

## HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

Cao Vũ Minh\*

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

(Email: cvminh@hcmulaw.edu.vn)

*Ngày nhận: 15/11/2017*

*Ngày phản biện: 10/12/2017*

*Ngày duyệt đăng: 20/12/2017*

### TÓM TẮT

*Khiếu nại là phương thức quan trọng giúp người sử dụng đất bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước các quyết định hành chính trái pháp luật. Tuy nhiên, các quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai còn nhiều bất cập. Có thể kể đến những bất cập như: i. thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính do tập thể Ủy ban nhân dân các cấp ban hành chưa được quy định cụ thể; ii. thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chưa hợp lý; iii. tồn tại sự mâu thuẫn về thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai... Những bất cập này đã gây trở ngại rất lớn cho người sử dụng đất trong việc thực hiện quyền khiếu nại của mình... Bài viết phân tích các quy định của Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Đất đai năm 2013 về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai, đồng thời chỉ ra một số bất cập, từ đó đề xuất kiến nghị hoàn thiện.*

**Từ khóa:** *Người sử dụng đất, khiếu nại, quyết định hành chính, thẩm quyền.*

---

Trích dẫn: Cao Vũ Minh, 2017. Hoàn thiện các quy định pháp luật về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai. Tạp chí Nghiên cứu khoa học và Phát triển kinh tế Trường Đại học Tây Đô. 02: 42-54.

\*Tiến sĩ Cao Vũ Minh, Giảng viên Khoa luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh

## 1. Khiếu nại về đất đai - thực trạng một góc nhìn

Đất đai có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống xã hội và là tài sản thiết thân của mỗi con người. Theo quy định pháp luật, đất đai được trao quyền sử dụng cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư (gọi chung là người sử dụng đất). Trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai, cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính có thể ban hành các quyết định hành chính nhất định. Các quyết định hành chính này tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước các quyết định hành chính trái pháp luật, người sử dụng đất có quyền khiếu nại và khởi kiện. Thực tiễn cho thấy, đối với các vụ tranh chấp đất đai phức tạp, việc giải quyết tranh chấp bằng thủ tục hành chính thông qua con đường khiếu nại chiếm ưu thế hơn so với giải quyết tranh chấp bằng thủ tục tố tụng thông qua con đường khởi kiện.<sup>1</sup> Điều này cũng là dễ hiểu bởi một khi đã chọn con đường tòa án, người sử dụng đất không còn cơ hội quay trở lại khiếu nại. Ngược lại, nếu đã chọn con đường khiếu nại thì dù ở cấp nào người sử dụng đất cũng luôn có khả năng khởi kiện tại tòa án.

<sup>1</sup> Nguyễn Mạnh Hùng, *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, năm 2015, tr. 47.

Theo thống kê, từ năm 2003 - 2011, các cơ quan hành chính nhà nước đã tiếp nhận và xử lý 1.219.625 đơn thư, khiếu nại, tố cáo, trong đó đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai chiếm khoảng 70%. Khiếu nại, tố cáo về đất đai có xu hướng tăng lên trong giai đoạn 2008 - 2011.<sup>2</sup> Từ năm 2012 - 2016, sau 4 năm thực hiện Luật Khiếu nại năm 2011 và hơn 2 năm thực hiện Luật Đất đai năm 2013, các cơ quan hành chính đã tiếp 1.503.607 lượt người đến khiếu nại, tố cáo về đất đai.<sup>3</sup>

Từ năm 2012 đến tháng 6 năm 2016, chỉ tính riêng Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT) đã tiếp 1.884 lượt công dân<sup>4</sup> đến khiếu nại, tố cáo về đất đai với tổng số 11.814 lượt người, trong đó có 387 lượt đoàn đông người. Trong thời gian này, Bộ TNMT cũng tiếp nhận, xử lý 17.630 lượt đơn,<sup>5</sup> trong đó có 7.227/17.630 vụ việc đủ điều kiện xử lý

<sup>2</sup> Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26/10/2012 của Chính phủ thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai, tr. 6.

