

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN KHIẾU NẠI, KHIẾU KIỆN  
TRONG THU HỒI ĐẤT, BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ**

**PHAN TRUNG HIỀN\***

**NGUYỄN VĂN TRƯỜNG\*\***

*Ngày nhận bài: 21/03/2024*

*Ngày phản biện: 27/03/2024*

*Ngày đăng bài: 31/03/2024*

***Tóm tắt:***

Khiếu nại và khiếu kiện là các công cụ quan trọng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trước các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tuy nhiên, việc áp dụng các quy định pháp luật về vấn đề này còn tồn tại một số vướng mắc cần được điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn, nhất là trong bối cảnh Việt Nam đang tích cực xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bài viết này đi sâu phân tích các hạn chế pháp lý hiện hành về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong lĩnh vực nói trên, đồng thời so sánh với Luật Đất đai năm 2024. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất các kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về vấn đề này.

***Từ khóa:***

Khiếu nại, khiếu kiện, thu hồi đất

***Abstract:***

Complaints and lawsuits serve as vital tools for safeguarding the legitimate rights and interests of land users against illegal administrative decisions and acts related to land reclamation, compensation, assistance, and resettlement. However, the application of these regulations still faces certain challenges that require adjustments to align with practical realities, particularly as Vietnam actively constructs and perfects a socialist rule-of-law state. This article conducts an analysis of the current legal limitations on the right to file complaints and lawsuits in the aforementioned areas, as well as a comparison with the 2024 Land Law. Based on this analysis, the article proposes recommendations to enhance the effectiveness of enforcement in this domain.

***Keywords:***

Complaints, lawsuits, land acquisition

---

\* PGS.TS., Trưởng khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ; *Email: pthien@ctu.edu.vn*

\*\* ThS, Giảng viên Khoa Kinh tế - Luật, Trường Đại học Sư phạm Kỹ thuật Vĩnh Long; *Email: truongnv@vlute.edu.vn*

## 1. Đặt vấn đề

Trong quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, các cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức thực thi nhiệm vụ đôi khi có những quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính trái pháp luật, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Với mong muốn bảo vệ, khôi phục quyền lợi của người sử dụng đất, pháp luật đất đai thiết lập quyền khiếu nại, khiếu kiện trong lĩnh vực đất đai nói chung và trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng trên cơ sở pháp luật khiếu nại và tố tụng hành chính để các chủ thể này có thể thực hiện các quyền hợp hiến, hợp pháp của mình. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, việc giải quyết các khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thời gian qua chưa dứt điểm và đáp ứng được kỳ vọng của Đảng, Nhà nước và Nhân dân.

Nguyên nhân cơ bản của thực trạng này là do Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong lĩnh vực đất đai theo cách thức chung chung, chưa xác định rõ cơ chế phối hợp giữa Luật Khiếu nại, Luật Tố tụng hành chính với Luật Đất đai một cách chặt chẽ. Thêm nữa, các quy định của Luật Đất đai và văn bản hướng dẫn thi hành cũng như hướng dẫn của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao có xu hướng thu hẹp quyền của người khiếu nại, khiếu kiện. Trong khi đó, Luật Đất đai năm 2024 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2025) chưa thể hiện được sự đổi mới tư duy khi thiết lập các quy định về vấn đề này. Do đó, trước khung cảnh các khiếu nại liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tiếp tục là điểm nóng<sup>1</sup> và đề xuất “nâng cao vai trò của cơ quan tư pháp trong giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai”<sup>2</sup>, việc tháo gỡ những vướng mắc nói trên là nhiệm vụ cấp bách hiện nay nhằm giải quyết triệt để các tranh chấp về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, qua đó nâng cao niềm tin của Nhân dân vào Đảng và Nhà nước.

---

<sup>1</sup> Phúc Minh (2023), *Khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai tiếp tục là điểm nóng*, <https://plo.vn/khieu-nai-to-cao-lien-quan-den-dat-dai-tiep-tuc-la-diem-nong-post762770.html>, truy cập ngày 07/02/2024.

