

Số: 608 /BC-BNN-PC

Hà Nội, ngày 13 tháng 03 năm 2012

## **BÁO CÁO**

### **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**

Kính gửi: Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội  
(Vụ Kinh tế - Văn phòng Quốc hội)

Thực hiện Công văn số 73/VPQH-KT ngày 10 tháng 01 năm 2012 của Văn phòng Quốc hội về việc báo cáo tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn báo cáo tình hình 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 với những nội dung chính sau:

### **I. VIỆC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO CỦA CÔNG DÂN ĐỐI VỚI CÁC QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH VỀ ĐẤT ĐAI**

#### **1. Tình hình đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai gửi đến Bộ Nông nghiệp và PTNT.**

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hàng năm nhận được gần 1.000 lượt đơn tranh chấp, khiếu nại, tố cáo thuộc lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn của công dân 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Các địa phương có nhiều đơn gửi đến Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là tỉnh Khánh Hòa (liên quan đến việc giải phóng mặt bằng, thu hồi đất để thực hiện dự án Hồ chứa nước Hoa Sen), tỉnh Bình Dương, Bình Phước (liên quan đến Dự án thủy lợi Phước Hòa), tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu (liên quan đến các dự án thủy lợi).

- Tổng số đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai của công dân được gửi đến Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn từ năm 2006 - 2011 là 316 lượt (bình quân 53 lượt/năm và thấp nhất năm 2006 là 6 lượt, cao nhất năm 2009 là 112 lượt). Nội dung đơn thư khiếu nại, tố cáo và tranh chấp về đất đai chủ yếu tập trung vào các vấn đề sau:

+ Bồi thường giải phóng mặt bằng, bố trí tái định cư

Khiếu nại về việc bồi thường giải phóng mặt bằng, thu hồi diện tích đất để bố trí phát triển các dự án, người dân có đất bị thu hồi khiếu nại về việc các tổ

chức, cá nhân có thẩm quyền thực hiện không đúng quy hoạch, không đúng diện tích, vị trí, giá đền bù thấp, không đáp ứng yêu cầu ổn định cuộc sống...

Ngoài ra, còn một số khiếu nại đòi thực hiện chính sách bồi thường về đất đai do trước đây chưa được thực hiện trong việc trưng dụng, thu hồi đất.

+ Đòi lại đất cũ

Nội dung đơn thư khiếu nại, tố cáo tập trung vào việc đòi lại đất trước đây đưa vào Hợp tác xã nông nghiệp hay Tập đoàn sản xuất nông nghiệp, đã giao khoán cho các hộ khác sử dụng, khi Hợp tác xã, Tập đoàn sản xuất tan rã có tình trạng ruộng đất của ai, người đó lấy lại sử dụng, nhưng một bộ phận nông dân không lấy lại được ruộng đất vì người khác đang sử dụng hoặc chính quyền đã sử dụng vào mục đích khác.

+ Tranh chấp quyền sử dụng đất

Các khiếu nại, tố cáo tranh chấp quyền sử dụng đất giữa nhân dân ở các địa phương với các nông, lâm trường.

## **2. Kết quả giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo của công dân về các quyết định hành chính về đất đai**

Tổng số đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai của công dân được gửi đến Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn từ năm 2006 - 2011 là 316 lượt, trong đó:

- Phân theo nội dung: nội dung liên quan đến khiếu nại, phản ánh là 269 lượt, nội dung liên quan đến tố cáo là 47 lượt;

- Phân theo thẩm quyền giải quyết: thẩm quyền giải quyết của cấp huyện là 66 lượt, thẩm quyền giải quyết của cấp tỉnh là 243 lượt, thẩm quyền giải quyết của Chính phủ là 7 lượt;

- Trong tổng số 316 đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã hướng dẫn chuyển đơn tố cáo của công dân đến cơ quan chức năng giải quyết là 50 lượt, hướng dẫn khiếu nại là 266 lượt.

## **3. Những khó khăn hạn chế và nguyên nhân của những tồn tại trong quá trình giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân**

- Công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách pháp luật còn chưa sâu rộng, thường xuyên, nhất là các quy định về thẩm quyền, trách nhiệm và trình tự, thủ tục trong giải quyết khiếu nại, tố cáo.

