

**VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ VIỆT NAM**  
**CHƯƠNG TRÌNH “KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ PHỤC VỤ PHÁT TRIỂN**  
**KINH TẾ - XÃ HỘI TÂY NGUYÊN TRONG LIÊN KẾT VÙNG VÀ**  
**HỘI NHẬP QUỐC TẾ”**

**(Chương trình Tây Nguyên 2016 - 2020, Mã số: KHCN-TN/16-20)**

**BÁO CÁO TÓM TẮT CỦA ĐỀ TÀI**

**“NGHIÊN CỨU GIẢI QUYẾT TÌNH TRẠNG**  
**TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI BẢO ĐẢM PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG**  
**VÙNG TÂY NGUYÊN TRONG BỐI CẢNH HIỆN NAY”**

**(Mã số: TN18/X07)**

**Hà Nội, tháng 9/2020**

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ VIỆT NAM  
CHƯƠNG TRÌNH KHICN CẤP QUỐC GIA GIAI ĐOẠN 2016-2020  
KHICN-TN/16-20

“Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển kinh tế - xã hội Tây Nguyên  
trong liên kết vùng và hội nhập quốc tế”  
(Chương trình Tây Nguyên 2016-2020)

**BÁO CÁO TÓM TẮT**  
**KẾT QUẢ ĐỀ TÀI KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ CẤP QUỐC GIA**

**NGHIÊN CỨU GIẢI QUYẾT TÌNH TRẠNG  
TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI BẢO ĐẢM PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG  
VÙNG TÂY NGUYÊN TRONG BỐI CẢNH HIỆN NAY**

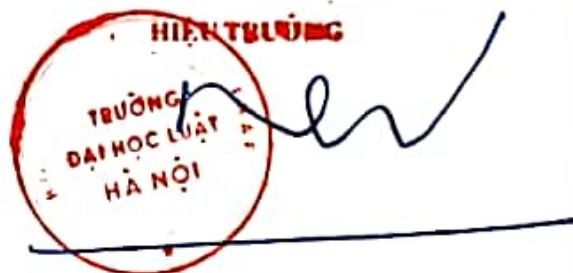
**MÃ SỐ: TN18/X07 (2018 – 2020)**

**CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI**



**PGS.TS. TÔ VĂN HÒA**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**



**ĐOÀN TRUNG KIÊN**

**Hà Nội, 2020**

## NHỮNG NGƯỜI THỰC HIỆN ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU

PGS. TS. Tô Văn Hòa	Trường Đại học Luật Hà Nội
TS. Nguyễn Hải Ninh	Văn phòng Trung ương Đảng
PGS. TS. Nguyễn Quang Tuyền	Trường Đại học Luật Hà Nội
PGS. TS. Nguyễn Thị Nga	Trường Đại học Luật Hà Nội
PGS. TS. Nguyễn Văn Quang	Trường Đại học Luật Hà Nội
TS. Nguyễn Mạnh Hùng	Trường Đại học Luật Hà Nội
TS. Nguyễn Thị Thủy	Trường Đại học Luật Hà Nội
TS. Phan Lan Hương	Trường Đại học Luật Hà Nội
GS. TS. Phan Trung Lý	Trường Đại học Luật Hà Nội
GS. TS. Thái Vĩnh Thắng	Trường Đại học Luật Hà Nội
TS. Lê Tiên Châu	Trường Đại học Luật Hà Nội
ThS. Mai Thị Mai	Trường Đại học Luật Hà Nội
TS. Nguyễn Thị Thanh Hương	Viện nghiên cứu phát triển bền vững vùng
ThS. Trần Minh	Viện nghiên cứu phát triển bền vững vùng
ThS. Phạm Thị Minh Thủy	Viện chiến lược, chính sách tài nguyên và môi trường
GS. TS. Lê Thái Bạt	Hội khoa học đất Việt Nam
ThS. Phạm Minh Hạnh	Hội khoa học đất Việt Nam
TS. Trần Thị Quang Hồng	Viện khoa học pháp lý
CN. Linh Nga Nie Kdam	Trung tâm phát triển Tây Nguyên
PGS. TS. Phạm Văn Lợi	Viện Việt Nam học, ĐH Quốc gia HN

Và một số người khác tham gia điều tra, tổ chức hội thảo và làm các công tác hỗ trợ nghiên cứu

## MỤC LỤC

<b>DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT .....</b>	<b>i</b>
<b>CHƯƠNG MỞ ĐẦU .....</b>	<b>1</b>
1. Sự cần thiết nghiên cứu đề tài .....	1
2. Tình hình nghiên cứu các vấn đề liên quan đến đề tài .....	2
3. Mục tiêu nghiên cứu đề tài .....	4
4. Phạm vi, đối tượng nghiên cứu.....	4
5. Cách tiếp cận, phương pháp nghiên cứu .....	5
6. Kết quả nghiên cứu của đề tài .....	6
<b>CHƯƠNG I: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIẢI QUYẾT TCĐĐ BẢO ĐẢM PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở TÂY NGUYÊN.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Đất đai và đặc điểm của đất đai .....</b>	<b>9</b>
1.1.1. Khái niệm đất, đất đai .....	9
1.1.2. Đặc điểm của đất đai .....	9
1.1.3. Ý nghĩa, vai trò của đất đai .....	9
<b>1.2. Tranh chấp đất đai (TCĐĐ) .....</b>	<b>10</b>
1.2.1. Khái niệm TCĐĐ .....	10
1.2.2. Nguyên nhân của TCĐĐ .....	12
1.2.3. Đặc điểm của TCĐĐ .....	13
1.2.4. Các giai đoạn của TCĐĐ .....	13
<b>1.3. Giải quyết tranh chấp đất đai.....</b>	<b>15</b>
1.3.1. Các phương thức giải quyết TCĐĐ trên cơ sở đồng thuận .....	15
1.3.2. Các phương thức giải quyết TCĐĐ bởi bên thứ ba .....	16
<b>1.4. Mối quan hệ giữa giải quyết TCĐĐ và phát triển bền vững Tây     Nguyên .....</b>	<b>16</b>
1.4.1. Tác động của TCĐĐ tới mục tiêu phát triển bền vững.....	16
1.4.2. Giải quyết TCĐĐ trong mối quan hệ với phát triển bền vững .....	17
<b>CHƯƠNG II: THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VÀ LUẬT TỤC VỀ ĐẤT ĐAI, GIẢI QUYẾT TCĐĐ VÙNG TÂY NGUYÊN.....</b>	<b>18</b>

<b>2.1. Thực trạng chính sách, pháp luật về đất đai vùng Tây Nguyên .....</b>	<b>18</b>
2.1.1. Chính sách, pháp luật về sở hữu đất đai vùng Tây Nguyên.....	18
2.1.2. Thực trạng pháp luật về quản lý đất đai vùng Tây Nguyên.....	19
2.1.3. Thực trạng chính sách, pháp luật về sử dụng đất đai ở Tây Nguyên ...	21
<b>2.2. Luật tục về đất đai, giải quyết TCĐĐ vùng Tây Nguyên .....</b>	<b>21</b>
2.2.1. Luật tục về đất đai vùng Tây Nguyên.....	21
2.2.2. Giải quyết TCĐĐ theo luật tục vùng Tây Nguyên .....	22
<b>2.3. Thực trạng pháp luật về giải quyết TCĐĐ vùng Tây Nguyên .....</b>	<b>23</b>
2.3.1. Cơ chế giải quyết tranh chấp dân sự về đất đai .....	23
2.3.2. Cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai .....	24
<b>CHƯƠNG III: THỰC TRẠNG TCĐĐ VÀ GIẢI QUYẾT TCĐĐ Ở TÂY NGUYÊN.....</b>	<b>25</b>
<b>3.1. Khái quát tình hình TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay .....</b>	<b>25</b>
<b>3.2. Thực trạng TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ giữa người dân với người dân.....</b>	<b>27</b>
3.2.1. Các loại hình tranh chấp phổ biến giữa người dân với người dân, giữa người dân với cộng đồng ở Tây Nguyên .....	27
3.2.2. Các tranh chấp tiềm ẩn giữa người dân với người dân.....	29
<b>3.3. Thực trạng TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ giữa người dân với công ty cà phê, công ty cao su có hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết.....</b>	<b>30</b>
3.3.1. Thực trạng TCĐĐ giữa người dân với công ty cà phê, công ty cao su có hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết.....	30
3.3.2. Nguyên nhân TCĐĐ giữa người dân với công ty cà phê, công ty cao su có hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết .....	31
3.3.3. Thực trạng giải quyết TCĐĐ giữa người dân với công ty cà phê, công ty cao su có hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết.....	32
<b>3.4. Thực trạng tranh chấp và giải quyết TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất.....</b>	<b>33</b>
3.4.1. TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất ở Tây Nguyên qua sổ liệu cơ bản.....	33

3.4.2. Các hình thái TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất ở Tây Nguyên .....	33
3.4.3. Nguyên nhân TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất .....	38
3.4.4. Thực trạng giải quyết TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất.....	38
<b>3.5. Thực trạng các loại TCĐĐ khác ở Tây Nguyên .....</b>	<b>40</b>
<b>CHƯƠNG IV: QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP GIẢI QUYẾT TCĐĐ BẢO ĐẢM PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở TÂY NGUYÊN TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY .....</b>	<b>41</b>
<b>4.1. Bất cập trong giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay và nguyên nhân.....</b>	<b>41</b>
4.1.1. Bất cập trong giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở Tây Nguyên trong giai đoạn hiện nay.....	41
4.1.2. Nguyên nhân của những bất cập trong giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay .....	43
<b>4.2. Quan điểm giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở Tây Nguyên trong giai đoạn hiện nay .....</b>	<b>46</b>
4.2.1. Quan điểm phát triển bền vững.....	46
4.2.2. Bảo đảm an ninh, trật tự, tránh tạo điểm nóng đi đôi với bảo đảm thượng tôn pháp luật .....	46
4.2.3. Coi trọng bảo đảm và giải quyết nhu cầu chính đáng về đất đai của người dân tộc thiểu số tại chỗ và người di cư theo kế hoạch....	46
4.2.4. Giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa pháp luật thực định và luật tục.....	46
4.2.5. Chú trọng dự báo phòng ngừa tranh chấp trong hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp .....	46
4.2.6. Giải quyết hài hòa mục tiêu phủ xanh đất rừng, giữ tỷ lệ đất rừng với bảo đảm sinh kế của người dân đã canh tác ổn định trên đất. ....	46
<b>4.3. Giải pháp giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở Tây Nguyên trong giai đoạn hiện nay .....</b>	<b>46</b>
4.3.1. Các giải pháp dài hạn, tổng thể.....	46
4.3.2. Các giải pháp cụ thể áp dụng chung .....	49
4.3.3. Các giải pháp cụ thể hoàn thiện các cơ chế giải quyết TCĐĐ hiện nay.....	51

## DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

<b>Chữ viết tắt</b>	<b>Chữ viết đầy đủ</b>
BỘ NN&PTNT	BỘ NN&PTNT
BỘ TN&MT	BỘ TN&MT
BQL	Ban quản lý
BQLR	Ban quản lý rừng
BTTN	Bảo tồn thiên nhiên
CADA	Đồn điền cà phê của Công ty Nông nghiệp Á Châu (Compagnie Agricole D'Asie) của Pháp ở Tây Nguyên thành lập từ 1922
CFS	Ủy ban an ninh lương thực thế giới
ĐCĐC	Định canh định cư
ECOSOC	Hội đồng kinh tế xã hội của Liên hợp quốc
FAO	Tổ chức Nông, Lương thế giới
GCNQSDĐ	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
MTV	Một thành viên
RĐD	Rừng đặc dụng
RPH	Rừng phòng hộ
UBND	Ủy ban nhân dân
UNESCO	Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên hiệp quốc
TCĐĐ	Tranh chấp đất đai
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
VGGT	Bộ hướng dẫn tự nguyện về quản trị có trách nhiệm đối với đất đai, rừng và đánh bắt thủy sản trong bối cảnh an ninh lương thực quốc gia
WHO	Tổ chức Y tế thế giới
VQG	Vườn quốc gia

## CHƯƠNG MỞ ĐẦU

### 1. Sự cần thiết nghiên cứu đề tài

Từ sau Đổi mới, sự phát triển của khu vực 5 tỉnh Tây Nguyên (Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông, Lâm Đồng) đã đạt được nhiều thành tựu trên tất cả các mặt chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa. Tuy nhiên, trong thập kỷ vừa qua và nhất là những năm gần đây, sự phát triển của Tây Nguyên đã và đang đối diện những thách thức, bất cập lớn, trong đó đặc biệt là tình hình phức tạp trong TCĐĐ.

Việc thực hiện chính sách thay đổi cơ cấu sử dụng đất và chính sách di dân một phần nào đó chưa hợp lý ở khu vực Tây Nguyên đã gây nên tình trạng suy giảm chất lượng đất, mất đất, thiếu đất phục vụ sản xuất. Điều này đã trở thành vấn đề lớn dẫn tới các vụ việc khiếu nại mang tính chất bạo động bùng phát ở các tỉnh Gia Lai, Đắk Lắk, Kon Tum vào năm 2001 và tiếp tục bùng phát vào năm 2004. Những vụ việc xảy ra khi đó mang tính chất khá nghiêm trọng, gây bất ổn về an ninh trật tự và an toàn xã hội, mặc dù đã được giải quyết song vẫn chưa triệt để và tiềm ẩn nguy cơ tái phát.

Trong những năm gần đây, số vụ TCĐĐ không những không suy giảm mà còn có dấu hiệu gia tăng cả về số lượng, mức độ và sự phức tạp. Tranh chấp không chỉ xảy ra giữa các chủ sử dụng đất tư nhân mà còn giữa người dân, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số với các nông, lâm trường quốc doanh; giữa người dân tộc thiểu số với người Kinh; giữa người dân tộc thiểu số tại chỗ với người dân tộc thiểu số di cư đến; giữa người dân với các cơ quan nhà nước. Về mức độ, các tranh chấp ngày càng gay gắt, nhiều trường hợp trở thành xung đột, có dấu hiệu cực đoan hóa, thậm chí manh động. Từ năm 2013 đến 2016 đã liên tiếp xảy ra những vụ việc tranh chấp dẫn tới xô sát, thậm chí án mạng giữa bảo vệ các lâm trường với người dân. Chỉ tính riêng trên địa bàn huyện Tuy Đức, Đắk Nông năm 2013 đã xảy ra vụ xô sát TCĐĐ làm chết 1 người dân; đến năm 2016 tiếp tục xảy ra xô sát, lần này làm 3 bảo vệ của doanh nghiệp thiệt mạng. So với Đắk Nông, Đắk Lắk còn là một điểm nóng nhiều vấn đề hơn về TCĐĐ. Theo thống kê của UBND tỉnh Đắk Lắk kể từ 2011 cho tới tháng 7/2017 chỉ riêng các TCĐĐ liên quan tới đồng bào dân tộc thiểu số đã chiếm tới 849 vụ. Các vụ tranh chấp đất xảy ra ở Đắk Lắk và các tỉnh Tây Nguyên khác khá phức tạp, từ các tranh chấp giữa người dân với nhau, giữa người dân với nông, lâm trường, giữa người dân với chủ đầu tư, từ các tranh chấp về hợp đồng thuê khoán tới tranh chấp do lấn chiếm trái phép... Về nguyên nhân dẫn tới TCĐĐ cũng có dấu hiệu phức tạp, đa chiều, bên cạnh nguyên nhân về ý thức pháp luật của người dân còn có nguyên nhân từ yếu kém trong quản lý nhà nước, yếu tố trục lợi, lợi ích nhóm, tới các yếu tố kích động, chống phá của thế lực thù địch.

Tình hình phức tạp, chưa có dấu hiệu hạ nhiệt trong TCĐĐ ở Tây Nguyên trong thời gian qua bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân, trong đó nguyên nhân quan trọng nhất là cơ chế xử lý TCĐĐ chưa hiệu quả, dẫn tới các tranh chấp không được giải quyết thỏa đáng và do đó có xu hướng kéo dài, tái phát, cực đoan hóa. Trong



khi đó đây lại là vấn đề lớn, đa diện, đa ngành và hiện vẫn còn thiếu những nghiên cứu toàn diện để đề xuất cơ sở lý luận cũng như các biện pháp và cơ chế xử lý phù hợp. Tại Hội nghị tổng kết công tác năm 2016, phương hướng nhiệm vụ năm 2017 của Ban chỉ đạo Tây Nguyên, Đại tướng Tô Lâm, Ủy viên bộ chính trị, Trưởng ban chỉ đạo Tây Nguyên đã trực tiếp phát biểu chỉ đạo coi việc xử lý vấn đề TCĐĐ là trọng tâm của khu vực Tây Nguyên trong năm 2017 và các năm tiếp theo.

Như vậy, có thể thấy đề tài cấp Nhà nước “Nghiên cứu giải quyết tình trạng TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay” có tính cấp thiết cao phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, phục vụ thiết thực cho sự phát triển ổn định và bền vững của khu vực Tây Nguyên trong thời gian trước mắt và lâu dài.

## **2. Tình hình nghiên cứu các vấn đề liên quan đến đề tài**

### **\* Tình hình nghiên cứu trong nước:**

Trong khoa học xã hội ở Việt Nam thời gian vừa qua không có công trình nào trực tiếp nghiên cứu về vấn đề nghiên cứu của đề tài. Tuy nhiên trong các lĩnh vực có liên quan như nghiên cứu về phát triển bền vững vùng Tây Nguyên, nghiên cứu về TCĐĐ phục vụ phát triển bền vững, nghiên cứu về luật tục Tây Nguyên phục vụ phát triển bền vững có một số công trình nghiên cứu mới đã đạt được thành công và có những hạn chế nhất định (trong sự đối chiếu với đề tài này).

- Lĩnh vực nghiên cứu về phát triển bền vững vùng Tây Nguyên:

Đánh giá chung, có thể thấy các nghiên cứu về phát triển bền vững vùng Tây Nguyên hiện nay là khá dày dặn, chủ yếu nhờ kết quả nghiên cứu của các đề tài trong khuôn khổ Chương trình Tây Nguyên 3. Các đặc trưng cơ bản và các yếu tố nền tảng của định hướng phát triển bền vững của vùng Tây Nguyên đã được làm rõ. Tuy nhiên, các chiều cạnh cụ thể bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên vẫn chưa được khai thác hết. Giữa các công trình nghiên cứu vẫn có những điểm khác biệt nhất định về cơ sở lý luận và các yếu tố cụ thể bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên cần được cập nhật và làm rõ.

- Lĩnh vực quyền sở hữu và sử dụng đất đai ở Tây Nguyên

Trong lĩnh vực này, đã có những tác giả trình bày một cách cơ bản và tổng thể về cơ sở, hiện trạng, khiếm khuyết trong vấn đề quan hệ sở hữu, chế độ sở hữu và các quyền năng cụ thể của quyền sở hữu đối với đất đai.

Có thể thấy, một trong những vấn đề nổi bật và có phạm vi ảnh hưởng mang tính bao trùm ở Tây Nguyên là vấn đề dân tộc. Vì vậy, nhìn từ góc độ này có những công trình nghiên cứu chuyên sâu về quyền sở hữu, sử dụng đất đai với đối tượng là người dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên.

- Lĩnh vực nghiên cứu về tài nguyên đất, quản lý đất đai nói chung và quản lý đất đai vùng Tây Nguyên nói riêng:

Trong lĩnh vực nghiên cứu tài nguyên đất, quản lý đất đai cũng đã có một số công trình nghiên cứu quy mô và có giá trị. Nhìn tổng thể, các công trình này đã khai thác vấn đề quản lý đất đai ở Tây Nguyên cả ở góc độ tự nhiên và xã hội. Đây là góc nhìn chung về quản lý đất đai, do đó không chú trọng nghiên cứu các chiều cạnh sâu hơn liên quan tới các vấn đề xã hội đa dạng của việc sử dụng đất, trong đó có vấn đề TCĐĐ.

- Lĩnh vực nghiên cứu về thể chế và cơ chế giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên:

Trong lĩnh vực thể chế, và cơ chế giải quyết TCĐĐ hiện chưa có công trình nào nghiên cứu cụ thể về giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên. Công trình cập nhật nhất nghiên cứu về các dạng TCĐĐ hiện nay có thể có giá trị tham khảo khi nghiên cứu về các dạng TCĐĐ ở các địa phương cụ thể song đó chỉ là cách tiếp cận chung. Vấn đề về hiện trạng TCĐĐ ở Tây Nguyên, thể chế, cơ chế phù hợp giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên vẫn chưa được nghiên cứu.

- Lĩnh vực nghiên cứu về luật tục và tác động của nó tới giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên:

Luật tục là lĩnh vực tương chừng xa vời đối với vấn đề giải quyết TCĐĐ vốn chủ yếu dựa vào pháp luật. Tuy nhiên đối với vấn đề đất đai, giải quyết TCĐĐ ở một khu vực có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên lại là vấn đề quan trọng. Đất và nước là hai yếu tố sống còn của Tây Nguyên, gắn bó mật thiết với đồng bào dân tộc thiểu số từ ngàn đời nay. Quan niệm của đồng bào về đất, nước, rừng được truyền lại từ đời này tới đời khác từ trước khi có pháp luật về đất đai. Vì vậy, nghiên cứu về luật tục có liên quan tới đất đai, luật tục liên quan tới giải quyết tranh chấp nói chung và luật tục liên quan tới giải quyết TCĐĐ có ý nghĩa quan trọng. Tiếc rằng trong lĩnh vực này, các công trình nghiên cứu vẫn chưa đầy đủ.

Có thể thấy trong lĩnh vực này vẫn còn thiếu vắng nghiên cứu sâu về tác động của luật tục Tây Nguyên đối với vấn đề quản lý đất đai và TCĐĐ nói chung.

#### **\* Tình hình nghiên cứu ngoài nước:**

Nhìn chung, vấn đề TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ là vấn đề được quan tâm nghiên cứu khá nhiều trong khoa học pháp lý và khoa học xã hội. Khảo sát sơ bộ cho thấy có nhiều công trình nghiên cứu ở nước ngoài bằng tiếng Anh về TCĐĐ, giải quyết TCĐĐ ở những quốc gia và khu vực có thể tham khảo kinh nghiệm quốc tế cho Việt Nam, ví dụ nghiên cứu về TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ ở Châu Phi, ở Trung Quốc. Một số nghiên cứu về giá đất và tranh chấp đất, xung đột xuất phát từ tranh chấp đất nói chung có cách tiếp cận vừa mang tính lý luận vừa có các phân tích từ thực tiễn của các quốc gia đang phát triển và có cùng điều kiện tương tự khu vực Tây Nguyên, ví dụ sự đa dạng về sắc tộc, văn hóa, trình độ phát triển kinh tế...

Cá biệt có những nghiên cứu về TCĐĐ ở Việt Nam. Tuy nhiên, những công trình này chỉ nghiên cứu định tính về TCĐĐ ở Việt Nam nói chung, chủ yếu đề cập

tới mâu thuẫn, TCĐĐ xuất phát từ quá trình đô thị hóa mà không đề cập tới vấn đề TCĐĐ ở Tây Nguyên.

Ngoài ra, cũng cần ghi nhận những công trình trực tiếp nghiên cứu đến vấn đề phát triển bền vững. Thực tế, số lượng các công trình mang tính tổng quát trên thế giới về vấn đề này là rất lớn vì đây là một chủ đề đã được nghiên cứu lâu năm. Trong khuôn khổ đề tài, có thể thấy đã có những nghiên cứu mang tính cá biệt về phát triển bền vững ở Tây Nguyên trong đó có những liên hệ về vấn đề sở hữu đất đai nói chung và TCĐĐ nói riêng.

