

ĐỒNG THỊ TUYẾT NHI

NGÀNH: LUẬT KINH TẾ

KHÓA XI ĐỢT 1 NĂM 2018

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

ĐỒNG THỊ TUYẾT NHI

HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI
ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ THEO PHÁP LUẬT
ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT KINH TẾ

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

ĐỒNG THỊ TUYẾT NHI

**HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI
ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ THEO PHÁP LUẬT
ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Ngành: LUẬT KINH TẾ

Mã số: 83 80 107

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
TS. DƯƠNG QUỲNH HOA

HÀ NỘI, năm 2020

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận văn đề tài ***“Hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã theo pháp luật đất đai từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh”*** là công trình nghiên cứu của bản thân. Những phần sử dụng tài liệu tham khảo trong luận văn đều đã được trích dẫn rõ trong phần tài liệu tham khảo. Các số liệu, kết quả trình bày trong luận văn là hoàn toàn trung thực, nếu sai sót tôi xin chịu hoàn toàn trách nhiệm.

Học viên

Đồng Thị Tuyết Nhi

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ.....	8
1.1. Khái quát về tranh chấp đất đai.....	8
1.2. Lý luận cơ bản về hoà giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã	12
1.3. Nguyên tắc hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã ..	25
1.4. Nội dung pháp luật điều chỉnh hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã	29
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	35
2.1. Thực trạng pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã.....	35
2.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh	45
CHƯƠNG 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ.....	56
3.1. Phương hướng hoàn thiện pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã	56
3.2. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã	58

3.3. Giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh.. 61

KẾT LUẬN 66

TÀI LIỆU THAM KHẢO 67

Tailieu.vn

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Tranh chấp đất đai là một vấn đề thời sự luôn thu hút được sự quan tâm của dư luận xã hội ở nước ta. Đặc biệt, trong bối cảnh Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đất đai trở thành một loại hàng hóa đặc biệt có giá trị nên vấn đề tranh chấp đất đai có xu hướng diễn biến khá phức tạp, ảnh hưởng đến công tác quản lý, sử dụng đất đai nói riêng và gây những bất ổn nhất định đối với đời sống kinh tế - xã hội nói chung. Trường hợp tranh chấp đất đai kéo dài nhưng không được giải quyết thỏa đáng sẽ làm phát sinh những điểm nóng, tạo điều kiện để các thế lực thù địch tuyên truyền, kích động, làm giảm niềm tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước.

Nhìn chung, các cơ quan hành chính nhà nước, Tòa án nhân dân đã giải quyết thỏa đáng được một số lượng lớn các vụ tranh chấp đất đai với mức độ phức tạp ngày càng gia tăng. Rất khó để hạn chế xảy ra tranh chấp đất đai trong thực tiễn, nên việc hòa giải tranh chấp đất đai như thế nào mới là điều cần chú trọng. Hòa giải là một biện pháp nhằm giải quyết tranh chấp đất đai. Tuy nhiên, trong thực tiễn áp dụng pháp luật, vẫn còn một số hạn chế nên hoạt động giải quyết tranh chấp đất đai chưa thật sự hiệu quả như kỳ vọng. Nguyên nhân là do pháp luật chưa có sự đồng bộ, thống nhất, nhiều quy định chưa phù hợp với đời sống xã hội, đội ngũ những người giải quyết tranh chấp đất đai chưa thật sự nhận thức đầy đủ về tính chất đặc thù của các vụ tranh chấp đất đai,... Từ đó, việc giải quyết các tranh chấp đất đai gặp nhiều khó khăn, vướng mắc trên thực tế.

Chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về đất đai hiện nay đã có nhiều thay đổi để phù hợp với quá trình phát triển của đất nước, tuy nhiên,

vẫn còn tồn tại các quy định không nhất quán. Bên cạnh đó, việc giải thích, hướng dẫn của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chưa đầy đủ và kịp thời. Vì vậy mà, công tác hòa giải tranh chấp đất đai của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và tòa án nhân dân chưa đạt kết quả tích cực. Có nhiều vụ tranh chấp đất vì hòa giải mà kéo dài trong nhiều năm, khiếu kiện kéo dài, làm giảm lòng tin của người dân đối với đường lối chính sách của đảng, pháp luật của nhà nước.

