209.

4 Bộ Tư pháp - Viện Khoa học Pháp lý: Từ điển Luật học, Nxb Từ điển Bách khoa & Nxb Tư pháp, Hà Nội - 2006, tr. 365.

- *Hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn: Đây là việc hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp (sau đây gọi là UBND cấp xã) đối với các tranh chấp về đất đai theo quy định của Luật Đất đai năm 2003 và Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai (sau đây gọi là Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004).*
- *Hoà giải ở cơ sở: Là hòa giải được tổ chức ở xóm, thôn, ấp, tổ dân phố. Đây là loại hình hòa giải tự nguyện theo Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở để giải quyết các tranh chấp, bất đồng, mâu thuẫn nhỏ, đơn giản trong nội bộ nhân dân về lĩnh vực dân sự, hôn nhân và gia đình, đất đai.*

## Khái quát về hoà giải tranh chấp đất đai

### Quan niệm về hòa giải tranh chấp đất đai

“Hoà giải tranh chấp đất đai” là một thuật ngữ được sử dụng trong các văn bản pháp Luật Đất đai. Tuy nhiên, thuật ngữ này lại không được giải thích cụ thể trong Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Căn cứ vào quan niệm chung về hoà giải, chúng ta có thể đưa ra khái niệm về hoà giải tranh chấp đất đai như sau: “*Hoà giải tranh chấp đất đai là tự chấm dứt việc xích mích, tranh chấp trong sử dụng đất giữa các bên bằng sự thương lượng với nhau hoặc qua sự trung gian của một người khác*”.

Bên cạnh các đặc điểm chung của hoà giải tranh chấp, hoà giải tranh chấp đất đai còn có một số đặc trưng cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, việc hoà giải tranh chấp đất đai không chỉ dựa trên quan điểm, đường lối, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước mà còn áp dụng phong tục, tập quán truyền thống, hương ước, quy ước, luật tục của địa phương ... để vận động, thuyết phục các bên tranh chấp hoá giải bất đồng, mâu thuẫn về đất đai.

*Thứ hai*, việc hoà giải tranh chấp đất đai phải tiến hành vận động, tuyên truyền, thuyết phục các bên một cách kiên trì, bền bỉ, liên tục và tốn nhiều thời gian, công sức của người hoà giải mới mong đạt được sự thành công. Hơn nữa, việc hoà giải tranh chấp đất đai muốn đạt hiệu quả thì không chỉ trông chờ vào các cơ quan công quyền mà phải khuyến khích, huy động sự tham gia tích cực, chủ động, sáng tạo của cộng đồng, các tổ chức quần chúng ở cơ sở và các thiết chế tự quản của người dân ở cơ sở.

*Thứ ba*, thực tế giải quyết tranh chấp đất đai cho thấy do tính chất phức tạp, gay gắt của loại tranh chấp này, nên nếu tranh chấp đất đai không được giải quyết mau lẹ, nhanh chóng, dứt điểm ngay từ khi phát sinh bất đồng, mâu thuẫn thì việc giải quyết ngày càng khó khăn, phức tạp. Vì vậy, việc hoà giải tranh chấp đất đai cần được thực hiện kịp thời và nhanh chóng. Điều này đòi hỏi tổ chức, cá nhân thực hiện vai trò hoà giải tranh chấp đất đai phải luôn luôn chủ động sẵn sàng vào cuộc ngay từ khi nảy sinh các bất đồng, mâu thuẫn về đất đai trong nội bộ nhân dân.

*Thứ tư*, do đất đai có tầm quan trọng đặc biệt đối với con người nên tranh chấp đất đai tiềm ẩn nhiều hậu quả tiêu cực về chính trị, kinh tế và xã hội. Vì vậy, việc hoà giải tranh chấp đất đai không chỉ là nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà còn là trách nhiệm của cả cộng đồng xã hội và của mỗi người sử dụng đất (SDĐ).

*Thứ năm*, người tiến hành hòa giải phải khách quan, công minh, đảm bảo giải quyết tranh chấp một cách công bằng, không thiên vị, không áp đặt các bên đương sự trong việc hoà giải tranh chấp đất đai. Các bên tự nguyện đưa ra các cơ sở, dẫn chứng thực tiễn để chứng minh cho quyền và nghĩa vụ của mình, tự do thảo luận, đề xuất giải pháp, thỏa thuận, và chấp nhận ý kiến tư vấn giải quyết của hòa giải viên. Thành viên tổ hoà giải chỉ đưa ra những lời giải thích, phân tích “*điều hơn, lẽ thiệt*” hoặc phân tích sự hợp lý, đưa ra lời tư vấn để các bên đương sự suy nghĩ tự quyết định việc hoá giải những bất đồng, mâu thuẫn. Hòa giải viên không chỉ giúp các bên tranh chấp hóa giải mâu thuẫn mà còn góp phần nâng cao nhận thức tuân thủ pháp luật của người dân. Hoà giải viên tuyệt đối không đưa ra nhận định chủ quan hoặc đưa ra phán quyết “*đúng - sai*” để áp đặt với các bên đương sự trong quá trình hoà giải.

*Thứ sáu*, thành viên tổ hoà giải nên giữ bí mật thông tin đời tư của các bên tranh chấp; tôn trọng quyền, lợi ích hợp pháp của người khác; không xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng. Mọi hoạt động hoà giải đều nhằm xây dựng niềm tin, tôn trọng, hiểu biết lẫn nhau giúp cho các bên biết kiềm chế, nhường nhịn nhau nhằm đạt được thỏa thuận, đi đến hòa giải thành công.

*Thứ bảy*, hoà giải tranh chấp nói chung và hoà giải tranh chấp đất đai nói riêng cần xoá tan tâm lý “*thắng - thua*” của các bên đương sự và thay vào đó là khuyến khích tinh thần “*đôi bên cùng có lợi*”. Trên thực tế do sự thiếu kiềm chế hoặc chỉ nhận thấy lợi ích trước mắt mà nảy sinh bất đồng, mâu thuẫn giữa các bên và khi phát sinh do tâm lý sĩ diện, hiếu thắng mà các bên tranh chấp có thái độ căng thẳng, cố chấp. Người hoà giải viên phải nắm bắt được tâm lý này của các bên đương sự để đưa ra những liệu pháp tâm lý nhằm giúp làm dịu sự căng thẳng, tính sĩ diện, ích kỷ hoặc tâm lý “*thắng - thua*”.

#### *Cơ sở xây dựng quy định hoà giải tranh chấp đất đai ở Việt Nam*

Khác với một số nước trên thế giới, ở Việt Nam, người dân có xu hướng không khởi kiện các tranh chấp đất đai tại TAND mà họ thường tự thương lượng với nhau thông qua hoà giải để tìm ra giải pháp giải quyết bất đồng, mâu thuẫn nảy sinh trong sử dụng đất. Việc giải quyết tranh chấp đất đai tại TAND hoặc thông qua các cơ quan công quyền chỉ được thực hiện khi phương thức hoà giải trong nội bộ nhân dân không mang lại kết quả. Đây là một trong những biện pháp giải quyết tranh chấp đất đai mang lại hiệu quả và được người dân rất ưa chuộng bởi lẽ:

*Thứ nhất*, xã hội truyền thống Việt Nam chịu ảnh hưởng của tư tưởng “*đức trị*” của Nho giáo Trung Hoa, nên người dân (đặc biệt là người dân sống ở khu vực nông thôn) rất coi trọng các giá trị đạo đức. Các quan hệ xã hội dường như bị chi phối mạnh mẽ bởi các quy tắc đạo đức, phong tục tập quán truyền thống hơn là các quy phạm pháp luật. Người dân sống trong các đơn vị làng, xã luôn coi trọng ý thức giữ gìn tình đoàn kết giữa các thành viên trong cộng đồng và loại bỏ các yếu tố gây tổn hại đến mối quan hệ khăng khít giữa các thành viên với cộng đồng. Đây chính là nền tảng để ra đời phương thức hoà giải tranh chấp nói chung và hoà giải tranh chấp đất đai nói riêng ở cơ sở.

*Thứ hai*, một đặc điểm cơ bản xuyên suốt quá trình phát triển văn hoá làng, xã là vai trò và sự chi phối của dòng họ, các tổ chức quần chúng đối với toàn bộ xã hội nông thôn Việt Nam. Trong khi đó, hoà giải lại tạo tiền đề thuận lợi để phát huy vai trò, sức mạnh to lớn của dòng họ, các đoàn thể quần chúng ở cơ sở trong việc giải quyết những bất đồng, mâu thuẫn trong nội bộ nhân dân. Chính vì vậy, hoà giải tranh chấp đất đai được khuyến khích thực hiện.

*Thứ ba*, UBND cấp xã là cấp quản lý đất đai trực tiếp và gần gũi với nhân dân nhất trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai có thẩm quyền chung bao gồm: Chính phủ, UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện và UBND cấp xã. Do là cơ quan quản lý đất đai trực tiếp và gần gũi với người dân, nên UBND cấp xã là cơ quan nắm rõ và hiểu biết tường tận về lịch sử nguồn gốc SDD cũng như những biến động trong quá trình sử dụng của mảnh đất đang tranh chấp. Hơn nữa, là người quản lý đất đai trực tiếp, nên UBND cấp xã nắm trong tay hệ thống hồ sơ, bản đồ địa chính, sổ sách địa chính ở cơ sở (trong đó có các tài liệu, chứng cứ pháp lý về thửa đất đang tranh chấp). Vì vậy, việc hoà giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện sẽ thuận lợi hơn; đồng thời, hiệu quả và khả năng thuyết phục các bên tranh chấp trong hoà giải tranh chấp đất đai sẽ cao hơn.

*Thứ tư*, một ưu thế của hoà giải là tính linh hoạt, mềm dẻo, thủ tục thực hiện đơn giản, tiện lợi và ít tốn kém về vật chất, thời gian, công sức nên hoà giải thường được người dân (nhất là người dân ở khu vực nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa nơi rất khó để tiếp cận với các hình thức giải quyết tranh chấp khác cũng như thiếu thốn luật sư và nguồn lực – tiền bạc để theo đuổi các hình thức giải quyết tranh chấp khác) sử dụng để giải quyết các tranh chấp đất đai nảy sinh trong nội bộ nhân dân.

*Hoà giải cơ sở về tranh chấp đất đai trong phong tục, tập quán địa phương*

Hoà giải dưới các hình thức đã xuất hiện trong các phong tục, tập quán lâu đời của một số đồng các dân tộc Việt. Sau đây là hai ví dụ:

*(i) Quy ước văn hoá, hương ước làng, xã của người Kinh*

Tìm hiểu nội dung quy ước văn hoá hoặc hương ước của một số làng, xã đại diện cho cư dân người Kinh - dân tộc chiếm số lượng người đông đảo nhất ở Việt Nam - cho thấy một trong những nội dung mà hầu hết là quy ước văn hoá đề cập đó là cách thức hoà giải tranh chấp đất đai ở địa phương. Việc ghi nhận hoà giải tranh chấp đất đai trong quy ước văn hoá nhằm xác định trách nhiệm của mỗi cá nhân đối với cộng đồng nơi mình sinh sống trong việc giải quyết bất đồng, mâu thuẫn, xích mích về đất đai nhằm góp phần duy trì sự đoàn kết trong nội bộ nhân dân.