<sup>3</sup> Thanh tra Chính phủ, Báo cáo công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo giai đoạn 2012 - 2015 và nhiệm vụ, giải pháp trong thời gian tới tại Hội nghị trực tuyến toàn quốc về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo ngày 7/10/2016 (theo Công điện số 771/CE-VPCP ngày 4/10/2016 của Văn phòng Chính phủ).

<sup>4</sup> Năm 2012 có 296 lượt, năm 2013 có 381 lượt, năm 2014 có 359 lượt, năm 2015 có 538 lượt, 6 tháng 2016 có 310 lượt.

<sup>5</sup> Năm 2012 có 4.600 lượt đơn, năm 2013 có 4.005 lượt đơn, năm 2014 có 4.021 lượt đơn, năm 2015 có 3.373 lượt đơn, 6 tháng đầu năm 2016 có 1.631 lượt đơn.

(có 10.403 lượt đơn trùng, chiếm 59% số đơn). Trong 7.227 vụ việc đủ điều kiện xử lý, có 5.022 vụ việc khiếu nại hành chính về đất đai (chiếm 69,5%), 951 vụ việc tranh chấp đất đai (chiếm 13,2%), 531 vụ việc đòi lại đất cũ (chiếm 7,3%). Kết quả xử lý 7.227 vụ việc đủ điều kiện cho thấy, có 5911 vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của các địa phương (chiếm 81,2%), chỉ có 271 vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ TNMT (3,8%).<sup>6</sup>

Từ phân tích trên có thể thấy, khiếu nại về đất đai là việc người sử dụng đất đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

## **2. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai**

Trong lĩnh vực đất đai, việc khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết là nghĩa vụ của người sử dụng đất.<sup>7</sup> Do đó, vấn đề thực tiễn đặt ra là phải xác định được chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai.

Về mặt lý luận, thẩm quyền là một hệ thống các yếu tố cấu thành bao gồm hai nhóm: *i.* các quyền và nghĩa vụ chung để thực hiện các chức năng nhất định; *ii.* các quyền hạn cụ thể để thực hiện các quyền và nghĩa vụ chung nói trên.<sup>8</sup> Với tư duy đó, có thể hiểu: *thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai là phạm vi thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai được pháp luật quy định, để giải quyết các tranh chấp về đất đai theo thủ tục hành chính.*

Căn cứ vào quy định pháp luật, việc phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai được thể hiện như sau:

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của mình, của người do mình quản lý trực tiếp;

- Thủ trưởng các cơ quan quản lý đất đai và các cơ quan, đơn vị liên quan khác<sup>9</sup> giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai của mình hoặc của cán bộ công chức do mình quản lý trực tiếp;

<sup>6</sup> Báo cáo số 82/BC-BTNMT về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai ngày 3/10/2016 của Bộ TNMT.

<sup>7</sup> Điều a khoản 2, Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: “người khiếu nại có nghĩa vụ khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết”.

<sup>8</sup> Nguyễn Cửu Việt, “Cải cách hành chính: về khái niệm thẩm quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 8, năm 2005.

<sup>9</sup> Điều 24 Luật Đất đai năm 2013, Điều 4, 5, 6 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP và Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP.

- Bộ trưởng Bộ TNMT giải quyết lần đầu đối với khiếu nại quyết định hành chính của mình hoặc của người mình trực tiếp quản lý;

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai về đất đai thuộc Bộ trưởng Bộ TNMT; Chủ tịch UBND cấp huyện, cấp tỉnh; Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị có đơn vị trực thuộc mà thủ trưởng các cơ quan đơn vị này đã giải quyết khiếu nại lần đầu nhưng quyết định giải quyết đó không được người sử dụng đất đồng ý, tiếp tục khiếu nại lên cấp trên.

