THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

LƯU QUỐC THÁI
Khoa Luật Thương mại, Trường ĐH Luật TP.Hồ Chí Minh
Faculty of Commercial Law, Ho Chi Minh City University of Law
Email: lqthai@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Tranh chấp đất đai là hiện tượng phổ biến xảy ra trong đời sống xã hội. Đặc biệt, kể từ khi quyền sử dụng đất (QSDĐ) được coi là hàng hóa thì các tranh chấp về đất đai ngày càng trở nên phức tạp. Trong quá trình thực hiện kế hoạch thay đổi Luật Đất đai, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có một số nội dung mới liên quan đến vấn đề giải quyết tranh chấp đất đai đáng được ghi nhận. Tuy nhiên, theo Luật Đất đai 2024 mới vừa được Quốc hội thông qua ngày 18/01/2024 (có hiệu lực từ 01/01/2025) thì vấn đề này hầu như không có gì mới so với quy định của Luật Đất đai 2013 hiện hành. Vì vậy, bài viết này sẽ phân tích, đánh giá các quy định của pháp luật hiện hành liên quan đến tranh chấp đất đai, như: khái niệm tranh chấp đất đai, thẩm quyền, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai, đường lối giải quyết tranh chấp đất đai, nhằm góp phần hoàn thiện pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai trong thời gian tới.

Từ khóa: *giải quyết tranh chấp đất đai, dự thảo, sửa đổi, Luật đất đai 2024*

Abstract

Land disputes are a common phenomenon occurring in social life. In particular, since land use rights are considered goods, land disputes are becoming increasingly complicated. In the process of implementing the plan to change the Land Law, the Draft Land Law (amended) has a number of new contents related to land dispute resolution that are worth noting. However, according to the new Land Law 2024 just passed by the National Assembly on January 18, 2024 (effective from January 1, 2025), this issue has almost nothing new compared to the provisions of the current Land Law 2013. Therefore, this article will analyze and evaluate current legal provisions related to land disputes, such as: concepts of land disputes, authority, procedures for resolving land disputes, guidelines for resolving land disputes, in order to contribute to perfecting the law on resolving land disputes in the coming time.

Keywords: *land dispute resolution, draft, amendment, land law 2024*
Ngày nhận bài: 13/04/2023 **Ngày duyệt đăng: 15/12/2023**

1. Khái niệm "tranh chấp đất đai"

Theo khoản 47 Điều 3 Luật Đất đai năm 2024 thì: "Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai." Giải thích này hoàn toàn không có gì khác biệt so với quy định tại khoản 26 Điều 4 của Luật Đất đai năm 2003 và khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013. Có thể thấy, khái niệm "tranh chấp đất đai" nói trên rộng đến mức không thể xác định hết nội hàm của nó, như chủ thể tranh chấp là ai (hai hay nhiều bên trong quan hệ đất đai), quyền, nghĩa vụ tranh chấp là gì… Ngoài ra, việc cả pháp luật hiện hành và Luật Đất đai năm 2024 đều coi nghĩa vụ của người sử dụng đất cũng là đối tượng tranh chấp là điều không hợp lý, bởi thông thường các chủ thể chỉ tranh chấp quyền, lợi ích hợp pháp chứ không ai tranh giành nghĩa vụ,

trừ khi nghĩa vụ đó đồng thời cũng là quyền, lợi ích. Hơn nữa, có những tranh chấp liên quan đến quyền của người sử dụng đất cũng không thể coi là tranh chấp đất đai, chẳng hạn như tranh chấp "quyền hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất".

Liên quan đến vấn đề này, Tòa án nhân dân (TAND) Tối cao đã có một số văn bản mà dựa vào đó chúng ta có thể thấy được quan điểm của ngành tòa án về bản chất của tranh chấp đất đai. Theo khoản 3 Điều 8 Nghị quyết 05/2012/ NQ-HĐTP ngày 03/12/2012 của Hội đồng thẩm phán TAND Tối cao (hướng dẫn thi hành Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2011– gọi chung là BLTTDS), thì "khi xác định điều kiện khởi kiện vụ án dân sự mà đối tượng khởi kiện là quyền sử dụng đất thì thực hiện như sau:

a) Đối với tranh chấp ai có quyền sử dụng đất thì phải tiến hành hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp theo quy định tại Điều 135 của Luật Đất đai năm 2003.

b) Đối với tranh chấp liên quan đến quyền sử dụng đất như: tranh chấp về giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất, tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất, chia tài sản chung của vợ chồng là quyền sử dụng đất… thì không phải tiến hành hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp nhưng vẫn phải thực hiện thủ tục hòa giải theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự".

Nội dung trên sau đó cũng đã được quy định tương tự tại khoản 2 Điều 3 Nghị quyết 04/2017/NQ-HĐTP ngày 05/05/2017 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao (hướng dẫn một số quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 về trả lại đơn khởi kiện, quyền nộp đơn khởi kiện lại vụ án).

Với những quy định trên, rõ ràng TAND Tối cao đã "đồng nhất" tranh chấp đất đai với tranh chấp QSDĐ, bởi Điều 135 Luật Đất đai năm 2003 và Điều 202 Luật Đất đai năm 2013 (các quy định mà Nghị quyết 05/2012/ NQ-HĐTP, 04/2017/NQ-HĐTP đề cập) quy định "hòa giải tranh chấp đất đai" chứ không dùng cụm từ "hòa giải tranh chấp QSDĐ". Ngoài ra, Điều 203 Luật Đất đai năm 2013 khi quy định thẩm quyền giải quyết tranh chấp của UBND cũng dùng cụm từ "giải quyết tranh chấp đất đai". Quy định này buộc chúng ta phải khẳng định, tranh chấp đất đai chỉ có thể hiểu là tranh chấp QSDĐ (tức tranh chấp để xác định ai là người có QSDĐ hợp pháp) bởi UBND không có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp khác có liên quan đến đất đai như tranh chấp hợp đồng giao dịch QSDĐ, tranh chấp tài sản gắn liền với đất.

