

**VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ VIỆT NAM
CHƯƠNG TRÌNH KHCN CẤP QUỐC GIA GIAI ĐOẠN 2016-2020
KHCN-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 TỔNG HỢP
KẾT QUẢ ĐỀ TÀI KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ CẤP
QUỐC GIA**

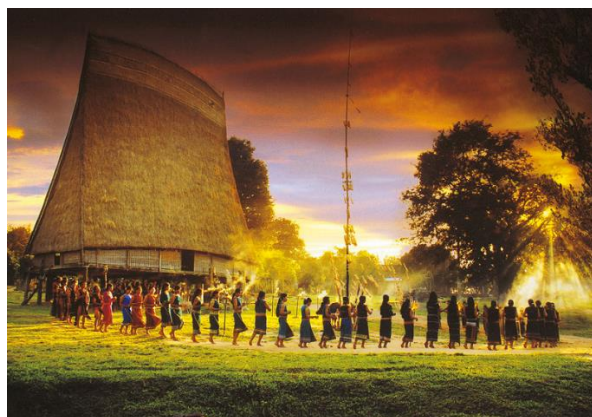
**NGHIÊN CỨU GIẢI QUYẾT TÌNH TRẠNG TRANH CHẤP ĐẤT
ĐẠI BẢO ĐẢM PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VÙNG TÂY NGUYÊN
TRONG BỐI CẢNH HIỆN NAY**

MÃ SỐ: TN18/X07 (2018 – 2020)

Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS. Tô Văn Hòa

Cơ quan chủ trì: Trường Đại học Luật Hà Nội

Viện Hàn lâm Khoa học & Công nghệ Việt Nam



Hà Nội, 2020

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ VIỆT NAM
CHƯƠNG TRÌNH KHCN CẤP QUỐC GIA GIAI ĐOẠN 2016-2020
KH-CN-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 TỔNG HỢP
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**

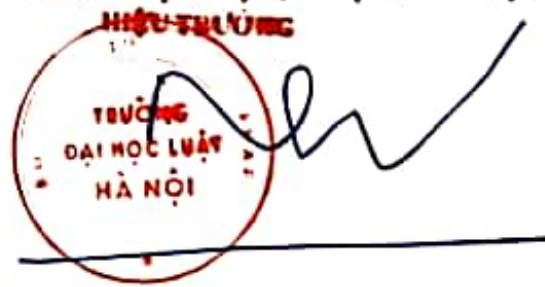
MÃ SỐ: TN18/X07 (2018 – 2020)

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI



PGS.TS. TÔ VĂN HÒA

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

HIỆU TRƯỞNG


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

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT.....	i
DANH MỤC BẢNG SỐ LIỆU, BIỂU ĐỒ, HỘP THÔNG TIN, HÌNH MINH HỌA, HÌNH ẢNH.....	ii
MỞ ĐẦU	1
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	8
4. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu	8
5. Cách tiếp cận, phương pháp nghiên cứu.....	9
6. Kết quả nghiên cứu của đề tài	12
CHƯƠNG I: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIẢI QUYẾT TCĐĐ BẢO ĐẢM PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở TÂY NGUYÊN.....	15
1.1. Đất đai và đặc điểm của đất đai	15
1.1.1. Khái niệm đất, đất đai.....	15
1.1.2. Đặc điểm của đất đai.....	17
1.1.3. Ý nghĩa, vai trò của đất đai	18
1.2. Tranh chấp đất đai (TCĐĐ)	20
1.2.1. Khái niệm TCĐĐ	20
1.2.2. Nguyên nhân của TCĐĐ	22
1.2.3. Đặc điểm của TCĐĐ.....	26
1.2.4. Các giai đoạn của TCĐĐ	28
1.3. Giải quyết TCĐĐ	32
1.3.1. Các phương thức giải quyết TCĐĐ trên cơ sở đồng thuận.....	33
1.3.2. Các phương thức giải quyết TCĐĐ bởi bên thứ ba	36
1.4. Mối quan hệ giữa giải quyết TCĐĐ và phát triển bền vững Tây Nguyên hiện nay	38
1.4.1. TCĐĐ và tác động của nó tới mục tiêu phát triển bền vững	38
1.4.2. Giải quyết TCĐĐ trong mối quan hệ với phát triển bền vững	41
1.5. Kinh nghiệm quốc tế và một số quốc gia về giải quyết TCĐĐ	45
1.5.1. Hướng dẫn của Ủy ban an ninh lương thực thế giới.....	45
1.5.2. Kinh nghiệm của một số quốc gia châu Phi.....	47
1.5.3. Kinh nghiệm của Trung Quốc	54
Kết luận Chương I	60

CHƯƠNG II: THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VÀ LUẬT TỤC VỀ ĐẤT ĐAI, GIẢI QUYẾT TCĐĐ VÙNG TÂY NGUYÊN⁶²

2.1. Thực trạng chính sách, pháp luật về đất đai vùng Tây Nguyên	62
2.1.1. Thực trạng chính sách, pháp luật về sở hữu đất đai vùng Tây Nguyên.....	62
2.1.2. Thực trạng chính sách quản lý đất đai vùng Tây Nguyên.....	66
2.1.3. Thực trạng thực hiện chính sách, pháp luật sử dụng đất đai phát triển cây trồng ở Tây Nguyên.....	69
2.2. Luật tục về đất đai, giải quyết TCĐĐ vùng Tây Nguyên	71
2.2.1. Luật tục về đất đai ở Tây Nguyên.....	71
2.2.2. Giải quyết TCĐĐ theo luật tục Tây Nguyên	78
2.3. Thực trạng pháp luật về giải quyết TCĐĐ vùng Tây Nguyên	82
2.3.1. Cơ chế giải quyết tranh chấp dân sự về đất đai	85
2.3.2. Cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai	93
Kết luận Chương II.....	99

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

100

3.1. Khái quát tình hình TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay.....	100
3.2. Thực trạng TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ giữa người dân với người dân	105
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.....	105
3.2.2. Các tranh chấp tiềm ẩn giữa người dân với người dân.....	109
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	110
3.2.4. Thực trạng giải quyết TCĐĐ giữa người dân với người dân, giữa người dân và cộng đồng ở Tây Nguyên	111
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	112
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.....	112
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.....	122
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.....	124
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	126
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.	127

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.....	132
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	149
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	155
3.5. Thực trạng các loại TCĐĐ khác ở Tây Nguyên	159
Kết luận Chương III.....	162
CHƯƠNG IV: QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP GIẢI QUYẾT TCĐĐ BẢO ĐẢM PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở TÂY NGUYÊN TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY.....	163
4.1. Bất cập trong giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay và nguyên nhân	163
4.1.1. Bất cập trong giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở Tây Nguyên trong giai đoạn hiện nay	163
4.1.2. Nguyên nhân của những bất cập trong giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay	166
4.2. Quan điểm giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở Tây Nguyên trong giai đoạn hiện nay.....	174
4.2.1. Quan điểm phát triển bền vững.....	174
4.2.2. Bảo đảm an ninh, trật tự, tránh tạo điểm nóng đi đôi với bảo đảm thượng tôn pháp luật	175
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.....	176
4.2.4. Giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa pháp luật thực định và luật tục.....	176
4.2.5. Chú trọng dự báo phòng ngừa tranh chấp trong hoàn thiện cơ chế giải quyết TCĐĐ.....	177
4.2.6. Giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa 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.....	177
4.3. Giải pháp giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở Tây Nguyên trong giai đoạn hiện nay.....	177
4.3.1. Các giải pháp dài hạn, tổng thể	177
4.3.2. Các giải pháp cụ thể áp dụng chung	180
4.3.3. Các giải pháp cụ thể hoàn thiện các cơ chế giải quyết TCĐĐ hiện nay	182
KẾT LUẬN	186
PHỤ LỤC: MẪU PHIẾU KHẢO SÁT	188
TÀI LIỆU THAM KHẢO	186

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

BỘ NN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn
BỘ TN&MT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
BQL	Ban quản lý
BQLR	BQLR
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
KHLN	Khoa học lâm nghiệp
KL	Kiểm lâm
MTV	Một thành viên
RĐĐ	Rừng đặc dụng
RPH	Rừng phòng hộ
UBND	Ủy ban nhân dân
UNDP	Chương trình phát triển Liên hợp quốc
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

DANH MỤC BẢNG SỐ LIỆU, BIỂU ĐỒ, HỘP THÔNG TIN,
HÌNH MINH HỌA, HÌNH ẢNH

*** Danh mục bảng số liệu:**

Bảng 1: Thống kê diện tích đất nguồn gốc nông, lâm trường ở Tây Nguyên được Nhà nước giao cho các chủ thể chính quản lý.....	128
Bảng 2: Diện tích đất sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp ở Tây Nguyên (2018).....	129
Bảng 3: Diện tích đất sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp ở các tỉnh Tây Nguyên (2018).....	130

*** Danh mục biểu đồ:**

Biểu đồ 1: Tỷ lệ người dân từng tỉnh ở Tây Nguyên nhận biết về TCĐĐ ở khu vực mình sinh sống.....	100
Biểu đồ 2: Mức độ phổ biến của các loại TCĐĐ ở Tây Nguyên theo cảm nhận của người dân xếp theo nội dung tranh chấp	101
Biểu đồ 3: Tỷ lệ nhận biết TCĐĐ theo tỉnh và đối tượng tranh chấp.....	101
Biểu đồ 4: TCĐĐ Tây Nguyên tính theo loại đất tranh chấp.....	102
Biểu đồ 5: Tỷ lệ TCĐĐ theo loại đất và thời gian sử dụng đất.....	103
Biểu đồ 6: Tỷ lệ TCĐĐ liên quan tới các loại đất mà người nông dân Tây Nguyên đang sử dụng.....	104
Biểu đồ 7: Tỷ trọng các loại hình TCĐĐ căn cứ trên chủ thể tranh chấp theo xếp loại của người dân	104
Biểu đồ 8: Tỷ lệ người được hỏi có khai hoang đất rẫy ở các tỉnh Tây Nguyên ...	141
Biểu đồ 9: Cảm nhận của người dân về hiện tượng lấn chiếm đất để canh tác ở địa phương.....	141
Biểu đồ 10: Tỷ lệ dân khai hoang đất rẫy theo thành phần dân cư từng tỉnh	142

*** Danh mục hộp thông tin:**

Hộp 1: Khuyến cáo của CFS về giải quyết TCĐĐ (VGGT-Chương 21)	46
Hộp 2: Mô hình giải quyết tranh chấp theo phương thức truyền thống ở Ghana	49
Hộp 3: Ranh giới đất đai của họ Rơ Je ở làng Sa Luk, dân tộc Mnông Gar, xã Krông Nô, huyện Lắk, tỉnh Đắk Lắk.....	73
Hộp 4: Diễn biến vụ xử kiện theo luật tục Ê-đê.....	80

Hộp 5: Một trường hợp phân xử tranh chấp phức tạp có sự tham gia của nhiều già làng (xảy ra khoảng năm 2006).....	80
---	----

*** Danh mục hình minh họa:**

Hình minh họa 1: Các “lớp” của TCĐĐ	21
Hình minh họa 2: Các nhân tố bên ngoài của TCĐĐ.....	22
Hình minh họa 3: Các giai đoạn của TCĐĐ (Engel và Korf, 2005).....	29
Hình minh họa 4: Các giai đoạn của TCĐĐ (Fisher).....	31
Hình minh họa 5: Các phương thức giải quyết tranh chấp và thời điểm áp dụng.....	33
Hình minh họa 6: Các phương thức giải quyết tranh chấp và vai trò bên thứ ba.....	34
Hình minh họa 7: Quy trình giải quyết TCĐĐ “dân sự” theo Luật Đất đai năm 2013 của Việt Nam.....	85
Hình minh họa 8: Các cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai	94

*** Danh mục hình ảnh:**

Hình ảnh 1: Đất canh tác chồng lấn của làng Bar Gốc trên lâm phần VQG Chư Mom Ray.....	139
Hình ảnh 2: Bà con làng Bar Gốc đang canh tác trên đất chồng lấn với đất của VQG Chư Mom Ray	139
Hình ảnh 3: Cây bị phun thuốc diệt cỏ và chặt ngang thân chờ đốt ở lâm phần của Công ty cao su Phước Hòa, xã Ea Lê.....	144
Hình ảnh 4: Cây bị cắt xung quanh chân gốc ở lâm phần của Công ty cao su Phước Hòa, xã Ea Lê	144
Hình ảnh 5: Cây trồng sau khi rừng bị phá ở lâm phần của Công ty cao su Phước Hòa, xã Ea Lê	144
Hình ảnh 6: Nhà người dân lấn chiếm xây trên lâm phần của Công ty cao su Phước Hòa, xã Ea Lê	144

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, cục đoman 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.

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

2.1. Tình hình nghiên cứu trong nước

* Nghiên cứu về phát triển bền vững vùng Tây Nguyên:

Đây là lĩnh vực được nghiên cứu dày dặn nhất trong thời gian vừa qua. Đặc biệt, trong phạm vi Chương trình Tây nguyên 3 đã có nhiều đề tài nghiên cứu về phát triển bền vững vùng Tây Nguyên từ các chiều, cạnh khác nhau. Bắt đầu từ góc độ tiếp cận chung về phát triển bền vững vùng Tây Nguyên, đề tài “Các giá trị phát triển cơ bản của vùng Tây Nguyên và xác định các quan điểm, định hướng, giải pháp phát triển bền vững Tây Nguyên” do Nguyễn Xuân Thắng làm chủ nhiệm đã nghiên cứu làm rõ các đặc thù, lợi thế về tự nhiên, kinh tế, xã hội, văn hóa của vùng Tây Nguyên, phân tích, đánh giá vai trò, tác động của chúng đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội Tây Nguyên qua 25 năm đổi mới. Đề tài đã hệ thống hóa và làm rõ vấn đề lý luận và thực tiễn về các giá trị phát triển và các giá trị phát triển cơ bản của vùng Tây Nguyên. Đề tài cũng đã nhận diện các đặc thù về tự nhiên, kinh tế, xã hội, dân tộc, tôn giáo và văn hóa cấu thành nên giá trị phát triển cơ bản của vùng Tây Nguyên, đánh giá tác động của các giá trị cơ bản đó, trên cơ sở đó đề xuất quan điểm, định hướng, mục tiêu và hệ giải pháp có tính khả thi nhằm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên với tầm nhìn tới 2030.

Ở một góc độ khác, đề tài “Nghiên cứu xây dựng bộ chỉ tiêu phát triển bền vững về các lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường các tỉnh Tây Nguyên” cũng trong Chương trình Tây Nguyên 3 (do Trần Văn Ý làm chủ nhiệm (2014)) đã nghiên cứu xây dựng bộ chỉ tiêu phát triển bền vững cho vùng Tây Nguyên. Đây là bộ chỉ tiêu khá toàn diện bao gồm các chỉ tiêu đánh giá từ các khía cạnh tự nhiên, kinh tế, xã hội ở cấp độ khu vực (77 chỉ tiêu), tỉnh (70 chỉ tiêu), huyện (48 chỉ tiêu) của vùng Tây Nguyên. Bộ chỉ tiêu này đã được áp dụng thử trên địa bàn một số tỉnh Tây Nguyên và cho kết quả đáng tin cậy. Việc nghiên cứu được bộ chỉ tiêu này là một thành công bởi nó cho phép đánh giá và giám sát quá trình phát triển hướng tới bền vững của vùng Tây Nguyên.

Cũng trong Chương trình Tây Nguyên 3, các đề tài khác đã nghiên cứu các khía cạnh cụ thể hoặc ảnh hưởng, hoặc điều chỉnh, hoặc tác động quá trình phát triển bền vững vùng Tây Nguyên, như khía cạnh đô thị hóa và quản lý đô thị hóa trong phát triển bền vững vùng Tây Nguyên, vai trò của các nhóm xã hội của các dân tộc tại chỗ trong

phát triển bền vững Tây Nguyên. Một nghiên cứu khác nhìn vấn đề từ góc độ kinh doanh và quản lý đó là đề tài: “Vấn đề nông nghiệp, nông dân và nông thôn trong phát triển bền vững Tây Nguyên”, mã số TN3/X10 lại chỉ ra mối liên hệ giữa cơ cấu sản xuất nông nghiệp, các hình thức sản xuất nông nghiệp với quản lý đất đai ở Tây Nguyên. Đề tài trên cũng chỉ ra những quan điểm, định hướng và giải pháp về quản lý và sử dụng đất đai ở Tây Nguyên hướng tới phát triển bền vững. Đặc biệt vấn đề phát triển bền vững gắn với xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách pháp luật cũng được quan tâm. Đề tài nhánh có mã số TN3/X03 với nhan đề “Hệ thống chính trị ở cơ sở phục vụ phát triển bền vững Tây Nguyên” hướng tới việc giải quyết vấn đề phát triển bền vững từ các cơ quan, tổ chức thuộc hệ thống chính trị ở cơ sở. Các nghiên cứu bước đầu đã đưa ra luận cứ khoa học cho việc bổ sung và đổi mới hệ thống thể chế phát triển bền vững ở Tây Nguyên. Trong các nghiên cứu đã đề ra 7 quan điểm và 7 giải pháp nhằm thúc đẩy Tây Nguyên phát triển theo hướng bền vững và đổi mới thể chế để bảo đảm phát triển Tây Nguyên theo hướng bền vững. Tuy nhiên thể chế trong đề tài này được tiếp cận ở góc độ chung mà thể chế pháp luật chỉ là một bộ phận trong đó.

Các công trình nghiên cứu cập nhật nhất trong lĩnh vực này được công bố trong khoảng 1-2 năm gần đây là sự tiếp nối của các công trình nghiên cứu trước đó. Các chiều cạnh cụ thể của phát triển bền vững vùng Tây Nguyên tiếp tục được khai thác, ví dụ tác động của dân số và di dân trong phát triển bền vững vùng Tây Nguyên, liên kết nội vùng trong phát triển bền vững vùng Tây Nguyên, xung đột môi trường đối với phát triển bền vững vùng Tây Nguyên, các định chế xã hội, và kinh tế nhỏ lẻ trong phát triển bền vững vùng Tây Nguyên. Các nghiên cứu này đã làm sâu sắc thêm kiến thức khoa học nói chung về các yếu tố ảnh hưởng tới quá trình phát triển theo hướng bền vững của vùng Tây Nguyên.

Ngoài ra, đối với vấn đề phát triển bền vững vùng Tây Nguyên, có nhiều tác giả đã lựa chọn các cách tiếp cận đa dạng từ góc độ văn hóa học, dân tộc học. Chẳng hạn, công trình “Tác động của văn hóa truyền thống đến sự phát triển bền vững xã hội vùng Tây Nguyên” [110] đã chỉ ra các xu hướng biến đổi văn hóa truyền thống trong những năm gần đây ở vùng đồng bào các dân tộc thiểu số vùng Tây Nguyên vừa mang yếu tố tích cực vừa có những mặt tiêu cực đến sự phát triển bền vững xã hội trong khu vực. Vì vậy việc nghiên cứu các xu hướng biến đổi văn hóa truyền thống, tìm hiểu các di sản văn hóa tộc người, đồng thời nắm bắt các quy luật tất yếu thời đại nhằm đánh giá một cách toàn diện đối với các thiết chế xã hội, vấn đề sở hữu đất đai, tín ngưỡng, tôn giáo và các hệ thống tri thức địa phương để thúc đẩy phát huy những mặt tích cực, hạn chế những mặt tiêu cực trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên là một việc làm cần thiết và cấp bách hiện nay.

* Nghiên cứu về 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. Điển hình là công trình của Vũ Đình Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng [56], nhà xuất bản Khoa học xã hội ấn hành năm 2000. Bằng nhiều phân tích về lịch sử cũng như xã hội, tác phẩm này đã chỉ ra mối liên hệ giữa vấn đề đất đai và “vấn đề dân tộc” có thể phát sinh ra những nguy cơ phức tạp nếu không được giải quyết thích hợp. Hay nhìn từ góc độ dân số học, bài viết “Đặc trưng dân số và di dân ở Tây Nguyên” lại chỉ ra các vấn đề đặt ra đối với sở hữu và sử dụng đất do hiện tượng di dân làm kinh tế mới từ sau năm 1975 khiến việc thu hồi đất ở các nông, lâm trường không được thực hiện hoặc thực hiện không hiệu quả. Trên thực tế, diện tích đất đai do các nông, lâm trường quản lý trên danh nghĩa hiện nay rất khó xác định về con số, thậm chí là không thể. Đó là chưa kể những mâu thuẫn, tranh chấp do hiện tượng khác biệt về văn hóa giữa nhóm di dân và cư dân bản địa. Còn từ góc độ dân tộc học, Ví dụ như, tác giả Trần Hồng Hạnh sử dụng cách tiếp cận dân tộc nhằm chỉ ra mối quan hệ qua lại giữa vấn đề sử dụng đất đai và quan hệ dân tộc ở Tây Nguyên.

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. Chẳng hạn, về vấn đề đất sản xuất, đất ở có công trình của tác giả Đỗ Văn Lợi.

Cuối cùng, trên góc độ kinh tế, vấn đề sở hữu đất đai ở Tây Nguyên cũng nhận được những sự quan tâm nghiên cứu tương đối sâu sắc. Chẳng hạn bài viết của tác giả Đặng Văn Thắng nghiên cứu sở hữu đất đai dưới góc độ kinh tế chính trị với những liên hệ tới trình độ của lực lượng sản xuất, hay bài viết của tác giả Nguyễn Văn Tùng đặt vấn đề sở hữu đất đai từ góc độ kinh tế thị trường.

* Nghiên cứu về tài nguyên đất, quản lý đất đai ở Tây Nguyên

Trong lĩnh vực này cũng có những công trình nghiên cứu khá cập nhật với những kết quả nghiên cứu đáng kể. Các nghiên cứu của Lê Xuân Lãm [63], Phạm Hữu Nghị [76], Trương Giang Long [96] đã đề cập một cách khái lược các vấn đề về tài nguyên đất đai và chính sách tài nguyên đất đai ở Tây Nguyên. Hay nghiên cứu của tác giả Nguyễn Văn Sanh [115] chỉ ra vấn đề hiện trạng trong quản lý và sử dụng đất ở Tây Nguyên hiện nay, còn nhóm tác giả Nguyễn Tử Siêm, Khúc Thị Thanh Vân, Nguyễn Đình Tuấn [113] lại có những phân tích nhằm đánh giá cơ chế, chính sách sử dụng đất đai ở khu vực này trong suốt thời kỳ Đổi Mới. Tuy nhiên, đây mới chỉ là những nghiên cứu khá khiêm tốn. Vấn đề quản lý sử dụng đất đai ở Tây nguyên được nghiên cứu một cách toàn diện nhất trong đề tài cấp nhà nước “Vấn đề quản lý và sử dụng đất đai ở Tây Nguyên” do Vũ Tuấn Anh làm chủ nhiệm [128]. Đề tài đã khảo sát khá đầy đủ hiện trạng sử dụng đất đai ở Tây Nguyên trong những năm qua từ cơ cấu sử dụng đất, chủ thể sử dụng đất, tình hình chiếm hữu đất, tình hình sử dụng các loại đất. Đề tài đã chỉ ra một số vấn đề nổi cộm trong quản lý đất đai ở Tây Nguyên như tình trạng sử dụng đất nông nghiệp không theo quy hoạch, rừng liên tục giảm cả về diện tích và chất lượng,

nạn khai thác tài nguyên bừa bãi và phân bổ quyền sử dụng đất chưa hợp lý. Trên cơ sở đó, Đề tài đã đề xuất hai nhóm kiến nghị, nhóm thứ nhất đưa ra giải pháp đổi mới chính sách và thể chế quản lý đất đai ở Tây Nguyên, nhóm thứ hai kiến nghị về việc tiếp tục đổi mới chính sách đất đai chung của cả nước từ thực tiễn quản lý đất đai ở Tây Nguyên. Đề tài cũng đã đề cập tới tình trạng TCĐĐ như một bất cập trong quản lý đất đai của Tây Nguyên hiện nay.

Một trong những nghiên cứu cập nhật về vấn đề tài nguyên đất và quản lý đất đai là công trình “Tài nguyên đất Tây Nguyên: hiện trạng và thách thức” công bố năm 2016 của Lưu Thế Anh, Nguyễn Đình Kỳ [41]. Công trình đã khảo sát một cách toàn diện hiện trạng và đặc điểm tự nhiên của tài nguyên đất ở Tây Nguyên. Trên cơ sở đó công trình chỉ ra một cách thuyết phục thách thức đối với tài nguyên đất vùng Tây Nguyên hiện nay, đó là sự thoái hóa đất và hoang mạc hóa đất. Công trình cũng đưa ra dự báo về xu hướng thoái hóa, hoang mạc đất ở Tây nguyên. Trên cơ sở đó, công trình đã đề xuất những giải pháp quản lý, sử dụng đất hợp lý tài nguyên đất nhằm chống thoái hóa và hoang mạc đất. Thành công của công trình là ở chỗ công trình đề cập tới góc độ quản lý, sử dụng tài nguyên đất dưới góc độ tài nguyên thiên nhiên. Góc độ quản lý đất đai từ khía cạnh xã hội, do đó, không phải là vấn đề nghiên cứu của công trình này.

Trong các nghiên cứu mang tính dân tộc học, có thể kể tới công trình “Về vấn đề quản lý, sử dụng đất đai ở vùng dân tộc thiểu số bản địa Tây Nguyên hiện nay” của tác giả Đỗ Văn Ngoãn [61] hay “Chính sách đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số vùng Tây Nguyên” của tác giả Trần Đức Thú [80]. Điều này cho thấy vấn đề quản lý đất đai ở Tây Nguyên được dành sự quan tâm tương đối lớn, với các tầm nghiên cứu từ vĩ mô tới vi mô.

* 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 ở Tây Nguyên không có các công trình lớn, được nghiên cứu kỹ lưỡng như trong các lĩnh vực trên đây. Thậm chí trong lĩnh vực rộng hơn là thể chế và cơ chế giải quyết TCĐĐ cũng ít có các nghiên cứu quy mô. Các công trình nghiên cứu chủ yếu dưới hình thức các bài nghiên cứu khoa học. Với các công trình như vậy, TCĐĐ được nghiên cứu chủ yếu ở các khía cạnh và góc nhìn cụ thể như xác định đối tượng khởi kiện khi giải quyết TCĐĐ dân sự, thẩm quyền của các cơ quan hành chính hay tòa án trong giải quyết TCĐĐ. Một nghiên cứu mang tính tổng quan và so sánh về vấn đề này có thể kể tới đó là “Tranh chấp thu hồi đất ở Đông Á: Phân tích so sánh và khuyến nghị với Việt Nam” do UNDP tổ chức nghiên cứu [105]. Công trình cung cấp những kiến thức cần thiết và tổng quát nhưng cũng không bỏ qua vùng Tây Nguyên với tư cách một khu vực đặc thù và phức tạp về thu hồi đất ở Việt Nam. Các phương thức giải quyết TCĐĐ phổ biến cũng đã được nghiên cứu ví dụ giải quyết TCĐĐ bằng phương thức hòa giải ở cơ sở, theo đó phương thức hòa giải được coi là khá ưu việt trong giải quyết TCĐĐ vì nó bảo đảm sự hài hòa lợi ích giữa các bên, tiết kiệm chi phí, tuy nhiên nó cũng khó có thể được thực hiện do

giá trị đất đai lớn và TCDD thường rất gay gắt. Chính vì vậy, một số bất cập trong hòa giải cơ sở trong giải quyết TCDD đã được chỉ ra, ví dụ thể chế về hòa giải cơ sở chưa tạo ra sự thuận lợi cần thiết cho phương thức này hoạt động, năng lực của đội ngũ hòa giải viên cơ sở chưa đáp ứng được yêu cầu ... Bên cạnh phương thức hòa giải, phương thức giải quyết TCDD thông qua con đường giải quyết khiếu nại, tố cáo và bằng con đường tòa án cũng được đề cập. Những công trình cập nhật nhất trong lĩnh vực này tiếp tục nghiên cứu về các phương thức giải quyết TCDD, ví dụ vấn đề thẩm quyền của cơ quan hành chính trong giải quyết TCDD.

* Nghiên cứu về luật tục và tác động trong giải quyết TCDD ở Tây Nguyên

Cho đến nay các nghiên cứu về luật tục chủ yếu tập trung ở góc độ văn hóa và tổng thể nhằm làm rõ di sản văn hóa quý báu này của đồng bào các dân tộc Tây Nguyên. Có một số công trình nghiên cứu sâu hơn về các khía cạnh cụ thể trong luật tục của các đồng bào dân tộc Tây Nguyên có liên quan tới giải quyết tranh chấp, song đó lại chỉ là giải quyết tranh chấp nói chung, ví dụ công trình “Tinh thần hòa giải trong luật tục Ê-đê” của Trương Thị Hiền [81]. Một công trình được cập nhật gần đây của cùng tác giả đề cập sâu hơn và toàn diện hơn về phương thức hòa giải để giải quyết tranh chấp trong đồng bào dân tộc Ê-đê [82]. Các công trình khác nghiên cứu về luật tục của đồng bào dân tộc trong các lĩnh vực có liên quan tới đất đai, môi trường song ở quy mô nhỏ hoặc chỉ tập trung vào luật tục của một tộc người.

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 TCDD nói chung.

2.2. Tình hình nghiên cứu ngoài nước

Nhìn chung, vấn đề TCDD và giải quyết TCDD 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 TCDD, giải quyết TCDD ở những quốc gia và khu vực có thể tham khảo kinh nghiệm quốc tế cho Việt Nam. 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, ví dụ *Ethnic minorities and land conflicts in Southwestern Nigeria*, Jeremiah Arowosegbe, Nigeria, 2017; *Ethnic minorities and land conflicts in Southwestern Nigeria*, University of Ibadan, September 2017; Yi Wu, *Negotiating Rural Land Ownership in Southwest China: State, Village, Family*, University of Hawai'i Press, 2016; Famil Hualing Fu, John Gillespie, *Resolving land dispute in East Asia: Exploring the limits of law*, Cambridge University Press, 2014.

Cá biệt có những nghiên cứu về TCDD ở Việt Nam (Land law, land rights, and land reform in Vietnam: A deeper look into “land grabbing” for public and private

development, Kaitlin Hansen, Independent Study Project, 2013). 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.

2.3. Nhận xét về tình hình nghiên cứu

Các công trình nghiên cứu có liên quan tới đề tài dày dặn nhất là các công trình nghiên cứu liên quan tới phát triển bền vững vùng Tây Nguyên và quản lý đất đai vùng Tây Nguyên trong mối quan hệ với mục tiêu phát triển bền vững. Đạt được điều này chủ yếu nhờ vào sự thành công của các đề tài nghiên cứu trong khuôn khổ Chương trình Tây Nguyên 3 và Tây Nguyên 4. Các nghiên cứu đã làm rõ được những đặc điểm, yêu cầu cơ bản, tiêu chí, chỉ tiêu phát triển bền vững vùng Tây Nguyên, các yêu cầu, giải pháp đối với công tác quản lý đất đai bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên.

Trong lĩnh vực nghiên cứu quản lý 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.

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.

Các nghiên cứu về luật tục Tây Nguyên khá phong phú song vẫn còn thiếu vắng các nghiên cứu sâu về tác động của luật tục Tây Nguyên đối với vấn đề quản lý đất đai và TCĐĐ.

Các nghiên cứu ở nước ngoài khá dày dặn và phong phú về lý thuyết giải quyết tranh chấp đất đai ở các nước đang phát triển cũng như kinh nghiệm từ thực tiễn giải quyết tranh chấp đất đai ở một số quốc gia có điều kiện kinh tế - xã hội tương tự với Việt Nam. Các nghiên cứu đã làm rõ đặc điểm TCĐĐ các loại hình TCĐĐ phổ biến, nguyên lý giải quyết TCĐĐ bền vững nếu can thiệp sớm và sử dụng biện pháp có sự đồng thuận của các bên tranh chấp. Các kinh nghiệm giải quyết TCĐĐ ở các quốc gia đang phát triển cũng hết sức phong phú, từ việc sử dụng luật tục, các cơ chế truyền thống tới các cơ chế hiện đại để giải quyết TCĐĐ.

Tuy nhiên, nhìn một cách tổng thể trong khoa học xã hội ở Việt Nam cũng như nước ngoài cho đến nay chưa có công trình nào trực tiếp nghiên cứu về vấn đề TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ đai ở Tây Nguyên. Chưa có nghiên cứu làm rõ các yếu tố đặc thù, các loại hình cụ thể trong thực tiễn TCĐĐ ở Tây Nguyên. Vẫn còn thiếu vắng các nghiên cứu đánh giá cơ chế pháp luật hiện hành để giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên, phân tích, đánh giá nguyên nhân TCĐĐ từ các chiều cạnh khác nhau để trên cơ sở đó đề xuất giải pháp giải quyết triệt để TCĐĐ bảo đảm PTBV Tây Nguyên trong giai đoạn hiện nay.

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. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

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

- TCĐĐ, thực trạng TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ.

- Giải quyết TCĐĐ, đặc biệt là pháp luật về giải quyết TCĐĐ và cơ chế 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 - Lênin, 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 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 ...:

+ Tiếp cận từ góc độ lịch sử, đề tài xem xét vấn đề TCĐĐ trước tiên như một vấn đề của lịch sử, do sự biến động lịch sử về chính sách đất đai, thực trạng sử dụng đất đai, các chính sách liên quan tới vấn đề đất đai trải qua các giai đoạn lịch sử từ năm

1975. Nguyên nhân của TCĐĐ cũng được mô tả từ góc độ lịch sử để thấy sự xuất hiện, biến động cũng như sự gia tăng hoặc thuyên giảm về mức độ gay gắt trong tranh chấp qua các giai đoạn (1975-1990, 1990-2000, 2000-2010, 2010-nay).

+ Tiếp cận từ góc độ kinh tế học, đề tài xem xét, nhìn nhận đất đai từ góc độ giá trị kinh tế của nó, coi đất đai là một loại tài sản, từ đó khảo cứu lý luận về sở hữu đất đai, đánh giá vai trò của đất đai và tác động tiêu cực của tình trạng TCĐĐ nếu không được giải quyết triệt để.

+ Tiếp cận từ góc độ xã hội học, đề tài áp dụng các phương pháp điều tra, khảo sát xã hội học để thu thập số liệu phản ánh đúng tình hình thực tiễn TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên. Bên cạnh đó, đề tài cũng xem xét, phân tích, đánh giá tình trạng TCĐĐ, nguyên nhân của TCĐĐ, nguyên nhân của sự thiếu hiệu quả trong giải quyết TCĐĐ từ góc độ xã hội, tức là sự chênh lệch giàu nghèo, sự bất bình đẳng giới ...

+ Tiếp cận từ góc độ dân tộc học, đề tài áp dụng các phương pháp nghiên cứu về dân tộc học, đặc biệt là từ nghiên cứu phong tục, tập quán, thói quen sinh hoạt, thói quen văn hoá, tâm lý tộc người, luật tục của các dân tộc tại chỗ ở Tây Nguyên, cơ chế giải quyết tranh chấp truyền thống, quan niệm về đất đai, đặc biệt về các loại đất thiêng của các dân tộc tại chỗ để từ đó đánh giá thực trạng giải quyết TCĐĐ hiện nay và đề ra các giải pháp nhằm giải quyết triệt để tình trạng đó.

+ Tiếp cận từ góc độ phát triển bền vững, đề tài đặt vấn đề giải quyết TCĐĐ trong sự tương quan với mục tiêu phát triển bền vững dựa trên 5 trụ cột của Tây Nguyên, đó là kinh tế, xã hội, môi trường, văn hoá và an ninh. Như vậy, giải quyết TCĐĐ không thể nhìn nhận chỉ tuyệt đối từ một góc độ nào mà phải có cách tiếp cận đa chiều, bảo đảm sự hài hoà và bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững khu vực Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay.

*** Phương pháp nghiên cứu:**

- Phương pháp nghiên cứu tài liệu thứ cấp: còn gọi là phân tích và tổng hợp, được sử dụng để thu thập, phân tích và khai thác thông tin từ các nguồn có sẵn liên quan đến đề tài nghiên cứu, bao gồm các công trình nghiên cứu, các báo cáo, các số liệu thống kê của chính quyền, ban ngành, đoàn thể, tổ chức, cá nhân liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến mọi mặt môi trường, kinh tế, xã hội, văn hóa, con người của 5 tỉnh của vùng Tây Nguyên. Đề tài sử dụng phương pháp này để khảo sát nắm số liệu thực tiễn về tình hình thụ lý và giải quyết TCĐĐ ở các cơ quan nhà nước như Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Thanh tra các sở, ban, ngành, chính quyền địa phương các cấp ở 5 tỉnh Tây Nguyên.

- Phương pháp phân tích/thống kê văn bản: Phương pháp này được sử dụng để sắp xếp, phân loại, so sánh và đối chiếu các văn bản ban hành bởi hệ thống các cơ quan nhà nước từ trung ương tới địa phương, nhằm: i) tìm hiểu quá trình ban hành chính sách đất đai; ii) tìm hiểu mối quan hệ giữa các cơ quan/tổ chức trong thực thi chính sách; iii)

tìm hiểu các ưu tiên phát triển cho từng giai đoạn; iv) phát hiện những sự chông chéo, mâu thuẫn, thiếu đồng bộ chính sách đất đai, áp dụng cho vùng Tây Nguyên; và v) phát hiện sự thiếu hụt trong chính sách. Việc thu thập và phân tích các văn bản không chỉ tập trung vào các văn bản đang có hiệu lực mà còn quan tâm đến các văn bản được ban hành để xem xét tính hệ thống, tính phát triển, đổi mới, phù hợp của các văn bản này.

- Phương pháp nghiên cứu định tính:

+ Phỏng vấn sâu: Đề tài tiến hành phỏng vấn 150 trường hợp. Tỉnh Đắk Lắk tiến hành 70 cuộc phỏng vấn sâu do tình hình TCĐĐ ở đây diễn ra nóng nhất vùng Tây Nguyên, ở mỗi tỉnh còn lại tiến hành 20 cuộc phỏng vấn sâu. Đối tượng phỏng vấn sâu là người dân, cán bộ cơ quan nhà nước, doanh nghiệp nhằm tìm hiểu thực trạng công tác quản lý đất đai, giải quyết TCĐĐ và thực hiện các chính sách, mục tiêu, định hướng phát triển kinh tế xã hội – văn hóa của các tỉnh theo hướng bền vững; đánh giá của họ về bộ máy công quyền, hoạt động giải quyết TCĐĐ của địa phương; đồng thời cũng tìm hiểu tâm tư và nguyện vọng của họ để đề xuất các biện pháp giải quyết TCĐĐ vùng Tây Nguyên theo hướng phát triển bền vững.

+ Thảo luận nhóm tập trung: Đề tài tiến hành 30 thảo luận nhóm (Đắk Lắk: 14 cuộc, các tỉnh còn lại mỗi tỉnh 4 cuộc). Thảo luận nhóm tập trung theo các nhóm đối tượng như người dân, cơ quan quản lý, doanh nghiệp Thảo luận nhóm nhằm mục đích để tìm hiểu quan điểm của các nhà quản lý, nhóm quản lý và cán bộ chính quyền – hội – đoàn thể các cấp, cán bộ chuyên môn, doanh nghiệp và người dân về chính sách đất đai hiện nay và giải quyết các vấn đề có liên quan đến TCĐĐ ở các địa phương vùng Tây Nguyên.

- Phương pháp định lượng:

Phương pháp phỏng vấn bằng bảng hỏi: Đề tài phỏng vấn 1.200 đối tượng trên địa bàn 5 tỉnh của vùng Tây Nguyên (Đắk Lắk: 600 phiếu; các tỉnh còn lại tiến hành 150 phiếu khảo sát ở mỗi tỉnh). Mẫu bảng hỏi, phân bổ phiếu hỏi theo địa bàn nông thôn, thành thị được in trong báo cáo Cơ sở dữ liệu của đề tài. Việc sử dụng bảng hỏi là để thu thập câu trả lời (thông tin). Phương pháp này cho phép tìm hiểu về nhận thức và hiểu biết của người được hỏi ở địa phương, được thể hiện qua những số liệu cụ thể, để có thể so sánh với các thông tin định tính mà đề tài thu được. Qua khảo sát bảng hỏi cũng thu được các thông tin sơ cấp về cảm nhận của người dân đối với tình hình TCĐĐ, nhận xét của người dân về hiệu quả giải quyết TCĐĐ ở địa phương và những ý kiến đề xuất của người dân nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết TCĐĐ ở địa phương.

- Phương pháp, tiêu chí chọn mẫu: Các mẫu khảo sát được chọn theo đơn vị hành chính lãnh thổ, dân tộc, khu vực đô thị, nông thôn, đối tượng cung cấp thông tin. Trong đó chú trọng số lượng phỏng vấn ở các khu vực, địa bàn là điểm nóng về TCĐĐ trong thời gian vừa qua. Tuy nhiên, đề tài cũng tiến hành phỏng vấn với số lượng phiếu thích hợp ở các địa bàn khác thuộc các tỉnh Tây Nguyên để có được bức tranh tổng thể và

trung thực về tình hình TCĐĐ, giải quyết TCĐĐ trên toàn vùng Tây Nguyên. Số lượng phiếu phỏng vấn ở các địa phương được phản ánh trong báo cáo Cơ sở dữ liệu.

- Phương pháp xử lý thông tin: Thông tin định lượng được xử lý thông qua chương trình SPSS, giúp đưa ra các số liệu chỉ thực trạng các mặt kinh tế, xã hội, môi trường và thể chế dưới dạng bảng, biểu hoặc sơ đồ.

+ Phương pháp hội nghị: còn gọi là phương pháp chuyên gia, được thực hiện bằng cách nêu câu hỏi trước một nhóm chuyên gia để thu thập thông tin qua phân tích, tranh luận của các chuyên gia trong các loại hội nghị: i) hội nghị bàn tròn trao đổi thẳng thắn, thường xuyên giữa các cộng tác viên gần gũi tham gia đề tài; ii) hội thảo khoa học, đưa ra một số câu hỏi nhất định để thảo luận, tranh luận để thu thập thông tin về đối tượng.

+ Phương pháp liên ngành: Đề tài sử dụng phương pháp liên ngành và đa ngành, kết hợp các phương pháp nghiên cứu kinh tế học, xã hội học, dân tộc học, luật học, lịch sử, Các phương pháp này được vận dụng linh hoạt trong quá trình nghiên cứu thực địa cũng như quá trình viết báo cáo của đề tài.

+ Phương pháp thống kê số liệu thực tế: với phương pháp này, đề tài sử dụng công cụ thống kê và bản đồ để minh họa các số liệu điều tra khảo sát thực tiễn, qua đó thể hiện bức tranh về thực trạng TCĐĐ, giải quyết TCĐĐ ở các tỉnh Tây Nguyên. Trên cơ sở đó có thể so sánh, đối chiếu và đánh giá tình hình TCĐĐ, giải quyết TCĐĐ ở mỗi tỉnh cũng như cả khu vực.

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 **9 bài nghiên cứu** trên tạp chí khoa học chuyên ngành (vượt chỉ tiêu 4 bài):

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

2) 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.

3) 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.

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

5) Trương Thị Hạnh, Tô Văn Hòa, Lấn chiếm, tranh chấp đất đai 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.

6) 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.

7) Nguyễn Duy Thụy, Di dân tự do và vấn đề tranh chấp đất đai trên địa bàn Tây Nguyên, Tạp chí khoa học xã hội vùng Tây Nguyên, quý 2, 2020, Viện khoa học xã hội Tây Nguyên.

8) Đậu Công Hiệp, Nghiên cứu thực trạng tranh chấp đất đai 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.

9) Nguyễn Mạnh Hùng, Quan niệm về tranh chấp đất đai và thực trạng giải quyết tranh chấp đất đai tại tỉnh Gia Lai, Tạp chí Luật học, tháng 7/2020, Trường đại học Luật Hà Nội.

- 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 Thuật, tháng 5/2020.

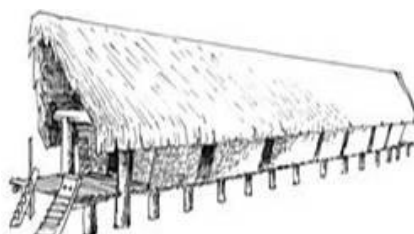
+ Hội thảo 2: “Quan điểm, giải pháp giải quyết TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay”, tổ chức tại Hà Nội, tháng 7/2020.

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

+ Tô Văn Hòa, Đâu Công Hiệp, “Phân tích các yếu tố tác động đến giải quyết TCDD 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 Đak Lak	Giải quyết TCDD theo thủ tục hành chính trên địa bàn tỉnh Đak 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 Đak Lăk
3	TB4DL_2006	Vương Chí Hiếu	Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Krông Pắc	Giải quyết vụ án hành chính về đất đai trên địa bàn tỉnh Đak Lăk - 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, tỉnh Đak Lăk - Thực trạng và giải pháp
5	TB4DL_2011	Nguyễn Thị Thảo	Trường trung cấp luật Buôn Ma Thuột	Thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai trên địa bàn tỉnh Đak Lăk - thực trạng và giải pháp
6	TB4DL_2012	Lê Tiểu Vy	Trường trung cấp luật Buôn Ma Thuột	Bảo đảm quyền khiếu nại trong lĩnh vực đất đai qua thực tiễn tỉnh Đak Lăk 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 Đak Lăk - 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

Trong số những gì thân thuộc nhất, gắn bó, gần gũi nhất với con người từ ngàn xưa cho đến nay và có lẽ là mãi mãi sau này không có gì bằng đất, đất đai. Đất là phần chất rắn, làm thành lớp trên cùng của bề mặt Trái Đất, gồm các hạt rời ít gắn kết với nhau, có thể trông trọt được. Đất cũng là nơi con người và động vật sinh sống, phân biệt với biển, trời.¹ Ở góc độ khoa học tự nhiên, đất là một lớp mỏng khoáng vật trên bề mặt trái đất đã bị phong hóa kết hợp với thành phần hữu cơ, là nơi thích hợp để trồng trọt. Đất được coi là “làn da của đất”, là nơi tạo ra lương thực thực phẩm cho hầu hết sinh vật trên trái đất.

Ở góc độ đời sống, “đất” là gì đó gần gũi và quan trọng hàng đầu đối với xã hội con người. Xã hội loài người sinh sống trên đất tự hàng ngàn năm nay và có lẽ không thể tồn tại nếu thiếu đất. Trong mọi nền văn hóa, trong mọi xã hội từ cổ chí kim đều đề cập và đề cao vai trò của đất. Đơn cử như Kinh thánh Cựu ước, sách Sáng thế chương 3, câu 19 có chép lời phán của Thiên chúa với A-đam: “Người sẽ phải cực nhọc mọi ngày trong đời người mới kiếm được miếng ăn từ đất mà ra”² hay hình tượng nữ thần Đất trong thần thoại Hy Lạp³. Nền văn hóa Việt Nam với hình ảnh đất mẹ thiêng liêng cũng đã đi sâu vào tâm khảm dân tộc⁴. Hầu như mọi khái niệm và hình tượng văn hóa được gán cho đất đều phải ánh một góc độ đó là vai trò của đất trong việc nuôi sống con người.

Như vậy, “đất” là một khái niệm vừa tổng thể vừa cụ thể, ở góc độ nào đó mang tính trừu tượng bởi vì nó không có hình dạng cụ thể, nó là lớp bề mặt của Trái Đất, nơi thật giàu chất dinh dưỡng để thực vật sinh sôi, là nơi con người cấy trồng, săn bắt, sinh sống. Đất, theo nghĩa đó khác với lòng đất nằm sâu phía dưới bề mặt của Trái Đất, khác với bầu trời phía trên mặt đất, khác với vùng biển nơi được bao phủ bởi mặt nước và chiếm 4/5 diện tích của Trái Đất. Lòng đất, bầu trời, biển đều quan trọng đối với sự tồn tại và phát triển của xã hội loài người song không phải nơi sinh sống của con người. Không điều nào trong số đó có ý nghĩa, vai trò quan trọng sống còn đối với con người, cả theo nghĩa rộng – xã hội loài người, và nghĩa hẹp – đối với từng cộng đồng, cá thể con người như đất.

Trong thực tiễn, hai thuật ngữ “đất” và “đất đai” vẫn được và hoàn toàn có thể được sử dụng hoán đổi cho nhau trong nhiều ngữ cảnh. Đại từ điển tiếng Việt của

¹ Nguyễn Như ý, Đại từ điển tiếng Việt, NXB Văn hóa, thông tin, 1998, trang 604.

² Nhóm biên dịch Các giờ kinh phụng vụ, *Kinh thánh ấn bản 2011*, Nxb Tôn giáo, Hà Nội, 2011.

³ Nữ thần Gaia tượng trưng cho mặt đất. Xem thêm: Nguyễn Văn Khôa, *Thần thoại Hy Lạp*, Nxb Văn học, Hà Nội, 2018.

⁴ Nguyễn Thị Hải Phượng, *Âm nhạc tín ngưỡng người Việt Nam bộ từ góc nhìn văn hóa học*, Tạp chí Khoa học xã hội và nhân văn, số 03, tháng 12/2011.

Nguyễn Như Ý định nghĩa đất đai là đất nói chung⁵. Tổ chức Nông, Lương thế giới (FAO) xác định đất đai là sự bao hàm của môi trường vật chất bao gồm khí hậu, địa hình, thổ nhưỡng, thủy văn, thảm thực vật và sự ảnh hưởng tiềm tàng của chúng tới khả năng sử dụng đất⁶. Mặc dù vậy, hai khái niệm “đất” và “đất đai”, ở một góc độ nào đó, có sự khác nhau. Dưới góc độ khoa học tự nhiên, địa lý và môi trường, đất đai được nhìn nhận như một tổ hợp các dạng tài nguyên thiên nhiên được đặc trưng bởi một lãnh thổ, một chất lượng của các loại đất, bởi một kiểu khí hậu, một dạng địa hình, một chế độ thủy văn, một kiểu thảm thực vật... là đơn vị lãnh thổ của việc bố trí đối tượng sản xuất, định cư và là phương tiện sản xuất mà trước hết và rõ nhất là kinh tế nông-lâm-ngư nghiệp với dân cư và xây dựng dân dụng. Hay có thể định nghĩa đất đai là đơn vị lãnh thổ có giới hạn theo chiều thẳng đứng bao gồm: khí hậu, lớp đất phủ bề mặt (soil), thảm thực vật, động vật, diện tích mặt nước, tài nguyên nước ngầm và khoáng sản dưới lòng đất. Theo chiều nằm ngang đất đai bao gồm: Địa hình, thủy văn kết hợp với các thành phần khác tạo nên mối quan hệ trong chu trình vật chất và năng lượng giữa các hệ sinh thái trong tự nhiên hay hệ sinh thái nông nghiệp cận kề⁷. Nói cách khác, “đất đai” là một *vùng* đất có ranh giới được khoanh định với một vùng trời ở bên trên và phần lòng đất ở phía dưới, trên vùng đất đó thường là có hoạt động sinh sống của con người. Cơ quan quản lý tài nguyên của Việt Nam định nghĩa về đất đai như sau:

“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”.⁸

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”.

Từ thuật ngữ/khái niệm “đất đai” xuất hiện thêm nhiều thuật ngữ/khái niệm có liên quan như ruộng đất, đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất ở, đất văn phòng, tất cả đều là đất đai đang có những giá trị sử dụng cụ thể vào một thời điểm nào đó đối với con người hay được con người quy hoạch để phục vụ cho những mục đích sử dụng cụ thể. Đất ruộng là phần đất đai được sử dụng cho mục đích canh tác, trồng trọt nông sản từ lâu đời để thu lại sản phẩm cho người nông dân, đó là đất đem lại giá trị canh tác nông nghiệp. Đất ruộng thường là đất đai được khoanh định để trồng lúa hoặc hoa màu.

⁵ Nguyễn Như Ý, Đại từ điển tiếng Việt, NXB Văn hóa, thông tin, 1998, trang 606.

⁶ FAO and Agriculture organization of the United nations, *A framework for land evaluation*, Rome, 1976.

⁷ Phạm Quang Tuấn, *Cơ sở thổ nhưỡng và địa lý thổ nhưỡng*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005.

⁸ Thông tư số 14/2012/TT-BTNMT ngày 26 tháng 11 năm 2012 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Việt Nam.

Đất nông nghiệp là đất canh tác nông nghiệp giống đất ruộng, song với ý nghĩa rộng hơn bởi các loại cây trồng được canh tác trên đất này đa dạng hơn, không chỉ là lúa, hoa màu mà còn các loại cây như cà-phê, ca cao, sầu riêng ... Đất ở là đất đai được khoanh định để xây nhà ở hoặc để làm văn phòng phục vụ mục đích kinh doanh. Đất lâm nghiệp hay đất rừng là đất đai mà trên đó có thảm thực vật lâm nghiệp sinh sôi với hệ sinh thái đa dạng. Cây rừng trên đất lâm nghiệp có thể sinh sôi tự nhiên hoặc do con người trồng. Nếu đất ruộng, đất nông nghiệp, đất ở, đất văn phòng thường thể hiện đậm nét giá trị kinh tế hoặc sử dụng đối với người dùng cụ thể thì đất lâm nghiệp ngoài giá trị đó còn mang giá trị lớn hơn đối với cộng đồng nhờ khả năng duy trì, bảo tồn môi trường sống nói chung.

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. Con người càng ngày càng sử dụng nhiều đất đai, song đất đai lại không phải là sản phẩm do con người tạo ra. Con người chỉ khoanh định phạm vi đất đai để sử dụng mà thôi. Đất đai cũng không sinh sôi được. Qua quá trình thay đổi địa lý thì có thể sinh ra hoặc mất đi những vùng đất mới song từ một mảnh đất không bao giờ sinh ra một mảnh đất khác. Đúng từ góc độ pháp lý, để xác định vấn đề sở hữu và sử dụng đất, thì đây là đặc điểm hết sức quan trọng. Thông thường quyền sở hữu đối với tài sản được xác định bởi hai căn cứ quan trọng nhất là *tạo ra* và *sinh ra từ sản phẩm thuộc sở hữu*. Khi con người tạo ra thứ gì đó thì đương nhiên xác định quyền sở hữu của mình đối với thứ đó. Điều này được xác lập một cách tự nhiên và mang tính duy nhất, ví dụ sở hữu đối với tiền lương, đối với vật dụng mình làm ra, sở hữu đối với tài sản trí tuệ do mình tạo ra. Bên cạnh đó nếu tài sản thuộc sở hữu của một người phát sinh ra một tài sản khác thì tài sản khác đó thuộc sở hữu của chủ tài sản gốc, ví dụ cây ra quả thì quả thuộc sở hữu của người chủ cây, vật nuôi sinh ra con thì con thuộc sở hữu của chủ vật nuôi, tiền lãi ngân hàng, tiền cổ tức thuộc về người có tài sản gốc ... Đối với đất đai thì không như vậy. Đầu tiên nếu đất đai chưa thuộc về ai thì quyền sở hữu hoặc sử dụng đối với đất đai thuộc về người đã sử dụng đất đầu tiên, lâu dài và tuyên bố (claim) quyền của mình với đất đó; sau đó quyền sở hữu hoặc sử dụng đất đai được phát sinh thông qua các giao dịch chuyển giao quyền sở hữu, quyền sử dụng đất giữa các chủ thể. Chính đặc điểm này làm cho vấn đề xác định quyền đối với đất đai thường phức tạp, đặc biệt là đối với đất đai đang có chế độ quản lý không hiệu quả, rõ ràng.

Thứ hai, đất đai luôn mang giá trị đối với con người. Tuy nhiên, giá trị của đất đai thường ít khi đến từ đặc điểm địa lý tự nhiên mà thường đến từ mục đích sử dụng do con người gán cho. Cùng một thửa đất với cùng vị trí địa lý, cùng đặc điểm thổ nhưỡng, khí hậu, không gian ... nếu con người chỉ sử dụng vào mục đích nông nghiệp thì có giá trị thấp, song chỉ cần chuyển sang mục đích sử dụng khác, ví dụ được quy hoạch làm khu công nghiệp hoặc đất dự án nhà ở thì lập tức giá trị đất ở đó sẽ tăng lên gấp hàng chục, thậm chí hàng trăm lần. Nói cách khác, giá trị của đất đai có thể biến

động vô cùng lớn không phải bởi bản thân đặc điểm tự nhiên của đất đai mà do cách thức con người quy hoạch, sử dụng đất đai.

Thứ ba, trong xã hội hiện đại, giá trị của đất đai có xu hướng ngày càng tăng. Nhìn chung, cuộc sống hiện đại con người được đặc trưng bởi hai yếu tố là dân số ngày càng tăng và ngày càng sống tập trung. Nhu cầu đối với đất đai, cho dù sử dụng vào mục đích nông nghiệp, đất ở, hay đất phục vụ sản xuất kinh doanh khác sẽ luôn có xu hướng ngày càng tăng lên. Bên cạnh đó, sự tập trung dân số ngày càng lớn vào các khu đô thị hoặc những khu vực trước đây thừa người sinh sống cũng làm cho nhu cầu đối với đất đai trở nên ngày càng lớn. Như trên đã nói, đất đai không sinh sôi một cách tự nhiên nên trong xu hướng gia tăng và tập trung dân số, đất đai ngày càng trở nên khan hiếm và do đó giá trị 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”.

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 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. Chẳng hạn vấn đề sở hữu đối với tài sản gắn liền với đất như nhà ở, cây cối, giếng nước, kho bãi.v.v. được điều chỉnh trong chế định về bất động sản. Sở dĩ vấn đề này được đặt ra là vì đất đai có tính chất cố định cũng như có tính năng sử dụng lâu bền⁹. Đất đai, do đó, không chỉ là phương thức tồn tại và vận động của nền kinh tế mà còn là một loại tài sản với việc người sở hữu nó có thể thực thi đầy đủ các quyền năng như: chiếm hữu, sử dụng và định đoạt. Trên cơ sở đó, khoa học kinh tế chuyên ngành đất đai ứng dụng những quy luật kinh tế học như quy luật cung cầu, quy luật giá trị, quy luật cạnh tranh.v.v. để xây dựng và lý giải những nguyên lý vận động của thị trường đất đai phục vụ cho sự điều chỉnh của nhà nước¹⁰. Ý nghĩa, vai trò tư liệu sản xuất của đất đai được thể hiện đặc biệt rõ đối với người nông dân và doanh nghiệp. Đối với người nông dân, đất đai là tư liệu sản xuất duy nhất. Ruộng đất làm nên người nông dân. Tách khỏi đất đai, tách khỏi ruộng đất, thì người nông dân mất đi sinh kế, không còn là người nông dân nữa và với tính chất và kỹ năng công việc của nhà nông, khi không còn là người nông dân thì họ khó có thể chuyển sang sinh kế khác một cách bền vững. Đối với các doanh nghiệp, đất đai dù trực tiếp hay gián tiếp đều là tư liệu sản xuất. Các doanh nghiệp cho dù là doanh nghiệp sản xuất hay

⁹ Hồ Thị Lam Trà, *Giáo trình định giá đất*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội, 2006.

¹⁰ Đỗ Thị Lan, *Giáo trình kinh tế đất*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội, 2007.

doanh nghiệp thương mại, dịch vụ đều phải thiết lập hoạt động sản xuất kinh doanh của mình dựa trên một phạm vi hoặc một mảnh đất đai nhất định. Đối với các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản, đất đai không chỉ là tư liệu sản xuất mà còn là hàng hóa, là sản phẩm kinh doanh của doanh nghiệp.

Đối với Nhà nước, đất đai trước tiên là phân 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. Như vậy, sự hiện diện bền vững của đất đai là cơ sở sống còn cho sự tồn tại của Nhà nước. Bên cạnh đó, đất đai cũng là tài nguyên, là tư liệu sản xuất nói chung của nền kinh tế, có số lượng hữu hạn. Tất cả hoạt động kinh tế của quốc gia đều được thiết lập trực tiếp hay gián tiếp dựa trên đất đai. Ở góc độ này, Nhà nước quan tâm tới việc quy hoạch và tổ chức quản lý đất đai sao cho tổng thể diện tích đất đai của cả nước tạo ra cơ sở cho sự phát triển bền vững của toàn bộ nền kinh tế. Không chỉ nền kinh tế, toàn bộ cuộc sống của xã hội cũng dựa chủ yếu trên đất đai. Bên cạnh đó, đất đai còn là cơ sở quan trọng nhất bảo đảm an ninh lương thực cho quốc gia.¹¹ Vì vậy, đối với Nhà nước, đất đai có một giá trị kinh tế - xã hội, an ninh hết sức chiến lược.¹²

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. Vai trò này thể hiện đặc biệt rõ qua một số chức năng của đất đai đối với con người như chức năng là môi trường sống và là vật mang lại sự sống, chức năng cân bằng sinh thái, chức năng tàng trữ và cung cấp nguồn nước, chức năng tàng trữ khoáng chất, chức năng bảo tồn, bảo tàng lịch sử.¹³ Như vậy, vai trò của đất đai đối với cộng đồng cũng quan trọng như vai trò của đất đai đối với nhà nước. Sự xói mòn hay xuống cấp của đất đai đồng nghĩa với sự xuống cấp của môi trường sống và điều đó hoàn toàn có thể đe dọa tới mọi mặt của đời sống cộng đồng.

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

¹¹ Luisa Cruz, Tổ chức nông lương thế giới, Responsible governance of land tenure: an essential factor for the realization of the right to food (Quản trị có trách nhiệm đối với quyền về đất đai: một yếu tố căn bản để hiện thực hóa quyền đối với thực phẩm), 2010.

¹² Xem USAID, Land & Conflict – toolkit for intervention (Đất đai và xung đột – bộ công cụ can thiệp), 2005.

¹³ Xem Vũ Tuấn Anh, Đề tài “Vấn đề quản lý và sử dụng đất đai ở Tây nguyên”, thuộc 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” (KH-CN-TN/16-20), Bảo vệ thành công năm 2016.

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 (TCĐĐ)

1.2.1. Khái niệm TCĐĐ

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 đó¹⁴. 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.¹⁵

TCĐĐ cũng là một dạng tranh chấp xã hội và mang đầy đủ đặc điểm của tranh chấp xã hội. Wehrmann định nghĩa TCĐĐ 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 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”¹⁶

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 (Hình minh họa 1¹⁷).

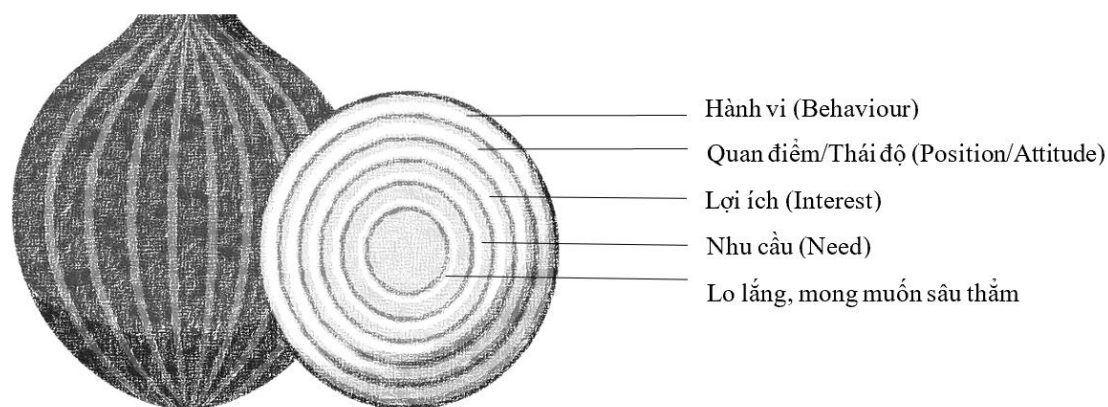
¹⁴ Xem Babette Wehrmann, Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes, GTZ, 2008 (có chỉnh sửa), Mục 1.2.

¹⁵ Louis Kriesberg và Bruce Dayton, Constructive conflicts – From escalation to resolution, tái bản lần thứ 4, NXB Rowman & Littlefield, 2012, trang 2.

¹⁶ Xem Babette Wehrmann, Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes, GTZ, 2008 (có chỉnh sửa), Mục 1.2.

¹⁷ Nguồn: Babette Wehrmann, Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes, GTZ, 2008 (có chỉnh sửa).

Người ta thường nhận biết các TCĐĐ khi có các hành vi tranh chấp giữa các bên đối nghịch, ví dụ bên cho thuê đất đòi bên thuê đất trả lại mảnh đất cho mình, nếu không đòi được họ có thể kiện ra tòa; cộng đồng dân cư kiện các doanh nghiệp lâm nghiệp đã lấn chiếm đất đai do ông bà, tổ tiên để lại; anh, chị em ruột kiện nhau để đòi quyền thừa kế đất của cha mẹ để lại .v.v. Cơ sở của các hành vi mang tính tranh chấp này là các quan điểm, thái độ khác nhau đối với quyền của mình đối với mảnh đất đang tranh chấp.



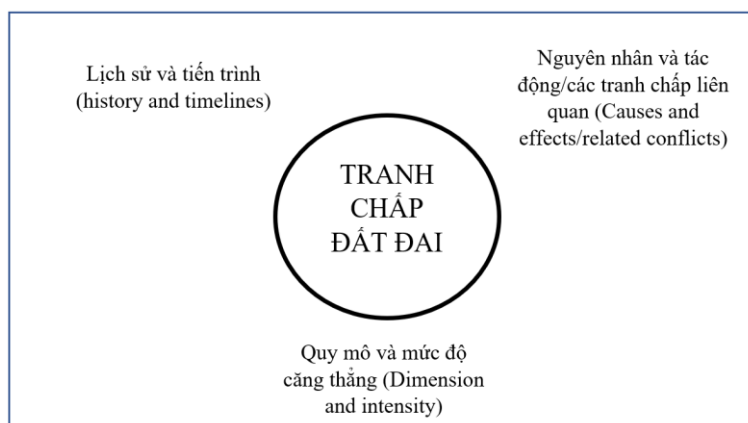
Hình minh họa 1: Các “lớp” của TCĐĐ

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.¹⁸

Ở chiều đối diện với các “lớp” bên trong của TCĐĐ là các nhân tố bên ngoài, tạo thành bối cảnh của một trách chấp đất đai cụ thể (Hình minh họa 2).

¹⁸ Babette Wehrmann, Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes, GTZ, 2008, trang 10.