Ví dụ: Quy ước văn hóa thôn Yên Khê, xã Song Khê (thành phố Bắc Giang, tỉnh Bắc Giang) quy định: *“Mọi tranh chấp về quyền lợi, mâu thuẫn cá nhân phải được hoà giải ở thôn. Đơn thư khiếu kiện của công dân phải gửi đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết theo quy định của Luật Khiếu nại Tố cáo, không được gửi vượt cấp khi cấp cơ sở chưa giải quyết hoặc giải quyết chưa xong; không lôi kéo để khiếu kiện vượt cấp, đông người”* (khoản 4 Điều 5).

Trong cuốn *“Việt Nam phong tục”* được viết vào đầu thế kỷ 20 của nhà văn, nhà báo nổi tiếng Phan Kế Bính, tác giả có dẫn vài mục khoản ước của làng Đề Kiều thuộc tỉnh Bắc Ninh như sau: Ở mục *“Tự Trị”* có quy định về việc thưa kiện *“Tiết thứ tư- thưa kiện: Người trong dân có thưa kiện với nhau phải trình dân trước cho dân xử trước đã, chứ không được tự tiện lên ngay quan. Nếu ai không tuân thì sẽ bị phạt một đồng bạc nộp vào công quỹ bản xã.”* Như vậy, qua một vài ví dụ trên cho thấy quy ước, hương ước có vai trò tích cực trong việc hòa giải ở cơ sở các tranh chấp nói chung và tranh chấp đất đai nói riêng.

*(ii) Luật tục của đồng bào Raglai*

Theo nghiên cứu của GS.TSKH. Phan Đăng Nhật trong cuốn sách *“Luật tục với đời sống”* - Tập I do Nhà xuất bản Tư pháp ấn hành năm 2007 thì trong đời sống của đồng bào Raglai

ở huyện Khánh Sơn (tỉnh Khánh Hòa), ở hình thức này hay hình thức khác, ở những mức độ khác nhau, một số điều khoản của luật tục vẫn tham gia một cách tích cực vào đời sống xã hội, vào việc điều hoà các mối quan hệ xã hội trong các *paloi* dưới hình thức một số quy định của các tổ hoà giải. Trên thực tế, các tổ hoà giải đã chủ yếu vận dụng luật tục vào việc giải quyết những mâu thuẫn, tranh chấp, khiếu kiện trong phạm vi các quan hệ dân sự, trong đó đặc biệt là các quan hệ hôn nhân và gia đình, quan hệ đất đai.

#### *Các hạn chế của hoà giải*

Một số các hạn chế thường được chỉ ra như sau<sup>5</sup>:

1. Khi không có những biện pháp bảo vệ như ở toà án, bên mạnh có thể ép bên yếu làm theo các yêu cầu của họ.
2. Khi hoà giải quá tập trung vào lợi ích cá nhân của các bên liên quan có thể bỏ qua các lợi ích chung của cộng đồng.
3. Dưới sức ép để giải quyết tranh chấp một cách êm thấm và nhanh chóng, những hành động sai trái có thể không được xử lý đúng mức.
4. Hoà giải có thể áp đặt một số hình thức phân biệt đối xử (về giới, dân tộc, đẳng cấp v.v.) theo luật tục địa phương đặt ra bởi các già làng, trưởng bản.
5. Hoà giải không đảm bảo sẽ đi đến kết quả, có nguy cơ tốn thời gian và có thể còn làm tăng mức độ nghiêm trọng của tranh chấp.
6. Trong trường hợp một trong các bên liên quan không thuộc cùng một cộng đồng, không hiểu và tuân thủ những quy tắc địa phương tại nơi xảy ra tranh chấp thì hoà giải có thể không mang lại kết quả gì.

### **Pháp luật Việt Nam về hòa giải tranh chấp đất đai**

Kế thừa những quy định của Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003 quy định các tranh chấp đất đai được giải quyết theo các phương thức sau: (1) Hòa giải; (2) Giải quyết bởi cơ quan hành chính (Ủy ban Nhân dân (UBND) cấp huyện và UBND cấp tỉnh); (3) Giải quyết thông qua Tòa án.

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2003 và Điều 159 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004, hòa giải tranh chấp đất đai được thực hiện theo ba bước sau đây.

#### *1. Các bên tranh chấp đất đai tự thương lượng:*

Đây là biện pháp hòa giải tranh chấp đất đai mà theo đó các bên tranh chấp tự tiến hành việc gặp gỡ, trao đổi, bàn bạc thương lượng, thỏa thuận với nhau để thống nhất biện pháp tháo gỡ những bất đồng, mâu thuẫn. Biện pháp giải quyết tranh chấp này thường không có sự tham gia của bên thứ ba đóng vai trò làm trung gian hòa giải. Trên phương diện pháp lý, Nhà nước cũng không có bất kỳ sự can thiệp nào. Việc hoá giải tranh chấp hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí, sự định đoạt của các bên tranh chấp. Biện pháp này phù hợp với tâm lý người Việt Nam mong muốn duy trì sự ổn định các quan hệ xã hội và không muốn làm

5 McAdoo và Bakken, I. (1990) “Việc chính phủ địa phương áp dụng hoà giải để giải quyết tranh chấp công” *Tạp Chí Luật Sư Đô Thị* số 22, trang 179 và Zeinemann, R. (2001) “Các đặc điểm của hoà giải trong lĩnh vực công” *Tạp chí Environs* số 24, trang 49.

“sút mẻ” tình cảm, phá vỡ cấu trúc truyền thống. Giải quyết tranh chấp bằng biện pháp này sẽ giữ được sự kín đáo, tránh được sự dòm ngó, bàn tán của dư luận xã hội cũng như giảm thiểu được những nguy cơ ảnh hưởng xấu đến mối quan hệ tình cảm của các bên tranh chấp. Phương thức hoà giải này thường được sử dụng đối với những người sử dụng đất ở khu vực nông thôn hoặc đối với đồng bào dân tộc thiểu số, nơi mà yếu tố tình cảm, quan hệ láng giềng, thân tộc được người dân coi trọng và đề cao. Điều này lại càng được nhận diện rõ nét qua thực tiễn giải quyết tranh chấp đất đai trong thời gian qua. Việc hòa giải tranh chấp đất đai thường chỉ diễn ra và đạt hiệu quả khi các bên tranh chấp có mối quan hệ nhất định với nhau về mặt tình cảm và giá trị tranh chấp không lớn. Với mong muốn củng cố và tăng cường truyền thống đoàn kết, tinh thần tương thân, tương ái, giảm tải áp lực giải quyết tranh chấp đất đai cho các cơ quan công quyền, Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp chủ động gặp nhau để hoà giải. Để tạo cơ sở pháp lý cho phương thức hoà giải tranh chấp đất đai này được thực hiện trên thực tế, Luật Đất đai năm 2003 đã quy định: “Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hoà giải” (Khoản 1 Điều 135).

## 2. Hòa giải cơ sở trong tranh chấp đất đai

Đây là phương thức hòa giải tranh chấp đất đai có sự tham gia của bên thứ ba là tổ hòa giải cơ sở với tư cách là trung gian hòa giải. Điều 135 Luật Đất đai năm 2003 quy định: “Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hoà giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở” (khoản 1). Cụ thể hoá quy định này của Luật Đất đai năm 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 quy định: “Các bên tranh chấp đất đai phải chủ động gặp gỡ để tự hoà giải, nếu không thỏa thuận được thì thông qua hòa giải ở cơ sở để giải quyết tranh chấp đất đai” (Khoản 1 Điều 159). Như vậy, trong trường hợp các bên tự hoà giải không thành thì tổ hòa giải ở cơ sở sẽ tiến hành gặp gỡ và đóng vai trò trung gian giúp các bên ngồi lại, thương lượng với nhau nhằm giải quyết bất đồng, mâu thuẫn.

Tổ hòa giải cơ sở được UBND cấp xã thành lập tại các thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố. Thành viên của tổ hòa giải là những người cao tuổi, có uy tín, hiểu biết pháp luật và kinh nghiệm sống được lựa chọn trong cộng đồng dân cư. Thông thường họ là trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố, cán bộ Chi hội Phụ nữ, hội viên Chi hội Người cao tuổi, cán bộ, công chức nhà nước về hưu.

Để bảo đảm việc lựa chọn có chất lượng, chính xác đội ngũ các hòa giải viên cơ sở, pháp luật quy định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã và các tổ chức thành viên có trách nhiệm phối hợp với UBND cấp xã để thành lập tổ hòa giải cơ sở. Quy trình tuyển chọn, giới thiệu và bầu tổ viên tổ hòa giải được thực hiện theo các bước sau: (i) Bước 1. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã và các tổ chức thành viên lựa chọn, giới thiệu các ứng cử viên của tổ hòa giải cơ sở để nhân dân thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố bầu; (ii) Bước 2. Trưởng thôn, xóm, bản, ấp, Tổ trưởng tổ dân phố ... tổ chức và chủ trì cuộc họp nhân dân, cuộc họp chủ hộ gia đình hoặc tổ chức việc phát phiếu lấy ý kiến chủ hộ để bầu tổ viên Tổ hòa giải cơ sở; (iii) Bước 3: Biên bản bầu tổ viên Tổ hòa giải cơ sở được gửi đến Chủ tịch UBND cấp xã để xem xét và ra quyết định công nhận.

## 3. Hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp

Trình tự thủ tục tiến hành hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã được thực hiện theo quy định của Điều 135 Luật Đất đai năm 2003 và Điều 159 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004. Theo đó, trình tự này được thực hiện theo các bước sau:

1. Trong trường hợp tranh chấp đã tiến hành hòa giải ở cơ sở mà không đạt được sự thống nhất thì các bên tranh chấp có quyền gửi đơn đến UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp đề nghị hòa giải.
2. Sau khi tiếp nhận đơn đề nghị hoà giải tranh chấp đất đai, cán bộ tiếp nhận đơn chuyển đơn đến Chủ tịch UBND cấp xã để xem xét, xử lý. Thời hạn tiến hành hoà giải là ba mươi ngày làm việc, kể từ ngày UBND xã, phường, thị trấn nhận được đơn.
3. Chủ tịch UBND cấp xã xem xét và chuyển đơn cho cán bộ địa chính cấp xã nghiên cứu, đề xuất phương thức hoà giải tranh chấp; đồng thời, phân công Phó Chủ tịch UBND cấp xã phụ trách công tác quản lý đất đai chịu trách nhiệm tổ chức hoà giải tranh chấp đất đai theo quy định của pháp luật. Đối với các vụ việc tranh chấp đất đai phức tạp, gây tác động xấu đến tình hình chính trị, xã hội của địa phương thì có thể đích thân Chủ tịch UBND cấp xã đứng ra chủ trì buổi hoà giải.
4. Các cán bộ chuyên môn giúp UBND cấp xã chuẩn bị việc hoà giải tranh chấp đất đai bao gồm: (i) Nghiên cứu nội dung vụ việc tranh chấp; chứng cứ của các bên đương sự đối chiếu với các quy định của pháp Luật Đất đai và những tài liệu, hồ sơ, sổ sách địa chính, bản đồ địa chính về thửa đất tranh chấp do UBND cấp xã quản lý để xây dựng phương án hoà giải; (ii) Lập kế hoạch, thời gian, địa điểm, thành phần và các phương tiện vật chất cần thiết phục vụ việc hoà giải tranh chấp đất đai; (iii) Gửi giấy mời cho các thành viên tham gia buổi hoà giải; (iv) Thông báo hoặc gửi giấy triệu tập đến các bên đương sự.
5. Trường hợp tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (giấy CNQSD đất), quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật Đất đai năm 2003 thì việc giải quyết tranh chấp được thực hiện dựa theo các căn cứ sau:
  - i. Chứng cứ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đất do các bên tranh chấp đưa ra.
  - ii. Ý kiến của Hội đồng tư vấn giải quyết tranh chấp đất đai của xã, phường, thị trấn do UBND thành lập gồm có: a) Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn là Chủ tịch Hội đồng; b) Đại diện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tại xã, phường, thị trấn; c) Tổ trưởng tổ dân phố đối với khu vực đô thị; trưởng thôn, ấp, bản, buôn, phum, sóc đối với khu vực nông thôn; d) 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; đ) Cán bộ địa chính, cán bộ tư pháp xã, phường, thị trấn.
  - iii. Thực tế diện tích đất mà các bên tranh chấp đang sử dụng ngoài diện tích đất đang có tranh chấp và bình quân diện tích đất cho một nhân khẩu tại địa phương.
  - iv. Sự phù hợp của hiện trạng sử dụng thửa đất đang có tranh chấp với quy hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt.
  - v. Chính sách ưu đãi người có công của Nhà nước.
  - vi. Quy định của pháp luật về giao đất, cho thuê đất<sup>6</sup>.