### **3. Mục tiêu nghiên cứu đề tài**

#### **\* Mục tiêu chung:**

Nghiên cứu đề xuất giải pháp giải quyết tình trạng TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay.

#### **\* Mục tiêu cụ thể:**

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận về giải quyết tình trạng TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay.

- Điều tra, nghiên cứu thực trạng giải quyết tình trạng TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay. Đánh giá một cách toàn diện từ các chiều, cạnh khác nhau thực trạng TCĐĐ ở khu vực Tây Nguyên.

- Nghiên cứu đề xuất giải pháp chính giải quyết tình trạng TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay. Đề xuất hoàn thiện cơ chế xử lý TCĐĐ phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, văn hoá, phong tục tập quán của khu vực Tây Nguyên nhằm giải quyết triệt để tình hình phức tạp trong xử lý TCĐĐ, qua đó bảo đảm ổn định và phát triển bền vững ở khu vực Tây Nguyên. Đồng thời đề tài cung cấp cơ sở dữ liệu phục vụ hoạch định quản lý xã hội khu vực Tây Nguyên, xây dựng, sửa đổi, bổ sung các chính sách và các văn bản pháp luật phù hợp bảo đảm ổn định và phát triển bền vững vùng Tây Nguyên.

### **4. Phạm vi, đối tượng nghiên cứu**

#### **\* Đối tượng nghiên cứu chính của đề tài là:**

- Thực trạng TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ.

- Pháp luật về giải quyết TCĐĐ.

#### **\* Phạm vi nghiên cứu của đề tài là:**

- Về mặt không gian:

+ Đối với nghiên cứu về TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ đề tài nghiên cứu trong phạm vi 5 tỉnh Tây Nguyên. Ở mỗi tỉnh nghiên cứu từ cấp tỉnh xuống tới cấp cơ sở và dưới cơ sở (thôn, bản, làng)

+ Đối với nghiên cứu thực trạng pháp luật về giải quyết TCĐĐ đề tài nghiên cứu pháp luật có hiệu lực chung trong phạm vi cả nước.

- Về mặt thời gian: Đề tài không có sự giới hạn rõ rệt về mặt thời gian. Tuy nhiên đối với các số liệu thực tiễn đề tài nghiên cứu hiện trạng và trong khoảng thời gian từ 2015 – 2019.

## **5. Cách tiếp cận, phương pháp nghiên cứu**

### **\*Cách tiếp cận:**

Đề tài được nghiên cứu trên cơ sở phương pháp luận của Chủ nghĩa Mác - Lê nin, tư tưởng Hồ Chí Minh, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam và phát triển bền vững vùng Tây Nguyên; đồng thời có tham khảo kinh nghiệm quốc tế về giải quyết TCĐĐ. Trên cơ sở đó, các nội dung nghiên cứu của Đề tài được luận giải thống nhất, trong mối quan hệ biện chứng theo các phương diện lý luận liên ngành và đa ngành; thực trạng và nguyên nhân của những bất cập; quan điểm và giải pháp hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp đất đai bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên.

Đề tài kế thừa một cách tối đa kết quả nghiên cứu của các đề tài trước đây trong Chương trình Tây Nguyên 3, đặc biệt là các đề tài về chủ đề phát triển bền vững, quản lý đất đai, quản lý xã hội ở Tây Nguyên.

Trong chừng mực có thể, đề tài cũng áp dụng cách tiếp cận quyền, tức là đứng trên quan điểm các quyền của người dân trong lĩnh vực đất đai, trong lĩnh vực khiếu nại tố cáo để soi chiếu vào các vấn đề liên quan tới TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ ở các tỉnh Tây nguyên. Đối với các nghiên cứu nhằm mục đích giải quyết triệt để tranh chấp về tài sản, đặc biệt là loại tài sản lớn như đất đai, cách tiếp cận quyền luôn có tính hợp lý của nó. Tiếp cận quyền có nghĩa là phải coi trọng các quyền chính đáng của người dân đối với đất đai. Để giải quyết TCĐĐ giữa người dân và các doanh nghiệp, các cơ quan nhà nước, cách tiếp cận quyền giúp đề xuất giải pháp giải quyết tranh chấp một cách hoà bình, ổn định và bền vững nhất bởi nó cho thấy sự đáp ứng quyền và lợi ích của người dân.

Bên cạnh cách tiếp cận luật học và cách tiếp cận quyền, đề tài cũng áp dụng cách tiếp cận đa ngành, đa chiều, ví dụ cách tiếp cận lịch sử, kinh tế học, xã hội học, dân tộc học, cách tiếp cận phát triển bền vững ...:

### **\* Phương pháp nghiên cứu:**

Đề tài sử dụng các phương pháp nghiên cứu phổ biến của khoa học xã hội, khoa học pháp lý, như phương pháp nghiên cứu tài liệu thứ cấp, phương pháp phân tích/thống kê văn bản, phương pháp nghiên cứu định tính, phương pháp phỏng vấn sâu, phương pháp thảo luận nhóm tập trung, phương pháp định lượng, phương pháp hội nghị, phương pháp liên ngành, phương pháp thống kê số liệu thực tế.

## 6. Kết quả nghiên cứu của đề tài

- Kết quả nghiên cứu chính của đề tài là **Báo cáo tổng hợp**. Báo cáo tổng hợp gồm các nội dung chính sau:

+ Chương mở đầu

+ Chương 1: Một số vấn đề lý luận về giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở tây nguyên

+ Chương 2: Thực trạng chính sách, pháp luật và luật tục về đất đai, giải quyết TCĐĐ vùng tây nguyên

+ Chương 3: Thực trạng TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ ở tây nguyên

+ Chương 4: Quan điểm, giải pháp giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở tây nguyên trong giai đoạn hiện nay

- Kết quả đề tài còn có **Báo cáo tóm tắt** và **Báo cáo kiến nghị**.

- Từ kết quả chính, Đề tài đã xây dựng **Bản thảo cuốn sách “TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên”**

- Đề tài đã công bố **8 bài nghiên cứu** trên tạp chí khoa học chuyên ngành (vượt 3 bài):

+ Tô Văn Hòa, Những giá trị của luật tục về đất đai, giải quyết TCĐĐ vùng Tây Nguyên, Tạp chí luật học, số 4, 2020, Trường đại học Luật Hà Nội.

+ Tô Văn Hòa, Nguyễn Thị Thanh Hương, Phạm Hữu Thuận, Chính sách, pháp luật về sở hữu đất đai vùng Tây Nguyên – thực trạng và kiến nghị, Tạp chí luật học, số 12, 2019, Trường đại học Luật Hà Nội.

+ Tô Văn Hòa, Đậu Công Hiệp, Khúc Thị Thanh Vân, Trần Thị Thanh Tuyền, Chính sách, pháp luật về quản lý đất đai vùng Tây Nguyên: thực trạng và khuyến nghị, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 2+3, 2020, Viện nghiên cứu lập pháp, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

+ Tô Văn Hòa, Đậu Công Hiệp, Các yếu tố tác động đến giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên, Tạp chí Luật học, số 8, 2019, Trường đại học Luật Hà Nội.

+ Trương Thị Hạnh, Tô Văn Hòa, Lấn chiếm, TCĐĐ ở các công ty lâm nghiệp trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk: Thực trạng, nguyên nhân và một số giải pháp, Tạp chí Dân tộc học, số 2, 2020, Viện Dân tộc học.

+ Đậu Công Hiệp, Quản trị công và phát triển bền vững, Tạp chí pháp luật và phát triển, số 5-6, 2019, Hội Luật gia Việt Nam.

+ Nguyễn Duy Thụy, Di dân tự do và vấn đề TCĐĐ trên địa bàn Tây Nguyên, Tạp chí khoa học xã hội vùng Tây Nguyên, quý 2, 2020, Viện khoa học xã hội Tây Nguyên.

+ Đậu Công Hiệp, Nghiên cứu thực trạng TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ trên địa bàn tỉnh Đắk Nông, Tạp chí Pháp luật và Phát triển, tháng 6/2020, Hội luật gia Việt Nam.

- Đề tài đã tổ chức và hoàn thành 2 kỷ yếu hội thảo quốc gia:

+ Hội thảo 1: “Nghiên cứu giải quyết tình trạng TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay”, tổ chức tại Ban Mê Thuột, tháng 5/2020.

+ Hội thảo 2: “Quan điểm, giải pháp giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay”, tổ chức tại Hà Nội, tháng 7/2020.

- Đề tài đã tham gia trình bày báo cáo tại hội thảo của Chương trình Tây Nguyên 2015-2020:

+ Tô Văn Hòa, Đậu Công Hiệp, “Phân tích các yếu tố tác động đến giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên”, Báo cáo tại Hội thảo “Quản lý tổng hợp tài nguyên thiên nhiên – môi trường và phòng tránh thiên tai trên Tây Nguyên, Viện hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam, Gia Lai, 12/2019.

- Đề tài đã đào tạo 7 học viên cao học (vượt chỉ tiêu 5 học viên):

Stt	Mã số học viên	Họ và tên học viên	Nơi công tác	Tên đề tài
1	TB4DL_2003	Nguyễn Thị Thanh Thủy	Sở tài nguyên môi trường tỉnh Đắk Lak	Giải quyết TCĐĐ theo thủ tục hành chính trên địa bàn tỉnh Đắk Lak - Thực trạng và giải pháp
2	TB4DL_2004	Lã Như Quyết	Trung tâm phát triển quỹ đất thành phố Buôn Ma Thuột	Thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn tại thành phố Buôn Ma Thuột, tỉnh Đắk Lắk
3	TB4DL_2006	Vương Chí Hiếu	Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Krong Pak	Giải quyết vụ án hành chính về đất đai trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk - Thực trạng và giải pháp
4	TB4DL_2007	Nguyễn Ngọc Hải	UBND Huyện Easup	Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý và phát triển rừng tại huyện Ea Súp,

<b>Stt</b>	<b>Mã số học viên</b>	<b>Họ và tên học viên</b>	<b>Nơi công tác</b>	<b>Tên đề tài</b>
				tỉnh Đắk Lắk - Thực trạng và giải pháp
5	TB4DL_2011	Nguyễn Thị Thảo	Trường trung cấp luật Buôn Ma Thuật	Thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk - thực trạng và giải pháp
6	TB4DL_2012	Lê Tiểu Vy	Trường trung cấp luật Buôn Ma Thuật	Bảo đảm quyền khiếu nại trong lĩnh vực đất đai qua thực tiễn tỉnh Đắk Lắk và giải pháp nâng cao hiệu quả
7	TB4DL_2015	Bùi Đức Sỹ	Luật sư	Thực hiện quyền khiếu nại trong lĩnh vực đất đai trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk - thực trạng và giải pháp

# CHƯƠNG I: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIẢI QUYẾT TCĐĐ BẢO ĐẢM PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở TÂY NGUYÊN

## 1.1. Đất đai và đặc điểm của đất đai

### 1.1.1. Khái niệm đất, đất đai

“Đất đai là một vùng đất có ranh giới, vị trí, diện tích cụ thể và có các thuộc tính tương đối ổn định hoặc thay đổi nhưng có tính chu kỳ, có thể dự đoán được, có ảnh hưởng tới việc sử dụng đất trong hiện tại và tương lai của các yếu tố tự nhiên, kinh tế - xã hội như: thổ nhưỡng, khí hậu, địa hình, địa mạo, địa chất, thủy văn, thực vật, động vật cư trú và hoạt động sản xuất của con người”.<sup>1</sup>

Như vậy, khái niệm “đất đai” cụ thể hơn khái niệm “đất”, nó gắn với hoạt động sinh sống, khai thác của một bộ phận dân cư nhất định hoặc của con người cụ thể. Nói tới đất đai là đã bắt đầu nói tới sự khai thác của con người đối với đất – sự khai thác của con người đối với đất được khoanh định (*đai*) trong một phạm vi cụ thể. Nói tới đất đai là bắt đầu nói tới *giá trị cụ thể* của một vùng đất nhất định với con người chứ không còn là giá trị chung chung vừa mang chiều sâu văn hóa vừa mang ý nghĩa tâm linh như khái niệm “đất”.

### 1.1.2. Đặc điểm của đất đai

Từ khái niệm trên đây có thể thấy đất đai có những đặc điểm sau.

*Thứ nhất*, đất đai tồn tại một cách tự nhiên bên ngoài ý chí của con người và không sinh sôi.

*Thứ hai*, đất đai luôn mang giá trị đối với con người.

*Thứ ba*, trong xã hội hiện đại, giá trị của đất đai có xu hướng ngày càng tăng.

### 1.1.3. Ý nghĩa, vai trò của đất đai

Đất đai nằm trong một hệ quan niệm giá trị đa chiều và đan xen. Đa chiều bởi vì đất đai có ý nghĩa và vai trò với rất nhiều loại chủ thể khác nhau trong xã hội. Đan xen là bởi vì đất đai, thậm chí một thửa đất, trong khi đang thuộc quyền sở hữu hoặc sử dụng của một chủ thể cũng có thể đồng thời có giá trị, vai trò và ý nghĩa đối với các chủ thể khác trong xã hội. Như C. Mác đã viết: “Đất đai là tài sản mãi mãi với loài người, là điều kiện cần để sinh tồn, là điều kiện không thể thiếu được để sản xuất, là tư liệu sản xuất cơ bản trong nông, lâm nghiệp”.

Trước tiên khi nói tới giá trị cụ thể của đất đai thì trước tiên thường đề cập tới giá trị kinh tế. Đất đai là một loại tài nguyên tự nhiên đặc biệt, một loại tài nguyên sản xuất. Đất đai biểu hiện khối lượng và tính chất của quyền lợi hoặc tài

---

<sup>1</sup> Thông tư số 14/2012/TT-BTNMT ngày 26 tháng 11 năm 2012 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi Trường Việt Nam.



sản mà một người có thể chiếm hữu đối với đất. Điều này là hợp lý bởi xung quanh đất đai, những khía cạnh kinh tế của nó được biểu hiện một cách rất rõ rệt.

Đối với Nhà nước, đất đai trước tiên là phần lãnh thổ quan trọng nhất của quốc gia, vốn được tạo nên bởi đất liền, vùng, biển, vùng trời và hải đảo. Không có đất đai thì không có lãnh thổ và không có quốc gia, bởi không có quốc gia nào trên thế giới này được xác lập mà không có lãnh thổ. Sự hiện diện bền vững của đất đai là cơ sở sống còn cho sự tồn tại của Nhà nước.

Đối với cộng đồng nói chung, đất đai cung cấp không gian sinh tồn không chỉ cho con người mà cả các sinh vật, không thể thay thế được.

Chính vì ý nghĩa và vai trò của đất đai đối với Nhà nước và cộng đồng nên sự quan tâm đối với đất đai luôn nằm trong mối quan hệ đan xen. Một mảnh đất có thể đang thuộc quyền sử dụng, thậm chí sở hữu của một chủ thể song không có nghĩa chủ thể đó có toàn quyền quyết định về mọi mặt đối với mảnh đất của mình. Chủ thể sở hữu/sử dụng đất có thể quyết định trồng gì, chuyển nhượng hoặc tặng cho mảnh đất, song không có quyền sở hữu tuyệt đối như đối với tài sản thông thường. Các vấn đề như chuyển đổi mục đích sử dụng đất hoặc tiến hành các hoạt động khai thác lợi ích từ đất luôn chịu sự điều chỉnh của pháp luật bởi việc sử dụng, mảnh đất vẫn đồng thời nằm trong sự quan tâm chính đáng của Nhà nước xuất phát từ lợi ích của quốc gia, của cộng đồng.

## **1.2. Tranh chấp đất đai (TCDD)**

### *1.2.1. Khái niệm TCDD*

Tranh chấp là một hiện tượng xã hội, do đó nó được các nhà xã hội học nghiên cứu một cách khá cặn kẽ. Theo Imbusch, tranh chấp xã hội là một thực tiễn xã hội trong đó ít nhất hai bên liên quan và họ có sự khác biệt về lợi ích hoặc quan điểm xã hội về một vấn đề nào đó.<sup>2</sup> Theo Louis Kriesberg và Bruce Dayton, tranh chấp xã hội phát sinh khi hai hoặc nhiều bên hoặc nhóm thể hiện niềm tin rằng họ có những mục đích không tương đồng với nhau. Tính xã hội của tranh chấp có nghĩa rằng đây là sự tương tác giữa người với người. “Hai hay nhiều bên” có nghĩa rằng các bên liên quan xem nhau như những phía đối nghịch trong quá trình đạt được mục đích của mình. Các bên này có thể là cá nhân hoặc tổ chức đại diện cho tập thể lớn hơn ví dụ như một tầng lớp, cộng đồng dân tộc hoặc các cơ quan chính phủ. “Thể hiện niềm tin” có nghĩa là một trong các bên hoặc các bên tiến hành các hoạt động nhằm thay đổi hành vi của phía bên kia để dần đạt được mục đích của mình.<sup>3</sup>

TCDD cũng là một dạng tranh chấp xã hội và mang đầy đủ đặc điểm của tranh chấp xã hội. Wehrmann định nghĩa TCDD là “một hiện tượng xã hội trong đó có ít nhất hai bên liên quan và có thể hiện sự khác biệt về lợi ích liên quan tới một

---

<sup>2</sup> Xem F63, Mục 1.2.

<sup>3</sup> Louis Kriesberg và Bruce Dayton, *Constructive conflicts – From escalation to resolution*, tái bản lần thứ 4, NXB Rowman & Littlefield, 2012, trang 2.

mảnh đất nào đó, tranh chấp này có thể bị đẩy cao do sự khác biệt về địa vị xã hội của các bên. TCĐĐ liên quan tới các lợi ích khác nhau về một hoặc một vài quyền đối với đất đai: quyền sử dụng đất, quyền quản lý đất, quyền tạo thu nhập từ đất, quyền loại trừ sự tiếp cận của người khác đối với đất, quyền chuyển nhượng đất và nhận đền bù đất. Vì vậy, TCĐĐ cũng có thể được hiểu như sự sử dụng không đúng đắn, sự hạn chế hoặc khúc mắc đối với quyền đối với đất đai”<sup>4</sup>

TCĐĐ khác với xung đột đất đai. TCĐĐ là sự thể hiện ra bên ngoài các quan điểm đối nghịch nhau về quyền lợi liên quan tới một mảnh đất cụ thể. Xung đột đất đai là hình thức thể hiện mức độ trầm trọng hơn của tranh chấp ở đai. Khi hai bên có sự xâm hại lẫn nhau, đặc biệt là khi có yếu tố bạo lực thì khi đó đã xuất hiện tình trạng xung đột đất đai.

Để hiểu rõ hơn về TCĐĐ, cần phân tích, mổ xẻ TCĐĐ từ bên trong và bên ngoài.

Phân tích TCĐĐ từ bên trong, có thể thấy mỗi TCĐĐ dường như một củ hành tây có nhiều lớp cắt. Lớp bên trong của các quan điểm, thái độ là lợi ích của các bên có liên quan tới miếng đất, có thể một người muốn có được miếng đất thừa kế để bán đi vì lợi ích kinh tế, người thứ hai cần miếng đất để xây nhà ở .v.v. Ẩn dưới lợi ích của các bên đối với mảnh đất là các nhu cầu của các bên, có thể là nhu cầu vật chất, ví dụ thu lợi kinh tế hay để xây nhà ở, hoặc có thể là nhu cầu tinh thần, ví dụ có sự gắn bó về mặt tinh thần, văn hóa đối với mảnh đất. Và cuối cùng, nằm sâu trong cùng của các tranh chấp là sự lo lắng hay mong muốn sâu thẳm của các bên, ví dụ sự lo lắng không có nơi nào để ở, để canh tác, cấy trồng cho sinh kế, mong muốn được giàu có hơn, mong muốn có được sự đối xử công bằng .v.v. Thậm chí có những trường hợp ẩn sâu dưới cùng của TCĐĐ có thể là nỗi sợ hãi về sự sinh tồn.

Trên đây là sự phân tích TCĐĐ từ sự thể hiện bên ngoài của nó đi dần vào bên trong, vào cái cốt lõi của tranh chấp. Tuy nhiên, sự chi phối mức độ thể hiện của tranh chấp lại phụ thuộc theo chiều ngược lại. Wehrmann chỉ ra rằng gốc rễ của tranh chấp là những sự lo lắng và mong muốn về tâm lý, ví dụ lo lắng cho sự sinh tồn, sợ hãi trước sự thiếu an toàn, mong muốn được thừa nhận, được lắng nghe .v.v., từ đó dẫn tới những nhu cầu về tinh thần hay vật chất, ví dụ nhu cầu có nơi ở, nhu cầu có ruộng để canh tác .v.v. Tới lượt nó, nhu cầu định hình nên lợi ích của các bên và trên cơ sở lợi ích, các bên hình thành quan điểm, thái độ của mình về quyền của mình đối với mảnh đất. Sự thể hiện quan điểm, thái độ của họ chính là hành vi tạo nên tranh chấp.<sup>5</sup>

Ở chiều đối diện với các “lớp” bên trong của TCĐĐ là các nhân tố bên ngoài, tạo thành bối cảnh của một tranh chấp đất đai cụ thể. Lịch sử và tiến trình diễn ra của TCĐĐ cung cấp bức tranh toàn cảnh đầu tiên về TCĐĐ. Tìm hiểu về

---

<sup>4</sup> Xem F63, Mục 1.2.

<sup>5</sup> Babette Wehrmann, Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes, GTZ, 2008, trang 10.

lịch sử và tiến trình diễn ra cho phép chúng ta hiểu tranh chấp đó đã được hình thành từ khi nào, đặc biệt là liên quan tới gốc rễ sâu xa của tranh chấp, vốn thường đóng vai trò hết sức quan trọng để hiểu rõ về bất kỳ TCĐĐ nào. Nguyên nhân và tác động của TCĐĐ là những nhân tố đã gây ra TCĐĐ và ảnh hưởng của TCĐĐ đối với đời sống xã hội, trong đó bao gồm cả tác động trực tiếp tới các chủ thể liên quan tới tranh chấp và tác động tới đời sống xã hội nói chung.

Như vậy, các hành vi trong một TCĐĐ cụ thể mà xã hội chứng kiến, thậm chí ngay cả khi nó là xung đột đất đai, thì cũng chỉ là lớp vỏ của tranh chấp mà thôi. Nếu chỉ chú ý tới lớp vỏ này thì sẽ bị sa lầy trong mớ các sự kiện và sẽ có những cái nhìn phiến diện. Để có thể giải quyết TCĐĐ một cách hiệu quả cần tìm hiểu kỹ nó thông qua phân tích sâu vào các lớp vỏ bên trong, sâu thẳm của nó, đồng thời xem xét tất cả các yếu tố bên ngoài tác động tới nó, dẫn dắt nó từ lúc nó hình thành cho tới lúc nó trở thành cao trào.

### *1.2.2. Nguyên nhân của TCĐĐ*

Nguyên nhân của TCĐĐ là những nhân tố tồn tại trong xã hội có khả năng tiềm tàng dẫn tới tình trạng TCĐĐ. Khi TCĐĐ xảy ra, người ta thường nghĩ ngay tới một số nguyên nhân cụ thể trực tiếp dẫn tới tranh chấp, trong đó có thể phân loại một số loại nguyên nhân chính như sau:

- Nguyên nhân chính trị, ví dụ quốc hữu hóa, tư nhân hóa đất đai; chế độ chính trị thiếu ổn định; tham nhũng chính trị, xảy ra tình trạng chiếm đoạt đất.