Thực tế thời gian qua cho thấy, tranh chấp đất đai là một trong những tranh chấp xảy ra khá phổ biến, rất phức tạp, hầu hết phải giải quyết bằng con đường Tòa án, đặc biệt phổ biến tại vùng có tốc độ đô thị hóa nhanh như Thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, pháp luật về hòa giải đối với tranh chấp đất đai hiện hành chưa có sự thống nhất, cũng như chưa quy định cụ thể, từ đó, gây ra một số bất cập cho việc giải quyết tranh chấp đất đai trong quá trình áp dụng pháp luật trên thực tế.

Từ thực tiễn có thể thấy rõ một điều là khi đời sống phát triển sẽ kéo theo nhiều tranh chấp, đặc biệt là tranh chấp về đất đai. Để khắc phục các hạn chế còn tồn tại đòi hỏi cần phải xây dựng hệ thống pháp luật áp dụng hoàn thiện. Xuất phát từ những lý do trên, học viên đã lựa chọn đề tài ***“Hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã theo pháp luật đất đai từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh”*** làm đề tài nghiên cứu trong luận văn thạc sĩ của mình.

2. Tình hình nghiên cứu

Qua tìm hiểu và nghiên cứu, đồng thời xuất phát từ nhu cầu thực tế về giải quyết tranh chấp đất đai, tác giả nhận thấy thời gian qua đã có một số tác giả có công trình nghiên cứu khoa học về hòa giải tranh chấp đất đai, bên cạnh

đó, đề tài cũng thu hút được sự quan tâm của những người làm công tác thực tiễn áp dụng pháp luật.

Các luận văn, luận án chuyên đề, gồm có:

- Chuyên đề: Kỹ năng giải quyết tranh chấp đất đai và hòa giải tranh chấp đất đai – PGS.TS Nguyễn Quang Tuyền giảng tại Hội thảo tập huấn Hòa giải viên, già làng, trưởng bản, người có uy tín trong cộng đồng dân cư tại Phú Yên và Sóc Trăng, năm 2015 (do Vụ PPBGDPL, Bộ Tư pháp tổ chức);

- Trần Văn Quảng (2008), Các phương thức thương lượng, hòa giải, trung gian ở Việt Nam, tài liệu tại Hội thảo: Giải quyết tranh chấp ngoài tố tụng tư pháp - Thực tiễn Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế, Bộ Tư pháp và Tổ chức phát triển quốc tế Canada (Dự án hỗ trợ cải cách pháp luật);

Các chuyên đề nghiên cứu đăng tải trên các tạp chí, bao gồm:

- *“Thủ tục hòa giải ở cấp cơ sở đối với tranh chấp đất đai theo quy định của luật đất đai 2003”*, TS. Nguyễn Minh Hằng, Tạp chí kiểm sát, số 3/2008;

- *“Về hòa giải tranh chấp đất đai”*, Phạm Thái Quý, tạp chí Dân chủ và pháp luật số 11/2009;

- *“Vấn đề hòa giải tranh chấp đất đai tại ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn”*, Nguyễn Văn Hương. Tạp chí TAND, số 02/2012;

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu trên chỉ là những bài nghiên cứu đơn lẻ trong khuôn khổ của một bài viết tạp chí. Các công trình nghiên cứu nêu trên phần nào đã giải quyết và tiếp cận ở nhiều khía cạnh khác nhau về công tác hòa giải nói chung và một số công trình nghiên cứu, bài viết về hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng.