<sup>2</sup> Mục 4 Phần II Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.

## **2. Khái quát về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

Quyền khiếu nại, khiếu kiện trong lĩnh vực đất đai nói chung và trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng là quyền chung của người sử dụng đất, được quy định cụ thể tại Điều 204 Luật Đất đai năm 2013 như sau:

*“1. Người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai.*

*1. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính”.*

Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục kế thừa quy định trên tại Điều 237, đồng thời bổ sung tại khoản 3 nội dung: *“3. Việc thu thập, bảo quản, sử dụng và lưu trữ hồ sơ, tài liệu liên quan đến giải quyết khiếu nại về quản lý đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại”.* Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, Luật Đất đai năm 2024 gần như không có đột phá nào đáng kể trong việc quy định về vấn đề trên, vẫn chưa khắc phục được những khiếm khuyết đang hiện hữu trong Luật Đất đai hiện hành.

Mặc dù, khoản 2 Điều 204 Luật Đất đai năm 2013, nay là khoản 2 Điều 237 Luật Đất đai năm 2024, chỉ yêu cầu thực hiện quy định của pháp luật khiếu nại đối với trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại và pháp luật tố tụng hành chính đối với trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện, mà không đề cập đến trình tự, thủ tục khiếu nại và khiếu kiện. Đồng thời, pháp luật đất đai hiện hành, cũng như Luật Đất đai năm 2024, không có quy định nào đề cập đến trình tự, thủ tục khiếu nại và khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai nói chung và trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng. Song, trên thực tế, trình tự khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thực hiện theo quy định tại Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011 và Điều 33 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

Theo đó, việc khiếu nại được thực hiện theo Luật Khiếu nại năm 2011 gồm có: khiếu nại lần đầu và khiếu nại lần hai. Người đã được giải quyết khiếu nại mà không đồng ý thì có thể khởi kiện đến Tòa hành chính nếu còn thời hiệu khởi kiện. Trong khi đó, việc khiếu

kiện được thực hiện theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015 gồm có: giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm và phúc thẩm. Người đã được giải quyết khiếu kiện phải chấp hành phán quyết của Tòa hành chính, không còn quyền khiếu nại.

Chung quy lại, quyền khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được xây dựng và đảm bảo thực hiện trên cơ sở Hiến pháp, Luật Đất đai, Luật Khiếu nại, Luật Tố tụng hành chính và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan. Một mặt, các quy định này là cơ sở pháp lý quan trọng để người sử dụng đất yêu cầu chủ thể có thẩm quyền bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước tác động của các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính “tiêu cực” trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Mặt khác, việc ghi nhận và thiết lập cơ chế pháp lý để hiện thực hóa hai phương thức giải quyết tranh chấp trên còn đóng vai trò quan trọng trong việc cải thiện quá trình quản lý nhà nước về đất đai.

### **3. Một số hạn chế và kiến nghị hoàn thiện về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

Về cơ bản, các quy định pháp luật hiện hành đã bước đầu tạo dựng khung pháp lý an toàn để người sử dụng đất thực hiện quyền “phản kháng” quyết định hành chính, hành vi hành chính trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tuy nhiên, dưới bức tranh tổng thể đầy triển vọng, quá trình thực thi pháp luật về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho thấy còn tồn tại một số vướng mắc cần phải khắc phục. Trong bối cảnh xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2024, đồng thời Luật Khiếu nại và Luật Tố tụng hành chính hiện hành đã lần lượt đi vào cuộc sống từ ngày 01/7/2012 và 01/7/2016, nhóm nghiên cứu chỉ ra một số hạn chế điển hình trong quá trình thực thi pháp luật về quyền khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và đề xuất các kiến nghị hoàn thiện như sau:

#### **3.1. Về đối tượng khiếu nại, khiếu kiện là quyết định hành chính**

Căn cứ vào tính chất pháp lý, quyết định hành chính được chia thành ba loại: quyết định hành chính chủ đạo, quyết định hành chính quy phạm và quyết định hành chính cá biệt<sup>3</sup>. Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật hiện hành, quyết định hành chính là đối tượng khiếu nại, khiếu kiện chỉ giới hạn trong phạm vi các quyết định hành chính cá biệt<sup>4</sup>. Đồng

---

<sup>3</sup> Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 425.