- Nguyên nhân kinh tế, ví dụ sự phát triển của thị trường đất đai; đất đai tăng giá; khủng hoảng tài chính; bồi thường không đủ khi thu hồi đất đai.

- Nguyên nhân kinh tế - xã hội, ví dụ đói nghèo và tình trạng người nghèo đứng bên lề xã hội; sự phân phối rất không đồng đều về tài nguyên; thiếu hỗ trợ tài chính vì mô cho người nghèo.

- Nguyên nhân xã hội – văn hóa, ví dụ dân trí thấp, thiếu giáo dục hoặc thiếu thông tin về thể chế thị trường đất đai; lạm dụng quyền lực; thiếu niềm tin; người yếu thế trở nên tuyệt vọng.

- Nguyên nhân về phân bố dân số, ví dụ sự gia tăng dân số và di dân nông thôn.

- Nguyên nhân về pháp lý và tư pháp, ví dụ quy định của pháp luật mâu thuẫn, có lỗ hổng; tập quán pháp không rõ nghĩa; pháp luật không được phổ biến đầy đủ; áp dụng pháp luật không đầy đủ.

- Nguyên nhân về hành chính, ví dụ không có cơ chế thực thi pháp luật đầy đủ, tham nhũng trong cơ quan hành chính; tập quyền quản lý; kiểm soát không hiệu quả đối với đất công; thiếu sự liên lạc, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và giữa khối công và khối tư; thiếu trách nhiệm trong hệ thống quản lý; thiếu minh bạch trong quản lý; thiếu cán bộ, công chức.

- Nguyên nhân kỹ thuật, ví dụ không có hệ thống đo đạc chính xác; không có hệ thống đăng ký đất đai hoặc hệ thống đăng ký đất đai lạc hậu; không có quy hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch sử dụng đất không phù hợp, không được cập nhật; không cung cấp đầy đủ đất đai cho xây dựng.

- Nguyên nhân khí hậu, ví dụ khô hạn, xói mòn đất, lũ lụt dẫn tới di dân; môi trường xuống cấp dẫn tới đất đai không canh tác được.

- Nguyên nhân tâm lý, ví dụ sự sợ hãi sinh tồn; thiếu tự tin; nỗi lo bị mất danh tính bản thân hoặc sắc tộc.<sup>6</sup>

### *1.2.3. Đặc điểm của TCĐĐ*

Như trên đã đề cập, TCĐĐ là một loại tranh chấp xã hội, trong đó các bên thể hiện quan điểm và lợi ích khác nhau về quyền của mình đối với một mảnh đất. Để có cách tiếp cận giải quyết TCĐĐ một cách hiệu quả cần hiểu rõ về đặc điểm của nó. So với các loại hình tranh chấp xã hội khác, TCĐĐ có những đặc điểm sau.

\* Thứ nhất, TCĐĐ đa dạng về quy mô

\* Thứ hai, TCĐĐ có nội dung phức tạp và có tác động lớn tới đời sống xã hội

\* Thứ ba, TCĐĐ thường rất quyết liệt

\* Thứ tư, ở các nước có chế độ sở hữu toàn dân hay chế độ sở hữu nhà nước đối với đất đai, các chủ thể TCĐĐ chỉ là chủ thể quản lý và sử dụng đất, không có quyền sở hữu đối với tài sản

### *1.2.4. Các giai đoạn của TCĐĐ*

Theo Antonia Engel và Benedirt Korf, TCĐĐ phát triển qua ba giai. Giai đoạn đầu được gọi là Giai đoạn tranh chấp ngầm hay còn gọi là Giai đoạn tranh chấp chưa phát lộ (Latent stage). Ở giai đoạn này đã xuất hiện các bên có lợi ích và mục đích đối lập nhau liên quan tới một mảnh đất nào đó. “Cái được” của bên này tương ứng với “cái mất” của bên kia liên quan tới mảnh đất. Tuy nhiên, các bên chưa lộ rõ sự đối kháng về quan điểm, lập luận, thậm chí có thể chưa chủ động gặp gỡ nhau để bày tỏ sự đối lập về lợi ích. Nói cách khác, các bên vẫn chủ động kìm giữ sự mâu thuẫn mà chưa để nó phát lộ ra thành tranh chấp.

Giai đoạn tiếp theo của tranh chấp là Giai đoạn tranh chấp phát lộ. Các biểu hiện mang tính chỉ dấu ở giai đoạn trước, nếu không được giải quyết, sẽ trở nên trầm trọng hơn. Các bên có sự nghiên cứu và hiểu rõ thêm về quyền của mình đối với mảnh đất, họ cũng tự tin hơn với các cơ sở, căn cứ để bảo vệ quyền lợi của mình. Họ bắt đầu bày tỏ quan điểm của mình đối với bên kia. Đây là giai đoạn biểu hiện rõ nhất và kéo dài nhất của TCĐĐ. Đặc điểm của giai đoạn này là sự đối kháng giữa các bên từ chỗ bắt đầu công khai, nếu không được giải quyết, sẽ ngày càng tăng thêm.

---

<sup>6</sup> Babette Wehrmann, Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes, GTZ, 2008, trang 27-29; R. Ramirez, Land conflict management: A conceptual map, Land Reform 2002/2, FAO, trang 9, 10.

Về cơ bản có cách tiếp cận giống Engel và Korf, song Fisher và Wehrmann cho rằng quá trình diễn ra một TCĐĐ thường trải qua 5 giai đoạn: (1) giai đoạn tiền tranh chấp (pre-conflict); (2) giai đoạn đối đầu (confrontation); (3) giai đoạn khủng hoảng (crisis); (4) giai đoạn kết thúc (outcome); (5) giai đoạn hậu tranh chấp (post-conflict). Giai đoạn 2, 3, 4 có thể gộp lại thành một giai đoạn lớn gọi là “giai đoạn tranh chấp đang diễn ra” (in-conflict)<sup>7</sup>.

Như vậy 3 giai đoạn đầu trong quan điểm của Fisher và Wehrman hoàn toàn trùng khớp với các giai đoạn của tranh chấp theo quan điểm của Engel và Korf, chỉ có điều là với cách gọi tên khác nhau. Điều này cho thấy một nhận thức chung về các giai đoạn cơ bản của một TCĐĐ gồm 3 giai đoạn tính cho đến khi nó có thể đạt đến đỉnh điểm và mất kiểm soát. Các giai đoạn đó bao gồm:

- Giai đoạn 1 – Giai đoạn căng thẳng gia tăng. Biểu hiện của giai đoạn này là căng thẳng bắt đầu xuất hiện, giữa các bên có sự tranh cãi và tìm cách thuyết phục nhau chấp nhận quan điểm của mình. Các bên cũng có thể tìm cách gây áp lực lên phía bên kia để buộc phía bên kia chấp nhận yêu cầu của mình.

- Giai đoạn 2 – Giai đoạn không tìm được tiếng nói chung. Ở cuối giai đoạn 1, nếu các bên không thuyết phục được phía bên kia thì lúc này đối thoại bắt đầu ít dần. Các bên sử dụng tất cả các biện pháp có thể để tìm đồng minh nhằm áp đảo bên kia với tâm lý phải thắng cho bằng được. Hai bên có thể thậm chí đe dọa nhau để buộc phía bên kia khuất phục. Giữa hai bên mất niềm tin với nhau và không có sự tin tưởng rằng có thể tìm được tiếng nói chung.

- Giai đoạn 3 – Giai đoạn phải chiến thắng bằng mọi giá. Nếu không tìm được tiếng nói chung và không có biện pháp giải quyết, các bên sẽ tìm cách tấn công nhau để “hủy diệt” đối phương, thậm chí có thể chấp nhận những thiệt hại nhất định về phía mình. Lúc này còn có thể xuất hiện tâm lý “Trạng chết thì Chúa cũng băng hà”, từ đó sẵn sàng đẩy tranh chấp vào trạng thái bế tắc.

Việc nhận thức rõ rằng TCĐĐ là một quá trình gồm các giai đoạn nêu trên là hết sức quan trọng để xác định các biện pháp can thiệp giải quyết thích hợp. Bởi lẽ mỗi giai đoạn có một đặc điểm riêng, phù hợp với những biện pháp can thiệp riêng. Ở giai đoạn 1, khi các bên còn có thể trao đổi, đàm phán được với nhau thì đó là giai đoạn thích hợp nhất để áp dụng các biện pháp giải quyết mà cả hai bên cùng thấy có lợi. Ở giai đoạn 2 và 3, khi các bên đã không thể có tiếng nói chung thì cơ hội cho các biện pháp như vậy càng ít đi mà thay vào đó là các biện pháp xác định rõ bên thắng, bên thua. Thậm chí ở giai đoạn 3 khó có thể xác định biện pháp thích hợp khi mà các bên thậm chí chấp nhận bản thân bị thiệt hại chỉ để phía bên kia còn thiệt hại nhiều hơn.

---

<sup>7</sup> Babette Wehrmann, Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes, GTZ, 2008, 2008, trang 38, 39.

### **1.3. Giải quyết tranh chấp đất đai**

#### *1.3.1. Các phương thức giải quyết TCĐĐ trên cơ sở đồng thuận*

Như đã phân tích trên đây, TCĐĐ thường rất phức tạp và gay gắt. Các phương thức giải quyết TCĐĐ trên cơ sở đồng thuận là những phương thức giải quyết tranh chấp nhằm kéo hai bên lại gần nhau, để cho hai bên cùng nhau tìm ra một giải pháp phù hợp, thỏa mãn được cả hai bên. Đặc điểm quan trọng nhất của các phương thức giải quyết TCĐĐ trên cơ sở đồng thuận là hai bên chủ động cùng tìm ra giải pháp phù hợp cho tranh chấp của mình.

Sự tham gia của người thứ ba chỉ là trung gian và không bao giờ áp đặt ý chí của mình lên các bên tranh chấp. Người thứ ba bằng những kỹ năng của mình đóng vai trò làm cầu nối cho hai bên trò chuyện với nhau một cách cởi mở, kỹ lưỡng để hai bên thấu hiểu nhu cầu, lợi ích, thậm chí là cảm xúc và nỗi lo lắng của nhau để rồi cuối cùng tự hai bên sẽ tìm được giải pháp thích hợp nhất cho tranh chấp của họ. Các phương thức giải quyết tranh chấp dựa trên cơ sở đồng thuận, vì vậy, chú trọng nhiều tới quá trình chứ không phải kết quả, tức là làm sao để hai bên hiểu nhau, muốn trao đổi và giải quyết các vấn đề đặt ra.

Nếu có thể được giải quyết bằng sự đồng thuận giữa hai bên thì đó luôn là cách thức giải quyết TCĐĐ lý tưởng nhất. Một khi phương án giải quyết cùng được hai bên đồng thuận thì tranh chấp sẽ được giải quyết một cách triệt để, hài hòa, trong sự hòa bình và hài lòng của hai bên. Mỗi quan hệ giữa các bên tranh chấp không bị tổn hại và thậm chí trong một số trường hợp được thắt chặt thêm. Chính vì vậy mà các phương thức giải quyết TCĐĐ dựa trên cơ sở đồng thuận của hai bên được gọi là phương thức “cả hai bên cùng thắng” (win-win solution). Giải quyết TCĐĐ bằng các phương thức như vậy còn rất tiết kiệm thời gian và hạn chế được tốt nhất tác động tiêu cực của tranh chấp ra cộng đồng. Nếu đưa tranh chấp ra khỏi kiện tại tòa án hoặc trọng tài sẽ luôn tốn rất nhiều thời gian bởi quá trình giải quyết luôn phải tuân thủ các quy định pháp luật về tố tụng. Thủ tục giải quyết tranh chấp bằng phương thức đồng thuận, ngược lại, có thể được áp dụng rất linh hoạt bởi nó hoàn toàn tùy thuộc vào các bên. Một khi các bên đã đồng thuận thì phương án giải quyết tranh chấp cũng sẽ dễ dàng được các bên tự nguyện chấp hành.

Tuy vậy, không phải lúc nào cũng có thể áp dụng phương thức giải quyết TCĐĐ trên cơ sở đồng thuận. Các phương thức thuộc dạng này chỉ thích hợp áp dụng ở giai đoạn đầu khi tranh chấp chưa bộc lộ công khai và đặc biệt là khi tranh chấp chưa leo thang căng thẳng. Khi tranh chấp đã trở nên căng thẳng, hai bên đã lập thành “chiến tuyến” với nhau thì lúc đó rất khó để họ có thể trao đổi để thấu hiểu và cùng tìm ra giải pháp chung. Một lưu ý nữa là các phương thức giải quyết tranh chấp trên cơ sở đồng thuận thường chỉ áp dụng được với những TCĐĐ trong đó các bên có lợi ích không tương đồng nhau. Nếu các bên cùng chỉ muốn một thứ đối với mảnh đất đang tranh chấp thì rất khó để họ đàm phán nhằm tìm ra giải pháp thỏa mãn cả hai bên.

Các phương thức giải quyết TCĐĐ dựa trên cơ sở đồng thuận bao gồm hai phương thức: Điều hòa, tham vấn và Hòa giải. Mỗi phương thức lại có những hình thái biểu hiện cụ thể riêng. Điểm phân biệt giữa các phương thức cụ thể này là vai trò chủ động tăng dần của bên thứ ba làm trung gian giải quyết tranh chấp.

### *1.3.2. Các phương thức giải quyết TCĐĐ bởi bên thứ ba*

Các phương thức giải quyết TCĐĐ bởi bên thứ ba, người trung gian đóng vai trò tích cực và mang tính quyết định hơn trong việc giải quyết TCĐĐ. Khác với các phương thức đã nêu bên trên, người trung gian ở đây sẽ không đơn thuần chỉ là cầu nối mà họ là chủ trì quá trình giải quyết tranh chấp, họ tiếp nhận yêu cầu của các bên, phân tích các yêu cầu đó theo các quy định của luật tục hay pháp luật hiện hành để rồi đưa ra giải pháp mà họ cho là đúng trong TCĐĐ đó. Nói cách khác, bên thứ ba sẽ đưa ra phán quyết phân xử tranh chấp, tuyên bố ai đúng, ai sai trong tranh chấp và hậu quả pháp lý nếu có vi phạm. Khác với các phương thức dựa trên sự đồng thuận, các phương thức giải quyết tranh chấp bởi bên thứ ba không dựa trên sự đồng thuận của các bên. Một trong hai bên hoặc cả hai bên có thể đều cho rằng phán quyết không hợp lý và đều không hài lòng với phán quyết song phán quyết vẫn có hiệu lực. Phán quyết là niềm tin của bên thứ ba về đâu là lẽ đúng, sai trong tranh chấp. Khi giải quyết TCĐĐ theo phương thức này thì kết quả sẽ luôn là có bên đúng và có bên sai, đối lập với phương thức hai bên cùng chiến thắng như trên đây. Việc giải quyết tranh chấp bằng phương thức này cũng khó duy trì được mối quan hệ giữa hai bên. Sau khi giải quyết bằng phương thức này việc thực hiện theo phán quyết thường dựa vào cơ chế bảo đảm thực thi bởi pháp luật hơn là dựa vào sự tự nguyện thi hành bởi các bên. Với tính chất như vậy, phương thức giải quyết tranh chấp bởi bên thứ ba thường được áp dụng khi tranh chấp đã leo thang, căng thẳng đã gia tăng tới mức các bên không còn đàm phán được với nhau.

Để thực hiện giải quyết tranh chấp theo phương thức này, bên thứ ba thường được trao thẩm quyền, bằng cách này hay cách khác, để giải quyết tranh chấp. Có hai phương thức cụ thể là giải quyết tranh chấp bằng trọng tài và giải quyết tranh chấp bằng tòa án.

## **1.4. Mối quan hệ giữa giải quyết TCĐĐ và phát triển bền vững Tây Nguyên**

### *1.4.1. Tác động của TCĐĐ tới mục tiêu phát triển bền vững*

Quyết định số 622/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ đã ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững với nội dung gồm 17 mục tiêu cụ thể. TCĐĐ một mặt liên quan đến sinh kế của người dân, một mặt liên quan đến tài nguyên và phát triển. Do đó, TCĐĐ có ảnh hưởng lớn tới việc thực hiện các mục tiêu cốt lõi của phát triển bền vững trong đó chủ yếu hướng tới công bằng về kinh tế cho mọi người và bảo tồn tài nguyên thiên

nhiên<sup>8</sup>. Đặt các mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam trong bối cảnh Tây Nguyên, TCĐĐ ảnh hưởng trực tiếp tới các mục tiêu sau:

- *Mục tiêu 1: Chấm dứt mọi hình thức nghèo ở mọi nơi*
- *Mục tiêu 8: Đảm bảo tăng trưởng kinh tế bền vững, toàn diện, liên tục; tạo việc làm đầy đủ*
- *Mục tiêu 15: Bảo vệ và phát triển rừng bền vững, bảo tồn đa dạng sinh học, phát triển dịch vụ hệ sinh thái, chống sa mạc hóa, ngăn chặn suy thoái và phục hồi tài nguyên đất*
- *Mục tiêu 16: Thúc đẩy xã hội hòa bình, dân chủ, công bằng, bình đẳng, văn minh vì sự phát triển bền vững, tạo khả năng tiếp cận công lý cho tất cả mọi người; xây dựng các thể chế hiệu quả, có trách nhiệm giải trình và có sự tham gia ở các cấp*

#### *1.4.2. Giải quyết TCĐĐ trong mối quan hệ với phát triển bền vững*

Như đã trình bày ở phần trên, TCĐĐ và từng mục tiêu của phát triển bền vững có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Theo đó, TCĐĐ vừa là yếu tố cản trở phát triển bền vững và ngược lại, hệ quả của phát triển kém bền vững chính là TCĐĐ. Trong phần này, chúng tôi dựa trên những quan điểm đó để phân tích mối quan hệ giữa giải quyết TCĐĐ với phát triển bền vững, cụ thể là dưới các góc độ sau:

- *Giải quyết TCĐĐ là cơ sở cho sự phát triển bền vững*
- *Giải quyết TCĐĐ luôn song hành với việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững*
- *Giải quyết TCĐĐ không được đi ngược lại những mục tiêu phát triển bền vững*
- *Phát triển bền vững là yếu tố góp phần giải quyết một cách triệt để TCĐĐ*

---

<sup>8</sup> Đôn Tuấn Phương, *Chương trình Nghị sự 2030 & 17 Mục tiêu Phát triển Bền vững*, Tài liệu hội thảo 17 Mục tiêu phát triển bền vững, Trung tâm nghiên cứu phát triển bền vững CSDS, 2/2017.



## **CHƯƠNG II: THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VÀ LUẬT TỤC VỀ ĐẤT ĐAI, GIẢI QUYẾT TCĐĐ VÙNG TÂY NGUYÊN**

### **2.1. Thực trạng chính sách, pháp luật về đất đai vùng Tây Nguyên**

#### *2.1.1. Chính sách, pháp luật về sở hữu đất đai vùng Tây Nguyên*

Về mặt pháp lý không có các văn bản riêng quy định về quyền sở hữu cũng như sử dụng đất đai ở Tây Nguyên. Toàn bộ đất đai ở Việt Nam được quản lý một cách thống nhất theo luật đất đai trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân. Luật Đất đai năm 2013 quy định chủ sở hữu đất đai là toàn thể nhân dân do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý (Điều 4). Điều này phù hợp với triết lý tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước của Việt Nam, theo đó Nhà nước là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.<sup>9</sup> Vì vậy, Nhà nước là chủ thể chính đáng để thực hiện các quyền của chủ sở hữu đối với đất đai. Tất cả các chủ thể trực tiếp chiếm hữu, sử dụng đất có được quyền đó là do Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất. Họ được gọi chung là người sử dụng đất, bao gồm:

1. Tổ chức trong nước gồm cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức sự nghiệp công lập và tổ chức khác theo quy định của pháp luật về dân sự (sau đây gọi chung là tổ chức);
2. Hộ gia đình, cá nhân trong nước (sau đây gọi chung là hộ gia đình, cá nhân);
3. Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ;
4. Cơ sở tôn giáo gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và cơ sở khác của tôn giáo;
5. Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng ngoại giao được Chính phủ Việt Nam thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức thuộc Liên hợp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ;
6. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch;

---

<sup>9</sup> Điều 2, Hiến pháp năm 2013.

7. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư.<sup>10</sup>

Với tư cách đại diện chủ sở hữu về đất đai, Nhà nước có các quyền đối với đất đai, bao gồm: quyền quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; quyền quyết định mục đích sử dụng đất; quyền quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; quyền quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; quyền quyết định giá đất; quyền quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; quyền quyết định chính sách tài chính về đất đai; quyền quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.<sup>11</sup>

Về phía người sử dụng đất có các quyền sau: quyền được cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; quyền hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất; quyền hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước phục vụ việc bảo vệ, cải tạo đất nông nghiệp; quyền được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp; quyền được Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình; quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định của Luật này; quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai; quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất; quyền nhận quyền sử dụng đất.<sup>12</sup>

Về mặt chính sách, có hai nhóm chính sách có ảnh hưởng trực tiếp tới sở hữu đất đai vùng Tây Nguyên đã được ban hành kể từ thời kỳ Đổi mới gồm nhóm chính sách liên quan tới di dân, kinh tế mới và nhóm chính sách liên quan tới định canh, định cư (ĐCĐC).

### *2.1.2. Thực trạng pháp luật về quản lý đất đai vùng Tây Nguyên*

Theo Bộ TN&MT, hiện nay có một số vấn đề đặt ra đối với công tác quản lý, sử dụng đất đai nói chung và đất nông, lâm trường nói riêng ở vùng Tây Nguyên như: Diện tích đất rừng có xu thế giảm rất nhanh; trong giai đoạn 2005 – 2017 giảm khoảng 580.000 ha, riêng giai đoạn 2014 - 2017 đã giảm 395.000 ha. Diện tích đất rừng giảm một phần do chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất sang mục đích phát triển kinh tế - xã hội; nhưng phần lớn là do công tác quản lý lỏng lẻo, để xảy ra tình trạng phá rừng lấy đất sản xuất, khai thác gỗ trái phép. Bên cạnh đó, tiếp tục phát sinh việc người dân thiếu đất sản xuất, tình trạng di dân tự do đã giảm nhưng vẫn còn xảy ra. Một số khu vực đất xấu, tập quán canh tác lạc hậu, canh tác thiếu khoa học nên người dân cần nhiều đất hơn để sản xuất; nhiều hộ đã phải cầm cố, thế chấp không có khả năng chuộc lại hoặc sang nhượng trở thành các hộ không có đất sản

<sup>10</sup> Điều 5, Luật Đất đai năm 2013.

<sup>11</sup> Điều 13, Luật Đất đai năm 2013.

<sup>12</sup> Điều 166, 167, 169 Luật Đất đai năm 2013.

xuất.<sup>13</sup> Cụ thể, theo Bộ TN&MT, những vấn đề đặt ra đối với công tác quản lý, sử dụng đất đai vùng Tây Nguyên nói chung và đất nông, lâm trường nói riêng, nổi lên một số vấn đề:

- Diện tích đất rừng có xu thế giảm rất nhanh một phần do chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất sang mục đích phát triển kinh tế - xã hội; nhưng phần lớn là do công tác quản lý lỏng lẻo, để xảy ra tình trạng phá rừng lấy đất sản xuất, khai thác gỗ trái phép. Cụ thể, trong giai đoạn 2005 – 2017 giảm khoảng 580.000 ha, riêng giai đoạn 2014 - 2017 đã giảm 395.000 ha.

