

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI VIỆT NAM

Lương Thị Bích Ngân\*

\* Th.S. Giảng viên Khoa luật, Trường Đại học Duy Tân, Đà Nẵng

## Thông tin bài viết:

**Từ khóa:** Giải quyết tranh chấp đất đai, hòa giải, hòa giải trong tố tụng, hòa giải cơ sở, hòa giải tiền tố tụng.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 01/4/2020  
Biên tập : 22/4/2020  
Duyệt bài : 06/5/2020

## Article Information:

**Keywords:** Settlement of land disputes, conciliation, conciliation in proceedings, initial conciliation, pre-procedural conciliation.

## Article History:

Received : 01 Apr. 2020  
Edited : 22 Apr. 2020  
Approved : 06 May 2020

## Tóm tắt:

Tranh chấp đất đai là một trong những tranh chấp phổ biến ở Việt Nam hiện nay. Xuất phát từ tính giá trị và tính lịch sử lâu dài của quyền sử dụng đất, những tranh chấp liên quan đều rất phức tạp và thường phải giải quyết bằng việc kết hợp nhiều phương thức khác nhau (bao gồm cả thỏa thuận và chấp hành). Trong đó, hòa giải được xem là phương pháp ôn hòa đặt ý chí các chủ thể trong tranh chấp là trọng tâm nhằm hạn chế một cách tối đa những thiệt hại có thể xảy ra trên thực tế. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích các hình thức hòa giải tranh chấp đất đai và đề xuất một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng phương thức này trong giải quyết tranh chấp đất đai hiện nay.

## Abstract:

Land dispute is one of the most common disputes in Vietnam. Due to the validity and long history of land use rights, the land-related disputes are all complicated and are often resolved by a combination of different modalities (including reconciliation agreement and enforcement). Of which, conciliation is considered as a peaceful method that centers the will of the involving subjects to minimize the damages that may occur in practices. In the scope of this article, the author provides an analysis of various types of land dispute conciliation and also proposes a number of recommendations to further improve the efficiency of these methods in land dispute resettlements.

## 1. Tranh chấp đất đai và giải quyết tranh chấp đất đai

Trong quan hệ dân sự, mỗi chủ thể tham gia đều tồn tại những quyền và lợi ích không giống nhau. Chính vì vậy, nhiều trường hợp vì định hướng quyền lợi của mình mà ảnh hưởng đến quyền lợi của các chủ thể khác một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Gây ảnh hưởng đến quan hệ dân sự giữa các chủ thể liên quan và ảnh hưởng không nhỏ đến lợi ích của Nhà nước.

Tranh chấp đất đai cũng là một trong những tranh chấp dân sự. Khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*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*”. Quy định này cho thấy, tranh chấp đất đai được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm tất cả những tranh chấp liên quan đến đất đai như: tranh chấp về quyền sử dụng đất (tranh chấp thừa kế, ly hôn, tặng cho, ranh giới...), tranh chấp về quyền và nghĩa vụ phát sinh trong quá trình sử dụng đất (tranh chấp trong quá trình thực hiện hợp đồng, tranh chấp về bồi thường hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất) và tranh chấp về mục đích sử dụng đất (tranh chấp về đất trồng lúa với đất nuôi tôm, tranh chấp về mục đích lối đi chung...).

Nhìn chung, một khi tranh chấp đất đai đã xảy ra thì việc giải quyết tranh chấp được xem là yêu cầu tất yếu. Giải quyết tranh chấp đất

đại nhằm giải quyết các xung đột, mâu thuẫn và hướng đến bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các chủ thể liên quan, giúp các quan hệ đất đai từ trạng thái mâu thuẫn sang trạng thái đồng thuận hoặc buộc đồng thuận.

Hiện nay, các phương pháp giải quyết tranh chấp đất đai được các chủ thể liên quan chủ động lựa chọn phụ thuộc ý chí chủ quan và mục đích của tranh chấp. Khác với các tranh chấp dân sự khác (lao động, tranh chấp thừa kế và các tranh chấp kinh doanh thương mại), tranh chấp đất đai được giải quyết bằng các phương thức sau:

- Phương thức tố tụng - thông qua phán quyết, xét xử bằng thủ tục tố tụng dân sự, tố tụng hành chính;

- Phương thức hành chính - thông qua các quyết định hành chính bằng thủ tục hành chính;

- Phương thức hòa giải - thông qua người thứ ba có vai trò trung gian;

- Phương thức thương lượng - giữa chính các chủ thể tranh chấp.