Hình minh họa 2: Các nhân tố bên ngoài của TCĐĐ¹⁹

Lịch sử và tiến trình diễn ra của TCĐĐ cung cấp bức tranh toàn cảnh đầu tiên về TCĐĐ. Tìm hiểu về 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. Qua quá trình tìm hiểu về nguyên nhân và tác động có thể liên hệ tới những mối quan hệ khác, những tranh chấp khác có liên quan tới TCĐĐ. Tất cả tranh chấp liên quan và các mối quan hệ này đều phải được làm rõ. Quy mô và mức độ căng thẳng của tranh chấp cũng là một yếu tố quan trọng của mỗi TCĐĐ cụ thể. Quy mô tới đâu và mức độ căng thẳng đang gia tăng tới mức nào có thể sẽ chi phối cách thức và hình thức tiếp cận để giải quyết tranh chấp một cách hiệu quả.²⁰

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 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:

¹⁹ Nguồn: Adriana Herrera và Maria Guglielma da Passano, Land tenure alternative conflict management, FAO, Rome 2006.

²⁰ Adriana Herrera và Maria Guglielma da Passano, Land tenure alternative conflict management, FAO, Rome 2006, trang 15, 16.

- 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.²¹

Các nguyên nhân cụ thể của TCĐĐ có nhiều và đa chiều. Tuy nhiên, nếu nghiên cứu kỹ sẽ thấy có một số nguyên nhân sâu xa chủ yếu sau.²²

* Giá đất tăng và thị trường đất đai vận hành hiệu quả về mặt kinh tế

Một thị trường đất đai vận hành hiệu quả về mặt kinh tế có nghĩa là trên thị trường đó hàng hóa là đất đai được lưu thông một cách thuận lợi, đem lại giá trị kinh tế cao nhất cho nhà đầu tư và các chủ thể có liên quan. Thị trường hiệu quả cũng có thể kích thích sự minh bạch trong giao dịch đất đai. Tuy nhiên, không phải lúc nào tính hiệu quả

²¹ 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.

²² Babette Wehrmann, Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes, GTZ, 2008, trang 21-25.

về kinh tế cũng song hành với sự giảm thiểu về TCDD. Đất đai càng lưu thông thuận lợi trong các giao dịch kinh tế có thể dẫn tới lợi ích của các nhà đầu tư lẫn lợi ích công cộng trong bảo vệ môi trường do đất nông nghiệp, lâm nghiệp có thể bị chuyển đổi quá dễ dàng thành đất kinh doanh. Giá đất ngày càng tăng cũng có thể làm cho người nghèo khó tiếp cận được với đất đai và bị đẩy ra bên lề của thị trường đất đai. Điều này có thể gián tiếp gây ra tình trạng người nông dân mất đất, người nghèo thiếu đất để sản xuất và tiềm ẩn nguy cơ xâm lấn, TCDD.

* Hệ thống thể chế thị trường đất đai hoạt động không hiệu quả

Hệ thống thể chế thị trường đất đai bao gồm các quy định và việc thực hiện các quy định về thể chế thị trường đất đai. Hệ thống thể chế này có thể hoạt động không hiệu quả ở khía cạnh quy định và/hoặc khía cạnh thực hiện quy định.

Ở khía cạnh quy định, hệ thống thể chế thị trường đất đai bao gồm hệ thống thể chế tạo lập (Constitutive institutions) và Hệ thống thể chế điều chỉnh (Regulatory institution). Hệ thống thể chế tạo lập bao gồm các quy định tạo lập một thị trường đất đai vận hành hiệu quả và an toàn, ví dụ các quy định về quyền đối với đất đai, đăng ký đất đai, đo đạc đất đai, cơ chế giải quyết TCDD. Hệ thống thể chế điều chỉnh bao gồm các quy định về quản lý đất đai, các quy định về quy tắc đạo đức sử dụng đất đai. Bên cạnh thể chế tạo lập và thể chế điều chỉnh, thị trường đất đai còn có hệ thống thể chế hỗ trợ và bổ trợ như các quy định về định giá đất, quy định về cơ chế tài chính đối với giao dịch đất đai.

Nếu hệ thống thể chế ở một trong bốn loại nêu trên, đặc biệt là thể chế tạo lập và thể chế điều chỉnh chưa được hoàn thiện thì khung pháp lý để bảo vệ các giao dịch đất đai cũng như điều tiết thị trường đất đai sẽ không đáp ứng được yêu cầu. Điều này thường xảy ra đối với các nước đang phát triển, nơi mà thị trường đất đai thường hoạt động khá tự phát và thiếu sự quản lý. Không chỉ các quyền về đất đai ở các quốc gia này chưa được quy định đầy đủ mà ngay cả cơ chế giải quyết tranh chấp khi có xâm phạm về quyền đối với đất đai cũng không đủ hiệu quả. Như vậy là sự bảo vệ pháp lý đối với người sử dụng đất là khá bấp bênh và quyền đối với đất đai dễ bị xâm phạm. Một yếu tố khác của thể chế tạo lập là hệ thống quy định về đăng ký, đo đạc đất đai. Nếu không có một hệ thống đăng ký, đo đạc đất đai rõ ràng thì sẽ không có cơ sở về mặt kỹ thuật để bảo vệ cho các quyền về đất đai và từ đó tất yếu dễ dẫn tới tranh chấp.

Hệ thống thể chế thị trường đất đai hoạt động không hiệu quả có thể xuất phát từ lý do yếu kém trong thực thi thể chế thị trường đất đai. Điều này liên quan trực tiếp đến các thiết chế và cơ chế bảo đảm các quyền về đất đai trên thực tế. Nếu các thiết chế, cơ chế không đủ mạnh thì hệ thống thể chế nếu có đầy đủ thì cũng chỉ nằm trên văn bản mà không phát huy được tác dụng trong thực tiễn. Nói tới thực thi thể chế thị trường đất đai là nói tới thực thi tự động, thông qua công tác phổ biến, giáo dục pháp luật để nâng cao ý thức pháp luật từ đó chuyển hóa thành hành vi, và thực thi chủ động, thông qua các thiết chế và cơ chế thực thi pháp luật do Nhà nước xác lập.

* Bất cập trong cơ chế quản lý và quản trị đất đai

Cơ chế quản lý và quản trị đất đai chính là công tác quản lý hành chính nhà nước về đất đai. Công tác này bao gồm các hoạt động ban hành chính sách quản lý, các văn bản hướng dẫn, các quy trình thủ tục, công tác quy hoạch, điều chỉnh, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, các công tác tác nghiệp, kỹ thuật và nguồn lực con người để tiến hành các hoạt động quản lý đối với đất đai. Đây cũng có thể được coi là một mảng của công tác tổ chức thực thi hệ thống thể chế về đất đai.

Các loại bất cập cụ thể thường gặp trong cơ chế quản lý đất đai bao gồm:

- Thu hồi đất vì mục đích không phải mục đích công;
- Thiếu sự rõ ràng trong xác định vai trò và chức năng của các thiết chế liên quan, dẫn tới chông chéo chức năng hoặc thiếu chức năng quản lý;
- Tập trung hóa quản lý đất đai;
- Không kiểm soát tốt đối với đất công;
- Thiếu sự liên hệ, phối hợp hoặc liên hệ, phối hợp không hiệu quả giữa các cơ quan hành chính cũng như giữa khối công và khối tư;
- Thiếu sự tham gia của công chúng, đặc biệt vào quá trình quy hoạch và xác định ranh giới đất;
- Năng lực của đội ngũ công quyền thấp;
- Tham nhũng hành chính;
- Thiếu hệ thống đo đạc đầy đủ;
- Hệ thống đăng ký đất đai chưa hoàn chỉnh .v.v.

Bất cập trong quản lý, quản trị đất đai là một trong những nguyên nhân trực tiếp gây xung đột đất đai. Sự yếu kém trong công tác quản lý của nhà nước một mặt có thể tạo ra nhiều lỗ hổng để các bên lợi dụng dẫn tới xâm hại tới quyền về đất đai của người khác hoặc có thể tạo nên tình trạng mập mờ dẫn tới khó xác định ranh giới của quyền đối với đất đai tới đâu, ví dụ điển hình của trường hợp này là khi hệ thống đo đạc chưa đầy đủ, hệ thống đăng ký đất đai chưa hoàn thành.

* Thay đổi môi trường liên quan tới đất đai

Môi trường liên quan tới đất đai theo nghĩa rộng bao gồm cả môi trường tự nhiên, môi trường thể chế và môi trường xã hội. Biến đổi khí hậu là sự thay đổi môi trường tự nhiên điển hình nhất có thể tác động lớn tới nhu cầu sử dụng đất đai của người dân. Thiên tai, hạn hán, xói mòn đất kéo dài sẽ làm đất đai không khai thác được dẫn tới nghèo đói, tình trạng di dân đi tìm những vùng đất khác để canh tác. Người nông dân mất đất do thiên tai, không còn sinh kế nào khác ngoài nông nghiệp, dễ vì mưu sinh mà xâm chiếm đất lâm nghiệp, đất công, qua đó gia tăng tình trạng TCDD. Những thay đổi trong môi trường xã hội như tỷ lệ đói nghèo hay tỷ lệ dân số tự nhiên tăng cũng có thể dẫn tới tình trạng tương tự. Sự thay đổi khác về môi trường xã hội là xu hướng di dân

tự do để tìm các miền đất mới màu mỡ hơn cũng có thể làm gia tăng căng thẳng về nhu cầu đối với đất đai ở các miền đất hứa. TCĐĐ có thể vì thế mà phát sinh giữa người sử dụng đất lâu đời tại chỗ và những người di dân từ nơi khác đến hoặc giữa người di dân từ nơi khác đến với cộng đồng dân cư, doanh nghiệp nông, lâm nghiệp ở địa phương.

Thay đổi môi trường thường gây ra tình trạng TCĐĐ nhiều nhất là là sự thay đổi môi trường thể chế, nói cách khác là sự thay đổi trong chủ trương, chính sách, pháp luật về kinh tế của Nhà nước. Chủ trương cổ phần hóa các doanh nghiệp có thể là ví dụ điển hình. Khi thực hiện cổ phần hóa, đất đai thường được xem là một phần tài sản của doanh nghiệp, trong khi trước đó đất đai được trực tiếp canh tác bởi người nông dân. Sau khi cổ phần hóa, người nông dân thường có cảm giác bị mất đất, bị đẩy ra ngoài chính sách cổ phần hóa và thị trường đất đai. Điều này thường làm cho người nông dân bức xúc, đòi lại đất từ phía các doanh nghiệp, qua đó gây ra một trong số những TCĐĐ phức tạp, đa chiều nhất ở các nước đang phát triển.

Chủ trương giao đất thuộc sở hữu công cho tư nhân sử dụng cũng là một yếu tố thay đổi môi trường chính thể dễ dẫn tới TCĐĐ. Sự tham gia của các doanh nghiệp, đặc biệt là các thể lực kinh tế, thường đẩy giá đất lên cao, qua đó gây nên tình trạng bất bình đẳng trong tiếp cận đất đai giữa các chủ thể trong xã hội. Việc áp dụng chủ trương này cũng tiềm ẩn tình trạng tham nhũng đất đai mà phần thiệt thòi thường là ở phía các chủ thể yếu thế hơn. Điều này làm gia tăng mức độ trầm trọng trong TCĐĐ.

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*

Do tầm quan trọng và tính thiết yếu của đất đai đối với đời sống xã hội nên có lẽ quy mô của TCĐĐ là đa dạng nhất trong số các tranh chấp xã hội. Như trên đã đề cập, hầu hết các chủ thể trong xã hội đều có lợi ích thiết yếu liên quan tới đất đai, từ cá nhân người dân, những người cần đất đai cho nhu cầu ở và mưu sinh, tới các doanh nghiệp cần đất đai để phục vụ nhu cầu sản xuất, kinh doanh, đến các tổ chức phi lợi nhuận, các cơ quan nhà nước đều cần đất đai để phục vụ hoạt động của mình. Mỗi cộng đồng người, từ cộng đồng sắc tộc đến cộng đồng tôn giáo đều cần đến đất đai và có mối liên hệ mật thiết với đất đai. Thậm chí các cấp chính quyền từ trung ương tới địa phương đều có lợi ích liên quan tới đất đai bởi đều cai quản một địa hạt lãnh thổ nhất định. Các TCĐĐ, vì vậy có thể chỉ gói gọn trong quy mô giữa hai hay nhiều cá nhân, ví dụ trong trường hợp tranh chấp thừa kế về đất đai và các giao dịch dân sự, thương mại đối với đất đai; tuy nhiên, TCĐĐ cũng có thể xảy ra giữa các cộng đồng dân cư, cộng đồng tôn giáo. Giữa các chính quyền địa phương với nhau cũng có thể xảy ra tranh chấp liên quan tới thẩm quyền quản lý và ranh giới đất đai. Thậm chí, giữa các quốc gia cũng có thể nổ ra tranh chấp các phần lãnh thổ. Tất nhiên, loại hình tranh chấp lãnh thổ giữa các

quốc gia mang đặc thù riêng và được giải quyết bằng cách thức hoàn toàn khác so với TCĐĐ trong phạm vi lãnh thổ của quốc gia.

Ngay cả các loại hình tranh chấp tài nguyên khác cũng không có quy mô đa dạng như đối với TCĐĐ. Nước cũng là một loại tài nguyên quan trọng đối với con người giống như đất đai song quy mô của tranh chấp về nước thường là giữa các quốc gia, các địa phương. Hiếm khi có tranh chấp về nước giữa các cá nhân hoặc các doanh nghiệp. Tương tự, các mỏ tài nguyên thường là đối tượng tranh chấp giữa các doanh nghiệp, các cấp chính quyền nhiều hơn là giữa các cá nhân hoặc cộng đồng dân cư.

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

Tranh chấp về thừa kế đối với đất đai, hay tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất đai nhìn chung là những tranh chấp tương đối đơn giản bởi nó chỉ liên quan tới hai chủ thể. Có nhiều loại hình TCĐĐ lại rất phức tạp. Các TCĐĐ có liên quan tới thay đổi thể chế là những tranh chấp phức tạp nhất. Một chính sách cổ phần hóa được thực hiện đối với các công ty nông nghiệp hoặc lâm nghiệp có thể liên quan tới rất nhiều người với nhiều loại hình chủ thể. Doanh nghiệp được cổ phần hóa là chủ thể nắm giữ đất đai. Người nông dân là những người trực tiếp canh tác trên đất, có lợi ích và cuộc sống gắn liền với đất. Ngân hàng có lợi ích đối với đất mà họ cho vay vốn để canh tác. Chính quyền địa phương và thậm chí chính quyền trung ương đều quan tâm tới quy hoạch đất, quy hoạch cây trồng và tính ổn định khi sử dụng đất. Nếu đất đai có nguồn gốc lịch sử liên quan tới cộng đồng dân tộc thì tính phức tạp lại được đẩy lên cao hơn nữa.

Những TCĐĐ phức tạp nhất thường cũng là những tranh chấp có tác động lớn tới đời sống xã hội. Tranh chấp về đền bù đất đai ở một dự án thủy điện có thể ảnh hưởng tới cả một cộng đồng dân cư với nhiều nghìn, thậm chí nhiều chục nghìn người. Thậm chí, sự thay đổi trong chính sách kinh tế, chính sách đất đai có thể ảnh hưởng tới đời sống của cả một tầng lớp người. Trong xã hội không có nhiều loại hình tranh chấp có tác động lớn đến như vậy.

* *Thứ ba*, TCĐĐ thường rất quyết liệt

Tính quyết liệt của TCĐĐ đến từ chính đặc điểm của đất đai. Như trên đã đề cập, đất đai có sự gắn bó đa chiều với đời sống của cộng đồng và đời sống của từng cá nhân và mang nhiều ý nghĩa khác nhau đối với con người, từ giá trị vật chất tới ý nghĩa văn hóa, tôn giáo, tâm linh. Có những tranh chấp mà trong đó mảnh đất chỉ có giá trị vật chất, ví dụ tranh chấp hợp đồng mua bán đất đai, bất động sản. Nhưng trong nhiều trường hợp khác, giá trị và ý nghĩa mảnh đất vượt qua giá trị tài sản thông thường mà còn mang ý nghĩa tình cảm, sự gắn bó lâu đời, ví dụ đất thờ cúng, đất hương hỏa. Những mảnh đất có ý nghĩa văn hóa, tâm linh thường có sự gắn bó mật thiết với cộng đồng dân cư mà không thể đo đếm được bằng giá trị vật chất. Đối với người nông dân, đất đai còn là sinh kế không thể thiếu được. Chính vì vậy, khi xảy ra tranh chấp đối với những loại đất đai cho dù chỉ có ý nghĩa về kinh tế hay bao hàm cả các loại ý nghĩa khác thì các bên cũng đều không dễ dàng từ bỏ lợi ích của mình đối với mảnh đất. Nhiều loại

hình TCĐĐ tiềm ẩn nguy cơ bùng phát thành xung đột, đặc biệt khi đất đai đã trở thành sinh kế đối với các bên.

TCĐĐ quyết liệt nhất và do đó khó giải quyết nhất là khi có sự chênh lệch về địa vị giữa các bên trong tranh chấp, tức là tranh chấp mà trong đó một bên có nhiều quyền năng hơn bên kia. Bên nhiều quyền năng hơn có thể là quan chức chính trị, quan chức hành chính, quân đội, cảnh sát, các doanh nghiệp và những nhóm hoặc cá nhân giàu có với nhiều ảnh hưởng trong xã hội. Nhóm yếu thế hơn chính là những người nghèo hoặc người nông dân đang cần đất đai. Sự chênh lệch về địa vị giữa các bên trong tranh chấp thường được quy đồng với sự bất công về quyền lợi giữa các bên và đó là lý do để các bên khó có thể chấp nhận được quan điểm của nhau, đặc biệt là đối với bên yếu thế hơn. Ví dụ điển hình nhất là các tranh chấp liên quan tới bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất. Người dân, tức là người yếu thế hơn, trong tranh chấp này luôn có quan điểm cho rằng Nhà nước đền bù thu hồi đất với mức giá thấp hơn nhiều so với giá thị trường.

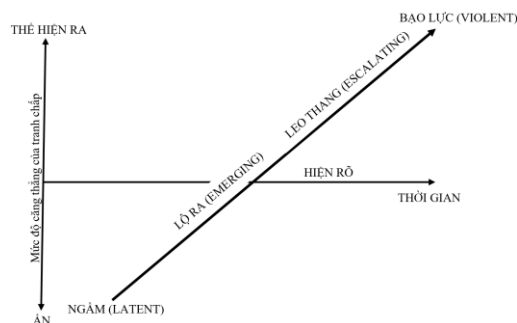
* *Thứ tư*, ở các nước có chế độ sở hữu toàn dân hay chế độ sở hữu nhà nước đối với đất đai, các chủ thể TCĐĐ chỉ là chủ thể quản lý và sử dụng đất, không có quyền sở hữu đối với tài sản

Chính sách đất đai của các nước có thể độ sở hữu toàn dân về đất đai được xây dựng dựa trên việc bảo vệ và phát huy lợi ích chung của toàn xã hội mà nhà nước là đại diện. Do đó, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được xác lập nhằm huy động nguồn lực xã hội vào các công việc hướng tới lợi ích chung. Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai khiến cho tất cả các quyền năng của các chủ thể khác đối với đất đai đều thấp hơn quyền năng của Nhà nước. Các chủ thể trong một tranh chấp cụ thể bị giới hạn về quyền năng khi không có đầy đủ các quyền đối với tài sản của mình, đặc biệt là quyền định đoạt. Điều này có thể thấy rõ ở trong các tranh chấp mang tính chất hành chính, tức là liên quan tới các quyết định hành chính của cơ quan nhà nước. Cụ thể, khi chủ thể TCĐĐ không có quyền sở hữu một cách đầy đủ đối với tài sản của mình thì vị thế và tiếng nói của họ có thể không được tôn trọng một cách thích đáng nhất. Tuy vậy, đất đai lại là một tài sản quý giá và gắn một cách thiết thân tới đời sống của con người. Điều này càng khiến cho những TCĐĐ trở nên dai dẳng, phức tạp nếu không muốn nói rằng tiềm ẩn nguy cơ gây tổn hại tới công lý và lẽ phải.

1.2.4. Các giai đoạn của TCĐĐ

Cũng như các loại tranh chấp khác trong xã hội, TCĐĐ không phải là một hiện tượng xã hội bất biến mà là một quá trình, trong đó các bên tương tác với nhau ở những mức độ và tính chất khác nhau trong từng giai đoạn. Mỗi TCĐĐ đều có những đặc thù riêng và hầu như không bao giờ có hai tranh chấp hoàn toàn giống nhau. Tuy nhiên, quá trình nghiên cứu đã chỉ ra rằng các TCĐĐ đều có quá trình diễn ra qua các giai đoạn tương tự nhau. Hiểu được quá trình diễn biến của TCĐĐ, biểu hiện, đặc thù của TCĐĐ của từng giai đoạn sẽ giúp phần quan trọng để xác định thời điểm và biện pháp can thiệp, giải quyết TCĐĐ một cách thích hợp.

Theo Antonia Engel và Benedirt Korf, TCĐĐ phát triển qua ba giai đoạn (Hình minh họa 3). 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 tìm giữ sự mâu thuẫn mà chưa để nó phát lộ ra thành tranh chấp. Lý do của điều đó có thể là họ còn chưa cảm thấy chắc chắn về cơ sở cho lợi ích của mình, họ cảm thấy chưa tin tưởng hoặc có những sức ép đối với họ. Mặc dù vậy, họ đã cảm nhận được lợi ích của họ đang bị đe dọa và có thể thấy được sự đe dọa đó đến từ đâu. Trong giai đoạn này đã có những hành vi biểu hiện chỉ dấu có tranh chấp, song mới chỉ dừng lại ở những phản ứng như chần chừ, không tương tác, thiếu thiện chí, không hợp tác, không tuân thủ theo hợp đồng đã thỏa thuận, nói xấu, tẩy chay, từ chối tiếp cận đất đai, phản đối, to tiếng .v.v. Những hành vi này không biểu hiện trực tiếp quan điểm liên quan tới đất đai nhưng thể hiện thái độ không hài lòng với những gì đang diễn ra liên quan tới một mảnh đất cụ thể.



Hình minh họa 3: Các giai đoạn của TCĐĐ (Engel và Korf, 2005)²³

Đặc điểm của giai đoạn này là TCĐĐ chưa thực sự thể hiện rõ. Các bên có những cử chỉ, hành vi mang tính chỉ dấu song chưa bày tỏ, trao đổi với nhau quan điểm và lợi ích của mình liên quan tới mảnh đất. Theo Antonia Engel và Benedirt Korf, lý tưởng nhất là tranh chấp được giải quyết ngay từ khi nó còn đang ở giai đoạn chưa phát lộ, bởi lẽ sự đối kháng và bảo thủ của các bên còn chưa cao. Các bên cũng có thể sẵn sàng ngồi vào bàn đàm phán nếu có cách tiếp cận thích hợp.

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. Tranh chấp dần dần trở nên công khai và trở thành hiện tượng mà mọi người đều thấy trong xã hội. Các bên có thể gặp gỡ nhau để trao đổi trực tiếp hoặc thông qua người đại diện song sự đối lập trong quan điểm bộc lộ

²³ Nguồn Antonia Engel và Benedirt Korf, Negotiation and mediation techniques for natural resource management, FAO, Rome, 2005, trang 38.

rõ ra đã làm cho các bên dần tạo thành các “chiến tuyến”. Các chủ thể có cùng lợi ích lập thành chiến tuyến với nhau để chống lại quan điểm của phía 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. Các bên công khai công kích nhau, bảo vệ quan điểm của mình và chỉ trích quan điểm của phía bên kia. Các bên cũng bắt đầu tìm kiếm các biện pháp giải quyết tranh chấp có lợi nhất cho mình. Nếu tranh chấp không được giải quyết trong giai đoạn này, sự bảo thủ và nghi ngờ của các bên sẽ ngày càng tăng lên, các bên sẽ ngày càng bị đẩy xa nhau và có xu hướng ít lắng nghe lý lẽ của nhau. Khi đó, tranh chấp đã bước sang giai đoạn 3 là Giai đoạn leo thang. Hai bên từ chỗ có thể tranh cãi lý lẽ với nhau có thể sẽ sử dụng cả các biện pháp khác như công kích cá nhân, đe dọa, tìm kiếm đồng minh .v.v. Mâu thuẫn giữa các bên ngày càng trầm trọng có thể đẩy tranh chấp lên đỉnh điểm của giai đoạn này, đó sự bạo lực. Lúc này mức độ căng thẳng giữa các bên leo lên đỉnh điểm, các bên không còn lắng nghe những lý lẽ của phía bên kia. Họ chỉ biết dùng mọi cách để “chiến thắng” hoặc chây ì không thực hiện nghĩa vụ bất luận lý do. Thậm chí họ có thể có những hành vi cực đoan như biểu tình, xâm phạm, phá hoại tài sản của nhau. TCĐĐ leo lên đỉnh điểm trở thành bạo lực thường là vì một trong các lý do sau:

- Giữa các bên trong tranh chấp không có kênh trao đổi thông tin và đối thoại đầy đủ để ý kiến của các bên được thực sự lắng nghe.

- Những ý kiến của một bên hoặc sự tổn thương đối với một bên không được lắng nghe làm cho họ cảm thấy bị đối xử không công bằng và không tin tưởng vào cách thức giải quyết tranh chấp hiện tại.

- Người dân không tin là hệ thống giải quyết tranh chấp hiện tại có thể đem tới công bằng, công lý và sự ổn định, từ đó họ lo sợ không có ai có thể bảo vệ cho quyền và lợi ích của họ. Hệ quả là người dân có xu hướng sẵn sàng hành động cực đoan để bảo vệ lợi ích của mình.

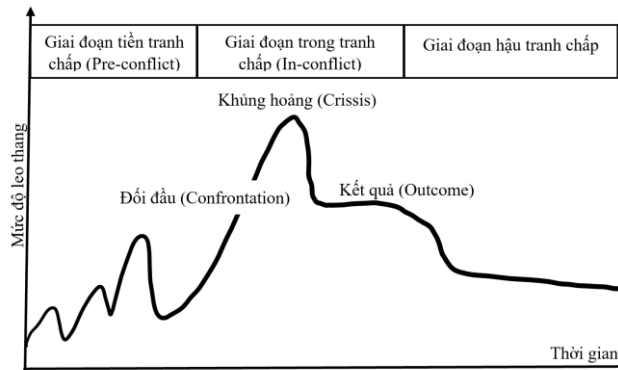
- Một hoặc một số bên tranh chấp cho rằng hành xử cực đoan, bạo lực có thể sẽ đem lại lợi thế để bảo vệ lợi ích của mình trong TCĐĐ.²⁴

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)²⁵. (Hình minh họa 4)

²⁴ Antonia Engel và Benedirt Korf, *Negotiation and mediation techniques for natural resource management*, FAO, Rome, 2005, trang 39, 40.

²⁵ Babette Wehrmann, *Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes*, GTZ, 2008, 2008, trang 38, 39.

Giai đoạn tiền tranh chấp của Fisher và Wehrmann cũng giống giai đoạn tranh chấp ngầm của Engel và Korf. Trong giai đoạn này đã tồn tại sự bất đồng về lợi ích hoặc mục đích của hai hay nhiều bên. Những bất đồng này tiềm tàng dẫn tới tranh chấp xong các bên vẫn đang kiềm chế và tranh chấp chưa thể hiện để công chúng có thể nhận thấy. Wehrmann cũng cho rằng trong giai đoạn này đã xuất hiện những căng thẳng nhất định giữa các bên, thậm chí sự căng thẳng đó có thể xuất hiện thành từng đợt lúc lên, lúc xuống. Song về cơ bản các bên tránh va chạm với nhau ở giai đoạn này.



Hình minh họa 4: Các giai đoạn của TCĐĐ (Fisher)²⁶

Nếu tranh chấp không được giải quyết ở giai đoạn tiền tranh chấp, căng thẳng sẽ tiếp tục leo thang đưa các bên đến với giai đoạn 2 – Giai đoạn đối đầu. Ở giai đoạn này tranh chấp bắt đầu phát lộ, giống như giai đoạn 2 theo quan điểm của Engel và Korf. Lúc này, giữa các bên có thể xảy ra va chạm về quan điểm. Các bên cũng bắt đầu tìm kiếm đồng minh và các mối quan hệ để bảo vệ quyền lợi cho mình. Nếu tranh chấp không giải quyết được thì căng thẳng các bên sẽ leo lên cao và đẩy tới giai đoạn 3 – Giai đoạn khủng hoảng. Lúc đó tranh chấp đạt tới đỉnh của nó, giữa các bên có thể xuất hiện các hành vi bạo lực và không kiềm chế được. Lúc này các bên rất khó nói chuyện được với nhau hoặc cứ tiếp xúc là tìm cách cáo buộc nhau để dành phần lợi cho mình. Đỉnh điểm của giai đoạn này cũng giống đỉnh điểm giai đoạn 3 theo quan điểm của Engel và Korf.

Theo, Fisher và Wehrmann, khi tranh chấp lên tới đỉnh điểm, ngay cả khi có bạo lực cực đoan diễn ra thì rồi tranh chấp đó cũng sẽ kết thúc theo một cách nào đó. Các bên có thể tìm được những biện pháp can thiệp để giải quyết tranh chấp hoặc có thể xung đột, căng thẳng tạm thời lắng xuống. Sau đó, tranh chấp bước vào giai đoạn hậu tranh chấp. Lúc này các bên thực thi theo kết quả giải quyết tranh chấp. Nếu kết quả giải quyết tranh chấp phù hợp với nguyện vọng của các bên thì tranh chấp sẽ được giải quyết dứt điểm, ngược lại các bên sẽ phớt lờ, không thực hiện và chu trình tranh chấp có thể sẽ lặp lại ở giai đoạn tiền tranh chấp để rồi bùng phát trong một chu trình mới với tốc độ nhanh hơn và mức độ căng thẳng cao hơn.

²⁶ Nguồn Abdi Fisher, Ludin, Smith, Williams, Working with conflict – skills and strategies for action, London, 2000, được chỉnh sửa bởi Babette Wehrman, Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes, GTZ, 2008, trang 38.

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 bên kia 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.

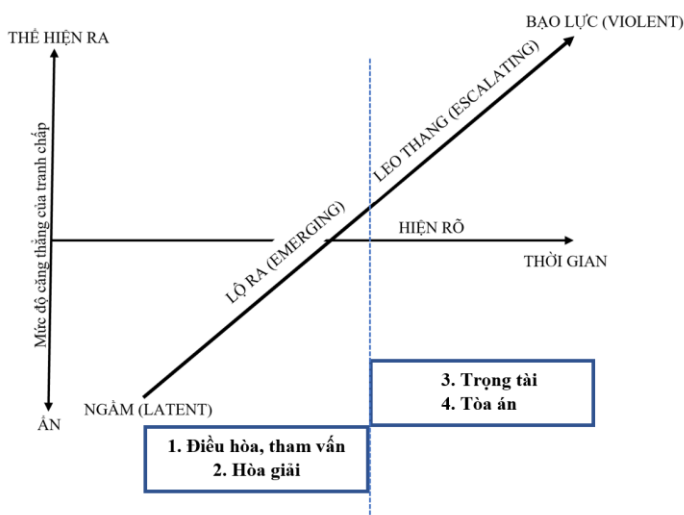
Việc nhận thức rõ ràng TCĐĐ là một quá trình gồm các giai đoạn nêu trên là hết sức quan trọng để xác định các biện pháp can thiệp giải quyết thích hợp. Bởi lẽ mỗi giai đoạn có một đặc điểm riêng, phù hợp với những biện pháp can thiệp riêng. Ở giai đoạn 1, khi các bên còn có thể trao đổi, đàm phán được 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.

1.3. Giải quyết tranh chấp đắt đai

Giải quyết TCĐĐ là áp dụng các biện pháp thích hợp nhằm giúp các bên tìm kiếm giải pháp hoặc đưa ra giải pháp cân bằng lợi ích của các bên qua đó chấm dứt tình trạng TCĐĐ giữa các bên. Hiện trên thế giới tồn tại nhiều phương thức giải quyết TCĐĐ, như phương thức điều hòa, tham vấn, phương thức hòa giải, phương thức trọng tài và phương thức tòa án. Hai phương thức đầu được gọi là các phương thức giải quyết TCĐĐ dựa trên sự đồng thuận của các bên (consensual approach). Hai phương thức còn lại được gọi là các phương thức giải quyết TCĐĐ bởi bên thứ ba (third party intervention hay non-consensual approach). Như mô tả ở Hình minh họa 5, mỗi phương thức giải quyết tranh chấp thích hợp áp dụng ở một giai đoạn nhất định của tranh chấp. Dưới đây sẽ trình bày chi tiết về từng phương thức giải quyết TCĐĐ.

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

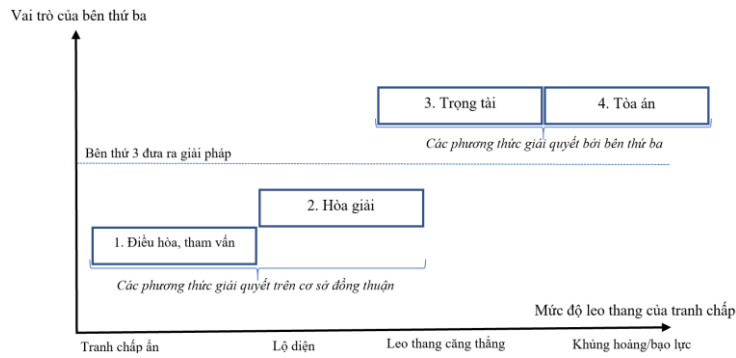
Như đã phân tích, TCĐĐ thường rất phức tạp và gay gắt. Các phương thức giải quyết TCĐĐ trên cơ sở đồng thuận là những phương thức giải quyết tranh chấp nhằm kéo hai bên lại gần nhau, để cho hai bên cùng nhau tìm ra một giải pháp phù hợp, thỏa mãn được cả hai bên. Đặc điểm quan trọng nhất của các phương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



Hình minh họa 5: Các phương thức giải quyết tranh chấp và thời điểm áp dụng

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 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 chú trọng nhiều tới quá trình chứ không phải kết quả, 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. Mọi 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 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. 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 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.



Hình minh họa 6: Các phương thức giải quyết tranh chấp và vai trò bên thứ ba²⁷

Tuy vậy, không phải lúc nào cũng có thể áp dụng phương thức giải quyết TCĐĐ trên cơ sở đồng thuận. Như minh họa ở Hình minh họa 5, Hình minh họa 6, 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, hai bên đã lập thành “chiến tuyến” với nhau thì lúc đó rất khó để họ có thể trao đổi, 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.

* Phương thức điều hòa, tham vấn:

Ở giai đoạn đầu tiên của tranh chấp các bên đã nhận thấy lợi ích của mình đối với đất đai đang bị xâm phạm hoặc có nguy cơ bị xâm phạm. Song, có thể họ chưa sẵn sàng hoặc đủ dũng cảm để mở lời với nhau mặc dù nếu làm như vậy có thể giải quyết được tranh chấp. Trong trường hợp này một người thứ ba với vai trò điều hòa, tham vấn có thể nói chuyện với từng bên và dùng ảnh hưởng của mình để sắp xếp cho hai bên gặp gỡ và nói chuyện với nhau. Người thứ ba có thể không tham gia cuộc gặp đó mà chỉ là cầu nối để hai bên tự gặp nhau, trao đổi và giải quyết vấn đề của họ. Trong trường hợp hai bên muốn người thứ ba có mặt thì vai trò của người thứ ba có thể tăng hơn một chút thông qua việc gợi mở, làm rõ những bất đồng giữa hai bên để hai bên chủ động giải quyết hoặc đưa ra tham vấn nếu hai bên yêu cầu. Người thứ ba với vai trò là người điều hòa, tham vấn thường là người có uy tín, có tiếng nói trong cộng đồng ví dụ già làng, trưởng bản, tù trưởng, người đứng đầu tổ chức tôn giáo. Đối với phương thức giải quyết tranh chấp này, người thứ ba không cần có kỹ năng đặc biệt, cũng không cần phải là chuyên gia về giải quyết TCĐĐ.

²⁷ Nguồn: Wehrmann, Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes, GTZ, 2008, trang 55 (có chỉnh sửa).

Với những đặc điểm như trên, phương thức giải quyết TCĐĐ này thích hợp để giải quyết các TCĐĐ, có quy mô tác động nhỏ, chủ yếu giữa các cá nhân hoặc gia đình trong cùng một cộng đồng, đặc biệt là cộng đồng có cùng nền tảng văn hóa, dân tộc. Nội dung của tranh chấp cũng thường đơn giản, ví dụ tranh chấp về lối đi, ranh giới đất ở hoặc đất ruộng. Điểm mấu chốt là phát hiện và giải quyết sớm, trước khi tranh chấp leo thang thành căng thẳng làm cho các bên không thể nói chuyện được với nhau.

* Phương thức hòa giải:

Hòa giải (mediation) là phương thức giải quyết tranh chấp xã hội rất phổ biến. Cũng dựa trên cơ sở hai bên tự đưa ra phương án giải quyết tranh chấp của mình song phương thức này có cách tiếp cận riêng của nó. Cũng giống như những người trung gian khác, người hòa giải không có lợi ích gì liên quan đến tranh chấp. Người hòa giải có thể là người quen thân hoặc là người xa lạ với cả hai bên, điều quan trọng là cả hai bên phải tin tưởng vào họ.²⁸ Người hòa giải trước tiên cũng là cầu nối để hai bên gặp gỡ trao đổi với nhau song họ sẽ luôn xuất hiện và điều phối trong các cuộc gặp đó. Lúc này, người hòa giải sẽ phải điều phối các cuộc gặp theo những thủ tục được quy ước trước nhằm bảo đảm cho mỗi bên được thể hiện và giải thích quan điểm của mình, được trình bày một cách toàn diện cảm xúc, ý kiến của mình về tranh chấp và bên còn lại phải lắng nghe. Mặc dù vậy, về cơ bản họ vẫn chỉ làm trung gian cho hai bên bày tỏ quan điểm với nhau, gợi mở vấn đề để hai bên trao đổi, thảo luận, nhưng tránh gợi ý phương án giải quyết nếu không được yêu cầu. Theo quy trình lý tưởng nhất thì trước tiên người hòa giải sẽ trao đổi riêng với từng bên để nắm rõ nội dung tranh chấp, quan điểm, mong muốn của hai bên, sau đó người hòa giải sẽ trao đổi với từng bên về ý kiến của bên kia, sắp xếp để hai bên gặp gỡ, trao đổi với nhau, điều phối cuộc gặp đó. Nói cách khác, người hòa giải trao đổi với từng bên để nắm rõ quan điểm, lợi ích, mối quan tâm của từng bên, sau đó dùng kỹ năng của mình để thông qua trao đổi riêng hoặc gặp mặt làm cho các bên thay đổi cách nhìn theo cùng một hướng và hai bên tự quyết định về giải pháp tốt nhất cho mình. Sau khi hai bên đã tìm ra giải pháp, người hòa giải sẽ hướng dẫn họ lập thỏa thuận bằng văn bản ghi nhận chính thức.

Khác với người điều hòa, tham vấn, người hòa giải cần phải là chuyên gia về đất đai và họ cần nắm vững thủ tục, quy trình làm việc với các bên cũng như quy trình tổ chức đàm phán giữa các bên, bảo đảm các bên đều lắng nghe mà không cảm thấy bị xúc phạm, giúp các bên trao đổi tập trung vào chủ đề giữa họ, phân tích mổ xẻ tranh chấp giữa họ một cách sâu sắc và thực tế. Nói cách khác, hòa giải là một công việc chuyên nghiệp chứ không chỉ dựa trên uy tín và kinh nghiệm. Hòa giải viên phải là những chuyên gia về đất đai, có thể là chính các chuyên gia về đất đai làm việc trong các cơ quan nhà nước và phải được đào tạo bài bản về nghiệp vụ hòa giải.²⁹

²⁸ Dr. Jennifer E. Beer PhD, Caroline C. Packard JD, *The Mediator's Handbook: Revised & Expanded*, tái bản lần thứ 4, NXB New Society, 2012, trang 6.

²⁹ Wehrmann, *Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes*, GTZ, 2008, trang 59, 60; Antonia Engel và Benedirt Korf, *Negotiation and mediation techniques for natural resource management*, FAO, Rome, 2005, trang 36.

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

Như minh họa ở Hình minh họa 6, ở 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 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.

* Phương thức giải quyết TCĐĐ bằng tòa án

Theo minh họa tại Hình minh họa 5, 6, tòa án và trọng tài là phương thức giải quyết tranh chấp cuối cùng. Tuy nhiên trong hai phương thức này thì tòa án lại là phương thức quen thuộc hơn nhiều so với trọng tài.

Tòa án là một thiết chế trong bộ máy nhà nước hiện đại có chức năng phân xử các tranh chấp trong xã hội. Khi xét xử tòa án sử dụng quyền lực nhà nước, áp dụng trình tự thủ tục theo quy định của pháp luật. Về bản chất, tòa án không phải cơ quan hòa giải, họ lắng nghe lý lẽ của các bên và đưa ra phán quyết. Phán quyết của tòa án cấp sơ thẩm có thể bị các bên kháng cáo và được xét xử lại ở cấp phúc thẩm. Một khi bản án của tòa án đã có hiệu lực thì các bên dù có đồng ý với phán quyết hay không cũng phải chấp hành hoặc bị buộc phải chấp hành thông qua cơ chế thi hành án có tính bắt buộc. Khi sử dụng cơ chế tòa án thì có thể có được phương án giải quyết TCĐĐ song mối quan hệ giữa hai bên tranh chấp chưa chắc đã vì thế mà có thể duy trì hoặc được cải thiện.

Mặc dù có những điểm bất cập nhất định song ưu điểm rất lớn của cơ chế giải quyết TCĐĐ bằng tòa án là phán quyết của nó được bảo đảm thực hiện bằng cưỡng chế nhà nước. Vì vậy, tòa án có thể được áp dụng như là phương thức cuối cùng để giải quyết

TCĐĐ cho dù quy mô của tranh chấp lớn như thế nào hay tranh chấp đang ở giai đoạn nào. Tòa án được coi là thiết chế nhà nước hoàn toàn độc lập và khách quan nên phương thức này cũng phù hợp để giải quyết TCĐĐ có sự bất đối xứng về vị thế giữa các bên tranh chấp.

Trong phạm vi lãnh thổ của một quốc gia, tòa án giải quyết TCĐĐ có thể là tòa án bình thường trong hệ thống tòa án, tức là toàn án cũng đồng thời giải quyết các tranh chấp hình sự và dân sự thông thường, hoặc đó cũng có thể là một tòa án hoặc cơ quan tài phán chuyên biệt trong hệ thống tòa án được thiết lập chỉ với thẩm quyền giải quyết TCĐĐ. Ưu điểm của tòa án chuyên trách giải quyết TCĐĐ là tính chuyên nghiệp và hiệu quả khi xét xử mọi loại TCĐĐ, điều rất quan trọng bối cảnh quốc gia có nhiều TCĐĐ phức tạp. Tất nhiên nếu số lượng các TCĐĐ không nhiều và mức độ phức tạp không cao thì việc duy trì cơ quan tài phán chuyên biệt như vậy lại là một giải pháp tốn kém.

* Phương thức giải quyết TCĐĐ bằng trọng tài

Về cơ bản, trọng tài có nhiều điểm giống với tòa án. Trọng tài cũng là một dạng cơ quan tài phán. Khi xét xử tranh chấp, trọng tài viên thực hiện vai trò giống vai trò của thẩm phán. Điểm khác biệt quan trọng giữa hai phương thức là ở chỗ trong khi tòa án là thiết chế tài phán do nhà nước thành lập thì trọng tài được thành lập bằng con đường xã hội. Trọng tài có thể hiện diện dưới hình thức trọng tài thường trực, tức là cơ quan trọng tài được thành lập để chuyên xét xử các tranh chấp, hoặc trọng tài vụ việc, tức là trọng tài được thành lập chỉ để xét xử một tranh chấp và giải tán sau khi đã xét xử xong. Phán quyết của trọng tài cũng có thể được bảo đảm bằng cưỡng chế nhà nước song cần được tòa án công nhận trước khi đưa ra thi hành. Giống như thẩm phán, trọng tài viên là những người được đào tạo bài bản về pháp luật và kỹ năng tiến hành các thủ tục tư pháp. Khi xét xử, trọng tài viên cũng áp dụng thủ tục tố tụng chặt chẽ, song không nhất thiết phải theo thủ tục do pháp luật quy định mà có thể do các bên quy ước. Tất nhiên, cho dù trong trường hợp nào thì thủ tục tố tụng trọng tài cũng mang tính chính thức và phức tạp hơn so với các thủ tục áp dụng trong phương thức giải quyết tranh chấp trên cơ sở đồng thuận. Sự nghiêm cẩn trong thủ tục trọng tài hay tòa án là để bảo đảm các bên được lắng nghe một cách công bằng và đầy đủ trước khi trọng tài hay tòa án đưa ra phán quyết.

Một điểm đặc biệt của phương thức trọng tài so với phương thức tòa án là phương thức này có thể dễ dàng kết hợp với phương thức hòa giải. Trọng tài viên cũng có thể đồng thời đóng vai hòa giải viên. Sự kết hợp này là khả thi bởi vì trọng tài dù sao cũng không phải cơ chế nhà nước do đó không bị giới hạn trong việc kết hợp các chức năng. Bên cạnh đó, trong nhiều trường hợp trọng tài là do các bên lựa chọn nên các bên có thể yêu cầu trọng tài đóng vai trò hòa giải nếu muốn. Về lý thuyết thì sự kết hợp chức năng này có thể tăng mức độ linh hoạt và hiệu quả giải quyết tranh chấp của trọng tài.

Với những đặc điểm trên đây, trọng tài có thể là phương thức thích hợp giải quyết các TCĐĐ ở quy mô nhỏ, giữa các cá nhân mà không thể đàm phán, hòa giải. Nếu tranh

chấp diễn ra giữa các thành viên trong cùng một cộng đồng sắc tộc hoặc văn hóa thì có thể sử dụng vai trò của già làng, trưởng bản, người đứng đầu tôn giáo, sắc tộc để làm trọng tài viên. Trong trường hợp này có thể kết hợp vai trò của trọng tài viên với người hòa giải. Các tranh chấp có quy mô tác động trung bình trong cộng đồng cũng có thể được giải quyết bằng cơ chế trọng tài. Tuy nhiên các tranh chấp có mức độ căng thẳng cao, có tác động lớn trong xã hội không thích hợp để giải quyết bằng cơ chế trọng tài. Dù sao trọng tài cũng là cơ chế mang tính xã hội, uy tín và thẩm quyền chưa đủ mạnh để giải quyết các tranh chấp đã đạt tới đỉnh điểm của sự căng thẳng. Trong những trường hợp đó, phương thức giải quyết tranh chấp phù hợp hơn cả là bằng con đường tòa án.

1.4. Mối quan hệ giữa giải quyết TCDD và phát triển bền vững Tây Nguyên hiện nay

1.4.1. Tác động của TCDD tới mục tiêu phát triển bền vững

Phát triển bền vững là một khái niệm có lịch sử tương đối lâu dài và phức tạp³⁰. Những ý tưởng về một mô hình phát triển hướng tới sự bền vững ra đời sau khi nhân loại chứng kiến sự bùng nổ của chủ nghĩa tư bản siêu tiêu thụ, với tốc độ khai thác tài nguyên nhanh chóng và sự gia tăng dân số dần tới mức báo động. Từ đầu thế kỷ XX, đã xuất hiện những quan điểm cho rằng con người cần tôn trọng những chu kỳ tự nhiên, mỗi thế hệ có quyền khai thác lợi ích từ nguồn vốn thiên nhiên nhưng nguồn vốn này phải được duy trì cho những thế hệ tương lai. Đến khi các tổ chức quốc tế (như UNDP, UNESCO, WHO, FAO) ra đời từ giữa thế kỷ XX, tư tưởng này dần trở thành một mối quan tâm mang tính toàn cầu. Đến đầu những năm 80, thuật ngữ phát triển bền vững được sử dụng một cách chính thức và dần định hình từ một khái niệm trừu tượng tới những hành động cụ thể.

Ở Việt Nam, tính cấp thiết của phát triển bền vững cũng được nhận thức tương đối sớm³¹. Tại Chỉ thị số 36-CT/TW ngày 25-6-1998 về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Bộ Chính trị nhấn mạnh: *“Bảo vệ môi trường là một nội dung cơ bản không thể tách rời trong đường lối. chủ trương và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tất cả các cấp, các ngành, là cơ sở quan trọng bảo đảm phát triển bền vững, thực hiện thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”*. Quan điểm trên tiếp tục được ghi nhận trong văn kiện các kỳ Đại hội IX, X, XI, XII với nhiều sửa đổi, bổ sung. Nói chung, quan điểm của Đảng về phát triển bền vững luôn gắn liền với việc hoàn thiện nhà nước theo hướng nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý. Điều này được cho là phù hợp với *“Chương trình nghị sự phát triển bền vững của Liên hợp quốc trong 15 năm tới” (2016-2030)* mà một trong 17 mục tiêu quan trọng của nó là xây dựng thể chế hiệu quả, trách nhiệm và toàn diện ở tất cả các cấp³².

³⁰ Đoạn này chúng tôi tham khảo chủ yếu từ: Nguyễn Đức Chiện, *Phát triển bền vững: Tiền đề lịch sử và nội dung khái niệm*, Tạp chí Nghiên cứu con người, tháng 01/2007.

³¹ Ngô Văn Nhân, *Quan điểm, giải pháp của Đảng về phát triển bền vững*, Tạp chí Xây dựng Đảng, số 07/2013.

³² Xem thêm: Trịnh Thị Thu Hiền, *Phát triển nhanh và bền vững trên cơ sở Nghị quyết Đại hội XII của Đảng*, Tạp chí Cộng sản, 03/06/2016.

Những quan điểm chính trị nói trên được cụ thể hóa vào Hiến pháp cũng như các chương trình hành động của Chính phủ. Mới đây nhất, 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 nhiên³³. 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*

Các hình thức nghèo rất đa dạng, trong đó có nghèo ở nông thôn, nghèo ở đô thị, nghèo cùng cực, nghèo kinh niên.v.v.; đó là chưa kể các dạng nghèo mới có thể xuất hiện cùng quá trình đô thị hóa, chiến tranh, lạm phát.v.v.³⁴. Nói chung, hiện tượng nghèo được định nghĩa dựa trên mức thu nhập với một trong những đặc tính thường xuất hiện ở khu vực nông thôn đó là thiếu đất canh tác³⁵. Liên hệ với vấn đề TCĐĐ, có thể thấy mối quan hệ giữa vấn đề này với nghèo do thiếu đất canh tác mang tính hai chiều. Một mặt tình trạng thiếu đất canh tác là một động lực khiến xảy ra tình trạng lấn chiếm đất và kéo theo đó là TCĐĐ. Nhưng mặt khác, hiện tượng TCĐĐ dai dẳng lại khiến cho hiệu quả canh tác đất đai bị giảm sút và tình trạng nghèo lại xảy ra. Đặt trong bối cảnh Tây Nguyên vẫn còn tỷ lệ nghèo cao, thậm chí gấp 2 so với mức trung bình chung của cả nước³⁶, đồng thời tỷ trọng kinh tế nông nghiệp vẫn còn cao, rõ ràng TCĐĐ sẽ tiếp tục gây nên những hệ lụy mà trong đó có ảnh hưởng tới mục tiêu chấm dứt nghèo.

- *Mục tiêu 8: Đảm bảo tăng trưởng kinh tế bền vững, toàn diện, liên tục; tạo việc làm đầy đủ*

Tăng trưởng kinh tế bền vững, toàn diện, liên tục là một điều kiện tiên quyết cho sự thịnh vượng toàn cầu. Mục tiêu này nhằm cung cấp cơ hội việc làm đầy đủ, hiệu quả và việc làm bền vững cho tất cả mọi người đồng thời xóa bỏ lao động cưỡng bức, nạn buôn người và lao động trẻ em³⁷. Muốn thực hiện mục tiêu này, một trong những điều kiện tiên quyết là tất cả các ngành nghề, lĩnh vực kinh tế phải tồn tại và vận động trên nền tảng xã hội ổn định, các nguồn lực trong đó có đất đai phải được sử dụng hiệu quả. Từ góc độ này, có thể thấy TCĐĐ chính là một trở lực đối với Mục tiêu 8. Thứ nhất, TCĐĐ không chỉ làm chậm quá trình phát triển kinh tế khi đất đai trong tình trạng tranh

³³ 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.

³⁴ Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam, *Hỗ trợ thực hiện Nghị quyết 80/NQ-CP về Định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ 2011- 2020 và Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo Bền vững giai đoạn 2012 - 2015 (PRPP)*, văn kiện dự án, 2016.

³⁵ Viện khoa học xã hội Việt Nam, *Giảm nghèo ở Việt Nam: thành tựu và thách thức*, Nxb Thế giới, Hà Nội, 2011, trang 34.

³⁶ UNDP, *Báo cáo nghèo đa chiều ở Việt Nam – Giảm nghèo ở tất cả các chiều cạnh để đảm bảo cuộc sống có chất lượng cho mọi người*, 2018.

³⁷ Department of Economic and Social Affairs, *The Sustainable Development Goals Report 2016*, United Nation, Nov 2016. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016>

chấp không thể sử dụng một cách hiệu quả, bền vững, lâu dài mà còn ở chỗ người lao động trên cơ sở đất đai đó sẽ không thể có một sinh kế bền vững. Mối quan hệ giữa hiện tượng thất nghiệp với TCĐĐ có tính qua lại ở chỗ, một mặt TCĐĐ khiến cho đất đai không thể canh tác và dẫn đến thất nghiệp, ngược lại hiện tượng thất nghiệp ở đô thị đôi khi dẫn tới việc quay trở lại nông thôn và đòi lại đất canh tác³⁸. Gắn với bối cảnh vùng Tây Nguyên, các ngành, lĩnh vực kinh tế trong đó có lâm nghiệp đang trong quá trình tái cơ cấu với hình thức giao rừng, khoán bảo vệ rừng theo Quyết định 304 ngày 23 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ³⁹. Quá trình này do nhiều nguyên nhân đã khiến tình trạng TCĐĐ xảy ra và kéo theo đó là mục tiêu tăng trưởng bền vững bị tổn hại.

- 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

Có thể thấy ảnh hưởng của tình trạng TCĐĐ tới mục tiêu này là trực tiếp và rõ rệt. TCĐĐ có nguyên nhân từ việc cố tình trồng các giống cây không hợp với quy hoạch, tự ý chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất rừng, đất nông nghiệp sang đất thổ cư, phá rừng.v.v. nếu không được giải quyết tốt sẽ kéo theo tình trạng suy thoái đa dạng sinh học, phá vỡ hệ sinh thái, cạn kiệt tài nguyên đất. TCĐĐ diễn ra dai dẳng sẽ dẫn đến hệ lụy là đất đai bị bỏ hoang, không được sử dụng gây nên hoang hóa và ảnh hưởng tới môi trường. Mặt khác, việc quản trị đất đai kém hiệu quả dẫn tới việc mục đích kinh tế được ưu tiên hơn so với bảo vệ các giá trị tự nhiên vừa khiến cho môi trường sống không được đảm bảo lại vừa khiến cho tình trạng tranh chấp diễn ra ngày càng nhiều. Đặc biệt, TCĐĐ có thể khiến cho việc thực hiện các dự án bảo vệ rừng gặp khó khăn trong việc triển khai. Tây Nguyên là khu vực có diện tích rừng tự nhiên lớn, mức độ đa dạng sinh học cao, đất đai màu mỡ. Tuy nhiên, hiện tượng TCĐĐ tại đây phần nào đã có những tác động tới những yếu tố hết sức thuận lợi nói trên. Một nghiên cứu đã chỉ ra rằng ở khu vực Tây Nguyên, mâu thuẫn đất đai do chồng lấn và lấn chiếm ở rừng đặc dụng, rừng phòng hộ tuy không gay gắt và phức tạp như đối với rừng sản xuất, nhưng ảnh hưởng trực tiếp đến việc bảo vệ, phát triển và sử dụng hiệu quả, bền vững rừng tự nhiên⁴⁰.

- 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

Để thực hiện mục tiêu này, UNDP đã khuyến nghị “*tính chủ động, sự đổi mới và tính đa dạng trong hệ thống hành chính là cần thiết để nền hành chính của Việt Nam trở thành một động lực thiết thực cho phát triển bền vững*”⁴¹. Đây là một mục tiêu mang

³⁸ <http://www.nhandan.com.vn/xahoi/item/7073302-.html>

³⁹ Tô Xuân Phúc, Trần Hữu Nghị, *Giao đất Giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành lâm nghiệp: Cơ hội và thách thức*, Báo cáo của Tropenbos International Vietnam và Forest Trends, 2014.

⁴⁰ Cao Thị Lý, *Thách thức trong giải quyết mâu thuẫn đất đai và thúc đẩy người dân tham gia bảo vệ và phục hồi rừng Tây Nguyên*, Ban tin chính sách tài nguyên, môi trường, phát triển bền vững, số 27-28, 2017.

⁴¹ UNDP Vietnam, *Hành chính công và Phát triển kinh tế tại Việt Nam: Cải cách nền hành chính cho thế kỷ 21*, Cải cách hành chính và Chống tham nhũng Loạt báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách, 08/2009.

tính pháp lý và gắn chặt với việc đổi mới nền quản trị công của mỗi quốc gia. Về mặt lý luận, mối liên hệ giữa thể chế với phát triển rất rõ ràng và khẳng định. Một xã hội mà thể chế không nghiêm, các tệ nạn xã hội như tham nhũng, vi phạm pháp luật không được xử lý nghiêm minh, thì phép nước sẽ bị coi thường, niềm tin bị xói mòn, xã hội sẽ thiếu sự đồng thuận, không thể phát triển bền vững⁴². Đối với vấn đề TCĐĐ, khi nhìn nhận đây là một tranh chấp pháp lý, rõ ràng cả nguyên nhân và hệ quả của nó đều liên quan và tác động trực tiếp đến mục tiêu này. Cụ thể, nguyên nhân của TCĐĐ có thể là do chưa có được thể chế hiệu quả, trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước không cao và người dân không được tham gia sâu vào quá trình hình thành, thực thi chính sách đất đai. Về mặt hệ quả, TCĐĐ gây ra hiện tượng bất ổn trong xã hội, cản trở mục tiêu xây dựng xã hội hòa bình, dân chủ, công bằng. Đặt trong bối cảnh vùng Tây Nguyên, những vấn đề này lại càng tiềm ẩn nhiều nguy cơ trở nên phức tạp. Thứ nhất, các thể chế về phát triển kinh tế, quản trị địa phương ở khu vực này còn gặp nhiều khó khăn do hoàn cảnh kinh tế, xã hội và lịch sử để lại. Trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước chưa cao một phần vì năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chưa cao. Dân trí thấp và sự khác biệt về văn hóa, lối sống giữa các dân tộc cũng khiến sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước chưa thực sự có điểm nhấn. Những điều trên phần nào khiến cho các chính sách về đất đai khó có thể phát huy hết hiệu quả tại khu vực này và dẫn đến tình trạng TCĐĐ. Đồng thời hiện tượng TCĐĐ cũng là nguyên nhân cho những hiện tượng bất ổn đã xảy ra như khiếu kiện, tập trung đông người trên một số địa phương thuộc khu vực Tây Nguyên⁴³.

Nói chung, TCĐĐ vừa là nguyên nhân dẫn tới những khó khăn trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững lại vừa là hệ quả xảy ra khi nhà nước không thực hiện hoặc thực hiện không hiệu quả các lộ trình của những mục tiêu đó. Đặc thù của TCĐĐ đó là nó vừa tác động tới đất đai với tư cách một nguồn tài nguyên thiên nhiên đồng thời là tư liệu sản xuất, lại vừa tác động tới khía cạnh pháp lý trong đó có hiệu quả của quản trị nhà nước và sự tham gia của người dân. Vì vậy, ảnh hưởng của tình trạng TCĐĐ tới các mục tiêu phát triển bền vững có phạm vi rộng và mức độ nghiêm trọng khá cao. Trong bối cảnh vùng Tây Nguyên, các mục tiêu của phát triển bền vững được đặt ra một cách tương đối khắt khe do đây là một khu vực với nhiều đặc thù về tài nguyên thiên nhiên, môi trường cũng như dân cư, sắc tộc và xã hội. Với một hiện trạng Tây Nguyên đang trong quá trình phát triển và định hình hướng đi cho nền kinh tế, rõ ràng rằng tình hình TCĐĐ vẫn đứng trước nhiều nguy cơ phát sinh và lan rộng cũng như có khả năng sẽ tiếp tục ảnh hưởng tới các mục tiêu phát triển bền vững của khu vực này.

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

⁴² Phạm Thị Túy, *Vai trò của thể chế trong phát triển*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 02/2014.

⁴³ Thanh tra chính phủ, *Thông báo kết luận thanh tra việc quản lý, sử dụng đất đai; tập trung vào giao đất, giao rừng và một số dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh Đắk Nông giai đoạn 2004-2011*, số 2490/TB-TTTP.

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

Phát triển bền vững đòi hỏi một nền tảng vững chắc cả về điều kiện tự nhiên, cơ sở hạ tầng lẫn môi trường pháp lý. Nếu thiếu những điều đó, các mục tiêu phát triển bền vững sẽ không thể nào được thực hiện một cách hiệu quả. Việc giải quyết tốt TCĐĐ chính là cơ sở để bảo vệ môi trường tự nhiên trước sự xâm lấn trái phép, sử dụng và quản lý kém hiệu quả của con người. Kéo theo đó, môi trường sinh học, tài nguyên nước và khoáng sản sẽ có thể được bảo tồn một cách hợp lý. Điều này liên quan đến những khía cạnh của giải quyết TCĐĐ như tranh chấp trong vấn đề quản lý, quy hoạch sử dụng đất; hợp đồng giao khoán đất rừng, lấn chiếm đất sinh hoạt, sản xuất.v.v. Điều kiện sống của con người cũng như các loài động vật cần được gìn giữ trên cơ sở nơi cư trú, tồn tại được bảo vệ một cách an toàn nhất. Điều này tác động trực tiếp đến mục tiêu số 6, 13 và 14 của phát triển bền vững. Đối với cơ sở hạ tầng, việc các vùng đất được quy hoạch và sử dụng một cách khoa học và đúng mục đích có ý nghĩa lớn trong việc bảo vệ cho sự thịnh vượng và an toàn của cư dân trên khu vực đó. Giải quyết tốt TCĐĐ chính là cách để cơ sở hạ tầng xã hội như nhà cửa, công trình công cộng, các cơ sở sản xuất có thể tồn tại và phát triển mà không gặp bất cứ trở ngại nào. An cư, lạc nghiệp là một chuỗi nhân quả biện chứng với nhau. Vì thế, với điều kiện cơ sở vật chất hạ tầng kỹ thuật đã được bảo đảm tốt, những vấn đề như việc làm, sản xuất, tiêu dùng cũng sẽ được cải thiện hơn. Những điều trên tác động trực tiếp tới các mục tiêu số 1, 2, 8, 9, 11 của phát triển bền vững. Cuối cùng, với việc giải quyết TCĐĐ rõ ràng, hiệu quả, một môi trường pháp lý tốt sẽ được đảm bảo. Trong đó, người dân sẽ thụ hưởng những giá trị cơ bản của một xã hội hòa bình, công bằng, dân chủ. Điều đó thể hiện ở chỗ, việc giải quyết TCĐĐ không chỉ thể hiện sự minh bạch, tôn nghiêm của pháp luật mà còn là một cách đưa pháp luật vào đời sống để người dân, cơ quan, tổ chức thêm hiểu và thực hiện đúng pháp luật. Điều này tác động trực tiếp tới việc thực hiện mục tiêu số 16 của phát triển bền vững. Nói chung, trong bối cảnh TCĐĐ vẫn có khả năng diễn ra với nhiều nguyên nhân như chưa hoàn thiện quy hoạch mục đích sử dụng đất, sự gia tăng của các dự án kinh tế, sự vi phạm cố ý hoặc vô ý của con người thì việc giải quyết TCĐĐ vẫn còn là một chủ đề nóng. Đặt trong bối cảnh phát triển bền vững, việc giải quyết tốt các tranh chấp nói trên sẽ tạo nên một nền tảng tự nhiên, kinh tế và xã hội chắc chắn cho các mục tiêu cụ thể của phát triển bền vững.

- Giải quyết TCĐĐ luôn song hành với việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững

Để hiện thực hóa các mục tiêu phát triển bền vững, các chính quyền phải có chương trình hành động và những dự án cụ thể, lâu dài và hiệu quả. Để có thể thực hiện được chúng, một trong những nguy cơ có thể xảy ra là sự va chạm với những hiện trạng chưa hoàn thiện. Đó có thể là những vấn đề phát sinh khi mục tiêu phát triển bền vững chưa được đặt ra và sự phát triển diễn ra theo lối tự phát. Đây là nguy cơ khiến cho tình trạng tranh chấp diễn ra trên mọi lĩnh vực, trong đó có đất đai và do vậy việc giải quyết

tranh chấp phải luôn song hành với các mục tiêu phát triển bền vững khi chúng được hiện thực hóa. Trong vấn đề môi trường sống, việc bảo tồn, gìn giữ, sử dụng có điều độ các tài nguyên thiên nhiên gắn liền với đất đai như rừng, núi, sông, suối, ao, hồ.v.v. phục vụ phát triển bền vững là rất cần thiết. Tuy nhiên, trong quá trình lập kế hoạch thực hiện những điều trên, có một số vấn đề sẵn có có thể xảy ra như lối sống du canh, du cư; thói quen đốt rừng làm nương rẫy, thói quen săn bắt động vật không kiểm soát, phong tục tập quán thờ cúng thiên nhiên.v.v. khiến cho những kế hoạch phát triển bền vững khó có thể thực hiện được. Đó là những hiện trạng khiến tranh chấp phát sinh mà cần phải giải quyết tốt chúng thì mới có thể tiếp tục chương trình, dự án phát triển bền vững. Đối với các vấn đề thuộc về cơ sở hạ tầng xã hội, việc thực hiện các dự án phát triển bền vững cũng có thể gặp trở ngại khi hiện trạng cơ sở hạ tầng chưa đồng bộ, chưa phù hợp với kế hoạch chung. Trong khi đó, người dân đã sinh sống lâu năm với những điều kiện hoàn cảnh như vậy nên việc chuyển đổi là rất khó khăn, chưa kể tốn kém. Hiện tượng di cư tự do cũng khiến việc phân bổ dân cư và lao động theo vùng gặp nhiều khó khăn. Đặc biệt là hiện tượng lao động trẻ tìm đến các khu vực đô thị cao khiến thiếu hụt nguồn lao động tại chỗ. Điều này phản ánh mối quan hệ chặt chẽ giữa dân số với các vấn đề của phát triển bền vững như lao động, môi trường, công nghiệp hóa⁴⁴. Tranh chấp nói chung và TCĐĐ nói riêng sẽ kéo theo nếu việc triển khai các chương trình phát triển bền vững trên khía cạnh cơ sở hạ tầng gặp mâu thuẫn và chông lán với hiện trạng của từng địa phương, khu vực. Cuối cùng, các vấn đề pháp lý phục vụ phát triển bền vững như sự tham gia của người dân, minh bạch, tòa án dễ tiếp cận.v.v. có thể khó lòng được đảm bảo nếu đặt trong một số hiện trạng như luật tục vẫn còn được ưu tiên so với pháp luật⁴⁵, nền tảng giáo dục pháp luật còn thấp ở một số vùng miền⁴⁶. Xét trong bối cảnh giải quyết TCĐĐ, điều này có nghĩa là sẽ có khả năng người dân không tiếp cận được đầy đủ với các phương thức giải quyết TCĐĐ, khiến cho tranh chấp bùng phát mạnh hơn và trở thành một vấn nạn lớn. Nói chung, những thực tế vẫn còn tồn tại cả trên các khía cạnh tự nhiên, kinh tế-xã hội và pháp lý vẫn khiến cho việc giải quyết TCĐĐ luôn luôn được đặt ra. Khi triển khai các chương trình, dự án phát triển bền vững, việc đầu tiên cần nắm vững là hiện trạng và nguy cơ xảy ra tranh chấp và từ đó chuẩn bị sẵn phương thức giải quyết phù hợp.