- Các nông, lâm trường sau khi đã rà soát, nhưng vẫn còn giữ lại quỹ đất quá lớn, vượt quá năng lực quản lý, sử dụng. Mô hình quản trị DN, mô hình sản xuất chưa thực sự thay đổi so với yêu cầu của Đảng, Nhà nước. Hầu hết các công ty vẫn hoạt động theo mô hình trước đây hoặc dùng quỹ đất giữ lại để giao khoán, cho thuê, cho mượn với diện tích hơn 69.000 ha.

- Việc thực hiện chuyển từ giao đất không thu tiền sang thuê đất trả tiền hàng năm còn chậm, mới đạt 24% diện tích, còn nhiều diện tích chưa xác định xong hình thức giao đất hoặc thuê đất; một số công ty nông, lâm nghiệp đã chuyển đổi mô hình hoặc cổ phần hóa, nhưng vẫn còn nhiều diện tích chưa chuyển sang thuê đất dẫn đến đóng góp cho ngân sách nhà nước chưa tương xứng với diện tích đang sử dụng.

- Việc lập phương án sử dụng đất của các nông, lâm trường còn rất chậm; chủ yếu tập trung ở các nông, lâm trường trực thuộc các cơ quan Trung ương (trong tổng số 46/108 công ty trực thuộc các cơ quan Trung ương có 37 Công ty trước đây trực thuộc Bộ NN&PTNT, 6 Công ty trực thuộc Bộ Quốc phòng, 01 Công ty trực thuộc Bộ Công Thương vẫn chưa phê duyệt được phương án sử dụng đất).

- Tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất đai xảy ra ở nhiều công ty nông, lâm nghiệp (với khoảng 40 vụ việc nổi cộm phức tạp kéo dài) dễ bị lợi dụng kích động ảnh hưởng đến an ninh, trật tự xã hội. Trong đó, có các nguyên nhân chính là do: i) Việc giao đất cho nông, lâm trường trước đây chủ yếu trên giấy tờ mà không rõ ràng về ranh giới trên thực địa; nhiều khu vực khoanh bao và giao cả vào đất của người dân đang sinh sống từ trước; khi thực hiện việc cổ phần hóa công ty nông, lâm nghiệp, nhiều nông, lâm trường viên đòi lại diện tích đất trước đây họ đã góp đất vào nông, lâm trường; ii) Tình trạng buông lỏng quản lý của các nông, lâm trường kéo dài, năng lực quản lý yếu kém của ban quản lý các nông lâm trường cùng với sự thiếu quan tâm của chính quyền cơ sở đã dẫn đến đất bị lấn, chiếm, phá rừng chuyển sang làm nương rẫy nhưng không được xử lý kịp thời, nhiều trường hợp đã chuyển nhượng qua nhiều lần dẫn đến khó giải quyết; iii) Tình trạng di cư tự do vẫn chưa được giải quyết căn cơ, thiếu đạo nên người dân vẫn tiếp tục phá rừng để lấy đất sản xuất; Công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về

---

<sup>13</sup> Việt Hùng, Hải Ngọc, Phát huy nguồn lực đất đai để phát triển Tây Nguyên toàn diện, bền vững, Trang thông tin Bộ TN&MT, đăng tải ngày 08/12/2018. <http://www.monre.gov.vn/Pages/phan-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien-ben-vung.aspx> (truy cập ngày 22/05/2020).

đất đai đối với các nông, lâm trường chưa được thực hiện thường xuyên, triệt để; đặc biệt là vai trò chủ động của UBND các cấp trong việc phát hiện và xử lý kịp thời các sai phạm trong quản lý, sử dụng đất chưa phát huy; iv) Diện tích đất có nguồn gốc từ các nông, lâm trường chủ yếu nằm ở các tỉnh còn khó khăn, nguồn thu ngân sách thấp trong khi kinh phí hỗ trợ hàng năm từ ngân sách Trung ương cho đo đạc, lập hồ sơ địa chính, lập phương án sử dụng đất thường nhỏ giọt, không tập trung. Nhiều tỉnh như ở Đắk Lắk, các công ty nông, lâm nghiệp bàn giao 126,5 nghìn ha nhưng chưa có kinh phí đo đạc lập bản đồ và xây dựng hồ sơ đề quản lý, lập phương án sử dụng đất.<sup>14</sup>

### 2.1.3. Thực trạng chính sách, pháp luật về sử dụng đất đai ở Tây Nguyên

Tây Nguyên là một vùng đất đai rộng lớn với phần lớn diện tích đất sản xuất là đất lâm nghiệp và nông nghiệp. Trong các chính sách thời kỳ trước Đổi mới, Tây Nguyên được coi là vùng đất phì nhiêu cần được khai thác, tận dụng, do vậy thường không có các tiêu chí về bảo vệ rừng, nguồn nước và đất trong hệ thống chính sách. Trong thời kỳ Đổi mới, các chính sách vẫn tiếp tục được duy trì, tập trung vào đất nông nghiệp, đặc biệt liên quan tới các loại cây chủ lực của Tây Nguyên như cao su, cà phê và hồ tiêu.

## 2.2. Luật tục về đất đai, giải quyết TCDD vùng Tây Nguyên

### 2.2.1. Luật tục về đất đai vùng Tây Nguyên

#### \* Luật tục về quyền sở hữu và quyền sử dụng đất đai

Trong của luật tục truyền thống của Tây Nguyên về đất đai có một số nội dung nổi bật chi phối sâu sắc tới quan niệm của người dân tộc thiểu số tại chỗ ở Tây Nguyên về vấn đề sở hữu, chiếm hữu và sử dụng đất đai cho tới tận ngày nay. *Thứ nhất*, đất đai là thiêng liêng, là sự truyền lại từ tổ tiên, ông bà, là sự gắn kết qua nhiều thế hệ. Đất đai của ông bà có nghĩa là đất đai của thế hệ con cháu. Đất đai thuộc sở hữu chung của buôn làng do Chủ đất là người đại diện trông coi và bảo vệ. *Thứ hai*, người dân có quyền chiếm hữu và sử dụng đối với những khoảnh đất chưa có người chiếm hữu. Họ có quyền khai thác đất đai mà họ chiếm hữu hợp pháp và có trách nhiệm bảo vệ đất đai. *Thứ ba*, đất đai của tổ tiên ông bà truyền lại, người đang chiếm hữu, sử dụng có quyền khai thác, song họ có nghĩa vụ duy trì mảnh đất đó trong phạm vi cộng đồng buôn làng sở tại. Việc bán chuyển nhượng lại đất không được khuyến khích, đặc biệt không được bán hoặc chuyển nhượng đất cho người bên ngoài cộng đồng buôn làng. Việc chuyển nhượng đất đai trong buôn, nếu có, phải được làm với nghi lễ trang trọng để ghi nhận sự thay đổi trong chủ chiếm hữu, sử dụng miếng đất.

#### \* Luật tục về các vi phạm đất đai và chế tài tương ứng

---

<sup>14</sup> Việt Hùng, Hải Ngọc, Phát huy nguồn lực đất đai để phát triển Tây Nguyên toàn diện, bền vững, Trang thông tin Bộ TN&MT, đăng tải ngày 08/12/2018. <http://www.monre.gov.vn/Pages/phan-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien-ben-vung.aspx> (truy cập ngày 22/05/2020).

Luật tục Ê Đê chỉ quy định rằng xâm chiếm đất đai của người khác là hành vi bị cấm mà không quy định cụ thể về mức phạt. Trong trường hợp này, mức phạt có lẽ sẽ được xác định qua quá trình xét xử dưới hình thức phạt mà người xâm chiếm phải trả cho người có đất bị xâm chiếm.

Luật tục Ba Na quy định về tội xâm chiếm đất đai cụ thể hơn so với luật tục Ê Đê, theo đó phân chia thành hai trường hợp:<sup>15</sup>

- Trường hợp xâm phạm bến nước là khu vực đất công của làng thì bị phạt trâu. Trâu được làm thịt cúng bến nước và khai cả làng. Đây là hình phạt rất nặng bởi bến nước hay Giọt nước là khu vực đất sinh hoạt trung tâm của buôn làng, có vị trí sống còn với buôn làng.<sup>16</sup> Xâm phạm tới Giọt nước là xâm phạm tới sự tồn tại của buôn làng.

- Trường hợp xâm chiếm đất đai của người khác thì được coi là hành vi nhẹ hơn. Tuy nhiên mức độ nặng nhẹ tùy thuộc vào diện tích xâm chiếm. Nếu là xâm chiếm diện tích 1 sào thì bị phạt một con heo, nếu xâm chiếm diện tích 1 mẫu thì phạt một con trâu. Tất nhiên đất phải trả lại cho người chủ hợp pháp.

Bên cạnh các hành vi xâm phạm đất đai bị nghiêm cấm và xử phạt nặng trên đây, luật tục Ba Na còn quy định thêm hai hành vi nữa cũng bị coi là xâm phạm đất đai. Hành vi thứ nhất là không trông nom đất đai, bỏ hoang không coi sóc đất đai. Đối với hành vi này người chủ đất có thể bị tịch thu đất.<sup>17</sup> Hành vi thứ hai là chôn người chết trong rẫy của người khác. Đối với hành vi này, người vi phạm phải cúng tẩy uế đất bằng trâu và hiến cho chủ đất một con heo thì tội mới được xóa, lỗi mới được tha.<sup>18</sup>

### 2.2.2. Giải quyết TCĐĐ theo luật tục vùng Tây Nguyên

Cơ chế phân xử TCĐĐ truyền thống ở Tây Nguyên được áp dụng khá linh hoạt. Cơ chế đó có thể được thực hiện thông qua vai trò một người trong dòng họ hoặc trong cộng đồng phân xử, cũng có thể là một hội đồng hoặc nhiều người cùng phân xử. Tuy nhiên, cơ chế phân xử tranh chấp theo luật tục dù dưới hình thức nào cũng thường chú trọng, đề cao những yếu tố sau:

- *Thứ nhất*, việc phân xử tranh chấp luôn đề cao tinh thần hòa giải, làm lành, nhằm khép lại vụ việc trong sự hóa giải giữa hai bên.

- *Thứ hai*, cho dù thiết chế phân xử dưới hình thức, quy mô nào thì cũng luôn đề cao uy tín của người phân xử và việc phân xử luôn coi trọng lý lẽ.

<sup>15</sup> Buôn Krông Tuyết Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, Điều 4, trang 118.

<sup>16</sup> Giọt nước thường là nơi triển đồi có mạch nước ngầm bên trong. Người Ba Na cắm ống nước vào sườn đồi cho nước chảy ra tạo thành các khu vực để lấy nước nên gọi là Bến nước hay Giọt nước. Đây cũng là nơi dân làng đến tắm rửa và lấy nước về sinh hoạt. Nước ở đây trong đến nỗi dân làng thậm chí còn lấy về uống trực tiếp. Giọt nước có vai trò quan trọng trong đời sống buôn làng Ba Na vì nó cung cấp nước cho toàn buôn. Nếu vì một lý do nào đó mà nước ở Giọt nước cạn thì buôn làng sẽ dời làng đi, tìm đến nơi có Giọt nước mới.

<sup>17</sup> Buôn Krông Tuyết Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, Điều 3, trang 650-651.

<sup>18</sup> Buôn Krông Tuyết Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, Điều 5, trang 655.

- *Thứ ba*, quá trình phân xử tranh chấp luôn thể hiện tính khách quan, trung thực, công khai và minh bạch.

- *Thứ tư*, việc phân xử tranh chấp theo luật tục Tây Nguyên rất coi trọng chứng cứ. Đây là một yếu tố đem lại tính thuyết phục cho quá trình xét xử.

Có thể thấy những cơ chế giải quyết tranh chấp theo luật tục khi tiến hành mang dáng dấp cổ xưa và truyền thống, song người Tây Nguyên luôn rất coi trọng các giá trị phổ biến của công lý, công bằng, sự hài hòa trong quá trình giải quyết tranh chấp. Đây thực sự là những giá trị tiên bộ cần được nhận rõ, phát huy và kế thừa bởi nó cũng phù hợp với những giá trị được đề cao trong hệ thống tài phán tranh chấp hiện đại.

### **2.3. Thực trạng pháp luật về giải quyết TCĐĐ vùng Tây Nguyên**

#### *2.3.1. Cơ chế giải quyết tranh chấp dân sự về đất đai*

Cơ chế giải quyết tranh chấp dân sự về đất đai được mô tả trong. Cơ chế đó được thực hiện thông qua quy trình ba bước, ở mỗi bước lại có những bước nhỏ và tính bắt buộc khác nhau.

Ở Bước 1, các bên được khuyến khích tự hòa giải với nhau hoặc giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải cơ sở.<sup>19</sup>

Bước 2: Tiến hành thủ tục hòa giải TCĐĐ tại UBND cấp xã

Bước 3: Giải quyết TCĐĐ bởi tòa án hoặc cơ quan hành chính cấp huyện trở lên

+ Phương án 3a:

Nếu tòa án là cơ quan có thẩm quyền hoặc được lựa chọn để giải quyết TCĐĐ theo quy định trên đây thì thủ tục mà tòa án áp dụng sẽ là thủ tục tố tụng dân sự được điều chỉnh bởi Bộ luật tố tụng dân sự. Lúc này, TCĐĐ được coi là một vụ án dân sự. Tòa án thụ lý vụ án dân sự theo yêu cầu của một trong hai bên, gọi là nguyên đơn trong vụ kiện. Theo thủ tục tố tụng dân sự, vụ án có thể được xét xử qua thủ tục sơ thẩm, sau đó có thể là thủ tục phúc thẩm nếu có kháng cáo, kháng nghị. Trong trường hợp bản án đã có hiệu lực pháp luật mà vẫn có kháng nghị của tòa án hoặc viện kiểm sát có thẩm quyền thì vụ án có thể được xét xử theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm. Trong trường hợp xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm mà bản án đã có hiệu lực pháp luật bị hủy thì vụ án sẽ được xét xử lại từ cấp sơ thẩm.

+ Phương án 3b:

Trường hợp cơ quan hành chính nhà nước, chứ không phải là tòa án, có thẩm quyền và được lựa chọn để giải quyết TCĐĐ thì thẩm quyền cụ thể của cơ quan

---

<sup>19</sup> Khoản 1, Điều 202, Luật đất đai năm 2013.

hành chính nhà nước giải quyết TCĐĐ được xác định theo chủ thể tranh chấp như sau (Bước 3b1):<sup>20</sup>

- Chủ tịch UBND cấp huyện nơi có đất đai tranh chấp giải quyết các TCĐĐ giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau.

- Chủ tịch UBND cấp tỉnh nơi có đất đai tranh chấp giải quyết TCĐĐ mà một bên tranh chấp là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

### 2.3.2. Cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai

Như trên đã đề cập, các tranh chấp hành chính về đất đai có một bên tranh chấp luôn là cơ quan hành chính nhà nước, bên còn lại là các chủ thể “tư”, ví dụ cá nhân, hộ gia đình, tổ chức, cộng đồng .v.v. Nguyên nhân trực tiếp phát sinh loại tranh chấp này là do các cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình thực hiện thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai của mình đã có những quyết định hành chính hoặc thực hiện những hành vi hành chính mà các chủ thể tư cho rằng đã xâm phạm quyền và lợi ích chính đáng của mình đối với đất đai. Vì vậy mà các chủ thể “tư” đi “kiện” các cơ quan hành chính nhà nước.

#### \* Giải quyết bằng cơ chế tòa án

Vụ án tranh chấp hành chính về đất đai được tòa án thụ lý và giải quyết có thể trải qua giai đoạn xét xử sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm, tương tự như khi tòa án giải quyết tranh chấp dân sự về đất đai.

#### \* Giải quyết bằng cơ chế khiếu nại hành chính

Nếu chủ thể đi kiện lựa chọn cơ chế khiếu nại hành chính để giải quyết TCĐĐ của mình với cơ quan hành chính nhà nước thì đây là một thủ tục đơn thuần mang tính hành chính và hoàn toàn do các cơ quan hành chính chủ trì giải quyết. Theo quy định của Luật khiếu nại năm 2011, “khiếu nại” là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.<sup>21</sup> Như vậy, bản chất của cơ chế khiếu nại hành chính không phải là thủ tục tư pháp mà chỉ là thủ tục đề nghị các cơ quan hành chính nhà nước xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính mà các cơ quan hành chính đã ban hành hoặc thực hiện. Người đi kiện được gọi là “Người khiếu nại” và cơ quan hành chính bị kiện được gọi là “Người bị khiếu nại”. Thủ tục giải quyết khiếu nại có thể được thực hiện qua hai bước. Đây cũng là thủ tục chung áp dụng đối với tất cả các loại khiếu nại hành chính, trong đó có khiếu nại hành chính về đất đai.

<sup>20</sup> Điều 203, khoản 3, Luật đất đai năm 2013.

<sup>21</sup> Điều 2, khoản 1, Luật tố tụng hành chính năm 2011.

## **CHƯƠNG III: THỰC TRẠNG TCĐĐ VÀ GIẢI QUYẾT TCĐĐ Ở TÂY NGUYÊN**

### **3.1. Khái quát tình hình TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay**

Bức tranh chung về tình hình TCĐĐ ở Tây Nguyên có thể được khái quát một cách chân thực nhất thông qua hai loại chủ thể: người dân cảm nhận về tình hình TCĐĐ ở địa phương và người dân trực tiếp là đương sự liên quan tới TCĐĐ. Mức độ phổ biến của TCĐĐ thể hiện trước tiên thông qua sự cảm nhận của người dân. Khảo sát của Đề tài trên địa bàn 5 tỉnh Tây Nguyên nửa cuối năm 2019 cho thấy có tới 75% người dân ở khu vực Tây Nguyên cho biết họ nhận thấy có TCĐĐ ở địa phương nơi họ sinh sống. Như vậy, cứ 4 người sinh sống ở Tây Nguyên được hỏi thì đã có 3 người nhận thấy có tình trạng TCĐĐ. Đây là một tỷ lệ rất cao và nó cho thấy tình trạng TCĐĐ ở các địa phương trong khu vực Tây Nguyên là hết sức phổ biến trong giai đoạn hiện nay.

Tình trạng TCĐĐ phổ biến nhất ở Đắk Nông, Lâm Đồng, Đắk Lắk với tỷ lệ người được hỏi nhận biết có TCĐĐ đều tiệm cận và vượt 80%. Ở Gia Lai, TCĐĐ ít phổ biến hơn các tỉnh còn lại với 40% người được hỏi cho biết họ nhận thấy có TCĐĐ ở địa phương. Số liệu khảo sát bằng bảng hỏi này cũng trùng khớp với dữ liệu thu thập được thông qua phỏng vấn sâu.

Nếu xét theo nội dung TCĐĐ, các tranh chấp phổ biến nhất là tranh chấp về quyền sử dụng đất (36% người được hỏi cho rằng ở địa phương có tranh chấp về vấn đề này). Tranh chấp về ranh giới sử dụng đất chiếm 28% là loại TCĐĐ phổ biến thứ hai ở Tây Nguyên theo cảm nhận của người dân. Loại tranh chấp ít phổ biến nhất là tranh chấp về lối đi chung và tranh chấp liên quan tới hợp đồng thuê đất (mỗi loại chiếm 5%). Các tranh chấp liên quan tới cấp GCNQSDĐ và khiếu nại bồi thường giải phóng mặt bằng có mức độ phổ biến trung bình (mỗi loại chiếm 13%). Như vậy, theo cảm nhận của người dân thì TCĐĐ ít phổ biến nhất ở Tây Nguyên là tranh chấp giữa người dân với người dân. Các tranh chấp phổ biến nhất là những tranh chấp liên quan tới đòi quyền đối với đất, các tranh chấp này có thể giữa các loại chủ thể khác nhau song phổ biến hơn là đòi quyền đối với các chủ thể là các tổ chức đang có quyền quản lý, sử dụng đất. Kết quả này cũng phù hợp với kết quả phỏng vấn sâu tại các địa phương ở Tây Nguyên.

Xét theo mức độ phổ biến của TCĐĐ ở từng tỉnh, phân chia theo nội dung tranh chấp, kết quả khảo sát cũng cho thấy một số điểm thú vị. Ở cả 5 tỉnh Tây Nguyên nhìn chung đều theo mô hình chung của toàn khu vực về cơ cấu mức độ phổ biến của TCĐĐ theo nội dung tranh chấp. Ở Đắk Lắk nổi lên gay gắt nhất là tranh chấp về quyền sử dụng đất (chiếm 46%). Ở Gia Lai, nơi TCĐĐ ít phổ biến nhất theo sự cảm nhận của người dân thì loại TCĐĐ phổ biến nhất là tranh chấp về ranh giới sử dụng đất (chiếm 64%, nhiều hơn tất cả các loại tranh chấp khác cộng lại. Ở Đắk Nông, khoảng cách giữa các loại hình tranh chấp cách nhau không quá xa so với các tỉnh còn lại cho thấy ở đây TCĐĐ diễn ra phức tạp và đa dạng hơn so với các tỉnh còn lại.



Trong khi có 75% người dân Tây Nguyên được hỏi thì có 14,4% cho biết họ trực tiếp tham gia vào các TCDD, như vậy là cứ 20 người dân Tây Nguyên thì có 3 người đang trực tiếp có TCDD. Tranh chấp của người dân Tây Nguyên hiện nay chủ yếu là tranh chấp đối với đất trồng cây lâu năm, chiếm hơn một nửa các loại tranh chấp. Xếp thứ hai là tranh chấp đất ở (chiếm 21%) và đất trồng cây hằng năm (chiếm 16%). Các loại đất trồng rừng sản xuất, nuôi trồng thủy sản và đất rừng phòng hộ chiếm tỷ lệ không đáng kể. Ở đây cũng cần lưu ý là khảo sát từ góc độ người dân nên có những loại đất từ góc độ quản lý được phân loại là đất rừng nhưng từ góc độ người dân đang canh tác trên đó sẽ coi đó là đất ở, đất trồng cây hằng năm hoặc lâu năm. Chính vì vậy, tỷ lệ tranh chấp đất trồng rừng sản xuất và rừng phòng hộ lại thấp như vậy. Dẫu sao, kết quả khảo sát này cũng cho thấy các đối tượng TCDD chính hiện nay đều là những loại đất liên quan trực tiếp tới cuộc sống của người dân, đó là đất ở và đất sản xuất. Đặc biệt tỷ lệ tranh chấp đất sản xuất để người dân trồng cây hằng năm và cây lâu năm chiếm tới 71% trong bức tranh chung về TCDD ở Tây Nguyên.

Nếu xét theo độ dài thời gian sử dụng đất của người dân, đất đai có tần suất tranh chấp nhiều nhất là đất đã được người dân sử dụng từ 25 – 40 năm (chiếm 37,2%), tiếp đến là đất đai được sử dụng từ 10 - 25 năm (chiếm 31,9%) và từ 40 năm trở lên (chiếm 28,3%). Đất mà người dân đang sử dụng với thời gian dưới 10 năm có tỷ lệ tranh chấp thấp, chỉ 2,7%. Như vậy 97,3% TCDD ở Tây Nguyên hiện nay tập trung ở các loại đất mà người dân đang sử dụng một cách tương đối ổn định, thường từ 10 năm trở lên. Điều này phần nào giải thích mức độ gay gắt, khó giải quyết của TCDD nơi đây, bởi khi người dân đã sử dụng đất một thời gian dài thì họ có xu hướng thiết lập quyền đối với đất và vì vậy mọi tranh chấp dù bản chất như thế nào thì họ cũng không dễ từ bỏ đất đai mà mình đang sử dụng.

