

QUY ĐỊNH VỀ HÒA GIẢI TIỀN TỔ TỤNG ĐỐI VỚI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI - MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

KHÚC THỊ PHƯƠNG NHUNG*

Hòa giải là một trong những biện pháp hữu hiệu để giải quyết tranh chấp đất đai. Do vậy, việc nghiên cứu một cách có hệ thống các quy định của pháp luật về hòa giải tiền tố tụng trong quá trình giải quyết tranh chấp đất đai, trên cơ sở đó chỉ ra những hạn chế, bất cập và đề xuất những kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật, bảo đảm quyền và lợi ích cho công dân là việc làm có ý nghĩa quan trọng về mặt lý luận và thực tiễn hiện nay.

Từ khóa: Hòa giải, hòa giải tiền tố tụng, tranh chấp đất đai, tố tụng dân sự.

Mediation is one of effective measures to resolve land dispute. Therefore, it is necessary to study consistently about pre-proceeding mediation in resolving land dispute, point out its inadequacies and give recommendations to ensure legitimate rights and interests for citizens.

Keywords: Mediation, pre-proceeding mediation, land dispute, civil proceeding.

Tranh chấp đất đai là một trong những loại tranh chấp xảy ra phổ biến, rất phức tạp và hầu hết phải đưa ra giải quyết bằng con đường Tòa án. Rất khó để hạn chế tranh chấp và khi tranh chấp phát sinh, làm thế nào để giải quyết được tranh chấp một cách kịp thời luôn là vấn đề được nhiều cấp chính quyền quan tâm. Hòa giải với tính chất vừa là một trong những biện pháp để giải quyết tranh chấp đất đai, vừa là một thủ tục mang tính bắt buộc trong quá trình giải quyết loại tranh chấp này. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành về hòa giải đối với tranh chấp đất đai nói chung, trong đó có các quy định về hòa giải tiền tố tụng chưa có sự thống nhất, chưa có quy định cụ thể, từ đó gây khó khăn cho việc giải quyết tranh chấp đất đai trên thực tế. Chính vì vậy, bài viết phân tích nhằm làm rõ các quy định hiện hành về hòa giải cơ sở và hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn, trên cơ sở đó chỉ ra những vướng mắc, bất cập và đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định về hòa giải tiền tố tụng trong giải quyết tranh chấp đất đai.

1. Khái niệm và đặc điểm của hòa giải tiền tố tụng trong giải quyết tranh chấp đất đai

Theo Từ điển tiếng Việt thì hòa giải là “thuyết phục các bên đồng ý chấm dứt xung đột hoặc xích mích một cách ổn thỏa”¹. Cách giải thích này đề cập đến hành động và mục đích của hòa giải nhưng chưa nêu được các yếu tố như bản chất, nội dung và chủ thể của hòa giải.

Từ điển Pháp lý của Rothenberg, hòa giải là hành vi thỏa hiệp giữa các bên sau khi có tranh chấp, mỗi bên nhượng bộ một ít². Còn trong Từ điển Luật học của Black cho rằng hòa giải là sự can thiệp; sự làm trung gian hòa giải; hành vi của người thứ ba làm trung gian giữa hai bên tranh chấp nhằm thuyết phục dàn xếp hoặc tranh chấp

* Thạc sĩ, Khoa Pháp luật dân sự và Kiểm sát dân sự, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

¹ Viện ngôn ngữ (1998), Từ điển Tiếng Việt, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng, tr.430

² Rothenberg (1996), R.Plain Language Dictionary of Law, Signet, tr. 410

giữa họ³. Với các định nghĩa nêu trên, có thể thấy rằng cách giải thích của Rothenberg đã nêu được bản chất của hòa giải nhưng chưa nêu được hành vi, vai trò trung gian của bên thứ ba trong hòa giải và điều này đã khắc phục được trong Từ điển Luật học của Black.

Tuy nhiên, với bất cứ cách lý giải nào thì hòa giải cũng cần có đủ ba yếu tố: *Một là*, phải có tranh chấp giữa hai bên; *Hai là*, có sự thống nhất ý chí giữa các bên để giải quyết tranh chấp thông qua việc nhượng bộ của mỗi bên; *Ba là*, trong quá trình hòa giải phải có sự tham gia của bên thứ ba trung lập cho ý kiến, hướng dẫn các bên tiến hành hòa giải đồng thời lập biên bản phiên hòa giải.