- *Giải quyết TCĐĐ không được đi ngược lại những mục tiêu phát triển bền vững*

Có thể thấy rằng, trong bối cảnh phát triển bền vững là một mục tiêu lâu dài và xuyên suốt trong quá trình vận động của đất nước trước thời đại mới, những vấn đề mà phát triển bền vững đặt ra có thể coi là mang tính nguyên tắc và định hướng cho mọi vấn đề, trong đó có cả giải quyết TCĐĐ. Hay nói cách khác, việc thực hiện và triển khai các biện pháp giải quyết TCĐĐ phải bám sát và không trái với những nguyên tắc của

⁴⁴ Nguyễn Thị Thiêng, *Những vấn đề về quan hệ dân số và môi trường ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Kinh tế và phát triển, số 54, tháng 12/2001.

⁴⁵ Hoàng Thị Kim Quế, *Luật tục và phát triển nông thôn hiện nay ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, 2000.

⁴⁶ Trần Văn Trâm, *Giáo dục pháp luật cho nhân dân các dân tộc ít người ở tỉnh Đắk Lắk - Thực trạng và giải pháp*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2002.

phát triển bền vững. Trong số khá nhiều nguyên tắc⁴⁷, chúng tôi lưu ý một số vấn đề sau đây: Đầu tiên, giải quyết TCĐĐ phải lấy con người làm trung tâm, tức là phải hướng tới việc tạo nên một điều kiện tốt cả về an sinh, môi trường lẫn kinh tế cho con người. Điều này thể hiện ở chỗ, định hướng giải quyết TCĐĐ không được cứng nhắc mà phải có sự xem xét kỹ lưỡng tác động của nó tới con người nhằm đảm bảo việc giải quyết TCĐĐ không đẩy bất cứ ai vào những tình trạng đối nghịch với mục tiêu phát triển bền vững như nghèo đói, thất nghiệp, sống trong môi trường độc hại.v.v. Thứ hai, giải quyết TCĐĐ phải hướng tới bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Điều này thể hiện ở chỗ, khi đưa ra phương hướng, quyết định để giải quyết một tình huống TCĐĐ cụ thể nào đó, cần xem xét hệ quả của nó có ảnh hưởng lớn tới môi trường thiên nhiên hay không. Đặc biệt liên quan tới các dự án, công trình có tầm ảnh hưởng lớn như thủy điện, nông trường, đường cao tốc, khu công nghiệp, mỏ khai khoáng.v.v., nếu có TCĐĐ xảy ra thì việc đầu tiên cần chú trọng là phải xem xét tác động của chúng tới cuộc sống tự nhiên. Thứ ba, việc giải quyết TCĐĐ phải hướng tới công bằng giữa các thế hệ. Điều này chỉ có thể đảm bảo một cách tốt nhất khi có sự tham vấn, lắng nghe ý kiến từ phía người dân. Ngược lại, cơ quan nhà nước trong quá trình giải quyết TCĐĐ phải có những phản hồi và lý giải đầy đủ để người dân có thể thực hiện tốt chủ trương và nguyên tắc phát triển bền vững. Nói chung, phát triển bền vững đặt ra những định hướng xuyên suốt mà việc giải quyết TCĐĐ phải dựa vào đó. Trong công tác này, tuyệt đối không thể đặt những lợi ích kinh tế thuần túy hay bỏ qua những tác động, mất mát mà nó có thể gây ra tới con người cũng như môi trường sống. Chỉ có thể như vậy, giải quyết TCĐĐ mới là một chất xúc tác tốt, góp phần đẩy nhanh quá trình phát triển bền vững.

- Phát triển bền vững là yếu tố góp phần giải quyết một cách triệt để TCĐĐ

Ở chiều ngược lại, phát triển bền vững cũng chính là một yếu tố để giảm nhẹ mâu thuẫn và hỗ trợ việc giải quyết TCĐĐ. Điều này có thể giải thích ở chỗ, để thực hiện được mục tiêu phát triển bền vững, bên cạnh việc tuân thủ và tôn trọng các nguyên tắc, định hướng lớn thì trong việc triển khai nó cũng cần thực hiện một cách đồng bộ các giải pháp cả về mặt kinh tế, xã hội, khoa học, công nghệ⁴⁸. Trong đó, giải quyết các TCĐĐ phát sinh chỉ là một trong những vấn đề được đặt ra và cũng có mối liên hệ chặt chẽ với các giải pháp khác. Do đó có thể khẳng định rằng, việc triển khai một cách đồng bộ các giải pháp phát triển bền vững sẽ hỗ trợ tốt cho việc giải quyết TCĐĐ, thậm chí góp phần ngăn ngừa cho các tranh chấp có thể xảy ra. Trên lĩnh vực môi trường tự nhiên, thông qua các dự án chuyển đổi sản xuất, hợp tác bảo tồn, người dân có thể thay đổi thói quen sử dụng và khai thác cạn kiệt thiên nhiên và chuyển sang trân trọng, gìn giữ thiên nhiên. Những tranh chấp liên quan cũng theo đó mà được giải quyết tốt. Trên lĩnh vực cơ sở hạ tầng xã hội, việc bảo đảm tốt cả về an sinh, việc làm, điều kiện sinh hoạt sẽ giúp người dân ổn định cuộc sống, giảm bớt TCĐĐ. Trong lĩnh vực thể chế pháp luật, việc giúp người dân được tham gia vào quá trình hoạch định chính sách, đồng

⁴⁷ Nguyễn Văn Huyền, *Phát triển bền vững: một lý thuyết phát triển trong thế giới đương đại*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 7/2009.

⁴⁸ UNDP Việt Nam, *Việt Nam: Một số điển hình phát triển bền vững*, Báo cáo tại Hội nghị cấp cao của Liên hợp quốc về phát triển bền vững, 2012.

thời tạo điều kiện cho họ được tiếp cận tư pháp một cách nhanh chóng chính là một điều cần thiết cho việc cải thiện các phương thức giải quyết TCĐĐ, sớm đem lại cuộc sống ổn định cho người dân. Tóm lại, thông qua việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững, hiệu quả giải quyết tranh chấp có thể được cải thiện rõ rệt.

Nói chung, giữa giải quyết TCĐĐ và phát triển bền vững có một mối quan hệ rất chặt chẽ. Điều này có thể được giải thích ở chỗ phát triển bền vững là một mục tiêu bao trùm trên nhiều lĩnh vực và có tính định hướng sâu sắc. Song song với nó, vấn đề giải quyết TCĐĐ cũng vừa mang tính chất là một phương thức pháp lý nhưng cũng mang tính chất kinh tế, xã hội rõ nét bởi tác động của nó tới đời sống người dân là không hề nhỏ. Chính vì vậy mà hai vấn đề này có sự liên hệ với nhau trên rất nhiều phương diện. Việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững không thể không cân nhắc tới giải quyết TCĐĐ.

1.5. Kinh nghiệm quốc tế và một số quốc gia về giải quyết TCĐĐ

1.5.1. Hướng dẫn của Ủy ban an ninh lương thực thế giới

Ủy ban an ninh lương thực thế giới (Committee on World Food Security - CFS) là một cơ quan liên chính phủ có vai trò như một diễn đàn trong hệ thống Liên hợp quốc. Nhiệm vụ của Ủy ban là nghiên cứu, điều phối và thúc đẩy các chính sách và nỗ lực nhằm bảo đảm an ninh lương thực và dinh dưỡng toàn cầu. Ủy ban báo cáo trước Đại hội đồng liên hợp quốc thông qua Hội đồng kinh tế xã hội (ECOSOC) cũng như trước Tổ chức Nông, Lương thế giới (FAO).

Năm 2012, CFS thông qua 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 (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security - VGGT). Bộ hướng dẫn này đưa ra các khuyến cáo từ nhiều chiều cạnh khác nhau để thúc đẩy quản trị có trách nhiệm đối với các loại đất đai khác nhau trên lãnh thổ quốc gia, từ đất đai thuộc công hữu, tư hữu, sở hữu cộng đồng, đất đai theo chế độ luật tục, đất đai của dân tộc thiểu số .v.v.⁴⁹ Bộ hướng dẫn gồm 25 chương, trong đó Chương 21 được dành riêng cho vấn đề giải quyết tranh chấp liên quan tới đất đai (Hộp 1). Đây có thể được xem là những kinh nghiệm tốt của thế giới mà CFS khuyến nghị các quốc gia áp dụng để giải quyết hiệu quả các vấn đề liên quan tới TCĐĐ trên lãnh thổ quốc gia.

Có thể thấy, kinh nghiệm tốt mà CFS muốn các quốc gia áp dụng để giải quyết TCĐĐ tập trung vào một số khía cạnh sau:

- *Thứ nhất*, các quốc gia cần thiết lập các cơ chế giải quyết TCĐĐ bằng con đường tư pháp hoặc hành chính song phải bảo đảm tính khách quan, hữu hiệu và mọi người có thể tiếp cận một cách bình đẳng.

⁴⁹ Xem <http://www.fao.org/cfs/home/activities/vgg/en/> (truy cập ngày 2/4/2020).

- *Thứ hai*, bên cạnh các cơ chế giải quyết tranh chấp chính thức của nhà nước cần có các cơ chế giải quyết tranh chấp thay thế, ví dụ hòa giải hay trọng tài. Khuyến khích áp dụng các cơ chế thay thế có sẵn ở cấp cơ sở, trong cộng đồng dân cư.

21.1. Các quốc gia nên cung cấp sự tiếp cận tới các công cụ hiệu quả, khả thi về chi phí và kịp thời để giải quyết các tranh chấp về quyền đối với đất đai thông qua các thiết chế hành chính hoặc tư pháp khách quan và có thẩm quyền, bao gồm cả các biện pháp thay thế để giải quyết các tranh chấp đó, và cũng nên bảo đảm phán quyết hữu hiệu và quyền được kháng cáo. Những phán quyết đó cần được thực thi ngay lập tức. Các quốc gia cần tạo ra các cơ chế hữu hiệu ở bên trong hoặc bên ngoài bộ máy nhà nước để tránh hoặc xử lý những tranh chấp tiềm ẩn ngay từ giai đoạn khởi phát. Tất cả mọi người, gồm cả nam hay nữ đều phải tiếp cận được các biện pháp giải quyết tranh chấp cho dù địa điểm ở đâu, ngôn ngữ gì và thủ tục như thế nào.

21.2. Các quốc gia có thể xem xét thành lập các cơ quan tài phán chuyên trách chỉ để xử lý các tranh chấp liên quan tới đất đai, và quy định các chức danh đòi hỏi trình độ chuyên môn trong các cơ quan tài phán để xử lý các vấn đề kỹ thuật. Các quốc gia cũng có thể xem xét thành lập các tòa án chuyên trách để xét xử các tranh chấp về quy hoạch không gian có điều chỉnh, đo đạc và định giá đất.

21.3. Các quốc gia cần củng cố và phát triển các hình thức giải quyết tranh chấp thay thế, đặc biệt là ở cấp cơ sở. Trong trường hợp có sẵn các cơ chế trong luật tục để giải quyết tranh chấp thì chúng phải thực sự công bằng, đáng in cậy, có thể tiếp cận được để có thể giải quyết kịp thời các tranh chấp đất đai.

21.4. Các quốc gia có thể sử dụng các cơ quan hành chính để giải quyết các tranh chấp trong phạm vi chuyên môn kỹ thuật của họ, ví dụ các cơ quan chuyên về đo đạc đất giải quyết các tranh chấp về ranh giới giữa các mảnh đất trong phạm vi quốc gia. Các quyết định có thể được làm bằng văn bản và căn cứ trên những lập luận khách quan và có giá trị chung thẩm.

21.5. Các quốc gia cần cố gắng ngăn ngừa tham nhũng trong quá trình giải quyết tranh chấp.

21.6. Trong quá trình vận hành các cơ chế giải quyết tranh chấp, các quốc gia cần cố gắng cung cấp trợ giúp pháp lý cho những người yếu thế và những người dễ bị tổn thương nhằm bảo đảm quyền tiếp cận tới công lý mà không có sự phân biệt. Các cơ quan tư pháp và những cơ quan khác đều phải bảo đảm rằng nhân viên của họ có đủ kỹ năng và năng lực để thực hiện công việc xét xử tranh chấp của mình.

Hộp 1: Khuyến cáo của CFS về giải quyết TCĐĐ (VGGT-Chương 21)

- *Thứ ba*, có thể thành lập các cơ quan tài phán chuyên trách xét xử các TCĐĐ hoặc sử dụng chính các cơ quan hành chính nhà nước chuyên quản lý một lĩnh vực nào đó liên quan tới đất đai giải quyết TCĐĐ trong lĩnh vực đó.

- *Thứ tư*, tất cả các chủ thể tham gia vào quá trình giải quyết tranh chấp, từ các cơ quan giải quyết tranh chấp đến các bên trong tranh chấp đều phải bảo đảm có đủ năng

lực. Đối với các cơ quan giải quyết tranh chấp thì phải bảo đảm năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ. Đối với các bên yếu thế thì nhà nước phải cung cấp trợ giúp pháp lý.

- Thứ năm, quyết định của các cơ quan giải quyết tranh chấp đã có hiệu lực phải được thực thi ngay lập tức.

1.5.2. Kinh nghiệm của một số quốc gia châu Phi

1.5.2.1. Kinh nghiệm của Ghana

Ghana là quốc gia đang phát triển nằm ở bờ biển phía Tây của Châu Phi. Quốc gia này có diện tích 238.535 km² với dân số hơn 30 triệu người (2019) với hơn 10 nhóm sắc tộc khác nhau. Trong những năm qua TCĐĐ là một vấn đề lớn ở Ghana. Số vụ TCĐĐ chiếm khoảng 59% số vụ tranh chấp được tòa án giải quyết hàng năm và mỗi năm tăng khoảng 25% và tỷ lệ giải quyết xong chiếm khoảng 10%.⁵⁰ Mặc dù tình trạng TCĐĐ ở quốc gia này trong những năm qua vẫn chưa chớ những chuyển biến mạnh mẽ song một số biện pháp do quốc gia này áp dụng cũng được quốc tế đánh giá cao, đó là việc sử dụng nhiều phương thức giải quyết tranh chấp và chú trọng sử dụng phương thức giải quyết TCĐĐ truyền thống.

*** Sử dụng đa dạng các phương thức giải quyết TCĐĐ**

Ghana có hệ thống các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết các TCĐĐ, đó là hệ thống tòa án, Ủy ban nhân quyền (Commission for Human Rights) và các ủy ban về đất đai (Land Commission). Hệ thống tòa án của Ghana được tổ chức thành hai cấp: Tòa án cấp cơ sở và Tòa án cao cấp. Các tòa án cấp cơ sở là các tòa án phúc thẩm ở cấp thấp nhất. Tòa án cao cấp gồm Tòa án tối cao, Tòa phúc thẩm và Tòa thượng thẩm. Hệ thống thiết chế nhà nước không đủ năng lực để giải quyết số lượng TCĐĐ rất lớn và tăng theo hàng năm nên bên cạnh hệ thống này, Chính phủ Ghana còn thiết lập và công nhận nhiều phương thức giải quyết tranh chấp thay thế thông qua vai trò của các già làng, trưởng bản, người đứng đầu nhà thờ, trưởng họ. Phương thức được áp dụng cũng rất linh hoạt, bao gồm 8 hình thức cụ thể được ghi nhận như sau:⁵¹

- Phương thức trọng tài thực hiện qua vai trò của người có uy tín trong cộng đồng.
- Phương thức giải quyết tranh chấp thay thế do Nhà nước tài trợ để khuyến khích các bên tự giải quyết tranh chấp ngoài tòa án.
- Phương thức thẩm phán đóng vai trò hòa giải ngoài tòa án.
- Phương thức các ủy ban đặc biệt được thành lập tại các cơ quan quản lý hành chính về đất đai để xử lý một số loại hình TCĐĐ cụ thể.

⁵⁰ Gyamera, E. A., Duncan, E. E., Kuma, J. S. Y. and Arko-Adjei, A. (2016). Land conflicts in Ghana; causes, effects and resolution. Proceedings of 4th UMaT Biennial International Mining and Mineral Conference, August 3-6, 2016. UMaT Auditorium, University of Mines and Technology, Tarkwa, Ghana.

⁵¹ Cynthia Odametey, The regulation of land disputes: promoting the option of alternative dispute resolution mechanisms: the case of Ghana, Luận văn thạc sĩ thực hiện tại Trung tâm quản lý đất và chế độ sử dụng đất, Technische Universität, München, Đức, 2007.

- Phương thức giải quyết tranh chấp bởi các chuyên gia quản lý đất đai là thành viên của Hiệp hội đo đạc đất đai quốc gia.

- Phương thức giải quyết TCĐĐ thông qua vai trò của công chức nhà nước ví dụ các đại biểu dân cử.

- Phương thức giải quyết TCĐĐ bằng các tòa án tôn giáo (Hội giáo) do các lãnh đạo tôn giáo chủ trì thực hiện theo luật tôn giáo.

- Phương thức giải quyết tranh chấp thông qua vai trò của những người hòa giải, trọng tài chuyên nghiệp tại các trung tâm hòa giải tư nhân tiến hành theo các thủ tục và chuẩn mực quốc tế.

Nhìn chung, các phương thức này đều dựa trên cơ sở các bên tự đàm phán, thỏa thuận với nhau hoặc thông qua vai trò trọng tài của người có uy tín trong cộng đồng. Thủ tục áp dụng trong các phương thức giải quyết tranh chấp thay thế thường ít trang trọng và mang tính thân thiện hơn so với các thủ tục tố tụng chính thức tại tòa án. Chính vì vậy mà các phương thức thay thế giải quyết tranh chấp trên đây đã phát huy vai trò nhất định trong việc giải quyết TCĐĐ ở Ghana.

*** Tăng cường sử dụng phương thức giải quyết tranh chấp truyền thống**

Một trong những điểm sáng ở Ghana về giải quyết TCĐĐ là việc sử dụng khá hiệu quả cơ chế giải quyết TCĐĐ truyền thống. Theo thống kê năm 2016 trong số các phương thức giải quyết TCĐĐ được áp dụng ở Ghana thì phương thức truyền thống chiếm tới 38%, chỉ sau phương thức giải quyết bằng tòa án (46,9%). Tất cả các phương thức khác cộng lại cũng chỉ chiếm khoảng 15%.⁵² Phương thức này được đánh giá là có các ưu điểm nổi bật như: ít căng thẳng và ít tạo ra áp lực so với phương thức tòa án, ít chi phí tài chính và đỡ tốn kém về thời gian, đem lại không khí thân thiện giữa hai bên trong khi đó vẫn cho phép các bên được kháng cáo. Như vậy là phương thức giải quyết tranh chấp truyền thống được áp dụng khá phổ biến và tỏ ra khá hiệu quả. Dưới đây trình bày minh họa một trường hợp sử dụng phương thức này để giải quyết tranh chấp ở Ghana (Hộp 2⁵³).

Bà A được người Trưởng dòng họ Bortey ở Zenu, một ngôi làng ở khu vực truyền thống Tema. Bà A được quyền thuê 99 năm với mục đích để ở và đã phải trả một khoản tiền trước khi văn tự cho thuê được ký và đưa cho bà để đi đăng ký. Bà được đưa đến xem miếng đất, lúc đó đang chưa có ai ở. Sau đó bà nộp văn tự để đăng ký nhưng văn tự đó bị thất lạc tại văn phòng đăng ký và mọi nỗ lực để tìm đều không đạt kết quả.

Sau đó, Bà A phát hiện ra rằng Ông B cũng đang đòi quyền sở hữu đối với cùng miếng đất và đã tiến hành làm thủ tục. Ông ta đã được ký hợp đồng cho thuê bởi một thành viên khác của cùng dòng họ Bortey, người này cũng xưng là Trưởng họ. Tuy nhiên, Ông B vẫn chưa đăng ký văn tự của mình. Lúc đó Ông B cũng đã trả một khoản tiền ứng trước và tất nhiên

⁵² Gyamera, E. A., Duncan, E. E., Kuma, J. S. Y. and Arko-Adjei, A. (2016). Land conflicts in Ghana; causes, effects and resolution. Proceedings of 4th UMaT Biennial International Mining and Mineral Conference, August 3-6, 2016. UMaT Auditorium, University of Mines and Technology, Tarkwa, Ghana.

⁵³ The regulation of land disputes: promoting the option of alternative dispute resolution mechanisms: the case of Ghana, Luận văn thạc sĩ thực hiện tại Trung tâm quản lý đất và chế độ sử dụng đất, Technische Universität, München, Đức, 2007.

không từ bỏ miếng đất bởi ông đã đầu tư vào đó. Sau vài lần không thành công trong việc thuyết phục Ông B từ bỏ miếng đất, Bà A đã khiếu nại lên Hội đồng truyền thống Tema (Tema Traditional Council), yêu cầu hội đồng can thiệp để buộc Ông B phải trả lại đất cho bà. Hội đồng ấn định ngày xử lý và triệu tập hai bên đến cùng với những người cho thuê đất, nhân chứng và các văn tự chứng minh cho yêu cầu của các bên.

Hội đồng giải quyết vụ việc gồm gồm sáu trưởng lão và người tù trưởng của cả vùng. Các bên của vụ kiện đến cùng với người cho thuê của họ và một số nhân chứng, bao gồm cả hai cán bộ văn phòng đăng ký đến để làm chứng là văn phòng này đã làm mất văn tự thuê của Bà A và hiện vẫn đang tìm. Phiên xử được thực hiện công khai cho công chúng nhưng ngoài những người nói trên và một số người khác đến từ hai phía thì không còn ai khác tham dự.

Nguyên đơn được yêu cầu rót một ly nước nghi lễ, được xem là đề cầu cho quá trình xét xử được thành công. Sau đó là màn giới thiệu thành viên của Hội đồng và hai bên kiện tụng. Tiếp đến cả hai bên phải đặt cọc một khoản tiền để chứng tỏ họ cam kết tuân theo thủ tục đang tiến hành. Nguyên đơn được trình bày ý kiến và gọi nhân chứng của họ, sau đó Hội đồng có thể đặt vài câu hỏi. Bị đơn cũng có cơ hội tương tự và sau khi tất cả lý lẽ đã được trình bày, Hội đồng sẽ thảo luận kín và đưa ra quyết định của mình.

Sau khi thảo luận xong, Hội đồng tuyên bố là họ muốn tham vấn các trưởng lão của dòng họ Bortey và phiên xử sẽ tiếp tục sau 3 tuần. Khi phiên xử được nối lại, Vị tù trưởng tuyên bố phán quyết của Hội đồng cho các bên rằng: Sau khi tham vấn các trưởng lão của dòng họ Bortey, Hội đồng xác định được rằng hiện nay dòng họ này chưa chỉ định ai làm Trưởng họ thay thế cho Trưởng họ trước đây. Vì vậy cả hai người đã cho thuê đều không có quyền nhân dân dòng họ để cho thuê mảnh đất đó. Các văn tự mà cả hai bên có đều không hợp lệ mặc dù dòng họ này đã chuẩn bị để thay thế một miếng đất khác cho Bà A do Ông B đã tiến hành đầu tư trên miếng đất đó. Tuy nhiên, điều này chỉ có thể được tiến hành sau khi chỉ định Trưởng họ mới, người sẽ thay mặt ký vào các văn tự có hiệu lực. Họ sẽ liên hệ với văn phòng Hội đồng truyền thống Tema trong vòng 6 tuần để gửi văn tự. Các bên chấp thuận phán quyết và mời rượu nghi lễ cùng với tiền để cảm ơn Hội đồng.

Hộp 2: Mô hình giải quyết tranh chấp theo phương thức truyền thống ở Ghana

1.5.2.2. Kinh nghiệm của Kenya

Kenya là quốc gia nằm ở bờ Đông của Châu Phi với diện tích hơn 580.000 km² và dân số khoảng 47,5 triệu người (2019)⁵⁴. Kenya cũng là một quốc gia đa sắc tộc với hơn 15 dân tộc cùng sinh sống. Trong vài thập kỷ qua, Kenya đã phải chịu nhiều hậu quả từ tình hình TCĐĐ phức tạp và cũng đã có những biện pháp nhất định để giải quyết tình trạng này. Có hai kinh nghiệm của Kenya trong giải quyết TCĐĐ được quốc tế đánh giá cao, đó là thực hiện nghiên cứu toàn quốc về tình hình chiếm đoạt đất công và thành lập Tòa án đất đai và môi trường.

⁵⁴ Nguồn: <https://www.theeastafrican.co.ke/news/ea/Kenya-population-soars-to-47-million-2019-census/4552908-5336048-7bv3toz/index.html> (truy cập 4/4/2020)

* Báo cáo Ndung'u

Từ khi Kenya giành được độc lập năm 1963, các đời tổng thống của quốc gia này đã dùng đất đai của nhà nước mà trước đây thuộc về những người thực dân da trắng để làm công cụ đổi lấy lòng trung thành của cộng sự và củng cố những liên minh chính trị. Đến thời Tổng thống Moi, vị tổng thống thứ 2 của Kenya (1978 – 2002), vấn đề chiếm đoạt đất công ngày càng trở nên trầm trọng. Đất đai lúc này không còn được sử dụng để phục vụ mục đích phát triển quốc gia mà đã trở thành phần thưởng chính trị và công cụ đầu cơ. Việc chiếm đoạt đất công đã trở thành một phần của nạn tham nhũng trong đó đất phục vụ mục đích công đã bị chiếm đoạt bởi các cá nhân và doanh nghiệp. Các cơ quan nhà nước, đặc biệt là các hội đồng địa phương trở thành kẻ tiếp tay cho nạn này.

Để giải quyết tình trạng chiếm đoạt đất công, ngày 30/6/2003, Tổng thống Kenya khi đó là Kibaki đã thành lập một Ủy ban điều tra việc cấp đất công một cách phi pháp/bất thường, gọi tắt là Ủy ban Ndung'u. Ủy ban này gồm 20 thành viên là luật sư, công dân nổi bật và công chức từ các bộ có liên quan trực tiếp tới quản lý đất đai. Nhiệm vụ của ủy ban là thực hiện một báo cáo về việc trao, cấp đất công một cách bất thường hoặc phi pháp trên phạm vi toàn quốc. Để thực hiện nhiệm vụ đó, Ủy ban Ndung'u được trao thẩm quyền:⁵⁵

- Điều tra việc cấp đất công hoặc đất dành cho mục đích công đối với các đối tượng là cá nhân hoặc doanh nghiệp.

- Thu thập và tập hợp tất cả những bằng chứng và thông tin từ bất kỳ nguồn nào liên quan tới nội dung hoặc mức độ của bất kỳ việc cấp đất công trái phép hoặc bất thường nào.

- Lập danh sách của tất cả các loại đất đai được cấp trái phép hoặc bất thường, chỉ rõ miếng đất, người cấp, người được cấp, ngày cấp, và cả những giao dịch sau đó liên quan tới mảnh đất cũng như tình trạng sở hữu hiện nay của mảnh đất.

- Điều tra và xác định:

+ Danh tính của bất kỳ cá nhân hoặc tổ chức nào được cấp đất trái phép hoặc bất thường; và

+ Danh tính của bất kỳ quan chức nào có liên quan tới việc cấp đất đó.

- Tiến hành các hoạt động điều tra khác về bất kỳ vấn đề nào mà theo quan điểm của Ủy ban là có liên quan và sẽ giúp ích cho việc thực hiện nhiệm vụ của Ủy ban.

- Tiến hành bất kỳ hoạt động điều tra nào theo chỉ đạo của Tổng thống hoặc Bộ trưởng đất đai và định cư Kenya.

⁵⁵ Ủy ban Ndung'u, Report of the Commission of inquiry into the illegal/irregular allocation of public land (Ndung'u Report), Nairobi 2004.

- Đề xuất các biện pháp hành chính và pháp lý để lấy lại đất đã bị chiếm đoạt, hoặc đề xuất các biện pháp hành chính và pháp lý phù hợp trong trường hợp đất đó không thể lấy lại được.

- Đề xuất các trường hợp cần điều tra hình sự, truy tố hoặc các biện pháp cần thiết để xử lý những người liên quan tới các vụ việc chiếm đoạt trái phép hoặc bất thường đối với đất công.

- Đề xuất các biện pháp hành chính hoặc pháp lý để ngăn ngừa việc chiếm đoạt đất công tái diễn trong tương lai.

Sau một năm làm việc, Ủy ban Ndung'u đã công bố một báo cáo dài hơn 250 trang. Tất nhiên, nhiệm vụ, quyền hạn và sự kỳ vọng trao cho Ủy ban là rất lớn và không phải tất cả trong số đó đều được thực hiện đầy đủ, đặc biệt báo cáo không chỉ ra được các cá nhân trong cơ quan nhà nước có liên quan tới tình trạng chiếm đoạt đất công. Mặc dù vậy, báo cáo vẫn được đánh giá cao bởi vì đó là nỗ lực đầu tiên trong lịch sử Kenya đề cập một cách tổng thể tới vấn nạn tham nhũng đất công. Trong báo cáo đã chính thức công nhận việc quan chức nhà nước lợi dụng chức vụ quyền hạn để chiếm đoạt đất công là một thực trạng phổ biến. Đặc biệt, Báo cáo đã vẽ nên được bức tranh tổng thể việc chiếm đoạt đất công ở Keynya và đã chỉ ra được những kẻ hưởng lợi cũng như địa chỉ và quy mô đất mà họ được hưởng. Báo cáo cũng đã đưa ra một số khuyến nghị đối với Chính phủ Kenya như: lập số liệu chính thức toàn bộ đất công, thành lập Cơ quan tài phán về quyền đối với đất đai, số hóa sổ sách địa bạ, bảo đảm pháp lý đối với các chứng từ đất đai, tăng cường năng lực các thiết chế nhà nước có liên quan tới đất đai và ban hành chính sách của chính phủ dành riêng cho việc quản lý, phát triển đất công.v.v.

Mặc dù không hoàn thành hết nhiệm vụ của mình song Báo cáo Ndung'u đã được quốc tế đánh giá là tạo ra những hiệu ứng tích cực. Ngày nay quan chức Kenya đã trở nên e dè hơn nhiều so với những người tiền nhiệm của mình trong đối xử với đất công và lợi dụng các cơ hội để chiếm đoạt đất công.⁵⁶

*** Tòa án đất đai và môi trường**

Năm 2011, Nghị viện Kenya ban hành Đạo luật Tòa án đất đai và môi trường (Đạo luật số 19) thành lập Tòa án đất đai và môi trường. Tòa án này được xếp vào cấp tòa thượng thẩm, được thành lập ở 14 vùng trên lãnh thổ Kenya. Tòa án có thẩm quyền xét xử bất kỳ vấn đề nào liên quan tới đất đai và môi trường, ví dụ tranh chấp liên quan tới quản lý và quản trị đất đai hoặc các vụ việc liên quan tới đất công, đất cá nhân, đất cộng đồng, các vụ việc liên quan tới hợp đồng giao dịch đất đai.⁵⁷ Thẩm phán của Tòa án đất đai và môi trường phải đáp ứng đầy đủ các tiêu chuẩn thẩm phán tòa thượng thẩm của Kenya, bên cạnh đó họ còn phải có ít nhất 10 năm kinh nghiệm hoặc là học giả hay

⁵⁶ Wehrmann, Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes, GTZ, 2008,, trang 73.

⁵⁷ Điều 13, Đạo luật Tòa án đất đai và môi trường Kenya 2011

(http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2017-05/EnvironmentandLandCourtAct_No19of2011.pdf)

người hành nghề luật sư có uy tín với kinh nghiệm và hiểu biết sâu rộng trong các lĩnh vực liên quan tới môi trường và đất đai.⁵⁸

Với tính chuyên trách và chuyên nghiệp như vậy, Tòa án đất đai và môi trường Kenya đã thể hiện là một cơ chế hiệu quả giải quyết TCĐĐ. Theo một nghiên cứu năm 2013, số vụ việc TCĐĐ mà tòa án này thụ lý và giải quyết là rất đa dạng, trong đó có 28% vụ việc liên quan tới tranh chấp đất trong gia đình, 27% liên quan tới thừa kế, 22% tranh chấp ranh giới đất, 13% đăng ký đất trùng, 4% liên quan lấn chiếm đất, 3% liên quan thu hồi đất. Về thời gian giải quyết tranh chấp, 44,8% số vụ việc được giải quyết trong vòng 1 năm và 50,6% được giải quyết trong vòng từ 1 đến 5 năm. Chi phí giải quyết tranh chấp của tòa án này cũng được đánh giá là khá hợp lý. Nhìn chung, đánh giá của công chúng về hiệu quả của Tòa án đất đai và môi trường Kenya là khá tích cực. Hầu hết người dân tin tưởng vào quy trình thủ tục mà tòa án này thực hiện. Các vụ TCĐĐ được xử lý trong thời gian ngắn hơn so với trước đây và hiệu quả hoạt động của tòa án cũng đã được cải thiện rất lớn khi xét xử các TCĐĐ.⁵⁹

1.5.2.3. Kinh nghiệm của Uganda

Uganda là một trong số quốc gia không có bờ biển, nằm ở phía Đông của Châu Phi. Quốc gia này có tổng diện tích 241.550,7 km² với dân số khoảng 40,3 triệu người (2019)⁶⁰. Uganda có trên 15 nhóm sắc tộc khác nhau sinh sống.⁶¹

Kể từ năm 2006 TCĐĐ ở khu vực phía Bắc Uganda trở nên đặc biệt phổ biến và gay gắt do tình hình nội chiến ở khu vực này diễn ra liên tục trong 20 năm trước đó. Ở đây sẽ đề cập đến một trong số các kinh nghiệm giải quyết TCĐĐ ở khu vực phía Bắc Uganda. Kinh nghiệm này đến từ việc chưa thực sự thành công của quốc gia này trong việc áp dụng các cơ chế truyền thống và cơ chế tại chỗ trong giải quyết TCĐĐ tại địa phương trong khoảng những năm từ 2010 đến 2013.

TCĐĐ ở Uganda có thể được giải quyết bằng nhiều cách thức thông qua hệ thống tòa án. Tuy nhiên, bởi một lý do nào đó, người dân ở khu vực phía Bắc Uganda thường chọn hai phương thức tại chỗ là Tòa án hội đồng địa phương (Local Council Court) và Thiết chế giải quyết tranh chấp truyền thống (Traditional Institution). Cả hai cơ chế này đều là các cơ chế giải quyết tranh chấp truyền thống bản địa ở phía Bắc Uganda và đều được pháp luật công nhận. Một trong những lý do người dân khu vực Bắc Uganda chủ yếu lựa chọn các hình thức truyền thống để giải quyết tranh chấp là bởi vì tuyệt đại đa số đất đai ở đây nằm dưới sự điều chỉnh của luật tục địa phương. Đối với họ, đất đai không chỉ là một vật sở hữu mà còn xác định danh tính, địa vị và mối quan hệ xã hội.

⁵⁸ Điều 7, Đạo luật Tòa án đất đai và môi trường Kenya 2011

(http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2017-05/EnvironmentandLandCourtAct_No19of2011.pdf)

⁵⁹ Land Development and Governance Institute, An assessment of the performance of the environment and land court (in Kenya), 12th Scorecard Report, 2013. (<http://www.ldgi.org/index.php/media-centre/reports-and-publications/38-ldgi-12th-scorecard-report-assessment-of-the-environment-a-land-court/file>)

⁶⁰ Theo Cục thống kê Uganda: <https://www.ubos.org/explore-statistics/statistical-datasets/6133/> (truy cập 5/4/2020).

⁶¹ Theo Đại học Pennsylvania, Hoa Kỳ, <https://www.africa.upenn.edu/NEH/u-ethn.html> (truy cập 5/4/2020).

Mối quan hệ giữa họ với đất đai không đơn thuần là mối quan hệ sản xuất vật chất mà còn mang ý nghĩa lớn về mặt tinh thần.⁶²

Các tòa án hội đồng địa phương được thành lập và vận hành theo Đạo luật tòa án hội đồng địa phương của Uganda ban hành năm 2006. Tòa án này có quyền giải quyết các tranh chấp về đất đai theo sự điều chỉnh của luật tục. Đối với các loại đất đai khác tòa án này cũng có thẩm quyền tuy nhiên không cụ thể. Thành phần của tòa án hội đồng địa phương bao gồm những người sinh sống ở địa phương có phẩm chất đạo đức tốt, có khả năng nói tiếng địa phương và không phải là thành viên của nghị viện hay hội đồng địa phương. Họ không bắt buộc phải có kiến thức chuyên sâu hoặc là chuyên gia trong lĩnh vực mà họ xét xử.

Khi xét xử, tòa án hội đồng địa phương ở các địa phương khác nhau có thành phần khác nhau. Ở các làng, thôn, thành phần của tòa án hội đồng địa phương gồm tất cả các thành viên của ủy ban chấp hành của làng hoặc thôn.⁶³ Ở các thị trấn tòa án hội đồng địa phương gồm 5 thành viên do Hội đồng thị trấn cùng cấp bầu chọn, trong số các thành viên có ít nhất 2 người là nữ.⁶⁴

Các thiết chế giải quyết tranh chấp truyền thống được áp dụng ở vùng Acholiland phía Bắc Uganda, thông qua vai trò trung gian hòa giải của những trưởng lão, trưởng họ, tù trưởng hoặc trưởng họ của các gia đình. Có những trưởng lão chuyên giải quyết TCĐĐ giữa các cá nhân, trong khi đó những người khác chuyên giải quyết các tranh chấp liên quan tới cộng đồng. Hình thức này được công nhận rộng rãi trong luật tục và khi hòa giải các vụ việc tranh chấp cũng căn cứ trên luật tục.

Quá trình vận hành của hai phương thức tại chỗ để giải quyết TCĐĐ ở khu vực Bắc Uganda chưa thực sự đạt được hiệu quả như mong muốn. Một số lý do, và cũng là những kinh nghiệm đã được rút ra như sau.⁶⁵

Thứ nhất, việc áp dụng hai phương thức giải quyết TCĐĐ này cho thấy sự bất bình đẳng giữa nam và nữ, đặc biệt là phương thức sử dụng thiết chế hòa giải truyền thống. Nhìn chung, người hòa giải đều là nam giới. Ngay cả việc đưa vụ TCĐĐ ra hòa giải cũng rất hạn chế đối với phụ nữ. Người tham dự các phiên giải quyết tranh chấp cũng chủ yếu là nam. Lý do của sự tham gia rất hạn chế của nữ giới nằm ở việc áp dụng triệt để luật tục để hòa giải TCĐĐ. Trong luật tục Uganda, vai trò của nữ giới là rất hạn chế. Sự hạn chế về kinh tế, văn hóa cũng làm cho người phụ nữ có vai trò thấp trong xã hội. Vì vậy mà hầu như trong giải quyết TCĐĐ nếu có liên quan tới người phụ nữ thì họ thường được xem như nạn nhân chứ không phải một bên tham gia tích cực vào quá trình giải quyết tranh chấp.

⁶² Rose Nakyi, the role of Local Council Courts and Traditional Institutions in resolving land disputes in post-conflict Northern Uganda, 7 Malawi L.J. 119, 138, 2013, trang 122.

⁶³ Điều 4, Khoản 1, Luật tòa án hội đồng địa phương (2006).

⁶⁴ Điều 4, khoản 2, 3, Luật tòa án hội đồng địa phương (2006).

⁶⁵ Rose Nakyi, the role of Local Council Courts and Traditional Institutions in resolving land disputes in post-conflict Northern Uganda, 7 Malawi L.J. 119, 138, 2013, trang 132-135.

Thứ hai, các phương thức giải quyết tranh chấp ở cơ sở, đặc biệt là các tòa án hội đồng địa phương, chịu ảnh hưởng lớn từ chính trị địa phương. Các thành viên của tòa án hội đồng địa phương là thành viên ủy ban chấp hành cùng cấp hoặc do hội đồng địa phương cùng cấp bầu ra nên chịu ảnh hưởng lớn từ chính quyền địa phương. TCĐĐ trong nhiều trường hợp lại liên quan tới nhiều người hoặc cả một dòng họ ở địa phương. Do đó sự quan tâm, thậm chí liên quan lợi ích, của giới chính trị địa phương đối với các bên của TCĐĐ là rất lớn. Bên tranh chấp nào càng có đông người thì chính quyền địa phương càng quan tâm và ủng hộ bởi với họ đó cũng là một cách để có được phiếu bầu cho nhiệm kỳ sau. Với sự quan tâm đó, việc họ tìm cách can thiệp vào quá trình xét xử của các tòa án hội đồng địa phương là điều dễ hiểu. Vấn đề là pháp luật Uganda có những quy định tạo điều kiện cho sự can thiệp, ví dụ quy định về việc bầu chọn các thành viên của tòa án hội đồng địa phương, và do đó gây tổn thương lớn cho tính độc lập của các phương thức giải quyết TCĐĐ ở địa phương. Sự can thiệp của giới chính trị vào các hoạt động giải quyết TCĐĐ thậm chí còn xảy ra sau khi đã có phán quyết của các cơ quan tài phán với mục đích cản trở hoặc vô hiệu hóa phán quyết không theo ý của bên thua trong tranh chấp.

Thứ ba, về mặt thủ tục, các tòa án hội đồng địa phương tiến hành xét xử theo các quy trình tổ tụng khá đơn giản, thiếu sự công bằng và chưa đáp ứng được các chuẩn mực quốc tế về quyền con người. thể hiện ở một số điểm sau:

- Phần lớn các tòa án hội đồng địa phương không có sổ đăng ký vụ việc và sổ đăng ký cho vụ việc thụ lý. Điều này gây khó cho việc kiểm soát các vụ việc mà tòa án đang thụ lý.

- Nhìn chung các tòa án hội đồng địa phương không giữ lại các bản ghi theo tiến trình thủ tục xét xử. Các chứng cứ và bút lục đều không được lưu giữ một cách cẩn thận.

- Trong trường hợp xét xử tại hiện trường thì hồ sơ vụ án chỉ thể hiện số người tham dự chứ không ghi lại quy trình thủ tục, mọi chứng cứ đều được xem tại hiện trường và làm cơ sở để ra phán quyết ngay lúc xét xử chứ không được ghi nhận lại để phục vụ công tác tra cứu, kiểm soát sau này.

1.5.3. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Pháp luật Trung Quốc quy định nhiều phương thức khác nhau để giải quyết các khiếu nại, kiện tụng liên quan đến quản lý hành chính nhà nước. Tranh chấp hành chính ở Trung Quốc được giải quyết theo ba phương thức cơ bản sau đây:

Thứ nhất, tiếp nhận và xử lý kiến nghị, yêu cầu của tổ chức, cá nhân.⁶⁶ Phương thức này cho phép các tổ chức, cá nhân được kiến nghị, đề xuất, phản ánh với các chủ thể có thẩm quyền thông qua con đường gửi đơn thư, gọi điện thoại, gửi thư điện tử

⁶⁶ Theo quy định của Nghị định số 431 ngày 05/01/2005 của Quốc vụ viện ban hành “Quy định về xử đơn thư, yêu cầu kiến nghị” (nguyên bản tiếng Trung: *xinfang tiaoli*). Quốc vụ viện nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa hay Chính phủ Trung ương nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa.

kiến nghị hoặc trực tiếp trình bày sự việc (các hoạt động này được gọi chung là kiến nghị, yêu cầu) về các vấn đề liên quan, phát sinh trong hoạt động quản lý nhà nước.

Thứ hai, xem xét lại hành chính.⁶⁷ Về bản chất, xem xét lại hành chính giống như phương thức giải quyết khiếu nại hành chính theo quy định của pháp luật Việt Nam. Khi cá nhân, tổ chức có căn cứ để cho rằng quyết định hành chính cá biệt bằng văn bản hoặc các hành vi hành chính cụ thể của cơ quan, người có thẩm quyền đã xâm phạm đến các quyền, lợi ích hợp pháp mình, họ có quyền yêu cầu xem xét lại quyết định hành chính hoặc hoạt động hành chính này theo thủ tục hành chính nhằm mục đích bảo đảm rằng các quyền, lợi ích hợp pháp của họ được pháp luật bảo vệ đầy đủ, công bằng.

Thứ ba, xét xử hành chính.⁶⁸ Với phương thức này, tòa án nhân dân ở Trung Quốc được trao thẩm quyền xét xử các tranh chấp hành chính theo quy định của pháp luật theo thủ tục tố tụng hành chính được quy định trong Luật kiện tụng hành chính.

Thực tiễn giải quyết tranh chấp hành chính ở Trung Quốc cho thấy tần suất và mức độ sử dụng các phương thức nêu trên để giải quyết các tranh chấp hành chính có sự khác biệt đáng kể. Mặc dù có những hạn chế nhất định, tiếp nhận và xử lý kiến nghị, yêu cầu của cá nhân, tổ chức là phương thức giải quyết tranh chấp hành chính phổ biến nhất hiện nay ở Trung Quốc. Điều này được lý giải bằng nhiều lý do khác nhau. Trước hết, lý do căn bản là so với các phương thức khác (đặc biệt là so với việc theo đuổi kiện tụng tại tòa án), thủ tục để thực hiện các kiến nghị, yêu cầu tương đối đơn giản, dễ thực hiện.⁶⁹ Khi có tranh chấp hành chính xảy ra người dân có thể dễ dàng tìm đến các cơ quan công quyền để gửi đơn thư hoặc trực tiếp trình bày vụ việc có liên quan mà không cần đến các thủ tục phức tạp, tốn kém về thời gian, tiền bạc. Bên cạnh đó, nhiều nghiên cứu thực tiễn ở Trung Quốc cũng lý giải rằng yếu tố tâm lý truyền thống cũng là lý do tác động đáng kể đến việc nại kiện tụng tại tòa án của người dân nhất là khi có tranh chấp hành chính xảy ra. Nhận thức rằng các cơ quan công quyền và người có thẩm quyền làm việc trong cơ quan công quyền là chủ thể nhân danh nhà nước và được sử dụng quyền lực nhà nước nên trong quan hệ tranh chấp hành chính, các cá nhân, tổ chức với tư cách là phía bên kia của quan hệ tranh chấp luôn ở vào vị trí “yếu thế” hơn. Việc cá nhân, tổ chức kiện tụng cơ quan nhà nước hay người có thẩm quyền vì thế được ví như là “trúng chọi đá” và phương thức kiện tụng này được cho là không có hiệu quả cao trong thực tiễn giải quyết tranh chấp hành chính. Vì vậy, khi xảy ra tranh chấp hành chính những cá nhân, tổ chức này thường được khuyến khích nên lựa chọn giải pháp mang tính thực tế là “hòa giải, thương lượng” với cơ quan nhà nước hay người có thẩm quyền để tìm ra cách thức xử lý phù hợp chứ không nên kiện tụng.

Hạn chế rõ nhất của phương thức xem xét lại hành chính thể hiện ở sự thiếu tính độc lập của thiết chế trực tiếp thực hiện việc xem xét lại hành chính. Ở các cơ quan có

⁶⁷ Theo quy định của Luật về xem xét lại hành chính (Hành chính phục nghị pháp) được Đại hội Đại biểu nhân dân Trung Quốc thông qua ngày 29 tháng 4 năm 1999. Tên nguyên văn của Luật này bằng tiếng Trung là “ ”.

⁶⁸ Theo quy định của Luật kiện tụng hành chính ban hành ngày 04/4/1989 (sửa đổi bổ sung vào ngày 01/11/2014 và 01/7/2017).

⁶⁹Xem Cong-rui Qiao, *Duality or Complementarity? The Political and Legal Orientations of the Chinese Petitioning Mandate*, <http://cchr.uu.nl/letter-and-visit-mandate-in-contemporary-china/> (truy cập lần cuối ngày 20/5/2020).

thẩm quyền xem xét lại hành chính, công việc xem xét lại hành chính thường được giao cho bộ phận (văn phòng) pháp chế của cơ quan này. Bộ phận (văn phòng) pháp chế của cơ quan có thẩm quyền xem xét lại hành chính về thực chất chỉ là thiết chế nội bộ của cơ quan có thẩm quyền này và trong nhiều trường hợp nó là thiết chế nội bộ của chính cơ quan có quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính được yêu cầu xem xét lại. Bộ phận (văn phòng) này hoàn toàn không có thẩm quyền độc lập trong việc đưa ra các quyết định giải quyết các vụ việc liên quan đến xem xét lại hành chính và vì vậy cơ quan có thẩm quyền xem xét lại hành chính khó có thể đưa ra các quyết định giải quyết vụ việc khách quan, công bằng.⁷⁰ Bên cạnh đó, việc thành lập ra bộ phận (văn phòng) này thường dựa trên nhu cầu, hoàn cảnh thực tế công việc của các cấp chính quyền hay các cơ quan quản lý nhà nước vì thế rất khó để hình thành hệ thống cơ quan xem xét lại hành chính thống nhất, đồng bộ.⁷¹ Nguyên nhân chính dẫn đến bất cập này là do Luật xem xét lại hành chính hiện hành của Trung Quốc thiếu vắng những quy định cụ thể về việc thiết lập bộ phận (văn phòng) xem xét lại hành chính trong cơ quan có thẩm quyền xem xét lại hành chính và vì vậy việc thành lập bộ phận (văn phòng) này chủ yếu mang tính tự phát. Bất cập của phương thức xem xét lại hành chính còn thể hiện ở việc thiếu tính chuyên nghiệp trong hoạt động của cơ quan có thẩm quyền xem xét lại hành chính. Do Luật xem xét lại hành chính hiện hành của Trung Quốc không có quy định cụ thể về tiêu chuẩn, điều kiện, số lượng nhân sự thực hiện nhiệm vụ xem xét lại hành chính cũng như các vấn đề có liên quan khác, trên thực tế đội ngũ thực hiện nhiệm vụ này phải kiêm nhiệm những công việc khác của bộ phận (văn phòng) pháp chế trong cơ quan có thẩm quyền xem xét lại hành chính. Trong điều kiện các tranh chấp hành chính nảy sinh ngày càng phức tạp, ý thức pháp luật của cá nhân, tổ chức ngày càng được nâng cao, tính chuyên nghiệp của đội ngũ làm nhiệm vụ xem xét lại hành chính đã trở thành đòi hỏi mang tính cấp thiết đặt ra cho phương thức giải quyết tranh chấp hành chính này ở Trung Quốc.

Việc xét xử hành chính ở Trung Quốc dù đã được tiến hành khoảng gần 30 năm song vẫn còn có những hạn chế nhất định. Trong một công trình nghiên cứu của mình, tác giả Liu Xiaojuan đã đưa ra con số thống kê các vụ kiện hành chính được thụ lý và giải quyết từ năm 1999 đến năm 2013 ở Trung Quốc, theo đó năm thấp nhất có khoảng 80.000 vụ được thụ lý và giải quyết và năm cao nhất con số này vào khoảng 140.000.⁷² So với số lượng các vụ án khác được tòa án xét xử (án dân sự và án hình sự) đặc biệt là so với con số hàng triệu vụ việc kiến nghị, yêu cầu được tiếp nhận hàng năm, con số các vụ án hành chính được thụ lý giải quyết nêu trên là rất khiêm tốn và điều này và được giải thích bằng nhiều lý do khác nhau. Trước hết, như đã nêu trên, yếu tố tâm lý

⁷⁰Xem Shen Fujun, *Judicial Supervision of Administrative Reconsideration: Practical Problems and Vision on Solution*

http://giprs.org/en/index.php/Judicial_Supervision_of_Administrative_Reconsideration:_Practical_Problems_and_Vision_on_Solution (truy cập lần cuối ngày 20/5/2020).

⁷¹Xem Shen Fujun, (tłđđ); Cheng Li, *On the improvement of the Administrative Reconsideration Committee System of China: From the Qua-si perspective*, *Canadian Social Science*, Vol.11, No.7, 2015, trang 73.

⁷²Xem Liu Xiaojuan, *Reflections on the Amendment of Chinese Litigation Law (2nd revision) from the perspective of UK Judicial Review and Tribunals* tại <http://www.law.hku.hk/Files/LiuXiaojuan.pdf> (truy cập lần cuối ngày 20/5/2020).

truyền thống nại kiện tụng nhất là việc kiện cơ quan công quyền đã dẫn đến làm cho số các vụ khiếu kiện được giải quyết tại tòa án ở Trung Quốc còn tương đối hạn chế. Thứ hai, việc các tòa án ở Trung Quốc miễn cưỡng thụ lý các vụ kiện hành chính là điều không hiếm gặp trong thực tiễn pháp lý. Tòa án hoặc là tìm các lý do để từ chối việc thụ lý vụ kiện hoặc tìm cách để cá nhân, tổ chức “thương lượng, hòa giải” với cơ quan, người có thẩm quyền bị kiện trên cơ sở đó rút đơn khởi kiện.⁷³ Điều này được lý giải bởi lý do chính là vấn đề độc lập tư pháp ở Trung Quốc và vấn đề này đã ảnh hưởng không nhỏ đến việc tiếp nhận và thụ lý vụ kiện hành chính trong hệ thống tòa án của Trung Quốc. Để giữ được “hòa khí” với các cơ quan trong hệ thống hành pháp, các tòa án ngại va chạm và thường “tự bảo vệ mình” nên rất miễn cưỡng trong việc thụ lý các vụ kiện hành chính. Thứ ba, cũng chính vì vấn đề độc lập tư pháp trong xét xử hành chính, nên trong nhiều trường hợp, các phán quyết trong các vụ kiện hành chính được cho là không khách quan, công bằng và tỷ lệ cá nhân, tổ chức thắng kiện các cơ quan công quyền trong các vụ kiện hành chính ở Trung Quốc rất thấp. Để nâng cao hiệu quả xét xử hành chính của tòa án ở Trung Quốc, nhất là việc giải quyết những hạn chế liên quan đến sự can thiệp, ảnh hưởng của các cơ quan công quyền đối với hoạt động xét xử hành chính năm 2014 Luật kiện tụng hành chính đã có một số sửa đổi (sửa đổi lần thứ 2). Tuy nhiên, theo đánh giá của nhiều học giả, những sửa đổi này của Luật kiện tụng hành chính còn dừng lại ở mức độ khiêm tốn và khó có thể tháo gỡ được hết những khó khăn, vướng mắc

Việc hoàn thiện phương thức xem xét lại hành chính đã được Trung Quốc xúc tiến nhằm từng bước nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính bằng phương thức này. Ngày 16 tháng 9 năm 2008, Văn phòng pháp chế của Quốc vụ viện đã ra Thông báo về việc thí điểm mô hình ủy ban xem xét lại hành chính ở một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Theo Thông báo này, mô hình thí điểm ủy ban xem xét lại hành chính được triển khai ở 8 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương của Trung Quốc bao gồm Thành phố Bắc Kinh, tỉnh Hắc Long Giang, tỉnh Sơn Đông, tỉnh Giang Tô, tỉnh Hồ Nam, tỉnh Quảng Đông, tỉnh Hải Nam và tỉnh Quý Châu và đã có 35 đơn vị ở các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nêu trên thực hiện việc thí điểm thành lập ủy ban xem xét lại hành chính.⁷⁴ Tính đến cuối năm 2011, đã có 108 đơn vị ở trên 19 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã thí điểm thành lập ủy ban xem xét lại hành chính. Mục tiêu của việc thiết lập mô hình thí điểm này là nhằm khắc phục những hạn chế của thiết chế xem xét lại hành chính theo quy định của Luật xem xét lại hành chính (Bộ phận (văn phòng) pháp chế của cơ quan có thẩm quyền xem xét lại hành chính như đã nêu trên: thiếu tính độc lập, không có đầy đủ thẩm quyền và thiếu tính chuyên nghiệp). Có thể thấy hai điểm nổi bật của mô hình thí điểm này như sau:⁷⁵

⁷³Xem Liu Xiaojuan (tldd); Zhang Jiangli, Chinese “Administrative Suit Law Amendment” Review, Cross-Cultural Communication, Vol.11, No.1, 2015, trang 1.

⁷⁴ Xem Yang Weidong, Can in Introduction of Administrative Reconsideration Committee Help Reform China’s System of Administrative Reconsideration?, U.P.A.ASIAN.L.REV., p.118.

⁷⁵Xem Ji Hongbo, Reforming Administrative Dispute Resolution in China <http://asiafoundation.org/2013/09/18/reforming-administrative-dispute-resolution-in-china/> (truy cập lần cuối ngày 20/5/2020).

Thứ nhất, toàn bộ thẩm quyền xem xét lại hành chính cùng với nguồn lực con người và nguồn lực tài chính để thực hiện hoạt động xem xét lại hành chính được trao lại cho bộ phận (văn phòng) pháp chế phục vụ cho việc thực hiện xem xét lại hành chính. Việc tái cấu trúc như vậy sẽ tập trung cho việc điều tra, đánh giá được thực hiện hiệu quả hơn thông qua hoạt động của đội ngũ chuyên trách thực hiện nhiệm vụ xem xét lại hành chính. Bộ phận (văn phòng) này cũng đóng vai trò như là người “giữ gôn” việc tuân thủ pháp luật trong việc đánh giá hoạt động của cơ quan có thẩm quyền. Khi phát hiện ra những hoạt động không phù hợp của bất cứ đơn vị nào trong cơ quan có thẩm quyền, bộ phận (văn phòng) đó sẽ làm việc trực tiếp với đơn vị này yêu cầu đơn vị đó tự nguyện chấm dứt các hoạt động không phù hợp nêu trên.

Thứ hai, ở mô hình thí điểm này, trong bộ phận (văn phòng) pháp chế có thiết chế được đặt tên là ủy ban xem xét lại hành chính bao gồm các thành viên thường trực (Lãnh đạo bộ phận (văn phòng) pháp chế và các chuyên viên có kinh nghiệm trong công tác xem xét lại hành chính) và các thành viên kiêm nhiệm không làm việc cho các cơ quan quản lý của nhà nước (giảng viên đại học, luật sư, và các chuyên gia có chuyên môn trong lĩnh vực khác nhau). Việc có sự tham gia của các thành viên kiêm nhiệm, không làm việc cho các cơ quan quản lý nhà nước giúp cho ủy ban xem xét lại hành chính trở nên độc lập hơn, có cơ sở chuyên môn vững chắc hơn khi đưa ra các quyết định giải quyết vụ việc. Ở một số địa phương thực hiện mô hình thí điểm này, toàn bộ các vụ việc cần xem xét lại hành chính được các thành viên của ủy ban này xem xét và được quyết định bởi các thành viên của ủy ban. Ở một số địa phương khác, ủy ban xem xét lại hành chính chỉ đưa ra các quyết định đối với các vụ việc “khó và quan trọng” còn phần lớn hoạt động với tính chất là thiết chế tư vấn cho cơ quan có thẩm quyền xem xét lại hành chính – cơ quan có thẩm quyền đưa ra quyết định cuối cùng. Trong phần lớn các trường hợp, quyết định của ủy ban xem xét lại hành chính đều được tôn trọng và nhanh chóng trở thành các quyết định cuối cùng của cơ quan có thẩm quyền trong quá trình xử lý, giải quyết vụ việc theo thủ tục xem xét lại hành chính. Đối với những trường hợp khi cơ quan có thẩm quyền xem xét lại hành chính không đồng ý với quyết định của ủy ban xem xét lại hành chính, ủy ban xem xét lại hành chính phải tiến hành phiên họp khác và quyết định của ủy ban xem xét lại hành chính cần sự đồng thuận của ít nhất hai phần ba thành viên của ủy ban trước khi chuyển cho người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền xem xét lại hành chính chính thức ban hành.

Như vậy việc cải cách phương thức xem xét lại hành chính trong giải quyết tranh chấp mà Trung Quốc thực hiện từ năm 2008 đến nay được tiến hành theo hướng làm cho bộ phận (văn phòng) pháp chế của cơ quan có thẩm quyền xem xét lại hành chính hoạt động có thực quyền hơn, độc lập hơn và đặc biệt là mang tính chuyên nghiệp hơn, tạo được niềm tin cho cá nhân, tổ chức đối phương thức giải quyết tranh chấp hành chính này. Thông tin thực tế cho thấy, kể từ khi thí điểm mô hình cải cách phương thức xem xét lại hành chính, số lượng các vụ kiện hành chính ra tòa án ở địa phương thí điểm đó có xu hướng giảm rõ rệt, trong khi đó số các vụ việc yêu cầu xem xét lại hành chính tăng lên khá nhiều; đặc biệt, có rất ít các vụ kiện hành chính tại tòa án mà đối tượng bị kiện là các quyết định hành chính giải quyết các vụ việc xem xét lại hành chính. Điều

này chứng tỏ rằng hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính bằng phương thức xem xét lại hành chính đã có chuyển biến rõ rệt từ khi có những cải cách thí điểm đối với mô hình này ở Trung Quốc.

Lẽ tất nhiên, quá trình triển khai mô hình cải cách thí điểm đối với phương thức xem xét lại hành chính ở Trung Quốc cũng không thể tránh khỏi những bất cập, hạn chế, nhất là vấn đề cần có các quy định pháp luật đầy đủ, đồng bộ, minh bạch, rõ ràng để làm cơ sở cho việc bảo đảm triển khai mô hình cải cách thí điểm này. Thêm vào đó, thực tiễn ở Trung Quốc cho thấy có nhiều ý kiến cho rằng khi các vấn đề tài chính, ngân sách cho hoạt động của ủy ban xem xét lại hành chính còn bị kiểm soát bởi cơ quan nhà nước có liên quan đến vụ việc cần xem xét lại hành chính, tính chất độc lập của ủy ban này khó có thể bảo toàn như kỳ vọng của các nhà cải cách. Thêm vào đó cũng có hàng loạt câu hỏi cụ thể liên quan đến địa vị của ủy ban xem xét lại hành chính, thiết chế này nên đặt ở đâu trong các cơ quan có thẩm quyền hoặc những ai nên được lựa chọn là thành viên thường trực hoặc thành viên kiêm nhiệm của ủy ban xem xét lại hành chính.

Việc thí điểm cải cách phương thức xem xét lại hành chính ở Trung Quốc thông qua việc thiết lập ủy ban xem xét lại hành chính trong cơ quan có thẩm quyền xem xét lại hành chính cho thấy Trung Quốc đang hướng tới việc hình thành mô hình “nửa hành chính, nửa tư pháp” (quasi-judicial). Mô hình “nửa hành chính, nửa tư pháp” này bảo đảm cho cơ quan làm nhiệm vụ giải quyết tranh chấp hành chính được độc lập đối với cả các bên liên quan đến vụ việc cần xem xét lại hành chính và độc lập trong quá trình thực hiện, nhiệm vụ quyền hạn của mình. Mô hình này cũng bảo đảm cho cơ quan làm nhiệm vụ giải quyết tranh chấp hành chính sử dụng đầy đủ quyền năng hành pháp của mình để xử lý vụ việc, được tổ chức chuyên nghiệp với các thành viên có các kiến thức, kỹ năng chuyên môn có liên quan để xử lý vụ việc. Tất nhiên, từ mô hình thí điểm cải cách phương thức xem xét lại hành chính như Trung Quốc đã tiến hành đến mô hình “nửa hành chính, nửa tư pháp” nêu trên đòi hỏi phải Trung Quốc phải tiến hành đồng bộ nhiều nội dung cải cách khác nhau để bảo đảm thực sự có được một thiết chế độc lập, chuyên nghiệp với việc thực hiện nhiệm vụ xem xét lại hành chính. Dẫu vậy, việc triển khai mô hình thí điểm nêu trên là dấu hiệu tích cực cho thấy nỗ lực của chính quyền Trung Quốc trong việc nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong điều kiện hiện nay.

Mô hình thí điểm cải cách phương thức xem xét lại hành chính trong giải quyết tranh chấp hành chính ở Trung Quốc – quốc gia có nhiều nét tương đồng về văn hóa, chính trị, pháp lý với Việt Nam ở trên đã gợi mở việc cần tiếp tục nghiên cứu để có thể đưa ra những đề xuất phù hợp cho việc củng cố và ngày càng hoàn thiện thiết chế giải quyết khiếu nại hành chính trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Kết luận Chương I

Trên cơ sở nghiên cứu các khía cạnh lý luận về đất đai, tranh chấp đất đai, giải quyết tranh chấp đất đai, có thể rút ra một số kết luận sau:

- Đất đai nằm trong một hệ quan niệm giá trị đa chiều và đan xen. Đất đai tồn tại một cách tự nhiên bên ngoài ý chí của con người và không sinh sôi được. Đối với con người đất đai là loại tài sản có giá trị vô cùng to lớn, có ý nghĩa và giá trị sống còn đối với con người cả từ góc độ cá nhân và góc độ cộng đồng. Trong xã hội hiện đại, dù ở bất cứ đâu, giá trị của đất đai có xu hướng ngày càng tăng cùng với sự phát triển kinh tế.

- TCĐĐ là một hiện tượng xã hội mang tính khách quan ở bất kỳ xã hội, quốc gia nào. TCĐĐ có thể phân tích từ bên trong và bên ngoài. Từ góc độ bên trong, TCĐĐ được mô tả gồm nhiều lớp. Lớp ngoài cùng của TCĐĐ là hành vi của các bên, đi vào bên trong của đất đai lần lượt là quan điểm, thái độ các bên, lợi ích, nhu cầu, và trong cùng của mỗi TCĐĐ là sự lo lắng, mong muốn sâu thẳm của các bên. Từ góc độ bên ngoài, mỗi TCĐĐ đều có lịch sử hình thành, nguyên nhân và tác động của tranh chấp, quy mô và mức độ căng thẳng của tranh chấp. Để giải quyết TCĐĐ hiệu quả cần hiểu rõ về tranh chấp đó từ cả góc độ bên trong và góc độ bên ngoài.