Nhu vậy, trong quá trình hoà giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện, hội đồng tư vấn giải quyết tranh chấp đất đai do UBND xã, phường, thị trấn thành lập có vai trò tích cực trong việc đưa ra ý kiến tư vấn góp phần vào thành công của buổi hoà giải.

---

6 Điều 161 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai

6. Việc hoà giải phải được lập thành biên bản có chữ ký của các bên và có xác nhận hoà giải thành hoặc không thành của UBND xã, phường, thị trấn. Việc xác nhận kết quả hoà giải thành hoặc không thành có ý nghĩa và tác động trực tiếp cho việc tiến hành hay không tiến hành các bước tiếp theo để giải quyết tranh chấp đất đai. Trong trường hợp hoà giải thành thì tranh chấp đất đai giữa các bên đương sự coi như đã được giải quyết. Các bên tranh chấp thực hiện đúng cam kết ghi trong biên bản hoà giải thành. UBND cấp xã có trách nhiệm theo dõi, động viên, đôn đốc các bên tranh chấp thực hiện đúng nội dung của biên bản hoà giải thành. Ngược lại, trong trường hợp UBND cấp xã hoà giải tranh chấp đất đai không thành thì lập biên bản hoà giải không thành và hướng dẫn các bên tranh chấp gửi đơn đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai để giải quyết. Các cơ quan này bao gồm TAND và UBND cấp huyện, UBND cấp tỉnh.<sup>7</sup>
7. Kết quả hoà giải phải được báo cáo cho Chủ tịch UBND cấp xã.

---

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

1. Tranh chấp về quyền sử dụng đất mà đương sự có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật này và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì do Tòa án nhân dân giải quyết.
2. Tranh chấp về quyền sử dụng đất mà đương sự không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật này được giải quyết như sau:
  - a. Trường hợp Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết lần đầu mà một bên hoặc các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết; quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là quyết định giải quyết cuối cùng.
  - b. Trường hợp Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết lần đầu mà một bên hoặc các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường; quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường là quyết định giải quyết cuối cùng (Điều 136 Luật Đất đai năm 2003).

### 3. Phân tích thực trạng hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai tại Việt Nam

Sau đây là những phát hiện từ các cuộc thảo luận nhóm tập trung, phỏng vấn và điều tra xã hội học về các dạng tranh chấp đất đai phổ biến, nguyên nhân của các cuộc tranh chấp này, loại hình tranh chấp được hay không được hòa giải ở cơ sở, nhận định về tính hiệu quả của hoà giải, và những hạn chế trong pháp luật hiện hành quy định việc hoà giải. Các ví dụ cụ thể thu thập từ hồ sơ công và các cuộc phỏng vấn được trình bày trong Phụ Lục.

#### Các dạng tranh chấp đất đai phổ biến

Trên thực tế, các tranh chấp đất đai nảy sinh thuộc các dạng chủ yếu sau đây:

- *Nhóm tranh chấp liên quan đến quyền sử dụng đất.* Các tranh chấp đất đai thuộc nhóm này bao gồm: (i) Tranh chấp về ranh giới sử dụng đất (SDĐ); (ii) Tranh chấp về ngõ đi.
- *Nhóm tranh chấp liên quan đến chuyển quyền sử dụng đất.* Các tranh chấp đất đai thuộc nhóm này bao gồm: (i) Tranh chấp về thừa kế quyền SDĐ; (ii) Tranh chấp về tặng cho quyền SDĐ; (iii) Tranh chấp về chuyển nhượng quyền SDĐ; (iv) Tranh chấp về cho thuê quyền SDĐ; (v) Tranh chấp về thế chấp quyền SDĐ.
- *Nhóm tranh chấp liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.* Các tranh chấp đất đai thuộc nhóm này bao gồm: (i) Tranh chấp về việc thu hồi đất sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế; (ii) Tranh chấp về việc thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.
- *Nhóm tranh chấp liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.* Các tranh chấp đất đai thuộc nhóm này bao gồm: (i) Tranh chấp về điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền SDĐ; (ii) Tranh chấp về đối tượng được cấp giấy chứng nhận quyền SDĐ; (iii) Tranh chấp về nghĩa vụ tài chính khi cấp giấy chứng nhận quyền SDĐ; (iv) Tranh chấp về diện tích đất ghi trong giấy chứng nhận quyền SDĐ so với diện tích đất thực tế người dân đang sử dụng.
- *Nhóm tranh chấp về tài sản gắn liền với đất.* Các tranh chấp đất đai thuộc nhóm này bao gồm: (i) Tranh chấp về chia tài sản chung là nhà, đất của vợ, chồng khi ly hôn; (ii) Tranh chấp về chia thừa kế nhà ở gắn liền với đất.

Các tranh chấp đất đai trên đây phát sinh giữa những chủ thể sau:

*Thứ nhất*, tranh chấp đất đai phát sinh giữa những người SDĐ với nhau (bao gồm giữa hộ gia đình, cá nhân với nhau; giữa hộ gia đình, cá nhân với tổ chức; giữa tổ chức với tổ chức) liên quan đến quyền và nghĩa vụ SDĐ. Các tranh chấp đất đai này mang tính phổ biến và tồn tại ở cả khu vực nông thôn và khu vực thành thị. Đặc biệt đối với khu vực ven đô thị nơi có tốc độ đô thị hóa hoặc công nghiệp hóa tăng nhanh làm cho đất đai ngày càng có giá thì loại tranh chấp đất đai này gia tăng cả về số lượng vụ việc cũng như tính chất gay gắt, phức tạp; ví dụ: ở Quận Bình Thủy (thành phố Cần Thơ); huyện Bến Cát (tỉnh Bình Dương); Quận Hải An (thành phố Hải Phòng).

*Thứ hai*, tranh chấp giữa người SDĐ với cơ quan nhà nước (cơ quan công quyền) liên quan đến việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai bao gồm: (i) Tranh chấp liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; (ii) Tranh chấp liên quan đến việc cấp, đổi, sửa chữa và thu hồi giấy chứng nhận quyền SDĐ. Loại tranh chấp này xuất hiện ở cả khu vực nông thôn và khu vực đô thị. Nếu không giải quyết dứt điểm, kịp thời các tranh chấp đất đai này dễ dẫn đến việc phát sinh thành “điểm nóng” tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị.

Tham khảo nghiên cứu của Quỹ Châu Á về tranh chấp đất đai có tính chất công ở Việt Nam để có thêm thông tin về các vụ việc tranh chấp thuộc loại hình này.

### **Các dạng tranh chấp đất đai được hòa giải ở cơ sở**

Theo quy định của pháp luật hiện hành, có những tranh chấp phải thực hiện hòa giải cơ sở trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết. Đó là các tranh chấp đất đai phát sinh giữa những người SDĐ với nhau: *Một là*, các tranh chấp về quyền chiếm hữu, quản lý và SDĐ; *Hai là*, các tranh chấp về tài sản liên quan đến đất đai; *Ba là*, các tranh chấp về chuyển quyền sử dụng đất. Xét về bản chất thì đây là những tranh chấp dân sự phát sinh giữa những người sử dụng đất với nhau trong quá trình sử dụng đất, bình đẳng với nhau về quyền và nghĩa vụ. Nguyên tắc tự do, bình đẳng, thỏa thuận ý chí chi phối các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất. Vì vậy, khi loại tranh chấp này phát sinh thì việc hòa giải được ưu tiên và khuyến khích áp dụng. Hơn nữa, các tranh chấp đất đai phát sinh giữa những người sử dụng đất với nhau ban đầu thường là những bất đồng, mâu thuẫn nhỏ, tính chất đơn giản nên chỉ cần tiến hành hòa giải là có thể hóa giải các mâu thuẫn này mà chưa phải đưa đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết.

### **Các dạng tranh chấp đất đai không hòa giải ở cơ sở**

Theo quy định của pháp luật hiện hành, bên cạnh các tranh chấp đất đai phải thực hiện hòa giải ở cơ sở thì có những tranh chấp đất đai không phải thực hiện hòa giải ở cơ sở trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết. Đây là loại tranh chấp, xét về bản chất không phải là tranh chấp dân sự phát sinh giữa những người SDĐ với nhau mà là các tranh chấp hành chính phát sinh giữa người SDĐ với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, bao gồm: *Một là*, tranh chấp về quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế; *Hai là*, tranh chấp về giá đất bồi thường; *Ba là*, tranh chấp về thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; *Bốn là*, tranh chấp về việc xây dựng khu tái định cư, chất lượng khu tái định cư; *Năm là*, tranh chấp về việc đào tạo, chuyển đổi nghề cho người trực tiếp sản xuất bị mất đất nông nghiệp mà không có đất nông nghiệp khác để bồi thường; *Sáu là*, tranh chấp liên quan đến việc cấp giấy chứng nhận quyền SDĐ (gồm tranh chấp về điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền SDĐ; tranh chấp về đối tượng cấp giấy chứng nhận quyền SDĐ; tranh chấp về nghĩa vụ tài chính mà người SDĐ phải nộp khi được cấp giấy chứng nhận quyền SDĐ; tranh chấp về số liệu diện tích đất ghi trong giấy chứng nhận quyền SDĐ).

Khi các tranh chấp này phát sinh, người dân sử dụng quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Tuy nhiên, do quy định của pháp luật hiện hành về trình tự khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố

cáo; trước hết người dân phải gửi đơn khiếu nại đến tổ chức nhà nước nơi đã ban hành quyết định hành chính hoặc có hành vi hành chính bị khiếu nại để giải quyết. Nếu người dân không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu thì mới khởi kiện vụ việc ra Tòa hành chính để giải quyết. Cơ chế giải quyết khiếu nại này không đạt hiệu quả mong muốn; bởi lẽ, theo quy định hiện hành cơ quan bị khiếu nại lại chính là cơ quan giải quyết khiếu nại.