### **3. Những bất cập về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai**

*Một là, quy định “người sử dụng đất có nghĩa vụ khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại” gây khó khăn cho người khiếu nại.*

Như đã trình bày, quy định người sử dụng đất có nghĩa vụ khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại là cần thiết nhằm tránh tình trạng khiếu nại tràn lan, vượt cấp. Tuy nhiên, xét ở chiều ngược lại thì quy định này dường như đang đẩy phần khó về cho người khiếu nại bởi pháp luật đất đai rất đồ sộ, thường xuyên thay đổi, làm cho việc xác định thẩm quyền của cơ quan nào tiếp nhận, giải quyết khiếu nại là hết sức khó khăn.<sup>10</sup>

Theo Luật Đất đai năm 2003, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư thuộc thẩm quyền của UBND cấp huyện. Khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thì những trường hợp đã được cấp giấy chứng nhận mà phải cấp mới giấy chứng nhận hoặc cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận sẽ do Sở Tài nguyên và Môi trường (Sở TNMT) thực hiện. Sau đó, Chính phủ lại ban hành Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/01/2017 quy định hệ thống Văn phòng đăng ký đất đai được thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai. Theo nghị định này, Văn phòng đăng ký đất đai hoặc Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai được chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất vào giấy chứng nhận đã cấp theo quyết định của UBND cấp tỉnh. Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận như đã nêu là khá phức tạp, thậm chí chồng chéo lẫn nhau. Trên thực tế, người sử dụng đất nếu thiếu kiến thức pháp lý và thông tin sẽ rất khó khăn trong việc xác định chính xác chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Hãy thử hình dung: người sử dụng đất nộp đơn khiếu nại nhưng không chủ thể nào đứng ra thụ lý vì cho rằng không thuộc thẩm quyền giải quyết của mình. Lúc

---

thi hành. Năm 2008, Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương đã đưa ra nhận định: cứ 1 trang luật đất đai thì phải cần đến hơn 19,5 trang văn bản hướng dẫn thi hành. Có thể nói không có lĩnh vực nào văn bản pháp luật lại nhiều như vậy.

<sup>10</sup> Đơn cử, để Luật Đất đai năm 2003 đi vào được cuộc sống phải cần đến hơn 120 văn bản hướng dẫn

này, người sử dụng đất chỉ có “cứu cánh” duy nhất là gửi đơn lên Bộ trưởng Bộ TNMT. Điều này sẽ làm cho công việc của Bộ trưởng Bộ TNMT vốn đã quá nhiều, nay lại càng thêm quá tải. Bên cạnh đó, trong nhiều trường hợp, việc nộp đơn lên Bộ trưởng Bộ TNMT, chờ đợi Bộ trưởng Bộ TNMT giải quyết thẩm quyền thuộc về chủ thể nào... thì thời hiệu khiếu nại đã hết. Khi thời hiệu đã hết thì người sử dụng đất cũng mất luôn quyền khiếu nại.

*Hai là, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính do tập thể UBND các cấp ban hành.*

Trong lĩnh vực đất đai, có rất nhiều quyết định hành chính do tập thể UBND các cấp ban hành. Cụ thể, theo Điều 66 Luật Đất đai năm 2013, thẩm quyền thu hồi đất thuộc về tập thể UBND cấp tỉnh và cấp huyện. Như vậy, quyết định thu hồi đất của tập thể UBND cấp tỉnh và cấp huyện có thể trở thành quyết định hành chính bị khiếu nại.<sup>11</sup> Tuy nhiên, chủ thể nào có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể UBND các cấp lại chưa được quy định rõ ràng.

<sup>11</sup> Khoản 8 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: “*quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành để quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể*”.

Theo Luật Khiếu nại năm 2011, người giải quyết khiếu nại là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.<sup>12</sup> Tuy nhiên, theo nghiên cứu của chúng tôi, thẩm quyền giải quyết khiếu nại bao giờ cũng thuộc về cá nhân chứ không thuộc về cơ quan, tổ chức.<sup>13</sup> Do đó, có thể trả lời chắc chắn việc giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể UBND các cấp không thể thuộc về chính tập thể UBND. Vậy, thẩm quyền này có thuộc về cá nhân Chủ tịch UBND không?

Tham khảo các Điều 17, 18, 21 Luật Khiếu nại năm 2011 thì pháp luật không đặt ra trường hợp Chủ tịch UBND có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính của tập thể UBND cùng cấp. Vì lẽ đó mà Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp cũng không có quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của tập thể UBND cấp dưới trực tiếp đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại. Như vậy, có hai khả năng xảy ra. Khả năng thứ nhất là nhà làm luật chưa dự liệu được tình huống Chủ tịch UBND giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của tập thể UBND. Nếu khả năng này xảy ra thì đồng nghĩa với việc pháp luật đã “bỏ ngỏ” thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính

<sup>12</sup> Khoản 6 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011.