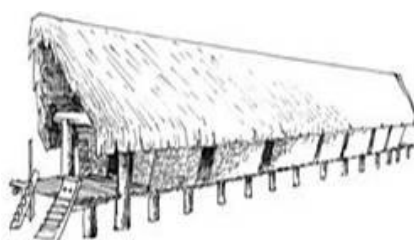
- Trong một xã hội, TCĐĐ luôn có sự đa dạng về quy mô, có nội dung phức tạp và có tác động lớn tới đời sống xã hội. Bên cạnh đó, TCĐĐ ở bất kỳ đâu cũng đều có xu hướng rất quyết liệt. Nếu giải quyết TCĐĐ một cách không thấu đáo có thể là nhân tố gây mất ổn định tình hình trật tự an ninh khu vực.

- Các TCĐĐ có thể được giải quyết bằng nhiều phương thức khác nhau. Các phương thức lớn bao gồm giải quyết trên cơ sở đồng thuận, giải quyết thông qua người thứ ba. Ở mỗi phương thức lớn lại có những phương thức cụ thể thích hợp giải quyết tranh chấp đất đai ở những giai đoạn khác nhau. Khi tranh chấp đất đai còn đang tiềm ẩn hoặc đang ở giai đoạn ban đầu thì phương thức hòa giải, tham vấn là phù hợp nhất. Nếu tranh chấp đã bùng phát, hoặc ở mức căng thẳng thì phương thức thích hợp là giải quyết bởi bên thứ ba. Trong mọi trường hợp, phương thức giải quyết triệt để nhất đối với TCĐĐ là khi việc giải quyết được sự đồng thuận, chấp nhận của cả hai bên.

- Giải quyết TCĐĐ có vai trò mật thiết đối với phát triển bền vững ở Việt Nam nói chung và ở Tây Nguyên nói riêng. Giải quyết TCĐĐ hiệu quả là cơ sở cho sự phát triển bền vững. Giải quyết TCĐĐ hiệu quả góp phần bảo đảm hiện thực hóa các mục tiêu phát triển bền vững cho quốc gia và khu vực Tây Nguyên. Giải quyết TCĐĐ không được đi ngược lại với mục tiêu phát triển bền vững và ngược lại phát triển bền vững là yếu tố góp phần giải quyết triệt để TCĐĐ.

- Qua nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và một số quốc gia có đặc điểm tương tự với Việt Nam, có thể rút ra một số kinh nghiệm tốt của thế giới trong giải quyết TCĐĐ. Các quốc gia cần thiết lập các cơ chế giải quyết TCĐĐ bằng con đường tư pháp hoặc hành chính song phải bảo đảm tính khách quan, hữu hiệu và mọi người có thể tiếp cận một cách bình đẳng. Bên cạnh các cơ chế giải quyết tranh chấp chính thức của nhà nước

cần có các cơ chế giải quyết tranh chấp thay thế, ví dụ hòa giải hay trọng tài. Khuyến khích áp dụng các cơ chế thay thế có sẵn ở cấp cơ sở, trong cộng đồng dân cư. Có thể thành lập các cơ quan tài phán chuyên trách xét xử các TCĐĐ hoặc sử dụng chính các cơ quan hành chính nhà nước chuyên quản lý một lĩnh vực nào đó liên quan tới đất đai giải quyết TCĐĐ trong lĩnh vực đó. Tất cả các chủ thể tham gia vào quá trình giải quyết tranh chấp đều phải bảo đảm có đủ năng lực. Quyết định của các cơ quan giải quyết tranh chấp đã có hiệu lực phải được thực thi ngay lập tức. Các cơ chế giải quyết TCĐĐ truyền thống có thể đóng vai trò quan trọng trong giải quyết TCĐĐ nói chung ở những nơi có đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ sinh sống. Cơ chế giải quyết TCĐĐ của mỗi quốc gia có thể có những nét đặc thù riêng phù hợp đặc điểm, tình hình mỗi quốc gia.



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. Thực trạng 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.⁷⁶ 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;

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.⁷⁷

⁷⁶ Điều 2, Hiến pháp năm 2013.

⁷⁷ Điều 5, Luật Đất đai năm 2013.

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.⁷⁸

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.⁷⁹

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).

Nhóm các chính sách di dân xây dựng vùng kinh tế mới và giải quyết tình trạng di dân tự do

Chính sách di dân xây dựng vùng kinh tế mới tại các tỉnh Tây Nguyên được bắt đầu thực hiện từ năm 1976 tới năm 1998.⁸⁰ Trong thời gian đó, kế hoạch được xây dựng phân kỳ 5 năm một lần với các chỉ tiêu về số hộ gia đình cần phải di dân. Giai đoạn 1976-1980 chỉ tiêu 4 triệu hộ, giai đoạn 1981-1985 chỉ tiêu 1 triệu hộ, giai đoạn 1986-1990 chỉ tiêu 1,1 triệu hộ, giai đoạn 1991-1995 chỉ tiêu 1 triệu hộ, giai đoạn 1996-2000 chỉ tiêu 1 triệu hộ.⁸¹ Tây Nguyên là một vùng đất đai rộng lớn do vậy được coi là địa bàn di dân và phát triển sản xuất theo phương thức sản xuất lớn. Từ sau thời kỳ Đổi mới, nhiều nông, lâm trường ở Tây Nguyên đã mở ra những vùng kinh tế mới để thu hút di dân từ các vùng khác tới. Việc thu hút di dân vào Tây Nguyên đã tạo nên sự phân bố lại đất đai và thay đổi về hình thức sở hữu đất đai. Toàn bộ đất và rừng đã được quốc hữu hóa toàn dân, không còn thuộc quyền sở hữu của các buôn làng như trước. Bên cạnh đó, vào những năm sau Đổi mới, nền kinh tế Tây Nguyên phát triển mạnh do có các thành tựu đáng kể trong phát triển các cây công nghiệp như cà phê, hồ tiêu, chè, cao

⁷⁸ Điều 13, Luật Đất đai năm 2013.

⁷⁹ Điều 166, 167, 169 Luật Đất đai năm 2013.

⁸⁰ Phạm Hữu Nghị, Chính sách, pháp luật và những thay đổi trong quan hệ đất đai ở khu vực Tây Nguyên từ năm 1975 đến nay, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 9/2009.

⁸¹ Patrick Gudry, Population et développement au Viêt-nam. Éditions KARTHALA, CEPED, p. 201 (ISBN :2-84586-108-7). (Karthala, 22-24, boulevard A rago 75013 Paris; CEPED, 15, rue de l'École de Médecine, 75006 Paris), 2000.

su v.v... đã tạo nên một cuộc đại di dân tới Tây Nguyên, tăng dân số Tây Nguyên lên 5 lần với tổng dân số khoảng 5 triệu người so với năm 1975 là 1 triệu người.⁸² Di dân theo kế hoạch là gần 70 vạn người từ năm 1991 đến năm 2000. Di dân tự do vào Tây Nguyên là hơn 40 vạn người thời kỳ từ năm 1985 – 1995 trong đó thời kỳ từ 1986-1990 là trên 10,8 vạn người, thời kỳ từ 1991 – 1995 là 39,7 vạn người và thời kỳ 1996 -1999 là 19,3 vạn người.⁸³ Chủ yếu những người di cư này là người Kinh đến từ các tỉnh miền Bắc và miền Trung. Cuộc di dân này tạo nên những đảo lộn về cơ cấu dân cư, xã hội và tập quán canh tác tại các tỉnh thuộc vùng Tây Nguyên. Cũng vào thời kỳ sau năm 1975, việc điều động hàng vạn cán bộ công nhân viên tiếp nhận, mở rộng và thành lập mới các đồn điền cao su, lâm trường tại khu vực Tây Nguyên để phát triển kinh tế đã dẫn đến các hệ quả phát triển không bền vững tại khu vực này và cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến các TCĐĐ trong khu vực.

Để hướng tới giải quyết các hậu quả do di dân mang lại, Chính phủ đã ban hành Chỉ thị 660-TTg⁸⁴ về giải quyết tình trạng di dân tự do, Nhà nước đã đầu tư 76 tỷ đồng cho Tây Nguyên nhằm xây dựng cơ sở hạ tầng và hỗ trợ di dân. Chính sách này càng hỗ trợ bao cấp càng kích thích dòng di cư. Thủ tướng Chính phủ đã có chỉ đạo và các tỉnh Tây Nguyên cũng đã có nhiều giải pháp để giải quyết, nhưng đến nay vẫn tiếp diễn phức tạp, nhất là ở hai tỉnh Đắk Lắk và Đắk Nông. Tại Công văn số 8837/VPCP-KTN⁸⁵, Thủ tướng Chính phủ yêu cầu các tỉnh: Lào Cai, Yên Bái, Hà Giang, Cao Bằng, Bắc Kạn, Tuyên Quang chỉ đạo các cơ quan chức năng và chính quyền các cấp của tỉnh tăng cường quản lý dân cư trên địa bàn, không để tiếp diễn tình trạng dân di cư tự do; đồng thời, phối hợp với Ủy ban Nhân dân tỉnh Đắk Lắk để giải quyết số hộ dân di cư tự do đến cư trú trái phép tại các địa phương thuộc tỉnh Đắk Lắk theo đúng yêu cầu của Chỉ thị số 39/2004/CT-TTg⁸⁶ của Thủ tướng Chính phủ.

Các chính sách của Chính phủ được đưa ra chỉ mang tính chất giải quyết tạm thời đối với vấn đề bùng nổ di dân tự do tại Tây Nguyên. Hậu quả lớn nhất của dòng di dân là tạo ra các mâu thuẫn về sử dụng quỹ đất dẫn tới các TCĐĐ và ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững của Tây Nguyên.

Như vậy có thể thấy, các chính sách liên quan tới di dân, phát triển vùng kinh tế mới đã có tác động mạnh mẽ tới sử dụng đất đai vùng Tây Nguyên. Sự chuyển đổi đất đai từ buôn làng sang các đơn vị sản xuất kinh tế đã tạo nên các đảo lộn xã hội, ảnh

⁸² 119. Hà Huy Thành và cộng sự, Báo cáo tổng hợp đề tài Xây dựng luận cứ khoa học cho việc bổ sung và đổi mới hệ thống thể chế phát triển bền vững Tây Nguyên (mã số TN3/X09), 2015.

⁸³ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Phương hướng phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên thời kỳ 2001 – 2010.

⁸⁴ Chỉ thị số 660-TTg ngày 17/10/1995 của Thủ tướng Chính phủ về việc giải quyết tình trạng di cư tự do đến Tây Nguyên và một số tỉnh khác. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Van-hoa-Xa-hoi/Chi-thi-660-TTg-giai-quiet-tinh-trang-di-cu-tu-do-den-Tay-Nguyen-tinh-khac-41361.aspx>.

⁸⁵ Công văn số 8837/VPCP-KTN ngày 25/10/2008 của Văn phòng Chính phủ về việc giải quyết tình trạng dân di cư tự do đến tỉnh Đắk Lắk.

(http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=2&_page=52&mode=detail&document_id=81689)

⁸⁶ Chỉ thị số 39/2004/CT-TTg ngày 12/11/2004 của Thủ tướng Chính phủ về Một số chủ trương, giải pháp tiếp tục giải quyết tình trạng dân di cư tự do. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/van-hoa-xa-hoi/Chi-thi-39-2004-CT-TTg-chu-truong-giai-phap-tiep-tuc-giai-quiet-tinh-trang-dan-di-cu-tu-do-52556.aspx>

hướng tới phát triển kinh tế, xã hội của toàn vùng. Đặc biệt, do sự di dân tự do ồ ạt, nạn đốt rừng, phá rừng tràn lan để phát triển cây cà phê đã tàn phá tính bền vững đất đai Tây Nguyên, xuất hiện các mâu thuẫn, xung đột trong chế độ sử dụng đất đai.

Nhóm chính sách định canh, định cư

Chính sách ĐCĐC được xây dựng từ trước thời kỳ Đổi mới, Nghị quyết số 31-HĐBT⁸⁷ xác định trong 5 năm 1981-1985, phải bảo đảm đầu tư vốn để tiếp tục củng cố cơ sở ĐCĐC cũ và hoàn thành cơ bản việc ĐCĐC khoảng 20 vạn nhân khẩu còn lại⁸⁸. Chính sách ĐCĐC được tiếp tục triển khai thông qua Chỉ thị 660-TTg⁸⁹ và Quyết định số 656-TTg⁹⁰. Tiếp theo đó, Chính phủ tiếp tục ban hành các quyết định nhằm duy trì kế hoạch ĐCĐC cho người dân tộc thiểu số như quyết định số 33/2007/QĐ-TTg, về chính sách hỗ trợ di dân thực hiện ĐCĐC cho đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2007 - 2010⁹¹; Quyết định số 1342/QĐ-TTg phê duyệt kế hoạch ĐCĐC cho đồng bào dân tộc thiểu số sống du canh, du cư đến năm 2012⁹²; Quyết định số 33/2013/QĐ-TTg⁹³ về việc tiếp tục thực hiện chính sách hỗ trợ di dân thực hiện ĐCĐC cho đồng bào dân tộc thiểu số đến năm 2015.

Chính sách định cư ban đầu hướng tới định cư cho người tại chỗ, chủ yếu là dân tộc bản địa, tuy nhiên, mục tiêu này đã không đạt được mà còn tạo ra hiện tượng di cư tự do mạnh mẽ đến Tây Nguyên. Theo Chỉ thị số 660-TTg, từ năm 1989 đến hết năm 1994 đã có khoảng 113.000 hộ gồm 542.000 người di cư tự do đến Tây Nguyên.

Mặc dù Chính phủ đã có những điều chỉnh, bổ sung trong chính sách ĐCĐC cho phù hợp với tình hình thực tế ở từng thời kỳ, nhưng vẫn còn rất nhiều vấn đề tồn tại chưa thể giải quyết như: phương hướng đầu tư chưa rõ, cơ cấu cây trồng, vật nuôi chưa hợp lý, nhân lực và cơ sở hạ tầng, kỹ thuật chưa đồng bộ, một số chính sách kinh tế chưa phù hợp, đội ngũ cán bộ còn yếu kém v.v.. dẫn tới việc thực hiện kế hoạch ĐCĐC còn bị động. Hệ quả từ ĐCĐC thiếu chủ động là rừng bị tàn phá nghiêm trọng, đất đai

⁸⁷ Nghị quyết số 31-HĐBT ngày 22/2/1982 của Hội đồng Bộ trưởng về Phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp Tây Nguyên

⁸⁸ Nghị quyết số 31-HĐBT ngày 22/2/1982 của Hội đồng Bộ trưởng về Phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp Tây Nguyên

⁸⁹ Chỉ thị số 660-TTg ngày 17/10/1995 của Thủ tướng Chính phủ về việc giải quyết tình trạng di cư tự do đến Tây Nguyên và một số tỉnh khác. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Van-hoa-Xa-hoi/Chi-thi-660-TTg-giai-quyet-tinh-trang-di-cu-tu-do-den-Tay-Nguyen-tinh-khac-41361.aspx>

⁹⁰ Quyết định số 656-TTg ngày 13/9/1996 của Thủ tướng Chính phủ về Phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên 1996-2000 và 2010. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Dau-tu/Quyết-dinh-656-TTg-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-vung-Tay-Nguyen-1996-2000-va-2010-40012.aspx>

⁹¹ Quyết định số 33/2007/QĐ-TTg ngày 5/3/2007 của Thủ tướng Chính phủ về Chính sách hỗ trợ di dân thực hiện định canh, định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2007 - 2010. http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=1&mode=detail&document_id=20996

⁹² Quyết định số 1342/2009/QĐ-TTg ngày 25/8/2009 của Thủ tướng Chính phủ về Phê duyệt Kế hoạch định canh, định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số du canh, du cư đến năm 2012. http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=1&mode=detail&document_id=90540

⁹³ Quyết định số 33/2013/QĐ-TTg ngày 4/6/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc tiếp tục thực hiện chính sách hỗ trợ di dân thực hiện định canh định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số đến năm 2015. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-chinh-nha-nuoc/Quyết-dinh-33-2013-QĐ-TTg-tiep-tuc-ho-tro-di-dan-thuc-hien-dinh-can-dinh-cu-192031.aspx>

bị xói mòn và năng suất cây trồng chưa cao, có xu hướng bị giảm sút. Bên cạnh đó, mặt trái của di dân tự do đã tạo ra các hệ lụy xã hội như nghèo đói, bệnh tật, thất học, tệ nạn xã hội phát triển và nhất là một số nơi xảy ra mâu thuẫn, TCĐĐ giữa đồng bào sở tại với đồng bào di cư tự do và giữa đồng bào di cư tự do với nhau do ở thời kỳ mới thực hiện chính sách định canh, định cư, đất ở, đất sản xuất không được thừa nhận, đất canh tác của dân tại chỗ vẫn được xếp vào loại “chưa sử dụng”, chưa nằm trong qui hoạch do chính quyền các cấp phê duyệt.

Có thể thấy, các chính sách ĐCĐC không có phạm vi điều chỉnh trực tiếp tới sở hữu đất đai Tây Nguyên, nhưng đã gián tiếp gây nên các tác động tới phân chia và sở hữu lại đất của Tây Nguyên. Quá trình di cư tự do ồ ạt gây ra bởi chính sách ĐCĐC đã dẫn tới sự chia sẻ nguồn tài nguyên đất từ đồng bào tại chỗ sang đồng bào di cư tự do. Tình trạng di cư quá mạnh mẽ trong khi hệ thống tài nguyên, cơ sở hạ tầng, nhân lực chưa đồng bộ và theo kịp cũng gây ra các động tới đất đai như nạn phá rừng bừa bãi, TCĐĐ giữa người bản địa với người di cư và giữa những người di cư với nhau.

2.1.2. *Thực trạng chính sách quản lý đất đai vùng Tây Nguyên*

Thời gian qua công tác quản lý đất đai trên địa bàn Tây Nguyên từng bước đi vào nề nếp, cơ cấu sử dụng đất chuyển dịch tích cực đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, giải quyết nhu cầu đất ở cho nhân dân nhất là đồng bào dân tộc thiểu số và tăng thu cho ngân sách địa phương. Cuối năm 2018 đã hoàn thành cấp Giấy chứng nhận đạt 92,4% tổng diện tích phải cấp. Đến nay, đã tiến hành rà soát là 122 công ty, trong đó: giữ lại 108 công ty với diện tích 935.000 ha; tổng diện tích giải thể và bàn giao về địa phương là 144.600 ha.⁹⁴ Tuy nhiên, theo Bộ TN&MT, công tác quản lý đất đai tại Tây Nguyên còn nhiều hạn chế như: Nguồn lực đất đai chưa trở thành nguồn nội lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; còn nhiều vấn đề và thách thức cần phải quan tâm giải quyết một cách căn cơ. Đối với công tác quản lý sử dụng đất đai Tây Nguyên nói chung và đất đai của nông lâm trường nói riêng, Thủ tướng Chính phủ đã đặt ra 3 mục tiêu trọng tâm: *Thứ nhất*, phát huy nguồn lực đất đai trở thành nội lực quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội tương xứng với vị trí chiến lược của Tây Nguyên với cả nước. *Thứ hai*, giải quyết ổn định tình hình trật tự, an ninh chính trị thông qua việc đảm bảo quỹ đất sản xuất cho người dân trong đó có đồng bào di dân tự do. *Thứ ba*, giải quyết căn bản tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất đai, phá rừng, suy thoái đất đai, nguồn nước và môi trường.⁹⁵

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

⁹⁴ 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/phat-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien-ben-vung.aspx> (truy cập ngày 22/05/2020).

⁹⁵ 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/phat-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien-ben-vung.aspx> (truy cập ngày 22/05/2020).

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 xuất.⁹⁶ 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 doanh nghiệp, 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

⁹⁶ 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/phat-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien-ben-vung.aspx> (truy cập ngày 22/05/2020).

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, thâu đáo 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 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 126.500 ha nhưng chưa có kinh phí đo đạc lập bản đồ và xây dựng hồ sơ để quản lý, lập phương án sử dụng đất.⁹⁷

Ngay từ 1995, trong Chỉ thị 660-TTg⁹⁸, Chính phủ đã chỉ thị các nông, lâm trường phải trả lại ngay cho chính quyền địa phương phần đất không sử dụng hết để có kế hoạch đưa dân đến khai thác. Vào thời điểm đó, Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm cùng Bộ Lâm nghiệp chỉ đạo thực hiện dứt điểm công việc này trong năm 1996, nhưng thực tế vấn đề vẫn tồn tại đến ngày nay. Mười năm sau, mục tiêu này vẫn chưa dứt điểm được, Chính phủ vẫn phải đương đầu với vấn đề cũ với các giải pháp gần tương tự. Chẳng hạn, Quyết định số 25/2008/QĐ-TTg⁹⁹: “Về lâm nghiệp, thực hiện rà soát quy hoạch ba loại rừng: rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng kinh tế, chuyển một phần diện tích rừng phòng hộ sang trồng rừng kinh tế để giao cho dân sản xuất, cung cấp nguyên liệu cho công nghiệp chế biến, tạo thu nhập cho người trồng rừng, ưu tiên giải quyết đất sản xuất cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số và một bộ phận công nhân sống bằng nghề rừng. Chính phủ yêu cầu tiếp tục sắp xếp đổi mới nông trường, lâm trường quốc doanh, chuyển nhiệm vụ của nông trường, lâm trường theo hướng cung cấp dịch vụ đầu vào, đầu ra cho hộ nông dân, trả lại đất cho địa phương để cung cấp đất sản xuất cho dân và tạo việc làm cho người lao động.

Theo Bộ TN&MT, tính đến năm 2011, cả nước có 664 nông, lâm trường và BQLR quản lý, sử dụng hơn 6,8 triệu ha đất. Trong đó, diện tích đất nông nghiệp là 6,4 triệu ha, chiếm 94,25%, đất phi nông nghiệp gần 76.000 ha, chiếm 1,11%, đất chưa sử dụng và đất mặt nước ven biển gần 316.000 ha, chiếm 4,63%.¹⁰⁰ Theo Ban Chỉ đạo Tây Nguyên, các Công ty Lâm nghiệp quản lý trên 998.523 ha đất lâm nghiệp (chiếm 18%

⁹⁷ 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/phat-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien-ben-vung.aspx> (truy cập ngày 22/05/2020).

⁹⁸ Chỉ thị số 660-TTg ngày 17/10/1995 của Thủ tướng Chính phủ về việc giải quyết tình trạng di cư tự do đến Tây Nguyên và một số tỉnh khác. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Van-hoa-Xa-hoi/Chi-thi-660-TTg-giai-quyet-tinh-trang-di-cu-tu-do-den-Tay-Nguyen-tinh-khac-41361.aspx>

⁹⁹ Quyết định số 25/2008/QĐ-TTg ngày 5/2/2008 của Thủ tướng chính phủ về việc ban hành một số cơ chế, chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội đối với các tỉnh vùng Tây Nguyên đến năm 2010.

¹⁰⁰ Vũ Thành, Quản lý, sử dụng đất tại các nông, lâm trường quốc doanh, đăng tải trên báo điện tử Nhân dân ngày 21/11/2012 <https://www.nhandan.com.vn/kinhte/item/689302> (truy cập ngày 02/04/2020)

diện tích tự nhiên của cả vùng), trên đó tổng diện tích rừng đang quản lý là 868.009 ha¹⁰¹, trong đó, rừng sản xuất là 776.733 ha, bao gồm cả rừng tự nhiên (732.404 ha) còn lại là diện tích rừng trồng và rừng phòng hộ¹⁰².

2.1.3. *Thực trạng chính sách, pháp luật sử dụng đất đai phát triển cây trồng 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. Sau Đổi mới, các chính sách vẫn tiếp tục được duy trì, tập trung vào việc sử dụng đất để trồng các loại cây công nghiệp và cây nông nghiệp, đặc biệt liên quan tới các loại cây chủ lực của Tây Nguyên như cao su, cà phê và hồ tiêu.

* Nhóm các chính sách phát triển cao su

Quyết định 656-TTg¹⁰³ của Chính phủ đã đặt mục tiêu 350.000 ha cây cao su vào năm 2010. Để đạt được mục tiêu đó, Chính phủ yêu cầu tận dụng khai thác đất trống, đòi trợ thích hợp để phát triển cao su nhằm cung cấp nguyên liệu cho công nghiệp cao su, che phủ đất và cải thiện môi trường sinh thái. Phấn đấu mỗi năm trồng mới khoảng 20.000-30.000 ha theo hướng đa dạng các thành phần kinh tế trồng cao su (quốc doanh, cao su nhân dân, cao su tiểu điền), huy động mọi nguồn vốn trong dân, các doanh nghiệp của mọi thành phần kinh tế và tận dụng nguồn vốn vay ưu đãi của ngân hàng Thế giới cho vay trồng cao su¹⁰⁴. Thông báo 200/TB-VPCP¹⁰⁵ nêu rõ: trồng mới 10 vạn ha cao su tiếp tục thực hiện kế hoạch trồng 70 vạn ha cao su theo quyết định số 86-TTg¹⁰⁶ trên đất rừng nghèo, chuyển một số diện tích rừng phòng hộ sang rừng sản xuất nhằm sử dụng có hiệu quả quỹ đất hiện có, giải quyết việc làm, tăng thu nhập cho người dân, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên. Tiêu chí không thích hợp dẫn đến thực hiện tùy tiện¹⁰⁷ như: Tiêu chí “rừng nghèo có cây gỗ cao 5m, đường kính dưới 6cm,

¹⁰¹ Quang Huy, Chuyển đổi các công ty lâm nghiệp ở Tây Nguyên: Còn nhiều bất cập, đăng tải trên trang thông tin điện tử Tin tức – Thông tấn xã Việt Nam ngày 13/03/2014 tại địa chỉ: <https://baotintuc.vn/bao-giaoy/chuyen-doi-cac-cong-ty-lam-nghiep-o-tay-nguyen-con-nhieu-bat-cap-20140313105831477> (truy cập ngày 20/04/2020).

¹⁰² *Bất cập trong sắp xếp, đổi mới các công ty lâm nghiệp ở Tây Nguyên*. <https://www.thiennhien.net/2013/01/18/bat-cap-trong-sap-xep-doi-moi-cac-cong-ty-lam-nghiep-o-tay-nguyen/>

¹⁰³ Quyết định số 656-TTg ngày 13/9/1996 của Thủ tướng Chính phủ về Phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên 1996-2000 và 2010. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Dau-tu/Quyết-dinh-656-TTg-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-vung-Tay-Nguyen-1996-2000-va-2010-40012.aspx>

¹⁰⁴ Quyết định số 656-TTg ngày 13/9/1996 của Thủ tướng Chính phủ về Phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên 1996-2000 và 2010. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Dau-tu/Quyết-dinh-656-TTg-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-vung-Tay-Nguyen-1996-2000-va-2010-40012.aspx>

¹⁰⁵ Thông báo số 200/TB-VPCP ngày 8/8/2008 của Văn phòng Chính phủ về Kết luận của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng tại cuộc họp về thực hiện kế hoạch trồng cao su tại các tỉnh Tây Nguyên và kết quả rà soát quy hoạch 3 loại rừng.

http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=2&_page=57&mode=detail&document_id=74159

¹⁰⁶ Quyết định số 86-TTg ngày 05/2/1996 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt tổng quan phát triển ngành cao su Việt Nam từ năm 1996 đến năm 2005. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Dau-tu/Quyết-dinh-86-TTg-phe-duyet-duyet-tong-quan-phat-trien-Cao-su-Viet-Nam-tu-1996-den-2005/17155/noi-dung.aspx>

¹⁰⁷ Thông tư số 99/2006/TT-BNN, ngày 06/11/2006 của Bộ NN & PTNT về việc Hướng dẫn thực hiện một số điều của quy chế quản lý rừng ban hành kèm theo quyết định số 186/2006/QĐ-TTG ngày 14/8/2006 của Thủ tướng Chính

dưới 800 cây/ha; trữ lượng nhỏ hơn 50m³/ha” vô hình chung đã đưa rừng lập địa khắc nghiệt vào diện chuyển đổi hay kiểu rừng khộp là rừng đặc chủng dầu rái xen bãi cỏ, vũng nước, nơi trú ngụ của động vật móng guốc đặc chủng cần bảo vệ lại cũng bị gộp vào diện được chuyển đổi sang cao su.

Thông tư số 58/2009/TT-BNNPTNT¹⁰⁸ mở rộng đối tượng đất lâm nghiệp sang trồng cao su, làm cho đất trồng rừng giảm mạnh. UBND tỉnh được chọn 3 đơn vị khai thác tận dụng lâm sản tạo ra cơ chế xin-cho và rất nhiều chủ đầu tư đã lạm dụng phá rừng. Trong khi đồng bào dân tộc thiểu số thiếu đất thì nhiều doanh nghiệp được nhận đất mà không tốn một khoản đóng góp nào, còn tài nguyên đất và rừng bị tàn phá nặng nề. Thực tế là nơi nào có dự án chuyển đổi rừng trồng cao su là nơi đó có TCĐĐ giữa người dân và doanh nghiệp, tạo nên bức xúc xã hội gay gắt.¹⁰⁹

Như vậy, kể từ khi Đổi mới (1986) cho tới nay chính sách phát triển nông lâm nghiệp Tây Nguyên về cơ bản vẫn bị chi phối nặng nề bởi quan điểm lấy doanh nghiệp nhà nước, kinh tế quốc doanh làm chủ đạo, ưu ái cao su đại điền, trong khi cao su tiểu điền là mô hình rất bền vững bị xem nhẹ. Việc tập trung chính sách vào phát triển cây cao su đã tạo ra nhiều kẽ hở và bị lạm dụng dẫn tới diện tích rừng tự nhiên bị phá hủy và khai thác cạn kiệt.

* Nhóm các chính sách phát triển cà phê

Tây Nguyên là một vùng đất đặc biệt phù hợp cho phát triển cây cà phê. Tuy nhiên, các chính sách đất đai không điều chỉnh hết được sự phát triển của cây cà phê mà chính sự phát triển của cây cà phê làm ảnh hưởng tới việc thực thi các chính sách của Đảng và Nhà nước. Sau ngày thống nhất đất nước, cây cà phê có vị trí hàng đầu trong các nông sản của Tây Nguyên. Các chính sách phát triển ưu tiên tới đa cây cà phê. Trên tinh thần nghị quyết số 31-HĐBT ngày 22/2/1982 đặt mục tiêu đến năm 1985 phải bảo đảm trồng mới khoảng 260.000 ha cà phê hợp tác với các nước thông qua các xí nghiệp liên doanh Việt-Xô, Việt-Bun, Việt-Tiệp, v.v., các tỉnh Tây Nguyên không những đã đạt mục tiêu mà còn vượt xa chỉ tiêu này do không kiểm soát được phần diện tích ngoài quốc doanh. Sự phát triển của cây cà phê trên đất Tây Nguyên mang lại một lợi ích không nhỏ trong phát triển kinh tế của vùng, nhưng điều đáng lưu ý là phía sau sự phát triển này là ý đồ bao chiếm đất của các chủ cà phê.

Sau thời kỳ Đổi mới, Chính phủ đã ban hành các chính sách để điều chỉnh sự phát triển ô ạt của cây cà phê. Quyết định số 656-TTg đặt mục tiêu phát triển cây cà phê là duy trì và đẩy mạnh thâm canh nhằm nâng cao chất lượng vườn cà phê với hiện có, mở thêm diện tích cà phê chè ở nơi có điều kiện theo đúng quy hoạch, cân đối với

phủ. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/tai-nguyen-moi-truong/Thong-tu-99-2006-TT-BNN-huong-dan-thuc-hien-Quy-che-quan-ly-rung-NBSP-ban-hanh-kem-186-2006-QD-TTG-15473.aspx>.

¹⁰⁸ Thông tư số 58/2009/TT-BNNPTNT ngày 9/9/2009 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn về việc hướng dẫn trồng cao su trên đất lâm nghiệp. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/tai-nguyen-moi-truong/Thong-tu-58-2009-TT-BNNPTNT-trong-cao-su-dat-lam-nghiep-94633.aspx>

¹⁰⁹ Nguyễn Tử Siêm, Báo cáo chuyên đề Phân tích, đánh giá cơ chế, chính sách và chủ thể khai thác và sử dụng đất đai vùng Tây Nguyên từ 1986 đến nay (Đề tài cấp Nhà nước Xây dựng luận cứ khoa học cho việc bổ sung và đổi mới hệ thống thể chế phát triển bền vững Tây Nguyên, mã số TN3/X09), 2014.

khả năng cung cấp nguồn nước, bảo vệ vốn rừng. Phần đầu đạt năng suất bình quân 2 tấn cà phê nhân/ha trở lên, để mỗi năm có sản lượng khoảng 300.000 tấn cà phê nhân.

Năm 2005, Chính phủ ban hành quyết định số 150/2005/QĐ-TTg¹¹⁰ trong đó có nội dung về điều chỉnh quy hoạch phát triển cà phê đến 2010 và định hướng đến 2020 với định hướng quy hoạch tới 2020 thì diện tích trồng cà phê trong cả nước chỉ ở mức tối đa 500.000 ha.

Quyết định số 1987/QĐ-BNN-TT do Bộ NN&PTNT ban hành quy hoạch phát triển cà phê Việt Nam đến năm 2020¹¹¹ với diện tích trồng cà phê trên cả nước là 500.000 ha, đến 2030 giảm xuống chỉ còn 479.000 ha; trong đó diện tích cà phê ở Tây Nguyên chỉ nên ở mức 447.000 ha, chiếm 89,4% so với tổng diện tích cà phê của cả nước; trong đó Đắk Lắk 170.000 ha, Lâm Đồng 135.000 ha, Gia Lai 73.000 ha, Đắk Nông 69.000 ha.

Mặc dù có những chính sách điều chỉnh, nhưng cây cà phê vẫn tiếp tục được phát triển và mở rộng ở Tây Nguyên. Tổng diện tích cà phê toàn vùng hiện là 539.800 ha; trong đó tỉnh Đắk Lắk có 201.340 ha, Lâm Đồng 145.700 ha, Đắk Nông 116.350 ha.¹¹²

* Nhóm các chính sách phát triển hồ tiêu

Theo quy hoạch, cả nước chỉ nên có 50.000 ha đất trồng hồ tiêu, song diện tích trồng hồ tiêu đã tăng nhanh, từ 51,5 ngàn ha năm 2010 lên đến 152,668 ha năm 2017 tập trung nhiều nhất ở các tỉnh Đắk Nông, Gia Lai và Đắk Lắk. Diện tích hồ tiêu tại tỉnh Gia Lai với 91.977 ha.¹¹³ Do giá hồ tiêu trên thị trường trong những năm gần đây tăng lên, nên các hộ gia đình đua nhau trồng hồ tiêu dẫn tới diện tích trồng hồ tiêu bị vượt so với quy hoạch.

Việc trồng hồ tiêu quá mức đã dẫn đến những hậu quả như lấn chiếm đất rừng và đất lâm trường để trồng hồ tiêu hoặc lấy trụ để phục vụ việc trồng hồ tiêu.

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

2.2.1. Luật tục về đất đai ở Tây Nguyên

Tây Nguyên là một vùng đất bao la rộng lớn hiện đang có sự sinh sống, hiện diện của hầu hết 54 dân tộc trong đại gia đình dân tộc Việt Nam. Trong thành phần dân cư Tây Nguyên có thể chia thành 3 nhóm lớn. Nhóm người dân tộc thiểu số tại chỗ gồm

¹¹⁰ Quyết định số 150/2005/QĐ-TTg ngày 20/6/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc Quy hoạch chuyên đổi cơ cấu sản xuất nông, lâm nghiệp, thủy sản cả nước đến năm 2010 và tầm nhìn 2020. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/linh-vuc-khac/Quyết-dinh-150-2005-QĐ-TTg-quy-hoach-chuyen-doi-co-cau-san-xuat-nong-lam-nghiep-thuy-san-ca-nuoc-den-nam-2010-tam-nhin-2020-2250.aspx>

¹¹¹ Quyết định số 1987/QĐ-BNN-TT ngày 21/08/2012 của Bộ NN&PTNT về việc phê duyệt quy hoạch phát triển ngành cà phê Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/thuong-mai/quyet-dinh-1987-qđ-bnn-tt-nam-2012-phat-trien-nganh-ca-phe-viet-nam-203029.aspx>

¹¹² Nguyễn Tử Siêm, Báo cáo chuyên đề Phân tích, đánh giá cơ chế, chính sách và chủ thể khai thác và sử dụng đất đai vùng Tây Nguyên từ 1986 đến nay (Đề tài cấp Nhà nước Xây dựng luận cứ khoa học cho việc bổ sung và đổi mới hệ thống thể chế phát triển bền vững Tây Nguyên, mã số TN3/X09), 2014.

¹¹³ Dương Thị Oanh, Nguyễn Quang Ngọc, Đồi nét về thực trạng sản xuất hồ tiêu tại Tây Nguyên hiện nay, đăng tải trên trang thông tin điện tử của Viện Khoa học Kỹ thuật Tây Nguyên ngày 25/03/2019 tại địa chỉ: <http://wasi.org.vn/doi-net-ve-thuc-trang-san-xuat-ho-tieu-tai-tay-nguyen-hien-nay/> (truy cập 15/4/2020).

12 dân tộc Giơ-rai, Ê-đê, Chu ru, Ra-glai, Ba na, Xơ Đăng, Gié Triêng, Brâu, Rơ Măm, Mạ, Mnông và Cơ-ho. Đây là các dân tộc sinh sống từ thừa ban đầu và từ rất lâu đời ở Tây Nguyên. Nhóm thứ hai là dân tộc Kinh. Nhóm này bắt đầu đến với Tây Nguyên vào khoảng cuối Thế kỷ 19 và gia tăng về số lượng trong giai đoạn sau đó. Từ sau năm 1975, cùng với chính sách di dân làm kinh tế mới thì nhóm này có sự gia tăng đột biến về số lượng và hiện giờ đã trở thành nhóm dân cư chiếm tỷ trọng lớn nhất ở Tây Nguyên. Nhóm thứ ba là nhóm dân cư từ các dân tộc thiểu số phía Bắc (Tày, Nùng, Mường, HMông .v.v.). Nhóm này đến với Tây Nguyên từ sau năm 1954 và trong những năm gần đây có sự gia tăng lớn về mặt số lượng.

Với thực trạng đa dạng về sắc tộc trên đây đây, khi nói tới luật tục là nói tới luật tục của đồng bào các dân tộc thiểu số tại chỗ của Tây Nguyên, mà chủ yếu là của các nhóm sắc tộc thiểu số lớn như Ba na, Ê-đê, Giơ-rai. Luật tục là tập tục bao gồm các quy tắc điều chỉnh mọi mặt của đời sống xã hội trong một cộng đồng người dân tộc. Các quy tắc được hình thành dưới dạng những câu hát được truyền khẩu từ đời này qua đời khác và được duy trì bởi những người có uy tín trong cộng đồng. Một phần của các quy tắc này điều chỉnh về vấn đề sở hữu, sử dụng đất đai cùng với các phương thức giải quyết tranh chấp khi có vi phạm đối với luật tục.

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

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng theo luật tục cổ truyền của các dân tộc thiểu số tại chỗ ở Tây Nguyên, đất đai và rừng đều thuộc quyền sở hữu tối cao của cộng đồng buôn làng sở tại. Tất cả các loại đất từ đất canh tác, đất rừng khai thác, đất thiêng, đất sinh hoạt chung .v.v. và tài nguyên thiên nhiên trong phạm vi đất đó đều thuộc về sở hữu chung của buôn làng. Chủ thể của sở hữu chung ở đây thường là một buôn làng hoặc trong những trường hợp cụ thể một số loại đất rừng thiêng có thể sở hữu chung của một số buôn làng ở giáp nhau. Trong mọi trường hợp chủ thể tối cao sở hữu đất đai luôn là cộng đồng chứ không phải một cá nhân cụ thể. Đây là điểm đặc thù trong quan niệm sở hữu đất đai của luật tục Tây Nguyên.¹¹⁴

Chủ sở hữu cao nhất của đất đai theo quan niệm của luật tục các dân tộc thiểu số tại chỗ Tây Nguyên - Cộng đồng – là một khái niệm hiểu theo nghĩa rộng và trừu tượng, đó là sự kết nối thiêng liêng giữa các thế hệ từ ông, bà tổ tiên trước đây truyền lại qua các thế hệ. Ở góc độ đó, bản thân tập thể dân cư của buôn làng hiện tại cũng chỉ là một phần trong khái niệm chủ sở hữu đất. Trong mối quan hệ này, cộng đồng dân cư hiện tại có trách nhiệm gìn giữ, bảo vệ đất đai do tổ tiên ông bà để lại. Luật tục Ba na thể hiện rõ gốc gác đất đai là từ đâu mà ra:

“Đất của bà xưa ông cũ để lại.

Đất là cái nong, cái nia, cái lưng ông bà.

¹¹⁴ Vũ Đình Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng, Sở hữu và sử dụng đất đai ở các tỉnh Tây Nguyên, NXB Khoa học xã hội, 2000, trang 43; Nguyễn Quang Tuyền, Vai trò của luật tục Bahnar, Jrai trong quản lý sử dụng đất đai, môi trường và bảo vệ rừng, Tạp chí luật học số 12/2012, trang 59-67;

Đất sinh ra hạt lúa, đất đẻ hạt đậu.

Người có đất phải lo chăm đất...”¹¹⁵

So với luật tục Ba na, luật tục Ê-đê quy định rõ hơn về việc đất đai được truyền lại từ đời này sang đời khác và đời sau có trách nhiệm bảo vệ đất đai do đời trước để lại:

“Nếu cậu chết thì để lại cho cháu (cháu trai của cậu); nếu bà chết thì để lại cho cháu (cháu gái của bà tính theo dòng nữ) sẽ thừa kế; người này chết thì để lại cho người khác.

Hễ còn một người, là đàn ông (là cậu hay cháu của cậu) hay đàn bà, là vẫn còn người trông nom cái nông, cái nia, là vẫn còn người chăm nom cái lưng của ông bà.

Người đó sẽ trông coi đất đai, thăm nom rừng rú, tự mình phải chăm nom mảnh đất mà mình là chủ.

Khi con đã lớn, họ phải dạy, khi cháu đã khôn, họ phải bảo, hễ dứt là phải nói, hễ yếu là phải buộc lại cho vững”¹¹⁶

Trên cơ sở quan niệm đất đai thuộc sở hữu công và có sự truyền nối một cách thiêng liêng đó, mỗi làng đều xác định ranh giới đất đai của mình. Tất nhiên, việc xác định ranh giới được xác định từ xa xưa và đôi khi chỉ dựa vào các ranh giới tự nhiên được mô tả khá trừu tượng (xem Hộp 3).

Ranh giới đất đai của họ Rơ Je ở làng Sa Luk, dân tộc Mnông Gar:

- Phía Nam từ sông Mei đến sông Dam Blong
- Đông từ cái gọi yên ngựa đồi Black đến rãnh Car Her
- Bắc rừng Ro Bak đến Liêng Bong và rừng già Pan Tlang
- Tây rừng già Ban Tlang đến sông Robeh bên cạnh sông Krong.

Hộp 3: Ranh giới đất đai của họ Rơ Je ở làng Sa Luk, dân tộc Mnông Gar, xã Krông Nô, huyện Lắk, tỉnh Đắk Lắk¹¹⁷

Trong phạm vi khu vực địa lý do buôn làng cai quản, luật tục các dân tộc Tây Nguyên đều toàn bộ đất đai và tài nguyên trong phạm vi đất đai, rừng, lâm sản, nước đều thuộc sở hữu chung. Chế độ sở hữu chung được thực hiện qua vai trò của một người đại diện là Chủ đất. Tên gọi cụ thể của Chủ đất có thể khác nhau theo các dân tộc khác nhau. Người Ê-đê gọi Chủ đất là Pô Lăn, người Ba na gọi là Tom plei, người Giơ-rai gọi là Khoa lon .v.v. Bởi đa số các dân tộc tại chỗ Tây Nguyên theo chế độ mẫu hệ nên đại diện cho quyền sở hữu chung thường là một người phụ nữ, được gọi là chủ đất.

¹¹⁵ Buôn Krông Tuyệt Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, trang 645-647.

¹¹⁶ Ngô Đức Thịnh, Chu Thái Sơn, Luật tục Ê-đê (Tập quán pháp), NXB Chính trị quốc gia, 1996, Điều 229, Chương XI, trang 221, 222.

¹¹⁷ Nguồn: Diệp Đình Hoa, Đất đai và huyết thống, Tạp chí nghiên cứu lịch sử, số 2-1993, trang 37

Trong phạm vi đất đai chung của buôn làng, mỗi thành viên đều có thể có phần đất riêng của họ. Đó là những đám rẫy, đám đất để canh tác, để ở mà các cá nhân, các gia đình có quyền chiếm hữu và sử dụng bên cạnh phần diện tích còn lại chỉ thuộc sở hữu tập thể của buôn làng. Đất thuộc sở hữu tập thể của buôn làng bao gồm chủ yếu đất rừng chưa khai thác hoặc không được khai thác, đất nhà Rông, đất thiêng, Giọt nước .v.v. Cách xác định ranh giới đất của cá nhân hoặc hộ gia đình cụ thể ở các dân tộc có thể khác nhau, tuy nhiên nhìn chung đều dựa trên nguyên tắc ai chiếm trước thì được trước. “Chẳng hạn, ở người Ê-đê, chỗ bỏ xuống nhát cuốc đầu tiên hoặc chỗ khai đào được coi là chân rẫy, còn chiều rộng của rẫy thì mỗi người tùy nhu cầu mà cắm mốc làm giới hạn. Cái mốc đó có thể là cây Konia, một tảng đá, một cọc gỗ, một khe nước, một dòng sông, một đường mòn, một cánh rừng, .v.v. là hướng rẫy sẽ ăn lan ra, được đồng bào gọi là phía trước rẫy, nơi người ta cấm việc khai thác rẫy mới cắt ngang qua hướng đó”¹¹⁸. Đối với dân tộc Ba na, người nào đã đánh dấu một một khu rừng hoặc một cây rừng đầu tiên thì coi như mảnh rừng và cây ấy thuộc quyền sở hữu của người đó, người khác không được quyền xâm phạm.”¹¹⁹ Luật tục Ba na quy định: “Quyền sở hữu tư nhân [đối với đất đai] sẽ được thừa nhận nếu cá nhân đã bỏ công sức và của cải của mình để khai thác. Ranh giới sở hữu được xác định bằng các hiện tượng đánh dấu như: tước một đoạn vỏ ở gốc cây, buộc một vòng dây quanh gốc, xếp đá xung quanh mảnh đất...”¹²⁰

Quyền của người Chủ đất và người chiếm hữu đất cũng có sự phân biệt khá rõ ràng trong luật tục Tây Nguyên. Người chủ đất là người đại diện sở hữu đất của buôn làng nên có những đặc quyền mà người khác không có. Theo luật tục Ê-đê, người Chủ đất là người giữ đất đai của ông bà, trông coi rừng của tổ tiên để lại. Trong rừng có những cây ktong, kjar là những cây hay có ong về làm tổ và những cây này chỉ thuộc quyền khai thác của Chủ đất¹²¹. Những người khác đều bị cấm khai thác hoặc trèo lên những cây này. Người chủ đất có quyền và nhiệm vụ đi thăm đất 7 năm một lần. Khi đi thăm đất họ được cả dân làng góp phần biếu gạo, rá thóc, gùi thóc, và các sản vật để. Đó được coi là những vật cúng lễ để đem lại sức khỏe và hạnh phúc đến với chính người dân.¹²² Chủ đất còn thường xuyên được dân làng giúp đỡ, đem nhiều củi, nhiều nước, làm giùm nhà cửa, nương rẫy, chăm nom khi chủ đất đau ốm .v.v.¹²³ Bên cạnh những đặc quyền, Chủ đất còn được xem là biểu tượng của chủ quyền của buôn làng đối với đất đai do ông bà để lại. Ở góc độ nào đó, Chủ đất là người bảo vệ cho sự toàn vẹn của đất đai.

¹¹⁸ Vũ Đình Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng, Sở hữu và sử dụng đất đai ở các tỉnh Tây Nguyên, NXB Khoa học xã hội, 2000, trang 51.

¹¹⁹ Buôn Krông Tuyết Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, trang 95.

¹²⁰ Buôn Krông Tuyết Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, Điều 2, trang 649.

¹²¹ Ngô Đức Thịnh, Chu Thái Sơn, Luật tục Ê-đê (Tập quán pháp), NXB Chính trị quốc gia, 1996, Điều 231, 232, Chương XI, trang 222, 223.

¹²² Ngô Đức Thịnh, Chu Thái Sơn, Luật tục Ê-đê (Tập quán pháp), NXB Chính trị quốc gia, 1996, Điều 236, Chương XI, trang 226.

¹²³ Ngô Đức Thịnh, Chu Thái Sơn, Luật tục Ê-đê (Tập quán pháp), NXB Chính trị quốc gia, 1996, Điều 232, Chương XI, trang 223.

Bên cạnh quyền được hưởng, người chiếm hữu đất cũng phải có một số nghĩa vụ đối với đất đai của mình. Trước tiên, họ phải có nghĩa vụ chăm sóc đất đai. Vì đó là đất đai của ông bà để lại nên nếu để người khác lấn chiếm thì đó là tội nặng. Bên cạnh đó, luật tục Tây Nguyên thường ngăn cấm việc chuyển nhượng đất đai ra bên ngoài. Đặc biệt việc bán đất ra bên ngoài thường là điều cấm kỵ. Việc chuyển nhượng, đổi chác đất canh tác vẫn có thể diễn ra song chủ yếu trong phạm vi các thành viên của buôn làng và phải làm lễ trang trọng. Đối với nghi lễ chuyển nhượng toàn bộ quyền chiếm hữu đất cho người khác thì cần nghi lễ trang trọng hơn với sự làm chứng của các thế hệ trong làng từ người già tới người trung niên và trẻ con. Người già chứng giám sự đúng đắn về lai lịch của mảnh đất, người trung niên chứng giám người chủ mới và trẻ con là người làm chứng trong tương lai.¹²⁴ Luật tục Ba na cũng quy định rõ về trách nhiệm chăm sóc đất và nghĩa vụ không được bán đất.¹²⁵

Tóm lại, 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

Có thể nói trong xã hội Tây Nguyên xa xưa, đất đai rất rộng lớn trong khi dân số các dân tộc thiểu số tại chỗ rất ít nên việc xảy ra tình trạng thiếu đất gần như không có. Trong mỗi buôn làng các thành viên đều biết rõ ranh giới đất đai của người khác đến đâu, cây nào đã do ai đánh dấu, thậm chí cả những mảnh đất luân canh đều được đánh dấu rõ. Họ cũng biết rõ ranh giới của các diện tích đất công như rừng thiêng, Giọt nước, rừng đầu nguồn cấm khai thác, khu vực nào và những cây nào chỉ thuộc quyền khai thác của Chủ đất mà không được ai xâm phạm. Trong bối cảnh đất nhiều, người ít và sinh sống thành cộng đồng hẹp như vậy, các hình thức vi phạm đất đai thường không có nhiều. Luật tục cũng ghi nhận khá khiêm tốn về các vi phạm đất đai và chế tài tương ứng.

¹²⁴ Vũ Đình Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng, Sở hữu và sử dụng đất đai ở các tỉnh Tây Nguyên, NXB Khoa học xã hội, 2000, trang 52.

¹²⁵ Buôn Krông Tuyết Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, Điều 1, trang 647.

Hành vi thường được luật tục các dân tộc thiểu số tại chỗ đề cập đến như hành vi vi phạm đất đai đáng bị trừng trị nhất là hành vi loạn luân. Thật kỳ lạ là hành vi này được cả luật tục Ba na và luật tục Ê-đê xếp vào loại tội hàng đầu xâm phạm tới đất đai mặc dù nó không trực tiếp động chạm tới một tác đất cụ thể nào. Sợi dây liên hệ giữa đất đai và tội loạn luân có lẽ chủ yếu mang tính tâm linh nhiều hơn là thực tế. Như đã đề cập, đối với người Tây Nguyên đất đai mang giá trị tinh thần và tâm linh rất lớn, đó là di sản thiêng liêng của tổ tiên, ông bà để lại cho con cháu, đó là không gian và điều kiện tiên quyết cho sự sinh tồn của dân tộc, của cộng đồng, của buôn làng. Không duy trì được đất đai có nghĩa là mất đi sự sinh tồn. Tội loạn luân tiềm ẩn một quan niệm tương tự, song ở chiều hoàn toàn ngược lại. Hành vi loạn luân cũng có thể ảnh hưởng tới sự tồn vong của giống nòi. Chính vì vậy mà nó bị phỉ báng và có lẽ chính vì vậy mà có sự liên hệ rằng tội loạn luân là sự phỉ báng tới đất đai và thông qua hình ảnh đó là phỉ báng tổ tiên. Luật tục Ba na và luật tục Ê-đê đều lên án và trừng trị nặng hành vi này như một hành vi báng bổ sự thiêng liêng của đất đai, có thể đem lại đại họa cho dân làng.

Luật Ba na quy định:

“Điều 4. Tội loạn luân làm ô uế đất đai, sông suối

....

Tội loạn luân khiến cây ... không ra lá

Khiến cây ... không ra ngọn

Lỡ sờ tay nộp phạt một gà

Lỡ chạm chân nộp phạt một con heo

Váy quần khô tuột phạt một con trâu

Cúng trâu cho làng, cúng heo cho đất

Rượu ghè to nhỏ cho rừng non rừng già

Rẫy rừng già rừng non chúng lỡ nằm

Ruộng to ruộng nhỏ chúng lỡ bơi

Con đàn bà lẳng lơ đền chủ rẫy một con lợn cái

Thằng đàn ông hư thân đền cho làng con lợn đực.”¹²⁶

Luật tục Ê-đê tuy không quy định chi tiết như luật tục Ba na song cũng khá rõ ràng về việc trừng trị hành vi loạn luân do đã gây ra cái “họa” cho đất đai của buôn làng.

¹²⁶ Buôn Krông Tuyết Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, Điều 4, trang 652-654.

“Sợ rằng nếu cây quéo không ra hoa, cây muỗm ra hoa không tốt, đó là vì bọn con trai, con gái đã mất nét hư thân.

Vì vậy, ông (bà) hãy hỏi trưởng buôn xem.

.....

Nếu chúng ăn ở không phải thì trưởng buôn sẽ phạt.

(Tội loạn luân của chúng thì) chúng phải cúng lợn cho rừng, cúng rượu cho đất.

Nếu ông (bà) biết rõ (đó là) con nào, thằng nào thì ông (bà) phạt hẳn một con lợn.”¹²⁷

Loại hành vi thứ hai xâm phạm tới đất đai được luật tục quy định là tội xâm chiếm đất đai của người khác. Luật tục Ê-đê quy định:

“Đất đai hấn chiếm, sông suối hấn đoạt; đất đai của tù trưởng nhà giàu, hấn giành lấy.

Rừng cây, hấn xí; đất đai hấn choán; rừng tê giác, rừng voi, hấn cũng lẩn chiếm.

Hấn là kẻ to gan lớn mật, dám vượt cả núi cao.

Như vậy có việc phải xét xử giữa người ta với hấn.”¹²⁸

Như vậy 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:¹²⁹

- 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.¹³⁰ 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

¹²⁷ Ngô Đức Thịnh, Chu Thái Sơn, Luật tục Ê-đê (Tập quán pháp), NXB Chính trị quốc gia, 1996, Điều 231, Chương XI, trang 222.

¹²⁸ Ngô Đức Thịnh, Chu Thái Sơn, Luật tục Ê-đê (Tập quán pháp), NXB Chính trị quốc gia, 1996, Điều 235, Chương XI, trang 225.

¹²⁹ Buôn Krông Tuyết Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, Điều 4, trang 118.

¹³⁰ Giọt nước thường là nơi triền 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.

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.¹³¹ Hành vi thứ hai là chôn người chết trong rẫy của người khác. Đối với hành vi này, người vi phạm phải cúng tầy ướ đất bằng trâu và hiến cho chủ đất một con heo thì tội mới được xóa, lỗi mới được tha.¹³²

2.2.2. Giải quyết TCĐĐ theo luật tục Tây Nguyên

Trong luật tục cổ truyền các dân tộc Tây Nguyên không có phương thức riêng biệt giành cho giải quyết TCĐĐ. TCĐĐ cũng được coi giống như các loại tranh chấp khác trong cộng đồng và được giải quyết theo phương thức chung, tùy theo mức độ nghiêm trọng của vi phạm.

Trong luật tục truyền thống, việc giải quyết tranh chấp của buôn làng Tây Nguyên được thực hiện bởi những người am hiểu, thông thuộc luật tục của buôn làng. Trong mỗi buôn làng người am hiểu luật tục thường là những người già cả, hiểu biết, được mọi người kính trọng và tôn vinh. Người Ê-đê gọi họ là Pô Phát Kđi, người Ba na gọi họ là Kon Plei. Trong mỗi dòng họ cũng có thể có những người như vậy.

Cơ chế phân xử các tranh chấp được chia thành các cấp độ khác nhau.

Nếu tranh chấp nhỏ giữa những người trong cùng một gia đình hay một dòng họ thì người phân xử là những người hiểu biết, có uy tín trong giòng họ đứng ra để giải quyết.¹³³ Nếu giải quyết không được thì mới đưa ra buôn làng.

Nếu tranh chấp giữa hai người trong cộng đồng không thuộc một gia đình, một dòng họ thì buôn làng sẽ cử ra một người thông thạo luật lệ đứng ra giải quyết. Nếu tranh chấp có liên quan tới hai dòng họ thì mỗi dòng họ có thể cử một người đại diện của họ mình để tranh cãi với bên kia. Người Ê-đê gọi người đại diện đó là Dăm dei.

Ở một số cộng đồng thiểu số tại chỗ Tây Nguyên, ví dụ dân tộc Giơ-rai các giao dịch về đất đai thường xuất hiện một nhân vật đặc biệt gọi là Chành Rành. Chành Rành thường là người sống trong cộng đồng, có hiểu biết về luật tục, hiểu biết về cộng đồng, buôn làng tại chỗ. Khi thực hiện giao dịch về đất đai, các bên thường buộc phải tìm một người vừa để làm môi giới, vừa để xác nhận đất đai đúng là thuộc về bên chuyển nhượng, đủ cơ sở để giao dịch và làm chứng cho giao dịch. Nói cách khác, Chành Rành là bên thứ ba trong giao dịch và có thể chứng nhận cho các thông tin chi tiết liên quan tới giao dịch. Chính vì vậy khi phát sinh các tranh chấp liên quan tới giao dịch đất đai, ví dụ một người đòi đất đã được bán cho một người khác, hoặc đã bị anh, em của mình

¹³¹ Buôn Krông Tuyết Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, Điều 3, trang 650-651.

¹³² Buôn Krông Tuyết Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, Điều 5, trang 655.

¹³³ Buôn Krông Tuyết Nhung, Luật tục Bahnar, NXB Văn hóa dân tộc, 2019, trang 134.

bán cho người khác .v.v thì người phân xử thường bao giờ cũng tìm Chánh Rành của giao dịch đó để cung cấp thông tin phục vụ cho việc xét xử.

Quá trình xét xử thường bắt đầu các nỗ lực hòa giải giữa hai bên. Người phân xử bằng uy tín và kiến thức của mình giảng giải, phân tích đúng sai cho hai bên để hai bên có thể hiểu những bất đồng của nhau, biết lẽ đúng sai để giảng hòa. Sau khi giảng hòa, bên sai đồng ý chịu phạt và bên nhận đồng ý, trên cơ sở đó hai bên cam kết bỏ qua câu chuyện và không bao giờ nhắc lại câu chuyện đó nữa. Có thể nói đa phần các tranh chấp trong cộng đồng buôn làng cổ truyền là tranh chấp nhỏ được giải quyết ổn thỏa bằng cách thức này, ví dụ xích mích trong gia đình; mất trộm lợn, gà; con cái vô lễ với cha mẹ .v.v.¹³⁴

Đối với những tranh chấp phức tạp, tức là không tiến hành hòa giải giữa hai bên được mà cần vai trò tích cực hơn của người phân xử thì sẽ tiến hành theo các bước thủ tục chặt chẽ và mang tính nghi lễ cao hơn. Đối với người Ê-đê, nếu vụ kiện liên quan tới hai dòng họ thì Dăm dei của hai dòng họ sẽ gặp gỡ để giải quyết với nhau. Nếu hai bên không giải quyết được Pô Phat Kđi sẽ tổ chức phân xử. Diễn biến của phiên xử được thực hiện qua các bước mô tả tại Hộp 4.

- *Pô Phat kđi* điếm xem những người cần phải có mặt đã đầy đủ chưa. Nếu thiếu ai (đương sự, đại diện dăm dei hai bên dòng họ) thì cho người đi gọi.

- Người xử kiện yêu cầu hai bên đương sự tháo vòng đeo tay cho mình cầm. Khi đã thực hiện hành động như vậy, tức là hai đương sự đã thừa nhận và chấp thuận cho người xử kiện quyền chất vấn, chỉ ra phải trái, quyết định ai đúng, ai sai và xử phạt theo luật tục.

- Người xử kiện dùng lời nói vắn tắt “khai mạc” buổi hoà giải. Nội dung lời nói vắn tắt thường như sau: *Vì sự việc đó mà người ấy ngủ không yên, ở không ổn, đi làm rẫy không được vui. Người đó cầm vòng tay vấy bẩn mang đến nhà tù trưởng, cầm vòng tay oan ức đến nhà giàu có, mong họ lo cho việc này công bằng, ổn thỏa. Vòng tay khởi kiện đã đến nhà tù trưởng, vòng tay vấy bẩn người ta đã nhận được rồi. Bây giờ mọi người đều có mặt ở đây đông đủ, có nhiều cái sừng, đầu óc ai tài giỏi giúp cho việc hoà giải. Chúng ta đều không đứng về phía bên này, cũng không đứng về phía bên kia, mà đứng ở giữa. Ai biết nhiều nói nhiều, ai biết ít nói ít, nói lời vừa phải cho hợp lòng nhau.*

- Tiếp đến, *Pô Phat kđi* yêu cầu người khởi kiện tường thuật lại sự việc mà người đó nhờ “toà án phong tục” phân xử. Nếu người khởi kiện nói chỗ nào không rõ ràng, tình tiết nào không có sức thuyết phục thì người xử kiện yêu cầu nói lại cho rõ. Trường hợp tranh cãi nhau khó ngã ngũ, người xử kiện mời nhân chứng hoá giải tình hình. Tiếp đến ông ta hỏi họ hàng hai bên đương sự có ý kiến gì không? Nếu không có ai có ý kiến gì thì *Pô Phat kđi* tham khảo ý kiến của *dăm dei* hai dòng họ lần cuối để đưa ra quyết định cuối cùng là ai đúng ai sai. *Pô Phat kđi* dùng lời thơ luật tục để kết thúc phần “nghị án” như sau: *Con lươn sống dưới bùn lầy đã phơi lên bờ, tôm tép trong rêu đã phơi ra ngoài, kẻ này sai, người kia đúng đã rõ ràng. Người đúng muốn đòi phạt heo mấy con, heo mấy gang để bên sai làm cúng cho mình.*

¹³⁴ Xem Tiền phong online, Quan tòa dân gian, Số 277, ngày 3 tháng 10 năm 2016.

- Nếu người thắng kiện yêu cầu phạt người thua kiện nặng quá (không theo quy định của luật tục) thì người xử kiện động viên người đó giảm bớt để thể hiện tình làng nghĩa xóm. Để thuyết phục được người thắng kiện, nhiều khi người xử kiện phải huy động hết khả năng tài ăn nói của mình để lôi cuốn đám đông ủng hộ ý tưởng của mình. Ngược lại, nếu thấy người thắng kiện chỉ đòi phạt nhẹ hơn nhiều theo quy định của tập tục thì người xử kiện yêu cầu đương sự mời họ hàng ra ngồi ở một góc riêng để bàn bạc thống nhất. Thông thường họ hàng đều tôn trọng, đồng tình với ý kiến của người thân khi thắng kiện. Mỗi khi sự việc đã có sự thống nhất của mọi người trong buổi phân xử thì người xử kiện mới tuyên bố mức phạt. Sau khi đã thống nhất mức phạt đền một cách công khai, dân chủ như trên, người xử kiện đề nghị hai bên đương sự đưa tay ra đeo vòng đồng và chạm vòng đồng vào nhau. Hành động này được coi như là lời cam kết thực hiện theo sự phán xét của người xử kiện.

(Nguồn: Đỗ Hồng Kỳ, Hình thức phân xử của luật tục Ê-đê trong xã hội cổ truyền và xã hội đương đại, Tạp chí khoa học xã hội Việt Nam, tháng 1, 2013, trang 74-82)

Hộp 4: Diễn biến vụ xử kiện theo luật tục Ê-đê

Có những trường hợp vụ kiện phức tạp, không những không hòa giải được mà còn xuất hiện những tình tiết trái chiều, khó xác định được tính chân thực của vụ việc thì Pô Phat Kđi của người Ê-đê có khi còn mời thêm những Pô Phat Kđi từ những buôn làng khác để cùng ngồi xử, một hình thức để tăng thêm tính chính thống cho thiết chế phân xử theo luật tục của cộng đồng. Một trường hợp thực tế như vậy được trình bày tại Hộp 5.

Hộp 5: Một trường hợp phân xử tranh chấp phức tạp có sự tham gia của nhiều già làng (xảy ra khoảng năm 2006)

Y Xang Bھm và Y Phong Byă cùng thích một cô gái ở buôn Trí B, xã Krông Na, Buôn Đôn, Đắk Lắk. Hai gã trai từ chỗ không quen biết đâm ra là cái gai trong mắt nhau. Một bữa, chẳng biết thách thức nhau thế nào mà Y Xang và Y Phong lôi nhau ra rầy “tấn” nhau một trận. Thương tích thì đã rõ nhưng khi cha mẹ Y Xang xót con, đòi Ma Tây xử cho ra lẽ thì hai chàng trai đổ vấy lỗi cho nhau, chẳng ai chịu nhận là kẻ đầu têu. Gay go ở chỗ không có ai là người ngoài chứng kiến cuộc ẩu đả. Cha mẹ của Y Phong làm chứng bừa rằng đã nghe Y Xang thách thức con mình và chính Y Xang là người ra đòn trước. Cha mẹ Y Xang cãi lại. Hiềm khích xưa của hai dòng họ Bھm và Byă tưởng đã được dẹp bỏ bỗng có dịp bùng phát trở lại. Vậy là cuộc tranh cãi không chỉ trong phạm vi hai gia đình mà họ còn lôi cả hai dòng tộc vào cuộc.