Hơn nữa, hệ thống tòa án nói chung và tòa hành chính nói riêng chưa thực sự độc lập nên khi giải quyết các vụ việc hành chính giữa một bên là người dân với bên kia là cơ quan công quyền, thẩm phán chịu rất nhiều áp lực trước, trong và sau vụ án. Trong phần lớn các trường hợp, người dân luôn ở vị trí yếu thế hơn so với cơ quan công quyền trong vụ án hành chính. Tỷ lệ vụ kiện hành chính mà người dân thắng kiện đạt thấp. Hậu quả là lợi ích, ý nguyện của người dân dường như không được bảo vệ dẫn đến việc khiếu kiện về đất đai kéo dài hoặc khiếu kiện vượt cấp, khiếu kiện đông người tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị. Trong quá trình đối thoại, tham vấn người dân cần được sự giúp đỡ của luật sư trong việc xây dựng lý lẽ, chứng cứ pháp lý để bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình.

### **Khác biệt giữa giải hoà tranh chấp đất đai ở nông thôn và thành thị**

Việc áp dụng hoà giải tranh chấp đất đai có sự khác biệt giữa khu vực nông thôn và thành thị. Ở nông thôn, các mối quan hệ gia đình, dòng họ, làng xóm được người dân rất coi trọng giữ gìn và bảo vệ. Khi tranh chấp phát sinh, người dân hướng tới hoà giải để giữ gìn tình đoàn kết xóm làng. Hơn nữa, các thiết chế đạo đức, văn hóa, phong tục, tập quán truyền thống chi phối, ảnh hưởng mạnh mẽ đến toàn bộ đời sống của người dân. Trong quá trình hoà giải, áp dụng các tập quán, thiết chế đạo đức này rất hiệu quả trong việc thuyết phục các bên. Tại đây, già làng, trưởng bản và những người học cao được cộng đồng kính trọng do đó tiếng nói của họ rất có giá trị. Sự tham gia của họ vào quá trình hoà giải là một yếu tố dẫn đến thành công. Không có sự góp mặt của luật sư do không phù hợp với phương pháp hoà giải và do người dân không có thói quen mời luật sư giúp họ giải quyết tranh chấp. Hơn nữa, phần lớn người dân nông thôn không thể chi trả phí thuê luật sư.

Ở khu vực đô thị, hoà giải cũng được dùng để giải quyết tranh chấp đất đai ở cơ sở. Công việc này thường được thực hiện bởi một tổ hoà giải, gồm có tổ trưởng dân phố, thành viên của các tổ chức quần chúng như Mặt Trận Tổ Quốc, cán bộ Chi hội Phụ nữ, hội viên Chi hội Người cao tuổi, Hội Cựu chiến binh. Tuy nhiên, tỷ lệ hoà giải thành công tùy thuộc vào từng loại tranh chấp. Ví dụ, tranh chấp nhỏ về hàng rào, ngõ chung giữa các hộ gia đình có tỷ lệ hoà giải thành công cao nhất do tính chất đơn giản và tài sản tranh chấp không có giá trị lớn. Đối với những tranh chấp về quyền thừa kế nhà đất, kết quả hoà giải phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Hoà giải thành công khi các thành viên gia đình và những người thừa kế có tinh thần hợp tác và nhường nhịn để đạt được giải pháp hợp lý. Hoà giải không thành công khi các thành viên gia đình và những người thừa kế không có tinh thần hợp tác, bảo thủ, hoặc do tài sản tranh chấp có giá trị quá lớn. Đối với những tranh chấp về chuyển nhượng quyền sử dụng đất như cho thuê, hoà giải trong tố tụng tư pháp và hoà giải ngoài tố tụng tư pháp lập tức được tiến hành. Ở khu vực thành thị, tranh chấp đất đai thường rất căng thẳng và phức tạp do đất có giá trị lớn. Hơn nữa, do trình độ của người dân ở thành thị nói chung cao hơn ở nông thôn, dân thành thị thường thuê tư vấn pháp luật trong quá trình tranh chấp.

## Nguyên nhân phát sinh tranh chấp đất đai

Theo những người được phỏng vấn và những người tham gia thảo luận nhóm tập trung, những nguyên nhân chính dẫn đến tranh chấp đất ở Việt Nam gồm có:

(i) *Lỗi trong cơ chế quản lý đất đai:* Trước đây trong việc quản lý đất đai, Nhà nước phân công, phân cấp cho quá nhiều ngành dẫn đến việc quản lý đất đai thiếu chặt chẽ, còn nhiều sơ hở. Có thời kỳ mỗi loại đất do một ngành quản lý. Có lúc chính quyền xã, hợp tác xã thậm chí cả trưởng thôn cũng có quyền cấp đất cho nông dân; các cơ quan, đơn vị quân đội cấp cho quân nhân làm nhà ở. Việc quản lý mục đích SDD không chặt chẽ dẫn đến việc SDD sai mục đích là điều thường xảy ra. Để thống nhất quản lý đất đai trên lãnh thổ cả nước, Hội đồng Chính phủ đã thông qua Nghị định số 404/CP ngày 09/11/1979, thành lập Tổng cục Quản lý ruộng đất (nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường). Tuy có nhiều cố gắng nhưng quản lý Nhà nước về đất đai vận hành không tích cực, hồ sơ địa chính chưa hoàn thiện nên thiếu căn cứ pháp lý và thực tế để xác định quyền sử dụng ruộng đất của các chủ thể, không phản ánh được thực trạng sử dụng đất đai; quy hoạch đất đai chưa đi vào nề nếp. Việc quản lý đất bị buông lỏng, đặc biệt là đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất đai bị bỏ hoang nhiều mặc cho người dân lấn chiếm. Ở nông thôn ranh giới đất làng thường không được phân định rõ ràng. Việc cấp giấy chứng nhận quyền SDD hết sức chậm chạp và qua nhiều công đoạn phức tạp mới thực hiện được. Việc chuyển nhượng, mua bán đất đai trái pháp luật không kiểm soát được.

(ii) *Chính sách, pháp Luật Đất đai và những chính sách có liên quan đến đất đai của chúng ta trong thời gian qua chưa nhất quán, đồng bộ.* Trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa cùng với sự tác động mặt trái của cơ chế thị trường đã làm nảy sinh nhiều mâu thuẫn trong xã hội, trong khi đó chính sách, pháp luật về đất đai của chúng ta trong thời gian qua chưa đáp ứng đòi hỏi của xã hội, chưa đầy đủ để có thể quản lý hiệu quả đất đai.

(iii) *Cán bộ, công chức thực hiện công vụ liên quan đến đất đai còn thiếu gương mẫu, tùy tiện, vi phạm chế độ quản lý và sử dụng đất đai.* Ngoài ra, còn phải kể đến trình độ chuyên môn của một số cán bộ, viên chức thi hành công vụ liên quan đến đất đai còn hạn chế.

(iv) *Việc tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp Luật Đất đai chưa được coi trọng,* pháp Luật Đất đai chưa đi sâu vào đời sống nhân dân. Do đó mà người SDD thiếu trách nhiệm trong việc thực hiện nghĩa vụ SDD và chấp hành pháp Luật Đất đai.

(v) Ngoài ra, tranh chấp đất đai còn có nguyên nhân do hoàn cảnh lịch sử để lại. Khi nước ta chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung kế hoạch hóa, quan liêu bao cấp sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, quan hệ pháp Luật Đất đai vốn phong phú, đa dạng và phức tạp lại càng trở nên đa dạng, phức tạp hơn.

(vi) Các nguyên nhân chủ quan khác như: việc Nhà nước tách, nhập hoặc thành lập các đơn vị hành chính mới, việc xác định địa giới hành chính không kịp thời hoặc không rõ ràng dẫn đến các cơ quan nhà nước “đùn đẩy trách nhiệm lẫn nhau”. Bên cạnh đó là những cơn “sốt đất” đẩy giá đất lên cao nhiều lần cũng là nguyên nhân bùng phát tranh chấp đất đai.

## Nhận thức của người dân, cán bộ cấp xã, cán bộ cấp huyện về vai trò của hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai

Điều tra xã hội học, phỏng vấn với người dân, tổ viên tổ hòa giải, cán bộ cấp xã, cán bộ cấp huyện ở 5 tỉnh về vai trò của hòa giải đối với các tranh chấp đất đai cho những kết quả cụ thể như sau:

Đa số người được phỏng vấn cho rằng hòa giải cơ sở trong giải quyết tranh chấp đất đai có ý nghĩa quan trọng và cần thiết bởi lẽ:

*Một là*, trong những năm gần đây số lượng các tranh chấp đất đai ngày càng tăng, trong đó nhiều cụ tranh chấp có tính chất phức tạp, đa dạng. Trong khi đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai lại hạn chế về nguồn nhân lực, phương tiện, trang thiết bị nên các cơ quan này không thể giải quyết nhanh chóng, kịp thời những tranh chấp đất đai. Một trong những đặc điểm của tranh chấp đất đai là tính nhạy cảm, phức tạp nếu không được giải quyết kịp thời sẽ phát sinh thành “điểm nóng” lôi kéo nhiều người tham gia tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị - xã hội. Vì vậy, hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở là phương thức hỗ trợ, giúp giảm tải áp lực cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong giải quyết tranh chấp đất đai.

*Hai là*, việc hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở thực hiện nhanh chóng, kịp thời ngay từ khi phát sinh bất đồng, mâu thuẫn nhỏ, đơn giản trong nội bộ nhân dân sẽ giúp các bên đương sự hóa giải bất đồng, mâu thuẫn dễ dàng hơn không để phát sinh gay gắt, phức tạp. Một khi tranh chấp đất đai được hòa giải thành ở cơ sở sẽ giúp người dân duy trì được tình đoàn kết, gắn bó với nhau; đồng thời, các bên sẽ tiết kiệm được thời gian, công sức, tiền bạc trong việc theo đuổi vụ kiện về tranh chấp đất đai.

*Ba là*, hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở giúp các bên tranh chấp nâng cao nhận thức, hiểu biết về pháp luật nói chung và pháp Luật Đất đai nói riêng. Trên cơ sở đó, giúp họ có ý thức tuân thủ pháp Luật Đất đai. Hơn nữa, thông qua việc thực hiện hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở, tổ viên tổ hòa giải, cán bộ xã, cán bộ các đoàn thể quần chúng ở cơ sở có điều kiện trau dồi, tích lũy kinh nghiệm, kỹ năng vận động, thuyết phục người dân chấp hành pháp Luật Đất đai; đồng thời, họ có điều kiện nâng cao kiến thức, trình độ hiểu biết pháp Luật Đất đai.

*Bốn là*, hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở tạo điều kiện nâng cao vị trí và vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể quần chúng ở cơ sở trong công tác vận động quần chúng, tham gia kết hợp với chính quyền cấp xã trong việc giải quyết những bất đồng, mâu thuẫn về đất đai trong nội bộ nhân dân góp phần duy trì sự ổn định chính trị tại địa phương.

Một số ít người được trao đổi, phỏng vấn (chủ yếu là người dân sống ở khu vực đô thị) cho rằng hòa giải tranh chấp đất đai ít có tác dụng, tốn kém về thời gian, công sức của các bên liên quan và mang tính hình thức; nhất là khi tranh chấp đất đai được UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp hòa giải thành nhưng sau đó một hoặc các bên đương sự thay đổi ý kiến thì cuối cùng vụ việc tranh chấp vẫn phải khởi kiện tại Tòa án nhân dân hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết.