<sup>4</sup> Khoản 8 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011, khoản 1 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

thời, ngay trong khung giới hạn này, pháp luật hiện hành cũng không cho phép khiếu nại, khiếu kiện đối với các quyết định hành chính trong nội bộ cơ quan nhà nước để chỉ đạo, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ và quyết định hành chính trong chỉ đạo điều hành của cơ quan hành chính cấp trên với cơ quan hành chính cấp dưới<sup>5</sup>. Điều này được giải thích là các cơ quan quản lý nhà nước ban hành quyết định hành chính chủ đạo và quyết định hành chính quy phạm để giải quyết các vấn đề chung theo yêu cầu quản lý nhà nước và lợi ích chung của cộng đồng, do đó nếu cho phép khiếu nại, khiếu kiện đối với cả hai loại quyết định này sẽ dẫn đến nguy cơ làm ảnh hưởng đến hoạt động quản lý nhà nước<sup>6</sup>. Song, trong chừng mực nhất định, giới hạn này đã ảnh hưởng đến tính dân chủ trong quản lý nhà nước, ít nhiều tác động đến quyền được bảo vệ bởi Tòa án của người dân.

Trên thực tế, không chỉ các quyết định hành chính cá biệt mới có khả năng xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Minh chứng rõ nhất, quyết định phê duyệt kế hoạch sử dụng đất chi tiết cấp huyện hoặc quyết định ban hành bảng giá đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh - căn cứ để ban hành các quyết định hành chính cá biệt bị khiếu nại, khiếu kiện - là những quyết định tiềm ẩn khả năng xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Cụ thể hơn, việc ban hành các quyết định “gốc” bất hợp pháp làm căn cứ để ban hành quyết định hành chính cá biệt khiến người sử dụng đất “nắm chắc phần thua” khi thực hiện quyền khiếu nại, khiếu kiện. Bởi lẽ, khi giải quyết khiếu nại, khiếu kiện, chủ thể giải quyết chỉ xem xét sự phù hợp giữa quyết định hành chính cá biệt bị khiếu nại, khiếu kiện với quyết định hành chính “gốc” là cơ sở để ban hành quyết định hành chính cá biệt. Nếu xét thấy quyết định hành chính cá biệt hoàn toàn phù hợp với quyết định hành chính “gốc” thì quyết định hành chính ấy được xem là hợp pháp. Vô hình trung, điều này hình thành một khoảng cách nhất định giữa pháp luật khiếu nại và tổ tụng hành chính với tinh thần của Hiến pháp trong việc “bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân”.

Thêm vào đó, Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định rõ đối tượng khiếu nại, khiếu kiện là “quyết định hành chính cá biệt”. Tuy vậy, thực tế cho thấy, quyết định công bố kế hoạch sử dụng đất mặc dù cũng được coi là quyết định hành chính cá biệt nhưng vẫn không được xem là đối tượng của hoạt động khiếu nại, khiếu

---

<sup>5</sup> Khoản 1 Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011 và điểm c khoản 1 Điều 30 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

<sup>6</sup> Lê Việt Sơn (2012), *Bàn về thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án nhân dân theo loại việc bị khiếu kiện*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 6, tr. 17.

kiện hành chính. Thực chất, theo cách hiểu của chủ thể có thẩm quyền, đối tượng khiếu nại, khiếu kiện phải là “quyết định hành chính cá biệt cụ thể”. Chúng tôi cho rằng, điều này tạo ra hạn chế đáng kể trong việc thực thi quyền khiếu nại, khiếu kiện, làm mất đi cơ hội được bảo vệ, khôi phục quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất trong trường hợp bị các quyết định hành chính xâm phạm trên thực tế.