Sau ba lần hòa giải bất thành ở nhà già làng Ma Tây - người được nhờ phân xử vụ việc - vụ xử được đem ra nhà văn hóa cộng đồng, người trong buôn đến chứng kiến tràn cả ra ngoài sân. Chẳng là qua mấy đêm trằn trọc, Ma Tây gọi Ma Bu Pha - già làng buôn Giang Lành và Ma Lâm Thiên - già làng buôn Trí A đến bàn bạc, hợp sức xử vụ kiện khó. Đây là vụ xử hiếm hoi có mặt cùng lúc đến ba già làng. Vụ xử trở thành cuộc đấu trí gay go của ba vị già làng và hai dòng họ “đương sự”. Nhờ kết hợp cùng tung hứng hỏi xoáy, hỏi vặn mà ba ông đã khiến Y Phong buột miệng nói hớ, “lộ tẩy” chính anh chàng mới là người gây sự trước.

Giờ nghỉ “giải lao”, các già làng tranh thủ “làm công tác tư tưởng”, khuyên dòng họ Y Xang Băm hãy tỏ ra cao thượng, bao dung mà chấp nhận phạt nhẹ Y Phong Byã so với luật tục. Dòng họ nhà Y Xang nghe xuôi tai, trong khi dòng họ nhà Y Phong cũng biết xấu hổ, hối lỗi. Hiềm khích hai dòng họ thực sự được hóa giải. Nhà Y Phong tâm phục khẩu phục sau đó đã cúng phạt một con heo 50 kg, năm con gà và hai ché rượu.

(Nguồn: Báo pháp luật thành phố Hồ Chí Minh, Ký sự rừng sâu - Bài cuối: Già làng thời @ xử kiện, ngày 3/4/2016, <https://plo.vn/van-hoa/ho-so-phong-su/ky-su-rung-sau-bai-cuoi-gia-lang-thoi-xu-kien-621114.html> (truy cập 11/4/2020))

Qua những phân tích và minh họa trên đây có thể thấy 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. Các thủ tục phân xử đều bắt đầu bằng thủ tục hòa giải giữa hai bên. Việc hòa giải có thể được thực hiện chỉ giữa hai bên, cũng có thể được thực hiện giữa đại diện của hai dòng họ có tranh chấp. Vai trò của người tranh chấp lúc này là phân tích hơn thiệt, đúng sai để các bên làm lành với nhau. Chỉ khi nào hòa giải không thành thì việc phân xử theo đúng nghĩa mới thực sự diễn ra với vai trò tích cực hơn của già làng với vai trò người phân xử. Mặc dù vậy, ngay cả khi đó thì các bên vẫn luôn có cơ hội để tiếp tục hòa giải với nhau. Một khi hai bên hòa giải được, tức là tự tìm được giải pháp chung phù hợp thì đó là phương thức giải quyết triệt để nhất cho tranh chấp. Trong trường hợp việc phân xử kết thúc bằng kết luận bên đúng, bên sai của già làng thì khi đó thường xuyên đi kèm với việc phạt bằng hiện vật, thường là bằng đơn vị gia súc và rượu. Những đồ vật này không phải để bên thắng tích trữ mà là để cúng, để khao dân làng. Việc khao phạt này có giá trị biểu tượng làm lành rất cao bởi ăn xong thì coi như tội lỗi cũng tiêu tan và khúc mắc giữa hai bên được hóa giải. Với bản tính người Tây Nguyên thường không nhắc lại chuyện hằn thù cũ nên có thể nói sau khi cúng phạt xong thì tranh chấp hai bên cũng đã được giải quyết một cách triệt để.

- *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. Qua nghiên cứu cơ chế phân xử tranh chấp truyền thống của Tây Nguyên cho thấy người phân xử luôn là người phải được dân làng tôn trọng và suy tôn. Điều đó có nghĩa là người phân xử phải là những người có đạo đức, có nhân cách, cao hơn cả là có trình độ hiểu biết về luật tục, có trình độ phân giải lý lẽ và thuyết phục người khác. Những phẩm chất đó mới là những yếu tố đem lại uy tín và sự thuyết phục trong quá trình phân xử. Như vậy, không phải ai cũng có thể được chấp nhận là người phân xử tranh chấp. Những người không có những năng lực và phẩm chất kể trên không thể trở thành những Pô Phat Kđi của

người Ê-đê hay Kon Plei của người Ba na. Quá trình phân xử của luật tục Tây Nguyên rất coi trọng lý lẽ. Già làng khi phân xử luôn dùng lý lẽ, cho dù lý lẽ được thể hiện qua ca từ của luật tục hay qua phương pháp phân xử. Hiếm khi thấy các vụ phân xử mang tính áp đặt ý chí của người phân xử. Các ví dụ minh họa trên đây đã cho thấy điều đó. Yếu tố này có thể làm cho việc phân xử kéo dài hoặc thậm chí không thành công song một khi nó phát huy tác dụng thì hiệu quả phân xử tranh chấp sẽ là triệt để.

- *Thứ ba*, quá trình phân xử tranh chấp luôn thể hiện tính khách quan, trung thực, công khai và minh bạch. Già làng khi phân xử không bao giờ được thể hiện mình thiên vị một bên nào. Cho dù việc phân xử có thể diễn ra ở nhà của bên nguyên đơn như trong trường hợp của luật tục Ê-đê thì cũng không có nghĩa là bên nguyên đơn được coi trọng hơn bên bị đơn. Đặc biệt, quá trình xét xử luôn công khai và minh bạch. Các bên trong tranh chấp đều có quyền phát biểu ý kiến của mình, thậm chí hai dòng họ tranh chấp còn được cử người hiểu biết của dòng họ làm đại diện tranh cãi với nhau. Quá trình phân xử thường diễn ra công khai với sự tham dự của đông đảo dân làng. Vụ kiện càng phức tạp thì thính công khai càng cao.

- *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. Đối với các giao dịch đất đai có sự tham gia của Chành Rành như đề cập trên đây thì thường người ta sẽ đợi cho đến khi tìm được Chành Rành để ra làm chứng về giao dịch thì mới tiến hành xét xử. Điều này là rất có ý nghĩa đối với việc phân xử các tranh chấp về giao dịch đất đai bởi nó tạo cơ sở chắc chắn để đưa ra kết luận phân 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 tiến 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

Theo Luật Đất đai năm 2013, TCĐĐ được định nghĩa là “tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai”.¹³⁵ Như vậy, trong quan niệm của pháp luật Việt Nam, TCĐĐ được hiểu với nghĩa rộng. TCĐĐ có thể xảy ra giữa các bên là cá nhân, hộ gia đình hay giữa cá nhân với tổ chức, cộng đồng hoặc cơ quan nhà nước. Nội dung của tranh chấp cũng có thể là bất kỳ vấn đề gì liên quan tới quyền và nghĩa vụ đối với đất, từ tranh chấp về việc xác định ai là người có quyền đối với đất tới các tranh chấp liên quan tới vấn đề thừa kế, các giao dịch liên quan tới đất.

Xét ở góc độ giải quyết TCĐĐ, pháp luật hiện hành của Việt Nam không có những quy định riêng về giải quyết TCĐĐ vùng Tây Nguyên hay bất kỳ khu vực nào khác. Tất cả các TCĐĐ trên lãnh thổ Việt Nam đều được giải quyết theo một khung

¹³⁵ Điều 3, Khoản 24, Luật Đất đai năm 2013.

khô pháp lý chung được tạo thành bởi một tập hợp các văn bản quy phạm pháp luật bao gồm:

- Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành: Luật Đất đai là đạo luật chủ đạo điều chỉnh các mối quan hệ về đất đai cũng như giải quyết TCĐĐ. Luật dành riêng Mục 2, Chương XIII “giám sát, thanh tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai”. Mục 2 gồm 9 điều khoản với 8 điều khoản quy định về các cơ chế giải quyết TCĐĐ, 1 điều khoản quy định về vấn đề thanh tra đất đai. Luật Đất đai năm 2013 được hướng dẫn thi hành bởi Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/4/2014, trong đó cũng dành riêng Mục 4 “Trình tự, thủ tục hòa giải và giải quyết TCĐĐ” thuộc Chương VII “Trình tự, thủ tục hành chính về quản lý và sử dụng đất đai” gồm 4 điều khoản hướng dẫn các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành thủ tục hòa giải và giải quyết TCĐĐ theo quy định của Luật Đất đai năm 2013. Nghị định 43/2014 đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 01/2017 ngày 6/1/2017, trong đó có một số điều khoản sửa đổi các quy định hướng dẫn hòa giải và giải quyết TCĐĐ của Nghị định 43/2014.

- Luật hòa giải cơ sở năm 2013: Luật này quy định các nội dung liên quan tới cách thức tiến hành hoạt động hòa giải cơ sở trong cộng đồng dân cư. Theo Luật Đất đai năm 2013, hòa giải cơ sở là một trong những bước có thể tiến hành để giải quyết TCĐĐ. Luật hòa giải cơ sở năm 2013 được cụ thể hóa và hướng dẫn thi hành bởi Nghị định số 15/2014/NĐ-CP do Chính phủ ban hành ngày 27/12/2014.

- Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015: Bộ luật này điều chỉnh việc giải quyết TCĐĐ mang tính chất dân sự tại các tòa án nhân dân của Việt Nam. Những trường hợp TCĐĐ mà theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 phải được giải quyết theo thủ tục tố tụng dân sự thì sẽ được tòa án giải quyết theo quy định của Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015. Bộ luật này được hướng dẫn thi hành bởi Tòa án nhân dân tối cao.

- Luật tố tụng hành chính năm 2015: Luật này quy định về cơ chế giải quyết đối với những TCĐĐ phát sinh giữa tổ chức, cá nhân với các cơ quan hành chính nhà nước, cụ thể là các tổ chức, cá nhân kiện các quyết định hành chính có ảnh hưởng bất lợi đối với quyền lợi về đất đai của họ. Những trường hợp TCĐĐ mà theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 phải được giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính thì sẽ được tòa án nhân dân áp dụng Luật tố tụng hành chính để giải quyết. Có những tranh chấp ngay từ khi phát sinh đã là tranh chấp giữa người dân với cơ quan hành chính nhà nước, ví dụ tranh chấp liên quan đến thu hồi đất, song có những tranh chấp khi phát sinh thì mang tính chất dân sự nhưng đến một giai đoạn giải quyết nào đó thì trở thành tranh chấp giữa người dân với cơ quan hành chính nhà nước.

- Luật khiếu nại năm 2011 và các văn bản hướng dẫn thi hành: Cũng giống Luật tố tụng hành chính năm 2015, Luật khiếu nại năm 2011 quy định về cơ chế giải quyết các TCĐĐ phát sinh giữa người dân, tổ chức và các cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên, cơ quan có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp này là các cơ quan hành chính nhà nước thay vì các tòa án. Thủ tục áp dụng để giải quyết các tranh chấp này là thủ tục

kiếu nại thay vì thủ tục tố tụng tư pháp. Luật khiếu nại năm 2011 được Chính phủ hướng dẫn thi hành tại Nghị định số 75/2012/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại năm 2011.

Theo quy định của khung pháp luật hiện hành, các TCĐĐ được chia thành hai nhóm và được giải quyết theo các cơ chế khác nhau:

- Nhóm các TCĐĐ phát sinh giữa các cá nhân, hộ gia đình, doanh nghiệp, tổ chức và các chủ thể khác không phải là các cơ quan hành chính nhà nước: Có thể gọi đây là nhóm “các tranh chấp dân sự về đất đai”. Đặc trưng của các tranh chấp này là việc tranh chấp về quyền và nghĩa vụ liên quan tới đất đai là giữa các chủ thể “ngang bằng” nhau, việc tranh chấp không liên quan tới vai trò và quá trình thực hiện thẩm quyền quản lý của nhà nước đối với đất đai. Các tranh chấp dân sự về đất đai có thể được chia thành bốn nhóm nhỏ:¹³⁶

+ Các tranh chấp liên quan đến xác định ai là người có quyền sử dụng đối với đất đai, ví dụ các tranh chấp về ranh giới đất, đường đi trên đất, đất cấp trùng GCNQSDĐ, người chủ thực sự của đất không phải là người đứng tên trong GCNQSDĐ .v.v.

+ Các tranh chấp liên quan tới giao dịch về đất, chính xác hơn là giao dịch về quyền sử dụng đất, ví dụ tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng, cho thuê, chuyển đổi, thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất.

+ Các tranh chấp liên quan tới thừa kế đối với đất đai trong đó các chủ thể đòi quyền thừa kế của mình đối với đất đai là tài sản thừa kế.

+ Tranh chấp về tài sản trên đất, ví dụ tranh chấp đối với nhà ở, công trình kiến trúc như nhà bếp, nhà vệ sinh, nhà tắm, nhà để xe, nhà xưởng, kho hàng, hệ thống tưới tiêu, tranh chấp đối với các tài sản khác trên đất như cây lấy gỗ, cây ăn quả, cây lâu năm, cây công nghiệp .v.v.

- Nhóm các TCĐĐ phát sinh giữa cá nhân, hộ gia đình, tổ chức với các cơ quan hành chính nhà nước: Thực chất nhóm này gồm các tranh chấp phát sinh khi các cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình thực hiện thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước về đất đai đã gây tác động bất lợi tới quyền và lợi ích của các cá nhân, hộ gia đình, tổ chức đối với đất đai. Vì sự tác động bất lợi đó mà người bị tác động bất lợi “kiện” cơ quan hành chính nhà nước có liên quan. Khoa học pháp lý gọi hành vi đó là khiếu nại hoặc kiện quyết định, hành vi hành chính mà cơ quan hành chính nhà nước đã thực hiện gây ra tác động bất lợi tới quyền và lợi ích của người dân về đất đai. Có thể gọi nhóm này là nhóm “các tranh chấp hành chính về đất đai”. Đặc trưng của nhóm tranh chấp này là nó phát sinh giữa một bên là chủ thể mang tính dân sự và một chủ thể là cơ quan nhà nước đang trong quá trình thực thi thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước của mình đối với đất đai. Hai chủ thể tranh chấp không ngang bằng nhau như đối

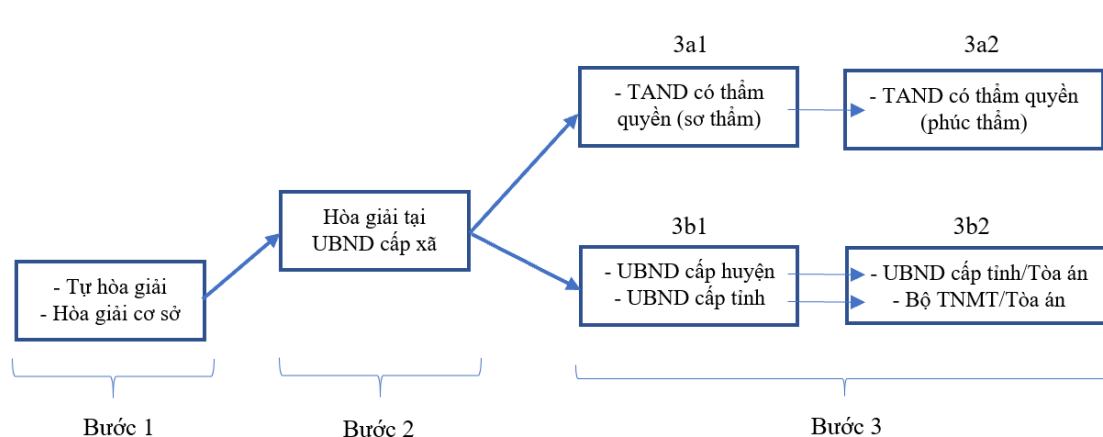
¹³⁶ Xem Nguyễn Minh Hằng, Vũ Quang Huy, Ranh giới giữa thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính và tố tụng dân sự, Tạp chí kiểm sát, Số 14, tháng 7/2019, trang 37 – 41, 51.

với nhóm thứ nhất mà một bên là chủ thể quản lý, một bên là chủ thể chịu sự quản lý. Ví dụ điển hình của loại tranh chấp này là khi người dân khiếu nại về việc thu hồi đất, việc chi trả tiền đền bù thu hồi đất của cơ quan hành chính nhà nước.

Các cơ chế giải quyết từng nhóm TCĐĐ được trình bày dưới đây.

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 Hình minh họa 7. 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.



Hình minh họa 7: Quy trình giải quyết TCĐĐ “dân sự” theo Luật Đất đai năm 2013 của Việt Nam

* Bước 1: Các bên tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp qua hòa giải cơ sở

Ở Bước 1, các bên được khuyến khích tự hòa giải với nhau hoặc giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải cơ sở.¹³⁷ Điểm cần lưu ý là Luật Đất đai năm 2013 quy định không rõ ràng rằng Bước 1 có phải thực hiện bắt buộc để giải quyết tất cả các loại tranh chấp dân sự đối với đất đai hay không, bởi lẽ khoản 1, Điều 202 quy định rằng nhà nước khuyến khích tiến hành tự hòa giải hoặc giải quyết thông qua hòa giải cơ sở, trong khi đó khoản 2 quy định rằng TCĐĐ mà các bên không hòa giải được thì sẽ tiến hành bước tiếp theo. Trong thực tiễn thì đây không phải là bước bắt buộc, có nghĩa là các bên có thể tiến hành ngay Bước 2 mà không cần trải qua Bước 1.

Tại Bước 1, các bên có thể lựa chọn một trong hai cách thức: tự hòa giải hoặc thông qua hòa giải cơ sở. Pháp luật hiện hành không quy định rõ thủ tục tự hòa giải, có nghĩa là các bên hoàn toàn tự lựa chọn cách thức đàm phán, hòa giải để tự giải quyết tranh chấp của mình. Trong khi đó, thủ tục hòa giải cơ sở đã được quy định khá cụ thể.

Theo Luật hòa giải cơ sở năm 2013, ở các đơn vị cơ sở nhỏ nhất của cộng đồng dân cư như buôn, thôn, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố .v.v. (gọi chung là “thôn, tổ dân phố”) đều có các hòa giải viên với số lượng do Chủ tịch UBND cấp xã tương ứng quyết

¹³⁷ Khoản 1, Điều 202, Luật Đất đai năm 2013.

định phù hợp với từng đơn vị cơ sở song không được ít hơn 3 người. Hòa giải viên là những người có phẩm chất đạo đức tốt, có uy tín trong cộng đồng dân cư, có khả năng thuyết phục, vận động nhân dân, có hiểu biết pháp luật. Để trở thành hòa giải viên phải được đa số đại diện các hộ dân trong đơn vị cơ sở bầu thông qua tự ứng cử hoặc được Ban công tác Mặt trận phối hợp với các tổ chức thành viên của Mặt trận (chi hội phụ nữ, chi hội cựu chiến binh, chi hội người cao tuổi) giới thiệu. Người nào trúng cử, tức là được bầu với tỷ lệ trên 50% lấy từ cao xuống thấp cho đủ số lượng, thì sẽ được Trưởng ban công tác Mặt trận đề nghị Chủ tịch UBND cấp xã tương ứng ra quyết định công nhận.¹³⁸ Các hòa giải viên của mỗi thôn, tổ dân phố lập thành Tổ hòa giải cơ sở với một người làm tổ trưởng do các hòa giải viên bầu. Hòa giải ở cơ sở chính là công việc do các thành viên của Tổ hòa giải tiến hành để hướng dẫn, giúp đỡ các bên tranh chấp đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật trong phạm vi thẩm quyền pháp luật quy định. Đây có thể coi là một hình thức tự quản của người dân để tiến hành giải quyết các tranh chấp ngay từ cơ sở.

Với tính chất và đặc điểm như trên thì các TCĐĐ được giải quyết thông qua hòa giải cơ sở chủ yếu là các tranh chấp nhỏ giữa các cá nhân hoặc hộ dân trong cùng cộng đồng dân cư, ví dụ tranh chấp về thừa kế đất đai, tranh chấp lối đi, tài sản trên đất, tranh chấp do cấp sai GCNQSDĐ. Thủ tục hòa giải cơ sở được khởi động khi có một hoặc các bên yêu cầu hòa giải hoặc hòa giải viên biết về vụ việc tranh chấp. Khi nhận được đơn yêu cầu, Tổ trưởng tổ hòa giải sẽ phân công một hòa giải viên tiến hành hòa giải hoặc các bên có thể tự lựa chọn hòa giải viên. Hòa giải viên khi giải quyết vụ việc phải bảo đảm khách quan, công bằng. Pháp luật hiện hành không quy định khung thời gian tối đa để giải quyết vụ việc thông qua hòa giải cơ sở. Việc hòa giải được kết thúc khi các bên đạt được thỏa thuận; một bên hoặc các bên yêu cầu chấm dứt hòa giải; hoặc hòa giải viên quyết định các bên không thể đạt được thỏa thuận và do đó kết thúc hòa giải. Trường hợp các bên đạt được thỏa thuận thì được coi là hòa giải thành, hòa giải viên căn cứ trên nội dung đã thỏa thuận giữa các bên để lập văn bản hòa giải thành. Trong trường hợp các bên không đạt được thỏa thuận, tức là hòa giải không thành, thì các bên có thể tiến hành các thủ tục khác để giải quyết tranh chấp của mình.¹³⁹

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

Luật Đất đai quy định TCĐĐ đã được UBND cấp xã hòa giải mà không thành thì mới được chuyển lên các bước giải quyết tiếp theo. Như vậy, theo quy định của pháp luật thì Bước 2 là thủ tục bắt buộc để giải quyết bất kỳ TCĐĐ nào.¹⁴⁰ Cần lưu ý rằng, khác với thủ tục hòa giải cơ sở được áp dụng để giải quyết nhiều loại tranh chấp khác nhau, thủ tục hòa giải tại UBND cấp xã là thủ tục mà Luật Đất đai năm 2013 quy định dành riêng cho việc giải quyết TCĐĐ với UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp là cơ quan đóng chủ trì thực hiện hòa giải. Việc thụ lý giải quyết được thực hiện trên cơ sở

¹³⁸ Điều 7, 8, 12, 14 Luật hòa giải cơ sở năm 2013.

¹³⁹ Điều 16, 18, 20, 21, 27, Luật hòa giải cơ sở năm 2013.

¹⁴⁰ Điều 203, đoạn 1, Luật Đất đai năm 2013.

nhận được đơn yêu cầu của một trong hai bên hoặc cả hai bên. Khi nhận được đơn, UBND cấp xã thực hiện các công việc sau:¹⁴¹

- Thẩm tra, xác minh tìm hiểu nguyên nhân phát sinh tranh chấp, thu thập, giấy tờ, tài liệu có liên quan do ác bên cung cấp về nguồn gốc đất, quá trình sử dụng đất và hiện trạng sử dụng đất;

- Thành lập Hội đồng hòa giải TCĐĐ để tiến hành hòa giải đối với vụ việc. Thành phần của hội đồng gồm Chủ tịch hoặc Phó chủ tịch UBND cấp xã là Chủ tịch hội đồng, đại diện của Ủy ban mặt trận tổ quốc cùng cấp, tổ trưởng tổ dân phố đối với khu vực đô thị, trưởng thôn, ấp đối với khu vực nông thôn, đại diện một số hộ dân sinh sống lâu đời tại địa phương biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất, cán bộ địa chính, cán bộ tư pháp cấp xã. Trong những trường hợp cụ thể còn có sự tham gia của đại diện Hội nông dân, Hội phụ nữ, Hội cựu chiến binh, Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh.

- Tổ chức họp hòa giải.

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, thủ tục hòa giải TCĐĐ tại UBND cấp xã phải được thực hiện trong thời hạn không quá 45 ngày kể từ ngày nhận được đơn yêu cầu giải quyết TCĐĐ. Việc hòa giải cho dù đạt kết quả như thế nào thì UBND cấp xã cũng phải lập biên bản kết quả hòa giải, trong đó có các nội dung bắt buộc: Thời gian và địa điểm tiến hành hòa giải; thành phần tham dự hòa giải; tóm tắt nội dung tranh chấp thể hiện rõ về nguồn gốc, thời điểm sử dụng đất đang tranh chấp, nguyên nhân phát sinh tranh chấp (theo kết quả xác minh, tìm hiểu); ý kiến của Hội đồng hòa giải TCĐĐ; những nội dung đã được các bên tranh chấp thỏa thuận, không thỏa thuận.¹⁴² Kể cả khi hai bên đạt được thỏa thuận và biên bản hòa giải đã được lập với kết quả hòa giải thành thì các bên vẫn có quyền thay đổi ý kiến của mình bằng văn bản trong 10 ngày sau đó. Trong trường hợp đó, UBND cấp xã phải tổ chức lại cuộc họp Hội đồng hòa giải để tiến hành hòa giải bổ sung. Nếu hai bên thực sự đã hòa giải thành thì biên bản hòa giải thành được xem làm căn cứ để hai bên thực hiện thỏa thuận và cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành việc điều chỉnh địa giới nếu có. Nếu hai bên hòa giải không thành thì UBND cấp xã lập biên bản hòa giải không thành và hướng dẫn các bên tiến hành bước tiếp theo để giải quyết tranh chấp tiếp theo (Bước 3).

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

Nếu nội dung của Bước 2 chỉ là để hòa giải TCĐĐ thì Bước 3 được xác định là thủ tục để một cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết TCĐĐ, tức là đóng vai trò tích cực và chủ động đưa ra phương án giải quyết TCĐĐ cho hai bên. Để xác định đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết TCĐĐ ở bước này, Luật Đất đai năm 2013 của Việt

¹⁴¹ Điều 88, Khoản 1, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/4/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013.

¹⁴² Điều 88, Khoản 2, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/4/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013.

Nam phân biệt 2 loại đất đai: loại đất đai có GCNQSDĐ hay có đủ cơ sở để cấp GCNQSDĐ và các loại đất đai chưa có đủ cơ sở để cấp GCNQSDĐ.

Đất đai có đủ cơ sở để cấp GCNQSDĐ là đất đai chưa có GCNQSDĐ nhưng có một trong các loại giấy tờ hoặc thuộc một trong các trường hợp sau:¹⁴³

- Các giấy tờ về quyền được sử dụng đất trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 do cơ quan có thẩm quyền cấp trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

- GCNQSDĐ tạm thời được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp hoặc có tên trong Sổ đăng ký ruộng đất, Sổ địa chính trước ngày 15 tháng 10 năm 1993;

- Giấy tờ hợp pháp về thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất hoặc tài sản gắn liền với đất; giấy tờ giao nhà tình nghĩa, nhà tình thương gắn liền với đất;

- Giấy tờ chuyển nhượng quyền sử dụng đất, mua bán nhà ở gắn liền với đất ở trước ngày 15/10/1993 được Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận là đã sử dụng trước ngày 15/10/1993;

- Giấy tờ thanh lý, hóa giá nhà ở gắn liền với đất ở; giấy tờ mua nhà ở thuộc sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật;

- Giấy tờ về quyền sử dụng đất do cơ quan có thẩm quyền thuộc chế độ cũ cấp cho người sử dụng đất;

- Các loại giấy tờ khác được xác lập trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 theo quy định của Chính phủ;

- Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có một trong các loại giấy tờ đề cập trên đây mà trên giấy tờ đó ghi tên người khác, kèm theo giấy tờ về việc chuyển quyền sử dụng đất có chữ ký của các bên có liên quan, nhưng đến trước ngày 1 tháng 7 năm 2014 chưa thực hiện thủ tục chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật và đất đó không có tranh chấp;

- Có bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án, văn bản công nhận kết quả hòa giải thành, quyết định giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành;

- Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 đến ngày 1 tháng 7 năm 2014 mà chưa được cấp Giấy chứng nhận;

- Cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ; đất nông nghiệp được Nhà nước giao để bảo tồn văn hóa dân tộc

¹⁴³ Theo Điều 100, Luật Đất đai năm 2013.

gắn với phong tục, tập quán của dân tộc và đất đó không có tranh chấp, đã được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận là đất sử dụng chung cho cộng đồng.

Sở dĩ gọi những trường hợp trên là những trường hợp có đủ cơ sở để cấp GCNQSDĐ là vì Luật Đất đai năm 2013 quy định nếu chủ thể có một trong các giấy tờ hoặc thuộc một trong các trường hợp đó sẽ được cấp GCNQSDĐ. Chính vì vậy tranh chấp phát sinh đối với loại đất đai này được xử như đối với tranh chấp phát sinh đối với đất đai đã có GCNQSDĐ.

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, ở Bước 3, tòa án là cơ quan có thẩm quyền giải quyết tất cả các loại tranh chấp liên quan đến đất đai cho dù đất đai đã có GCNQSDĐ hay chưa, hay tranh chấp chỉ liên quan tới đất đai hay liên quan tới tài sản gắn liền với đất. Tuy nhiên, để xác định thẩm quyền một cách chính xác cần chia ra hai trường hợp:

- Nếu TCĐĐ mà đương sự đã có GCNQSDĐ hoặc thuộc trường hợp có cơ sở cấp GCNQSDĐ hoặc tranh chấp về tài sản gắn liền đất thì chỉ tòa án mới có quyền giải quyết (phương án 3a).

- Nếu tranh chấp đối với đất đai mà đương sự không có GCNQSDĐ hoặc không thuộc trường hợp có cơ sở cấp Giấy chứng nhận QSDĐ như đề cập trên đây thì đương sự có quyền chọn tòa án (phương án 3a) hoặc cơ quan hành chính nhà nước (phương án 3b) để giải quyết tranh chấp của mình. Việc chọn phương án nào trong trường hợp này hoàn toàn do các bên quyết định.

+ 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.

Tòa án có thẩm quyền xét xử sơ thẩm đối với TCĐĐ là Tòa án nhân dân cấp huyện nơi có đất đai tranh chấp.¹⁴⁴ Tuy nhiên, Tòa án nhân dân cấp tỉnh nơi có đất đai tranh chấp có thể lấy vụ án lên để xét xử sơ thẩm nếu thấy cần thiết hoặc nếu tòa án nhân dân cấp huyện yêu cầu.

Một trong những nguyên tắc giải quyết vụ án dân sự là tôn trọng ý chí của các bên và Tòa án có trách nhiệm tiến hành hòa giải và tạo điều kiện thuận lợi để các

¹⁴⁴ Điều 26, khoản 9, Điều 39, Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015.

đương sự thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ việc dân sự.¹⁴⁵ Nguyên tắc này được áp dụng trong thủ tục xét xử sơ thẩm, theo đó tòa án sơ thẩm có trách nhiệm tiến hành hòa giải giữa các bên tranh chấp trước khi tổ chức xét xử sơ thẩm. Theo quy định của Bộ luật tố tụng dân sự, việc hòa giải giữa các bên sẽ được thẩm phán thụ lý vụ án thực hiện kết hợp với việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ giữa các bên. Sau khi các bên giao nộp, công khai chứng cứ, thẩm phán tiến hành các bước sau để hòa giải tranh chấp:¹⁴⁶

- Thẩm phán phổ biến cho các đương sự về các quy định của pháp luật có liên quan đến việc giải quyết vụ án để các đương sự liên hệ đến quyền, nghĩa vụ của mình, phân tích hậu quả pháp lý của việc hòa giải thành để họ tự nguyện thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ án;

- Nguyên đơn, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ trình bày nội dung tranh chấp, bổ sung yêu cầu khởi kiện; những căn cứ để bảo vệ yêu cầu khởi kiện và đề xuất quan điểm về những vấn đề cần hòa giải, hướng giải quyết vụ án (nếu có);

- Bị đơn, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ trình bày ý kiến của mình đối với yêu cầu của nguyên đơn, yêu cầu phản tố (nếu có); những căn cứ để phản đối yêu cầu của nguyên đơn; những căn cứ để bảo vệ yêu cầu phản tố của mình và đề xuất quan điểm về những vấn đề cần hòa giải, hướng giải quyết vụ án (nếu có);

- Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ trình bày ý kiến của mình đối với yêu cầu của nguyên đơn, bị đơn; trình bày yêu cầu độc lập của mình (nếu có); những căn cứ để phản đối yêu cầu của nguyên đơn, bị đơn; những căn cứ để bảo vệ yêu cầu độc lập của mình và đề xuất quan điểm về những vấn đề cần hòa giải, hướng giải quyết vụ án (nếu có);

- Người khác tham gia phiên họp hòa giải (nếu có) phát biểu ý kiến;

- Sau khi các đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ trình bày hết ý kiến của mình, Thẩm phán xác định những vấn đề các đương sự đã thống nhất, chưa thống nhất và yêu cầu các đương sự trình bày bổ sung về những nội dung chưa rõ, chưa thống nhất;

- Thẩm phán kết luận về những vấn đề các đương sự đã thống nhất, chưa thống nhất.

Trong trường hợp hòa giải thành, thẩm phán chủ trì phiên hòa giải sẽ lập biên bản hòa giải thành giữa các bên. Các bên có 7 ngày kể từ ngày lập biên bản để thay đổi ý kiến. Nếu trong thời hạn đó mà không có bên nào thay đổi ý kiến thì thẩm phán sẽ ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự, theo đó sự thỏa thuận của các bên thông qua hòa giải có hiệu lực thi hành và không thể bị kháng cáo, kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm. Thủ tục giám đốc thẩm cũng chỉ có thể áp dụng để hủy kết quả hòa

¹⁴⁵ Điều 10, Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015.

¹⁴⁶ Điều 210, khoản 4, Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015.

giải thành nếu có căn cứ cho rằng thỏa thuận giữa hai bên là do nhầm lẫn, bị lừa dối, đe dọa, cưỡng ép hoặc vi phạm điều cấm của luật, trái với đạo đức xã hội.¹⁴⁷

Trong trường hợp hòa giải không thành thì thẩm phán thụ lý vụ án sẽ tiếp tục giải quyết và đưa vụ án ra xét xử sơ thẩm. Lúc này, hai bên không còn khả năng chi phối tới việc giải quyết vụ việc mà tòa án, thông qua hội đồng xét xử, là cơ quan tài phán tư pháp đưa ra phán quyết đối với vụ việc thông qua bản án sơ thẩm. Tuy vậy, bản án sơ thẩm chưa có hiệu lực ngay mà các bên có 15 ngày để kháng cáo phúc thẩm. Nếu kháng cáo phúc thẩm được một trong hai bên thực hiện thì nội dung bị kháng cáo sẽ không có hiệu lực pháp luật, mở đường cho việc xét xử phúc thẩm đối với nội dung tương ứng. Tòa án có thẩm quyền xét xử phúc thẩm là tòa án cấp trên trực tiếp của tòa án đã xét xử sơ thẩm. Thủ tục xét xử phúc thẩm cũng là thủ tục tài phán tư pháp. Ở giai đoạn này, tòa án không tiếp tục tiến hành thủ tục hòa giải giữa hai bên tranh chấp.

+ 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 hành chính nhà nước giải quyết TCĐĐ được xác định theo chủ thể tranh chấp như sau (Bước 3b1):¹⁴⁸

- 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.

Thủ tục mà chủ tịch UBND cấp huyện và cấp tỉnh áp dụng để giải quyết TCĐĐ là giống nhau. Khi nhận được đơn yêu cầu giải quyết TCĐĐ, Chủ tịch UBND giao cho cơ quan tham mưu của mình, thường là Sở tài nguyên và môi trường, có trách nhiệm nghiên cứu, tham mưu, giải quyết vụ việc. Cơ quan tham mưu phải tiến hành các hoạt động sau:¹⁴⁹

- Thẩm tra, xác minh vụ việc.

- Tổ chức hòa giải giữa các bên tranh chấp.

- Tổ chức họp các ban, ngành có liên quan để tư vấn giải quyết TCĐĐ (nếu cần thiết) và hoàn chỉnh hồ sơ trình Chủ tịch UBND cùng cấp ban hành quyết định giải quyết TCĐĐ.

Hồ sơ giải quyết TCĐĐ trình Chủ tịch UBND cùng cấp bao gồm:

¹⁴⁷ Điều 212, 213, Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015.

¹⁴⁸ Điều 203, khoản 3, Luật Đất đai năm 2013.

¹⁴⁹ Điều 89, khoản 3, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/4/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013.

- Đơn yêu cầu giải quyết TCĐĐ của các bên;

- Biên bản hòa giải tại UBND cấp xã (Bước 2); biên bản làm việc với các bên tranh chấp và người có liên quan; biên bản kiểm tra hiện trạng đất tranh chấp; biên bản họp các ban, ngành có liên quan để tư vấn giải quyết TCĐĐ đối với trường hợp hòa giải không thành; biên bản hòa giải mà cơ quan tham mưu đã tiến hành trong quá trình giải quyết tranh chấp (Bước 3b1).

- Trích lục bản đồ, hồ sơ địa chính qua các thời kỳ liên quan đến diện tích đất tranh chấp và các tài liệu làm chứng cứ, chứng minh trong quá trình giải quyết tranh chấp;

- Báo cáo đề xuất và dự thảo quyết định giải quyết tranh chấp hoặc dự thảo quyết định hòa giải thành.

Nếu sau bước 3b1 mà một trong các bên hoặc các bên không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp của Chủ tịch UBND tương ứng thì có quyền yêu cầu người có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất lần hai (Bước 3b2). Thời hạn gửi yêu cầu giải quyết tranh chấp đất lần 2 là không quá 30 ngày kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết tranh chấp đất lần đầu. Đối với các xã miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế xã hội khó khăn, đặc biệt khó khăn. Nếu qua các thời hạn trên mà các bên không có đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất lần hai thì quyết định giải quyết tranh chấp đất lần một có hiệu lực thi hành và các bên phải chấp hành quyết định đó.¹⁵⁰

Trường hợp các bên thực hiện quyền yêu cầu giải quyết TCĐĐ lần hai (Bước 3b2) thì một lần nữa họ lại có hai lựa chọn. Nếu giải quyết tranh chấp lần một được thực hiện bởi Chủ tịch UBND cấp huyện nơi có đất tranh chấp thì các bên có thể lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết lần hai là Chủ tịch UBND cấp tỉnh nơi có đất tranh chấp hoặc tòa án nhân dân có thẩm quyền. Nếu cơ quan giải quyết tranh chấp lần một là Chủ tịch UBND cấp tỉnh nơi có đất tranh chấp thì các bên có thể lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp lần hai là Bộ trưởng Bộ TN&MT hoặc tòa án nhân dân có thẩm quyền.

Nếu cơ quan giải quyết TCĐĐ lần hai là Chủ tịch UBND cấp tỉnh thì thủ tục giải quyết TCĐĐ tương tự thủ tục tiến hành ở bước 3b1. Nếu cơ quan giải quyết TCĐĐ lần hai là Bộ trưởng Bộ TN&MT thì thủ tục về cơ bản giống thủ tục giải quyết bởi Chủ tịch UBND cấp tỉnh, chỉ có một điểm khác là Bộ trưởng Bộ TN&MT có thể quyết định thành lập đoàn công tác để tiến hành thẩm tra, xác minh vụ việc tại địa phương nếu cần thiết. Bên cạnh đó việc giải quyết cũng được thực hiện trong phạm vi thẩm quyền và

¹⁵⁰ Điều 90a, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/4/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013, sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 01/2017/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 6 tháng 1 năm 2017 sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai trong đó có Nghị định 43/2014.

chức năng của Bộ TN&MT mà không có thủ tục tham mưu đối với các bộ, ngành khác như thủ tục tham mưu các ban, ngành liên quan ở địa phương.¹⁵¹

Nếu ở lần hai, các bên không lựa chọn cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trực tiếp của cơ quan giải quyết TCĐĐ lần một thì các bên có thể lựa chọn đưa vụ việc ra giải quyết tại tòa án nhân dân có thẩm quyền. Trong trường hợp này, tòa án nhân dân có thẩm quyền là Tòa án nhân dân cấp tỉnh nơi có TCĐĐ và thủ tục giải quyết tại tòa án nhân dân là thủ tục tố tụng hành chính chứ không phải thủ tục tố tụng dân sự,¹⁵² theo đó về thực chất tòa án không phân xử tranh chấp giữa hai bên mà sẽ xem xét tính hợp pháp của quyết định giải quyết tranh chấp lần đầu của Chủ tịch UBND cấp huyện/cấp tỉnh.¹⁵³ Nếu quyết định giải quyết tranh chấp lần đầu là hợp pháp thì tòa án sẽ giữ nguyên quyết định, ngược lại tòa án sẽ tuyên hủy quyết định đó.¹⁵⁴ Thủ tục xét xử chi tiết của tòa án nhân dân cấp tỉnh tương tự thủ tục xét xử đối với các tranh chấp hành chính về đất đai được trình bày tại Mục 2.3.2 dưới đây.

Có thể thấy, thủ tục giải quyết TCĐĐ bởi Chủ tịch UBND từ cấp huyện cho tới Bộ trưởng Bộ TN&MT là một điểm đặc biệt trong cơ chế giải quyết TCĐĐ của Việt Nam so với các loại hình giải quyết tranh chấp khác. Đây là thủ tục giải quyết TCĐĐ, song lại do thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương hoặc Bộ trưởng Bộ TN&MT thực hiện. Trong quá trình giải quyết luôn có bước hòa giải giữa các bên, điều này cho sự kết hợp giữa hòa giải và quyết định bởi một bên thứ ba. Tổng thể quy trình giải quyết mang nặng tính hành chính và không phải là thủ tục tố tụng tư pháp. Sự tham gia của các chuyên gia đất đai độc lập khá hạn chế. Quy định của pháp luật hiện hành cho thấy trong thủ tục giải quyết TCĐĐ ở cả vòng một và vòng hai, các cơ quan hành chính nhà nước không quá chú trọng tới ý kiến lập luận của các bên để đưa ra quyết định cuối cùng.¹⁵⁵

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.

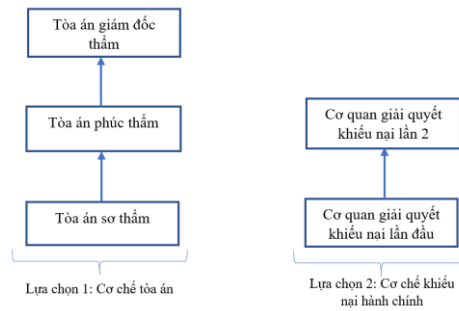
¹⁵¹ Điều 90, Khoản 3, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/4/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013.

¹⁵² Điều 203, khoản 3, Luật Đất đai năm 2013; Điều 32, Luật tố tụng hành chính năm 2015.

¹⁵³ Điều 193, khoản 1, Luật tố tụng hành chính năm 2015.

¹⁵⁴ Điều 193, khoản 2, điểm b, Luật tố tụng hành chính năm 2015.

¹⁵⁵ Xem điều 89, 90, 90a, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/4/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013, sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 01/2017/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 6 tháng 1 năm 2017 sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai trong đó có Nghị định 43/2014.



Hình minh họa 8: Các cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai

Luật Đất đai năm 2013 quy định khi có tranh chấp hành chính về đất đai thì chủ thể đi kiện (sau đây gọi là “nguyên đơn hành chính”) có thể chọn một trong hai cách (Hình minh họa 8): Cơ chế giải quyết bằng tòa án hoặc Cơ chế giải quyết bằng các cơ quan hành chính. Nếu chọn cơ chế giải quyết bằng tòa án, quá trình giải quyết sẽ được điều chỉnh bởi Luật tố tụng hành chính năm 2015; nếu chọn cách thứ hai, các cơ quan hành chính nhà nước sẽ áp dụng Luật khiếu nại năm 2011 để giải quyết. Chủ thể đi kiện chỉ được chọn một trong hai phương án trên. Trong trường hợp có nhiều chủ thể đi kiện, có người đưa vụ kiện ra tòa án, có người lại đưa vụ kiện ra cơ quan hành chính thì thẩm quyền giải quyết được xác định như sau:

- Nếu người lựa chọn tòa án và người lựa chọn cơ quan hành chính có quyền lợi độc lập với nhau thì đó là hai vụ việc riêng biệt được giải quyết bởi hai cơ chế tương ứng riêng biệt.
- Nếu người lựa chọn tòa án và người lựa chọn cơ quan hành chính có quyền lợi không độc lập nhau, không thể tách rời thành hai vụ việc riêng biệt thì tòa án, chứ không phải cơ quan hành chính, là cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ việc.¹⁵⁶

* 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.

Theo Luật tố tụng hành chính, thẩm quyền xét xử sơ thẩm đối với vụ án hành chính được xác định căn cứ vào đặc điểm của cơ quan hành chính nhà nước bị khởi kiện. Nếu quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện do cơ quan hành chính nhà nước từ cấp huyện trở xuống thì vụ kiện do tòa án nhân dân cấp huyện giải quyết.¹⁵⁷ Nếu quyết định hành chính, hành vi hành chính do cơ quan từ cấp Chủ tịch UBND cấp huyện, UBND cấp huyện trở lên ban hành thì thẩm quyền xét xử sơ thẩm thuộc về tòa án nhân dân cấp tỉnh nơi có cơ quan hành chính nhà nước đó.¹⁵⁸ Trong quá trình tiến hành các thủ tục để chuẩn bị xét xử sơ thẩm, tòa án sơ thẩm phải tổ chức thủ tục đối thoại giữa chủ thể đi kiện và cơ quan hành chính nhà nước bị kiện. Về thực chất, đây là

¹⁵⁶ Điều 33, khoản 3, Luật tố tụng hành chính năm 2015.
¹⁵⁷ Điều 31, khoản 1, Luật tố tụng hành chính năm 2015.
¹⁵⁸ Điều 32, Luật tố tụng hành chính năm 2015.

thủ tục hòa giải giữa hai bên tranh chấp bởi nội dung và các bước tiến hành đối thoại cũng tương tự thủ tục hòa giải trong giải quyết tranh chấp dân sự. Luật tổ tụng hành chính năm 2015 cũng xác định “đối thoại” là một nguyên tắc trong giải quyết tranh chấp hành chính, việc đối thoại cũng phải bảo đảm công khai, dân chủ, tôn trọng ý kiến của đương sự; không được ép buộc các đương sự thực hiện việc giải quyết vụ án hành chính trái với ý chí của họ.

Cũng giống như hòa giải trong giải quyết tranh chấp dân sự, thủ tục đối thoại trong giải quyết tranh chấp hành chính, trong đó có giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai, cũng được kết hợp trong phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ. Sau khi tiếp nhận và công khai chứng cứ, thẩm phán chủ trì phiên họp tiến hành thủ tục đối thoại giữa các bên, bao gồm những bước tương tự thủ tục hòa giải:¹⁵⁹

- Trước tiên, thẩm phán phổ biến cho đương sự biết các quy định của pháp luật có liên quan đến việc giải quyết vụ án để các bên liên hệ đến quyền, nghĩa vụ của mình, phân tích hậu quả pháp lý của việc đối thoại để họ tự nguyện thống nhất với nhau về việc giải quyết vụ án;

- Người khởi kiện trình bày bổ sung về yêu cầu khởi kiện, những căn cứ để bảo vệ yêu cầu khởi kiện và đề xuất quan điểm của người khởi kiện về hướng giải quyết vụ án (nếu có);

- Người bị kiện trình bày bổ sung ý kiến về yêu cầu của người khởi kiện, những căn cứ ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính bị khởi kiện và đề xuất hướng giải quyết vụ án (nếu có);

- Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án trình bày bổ sung và đề xuất ý kiến giải quyết phần liên quan đến họ (nếu có);

- Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự hoặc người khác tham gia phiên họp đối thoại (nếu có) phát biểu ý kiến;

- Tùy từng trường hợp, Thẩm phán yêu cầu đương sự nêu văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính có liên quan để đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện, đồng thời kiểm tra hiệu lực pháp luật của văn bản đó. Thẩm phán có thể phân tích để các đương sự nhận thức đúng về nội dung văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính có liên quan để họ có sự lựa chọn và quyết định việc giải quyết vụ án;

- Sau khi các đương sự trình bày hết ý kiến của mình, Thẩm phán xác định những vấn đề các bên đã thống nhất, những vấn đề chưa thống nhất và yêu cầu các bên đương sự trình bày bổ sung về những nội dung chưa rõ, chưa thống nhất;

- Thẩm phán kết luận về những vấn đề các bên đương sự đã thống nhất và những vấn đề chưa thống nhất.

¹⁵⁹ Điều 138, khoản 4, Luật tổ tụng hành chính năm 2015.

Kết quả đối thoại giữa các bên được tòa án xử lý như sau:¹⁶⁰

- Trường hợp qua đối thoại mà người khởi kiện vẫn giữ yêu cầu khởi kiện, người bị kiện giữ nguyên quyết định, hành vi bị khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập vẫn giữ nguyên yêu cầu thì Thẩm phán tiến hành các thủ tục để mở phiên tòa xét xử vụ án.

- Trường hợp qua đối thoại mà người khởi kiện tự nguyện rút đơn khởi kiện thì Thẩm phán lập biên bản về việc người khởi kiện tự nguyện rút đơn khởi kiện, ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu của người khởi kiện. Người khởi kiện được quyền khởi kiện lại vụ án nếu thời hiệu khởi kiện vẫn còn.

- Trường hợp qua đối thoại mà người bị kiện cam kết sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ quyết định bị khởi kiện hoặc chấm dứt hành vi hành chính bị khởi kiện và người khởi kiện cam kết rút đơn khởi kiện thì Tòa án lập biên bản về việc cam kết của đương sự. Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày lập biên bản, người bị kiện phải gửi cho Tòa án quyết định hành chính mới hoặc thông báo về việc chấm dứt hành vi hành chính bị khởi kiện và người khởi kiện phải gửi cho Tòa án văn bản rút đơn khởi kiện. Hết thời hạn này mà một trong các đương sự không thực hiện cam kết của mình thì Thẩm phán tiến hành các thủ tục để mở phiên tòa xét xử vụ án.

- Trường hợp nhận được quyết định hành chính mới hoặc văn bản rút đơn khởi kiện thì Tòa án phải thông báo cho các đương sự khác biết. Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được thông báo của Tòa án, nếu các đương sự không có ý kiến phản đối thì Thẩm phán ra quyết định công nhận kết quả đối thoại thành, đình chỉ việc giải quyết vụ án và gửi ngay cho đương sự, Viện kiểm sát cùng cấp. Quyết định này có hiệu lực thi hành ngay và không bị kháng cáo, kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm; trường hợp có căn cứ cho rằng nội dung các bên đã thống nhất và cam kết là do bị nhầm lẫn, lừa dối, đe dọa hoặc trái pháp luật, trái đạo đức xã hội thì quyết định của Tòa án có thể được xem xét lại theo thủ tục giám đốc thẩm.

Trong trường hợp các bên đối thoại không thành hoặc không đồng ý với kết quả đối thoại thì thẩm phán thụ lý vụ án sẽ tiếp tục tiến hành các thủ tục để đưa vụ án ra xét xử sơ thẩm. Khi đó hội đồng xét xử sẽ đưa ra phán quyết đối với tranh chấp một cách khách quan, độc lập với các bên. Tuy vậy, ngay trong quá trình đang diễn ra phiên xét xử sơ thẩm, các bên vẫn có quyền đề nghị Hội đồng xét xử tạm ngừng phiên tòa để hai bên đối thoại với nhau. Nếu hai bên đối thoại thành công thì tòa án sẽ công nhận kết quả đối thoại.¹⁶¹ Bản chất của xét xử theo thủ tục tố tụng hành chính là chỉ xem xét về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện chứ không xem xét tính hợp lý của các quyết định hành chính, hành vi hành chính. Điều đó có nghĩa là đối với tranh chấp hành chính về đất đai hội đồng xét xử chỉ đưa ra phán quyết về việc quyết định hành chính, hành vi hành chính đối với đất đai bị kiện có hợp pháp về nội dung và hình thức hay không; tòa án không xem xét liệu biện pháp tác động về mặt

¹⁶⁰ Điều 139, Luật tố tụng hành chính năm 2015.

¹⁶¹ Điều 187, khoản 1, điểm đ, Luật tố tụng hành chính năm 2015.

hành chính đối với đất đai thực hiện qua quyết định hành chính, hành vi hành chính đó có hợp lý hay không.¹⁶²

Bản án hành chính sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật ngay để cho các bên có 15 ngày để kháng cáo hoặc viện kiểm sát kháng nghị. Nếu quyền kháng cáo, kháng nghị được thực hiện thì tòa án sẽ tiến hành các thủ tục chuẩn bị xét xử phúc thẩm, đây là thủ tục xét xử lại vụ án đối với các nội dung bị kháng cáo, kháng nghị. Tòa án có thẩm quyền xét xử phúc thẩm là tòa án cấp trên của tòa án đã xét xử sơ thẩm. Về cơ bản, các bước tố tụng trong giai đoạn xét xử phúc thẩm giống với giai đoạn xét xử sơ thẩm. Tuy nhiên, ở giai đoạn này các bên không còn cơ hội đối thoại để tự giải quyết tranh chấp của mình giống như giai đoạn xét xử sơ thẩm.

* 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.¹⁶³ 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.

Ở bước thứ nhất, cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu chính là cơ quan hành chính đã ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính đang bị khiếu nại.¹⁶⁴ Thời hạn để giải quyết khiếu nại lần đầu là không quá 30 ngày đối với vụ việc bình thường, 45 ngày đối với vụ việc phức tạp. Trường hợp ở vùng sâu vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn có thể kéo dài tương ứng là 15 ngày.¹⁶⁵ Theo quy định của Luật khiếu nại năm 2011, trong quá trình giải quyết khiếu nại, cơ quan bị khiếu nại cũng phải tự tổ chức đối thoại với người khiếu nại. Tuy nhiên, việc đối thoại này hoàn toàn khác với đối thoại được thực hiện trong tố tụng hành chính. Trong tố tụng hành chính, tòa án – một cơ quan trung gian – đứng ra tổ chức đối thoại giữa chủ thể đi kiện và chủ thể bị kiện; còn trong thủ tục giải quyết khiếu nại, chủ thể bị kiện tổ chức đối thoại với chủ thể đi kiện. Chính vì vậy mà “đối thoại” trong giải quyết khiếu nại không

¹⁶² Điều 191, khoản 3, Luật tố tụng hành chính năm 2015.

¹⁶³ Điều 2, khoản 1, Luật tố tụng hành chính năm 2011.

¹⁶⁴ Các điều từ 17-23, Luật tố tụng hành chính năm 2011.

¹⁶⁵ Điều 28, Luật khiếu nại năm 2011.

phải là thủ tục hòa giải để hai bên tự tìm giải pháp cho tranh chấp của mình mà chỉ là việc cơ quan hành chính nhà nước bị kiện gặp gỡ để làm rõ nội dung khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và hướng giải quyết khiếu nại.¹⁶⁶ Bản thân kết quả đối thoại không đóng vai trò quyết định mà chỉ là một trong những căn cứ để giải quyết vụ việc. Trong mọi trường hợp, cơ quan hành chính nhà nước bị khiếu nại mới là người quyết định giải quyết khiếu nại, tức là tranh chấp hành chính, theo hướng nào.¹⁶⁷

Trong vòng 30 ngày kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc kể từ ngày có quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, người khiếu nại có quyền yêu cầu giải quyết khiếu nại lần hai. Lưu ý là nếu không đồng ý với kết quả giải quyết khiếu nại lần đầu thì người khiếu nại có quyền tiếp tục khiếu nại lần hai hoặc đưa vụ kiện ra tòa dưới dạng một vụ án hành chính.¹⁶⁸ Trong trường hợp kiện ra tòa án, thủ tục tố tụng hành chính sẽ được áp dụng để giải quyết tranh chấp. Trong trường hợp khiếu nại lần hai, cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai là cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trực tiếp của cơ quan hành chính bị khiếu nại. Thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai là 45 ngày kể từ ngày thụ lý, nếu vụ việc phức tạp thì có thể kéo dài 60 ngày, trường hợp ở vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn là 60 ngày đối với vụ việc bình thường và 70 ngày đối với vụ việc phức tạp.¹⁶⁹ Thủ tục giải quyết khiếu nại lần hai về cơ bản giống với thủ tục giải quyết khiếu nại lần đầu. Cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai cũng phải tổ chức đối thoại với người khiếu nại và sau đó ra quyết định giải quyết khiếu nại. Cả quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai đều chỉ phát sinh hiệu lực sau 30 ngày, đối với vùng sâu vùng xa đi lại khó khăn thì sau 45 ngày, kể từ ngày ra quyết định. Trong khoảng thời gian đó, nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai, người khiếu nại có quyền khởi kiện ra tòa để xét xử theo thủ tục tố tụng hành chính.¹⁷⁰

Như vậy, về bản chất cơ chế giải quyết theo thủ tục khiếu nại là trao cho cơ quan hành chính quyền giải quyết vụ kiện. Điều này thoạt nhìn có vẻ vô lý vì cơ quan hành chính đó hoặc chính là cơ quan bị kiện hoặc là cơ quan cấp trên trực tiếp của cơ quan bị kiện. Lý do có lẽ nằm ở chỗ các cơ quan hành chính nhà nước ở đây là những cơ quan chuyên môn trong lĩnh vực mà họ quản lý. Họ là người hiểu rõ nhất các tình tiết liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính mà họ ban hành hoặc thực hiện, do đó nếu phát hiện có sai sót thì họ là người có thể khắc phục nhanh nhất. Tuy nhiên, bởi vì họ đồng thời là một bên có lợi ích trong tranh chấp nên pháp luật về khiếu nại hành chính cũng quy định trong trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết của cơ quan hành chính thì người khiếu nại luôn có quyền chuyển hướng lựa chọn phương án giải quyết tranh chấp của mình tại tòa án theo thủ tục tố tụng hành chính.

¹⁶⁶ Xem điều 30, Luật khiếu nại năm 2011.

¹⁶⁷ Điều 31, Luật khiếu nại năm 2011.

¹⁶⁸ Điều 33, Luật khiếu nại năm 2011.

¹⁶⁹ Điều 37, Luật khiếu nại năm 2011.

¹⁷⁰ Điều 42, 44, Luật khiếu nại năm 2011.

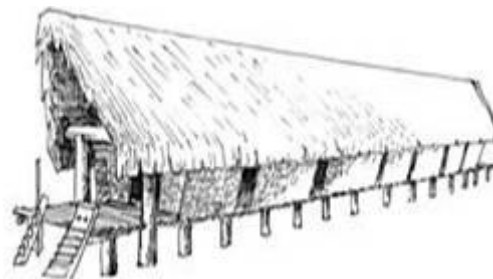
Kết luận Chương II

Nghiên cứu về thực trạng chính sách, pháp luật và luật tục về đất đai, giải quyết TCĐĐ vùng Tây Nguyên có thể rút ra một số kết luận sau:

- Về chính sách pháp luật về đất đai ở Tây Nguyên cho tới nay vẫn chú trọng sử dụng đất đai cho mục đích sản xuất nông nghiệp với các cây chủ lực là cà phê, cao su và các loại cây nông nghiệp khác và mục đích bảo tồn, phát triển rừng. Sự hình thành các chủ thể lớn sử dụng đất rừng như các nông, lâm trường, các BQLR là đặc điểm của Tây Nguyên trong suốt thời gian vừa qua. Bên cạnh đó các nhóm chính sách có ảnh hưởng trực tiếp tới sở hữu đất đai vùng Tây Nguyên là chính sách liên quan tới di dân, kinh tế mới và chính sách định canh, định cư.

- Luật tục Tây Nguyên được hình thành từ lâu đời, cho đến nay đã phần nào mai một song vẫn còn ảnh hưởng lớn trong tư duy và hành xử của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ về đất đai. Trong luật tục có một số giá trị có thể đúc rút và sử dụng để nâng cao hiệu quả giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay. Những cơ chế giải quyết TCĐĐ 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 tiến bộ cần được nhận thức rõ, phát huy và kế thừa bởi nó cũng phù hợp với những giá trị được đề cao trong hệ thống giải quyết tranh chấp hiện đại.

- Cơ chế giải quyết TCĐĐ theo quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam gồm nhiều công đoạn, với sự tham gia của nhiều chủ thể phối hợp với nhau một cách khá phức tạp. Các công đoạn bao gồm nhiều bước, trong đó chú trọng yếu tố hòa giải ban đầu. Vai trò của các cơ quan hành chính, đặc biệt là UBND cấp xã, và tòa án thể hiện đậm nét trong cơ chế giải quyết TCĐĐ hiện hành. Các cơ chế giải quyết vừa mang tính hành chính, vừa mang tính tư pháp. Trong một số trường hợp, cơ quan hành chính ở địa phương có vai trò phân xử TCĐĐ giống như tòa án.

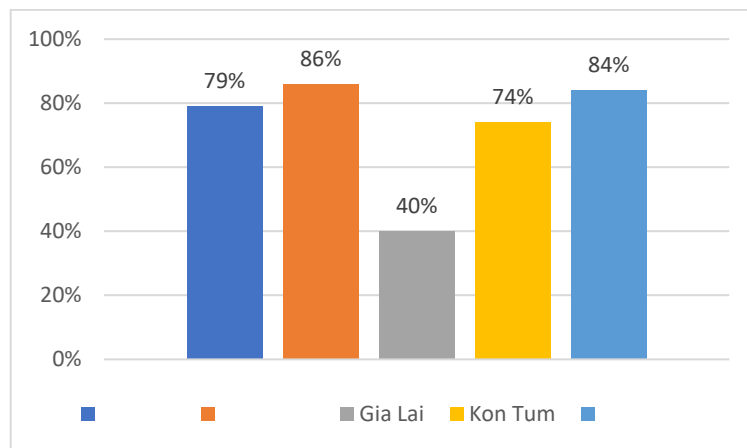


CHƯƠNG III: THỰC TRẠNG TCĐĐ VÀ GIẢI QUYẾT TCĐĐ Ở TÂY NGUYÊN

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.

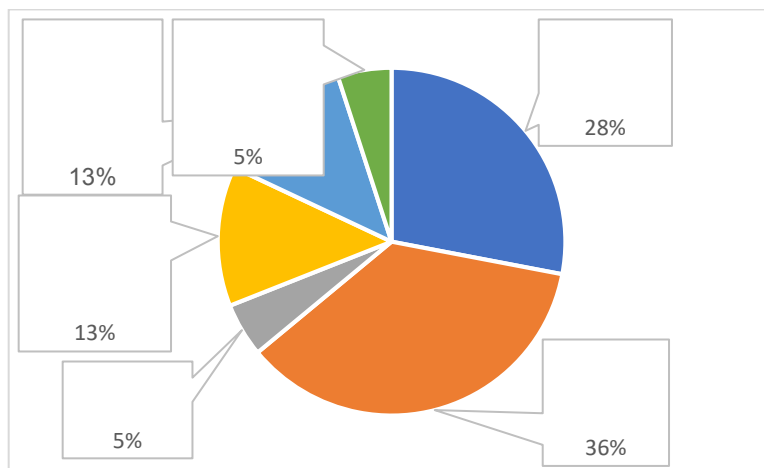
Biểu đồ 1 cho thấy tình trạng TCĐĐ phổ biến nhất ở Đắk Nông, Lâm Đồng, Đắk Lắk với tỷ lệ người được hỏi nhận biết có TCĐĐ đều tiệm cận và vượt 80%. Ở Gia Lai, TCĐĐ ít phổ biến hơn các tỉnh còn lại với 40% người được hỏi cho biết họ nhận thấy có TCĐĐ ở địa phương. Số liệu khảo sát bằng bảng hỏi này cũng tương đồng với dữ liệu thu thập được thông qua phỏng vấn sâu.



Biểu đồ 1: Tỷ lệ người dân từng tỉnh ở Tây Nguyên nhận biết về TCĐĐ ở khu vực mình sinh sống

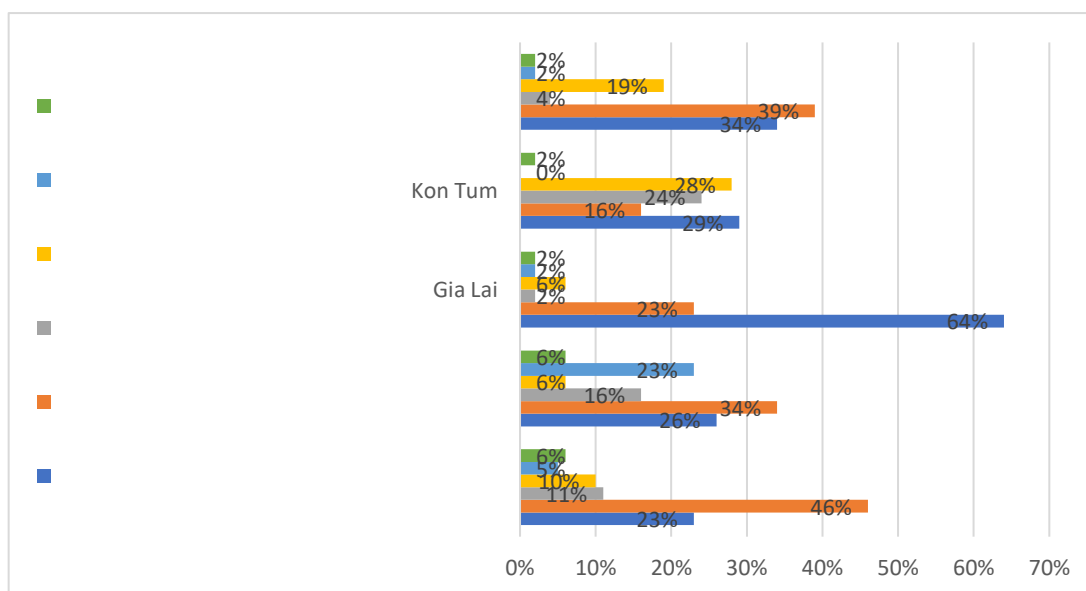
Nếu xét theo nội dung TCĐĐ (Biểu đồ 2), các tranh chấp phổ biến nhất là tranh chấp về quyền sử dụng đất (36% người được hỏi cho rằng ở địa phương có tranh chấp về vấn đề này). Tranh chấp về ranh giới sử dụng đất chiếm 28% là loại TCĐĐ phổ biến thứ hai ở Tây Nguyên theo cảm nhận của người dân. Loại tranh 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.