Qua phỏng vấn, điều tra xã hội học, người dân và cán bộ cơ sở nhận thức không phải bất kỳ tranh chấp đất đai nào phát sinh cũng tiến hành hòa giải ở cơ sở. Việc hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở chỉ thực hiện đối với các tranh chấp đất đai về quyền và nghĩa vụ giữa những người sử dụng đất với nhau. Đối với các tranh chấp đất đai phát sinh giữa người sử dụng đất với các cơ quan công quyền trong quản lý đất đai (tranh chấp đất đai mang tính chất hành chính) thì theo pháp luật hiện hành không thực hiện hòa giải mà việc giải quyết thuộc thẩm quyền của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, những người được phỏng vấn cho rằng việc giải quyết các loại tranh chấp này đạt hiệu quả không như mong

muốn. Người dân dường như không đồng thuận với cách thức giải quyết thiếu rõ ràng và thiên vị của cơ quan nhà nước có thẩm quyền dẫn đến khiếu kiện, tranh chấp kéo dài, vượt cấp. Để khắc phục tồn tại này, những người tham gia phỏng vấn cho rằng Nhà nước cần xác lập cơ chế tham vấn, trao đổi ý kiến giữa các bên để tìm sự đồng thuận; đồng thời, chính quyền phải có trách nhiệm giải thích, tuyên truyền, vận động để người dân hiểu được nguyên nhân phát sinh tranh chấp. Việc giải quyết tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ là lựa chọn cuối cùng sau khi cơ chế tham vấn không đạt được kết quả.

Người dân và cán bộ cơ sở cho rằng kinh nghiệm, năng lực, trình độ hiểu biết pháp luật nói chung và pháp Luật Đất đai nói riêng; kỹ năng hòa giải, uy tín, sự nhiệt tình, kiên trì, khả năng vận dụng pháp luật, phong tục, tập quán địa phương và thái độ nhiệt tình, khách quan, công tâm và công bằng v.v của cán bộ hòa giải là một nhân tố cơ bản mang lại sự thành công của việc hòa giải tranh chấp đất đai. Đối với các bất đồng, mâu thuẫn về đất đai giữa người dân với các cơ quan nhà nước (tranh chấp mang tính chất hành chính) thì sự thành công trong việc hóa giải các bất đồng này phụ thuộc phần lớn vào thái độ công tâm, tôn trọng, lắng nghe ý kiến của người dân; việc giải quyết khách quan, công bằng, dân chủ, minh bạch và đúng pháp luật của đội ngũ công chức nhà nước tại các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Có sự khác nhau về đánh giá vai trò của hòa giải tranh chấp đất đai giữa những đối tượng được phỏng vấn ở khu vực thành thị và khu vực nông thôn. Theo người dân ở khu vực nông thôn thì hòa giải có vai trò quan trọng trong giải quyết tranh chấp đất đai, góp phần duy trì sự đoàn kết trong nhân dân và duy trì sự ổn định chính trị - xã hội ở cơ sở; số ý kiến đánh giá về vấn đề này chiếm tỷ lệ rất cao (trên 95%). Trong khi đó, người dân ở khu vực đô thị lại cho rằng số vụ tranh chấp đất đai hòa giải thành không cao. Hòa giải cơ sở chỉ có vai trò đối với các tranh chấp đất đai mới phát sinh mang tính chất đơn giản và giá trị tài sản tranh chấp không lớn (dưới 05 triệu đồng). Đối với các tranh chấp đất đai liên quan đến thừa kế tài sản nhà, đất hoặc liên quan đến hợp đồng mua bán, chuyển nhượng quyền sử dụng đất v.v có giá trị lớn từ vài trăm triệu đồng đến vài tỷ, thậm chí lên đến hàng chục tỷ đồng thì việc hòa giải tranh chấp trong tố tụng và ngoài tố tụng thường ít mang lại thành công. Biện pháp cuối cùng là các bên đương sự khởi kiện tại Tòa án nhân dân để giải quyết bằng một phán quyết của tòa án.<sup>8</sup>

Người dân và cán bộ cơ sở khi được phỏng vấn cho rằng năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ tiến hành hòa giải chỉ đáp ứng một phần yêu cầu của công tác hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở. Các cán bộ tiến hành hòa giải có sự năng nổ, nhiệt tình, am hiểu phong tục, tập quán địa phương, có kinh nghiệm sống phong phú và có thái độ công tâm, khách quan vì lợi ích cộng đồng. Tuy nhiên, phần lớn trong số họ thiếu kỹ năng hòa giải, vận động, thuyết phục và trình độ hiểu biết chính sách, pháp Luật Đất đai còn hạn chế. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả hòa giải tranh chấp đất đai.

Có sự không đồng đều về năng lực, trình độ hiểu biết pháp Luật Đất đai, và kỹ năng hòa giải giữa những người tham gia hòa giải tranh chấp đất đai. Đối với cán bộ, công chức nhà nước về hưu tham gia hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở thì tỷ lệ thành công cao hơn so với các tổ viên tổ hòa giải là người nông dân hoặc người dân lao động. Bởi lẽ, số cán bộ, công chức nhà nước về hưu có trình độ hiểu biết chính sách, pháp luật nói chung và chính sách, pháp Luật Đất đai nói riêng cao hơn so với nhóm đối tượng hòa giải là người dân bình thường, người lao động.

<sup>8</sup> Song có những tranh chấp do tính chất phức tạp nên việc giải quyết kéo dài hàng chục năm, qua nhiều cấp tòa án, nhiều lần xét xử mà vẫn không giải quyết được dứt điểm.

## **Những hạn chế và kẽ hở trong các quy định về hòa giải cơ sở trong tranh chấp đất đai của pháp luật hiện hành**

Theo báo cáo kết quả điều tra xã hội học về thực trạng công tác hòa giải tranh chấp đất đai tại thành phố Đà Nẵng thì số vụ hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở thành công chiếm tỷ lệ từ 20% - 40% trong tổng số các vụ việc tranh chấp đất đai. Trên cơ sở kết quả của các buổi thảo luận nhóm tại bốn tỉnh, thành phố (Hà Nội, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh và thành phố Hồ Chí Minh) và phỏng vấn và điều tra xã hội học tại năm địa phương (thành phố Hải Phòng, thành phố Đà Nẵng, tỉnh Nghệ An, tỉnh Bình Dương và thành phố Cần Thơ), nhóm chuyên gia đã cùng nhau phân tích về nguyên nhân của các vụ việc hòa giải tranh chấp đất đai đạt tỷ lệ thành công thấp. Luật Đất đai 2003 chưa quy định rõ ràng về vai trò của hòa giải, điều này ảnh hưởng lớn đến hiệu quả của hòa giải trong tranh chấp đất đai, cụ thể:

*Thứ nhất*, khoản 1 Điều 135 Luật Đất đai năm 2003 quy định “Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải” song điều khoản này lại không giải thích cụ thể việc khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải bằng những phương thức hoặc hình thức cụ thể nào. Hơn nữa, theo quy định hiện hành không đề cập cụ thể giá trị pháp lý (bắt buộc hay không bắt buộc) của việc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải cơ sở.

*Thứ hai*, khoản 2 Điều 135 Luật Đất đai năm 2003 quy định về việc hòa giải tranh chấp đất đai do UBND xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là UBND cấp xã) nơi có đất tranh chấp tiến hành. Điều khoản này lại không đề cập đến trách nhiệm pháp lý của các bên đương sự trong việc thực hiện kết quả hòa giải tranh chấp đất đai thành. Vì vậy, trên thực tế các bên đương sự không thực hiện theo kết quả hòa giải tranh chấp đất đai thành song UBND cấp xã không có chế tài xử lý để buộc họ phải thực hiện.

*Thứ ba*, pháp luật hiện hành quy định khoản tiền thù lao trả cho việc hòa giải thành là 150.000 đồng/vụ và 50.000 đồng/vụ đối với việc hòa giải không thành. Số tiền này chưa tương xứng với công sức, thời gian của cán bộ hòa giải. Bởi lẽ, tranh chấp đất đai là tranh chấp nhạy cảm, phức tạp và liên quan đến nhiều bên, hòa giải thường phải tiến hành nhiều lần. Số kinh phí này thậm chí không đủ chi tiền trà nước phục vụ cho quá trình hòa giải tranh chấp. Hơn nữa, khi tranh chấp đất đai hòa giải ở cơ sở không thành thì đương sự có đơn gửi UBND cấp xã nơi có đất đề nghị hòa giải. Ở thành phố Cần Thơ, việc hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp do Hội đồng hòa giải thực hiện. Tuy nhiên, kinh phí chi hoạt động của Hội đồng hòa giải cấp xã lại không được Nhà nước quy định.

*Thứ tư*, Luật Đất đai năm 2003 không quy định việc hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở có bắt buộc phải lập biên bản hòa giải không, cũng như không quy định giá trị pháp lý của biên bản hòa giải ở cơ sở hay quy định hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở thực hiện trong bao nhiêu lần thì được xác định là không thành để các bên đương sự gửi đơn đến UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp để đề nghị hòa giải.

*Thứ năm*, như phần trên đã đề cập, các yếu tố phong tục, tập quán, đạo đức truyền thống, hương ước, luật tục, qui ước làng văn hóa, v.v có vai trò rất quan trọng trong việc hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở (đặc biệt là ở khu vực nông thôn). Tuy nhiên, pháp Luật Đất đai hiện hành lại không có quy định đề cập vị trí, vai trò của các yếu tố phong tục, tập quán, đạo đức, các thiết chế văn hóa truyền thống trong hòa giải tranh chấp đất đai.

*Thứ sáu*, pháp Luật Đất đai hiện hành lại không có quy định đề cập đến vai trò của luật sư, luật gia trong hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở, cũng như không có quy định đề cập đến công tác đào tạo tăng cường năng lực của đội ngũ hòa giải viên. Thực tiễn hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở cho thấy một trong những nguyên nhân dẫn đến thành công là năng lực, trình độ hiểu biết pháp luật của đội ngũ hòa giải viên. Hiện nay, năng lực, trình độ hiểu biết pháp luật của các hòa giải viên không đồng đều. Đường như hòa giải viên ở khu vực đô thị có năng lực, trình độ hiểu biết cao hơn các hòa giải viên ở khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Để nâng cao chất lượng công tác hòa giải tranh chấp đất đai, Nhà nước cần tiến hành thường xuyên công tác bồi dưỡng nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật cho đội ngũ hòa giải viên, và khuyến khích sự tham gia của luật sư, luật gia trong hòa giải tranh chấp đất đai.

*Thứ bảy*, khoản 2 Điều 135 Luật Đất đai năm 2003 quy định về hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp thực hiện, nhưng điều khoản này chưa dự liệu việc xử lý cụ thể các trường hợp sau đây:

- Trong trường hợp hòa giải tranh chấp đất đai thành, sau đó một trong các bên đương sự thay đổi ý kiến thì có phải tiến hành hòa giải lại không; hay hướng dẫn các bên đương sự gửi đơn đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền đề nghị giải quyết.
- Trường hợp một trong các bên đương sự vắng mặt khiến buổi hòa giải không thể thực hiện được thì có hoãn để tiến hành hòa giải vào lần khác hay vẫn lập biên bản hòa giải không thành? Đương sự chỉ được vắng mặt mấy lần trong trường hợp có lý do chính đáng?

*Thứ tám*, Luật Đất đai năm 2003 không quy định cụ thể những loại tranh chấp đất đai nào phải tiến hành hòa giải ở cơ sở trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết và những loại tranh chấp đất đai nào *không* phải tiến hành hòa giải ở cơ sở trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết.