Chiều theo thời gian sử dụng đất khác nhau thì loại đất có tranh chấp nhiều nhất vẫn là đất trồng cây lâu năm. Riêng đối với nhóm dân cư đã sử dụng đất từ 10 – 25 năm không chỉ phổ biến tranh chấp đối với đất trồng cây lâu năm mà cả đất trồng cây hằng năm và đất ở, với mức độ phổ biến gần như tương đương nhau. Kết quả điều tra này cho thấy hai điều:

- Thứ nhất, khẳng định rằng cho dù quy chiếu theo thời gian sử dụng đất thì TCDD ở Tây Nguyên phổ biến vẫn tập trung vào đất sản xuất mà đặc biệt là đất trồng cây lâu năm. Đối với người dân định cư ở Tây Nguyên có thời gian sử dụng đất càng lâu dài thì loại tranh chấp này càng phổ biến.

- Thứ hai, người dân có thời gian sử dụng đất ở Tây Nguyên từ 10 – 25 năm là những người lên định cư ở đây vào khoảng những năm 1995 – 2010. Đây là khoảng thời gian bùng nổ di dân tự do và nhiều vấn đề nóng về đất đai ở khu vực Tây Nguyên. Sự phổ biến trong tranh chấp cả đất ở, đất sản xuất cho thấy một phần nào đó sự phức tạp trong tình hình TCDD liên quan đến nhóm cư dân này mà để giải quyết triệt để cần các biện pháp tổng hợp.

Nếu quy chiếu theo nghề nghiệp của người dân Tây Nguyên có TCĐĐ thì tuyệt đại bộ phận TCĐĐ ở Tây Nguyên là của nông dân (chiếm 92,7%). Các thành phần khác như tiểu thương, làm thuê tự do, nhân viên nhà nước, lực lượng vũ trang, nội trợ... chỉ chiếm 7,8% trong tổng số TCĐĐ. Một lần nữa TCĐĐ của người nông dân cũng chủ yếu là tranh chấp về đất sản xuất nông nghiệp (chiếm 76%), tiếp đến là tranh chấp về đất ở. Các số liệu này cho thấy TCĐĐ ở Tây Nguyên liên quan chủ yếu tới người nông dân và chủ yếu liên quan tới đất sản xuất của họ. Nông dân là lực lượng chiếm đại đa số dân số Tây Nguyên. Điều đó có nghĩa là vấn đề TCĐĐ ở Tây Nguyên đã và đang trực tiếp ảnh hưởng tới đời sống của người Tây Nguyên và tình hình ổn định an ninh trật tự ở khu vực này.

Khảo sát cho thấy các TCĐĐ mà người dân Tây Nguyên đang gặp phải là các tranh chấp với các chủ thể sau: Tranh chấp giữa người dân với người dân, giữa người dân với công ty lâm nghiệp, giữa người dân với công ty cao su, giữa người dân với công ty cà phê, giữa người dân với nhà nước liên quan tới đền bù giải phóng mặt bằng. Trong đó người dân Tây Nguyên tranh chấp nhiều nhất với các công ty cao su (chiếm 45%), công ty lâm nghiệp (chiếm 25%) và công ty cà phê (chiếm 15%). Tranh chấp nội bộ trong dân chiếm tỉ trọng ít nhất (4%). Tranh chấp giữa người dân với nhà nước liên quan tới đền bù giải phóng mặt bằng chiếm 11%. Số liệu khảo sát này cũng phù hợp với đặc thù của Tây Nguyên và phù hợp với các báo cáo của chính quyền các tỉnh Tây Nguyên về tình hình TCĐĐ, theo đó các TCĐĐ gay gắt nhất xảy ra giữa người dân và các công ty lâm nghiệp, công ty lâm nghiệp và tranh chấp liên quan tới đền bù giải phóng mặt bằng. Đây cũng là những tranh chấp thường trở nên phức tạp, kéo dài và khó giải quyết dứt điểm.

Qua những số liệu khảo sát cơ bản phân tích trên đây có thể thấy nhìn bức tranh tổng thể TCĐĐ ở Tây Nguyên chủ yếu liên quan tới người nông dân, thành phần đa số ở khu vực này. Đối tượng tranh chấp chủ yếu là đất sản xuất nông nghiệp và chủ thể tranh chấp chủ yếu với người nông dân là những pháp nhân được giao quyền sử dụng, quản lý phần lớn đất đai ở Tây Nguyên hiện nay, đó là các công ty lâm nghiệp, công ty nông nghiệp, công ty cao su. Điều này phần nào cho thấy mức độ nghiêm trọng và khả năng tác động tiêu cực tới tình hình an ninh, trật tự, đời sống xã hội ở Tây Nguyên nếu tình hình TCĐĐ không được giải quyết một cách hiệu quả và triệt để.

Dưới đây sẽ phân tích chi tiết thực trạng TCĐĐ của các loại hình TCĐĐ cụ thể ở Tây Nguyên.

### **3.2. Thực trạng TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ giữa người dân với người dân**

#### *3.2.1. Các loại hình tranh chấp phổ biến giữa người dân với người dân, giữa người dân với cộng đồng ở Tây Nguyên*

Trước tiên, ở Tây Nguyên có sự hiện diện của các TCĐĐ thông thường giữa người dân với người dân như các tranh chấp về thừa kế đối với đất, tranh chấp hợp

đồng mua bán đất, tranh chấp ngõ đi vào nhà của các hộ gia đình. Những tranh chấp này trong những năm qua đều có dấu hiệu gia tăng thể hiện qua các vụ việc được thụ lý tại tòa án ở 5 tỉnh Tây Nguyên. Các tranh chấp loại này đặc biệt phổ biến ở các địa phương đang trong quá trình đô thị hóa.

Bên cạnh các hình thức tranh chấp thông thường, quá trình khảo sát cho thấy TCĐĐ giữa người dân với người dân ở Tây Nguyên còn tồn tại dưới những hình thức mang tính đặc thù:

- *Thứ nhất*, tranh chấp trên đất được coi là đất luân anh của đồng bào dân tộc tại chỗ.

- *Thứ hai*, tranh chấp về “quyền sử dụng đất” giữa hai cá nhân có lợi ích thực tế liên quan tới đất nhưng mảnh đất tranh chấp lại đang thuộc quyền sử dụng hợp pháp của một chủ thể khác.

- *Thứ ba*, tranh chấp về việc đất bị cấp trùng sổ đỏ hoặc cấp nhầm sổ đỏ.

- *Thứ tư*, tranh chấp về việc chủ sử dụng đất liền kề không cho tiếp cận vào đất, hay nói cách khác là tranh chấp do không có lối đi vào đất. Tranh chấp loại này xảy ra khi một người có đất rẫy đang canh tác và có thể đã có sổ đỏ đối với đất. Con đường mà họ vẫn dùng để tiếp cận vào đất của mình lại nằm trong sổ đỏ của người sử dụng đất liền kề. Khi người sử dụng đất liền kề không cho người có rẫy đi qua phần đất trong sổ đỏ của mình bằng cách làm tường ngăn rào phần đất của họ lại thì cũng rào luôn đường đi vào rẫy và người có đất rẫy không tiếp cận vào rẫy của mình được nữa. Loại tranh chấp do bất ngờ bị mất lối đi như vậy diễn ra phổ biến ở Kon Tum và Đắk Nông. Cá biệt ở thôn Phú Xuân, Thành phố Gia Nghĩa xảy ra tranh chấp một hộ phía trên rào đường đi trong sổ đỏ của mình lại dẫn tới 4 hộ có đất phía dưới không thể tiếp cận vào rẫy của mình.

- *Thứ năm*, tranh chấp về diện tích đất mua không khớp với diện tích đất được ghi trong GCNQSDĐ, ranh giới đất không khớp với ranh giới trong GCNQSDĐ.

- *Thứ sáu*, tranh chấp giữa người dân và cộng đồng liên quan tới đất rừng hoặc đất công.

Một đặc điểm của TCĐĐ ở Tây Nguyên là hiếm khi xảy ra trong khu vực người dân tộc thiểu số tại chỗ sinh sống. Số liệu khảo sát bằng phiếu hỏi ghi nhận có trường hợp người dân tộc thiểu số tại chỗ có TCĐĐ song các tranh chấp đó đều chỉ liên quan tới các công ty nông, lâm nghiệp. Không có trường hợp TCĐĐ trong nội bộ cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ. Quá trình phỏng vấn sâu ở các thôn, buôn cho thấy kết quả tương tự, ví dụ làng Bar gốc là làng dân tộc thiểu số tại chỗ được di dời tái định cư từ Vườn quốc gia Chư Mom Ray, tỉnh Kon Tum từ năm 1997. Khi di dời trong làng có khoảng 100 hộ, đến nay đã tăng lên 187 hộ. Diện tích được cấp từ thửa ban đầu không tăng dẫn tới tình trạng diện tích các hộ càng ngày càng bị thu hẹp lại. Nhu cầu về đất hết sức bức xúc nhưng dân làng cũng chỉ

kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền để được cấp thêm đất mà không có tình trạng tranh chấp đất trong làng. Ở những cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ ở Tây Nguyên có phát sinh TCĐĐ giữa dân – dân thì chủ yếu là những tranh chấp thông thường trong cộng đồng như tranh chấp về chia tài sản thừa kế là đất đai, tranh chấp do bố mẹ chia đất cho con hoặc tranh chấp về lối đi song những tranh chấp đó thường được giải quyết êm thấm trong nội bộ cộng đồng mà không phát sinh điểm nóng.

### *3.2.2. Các tranh chấp tiềm ẩn giữa người dân với người dân*

Bên cạnh các loại hình TCĐĐ giữa người dân với người dân đã bộc phát như đề cập trên đây, trên địa bàn một số tỉnh Tây Nguyên còn một số loại hình tranh chấp tiềm ẩn, tuy chưa bộc phát song trong tương lai khả năng bộc phát rất cao và khi bộc phát thì tính phức tạp cũng rất lớn. Các tranh chấp tiềm ẩn này chủ yếu do các tồn tại của các dự án sau khi thu hồi đất của bà con hoặc sử dụng đất của bà con không hiệu quả dẫn tới cộng đồng dân cư tại chỗ quay trở lại chiếm các miếng đất mà trước đây của mình. Hoạt động chiếm lại đất là tự phát nên khoảng đất được chiếm lại của các cá nhân hoặc hộ gia đình không trùng khớp với mảnh đất trước đây họ đã giao vào dự án, vô hình trung dẫn tới hình trạng mọi người đang canh tác trên đất mà trước đây thuộc về người khác, thậm chí đã có sổ đỏ đứng tên người khác. Tranh chấp tiềm ẩn sẽ trở thành tranh chấp thực tế khi người có đất trước đây quay trở lại đòi đất.

### *3.2.3. Một số nguyên nhân đặc thù dẫn tới sự phức tạp trong TCĐĐ giữa người dân với người dân ở Tây Nguyên*

Như số liệu khảo sát trình bày ở mục 3.1.1 cho thấy TCĐĐ giữa người dân với người dân chỉ chiếm tỷ lệ ít nhất trong bức tranh toàn cảnh về TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay. Tuy vậy, những hình thức tranh chấp khá đa dạng như phân tích trên đây cho thấy các TCĐĐ thuộc loại này có những yếu tố phức tạp rất khó giải quyết, có những trường hợp có thể làm cho việc giải quyết đi vào bế tắc. Sự phức tạp đó được gây ra bởi một số nguyên nhân:

- Nguyên nhân đầu tiên phải nói tới là công tác quản lý đất đai của hầu hết các tỉnh Tây Nguyên từ trước đến nay đều hết sức yếu kém.
- Một nguyên nhân khác dẫn tới sự phức tạp trong TCĐĐ giữa người dân với người dân ở Tây Nguyên là sự khác biệt về phong tục tập quán của đồng bào dân tộc tại chỗ.

### *3.2.4. Thực trạng giải quyết TCĐĐ giữa người dân với người dân, giữa người dân và cộng đồng ở Tây Nguyên*

Ở các địa phương của Tây Nguyên, TCĐĐ giữa người dân với người dân thường được giải quyết từ cấp cơ sở theo đúng quy định tại Điều 202 của Luật Đất đai năm 2015 và Nghị định 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ.

Tại các buôn, làng có cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ sinh sống hoặc nơi có nhà thờ Công giáo, thủ tục giải quyết TCĐĐ được giải quyết khởi đầu theo luật tục. Tranh chấp giữa các thành viên trong gia đình thì trong gia đình tự giải quyết. Nếu là tranh chấp giữa hai người thuộc hai gia đình, hai dòng họ khác nhau thì đại diện có uy tín của hai gia đình, hai dòng họ gặp nhau để giải quyết, già làng được mời tham dự. Nếu tranh chấp lớn thì mới cần già làng giải quyết.

Đối với TCĐĐ giữa người dân với người dân ở những nơi không phải là cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ, thủ tục giải quyết tranh chấp được thực hiện theo thủ tục hòa giải cơ sở tại cấp thôn. Nếu cấp thôn không hòa giải được thì đưa lên cấp xã hòa giải theo Điều 202, Luật đất đai năm 2013.

Theo quy định tại Điều 203, Luật đất đai năm 2013, nếu hòa giải không thành ở cấp xã thì các bên có thể đưa tranh chấp của mình lên tòa án có thẩm quyền hoặc UBND có thẩm quyền (đối với đất đai không có các giấy tờ quy định tại Điều 100, Luật đất đai năm 2013). Trên thực tế, hầu hết các tranh chấp không hòa giải được ở cấp xã được đưa ra tòa án giải quyết. Thủ tục giải quyết thực hiện theo Bộ luật tố tụng dân sự. Lúc này không còn là thủ tục hòa giải mà tòa án sẽ ra phán quyết và các bên buộc phải tuân theo.

### **3.3. Thực trạng TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ giữa người dân với công ty cà phê, công ty cao su có hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết**

#### *3.3.1. Thực trạng TCĐĐ giữa người dân với công ty cà phê, công ty cao su có hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết*

Tranh chấp giữa người dân với các công ty cà phê, công ty cao su liên quan tới hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết là những tranh chấp trực tiếp và trước tiên về các điều khoản giao khoán trong hợp đồng chứ không liên quan trực tiếp đến đất đai. Mỗi hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết đều liên quan tới một khoảnh đất cụ thể trên đó có cây cà phê, cây cao su được giao khoán cho người dân canh tác nộp sản lượng khoán cho công ty. Kể từ những năm 2003 trở lại đây, cà phê và mủ cao su xuống giá nhiều dẫn tới thu nhập bèo con gặp nhiều khó khăn, sản xuất không hiệu quả, mức khoán không thay đổi làm cho cuộc sống của người nông dân nhận khoán càng khó khăn hơn. Ở chiều ngược lại công việc kinh doanh của công ty cà phê, công ty cao su cũng bị đi xuống, tất cả đều trông chờ vào mức khoán đối với người nông dân. Phía công ty muốn giữ nguyên mức khoán và muốn người nông dân nộp đủ để công ty không bị phá sản, người nông dân muốn giảm mức khoán để đời sống bớt khó khăn. Khi đến cao trào thì người nông dân từ chối nộp sản cho công ty và công ty kiện ra tòa án hoặc có những biện pháp ép nhằm buộc người nông dân nộp khoán. Sự giằng co giữa người nông dân và công ty dẫn tới chỗ người nông dân từ chối giảm sản lượng khoán, họ cảm thấy sự bất an với hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết từ đó dẫn tới tìm cách đòi đất để tự mình canh tác. Về phía công ty tất nhiên không chấp nhận điều đó. Do sự phức tạp từ quá trình lịch sử hợp đồng liên kết và hợp đồng khoán làm cho mỗi bên đều có cơ sở nhất định cho lập luận của mình. TCĐĐ liên quan tới hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết

giữa người dân với công ty cà phê, công ty cao su nói riêng, các công ty nông, lâm nghiệp nói chung, đã trở thành phổ biến, xảy ra ở tất cả các tỉnh Tây Nguyên, trong đó đặc biệt nóng là ở Đắk Lắk và Kon Tum, nơi có nhiều công ty cà phê và công ty cao su. Theo báo cáo của UBND tỉnh Đắk Lắk, từ năm 2011 đến nay toàn tỉnh có 19 vụ việc phức tạp liên quan tới TCĐĐ thì 5 vụ trong số đó liên quan tới hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết với các công ty cà phê, công ty cao su.<sup>22</sup> Kết quả khảo sát cũng cho thấy, TCĐĐ thuộc loại này không những xảy ra khá phổ biến mà còn có những đặc thù riêng rất phức tạp, khó giải quyết. Điều hiểu rõ hơn về thực trạng TCĐĐ liên quan tới hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết ở Tây Nguyên, sau đây sẽ khảo cứu 03 trường hợp điển hình, xảy ra ở Công ty cà phê Thắng Lợi, Công ty cà phê Phước An ở tỉnh Đắk Lắk và Công ty cao su Kon Tum ở tỉnh Kon Tum.

### *3.3.2. Nguyên nhân TCĐĐ giữa người dân với công ty cà phê, công ty cao su có hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết*

TCĐĐ xuất phát từ hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết thường hết sức phức tạp vì khả năng dẫn tới khiếu kiện đông người rất cao. Điển hình là các trường hợp khiếu kiện đông người tại huyện Krông Pắc Đắk Lắk liên quan tới Công ty cà phê Thắng Lợi (năm 2019), Công ty cà phê Phước An (năm 2016), tại huyện Sa Thầy, Kon Tum liên quan tới Công ty cao su Kon Tum (2014), tại huyện Chư Prông liên quan tới Chi nhánh Ia Phin của Công ty TNHH MTV cà phê Gia Lai (2017)... Lý do là vì các công ty cà phê, cao su thường có hàng ngàn công nhân. Các hợp đồng khoán và hợp đồng liên kết thường được làm theo mẫu thống nhất và áp dụng cho các nhóm đất giống nhau. Các vấn đề liên quan tới hợp đồng thường tác động đồng loạt tới tất cả người lao động của công ty.

Có một số nguyên nhân cơ bản dẫn tới TCĐĐ liên quan tới hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết như sau:

- *Thứ nhất*, giá cà phê, cao su xuống quá thấp làm cho đời sống của người nông dân và tình hình kinh doanh của công ty cà phê, công ty cao su trở nên khó khăn.

- *Thứ hai*, sự bất hợp lý hoặc thiếu rõ ràng trong hợp đồng khoán của một số doanh nghiệp làm cho gánh nặng đè lên vai người lao động khiến họ cảm thấy bất công và không thể chịu đựng được mức khoán sản.

- *Thứ ba*, các công ty cà phê, công ty cao su chưa nhanh nhạy trong đa dạng hóa cây trồng, tạo lối ra cho bản thân và người lao động qua đó làm cho người lao động gắn bó chặt chẽ hơn với công ty trên cơ sở hợp đồng liên kết.

- *Thứ tư*, nguồn gốc đất đưa vào các công ty và sự gắn bó của người dân đối với đất.

---

<sup>22</sup> UBND tỉnh Đắk Lắk, Báo cáo về thực trạng dân di cư tự do và tình hình xử lý, giải quyết tranh chấp đất đai tại các nông, lâm trường quốc doanh trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk, 4/9/2018, Hội nghị Giải pháp ổn định dân di cư tự do – Tình hình quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường tại Tây nguyên, Buôn Ma Thuột, Đắk Lắk, 9/12/2018.

- Thứ năm, giá và giá trị của đất đai ngày càng lên đặc biệt ở những khu vực đô thị hóa.

- Thứ sáu, người lao động thiếu thông tin, chưa hiểu rõ về cổ phần hóa, cảm thấy bị loại ra ngoài quá trình cổ phần hóa, từ đó suy nghĩ tiêu cực về cổ phần hóa.

### 3.3.3. Thực trạng giải quyết TCDĐ giữa người dân với công ty cà phê, công ty cao su có hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết

Kết quả phỏng vấn sâu cho thấy tranh chấp hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết ở các tỉnh Tây Nguyên thường được giải quyết trước tiên thông qua việc người lao động làm việc với công ty nông, lâm nghiệp. Thường thì người lao động đề đạt nguyện vọng giảm sản lượng khoán hoặc thối mắc của mình đối với hợp đồng khoán lên bên giao khoán. Việc phản ánh nguyện vọng này có thể được thực hiện bằng đơn hoặc thông qua các đội sản xuất, ví dụ trường hợp ở Công ty cà phê Thăng Lợi. Bên giao khoán thường sẽ không trả lời ngay các yêu cầu của người dân và tìm cách trì hoãn càng lâu càng tốt. Cho đến khi người dân không nộp sản lượng khoán thì lúc đó công ty mới trả lời.

Khi giữa công ty và người nhận khoán, cũng là người lao động của công ty, không tìm được tiếng nói chung, các công ty thường kiện người nhận khoán ra tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự. Điều này là hợp lý và hợp pháp bởi tranh chấp giữa hai bên khi đó về thực chất là tranh chấp về điều khoản của hợp đồng khoán. Trong số các trường hợp kiện như vậy, thường thì tòa án sẽ tuyên người nhận khoán phải nộp khoán theo hợp đồng. Khi đó thường tranh chấp sẽ bị đẩy lên cao hơn và người lao động sẽ tìm các cơ sở hợp lý để đòi đất, đặc biệt là nếu xuất hiện các tình tiết mới như việc đưa đất liên kết vào phương án cổ phần hóa ở Công ty cà phê Thăng Lợi. Lý do người lao động thường đưa ra thường là:

- Đất do họ đã khai hoang, canh tác từ ban đầu và đưa vào công ty để canh tác cà phê, cao su, ví dụ trường hợp ở Sa Sơn hay ở Công ty cà phê Phước An;

- Đất do ông bà, tổ tiên họ để lại, ví dụ trường hợp Công ty cà phê Phước An;

- Đất do họ khai hoang, tự đầu tư, tự canh tác, không phải nộp khoán sản cho công ty, ví dụ trường hợp đất liên kết ở Công ty cà phê Thăng Lợi;

- Đất do họ đã mua một phần vườn cây trên đó, ví dụ trường hợp đất khoán ở Công ty cà phê Thăng Lợi.

Nếu không có cơ sở để chuyển hướng sang đòi đất thì tranh chấp chỉ dừng lại ở hợp đồng khoán. Song nếu tranh chấp hợp đồng khoán chuyển sang TCDĐ thì lúc này sự căng thẳng đã lên cao và thường thì lúc đó chính quyền địa phương mới vào cuộc. Cách thức giải quyết lúc này thường là theo thủ tục giải quyết khiếu nại chứ không theo thủ tục giải quyết TCDĐ như quy định của Luật đất đai năm 2013. UBND tỉnh sẽ chỉ đạo UBND huyện tổ chức đối thoại với người dân, giải đáp những vấn đề thắc mắc của người dân. Nếu vụ việc đã bùng phát thành khiếu kiện đông người thì có những biện pháp đối phó nhằm bảo đảm an ninh, trật tự ở khu

vực. Các biện pháp vận động, tác động để người dân tuân thủ hợp đồng khoán, tuân thủ phán quyết của tòa án cũng có thể được áp dụng. Tuy nhiên, đối với hầu hết các trường hợp TCĐĐ liên quan tới hợp đồng khoán căng thẳng chỉ lắng xuống khi cơ quan nhà nước có các văn bản bảo đảm sự tiếp cận của người dân đối với đất đai hoặc có cơ chế khoán hợp lý cho người dân, ví dụ trường hợp ở Sa Sơn, Chi nhánh Ia Phìn của Công ty cà phê Gia Lai, Công ty cà phê Phước An. Trường hợp người lại thì dù có thể không bùng phát thành điểm nóng song tranh chấp vẫn còn âm ỉ và gay gắt, ví dụ trường hợp ở Công ty cà phê Thăng Lợi.