Do đó, để đảm bảo quyền khiếu nại, khiếu kiện đủ sức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, các nhà lập pháp cần xem xét mở rộng đối tượng khiếu nại, khiếu kiện hành chính. Theo đề xuất của chúng tôi, pháp luật về khiếu nại và tố tụng hành chính cần điều chỉnh đối tượng khiếu nại, khiếu kiện theo hướng bất kể văn bản tồn tại dưới hình thức nào được ban hành bởi cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước, nếu có căn cứ cho rằng văn bản đó đi ngược lại với việc bảo vệ các quyền con người, quyền công dân thì đều có thể được xem là đối tượng của khiếu nại, khiếu kiện hành chính. Xét thấy, việc điều chỉnh như vậy không chỉ đảm bảo sự tương thích giữa pháp luật khiếu nại và tố tụng hành chính với tinh thần của Hiến pháp, mà còn phù hợp với xu thế chung được nhiều quốc gia trên thế giới công nhận và thực hiện<sup>7</sup>.

### **3.2. Về “ủy quyền” trong thẩm quyền thu hồi đất**

Nếu như khoản 3 Điều 66 Luật Đất đai năm 2013 cho phép Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thu hồi đất hoặc ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định thu hồi đất trong trường hợp khu vực thu hồi có cả đối tượng thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện, thì hiện nay Điều 83 Luật Đất đai năm 2024 đã lược bỏ nội dung trên. Tuy nhiên, điều này không loại trừ khả năng nội dung về “ủy quyền” trong thẩm quyền thu hồi đất sẽ được các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai mới chi tiết hóa. Bởi lẽ, Luật Đất đai năm 2024 không tồn tại quy định cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất không được phân cấp, ủy quyền, trong khi các điều khoản khác về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất hay trưng dụng đất đều quy định rõ cơ quan nhà nước có thẩm quyền không được phân cấp hay ủy quyền<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Đơn cử, theo pháp luật Cộng hòa Pháp, mọi hành vi, quyết định của cơ quan hành chính đều có thể bị khiếu nại, khiếu kiện, kể cả các quyết định quy phạm như là các thông tư, quyết định hay nghị định làm thay đổi hoàn cảnh pháp lý của người dân và các quyết định hành chính cho dù quyết định ấy được ban hành dưới bất kỳ hình thức nào. Xem: 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, tr. 57.

<sup>8</sup> Khoản 3 Điều 90 và khoản 5 Điều 123 Luật Đất đai năm 2024.

Có thể thấy, quy định ủy quyền trong thẩm quyền thu hồi đất một mặt giảm thiểu khối lượng công việc của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, mặt khác lại gián tiếp vô hiệu hóa thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Bộ trưởng bộ chuyên ngành. Cụ thể hơn, theo quy định của Luật Khiếu nại năm 2011, nếu Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quyết định thu hồi đất thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai là Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường<sup>9</sup>. Ngược lại, nếu Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định thu hồi đất thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và đây cũng là cấp cuối cùng giải quyết khiếu nại<sup>10</sup>. Do đó, khoản 3 Điều 66 Luật Đất đai năm 2013 đã vô tình tác động đến khoản 3 Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011, làm vô hiệu hóa một phần thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Chúng tôi cho rằng, việc giải quyết khiếu nại “gói gọn” trong phạm vi địa phương có khả năng dẫn đến tình trạng thiếu công khai, minh bạch. Sở dĩ như vậy là vì, hiện nay, hoạt động giải quyết khiếu nại trong cơ quan hành chính nhà nước chưa được phân định và tách bạch với hoạt động quản lý nhà nước. Đối với việc giải quyết khiếu nại lần đầu, chủ thể giải quyết khiếu nại phải “phá vỡ” định kiến bởi lãng kính của chủ thể quản lý, đặt mình vào vị trí trung gian - tư cách của bên thứ ba để giải quyết. Trong khi đó, đối với việc giải quyết khiếu nại lần hai vẫn có thể mang định kiến từ chủ thể quản lý, bởi trong điều kiện hệ thống hành chính nhà nước thiếu tính độc lập, thiếu cơ chế tự quyết, chủ yếu dựa vào “chỉ đạo cấp trên” nên quan điểm giải quyết khiếu nại lần đầu đôi khi chính là quan điểm của chủ thể giải quyết khiếu nại lần hai đã chỉ đạo<sup>11</sup>. Hệ quả tiềm tàng là tình trạng thiên vị, bao che, đặc biệt khi các quyết định hành chính trái pháp luật liên quan đến trách nhiệm của cơ quan hành chính cấp trên, có thể xảy ra.