<sup>13</sup> Cao Vũ Minh, “Đề khiếu nại xứng tầm là một quyền hiến định”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* số 10, năm 2012.

của tập thể UBND các cấp. Khả năng thứ hai, nhà làm luật đã đồng nhất đối tượng khiếu nại là quyết định hành chính của tập thể UBND với quyết định hành chính của cá nhân Chủ tịch UBND. Tuy nhiên, khả năng thứ hai này ít khi xảy ra bởi theo pháp luật hiện hành, thẩm quyền ban hành quyết định hành chính của tập thể UBND và của cá nhân Chủ tịch UBND là hoàn toàn khác nhau.<sup>14</sup> Như vậy, dù xảy ra khả năng thứ nhất hay khả năng thứ hai thì đều có sự mâu thuẫn về mặt pháp lý và sẽ gây lúng túng trong thực tiễn giải quyết khiếu nại về đất đai. Nguy hiểm hơn, sự bất cập này sẽ tạo kẽ hở để cán bộ công chức làm công tác tiếp công dân từ chối tiếp nhận giải quyết đơn thư khiếu nại của người sử dụng đất.

*Ba là, quy định “Bộ trưởng Bộ TNMT giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND cấp tỉnh” không khả thi trong thực tiễn giải quyết khiếu nại.*

Khoản 1 Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: *“trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc quá thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khiếu nại lần hai lên thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người có thẩm quyền giải quyết khiếu*

*nại lần đầu”*. Khoản 3 Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011 lại quy định Bộ trưởng có thẩm quyền *“giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh có nội dung thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước của bộ, ngành đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết”*. Như vậy, trong lĩnh vực đất đai, Bộ trưởng Bộ TNMT có quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại. Tuy nhiên, quy định này tạo ra sự xung đột pháp luật, gây khó khăn cho việc giải quyết khiếu nại và không đáp ứng được sự kỳ vọng của người khiếu nại.

Về mặt pháp lý, xung đột xảy ra ngay trong nội tại của pháp luật khiếu nại và giữa pháp luật khiếu nại với pháp luật chung về tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước. Theo pháp luật thì Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất,<sup>15</sup> UBND cấp tỉnh là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Chính phủ.<sup>16</sup> Chủ tịch UBND cấp tỉnh là người đứng đầu UBND cấp tỉnh<sup>17</sup> chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ. Theo Luật Tổ

<sup>14</sup> Khoản 5 Điều 22 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định: *“Chủ tịch UBND cấp tỉnh đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản trái pháp luật của UBND, Chủ tịch UBND cấp huyện”*.

<sup>15</sup> Điều 1 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

<sup>16</sup> Điều 8 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

<sup>17</sup> Điều 22 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015.

chức Chính phủ năm 2015 thì Thủ tướng Chính phủ có quyền điều động, đình chỉ công tác, cách chức Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Trong khi đó, Bộ trưởng Bộ TNMT hoàn toàn không có những quyền hạn này. Như vậy, xét về thứ bậc hành chính thì Thủ tướng Chính phủ mới là thủ trưởng cấp trên trực tiếp của Chủ tịch UBND cấp tỉnh chứ không phải là Bộ trưởng Bộ TNMT. Do đó, Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định Bộ trưởng Bộ TNMT “*giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại*” là không phù hợp với nguyên tắc “*thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai thuộc về thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu*” được nêu tại khoản 1 Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011.

Theo khoản 8 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, nếu phát hiện văn bản của Chủ tịch UBND cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên thì Thủ tướng Chính phủ có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản đó. Đối với Bộ trưởng Bộ TNMT, nếu phát hiện văn bản của Chủ tịch UBND cấp tỉnh trái với các văn bản về ngành, lĩnh vực được phân công thì chỉ có quyền đề nghị Chủ tịch UBND cấp tỉnh đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản đó. Nếu Chủ tịch UBND cấp tỉnh không chấp hành thì báo cáo Thủ