Trên cơ sở những yếu tố cơ bản đó, khái niệm về hòa giải tranh chấp đất đai có thể được hiểu như sau: “Hòa giải tranh chấp đất đai là biện pháp pháp lý giải quyết các tranh chấp liên quan đến *quyền sử dụng đất*, theo đó bên thứ ba độc lập giữ vai trò trung gian trong việc giúp các bên có tranh chấp tìm kiếm những giải pháp thích hợp cho việc giải quyết các tranh chấp về quyền, lợi ích liên quan đến quyền sử dụng đất và thương lượng với nhau về việc giải quyết quyền lợi của mình”.

Đối với quá trình giải quyết tranh chấp đất đai, hòa giải mang tính bắt buộc. Hoạt động này không chỉ được thực hiện bởi Tòa án (Hòa giải tại Tòa án) mà còn phải tiến hành ở giai đoạn tiền tố tụng (Hòa giải tiền tố tụng).

Trong đó, hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai có thể được hiểu là: “*Biện pháp pháp lý bước đầu để giải quyết các tranh chấp liên quan đến đất đai, theo đó, bên thứ ba độc lập giữ vai trò trung gian trong việc giúp*

các bên có tranh chấp tìm kiếm những giải pháp thích hợp cho việc giải quyết các tranh chấp về quyền, lợi ích liên quan đến quyền sử dụng đất và thương lượng với nhau về việc giải quyết quyền lợi của mình”.

Hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai có những điểm cơ bản sau đây:

Thứ nhất, chủ thể tiến hành hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai là tổ hòa giải, Ủy ban nhân dân (UBND) xã, phường, thị trấn và có thể bắt buộc hoặc không bắt buộc phải tiến hành

Khi tranh chấp đất đai xảy ra, cách thức xử lý đầu tiên mà các bên phải sử dụng là *tự hòa giải* hay còn gọi là thương lượng. Thực chất đây là việc các bên tranh chấp tiến hành gặp gỡ, trao đổi, thỏa thuận với nhau để đạt được tiếng nói chung, xóa bỏ bất đồng, xung đột về lợi ích nhằm giải quyết ổn thỏa vụ việc. Điểm đặc biệt của hình thức này là chưa có sự tham gia của người thứ ba nên chỉ mang tính chất nội bộ. Nhà nước cũng không có sự can thiệp nào ở giai đoạn này, chính vì vậy, tự hòa giải chỉ thành công khi các bên thực sự có thiện chí, thông cảm và tôn trọng lẫn nhau. Đây là hình thức để phát huy truyền thống đoàn kết, tinh thần tương thân tương ái, xây dựng nếp sống văn hóa ở khu dân cư, đảm bảo cho các hình thức giải quyết tranh chấp khác phát huy hiệu quả và giảm tải cho các cơ quan có thẩm quyền thì tự hòa giải là một biện pháp luôn luôn được Nhà nước khuyến khích thực hiện. Nếu các bên không tự thỏa thuận được thì việc giải quyết tranh chấp đất đai có thể được thực hiện thông qua hòa giải tại tổ hòa giải cơ sở.

Hòa giải ở tổ hòa giải cơ sở thực chất là hình thức hòa giải của đại diện cộng đồng dân cư, theo đó hòa giải viên hướng dẫn, giúp đỡ, thuyết phục các bên tranh chấp đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau những tranh chấp nhằm phát huy

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

những tình cảm, đạo lý tốt đẹp trong gia đình và cộng đồng. Hình thức hòa giải ở cơ sở này được thực hiện thông qua hoạt động của tổ hòa giải hoặc bằng sự tham gia của các tổ chức xã hội khác, được Nhà nước tạo điều kiện và khuyến khích thực hiện, nhằm đảm bảo phát huy tối đa ưu thế và hiệu quả của hoạt động này.

Hòa giải của UBND xã, phường, thị trấn được tiến hành trong trường hợp các bên tranh chấp không tự hòa giải được thì có thể yêu cầu UBND xã, phường, thị trấn để hòa giải. Đây là hình thức hòa giải do chính quyền cơ sở thực hiện nhằm nhanh chóng giải quyết những bất đồng trong nội bộ nhân dân về đất đai tại địa bàn dân cư do chính quyền cơ sở trực tiếp quản lý. Tuy nhiên, kết quả hòa giải thành này không có giá trị như một phán quyết của cơ quan tư pháp.