Trên cơ sở kế thừa những thành quả nghiên cứu của các công trình khoa học đã được công bố về hòa giải tranh chấp đất đai xem xét dưới góc độ pháp luật, luận văn đi sâu tìm hiểu pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai cả về phương diện lý luận, luật thực định và thực tiễn thực hiện.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích của việc nghiên cứu đề tài là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận cơ bản và pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh, từ đó, đề xuất các giải pháp góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện hành về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện các quy định pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai nói chung và trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Đề tài có nhiệm vụ nghiên cứu sau đây:

- Nghiên cứu, phân tích một số vấn đề lý luận cơ bản về hòa giải tranh chấp đất đai như khái niệm, đặc điểm tranh chấp đất đai;
- Làm sáng tỏ các vấn đề lý luận về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã như khái niệm, đặc điểm của hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã, các nguyên tắc hòa giải, vai trò ý nghĩa của hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã, các yếu tố tác động đến hoạt động hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã.
- Làm rõ nội dung điều chỉnh pháp luật hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã, đánh giá thực trạng pháp luật về hòa giải tranh chấp

đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã theo pháp luật hiện hành và đánh giá thực trạng thi hành chế định pháp luật này tại Thành phố Hồ Chí Minh.

- Đưa ra định hướng và giải pháp, kiến nghị góp phần nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài: tác giả tập trung tìm hiểu, nghiên cứu các nội dung chủ yếu sau đây:

- Các quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của nhà nước về xây dựng, hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai nói riêng trong nền kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay;

- Các quy định pháp luật của Luật đất đai năm 2013 và Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2015, cùng các văn bản hướng dẫn thi hành về công tác hòa giải tranh chấp đất đai;

- Thực tiễn thi hành pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh.

Phạm vi nghiên cứu của đề tài: Luận văn tập trung ở những nội dung cụ thể sau:

- Tìm hiểu những quy định về hòa giải tranh chấp đất đai của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban Nhân dân cấp xã, phường, thị trấn;

- Tìm hiểu thực tiễn thi hành pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh từ khi Luật Đất đai năm 2013, Luật Hòa giải ở cơ sở năm 2013 có hiệu lực đến nay.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận văn được nghiên cứu trên quan điểm biện chứng của chủ nghĩa Mác – Lênin với các phương pháp như sau: phương pháp phân tích, phương pháp so sánh, phương pháp bình luận, phương pháp diễn giải, phương pháp lịch sử. Trong đó:

- Chương 1: Tác giả sử dụng phương pháp bình luận, phương pháp diễn giải, phương pháp lịch sử khi nghiên cứu tổng quan những vấn đề lý luận về tranh chấp đất đai và pháp luật giải quyết tranh chấp đất đai, đặc trưng của hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai.

- Chương 2: Tác giả sử dụng phương pháp so sánh luật học, phương pháp đánh giá khi tìm hiểu các quy định của pháp luật và thực trạng áp dụng pháp luật về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai.

- Chương 3: Tác giả sử dụng phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp khi xem xét, tìm hiểu về hoàn thiện pháp luật về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

Đề tài góp phần làm sáng tỏ hơn những vấn đề lý luận và nội dung các quy định của pháp luật hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Luận văn đã góp phần làm rõ những quy định của pháp luật về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai và thực tiễn áp dụng tại Thành phố Hồ Chí Minh. Qua đó, luận văn đưa ra những giải pháp, hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai của các

cơ quan, tổ chức trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và cả nước nói chung.

7. Cơ cấu của luận văn

Bên cạnh phần mở đầu, kết luận cùng với danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn bao gồm 3 chương, như sau:

Chương 1. Những vấn đề lý luận pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã;

Chương 2. Thực trạng pháp luật và thực tiễn hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh;

Chương 3. Phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã.

Kết luận.

CHƯƠNG 1.