*Thứ chín*, Pháp Luật Đất đai hiện hành chưa quy định một cách cụ thể, chi tiết về vấn đề hòa giải tranh chấp đất đai trong tố tụng (việc hòa giải tranh chấp đất đai do Tòa án nhân dân thực hiện trong quá trình thụ lý giải quyết vụ việc tranh chấp). Điều này dường như làm cho công tác hòa giải tranh chấp đất đai trong tố tụng chưa đạt hiệu quả mong muốn.

*Thứ mười*, Luật Đất đai năm 2003 không quy định quy trình tham vấn, trao đổi ý kiến giữa các bên đối với các tranh chấp đất đai nào không phải tiến hành hòa giải ở cơ sở trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết.

*Mười một*, Theo pháp luật hiện hành, các tranh chấp đất đai giữa người sử dụng đất với cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai mà có ảnh hưởng tiêu cực đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân (Ví dụ: Tranh chấp về cấp, đổi, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; tranh chấp về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ...) không tiến hành hòa giải trong quá trình giải quyết; bởi lẽ, đây là loại tranh chấp đất đai mang tính chất hành chính. Thực tiễn khảo sát, phỏng vấn tại các địa phương cho thấy số lượng các tranh chấp này ngày càng tăng. Để góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết loại tranh chấp này, chúng ta cần xây dựng cơ chế tham vấn, đối thoại nhằm tạo sự đồng thuận (mang tính tương đối) giữa các bên liên quan trước khi đưa vụ việc tranh chấp đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành lại chưa có quy định đề cập về vấn đề này.

#### 4. Khuyến nghị về hoàn thiện các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai tại Việt Nam

Những phát hiện trên dẫn tới một số khuyến nghị cho việc sửa đổi hệ thống pháp lý liên quan đến hòa giải tranh chấp đất đai ở Việt Nam.

##### Các khuyến nghị về sửa đổi, bổ sung các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai của Luật Đất đai năm 2003

**Khuyến nghị 1:** Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 135 Luật Đất đai năm 2003 như sau:

1. Việc hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở phải được lập thành biên bản.
2. Qua 03 lần hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến UBND cấp xã nơi có đất đề nghị hòa giải.

| <b>Khoản 1 Điều 135 Luật Đất đai năm 2003</b>                                                                                         | <b>Khoản 1 Điều 135 Luật Đất đai năm 2003<br/>(sau khi được khuyến nghị sửa đổi, bổ sung)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>1. Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở.</i> | <i>1. Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở.</i><br><br><b>Việc hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở phải được lập thành biên bản. Qua 03 lần hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến UBND cấp xã nơi có đất đề nghị hòa giải.</b> |

**Khuyến nghị 2:** Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 135 Luật Đất đai năm 2003 theo hướng:

- Bổ sung quy định về trách nhiệm của các bên đương sự trong việc thực hiện kết quả hòa giải thành tranh chấp đất đai.
- Bổ sung quy định về giải quyết đối với trường hợp một bên đương sự vắng mặt khiến buổi hòa giải tranh chấp đất đai không thực hiện được.

| <b>Khoản 2 Điều 135 Luật Đất đai năm 2003</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Khoản 2 Điều 135 Luật Đất đai năm 2003 (sau khi được khuyến nghị sửa đổi, bổ sung)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>2. Tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp.</p> <p>UBND cấp xã có trách nhiệm phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác để hòa giải tranh chấp đất đai.</p> <p>Thời hạn hòa giải là 30 ngày làm việc, kể từ ngày UBND cấp xã nhận được đơn.</p> <p>Kết quả hòa giải tranh chấp đất đai phải được lập thành biên bản có chữ ký của các bên tranh chấp và xác nhận của UBND cấp xã nơi có đất. Trường hợp kết quả hòa giải khác với hiện trạng sử dụng đất thì UBND cấp xã chuyển kết quả hòa giải đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết theo quy định về quản lý đất đai.</p> | <p>2. Tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp. UBND cấp xã có trách nhiệm phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác để hòa giải tranh chấp đất đai.</p> <p>Thời hạn hòa giải là 30 ngày làm việc, kể từ ngày UBND cấp xã nhận được đơn.</p> <p>Kết quả hòa giải tranh chấp đất đai phải được lập thành biên bản có chữ ký của các bên tranh chấp và xác nhận của UBND cấp xã nơi có đất. Trường hợp kết quả hòa giải khác với hiện trạng sử dụng đất thì UBND cấp xã chuyển kết quả hòa giải đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết theo quy định về quản lý đất đai.</p> <p><b>Các bên tranh chấp có nghĩa vụ tuân thủ thực hiện theo kết quả hòa giải thành; trường hợp một trong các bên không thực hiện cam kết theo kết quả hòa giải thành thì UBND cấp xã áp dụng các biện pháp cưỡng chế thực hiện theo thẩm quyền do pháp luật quy định.</b></p> <p><b>Trường hợp một bên đương sự vắng mặt có lý do chính đáng thì buổi hòa giải tranh chấp đất đai bị hoãn. Đối với trường hợp một bên đương sự vắng mặt không có lý do chính đáng thì UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp lập biên bản hòa giải không thành.</b></p> |

Các khuyến nghị khác:

- Quy định cụ thể ý nghĩa và vai trò của các thiết chế đạo đức, văn hóa truyền thống, phong tục, tập quán, luật tục, hương ước ... trong hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở.
- Bổ sung quy định về việc khuyến khích đội ngũ luật sư, luật gia tham gia hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở.
- Sửa đổi, bổ sung quy định về chế độ thù lao sao cho tương xứng với thời gian, công sức của các hòa giải viên khi thực hiện hòa giải tranh chấp đất đai.
- Bổ sung quy định cụ thể về vai trò của thẩm phán trong việc hòa giải các tranh chấp đất đai trong quá trình thụ lý giải quyết vụ án tranh chấp đất đai (cơ chế hòa giải tranh chấp đất đai trong tố tụng).

## **Khuyến nghị bổ sung quy định về tham vấn, trao đổi ý kiến trong quá trình giải quyết tranh chấp đất đai có tính chất công (giữa người dân với các cơ quan nhà nước)**

Để giảm thiểu tranh chấp và tăng hiệu quả giải quyết tranh chấp đất giữa người dân và Nhà Nước, việc tham vấn, trao đổi ý kiến trong quá trình giải quyết tranh chấp đất đai giữa người dân với các cơ quan nhà nước nên tuân theo các quy định sau:

- Tổ chức phát triển quỹ đất có trách nhiệm thực hiện tham vấn cộng đồng về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư sau khi hoàn thành việc lập phương án này. Việc tham vấn cộng đồng được thực hiện trong phạm vi cộng đồng những người bị trưng mua, trưng dụng quyền sử dụng đất trên phạm vi đất đai thực hiện dự án đầu tư.
- Tài liệu phục vụ các cuộc họp cộng đồng bao gồm các nội dung chủ yếu về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và mẫu in sẵn là đồng ý, không đồng ý hoặc có ý kiến khác đối với các hạng mục gồm diện tích đất, loại đất, số lượng các loại tài sản, cấp hạng các loại tài sản, giá đất, giá tài sản, giá trị bồi thường về đất đai, giá trị bồi thường về tài sản, phương thức tái định cư đối với tất cả các trường hợp bị trưng mua, trưng dụng quyền sử dụng đất. Thời gian chuẩn bị các tài liệu phục vụ các buổi họp cộng đồng nên được quy định rõ.
- Các cuộc họp cộng đồng phải được chuẩn bị kỹ lưỡng, bảo đảm có sự tham gia ít nhất là 2/3 số lượng thành viên cộng đồng. Đối với trường hợp những cộng đồng có số lượng thành viên lớn thì được phép tổ chức các cuộc họp cộng đồng theo nhóm.
- Sự đồng thuận của cộng đồng được quy định là số lượng ý kiến đồng ý của các thành viên cộng đồng phải đạt một số lượng nhất định trên tổng số thành viên cộng đồng. Đối với trường hợp không đạt được sự đồng thuận của cộng đồng thì tổ chức phát triển quỹ đất có một số ngày nhất định để điều chỉnh phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên cơ sở tiếp nhận báo cáo kết quả tham vấn cộng đồng. Tổ chức phát triển quỹ đất có trách nhiệm tổ chức cuộc họp tham vấn cộng đồng tiếp theo ngay sau khi hoàn thành việc điều chỉnh phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chỉ được cấp có thẩm quyền phê duyệt khi đạt được sự đồng thuận của cộng đồng.

## **Khuyến nghị về việc thực hiện các nghiên cứu tiếp theo và thí điểm mô hình hoà giải đối với các tranh chấp đất đai có tính chất công (giữa người dân với các cơ quan nhà nước)**

Theo pháp luật hiện hành ở Việt Nam, hoà giải chỉ có thể áp dụng cho các tranh chấp giữa người dân với nhau. Tuy nhiên, nhiều nước khác đã thực hiện hoà giải thành công cho các tranh chấp giữa người dân và cơ quan nhà nước. Trong trường hợp này, một bên thứ ba sẽ đứng ra tổ chức hoà giải, giải quyết mâu thuẫn kể cả khi nhà nước là một trong các bên tranh chấp và vẫn giữ quyền cao nhất. Cơ quan hòa giải trong trường hợp này phải rất am hiểu tình hình chính trị và có năng lực để hoà giải thành công. Các nghiên cứu sâu và thí điểm hoà giải tranh chấp đất đai có tính chất công giữa người dân và Nhà nước ở Việt Nam có thể đạt được nhiều thành tựu. Khi kết hợp với tham vấn ý kiến cộng đồng, hoà giải có thể làm giảm mức độ căng thẳng của tranh chấp và đạt được những kết quả vững bền hơn cho người dân và cơ quan Nhà nước. Xem nghiên cứu của Quỹ Châu Á về tranh chấp đất đai có tính chất công ở Việt Nam (2013) để có thêm chi tiết.

## 5. Kết luận

Tranh chấp đất đai có xu hướng ngày càng tăng về số lượng và gia tăng tính đa dạng, phức tạp; đồng thời, tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định xã hội. Hòa giải tranh chấp đất đai là một trong những phương thức nhằm hóa giải các bất đồng, mâu thuẫn giữa các bên tranh chấp. Nghiên cứu này chỉ ra những trường hợp tranh chấp áp dụng hoà giải có hiệu quả và những trường hợp áp dụng hoà giải không hiệu quả. Ví dụ, hòa giải tranh chấp đất đai đạt hiệu quả cao ở khu vực nông thôn trong việc giải quyết những bất đồng, mâu thuẫn nhỏ, tính chất đơn giản. Phương thức này phù hợp với tâm lý của người dân nông thôn, nơi mà ở đó các thiết chế đạo đức, văn hóa, phong tục, tập quán truyền thống chi phối, ảnh hưởng mạnh mẽ đến toàn bộ đời sống của người dân. Các mối quan hệ gia đình, dòng họ, làng xóm được người dân rất coi trọng giữ gìn và bảo vệ. Tuy nhiên ở khu vực đô thị, hòa giải tranh chấp đất đai ít phát huy hiệu quả bởi giá đất ngày càng tăng cao, và quan hệ cộng đồng của người dân thành thị không còn khăng khít. Việc hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở chủ yếu dựa vào đội ngũ cán bộ hòa giải cơ sở. Tuy nhiên, đa phần đội ngũ cán bộ này thiếu kỹ năng vận động, chưa nắm chắc các quy định của pháp Luật Đất đai. Hơn nữa, chế độ thù lao của Nhà nước cho hòa giải viên thấp chưa tương xứng với thời gian, công sức và chất xám mà các hòa giải viên đã bỏ ra. Các quy định của pháp Luật Đất đai hiện hành về hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở còn quá sơ sài như chưa có quy định đề cập cụ thể loại tranh chấp đất đai nào phải thực hiện hòa giải ở cơ sở; loại tranh chấp đất đai nào không thực hiện hòa giải ở cơ sở.