Hơn nữa, trong chừng mực nào đó, quy định trên cũng tác động gián tiếp đến thẩm quyền của Tòa án. Bởi lẽ, căn cứ vào khoản 4 Điều 32 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, nếu Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định thu hồi đất thì Tòa án nhân dân cấp tỉnh sẽ có thẩm quyền thụ lý và giải quyết vụ án hành chính khi người sử dụng đất có đơn

---

<sup>9</sup> Khoản 1 Điều 21 và khoản 3 Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011.

<sup>10</sup> Khoản 1 Điều 18 và khoản 2 Điều 21 Luật Khiếu nại năm 2011.

<sup>11</sup> Phan Trung Hiền (2018), *Cơ chế pháp lý nhằm bảo đảm thực thi quyền khiếu nại, khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 6, tr. 6.

khởi kiện. Trong quá trình này, Tòa án bị đặt trong tình trạng có thể đưa ra quyết định khác biệt, thậm chí đối kháng với quyết định thu hồi đất của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Tuy nhiên, trong điều kiện chính quyền địa phương không chỉ “gắn bó” với nhau bởi hệ thống bộ máy nhà nước mà còn các mối quan hệ lãnh đạo và chỉ đạo trong hệ thống chính trị địa phương, giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước nên việc giải quyết vụ án hành chính cũng có những hạn chế nhất định<sup>12</sup>.

Trước tác động mạnh mẽ của quyết định thu hồi đất đến quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể có đất bị thu hồi, việc gỡ bỏ quy định về “ủy quyền” trong thẩm quyền thu hồi đất là điều cần thiết. Vì vậy, theo quan điểm của chúng tôi, văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2024 cần quy định chi tiết: *“Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất quy định tại khoản 1, 2 Điều 83 Luật Đất đai không được phân cấp, không được ủy quyền”*. Điều này không chỉ ngăn chặn nguy cơ xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, mà còn là cơ sở quan trọng buộc cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền ở địa phương phải thận trọng trong hoạt động công vụ, tuân thủ nghiêm các quy định của pháp luật.

### **3.3. Về quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời**

Về nguyên tắc, việc khiếu nại, khiếu kiện không phải là cơ sở để tạm hoãn thi hành các quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại, khiếu kiện. Tuy nhiên, để ngăn chặn những thiệt hại không thể khắc phục được do việc thực hiện các quyết định, hành vi này, pháp luật về khiếu nại và tố tụng hành chính “trao” cho người khiếu nại, khiếu kiện quyền yêu cầu chủ thể có thẩm quyền áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời trong quá trình “chờ” kết quả giải quyết. Dẫu vậy, theo quy định tại khoản 6 Điều 17 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai thì: *“Trong khi chưa có quyết định giải quyết khiếu nại thì vẫn phải tiếp tục thực hiện quyết định thu hồi đất, quyết định cưỡng chế thu hồi đất”*. Điều này có nghĩa rằng, đối với khiếu nại hành chính, người sử dụng đất không thể yêu cầu chủ thể giải quyết khiếu nại áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời để ngăn chặn hậu quả có thể xảy ra do việc thi hành quyết định thu hồi đất, quyết định cưỡng chế thu hồi đất.