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ

1.1. Khái quát về tranh chấp đất đai

1.1.1. Khái niệm về tranh chấp đất đai

Cùng với sự phát triển của xã hội, nhu cầu sử dụng đất ngày càng trở nên phong phú và đa dạng. Từ ích lợi của những giai cấp trong xã hội và đòi hỏi của công cuộc xây dựng và phát triển đất nước, Nhà nước đã sử dụng pháp luật như một công cụ quản lý nhằm điều chỉnh các quan hệ đất đai, tạo môi trường pháp lý lành mạnh cho việc khai thác và sử dụng đất có hiệu quả. Bên cạnh đó, tạo cơ sở pháp lý vững chắc vững chắc để giải quyết có hiệu quả những tranh chấp đất đai phát sinh trong quá trình khai thác và sử dụng đất.

Tranh chấp đất đai là một hiện tượng xã hội phổ biến. Việc giải quyết các tranh chấp đất đai hoặc là do các bên tiến hành thông qua con đường tự thương lượng, hòa giải, hoặc là do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện dựa trên việc áp dụng các quy định của pháp luật.

“Tranh chấp đất đai là sự mâu thuẫn, bất đồng giữa các chủ thể (sử dụng đất) trong việc xác định ai là người có quyền sử dụng đối với một thửa đất nhất định. Có thể nói, trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân, thì tranh chấp đất đai chính là tranh chấp quyền sử dụng đất”.¹

Thực tiễn cho thấy, tranh chấp đất đai là sự tranh chấp về quyền và lợi ích giữa các bên liên quan đến một khu đất cụ thể, mà mỗi bên đều cho rằng

¹ Lưu Quốc Thái (2006), *Bàn về khái niệm tranh chấp đất đai trong Luật Đất đai năm 2003*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 2(33)/2006, tr. 3 – 6.

mình phải có quyền đó do pháp luật quy định và bảo vệ. Vậy nên, trên thực tế, các bên trong quan hệ tranh chấp đất đai thường không thể tự giải quyết vấn đề tranh chấp của mình mà phải yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết.

Việc giải quyết tranh chấp đất đai là hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền. Để giải quyết tranh chấp đất đai, các chủ thể có thể tự thương lượng hoặc thỏa thuận với nhau. Pháp luật đất đai không quy định về cách thức các bên thỏa thuận ra sao, thương lượng thế nào, mà chỉ đưa ra các quy định điều chỉnh các hoạt động giải quyết tranh chấp đất đai khi có sự tham gia của cơ quan quyền lực nhà nước vào việc giải quyết đó. Với mục đích nhằm thể hiện sự tôn trọng của Nhà nước với tự do ý chí, tự do định đoạt của các chủ thể và Nhà nước sẽ cung cấp một công cụ giải quyết tranh chấp đất đai cho họ, trong trường hợp họ không thể thống nhất với nhau.

Trong từng thời kỳ lịch sử khác nhau của các quan hệ pháp luật đất đai, tranh chấp đất đai đều thể hiện dấu ấn mạnh mẽ. Trước khi Hiến pháp năm 1980 được ban hành, có ba hình thức sở hữu đất đai bao gồm: sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân thì có thể có tranh chấp về quyền sở hữu, về quyền – nghĩa vụ trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai. Hiến pháp năm 1980 được ban hành, Nhà nước trở thành người đại diện cho toàn dân thực hiện quyền sở hữu đất đai, vì thế không thể có tranh chấp về quyền sở hữu. Đối tượng của mọi tranh chấp đất đai trong thời kỳ này chỉ có thể là quyền quản lý và quyền sử dụng những diện tích đất đai nhất định. Bước sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa cùng với những quan hệ kinh tế xã hội khác, các quan hệ đất đai cũng phát triển hết sức đa dạng, phức tạp, đòi hỏi pháp luật phải có cơ chế điều chỉnh phù hợp. Các giao dịch dân sự về đất đai được xác lập như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn liên doanh

bằng giá trị sử dụng đất... cũng từ đó mà đối tượng của tranh chấp đất đai đã có sự thay đổi, không chỉ là quyền quản lý, quyền sử dụng đất mà còn tranh chấp trong quá trình xác lập và thực hiện các giao dịch về đất đai.²

Theo quy định tại Điều 3 Khoản 24 Luật Đất đai năm 2013 thì “*tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai*”.