Pháp Luật Đất đai hiện hành quy định không hòa giải đối với các tranh chấp đất đai có tính chất công (giữa người dân và cơ quan nhà nước); những tranh chấp loại này được giải quyết qua con đường khiếu kiện hành chính. Do sự yếu kém trong công tác thi hành pháp luật dẫn đến việc giải quyết không nhận được sự đồng thuận của người dân, phát sinh các khiếu kiện kéo dài. Để góp phần khắc phục tình trạng này, chúng ta nên xác lập cơ chế tham vấn, trao đổi, đối thoại giữa người dân và cơ quan nhà nước có thẩm quyền để tìm kiếm sự đồng thuận trong quá trình giải quyết tranh chấp đất đai. Hoà giải cho các tranh chấp giữa người dân và cơ quan Nhà nước là một phương thức giải quyết nên được cân nhắc, tìm hiểu thêm.

Năng lực của hoà giải viên và các nguồn lực dành cho công tác hòa giải ở Việt Nam phải được bổ sung và hoàn thiện từ mức thấp nhất (ở cơ sở) đến mức cao nhất (tranh chấp đất đai giữa người dân và nhà nước) để hoà giải có thể phát triển thành một phương thức giải quyết thay thế cho toà án hoặc những biện pháp khác (biểu tình, bạo loạn). Sửa đổi pháp luật hiện hành cũng nhằm khuyến khích giải quyết các tranh chấp theo hướng hòa giải và giúp hoà giải đạt được kết quả tốt hơn. Tăng hiệu quả của hoạt động hoà giải tranh chấp đất đai có thể giảm các xung đột, căng thẳng xuất phát từ quá trình đô thị hoá nhanh chóng, do đó đóng vai trò rất quan trọng cho tương lai của Việt Nam.

## Phụ lục

### Một số vụ việc tranh chấp đất đai cụ thể được giải quyết thông qua hòa giải cơ sở

Dưới đây là những trường hợp tranh chấp cụ thể đã giải quyết qua hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn:

*Bà H tại xã H, huyện Từ Liêm*

Bà H, xã H, huyện Từ Liêm, thành phố Hà Nội đã làm đơn tới UBND xã nêu về việc hộ liền kề là nhà ông S khi xây dựng nhà đã lấn chiếm sang phần đất của gia đình nhà bà là 8m<sup>2</sup>. UBND xã đã tổ chức hòa giải giữa bà H và đại diện bên hộ gia đình ông S lấn chiếm đất nhưng không thành.

Sau đó, bà H đã làm đơn khởi kiện ra Tòa án huyện Từ Liêm. Tuy nhiên, Tòa án hướng dẫn bà về làm lại thủ tục hòa giải tại UBND xã H, lý do UBND xã H làm chưa đúng trình tự, thủ tục vắng mặt thành phần Ban Mặt trận Tổ quốc xã. Đồng thời, người đại diện của hộ ông S không được ủy quyền theo đúng quy định của pháp luật.

Bà H đã có đơn đề nghị UBND xã thực hiện lại việc hòa giải nhưng UBND xã không đồng ý. Bà H chưa thể làm đơn khởi kiện ra Tòa án huyện Từ Liêm.

Ở đây UBND xã khi tiến hành công tác hòa giải chưa có sự tham gia đầy đủ các thành phần theo quy định tại Điều 135 Luật Đất đai 2003, người đại diện của gia đình ông S là hộ liền kề lấn chiếm đất không được ủy quyền đúng theo quy định của pháp luật. Biên bản hòa giải không được lập đúng nội dung và hình thức quy định nên không được Tòa án huyện Từ Liêm chấp nhận. Tòa đề nghị bà H về UBND xã thực hiện lại thủ tục hòa giải là đúng quy định. Việc UBND xã H không đồng ý hòa giải lại là không có cơ sở. Do đó, UBND xã H phải có trách nhiệm nhận đơn đề nghị tổ chức hòa giải lại của bà H và tiến hành tổ chức hòa giải trong thời hạn 30 ngày làm việc.

*Ông T ở Quốc Oai – Hà Nội*

Có những trường hợp tranh chấp đã được hòa giải thành, biên bản hòa giải thành đã làm thay đổi hiện trạng sử dụng đất của một trong các bên, nhưng sau đó một bên tranh chấp đã thay đổi ý kiến không chấp nhận các kết luận trong biên bản hòa giải như trường hợp hộ ông T ở Quốc Oai – Hà Nội là một ví dụ.

Hộ ông T và hộ bà M thuộc xã S, huyện Quốc Oai, Hà Nội tranh chấp về ranh giới sử dụng đất. Ông T gửi đơn đến UBND xã để yêu cầu giải quyết, Chủ tịch UBND xã đã tổ chức thành lập Hội đồng hòa giải do một Phó Chủ tịch UBND xã làm chủ tịch Hội đồng. Hội đồng hòa giải đã hòa giải thành và lập biên bản hòa giải thành giữa ông T và bà M. Sau đó 05 ngày, UBND xã tổ chức đo đạc lại hiện trạng sử dụng đất thì ông T lại thay đổi ý kiến so với kết quả hòa giải ban đầu và cương quyết không chấp nhận các kết luận trong biên bản hòa giải thành được lập trước đó.

Tình trạng này hiện nay không còn là hiếm, bởi có những người dân khi hòa giải thì đồng ý nhất trí với hướng giải quyết của Hội đồng hòa giải nhưng sau khi thực hiện biên bản hòa giải thì lại không hợp tác. Điều này không chỉ cản trở quá trình giải quyết tranh chấp mà còn gây phiền toái cho các cán bộ hòa giải cấp xã. Khi ở vào trường hợp này, Phó Chủ tịch xã kiêm Chủ tịch Hội đồng hòa giải cần có một trong hai hướng giải quyết tiếp như sau:

Nếu việc hòa giải đã được tổ chức trong khuôn khổ 30 ngày theo luật định mà người được hòa giải ban đầu đã thống nhất với kết quả hòa giải này nhưng sau đó thay đổi quan điểm, không chấp nhận thực hiện cam kết trong biên bản hòa giải mà vẫn còn thời hạn để thực hiện hòa giải thì Hội đồng hòa giải tiếp tục tổ chức hòa giải. Nếu việc tiến hành hòa giải sau đó không đạt kết quả hoặc đã quá 30 ngày theo luật định thì lập biên bản mới và hướng dẫn các bên tranh chấp yêu cầu Tòa án Nhân dân hoặc UBND cấp trên giải quyết theo thẩm quyền được quy định tại Điều 136 Luật Đất đai năm 2003.

*Ông K và Bà M ở huyện Thanh Trì*

Có những trường hợp tranh chấp khá phức tạp, khi UBND xã hoà giải thành, các bên đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo biên bản hòa giải nhưng sau đó một trong các bên đương sự lại phát sinh những yêu cầu mới, như trường hợp ông K và bà M ở huyện Thanh Trì là một ví dụ.

Tranh chấp đất đai giữa hai anh em ruột là ông K và bà M ở huyện Thanh Trì, thành phố Hà Nội: Ông K và bà M cùng xây nhà sinh sống trên một thửa đất do cha mẹ để lại nhưng không có di chúc. Dần dần hai gia đình ông K và bà M có mâu thuẫn dẫn đến tranh chấp chỉ giới đất đai. Đã có hòa giải cơ sở và biên bản hòa giải thành của UBND xã, thửa đất của cha mẹ ông K được chia đôi cho hai người. UBND huyện Thanh Trì căn cứ vào biên bản hòa giải thành của UBND xã và nguồn gốc đất của anh em ông K ra quyết định cấp mới Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông K và bà M. Nhưng sau đó ông K phản ứng việc UBND huyện chia đôi diện tích đất ở; ông đã chứng minh rằng ông là người có công bồi đắp thửa đất của cha mẹ từ đất rừng thành đất ở. Mặt khác, ông là con trai trưởng, phải lo thờ cúng hương hỏa ông bà, nên tiếp tục khiếu nại lên UBND huyện yêu cầu bà M bớt lại phần đất thừa hưởng hoặc hoàn trả công bồi đắp thửa đất, đóng góp thờ tự. Vì vậy, nội dung của Biên bản hòa giải ở cơ sở trước đây nay không còn là căn cứ cho việc giải quyết tiếp theo yêu cầu của ông K.

*Ông T ở Phúc Thọ*

Trường hợp của gia đình ông T ở Phúc Thọ, Hà Nội thì ngược lại. Gia đình ông có 5 anh chị em trong đó có 3 anh em trai. Ông là con út trong gia đình đồng thời là người sinh sống ngay trên mảnh đất 700 m<sup>2</sup> do cha mẹ ông để lại, 2 người anh đi làm ăn sinh sống ở trong Nam, năm 2010 hai người đều có nguyện vọng muốn về quê hương sinh sống trên mảnh đất ông cha để lại cho đến cuối đời. Khi trở về, hai ông đã yêu cầu ông T chia đất nhưng ông T nhất định không cắt đất chia cho các anh. Sau đó, ông D là anh cả trong gia đình đã làm đơn gửi đến UBND xã nhờ can thiệp. UBND xã đã tiến hành hòa giải trên cơ sở xác minh nguồn gốc đất và xét theo quyền và nghĩa vụ hợp pháp của các bên cũng như công sức bồi đắp trồng nom cải tạo của ông T. Trên tinh thần hòa giải của Hội đồng hòa giải UBND xã và sự tự nguyện của các bên, sau đó ông T đã đồng ý chia thửa đất trên cho các anh cùng xây dựng nhà ở và sống hòa thuận.

### *Ông H ở phường N, quận Thanh Xuân*

Cũng là trường hợp tranh chấp đất đai liên quan đến thừa kế như nhà ông H ở phường N, quận Thanh Xuân là trường hợp khá điển hình. Năm 2002, cha mẹ ông chết không để lại di chúc mà chỉ nói miệng khi còn sống là thừa đất gồm cả đất ở, đất ao vườn hơn 400m<sup>2</sup> để cho hai người con trai trong đó có ông H - con trưởng và một người em trai út của ông. Thừa đất đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất năm 2000. Sau khi cha mẹ ông chết thừa đất trên vẫn do hai anh em ông sử dụng. Cuối năm 2008, cả hai anh em ông H đều có nhu cầu xây dựng nhà mới do nhà cũ đã xuống cấp nhưng những người em gái trong gia đình ông đã làm đơn đòi quyền thừa kế, do đó UBND phường không cho phép hai anh em ông H xây dựng nhà ở trên đất tranh chấp.