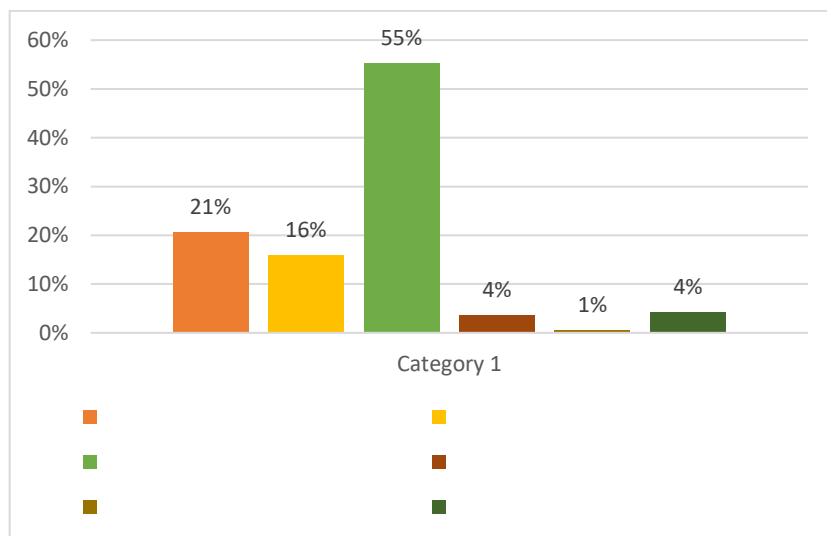
Biểu đồ 2: Mức độ phổ biến của các loại TCĐĐ ở Tây Nguyên theo cảm nhận của người dân xếp theo nội dung tranh chấp

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 (Biểu đồ 3). 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 (Biểu đồ 1) 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.



Biểu đồ 3: Tỷ lệ nhận biết TCĐĐ theo tỉnh và đối tượng tranh chấp

Trong khi có 75% người dân Tây Nguyên được hỏi thì có 14,4% cho biết họ trực tiếp tham gia vào các TCĐĐ, như vậy là cứ 20 người dân Tây Nguyên thì có 3 người đang trực tiếp có TCĐĐ. Biểu đồ 4 cho thấy 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, trong Biểu đồ 4, 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 TCĐĐ 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 TCĐĐ ở Tây Nguyên.



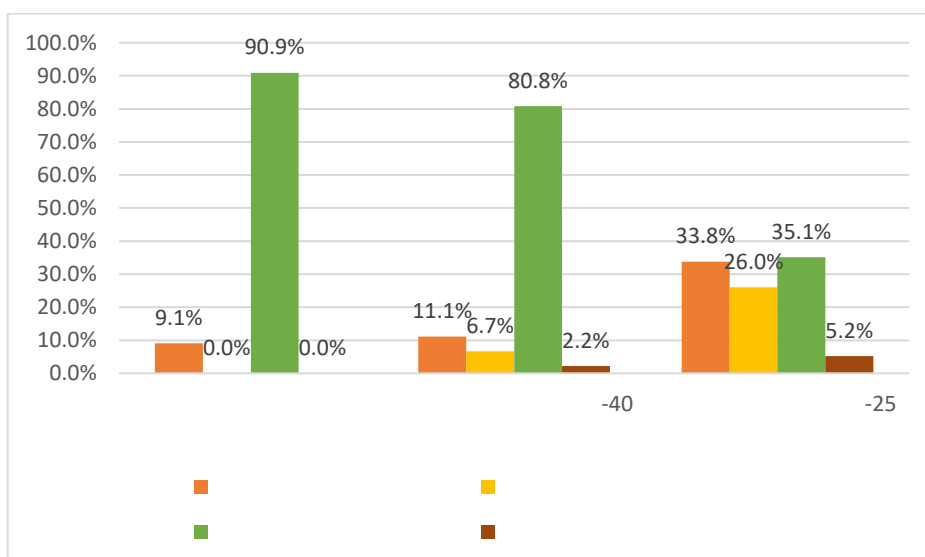
Biểu đồ 4: TCĐĐ Tây Nguyên tính theo loại đất tranh chấp

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% TCĐĐ 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 TCĐĐ nơi đây, bởi khi người dân đã sử dụng đất một thời gian dài thì họ sẽ có quan niệm mạnh mẽ về 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 (Biểu đồ 5). 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 hàng 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 thời gian sử dụng đất nhiều hay ít thì TCĐĐ 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.

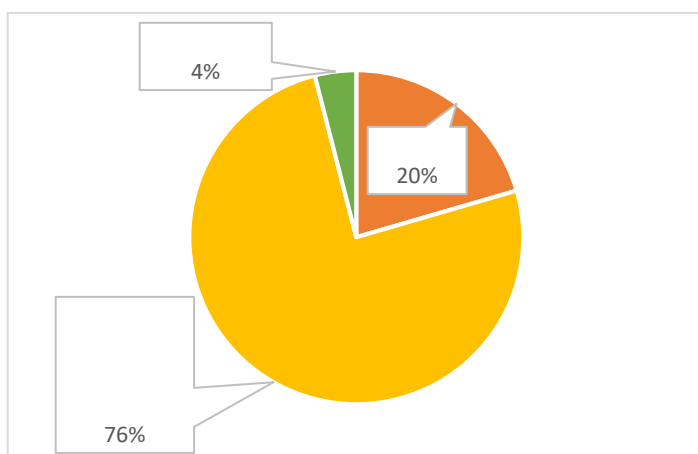
- *Thứ hai*, người dân có thời gian sử dụng đất ở Tây Nguyên từ 10 – 25 năm là những người đến định cư ở đây vào khoảng những năm 1995 – 2010. Đây là khoảng thời gian bùng nổ di dân tự do và nhiều vấn đề nóng về đất đai ở khu vực Tây Nguyên. Sự phổ biến trong tranh chấp cả đất ở, đất sản xuất cho thấy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



Biểu đồ 5: Tỷ lệ TCĐĐ theo loại đất và thời gian sử dụng đất

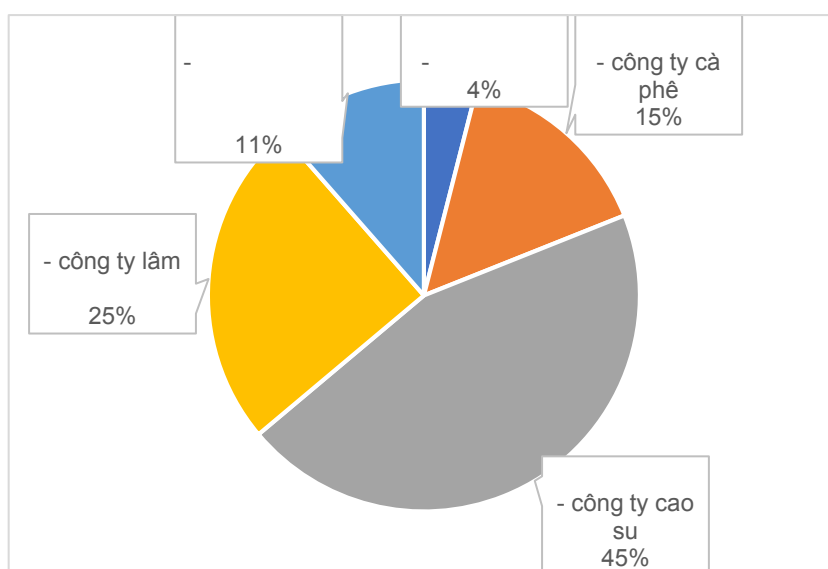
Quy chiếu theo nghề nghiệp của người dân Tây Nguyên có TCĐĐ thì tuyệt đại bộ phận TCĐĐ ở Tây Nguyên là của nông dân (chiếm 92,7%). Các thành phần khác như tiểu thương, làm thuê tự do, nhân viên nhà nước, lực lượng vũ trang, nội trợ ... chỉ chiếm 7,8% trong tổng số TCĐĐ. Một lần nữa TCĐĐ của người nông dân cũng chủ yếu là tranh chấp về đất sản xuất nông nghiệp (chiếm 76%), tiếp đến là tranh chấp về đất ở (Biểu đồ 6). 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 đa số người Tây Nguyên và tình hình ổn định an ninh trật tự ở khu vực này.



Biểu đồ 6: Tỷ lệ TCĐĐ liên quan tới các loại đất mà người nông dân Tây Nguyên đang sử dụng

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%). 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 nông nghiệp, công ty lâm nghiệp. Đây cũng là những tranh chấp thường trở nên phức tạp, kéo dài và khó giải quyết dứt điểm.



Biểu đồ 7: Tỷ trọng các loại hình TCĐĐ căn cứ trên chủ thể tranh chấp theo xếp loại của người dân

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

TCĐĐ giữa người dân với người dân ở Tây Nguyên tuy không phải là dạng TCĐĐ phổ biến nhất song cũng tồn tại dưới nhiều hình thức khá phong phú, trong đó có các hình thức TCĐĐ chung vừa có các hình thức tranh chấp đặc thù. Trong những năm gần đây tranh chấp đất thuộc loại này có xu hướng gia tăng, thể hiện rõ nhất qua số liệu xét xử của tòa án ở Đắk Lắk và Đắk Nông.

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 canh của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ. Một trong những tập quán lâu đời của hầu hết các đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ Tây Nguyên là tập quán luân canh, hay còn gọi là “luân canh - chuyển khoảnh”. Từ xa xưa một hộ gia đình đồng bào tại chỗ ở Tây Nguyên không chỉ canh tác trên một mảnh đất mà họ thường phát rẫy trên nhiều mảnh đất. Tuy nhiên, các mảnh rẫy không được canh tác đồng thời mà luân phiên nhau, cứ sau khoảng thời gian từ 3-7 năm họ lại chuyển sang khoảnh khác và cứ luân phiên như vậy. Mục đích của tập quán này là để cho mảnh đất tự phục hồi sự màu mỡ một cách tự nhiên. Tuy vậy, quá trình không canh tác một vài năm, cây cối mọc trên mảnh rẫy làm cho nó giống như đất không có chủ. Đồng bào dân tộc tại chỗ luôn có cách đánh dấu khoảnh đất của họ cũng như nhận biết rẫy luân canh của người khác một cách chính xác cho dù đã không canh

tác nhiều năm. Đối với người nơi khác đến thì không như vậy, họ có thể nghĩ rằng mảnh đất đó đang bỏ hoang và phát rẫy, canh tác trên đó. Sau một thời gian người đồng bào dân tộc tại chỗ là người luân canh miêng đất quay lại thì thấy mảnh rẫy đang có người khác canh tác, trồng cây trên đó và từ đó phát sinh tranh chấp. Trong quan niệm của đồng bào dân tộc tại chỗ, đất luân canh là đất có chủ và họ là người có quyền đối với đất. Trường hợp tranh chấp như vậy không phải là hiếm ở Tây Nguyên. Một trong những vụ việc điển hình xảy ra ở Thành phố Gia Nghĩa, tỉnh Đắk Nông. Bà Hơ Mông dân tộc Mnông là người dân tộc thiểu số tại chỗ có mảnh đất luân canh ở xã Đắk Nia rộng khoảng 2 ha. Sau một thời gian không canh tác, ông Đỗ Văn Chiến là người Kinh cho là đất không có chủ nên đến phát rẫy, trồng cây trên đó. Năm 2019 khi bà Hơ Mông phát hiện ra thì đất đã được trồng cây lâu năm trên đó và thậm chí ông Đỗ Văn Chiến đã được UBND Thị xã Gia Nghĩa lúc đó cấp sổ đỏ. Bà Hơ Mông kiện ra UBND thị xã yêu cầu trả lại đất cho mình. Vào thời điểm khảo sát, vụ việc đang được UBND thị xã (nay là UBND thành phố Gia Nghĩa) thụ lý giải quyết.

- *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. Nói cách khác, xét về mặt pháp lý, mảnh đất tranh chấp nằm trong phạm vi GCNQSDĐ hoặc đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cho một tổ chức, thường là các công ty nông, lâm nghiệp, BQLR. Vì một lý do nào đó đất đã được canh tác bởi các cá nhân, hộ dân nhưng các cá nhân, hộ dân này không có giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất hợp pháp đối với đất, song họ đang canh tác trên đất đó và có tranh chấp với nhau. Kết quả phỏng vấn sâu cho thấy các tranh chấp đất loại này diễn ra nhiều nhất ở Đắk Nông. Ví dụ ở xã Đắk Som, Huyện Đắk Glong có trường hợp một người dân tộc HMông vào phát rẫy trên đất do xã quản lý từ năm 2001. Sau đó người này đưa em vào và chia đất đã phát rẫy cho người em cùng phát. Tuy nhiên sau đó hai anh em phát sinh mâu thuẫn và người anh không chia đất cho em nữa. Như vậy hai anh em là người trực tiếp có lợi ích liên quan tới đất, thực chất đang canh tác trên đất nhưng những lợi ích đó xét về mặt pháp lý là không hợp pháp bởi đất thuộc quyền quản lý của xã. Trường hợp điển hình thứ hai xảy ra ở thôn 4, xã Quảng Tâm, huyện Tuy Đức. Trên địa bàn xã có lâm phần được giao cho Lâm trường Quảng Trục quản lý. Tuy nhiên, trên lâm phần này từ lâu đã có người dân canh tác. Năm 2015, Lâm trường Quảng Trục lấy đất trong phạm vi lâm phần mà người khác đang canh tác để cấp cho viên chức của mình, từ đó phát sinh tranh chấp giữa người được Lâm trường cấp đất và người dân đang canh tác thực tế. Vấn đề đặt ra là Lâm trường không có quyền cấp đất và như vậy cả hai bên tranh chấp đều không có quyền hợp pháp đối với đất. Một trường hợp khác xảy ra ở xã Eawer, huyện Buôn Đôn, tỉnh Đắk Lắk. Xã Eawer có một phần diện tích đất lâm nghiệp được giao cho UBND xã quản lý. Tuy trên giấy tờ là đất lâm nghiệp song trên thực tế đã có người dân canh tác nông nghiệp. Năm 2016 có người đồng bào dân tộc tại chỗ kiện lên ủy ban xã đòi lại đất với lý do đó là đất luân canh của

gia đình. Như vậy cả người kiện và người bị kiện đều không có cơ sở để đòi đất bởi đất đang tranh chấp lại thuộc quyền quản lý hợp pháp của UBND xã.

- *Thứ ba*, tranh chấp về việc đất bị cấp trùng số đo hoặc cấp nhầm số đo. Tranh chấp thuộc dạng này xảy ra khi một người khi đến cơ quan nhà nước làm thủ tục thực hiện quyền của mình đối với đất thì phát hiện ra GCNQSDĐ đối với mảnh đất đó đã được cấp cho một người khác. Ví dụ trên địa bàn xã Đắc Nĩa, Thành phố Gia Nghĩa có trường hợp hai anh em có 1 mảnh đất. Năm 2004 người anh bán mảnh đất đó cho 1 người nhưng người này chưa đi làm sổ đỏ và cũng mua để đầu tư chứ không sử dụng. Đến năm 2016, người em bán mảnh đất cho 4 người khác. Sau đó người mua đầu tiên làm thủ tục và được cấp GCNQSDĐ. Đến khi 4 người mua sau đi làm sổ đỏ thì phát hiện ra đất đã được cấp sổ đỏ cho người khác. Các trường hợp tranh chấp tương tự xảy ra khi người sinh sống trên đất nhưng GCNQSDĐ lại được cấp cho người khác. Có những trường hợp người có GCNQSDĐ trong tay nhưng không biết đất trong sổ đỏ đó đang nằm ở đâu. Những tranh chấp do nhầm, lỗi liên quan tới việc cấp GCNQSDĐ như vậy xảy ra khá phổ biến trên địa bàn các tỉnh Tây Nguyên.

- *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 Đắc 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. Tranh chấp thuộc loại này xảy ra khi một người mua đất theo thực tế. Sau khi mua xong người mua đo diện tích mảnh đất trên thực tế không khớp với diện tích đất ghi trong GCNQSDĐ, từ đó cho rằng người bán không trung thực hoặc đã cắt lại đất cho người khác, ví dụ năm 2018 Tòa án nhân dân huyện Đắc Hà đã thụ lý một vụ kiện dân sự mà đất cấp trên GCNQSDĐ ghi diện tích 1000 m² song diện tích thực đo được chỉ có 900 m², người mua một phần nghi đất của mình bị nhà hàng xóm lấn chiếm, một phần nghi người bán không trung thực. Trên thực tế những trường hợp như vậy có thể xảy ra là đất không bị chiếm và người bán cũng không lừa dối người mua. Vấn đề ở đây là diện tích ghi trên GCNQSDĐ đã bị sai so với diện tích đất thực tế. Một dạng sai khác trong GCNQSDĐ rất phổ biến ở Tây Nguyên là sai về ranh giới đất. Cụ thể, ranh giới giữa các mảnh đất trên thực địa thường không phải là những đường thẳng, thậm chí men

theo các ranh giới tự nhiên như khe đồi, khe suối ... Tuy nhiên khi vào sổ đỏ thì các mảnh đất liền kề lại có ranh giới thẳng như kẻ chỉ. Nếu vẫn là những người chủ trước đây đang canh tác thì đó không phải là vấn đề lớn do họ đều đã biết rõ ranh giới thực sự đất của mình đến đâu. Tuy nhiên, khi đất được chuyển nhượng thì sẽ phát sinh vấn đề lớn bởi người mua chắc chắn sẽ căn cứ vào GCNQSDĐ để xác định phạm vi đất của mình.

- *Thứ sáu*, tranh chấp giữa người dân và cộng đồng liên quan tới đất rừng hoặc đất công. Tranh chấp dạng này phát sinh khi người dân di cư tự do từ nơi khác tới và khai phá, canh tác trên đất đang được giao cho một cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ quản lý. Loại tranh chấp này tuy không phổ biến song cũng đã xảy ra và mang nhiều đặc thù của Tây Nguyên. Trường hợp xảy ra tại thành phố Gia Nghĩa, tỉnh Đắk Nông. Năm 2007, theo một dự án giao khoán cho cộng đồng bảo vệ rừng do Đại học Tây nguyên thực hiện, hai bon của người dân tộc tại chỗ là Bon Đ'Giêng và Bon K'Sóc được giao khoán để quản lý đất rừng nguyên sinh cạnh bon. Hai bon đã thành lập một đội để quản lý khu rừng này. Vào khoảng năm 2010-2011 có tình trạng đồng bào dân tộc HMông từ phía bắc di cư tự do vào xâm lấn khu rừng trên xảy ra tranh chấp với hai bon. Cho đến nay tranh chấp chưa được giải quyết xong và hiện vẫn có người di cư tự do canh tác cả phê, trong khi trên giấy tờ vẫn là đất lâm nghiệp. Trong trường hợp này còn một yếu tố gây phức tạp trong giải quyết tranh chấp, đó là khoảnh rừng được giao cho hai bon Đ'Giêng và K'Sóc trên thực tế lại không trùng hợp với văn tự pháp lý. Khu rừng được giao cho hai bon trên thực tế lại nằm đối diện với khu rừng được chỉ ra trong giấy tờ giao đất. Hình thức khác của tranh chấp đất công là tranh chấp do GCNQSDĐ đối với đất công cấp nhằm cho hộ gia đình. Năm 1987, Hợp tác xã nông nghiệp Hòa An III, xã Hòa An, huyện Krông Pắc, tỉnh Đắk Lắk cấp cho thôn Thăng Tiến 2.000 m² đất trên đất sản xuất để lập đình làng. Trong bản đồ giải thửa do tỉnh Đắk Lắk lập năm 1995 đã thể hiện đây là đất chuyên dùng, không phải đất sản xuất. Trên thực tế, mảnh đất do gia đình ông Bùi Văn Đức đang canh tác. Năm 1996, UBND huyện tiến hành cấp GCNQSDĐ đối với mảnh đất đó cho ông Bùi Văn Đức ở cùng thôn. Sau đó, UBND xã phát hiện việc cấp nhằm và không bàn giao CGNQSDĐ cho ông Đức. Năm 2014, do ông Đức đã mất nên vợ ông Đức là bà Huỳnh Thị Liệu làm đơn yêu cầu UBND xã Hòa An trao trả GCNQSDĐ cho gia đình bà. Cùng thời điểm này Ban đình làng thôn Thăng Tiến cũng làm đơn yêu cầu gia đình ông Đức trao trả toàn bộ mảnh đất cho làng để làm đình làng. UBND xã Hòa An đã tiến hành hòa giải vụ việc nhưng không thành. Hiện vụ việc vẫn chưa được giải quyết.¹⁷¹

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

¹⁷¹ Kết luận số 01/KL-UBND của UBND xã Hòa An, huyện Krông Pắc, tỉnh Đắk Lắk về việc giải quyết đơn khiếu nại của Ban đình làng thôn Thăng Tiến, 16/3/2016.

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 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 khoảnh 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.

Ví dụ điển hình của loại tranh chấp tiềm ẩn này là trường hợp ở xã Ea Wer, huyện Buôn Đôn, Đắk Lắk. Ở đây có 144 hộ được giao đất theo chương trình 132, 134¹⁷². Tuy nhiên đất được giao là đất rừng nghèo kiệt, khó canh tác mà các nông, lâm trường đã loại ra và giao về địa phương quản lý. Như vậy, bà con có đất nhưng đất cằn không khai thác được. Khi được giao đất thì bà con đã được cấp sổ đỏ. Năm 2010, Công ty Khánh Mỹ, một công ty tư nhân, đề nghị bà con góp đất để liên kết làm nông sản công nghệ cao với thời hạn 50 năm. Bà con đã ký hợp đồng liên kết và đã giao đất cho công ty. Sau đó công ty làm ăn không có lãi, mức thu nhập của bà con không bảo đảm nên bà con muốn đòi lại đất để tự canh tác. Tuy nhiên điều này là không thể vì hợp đồng liên kết vẫn còn thời hạn. Không đòi lại được đất, bà con đã tự ra chiếm đất mỗi người một khoảnh để làm từ đó vừa phát sinh tranh chấp về đất đai với Công ty Khánh Mỹ, vừa

¹⁷² Đất được giao theo Quyết định số 132/2002/QĐ-TTg ngày 8 tháng 10 năm 2002 của Thủ tướng Chính phủ về việc giải quyết đất sản xuất và đất ở cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở Tây Nguyên và Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg ngày 20 tháng 7 năm 2004 của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo đời sống khó khăn.

tiềm ẩn TCDD giữa người dân với nhau do việc chiếm đất không có kế hoạch, đất người này chiếm rất có thể lại là đất thuộc sổ đỏ của người khác.

Một trường hợp tiềm ẩn tranh chấp dân – dân tương tự xảy ra ở xã Ea Phê, huyện Krông Pắc, tỉnh Đắk Lắk. Từ 2005 – 2010 Nhà nước lấy đất của một số hộ dân xã Ea Phê để làm đập thủy lợi Krông Buk Hạ. Các hộ dân trong lòng hồ đã được đền bù 2 triệu đồng/ha. Tuy nhiên, sau khi làm đập thủy lợi thì có một số khu vực trước đây là bãi tập kết vật liệu rộng khoảng 600-100 ha giờ không bị ngập nước và là đất trồng. Do đó bà con đề xuất với UBND huyện Krông Pắc và huyện đã đề xuất với UBND tỉnh trả diện tích đó cho bà con vì bà con thiếu đất canh tác. Tuy nhiên, quá trình giao lại đất được thực hiện không có thống kê và không có kế hoạch nên xảy ra tình trạng hộ vào trước chiếm nhiều hơn hộ vào sau và không xác định được ranh giới đất trước đây thuộc sổ đỏ của các hộ nằm ở đâu. Hiện tại bà con đã canh tác trên diện tích không bị ngập nước. Tuy nhiên tranh chấp vẫn luôn tiềm ẩn bởi diện tích đất mới của các hộ không trùng khớp với diện tích đất trong sổ đỏ mà các hộ đã được cấp trước đó.

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

Như số liệu khảo sát trình bày ở mục 3.1.1 cho thấy TCDD giữa người dân với người dân chỉ chiếm tỷ lệ ít nhất trong bức tranh toàn cảnh về TCDD ở Tây Nguyên hiện nay. Tuy vậy, những hình thức tranh chấp khá đa dạng như phân tích trên đây cho thấy các TCDD 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. Đây có lẽ nguyên nhân chủ yếu dẫn tới các tranh chấp giữa người dân với người dân. Sự yếu kém thể hiện trước tiên ở khâu đo đạc, giải thửa, cấp GCNQSDĐ có nhiều sai sót. Những đợt đo đạc đất đầu tiên vào khoảng những năm 1997-2000 được tiến hành một cách thủ công, ranh giới đất không chính xác, nhiều khi xác định diện tích đất theo tay chỉ của người đang sử dụng đất. Trong những đợt đo đạc sau này tiếp tục có nhiều sai sót dẫn tới tình trạng diện tích đất không chính xác, đường ranh giới đất không đúng thực địa, do diện tích các mảnh đất liền kề nhau không chừa lối đi, tên người đang sử dụng đất trên thực tế không khớp với tên chủ sử dụng ghi trên GCNQSDĐ ... Tình trạng này xảy ra ở hầu hết các tỉnh của Tây Nguyên song tập trung nhiều ở Kon Tum và Đắk Nông, trong đó Đắk Nông là nơi đặc biệt tập trung nhiều tồn tại trong công tác đo đạc, giải thửa, cấp GCNQSDĐ.

Sự yếu kém trong công tác quản lý đất đai còn thể hiện rõ ở vai trò quản lý đất đai của UBND cấp xã. Do công tác quản lý kém nên không ngăn được tình trạng xâm chiếm đất trái phép, qua đó gián tiếp dẫn tới tình trạng TCDD giữa những người vốn không có quyền hợp pháp đối với mảnh đất tranh chấp như đã phân tích trên đây.

- 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. Như đã đề cập, với tập quán “luân canh - chuyển khoảnh”, đồng bào dân tộc tại chỗ mặc nhiên coi mảnh đất mình không sử dụng nhiều năm vẫn là đất của mình. Điều này được cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ công nhận. Trong khi đó theo quy định của pháp luật thì người có GCNQSDĐ là người có quyền đối với đất. Trong một số trường hợp, sự khác biệt này là hết sức sâu sắc và rất khó giải quyết. Nếu hai bên tranh chấp đều là người dân tộc thiểu số tại chỗ thì họ sẽ dễ dàng chấp nhận tập quán “hưu canh” và người đến sau sẽ trả đất cho người đến trước. Vấn đề sẽ phức tạp hơn nếu một bên là người dân tộc thiểu số tại chỗ và phía bên kia không phải là người dân tộc thiểu số tại chỗ. Khi đó một bên viện dẫn luật tục thì phía bên kia viện dẫn quy định của pháp luật, vô hình trung tranh chấp trở thành sự xung đột giữa luật tục và quy định của pháp luật thực định – một vấn đề không dễ giải quyết.

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. Trước tiên già làng nghe hai bên trình bày, sau đó già làng phân tích đúng sai và phân giải giữa hai bên.¹⁷³ Nếu cộng đồng dân tộc thiểu số theo Công giáo thì quá trình giải quyết tranh chấp có thể có sự tham gia của chức sắc tôn giáo địa phương.

Nhìn chung các TCĐĐ nội bộ trong cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ thường được giải quyết dứt điểm thông qua cơ chế nội bộ của cộng đồng. Cơ chế đó mang đậm tính đàm phán, hòa giải kết hợp với vai trò trọng tài của người có uy tín trong cộng đồng. Vì vậy, các tranh chấp thường được giải quyết êm thấm cả về mặt tình và lý. Yếu tố pháp lý đôi khi không quá quan trọng. Ở Buôn A, xã Ea Phê có trường hợp một người cha được trả lại 15.000 m² đất từ nhà máy thủy điện. Ông đem diện tích chia cho ba người con trong gia đình. Sau khi chia xong thì ba người con nhận được những diện tích đất to nhỏ chênh lệch nhau khá lớn, từ đó phát sinh tranh chấp. Vụ việc được đưa ra buôn hòa giải và phương án cuối cùng là lấy diện tích đất trừ lối đi và chia đều cho ba người con. Cách chia này làm cho ba người con nhận được những phần đất ít hơn

¹⁷³ Ví dụ ở Buôn Kom Leo, xã Hòa Thắng, thành phố Ban Mê Thuột; Buôn A, xã Ea Phê, huyện Krông Pắc, Đắk Lắk.

mức mà họ mong muốn (5.000 m²) song cả ba đều đồng ý bởi đó là cách công bằng, hợp đạo lý. Tuy cơ chế giải quyết trong nội bộ cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ có nhiều ưu việt, song cũng có những trường hợp cơ chế này không giải quyết được tranh chấp. Toàn bộ cơ chế dựa trên nguyên tắc đồng thuận của hai bên đối với phương án giải quyết tranh chấp nên trong trường hợp một trong hai bên không đồng ý thì cơ chế này không phát huy được tác dụng. Nếu vụ việc không hòa giải được ở thôn thì sẽ được đưa lên cấp xã giải quyết theo thủ tục được quy định tại Điều 202, Luật Đất đai năm 2013.

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. Lúc này UBND xã thành lập hội đồng hòa giải gồm lãnh đạo ủy ban, lãnh đạo Mặt trận tổ quốc xã, công chức tư pháp, công chức địa chính, người có uy tín trong cộng đồng. Hội đồng giao cho cán bộ địa chính đi xác minh sau đó mời các bên họp, phân tích đúng sai và tìm phương án đồng thuận cả hai bên. Bản chất của cơ chế giải quyết cũng là tìm phương án sau cho hai bên hài hòa với nhau chứ không áp đặt, chú trọng sau khi giải quyết hai bên vẫn có sự gắn bó tình cảm xóm riềng với nhau. Tuy nhiên, do sự cố kết cộng đồng không cao như cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ, dân cư đến từ nhiều nơi khác nhau, thành phần dân tộc, thành phần dân cư cũng khác nhau nên thủ tục hòa giải tại xã ít đạt được hiệu quả so với thủ tục hòa giải tại thôn, buôn của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ.

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

Sau Chiến thắng mùa xuân năm 1975, các đơn vị kinh tế đầu tiên được thành lập ở Tây Nguyên dưới hình thức các nông trường, lâm trường. Đây là những đơn vị tiên phong vừa góp phần phát triển kinh tế, vừa góp phần ổn định đời sống, giữ đất, bảo đảm an ninh trật tự ở khu vực Tây Nguyên rộng lớn vừa được giải phóng. Thu hút vào làm việc ở các nông lâm trường là hàng trăm ngàn lao động bao gồm những người từ miền xuôi lên Tây Nguyên làm kinh tế mới theo các chương trình của Nhà nước (những

người di dân theo kế hoạch) và đông đảo bà con các dân tộc thiểu số tại chỗ ở Tây Nguyên lúc bấy giờ. Qua quá trình phát triển, năm 2004, các nông, lâm trường quốc doanh được sắp xếp, đổi mới trở thành các công ty nông nghiệp, công ty lâm nghiệp theo Nghị định số 179/2004/NĐ-CP ngày 22/9/2004 của Chính phủ. Năm 2014, các công ty nông, lâm nghiệp tiếp tục được sắp xếp, đổi mới và phát triển theo Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014 của Chính phủ. Sau sắp xếp hiện ở Tây Nguyên có 108 công ty nông, lâm nghiệp trong đó có 57 công ty nông nghiệp, 51 công ty lâm nghiệp, 46 công ty do Trung ương quản lý, 62 công ty do UBND cấp tỉnh quản lý. Về diện tích đất đai, 108 công ty nông, lâm nghiệp hiện tại quản lý 935.120 ha đất, chiếm 17,2% tổng diện tích tự nhiên của Tây nguyên, trong đó công ty nông nghiệp quản lý 124.625 ha và công ty lâm nghiệp giữ lại 810.495 ha. Diện tích đất mà các công ty nông, lâm nghiệp hiện đang quản lý chiếm 38,6% tổng diện tích đất sản xuất nông nghiệp của Tây nguyên.¹⁷⁴ Như vậy là một phần lớn diện tích đất của Tây Nguyên, đặc biệt là đất phục vụ sản xuất nông nghiệp.

Xét theo ngành nghề, các công ty nông, lâm nghiệp của Tây Nguyên hiện canh tác, sản xuất nhiều loại cây từ cà phê, mắc ca, cao su, hồ tiêu, điều ..., trong đó chiếm phần lớn là các công ty cà phê và công ty cao su, đây cũng là nơi diễn ra nhiều điểm nóng TCDD liên quan tới hợp đồng khoán và hợp đồng liên kết với người dân trong những năm vừa qua. Để hiểu thực trạng và đặc thù của loại TCDD này cần làm rõ về hợp đồng liên kết và hợp đồng khoán.

Như đã đề cập, khi được thành lập những năm 1980 ở Tây Nguyên, các nông trường cà phê, nông trường cao su (sau này trở thành các công ty cà phê, công ty cao su) thu hút rất nhiều lao động lên làm kinh tế mới ở Tây Nguyên và đồng bào dân tộc tại chỗ. Đối với người dân di cư theo kế hoạch khi tham gia các nông trường được giao đất để sản xuất. Đối với đồng bào dân tộc tại chỗ thì được thu hút đem đất mình đang canh tác tham gia sản xuất với nông trường, bên cạnh đó cũng có thể được giao thêm đất để sản xuất. Giữa người nông dân và nông, lâm trường ký kết với nhau hợp đồng liên kết và hợp đồng khoán tùy theo mảnh đất mà người nông dân sản xuất. Giữa hai loại hợp đồng này có điểm khác biệt cơ bản liên quan tới đất đai. Đất đai trong hợp đồng liên kết thường là đất mà bà con tự khai hoang hoặc có từ ban đầu đem vào sản xuất theo cơ cấu cây trồng của công ty. Thông thường theo hợp đồng liên kết thì người nông dân tự bỏ kinh phí đầu tư cây trồng, kinh phí chăm sóc, vật tư hằng năm. Nông, lâm trường chỉ đầu tư cơ sở hạ tầng và thu phí quản lý. Nói cách khác bà con nông dân có quyền nhiều hơn đối với đất liên kết, đặc biệt do liên quan nguồn gốc ban đầu của đất. Đất đai trong hợp đồng khoán phần lớn là đất do công ty khai hoang, đầu tư ban đầu và giao cho bà con để sản xuất và giao nộp sản lượng theo mức khoán của hợp đồng. Có những trường hợp đất khoán lại có nguồn gốc ban đầu của bà con đưa vào

¹⁷⁴ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo tình hình quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường tại Tây Nguyên, 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.

nông lâm trường, song những trường hợp này không đáng kể. Hợp đồng khoán được hình thành từ những năm đầu sản xuất, sau đó được điều chỉnh bởi Nghị định 01/CP của Chính phủ ban hành ngày 4/1/1995 về việc giao khoán đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản trong các doanh nghiệp nhà nước. Năm 2005, các hợp đồng khoán được điều chỉnh lần thứ nhất theo Nghị định 135/2005/NĐ-CP ngày 8/11/2005 của Chính phủ về việc giao khoán đất nông nghiệp, đất rừng sản xuất và đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản trong các nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh (sau đây gọi là “Khoán 135”) và lần thứ hai theo Nghị định 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 quy định về khoán rừng, vườn cây và diện tích mặt nước trong các BQLR đặc dụng, rừng phòng hộ và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên nông, lâm nghiệp nhà nước (sau đây gọi là “Khoán 168”). Qua các lần “giao khoán” khác nhau như vậy, hợp đồng khoán, chủ yếu là khoán vườn cà phê hoặc cao su, giữa người nông dân và các công ty nông, lâm nghiệp đã biến đổi dưới các hình thức đa dạng. Có những công ty vẫn giữ nguyên cách vận hành khoán ban đầu, tức là đất của công ty khai hoang hoặc tiếp quản từ đầu, công ty đầu tư vườn cây, chi phí sản xuất hằng năm, trả lương, bảo hiểm cho người nông dân, người nông dân chỉ bỏ sức lao động và nộp khoán cho công ty, ví dụ Công ty cà phê Phước An, các công ty cao su. Bên cạnh đó có những công ty đã chuyển đổi qua các hình thức khoán nửa vườn cây, khoán cả vườn cây, theo đó công ty chỉ đầu tư một phần hoặc toàn bộ ban đầu, người dân bỏ chi phí sản xuất, công sức chăm sóc và nộp khoán cho công ty, ví dụ Công ty cà phê Thăng lợi.

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 bà 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 đòi 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.¹⁷⁵ 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.

Trường hợp 1: TCĐĐ liên quan tới hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết trồng cà phê giữa các hộ dân xã Hòa Đông với Công ty cà phê Thắng Lợi

Công ty cà phê Thắng Lợi trực thuộc UBND tỉnh Đắk Lắk có trụ sở tại huyện Krông Pắc, tỉnh Đắk Lắk. Tiền thân của công ty là Nông trường quốc doanh Thắng Lợi thành lập năm 1977. Sau khi được sắp xếp lại theo nghị định 179/2004, công ty được đổi tên thành Công ty TNHH MTV cà phê Thắng Lợi. Cuối năm 2019, công ty đã tiến hành cổ phần hóa và hiện là Công ty cổ phần cà phê Thắng Lợi với đa số vốn thuộc một nhà đầu tư tư nhân (61%), Nhà nước giữ 36% và người lao động 3%.

Lúc thành lập, Công ty chỉ quản lý 318 ha đất trên cơ sở tiếp quản diện tích đồn điền cà phê trước đây của Pháp. Qua 40 năm phát triển, hiện nay công ty đã mở rộng diện tích đất đai mà công ty quản lý lên 2.152 ha bao gồm 1.822 diện tích đất đang canh tác cà phê và 330 ha đất chuyên dụng. 1.822 ha diện tích đất canh tác của công ty đều được đưa vào các hợp đồng khoán và liên kết với khoảng 1.100 hộ dân, trong đó 1.206 ha dưới hình thức hợp đồng khoán và 616 ha dưới hình thức hợp đồng liên kết.

Người nông dân ký các hợp đồng khoán và liên kết với công ty chủ yếu là người dân vào Tây Nguyên theo chương trình xây dựng kinh tế mới từ năm 1976. Khi nào Nông trường Thắng Lợi họ được ký hợp đồng khoán trên một diện tích nhất định để làm công nhân trồng cà phê. Sau đó trong khoảng thời gian từ 1980 – 1989, để tạo điều kiện cho người dân tăng gia sản xuất, Nông trường giao cho mỗi hộ từ 2 – 5 sào đất (2.000 m² – 5.000 m²) để tự khai hoang, trồng trọt. Đây chính là phần diện tích 616 ha đất mà Công ty ký hợp đồng liên kết với người dân. Theo hợp đồng liên kết, người dân bỏ toàn bộ chi phí đầu tư trồng cây cà phê ban đầu, bỏ chi phí, công sức chăm sóc cây cà phê hằng năm và theo đó được hưởng toàn bộ sản phẩm thu hoạch được. Công ty bỏ chi phí đầu tư cơ sở hạ tầng, hệ thống thủy lợi nhưng không bỏ chi phí đầu tư trồng cây và công chăm sóc nên không thu sản lượng khoán. Người dân chỉ phải đóng cho công

¹⁷⁵ 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 ác 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 Thuật, Đắk Lắk, 9/12/2018.

ty tiền quản lý phí tương đương 40 kg cà phê nhân/năm và phí thủy lợi theo quy định. Bên cạnh đó, người dân không được tự ý chuyển sang trồng các loại cây khác mà không được sự đồng ý của Công ty.¹⁷⁶

Đối với 1.206 ha diện tích cà phê khoán, ban đầu số diện tích này được đưa vào hợp đồng khoán sản phẩm cuối cùng với người dân, theo đó Công ty (khi đó là Nông trường Thắng Lợi) đầu tư 100% cây trồng trên đất, đầu tư cơ sở hạ tầng, chi phí sản xuất, vật tư hằng năm. Người dân bỏ công sức lao động, ký hợp đồng lao động, nhận lương, bảo hiểm xã hội và phải đóng mức sản phẩm khoán do công ty quy định.

Năm 1998, Công ty chuyển toàn bộ hợp đồng sang hình thức khoán mới.¹⁷⁷ Theo đó Công ty bán lại 49% phần đầu tư vườn cà phê cho người lao động, chỉ giữ lại 51% cho mình. Các khoản chi phí hằng năm cũng được chia theo tỷ lệ 49/51 như chi phí nhân công, chi phí vật tư, chi phí tưới nước, chi phí chế biến sản phẩm. Các khoản trích nộp từ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, quỹ công ích, thuế nông nghiệp, thủy lợi phí ... cũng được phân chia tương tự. Công ty ấn định cho người dân một sản lượng thu hoạch cà phê trong năm phải đạt từ 17 – 19 tạ cà phê nhân/ha/ năm. Sản lượng này cũng được chia theo tỷ lệ 49/51, tức là người nông dân phải nộp cho công ty trong khoảng từ 8 – 9 tạ cà phê nhân/năm. Phần sản lượng vượt trên định mức này người lao động được hưởng. Ngoài các khoản trên, người lao động còn đóng cho công ty một mức thuế lợi tức được ấn định tính theo tỷ lệ 49/51. Như vậy, thực chất đây là một dạng hợp tác đầu tư và hợp đồng mà công ty ký với người lao động cũng là hợp đồng hợp tác đầu tư sản xuất cà phê và phân chia sản phẩm.¹⁷⁸ Chỉ có điều hợp đồng hợp tác này không chia sản phẩm theo thực tế mà ấn định một sản lượng cà phê cố định mà Công ty được hưởng.

Trong giai đoạn 2004 – 2010, giá cà phê trên thế giới và ở Việt Nam có dấu hiệu đi xuống, đánh dấu sự chấm dứt thời hoàng kim của cà phê ở Tây Nguyên. Nhận định rằng phương thức hợp đồng hợp tác đầu tư bộ lộ nhiều nhược điểm¹⁷⁹, năm 2011 Công ty cà phê Thắng Lợi chuyển tất cả các hợp đồng hợp tác đầu tư sang hình thức khoán gọn. Theo hình thức này Công ty vẫn giữ phần vốn 51% đầu tư vào vườn cà phê, người nông dân sở hữu 49% như hợp đồng hợp tác đầu tư sản xuất cà phê trước đó. Tuy nhiên, tất cả các khoản chi phí trước đây từ tiền lương, lễ, tết, tàu xe, bảo hộ lao động, chi phí phân bón, tưới nước, vận chuyển, khấu hao hồ đập, khấu hao kênh mương ... vốn trước đây do Công ty chịu 51% thì giờ đây chuyển hết cho người lao động. Mức chi phí này theo Công ty tính toán tương đương 7,13 tạ cà phê nhân/năm.¹⁸⁰ Như vậy, người lao động bỏ 100% chi phí chăm sóc, nuôi trồng, thu hoạch cà phê và hằng năm trả một mức sản lượng khoán cho công ty trong khoảng từ 5,25 – 6,50 tạ cà phê nhân/ha tùy theo

¹⁷⁶ Theo mẫu hợp đồng liên kết trồng cà phê của Công ty Thắng Lợi (2004)

¹⁷⁷ Hình thức khoán mới này thực chất đã được thực hiện thí điểm đối với một số diện tích từ năm 1993.

¹⁷⁸ Theo Phương án hợp đồng hợp tác đầu tư sản xuất cà phê và phân chia sản phẩm của Công ty cà phê Thắng Lợi (1998).

¹⁷⁹ Phương án khoán gọn vườn cây cà phê cho hộ nông trường viên của Công ty cà phê Thắng Lợi (2011), trang 5, 6.

¹⁸⁰ Phương án khoán gọn vườn cây cà phê cho hộ nông trường viên của Công ty cà phê Thắng Lợi (2011), trang 9, 10.

tuổi đời vườn cà phê tính theo năm. Bên cạnh đó, người lao động phải đóng tất cả các khoản bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm thân thể, kinh phí công đoàn. Kinh phí này đóng thông qua Công ty. Người lao động cũng chi trả toàn bộ tiền khấu hao hồ đập kênh mương và nộp tiền thuê đất, thuế đất nông nghiệp cho nhà nước theo tỷ lệ tương ứng với 49% vốn đầu tư vào vườn cây. Tiền thuê đất, thuế nông nghiệp do Công ty nộp trước cho Nhà nước sau đó phân bổ lại cho người lao động hoàn lại 49% cho Công ty. Sau khi đóng tất cả các loại phí trên và trả sản lượng khoán theo hợp đồng, người lao động được hưởng toàn bộ sản lượng cà phê còn lại. Về phía Công ty có trách nhiệm nộp tiền thuê đất, thuế nông nghiệp theo tỷ lệ 51% cho Nhà nước, quản lý quy trình sản xuất, hướng dẫn và quản lý kỹ thuật chăm sóc vườn cà phê, tổ chức dịch vụ kỹ thuật và vật tư nông nghiệp, mở nước để tưới cho vườn cà phê và thu tiền khấu hao hồ đập kênh mương từ người lao động và các công tác quản lý, dịch vụ khác.¹⁸¹ Khoán gọn trên vườn cây ở đây có nghĩa là Công ty có 51% vốn đầu tư vườn cây, không bỏ chi phí trực tiếp phục vụ sản xuất, chỉ cung cấp các dịch vụ hỗ trợ sản xuất và thu mức sản lượng cứng từ 5,25 – 6,50 tạ cà phê nhân/ha/năm cho dù sản lượng cà phê thực tế trong năm thế nào. Thời hạn của các hợp đồng khoán gọn là năm 2023.

Các hợp đồng khoán gọn thực hiện đến năm 2015 bắt đầu phát sinh tranh chấp. Năm 2016 trong các cuộc họp ở các đội sản xuất đã bắt đầu có ý kiến kêu về hợp đồng khoán gọn không hợp lý, mức khoán sản quá cao, khấu hao tiền giếng và tiền thủy lợi phí thu không hợp lý. Người lao động đề nghị giảm mức khoán sản năm 2016 do mất mùa, sản lượng thu được thấp, đồng thời điều chỉnh các mức đóng góp khấu hao tiền giếng và thủy lợi phí Trong cuộc họp đơn vị tháng 1 và tháng 4 năm 2017 với sự có mặt của Tổng giám đốc Công ty cà phê Thăng Lợi, đại diện người lao động tiếp tục có kiến nghị tương tự nhưng Công ty không trả lời. Tháng 10 năm 2018, 260 hộ dân nhận khoán trong công ty từ chối đóng sản năm 2018, một số hộ khác chỉ đóng một nửa mức khoán sản, đồng thời các hộ dân liên tục có đơn kiến nghị gửi lãnh đạo Công ty với cùng các nội dung nêu trên. Người lao động cũng kiến nghị Công ty cho họ trồng xen cây sầu riêng để tăng thu nhập bù đắp thất thu từ cà phê bởi vì các công ty cà phê lân cận như Công ty Phước An đều đã cho người lao động trồng cà phê và thu nhập người lao động ở đó vô cùng tốt. Trong các văn bản trả lời các hộ dân vào tháng 11/2018 và tháng 4/2019 Công ty từ chối hầu hết kiến nghị của người lao động và chỉ công nhận việc thu 100% mức khấu hao kênh mương, hồ đập là sai mà lẽ ra chỉ được thu 49% tương ứng mức sở hữu của người lao động đối với vườn cây.¹⁸²

¹⁸¹ Khảo sát 3 hợp đồng khoán gọn vườn cây cà phê cho nông trường viên của Công ty cà phê Thăng Lợi ký với người lao động năm 2011.

¹⁸² Công văn số 108/TCL-CT ngày 28/11/2018 của Công ty TNHH MTV cà phê Thăng Lợi về việc trả lời một số nội dung đơn kiến nghị của người nhận khoán vườn cây; Công văn số 26/BC-TL ngày 14/2/2019 của Công ty TNHH MTV cà phê Thăng Lợi.

Tháng 1/2019, Công ty cà phê Thăng Lợi được UBND tỉnh Đắk Lắk phê duyệt phương án cổ phần hóa theo Quyết định số 249/QĐ-UBND ngày 31/1/2019 với dự kiến bán 49,46% cổ phần công ty cho nhà đầu tư bên ngoài, 14,54% cho người lao động và Nhà nước giữ lại 36%. Kết quả cổ phần hóa sau đó một nhà đầu tư tư nhân nắm giữ 61% cổ phần công ty, Nhà nước giữ 36% và người lao động 3%. Tháng 2/2019, khi phương án cổ phần hóa và đấu giá công khai được công bố, toàn bộ diện tích đất nằm trong các hợp đồng khoán và cả hợp đồng liên kết cùng với giá trị vườn cây đều được đưa vào phương án cổ phần hóa.¹⁸³ Cùng trong tháng 2/2019, Công ty cà phê Thăng Lợi khởi kiện 12 hộ dân ra Tòa án nhân dân huyện Krông Pắc vì vi phạm nghĩa vụ nộp khoán theo hợp đồng khoán gọn. Qua phỏng vấn sâu một số hộ dân trồng cà phê theo hợp đồng khoán gọn với Công ty cà phê Thăng Lợi cho thấy, những yếu tố ngày càng mâu thuẫn lên cao hơn. Người lao động cho rằng tài sản của mình (gồm đất liên kết và 49% vườn cây) đang bị bán cho tư nhân, rằng mình bị loại ra khỏi quá trình cổ phần hóa và rằng một khi công ty đã bị bán cho tư nhân theo cách như vậy không sớm thì muộn người lao động cũng sẽ bị loại khỏi mảnh đất của mình. Từ bức xúc về hợp đồng khoán, lúc này người lao động thêm nỗi lo sợ bị tước đoạt đất, mất kế sinh nhai. Ngày 26/3/2019, cả hộ dân gửi đơn lên UBND, Huyện ủy Krông Pắc. Họ được bộ phận tiếp công dân gặp và trả lời không có đủ thẩm quyền giải quyết. Ngày 28/3/2019 hàng trăm người lao động của Công ty cà phê Thăng Lợi kéo lên trụ sở UBND tỉnh Đắk Lắk đòi kiến nghị của mình phải được giải quyết. ngày 8/4/2019 UBND tỉnh có văn bản trả lời không thuộc thẩm quyền của tỉnh và yêu cầu UBND huyện Krông Pắc giải quyết. Ngày 3/6/2019, người lao động khiếu kiện đông người tại trụ sở UBND tỉnh lần thứ hai. Sau đó, UBND huyện tiến hành làm việc ở các đội. Ngày 2/7/2019, UBND huyện Krông Pắc tổ chức họp đối thoại với dân tại Công ty với sự tham dự của lãnh đạo UBND tỉnh.¹⁸⁴ Theo sự chỉ đạo của tỉnh, tháng 8/2019 Công ty đề xuất với người lao động mức khoán gọn mới giảm xuống còn từ 3,75 – 5 tạ/ha/năm. Tuy nhiên, lúc này bà con không hợp tác với mức khoán mới. Tháng 10/2019, Công ty hoàn tất việc cổ phần hóa và chuyển thành Công ty cổ phần cà phê Thăng Lợi. Kể từ đó đến nay chưa tiếp tục xảy ra các cuộc khiếu kiện đông người như nửa đầu năm 2019. Song, điều đó không có nghĩa là mâu thuẫn đã được giải quyết. Trong lần phỏng vấn sâu tháng 7 năm 2020, các hộ lao động của Công ty cổ phần cà phê Thăng Lợi cho biết mâu thuẫn giữa họ với Công ty thậm chí còn gia tăng thêm. Kể từ ngày chuyển sang công ty cổ phần thì Công ty vẫn chưa có phương án nào đối với dân. Các vấn đề về đất đai, về phần 49% vườn cà phê của dân vẫn chưa được giải quyết. Toàn bộ diện tích đất bao gồm cả đất khoán và đất liên kết nằm toàn bộ trong sổ đỏ cấp cho Công ty. Người dân vẫn tiếp tục không nộp

¹⁸³ Bản công bố thông tin bán đấu giá cổ phần lần đầu Công ty TNHH MTV cà phê Thăng Lợi, tháng 2/2019, trang 18-26.

¹⁸⁴ Xem “Giải quyết vướng mắc giữa doanh nghiệp với người lao động tại Công ty TNHH MTV Cà phê Thăng Lợi: Cần sự dung hòa lợi ích giữa các bên”, Báo điện tử Đắk Lắk, ngày 11/7/2019, <http://baodaklak.vn/channel/3483/201907/giai-quyet-vuong-mac-giua-doanh-nghiep-voi-nguoi-lao-dong-tai-cong-ty-tnhh-mtv-ca-phe-thang-loi-can-su-dung-hoa-loi-ich-giua-cac-ben-5640969/> (truy cập ngày 1/7/2020).

khoán sản hoặc chỉ nộp cầm chừng do mất mùa. Mặc dù Công ty đã cho trồng cây sầu riêng xen kẽ 45 cây/ha từ tháng 6/2019 song cho đến nay vẫn chưa được thu hoạch để bù đắp thất bát của vườn cà phê. Bên cạnh đó còn xuất hiện thêm một số vấn đề mới như:

- Trong số 12 người bị Công ty kiện ra Tòa án nhân dân huyện Krông Pắc thì 3 người đã bị xử buộc trả khoán cho Công ty, 9 người chưa bị xử do có đơn phản tố. Trong khi đó các đơn mà người dân kiện công ty thì tòa án gửi trả lại, không thụ lý.
- Có tình trạng Công ty giữ hồ sơ bảo hiểm xã hội của người lao động. Công ty ra điều kiện muốn lấy sổ bảo hiểm xã hội thì phải trả khoán và ký cam kết không khiếu nại, khiếu kiện Công ty. Việc này làm cho người dân không tiếp tục đóng bảo hiểm xã hội được dẫn tới nguy cơ mất bảo hiểm xã hội.
- Có tình trạng những người không đóng sản lượng khoán bị o ép trong cuộc sống hàng ngày, ví dụ con đẽ, con dâu, rể gặp khó khăn trong công tác, bản thân không được bầu vào các vị trí đoàn thể, tổ chức đảng ở địa phương.
- Cây Muồng đen là cây thân gỗ lâu năm do người dân tự bỏ vốn mua, trồng, chăm sóc ở các đường ngăn giữa các rẫy cà phê với mục đích tạo bóng mát cho cây cà phê. Sau 20-30 năm giờ cây đã lớn và có giá trị kinh tế cao (theo định giá của kiểm toán là khoảng 12 tỷ đồng). Tuy do người lao động tự trồng và chăm sóc nhưng công ty coi đó là tài sản công ty, đưa vào hợp đồng khoán gọn với mức ăn chia Công ty được 70%, người lao động 30%. Trên cơ sở đó Công ty không cho người lao động thu hoạch hoặc rong tĩa cây Muồng đen gây bức xúc lớn cho bà con.

Trường hợp 2: TCDD liên quan tới hợp đồng khoán trồng cà phê giữa các hộ dân với Công ty cà phê Phước An

Công ty cổ phần cà phê Phước An, tiền thân là Nông trường cà phê Phước An được thành lập năm 1977, qua quá trình sắp xếp, chuyển đổi, cổ phần hóa, năm 2019 trở thành Công ty cổ phần cà phê Phước An với đa số vốn thuộc nhà đầu tư tư nhân. Lĩnh vực kinh doanh chính của công ty là sản xuất, chế biến cà phê trên cơ sở tiếp quản đồn điền cà phê CADA nổi tiếng thời Pháp thuộc. Hiện tại Công ty có hai cơ sở: vùng Phước An, huyện Krông Pắc, tỉnh Đắk Lắk có 400 ha cà phê và vùng An Thuận ở huyện Krông Búk, tỉnh Đắk Lắk cũng có 400 ha cà phê. Các hộ nông dân có hợp đồng khoán với công ty hiện nay là hơn 1.000 hộ bao gồm 110 hộ dân tộc thiểu số tại chỗ. Trước đây ở vùng An Thuận có hơn 100 ha đất liên kết của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ và một số diện tích đất dân khai hoang đưa vào nông trường khi mới thành lập. Năm 2008, công ty đã lọc toàn bộ diện tích đất liên kết trả về địa phương giao lại cho người dân canh tác. Hiện tại cả 400 ha cà phê ở Phước An và 400 ha cà phê ở An Thuận đều là đất do công ty khai hoang đưa vào hợp đồng với người lao động.

Vào những năm 2015-2016 ở vùng An Thuận có xảy ra tranh chấp giữa Công ty với người lao động. Từ năm 1995-1997 Công ty có ký hợp đồng liên kết với người lao động, theo đó công ty hưởng 50%, người lao động hưởng 50% sản lượng. Sau khi các diện tích đất liên kết mà bà con khai hoang được lọc và trả về địa phương năm 2008, một số diện tích còn lại vẫn được ký hợp đồng liên kết với tỷ lệ trên. Khác với ở Công ty cổ phần Thăng Lợi, đất liên kết lúc này không phải đất khai hoang của bà con. Cơ chế liên kết giữa Công ty và người lao động dựa trên cơ sở phân chia giữa hai bên chịu chi phí đầu tư hằng năm đối với cây cà phê theo tỷ lệ tương ứng. Tháng 11/2016, nhiều hộ dân ở vùng An Thuận khiếu nại, biểu tình, tập trung đông người không nộp sản cho Công ty vì cho rằng Công ty đã tự ý thay đổi các điều khoản hợp đồng từ hợp đồng liên kết sang hợp đồng khoán từ đó ảnh hưởng đến quyền lợi của bà con, cụ thể là giảm lượng vật tư, tăng sản lượng khoán, tăng phí ..., đặc biệt năm 2015 là năm bị mất mùa cà phê nên đời sống của bà con càng khó khăn hơn.¹⁸⁵ Đến năm 2017, các hợp đồng liên kết được chuyển hết sang hợp đồng khoán áp dụng chung cho cả vùng An Thuận và vùng Phước An. Hợp đồng khoán trồng cây cà phê của Công ty Phước An có nhiều sự khác biệt với hợp đồng khoán gọn của Công ty Thăng Lợi. Công ty Phước An đầu tư 100% vườn cà phê trên đất, bỏ ra 100% chi phí sản xuất bao gồm vật tư, phân bón, tưới tiêu, tiền thuê đất ... Người dân chỉ bỏ công lao động và trả cho công ty mức khoán sản là 7 tấn cà phê tươi (tương đương 17 tạ cà phê nhân)/ha/năm.

Tuy áp dụng cùng 1 hợp đồng khoán trồng cà phê song cơ chế thu nhập và cây trồng giữa vùng Phước An và vùng An Thuận là rất khác nhau. Vào năm 2002-2004, thực hiện chủ trương đa dạng hóa cây trồng, Công ty Phước An cho phép các hộ dân ở vùng Phước An trồng xen cây sầu riêng vào rẫy cà phê Dona với mật độ 121 cây/ha. Ban đầu Công ty cũng thực hiện phương thức khoán như đối với cà phê. Tuy nhiên, sau 2 năm do tình hình kinh doanh khó khăn nên Công ty bán lại cây non cho người lao động. Hiện tại các hộ dân nhận khoán cà phê ở vùng Phước An đều sở hữu cây sầu riêng trồng trong vườn cà phê của mình. Sau 7 năm chăm sóc, sầu riêng bắt đầu cho thu hoạch và giờ đã trở thành nguồn thu nhập chính của các hộ dân nơi đây. Mỗi năm 1 ha sầu riêng cho thu nhập khoảng 800 triệu đồng. Đối với họ mức khoán 17 tạ cà phê nhân/ha/năm là quá nhỏ so với thu nhập từ sầu riêng. Trong khi đó tại vùng An Thuận người dân không được trồng xen sầu riêng mà chỉ đơn thuần canh tác cà phê. Chính vì vậy mà đời sống nơi đây khó khăn hơn bởi theo chính lãnh đạo công ty thì với mức khoán hiện tại người dân cũng không “sống” nổi.

Mỗi vùng lúc này phát sinh một vấn đề riêng liên quan tới đất đai. Đối với vùng An Thuận thỉnh thoảng xuất hiện tình trạng người dân chặt phá cà phê để trồng sầu

¹⁸⁵ Đắc Lắc: Hộ dân nhận khoán cà phê ăn, ngủ trước cổng nhà máy đòi quyền lợi, Báo Sài Gòn giải phóng Online, 17/11/2016, <https://www.sggp.org.vn/dak-lak-ho-dan-nhan-khoan-ca-phe-an-ngu-truoc-cong-nha-may-doi-quyen-loi-362897.html> (truy cập ngày 1/7/2020); Đài truyền hình Việt Nam, Đắc Lắc: Người trồng cà phê phản đối công ty Phước An, VTV.vn, ngày 18/11/2016, <https://vtv.vn/kinh-te/dak-lak-nguoi-trong-ca-phe-phan-doi-cong-ty-phuoc-an-20161118145242853.htm> (truy cập 1/7/2020).

riêng. Trong trường hợp đó Công ty chọn cách kiện người dân ra tòa án do vi phạm hợp đồng khoán. Đối với vùng Phước An, tuy người dân thu nhập rất cao từ sầu riêng song Công ty lại không được hưởng lợi từ nguồn thu đó bởi tất cả các cây sầu riêng đều thuộc sở hữu của các hộ dân. Nếu công ty tính một khoản thu nào đó thì sẽ rơi vào tình trạng “phát canh thu tô”. Trong khi đó Công ty cũng không thể lấy lại đất khi hợp đồng khoán cả phê hết hạn bởi lẽ lúc đó trên diện tích đất vẫn còn cây cà phê của người dân. Như vậy ở vùng Phước An tuy không xảy ra TCĐĐ song tiềm ẩn TCĐĐ khi hợp đồng khoán cả phê hết hạn. Theo lãnh đạo công ty, trong tâm lý người dân đang nhận khoán với công ty cho dù thu nhập từ sầu riêng có cao đến đâu thì vẫn tồn tại tâm lý lo sợ khi công ty đã được cổ phần hóa rồi thì một ngày nào đó họ sẽ bị tước khỏi mảnh đất của mình. Như vậy, ở cả hai vùng An Thuận và Phước An cho dù có xảy ra tranh chấp hay không thì vấn đề sâu xa đều là đất đai.

Trường hợp 3: TCĐĐ liên quan tới hợp đồng khoán trồng cây cao su giữa các hộ dân xã Sa Sơn với Công ty cao su Kon Tum

Xã Sa Sơn, huyện Sa Thầy, tỉnh Kon Tum gồm 3 thôn trong đó có 1 thôn đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ và 2 thôn đồng bào đi làm kinh tế mới từ miền Bắc, miền Trung từ năm 1982. Năm 2001, Công ty Cao Su Kon Tum phối hợp với chính quyền địa phương vận động các hộ đất sử dụng đất nông nghiệp trên địa bàn xã (chủ yếu của hai thôn kinh tế mới). Vào thời điểm đó giá mủ cao su đang cao nên bà con rất phấn khởi. Khi đưa đất tham gia hợp đồng liên kết với công ty mỗi ha đất được hỗ trợ đền bù hoa màu trên đất từ 1,5 – 3 triệu đồng/ha. Tổng cộng diện tích tham gia hợp đồng liên kết với Công ty là gần 600 ha. Theo hợp đồng liên kết, Công ty bỏ giống và toàn bộ chi phí, bà con bỏ ra công sức chăm sóc. Sản phẩm mủ cao su bà con thu được đem lên nộp công ty và được phân chia theo tỷ lệ 60% cho Công ty và 40% cho người dân. Trước khi đến kỳ khai thác thì người dân được hưởng tiền công chăm sóc cây, làm cỏ ... Bên cạnh đó, các hộ dân có nhiều đất đưa vào nông trường còn được tiêu chuẩn 1 – 2 suất công nhân làm việc trong nông trường.

Năm 2008, 2009 khi cây cao su bắt đầu vào thời kỳ khai thác thì cũng bắt đầu phát sinh tranh chấp liên quan tới hai nội dung:

- *Thứ nhất*, tranh chấp về hợp đồng liên kết. Người dân cho rằng tỷ lệ ăn chia là không hợp lý và quá có lợi cho Công ty. Khi nộp sản phẩm mủ cao su thì Công ty là người đo và kết luận về tiêu chuẩn kỹ thuật (độ đậm đặc TRT) của mủ cao su. Trường hợp mủ không đạt chất lượng thì toàn bộ phần không đạt tính hết vào phần 40% của người dân. Phần 60% của Công ty không bị ảnh hưởng.

- *Thứ hai*, người dân phát hiện ra rằng đất của họ đã bị thu hồi và giao cho Công ty cao su Kon Tum theo quyết định của UBND tỉnh Kon Tum từ năm 2003, trong khi đó đây là đất họ tự khai hoang hoặc được nhà nước giao khi vào làm kinh tế mới.

Tranh chấp lên đến đỉnh điểm dẫn tới tụ tập đông người và xô sát tại UBND xã vào năm 2011 buộc các cơ quan, ban ngành của tỉnh Kon Tum vào cuộc giải quyết. Ngày 27/1/2014, UBND tỉnh Kon Tum ban hành Quyết định số 65/QĐ-GQKN theo đó kết luận trả lại tất cả diện tích đất liên kết cho bà con với lý do đất này do bà con khai hoang và được giao khi vào làm kinh tế mới, khi giao đất cho Công ty cao su Kon Tum không làm thủ tục thu hồi và bồi thường thu hồi đất của bà con. UBND tỉnh cũng yêu cầu Công ty cao su Kon Tum ký hợp đồng mới với tỷ lệ ăn chia sản phẩm bảo đảm công bằng, hài hòa lợi ích giữa các bên và thông báo cho các hộ dân về thời gian thực hiện liên kết trồng cây cao su. Do vấn đề đất đã được giải quyết nên tình hình từ 2014 đến giờ yên ổn. Tuy nhiên, do giá mủ cao su hiện nay thấp, Công ty cũng không mặn mà với việc khai thác mủ cao su nên nhiều bà con có tâm lý chờ đến khi hết chu kỳ kinh doanh cây cao su sẽ đòi lại đất để tự canh tác.

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 Đăk Lăk liên quan tới Công ty cà phê Thăng 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 Phìn 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 số đông 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. Điều này đặc biệt rõ đối với trường hợp của các công ty cà phê. Kể từ sau năm 2010 giá cà phê liên tục giảm. Giá sản phẩm thấp làm cho thu nhập của người công nhân xuống thấp theo, mức khoán sản lượng được tính theo tạ cà phê trước đây khi giá cà phê cao người nông dân vẫn chịu được thì nay trở thành gánh nặng không thể chịu nổi, đặc biệt là khi vườn cà phê đã qua khai thác lâu năm, năng suất đã bắt đầu đi xuống. Chính bản thân lãnh đạo các công ty cà phê Thăng Lợi và Phước An cũng thừa nhận trong quá trình phỏng vấn sâu rằng mức khoán hiện tại là quá cao đối với người lao động, rằng người lao động sau khi nộp sản lượng khoán thì phần còn lại chỉ đủ để bù chi phí mà không có thu nhập. Tuy nhiên, cũng chính lãnh đạo các công ty cà phê khẳng định rằng mức khoán đó đối với công ty đã là quá thấp và rằng nếu giảm sản lượng khoán thì công

ty sẽ lâm vào phá sản. Chính vì vậy mà giá cả cà phê càng xuống thấp thì tranh chấp giữa công ty và người dân liên quan tới chuyện giảm sản lượng khoán càng gay gắt.