Đất tranh chấp trong quan hệ tranh chấp đất đai, là loại đất mà giữa người sử dụng hợp pháp đất đó với cá nhân, tổ chức khác, với nhà nước (vấn đề bồi thường đất đai) hoặc giữa những người sử dụng chung mảnh đất đó với nhau đang có tranh chấp về quyền sử dụng đất, về tài sản gắn liền với đất, về ranh giới, về mục đích sử dụng đất hoặc về quyền, nghĩa vụ phát sinh trong quá trình khai thác, sử dụng đất. Bên cạnh đó, đất tranh chấp trong quan hệ tranh chấp đất đai còn có thể hiểu là đất đang tranh chấp giữa hai cá nhân chưa xác định được ai là người sở hữu, sử dụng đất hợp pháp.

Tranh chấp đất đai thông thường có các dạng chủ yếu như sau: *Thứ nhất*, tranh chấp đất giữa những người sử dụng với nhau về ranh giới giữa các vùng đất, đây có thể là tranh chấp về ranh giới đất liền kề, ngõ đi... *Thứ hai*, tranh chấp về quyền sử dụng đất có liên quan đến tranh chấp về địa giới hành chính. *Thứ ba*, tranh chấp đòi lại đất.

Có thể nói, tranh chấp đất đai là những tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai. Nghĩa là, chỉ những tranh chấp nhằm xác định ai là người có quyền sử dụng đất (bao gồm cả việc tranh chấp ranh giới giữa các thửa đất) mới là tranh chấp đất đai. Việc xác định loại tranh chấp nào là tranh chấp đất đai rất quan trọng, bởi vì

² Trường Đại học Luật Hà Nội (2019), *Giáo trình Luật Đất Đai*, Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội

thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai và tranh chấp liên quan đến đất đai là khác nhau.

1.1.2. Đặc điểm của tranh chấp đất đai

Bên cạnh những đặc điểm chung của một tranh chấp dân sự, thì tranh chấp đất đai còn mang những đặc điểm riêng, khác với những tranh chấp dân sự, tranh chấp kinh tế, tranh chấp lao động... Sự khác biệt được thể hiện ở những điểm như sau:

Trong quan hệ tranh chấp đất đai, chủ thể phải là người sử dụng đất (bao gồm: người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, người nhận chuyển quyền sử dụng đất) hoặc là người khác có quyền, nghĩa vụ liên quan đến thửa đất. Nếu tranh chấp đất không phát sinh giữa những chủ thể này với nhau liên quan đến thửa đất, thì đó là quan hệ tranh chấp khác. Cụ thể như, tranh chấp phát sinh giữa người sử dụng đất với cơ quan quyền lực nhà nước trong việc cho thuê đất, giao đất, thu hồi đất, công nhận quyền sử dụng đất, thì đó là tranh chấp về khiếu kiện hành chính.

Trong quan hệ tranh chấp đất đai, đối tượng gồm có quyền quản lý, quyền sử dụng đất và những lợi ích phát sinh từ đất đai. Trong đó, đất đai là loại tài sản đặc biệt thuộc quyền sở hữu của Nhà nước, các bên trong quan hệ tranh chấp không có quyền sở hữu đất đai.

Nội dung của tranh chấp đất đai rất phức tạp và đa dạng. Trên thực tế, việc quản lý và sử dụng đất ngày càng đa dạng và phức tạp thì những mâu thuẫn xung quanh việc quản lý và sử dụng đất đai cũng trở nên trầm trọng và gay gắt hơn.