UBND phường đã nhiều lần triệu tập các bên đến hòa giải nhưng không được, lý do vắng mặt ông H và người em trai út ông H. Vụ việc kéo dài cho đến năm 2010 UBND phường mới thành lập được Hội đồng hòa giải nhưng buổi hòa giải cũng không thành, các bên không thống nhất được. Đồng thời, cũng trong thời gian này ông H và em trai ông đã có đơn đề nghị UBND phường cho phép được xây dựng lại nhà do nhà cũ đã xuống cấp trầm trọng có nguy cơ sập bất kỳ lúc nào nhưng UBND phường chỉ cho phép sửa chữa, cải tạo lại chờ khi vụ việc tranh chấp được giải quyết. Sau khi hòa giải ở UBND phường không thành những người em gái ông H tiếp tục làm đơn yêu cầu Tòa án quận Thanh Xuân chia thừa kế theo pháp luật. Đến nay, vụ việc tranh chấp vẫn chưa giải quyết xong, mâu thuẫn gia đình càng tăng, anh em trong gia đình chia bè phái, tình cảm gia đình rạn nứt.

### *Bà M ở Thường Tín*

Hay trường hợp cho ở nhờ như gia đình bà M ở Thường Tín, Hà Nội. Năm 1991 bà theo các con vào Nam sinh sống, nhờ gia đình ông B là anh em họ trông nhà đất giúp, mọi thứ đồ đạc trong gia đình bà vẫn để lại cho ông B sử dụng và hoa màu trên đất ông B được thu hoạch và trồng trọt thêm, nhưng hai bên không xác lập giấy tờ mà chỉ nói với nhau bằng miệng và có bà cụ L trong họ làm chứng. Ngay sau khi bà M đi, ông B thường xuyên qua lại trông nom thu hoạch hoa màu. Năm 1996, ông B xây dựng gia đình cho con trai đã cho người con đến ở trên mảnh đất nhà bà M. Năm 2002, bà cụ L chết. Năm 2005, người con trai ông B là anh Đ đã làm thủ tục kê khai xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đầu năm 2007, anh Đ đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp sổ đỏ trên mảnh đất nhà bà M.

Cuối năm 2007, bà M về hẳn nhà để sinh sống, nhưng khi về anh Đ đã không cho bà vào nhà và cho rằng đất này là đất của anh, bố anh đã cho anh kể từ khi anh lấy vợ. Bà M quá bất ngờ về sự việc này đã đến yêu cầu ông B phải trả lại nhà, đất. Tuy nhiên, người làm chứng là bà cụ L đã chết nên không có ai đứng ra làm chứng cho bà M, mặc dù hàng xóm nhà bà cũng có một vài người biết chuyện nhưng cả làng ai cũng biết anh Đ là người hống hách và hay gây chuyện nên họ ngại bị va chạm, sợ bị va lây nên không ai đứng ra làm chứng cho bà. Trong khi đó, gia đình ông B và anh Đ đều cố tình không hợp tác. Bà M nhiều lần gửi đơn ra UBND xã đề nghị chính quyền xã can thiệp yêu cầu bố con ông B phải trả lại nhà, đất cho bà, yêu cầu cơ quan có thẩm quyền hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đứng tên anh Đ.

UBND xã đã nhiều lần triệu tập anh Đ và ông B đến để hòa giải nhưng cả hai bố con ông đều cố tình không đến. UBND xã không có biện pháp để can thiệp, lý do cán bộ xã đưa

ra là đã nhiều lần gửi thông báo đến nhà bố con ông B nhưng đến ngày hòa giải họ không có mặt để tiến hành hòa giải thì UBND xã không thể hòa giải, UBND xã cũng không thể lập Biên bản hòa giải không thành. Đây là nguyên nhân khiến cho bà M không thể gửi đơn khởi kiện ra tòa vì tranh chấp chưa được hòa giải ở cấp cơ sở.

*Chị H ở Hoài Đức, Hà Nội*

Một trường hợp tranh chấp khác do hai bên đổi đất canh tác cho nhau để tiện lợi trong quá trình cày cấy, trồng trọt, gần nhà tiện chăm sóc. Năm 1997, chị H và gia đình bà N đổi đất ruộng cho nhau để cả hai ruộng đều gần nhà tiện canh tác, chăm sóc và thu hoạch hoa màu theo đó mảnh đất gần trục đường to nhà chị H để bà N canh tác (gần nhà bà N), còn mảnh của nhà bà N trong làng gần nhà chị do chị H canh tác, diện tích hai mảnh bằng nhau. Hai bên chỉ đổi miệng chứ không làm thủ tục xác nhận qua UBND xã, bởi cả hai cùng xác định việc đổi này chỉ mang tính chất các bên trồng trọt cho tiện bề chăm sóc và thu hoạch hoa màu, sau nếu không thích thì lại trả lại cho nhau. Giấy tờ về quyền sử dụng đất nông nghiệp được cơ quan có thẩm quyền cấp của ai vẫn do người đó giữ.

Kể từ khi Hà Tây sáp nhập về Hà Nội, trục đường đã được nâng cấp mở rộng thành đường cao tốc rồi tương lai lên đô thị. Cuối năm 2009, chị H đề nghị bà N hai bên trả lại đất cho nhau, chị không đổi nữa. Nhưng bà N không đồng ý vì cho rằng chị đã đổi cho bà thì không lấy lại. Chị H nhiều lần trực tiếp gặp và đề nghị bà N trả lại đất cho chị nhưng bà N vẫn không đồng ý. Năm 2010, chị nhiều lần gửi đơn lên xã đề nghị UBND xã can thiệp đồng thời đề nghị cán bộ xã trích lục tên người sử dụng thửa đất ghi trong sổ địa chính xã. Trong buổi hòa giải cán bộ địa chính xã đã mở sổ địa chính và cho biết thửa đất trước đây chia cho ai nay vẫn đứng tên người đó. Buổi hòa giải đã giải quyết theo hướng hai bên trả lại ruộng cho nhau, chị H đồng ý để bà N thu hoạch hết vụ hoa màu mới lấy lại ruộng nhưng bà N đã có những hành động cử chỉ không đúng mực trong buổi hòa giải. Bà N vẫn không đồng ý trả lại đất cho chị H. Cho đến nay, vụ việc vẫn đang được giải quyết tại Tòa án huyện mà chưa có hồi kết.

*Bà Q ở Gia Lâm*

Chúng tôi xin nêu ví dụ cụ thể sau để cho thấy hòa giải cơ sở có thể làm hết thời hiệu khởi kiện. Ngày 17/5/2003 bà Q có đơn khởi kiện yêu cầu chia thừa kế của cha mẹ để lại gửi Tòa án Nhân dân huyện Gia Lâm. Theo cung cấp của Tòa án nhân dân huyện Gia Lâm ngày 25/11/2011 tại công văn số 244/CV- TA thì: “Ngày 10/6/2003, TAND huyện Gia Lâm nhận được đơn xin chia thừa kế của bà Q, 60 tuổi, trú quán xóm Đình, thôn Thượng Cát, xã Thượng Thanh, Gia Lâm, Hà Nội đề nghị Tòa án giải quyết chia thừa kế đất đai ngày 17/5/2003. Đơn của bà Q chưa qua xã hoà giải theo quy định tại Điều 138 Luật Đất đai năm 1993 cho nên Tòa án Gia Lâm đã triệu tập bà Q đến Tòa án Gia Lâm ngày 26/6/2003 để trả đơn bà về địa phương hoà giải. Tòa án Gia Lâm không gửi trực tiếp về xã Thượng Thanh.”

**Ngày 18/2/2009, bà Q có đơn khởi trình bày:** Cụ L và cụ C (là bố, mẹ của bà) khi còn sống tạo lập được một ngôi nhà cấp 4, một bể nước trên diện tích 492m<sup>2</sup> đất tại tổ 10, phường Thượng Thanh, quận Long Biên, thành phố Hà Nội. Năm 1984 cụ L chết, không để lại di chúc. Ngày 26/11/1994, cụ C lập “Giấy chia đất” cho các con. Theo đó chia cho ông H.A 12m mặt đường, ông H.O 8m mặt đường, bà N 3,5m mặt đường, bà Q 6m mặt

đường, tất cả kéo dài vào sâu hết đất. Sau đó, khi xã xuống lập biên bản chia tách đất thì ông H.O không đồng ý nên không thực hiện được. Năm 1998, cụ C chết. Nay khối tài sản nêu trên do gia đình bà N, bà L, bà N.A đang quản lý, sử dụng nên bà yêu cầu được chia khối tài sản trên theo quy định của pháp luật hoặc chia theo “*Giấy chia đất*” của cụ C lập ngày 26/11/1994 cho 4 người con của hai cụ.

Áp dụng pháp luật thì thời hiệu khởi kiện chia tài sản thừa kế của cụ C đã hết từ ngày 11/6/2008 nhưng đến ngày 18/02/2009, bà Q mới có đơn khởi kiện yêu cầu chia tài sản chung và chia thừa kế gửi Tòa án Nhân dân quận Long Biên. Năm 2003, bà Q có nộp đơn khởi kiện tại Tòa án nhân dân huyện Gia Lâm nhưng Tòa án đã trả lại đơn cho bà yêu cầu gửi về xã hoà giải. Từ 2003 đến hết năm 2008, mặc dù đã có nhiều lần hoà giải trong gia đình không thành, khi bà Q không có đơn gửi Tòa án tiếp tục yêu cầu chia tài sản thừa kế của mẹ để lại thì thời hiệu không còn, nên vụ kiện trên đi vào bế tắc.

Trên đây là những trường hợp tranh chấp có thật. Các vụ việc tranh chấp đất đai đều rất đa dạng, liên quan tới nhiều khía cạnh của đời sống xã hội. Hầu hết các vụ việc là tranh chấp giữa các cá nhân và các hộ gia đình, nhiều vụ còn là tranh chấp giữa họ hàng/anh chị em với nhau. Phần lớn các tranh chấp xuất phát từ hành vi lấn chiếm đất đai, lấn chiếm ranh giới thửa đất trong quá trình xây dựng công trình trên đất của các hộ liền kề, hoặc trong các trường hợp cho mượn, cho ở nhờ, tranh chấp đất cha ông do không có di chúc. Tựu trung lại là xác định quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, những vụ việc nêu trên cho chúng ta thấy có những vụ việc dù có đủ căn cứ pháp lý để xác định quyền sử dụng đất cho người đã có tên trong sổ địa chính còn khó khăn để đòi lại giống như trường hợp nhà chị H ở Hoài Đức; hoặc với trường hợp cho ở nhờ nhà, đất như vụ việc nhà bà M nêu trên thật khó để bà đi tìm công lý khi mà “người làm chứng” đã chết, còn người đến ở nhờ đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.



Code:  $\frac{04-253}{18-10}$

Print 200 units, dimension (cm): 20.5 at 30  
Registration publishing plan number: 1522-2013/CXB/04-253/LĐXH  
Publishing permit number: 683/CQ-NXBLĐXH. Printed and archived in the 4<sup>th</sup> Quarter of 2013  
Responsible for publishing: Nguyen Hoang Cam  
Printed: LUCK HOUSE GRAPHICS LTD. • Tel: (84-4) 6266 1523 • Email: [contact@luckhouse-graphics.com](mailto:contact@luckhouse-graphics.com)









## The Asia Foundation

Phòng 03, tầng 10 • 53 Quang Trung • Hà Nội • Việt Nam  
Tel: + 84 (4) 3943-3263 • Fax: + 84 (4) 3943-3257 • Email: tafvn@asiafound.org

WWW.ASIAFOUNDATION.ORG