Thứ hai, hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai được tiến hành trên cơ sở tôn trọng quyền định đoạt của các bên tranh chấp

Mặc dù hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai là một hoạt động do tổ hòa giải hoặc chính quyền cơ sở tiến hành nhưng về bản chất, hòa giải vẫn là sự thỏa thuận của các bên tranh chấp. Chỉ có các bên tranh chấp mới có quyền thỏa thuận, thương lượng với nhau về tất cả những vấn đề đang cần giải quyết, bởi họ là người hiểu rõ hơn ai hết mâu thuẫn đã phát sinh.

Khi tham gia vào quá trình hòa giải tranh chấp đất đai, các bên tranh chấp có quyền thương lượng, thỏa thuận với nhau để giải quyết những bất đồng về quyền lợi của mình trên cơ sở tự do, tự nguyện ý chí, thỏa thuận. Mọi sự tác động từ bên ngoài trái với ý muốn của họ đều bị coi là trái pháp luật và không được công nhận. Tổ hòa giải, chính quyền cơ sở không được cưỡng ép, bắt buộc các bên tranh chấp thỏa thuận với nhau về giải quyết những mâu thuẫn, tranh chấp giữa họ.

Thứ ba, hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai được tiến hành tại địa bàn nơi có đất tranh chấp

Tranh chấp đất đai luôn gắn liền với quyền sử dụng đất nên việc hòa giải thường phải được tiến hành tại nơi có tài sản tranh chấp. Thông thường tổ hòa giải, chính quyền địa phương nơi có tranh chấp đất đai sẽ có điều kiện tốt nhất để tìm hiểu về nguồn gốc, lịch sử và hiện trạng pháp lý cũng như thực tế của tài sản tranh chấp. Do vậy, các chủ thể này sẽ có điều kiện tốt nhất để tiến hành hòa giải một cách có hiệu quả.

2. Nội dung quy định của pháp luật về hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai

Trường hợp phát sinh tranh chấp đất đai, trước hết các đương sự có thể tự thương lượng, tự thỏa thuận. Các bên tranh chấp cũng có thể lựa chọn tổ hòa giải cơ sở để giải quyết tranh chấp và nếu các bên tranh chấp không tự hòa giải được thì tiến hành gửi đơn đến UBND xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp xã) nơi có đất tranh chấp để hòa giải trước khi khởi kiện tại Tòa án.

2.1. Hòa giải cơ sở đối với tranh chấp đất đai

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 202 Luật đất đai năm 2013 thì “Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở” và Khoản 2 điều luật này lại quy định theo hướng “Tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp để hòa giải”.

Vậy, hòa giải cơ sở có phải là một loại hình riêng biệt phân biệt với hòa giải đất đai tại chính quyền xã, phường, thị trấn hay không?

Theo Điều 2 Luật Hòa giải ở cơ sở ngày 5/7/2013, có hiệu lực từ 01/01/2014 thì “1.

Hòa giải ở cơ sở là việc hòa giải viên hướng dẫn, giúp đỡ các bên đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật theo quy định của Luật này.

2. Cơ sở là thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố, khối phố và cộng đồng dân cư khác”.

Tiếp theo đó, Điều 3 Luật hòa giải ở cơ sở quy định khá rộng phạm vi những loại việc có thể được hòa giải ở cơ sở, theo đó việc hòa giải ở cơ sở được tiến hành đối với các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật, trừ các trường hợp mâu thuẫn, tranh chấp xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng; vi phạm pháp luật về hôn nhân và gia đình, giao dịch dân sự mà theo quy định của pháp luật tố tụng dân sự không được hòa giải; vi phạm pháp luật mà theo quy định phải bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc bị xử lý vi phạm hành chính; mâu thuẫn, tranh chấp khác không được hòa giải ở cơ sở theo quy định của pháp luật.

Như vậy, xét về bản chất thì sự khác biệt giữa hòa giải cơ sở và hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND xã, phường, thị trấn là hòa giải cơ sở do hòa giải viên thuộc Tổ hòa giải là tổ chức tự quản của nhân dân được thành lập ở thôn, xóm, bản, ấp, tổ dân phố và các cụm dân cư khác thực hiện. Cơ cấu tổ hòa giải có tổ trưởng và các tổ viên do Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã, phường, thị trấn phối hợp với các tổ chức thành viên của Mặt trận lựa chọn, giới thiệu để nhân dân bầu và do UBND cùng cấp công nhận.