Căn cứ vào quy định của pháp luật hiện hành, hòa giải gồm có các loại hình chính như sau: hòa giải ngoài Tòa án, hòa giải tại Tòa án, và hòa giải theo thủ tục tố tụng trọng tài. Trong đó, hòa giải ngoài tòa án bao gồm: hòa

giải cơ sở, hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã, phường, thị trấn, hòa giải tranh chấp thương mại, hòa giải tranh chấp lao động, hòa giải tranh chấp giữa người tiêu dùng với các cơ quan, tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ. Hòa giải tại Tòa án bao gồm: hòa giải theo tổ tụng dân sự và hòa giải thí điểm tại Trung tâm hòa giải, đối thoại tại Tòa án.

Căn cứ theo quy định tại Điều 3 Khoản 24 Luật Đất đai năm 2013 thì *“tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai”*.

Tranh chấp đất đai gắn liền với việc quản lý và sử dụng đất của các chủ thể, vì vậy mà, nó không chỉ ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của các bên liên quan mà còn ảnh hưởng đến lợi ích của nhà nước. Trường hợp tranh chấp đất đai phát sinh, một bên không thực hiện được các quyền và lợi ích của mình, từ đó sẽ ảnh hưởng đến việc thực hiện một số nghĩa vụ đối với Nhà nước.

Tranh chấp đất đai phát sinh gây tác động xấu về nhiều mặt như: có thể gây mất ổn định chính trị, phá vỡ mối quan hệ xã hội, tác động không nhỏ đến tâm lý, tinh thần của các bên, gây ra tình trạng mất ổn định, bất đồng trong nội bộ nhân dân, làm cho những quy định của pháp luật về đất đai cũng như chính sách của Nhà nước không được thực hiện một cách triệt để, không chỉ ảnh hưởng đến lợi ích của các bên tranh chấp mà còn gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước và xã hội.

1.2. Lý luận cơ bản về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã

1.2.1. Khái niệm về hòa giải tranh chấp đất đai

Hòa giải nghĩa là việc thuyết phục các bên liên quan đồng ý chấm dứt mâu thuẫn, xung đột hoặc xích mích một cách ôn hòa. Cách hiểu này mới chỉ

đề cập đến hành động và mục đích của việc hòa giải, tuy nhiên làm rõ được các yếu tố như bản chất, nội dung cũng như chủ thể của hòa giải.

Trong Từ điển Luật học của Black, lại cho rằng hòa giải là “*sự can thiệp, sự làm trung gian hòa giải, hành vi của người thứ ba làm trung gian giữa hai bên tranh chấp nhằm thuyết phục dàn xếp hoặc tranh chấp giữa họ*”.³ Như vậy, định nghĩa về hòa giải của Rothenberg đã nêu được bản chất của hòa giải nhưng chưa nêu được hành vi, vai trò trung gian của bên thứ ba trong hòa giải. Điều này đã khắc phục được trong Từ điển Luật học của Black.

Hòa giải tranh chấp đất đai là một thuật ngữ được dùng khá phổ biến trong các văn bản pháp luật đất đai. Tuy nhiên, khái niệm về hòa giải tranh chấp đất đai lại không được giải thích, quy định cụ thể trong Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai.

Nhìn chung, ta có thể khái quát được hòa giải tranh chấp đất đai có ba yếu tố cơ bản, cụ thể:

Một là, phải tồn tại tranh chấp đất đai phát sinh giữa các.

Hai là, có sự thống nhất ý chí giữa các bên để giải quyết tranh chấp đất đai thông qua việc nhượng bộ của mỗi bên.

Ba là, khi tiến hành hòa giải tranh chấp đất đai phải có sự tham gia của bên thứ ba trung lập để góp ý kiến tư vấn, đồng thời, công nhận thủ tục hòa giải thành giữa các bên trong 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.

³ Henry Campbell Black (1990), Blacks Law Dictionary, tr. 152

Như vậy, căn cứ vào tính chất của hòa giải và khái niệm tranh chấp đất đai, có thể hiểu: hòa giải tranh chấp đất đai là một công cụ pháp lý nhằm giải quyết những tranh chấp liên quan đến quyền sử dụng đất, trong đó bên thứ ba độc lập giữ vai trò trung gian trong việc hỗ trợ các bên có tranh chấp lựa chọn giải pháp phù hợp cho việc giải quyết các tranh chấp về quyền, lợi ích liên quan đến quyền sử dụng đất, thỏa thuận với nhau về việc giải quyết những quyền lợi của mình.