Xét về bản chất, hòa giải và thương lượng là phương thức tiếp cận việc giải quyết tranh chấp bằng biện pháp ôn hòa. Tức là, các tranh chấp được giải quyết không thông qua các phán quyết và quyết định mang tính chất bắt buộc với sự tham gia của cơ quan thực thi quyền lực nhà nước.

## **2. Hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai**

Hòa giải là thuyết phục các bên giải quyết tranh chấp của mình một cách ôn hòa với sự tham gia của một bên thứ ba. Thông thường, việc hòa giải được thực hiện sau khi thương lượng (khiếu nại) giữa các bên không đạt được kết quả<sup>1</sup>. Bản chất của hòa giải chính là thuyết phục và thỏa thuận dựa trên ý chí của các chủ thể tranh chấp có sự tham gia của chủ thể trung gian với tư cách là hòa giải viên. Đây là phương thức giải quyết tranh chấp khá phổ biến trong các phương thức giải quyết tranh

chấp thông thường. Tuy nhiên, gắn với tranh chấp đất đai, việc áp dụng hòa giải khá khác biệt gắn với 2 hình thức hòa giải nói chung, gồm: hòa giải trong tố tụng và hòa giải ngoài tố tụng.

### *Thứ nhất, hòa giải trong tố tụng:*

Hòa giải trong tố tụng là hình thức áp dụng tại Tòa án nhân dân (TAND), phát sinh khi có đơn khởi kiện liên quan đến tranh chấp đất đai dựa trên yêu cầu của các chủ thể giả thuyết có lợi ích bị ảnh hưởng. Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định, TAND với tư cách là cơ quan xét xử, 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 theo quy định của Bộ luật<sup>2</sup>. Có thể thấy, theo quy định của pháp luật dân sự, hòa giải là một chế định bắt buộc trong thủ tục tố tụng nhằm tạo điều kiện cho các bên một cơ hội khác thỏa thuận lại các vấn đề phát sinh trong tranh chấp và đi đến quyết định giải quyết tranh chấp cuối cùng bằng ôn hòa (nếu hòa giải thành) hoặc quyết định giải quyết tranh chấp bằng biện pháp tư pháp – xét xử (nếu hòa giải không thành).

Hòa giải tại TAND đặt trách nhiệm chủ thể trung gian lên thẩm phán TAND. Đây là chủ thể có trình độ chuyên môn phù hợp cho việc giải quyết tranh chấp nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng.

Tương tự với hòa giải, đối thoại được áp dụng đối với các tranh chấp tố tụng hành chính với các khiếu kiện quyết định hành chính và hành vi hành chính về đất đai.

### *Thứ hai, hòa giải ngoài tố tụng:*

Khác với hòa giải trong tố tụng, hòa giải ngoài tố tụng được xem là phương pháp hòa giải không được thực hiện bằng thủ tục tố tụng. Trong lĩnh vực đất đai, phương thức này bao gồm: hòa giải tiền tố tụng tại Tòa án nhân dân, hòa giải tại Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã và hòa giải cơ sở.

<sup>1</sup> Viện khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp, Từ điển luật học, Nxb. Từ điển bách khoa & Nxb. Tư pháp, Hà Nội năm 2006, tr. 365

<sup>2</sup> Điều 10 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.

### *- Hòa giải tiền tố tụng tại TAND*

Hòa giải tiền tố tụng là phương thức hiện đang được áp dụng thí điểm và chưa được hệ thống hóa bằng văn bản pháp luật. Tính đến nay, Việt Nam đã có 16 tỉnh thành thí điểm xây dựng trung tâm hòa giải, đối thoại tại TAND và đã đạt được một số kết quả khả quan. Hòa giải được tiến hành trước khi tòa án thụ lý đơn khởi kiện các vụ án thuộc thẩm quyền giải quyết theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự (TTDS) năm 2015, Luật Tố tụng hành chính năm 2014. Đặc biệt, hình thức này không loại trừ các loại hình hòa giải khác, cũng như không loại trừ hòa giải trong tố tụng (mặc dù trung tâm hòa giải nằm ngay trong trụ sở TAND và được hòa giải viên do Chánh án tòa án nhân dân tối cao bổ nhiệm hỗ trợ giải quyết).