Từ những phân tích trên, tranh chấp đất đai có những đặc điểm sau đây:

(i) Đối tượng của tranh chấp đất đai là QSDĐ. Như đã phân tích ở trên, các bên trong quan hệ tranh chấp đất đai hướng đến QSDĐ tranh chấp. Tức

là trong quan hệ tranh chấp đất đai, các bên tranh chấp có sự không thống nhất về ý chí, quan điểm trong việc xác định quyền sử dụng hợp pháp đối với thửa đất nhất định thuộc về ai và việc tranh chấp là nhằm mục đích giải quyết vấn đề này. Vì vậy, một tranh chấp có liên quan đến đất đai nhưng không nhằm xác định quyền sử dụng đất thuộc về chủ thể nào thì tranh chấp đó không phải là tranh chấp đất đai.

(ii) Chủ thể trong quan hệ tranh chấp đất đai là người sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai. Họ có thể là hộ gia đình, cá nhân, tổ chức, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao.[1] Các chủ thể này tham gia vào quan hệ tranh chấp đất đai để khẳng định tư cách "người sử dụng đất" của mình. Nghĩa là, trong quan hệ tranh chấp đất đai không có chủ thể đại diện cho quyền lực nhà nước hay để thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Vì vậy, nếu có một cơ quan nhà nước hiện diện trong quan hệ tranh chấp đất đai thì lúc đó họ là người sử dụng đất có địa vị ngang bằng với các chủ thể tranh chấp còn lại. Họ không được phép sử dụng quyền lực nhà nước đối với các chủ thể tranh chấp khác. Đây là điểm khác biệt cơ bản so với quan hệ khiếu nại, khiếu kiện hành chính về đất đai. Do đó, nếu trong một "xung đột" liên quan đến đất đai có sự hiện diện của cơ quan hành chính nhà nước mà cơ quan này thực thi pháp luật đất đai theo chức năng của mình có ảnh hưởng đến QSDĐ của một, một số chủ thể sử dụng đất nhất định (như trường hợp thu hồi đất) thì xung đột này không phải là tranh chấp đất đai.[2]

2. Thẩm quyền, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai

2.1. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp về đất đai của Tòa án nhân dân

Theo Điều 203 Luật Đất đai năm 2013: "Tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã mà không thành thì được giải quyết như sau:

1. Tranh chấp đất đai mà đương sự có Giấy chứng nhận hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật này và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì do Tòa án nhân dân giải quyết;

2. Tranh chấp đất đai mà đương sự không có Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật này thì đương sự chỉ được lựa chọn một trong hai hình thức giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định sau đây:

a) Nộp đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp tại Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền theo quy định tại khoản 3 Điều này;

1 Xem Điều 5 Luật Đất đai 2013. Luật Đất đai hiện hành không quy định chủ thể sử dụng đất là cá nhân nước ngoài. Tuy nhiên, quy định này đã không còn phù hợp vì từ khi Luật nhà ở 2014 có hiệu lực, cá nhân nước ngoài cũng được phép sở hữu nhà ở gắn liền với đất ở tại Việt Nam.

2 Thực tế nó được gọi là "tranh chấp hành chính". Xem thêm: Nguyễn Thắng Lợi, "Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai", *Tạp chí Dân chủ và Pháp* luật, số 10 (271)/2014, tr. 39 – 41.

b) Khởi kiện tại Tòa án nhân dân có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự;…".

Ngoài ra, theo Điều 26 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 thì tranh chấp hợp đồng dân sự thuộc thẩm quyền giải quyết của TAND. Như vậy, theo pháp luật hiện hành, thẩm quyền giải quyết tranh chấp liên quan đến đất đai của TAND có thể chia được thành các trường hợp sau:

(i) Thẩm quyền "đương nhiên": Theo pháp luật hiện hành, TAND đương nhiên được giải quyết các tranh chấp sau đây:

- Tranh chấp đất đai mà đương sự có Giấy chứng nhận hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013;
- Tranh chấp về tài sản gắn liền với đất;
- Tranh chấp hợp đồng giao dịch QSDĐ bao gồm các hợp đồng chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho, thế chấp, góp vốn bằng QSDĐ; tranh chấp thừa kế QSDĐ.

(ii) Thẩm quyền giải quyết theo lựa chọn của đương sự: Trường hợp tranh chấp đất đai mà đương sự không có Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013 nếu đương sự chọn TAND thì TAND mới có thẩm quyền giải quyết.

Như vậy, so với Luật Đất đai năm 2003 thì Luật Đất đai năm 2013 đã mở rộng hơn thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của TAND. Theo đó, TAND có thể giải quyết tất cả các tranh chấp QSDĐ dù đương sự có hay không có các giấy tờ về QSDĐ. Việc mở rộng này là hoàn toàn phù hợp với chức năng của TAND – cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp tài sản. Tuy nhiên, nếu như trong trường hợp này đương sự không chọn TAND mà chọn Ủy ban nhân dân (UBND) thì TAND sẽ không có thẩm quyền giải quyết.

Cần lưu ý rằng, có một loại tranh chấp liên quan đến đất đai mà Luật Đất đai không quy định thẩm quyền giải quyết, đó là tranh chấp thừa kế QSDĐ. Xét ở góc độ pháp luật dân sự, thừa kế QSDĐ là một dạng thừa kế tài sản bởi QSDĐ là tài sản. Vì vậy, nếu căn cứ vào khoản 5 Điều 26 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 thì thẩm quyền giải quyết loại tranh chấp này thuộc về TAND. Tuy nhiên, nếu xét về nội dung tranh chấp thì tranh chấp thừa kế QSDĐ về bản chất là một dạng tranh chấp QSDĐ bởi các chủ thể trong quan hệ tranh chấp này hướng đến di sản thừa kế là QSDĐ (để xác định ai là người được hưởng QSDĐ thừa kế).[3] Ở góc độ này thì thẩm quyền giải quyết lại "không đương nhiên" thuộc về TAND mà tùy thuộc vào tình trạng pháp lý của QSDĐ thừa kế (có hoặc không có giấy tờ về QSDĐ) và sự lựa chọn của các bên tranh chấp. Sự không rõ ràng này có thể sẽ gây ra nhiều khó khăn trong việc xác định thẩm quyền giải quyết tranh chấp thừa kế QSDĐ.