*** Đặc điểm của hòa giải tranh chấp đất đai**

Hòa giải là một hình thức giải quyết tranh chấp về dân sự rất quan trọng và có hiệu quả. Ở nước ta hiện nay, phương thức hòa giải đã được áp dụng nhiều trong thực tiễn, tuy nhiên, về mặt phạm vi và hiệu quả vẫn còn khá khiêm tốn.

Đối với các nước kinh tế phát triển, có nền kinh tế thị trường thì hòa giải được xem là biện pháp hiệu quả, mang giá trị về kinh tế cao. Tuy nhiên, đối với Việt Nam, do chịu tác động của nhiều yếu tố chủ quan và khách quan tác động không nhỏ đến đặc điểm hòa giải đó là: Hòa giải không chỉ mang đến lợi ích kinh tế, giảm thiểu áp lực giải quyết tranh chấp cho các cơ quan chức năng có thẩm quyền, mà còn mang tính chính trị sâu sắc. Cụ thể là, thông qua hòa giải tranh chấp, người tiến hành hòa giải và cơ quan tiến hành hòa giải có thể tuyên truyền và phổ biến các đường lối, chính sách của Đảng, các quy định pháp luật của nhà nước. Từ đó, các bên tranh chấp nói riêng và người dân nói chung có thể nắm rõ các quy định pháp luật của nhà nước, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, tiến tới chấp hành tốt các quy định của nhà nước.

Chính vì, đối tượng của tranh chấp đất đai là quyền sử dụng đất, nên tranh chấp đất đai là một dạng của tranh chấp dân sự. Như vậy, ngoài những

đặc điểm chung của hòa giải tranh chấp dân sự thì công tác hòa giải tranh chấp đất đai còn có những đặc trưng, cụ thể là:

Thứ nhất, việc hòa giải tranh chấp đất đai không những dựa trên các quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước, mà còn áp dụng phong tục, tập quán, quy ước, hương ước,... để vận động, thuyết phục các bên tranh chấp.

Như chúng ta đã biết, khi tiến hành hòa giải tranh chấp đất đai, trên thực tế, yêu cầu hòa giải không chỉ nói đến việc vận dụng những quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước để tiến hành hòa giải một cách rập khuôn, cứng nhắc. Để hòa giải tranh chấp đất đai đạt hiệu quả, ngoài việc vận dụng các quy định, tùy từng trường hợp cụ thể, phải áp dụng cả những phong tục, tập quán, quy ước ở địa phương, bởi lẽ, khi một tranh chấp phát sinh sẽ kéo theo nguy cơ sụp đổ của các mối quan hệ họ hàng, bạn bè, làng xóm láng giềng,... Ngoài ra, lưu ý rằng, pháp luật được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Phong tục, tập quán được thể hiện bằng thói quen ứng xử dưới dạng một hành động cụ thể, hoặc bằng ngôn ngữ, các quy ước của làng, bản, thôn, tổ dân phố. Phong tục, tập quán được áp dụng trong hòa giải phải là phong tục, tập quán tốt đẹp, không trái với quy định của pháp luật. Nếu phong tục, tập quán, đã được quy định trong hương ước, quy ước thì phải được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt thực hiện. Đối với các hủ tục, tập quán lỗi thời thì tuyệt đối không được áp dụng trong quá trình tiến hành giải quyết tranh chấp đất đai.

Thứ hai, hòa giải tranh chấp đất đai yêu cầu phải do các chủ thể am hiểu về quy định của pháp luật về đất đai, nắm vững nguồn gốc, quá trình sử dụng đất cũng như nguyên nhân làm phát sinh tranh chấp giữa các bên.