tướng Chính phủ quyết định.<sup>18</sup> Với thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai, nếu phát hiện nội dung giải quyết lần đầu của Chủ tịch UBND cấp tỉnh chưa phù hợp hoặc chưa đúng quy định pháp luật thì Bộ trưởng Bộ TNMT có quyền yêu cầu Chủ tịch UBND cấp tỉnh sửa đổi, hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính.<sup>19</sup> Câu hỏi đặt ra nếu “*Bộ trưởng Bộ TNMT đã yêu cầu nhưng Chủ tịch UBND cấp tỉnh không sửa đổi, hủy bỏ quyết định hành chính*” thì giải quyết thế nào? Trong trường hợp này, Bộ trưởng Bộ TNMT chỉ có quyền báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định chứ không có quyền áp dụng chế tài đối với Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Chính từ bất cập này mà trong thực tiễn áp dụng pháp luật, nhiều quyết định giải quyết khiếu nại lần hai của Bộ trưởng Bộ TNMT không được Chủ tịch UBND cấp tỉnh nghiêm chỉnh thi hành.

*Bón là, pháp luật không quy định cho Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai là một hạn chế.*

<sup>18</sup> Khoản 2 Điều 36 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

<sup>19</sup> Điểm h khoản 2 Điều 40 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định những nội dung bắt buộc phải có trong quyết định giải quyết khiếu nại lần hai là: “*kết luận nội dung khiếu nại là đúng, đúng một phần hay sai toàn bộ. Trường hợp khiếu nại là đúng hoặc đúng một phần thì yêu cầu Chủ tịch UBND cấp tỉnh sửa đổi, hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính bị khiếu nại*”.

Theo Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Đất đai năm 2013, Thủ tướng Chính phủ không phải là một chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Việc không quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai cho Thủ tướng Chính phủ đã phần nào hạn chế quyền khiếu nại của người sử dụng đất và là nguyên nhân chính của những hạn chế trong phân cấp thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai. Quy định Bộ trưởng Bộ TNMT giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại như đã phân tích vừa không phù hợp với nguyên tắc thứ bậc hành chính, vừa không đảm bảo hiệu quả giải quyết khiếu nại. Xét về góc độ pháp lý, Thủ tướng Chính phủ mới là thủ trưởng cấp trên trực tiếp của Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Do đó, Thủ tướng Chính phủ sẽ không bị vướng tâm lý e ngại và sẽ quyết đoán hơn trong việc giải quyết khiếu nại lần hai. Chính vì thế, các quyết định giải quyết khiếu nại của Thủ tướng Chính phủ có hiệu lực thi hành cao, đảm bảo công bằng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Đáng tiếc, Luật Khiếu nại năm 2011 đã không quy định quyền giải quyết khiếu nại cho Thủ tướng Chính phủ.

*Năm là, sự mâu thuẫn về thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của đơn vị sự nghiệp công*

*lập thực hiện dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai.*

Theo Luật Đất đai năm 2013, ngoài cơ quan hành chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai còn có đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai như Văn phòng đăng ký đất đai.<sup>20</sup> Điều đáng nói là đơn vị sự nghiệp công lập này có thẩm quyền giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai mà quyết định, hành vi của họ có thể xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.<sup>21</sup> Vấn đề có tính pháp lý đặt ra là “*người sử dụng đất có quyền khiếu nại các quyết định hành chính của đơn vị sự nghiệp công lập này không?*”

Khoản 8, 9 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định đối tượng của quyền khiếu nại là các quyết định hành chính do “*cơ quan hành chính*” hoặc “*người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính*” ban hành. Trong khi đó, Văn phòng đăng ký đất đai là đơn vị sự nghiệp công lập chứ không phải là một cơ quan hành chính. Như vậy, nếu chỉ căn cứ vào Luật Khiếu nại năm 2011 thì không rõ chủ thể nào có thẩm quyền giải

<sup>20</sup> Thông tư liên tịch số 15/2015/TTLT-BTNMT-BNV-BTC ngày 04/04/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường - Bộ Nội vụ - Bộ Tài chính quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của Văn phòng đăng ký đất đai trực thuộc Sở TNMT.

<sup>21</sup> Điều 5 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/01/2017 sửa đổi, bổ sung một số quy định chi tiết thi hành Luật đất đai.



quyết khiếu nại lần đầu và chủ thể nào sẽ giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính trái pháp luật của Văn phòng đăng ký đất đai.