- Chính sách pháp luật về đất đai thường xuyên thay đổi trong từng giai đoạn lịch sử, không ổn định, còn thiếu đồng bộ, chồng chéo, có nội dung mâu thuẫn với pháp luật về dân sự, pháp luật về khiếu nại, tố cáo dẫn đến khó khăn trong quá trình thực hiện.

- Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo còn nhiều thiếu sót, nhiều quyết định giải quyết chưa thấu tình đạt lý. Việc tổ chức thực hiện các quyết định giải quyết đã có

hiệu lực pháp luật còn thiếu kiên quyết, dẫn đến vụ việc không được giải quyết dứt điểm, khiếu nại kéo dài. Hình thức văn bản giải quyết một số vụ việc chưa đảm bảo theo quy định của pháp luật như việc ban hành công văn, thông báo... để thay thế quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai.

- Hầu hết các đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai gửi về Bộ Nông nghiệp và PTNT nhưng chủ yếu thẩm quyền giải quyết tập trung ở địa phương, số đơn thư thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ rất ít.

## **II. NHỮNG GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ VỀ CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI, TỐ CÁO**

### **1. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật**

Cần đổi mới cơ chế giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai, cụ thể như sau:

- Luật Đất đai quy định trường hợp quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là quyết định cuối cùng thì chấm dứt khiếu nại và Luật Khiếu nại, tố cáo quy định chỉ xem xét quyết định cuối cùng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Do quy định không rõ ràng, nên dễ phát hiện được quyết định cuối cùng có dấu hiệu vi phạm pháp luật và để được xem xét quyết định đó theo quy định của pháp luật là một việc không dễ dàng. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình hình, gọi là “khiếu kiện vượt cấp” lên Trung ương. Vì thế giải quyết khiếu nại hành chính không có điểm dừng.

- Việc mở rộng thẩm quyền để Tòa án xét xử khiếu nại hành chính là đúng. Luật Đất đai năm 2003 tại Điều 138 quy định: Trường hợp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện giải quyết lần đầu, người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khởi kiện ra Tòa án hoặc tiếp tục khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; trường hợp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý có quyền khởi kiện ra Tòa án. Nhưng người khiếu nại chọn con đường tiếp tục khiếu nại đến cơ quan hành chính cấp trên hơn việc khởi kiện ra Tòa án, vì ra Tòa phải chịu án phí, đủ thủ tục và qua các cấp của Tòa xét xử nếu có kháng án. Do đó, hầu hết người khiếu nại quyết định hành chính tiếp khiếu lên cơ quan hành chính có thẩm quyền của cấp trên, hết cấp tỉnh lên cấp Trung ương.

Tình hình trên đang đặt ra sự cần thiết phải đổi mới cơ chế giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai. Phải thể chế hoá đúng đường lối giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo có liên quan đến đất đai mà Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 7 khoá IX đã nêu: *“Việc giải quyết tranh chấp, trước hết cần tiến hành hoà giải, nếu hoà giải không thành thì đưa ra Tòa án giải quyết. Nhà nước quy định thời hiệu và thời hạn giải quyết các khiếu nại không để kéo dài, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là cấp giải quyết cuối cùng các*

*khiếu nại về đất đai trong phạm vi thẩm quyền của các cấp ở địa phương; trường hợp các đương sự không nhất trí với quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thì đưa ra Tòa án giải quyết. Giải quyết tố cáo về đất đai thì theo pháp luật tố cáo”.*

Với cơ chế giải quyết trên sẽ đảm bảo giải quyết được khách quan, người giải quyết độc lập với người ra quyết định hành chính, tránh được tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi”, mở rộng dân chủ hơn trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân trước pháp luật, người khiếu nại chịu trách nhiệm trước pháp luật khi thực thi quyền khiếu nại, đồng thời buộc cơ quan hành chính và cá nhân có thẩm quyền phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của chính mình mà phải nâng cao chất lượng khi ban hành các quyết định hành chính.