---

<sup>12</sup> Phan Trung Hiền (2018), *Cơ chế pháp lý nhằm bảo đảm thực thi quyền khiếu nại, khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 6, tr. 6.



Xét về mặt lý luận, nhóm tác giả cho rằng, quy định trên có dấu hiệu trái với tinh thần của Luật Khiếu nại hiện hành. Bởi lẽ, khoản 5 Điều 3 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: *“Trường hợp luật khác có quy định khác về khiếu nại và giải quyết khiếu nại thì áp dụng theo quy định của luật đó”*. Trong trường hợp này, việc “giao đất trước, cưỡng chế trước”, “giải quyết khiếu nại sau” không được Luật Đất đai ghi nhận trực tiếp mà được hướng dẫn bởi nghị định của Chính Phủ. Vì lẽ đó, căn cứ vào khoản 2 Điều 156 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì: *“Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn”*. Vận dụng nguyên tắc này vào trường hợp trên, Luật Khiếu nại là văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn nghị định, do đó sẽ áp dụng Luật Khiếu nại. Song, trên thực tế, các chủ thể có thẩm quyền đang “ưu tiên” áp dụng văn bản dưới luật để phủ quyết quyền luật định - quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời của người khiếu nại.

Thêm vào đó, nhóm tác giả cũng cho rằng, việc đặt quyền khiếu nại ở vị trí thứ yếu so với nghĩa vụ giao đất không chỉ phá vỡ sự cân đối trong quyền và nghĩa vụ của chủ thể có đất bị thu hồi, mà còn không thể hiện được tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chủ thể có thẩm quyền trong quan hệ thu hồi đất. Mặc dù pháp luật có quy định về việc bồi thường thiệt hại (nếu có) trong trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại kết luận việc thu hồi đất là trái pháp luật, tuy nhiên trên thực tế có rất nhiều thiệt hại không thể khắc phục được. Chẳng hạn, việc thu hồi đất có tài sản gắn liền với đất là một ngôi nhà, công trình có giá trị lịch sử và truyền thống của một gia đình, tộc họ qua nhiều thế hệ thì chỉ có thể tính toán được giá trị xây dựng mới ngôi nhà, công trình đó, khó có thể đảm bảo xây lại đúng kết cấu và kiến trúc ban đầu một khi đã tháo dỡ.

Trong khi đó, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn không trực tiếp quy định trường hợp chưa có bản án, quyết định giải quyết khiếu kiện thì chủ thể có đất bị thu hồi có phải giao đất hay không. Vì thế, về mặt lý luận, trong trường hợp khiếu kiện, người sử dụng đất có quyền yêu cầu Tòa án đang giải quyết vụ án áp dụng biện pháp tạm đình chỉ thi hành quyết định cưỡng chế thu hồi đất để hạn chế được những hậu quả nghiêm trọng từ việc thi hành quyết định cưỡng chế thu hồi đất gây ra, nhằm kịp thời bảo vệ được quyền lợi của mình. Tuy nhiên, đây chỉ là cách hiểu theo suy luận logic của chúng tôi, việc công nhận và áp dụng điều này đòi hỏi phải có văn bản hướng dẫn thi hành.

Xuất phát từ thực tiễn đã có không ít vụ việc vì thi hành quyết định hành chính sai trái gây khó khăn cho người sử dụng đất và cơ quan nhà nước trong việc khắc phục hậu quả về sau, chúng tôi cho rằng, các nhà lập pháp cần “bãi bỏ” quy định tại khoản 6 Điều 17 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, đồng thời hướng dẫn thi hành quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời trong quá trình “chờ” kết quả giải quyết theo quy định của pháp luật khiếu nại và tố tụng hành chính. Quy định như vậy, một mặt bảo đảm quyền khiếu nại, khiếu kiện của người sử dụng đất được thực thi, mặt khác tạo điều kiện để các chủ thể quản lý có cơ hội nhìn nhận lại các quyết định quản lý của mình, kịp thời khắc phục những sai lầm, thiếu sót nếu có.