3 Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Công an Nhân dân, 2012, tr. 457; Trường ĐH Luật TP. Hồ Chí Minh, *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Hồng Đức, 2015, tr. 377.

2.2. Thẩm quyền, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai tại cơ quan hành chính

2.2.1. Hoa giải tranh chấp tại ủy ban nhân dân cấp xã

Kể từ khi Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực, việc hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã (nơi có đất tranh chấp) trở thành một thủ tục mang tính chất bắt buộc.[4] Tuy nhiên, gần như trong suốt khoảng thời gian Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực, việc hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã tồn tại nhiều vướng mắc.

(i) Về loại tranh chấp phải hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã

Như đã phân tích ở trên, do khái niệm tranh chấp đất đai tại khoản 26 Điều 4 Luật Đất đai năm 2003 quá rộng nên thực tế đã có hai cách hiểu khác nhau trong việc thực hiện thủ tục hòa giải bắt buộc tại UBND cấp xã. Cách hiểu thứ nhất cho rằng, tất cả các tranh chấp có liên quan đến đất đai đều phải được hòa giải tại UBND cấp xã, trong khi theo quan điểm còn lại thì chỉ những tranh chấp QSDĐ mới phải tiến hành hòa giải theo thủ tục này. Mãi đến khi Luật Đất đai năm 2003 sắp hết hiệu lực thi hành thì Nghị quyết 05/2012/NQ-HĐTP (sau này là Nghị quyết 04/2017/NQ-HĐTP) của Hội đồng thẩm phán TAND Tối cao mới xác định chỉ những "tranh chấp ai có quyền sử dụng đất thì phải tiến hành hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp".

Tuy nhiên, quy định này cũng làm phát sinh những vấn đề pháp lý nhất định. *Thứ nhất*, Nghị quyết này của TAND Tối cao hướng dẫn thi hành Bộ luật Tố tụng dân sự (trên cơ sở thống nhất ý kiến của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và Bộ trưởng Bộ Tư pháp), vậy liệu nó có được coi là đồng thời có giá trị hướng dẫn thi hành Luật Đất đai hay không, bởi thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai không chỉ thuộc về hệ thống cơ quan tòa án và Nghị quyết này không thể hiện ý kiến của cơ quan quản lý đất đai ở trung ương là Bộ Tài nguyên và Môi trường? *Thứ hai*, Nghị quyết này ban hành vào thời điểm Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực, nhưng hiện nay Luật này đã bị thay thế bởi Luật Đất đai năm 2013 thì liệu nó có còn giá trị áp dụng hay không?

(ii) Về vấn đề nội dung quy định hòa giải và trách nhiệm của UBND cấp xã trong việc thực hiện hòa giải tranh chấp đất đai

So với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản quy định thi hành đã có rất nhiều tiến bộ trong các quy định về hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã. Bên cạnh việc quy định lại thời hạn hòa giải dài hơn (45 ngày so với 30 ngày trước đây)[5] để đảm bảo tính khả thi, các nội dung quan trọng khác như: thành phần Hội đồng hòa giải; cách thức giải quyết khi một trong các bên tranh chấp vắng mặt tại buổi hòa giải lần thứ hai

4 Xem điểm 2 Công văn 116/2004/KHXX ngày 22/7/2004 của TAND Tối cao hướng dẫn thực hiện thẩm quyền của TAND theo Luật Đất đai năm 2003.

5 Điểm a khoản 3 Điều 54 Nghị định 43/2014/NĐ- CP ngày 15/5/2014.

hoặc các bên có thay đổi ý kiến sau khi hòa giải thành cũng được quy định. Cụ thể:[6]

– Việc hòa giải chỉ được tiến hành khi các bên tranh chấp đều có mặt. Trường hợp một trong các bên tranh chấp vắng mặt đến lần thứ hai thì được coi là việc hòa giải không thành.

Trường hợp hòa giải không thành hoặc sau khi hòa giải thành mà có ít nhất một trong các bên thay đổi ý kiến về kết quả hòa giải thì UBND cấp xã lập biên bản hòa giải không thành và hướng dẫn các bên tranh chấp gửi đơn đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp tiếp theo.

Các quy định này đã tạo điều kiện thuận lợi cho các bên tranh chấp có thể nhanh chóng khởi kiện yêu cầu cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Tuy nhiên, việc tổ chức hòa giải tranh chấp đất đai của UBND cấp xã vẫn còn nhiều hạn chế do những bất cập của pháp luật. *Thứ nhất*, nếu UBND cấp xã không tổ chức hòa giải trong thời hạn quy định thì các bên tranh chấp phải làm gì để có thể khởi kiện ra cơ quan có thẩm quyền? *Thứ hai*, trong trường hợp hòa giải không thành theo quy định của pháp luật nhưng UBND cấp xã không lập biên bản hòa giải không thành thì các bên tranh chấp phải làm sao? *Thứ ba*, việc quy định thành phần Hội đồng hòa giải quá rộng, bao gồm cả tổ trưởng tổ dân phố đối với khu vực đô thị; trưởng thôn, ấp đối với khu vực nông thôn; đại diện của một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đó (điểm b, Khoản 1 Điều 88 Nghị định số 43/2014/NĐ- CP) khiến cho hoạt động hòa giải thiếu khả thi và bị kéo dài. *Thứ tư*, biên bản hòa giải thành của UBND cấp xã không có giá trị bắt buộc thực hiện làm cho việc hòa giải này chỉ mang tính hình thức. Những bất cập này nếu không sớm được khắc phục sẽ khiến cho tranh chấp đất đai kéo dài, ảnh hưởng xấu đến quyền, lợi ích chính đáng của người sử dụng đất hợp pháp.