- **Đổi mới cơ chế giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai, cần đi đôi với hoàn thiện chính sách, pháp luật đất đai được đầy đủ, hệ thống và đồng bộ; rà soát những quy định chưa phù hợp hoặc những vấn đề mới phát sinh, để kịp thời sửa đổi, bổ sung, tháo gỡ các vướng mắc, chú ý các quy định và ngôn ngữ của luật, văn bản dưới luật phải được thể hiện hoặc giải thích đầy đủ, rõ ràng, minh bạch, nhất là đối với các vấn đề có liên quan đến tranh chấp, khiếu nại; hướng dẫn để thống nhất nội dung giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai; có tư vấn về pháp luật nhằm tạo cơ hội để mọi người tiếp cận với pháp luật đất đai hiểu biết, đồng thuận giữa người ra quyết định, người khiếu nại và người giải quyết khiếu nại.**

Việc đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính có liên quan lĩnh vực đất đai, không những nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính, phù hợp với xu hướng cải cách hành chính, cải cách tư pháp trong nước, mà còn phù hợp với thông lệ quốc tế, trong tiến trình hội nhập của nước ta hiện nay.

Cần thực hiện 4 giải pháp đổi mới sau đây để giải quyết tốt vấn đề tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai:

- **Thứ nhất:** Cần có hướng dẫn cụ thể, chi tiết về áp dụng pháp luật trong việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai để tránh kẽ hở, xung đột, thiếu đồng bộ trong mọi pháp luật hiện nay có liên quan đến đất đai và giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai.

- **Thứ hai:** Cần thiết phải thành lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính về đất đai, cơ quan tài phán ở Trung ương trực thuộc Chính phủ, bộ máy tổ chức theo ngành dọc, lực lượng cán bộ có đủ năng lực, trình độ,... Cơ quan tài phán hành chính có trách nhiệm đưa ra quyết định cuối cùng sau khi các cơ quan có thẩm quyền ở địa phương đã ban hành quyết định giải quyết lần đầu nhưng người có đơn không đồng ý với quyết định đó.

- **Thứ ba:** Kiện toàn hơn nữa bộ máy hành chính ở cấp huyện và cấp xã. Bộ máy hành chính ở địa phương phải hiểu rõ pháp luật về đất đai của từng thời kỳ,

áp dụng đúng pháp luật hiện hành. Cơ quan hành chính cấp trên thực hiện tốt việc kiểm tra, thanh tra về đất đai để xử lý triệt để những trường hợp gây tham nhũng, lãng phí trong quản lý.

- *Thức tư:* Áp dụng nghiêm pháp luật về đất đai, đặc biệt là các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhằm ngăn chặn những phát sinh mới về tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai theo hướng giảm đầu vào và kiên quyết giải quyết hết các trường hợp tồn đọng.

## **2. Những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai**

Khi giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai phải quán triệt các nguyên tắc sau:

- Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý; Nhà nước chỉ giao quyền sử dụng cho công dân; Nhà nước có quyền thu hồi đất và người sử dụng đất được đền bù theo quy định của pháp luật.

- Trong quá trình cách mạng, theo tình hình cụ thể mà Đảng và Nhà nước có các chủ trương, chính sách đất đai phù hợp. Vì vậy giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo phải căn cứ vào thời điểm phát sinh của vụ việc và chính sách tương ứng của thời kỳ đó.

- Giải quyết các khiếu nại, tranh chấp đất đai trên cơ sở tôn trọng quá trình sử dụng ổn định của các chủ sử dụng đất, không giữ rối, kiên quyết bảo vệ lợi ích của người sử dụng đất, đồng thời phải tôn trọng quy hoạch sử dụng đất của chính quyền địa phương.

- Khi giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai nếu phát sinh những vấn đề về kinh tế, lợi ích vật chất ... cần phải đảm bảo lợi ích Nhà nước và quan tâm thích đáng lợi ích của người sử dụng đất.

- Cùng cố, kiện toàn hệ thống toà án các cấp, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ xét xử đáp ứng yêu cầu thực thi nhiệm vụ. Quan tâm đào tạo, nâng cao trình độ xét xử của đội ngũ cán bộ làm công tác giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai.

## **3. Những giải pháp nhằm hạn chế việc khiếu nại, tố cáo của công dân về đất đai**

- Việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai phải thực hiện theo đúng pháp luật về khiếu nại, tố cáo, tố tụng hành chính, tố tụng dân sự.

Các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội phải thực hiện nghiêm túc quy định của pháp luật, không chuyên đơn thu để tiếp tục giải quyết (đối với tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai đã có bản án, quyết định giải

quyết của Toà án, quyết định giải quyết của cơ quan hành chính đã có hiệu lực pháp luật) mà phải trả lời, giải thích cho đương sự biết.