### **3.4. Thực trạng tranh chấp và giải quyết TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất**

Tranh chấp giữa người dân với các chủ thể được giao đất khác với tranh chấp giữa người dân và các công ty nông, lâm nghiệp liên quan tới hợp đồng khoán được phân tích trên đây ở chỗ nó không phát sinh trên cơ sở hợp đồng giữa hai bên. Tranh chấp ở đây là trực tiếp đối với đất, không có việc người dân đòi giảm mức khoán rồi sau đó chuyển sang tranh chấp đất.

TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể được giao đất tồn tại dưới nhiều hình thái khác nhau. Xét từ góc độ đối tượng tranh chấp, đất bị tranh chấp có thể là đất do các công ty nông, lâm nghiệp quản lý, do chính quyền địa phương quản lý, do các ban quản lý rừng quản lý hoặc do các chủ thể khác như các dự án, các cơ quan, tổ chức nhà nước quản lý. Xét từ góc độ nội dung tranh chấp có thể phân loại thành tranh chấp liên quan tới việc giao đất chồng lấn; tranh chấp do lấn chiếm đất; tranh chấp do đòi lại đất ông bà, đất luân canh, đất góp hợp đồng; hoặc tranh chấp đất do mua của đồng bào từ trước. Trước khi tìm hiểu kỹ về thực trạng TCĐĐ giữa người và các chủ thể được giao đất ở Tây Nguyên, sau đây sẽ trình bày khái quát bức tranh toàn cảnh của loại tranh chấp này qua một vài số liệu cơ bản.

#### *3.4.1. TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất ở Tây Nguyên qua số liệu cơ bản*

Trong các số liệu thống kê, báo cáo của các cơ quan nhà nước cũng như các nghiên cứu khoa học đều cho rằng TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể được Nhà nước giao đất là loại TCĐĐ phổ biến nhất và có hình thức đa dạng nhất ở Tây Nguyên hiện nay. Nhận định này thể hiện qua một số số liệu sau.

#### *3.4.2. Các hình thái TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất ở Tây Nguyên*

##### **3.4.2.1. Phân loại tranh chấp theo chủ thể quản lý đất hợp pháp**

Như trên đã đề cập, trong TCĐĐ giữa người dân và chủ thể được Nhà nước giao đất hợp pháp, đất đai là đối tượng của tranh chấp đã được giao cho một chủ thể khác. Chủ thể đó có thể là công ty nông nghiệp, công ty lâm nghiệp, các ban quản lý rừng, chính quyền địa phương mà trực tiếp là cấp xã, các dự án, các chủ thể khác được giao đất.



- *Thứ nhất*, tranh chấp đối với đất được giao cho công ty nông nghiệp, công ty lâm nghiệp quản lý.

Tranh chấp giữa người dân với các chủ thể là các công ty nông nghiệp, công ty lâm nghiệp thường diễn ra gay gắt và dễ bùng phát thành các điểm nóng, khiếu kiện đông người. Toàn bộ tranh chấp giữa người dân và chủ thể được Nhà nước giao đất có dấu hiệu phức tạp, kéo dài ở Đắk Lắk đều là tranh chấp đất giữa người dân và các công ty nông, lâm nghiệp, ví dụ Công ty lâm nghiệp Phước An, Công ty cà phê Việt Thắng, Công ty TNHH MTV cao su Đắk Lắk... Ở Đắk Nông cũng có thực tiễn tương tự, đặc biệt có những vụ đã dẫn tới xung đột gây án mạng như vụ tranh chấp đất tại Công ty Long Sơn, huyện Tuy Đức. Lý do có lẽ là vì chủ thể được giao đất ở đây là các doanh nghiệp hoạt động vì lợi nhuận. Họ có lợi ích và lợi nhuận gắn chặt với đất nên khi có hiện tượng xâm canh hoặc xâm lấn trên phần đất đã được giao thì họ thường phản ứng quyết liệt để bảo vệ lợi ích và tài sản của mình.

- *Thứ hai*, tranh chấp đối với đất do các ban quản lý rừng quản lý.

TCĐĐ giữa người dân với các ban quản lý rừng chủ yếu tồn tại dưới các hình thức người dân có đất xen canh nằm trong diện tích được giao ngay từ khi thành lập ban quản lý rừng hoặc người dân xâm lấn đất rừng để canh tác. Các vụ việc điển hình như đất chông lán, xen canh ở vườn quốc gia Chư Mom Ray, Sa Thầy, Kon Tum, ở vườn quốc gia Yok Đôn, Ea Súp, Đắk Lắk, ở Ban quản lý rừng Đắk Hà, ở ban quản lý rừng phòng hộ Ia Mơ, Ia Grai, An Khê, Gia Lai ...

Qua phỏng vấn sâu cho thấy tỷ lệ tranh chấp đất giữa người dân với các ban quản lý rừng là rất lớn. Tuy nhiên các tranh chấp thường ít bùng phát thành điểm nóng mà thường diễn ra âm thầm bởi lẽ các ban quản lý rừng thiếu nguồn lực để bảo vệ rừng. Thậm chí có những ban quản lý rừng còn dấu diện tích bị lấn chiếm, có những ban quản lý còn không gọi là hành vi lấn chiếm đất rừng bởi không xử lý được hành vi vi phạm.

- *Thứ ba*, tranh chấp đối với đất do các UBND cấp xã quản lý

Giống như TCĐĐ với các ban quản lý rừng, TCĐĐ giữa người dân với xã thường không bùng phát thành điểm nóng mà diễn ra âm thầm chủ yếu dưới hình thức người dân xen canh và xâm lấn đất để canh tác và UBND cấp xã không có các biện pháp quyết liệt. Nguyên nhân một phần cũng do các UBND cấp xã thiếu nguồn lực và năng lực quản lý đất. Mỗi xã chỉ có từ 2-3 cán bộ địa chính quản lý từ vài trăm tới vài ngàn héc ta đất các loại. Bên cạnh đó xét về mặt pháp lý các UBND cấp xã không phải là chủ rừng mà chỉ là cơ quan quản lý nhà nước ở cấp cơ sở quản lý đất đai được giao, do vậy về mặt pháp lý họ không phải thực hiện nghĩa vụ của chủ rừng.<sup>23</sup>

- *Thứ tư*, tranh chấp đối với đất do các dự án, các chủ thể khác quản lý

---

<sup>23</sup> Xem Điều 8, 73, 74, Luật Lâm nghiệp 2017.

Ngoài các chủ thể quản lý đất chủ yếu như liệt kê trên đây ở Tây Nguyên còn một số loại chủ thể được giao đất khác như các dự án kinh tế xã hội, các dự án thủy điện, các cơ quan nhà nước...

#### 3.4.2.2. Phân loại theo nội dung TCDD

Nếu phân loại theo nội dung tranh chấp thì TCDD giữa người dân với chủ thể được Nhà nước giao đất ở Tây Nguyên hiện đang diễn ra dưới 4 hình thái lớn là tranh chấp đất chồng lấn; tranh chấp đất lấn chiếm sau khi các chủ thể được giao đất; tranh chấp đòi lại đất ông bà, đất luân canh, đất góp hợp đồng; tranh chấp đòi đất đã mua của đồng bào. Dưới đây trình bày thực trạng của từng hình thái.

- Tranh chấp đất chồng lấn

Khi một doanh nghiệp, tổ chức hoặc ban quản lý rừng được giao một diện tích lớn mà trên đó đã có một phần diện tích nào đó đã và đang có bà con canh tác thì diện tích đất đó gọi là đất chồng lấn. Thông thường khi đất được giao thì chủ thể được giao đất và cơ quan nhà nước không phát hiện ra hoặc lờ đi diện tích đất chồng lấn. Các diện tích thường có đất chồng lấn nhiều nhất ở Tây Nguyên là diện tích đất được giao cho các ban quản lý rừng, công ty lâm nghiệp bởi lẽ các đơn vị này được giao diện tích lớn theo tiểu khu, khi giao đất khó có thể phát hiện trên thực địa đất đã có bà con kinh doanh từ trước. Đối với các công ty nông nghiệp như công ty cà phê, công ty chè ít có diện tích chồng lấn bởi lẽ diện tích đất của các công ty này thường là nhỏ, khoảng vài trăm ha, sau khi được giao thì tiến hành canh tác trên toàn bộ diện tích, nếu có chồng lấn thì cũng sẽ phát hiện ra ngay. Đối với các công ty cao su được giao diện tích đất rất lớn, có thể lên tới vài nghìn ha, song cũng ít có đất chồng lấn bởi đất các công ty cao su thường có địa thế bằng phẳng, được trồng cao su trên toàn bộ diện tích và dễ quản lý.

Như vậy đất chồng lấn đã tồn tại ngay từ khi giao đất cho các chủ thể. Người dân canh tác trên đất chồng lấn thường là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ đã canh tác trên đất từ trước khi các chủ thể được giao đất được thành lập. Khi đất được giao cho chủ thể nào đó mà không phát hiện ra trên đất có diện tích chồng lấn thì đã gây ra sự mâu thuẫn giữa quyền của người đã khai thác, sử dụng đất từ trước với quyền của chủ thể được Nhà nước giao đất hợp pháp. Mâu thuẫn này bộc phát thành tranh chấp khi chủ thể được giao đất hợp pháp đòi thực hiện quyền của mình trên diện tích đất chồng lấn, khi đó va chạm với lợi ích của người dân. Tranh chấp đối với đất chồng lấn có bùng phát thành điểm nóng hay không tùy thuộc vào cách xử lý của chủ thể được giao đất hợp pháp. Các ban quản lý rừng thường phản ứng ít gay gắt do tính chất sở hữu công, phi lợi nhuận. Trong khi đó các công ty lâm nghiệp, đặc biệt là công ty tư nhân, có thể phản ứng rất gay gắt và dễ phát sinh điểm nóng. Có trường hợp đã xảy ra xung đột đông người, thậm chí án mạng.

- Tranh chấp đất lấn chiếm sau khi các chủ thể được giao đất

Đất lấn chiếm về mặt hình thức giống với đất chồng lấn. Hai trường hợp đều liên quan đến mảnh đất về mặt pháp lý đã được giao cho một chủ thể nào đó song

trên thực tế đang có người dân canh tác. Điểm khác biệt ở đây là về thời điểm người dân bắt đầu khai hoang, canh tác trên đất. Đối với đất chông lán, thời điểm đó có trước khi đất được giao cho chủ thể khác; đối với đất lán chiếm, thời điểm đó có sau khi đất được giao. Nói cách khác đất đã được giao một cách hợp pháp cho một chủ thể nào đó và sau đó người dân đến khai hoang, canh tác mà không được sự đồng ý của chủ thể được giao đất. Đây thực sự là hành vi lấn chiếm mà trên thực tế cũng có thể được gọi một cách nhẹ nhàng hơn, để nhận được sự chia sẻ của người dân hơn, là “khai hoang đất rẫy”. Cần thấy rằng, sự phân biệt này có thể rõ ràng về mặt lý luận, song trên thực tế tranh chấp đất chông lán và tranh chấp đất lán chiếm có thể rất khó phân biệt với nhau. Lý do là vì khi tranh chấp xảy ra trên thực tế, tức là khi người được giao đất tiến hành các biện pháp nhằm lấy lại đất đã được giao cho mình nhưng trên đó có người dân đang canh tác thì rất khó xác định hoạt động canh tác của người dân thực tế có từ khi nào. Trong một số trường hợp cụ thể như phân tích dưới đây, tình trạng xen canh có thể bắt đầu do sự chông lán khi giao đất nhưng sau đó do chủ thể được giao đất quản lý không tốt nên từ diện tích chông lán người dân mở rộng thêm diện tích canh tác và trở thành lấn chiếm.

Kết quả khảo sát của đề tài về tình trạng khai hoang đất rẫy ở Tây Nguyên cho thấy có 36,3% số người được hỏi nói rằng họ có tiến hành khai hoang đất rẫy. Như vậy tính bình quân cứ 10 người thì có ít nhất 3 người ở Tây Nguyên có tiến hành khai hoang đất rẫy, nói cách khác là lấn chiếm đất. Xét trong điều kiện người dân tự nhận có khai hoang hay không thì đây là một tỷ lệ lớn, cho thấy tình trạng lấn chiếm đất ở Tây Nguyên là rất phổ biến. Diện tích khai hoang phổ biến nằm trong khoảng 2-3 ha, cá biệt có trường hợp khai hoang tới 7 ha. Tỷ lệ người dân nhận có khai hoang đất rẫy nhiều nhất ở Kon Tum với 49%, Lâm Đồng với 44% và Đắk Lắk 42%, tiếp đến là Đắk Nông và Gia Lai với tỷ lệ lần lượt 23% và 13%.

Từ góc độ quan sát của người dân, 40,1% người được hỏi cho biết có thấy hiện tượng lấn chiếm đất ở khu vực mình sinh sống. Tỷ lệ tương tự người trả lời cho rằng không có lấn chiếm đất. Đắk Nông là tỉnh có số người cảm nhận nhiều nhất về lấn chiếm đất với 65% người được hỏi trả lời có thấy hiện tượng lấn chiếm đất, tiếp sau đó là Lâm Đồng (52%) và Kon Tum (48%). Có hai tỉnh có số người trả lời không thấy có lấn chiếm đất nhiều hơn số người thấy có lấn chiếm đất là Đắk Lắk và Gia lai.

Thành phần người dân lấn chiếm đất trên toàn khu vực Tây Nguyên chủ yếu là dân di cư tự do (chiếm 62%), tiếp đến là dân di cư theo kế hoạch, tức là người dân vào Tây Nguyên theo các chương trình kinh tế mới (chiếm 24%). Số người dân tộc thiểu số tại chỗ là những người ít lấn chiếm đất nhất với tỷ lệ 13%. Tỷ lệ này ở từng tỉnh có sự khác biệt nhất định ở một số tỉnh. Q Kon Tum, dân di cư theo kế hoạch là người lấn chiếm đất nhiều nhất và người di cư tự do lấn chiếm đất ít nhất. Ở Đắk Nông, người lấn chiếm đất nhiều nhất lại là người dân tộc tại chỗ và người lấn chiếm ít nhất là người di cư theo kế hoạch.

Lý do chủ yếu của việc lấn chiếm đất ở Tây Nguyên là nhu cầu về đất canh tác sản xuất. Gần 80% người có khai hoang đất rẫy nêu lý do thiếu đất canh tác, sản xuất. Chỉ có 20,9% khai hoang đất rẫy để mở rộng canh tác, sản xuất để tăng thu nhập.

Về thu nhập, 78,3% người có khai hoang đất rẫy có thu nhập trung bình, 8,3% là người có thu nhập thấp. Như vậy, người lấn chiếm đất ở Tây Nguyên chiếm tuyệt đại đa số là người nông dân có thu nhập trung bình và thấp, có nhu cầu đối với đất để canh tác, sản xuất.

Trên đây là thực trạng chung về tranh chấp đất lấn chiếm ở khu vực Tây Nguyên khảo sát từ góc độ người lấn chiếm đất và sự cảm nhận chung của người dân.

- Tranh chấp đòi lại đất ông bà, đất luân canh, đất góp vào hợp đồng với doanh nghiệp từ trước

Trong tranh chấp đòi lại đất ông bà, đất luân canh, đất góp vào hợp đồng với doanh nghiệp ở Tây Nguyên, một bên trong tranh chấp luôn là người dân tộc thiểu số tại chỗ, bên còn lại thường là các doanh nghiệp được nhà nước giao đất. Đất tranh chấp đang thuộc quyền quản lý, sử dụng của các doanh nghiệp được giao đất. Bà con là người dân tộc thiểu số tại chỗ là người đi đòi đất và do đó phát sinh tranh chấp với doanh nghiệp đang quản lý đất hợp pháp. Lý do bà con đưa ra để đòi đất có thể thuộc một trong ba trường hợp sau:

- Đòi lại đất ông bà, tổ tiên để lại;
- Đòi lại đất luân canh;
- Đòi lại đất do người dân đã góp vào hợp đồng với doanh nghiệp từ trước.

Tranh chấp này khác với tranh chấp đất chồng lấn và lấn chiếm đất ở chỗ bà con không phải là người đang trực tiếp sử dụng mảnh đất một cách ổn định lâu dài mà là người đang đi đòi đất. Ở đây cũng không có hiện tượng chồng lấn khi giao đất mà thực tế khi đất được giao cho doanh nghiệp thì đã có một sự nhận biết nhất định về nguồn gốc của đất (trừ trường hợp đất luân canh).

- Tranh chấp đòi đất do đã mua của đồng bào

Trong loại hình tranh chấp này, người dân không trực tiếp lấn chiếm đất mà có giao dịch mua miếng đất đó từ đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ. Bởi vì mua của đồng bào nên ở góc độ nào đó họ cho rằng mình có quyền đối với mảnh đất đó, mặc dù về mặt pháp lý đất nằm trong diện tích đã được giao cho một chủ thể khác. Có hai loại mua. Loại thứ nhất là mua có nguồn gốc từ lâu. Loại thứ hai là mua đất do đồng bào lấn chiếm đất của các chủ thể khác sau đó bán lại.

### *3.4.3. Nguyên nhân TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất*

Những phân tích trên cho thấy TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể được Nhà nước giao đất là loại TCĐĐ phổ biến nhất ở các tỉnh Tây Nguyên. Loại tranh chấp này cũng tiềm ẩn nguy cơ cao nhất dẫn tới xung đột đông người, gây mất ổn định tình hình an ninh trật tự của địa phương. Có 5 nguyên nhân chính dẫn tới TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể được Nhà nước giao đất:

- *Thứ nhất*, công tác quản lý nhà nước về đất đai ở Tây Nguyên có nhiều bất cập.
- *Thứ hai*, công tác quản lý đất đai của các chủ thể được Nhà nước giao đất yếu kém.
- *Thứ ba*, đời sống của bà con người dân tộc thiểu số tại chỗ trong một giai đoạn nào đó trở nên khó khăn, cuộc sống không được bảo đảm, sức ép phải có đất
- *Thứ tư*, sự mâu thuẫn giữa luật tục và pháp luật thực định.
- *Thứ năm*, sự thu hút lao động về Tây Nguyên trong những năm vừa qua, đặc biệt là lao động di cư tự do.

### *3.4.4. Thực trạng giải quyết TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất*

- Đối với các tranh chấp do giao đất chồng lấn:

Cách giải quyết đối với đất chồng lấn ở Tây Nguyên chia làm hai trường hợp: khoanh vùng được diện tích chồng lấn ngay từ khi giao đất và không khoanh định được diện tích chồng lấn khi giao đất. Đối với trường hợp thứ hai thường dẫn tới tình trạng từ diện tích chồng lấn người dân lấn chiếm thêm các diện tích đất đai khác. Vì vậy trường hợp thứ hai thường áp dụng cách xử lý đất lấn chiếm.

Đối với trường hợp phát hiện và khoanh định tranh chấp ngay từ khi giao đất, cách xử lý của mỗi nơi có những điểm chung và những điểm khác biệt nhất định.

- Đối với các tranh chấp đất do lấn chiếm

Kết quả nghiên cứu của đề tài cho thấy các tranh chấp đất do lấn chiếm ở Tây Nguyên hiện nay không được xử lý theo cơ chế giải quyết TCĐĐ quy định tại Luật đất đai năm 2013. Các bước như hòa giải tại cơ sở, hòa giải tại cấp xã, giải quyết bởi cơ quan hành chính hoặc tòa án đều không được áp dụng. Thay vào đó, cơ chế được sử dụng là cơ chế hành chính, được thực hiện qua một số bước sau:

- Bước 1: khi nhận được tin báo về hành vi lấn chiếm đất, UBND xã tiến hành xác minh, lập biên bản và ra quyết định xử phạt theo Điều 10, Nghị định 102/2014 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

- Bước 2: nếu người dân lấn chiếm không di dời, trả lại đất lấn chiếm thì chủ thể được giao đất phối hợp với chính quyền địa phương tiến hành tuyên truyền, vận động người dân chấp hành quyết định xử phạt và tuân thủ pháp luật, không canh tác trên đất lấn chiếm.

- Bước 3: Nếu tuyên truyền, vận động không có kết quả thì các cơ quan chính quyền địa phương phối hợp với chủ thể được giao đất tiến hành một trong hai cách sau (trong đó, cách 1 là phổ biến nhất, cách 2 là một số trường hợp cá biệt):

+ Cách 1: Trên cơ sở ban hành và thi hành quyết định cưỡng chế giải tỏa theo quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính, các cơ quan có thẩm quyền tổ chức cưỡng chế di dời, phá dỡ công trình vi phạm.

+ Cách 2: Chủ thể được giao đất phối hợp với cơ quan chức năng tổ chức cưỡng chế thi công.

Ngoài cách giải quyết tranh chấp đất lấn chiếm phổ biến trên đây, một số trường hợp cá biệt cơ quan chính quyền địa phương giải quyết bằng cách khoanh vùng đất lấn chiếm và đề xuất cơ quan có thẩm quyền giao về địa phương để giao cho người dân sử dụng ổn định lâu dài.

- Đối với các tranh chấp đòi lại đất ông bà

Tranh chấp đòi đất ông bà thường xảy ra với hành vi chiếm đất nên cách tiếp cận và giải quyết ở Tây Nguyên về cơ bản tương tự cách giải quyết đối với hành vi lấn chiếm đất. Tuy nhiên, tranh chấp đòi lại đất ông bà thường được xử lý, giải quyết khi việc chiếm đất đã xảy ra với mức độ gay gắt rất cao nên trong thực tiễn xử lý có một số điểm khác biệt, chủ yếu tập trung giải quyết yếu tố xung đột. Thực tiễn giải quyết loại tranh chấp này thường được thực hiện qua một số bước:

- Bước 1: Tuyên truyền, thuyết phục, đối thoại với người dân để người dân hiểu về chính sách pháp luật và chấm dứt hành vi lấn chiếm.

- Bước 2: Cưỡng chế giải tỏa, xử lý tình huống.

- Bước 3: Sau khi tiến hành cưỡng chế thu hồi lại đất, các chính quyền địa phương tiến hành rà soát nhu cầu đất của các hộ dân trong làng, thôn.

- Đối với các tranh chấp đất do mua của đồng bào

Trường hợp đòi lại đất của ông Y Luôm Ê Ban được thực hiện theo hình thức khiếu nại nên UBND tỉnh Đắk Lắk giải quyết theo thủ tục khiếu nại hành chính. Sau nhiều lần đối thoại, theo ý kiến tham mưu của tổ tư vấn, Chủ tịch UBND tỉnh Đắk Lắk đã ban hành quyết định từ chối yêu cầu của ông Y Luôm Ê Ban với lý do không xác định được nguồn gốc đất trước đây là của buôn Bling. Tuy nhiên, hiện tại ông Y Luôm Ê Ban vẫn đang sử dụng đất, thậm chí ông Ê Ban đã chặt hết cây cà phê cũ, trồng cây mới và rào khu đất 14 ha của mình lại. Vụ việc như vậy vẫn chưa được giải quyết dứt điểm và còn tiềm ẩn phức tạp.

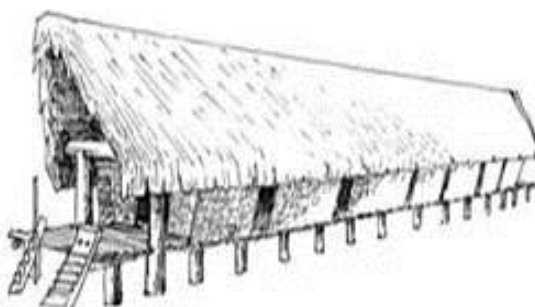
Trường hợp 273 hộ đồng bào H'Mông ở thôn 12, xã Vụ Bản đã hình thành cộng đồng tại chỗ. Bản thân cộng đồng người H'Mông ở đây cũng đã khiếu nại lên UBND tỉnh về đất của họ. Hướng giải quyết của chính quyền địa phương là khoanh vùng thành lập khu dân cư để ổn định cho người dân.