- *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. Các hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết đều do các công ty soạn thảo theo mẫu và do đó giành phần lợi về phía công ty. Hợp đồng khoán gọn của Công ty Thắng Lợi là ví dụ điển hình. Trước đây khi tham gia hợp đồng hợp tác sản xuất cà phê, Công ty chịu 51% chi phí sản xuất mà người lao động chỉ nộp 8-9 tạ nhân. Khi chuyển sang hợp đồng khoán gọn, phần chi phí sản xuất của Công ty được chuyển hết cho người lao động (Công ty ước tính tương đương 7 tạ cà phê nhân/ha/năm) thì người lao động vẫn phải đóng sản lượng khoán là 7 tạ cà phê nhân/ha/năm. Đó là chưa kể mức khoán này vẫn rất cao so với các công ty cà phê lân cận, ví dụ ở Công ty cà phê Tháng Mười, Đăk Lăk, người dân trả sản lượng khoán từ 4,2 – 5 tạ/ha/năm theo khoán gọn,¹⁸⁶ trong điều kiện tương tự, người lao động ở Công ty cà phê Ea Pôk trả mức khoán sản 3,86 tạ/ha/năm.¹⁸⁷ Tại Công ty cà phê Phước An, mức khoán và các điều khoản hợp đồng liên kết bị thay đổi không báo trước cho người dân, dẫn tới việc không nộp khoán và tụ tập đông người trước cổng công ty ở khu vực An Thuận năm 2016.¹⁸⁸ Trong vụ việc tụ tập đông người phản đối Công ty cao su Kon Tum ở xã Sa Sơn năm 2014 có một phần nguyên nhân là các điều khoản kỹ thuật của hợp đồng liên kết dành quá nhiều lợi thế cho công ty. Như vậy, người lao động trong các hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết thường cảm thấy thiệt thòi, bất công so với doanh nghiệp, đặc biệt khi so sánh với những doanh nghiệp khác, từ đó họ muốn thoát khỏi hợp đồng khoán, tìm cách đòi lại đất để tự canh tác.

- *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. Nguyên nhân này đặc biệt đúng đối với các công ty cà phê. Trong trường hợp của Công ty cà phê Thắng Lợi, mãi cho tới tháng 6/2018 người dân mới được trồng xen cây sầu riêng. Thu nhập của người dân trong suốt cả giai đoạn vẫn chỉ dựa trên duy nhất sản phẩm cà phê đang bị mất giá trên thị trường. Nhìn sang bên cạnh, người lao động không khỏi so sánh khi các hộ dân ở vùng Phước An thu nhập tiền tỷ hằng năm nhờ xen canh sầu riêng. Công ty cà phê Phước An cũng cho một ví dụ tương phản rõ rệt. Ở vùng Phước An nơi người dân được trồng xen sầu riêng từ năm 2004 và có thu nhập tiền tỷ từ loại cây này thì vùng An

¹⁸⁶ Hợp đồng giao khoán vườn cây cà phê của Công ty cà phê Tháng Mười, 2007.

¹⁸⁷ Hợp đồng kinh tế việc việc giao, nhận khoán sản xuất cà phê (theo hình thức khoán gọn của Công ty TNHH MTV cà phê Ea Pôk, 2014.

¹⁸⁸ Đăk Lăk: Hộ dân nhận khoán cà phê ăn, ngũ trước cổng nhà máy đòi quyền lợi, Báo Sài Gòn giải phóng Online, 17/11/2016, <https://www.sggp.org.vn/dak-lak-ho-dan-nhan-khoan-ca-phe-an-ngu-truoc-cong-nha-may-doi-quyen-loi-362897.html> (truy cập ngày 1/7/2020); Đài truyền hình Việt Nam, Đăk Lăk: Người trồng cà phê phản đối công ty Phước An, VTV.vn, ngày 18/11/2016, <https://vtv.vn/kinh-te/dak-lak-nguoi-trong-ca-phe-phan-doi-cong-ty-phuoc-an-20161118145242853.htm> (truy cập 1/7/2020).

Thuận không được trồng, đây cũng chính là nơi đã xảy ra việc người lao động tụ tập đông người phản đối nộp khoán năm 2016.

- *Thứ tư*, nguồn gốc đất đưa vào các công ty và sự gắn bó của người dân đối với đất. Đây là một nguyên nhân rất cơ bản dẫn tới việc người lao động đòi đất. Các ví dụ trên cho thấy các hợp đồng liên kết dễ bị người dân đòi lại nhất bởi nguồn gốc loại đất này thường là do người dân đưa vào công ty để hợp tác sản xuất ngay từ ban đầu khi thành lập công ty hoặc do người lao động bỏ công sức khai hoang, đầu tư vườn cây. Đối với đất do công ty khai hoang, đầu tư vườn cây mà người dân chỉ bỏ công sức canh tác và/hoặc chi phí sản xuất và nộp khoán sản thì thường người dân không tranh chấp. Tuy nhiên, trong mọi trường hợp việc tách họ ra khỏi mảnh đất mà họ đã canh tác lâu năm cho dù là đất liên kết hay đất khoán là vô cùng khó khăn bởi lẽ người nông dân không có sinh kế nào khác ngoài chính mảnh đất của mình.

- *Thứ năm*, giá và giá trị của đất đai ngày càng lên đặc biệt ở những khu vực đô thị hóa. Cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội giá đất ngày càng tăng là xu hướng tất yếu. Giá trị của đất cũng ngày càng tăng, đặc biệt ở những nơi đang diễn ra quá trình đô thị hóa mạnh mẽ. Khi giá đất và giá trị đất ngày càng tăng, người lao động vốn là những người nông dân càng cảm thấy lo sợ bị mất đất bởi nhu cầu chuyển đổi đất sẽ không song hành với kinh tế nông nghiệp mà họ vốn quen thuộc. Đó là một phần nguyên nhân làm gia tăng TCĐĐ mà trường hợp Công ty cà phê Thăng Lợi là ví dụ điển hình. Đất rẫy cà phê của công ty này trải dài 3 km dọc Quốc lộ 26 nối Tây Nguyên với các tỉnh Nam Trung bộ và cách trung tâm thành phố Buôn Ma Thuột chỉ 16 km.

- *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. Người lao động thường đồng nhất cổ phần hóa và tư nhân hóa và quan niệm rằng cổ phần hóa nghĩa là bán tài sản của nhà nước cho tư nhân. Từ công ty nhà nước giờ chuyển thành công ty tư nhân. Mối lo sợ về việc bị đẩy ra khỏi mảnh đất của mình sau khi cổ phần hóa là nỗi lo có thật ở người lao động trong các công ty cà phê. Ở một số công ty, người lao động không được tham gia vào quá trình cổ phần hóa nên họ cho rằng tài sản của mình đã bị bán cho tư nhân mà mình không được tham gia quyết định, từ đó dẫn tới tâm lý phản kháng và tiêu cực đối với cổ phần hóa. Sự phản kháng đặc biệt gay gắt ở những nơi mà người lao động đã sở hữu một phần tài sản công ty. Điều này đã xảy ra ở Công ty cà phê Thăng Lợi.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Xem “Giải quyết vướng mắc giữa doanh nghiệp với người lao động tại Công ty TNHH MTV Cà phê Thăng Lợi: Cần sự dung hòa lợi ích giữa các bên”, Báo điện tử Đắk Lắk, ngày 11/7/2019, <http://baodaklak.vn/channel/3483/201907/giai-quyet-vuong-mac-giua-doanh-nghiep-voi-nguoi-lao-dong-tai-cong-ty-tnhh-mtv-ca-pha-thang-loi-can-su-dung-hoa-loi-ich-giua-cac-ben-5640969/> (truy cập ngày 1/7/2020); “Tranh chấp quyền lợi tại Cty cà phê Thăng Lợi: Người lao động khiếu kiện kéo dài”, báo Lao động online, 6/7/2019, <https://laodong.vn/cong-doan/nguoi-lao-dong-khieu-kiem-keo-dai-742768.ldo> (truy cập ngày 1/7/2020).

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*

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 Thắng 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. Điều này xảy ra ở cả ba trường hợp nghiên cứu điển hình trên đây. Ở Công ty cà phê Phước An, người dân nêu vấn đề về thay đổi hợp đồng liên kết từ tháng 6/2015 nhưng không được trả lời, dẫn tới sự việc tụ tập đông người và không nộp sản phẩm tháng 11/2016. Ở Công ty cà phê Thắng Lợi, người nhận khoán đã đề đạt nguyện vọng giảm sản và nêu các bất cập từ năm 2016 tại các đội sản xuất, song mãi tới tháng 10/2018 khi các hộ dân ngừng nộp sản thì công ty mới trả lời cho người dân vào tháng 2/2019.

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 Thắng Lợi. Lý do người lao động thường đưa ra 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 Thắng Lợi;
- Đất do họ đã mua một phần vườn cây trên đó, ví dụ trường hợp đất khoán ở Công ty cà phê Thắng 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 TCĐĐ 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 TCĐĐ 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

Nhóm TCĐĐ này được gọi bởi khá nhiều tên. Cơ quan nhà nước thường gọi loại tranh chấp này là tranh chấp liên quan tới việc “chặt phá rừng, lấn chiếm đất đai, TCĐĐ giữa hộ dân với các nông, lâm trường, các công ty nông, lâm nghiệp; xâm canh, lấn chiếm để canh tác nông nghiệp, mua bán, sang nhượng đất trái phép”,¹⁹⁰ hoặc tranh chấp liên quan “tình trạng người dân phá rừng, lấn chiếm đất đai của các nông lâm trường và đất của các công ty được nhà nước giao đất để thực hiện các dự án; mua, bán, sang nhượng đất trái pháp luật”¹⁹¹. Trong trao đổi hằng ngày, các cơ quan nhà nước thường gọi là tranh chấp liên quan tới đất chõng lán, đất đan xen, đất da beo hoặc tranh chấp liên quan tới việc bà con đòi lại đất nông, lâm trường. Gần đây trong các diễn đàn trao đổi học thuật gọi là tranh chấp liên quan tới “sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp”.¹⁹² Những tên gọi này phản ánh được bản chất của tranh chấp song chưa đầy đủ và phần nào đó có thể gây hiểu nhầm mang tính chủ quan, ví dụ khi nói tới chặt phá, lấn chiếm đất đai người đọc thường liên tưởng tới phần sai thuộc về người dân. Vì vậy, để bảo đảm tính khách quan trong nghiên cứu, trong khuôn khổ đề tài này đặt tên là “TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất” (sau đây viết tắt là “TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể được Nhà nước giao đất”).

Điểm nhận diện đầu tiên của loại tranh chấp này là đất đai, hay mảnh đất đối tượng của tranh chấp, đã được Nhà nước giao cho một chủ thể là cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp nào đó để quản lý một cách hợp pháp trên giấy tờ. Phía bên kia của tranh chấp - người dân – không phải là người được giao đất, vào thời điểm tranh chấp có thể có hoặc không có giấy tờ chứng minh mình có quyền đối với mảnh đất. Song, thường thì họ lại là người đang trực tiếp canh tác, sản xuất hoặc sử dụng mảnh đất. Trong trường

¹⁹⁰ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo tình hình quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường tại Tây Nguyên, Hội nghị giải pháp ổn định dân cư tự do – Tình hình quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường tại Tây Nguyên, Ban Mê Thuật, 9/12/2018.

¹⁹¹ UBND tỉnh Đắk Lắk, Báo cáo chuyên đề “Một số giải pháp góp phần giải quyết căn bản tình trạng tranh chấp, khiếu kiện liên quan đất đai trong vùng đồng bào dân tộc thiểu số tỉnh Đắk Lắk, kèm theo Công văn số 154/BCS-UBND ngày 28/7/2017 của UBND tỉnh Đắk Lắk.

¹⁹² Hội thảo “Sản xuất đất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp ở Tây Nguyên: Thực trạng và định hướng giải pháp”, Ban kinh tế trung ương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Buôn Ma Thuật, 31/12/2019.

hợp không trực tiếp canh tác, sản xuất trên mảnh đất thì họ có liên quan tới mảnh đất ở một góc độ nào đó và căn cứ vào đó để đòi lại đất, ví dụ trường hợp đòi đất của các công ty cao su. Về phía các chủ thể được giao đất có quyền hợp pháp nhưng trên thực tế không kiểm soát đối với đất. Tranh chấp này tồn tại khi người dân đang thực tế canh tác, sử dụng mảnh đất nhưng trên giấy tờ đã được giao cho chủ thể khác hoặc khi người dân đòi lại đất mà trên giấy tờ đã được giao cho chủ thể khác.

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 BQLR 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.

Diện tích đất nông nghiệp bao gồm đất sản xuất nông nghiệp và đất sản xuất lâm nghiệp chiếm tỷ trọng rất lớn. Diện tích đất nông nghiệp chiếm 90,4% tổng diện tích tự nhiên toàn vùng Tây Nguyên, trong đó diện tích quy hoạch canh tác nông nghiệp chiếm 44,4%, diện tích quy hoạch cho lâm nghiệp chiếm 45,8%. Ở các tỉnh Tây Nguyên có tỷ trọng tương tự. Kon Tum và Lâm Đồng có diện tích đất nông nghiệp chiếm 90,6% và 93% tổng diện tích tự nhiên của tỉnh, trong đó diện tích quy hoạch lâm nghiệp nhiều hơn, lần lượt chiếm 63,2% và 55,2%; diện tích quy hoạch cho nông nghiệp ít hơn, lần lượt là 27,4% và 37,6%. Ở Đắk Lắk, Gia Lai, Đắk Nông, diện tích đất nông nghiệp chiếm lần lượt là 88,4%, 89,7% và 93% diện tích tự nhiên của tỉnh, trong đó diện tích

đất nông nghiệp nhiều hơn, lần lượt chiếm 48,1%, 51,7% và 55,3%; diện tích quy hoạch cho lâm nghiệp chiếm ít hơn, lần lượt là 39,9%, 37,9% và 36,2%.¹⁹³

Đất nông nghiệp và đất lâm nghiệp của Tây Nguyên được giao cho nhiều loại chủ thể khác nhau trong đó các chủ thể được giao diện tích lớn nhất là các công ty nông, lâm nghiệp, các BQLR. Thống kê ở Bảng 1 cho thấy 86,6% diện tích đất có

Số TT	Tỉnh/ Loại đất	Tổng 05 tỉnh	Theo từng tỉnh				
			Kon Tum	Gia Lai	Đắk Lắk	Đắk Nông	Lâm Đồng
1	Tổng diện tích đất có nguồn gốc nông, lâm trường	2,726,874	567,429	610,126	724,999	310,328	516,078
1.1	Vườn Quốc gia, Khu BTTN, BQL RĐD, BQL RPH, Hạt KL, đơn vị sự nghiệp khác	1,306,881	228,501	377,040	290,787	73,158	337,395
		47.9%	40.3%	61.8%	40.1%	23.6%	65.4%
1.2	Công ty nông, lâm nghiệp	1,054,169	262,997	214,758	308,202	107,724	160,488
		38.7%	46.3%	35.2%	42.5%	34.7%	31.1%
1.3	Hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và các tổ chức khác	365,823	73,844	18,328	126,010	129,446	18,195
		13.4%	13.0%	3.0%	17.4%	41.7%	3.5%

Đơn vị tính: Ha

Bảng 1: Thống kê diện tích đất nguồn gốc nông, lâm trường ở Tây Nguyên được Nhà nước giao cho các chủ thể chính quản lý¹⁹⁴

nguồn gốc nông lâm trường trên cả vùng Tây Nguyên hiện đang được giao cho các công ty nông, lâm nghiệp, vườn quốc gia, BQLR, đơn vị sự nghiệp khác quản lý. Chỉ 13,4% diện tích được giao cho các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và các tổ chức khác. Tỷ trọng giao đất nông, lâm nghiệp ở từng tỉnh Tây Nguyên cũng tương tự. Ở Đắk Lắk và Kon Tum, diện tích đất giao tương ứng cho các vườn quốc gia, BQLR, đơn vị sự nghiệp khác tương ứng là 40,1% và 40,3%; diện tích giao đất cho các công ty nông,

¹⁹³ Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo tình hình quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường tại Tây Nguyên, Hội nghị giải pháp ổn định dân cư tự do – Tình hình quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường tại Tây Nguyên, Ban Mê Thuột, 9/12/2018.

¹⁹⁴ Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo tình hình quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường tại Tây Nguyên, Hội nghị giải pháp ổn định dân cư tự do – Tình hình quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường tại Tây Nguyên, Ban Mê Thuột, 9/12/2018.

lâm nghiệp chiếm tương ứng là 42,5% và 46,3%; hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và các tổ chức khác được giao tương ứng 17,4% và 13%. Ở Gia Lai và Lâm Đồng, các công ty nông, lâm nghiệp, vườn quốc gia, BQLR thậm chí được giao nhiều hơn, tương ứng lần lượt là 97% và 96,5%. Duy chỉ có Đắk Nông là có tỷ lệ ngược lại. Ở Đắk Nông đất được giao cho các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và các tổ chức khác chiếm tới 41,7%; tỷ lệ giao cho công ty nông, lâm nghiệp chỉ chiếm 34,7% và vườn quốc gia, BQLR, các tổ chức sự nghiệp chỉ chiếm 23,6%.

Theo số liệu tổng hợp của Trường đại học Lâm nghiệp, tính đến năm 2018 toàn vùng Tây Nguyên có 259.326,79 ha đất sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp, được hiểu là diện tích mà người dân đang canh tác trên đất được quy hoạch lâm nghiệp. Diện tích này tương ứng 8,2% diện tích đất quy hoạch lâm nghiệp. Đất bị xen canh nhiều nhất là ở Đắk Lắk với 84.101,34 ha, ít nhất là Kon Tum với 19.997,13 ha (Bảng 2).

Tỉnh	Diện tích đất sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp phân theo ba loại rừng ở vùng Tây Nguyên (Đơn vị tính: ha)			
	Đặc dụng	Phòng hộ	Sản xuất	Tổng
Kon Tum	326,54	2.213,74	17.456,85	19.997,13
Gia Lai	1.325,41	10.143,35	56.811,62	68.280,38
Đắk Lắk	1.729,45	2.939,89	79.432,00	84.101,34
Đắk Nông	403,46	9.490,72	24.890,35	34.784,53
Lâm Đồng	234,08	16.913,29	35.016,04	52.163,41
Tổng	4.018,94	41.700,99	213.606,86	259.326,79

Bảng 2: Diện tích đất sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp ở Tây Nguyên (2018)¹⁹⁵

Theo nguồn số liệu khác do sở nông nghiệp và phát triển nông thôn của các tỉnh Tây Nguyên cung cấp, tính đến năm 2018, toàn vùng Tây Nguyên có tới 332.037,77 ha đất sản xuất nông nghiệp trên đất quy hoạch lâm nghiệp, chiếm 10,5% tổng diện tích quy hoạch lâm nghiệp cho toàn vùng. Diện tích đất xen canh lớn nhất là ở Kon Tum và Đắk Lắk với diện tích tương ứng là 85.187 ha và 84.101,34 ha. Diện tích xen canh ít nhất là Đắk Nông với 34.784,51 ha (Bảng 3).

	Kon Tum	Gia Lai	Đắk Lắk	Đắk Nông	Lâm Đồng	Tổng
Diện tích đất lâm nghiệp	779.023	741,193	721.904	331.755	596.476	3.170.351
Diện tích đất lâm nghiệp đang canh tác nông nghiệp	85.187	75,904	84.101	34.784	52.060	332.037
Tỷ lệ	10.9%	10.2%	11.6%	10.5%	8.7%	10.5%

¹⁹⁵ Nguồn: Trần Quang Bảo, Lê Nguyên Khang, Sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp ở Tây Nguyên: Thực trạng và định hướng giải pháp, Hội thảo “Sản xuất đất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp ở Tây Nguyên: Thực trạng và định hướng giải pháp”, Ban kinh tế trung ương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Buôn Ma Thuột, 31/12/2019.

Bảng 3: Diện tích đất sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp ở các tỉnh Tây Nguyên (2018)¹⁹⁶

Theo tổng hợp số liệu của Vụ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ban Kinh tế Trung ương từ UBND các tỉnh Tây Nguyên, tính tới cuối năm 2019, trên toàn vùng Tây Nguyên có diện tích trồng cây nông nghiệp trên đất quy hoạch lâm nghiệp là 344.554 ha, chiếm 11,31% diện tích đất quy hoạch cho lâm nghiệp, trong đó Kon Tum có 66.605 ha, Gia Lai 74.509 ha, Đắk Lắk 84.109 ha, Đắk Nông 67.400 ha, Lâm Đồng 51.931 ha.¹⁹⁷

Các số liệu trên đây không hoàn toàn đồng nhất với nhau nhưng đều cho thấy diện tích đất trồng cây nông nghiệp trên đất lâm nghiệp, có nghĩa là diện tích xâm canh trên đất lâm nghiệp, trên toàn tỉnh Tây Nguyên và ở từng tỉnh Tây Nguyên là rất lớn và ngày càng tăng. Đây là chỉ dấu cho thấy TCĐĐ giữa người dân với các chủ thể được Nhà nước giao đất là rất lớn và có xu hướng trở nên gay gắt hơn. Một số số liệu nghiên cứu cơ bản của đề tài đối với từng tỉnh Tây Nguyên cũng cho thấy kết quả tương tự: (lưu ý khái niệm lấn chiếm dưới đây dùng theo nghĩa của cơ quan nhà nước, tức là có thể bao gồm cả việc chông lán, xen canh đất)

- Tại Đắk Lắk, tính đến năm 2017, trong số 13 vụ việc nội cộm kéo dài về tranh chấp, khiếu kiện đất đai trong vùng đồng bào dân tộc thiểu số thì có tới 11 vụ việc tranh chấp giữa người dân với các chủ thể được Nhà nước giao đất.¹⁹⁸ Tranh chấp xảy ra nổi cộm nhất là ở các huyện Ea Súp, Krông Năng, Krông Bông, Lắk, Buôn Hồ. Một số trường hợp tranh chấp điển hình ở BQLR phòng hộ Krông Năng được giao quản lý 7.925,27 ha, trong đó diện tích bị lấn chiếm khoảng 2.661ha (chiếm 33,5%), huyện Krông Năng quản lý đất lâm nghiệp là 2.304,82 ha thì bị lấn chiếm là 952,29 ha (chiếm 41,3%).¹⁹⁹ Trên địa bàn huyện Ea Súp, Công ty TNHH 2 thành viên chế biến thực phẩm và lâm nghiệp Đắk Lắk được giao 33.891 ha thì đất chông lán và bị lấn chiếm là 12.381 ha (chiếm 36,5%).

- Tại Gia Lai, toàn tỉnh có 11 công ty lâm nghiệp thì cả 11 công ty đều có đất bị lấn chiếm.²⁰⁰ Tại các BQLR tình trạng lấn chiếm cũng diễn ra phổ biến. Theo thống kê

¹⁹⁶ Nguồn: theo số liệu của sở nông nghiệp và phát triển nông thôn các tỉnh Tây Nguyên, Hội thảo “Sản xuất đất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp ở Tây Nguyên: Thực trạng và định hướng giải pháp”, Ban kinh tế trung ương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Buôn Ma Thuột, 31/12/2019.

¹⁹⁷ Nguyễn Văn Tiến, Tình hình sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp vùng Tây Nguyên và kiến nghị giải pháp, Hội thảo “Quan điểm, giải pháp giải quyết tranh chấp đất đai bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay”, Đề tài TN18/X07, Hà Nội, 16/7/2020.

¹⁹⁸ UBND tỉnh Đắk Lắk, Một số vụ việc tranh chấp, khiếu kiện phức tạp liên quan đến đất đai trong vùng đồng bào dân tộc thiểu số đang diễn ra trên địa bàn tỉnh, kèm theo Báo cáo chuyên đề “Một số giải pháp góp phần giải quyết căn bản tình trạng tranh chấp, khiếu kiện liên quan đất đai trong vùng đồng bào dân tộc thiểu số tỉnh Đắk Lắk, kèm theo Công văn số 154/BCS-UBND ngày 28/7/2017 của UBND tỉnh Đắk Lắk.

¹⁹⁹ Trương Thị Hạnh, Thực trạng lấn chiếm, tranh chấp đất đai ở các công ty lâm nghiệp, BQLR trên địa bàn Tây Nguyên và một số giải pháp, Hội thảo “Quan điểm, giải pháp giải quyết tranh chấp đất đai bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay”, Đề tài TN18/X07, Hà Nội, 16/7/2020.

²⁰⁰ Công văn số 2427/BTNMT-TCQLĐĐ ngày 15/5/2018 của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

của UBND tỉnh Gia Lai cập nhật năm 2018, tại BQLR phòng hộ Bắc Biển Hồ tháng 1/2016 phát hiện chiếm dụng 31,5 ha, chuyển về địa phương 73,07ha, đến tháng 5/2017 phát hiện lấn chiếm 2.487,28ha; rừng phòng hộ Bắc An Khê phát hiện lấn chiếm 1.266,6ha (chiếm 86,3% diện tích đất lâm nghiệp được giao quản lý); Rừng phòng hộ Ya Hội bị lấn chiếm 882,62ha; Rừng phòng hộ Ia Grai bị lấn chiếm 360,1ha.²⁰¹

- Tại Kon Tum nổi lên các vụ tranh chấp đòi lại đất của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ví dụ tại địa bàn xã Ia Chim, thành phố Kon Tum. Đối với diện tích chồng lấn và xâm canh, đáng lo ngại nhất là tình trạng mất đất ở huyện Đăk Glei, năm 2008 UBND tỉnh đã quyết định giao 32.012,4 ha cho Công ty TNHH MTV Đăk Glei, trong đó, rừng tự nhiên là 25.262 ha, rừng trồng 1.035,6 ha, đất không có rừng là 2.505,3 ha, nương rẫy và đất khác là 9.146,5 ha. Tuy nhiên, trong số đó giao trùng lên đất tổ chức, cá nhân đã sử dụng ổn định trước khi giao đất cho Công ty với diện tích là 3.550 ha; diện tích bị lấn chiếm là gần 9.000 ha. Như vậy, tổng diện tích cả chồng lấn và lấn chiếm là 12.550 ha, chiếm 39,2% diện tích được giao.²⁰² Tại huyện Đăk Hà, trong tổng diện tích 9.131,7 ha đất lâm nghiệp do công ty TNHH MTV lâm nghiệp Đăk Hà quản lý thì có tới hơn 3.700ha đất bị hơn 1.200 hộ dân lấn chiếm.²⁰³

- Đăk Nông là tỉnh có diện tích đất lâm nghiệp ít nhất của Tây Nguyên song ở đây tranh chấp do chồng lấn, lấn chiếm đất hết sức nóng với nhiều tổ chức được giao đất rừng có diện tích tranh chấp lớn. Các ví dụ điển hình là Công ty TNHH Lâm nghiệp Đức Hòa 5.383,67ha/10.383,15ha (tỷ lệ 52,07%); Công ty TNHH Lâm nghiệp Đăk Măng (Nay là BQL RPH Đăk Măng) 2.436,52ha/6.567,31ha (tỷ lệ 35,7%); Công ty TNHH Lâm nghiệp Đăk N'tau 3.335,17ha/11.190,15ha (tỷ lệ 29,8%); Công ty TNHH Lâm nghiệp Quảng Sơn 3.690,6ha/13.018,76ha (tỷ lệ 28,34%), công ty TNHH MTV Nam Nung có 93 hộ dân HMông liên tục khiếu nại đòi trả lại 174,5ha đất.²⁰⁴ Ở địa phương, huyện Tuy Đức là nơi có nhiều tranh chấp giữa người dân với chủ thể được giao đất. Trên địa bàn huyện có 21 dự án được giao đất thì 12 dự án đã có đất xâm canh và tiếp tục bị lấn chiếm.

- Trên địa bàn Lâm Đồng, tổng diện tích đất lâm nghiệp đang được sử dụng để sản xuất nông nghiệp ổn định lâu năm toàn tỉnh là 52.041 ha, trong đó, diện tích đất rừng sản xuất là 34.916 ha (67,1%); đất rừng phòng hộ 16.883 ha (32,4%) và đất rừng đặc dụng 242 ha (0,5%). Các huyện, thành phố có diện tích lâm nghiệp hiện đang sản

²⁰¹ Báo cáo 94/BC-UBND, ngày 30/11/2018 của UBND tỉnh Gia Lai về thực hiện nghị quyết số 112/2015/QH13 ngày 27/11/2015 của Quốc hội về tăng cường quản lý đất đai có nguồn gốc từ nông lâm trường quốc doanh do các công ty nông lâm nghiệp, BQLR và các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác sử dụng

²⁰² Trường Tuyết, Quản lý đất nông lâm trường ở Kon Tum: Bình mới - rượu cũ!, <https://baotainguyenmoitruong.vn/quan-ly-dat-nong-lam-truong-o-kon-tum-binh-moi-ruou-cu-234204.html> (truy cập ngày 28/8/2020)

²⁰³ Trương Thị Hạnh, Thực trạng lấn chiếm, tranh chấp đất đai ở các công ty lâm nghiệp, BQLR trên địa bàn Tây Nguyên và một số giải pháp, Hội thảo “Quan điểm, giải pháp giải quyết tranh chấp đất đai bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay”, Đề tài TN18/X07, Hà Nội, 16/7/2020.

²⁰⁴Số liệu từ Kết luận thanh tra số 1969/KL-TTCTP ngày 31/10/2019 của Thanh tra Chính Phủ về việc *Chấp hành pháp luật trong công tác quản lý, sử dụng đất nông, lâm nghiệp tại một số công ty, doanh nghiệp được giao, cho thuê đất trên địa bàn tỉnh Đăk Nông.*

xuất nông nghiệp lớn hơn 2000 ha bao gồm các huyện Lâm Hà:12.220 ha; Đức Trọng:10.123 ha; Đam Rông:9.957 ha; Di Linh:7.555 ha; Đơn Dương: 3.773 ha; Bảo Lâm: 2.523 ha và thành phố Đà Lạt: 4.056 ha. Các huyện còn lại như Lạc Dương, Đa Hoai, Đa Teh và Cát Tiên dưới 1000 ha²⁰⁵. Trong các diện tích bị lấn chiếm, chủ rừng nhà nước có diện tích đất lâm nghiệp đang sản xuất nông nghiệp nhiều nhất với tổng diện tích 49.049ha bao gồm 8 công ty lâm nghiệp, 13 BQL RPH, BQLR khu du lịch Quốc gia Hồ Tuyên Lâm, 2 vườn quốc gia, Viện KHLN Nam Trung bộ Tây Nguyên, UBND các xã và Hạt Kiểm lâm thành phố Bảo Lộc.

3.4.2. Các hình thái T C Đ Đưa người dân với các chủ thể là cơ sở địa phương, doanh nghiệp địa phương Nhà nước người dân Tây Nguyên

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

Như 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 BQLR, 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.

Theo thống kê của Bộ TN&MT, trên toàn địa bàn tỉnh Tây Nguyên sau khi sắp xếp lại theo Nghị định số 118/2014/NĐ-CP của Chính phủ có 108 công ty nông, lâm nghiệp quốc doanh,²⁰⁶ trong đó có 57 công ty nông nghiệp, 51 công ty lâm nghiệp; 46 công ty do Trung ương quản lý, 62 công ty do địa phương quản lý. Tổng diện tích đất nông nghiệp và đất lâm nghiệp được Nhà nước giao cho 108 công ty hiện nay là 935.120 ha trong đó các công ty nông nghiệp được giao 124.625 ha, công ty lâm nghiệp 810.495 ha. Trước khi sắp xếp theo Nghị định 118, toàn Tây Nguyên có 122 công ty nông, lâm nghiệp quốc doanh. Trong quá trình sắp xếp 14 công ty được giải thể. Diện tích được giao cho 14 công ty giải thể cộng với diện tích rà soát của 108 công ty được đưa về địa phương quản lý là 144.624 ha.²⁰⁷ Con số này được hiểu là diện tích trên đó đã có đất xen canh của người dân mà các công ty đã không quản lý được nên trả về địa phương. Tất nhiên, diện tích xen canh thực tế cao hơn con số này rất nhiều (xem Bảng 2, Bảng 3). Bên cạnh các công ty nông, lâm nghiệp quốc doanh còn có các công ty nông, lâm nghiệp của tư nhân được nhà nước giao đất. Tuy không có số liệu chính thức về tình hình đất tranh chấp tại các công ty này song qua khảo sát cho thấy TCĐĐ ở các công ty này ở Tây nguyên diễn ra khá gay gắt.

²⁰⁵ Tài liệu Hội nghị Phát triển sản xuất, nâng cao thu nhập, đời sống người dân sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp vùng Tây Nguyên, Lâm Đồng.

²⁰⁶ Bên cạnh đó còn 19 công ty lâm nghiệp chưa được rà soát theo Nghị định 118. Số liệu của các công ty này không thể hiện ở đây.

²⁰⁷ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo tình hình quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường tại Tây Nguyên, 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, Ban Mê Thuật, 9/12/2018.

Tranh chấp đối với đất giao cho công ty nông nghiệp, công ty lâm nghiệp có thể xuất hiện dưới nhiều hình thái, ví dụ người dân ra chiếm đất của công ty cao su trong thời kỳ tái canh với lý do đòi đất ông bà, như ở xã Ia Chim, xã Ngọc Bay, thành phố Kon Tum năm 2016, có thể là người dân có diện tích xen canh với công ty lâm nghiệp ngay từ khi công ty vừa được thành lập và sau đó lấn chiếm thêm, như trường hợp ở Công ty lâm nghiệp Phước An, huyện Ea Súp, Đắk Lắk ...

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.

ñ Thứ hai, tranh chấp đối với đất do các BQLR quản lý.

Hiện nay ở Tây Nguyên có 75 BQLR bao gồm 4 BQLR đặc dụng, 50 BQLR phòng hộ, 8 vườn quốc gia, 6 khu bảo tồn thiên nhiên, 7 đơn vị sự nghiệp. Đất được giao cho các chủ thể này là đất lâm nghiệp với diện tích chiếm 47% diện tích đất nông, lâm nghiệp của toàn vùng. Các BQLR đều là các đơn vị sự nghiệp công với nhiệm vụ quản lý, bảo vệ và phát triển rừng.

TCĐĐ giữa người dân với các BQLR 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 BQLR hoặc người dân xâm lấn đất rừng để canh tác. Các vụ việc điển hình như đất chông lấn, xen canh ở vườn quốc gia Chư Mom Ray, Sa Thầy, Kon Tum, ở vườn quốc gia Yok Đôn, Ea Súp, Đắk Lắk, ở BQLR Đắk Hà, ở BQLR 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 BQLR là rất lớn. Tuy nhiên các tranh chấp thường ít bùng phát thành điểm nóng mà thường diễn ra âm thầm bởi lẽ các BQLR thiếu nguồn lực để bảo vệ rừng. Thậm chí có những BQLR 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. Lý do có lẽ là các BQLR đều là các đơn vị sự nghiệp, hoạt động không vì lợi nhuận. Ngoài nguồn lực hạn chế, các đơn vị này còn thiếu động lực vật chất trong việc bảo vệ diện tích rừng bị xâm lấn. Điều này khác hẳn với cách tiếp cận của các công ty nông, lâm nghiệp trong giải quyết các TCĐĐ tương tự.

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

Các UBND cấp xã là những chủ thể quản lý rừng lớn ở Tây Nguyên. Rất tiếc cho đến nay chưa có bất kỳ thống kê chính thức nào về diện tích đất lâm nghiệp, đất công được giao cho các UBND cấp xã quản lý và mức độ TCĐĐ có liên quan. Tuy nhiên, có thể khẳng định rằng đất được giao cho UBND cấp xã quản lý nhiều về diện tích và chủng loại, trong đó bao gồm đất lâm nghiệp, đất chuyên dùng và gần đây là đất nông, lâm nghiệp có xâm canh được giao cho địa phương sau khi rà soát theo Nghị định 118. Kết quả phỏng vấn sâu cho thấy 100% số xã được khảo sát đều có hiện tượng xâm canh trên diện tích được giao cho xã quản lý. Tình trạng này diễn ra ở tất cả các tỉnh Tây Nguyên. Một số nơi như xã Đăk Nia, Thành phố Gia Nghĩa, Đăk Nông, xã Hơ Moong, huyện Sa Thầy, Kon Tum, xã Đăk Jơ Ta, huyện Man Yang, Gia Lai, 100% diện tích đất lâm nghiệp do xã quản lý đã bị bà con canh tác; xã Quảng Trực, huyện Tuy Đức, tỉnh Đăk Nông được giao quản lý 6.000 ha đất lâm nghiệp thì đã bị lấn chiếm 4.900 ha.

Tuy vậy, cũng giống như TCĐĐ với các BQLR, 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.²⁰⁸

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

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 ... Những dự án này thường có quy mô sử dụng đất nhỏ và không phổ biến song vẫn tồn tại những vấn đề về TCĐĐ với người dân. Hình thức tranh chấp thường dưới dạng người dân vì một lý do nào đó xâm chiếm đất hoặc canh tác xen canh trên đất mà chủ thể đã được giao. Qua nghiên cứu ở 5 tỉnh Tây Nguyên có một số trường hợp điển hình sau:

- Trường hợp tranh chấp đất giữa 34 hộ dân đối với đất tại công trình Hồ chứa nước Krông Búk Hạ, huyện Krông Pắc, Đăk Lắk. Năm 2007, UBND tỉnh Đăk Lắk thu hồi đất ở huyện Krông Pắc để xây dựng công trình Hồ chứa nước Krông Búk Hạ. Trong số diện tích đất thu hồi có 105,49 ha đất canh tác của các hộ dân xã Ea Phê, xã Krông Búk, huyện Krông Pắc để làm bãi chứa vật liệu và lấy đất đắp đập được giao cho Ban quản lý đầu tư và xây dựng Thủy lợi 8. Các hộ dân bị thu hồi đất khi đó đều đã được bồi thường. Sau khi hoàn thành công trình, Ban quản lý đầu tư và xây dựng Thủy lợi 8 đã chuyển hết vật liệu đi và để lại bãi tập kết vật liệu trống. Sau khi nghiệm thu và đưa vào vận hành, bãi đất này nằm ngoài hàng rào của Hồ chứa nước Krông Búk Hạ và

²⁰⁸ Xem Điều 8, 73, 74, Luật Lâm nghiệp 2017.

không bị ngập nước. Từ năm 2010 đến nay 34 hộ dân nói trên đã vào khu vực này canh tác trên diện tích 20 ha. Năm 2014, UBND tỉnh Đắk Lắk phê duyệt dự án xây dựng Trung tâm giống thủy sản cấp tỉnh trên diện tích nói trên và trên cơ sở đó ban hành quyết định thu hồi 20,2 ha đất tại xã Krông Búk để làm dự án.²⁰⁹ Các hộ dân đang canh tác trên đó không đồng ý bàn giao đất và có đơn kiến nghị với UBND tỉnh Đắk Lắk để được bồi thường, hỗ trợ hoa màu của họ với lý do vào năm 2005 khi thu hồi đất để xây dựng Hồ chứa nước Krông Buk Hạ UBND huyện Krông Pắc đã có công văn cam kết nếu sau khi lấy đất xong mà còn diện tích không bị ngập nước sẽ xem xét giao lại cho hộ đã bị thu hồi đất tuy đã được đền bù nhưng còn nhiều khó khăn về đời sống, đất đai để ổn định cuộc sống.²¹⁰ Cho đến nay vụ việc vẫn chưa được giải quyết dứt điểm.

- Trường hợp tranh chấp đất giữa các hộ đồng bào dân tộc thiểu số tại xã Đắk Jơ Ta, huyện Mang Yang, tỉnh Gia Lai với Trại giam Gia Trung. Trại giam Gia Trung trực thuộc Bộ Công an được thành lập năm 1976. Khi thành lập trại được giao một diện tích đất quốc phòng an ninh nằm trên địa bàn 4 xã thuộc huyện Mang Yang trong đó có xã Đắk Jơ Ta. Tổng số diện tích đất được giao cho trại không được công bố bởi là đất quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, trên thực tế có khoảng 80% dân số của xã Đắk Jơ Ta là người dân tộc thiểu số tại chỗ hiện nay đang canh tác trong diện tích mà về mặt pháp lý được giao cho Trại giam Gia Trung. Bản thân người dân nói rằng đó là đất họ đã canh tác từ khi có trại giam. Chính quyền địa phương cấp xã và huyện cũng xác nhận điều này tuy nhiên không có căn cứ để xác minh. Đối với bà con thì đây là đất của họ canh tác từ trước và của cha ông để lại nên họ nhất quyết phải canh tác và hiện tại vẫn đang canh tác trên đó. Mặc dù vậy họ không có quyền pháp lý đối với đất và họ cũng chỉ được canh tác cây ngắn ngày vì Trại giam Gia Trung không cho họ canh tác cây dài ngày. Bên cạnh đó TCĐĐ còn gây ra những bất ổn về trật tự trên địa bàn ví dụ năm 2018 đã xảy ra vụ phạm nhân của trại đánh gây thương tích hai người dân vào canh tác trên diện tích đất. Tình trạng tranh chấp đất đai cho đến bây giờ vẫn chưa được giải quyết.

- Trường hợp TCĐĐ trên diện tích đất rừng tại lô 13, khoảnh 4, tiểu khu 1537, xã Đắk Ngo, huyện Tuy Đức, tỉnh Đắk Nông. Đất thuộc các tiểu khu này trước đây được giao cho Công ty lâm nghiệp Quảng Tín. Trong quá trình sử dụng công ty đã ký hợp đồng liên doanh, liên kết sản xuất nông, lâm nghiệp với một số công ty khác. Sau đó Công ty lâm nghiệp Quảng Tín đã thanh lý các hợp đồng và giải thể. Đất đã được UBND tỉnh thu hồi giao lại cho UBND huyện Tuy Đức quản lý. Tuy nhiên trên thực tế các doanh nghiệp liên doanh, liên kết vẫn đang chiếm giữ và sử dụng đất bất hợp pháp. Đồng thời trong những năm gần đây có tình trạng các hộ gia đình ở gần đó trong đó đa

²⁰⁹ UBND tỉnh Đắk Lắk, Một số vụ việc tranh chấp, khiếu kiện phức tạp liên quan đến đất đai trong vùng đồng bào dân tộc thiểu số đang diễn ra trên địa bàn tỉnh, kèm theo Báo cáo chuyên đề “Một số giải pháp góp phần giải quyết căn bản tình trạng tranh chấp, khiếu kiện liên quan đất đai trong vùng đồng bào dân tộc thiểu số tỉnh Đắk Lắk, kèm theo Công văn số 154/BCS-UBND ngày 28/7/2017 của UBND tỉnh Đắk Lắk.

²¹⁰ Đơn kiến nghị của các hộ dân xã Ea Phê và Krông Búk gửi UBND tỉnh Đắk Lắk, UBND huyện Krông Pắc ngày 20/4/2015.

phần là các hộ đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ đã vào chiếm đất trong khu vực các tiểu khu, gây nên tình trạng tranh chấp đất gay gắt với các doanh nghiệp. Theo thống kê của huyện Tuy Đức, tính đến 29/9/2019 đã có 172 hộ dân với 740 khẩu dựng 56 chòi và lấn chiếm diện tích khoảng 18,5 ha. Trong số các hộ có 110 hộ đồng bào dân tộc thiểu số, 62 hộ dân tộc Kinh; có 46 hộ nghèo, 3 hộ cận nghèo, 1 hộ gia đình có công với cách mạng. Trong diện tích lấn chiếm, các hộ sinh sống quây quần, mỗi chòi lán có khoảng 3-7 hộ, có lán, chòi trung tâm để tổ chức các công việc chung, hoạt động một cách có tổ chức, thường xuyên tổ chức họp lấy ý kiến tập thể.²¹¹ Như vậy, đất trong trường hợp này được giao cho UBND huyện song trên thực tế UBND huyện không quản lý được để xảy ra tình trạng tranh chấp giữa doanh nghiệp và người dân.

- Trường hợp tranh chấp đất tiềm ẩn giữa người dân và người được giao đất 30A tại huyện Đam Rông, Lâm Đồng. Trường hợp này đặc biệt ở chỗ người được giao đất cũng chính là người dân chứ không phải doanh nghiệp hay cơ quan, tổ chức như các trường hợp trên. Năm 2008, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP về chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo trên cả nước, trong đó khu vực Tây Nguyên có Tu Mơ Rông, Kon Plong, Ia H’Drai (Kon Tum), Kông Chro (Gia Lai), M’Drắk, Lách (Đắk Lắk), Đắk Glong, Tuy Đức (Đắk Nông) và Đam Rông (Lâm Đồng)²¹². Mục tiêu của chương trình là đến năm 2020 “Giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống mức ngang bằng mức trung bình của khu vực. Giải quyết cơ bản vấn đề sản xuất, việc làm, thu nhập để nâng cao đời sống của dân cư ở các huyện nghèo gấp 5 – 6 lần so với hiện nay. Lao động nông nghiệp còn khoảng 50% lao động xã hội, tỷ lệ lao động nông thôn qua đào tạo, tập huấn, huấn luyện đạt trên 50%; số xã đạt tiêu chuẩn nông thôn mới khoảng 50%...”. Để đạt được mục tiêu này, các hộ nghèo được giao đất rừng sản xuất để quản lý, khai thác cùng với nhiều chính sách ưu đãi khác. Đất rừng đó được gọi là đất 30A nằm trong quy hoạch đất lâm nghiệp. Huyện Đam Rông có hiện tượng sau khi các hộ dân khai thác rừng khi được phép hết chu kỳ thì không tiến hành trồng lại rừng như cam kết đối với đất 30A mà bỏ trống dẫn tới tình trạng người dân khác vào xâm canh trồng cây nông nghiệp. Điều đáng nói là hầu hết các trường hợp người dân được giao đất 30A không có phản ánh và cũng không có phàn nàn, khiếu nại gì. Cơ quan nhà nước cho dù biết về sự lấn chiếm cũng không giải quyết được vì không có đơn yêu cầu của người được giao đất. Như vậy ở đây có tiềm ẩn TCĐĐ nhưng không bộc phát. Hậu quả là đất bị lấn chiếm và sử dụng bởi người không được giao đất, đất vốn quy hoạch là đất lâm nghiệp song lại đang được sử dụng để trồng cây nông nghiệp. Mặc dù vậy hiện tượng xâm chiếm đất 30A không phổ biến bởi trên địa bàn Tây Nguyên chỉ có 9 huyện đã và đang được xếp vào danh sách các xã 30A. Tranh chấp loại này

²¹¹ Báo cáo số 391/BC-UBND ngày 11/10/2019 của UBND huyện Tuy Đức về tiến độ giải quyết tình hình tranh chấp, chiếm giữ, sử dụng, lấn, chiếm đất rừng trái phép tại các tiểu khu 1525, 1537, 1538 xã Đắk Ngo, huyện Tuy Đức.

²¹² Hiện nay Tây Nguyên còn 3 huyện 30a là Kon Plong, Tu Mơ Rông và Đam Rông (theo Quyết định 275/QĐ-TTg ngày 7/3/2018 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt danh sách các huyện nghèo và huyện thoát nghèo giai đoạn 2018-2020)

cũng không bộc phát thành điểm nóng bởi người dân được giao đất 30A không phản ứng mạnh khi đất của mình bị xâm chiếm.

3.4.2.2. Phân loại theo nội dung TCĐĐ

Nếu phân loại theo nội dung tranh chấp thì TCĐĐ 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.

ñ Tranh chấp đất chồng lấn

Khi một doanh nghiệp, tổ chức hoặc BQLR 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 lơ 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 BQLR, 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 BQLR 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.

Tình trạng tranh chấp đất chồng lấn xảy ra ở tất cả các tỉnh của Tây Nguyên. Có thể kể đến một số trường hợp điển hình sau:

- Vườn quốc gia Yok Đôn, huyện Buôn Đôn, Đắk Lắk: Vườn được thành lập năm 2011 trên cơ sở Khu bảo tồn thiên nhiên Yok Đôn (thành lập năm 1992) sáp nhập với Lâm trường Bản Đôn và Lâm trường buôn Drăng Phók. hiện tại Vườn tổng diện tích 115.545 ha rừng. Trước năm 2011, buôn Đăng Phók nằm ở bìa rừng Khu bảo tồn và bìa rừng Lâm trường buôn Drăng Phók. Tuy nhiên, sau khi sáp nhập thì buôn lại nằm ở chính vùng lõi của Vườn quốc gia Yok Đôn. Đất của buôn nằm trong diện tích được giao cho Vườn quốc gia. Buôn Drăng Phók là buôn đồng bào dân tộc thiểu số Ê-đê và Mnông sinh sống, canh tác từ rất lâu đời. Năm 1985 buôn chỉ có khoảng 29 hộ. Đến năm 2018 dân số của buôn đã tăng lên 124 hộ dân, trong đó 79 hộ nghèo, 64 hộ không có nương rẫy.²¹³ Các hộ còn lại có nương rẫy thì toàn bộ phần nương rẫy nằm trong diện tích của Vườn. Một số hộ đã được cấp sổ đỏ. Như vậy là diện tích nương rẫy, thậm chí diện tích đất ở của toàn bộ buôn Drăng Phók hiện tại là đất chồng lấn với đất được giao cho Vườn quốc gia Yok Đôn. TCĐĐ thể hiện cao điểm năm 2018 có 4 vụ người dân làng vào rừng đốt nương làm rẫy bị truy tố hình sự tội danh phá rừng. Kể từ đó tới nay không còn vụ phá rừng đốt rẫy nào xảy ra song đời sống của bà con trong buôn thì vô cùng khó khăn vì đất rẫy mà họ canh tác bấy lâu về danh nghĩa vẫn bị coi là đất rừng, giao cho Vườn quốc gia và vì vậy họ không thể canh tác cây dài ngày. Toàn bộ buôn bị bao bọc bởi rừng của Vườn quốc gia nên dù nhu cầu đất phục vụ sản xuất rất bức thiết do yêu cầu của tăng dân số cơ học nhưng bà con trong buôn không thể kiếm đâu ra đất để làm rẫy.

- Công ty TNHH 2 thành viên chế biến thực phẩm và lâm nghiệp Đắk Lắk, huyện Ea Súp, Đắk Lắk: Công ty do tập đoàn TH đầu tư năm 2015. Khi thành lập, công ty được tỉnh giao 27.000 ha đất rừng thì trong đó đã có 5.000 ha đất chồng lấn với đất của người dân, chủ yếu là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ, đang canh tác. Công ty đã trả về địa phương được 2.000 ha còn 3.000 ha chưa trả được. Mặc dù tất cả các diện tích chồng lấn về mặt pháp lý nằm trong GCNQSDĐ của công ty song hiện tại công ty không kiểm soát được và cũng không giải tỏa được do người dân đã canh tác từ lâu. Có thể thấy bản thân công ty cũng không muốn giữ lại diện tích này. Tuy nhiên, việc trả lại diện tích chồng lấn về địa phương cũng gặp khó khăn. Điều này rất có hại cho công ty vì công ty không khoanh vùng ranh giới đất được và từ diện tích chồng lấn đã xuất hiện hiện tượng tiếp tục lấn chiếm sang phần đất còn lại của công ty.

- Vườn quốc gia Chư Mom Ray, Sa Thầy, Kon Tum: Vườn được thành lập năm 2002 với diện tích 56.621 ha nằm trên địa bàn một số huyện của tỉnh Kon Tum trong đó có huyện Sa Thầy. Khi Vườn được thành lập thì trong diện tích rừng được giao cho Vườn đã có toàn bộ diện tích nương rẫy của làng Bar Gốc. Đây là làng dân tộc Giơ-rai sinh sống trong rừng từ rất lâu. Năm 1997 làng được di dời ra khỏi rừng tới vị trí mới hiện nay. Tuy nhiên nương rẫy của làng vẫn nằm toàn bộ trong diện tích được giao cho

²¹³ Trác Rin, Giữa rừng Yok Đôn: Buôn làng nơi lõi rừng, Thanh niên online, <https://thanhnienvn/thoi-su/giua-rung-yok-don-buon-lang-noi-loi-rung-974044.html> (truy cập 28/8/2020).

Vườn và là đất lâm nghiệp. Diện tích này hiện đã được Ban quản lý vườn quốc gia Chư Mom Ray đo đạc cụ thể, khoanh vùng trên bản đồ để bảo đảm không có sự lấn chiếm. Hiện tại trong làng có 187 hộ đồng bào dân tộc thiểu số ở xã Sa Sơn, huyện Sa Thầy. Cũng giống như làng Drăng Phốc ở Yok Đôn, dân làng Bar Gốc cũng hết sức khó khăn về đất đai. Một mặt, bà con chỉ có thể canh tác cây nông nghiệp ngắn ngày (thường là cây mì, lúa) trên đất bị chùng lún (Hình ảnh 1, Hình ảnh 2). Mặt khác, vì là đất về danh nghĩa là đất lâm nghiệp được giao cho Vườn quốc gia nên bà con không thể được cấp GCNQSDĐ để vay vốn ngân hàng đầu tư sản xuất. Đất vì thế ngày càng bạc màu và năng suất càng kém. Hiện tại cả diện tích đất canh tác và diện tích đất ở đã trở nên quá ít ỏi do tăng dân số cơ học trong làng gây nên tình trạng rất bức bối về đất đai.



Hình ảnh 1: Đất canh tác chùng lún của làng Bar Gốc trên lâm phần VQG Chư Mom Ray



Hình ảnh 2: Bà con làng Bar Gốc đang canh tác trên đất chùng lún với đất của VQG Chư Mom Ray

- Huyện Tuy Đức, Đắk Nông là điển hình của TCĐĐ liên quan đến giao đất chùng lún cho các công ty lâm nghiệp. Diện tích của huyện Tuy Đức là 112.327 ha, gần bằng diện tích của thành phố Đà Nẵng. Kể từ năm 2005 trên địa bàn huyện có nhiều dự án kinh doanh của các công ty lâm nghiệp tư nhân, ví dụ Công ty Long Sơn, Công ty Kiến Trúc mới, Công ty lâm nghiệp Nam Tây Nguyên, Công ty Ngọc Biển Những công ty lâm nghiệp này được cấp từ vài ngàn đến vài chục ngàn ha đất lâm nghiệp. Rất nhiều công ty trong số đó khi được giao đất thì trên đất đã có đất canh tác của người dân. Chủ trương của tỉnh là sau khi được giao đất thì doanh nghiệp có trách nhiệm làm việc với người dân để đền bù thiệt hại và trả lại diện tích đất cho doanh nghiệp sản xuất.²¹⁴ Tuy nhiên điều này thường gặp rất nhiều khó khăn bởi không phải lúc nào doanh nghiệp với người dân cũng thỏa thuận được với nhau. Đây là nguyên nhân dẫn tới TCĐĐ giữa doanh nghiệp và người dân trên vùng đất chùng lún. Người dân muốn bảo vệ tài sản của mình và không muốn mất đất. Doanh nghiệp muốn thu hồi đất theo quyết định giao đất cho mình để phục vụ sản xuất kinh doanh. TCĐĐ trở nên xung đột gay gắt trên địa bàn huyện vào những năm 2014 – 2016 với nhiều trường hợp người dân bị truy tố hình

²¹⁴ Xem, ví dụ Quyết định 241/QĐ-UBND của UBND tỉnh Đắk Nông ngày 1/2/2008 về việc cho Công ty TNHH thương mại đầu tư Long Sơn thuê 1.079 ha đất, sử dụng để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông lâm nghiệp; Quyết định số 1150/QĐ-UBND của UBND tỉnh Đắk Nông ngày 29/8/2008 về việc cho Doanh nghiệp tư nhân Phạm Quốc thuê 318,7 ha đất, sử dụng để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông lâm nghiệp.

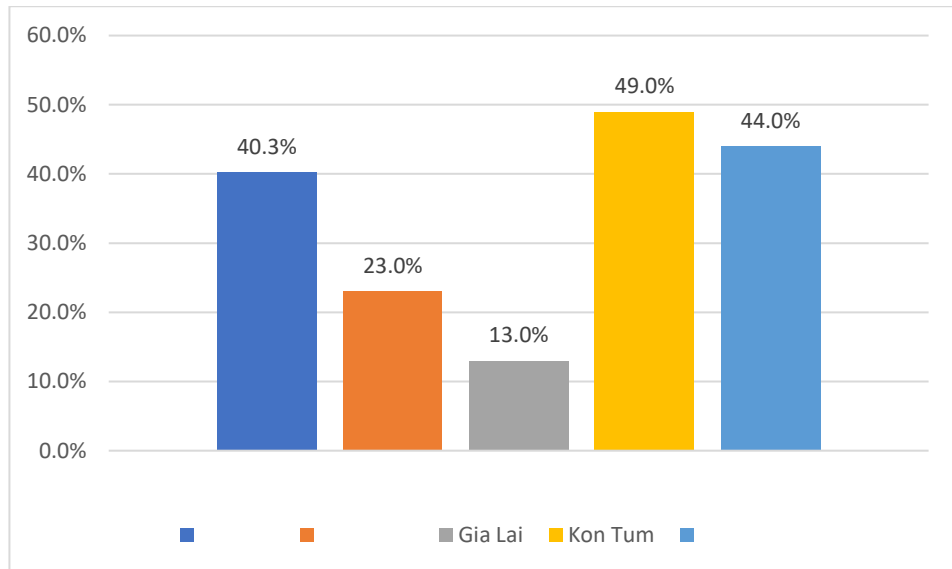
sự vì gây thương tích và hủy hoại tài sản. Đỉnh điểm là vụ xô sát dẫn tới án mạng tháng 10/2016 tại tiểu khu 1535 giao cho Công ty Long Sơn. Trong vụ án đó 3 người của Công ty Long Sơn bị bắn chết và một người dân đã bị tòa án kết án tử hình.²¹⁵ Vụ án là ví dụ về sự căng thẳng đỉnh điểm của TCĐĐ ở Tuy Đức mà một trong những nguyên nhân là do tranh chấp đất chồng lấn.

ñ 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 chồng lấn, thời điểm đó có trước khi đất được giao cho chủ thể khác; đối với đất lấn 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, dễ 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 chồng lấn và tranh chấp đất lấn 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 chồng lấn khi giao đất nhưng sau đó do chủ thể được giao đất quản lý không tốt nên từ diện tích chồng lấn người dân mở rộng thêm diện tích canh tác và trở thành lấn chiếm.

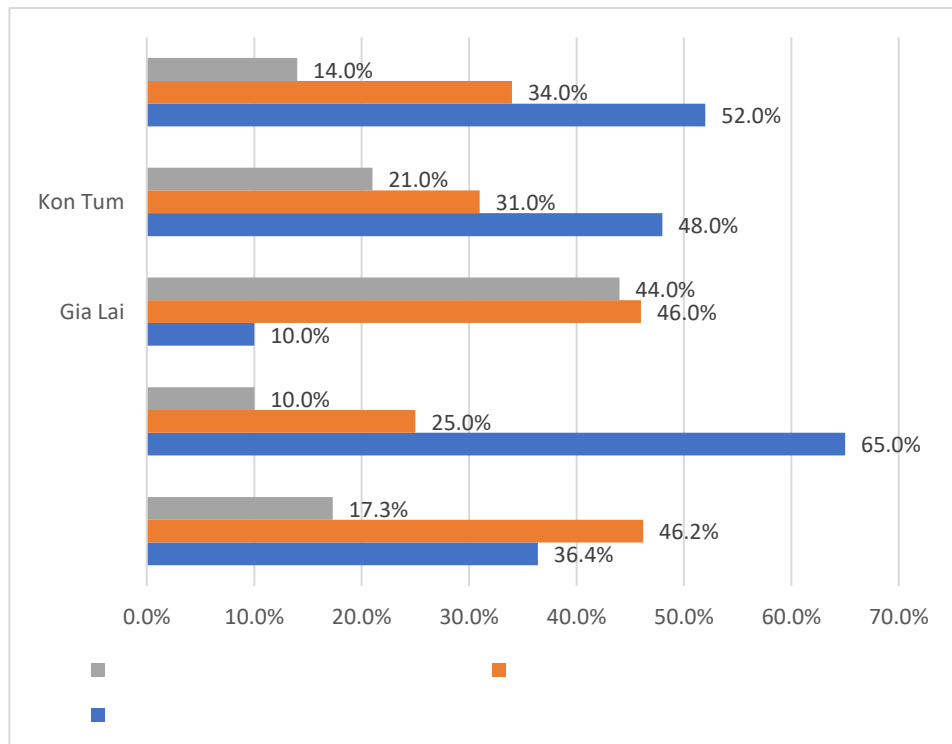
Kết quả khảo sát của đề tài về tình trạng khai hoang đất rẫy ở Tây Nguyên cho thấy có 36,3% số người được hỏi nói rằng họ có tiến hành khai hoang đất rẫy. Như vậy tính bình quân cứ 10 người Tây Nguyên thì có ít nhất 3 người có tiến hành khai hoang đất rẫy, nói cách khác là lấn chiếm đất. Xét trong điều 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%. (Biểu đồ 8)

²¹⁵ Dương Phong, Người dân tiểu khu 1535 viết đơn xin “cứu” bị án Đặng Văn Hiến, Dân trí, <https://dantri.com.vn/phap-luat/nguoi-dan-tieu-khu-1535-viet-don-xin-cuu-bi-an-dang-van-hien-20180715151710164.htm> (truy cập ngày 18/8/2020).



Biểu đồ 8: Tỷ lệ người được hỏi có khai hoang đất rẫy ở các tỉnh Tây Nguyên

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 (Biểu đồ 9).

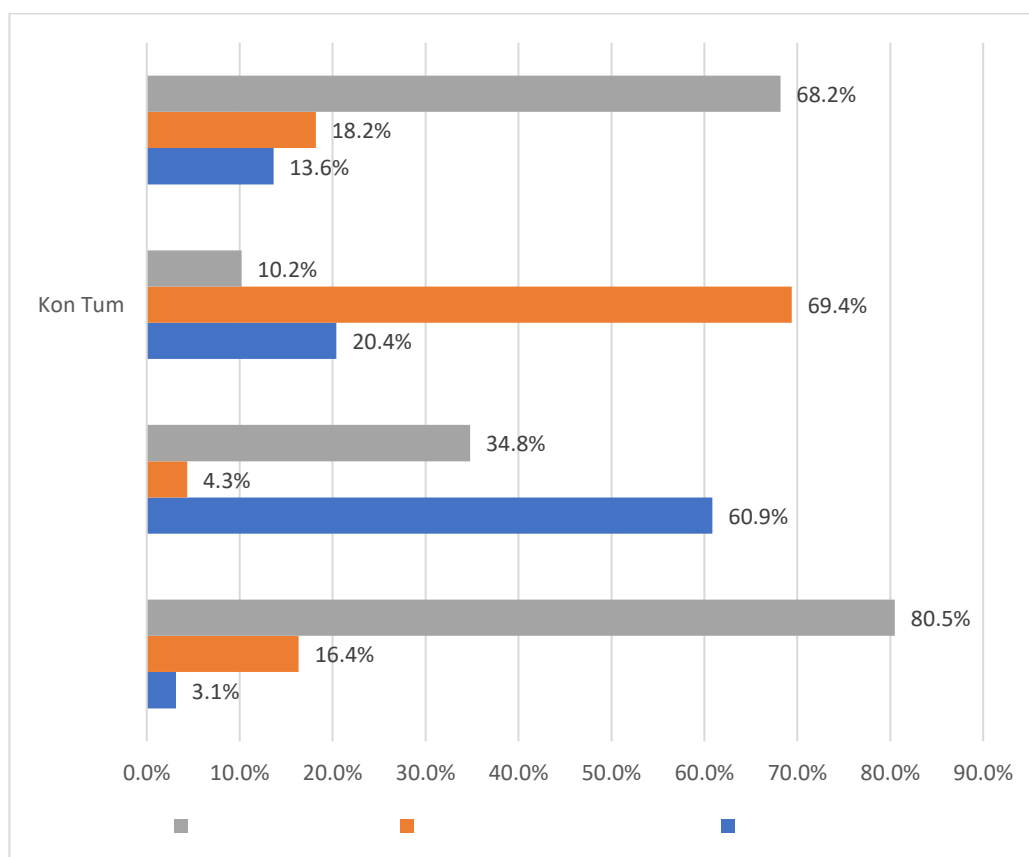


Biểu đồ 9: Cảm nhận của người dân về hiện tượng lấn chiếm đất để canh tác ở địa phương

Trong số những người tự nhận có khai hoang đất rẫy, chỉ có 23,1% cho biết ở khu vực mình sinh sống có đất bỏ hoang. Điều đó chứng tỏ họ chủ yếu khai hoang đất rẫy trên đất đã được giao cho một chủ thể nào đó. Thậm chí có 28,6% người khai hoang đất rẫy hoàn toàn nhận thức được rằng mình đang lấn chiếm đất nông, lâm trường hoặc đất rừng. Từ góc độ quan sát của người dân có thể thấy đất bị lấn chiếm nhiều nhất là đất của nông, lâm trường (chiếm 40,6% người được hỏi), tiếp đến là đất do chính quyền địa phương cấp xã và tỉnh quản lý (chiếm 31,2%).

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. Biểu đồ 10 cho thấy ở 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.



Biểu đồ 10: Tỷ lệ dân khai hoang đất rẫy theo thành phần dân cư từng tỉnh

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. Dưới đây sẽ phân tích cụ thể hơn tình trạng tranh chấp đất lấn chiếm thông qua một số vụ việc điển hình ở các tỉnh Tây Nguyên trong thời gian qua:

- *Tranh chấp đất lấn chiếm ở Công ty TNHH 2 thành viên chế biến thực phẩm và lâm nghiệp Đắk Lắk, và Công ty cao su Phước Hòa huyện Ea Súp, Đắk Lắk:* Như trên đã đề cập, Công ty TNHH 2 thành viên chế biến thực phẩm và lâm nghiệp Đắk Lắk khi thành lập được giao 27.000 ha đất lâm nghiệp trong đó đã có 5.000 ha đất người dân đang canh tác. Công ty đã bóc tách được 2.000 trả về địa phương, còn 3.000 ha vẫn nằm trong diện tích được giao của Công ty. Những năm sau đó đất lâm nghiệp của công ty liên tục bị lấn chiếm. Năm 2017 có 521 vụ vi phạm diện tích 1015 ha, năm 2018 có 527 vụ vi phạm diện tích 879 ha, chỉ 6 tháng đầu năm 2019 có 302 vụ vi phạm diện tích 304 ha. Thực ra tình hình lấn chiếm đất đai trong khu vực đã có từ lâu. Khi thành lập Công ty tiếp quản đất lâm nghiệp của Công ty lâm nghiệp Chư Ma Lanh và Công ty Lâm Nghiệp rừng xanh. Khi tiếp quản thì hai công ty lâm nghiệp này đã mất 10.000 ha do bị người dân lấn chiếm. Tình hình tranh chấp lấn chiếm đất ở khu vực mà Công ty TNHH 2 thành viên chế biến thực phẩm và lâm nghiệp Đắk Lắk hiện chưa giải quyết được và chưa có dấu hiệu dừng lại.