- Khi có khiếu kiện đông người lên Trung ương thì Chủ tịch UBND các địa phương phải trực tiếp chỉ đạo, nếu vì lý do bất khả kháng thì cần bố trí người có trách nhiệm để trực tiếp đối thoại với công dân, trong các trường hợp cần thiết thì phối hợp với cơ quan có thẩm quyền sở tại có biện pháp hành chính để buộc công dân phải chấp hành và trở về địa phương, chấm dứt tình trạng phó mặc cho các cơ quan Trung ương và trụ sở tiếp công dân. Việc giải quyết khiếu nại phải đảm bảo trình tự, thủ tục, thẩm quyền theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

- Các địa phương phải công khai, nhất quán các quy hoạch, tránh mâu thuẫn giữa các quy hoạch tổng thể, quy hoạch xây dựng, quy hoạch sử dụng. Bên cạnh đó, phải quy định rõ quyền lợi người dân sống trong vùng quy hoạch nhưng chưa thực hiện quy hoạch để người dân yên tâm.

- Hàng năm, các địa phương cần ban hành quyết định quy định giá đất tại địa phương sát đúng với giá thị trường để người dân thực hiện đúng nghĩa vụ đóng thuế sử dụng đất. Trước đây chúng ta thường có chính sách nhẹ thu đối với người dân nên khi định giá đất để thu thuế sử dụng đất không sát đúng, thường thấp hơn giá trị thực tế, do vậy nhà nước không những bị thất thu về thuế, mà người dân bị thu hồi đất lại khiếu nại về việc giá đền bù thấp, không đúng giá thực tế gây khó khăn cho việc giải phóng mặt bằng giao đất cho các dự án.

- Ngoài ra, để hạn chế khiếu nại kéo dài, phức tạp, vượt cấp, đông người chúng ta cũng cần phải thực hiện nghiêm túc các yêu cầu sau:

*Một là*, phải tăng cường công tác tiếp dân, đối thoại với công dân để khi giải quyết đảm bảo chính xác, khách quan có tình, có lý và có tính thuyết phục cao. Đối với những trường hợp đã giải quyết thỏa đáng, đúng chính sách, đúng pháp luật, thì các cơ quan chức năng, có thẩm quyền phải phối hợp với các cơ quan, đoàn thể và nhân dân địa phương giải thích, động viên, thuyết phục họ thực hiện và chấm dứt khiếu nại. Đối với những người có vai trò chủ chốt trong các đoàn khiếu kiện đông người nếu cố tình lợi dụng khiếu nại để kích động, lôi kéo khiếu nại trái pháp luật thì phải kiên quyết xử lý theo quy định.

*Hai là*, phải nắm chắc tình hình tranh chấp, khiếu kiện trong phạm vi quản lý của ngành, địa phương mình để kịp thời giải quyết, nhất là những vụ khiếu kiện đông người; việc giải quyết phải được thực hiện ngay từ cơ sở, hạn chế khiếu nại vượt cấp; không để vụ việc diễn biến phức tạp trở thành khiếu kiện đông người.

*Ba là*, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát để nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với thủ trưởng các cấp, các ngành trong việc chấp hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Kiên quyết xử lý nghiêm những tổ chức, cá nhân có thẩm quyền thiếu trách nhiệm trong công tác giải quyết khiếu nại,

tố cáo của công dân và những người lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để kích động, lôi kéo gây rối làm ảnh hưởng đến an ninh, trật tự an toàn xã hội.

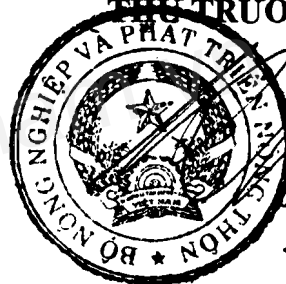
*Bốn là*, tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật để nâng cao nhận thức, hiểu biết về pháp luật cho công dân để họ thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo đúng quy định của pháp luật; hạn chế khiếu kiện không đúng cơ quan thẩm quyền giải quyết khiếu kiện đông người, vượt cấp trái với quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo nhằm góp phần giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, tạo động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội ở địa phương.

Trên đây là báo cáo tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn để Quý cơ quan tổng hợp./.

**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Bộ trưởng;
- Lưu: VT, PC.

**KT. BỘ TRƯỞNG  
THỨ TRƯỞNG**



**Nguyễn Đăng Khoa**