### 3.5. Thực trạng các loại TCDD khác ở Tây Nguyên

Ngoài những loại hình tranh chấp phân tích trên đây, trên địa bàn các tỉnh Tây Nguyên trong thời gian vừa qua còn một số loại hình TCDD khác tuy không phổ biến song cũng cần đề cập, đó là tranh chấp đất tôn giáo và tranh chấp đất 30A. Kết quả nghiên cứu cho thấy hai loại hình tranh chấp này tập trung trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng.

Có thể thấy TCDD tôn giáo ở Tây Nguyên nhìn chung tiềm ẩn sự nhạy cảm và phức tạp. Chỉ thị 1940/CT-TTg quy định đất đai tôn giáo phải được sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả, không làm ảnh hưởng đến tình cảm tôn giáo của quần chúng tín đồ; trường hợp sử dụng không đúng mục đích thì UBND tỉnh thu hồi để bố trí sử dụng phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Quy định này về cơ bản là hợp lý. Do đó, đối với các tranh chấp tôn giáo nếu bám sát Chỉ thị 1940 thì sẽ giải quyết được một cách triệt để.

Tranh chấp đối với đất 30A ở Lâm Đồng lại có những đặc thù riêng. Như đã đề cập trên đây, đất 30A là đất rừng giao cho các hộ nghèo ở các huyện 30A chăm sóc, khai thác. Hết chu kỳ khai thác thì các hộ dân được giao đất phải tái canh đúng mục đích đất lâm nghiệp. Tuy nhiên, có trường hợp ở xã Đa Mrông, huyện Đam Rông, đất 30A sau khi đến chu kỳ khai thác bỏ trống thì người ở nơi khác đến xâm lấn để trồng cây nông nghiệp. Như vậy ở đây có tiềm ẩn tranh chấp lợi ích với người được giao đất. Cơ quan nhà nước cũng quan tâm vì mục đích sử dụng đất đã bị thay đổi trái phép từ đất lâm nghiệp sang đất nông nghiệp. Về bản chất tranh chấp này tương tự tranh chấp lấn chiếm đất đai. Tuy nhiên, trong trường hợp này tranh chấp không bộc lộ ra vì người được giao đất 30A không có ý kiến phản đối. Về mặt pháp lý thì đất đã được giao và cấp giấy GCNQSDĐ cho hộ 30A nên nếu hộ này không có ý kiến thì chính quyền địa phương cũng không thể can thiệp. Kết quả là đất rừng bị mất mà không xử lý được. Hiện tại các cơ quan chính quyền địa phương ở Lâm Đồng chưa có phương án giải quyết loại tranh chấp này.



## **CHƯƠNG IV: QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP GIẢI QUYẾT TCĐĐ BẢO ĐẢM PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở TÂY NGUYÊN TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY**

### **4.1. Bất cập trong giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay và nguyên nhân**

#### *4.1.1. Bất cập trong giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở Tây Nguyên trong giai đoạn hiện nay*

Trong thời gian qua TCĐĐ là chủ đề nóng ở Tây Nguyên nên đã được cấp ủy Đảng và chính quyền các cấp trên địa bàn tỉnh quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo các cơ quan chức năng tiến hành nhiều biện pháp tổng hợp, đa diện, đa chiều, từ các biện pháp hành chính, tư pháp đến các biện pháp về chủ trương, chính sách phát triển kinh tế xã hội, ổn định đời sống người dân. Tuy nhiên, xét về tổng thể TCĐĐ vẫn là một vấn đề nan giải ảnh hưởng tới sự phát triển bền vững của Tây Nguyên trong giai đoạn hiện nay. Thực trạng TCĐĐ ở Tây Nguyên vẫn diễn biến phức tạp là do công tác giải quyết TCĐĐ chưa hiệu quả, chưa đáp ứng được yêu cầu bảo đảm phát triển bền vững ở Tây Nguyên. Hầu hết các vụ khiếu kiện đông người, gây mất trật tự trị an, thậm chí có dấu hiệu bạo loạn ở Tây Nguyên trong thời gian vừa qua chủ yếu liên quan tới TCĐĐ. Nhiều vụ việc đã báo cáo là giải quyết xong nhưng trên thực tế còn tiềm ẩn tranh chấp. Thậm chí có những vụ việc giải quyết đúng pháp luật nhưng người dân vẫn chưa đồng tình và lợi dụng số đông để gây áp lực.

Những phân tích ở Chương III trên đây cho thấy trong thực tiễn giải quyết từng loại TCĐĐ ở Tây Nguyên vẫn tồn tại những bất cập riêng.

- Bất cập trong giải quyết TCĐĐ giữa người dân với người dân
  - *Thứ nhất*, một số trường hợp bế tắc do không xác định được quyền hợp pháp đối với đất ví dụ tranh chấp trên đất của người khác.
  - *Thứ hai*, ở một số địa phương ở Tây Nguyên tòa án trả lại hồ sơ hòa giải cho cấp xã gây nên tình trạng đình trệ trong giải quyết TCĐĐ do hồ sơ bị đẩy qua đẩy lại giữa tòa án và UBND xã.
- Bất cập trong giải quyết TCĐĐ liên quan đến hợp đồng khoán
  - *Thứ nhất*, quá trình giải quyết thiếu tính dự báo, không giải quyết kịp thời từ sớm nên xảy ra các điểm nóng khiếu kiện kéo dài, có trường hợp xảy ra xung đột.
  - *Thứ hai*, người nhận khoán có cảm nhận các cơ quan nhà nước thường đứng về phía doanh nghiệp mà giải quyết không công bằng cho người dân.
  - *Thứ ba*, một số nơi còn tiến hành các biện pháp o ép người nhận khoán để buộc người nhận khoán thực hiện theo hợp đồng khoán.



- Thứ tư, cơ chế giải quyết TCĐĐ theo luật đất đai thường không được sử dụng. Sự tham gia của tòa án không giải quyết triệt để tranh chấp.

- Bất cập trong giải quyết TCĐĐ giữa người dân và chủ thể được nhà nước giao đất

Cách giải quyết phổ biến đối với tranh chấp đất chồng lấn ở Tây Nguyên là không coi đó là tranh chấp mà tìm cách đo đạc, khoanh định để quản lý diện tích chồng lấn, đồng thời kết hợp các biện pháp nhằm bảo đảm đời sống cho bà con hoặc mua lại đất trên cơ sở thỏa thuận. Một số nơi kết hợp các biện pháp áp dụng pháp luật một cách nghiêm minh để răn đe hành vi lấn chiếm đất. Ở nơi nào không có những biện pháp bảo đảm đất đai cho bà con thì cho dù ở đó là đất quốc phòng, an ninh thì tranh chấp đối với đất chồng lấn cũng vẫn diễn ra âm ỉ. Cách làm như vậy về cơ bản là phù hợp, có thể giải quyết tranh chấp một cách cơ bản.

Nhược điểm của cách làm này là không bảo đảm được đất đai cho cộng đồng một cách lâu dài. Ví dụ cụ thể ở VQG Yok Đôn và VQG Chư Mom Ray, nếu chỉ khoanh lại diện tích chồng lấn thì về lâu dài khi dân số trong các làng dân tộc thiểu số phát triển sẽ tạo ra sức ép về nhu cầu đất đai đối với các hộ dân mới. TCĐĐ, như vậy, vẫn còn tiềm ẩn.

Thực trạng phổ biến trong giải quyết tranh chấp đất lấn chiếm ở Tây Nguyên còn tồn tại khá nhiều vấn đề. Khi xử lý vi phạm hành chính và tổ chức cưỡng chế thì bà con thường chống đối. Nếu lấn chiếm đồng người và/hoặc liên quan tới người dân tộc thiểu số tại chỗ lại càng đặc biệt nhạy cảm. Địa phương có điểm nóng về thực hiện chính sách dân tộc thì các cơ quan chức năng ở địa phương cũng phải chịu trách nhiệm. Người dân dường như cũng biết điểm yếu đó của cơ quan nhà nước nên nếu còn chây ỳ được họ sẵn sàng chây ỳ.

Một số trường hợp cá biệt giải quyết tương đối hiệu quả đối với đất lấn chiếm là khi phát hiện lấn chiếm sớm, khoanh vùng và tiến hành cưỡng chế thi công hoặc khi thời gian lấn chiếm đã lâu, người dân canh tác ổn định thì khoanh vùng cho canh tác nhưng không cho mở rộng diện tích lấn chiếm.

Cách thức giải quyết tranh chấp, thực chất là xung đột, đất đai do đòi đất ông bà ở Tây Nguyên còn tồn tại nhiều bất cập. Các vụ việc sau khi giải quyết cho đến nay có thể được báo cáo là ổn định song sự ổn định đó chỉ là bề ngoài. Tình hình tạm ổn là do đã áp dụng các biện pháp nghiệp vụ và truy tố hình sự. Về cơ bản căn nguyên của vấn đề chưa được giải quyết nên vẫn còn tiềm ẩn tranh chấp trong tương lai. Bất cập lớn nhất của thực trạng giải quyết tranh chấp đòi đất ông bà là không dự báo được tình hình tranh chấp dẫn tới xung đột có thể xảy ra để có các biện pháp phòng ngừa ngay từ đầu.

#### 4.1.2. Nguyên nhân của những bất cập trong giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay

Những bất cập trong giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay xuất phát từ những nguyên nhân sau:

##### **\* TCĐĐ ở Tây Nguyên có tính phức tạp đặc thù:**

TCĐĐ ở đâu cũng phức tạp. Song, điều kiện lịch sử, văn hóa, kinh tế, dân tộc, hành chính của Tây Nguyên làm cho TCĐĐ ở nơi đây có tính chất phức tạp riêng mà để giải quyết một cách triệt để là không đơn giản.

*Thứ nhất*, quá trình lịch sử xã hội của Tây Nguyên trong Thế Kỷ 20 dẫn tới nhiều biến động về đất đai mà nhiều khi không xác minh được chứng cứ phục vụ công tác giải quyết tranh chấp.

*Thứ hai*, sự mâu thuẫn trong tư duy luật tục của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ và tư duy luật thực định.

*Thứ ba*, do lịch sử để lại, công tác quản lý hành chính đối với đất đai ở Tây Nguyên có nhiều yếu kém.

*Thứ tư*, TCĐĐ ở Tây Nguyên diễn ra hết sức đa dạng dưới nhiều hình thái khác nhau, gồm tranh chấp giữa người dân với người dân, giữa người dân với doanh nghiệp liên quan đến hợp đồng khoán, giữa người dân với chủ thể được giao đất hợp pháp.... Mỗi hình thái tranh chấp lại có đặc điểm riêng, sự phức tạp riêng đòi hỏi cách tiếp cận giải quyết riêng.

##### **\* Cơ chế giải quyết tranh chấp có nhiều bất cập:**

*Thứ nhất*, cơ chế giải quyết tranh chấp công đất đai hiện nay ở các tỉnh Tây Nguyên khá công kênh, kém hiệu quả, mất nhiều thời gian với sự tham gia của nhiều cơ quan, ban ngành từ các cơ quan chính quyền địa phương, kiểm lâm, tòa án đến các doanh nghiệp và chủ thể khác được giao đất hợp pháp. Sự phối hợp giữa các cấp, các ngành, địa phương trong quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo, giải quyết tranh chấp còn chưa chặt chẽ, có những vụ việc phức tạp, ý kiến giải quyết giữa các cơ quan liên quan còn khác nhau nhưng không trao đổi, bàn bạc thấu đáo dẫn đến việc giải quyết vụ việc không dứt điểm.

*Thứ hai*, cơ chế giải quyết tranh chấp hiện tại có nhiều cơ quan ở các cấp tham gia song yếu kém trong dự báo tình hình phát sinh TCĐĐ. Đây là vấn đề vừa thuộc về cơ chế vừa thuộc về năng lực cán bộ.

*Thứ ba*, cơ chế giải quyết TCĐĐ hiện tại còn yếu kém trong việc phát hiện và xử lý kịp thời hành vi lấn chiếm đất.

*Thứ tư*, các cơ quan nhà nước còn lúng túng, thiếu nhất quán và nóng vội trong cách giải quyết tranh chấp.

*Thứ năm*, Tòa án chưa được sử dụng nhiều và do đó chưa thực sự phát huy được vai trò bảo vệ công lý trong xét xử TCĐĐ. Vai trò tòa án mờ nhạt nên yếu tố bảo vệ công lý trong giải quyết TCĐĐ chưa thể hiện rõ.

*Thứ sáu*, tình trạng cơ quan nhà nước, đặc biệt là chính quyền địa phương, không kiên quyết, còn do dự trong giải quyết các tranh chấp lấn chiếm đất đai khá phổ biến.

**\* Năng lực giải quyết TCĐĐ của chính quyền địa phương các cấp chưa đạt yêu cầu:**

*Thứ nhất*, cán bộ, công chức được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai còn hạn chế về trình độ, năng lực chuyên môn, chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, chưa nắm vững quy trình, quy định của pháp luật về giải quyết tranh chấp nên vẫn còn vi phạm pháp luật về hình thức và nội dung khi giải quyết tranh chấp, làm cho quá trình giải quyết tranh chấp kéo dài.

*Thứ hai*, cán bộ, công chức của địa phương, đặc biệt ở cơ sở khá yếu kém trong thực hiện kỹ năng hòa giải, đối thoại.

*Thứ ba*, ở một số nơi cán bộ tham nhũng, tư lợi trong lĩnh vực đất đai khiến cho người dân thấy không phục, từ đó mất lòng tin vào cơ quan nhà nước, không hợp tác để giải quyết tranh chấp.

*Thứ tư*, thực hiện chính sách luân chuyển công chức địa chính cấp xã làm cho công chức địa chính cấp xã ở nhiều nơi không nắm bắt được địa bàn.

**\* Sự thiếu đồng bộ, bất cập trong chính sách, pháp luật và áp dụng chính sách pháp luật:**

*Thứ nhất*, pháp luật hiện hành thiếu các quy định về trách nhiệm bảo vệ diện tích đất lâm nghiệp. Việc không quy định rõ trách nhiệm bảo vệ đất lâm nghiệp là một trong những nguyên nhân dẫn tới việc e ngại, chậm trễ trong xử lý lấn chiếm đất lâm nghiệp, làm cho việc lấn chiếm kéo dài, phức tạp, khó giải quyết.

*Thứ hai*, chủ rừng là người có mối quan hệ gắn bó nhất cả về lợi ích và pháp lý đối với đất rừng được giao song quyền hạn của chủ rừng không đủ để bảo vệ đất rừng không bị lấn chiếm. Các quy định về nghĩa vụ của người được giao đất 30A cũng chưa đủ, đặc biệt là về chế tài, để xử lý các trường hợp người khác lấn chiếm đất 30A mà người được giao đất không khiếu kiện.

*Thứ ba*, Luật Đất đai năm 2013 gộp các quy định về giải quyết TCĐĐ với các quy định về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật về đất đai trong cùng một mục (Mục 2, Chương 13) là không hợp lý.

*Thứ tư*, như phân tích ở Chương 2, theo quy định của Điều 202, 203, cơ chế giải quyết TCĐĐ hiện hành được quy định từ cấp cơ sở với việc tiến hành hòa giải cơ sở và hòa giải tại UBND cấp xã. Trong đó, hòa giải cơ sở là không bắt buộc còn hòa giải tại UBND cấp xã là bắt buộc để tiến hành những bước tiếp theo. Quy định

như vậy là không hợp lý vì một mặt gây mất thời gian không cần thiết, mặt khác có thể làm cho bước hòa giải cơ sở trở thành vô hiệu. Thực tế khảo sát ở các tỉnh Tây Nguyên cho thấy thủ tục hòa giải cấp cơ sở ít khi được thực hiện.

*Thứ năm*, thực tiễn TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên cho thấy một số loại TCĐĐ không được giải quyết theo thủ tục quy định tại Điều 202, 203, ví dụ tranh chấp cộng đồng đòi đất đã được giao cho doanh nghiệp, tranh chấp đòi đất chồng lấn giữa người dân và công ty.

*Thứ sáu*, một số chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước được người dân giải thích theo hướng có lợi cho họ và căn cứ vào đó cố tình kéo dài quá trình giải quyết tranh chấp.

*Thứ bảy*, đứng ở góc độ giải quyết TCĐĐ thì Lệnh đóng cửa rừng đã hạn chế rất lớn đối với UBND các tỉnh Tây Nguyên trong việc giải quyết TCĐĐ. Lệnh đóng cửa rừng không cho phép chuyển đổi đất rừng sang đất đặc dụng để giải quyết nhu cầu định cư của dân di cư tự do đã sinh sống thành cộng đồng. Một số loại tranh chấp khác như tranh chấp đòi đất ông bà, tranh chấp do chồng lấn diện tích canh tác nông nghiệp với diện tích đất lâm nghiệp cũng không thể giải quyết được nếu không chuyển đổi một số diện tích đất lâm nghiệp hiện đang có xen canh sang mục đích sử dụng đất nông nghiệp để giải quyết nhu cầu đất đai cho bà con.

*Thứ tám*, việc áp dụng pháp luật còn e ngại, chưa đủ sức răn đe.

*Thứ chín*, một số trường hợp do chưa hiểu rõ quy định hoặc do quy định chưa cụ thể nên giải quyết TCĐĐ chưa theo đúng Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, thành lập hội đồng hòa giải cơ sở chưa đúng thành phần dẫn đến tòa án trả lại đơn yêu cầu hòa giải lại, gây mất thời gian, kéo dài quá trình giải quyết tranh chấp.

#### **\* Về phía người dân**

Trình độ dân trí trên địa bàn khu vực Tây Nguyên nhìn chung còn thấp. Nhận thức pháp luật nói chung, pháp luật khiếu nại, tố cáo và pháp luật liên quan tới giải quyết TCĐĐ nói riêng còn rất hạn chế, đặc biệt đối với đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ, người dân di cư tự do là những người liên quan nhiều nhất tới TCĐĐ, lấn chiếm đất đai.

Có trường hợp lợi dụng chính sách dân tộc để lấn chiếm đất đai bán lại cho người di cư từ nơi khác đến rồi tiếp tục vào rừng lấn chiếm.

Do trình độ dân trí thấp, thiếu hiểu biết pháp luật nên ý thức chấp hành pháp luật của một số người dân chưa tốt.

#### **\* Công tác thống kê đất đai, ổn định di dân tự do có nhiều bất cập:**

Công tác thống kê đất đai hằng năm không có thông tin theo dõi diện tích đất bị lấn chiếm làm cho cơ quan nhà nước không nắm bắt được diễn biến tình hình TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể được nhà nước giao đất nói riêng và tình

hình mất đất, mất rừng nói chung để có các biện pháp giải quyết kịp thời. Số liệu thống kê không thống nhất, độ tin cậy không cao, ví dụ số liệu thống kê diện tích đất rừng lại do chính chủ rừng cung cấp, số liệu thống kê đất do cấp xã quản lý bị lấn chiếm do chính UBND cấp xã cung cấp.

Công tác ổn định di dân tự do không hiệu quả. Lệnh đóng cửa rừng của Thủ tướng Chính phủ đóng băng tất cả các diện tích đất lâm nghiệp, làm cho nhiều diện tích đất lâm nghiệp mà trên đó thực chất bà con đang canh tác nông nghiệp hoặc sinh sống không thể chuyển đổi mục đích để phục vụ ổn định di dân tự do. Các đề án ổn định di dân tự do được xây dựng chưa mang tính khoa học, ít có sự tham gia của người dân là đối tượng thụ hưởng nên nội dung chưa hợp lý, chưa phù hợp với tập quán sinh sống, canh tác, nhu cầu của bà con, nơi ở quá xa nơi canh tác.

## **4.2. Quan điểm giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở Tây Nguyên trong giai đoạn hiện nay**

Thực trạng TCĐĐ ở Tây Nguyên hết sức đa dạng và phức tạp với những nguyên nhân đa diện đa chiều. Ngoài những đặc thù cụ thể của từng loại tranh chấp còn có những yếu tố chung bao trùm lên tất cả các loại tranh chấp. Vì vậy, để giải quyết hiệu quả tình trạng TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở Tây nguyên hiện nay trước tiên cần quán triệt một số quan điểm bao trùm sau.

### *4.2.1. Quan điểm phát triển bền vững*

*4.2.2. Bảo đảm an ninh, trật tự, tránh tạo điểm nóng đi đôi với bảo đảm thượng tôn pháp luật*

*4.2.3. Coi trọng bảo đảm và giải quyết nhu cầu chính đáng về đất đai của người dân tộc thiểu số tại chỗ và người di cư theo kế hoạch*

### *4.2.4. Giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa pháp luật thực định và luật tục*

*4.2.5. Chú trọng dự báo phòng ngừa tranh chấp trong hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp*

*4.2.6. Giải quyết hài hòa mục tiêu phủ xanh đất rừng, giữ tỷ lệ đất rừng với bảo đảm sinh kế của người dân đã canh tác ổn định trên đất.*

## **4.3. Giải pháp giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở Tây Nguyên trong giai đoạn hiện nay**

### *4.3.1. Các giải pháp dài hạn, tổng thể*

- Đo đạc, giải thửa bóc tách toàn bộ diện tích đất các tỉnh Tây Nguyên, áp dụng công nghệ định vị vệ tinh để bảo đảm đo đạc, giải thửa chính xác. Ưu tiên rà soát, đo đạc diện tích đất có nguồn gốc nông, lâm trường theo đúng tinh thần Nghị quyết số 30-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 12/3/2015 về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp, Nghị quyết 112/2015 của Quốc hội về tăng cường quản lý đất đai có nguồn

gốc từ nông trường, lâm trường quốc doanh do các công ty nông nghiệp, công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng và các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác sử dụng và Nghị định 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014 của Chính phủ về sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp. Quá trình thống kê, đo đạc cần bóc tách được các diện tích đất chồng lấn, diện tích lấn chiếm trên diện tích đất nông, lâm nghiệp.

- Tăng cường nguồn lực cho các công ty lâm nghiệp, các BQL rừng để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý rừng và đất rừng. Khuyến khích áp dụng dụng tiến bộ khoa học công nghệ để quản lý rừng, ví dụ sử dụng camera bay để quản lý đất lâm nghiệp trên diện tích lớn.

- Có quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế nông nghiệp ổn định phát triển trên toàn vùng Tây Nguyên. Có cơ chế thu hút các công ty nông, lâm nghiệp vào quy hoạch để phát triển. Khắc phục tình trạng phát triển nông nghiệp tự phát như hiện nay. Tiếp tục sắp xếp, đổi mới các công ty nông nghiệp, lâm nghiệp bảo đảm làm ăn hiệu quả, đa dạng hóa cây trồng, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, qua đó gắn kết lợi ích người lao động với doanh nghiệp trên cơ sở hợp đồng khoán. Bảo đảm các hợp đồng khoán có lợi cho cả hai bên. Tránh tình trạng hợp đồng khoán không hiệu quả làm cho người nông dân từ khó khăn kinh tế mở rộng sang vấn đề đòi đất để tự canh tác.

- Về mặt thể chế, cần tiến hành sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về đất đai, về lâm nghiệp theo hướng sau.