### *- Hòa giải tại UBND cấp xã*

UBND cấp xã bao gồm: UBND xã, phường, thị trấn – là cấp cơ sở nơi có đất đang bị tranh chấp. Xuất phát từ tính bất động của tài sản là đất và tính lịch sử trong quá trình sử dụng đất gắn với yêu cầu chuyên môn của cơ quan quản lý. UBND cấp xã được xem là đơn vị có đủ thẩm quyền và năng lực chuyên môn để xử lý tranh chấp bằng phương thức ôn hòa trên cơ sở hệ thống dữ liệu về quản lý đất đai như bản đồ địa chính, biến động sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất....

Khoản 2 Điều 3 Nghị quyết số 04/2017/NQ-HĐTP của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao quy định: *“Đối với các tranh chấp về ‘ai là người có quyền sử dụng đất’ mà chưa được hòa giải tại UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp theo quy định tại Điều 202 Luật Đất đai năm 2013 thì được xác định là chưa đủ điều kiện khởi kiện theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 192 Bộ luật TTDS năm 2015”*

Quy định trên cho thấy, tranh chấp về: “ai là người sử dụng đất” là tranh chấp đất đai bắt buộc phải hòa giải tại UBND cấp xã, còn các tranh chấp khác như: *“tranh chấp về thừa kế, chia tài sản chung giữa vợ và chồng, tranh chấp các giao dịch liên quan đến quyền sử*

*dụng đất”* thì không bắt buộc phải hòa giải tại UBND cấp xã, mà chỉ hòa giải theo thủ TTDS khi TAND thụ lý vụ việc dân sự.

Theo thống kê của Tòa án nhân dân tối cao và các cơ quan hữu quan, hòa giải trong tố tụng đạt trung bình hàng năm 50,6% tổng số các vụ việc; hòa giải, đối thoại ngoài tố tụng đạt 80.06%<sup>3</sup>. Tức là, đối với các tranh chấp nói chung, biện pháp hòa giải đã thể hiện được vai trò của mình trong việc giải quyết các xung đột về quyền và lợi ích của các chủ thể liên quan, đồng thời chấm dứt quá trình tố tụng kéo dài và hạn chế những thiệt hại không đáng có; đặc biệt xây dựng mối quan hệ đậm truyền thống của nhân dân ta – mối quan hệ làng xóm và cộng đồng.

Tuy nhiên, riêng đối với tranh chấp đất đai, hiệu quả đạt được từ hoạt động hòa giải vẫn còn rất hạn chế. Có nhiều tranh chấp phải tiến hành hòa giải nhiều lần với nhiều loại hình nhưng vẫn không đi đến kết quả đáng mong đợi. Điều này vô hình trung làm cho các biện pháp hòa giải trở thành nguyên nhân kéo dài tranh chấp đất đai, kéo dài khả năng giải quyết tranh chấp bằng các thủ tục tố tụng, thậm chí hết thời hiệu khởi kiện đối với những tranh chấp liên quan đến giao dịch về quyền sử dụng đất.

### *- Hòa giải cơ sở*

Xét về bản chất, hòa giải cơ sở cũng là biện pháp giải quyết các tranh chấp đất đai nhằm hướng đến kết quả cuối cùng bằng các thỏa thuận chung trên cơ sở tự do ý chí của các bên liên quan gắn với thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố, khối phố và cộng đồng dân cư khác (sau đây gọi chung là thôn, tổ dân phố). Tuy nhiên, khác với các hòa giải khác, hòa giải cơ sở đối với tranh chấp đất đai là loại hòa giải không bắt buộc, và không là căn cứ để xác định điều kiện thụ lý tranh chấp đất đai tại TAND nếu có hành vi khởi kiện.

Đây là phương thức được áp dụng chủ yếu với các tranh chấp đơn giản, tập trung các tranh chấp mang tính cục bộ địa phương và được hỗ trợ bởi một bên thứ ba – làm chức năng trung gian – Hòa giải viên hoạt động bên cạnh tổ hòa

<sup>3</sup> Công văn số 1163/BTP-PBGDPL ngày 05/4/2019 của Bộ Tư pháp về việc cung cấp thông tin về thực tiễn thi hành pháp luật về hòa giải ở cơ sở và hòa giải thương mại.

giải. Hiện nay, phương thức hòa giải cơ sở được quy định tại Luật Hòa giải cơ sở năm 2013.

Nhằm đảm bảo tính khách quan và hiệu quả của hòa giải, Luật Hòa giải cơ sở năm 2013 khuyến khích sự tham gia của những người có uy tín trong gia đình, dòng họ và cộng đồng dân cư. Luật nhấn mạnh, hiệu quả giải quyết tranh chấp không chỉ tập trung vào vai trò của cá nhân mà còn đặt cá nhân bên cạnh mối quan hệ truyền thống - cộng đồng dân cư dưới tác động của phong tục tập quán, hương ước và lệ ước địa phương.