Đối với hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND xã, phường, thị trấn thì khi hòa giải tranh chấp đất đai phải do Hội đồng tư vấn giải quyết tranh chấp đất đai của xã, phường, thị trấn do UBND xã, phường, thị trấn thành lập gồm Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn là Chủ tịch Hội đồng; Đại diện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xã, phường, thị trấn; Tổ trưởng

tổ dân phố đối với khu vực đô thị; Trưởng thôn, ấp, bản, buôn, phum, sóc đối với khu vực nông thôn; Đại diện của một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đó; Công chức địa chính, cán bộ tư pháp xã, phường, thị trấn.

2.2. Hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn

Điều 202 Luật đất đai năm 2013 quy định như sau:

1. Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở.

2. Tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp để hòa giải.

3. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm tổ chức việc hòa giải tranh chấp đất đai tại địa phương mình; trong quá trình tổ chức thực hiện phải phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác. Thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã được thực hiện trong thời hạn không quá 45 ngày, kể từ ngày nhận được đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai⁴.

Như vậy, những đặc trưng của hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện cho thấy sự khác biệt căn bản giữa hình thức hòa giải này với các loại hình tự hòa giải tại cơ sở vốn là các hình thức hòa giải thuần túy trong nội bộ cộng đồng dân cư, không có bất cứ một sự can thiệp nào từ phía Nhà nước.

Khác với hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở, việc hòa giải tranh chấp đất đai do

⁴ Quốc hội (2013), Luật đất đai, Hà Nội.

UBND cấp xã thực hiện phải được tiến hành theo một trình tự thủ tục tương đối chặt chẽ như: (i) phải đảm bảo thời hạn luật định; (ii) việc hòa giải tranh chấp đất đai phải được lập thành biên bản có chữ ký của các bên và xác nhận hòa giải thành hoặc không thành của UBND cấp xã; và (iii) biên bản hòa giải này được gửi đến các bên tranh chấp, lưu tại UBND cấp xã, phường, thị trấn nơi có tranh chấp và gửi đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, cấp xã, phường, thị trấn trong trường hợp này không phải là một cấp giải quyết tranh chấp đất đai, mà chỉ đóng vai trò trung gian hòa giải, giúp đỡ, hướng dẫn các bên tranh chấp trong quá trình thỏa thuận nhằm giải quyết mâu thuẫn đã phát sinh. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định của pháp luật chỉ thuộc về TAND và cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền từ cấp huyện trở lên.

Với tư cách của bên trung gian, pháp luật về đất đai, một mặt xác định trách nhiệm chủ yếu của UBND cấp xã trong hoạt động hòa giải đối với tranh chấp đất đai, mặt khác cũng đã yêu cầu “UBND xã, phường, thị trấn có trách nhiệm phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của mặt trận, các tổ chức xã hội khác để hòa giải tranh chấp đất đai”. Điều này khẳng định vai trò không nhỏ của các tổ chức xã hội trong hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện.

Ngoài ra, hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã còn được coi là một điều kiện bắt buộc để khởi kiện ra Tòa án trong trường hợp hòa giải không thành. Cụ thể, theo Điều 203 Luật Đất đai năm 2013, tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại UBND xã mà không thành thì được giải quyết như sau: “*Tranh chấp đất đai mà đương sự có Giấy chứng nhận hoặc có một trong các loại*

giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật này và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì do Tòa án nhân dân giải quyết”. Quy định này dẫn tới cách hiểu và vận dụng trong thực tiễn theo hướng hòa giải tranh chấp đất đai của UBND xã là một thủ tục có tính chất pháp lý bắt buộc. Đây có thể được coi là một giai đoạn tiền giải quyết tranh chấp của TAND hoặc của cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền. Như vậy, nếu không có việc hòa giải của UBND xã, phường, thị trấn thì các đương sự sẽ bị coi là chưa đủ điều kiện khởi kiện theo quy định của pháp luật và theo đó, Tòa án sẽ phải trả lại đơn khởi kiện và hướng dẫn đương sự tiến hành thủ tục hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp.

Tính chất pháp lý bắt buộc của hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã tiến hành được thể hiện như sau:

Một là, hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện là một trong những điều kiện để cơ quan nhà nước có thẩm quyền thụ lý, xem xét, giải quyết các vụ việc.