#### ***3.4. Về thẩm quyền của Tòa án trong giải quyết tranh chấp về đơn giá đất tính bồi thường***

Có thể thấy, hiện nay, tranh chấp về giá đất tính bồi thường, mà đa phần là tranh chấp đơn giá đất tính bồi thường, chiếm tỷ lệ chủ yếu trong các vụ kiện hành chính liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Theo khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai năm 2013, giá đất tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất. Nếu xem việc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể là quá trình ban hành quyết định cá biệt thì quyết định này có thể là đối tượng của quyền khiếu nại, khiếu kiện. Khi đó, Tòa án cũng có thể xem xét tính hợp lý của giá đất cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định trong quá trình phê duyệt phương án bồi thường. Tuy nhiên, theo hướng dẫn của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao thì: “*Trường hợp khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất mà có yêu cầu Tòa án xem xét về giá bồi thường thì Tòa án căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, mục đích thu hồi đất, giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất để giải quyết vụ án mà không được tiến hành định giá giá trị quyền sử dụng đất*”<sup>13</sup>. Mặc dù văn bản Giải đáp của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao không phải là văn bản quy phạm pháp luật nên không có giá trị bắt buộc, song trên thực tế, Tòa án nhân dân các cấp vẫn đang tuân theo hướng dẫn này.

---

<sup>13</sup> Mục 13 Phần I Giải đáp số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2016 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về một số vấn đề về tố tụng hành chính, tố tụng dân sự.

Xét về phương diện lý luận, giới hạn quyền tiến hành định giá của Tòa án trong giải quyết tranh chấp về giá đất tính bồi thường có dấu hiệu trái với quy định về thẩm quyền định giá tài sản của Tòa án tại Điều 91 Luật Tố tụng hành chính năm 2015<sup>14</sup>. Mặt khác, xét về phương diện thực tiễn, giới hạn này cũng làm cho Tòa án không thể giải quyết dứt điểm một cách “thấu tình, đạt lý” các vụ kiện về đơn giá đất tính bồi thường mà chỉ dừng lại ở mức độ phán xét tính hợp pháp của việc áp giá. Trong bối cảnh trên cho thấy, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân có đất bị thu hồi không được bảo vệ, khôi phục khi việc xác định giá đất tính bồi thường có bất cập, sai lệch. Hơn nữa, trong bối cảnh hiện tại, khi việc định giá đất tính bồi thường dường như trở thành “việc riêng” của các cơ quan hành chính nhà nước, hạn chế này càng làm tăng thêm sự căng thẳng trong các cuộc tranh chấp liên quan đến giá đất tính bồi thường.

Chúng tôi cho rằng, việc giới hạn vai trò của Tòa án trong giải quyết xung đột về giá đất không chỉ tạo ra “rào cản” trong việc bảo vệ, khôi phục quyền lợi của người dân có đất bị thu hồi, mà còn “đi ngược” với thông lệ quốc tế cũng như mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền mà Việt Nam đang theo đuổi. Nói rõ hơn, qua quá trình nghiên cứu về kinh nghiệm từ một số quốc gia, các chuyên gia của Ngân hàng Thế giới đã đưa ra một quan điểm quan trọng: *“Thẩm quyền phán quyết cuối cùng về giá đất cần giao cho một tổ chức không thuộc bộ máy hành chính. Hiệp hội định giá có vai trò rất quan trọng trong việc trợ giúp các cơ quan có thẩm quyền quyết định và giải quyết tranh chấp giá đất”*<sup>15</sup>. Ngoài ra, trên cơ sở lý thuyết về vai trò của Tòa án trong nhà nước pháp quyền, ta có thể thấy rõ yêu cầu của nhà nước pháp quyền thể hiện ở chỗ: *“Tòa án là người bảo đảm cao nhất các quyền của cá nhân”*<sup>16</sup>.