Thực tiễn cho thấy, hòa giải cơ sở đặc biệt có hiệu quả đối với các tranh chấp đất đai phát sinh từ hoạt động quản lý đất rừng theo cách thức truyền thống của dân tộc thiểu số. Tại các khu vực này, mặc dù xét về mặt pháp lý thì các quyền sử dụng đất chưa được xác lập, nhưng trên thực tế đang được điều tiết không chính thức bằng các quy định truyền thống có tính phong tục, và áp dụng rộng rãi.

Theo thống kê của Bộ Tư pháp từ năm 2016 đến năm 2018, số vụ hòa giải thành theo Luật Hòa giải cơ sở là 323.046 vụ/393.649 vụ, đạt tỷ lệ 82,06%<sup>4</sup>. Xét riêng về tranh chấp đất đai, mặc dù hòa giải cơ sở thể hiện khá nhuần nhuyễn vai trò của địa phương với người sử dụng đất và chủ thể liên quan. Tuy nhiên, do ảnh hưởng của phong tục tập quán của từng địa phương và việc sử dụng hương ước và lệ ước trong giải quyết tranh chấp đất đai nên việc áp dụng các biện pháp hòa giải tại các địa phương không thống nhất.

### 3. Kiến nghị

Để góp phần tăng cường chất lượng hòa giải đối với tranh chấp đất đai, chúng tôi cho rằng cần thực hiện một số giải pháp sau đây:

*Thứ nhất*, cần quy định rõ những loại tranh chấp nào là đối tượng áp dụng hòa giải tại Trung tâm hòa giải và đối thoại tại TAND.

Như đã phân tích, Trung tâm hòa giải và đối thoại tại TAND đang được áp dụng thí điểm ở 16 tỉnh thành trên cả nước. Với phạm

vi giải quyết rộng, phương thức này được áp dụng với các tranh chấp dân sự nói chung (bao gồm tranh chấp lao động, thừa kế, kinh doanh - thương mại, đất đai). Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, đối với tranh chấp đất đai, không nên áp dụng hòa giải tiên tố tụng tại TAND. Bởi lẽ, các tranh chấp đất đai được đảm bảo giải quyết bằng hòa giải cơ sở, hòa giải tại UBND (mang tính địa phương) và hòa giải tố tụng (mang tính chuyên môn), nên việc áp dụng thêm một hình thức nữa không giúp tăng tính hiệu quả trong giải quyết tranh chấp, nhưng sẽ làm gia tăng bộ máy của chính quyền địa phương.

*Thứ hai*, cần bảo đảm tính độc lập về thông tin trong giai đoạn hòa giải theo phương thức tố tụng với các giai đoạn xét xử khác. Các tranh chấp đất đai được chính các thẩm phán là người có trình độ chuyên môn hỗ trợ và đảm bảo bằng thủ tục tố tụng nên khả năng hòa giải thành cao. Tuy nhiên, bởi vì mọi lời khai và các ý kiến thảo luận trong quá trình tố tụng đều có thể xem là chứng cứ trong quá trình giải quyết các tranh chấp đất đai, đặc biệt trong trường hợp hòa giải không thành. Vì vậy, nhiều phiên hòa giải tranh chấp đất đai mới chỉ dừng lại về mặt hình thức mà chưa thể hiện đúng bản chất về các vấn đề tranh chấp, nguyên nhân tranh chấp và các mục đích tranh chấp đất đai.

*Thứ ba*, hòa giải trong tố tụng đối với tranh chấp đất đai bắt buộc phải được tiến hành theo quy định về tố tụng, tức là đảm bảo các điều kiện về thời gian thực hiện hòa giải theo giờ hành chính, địa điểm hòa giải tại trụ sở TAND một cách công khai. Chính điều này gây hạn chế về tính linh hoạt, cũng như khả năng lựa chọn áp dụng phương thức giải quyết tranh chấp. Vì vậy, để khuyến khích các bên liên quan lựa chọn phương thức này, cần quy định mở đối với cách thức tiến hành hòa giải. Bởi lẽ, mục đích cuối cùng của hòa giải vẫn là sự thỏa thuận và đi đến quyết định cuối cùng bằng biện pháp ôn hòa nên linh hoạt về hòa giải trong tố tụng giúp nâng cao khả năng tiếp cận tranh chấp của các thẩm phán và các chủ thể liên quan ■

<sup>4</sup> <http://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=44825>.