2.2.2. Thẩm quyền, thủ tục giải quyết tranh chấp tại cơ quan hành chính

Theo khoản 2, 3 Điều 203 Luật Đất đai năm 2013, tranh chấp đất đai 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 giấy chứng nhận và các giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 thì đương sự được lựa chọn một trong hai cơ quan giải quyết là cơ quan hành chính hoặc TAND. Như vậy, nếu đương sự không chọn TAND thì cơ quan hành chính mới có thẩm quyền giải quyết tranh chấp. So với Luật Đất đai năm 2003, thẩm quyền giải quyết của cơ quan hành chính đã bị thu hẹp hơn.[7]

6 Xem Điều 88 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014.

7 Theo Điều 136 Luật Đất đai năm 2003 thì cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp đất đai mà đương sự có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và các giấy tờ quy định tại khoản 1, 2, 5 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003. Luật Đất đai năm 2003 không cho phép đương sự lựa chọn cơ quan giải quyết tranh chấp như Luật Đất đai năm 2013.

Trong trường hợp cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai thì thẩm quyền được quy định cụ thể như sau:

a) Trường hợp tranh chấp giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau thì Chủ tịch UBND cấp huyện giải quyết; nếu không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Chủ tịch UBND cấp tỉnh hoặc khởi kiện tại TAND theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính;

b) Trường hợp tranh chấp mà một bên tranh chấp là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì Chủ tịch UBND cấp tỉnh giải quyết; nếu không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường hoặc khởi kiện tại TAND theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính.

Như vậy, thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan hành chính được phân thành hai cấp tùy thuộc vào chủ thể tranh chấp. Nếu chỉ lựa chọn con đường giải quyết tại cơ quan hành chính thì cấp giải quyết thứ hai được coi là cấp giải quyết cuối cùng. Tuy nhiên, khác với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 cho phép các bên tranh chấp thêm một lựa chọn cách thức giải quyết sau khi đã được giải quyết theo thẩm quyền (lần đầu). Nếu như không đồng ý với lần giải quyết này, các bên tranh chấp có thể khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định giải quyết tranh chấp của Chủ tịch UBND theo pháp luật tố tụng hành chính thay vì chỉ được yêu cầu cấp cao hơn giải quyết như trước đây.

Những điểm mới trong quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan hành chính dường như tạo ra nhiều lựa chọn, nhiều cơ hội hơn cho các bên tranh chấp bảo vệ quyền sử dụng đất hợp pháp của mình. Tuy nhiên, những thay đổi này lại đặt ra nhiều vấn đề cần phải làm rõ khi mà pháp luật vẫn còn quá chung chung:

Thứ nhất, như đã trình bày, trường hợp đương sự không có Giấy chứng nhận (GCN) và các giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 thì đương sự được lựa chọn một trong hai cơ quan giải quyết là cơ quan hành chính hoặc TAND. Sẽ có hai khả năng xảy ra đối với trường hợp này mà pháp luật chưa quy định cách giải quyết. *Một là*, trường hợp có một đương sự vừa gửi đơn đến UBND và gửi đơn đến TAND. *Hai là*, một đương sự gửi đơn đến UBND còn một (hoặc các) đương sự còn lại nộp đến TAND yêu cầu giải quyết tranh chấp. Vậy, cơ quan nào sẽ giải quyết tranh chấp nếu các tình huống này xảy ra?

Thứ hai, trong trường hợp các bên tranh chấp đều lựa chọn UBND giải quyết và sau khi đã có quyết định giải quyết của Chủ tịch UBND theo thẩm quyền, một bên tranh chấp gửi đơn yêu cầu cơ quan cấp cao hơn giải quyết

trong khi đó phía còn lại gửi đơn đến TAND có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính thì sẽ xử lý ra sao?

Thứ ba, trường hợp vụ việc được đưa đến TAND giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính. Trường hợp này TAND không có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai mà chỉ có quyền xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính về giải quyết tranh chấp đất đai của chủ tịch UBND. Hội đồng xét xử (HĐXX) vụ án hành chính chỉ có thẩm quyền "bác yêu cầu của người khởi kiện" hoặc "chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính trái pháp luật; buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật"[8] chứ không có quyền sửa quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của Chủ tịch UBND.

Như vậy, trong trường hợp HĐXX vụ án hành chính tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính về giải quyết tranh chấp đất đai thì sẽ phát sinh thêm nhiều thủ tục khác. Nếu như quyết định của HĐXX không bị kháng cáo, kháng nghị thì sẽ được đưa về UBND đã giải quyết tranh chấp để giải quyết lại. Không loại trừ khả năng sau khi giải quyết lại, quyết định giải quyết lại tranh chấp của Chủ tịch UBND lại bị khởi kiện theo thủ tục hành chính một lần nữa. Cứ thế việc giải quyết tranh chấp sẽ diễn biến lòng vòng, không có "lối" ra.

Trường hợp quyết định của HĐXX bị kháng cáo, kháng nghị thì sẽ được giải quyết theo thủ tục phúc thẩm. Ngoài ra, trong trường hợp đặc biệt, bản án đã có hiệu lực của HĐXX vụ án hành chính đối với quyết định giải quyết tranh chấp đất đai sẽ bị xem xét lại theo thủ tục Giám đốc thẩm hoặc Tái thẩm. Cả Hội đồng Giám đốc thẩm và Tái thẩm đều không có quyền sửa bản án đã có hiệu lực mà chỉ có thể tuyên hủy án để xét xử lại.[9] Vụ việc sẽ có thể kéo dài không có thời hạn tại TAND theo thủ tục tố tụng hành chính chỉ để nhằm xác định quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của Chủ tịch UBND có hợp pháp hay không chứ không thể phân định QSDĐ tranh chấp thuộc về ai. Rõ ràng, đây không hẳn là lựa chọn tốt cho các bên tranh chấp đất đai.