Hai là, giá trị pháp lý của hòa giải tranh chấp đất đai do UBND cấp xã thực hiện bằng việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận đối với kết quả hòa giải tranh chấp. Trong đó, điểm đặc biệt là pháp luật đất đai đã quy định đối với trường hợp hòa giải thành mà có thay đổi hiện trạng về ranh giới, người sử dụng đất thì UBND cấp xã gửi biên bản hòa giải đến Phòng Tài nguyên và Môi trường đối với tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau; gửi đến Sở tài nguyên và Môi trường đối với các trường hợp khác.

3. Bất cập, vướng mắc trong các quy định về hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai

Thứ nhất, quy định về hòa giải tiền tố tụng nói chung, hòa giải bắt buộc tại Ủy ban nhân

dân cấp xã nói riêng đối với các tranh chấp đất đai không đáp ứng yêu cầu về đảm bảo quyền tiếp cận công lý của công dân

Hiện nay, theo Khoản 1 Điều 202 Luật Đất đai năm 2013, Nhà nước khuyến khích giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở chứ không coi hòa giải cơ sở là thủ tục bắt buộc trước khi khởi kiện ra Tòa án. Như vậy, khi có đơn khởi kiện, Tòa án chỉ thụ lý, giải quyết tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại UBND cấp xã mà không thành. Có thể nói, quy định này đã gây trở ngại cho người dân trong việc thực hiện việc khởi kiện tại Tòa án và vi phạm quyền tự định đoạt của đương sự.

Không những vậy, thời gian tiến hành hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã theo quy định tại Điều 202 Luật đất đai năm 2013 hiện nay là 45 ngày kể từ khi nhận được đơn. Thời hạn này là khá dài và có thể làm ảnh hưởng đến quyền khởi kiện của đương sự.

Có thể nói, kết quả mà đương sự chờ đợi ở biện pháp hòa giải chính là một biên bản hòa giải không thành để làm thủ tục khởi kiện, việc hòa giải tranh chấp đất đai đã thực sự trở thành “chướng ngại vật” phải vượt qua đối với các đương sự trong vụ tranh chấp.

Thứ hai, pháp luật chưa có những quy định về phương án xử lý trong trường hợp một trong các bên tranh chấp không hợp tác để tiến hành hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai

Trong thực tế, thông thường một trong các bên tranh chấp luôn tìm mọi cách để đối phó nhằm lẫn tránh việc giải quyết tranh chấp, ví dụ trường hợp UBND cấp xã đã thông báo, triệu tập nhiều lần nhưng một trong các bên tranh chấp cố tình không tham gia, dẫn tới hệ quả là không thể tiến hành hòa giải. Trong khi đó, pháp luật đất đai hiện hành lại chưa có quy định xử lý

đối với trường hợp nêu trên dẫn đến những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện cũng như ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân khi phải mất quá nhiều thời gian cho hoạt động hòa giải đối với tranh chấp đất đai.

Thứ ba, pháp luật hiện hành còn chưa có các quy định về cơ chế công nhận sự thỏa thuận của các bên tranh chấp là chưa đáp ứng được yêu cầu về khuyến khích hòa giải trong tranh chấp đất đai

Hiện nay, việc giải quyết các tranh chấp dân sự thông qua hòa giải cơ sở là một cơ chế được khuyến khích. Theo Luật Hòa giải ở cơ sở ngày 5/7/2013, có hiệu lực từ 01/01/2014 thì tổ chức hòa giải cơ sở chủ yếu là “hướng dẫn, giúp đỡ” các bên thỏa thuận với nhau. Tuy nhiên, bắt cập ở chỗ sau khi các bên đã thỏa thuận được với nhau thì pháp luật lại không quy định về cơ chế để công nhận sự thỏa thuận làm cơ sở pháp lý để buộc bên có nghĩa vụ phải thi hành thỏa thuận đã đạt được trong quá trình hòa giải thông qua hòa giải cơ sở. Do vậy, trong thực tiễn, trường hợp khi có tranh chấp đất đai mà các bên đã thỏa thuận được với nhau về việc giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải ở cơ sở và có văn bản hòa giải thành do hòa giải viên lập nhưng bên có nghĩa vụ lại không tự nguyện thi hành thì việc hòa giải trở nên không có giá trị pháp lý, không có giá trị ràng buộc các bên. Lúc này, bên có quyền lợi chỉ có thể hoặc yêu cầu tiếp tục hòa giải thông qua cơ sở, hoặc gửi đơn đến UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp để hòa giải.

4. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai

Để khắc phục bất cập về mặt pháp luật và tháo gỡ vướng mắc trong thực tiễn thi hành các quy định nêu trên, tác giả đề xuất một số kiến nghị sau:

Một là, đối với quy định về hòa giải thông qua hòa giải ở cơ sở do hòa giải viên hoặc tổ hòa giải tiến hành

Với những bất cập đã được phân tích ở trên, để có thể giải quyết tranh chấp đất đai một cách nhanh chóng, kịp thời cũng như đảm bảo quyền tiếp cận công lý của công dân, pháp luật đất đai cần sửa đổi theo hướng quy định hòa giải thông qua hòa giải ở cơ sở cũng là một thủ tục hòa giải bắt buộc. Khi có tranh chấp phát sinh, các bên tranh chấp có thể thỏa thuận lựa chọn hòa giải thông qua hòa giải ở cơ sở hay hòa giải do UBND cấp xã tiến hành. Khi đó, kết quả hòa giải thông qua hòa giải ở cơ sở cũng có giá trị như đối với kết quả hòa giải do UBND cấp xã tiến hành. Có nghĩa là, nếu hòa giải thông qua hòa giải ở cơ sở không thành thì một trong các bên tranh chấp có thể gửi đơn khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết tranh chấp ngay và như vậy sẽ không cần thực hiện thủ tục hòa giải do UBND cấp xã tiến hành.

Hai là, cần bổ sung quy định về phương án xử lý trong trường hợp một trong các bên tranh chấp không hợp tác để tiến hành hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai để đảm bảo quyền tiếp cận công lý của công dân

Để đáp ứng được yêu cầu về đảm bảo quyền tiếp cận công lý của công dân, pháp luật cần quy định cụ thể về biện pháp xử lý đối với trường hợp một trong các bên tranh chấp cố tình không tham gia hòa giải hoặc không thể tham gia hòa giải sau khi đã được thông báo.

Theo đó, cần bổ sung quy định theo hướng nếu hết thời hạn theo quy định tại Khoản 3 Điều 202 Luật Đất đai năm 2013 (45 kể từ ngày nhận được đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai) mà UBND không tiến hành hòa giải hoặc không có điều kiện hòa giải (một trong các bên tranh chấp không có thiện chí nên không

có mặt hoặc không thể có mặt...) thì đương sự có quyền khởi kiện ra Tòa án. Thời gian từ ngày đương sự nộp đơn yêu cầu hòa giải tại UBND cho tới khi khởi kiện ra Tòa án không được tính vào thời hiệu khởi kiện.

Ba là, cần bổ sung quy định về việc công nhận sự thỏa thuận của các bên tranh chấp đất đai trong quá trình hòa giải tiền tố tụng

Như đã phân tích, Luật đất đai năm 2013 tại Điều 202 chỉ đưa ra vấn đề hòa giải ở cấp cơ sở với tính chất là một thủ tục tiền tố tụng nhằm tạo điều kiện cho các bên gặp nhau đạt được thỏa thuận nhưng chưa ghi nhận hiệu lực pháp lý của biên bản hòa giải thành ở cả hai trường hợp là hòa giải thông qua hòa giải ở cơ sở (do hòa giải viên, tổ hòa giải tiến hành) và hòa giải do UBND cấp xã tiến hành dẫn đến kéo dài thời gian giải quyết tranh chấp. Do vậy, pháp luật cần bổ sung quy định về sự hỗ trợ của Tòa án đối với hoạt động này theo hướng: Tòa án có thẩm quyền sẽ ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các bên đương sự đã đạt được ở hòa giải tiền tố tụng theo một trình tự, thủ tục nhất định để đảm bảo cam kết của các bên tranh chấp sẽ được thực thi, từ đó góp phần tăng tính hiệu quả của biện pháp hòa giải tiền tố tụng, đồng thời, tiết kiệm thời gian, chi phí cũng như giảm áp lực công việc cho cơ quan tư pháp, cơ quan hành chính khác có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai.

Tóm lại, để có thể thực sự phát huy được vai trò của biện pháp hòa giải tiền tố tụng đối với tranh chấp đất đai thì yêu cầu về việc hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này là rất cần thiết và những kiến nghị nêu trên cũng cần phải được nghiên cứu, xem xét trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật đất đai./.