+ Sửa đổi, bổ sung Luật đất đai năm 2013:

- Tách các quy định về giải quyết TCĐĐ trong Luật Đất đai năm 2013 thành một mục riêng hoặc chương riêng bởi luật hiện hành ghép các quy định này cùng với các quy định về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm đất đai trong cùng một mục là không hợp lý.
- Sửa đổi, bổ sung Điều 202, 203, Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định 43/2014 theo hướng chỉ nên quy định hòa giải TCĐĐ 1 lần tại UBND xã hoặc hòa giải cơ sở. Trong trường hợp hòa giải ở 1 trong hai nơi mà không thành thì các bên có thể đưa lên giải quyết ở những bước tiếp theo. Tránh tình trạng quy định như hiện nay gây rườm rà, mất thời gian cho thủ tục giải quyết TCĐĐ. Trong trường hợp thủ tục hòa giải ở UBND xã chưa phù hợp với quy định nhưng có cơ sở để khẳng định kết quả hòa giải không thành là đúng thì Tòa án có trách nhiệm thụ lý. Tránh tình trạng tòa án trả lại hồ sơ yêu cầu hòa giải lại gây mất thời gian không cần thiết. Cần ban hành thông thư liên tịch giữa Bộ Tư pháp và Bộ TN&MT để hướng dẫn chi tiết thi hành các quy định về hòa giải trong TCĐĐ.
- Sửa đổi, bổ sung Điều 202, Luật Đất đai năm 2013, Điều 88, Nghị định 43/2014 theo hướng quy định rõ về thành phần hội đồng hòa giải

ở UBND cấp xã khi họp cần tỷ lệ bao nhiêu người. Đồng thời quy định việc có mặt trong thành phần hội đồng đại diện hộ dân sinh sống lâu đời, biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất là không bắt buộc. Tránh trường hợp không có ai đáp ứng đủ điều kiện sẽ gây ách tắc trong giải quyết tranh chấp.

- Bổ sung Luật đất đai năm 2013 một số quy định về cơ chế giải quyết một số loại TCĐĐ đã phát sinh ở khu vực Tây Nguyên mà các quy định hiện hành của Luật đất đai năm 2013 chưa điều chỉnh, ví dụ cơ chế giải quyết TCĐĐ mà một bên là cộng đồng đòi đất từ chủ thể được giao đất hợp pháp, tranh chấp liên quan đến cá nhân đòi đất được giao cho doanh nghiệp. Trong những trường hợp đó, thủ tục giải quyết nên bắt đầu từ cấp huyện, chứ không từ cấp xã như quy định hiện hành.
- Bổ sung quy định pháp luật về quản lý đất cộng đồng. Hiện tại Luật Đất đai và Luật Lâm nghiệp đã có quy định song chưa đủ cụ thể. Luật lâm nghiệp có quy định rừng cộng đồng nhưng Luật đất đai chưa có quy định tương ứng. Luật đất đai cần được bổ sung một số quy định cụ thể hơn về địa vị pháp lý của đất cộng đồng, đất thiêng. Trên cơ sở đó Chính phủ hoặc Bộ TN&MT cần ban hành quy chế quản lý đất cộng đồng ở Tây Nguyên để phát huy hết giá trị của thiết chế đất cộng đồng trong bảo vệ đất, bảo vệ rừng, bảo đảm quỹ đất sinh hoạt lâu dài của cộng đồng dân tộc thiểu số.

+ Sửa đổi, bổ sung Luật Lâm nghiệp năm 2017:

- Sửa đổi, bổ sung theo hướng trao quyền cho chủ rừng và tăng cường trách nhiệm của chủ rừng và các cơ quan nhà nước trong việc bảo vệ đất lâm nghiệp. Cụ thể, bổ sung Điều 74, Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định về nghĩa vụ của chủ rừng trong việc bảo vệ diện tích đất lâm nghiệp được giao cho mình không bị lấn chiếm. Luật lâm nghiệp cần quy định rõ chủ rừng chịu trách nhiệm đối với đất bị lấn, chiếm. Bổ sung Điều 73, Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định chủ rừng có quyền yêu cầu sự phối hợp của các cơ quan nhà nước trong công tác xử lý lấn chiếm đất lâm nghiệp trong phạm vi mình quản lý. Bổ sung Luật Lâm Nghiệp quy định về nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước, như kiểm lâm, chính quyền địa phương, cơ quan điều tra, trong phạm vi chức năng của mình phối hợp với chủ rừng xử lý kịp thời hành vi lấn chiếm đất đai theo quy định của pháp luật.

- Nghiên cứu ngày đã cho thấy mỗi loại TCĐĐ Tây Nguyên có đặc điểm riêng và được giải quyết thông qua cơ chế riêng. Vì vậy, để thực sự chủ động trong giải quyết tranh chấp, các tỉnh Tây Nguyên cần xây dựng và thực hiện các hướng dẫn giải quyết tranh chấp phù hợp với mỗi loại tranh chấp trên địa bàn tỉnh. Trong hướng dẫn cần đề cập cả các biện pháp dự báo, phòng ngừa tranh chấp, giải

quyết tranh chấp ban đầu, giải quyết khi tranh chấp xảy ra, chỉ rõ các cơ quan nhà nước cần hành xử như thế nào khi giải quyết đối với từng loại tranh chấp. Đặc biệt cần xây dựng phương án ứng phó đối với các loại TCĐĐ dễ tạo thành điểm nóng.

#### *4.3.2. Các giải pháp cụ thể áp dụng chung*

- Cần tăng cường công tác thống kê, khoanh định đất chông lán, đất lán chiếm từ cấp xã. Trong công tác báo cáo thống kê về biến động đất đai hàng năm cần có nội dung số liệu để cơ quan nhà nước có thể theo dõi sát sao tình hình, diễn biến chông lán, lán chiếm đất đai.

- Thủ tướng chính phủ Cho phép các tỉnh Tây Nguyên áp dụng cơ chế linh hoạt hơn trong việc áp dụng Chỉ thị 1685 để các tỉnh Tây Nguyên có thể chuyển đổi một cách hợp lý các diện tích đất lâm nghiệp không còn rừng nhằm giải quyết triệt để tình trạng TCĐĐ. Chỉ thị 1685 hoàn toàn đúng đắn với mục đích bảo vệ rừng, ngăn cản tình trạng phá rừng đã lên đến mức báo động. Tuy nhiên, như đã đề cập trên đây, ở Tây Nguyên hiện nay có đặc thù là rất nhiều diện tích đất về danh nghĩa là đất lâm nghiệp nhưng trên thực tế người dân đang canh tác nông nghiệp. Số liệu thống kê chính thức, vốn thấp hơn thực tế, cho thấy diện tích này đã chiếm tới 13% diện tích đất lâm nghiệp. Như vậy, dù muốn dù không thì rừng những diện tích đất đó đã bị mất vì việc di dời người dân ra khỏi đó là vô cùng khó khăn. Phần lớn diện tích này lại nằm sát diện tích rừng chưa bị phá. Nếu cho chuyển đổi mục đích sử dụng thì sẽ khoanh định được diện tích xâm canh này để đo đạc, quản lý, ngăn ngừa hiện tượng lán chiếm thêm. Cho chuyển đổi đất lâm nghiệp trong trường hợp này không làm mất rừng mà còn tạo được quỹ đất để di dời những diện tích xâm canh hoặc làng bản ở sâu trong rừng ra bên ngoài, qua đó bảo vệ được rừng lõi. Nếu không cho phép chuyển đổi thì chẳng những không bảo vệ được rừng mà còn tạo điều kiện cho việc lán chiếm thêm đất rừng cho không thể đo đạc, quản lý một cách chặt chẽ. Những diện tích nằm xen kẽ ở vùng lõi rừng cũng không thể chuyển ra ngoài để quản lý. Như vậy vô hình trung lại làm mất thêm rừng. Tất nhiên, Thủ tướng chính phủ có thể cho phép chuyển đổi theo từng trường hợp cụ thể căn cứ trên đề án do UBND các tỉnh trình.

- Thực hiện phương án giao đất cho cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ. Tăng cường vai trò của thiết chế cộng đồng trong giải quyết các vấn đề về đất nói chung. Đất cộng đồng cũng có thể được sử dụng như một an điều tiết các bức xúc về đất đai trong cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ. Mỗi cộng đồng có thể có quỹ đất chung nhiều chục héc ta vừa để phục vụ lợi ích cộng đồng, vừa bảo đảm nhu cầu đất cho hộ mới thành lập. Giải pháp này sẽ góp phần tháo gỡ được áp dụng lực về nhu cầu đất ở, đất sản xuất do tăng dân số cơ học. Bởi lẽ nếu cứ cấp mãi đất cho các hộ dân mới thì rừng sẽ mất hết. Vì vậy, phương án dùng quỹ đất cộng đồng để giải quyết vấn đề nhu cầu đất đai do tăng dân số cơ học là phương án tốt, là điểm dừng trong giải quyết nhu cầu đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ. Một số ví dụ trong thực tiễn cho thấy cộng đồng không dễ dãi trong việc sử dụng đất cộng đồng. Thôn Mrông Ngó 3 và Mrông Ngó 4 được giao 6 ha đất cộng đồng.



Mỗi quyết định sử dụng 6 ha đất này đều phải được sự đồng ý của lãnh đạo hai thôn. Trong hai thôn cũng đã có những hộ mới thành lập đã đề xuất với thôn chia đất từ quỹ đất cộng đồng do thiếu đất sản xuất. Lãnh đạo hai thôn đã bàn bạc và từ chối do đó là đất “khóc” của cả làng nên không thể chia cho các hộ. Những ví dụ khác cũng cho thấy việc giao đất cộng đồng có thể góp phần giải quyết tranh chấp. Năm 1982, Buôn Ea Nao, xã Ea Tu, huyện Ea Súp, Đắk Lắk, gộp 78,8 ha đất của Buôn để trồng cao su với Công ty cao su Đắk Lắk. Năm 2012 khi hết chu kỳ khai thác cao su, Buôn đòi lại đất từ phía Công ty. Năm 2013, UBND tỉnh thống nhất giao lại đất cho dân. Nhưng thay vì giao hết 78,8 ha lại cho buôn thì UBND xã lập phương án chia đất cho từng hộ theo định mức của nhà nước. Tất nhiên là người dân không đồng ý. Năm 2016 sau khi chia hết đất cho dân thì mới giải quyết xong. Tuy nhiên lúc đó lại phát sinh tranh chấp khác do đã có người tự vào để canh tác. Trong trường hợp này nếu ngay từ đầu giao lại toàn bộ 78,8 ha đất lại cho Buôn Ea Tu và hướng dẫn họ chia đất cho các thành viên của buôn thì sự việc đã được giải quyết nhanh chóng và êm thuận, không phát sinh thêm tranh chấp.

- Theo quy định của pháp luật, TCĐĐ luôn được giải quyết bước đầu tiên thông qua hòa giải ở cấp cơ sở. Như vậy, hòa giải cơ sở và hòa giải ở UBND cấp xã đóng vai trò hết sức quan trọng trong giải quyết TCĐĐ. Như phân tích ở Chương 1, nếu TCĐĐ được giải quyết dứt điểm bằng hòa giải thì đó là cách giải quyết tối ưu, bền vững. Hoạt động hòa giải đòi hỏi những kỹ năng nhất định không giống với các cách thức giải quyết tranh chấp khác. Qua nghiên cứu cho thấy cần tăng cường năng lực của đội ngũ cán bộ xã và hòa giải viên cơ sở ở các địa phương của Tây Nguyên về nghiệp vụ, kỹ năng hòa giải TCĐĐ.

- Cung cấp trợ giúp pháp lý cho người dân và cả cộng đồng khi tham gia tranh chấp. Hiện tại trợ giúp pháp lý theo luật trợ giúp pháp lý đã tiến hành 3 hình thức là tư vấn pháp luật, đại diện ngoài tổ tụng và tham gia tổ tụng.

- Đất của cấp xã đang quản lý nên giao cho người dân và cộng đồng. Đất cộng đồng giao cho thôn bản tự quản theo quý chế quản lý đất cộng đồng. Diện tích chưa bị lấn chiếm nên chuyển cho cộng đồng quản lý theo quy chế.

- Không chấp nhận đòi đất luân canh. Những tranh chấp luân canh liên quan dân sự thì tùy người dân giải quyết song không công nhận đây là căn cứ để đòi lại đất do các thủ thế được nhà nước giao đất đang quản lý.

- Giải quyết triệt để vấn đề di dân tự do. Như phân tích trên đây di dân tự do là một trong những nguyên nhân chính gây phức tạp trong giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên. Để giải quyết vấn đề dân di cư tự do cần thực hiện các giải pháp sau:

+ Thứ nhất, Chính phủ cần xem xét, điều chỉnh, bổ sung nội dung quy định tại Chỉ thị 1685/CT-TTg ngày 27/9/2011 của Thủ tướng Chính phủ cho phép các tỉnh Tây Nguyên cấp giấy CNQSDĐ đối với diện tích đất có nguồn gốc đất lâm nghiệp không còn rừng hoặc không có khả năng phục hồi rừng, không thuộc quy hoạch ba loại rừng đã được người dân sử dụng ổn định

vào mục đích sản xuất nông nghiệp từ ngày 1/7/2004 trở về trước và đã hình thành khu dân cư ổn định, không tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất được cấp có thẩm quyền phê duyệt, tạo điều kiện cho người dân yên tâm sản xuất và ổn định cuộc sống.

+ Thứ hai, Chính phủ cần tăng ngân sách đầu tư cho các Chương trình bố trí, sắp xếp dân di cư tự do chưa ổn định ở Tây Nguyên; đảm bảo bố trí đủ vốn cho các dự án ổn định dân di cư tự do đã được phê duyệt theo tinh thần Kết luận số 65/KL/BCT ngày 30/10/2019 về công tác dân tộc trong tình hình mới và kết luận của Thủ tướng Chính phủ tại Hội nghị “Giải pháp ổn định di cư tự do trên địa bàn cả nước và quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường tại Tây Nguyên”.

+ Thứ ba, các đề án ổn định dân di cư tự do phải được lập một cách khoa học, có sự tham gia của các đối tượng thụ hưởng nhằm bảo đảm tính khả thi của đề án. Tránh tình trạng khi thực hiện bà con quay trở về khu vực cũ.

+ Thứ tư, trên cơ sở quản lý chặt chẽ ranh giới, diện tích đất lâm nghiệp, phát hiện và xử lý nghiêm, kịp thời các trường hợp người di cư tự do mới có hành vi lấn chiếm đất.

- Đối với những hộ dân tộc thiểu số thiếu đất, hoặc hộ nghèo thiếu đất được cấp đất để canh tác theo chương trình 132, 134 thì cấp sổ đỏ với quyền sử dụng đất hạn chế, theo đó người được cấp không được chuyển nhượng, cho thuê đất dưới bất kỳ hình thức nào cho đến khi không còn là đối tượng của Chương trình 132, 134. Thông tin về việc hạn chế quyền này được ghi trực tiếp trên sổ đỏ, công khai trong cộng đồng, sổ địa bạ cũng như thông báo tới tất cả các văn phòng công chứng. Các giao dịch chuyển nhượng, cho thuê đất trong thời gian bị cấm đều vô hiệu.

#### *4.3.3. Các giải pháp cụ thể hoàn thiện các cơ chế giải quyết TCDD hiện nay*

##### **\* Đối với cơ chế giải quyết TCDD giữa người dân với người dân:**

- Về cơ bản vẫn áp dụng cơ chế như hiện tại theo Luật Đất đai năm 2013.
- Tăng cường nghiệp vụ của hòa giải cơ sở.
- Tăng cường vai trò hòa giải của thiết chế cơ sở. Coi trọng luật tục
- Có quy định hướng dẫn chi tiết tòa án thụ lý xét xử tranh chấp tránh tình trạng trả hồ sơ một cách không hợp lý. Tăng cường năng lực của tòa án xét xử theo lẽ công bằng.

##### **\* Đối với cơ chế giải quyết TCDD giữa người dân với công ty nông, lâm nghiệp có hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết:**

- Đối với hợp đồng liên kết, khi hết thời hạn hợp đồng thì thanh lý và chuyển về địa phương cấp đất cho dân hoặc có thể thanh lý sớm hợp đồng giao đất cho dân.

Nếu là đất của dân đã khai hoang và góp vào từ đầu chưa có đền bù thu hồi đất thì cũng thanh lý hợp đồng trả đất cho dân.

- Đối với hợp đồng khoán thì kiện ra tòa án để giải quyết. Xác định đất được giao cho doanh nghiệp. Phân định rõ quyền lợi của các bên trong hợp đồng khoán, ai được hưởng cái gì theo nguồn gốc hình thành tài sản, ví dụ trường hợp cây đã bán 49% cho dân, cây Muồng đen do dân đầu tư 100% thì thuộc quyền sở hữu của dân...

- Trong mọi trường hợp bảo đảm người dân có đất sản xuất kinh doanh, gắn với lợi ích của doanh nghiệp, không thể tước đoạt ruộng đất của dân có thể dẫn tới bản cùng hóa.

- Tăng cường công tác dự báo, giải quyết hài hòa lợi ích của hai bên trong hợp đồng khoán, có cơ chế khuyến khích doanh nghiệp đa dạng hóa cây trồng, kinh doanh có hiệu quả bảo đảm cả lợi ích của doanh nghiệp và lợi ích của người dân.

**\* Đối với cơ chế giải quyết TCDD giữa người dân và chủ thể được Nhà nước giao đất hợp pháp:**

- Đối với tranh chấp đất chồng lấn:

+ Thông qua công tác đo đạc, bóc tách toàn bộ diện tích đất chồng lấn trên địa bàn các tỉnh. Tuyệt đối không giao đất chồng lấn cho doanh nghiệp thành lập mới.

+ Xét theo nguồn gốc đất, tôn trọng luật tục.

+ Đối với diện tích chồng lấn của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ cần tiến hành các biện pháp tổng hợp:

▪ Đo đạc, khoanh định diện tích cụ thể từng hộ theo hiện trạng đối với từng hộ gia đình. Trước mắt yêu cầu ký cam kết giữ nguyên hiện trạng. Nếu là diện tích tập trung thì lập đề án giao về chính quyền địa phương để giao đất cho dân theo cơ chế sổ đỏ 132, 134 như đề cập ở trên. Nếu là diện tích nhỏ lẻ thì có phương án di dời ra ngoài. Đối với diện tích nằm trong vùng lõi thì dù tập trung hay nhỏ lẻ cũng buộc di dời ra ngoài. Đề án tái ổn định dân cư bảo đảm quyền lợi của người dân tốt hơn về mọi mặt so với nơi ở hiện nay.

▪ Khi lập đề án cần chú trọng tiếp cận phát triển, tránh cách tiếp cận tụt mủn đẩy bà con vào tình thế khó khăn hơn. Khi giao đất chú trọng cả giao diện tích đất cộng đồng đáng kể để bà con làm quỹ đất cộng đồng, có thu nhập cho cộng đồng, đồng thời có quỹ đất cho các hộ gia đình mới thành lập. Diện tích quỹ đất cộng đồng nên dự kiến trong vòng 20 năm để trong thời gian đó bà con hòa nhập, thoát nghèo và chuyển hình thức sinh kế.

- Giao khoán bảo vệ rừng cho cộng đồng theo mô hình của Chư Mom Ray.
- Tăng cường các biện pháp tuyên truyền pháp luật đất đai, pháp luật bảo vệ rừng. Xử lý nghiêm các vi phạm phá rừng, lấn chiếm đất rừng, kể cả xử lý hình sự.

- Đối với tranh chấp đất lấn chiếm:

+ Nếu là đất lấn chiếm tập trung đã hình thành cộng đồng, canh tác sản xuất ổn định từ lâu thì lập đề án hình thành khu dân cư hoặc đề án ổn định dân cư giống như trường hợp chông lán.

+ Đối với trường hợp nhỏ lẻ thì buộc di dời, tùy theo mức độ lấn chiếm và mức độ canh tác ổn định để xác định mức đền bù hoặc hỗ trợ.

+ Trường hợp lấn chiếm vùng lõi vườn quốc gia bắt buộc phải di dời ra ngoài.

+ Tăng cường trách nhiệm của chủ rừng và vai trò phối hợp của các cơ quan chức năng, phát hiện kịp thời và xử lý nghiêm minh các trường hợp lấn chiếm gần đây, kể cả xử lý hình sự đối với hành vi lấn chiếm đất theo Điều 228, Bộ luật hình sự năm 2015.

+ Tăng cường các biện pháp phòng ngừa lấn chiếm đất lâm nghiệp:

- Đo đạc, khoanh định, cắm mốc ranh giới đất.
- Khoán cộng đồng bảo vệ rừng.
- Có cơ chế tăng cường nguồn lực bảo vệ rừng cho các BQL rừng và các công ty lâm nghiệp.

+ Yêu cầu các công ty lâm nghiệp, công ty cao su khi được giao đất hoặc chuẩn bị tái canh phải dựng hàng rào hoặc đào hào ranh giới ngăn ngừa lấn chiếm đất.

- Đối với tranh chấp đòi lại đất ông bà:

+ Về cơ chế tổng thể vẫn sử dụng cơ chế giải quyết bằng con đường hành chính hiện nay.

+ Đề cao vai trò công tác dự báo, phát hiện sớm tranh chấp tiềm ẩn. Làm công tác tư tưởng cho người dân mỗi khi tái canh cây trồng có thể gây biến động về thu nhập cho bà con. Lắng nghe ý kiến và nguyện vọng của bà con. Đánh giá tác động của phương án tái canh đối với lợi ích người dân. Bảo đảm duy trì lợi ích của bà con trong giai đoạn tái canh trên cơ sở hợp lý, công bằng, phù hợp với điều kiện tái canh.

+ Khi xảy ra tranh chấp cần bình tĩnh lắng nghe, tìm hiểu nhu cầu về đất của bà con. Nếu xảy ra tình trạng thiếu đất thì kịp thời giải quyết. Lưu ý nếu đất 132, 134 quá xa và cần cỗi thì tính như thiếu đất. Giải quyết giao đất cộng đồng.

- Đối với tranh chấp đất mua của đồng bào

+ Nếu đất có nguồn gốc rõ ràng, quá trình giao dịch hợp pháp theo pháp luật hoặc theo luật tục thì công nhận đất cho người dân.

+ Nếu là đất lấn chiếm rồi bán lại, đất không có nguồn gốc rõ ràng nhưng đã thành cộng đồng sinh sống, canh tác ổn định thì giải quyết như đối với đất lấn chiếm ổn định, nghĩa là lập đề án giao về xã để giao cho người dân ổn định cuộc sống.

+ Nếu là đất lấn chiếm rồi bán lại, đất không có nguồn gốc và nhỏ lẻ và đang nằm trong diện tích được giao cho chủ thể khác thì thu hồi đất theo quy định của pháp luật.

**\* Đối với cơ chế giải quyết TCĐĐ khác:**

- Đối với tranh chấp đất tôn giáo duy trì cách thức giải quyết như hiện nay. Việc sử dụng đất tuân thủ theo Chỉ thị 1940/CT-TTg ban hành năm 2008 về nhà, đất liên quan đến tôn giáo của Thủ tướng Chính phủ để tránh tạo thành điểm nóng, tức là không sử dụng đất có mục đích tôn giáo vào mục đích kinh doanh hoặc mục đích khác ngoài phục vụ lợi ích công cộng.

- Đối với tranh chấp đất 30A nếu phát sinh tranh chấp thì tùy tính chất, nội dung của tranh chấp để giải quyết. Bổ sung quy định pháp luật về nghĩa vụ bảo vệ đất không bị lấn chiếm của người được giao đất 30A, nghĩa vụ không được chuyển nhượng đất 30A. Bổ sung quy định xử phạt hành chính đối với những hành vi này.