3. "Đường lối" giải quyết các tranh chấp quyền quyền sử dụng đất

3.1. Giải quyết tranh chấp đòi lại đất

Tranh chấp "đòi lại đất" là loại tranh chấp quyền sử dụng đất (QSDĐ) phổ biến, trong đó chủ sử dụng đất ban đầu (có thể là chủ sở hữu trước khi chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai được xác lập) và người thân của họ muốn lấy lại đất đã được dịch chuyển cho người khác sử dụng vì nhiều lý do khác nhau. Tuy nhiên, Luật Đất đai qua các thời kỳ đều không có quy định cụ thể đường lối giải quyết loại tranh chấp này. Từ Luật Đất đai năm 1993, pháp luật

8 Khoản 2 Điều 193 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

9 Điều 254, 280 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

chỉ quy định một nguyên tắc chung là: "Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã được giao theo quy định của Nhà nước cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam".[10] Nội dung nằm tiếp tục được lặp lại nguyên văn tại khoản 2 Điều 17 Luật Đất đai năm 2024.

Ở góc độ thực thi pháp luật, nguyên tắc trên đã từng được giải thích trong Công văn 169/2002/KHXX ngày 15/11/2002 của TAND Tối cao. Theo hướng dẫn của văn bản này, Nhà nước "không chấp nhận" việc đòi lại đất của chủ cũ nếu đất đó đã bị Nhà nước chuyển giao cho người khác sử dụng trên cơ sở các quy định cụ thể của Nhà nước cách mạng qua các thời kỳ, cho dù trên thực tế việc làm đó có thể là "chưa đúng". Riêng đối với đất được chuyển giao cho người khác thông qua các giao dịch như: cho thuê, cho mượn hoặc bị chiếm dụng thì chủ cũ vẫn còn cơ hội "lấy lại" đất của mình cho dù đường lối giải quyết chưa cụ thể. Tuy nhiên, cần phải nói thêm rằng, Công văn 169/2002/KHXX của TAND Tối cao trước hết không phải là văn bản quy phạm pháp luật, vì vậy giá trị bắt buộc thực hiện nó là rất thấp. Hơn nữa, đây là văn bản "nội bộ" của ngành tòa án nhưng lại hướng dẫn một nội dung "quản lý nhà nước về đất" nên không thể được coi là có giá trị bắt buộc phải thực hiện đối với cơ quan hành chính khi giải quyết tranh chấp. Ngoài ra, công văn này được ban hành vào thời điểm Luật Đất đai năm 1993 có hiệu lực và để hướng dẫn thực hiện khoản 2 Điều 2 của Luật này. Cho dù nội dung khoản 2 Điều 2 Luật Đất đai năm 1993 không có gì khác so với nội dung khoản 2 Điều 10 Luật Đất đai năm 2003 và khoản 5 Điều 26 Luật Đất đai năm 2013 nhưng việc nó có còn được áp dụng hay không vẫn còn chưa xác định, chưa kể đến nội dung của nó chưa rõ ràng nên có thể dẫn đến những áp đặt tùy tiện từ cơ quan giải quyết tranh chấp. Dù vậy, về xét mặt nội dung của văn bản và phạm vi nghiên cứu, bài viết không bàn luận đến trường hợp đòi lại đất đã có "đường lối giải quyết rõ ràng" theo Công văn 169/2002/KHXX mà chỉ phân tích trường hợp tranh chấp đòi lại đất còn lại.

Có thể khẳng định đường lối giải quyết tranh chấp đất đai nói chung và tranh chấp đòi lại đất nói riêng chưa được pháp luật đất đai quy định cụ thể, thậm chí cả định hướng chung để giải quyết cũng không có. Trước đây, Điều 161 Nghị định 181/2014/NĐ-CP ngày 29/10/2004 (quy định thi hành Luật Đất đai năm 2003) chỉ quy định căn cứ giải quyết các tranh chấp đất đai trong trường hợp các bên tranh chấp không có giấy tờ về QSDĐ. Các căn cứ này sau đó được lặp lại gần như nguyên văn tại khoản 1 Điều 91 Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 (quy định thi hành Luật Đất đai năm

10 Xem khoản 2 Điều 2 của Luật Đất đai 1993; khoản 2 Điều 10 của Luật Đất đai 2003; khoản 5 Điều 26 của Luật Đất đai 2013.

2013). Cơ quan có thẩm quyền sẽ dựa vào các căn cứ này để giải quyết tranh chấp theo ý chí chủ quan của mình. Trong trường hợp đương sự đã có giấy tờ về QSDĐ thì pháp luật đất đai không quy định căn cứ giải quyết tranh chấp. Điều này có thể "ngầm hiểu" là các giấy tờ đó chính là căn cứ để giải quyết. Tuy vậy, không thể loại trừ trường hợp các giấy tờ này đã được cấp không đúng quy định của pháp luật, kể cả vô tình hay cố ý từ phía cơ quan cấp giấy. Lúc đó, cơ quan giải quyết tranh chấp cũng phải tự tìm hiểu các quy định có liên quan để có được phán quyết đúng đắn. Điều này có thể dẫn đến sự tùy tiện hoặc thiếu thống nhất trong việc giải quyết các tranh chấp đòi lại đất.

3.2. Giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất trong các hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất

Tranh chấp QSDĐ trong các hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ là dạng tranh chấp mà các bên hướng đến QSDĐ là đối tượng của loại hợp đồng này; theo đó, bên chuyển nhượng muốn hủy hợp đồng để lấy lại đất trong khi đó bên nhận chuyển nhượng muốn hợp đồng chuyển nhượng được công nhận để QSDĐ thuộc về mình. Nguyên nhân dẫn đến loại tranh chấp này là do việc chuyển nhượng được thực hiện không đúng thủ tục pháp luật quy định hoặc tiến hành trong thời gian pháp luật không cho phép chuyển nhượng, sau đó đất tăng giá khiến bên chuyển nhượng đổi ý muốn lấy lại đất.[11] Cũng như dạng tranh chấp đòi lại đất đã đưa vào hợp tác xã, tập đoàn sản xuất, Luật Đất đai qua các thời kỳ cũng không quy định về đường lối giải quyết loại tranh chấp này. Tuy nhiên, vấn đề này được quy định khá cụ thể tại Nghị quyết 02/2004/NQ-HĐTP như sau:

(i) Đối với tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ được xác lập trước ngày 01/7/1980 (ngày Hội đồng Chính phủ nay là Chính phủ ban hành Quyết định số 201/CP về việc thống nhất quản lý ruộng đất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất trong cả nước) mà sau ngày 15/10/1993 mới phát sinh tranh chấp:[12]

Trước ngày 01/7/1980, pháp luật chưa chính thức cấm đoán việc chuyển nhượng QSDĐ. Vì vậy, Nghị quyết 02/2004/NQ-HĐTP quy định công nhận các hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ xác lập trong giai đoạn này. Ngay cả trong trường hợp nội dung của hợp đồng phù hợp với quy định của pháp luật nhưng hình thức của hợp đồng không phù hợp với quy định của pháp luật tại thời điểm giao kết hợp đồng thì hợp đồng cũng có thể được công nhận, nếu như các bên đã thực hiện hợp đồng, trừ khi nội dung của hợp đồng vi phạm pháp luật hoặc trái đạo đức xã hội.

11 Điển hình là vụ tranh chấp đòi lại đất đã chuyển nhượng tại Gò Vấp, TP. Hồ Chí Minh. Xem: Hải Duyên, "Kết thúc vụ "đương sự định nhảy lầu vì thua kiện"", *Báo Vnexpress*, 2022, https://vnexpress.net/ket-thuc-vu-duong-su-dinh-nhay-lau-vi-thua-kien-4552771.html, truy cập ngày 11/04/2023.

12 Điểm 2.1 Mục II của Nghị quyết số 02/2004/NQ-HĐTP ngày 10/8/2004.

(ii) Việc giải quyết tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất được xác lập từ ngày 01/7/1980 đến trước ngày 15/10/1993 (ngày Luật Đất đai năm 1993 có hiệu lực):[13]

Trong giai đoạn này, pháp luật nghiêm cấm việc mua, bán phát canh thu tô chuyển nhượng đất đai dưới mọi hình thức.[14] Về nguyên tắc chung, hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất đai được xác lập trong thời điểm từ ngày 01/7/1980 đến trước ngày 15/10/1993 là hợp đồng trái pháp luật. Do đó, nếu có tranh chấp mà hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất chưa được thực hiện thì Tòa án huỷ hợp đồng vì hợp đồng bị vô hiệu. Tuy nhiên, nếu hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã được thực hiện thì Tòa án có thể công nhận hợp đồng trong các trường hợp sau đây:

- Bên nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã được UBND cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai;

- Trường hợp đất chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nhưng bên nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã hoàn tất thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại UBND có thẩm quyền, UBND đã cho phép việc chuyển nhượng;

- Bên nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã xây nhà ở, công trình kiến trúc, trồng cây lâu năm, đầu tư sản xuất, kinh doanh không vi phạm qui định về quy hoạch và bên chuyển nhượng cũng không phản đối khi bên nhận chuyển quyền sử dụng đất xây nhà ở, công trình kiến trúc, trồng cây lâu năm, đầu tư sản xuất, kinh doanh trên đất đó.

Quy định trên hoàn toàn hợp lý vì việc không cho phép chuyển nhượng QSDĐ trong giai đoạn từ 01/07/1980 đến trước ngày 15/10/1993 là quy định không phù hợp của Nhà nước. Vì vậy, việc TAND Tối cao hướng dẫn cho TAND các cấp khi xét xử phải công nhận các hợp đồng đã được thực hiện vừa nhằm khắc phục những thiếu sót của pháp luật trước đây, vừa giúp duy trì sự ổn định của quan hệ đất đai.

(iii) Việc giải quyết tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất được xác lập từ sau ngày 15/10/1993:[15]

Từ ngày 15/10/1993, người sử dụng đất đã được chính thức chuyển nhượng QSDĐ. Tuy nhiên, đây là một loại giao dịch dân sự nên hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ về nguyên tắc chỉ được công nhận khi đáp ứng được những điều kiện về nội dung và hình thức của một hợp đồng theo Bộ luật Dân sự và quy định riêng của pháp luật đất đai. Các điều kiện đó là:

- Người tham gia giao kết hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất có năng lực hành vi dân sự;

13 Điểm 2.2 Mục II của Nghị quyết số 02/2004/NQ-HĐTP ngày 10/8/2004.

14 Điểm 2D Mục 3 của Quyết định số 201/CP ngày 01/7/1980 của Hội đồng Chính phủ; Điều 5 Luật Đất đai năm 1987.

15 Điểm 2.3 Mục II của Nghị quyết số 02/2004/NQ-HĐTP ngày 10/8/2004.

- Người tham gia giao kết hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất hoàn toàn tự nguyện;

- Mục đích và nội dung của hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất không trái pháp luật, đạo đức xã hội;

- Đất chuyển nhượng đã được cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCN) theo Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003;

- Bên chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải có đủ điều kiện chuyển nhượng và bên nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải có đủ điều kiện về nhận chuyển nhượng theo qui định của pháp luật;

- Hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất được lập thành văn bản có chứng nhận của Công chứng nhà nước hoặc chứng thực của Uỷ ban nhân dân cấp có thẩm quyền.

Tuy nhiên, nếu hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất không có đầy đủ các điều kiện nói trên nhưng cũng có thể được công nhận trong các trường hợp:

- Đối với hợp đồng được giao kết trước ngày 01/7/2004 (ngày Luật Đất đai 2003 có hiệu lực) vi phạm điều kiện về GCN, nhưng đã có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất được quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật Đất đai năm 2003, mà có phát sinh tranh chấp, nếu từ ngày 01/7/2004 mới có yêu cầu Tòa án giải quyết, thì không coi là hợp đồng vô hiệu.