Câu hỏi này, rất cuộc đã được trả lời trong Nghị định số 75/2012/NĐ-CP ngày 3/10/2012 quy định chi tiết một số điều của Luật Khiếu nại. Theo đó, Điều 3 Nghị định số 75/2012/NĐ-CP quy định: *“Người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập, người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính của mình, của công chức, viên chức, người lao động do mình quản lý trực tiếp.*

*Người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập cấp trên trực tiếp có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính mà người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập đã giải quyết theo quy định tại Khoản 2 Điều này mà còn khiếu nại; đối với đơn vị sự nghiệp công lập không có đơn vị sự nghiệp công lập cấp trên trực tiếp thì người đứng đầu cơ quan nhà nước quản lý đơn vị sự nghiệp công lập đó có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai”.*

Theo Thông tư số 15/2015/TTLT-BTNMT-BNV-BTC thì Văn phòng đăng ký đất đai là đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Sở TNMT. Do đó, nếu người sử dụng đất khiếu nại thì phải khiếu nại đến Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai. Giám đốc Văn phòng đăng ký đất

đai sẽ căn cứ vào Điều 3 Nghị định số 75/2012/NĐ-CP để giải quyết khiếu nại lần đầu. Với logic đó thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai là Giám đốc Sở TNMT.

Tuy nhiên, quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong Nghị định số 75/2012/NĐ-CP dường như không phù hợp với Luật Khiếu nại năm 2011. Cụ thể, theo Điều 20 Luật Khiếu nại năm 2011 thì Giám đốc Sở TNMT giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính của mình, của cán bộ, ***công chức*** do mình quản lý trực tiếp. Giám đốc Sở TNMT là người bổ nhiệm Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai. Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai là công chức thuộc quyền quản lý trực tiếp của Giám đốc Sở TNMT.<sup>22</sup> Do đó, nếu người sử dụng đất khiếu nại quyết định hành chính của Văn phòng đăng ký đất đai thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là Giám đốc Sở TNMT. Tương tự, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai sẽ thuộc về Chủ tịch UBND cấp tỉnh theo Điều 21 Luật Khiếu nại năm 2011. Mặc dù nghị định là văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý thấp hơn luật nhưng có thể khẳng định rằng việc giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính của Văn phòng đăng ký đất đai trên thực tế hoàn toàn chỉ áp dụng theo Nghị định số

<sup>22</sup> Khoản 4 Điều 11 Nghị định số 06/2010/NĐ-CP ngày 25/01/2010 của Chính phủ quy định những người là công chức.

75/2012/NĐ-CP chứ không áp dụng theo Luật Khiếu nại năm 2011. Như vậy, thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai của Giám đốc Sở TNMT và Chủ tịch UBND cấp tỉnh được quy định trong Luật Khiếu nại năm 2011 đã ít nhiều bị “vô hiệu hóa” bởi Nghị định số 75/2012/NĐ-CP.

*Sáu là, quy định khiếu nại lần hai phải kèm theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu là chưa hợp lý, xảy ra tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm.*

Trường hợp người sử dụng đất không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu hoặc quá thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khiếu nại lần hai. Khi khiếu nại lần hai, người khiếu nại phải gửi đơn kèm theo *quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu*, các tài liệu có liên quan cho người có thẩm quyền giải quyết. Tuy nhiên, không phải lúc nào người sử dụng đất cũng có thể có “*quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu*”. Trường hợp khiếu nại lần đầu không được giải quyết mà người sử dụng đất khiếu nại lần hai thì không thể có “*quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu*” để gửi đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai. Nghịch lý ở chỗ đây là loại giấy tờ bắt buộc phải có nếu muốn được giải quyết khiếu nại lần hai. Thiếu loại giấy tờ này xem như việc giải quyết khiếu nại lần hai bị “ách tắc”. Nếu như tuân thủ pháp

luật thì người có thẩm quyền không thể tiến hành giải quyết khiếu nại lần hai. Ngược lại, nếu như “bất chấp” loại giấy tờ này vẫn tiến hành giải quyết khiếu nại lần hai thì lại trái với quy định tại Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011. Quy định bất hợp lý này có thể tạo ra mảnh đất “màu mỡ” cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai từ chối tiếp nhận, thụ lý giải quyết khiếu nại của người sử dụng đất.