Vì lẽ đó, theo chúng tôi, Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai cần quy định theo hướng: Khi người khởi kiện yêu cầu xem xét lại giá đất trong quyết định hành chính cụ thể với lý do giá đất đó chưa phù hợp với thị trường hoặc vi phạm quy định về thẩm định giá đất thì Tòa án được quyền thành lập Hội đồng thẩm định giá đất với sự tham gia của các chuyên gia về thẩm định giá bất động sản. Kết quả tham vấn sẽ là căn cứ để Tòa án

---

<sup>14</sup> Châu Hoàng Thân (2019), *Thẩm quyền của Tòa án trong giải quyết tranh chấp về giá đất*, Tạp chí Tòa án, số 10, tr. 11.

<sup>15</sup> Ngân hàng Thế giới (2011), *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam: Phương pháp tiếp cận, định giá đất và giải quyết khiếu nại của dân*, Hà Nội, tr. 70.

<sup>16</sup> Nguyễn Đăng Dung (2004), *Thế chế tư pháp trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 33.

quyết định bác yêu cầu của người khởi kiện hoặc hủy bỏ giá đất trong quyết định hành chính bị kiện và yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tiến hành xác định lại giá đất tính bồi thường. Điều này không chỉ đảm bảo việc xác định giá trị thiệt hại của người dân được thực hiện một cách khách quan, công bằng, tương xứng, mà còn là một đòi hỏi cấp bách trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay.

#### 4. Kết luận

Tính phức tạp và kéo dài của các vụ việc khiếu nại, khiếu kiện trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không chỉ bắt nguồn từ những xung đột về lợi ích kinh tế và hệ quả của việc quản lý thiếu hiệu quả từ phía cơ quan công quyền, mà còn xuất phát từ sự thiếu đồng bộ và bất hợp lý của pháp luật đất đai với pháp luật khiếu nại và tổ tụng hành chính. Trong bối cảnh Việt Nam đang tích cực xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, các nhà lập pháp cần cân nhắc việc mở rộng đối tượng khiếu nại và khiếu kiện hành chính cũng như thẩm quyền xét xử của Tòa án trong giải quyết tranh chấp về đơn giá đất tính bồi thường, đồng thời gỡ bỏ quy định về “ủy quyền” trong thẩm quyền thu hồi đất và “giao đất trước, cưỡng chế trước”, “giải quyết khiếu nại sau”. Có như vậy, pháp luật mới trở thành công cụ giải quyết hiệu quả những xung đột giữa người dân với cơ quan công quyền trong quan hệ thu hồi đất, từ đó giảm thiểu tình trạng “lửa thổi bùng lên từ đất đai”.

#### DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Châu Hoàng Thân (2019), *Thẩm quyền của Tòa án trong giải quyết tranh chấp về giá đất*, Tạp chí Tòa án, số 10.
2. Lê Việt Sơn (2012), *Bàn về thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án nhân dân theo loại việc bị khiếu kiện*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 6.
3. Ngân hàng Thế giới (2011), *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam: Phương pháp tiếp cận, định giá đất và giải quyết khiếu nại của dân*, Hà Nội.
4. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
5. Nguyễn Đăng Dung (2004), *Thế chế tư pháp trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.

6. 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.

7. Phan Trung Hiền (2018), *Cơ chế pháp lý nhằm bảo đảm thực thi quyền khiếu nại, khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 6.

8. Phúc Minh (2023), *Khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai tiếp tục là điểm nóng*, <https://plo.vn/khieu-nai-to-cao-lien-quan-den-dat-dai-tiep-tuc-la-diem-nong-post762770.html>, truy cập ngày 07/02/2024.