- Đối với hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà tại thời điểm giao kết vi phạm các điều kiện về GCN và điều kiện về hình thức, công chứng, chứng thực, nhưng sau đó đã được UBND cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận QSDĐ hoặc một trong các loại giấy tờ quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật Đất đai năm 2003 mà có phát sinh tranh chấp và từ ngày 01/7/2004 mới có yêu cầu Tòa án giải quyết, thì không coi là hợp đồng vô hiệu.

- Đối với hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà tại thời điểm giao kết vi phạm các điều kiện về GCN và điều kiện về hình thức, công chứng, chứng thực, nếu sau khi thực hiện hợp đồng chuyển nhượng, bên nhận chuyển nhượng đã trồng cây lâu năm, đã làm nhà kiên cố... và bên chuyển nhượng không phản đối và cũng không bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo các quy định của Nhà nước về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, thì Tòa án công nhận hợp đồng. Nếu bên nhận chuyển nhượng chỉ làm nhà trên một phần đất, thì Tòa án công nhận phần hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng phần đất có nhà ở và hủy phần hợp đồng đối với diện tích đất còn lại, buộc bên nhận chuyển nhượng giao trả phần đất đó cho bên chuyển nhượng, trừ trường hợp việc giao trả không bảo đảm mục đích sử dụng cho cả hai bên giao kết hợp đồng,

đồng thời buộc các bên thanh toán cho nhau phần chênh lệch.

Hướng dẫn trên của Nghị quyết 02/2004/NQ-HĐTP có thể coi là linh hoạt và hợp lý bởi các quy định của pháp luật đất đai tại thời điểm Nghị quyết được ban hành chưa phù hợp với thực tế về điều kiện chuyển nhượng QSDĐ, chẳng hạn như điều kiện về GCN, điều kiện về công chứng, chứng thực hợp đồng.[16] Việc cho phép công nhận các hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ khi có những vi phạm về hình thức nhưng thể hiện được sự ngay tình, tự nguyện của các bên trong quan hệ chuyển nhượng QSDĐ giúp ổn định được quan hệ đất đai, hạn chế được hành vi "bội tín" của các bên trong quan hệ chuyển nhượng và tạo điều kiện để cơ quan quản lý đất đai hoàn thiện hơn pháp luật đất đai và hoạt động quản lý của mình. Tuy nhiên, phần nội dung Nghị quyết 02/2004/NQ-HĐTP hướng dẫn về giải quyết tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ dựa trên nền tảng Bộ luật Dân sự năm 1995 và Luật Đất đai năm 2003, trong khi những văn bản này hiện nay đều đã hết hiệu lực thi hành. Vì vậy, việc áp dụng Nghị quyết này vào thời điểm hiện tại là không còn phù hợp, cần có sự đổi mới về phương diện lập pháp.

Kết luận và kiến nghị

Từ những phân tích trên,[17] tác giả bài viết có những kiến nghị sau để hoàn thiện pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai, khi có điều kiện, trong thời gian sắp tới:

(i) Về khái niệm tranh chấp đất đai

Cần xác định lại khái niệm tranh chấp đất đai theo hướng các tranh chấp này chỉ bao gồm tranh chấp để xác định ai là người có QSDĐ hợp pháp. Các tranh chấp khác có liên quan đến đất đai được định danh là tranh chấp liên quan đến QSDĐ. Vì vậy, tác giả kiến nghị sửa lại khái niệm tranh chấp đất đai tại khoản 47 Điều 3 Luật Đất đai năm 2024 như sau: "Tranh chấp đất đai là tranh chấp nhằm xác định người có QSDĐ hợp pháp trong quan hệ đất đai" hoặc: "Tranh chấp đất đai là tranh chấp QSDĐ giữa hai hay nhiều bên trong quan hệ đất đai".

(ii) Về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã

Luật Đất đai năm 2024 vẫn giữ nguyên quy định bắt buộc hòa giải tại UBND cấp xã (khoản 2 Điều 235). Theo tác giả, nếu giữ nguyên thì pháp

16 Thời điểm này, số lượng người sử dụng đất có GCNQSDĐ theo quy định rất ít, còn việc công chứng, chứng thực thì khá khó khăn bởi lực lượng công chứng tư chưa có và nếu người sử dụng đất chưa có GCN theo quy định thì hợp đồng sẽ không thể được công chứng, chứng thực. Theo Công văn số 12/BTNMT-ĐĐ ngày 03/01/2008 của Bộ Tài nguyên và Môi trường thì người SDĐ có các giấy tờ quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 LĐĐ 2003 có thể sử dụng để thực hiện giao dịch QSDĐ đến hết ngày 31/12/2010 (thời điểm hoàn thành công tác cấp GCNQSDĐ theo Nghị quyết số 07/2007/NQ-QH12). Tuy nhiên, thời điểm này cũng đã qua và việc cấp GCNQSDĐ vẫn chưa hoàn tất.

17 Để có thêm thông tin về kinh nghiệm của quốc gia khác trong giải quyết tranh chấp đất đai, xem Le Thi Ngoc Mai, "Real property in Chinese Civil law – The process of developing property legislation", *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 06, No. 01, 2022, DOI: 10.2478/vjls-2022-0005, pp. 94-114.

luật cần bổ sung quy định về trường hợp UBND cấp xã không tổ chức hòa giải đúng thời hạn quy định hoặc không lập biên bản hòa giải không thành theo quy định của pháp luật để các bên tranh chấp có thể nhanh chóng khởi kiện ra cơ quan có thẩm quyền. Cụ thể, nếu hết thời hạn hòa giải mà UBND cấp xã không tổ chức hòa giải hoặc không lập biên bản hòa giải không thành thì các bên tranh chấp có thể căn cứ vào biên nhận đơn yêu cầu hòa giải để khởi kiện đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp. Thời hạn hòa giải cũng nên được rút ngắn xuống còn 15 – 20 ngày kể từ ngày UBND cấp xã nhận được yêu cầu.