#### 4. Kiến nghị hoàn thiện

Trên cơ sở phân tích, đánh giá những bất cập về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai, chúng tôi có một số đề xuất:

*Thứ nhất*, pháp luật quy định người sử dụng đất phải khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết là khá hợp lý. Tuy nhiên, sẽ là hợp lý hơn nếu nghĩa vụ này được san sẻ với các cơ quan nhà nước. Pháp luật khiếu nại của Cộng hòa Pháp bắt buộc những cơ quan nhận được khiếu nại sai thẩm quyền vẫn phải có nghĩa vụ chuyển đơn thư này đến đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.<sup>23</sup> Quy định này mang tính nhân văn bởi hơn người dân, các cơ quan nhà nước hiểu rõ nhất về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai. Đây có lẽ là một kinh nghiệm quý báu cần được kế thừa trong

<sup>23</sup> Nguyễn Hoàng Anh, “Những nội dung có thể tham khảo từ pháp luật về khiếu nại của Cộng hòa Pháp”, *Tap chí Nghiên cứu lập pháp* số 10, năm 2017.

trương lai bởi quy định này hỗ trợ cho quyền tiếp cận công lý của công dân cũng như cho sự minh bạch và trách nhiệm của công quyền. Do khiếu nại về đất đai luôn diễn ra gay gắt, phức tạp nên trước mắt cần quy định cụ thể trong Luật Tiếp công dân năm 2013 là mọi đơn thư khiếu nại về đất đai phải được Ban tiếp công dân hoặc Bộ phận tiếp công dân thuộc các cơ quan, tổ chức có liên quan tiếp nhận, phân loại và chuyển đến đúng chủ thể có thẩm quyền giải quyết. Sau khi chuyển đến đúng địa chỉ, Ban tiếp công dân hoặc Bộ phận tiếp công dân thông báo bằng văn bản cho người sử dụng đất biết để người này tiếp tục liên hệ, thực hiện quyền khiếu nại của mình.

*Thứ hai*, cần nhận thức rằng địa vị pháp lý giữa người khiếu nại với người bị khiếu nại là bất bình đẳng với nhau và mức độ bất bình đẳng càng thể hiện rõ rệt khi đại đa số trường hợp người bị khiếu nại lại chính là người giải quyết khiếu nại lần đầu. Từ đó, khả năng thành công của người sử dụng đất là rất thấp bởi như một lẽ tự nhiên, cơ quan hành chính không muốn phủ định quyết định hành chính của chính mình đã ban hành trước đó. Cơ chế giải quyết khiếu nại theo kiểu “bộ trưởng - quan tòa” dường như không phù hợp với nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật - một nguyên tắc cốt lõi của nhà nước pháp quyền. Do đó, chúng tôi cho rằng, cần mạnh dạn sửa đổi cơ chế giải quyết khiếu nại theo

nguyên tắc: **“việc giải quyết khiếu nại lần đầu thuộc thẩm quyền của cấp trên trực tiếp của cá nhân, tập thể có quyết định hành chính bị khiếu nại”** và **“việc giải quyết khiếu nại lần hai thuộc thẩm quyền của cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại lần đầu mà vẫn còn bị khiếu nại”**. Trên cơ sở đó, Luật Khiếu nại năm 2011 cần minh định thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND cấp trên đối với quyết định hành chính của tập thể UBND cấp dưới trực tiếp. Theo logic đó thì Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp sẽ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính đã được Chủ tịch UBND cấp dưới giải quyết nhưng còn khiếu nại tiếp theo.

*Thứ ba*, Luật Khiếu nại năm 2011 cần bãi bỏ quy định Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại bởi Bộ trưởng không phải là cấp trên trực tiếp của Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Đồng thời, Luật Khiếu nại năm 2011 cần bổ sung thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai cho Thủ tướng Chính phủ đối với các khiếu nại đã được Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ giải quyết lần đầu mà còn khiếu nại. Trên cơ sở sửa đổi Luật Khiếu nại năm 2011, Quốc hội cần tiến hành sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 nhằm đảm bảo tính thống nhất về thẩm quyền

giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai. Theo đó, Luật Đất đai năm 2013 sẽ không quy định thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ TNMT giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại. Thay vào đó, Thủ tướng Chính phủ sẽ là người giải quyết khiếu nại đối với các khiếu nại đã được Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ giải quyết lần đầu mà còn khiếu nại. Quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho Thủ tướng Chính phủ không chỉ tạo niềm tin cho người sử dụng đất mà còn đảm bảo chất lượng, hiệu quả trong việc giải quyết dứt điểm các vụ việc khiếu nại phức tạp, kéo dài.

*Thứ tư*, về thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai thì Nghị định số 75/2012/NĐ-CP quy định hợp lý hơn Luật Khiếu nại năm 2011. Tuy nhiên, tình trạng nghị định “vượt” luật là điều không thể khuyến khích. Do đó, cần sửa đổi Luật Khiếu nại năm 2011 theo hướng tiếp thu thẩm quyền giải quyết khiếu nại được quy định trong Nghị định số 75/2012/NĐ-CP. Có như vậy mới đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống pháp luật.

*Cuối cùng*, sửa đổi Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011 theo hướng bỏ loại giấy tờ mang tính bắt buộc trong hồ sơ giải quyết khiếu nại lần hai là “*quyết*

*định giải quyết khiếu nại lần đầu*”. Nhà làm luật nên quy định theo hướng linh hoạt là “*quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu*” chỉ áp dụng đối với trường hợp đã giải quyết khiếu nại lần đầu nhưng vẫn tiếp tục khiếu nại. Trường hợp khiếu nại lần đầu không được giải quyết mà người sử dụng đất khiếu nại lần hai thì không cần loại giấy tờ này. Như vậy, Điều 33 Luật Khiếu nại năm 2011 được sửa như sau: “*Trường hợp khiếu nại lần hai thì người khiếu nại phải gửi đơn kèm theo quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu (nếu có), các tài liệu có liên quan cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai*”. Sửa đổi này tuy nhỏ nhưng sẽ đảm bảo cho việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại lần hai được diễn ra hiệu quả, đúng pháp luật./.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hoàng Anh, 2017. Những nội dung có thể tham khảo từ pháp luật về khiếu nại của Cộng hòa Pháp. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 10.
2. Nguyễn Mạnh Hùng, 2015. Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Cao Vũ Minh, 2012. Đề khiếu nại xứng tầm là một quyền hiến định. Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 10.
4. Nguyễn Cửu Việt, 2005. Cải cách hành chính: về khái niệm thẩm quyền, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 8.

5. Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26/10/2012 của Chính phủ thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai.

6. Thanh tra Chính phủ, Báo cáo công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo giai đoạn 2012 - 2015 và nhiệm vụ, giải pháp trong thời gian tới tại Hội nghị trực

tuyên toàn quốc về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo ngày 7/10/2016 (theo Công điện số 771/CD-VPCP ngày 4/10/2016 của Văn phòng Chính phủ).

7. Báo cáo số 82/BC-BTNMT về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai ngày 3/10/2016 của Bộ TNMT.

## COMPLETION OF LEGAL REGULATIONS ON THE COMPETENCE ON COMPLAINT SETTLEMENT IN THE LAND AREA

Cao Vu Minh

*Ho Chi Minh University of Law  
(Email: cvminh@hcmulaw.edu.vn)*

### ABSTRACT

*Complaints are an important method to help land users protect their legitimate rights and interests against illegal administrative decisions. However, there are many inadequacies and shortcomings regarding land jurisdiction. Some shortcomings include: i. The competence to settle complaints about administrative decisions issued by the People's Committees at all levels has not been specified yet; ii. The competence to settle second-time complaints of ministers and heads of ministerial-level agencies is unreasonable; iii. There is a conflict of jurisdiction over the administrative decision of business units-public agencies who delivery public service in the field of land. These shortcomings have caused great obstacles for land users in the exercise of his right to complain... The article analyses regulations in the 2011 Law on Complaints and 2013 Land Law relating to jurisdiction to resolve complaints in the land; also it points out some shortcomings, thereby suggests relevant proposals.*

**Key words:** *Land users, complaints, administrative decisions, authority.*