Ngoài ra, thành phần bắt buộc của Hội đồng hòa giải cần phải được giảm thiểu, chỉ nên bao gồm Chủ tịch Hội đồng, cán bộ tư pháp, cán bộ địa chính của UBND cấp xã (Luật Đất đai năm 2024 vẫn giữ nguyên thành phần hội đồng hòa giải như Luật Đất đai năm 2013). Việc tiếp nhận yêu cầu hòa giải cũng cần phải được hướng dẫn rõ ràng: đó là khi bên gửi đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp (hòa giải) tại UBND cấp xã có cơ sở tranh chấp (như giấy tờ về QSDĐ) để hạn chế tranh chấp tùy tiện, ảnh hưởng đến việc thực hiện QSDĐ hợp pháp của người khác.

(iii) Về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai

Với những hạn chế đối với việc giải quyết tranh chấp đất đai tại cơ quan hành chính như đã phân tích ở trên và để phù hợp hơn đối với chức năng của từng loại cơ quan nhà nước, tác giả kiến nghị sửa đổi quy định thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo hướng giao toàn bộ cho TAND giải quyết. Mặc dù sự thay đổi này đã được đưa ra trong các Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nhưng đáng tiếc là Điều 236 Luật Đất đai 2024 vẫn quy định thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai như Luật Đất đai hiện hành.

(iv) Về đường lối giải quyết tranh chấp

Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục bỏ ngỏ vấn đề này. Vì vậy, trong thời gian sắp tới, để bảo đảm sự thống nhất và có đủ cơ sở pháp lý giải quyết các loại tranh chấp đất đai, Nhà nước cần bổ sung những quy định sau:

- Cần quy định cụ thể hoặc ít nhất ở mức nguyên tắc đường lối giải quyết các tranh chấp đất đai trong Luật Đất đai để có cơ sở giải quyết tranh chấp một cách thống nhất. Đây là điều mà Luật Đất đai qua các thời kỳ "tránh né" không quy định. Ngoài ra, cần giải thích chính thức trong Luật Đất đai nguyên tắc "Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã được giao theo quy định của Nhà nước cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam" để đảm bảo tính hợp lý và tránh sự tùy tiện trong việc áp dụng pháp luật. Nhà làm luật có thể tham khảo giải thích tại Công văn 169/2002/KHXX ngày 15/11/2002 của TAND Tối cao về vấn đề này.

- Bổ sung giao dịch "cho mượn đất" (hay "cho mượn QSDĐ") trong Luật Đất đai để đảm bảo sự đồng bộ giữa các lĩnh vực pháp luật, phù hợp với thực tiễn cuộc sống và có cơ sở pháp lý để giải quyết tranh chấp đòi lại đất cho mượn (bổ sung vào mục "Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất").

- Luật hóa hoặc ít nhất quy định trong một nghị định thi hành Luật Đất đai nội dung của Nghị quyết 02/2004/NQ-HĐTP về đường lối giải quyết tranh chấp QSDĐ trong các hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ để nâng cao giá trị áp dụng. Hơn nữa, Nghị quyết 02/2004/NQ-HĐTP được ban hành dựa trên cơ sở quy định của Luật Đất đai năm 2003 nhưng Luật này đã hết hiệu lực từ lâu nên cũng cần có một văn bản khác thay thế cho phù hợp.

Ngoài ra, cần có quy định bổ sung đối với những hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ xác lập kể từ ngày Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực đến trước ngày Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực (01/7/2014) nhưng có vi phạm về hình thức, như: điều kiện về GCN, điều kiện về công chứng, chứng thực nhưng nếu các bên đã thực hiện hợp đồng thì nên công nhận hợp đồng, nếu đủ căn cứ xác định bên chuyển nhượng có QSDĐ thật sự và việc chuyển nhượng hoàn toàn tự nguyện, ngay tình. ●

Tài liệu tham khảo

[1] Bộ Tài nguyên và Môi trường (Báo cáo 193/BC-BTN-MT), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*, Hà Nội ngày 06/9/2012 [trans: Ministry of Natural Resources and Environment (Report 193/BC-BTN-MT), *Summary report on implementation of the 2003 Land Law and orientation to amend the Land Law*, Hanoi on September 6, 2012]

[3] Hội đồng phối hợp công tác, phổ biến giáo dục pháp luật của Chính phủ, "Tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai và giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai", Đặc san Tuyên truyền pháp luật, số 9/2009 [trans: Council for cooperation in legal work, dissemination and education of the Government, "Disputes, complaints and denunciations about land and settlement of disputes, complaints and denunciations about land", *Special issue of Legal Propaganda*, No. 9, 2009]

[4] Le Thi Ngoc Mai, "Real property in Chinese Civil law – The process of developing property legislation", *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 06, No. 01, 2022, DOI: 10.2478/vjls-2022-0005

[5] Nguyễn Thắng Lợi, "Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật,* số 10 (271), 2014 [trans: Nguyen Thang Loi, "Situation and solutions to improve the efficiency of administrative dispute settlement in the land sector", *Journal of Democracy and Law,* No. 10 (271), 2014]

[6] Lưu Quốc Thái, "Bàn về khái niệm "tranh chấp đất đai" trong Luật Đất đai 2003", *Tạp chí Khoa học pháp lý,* số 02 (33), 2006 [trans: Luu Quoc Thai, "About the concept of "land dispute" in the Land Law 2003", *Journal of Legal Science*, No. 02 (33), 2006]

[7] Lưu Quốc Thái, *Pháp luật về thị trường quyền sử dụng đất – thực trạng và hướng hoàn thiện*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường ĐH Luật TP. Hồ Chí Minh, 2009 [trans: Luu Quoc Thai, *The law on the market for land use rights – current situation and directions for improvement*, Doctoral thesis in jurisprudence, Ho Chi Minh City University of Law, 2009]

[8] Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Công an nhân dân, 2012 [trans: Hanoi City University of Law, *Textbook of Land Law,* Cong an Nhan dan Publishing House, 2015]

[9] Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Hồng Đức, 2015 [trans: Ho Chi Minh City University of Law, *Textbook of Land Law,* Hong Duc Publishing House, 2015]