Công ty cao su Phước Hòa được giao 938 ha đất lâm nghiệp ở xã Ea Lê, huyện Ea Súp để trồng cao su, trong đó đất lấn chiếm là 438 ha. Hiện tượng lấn chiếm đất vẫn đang tiếp diễn rất gay gắt. Năm 2018, 2019 mỗi năm công ty mất khoảng 50 ha đất rừng tại khu vực này. Số lượng vào chiếm đất đông nên công ty không xử lý được. Trước tiên, người dân dùng các biện pháp phá rừng, phá vườn cao su bằng cách chặt ngang thân cây con hoặc chặt xung quanh gốc cây, hoặc phun thuốc diệt cỏ cháy, sau khoảng 1 tháng cây chết khô thì bà con vào đốt (Hình ảnh 3, Hình ảnh 4), sau đó trồng xen cây điều, cây ngô (Hình ảnh 5). Mỗi lần như vậy họ chỉ chặt vài hàng và từ đó loang dần, phá cây đến đâu trồng cây đến đó. Khi đã có nhiều diện tích thì thậm chí họ xây nhà và ở luôn trong đó (Hình ảnh 6). Khi công ty biết vào cưỡng chế thì họ tập trung đông người, treo ảnh bác Hồ, cờ tổ quốc và quay phim, chụp ảnh tung lên mạng, tạo thành điểm nóng và làm cho công ty và các cơ quan nhà nước không dám áp dụng các biện pháp mạnh. Hiện tại vẫn chưa có cách xử lý triệt để.



Hình ảnh 3: Cây bị phun thuốc diệt cỏ và chặt ngang thân chờ đốt ở lâm phần của Công ty cao su Phước Hòa, xã Ea Lê



Hình ảnh 4: Cây bị cắt xung quanh chân gốc ở lâm phần của Công ty cao su Phước Hòa, xã Ea Lê



Hình ảnh 5: Cây trồng sau khi rừng bị phá ở lâm phần của Công ty cao su Phước Hòa, xã Ea Lê



Hình ảnh 6: Nhà người dân lấn chiếm xây trên lâm phần của Công ty cao su Phước Hòa, xã Ea Lê

- *Lấn chiếm đất thuộc UBND xã quản lý tại xã Ea Wer, huyện Buôn Đôn, xã Ea rók, huyện Ea Súp, tỉnh Đắk Lắk, xã Hơ Moong, huyện Sa Thầy, tỉnh Kon Tum:* Năm 2007, xã Ea Wer nhận bàn giao 3.700 ha đất lâm nghiệp về xã quản lý, trong đó diện tích đã bị chõng lấn là 2.700 ha, diện tích còn rừng là 1.000 ha. Từ đó đến giờ số diện tích còn rừng cũng đã bị người dân lấn chiếm hết, chỉ còn chừa lại những chỗ không thể canh tác như đất ở bờ khe, ven suối. Ngoài diện tích nói trên, số diện tích đất do xã quản lý từ trước khoảng 300 ha bao gồm đất lâm nghiệp và đất công ích hiện cũng đã bị lấn chiếm hết. Xã Ea Rók có tổng diện tích tự nhiên là 18.517,9 ha, trong đó có gần 4.000 ha đất rừng do huyện và tỉnh bàn giao năm 1997 (3.000 ha) và năm 2002 (930 ha). Tuy nhiên cho đến nay toàn bộ diện tích này người dân cũng đang ở hết và việc đòi lại là vô cùng khó khăn. Tại xã Hơ Moong cũng có tình trạng tương tự. Trước đây xã quản lý mấy trăm ha đất nhưng bây giờ người dân, chủ yếu là đồng bào dân tộc Giơrai, đang canh tác. Quan điểm của xã Hơ Moong cũng giống quan điểm của Ea Wer và Ea Rók là không đòi lại đất mà bà con lấn chiếm. Thậm chí UBND xã Hơ Moong còn không gọi đó là đất xâm canh.

- *Lấn chiếm đất tại các BQLR của tỉnh Gia Lai:* Hầu hết trên các lâm phần do các MTV ở Gia Lai quản lý đều diễn ra tình trạng xâm chiếm đất lâm nghiệp. Rừng phòng hộ Bắc An Khê có diện tích 10.000 ha thì trong đó chỉ có 6.000 ha là còn rừng, 2.500 ha đất đã bị lấn chiếm và trồng xen canh, 1.500 ha đất trống. Đối tượng xen canh chủ

yếu là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ. Rừng phòng hộ Ia Grai có tổng diện tích 22.000 ha đất rừng nhưng diện tích còn rừng là 15.000. Tình trạng lấn chiếm đất rừng và mâu thuẫn tranh chấp giữa MTV và người dân xảy ra thường xuyên. Ngay cả đất được BQL giao khoán cho người dân để bảo vệ rừng thì cũng vẫn bị mất. Tại rừng phòng hộ Ia Mơ, trong năm 2019 đã có hơn 500 ha đất rừng bị phá và xâm canh, trong đó nhiều diện tích chưa xác định được đối tượng lấn chiếm. Tình trạng lấn chiếm đất lâm nghiệp tại các lâm phần do các BQLR của tỉnh Gia Lai quản lý cho tới nay vẫn tiếp tục diễn ra một cách gay gắt. Diện tích rừng bị lấn chiếm nhiều và thường xuyên đến nỗi thậm chí các BQLR nhiều khi cũng không dám thống kê thật diện tích đất rừng thuộc quyền quản lý của mình đã bị mất.

- *Tranh chấp đất lấn chiếm của Công ty lâm nghiệp Đức Hòa, huyện Đăk Song, tỉnh Đăk Nông*: Công ty lâm nghiệp Đức Hòa hiện đang quản lý 10.370 ha đất rừng. Diện tích đất thực sự có rừng chỉ là 4.497 ha, phần còn lại gần 6.000 ha là đất người dân xâm canh trong suốt thời gian từ năm 1992 đến nay. Đối tượng xâm canh chủ yếu là người dân tộc thiểu số tại chỗ (Mnông) và người dân tộc thiểu số từ phía bắc vào (Dao, Tày, Nùng) và dân tộc Kinh. Hiện tại cây xâm canh chủ yếu là cây cà phê, tiêu, thậm chí cả cây công nghiệp dài ngày. Bên cạnh đó, đồng bào dân tộc tại chỗ vẫn còn duy trì thói quen du canh nên việc giải tỏa càng phức tạp hơn. Gần đây, khi UBND tỉnh tổ chức cưỡng chế giải tỏa thì đều dẫn tới tụ tập đông người làm cho cưỡng chế giải tỏa không thành công. Quá trình xâm canh đã diễn ra 20 năm và hiện nay vẫn đang tiếp diễn mà chưa có biện pháp giải quyết dứt điểm.

ñ 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).

Dưới đây phân tích thực trạng hình thái tranh chấp này thông qua một số trường hợp cụ thể:

- *Tranh chấp đòi lại đất ông, bà ở xã Ia Chim, thành phố Kon Tum, tỉnh Kon Tum:*
Thôn Plei Sar và thôn Lâm Tùng là hai thôn đồng bào Giơ-rai thuộc xã Ia Chim. Hai thôn nằm sát rừng cao su thuộc diện tích được giao cho Công ty cao su Kon Tum. Rừng cao su này được công ty trồng năm 1985. Quá trình đưa vào khai thác có sử dụng công nhân là người dân từ hai làng. Đến năm 2015, cao su hết thời kỳ khai thác đến thời kỳ tái canh, công ty tiến hành cưa cây cũ và tái canh cây mới. Từ 10/2016 đến 4/2017 toàn bộ cây thuộc khu vực có diện tích 209,8 ha nằm sát thôn Plei Sar đã được cưa hết để thanh lý và chưa trồng tái canh cao su. Kể từ khi thanh lý cây cao su bà con vốn đã thu nhập thấp lại càng khó khăn hơn vì không có thu nhập. Khi đó bà con đã đề nghị được trồng xen canh trên các diện tích tái canh để có thu nhập nhưng Công ty cao su yêu cầu muốn trồng xen canh thì phải nộp đặt cọc 1,8 triệu đồng/ha. Tháng 6/2016 dân thôn Plei Sar làm đơn kiến nghị với chính quyền xin 1 tuyến đất mặt đường sát làng để dân làng canh tác nhưng không được chấp nhận. Tháng 7/2017, hơn 300 hộ dân của cả hai thôn Plei Sar và Lâm Tùng cùng kéo ra diện tích 209,8 ha dựng chòi chiếm đất với lý do đòi lại đất ông bà. Thôn Plei Sar có 248 hộ hầu như tham gia hết. Mỗi người đều giành lấy 1 mảnh đất để canh tác. Công ty cao su mang phương tiện ra để trồng tái canh cao su thì bị người dân cản trở, dẫn đến xung đột. Tháng 7/2017 chính quyền tổ chức cưỡng chế phá dỡ chòi thì người dân cũng chống lại gây nên tình trạng xung đột đồng người. Mãi tới tháng 6/2019 lực lượng công an cùng cố hồ sơ truy tố một số đối tượng kết hợp rà soát tình hình thiếu đất và cấp đất cho các hộ thì tình hình mới tạm lắng xuống. Hiện tại Công ty cao su Kon Tum đã tái canh trên diện tích 209,8 ha tuy nhiên vẫn chưa thể nói là được giải quyết hoàn toàn. Vụ việc ở xã Ia Chim là điển hình của tranh chấp liên quan tới người dân tộc thiểu số tại chỗ đòi lại đất ông bà. Vụ việc đã nổ thành điểm nóng, không chỉ là khiếu kiện đồng người mà còn có xung đột, chống người thi hành công vụ. Mặc dù hiện vụ việc đã lắng xuống nhưng vẫn còn âm ỉ và tiềm ẩn bùng nổ tranh chấp.

- *Tranh chấp đòi lại đất luân canh ở Khu bảo tồn Kon Chư Răng, tỉnh Gia Lai:*
Khu bảo tồn Kon Chư Răng được thành lập năm 1986, hiện đang quản lý 16.000 ha đất rừng. Năm 2004, Khu bảo tồn được UBND tỉnh chuyển về trực thuộc Chi cục Kiểm lâm tỉnh Gia Lai. Trong quá trình rà soát khi tiếp quản, Chi cục kiểm lâm tỉnh có phát hiện trong diện tích của rừng có 62 ha đất đồng bào Ba na đang canh tác (đất chông lán). Tuy nhiên sau đó đồng bào tiếp tục đòi 200 ha đất lân cận với lý do đất sản xuất luân canh, từ đó phát sinh tranh chấp kéo dài nhiều năm giữa BQL khu bảo tồn và thôn đồng bào Ba na. Về phía BQL Khu bảo tồn cho rằng đất luân canh hiện không canh tác nên không thể gọi là đất chông lán. Về phía bà con cho rằng luân canh là tập quán lâu đời của đồng bào và cho dù đang không canh tác thì đất đó vẫn phải là đất của đồng

bào, vì vậy hoặc nhà nước phải bồi đất cho họ hoặc phải đền bù nếu muốn thu hồi diện tích đất luân canh. Tranh chấp đến nay vẫn chưa được giải quyết triệt để.

- *Tranh chấp của người dân Buôn Chu Kap, xã Hòa Thắng, thành phố Buôn Ma Thuột, Đắk Lắk đòi lại đất góp vào Công ty TNHH MTV cà phê Việt Thắng:* Công ty TNHH MTV cà phê Việt Thắng thành lập năm 1977. Năm 1984, 1985 thực hiện chủ trương định canh định cư của nhà nước, Công ty đã thu hút đồng bào dân tộc tại chỗ góp đất vào sản xuất cà phê dưới hình thức hợp đồng khoán, trong đó có người dân của Buôn Chu Kap. Theo hợp đồng khoán, Công ty đầu tư toàn bộ vườn cây, vật tư, người dân là người làm công ăn lương và đóng mức khoán 2.000 kg cà phê tươi/năm. Tháng 10/2011 có 68 người của Buôn Chu Kap viết đơn kiến nghị đòi Công ty trả lại 79 ha cà phê tại Đội 3 cho địa phương để làm thủ tục cấp GCNQSDĐ cho bà con. Lý do bà con đưa ra là diện tích đất này do bà con dân tộc tại chỗ góp vào để làm khoán với công ty từ đầu. Bên cạnh đó hoàn cảnh kinh tế hiện tại của bà con rất khó khăn do giá cà phê thấp, đời sống không bảo đảm. Dân số trong làng tăng cơ học cao, lúc trước giải phóng Buôn mới có 470 nhân khẩu bây giờ đã tăng lên 5570 nhân khẩu. Các hộ mới hình thành hàng năm ngày càng nhiều nhưng không có đất để ở và đất sản xuất. Vì thế bà con không đồng ý ký hợp đồng khoán mới và đòi đất. Về phía công ty không đồng ý trả đất cho bà con. Công ty và chính quyền địa phương đã tổ chức đối thoại với bà con để tuyên truyền, vận động nhưng bà con không hợp tác. Cho đến nay vụ việc vẫn chưa được giải quyết và tiềm ẩn nguy cơ tạo ra điểm nóng.

- *Tranh chấp của 49 hộ đồng bào dân tộc Mnông trú tại tỉnh Bình Phước về tiểu khu 1487 lấn chiếm đất của Công ty TNHH MTV lâm nghiệp Nam Tây Nguyên:* Ngày 1/1/2017, Hạt Kiểm lâm huyện Tuy Đức phối hợp với UBND xã Quảng Trục, Công ty TNHH MTV Lâm nghiệp Nam Tây Nguyên kiểm tra rừng phát hiện 15 hộ dân Mnông sinh sống tại xã Quảng Trục và 49 hộ dân Mnông sinh sống tại tỉnh Bình Phước đang phát dọn dựng lán trại, lấn chiếm đất tại tiểu khu 1487 đã được giao cho Công ty TNHH MTV Lâm nghiệp Nam Tây Nguyên. Các hộ dân nêu lý do tiểu khu 1487 là nơi quê cũ có mồ mả tổ tiên, ông bà nên muốn về đây để sinh sống, chăm sóc mồ mả tổ tiên. Các hộ đề nghị chính quyền đáp ứng nguyện vọng của họ. Sau đó, UBND huyện Tuy Đức đã tổ chức đoàn công tác xuống vận động, tuyên truyền các hộ dân tự giác tháo dỡ, trở về địa phương nhưng không có kết quả. Các hộ dân yêu cầu nếu không đáp ứng nguyện vọng của họ thì họ sẽ tiếp tục phá rừng, dựng lán trại sinh sống. UBND tỉnh Đắk Nông đã phối hợp UBND tỉnh Bình Phước đối thoại với các hộ dân tại UBND huyện Tuy Đức và thông báo kiến nghị của các hộ dân không được xem xét với lý do không thể chuyển đổi đất rừng thành đất sản xuất, đồng thời tại Bình Phước các hộ dân đã được chính quyền chăm lo, điều kiện cuộc sống ổn định. Tuy nhiên các hộ dân không đồng thuận với quyết định này. Vụ việc hiện vẫn chưa được giải quyết xong.

ñ 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, 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. Nội dung tranh chấp thể hiện qua một số ví dụ cụ thể sau:

- *Vụ ông Y Luôm Êban thường trú tại buôn Bling, xã Ea Krpam, huyện Cư M'gar, tỉnh Đắk Lắk kiện đòi 14 ha đất trồng cao su của Nông trường cao su Cư M'gar*: Năm 1989, 1992, Liên hiệp các xí nghiệp cao su Đắk Lắk (nay là Công ty cao su Đắk Lắk), đơn vị chủ quản của Nông trường cao su Cư M'gar, ký một số hợp đồng về việc trồng và chăm sóc cao su với ông Y Bích Mlô với diện tích hơn 100 ha. Năm 1995, ông Y Bích Mlô chuyển nhượng một trong số các hợp đồng đó với diện tích 14ha cho ông Y Luôm Êban. Tháng 10/năm 2008, UBND tỉnh Đắk Lắk ban hành Quyết định 2782/QĐ-UBND cho Nông trường cao su Cư M'gar thuê 1.775 ha đất và cấp GCNQSDĐ cho Nông trường. Ông Y Luôm Êban khiếu nại quyết định 2782 với lý do diện tích 14h ông đã mua của ông Y Bích Mlô phải được cấp sổ đỏ cho ông. Ông Y Bích Mlô và bà con sinh sống lâu đời tại buôn Bling xác nhận diện tích đất 14 ha nằm trong diện tích canh tác lâu đời của buôn Bling và năm 1989, 1992 ông Y Bích Mlô đại diện cho buôn đưa các diện tích đó vào ký hợp đồng khoán trồng cao su với Nông trường. Các cơ quan chức năng của tỉnh Đắk Lắk cho rằng không có cơ sở xác định diện tích hơn 100 ha là đất canh tác lâu đời của buôn Bling. Ngày 11/1/2019, Chủ tịch UBND tỉnh Đắk Lắk ban hành Quyết định 64/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại theo đó từ chối yêu cầu của ông Y Luôm Ê Ban.

- *Tình trạng đồng bào di cư tự do mua đất của đồng bào dân tộc tại chỗ ở xã Vụ Bản, huyện Krông Pắc, tỉnh Đắk Lắk*: Trên địa bàn xã Vụ Bản có diện tích đất lâm nghiệp do Công ty lâm nghiệp Phước An quản lý. Đây cũng là địa bàn có nhiều dân di cư tự do vào canh tác trên đất của Công ty, đặc biệt từ năm 2008 đồng bào HMông di cư từ phía Bắc vào canh tác rất nhiều. Đặc biệt đất của họ canh tác tuy nằm trong diện tích được giao cho Công ty lâm nghiệp Phước An song không phải do họ lấn chiếm mà mua của đồng bào tại chỗ khi họ đến, đặc biệt là của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ. Hiện đã có tới 273 hộ với 2.500 nhân khẩu đồng bào HMông ở thôn 12 mua đất với diện tích 261ha theo cách thức như vậy. Khi mua đều là giấy tờ viết tay hoặc thậm chí không còn giữ giấy tờ và cho đến bây giờ các diện tích đó đều chưa được cấp GCNQSDĐ. Tuy nhiên, khi Công ty lâm nghiệp Phước An và chính quyền địa phương tiến hành làm việc để giải tỏa thì họ đưa hợp đồng ra làm cơ sở cho rằng mình có quyền đối với đất. Có trường hợp họ làm đơn khiếu nại lên tỉnh đòi cấp GCNQSDĐ cho diện tích họ đã mua và đang sử dụng. Tranh chấp giằng co giữa hai bên trong một số trường hợp đã làm phát sinh điểm nóng.

Có thể nói tranh chấp đòi đất do đã mua của đồng bào tương đối phổ biến ở Tây Nguyên. Ngoài Đắk Lắk, ở Gia Lai và Đắk Nông cũng có tình trạng tương tự. Ở Gia Lai, trong lâm phần do Công ty TNHH lâm nghiệp Kon Chiêng có tình trạng dân di cư tự do vào mua đất rẫy của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ rồi đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ lại đi chiếm rừng và bán lại. Ở Đắk Nông, trong lâm phần do Công ty lâm nghiệp Nam Tây Nguyên đặc biệt xuất hiện tình trạng không chỉ người dân tộc thiểu số tại chỗ mà cả người di cư tự do cũng lấn chiếm rừng và rao bán công khai trên mạng internet.

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:

ñ Thứ nhất, công tác quản lý nhà nước về đất đai ở Tây Nguyên có nhiều bất cập.

Điều 22, Luật Đất đai năm 2013 quy định công tác quản lý nhà nước về đất đai có 15 nội dung.²¹⁶ Đối chiếu các nội dung đó, công tác quản lý nhà nước về đất đai ở khu vực Tây Nguyên còn nhiều bất cập là nguyên nhân dẫn tới tình trạng TCĐĐ giữa người dân và chủ thể được giao đất trong thời gian vừa qua. Cụ thể:

- Công tác khảo sát, đo đạc, giải thửa, lập bản đồ địa chính nhiều bất cập, ranh giới đất không rõ ràng, không xác định được rõ ràng ranh giới đất giao cho các chủ thể và diện tích đất người dân đang canh tác trên đó. Ví dụ tính riêng diện tích của các công ty nông, lâm nghiệp sau khi đã được rà soát thống kê được tổng diện tích giao cho 108 công ty là 935.120 ha. Tuy nhiên, tính đến năm 2018 thì diện tích đã được đo đạc lập bản đồ địa chính mới chỉ đạt 618.143 ha (chiếm 66,1% tổng diện tích cần đo đạc), trong đó cấp GCNQSDĐ mới đạt 221.986 ha (chiếm 23,7% tổng diện tích cần cấp). Quá trình đo đạc diện tích của các công ty lâm nghiệp cũng chưa bóc tác được các vị trí đất hiện đang có xen canh. Đây là bất cập lớn nhất của công tác quản lý nhà nước về đất đai và là nguyên nhân lớn nhất gây nên tình trạng TCĐĐ ở Tây Nguyên, đặc biệt ở các diện

²¹⁶ Nội dung quản lý nhà nước về đất đai bao gồm: Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện văn bản đó; xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính; khảo sát, đo đạc, lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất; điều tra, đánh giá tài nguyên đất; điều tra xây dựng giá đất; quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất; quản lý việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất; đăng ký đất đai, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; thống kê, kiểm kê đất đai, xây dựng hệ thống thông tin đất đai; quản lý tài chính về đất đai và giá đất; quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; thanh tra, kiểm tra, giám sát, theo dõi, đánh giá việc chấp hành quy định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai; phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai; giải quyết tranh chấp về đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo trong quản lý và sử dụng đất đai; quản lý hoạt động dịch vụ về đất đai.

tích đất lâm nghiệp giao cho các BQLR và các công ty lâm nghiệp. Không nắm bắt và khoanh định được diện tích, vị trí đất đang xen canh dẫn tới không quản lý được xen canh, không xác định được hành vi và diện tích lấn chiếm thêm từ diện tích xen canh, hệ quả là đất và rừng liên tục bị mất mà không thể kiểm soát được.

- Công tác thống kê, kiểm kê đất đai, xây dựng hệ thống thông tin về đất đai không đầy đủ, thiếu khoa học và khó theo dõi, đặc biệt liên quan tới thống kê diện tích chồng lấn, diện tích xen canh. Các số liệu thống kê không nhất quán, độ tin cậy không cao. Việc thống kê chủ yếu dựa vào các chủ thể quản lý nhà nước về đất đai và các chủ thể được giao đất. Trong nhiều trường hợp do chủ thể được giao đất sợ trách nhiệm nên thống kê không đầy đủ, thiếu chính xác, dấu thông tin về diện tích đất bị lấn chiếm.

- Quá trình giao đất cho các chủ thể như các BQLR, công ty nông, lâm nghiệp ... thường được thực hiện trên bản đồ và theo tiểu khu. Các tiểu khu là các khu vực có đất được lập một cách tương đối từ những năm 1990 – 1995. Khi giao theo tiểu khu thì các chủ thể được giao biết mình có quyền đối với toàn bộ một hoặc vài tiểu khu nào đó song trên đó không xác định được có đất chồng lấn hay không bởi trên bản đồ tiểu khu không thể hiện điều đó. Đất cũng không được rà soát và giao trên thực địa. Kết quả là sau khi được giao thì chủ thể được giao đất mới phát hiện diện tích người dân đang canh tác của mình. Thậm chí nếu diện tích giao lớn và năng lực quản lý không tương xứng thì người được giao đất sẽ không xác định được diện tích xen canh có trước khi được giao đất và diện tích đất bị lấn chiếm sau khi được giao đất.

- Ở một số tỉnh của Tây Nguyên có tình trạng giao đất không sạch cho doanh nghiệp, để doanh nghiệp và người dân tự giải quyết với nhau về việc bồi thường, giải tỏa đất giao do doanh nghiệp. Một số trường hợp TCĐĐ giữa người dân với công ty lâm nghiệp ở huyện Tuy Đức, tỉnh Đắk Nông, phân tích trên đây là ví dụ điển hình. Khi giao đất có chồng lấn như vậy, cơ quan quản lý nhà nước đã đẩy doanh nghiệp và người dân vào mâu thuẫn, TCĐĐ rất khó giải quyết. Khi đó lợi ích của doanh nghiệp và lợi ích của người dân đối chọi trực tiếp với nhau ngay trên một mảnh đất.

- Công tác quản lý nhà nước trong một số trường hợp không rõ ràng, không kiên quyết dẫn tới “khoảng trống” quản lý đối với một mảnh đất cụ thể, dẫn tới xâm chiếm đất. Trong trường hợp TCĐĐ tại tiểu khu 1537, xã Đắk Ngo, huyện Tuy Đức trên đây, đã có một khoảng trống về mặt quản lý nhà nước khi UBND tỉnh đã thu hồi đất của Công ty lâm nghiệp Quảng Tín song vẫn để các doanh nghiệp trước đây có hợp đồng liên kết với công ty này tiếp tục sử dụng đất dẫn tới tình trạng bà con trong khu vực tiếp tục vào lấn chiếm trên diện tích đó.

ñ Thứ hai, công tác quản lý đất đai của các chủ thể được Nhà nước giao đất yếu kém.

Tây Nguyên là nơi mà các chủ thể được giao các diện tích đất lâm nghiệp rất lớn, đặc biệt ở các BQLR, các công ty lâm nghiệp. Tại những đơn vị này tồn tại một số yếu kém là nguyên nhân không nhỏ dẫn tới tình trạng TCDD với người dân:

- Năng lực quản lý của các chủ thể được giao đất còn yếu, không tương xứng với diện tích đất lâm nghiệp được giao. Đặc biệt các BQLR, các công ty lâm nghiệp thiếu nguồn nhân lực để thực hiện nhiệm vụ của chủ rừng. Ở tất cả các đơn vị chủ rừng mà đề tài tiến hành nghiên cứu đều nêu lên thực trạng này. Công ty cao su Phước Hòa quản lý 22.500 ha đất lâm nghiệp và đất rừng cao su nhưng chỉ có 65 nhân viên bảo vệ rừng. Công ty lâm nghiệp Đức Hòa quản lý 10.370 ha nhưng toàn công ty chỉ có 27 nhân viên. BQLR phòng hộ Ia Grai quản lý 22.000 ha đất rừng mà chỉ có 23 nhân viên bảo vệ rừng chuyên trách. Tại BQLR phòng hộ Ia Mơ, mỗi nhân viên bảo vệ cũng quản lý trên 1.000 ha rừng. Năng lực quản lý đất lâm nghiệp ở các xã cũng rất hạn chế. Mỗi xã chỉ có từ 2-3 cán bộ địa chính quản lý từ vài trăm đến vài ngàn ha đất rừng. Cá biệt xã Quảng Trục, huyện Tuy Đức, tỉnh Đắk Nông có diện tích 56.301 ha cũng chỉ có 3 cán bộ địa chính. Một đặc thù nữa là cán bộ địa chính cấp xã cứ sau 3 năm lại luân chuyển công tác nên khó nắm bắt địa bàn quản lý của mình. Sự hạn chế về nguồn lực dẫn tới sự yếu kém trong năng lực quản lý đất đai và là nguyên nhân quan trọng dẫn tới việc không quản lý được tình trạng lấn chiếm đất rừng.

- Công tác cắm mốc, phân định ranh giới đất lâm nghiệp của các công ty lâm nghiệp, các BQLR yếu. Qua khảo sát cho thấy có tới 52,7% người dân không nhận thấy có ranh giới đất rõ ràng khoanh định khu vực đất được giao cho các công ty nông, lâm nghiệp. Ranh giới trên thực địa không rõ ràng dẫn tới người dân dễ dàng tiếp cận và lấn chiếm đất.

- Sự gắn kết, động lực trong việc bảo vệ đất, bảo vệ rừng còn yếu. Đối với các công ty nông nghiệp như cà phê, chè, cao su ..., động lực để họ nắm bắt, quản lý đất một cách hiệu quả là rất lớn do việc quản lý tốt hay không tốt đối với đất ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả sản xuất kinh doanh, thu nhập và đời sống của cán bộ, nhân viên. Các BQLR và các công ty lâm nghiệp thì không như vậy. BQLR là các đơn vị sự nghiệp, nguồn thu rất hạn chế. Kể từ khi có lệnh đóng cửa rừng theo Chỉ thị 1685/CT-TTg ngày 27/9/2011 của Thủ tướng chính phủ thì các nguồn thu của các công ty lâm nghiệp càng eo hẹp ảnh hưởng lớn đến thu nhập của cán bộ, nhân viên. Sự suy giảm nguồn thu cùng với sự eo hẹp về nguồn nhân lực quản lý làm cho dự gắn kết của các chủ rừng trong việc bảo vệ đất rừng, chống lấn chiếm đất rừng ở góc độ nào đó không đủ đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ.

ñ 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 đai để canh tác tăng cao:

Đây là nguyên nhân chính dẫn tới các tranh chấp đòi đất của ông bà, tổ tiên ở các tỉnh Tây Nguyên. Phân tích các vụ tranh chấp đất bùng phát thành xung đột ở Ia Chim, Ia Ka, Ea Tiêu, Hòa Thắng đều thấy nguyên nhân này:

- Ở vụ Ia Chim, Kon Tum từ tháng 10/2016 khi Công ty cao su Kon Tum tiến hành chặt cây cũ để tái canh thì đời sống người dân hai thôn Plei Sar bắt đầu đi xuống. Phần lớn bà con ở đây làm thuê cho công ty cao su, thu nhập chủ yếu đến từ tiền công chăm sóc cây, làm cỏ, cạo mủ ... Vườn cao su bị hạ xuống có nghĩa là từ lúc đó cho tới lúc cây mới trồng có thể thu hoạch, tức khoảng từ 5-7 năm, bà con sẽ chỉ có tiền công làm cỏ, bón phân, chăm sóc cây cao su non. Tiền công lúc này tính bằng ngày công chứ không phải tiền lương, tiền khoán nên giá trị rất thấp. Bình thường thu nhập bà con nơi đây chỉ 2-3 triệu/gia đình/người thì lúc này còn xuống thấp hơn nữa. Ngay từ tháng 10/2016 khi bắt đầu hạ cây cao su cũ thì bà con đã hỏi các đội trưởng là công ty có chủ trương trồng xen không. Ngày 11/6/2017 các cụ trong làng họp tại Nhà Rông một lần nữa đưa ra yêu cầu xin chủ trương cho bà con trồng xen cây lương thực ngắn ngày như mì, ngô ... trong ruộng cao su khi cao su còn chưa khép tán. Về kỹ thuật và thông lệ thì điều này hoàn toàn bình thường. Tuy nhiên, Công ty cao su đặt điều kiện phải nộp cọc mỗi hộ 1,8 triệu ha thì mới cho phép trồng xen. Vì không có tiền đặt cọc nên nhiều gia đình không được trồng xen mà thay vào đó Công ty cho một số người dân bên ngoài vào trồng xen. Từ đó mới dẫn đến việc ngày 30/6/2017 bà con hai làng Plei Sar và Lâm Tùng ùa ra bãi đất 209,8 ha cao su vừa hạ xuống để cắm cọc lấy đất với lý do đòi lại đất ông, bà. Qua làm việc với già làng, trưởng thôn và người đứng đầu các tổ chức chính trị, xã hội trong xã cho thấy nếu vào thời điểm tái canh đó mà hộ nào đang chăm sóc hàng cao su nào bây giờ vẫn được chăm sóc hàng cao su non ở đó và vẫn được trồng xen ở hàng cao su đó thì sẽ không có chuyện bùng phát đòi đất. Ở đây không có chuyện bà con chủ trương đòi đất ngay khi cao su hạ xuống, bởi vì từ tháng 1/2017 đến tháng 4/2017 Công ty vẫn trồng được cao su mới ở lô 12, 13 năm sát lô 209,8 ha.

- Ở vụ Ia Ka, huyện Chư Păh, tỉnh Gia Lai (2013) cũng giống như trường hợp ở Ia Chim. Năm 2012 – 2013 khi công ty cao su Chư Păh thanh lý vườn cao su để tái canh trên diện tích 46,9 ha tại lô 87 thì người dân tộc thiểu số ở hai làng Mrông Ngó 3, Mrông Ngó 4, cầm đầu là một số hộ trẻ mới thành lập đã ùa ra cắm 257 nhà chòi để chiếm đất với lý do đòi đất ông, bà. Tháng 8/2013 khi chính quyền địa phương tổ chức đoàn cưỡng chế nhà chòi thì người dân chống đối, thậm chí cầm nỏ bắn vào đoàn cưỡng chế gây thương tích. Chỉ khi sau này khi tiến hành truy tố, xét xử một số đối tượng cầm đầu, đồng thời Công ty cao su Chư Păh giao lại cho hai làng 6ha đất, 1ha sân bóng, 1ha làm nhà Mồ thì tình hình mới yên. Nguyên nhân sâu xa của sự việc là do các hộ dân thiếu đất. Đối với các hộ dân trẻ, mới lập gia đình thì thiếu cả đất sinh hoạt và đất sản xuất. Đối với các hộ dân khác thì có đất sản xuất được giao theo chương trình 132 nhưng đất ở xa, dốc và cằn cỗi không canh tác được nên về thực chất cũng là thiếu đất.

- Ở vụ Buôn Chu Kap, xã Hòa Thắng, thành phố Ban Mê Thuột, Đắk Lắk (2011), lý do chính thức bà con đưa ra để đòi đất từ Công ty cà phê Việt Thắng là đất do bà con trong buôn góp vào từ khi thành lập công ty. Đó là lý do sâu xa, còn lý do trực tiếp là do năng suất cà phê thấp, đời sống bà con khó khăn. Trong khi đó bà con không vay được vốn sản xuất vì đất đứng tên công ty. Bên cạnh đó số lượng tăng dân số cơ học dẫn tới tình trạng các hộ mới thành lập thiếu cả đất ở và đất sản xuất.

Các vụ TCĐĐ đòi lại đất ông, bà ở Tây Nguyên thường diễn biến phức tạp, đông người, thậm chí dẫn tới xung đột. Trong các vụ đó thường có những đối tượng dẫn đầu và thường những đối tượng này bị coi là nguyên nhân kích động, lôi kéo bà con. Tuy nhiên, nguyên nhân thật sự chính là do đời sống bà con đột ngột biến động theo hướng khó khăn, nhu cầu về đất trở nên bức bối trong cộng đồng. Có những trường hợp tình huống xảy ra dẫn tới tình trạng đời sống của bà con đã khó khăn lại càng khó khăn hơn. Đồng bào dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên trình độ dân trí còn thấp, cuộc sống chủ yếu nhờ vào làm ruộng, rẫy. Nếu không có đất thì không có sinh kế. Khi bị mất thu nhập, đời sống trở nên khó khăn, không có lối thoát thì bà con sẽ tìm đến lý do đất cha, ông hoặc đất của mình đã góp từ trước để đòi đất. Điều này lý giải trong nhiều trường hợp thành phần tích cực đòi đất nhất là thanh niên mới lập gia đình không có đất ở và đất sản xuất. Cần nói thêm là một số trường hợp có thể có đất 132, 134 song đất lại ở quá xa làng, địa hình dốc, đất cằn, kỹ thuật của bà con lại thấp nên không canh tác được. Trong khi đó đất của các công ty cao su là đất bằng phẳng, màu mỡ, lại ở sát làng. Vì vậy khi cây cao su hạ xuống, đất trống là bà con ra chiếm đất.

Tất nhiên, ở Tây Nguyên Trình cũng có trường hợp đồng bào dân tộc thiểu số khi kinh tế khó khăn thì bán đất của mình đi rồi sau đó lại đi lấn chiếm đất để làm rẫy. Nguyên nhân của những trường hợp này là do trình độ dân trí thấp, ỷ vào sự ưu ái về chính sách dân tộc của nhà nước, không chịu đổi mới để thoát nghèo. Khi đời sống khó khăn thì bán nương rẫy của mình đi, sau đó lại rơi vào tình trạng thiếu đất và từ đó đi khai hoang rẫy để bán lại.

ñ Thứ tư, sự mâu thuẫn giữa luật tục và pháp luật thực định.

Luật tục trong trường hợp này là quan niệm của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ đối với đất đai. Như đã phân tích ở Chương II, đối với đồng bào, đất của ông, bà truyền lại cho con cháu từ đời này qua đời khác. Con cháu đời sau được thừa hưởng và phải gìn giữ đất đai của ông bà, không được để mất. Do đó, đối với họ đất đai mà ông, bà tổ tiên đã canh tác ở đâu thì đó là đất của họ, cho dù đất đang được quản lý bởi chủ thể nào. Việc nhà nước đã giao đất một cách hợp pháp cho chủ thể nào đó không có nghĩa là đất đó thuộc về chủ thể được giao đất. Về pháp luật thực định, người được giao đất hợp pháp và có GCNQSDĐ hợp pháp là người có quyền đối với đất. Còn về mặt luật tục thì người nào sử dụng đất từ đầu tiên, từ thời ông bà để lại là người có quyền đối với đất. Theo luật tục, một mảnh đất luân canh luôn thuộc quyền của người chủ đất luân canh cho dù mảnh đất đó đã không được canh tác nhiều năm. Đồng bào dân tộc thiểu

số tại chỗ luôn có cách xác định đúng mảnh đất luân canh của mình. Người nào đến canh tác trên mảnh đất luân canh cho dù đã được cấp CGNQSDĐ vẫn sẽ phải trả lại đất cho người canh tác luân canh nếu người đó quay lại đòi. Đây cũng là một sự mâu thuẫn giữa luật tục và luật thực định dẫn tới trường hợp đòi đất luân canh như ở Khu bảo tồn Kon Chư Răng đề cập trên đây.

ñ Thứ năm, sự thu hút lao động về Tây Nguyên trong những năm vừa qua, đặc biệt là lao động di cư tự do.

Theo báo cáo của Bộ NN&PTNT, Tây Nguyên là địa bàn thu hút dân di cư tự do lớn nhất cả nước. Mặc dù trong những năm từ 2015 trở lại đây lượng dân di cư tự do mới chuyển đến có xu hướng giảm mạnh hàng năm song tính trong cả giai đoạn từ 2005 – 2017 đã có một lượng khổng lồ dân di cư tự do đổ đến Tây Nguyên. Cụ thể, lượng dân di cư tự do đến Tây Nguyên trong giai đoạn 2005 – 2017 là 58.846 hộ với 237.840 nhân khẩu. Số lượng này gấp hơn 10 lần số lượng dân di cư tự do đến vùng Tây Bắc và hơn 28 lần lượng dân di cư tự do đến vùng Tây Nam Bộ. Quan trọng hơn, đến hết năm 2017, mới chỉ bố trí, sắp xếp theo quy hoạch và người dân tự ổn định được 36.477/58.846 hộ (đạt 62%). Đến nay còn khoảng hơn **22.000** hộ đang sống phân tán, rải rác tại nhiều địa phương và các khu rừng đặc dụng, rừng phòng hộ chưa được di dời và bố trí vào các điểm dân cư theo quy hoạch, tập trung chủ yếu tại các tỉnh Tây Nguyên.²¹⁷

Lượng người di dân tự do kéo đến quá đông với một số lượng vẫn còn chưa được bố trí ổn định là nguyên nhân trực tiếp gây nên một số loại hình tranh chấp đất đai trên địa bàn Tây Nguyên. Cụ thể:

- Khi đến Tây Nguyên, nhu cầu trước tiên của di dân tự do là đất đai. Do đó họ thường ký hợp đồng mua đất với người dân địa phương. Nhiều trường hợp đất họ mua là đất rẫy lán chiếm trái phép của đồng bào dân tộc thiểu số. Điều này gây nên tình trạng khuyến khích đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ tiếp tục lán chiếm đất để bán cho đồng bào di dân tự do.

- Một số nhóm di dân tự do từ phía Bắc, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số phía Bắc, nếu không có điều kiện mua lại đất của đồng bào tại chỗ thì thường đi vào những vùng rừng sâu, ít người qua lại rồi tổ chức phá rừng, lán chiếm đất, phát rẫy ở những nơi đó. Lâu ngày họ thu hút thêm người di cư tự do, tạo thành những cụm dân cư trái phép ngay trong rừng. Chính quyền thường rất khó khăn trong việc di dời, tái định cư cho những cụm dân cư trái phép này, nhiều trường hợp chống đối, gây thương tích, tạo thành điểm nóng mất trật tự an ninh xã hội.

²¹⁷ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Báo cáo thực trạng và giải pháp ổn định dân di cư tự do, ngày 9/12/2018.

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

ñ 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 như đối với 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, thể hiện qua một số ví dụ điển hình sau:

- Xử lý tranh chấp đất do giao chồng lấn ở VQG Yok Đôn, Đắc Lắc và VQG Chư Mom Ray, Kon Tum: Khi phát hiện trong lâm phần có diện tích đất chồng lấn của bà con canh tác từ lâu đời, biện pháp đầu tiên là BQL VQG Yok Đôn và VQG Chư Mom Ray thực hiện là đo đạc và khoanh định cụ thể diện tích chồng lấn. Việc đo đạc được thực hiện để xác định rõ có bao nhiêu diện tích chồng lấn để sản xuất, bao nhiêu diện tích chồng lấn đất ở. Các số liệu kê khai tới từng hộ gia đình. Trên cơ sở đo đạc như vậy BQL hai VQG coi như đã lập ranh giới về mặt giấy tờ cho diện tích mà người dân đang sử dụng trên diện tích lâm nghiệp. Sau đó, hai BQL đều tiến hành rà soát ký kết các hợp đồng giao khoán bảo vệ rừng cho cộng đồng. Ở VQG Chư Mom Ray thành lập đội bảo vệ rừng ở làng Bar Gốc gồm 7 nhóm được giao quản lý 800 ha. Mỗi nhóm có từ 5-7 thành viên chia nhau đi tuần bảo vệ rừng. Thu nhập mỗi thành viên từ tiền tuần tra bảo vệ rừng có thể từ 12-15 triệu đồng mỗi năm. Mỗi tháng có 3 ngày đi rừng và 1 ngày ngủ rừng. Đây là số tiền đáng kể đối với một hộ dân. Hằng năm làng bình bầu những người gương mẫu, có sức khỏe, không có vi phạm lâm nghiệp mới được tham gia đội bảo vệ rừng. Bên cạnh đó BQL Chư Mom Ray cũng tiến hành tuyên truyền pháp luật lâm nghiệp, pháp Luật Đất đai cho bà con và tiến hành ký cam kết không phá rừng, lấn chiếm đất với từng hộ dân. Một biện pháp quan trọng nữa là xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm lâm nghiệp. Ở mỗi VQG đều đã có những trường hợp xử lý hình sự người trong làng vì hành vi phá rừng, phát rẫy. Kể từ đó đến nay không có trường hợp nào vi phạm về phá rừng, lấn chiếm đất.

- Xử lý đất chồng lấn ở Rừng phòng hộ Đắc Hà: Năm 2015 khi tiếp quản diện tích chuyển diện tích đất lâm nghiệp từ Công ty TNHH MTV lâm nghiệp Đắc Hà chuyển sang BQLR phòng hộ Đắc Hà đã phát hiện có 607 ha đất xen canh trồng cây nông nghiệp. Đất này do đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ đang canh tác trồng cây cà phê, cao su và chỉ là đất rẫy không phải đất ở. BQL đã đo đạc, khoanh định diện tích chồng lấn và tiến hành các biện pháp tương tự ở Chư Mom Ray, tức là cho người dân tiếp tục canh tác và ký hợp đồng khoán bảo vệ rừng với cộng đồng. Quan điểm của BQLR

phòng hộ Đắc Hà là không coi đó là đất tranh chấp vì ngay từ khi giao đã có diện tích chông lán và trên diện tích đó bà con đã canh tác ổn định. Vì vậy, BQL khoanh vùng đất chông lán, thống kê cụ thể và làm các thủ tục giao đất về địa phương để giao đất cho dân.

- Xử lý đất chông lán ở Công ty cổ phần địa ốc Ngọc Biển, xã Quảng Trục, huyện Tuy Đức, Đắk Nông: Năm 2007, Công ty cổ phần địa ốc Ngọc Biển được giao 1.672 ha đất tại 2 tiểu khu. Khi nhận giao đất Công ty đã phát hiện có đất chông lán của một số hộ buôn Bu Gia trên diện tích đất lâm nghiệp được giao. Công ty đã tiến hành bóc tách diện tích tổng cộng 67 ha của hơn 30 hộ dân đã trồng điều được 8 năm. Sau khi khoanh định, Công ty tiến hành vận động người dân bán lại đất cho mình dưới hình thức đền bù hoa màu. Mức giá công ty đưa ra cao hơn mức giá thị trường. Tuy nhiên cho dù trả giá cao thì người dân cũng không chịu di dời bởi đa số người dân không đồng ý. Sau đó Công ty tiến hành vận động già làng để già làng thuyết phục thì mới thành công. Đến nay đã mua lại được 40 ha, số còn lại công ty đang vận động để mua nốt, song cũng gặp trở ngại vì có 1 hộ người Kinh đã mua lại của người trong buôn và hiện đang đòi Công ty mức giá quá cao. Để bảo vệ rừng, bảo vệ đất, Công ty Ngọc Biển không tiến hành giao khoán bảo vệ rừng cho cộng đồng buôn như ở Yok Đôn và Chư Ma Lanh mà thuê một vài hộ dân với mức kinh phí hàng tháng khoảng 1 triệu để họ để ý, quan sát hề thấy người lạ vào thì báo cho công ty. Công ty giữ mối quan hệ phối kết hợp tốt với các ban ngành từ công an, kiểm lâm và các cơ quan chức năng của huyện để khi có hiện tượng vi phạm là các cơ quan chức năng có thể triển khai luôn lực lượng. Nhờ vậy mà kể từ khi nhận giao đất trên lâm phần của công ty không xảy ra hiện tượng phá rừng, lấn chiếm đất đai.

- Xử lý đất chông lán ở xã Hơ Moong, huyện Sa Thầy, Kon Tum: Năm 2015, Công ty Thiên Trường được UBND tỉnh Kon Tum cho thuê 300 ha đất trên địa bàn xã Hơ Moong để trồng cao su, lấy từ đất của Lâm trường Đắc Tô. Khi giao đất đã phát hiện 10ha diện tích đang canh tác của 9 hộ dân xã Hơ Moong khai hoang trên đất của Lâm trường Đắc Tô từ năm 2006. Công ty Thiên Trường nhiều lần làm việc với UBND xã Hơ Moong nhằm cưỡng chế di dời 9 hộ dân này để trả lại đất cho Công ty. Tuy nhiên quan điểm của xã là khi giao đất đã có đất chông lán trong đó nên xã không đồng ý cưỡng chế mà đề xuất với tỉnh giao diện tích đó về xã để giao lại cho dân. Chính vì vậy trên địa bàn xã không phát sinh tình hình phức tạp về TCĐĐ giữa công ty và các hộ dân.

- Xử lý đất chông lán ở Trại giam Gia Trung, huyện Mang Yang, tỉnh Gia Lai: Như trên đã đề cập trong diện tích được giao cho Trại giam Gia Trung có một phần diện tích canh tác của bà con dân tộc thiểu số tại chỗ. Theo bà con thì diện tích này đã được canh tác từ trước khi thành lập trại. Theo cơ quan nhà nước thì không có căn cứ xác định việc canh tác của bà con có trước. Hiện tại, chính quyền địa phương đề nghị Trại giam Gia Trung chuyển diện tích đất về địa phương để giao lại cho bà con nhưng lãnh

đạo trại không đồng ý với lý do đây là đất quốc phòng an ninh. Tuy nhiên, phía Trại vẫn cho các hộ dân canh tác song chỉ được trồng cây ngắn ngày, không được trồng cây dài ngày. Quan điểm của người dân là đất phải trả lại cho họ để trồng cây dài ngày chứ không phải đi mượn trong khi Trại đang không sử dụng. Xã đã tiến hành hòa giải nhưng người dân vẫn không chịu.

ñ 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. Mức phạt thường là 3,5 triệu đồng kèm theo biện pháp buộc khôi phục tình trạng của đất trước khi vi phạm, buộc trả lại đất đã lấn, chiếm. Thông thường, nếu bắt được tang vật vi phạm, ví dụ xe, máy móc ..., thì việc nộp phạt này là khả thi. Còn nếu trên diện tích lấn chiếm đã có cây canh tác mà không bắt được phương tiện vi phạm thì việc nộp tiền phạt thường là không khả thi.

- 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. Hình thức tiến hành có thể là tuyên truyền, vận động tập trung hoặc riêng lẻ.

- 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. Đây là lúc tranh chấp đẩy lên rất cao giữa người dân và lực lượng cưỡng chế. Công trình vi phạm bị tháo dỡ thường là lán, trại, cây cối, hoa màu, tức là tài sản của bà con. Vì vậy, sự phản kháng là rất quyết liệt, đặc biệt trường hợp đối tượng lấn chiếm có nhiều người. Bà con thường dùng các biện pháp mang tính nhạy cảm như treo ảnh Bác, đưa người già, trẻ em, phụ nữ, treo quần áo phụ nữ ... để phản đối lực lượng cưỡng chế. Nhiều trường hợp đi vào bế tắc. Một số trường hợp các đội liên ngành lập chốt cấm nhiều ngày để đeo bám, ngăn ngừa bà con lấn chiếm trở lại, ví dụ trường hợp Công ty TNHH 2 thành viên chế biến lương thực, thực phẩm Đắk Lắk, huyện Ea Súp. Một số trường hợp xung đột trong quá trình cưỡng chế gây ra án mạng hoặc chống người thi hành công vụ. Sau khi cơ quan có thẩm quyền xử lý hình

sự thì tình hình mới tạm yên, ví dụ trường hợp ở Công ty Buôn Za Vâm, huyện Cư M'gar, Công ty Long Sơn, huyện Tuy Đức, Đắk Nông

+ Cách 2: Chủ thể được giao đất phối hợp với cơ quan chức năng tổ chức cưỡng chế thi công. Ví dụ, năm 2017, Công ty lâm nghiệp Phước An có kế hoạch trồng thí điểm 50ha chuối công nghệ cao. Để thực hiện kế hoạch, Công ty thanh lý 21 ha đất khoán với 3 hộ. Sau khi thanh lý xong mới san ủi đất chưa kịp trồng thì 46 hộ dân của thôn Vân Sơn vào lấn chiếm chia đất. Sau khi đối thoại nhiều lần trong hơn 1 năm không giải quyết thì công ty dùng biện pháp bảo vệ thi công, huy động 500 người cưỡng chế di dời đồng thời đóng cọc rào lại đất và trồng cây chuối. Hiện tại công ty đang canh tác tương đối ổn định. Một số hộ trong số 46 hộ trước đây bây giờ làm công nhân cho công ty.

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. Xã Hơ Moong, huyện Sa Thầy, Kon Tum thành lập từ làng tái định cư năm 2005, thành phần dân cư chủ yếu đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ thuộc hộ nghèo, cận nghèo, nhiều khó khăn. Do thiếu đất, năm 2006 bà con trong xã vào diện tích của Lâm trường Đắk Tô lấn chiếm, canh tác. Hiện tại có 98 hộ của xã đang canh tác với tổng diện tích 140 ha. Ban đầu Lâm trường báo xã yêu cầu tổ chức cưỡng chế di dời. Tuy nhiên, xã cho rằng đất trước đây bà con không phá cây của Lâm trường mà do Lâm trường không canh tác hết trên đất nên người dân vào canh tác trên đất trống. Do đó xã đề xuất huyện và huyện đồng ý kết luận giữ nguyên hiện trạng để bà con canh tác nhưng cấm không được mở rộng. Lâm trường Đắk Tô lâu dần cũng đồng ý với phương án giao đất đó cho dân canh tác. Tình hình lấn chiếm đất cũng như an ninh trật tự ở xã Hơ Moong cho đến bây giờ là ổn định.

ñ 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. Khi hành vi lấn chiếm xảy ra với yếu tố đông người, tạo thành điểm nóng, chính quyền địa phương thường phối hợp với chủ thể được giao đất tổ chức họ tuyên truyền vận động. Thông thường thì cách này không giải quyết được tranh chấp. Trường hợp đòi đất ở Ia Chim, tháng 7/2017 khi người dân đổ ra chiếm đất thì chính quyền địa phương, các ban ngành đoàn thể đã tập

trung vận động nhưng người dân không nghe. Sau đó huyện và tỉnh cũng tổ chức đối thoại nhưng người dân không hợp tác. Trường hợp 176 hộ dân xã Ea Tiêu, huyện Cư Kuin đòi 180 ha đất của Công ty TNHH MTV cà phê Ea Tiêu, tuy không có hành vi chiếm đất vì đất người dân vẫn đang canh tác cà phê nhưng khi UBND huyện cùng UBND xã và Công ty tiến hành tổ chức 5 buổi vận động với khoảng 550 người dân tham gia thì bà con vẫn không đồng thuận.

- Bước 2: Cường chế giải tỏa, xử lý tình huống. Khi tuyên truyền, vận động không thành công và căng thẳng lên cao, các cơ quan nhà nước thường tiến hành các biện pháp cường chế giải tỏa kết hợp các biện pháp nghiệp vụ để kiểm soát xung đột căng thẳng. Trường hợp đòi đất ở Ia Chim, khi chính quyền ra cường chế phá dỡ chòi thì người dân chống lại. Lúc đó, buộc lực lượng chức năng tổ chức bắt người cầm đầu. Người dân kéo lên văn phòng UBND bắt ngược lại cán bộ yêu cầu thả người. Xung đột sau đó tiếp tục leo thang và tình hình hết sức căng thẳng. Tới tháng 6/2019 khi cơ quan chức năng củng cố hồ sơ truy tố một số đối tượng và tổ chức cường chế xong, Công ty mới canh tác được trên đất. Trường hợp ở Ia Ka cũng diễn ra tương tự, sau khi bắt một số đối tượng cầm đầu và cường chế thì mới thu hồi lại được đất.

- Bước 3: Sau khi tiến hành cường chế thu hồi lại đất, các chính quyền địa phương tiến hành rà soát nhu cầu đất của các hộ dân trong làng, thôn. Những hộ thiếu đất theo tiêu chuẩn, định mức của nhà nước sẽ được đưa vào phương án để cấp đất. Trường hợp ở Ia Ka, sau khi rà soát thấy rằng các hộ dân trong thôn Mrông Ngó 3 và Mrông Ngó 4 không thiếu đất (vì đã được cấp đất 132, 134), chính quyền địa phương đã đề xuất Công ty cao su giao 6ha đất cho hai thôn để sử dụng vào mục đích công cộng.

ñ 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 HMông ở thôn 12, xã Vụ Bản đã hình thành cộng đồng tại chỗ. Bản thân cộng đồng người HMông 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 TCĐĐ 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 TCĐĐ 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.

Thời kỳ trước năm 1975, Lâm Đồng là trung tâm tôn giáo, cụ thể là đạo Công giáo, ở miền Nam. Trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng khi đó tồn tại rất nhiều cơ sở tôn giáo, đặc biệt tập trung ở Thành Phố Đà Lạt. Sau năm 1975 khi chính quyền Cách mạng tiếp quản thành phố thì nhiều cơ sở vật chất tôn giáo bao gồm đất đai và cơ sở vật chất trên đó được bàn giao lại cho chính quyền và chính quyền bố trí các đơn vị thích hợp để quản lý, sử dụng. Kể từ sau Đổi mới, đặc biệt là trong giai đoạn từ 2005 trở đi, các đơn vị đang quản lý các đơn vị quản lý lập các phương án mới để sử dụng hoặc chuyển mục đích sử dụng của các cơ sở vật chất đó, nhiều phương án có mục đích kinh doanh. Cho rằng sử dụng đất đai và cơ sở vật chất của tôn giáo trước đây vào mục đích kinh doanh là không phù hợp, các tổ chức tôn giáo khiếu nại đòi lại đất, kéo theo là sự ủng hộ của bà con giáo dân. Cho đến nay đã có 107 trường hợp đòi lại đất tôn giáo, nhiều vụ việc đã dẫn tới tụ tập đông người gây mất an ninh, trật tự trên địa bàn.

Vụ Trại gà Scala là một ví dụ điển hình. Vào khoảng những năm 1950, Dòng Chúa Cứu Thế tại Đà Lạt đã tạo lập được một khu đất rộng khoảng 35 ha trên khu vực đồi Tùng Lâm, thành Phố Đà Lạt. Tại đây họ đã xây dựng một tu viện, thành lập một trang trại gọi là “Trại gà Scala” và xây một Trường trung học. Sau năm 1975, Chính quyền cách mạng tiếp quản toàn bộ các cơ sở trên. Tu viện được bàn giao cho Viện sinh học Tây Nguyên; Trường trung học được đặt tên mới là Trường THPT Đống Đa; Trại gà Scala được bàn giao cho Công ty chăn nuôi gà Đà Lạt, sau đổi thành Công ty cổ phần chăn nuôi gà Đà Lạt. Bắt đầu từ năm 2007, Dòng Chúa Cứu Thế đã đề nghị chính quyền bàn giao Trại gà Scala cho họ nhưng không được chấp nhận. Năm 2016, khi Công ty chăn nuôi gà Đà Lạt tiến hành xây dựng khu tái định cư thì lãnh đạo tôn giáo địa phương và giáo dân tập trung người phản đối với lý do sử dụng cơ sở tôn giáo vào mục đích kinh doanh, vi phạm Chỉ thị 1940/CT-TTg ban hành năm 2008 về nhà, đất liên quan đến tôn giáo. Qua nhiều lần đối thoại, UBND tỉnh Lâm Đồng ban hành quyết định thu hồi diện tích đất trại gà Scala để xây dựng công viên phục vụ công ích thì vụ việc mới lắng xuống.

Có thể thấy TCĐĐ 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 Dạ Mrông, huyện Đam Rông, đất 30A sau khi đến chu kỳ khai thác bỏ trồng 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.

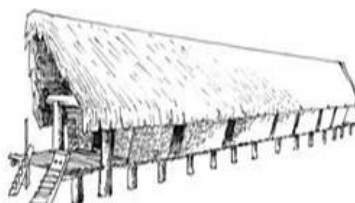
Kết luận Chương III

Nghiên cứu thực trạng TCĐĐ và giải quyết TCĐĐ đất đai ở Tây Nguyên có thể rút ra một số kết luận sau:

- Bức tranh tổng thể TCĐĐ ở Tây Nguyên chủ yếu liên quan tới người nông dân, thành phần chiếm đa số dân cư 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 trên phạm vi rộng 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.

- Nhìn chung, tình hình TCĐĐ hiện nay ở Tây Nguyên vẫn diễn ra phức tạp, đang diện, đa chiều. Các loại hình tranh chấp diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau. Các loại hình tranh chấp lớn gồm: tranh chấp giữa người dân với người dân; tranh chấp giữa người dân với các công ty nông, lâm nghiệp có hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết; tranh chấp giữa người dân với các chủ thể được Nhà nước giao đất; tranh chấp tôn giáo và tranh chấp liên quan đến đất 30A. Riêng loại hình tranh chấp giữa người dân với các chủ thể được Nhà nước giao đất bao gồm nhiều loại hình tranh chấp cụ thể như tranh chấp đất chồng lấn, tranh chấp đất lấn chiếm, tranh chấp đòi lại đất ông bà và tranh chấp đất mua theo hợp đồng từ trước. Mỗi loại hình tranh chấp đều có những đặc thù riêng. Tranh chấp nổi ra phổ biến nhất là tranh chấp liên quan tới đất lâm nghiệp bao gồm nhiều loại hình khác nhau. Tranh chấp gay gắt nhất thường liên quan tới hợp đồng khoán, tranh chấp trên đất chồng lấn, tranh chấp đòi đất ông, bà. Mỗi loại hình đều có tính phức tạp riêng mang đặc thù của Tây Nguyên.

- Thực trạng giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên là một bức tranh đa màu sắc. Mỗi loại hình TCĐĐ thường được giải quyết theo các cách thức khác nhau. Cách thức tư pháp thông qua con đường tòa án thường được áp dụng đối với TCĐĐ giữa người dân với người dân. Cách thức hành chính thông qua vai trò của cơ quan hành chính nhà nước thường được áp dụng đối với các loại hình TCĐĐ đất đai khác. Nếu chiếu theo góc nhìn phân tích lý luận về giải quyết tranh chấp đất đai được phân tích ở Chương I, có thể thấy phương thức giải quyết TCĐĐ ở Việt Nam khá tôn trọng yếu tố hoà giải. Tuy nhiên, các nguyên nhân căn cốt nằm ở những “lớp vỏ” bên dưới của TCĐĐ vẫn chưa được coi trọng làm rõ và xử lý triệt để. Do đó, việc giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên nhìn chung vẫn chưa hiệu quả, chưa đáp ứng được yêu cầu PTBV ở Tây Nguyên.



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 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.

ñ Bất cập trong giải quyết TCĐĐ giữa người dân với người dân

- *Thứ nhất*, một số trường hợp bé tắc do không xác định được quyền hợp pháp đối với đất ví dụ tranh chấp trên đất của người khác. Thực trạng khá phổ biến trong TCĐĐ ở Tây Nguyên là tranh chấp giữa những người dân có quyền lợi thực tế liên quan tới một mảnh đất song mảnh đất lại thuộc quyền sử dụng hợp pháp của chủ thể thứ ba. Trong khi hai chủ thể có quyền lợi thực tế thì không có cơ sở pháp lý còn chủ thể có cơ sở pháp lý thì lại không quản lý, sử dụng, thậm chí không còn thiết tha giữ lại mảnh đất đang bị tranh chấp. Với tính chất như vậy, nếu tranh chấp sẽ không thể giải quyết triệt để được bằng các cơ chế phân xử chính thức, ví dụ qua tòa án hoặc UBND, bởi các cơ quan này sẽ chỉ căn cứ vào cơ sở pháp lý theo đó không ai trong số các bên thực tế có lợi ích liên quan tới đất có đủ căn cứ để xác định quyền của mình đối với đất.

- *Thứ hai*, ở một số địa phương ở Tây Nguyên tình trạng 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. Ở thành phố Gia Nghĩa sau khi UBND các phường, xã trực thuộc hòa giải không thành thì chuyển hồ sơ lên Tòa án nhân dân thị xã Gia Nghĩa (nay là thành phố Gia Nghĩa) thường xuyên trả hồ sơ về vì lý do thành phần hòa giải chưa đúng, cụ thể là không đúng thành phần người có uy tín trong cộng đồng hoặc

đại diện một số hộ dân sống lâu đời ở địa phương biết rõ nguồn gốc và quá trình sử dụng đất. Việc trả hồ sơ làm cho quá trình giải quyết tranh chấp bị kéo dài bởi lẽ pháp luật quy định khá chung và không có cơ chế bắt buộc người có uy tín phải tham gia họp. Trên thực tế những người hàng xóm của các bên tranh chấp thường ngại tham gia các vụ việc giải quyết tranh chấp. Nếu tòa án không xét xử mà tiếp tục trả lại hồ sơ thì vụ việc có thể lâm vào bế tắc.

ñ Bất cập trong giải quyết TCĐĐ liên quan đến hợp đồng khoán

Thực trạng giải quyết TCĐĐ liên quan tới hợp đồng liên kết, hợp đồng khoán của các công ty cà phê, công ty cao su ở Tây Nguyên còn tồn tại một số bất cập sau:

- *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. Tất cả các trường hợp xảy ra tụ tập, khiếu kiện đông người do TCĐĐ liên quan tới hợp đồng khoán, hợp đồng liên kết đều đã có dấu hiệu trong một thời gian dài trước đó khi người nhận khoán đề đạt yêu cầu và nguyện vọng của mình mà không được lắng nghe. Ví dụ điển hình nhất là trường hợp Công ty cà phê Thắng Lợi. Người lao động đã nêu nguyện vọng của mình từ 2016 song không được lắng nghe dẫn tới vụ tụ tập, khiếu kiện đông người tháng 3 và tháng 6 năm 2019.

- *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. Khi các cơ quan chính quyền địa phương vào cuộc giải quyết TCĐĐ thường áp dụng các biện pháp truyền thống là đối thoại, thuyết phục người dân. Thậm chí nhiều trường hợp đồng hành với doanh nghiệp xuống làm việc với dân. Có trường hợp người dân so sánh doanh nghiệp kiện người dân ra tòa án thì dễ mà người dân kiện doanh nghiệp ra tòa án thì bị trả lại đơn không có lý do chính đáng. Điều này làm cho người nhận khoán có cảm giác cơ quan nhà nước ở cùng phía với doanh nghiệp để thuyết phục người dân, từ đó nghi ngờ sự khách quan, công tâm của các cơ quan nhà nước và càng khó chấp nhận các quyết định của cơ quan nhà nước.

- *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. Các hộ nhận khoán tranh chấp với Công ty cà phê Thắng Lợi phản ánh chính quyền có những việc làm bất lợi cho họ nhằm buộc họ phải trả khoán cho công ty, ví dụ không xác nhận lý lịch gây bất lợi cho công việc của con, cháu trong gia đình, không cho ứng cử vào các tổ chức đoàn thể ở địa phương ... Những biện pháp này càng làm cho người dân cảm thấy Nhà nước, thậm chí cả hệ thống chính trị đang chống lại mình từ đó làm cho mâu thuẫn, TCĐĐ càng gia tăng.

- *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. Như đã đề cập, đặc thù của TCĐĐ liên quan tới hợp đồng khoán là TCĐĐ bùng phát khi tranh chấp hợp đồng khoán

không giải quyết được làm cho căng thẳng lên cao. Nói cách khác, khi TCĐĐ bộc lộ thì lúc đó sự việc đã trở thành điểm nóng. Cách giải quyết của cơ quan nhà nước lúc này thường tập trung đối phó để giải quyết điểm nóng thông qua đối thoại hoặc các biện pháp hành chính. Các thủ tục giải quyết TCĐĐ theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 hầu như không được sử dụng. Không tiến hành hòa giải từ cấp cơ sở để giải quyết TCĐĐ mà thường thì khi điểm nóng xảy ra UBND tỉnh sẽ chỉ đạo UBND huyện tổ chức đối thoại với dân. Trường hợp không giải quyết được thì các cơ quan, ban hành của tỉnh sẽ vào cuộc.²¹⁸ Chính vì vậy, sự tham gia của tòa án thường không giải quyết triệt để được tranh chấp bởi lẽ tòa án chỉ giải quyết nội dung tranh chấp về hợp đồng khoán hoặc hợp đồng liên kết. Thủ tục hòa giải từ cơ sở chưa được sử dụng để giải quyết tranh chấp về đất đai nên tòa án cũng không có cơ hội để tham gia giải quyết TCĐĐ theo đúng quy định của Luật Đất đai năm 2013.

ñ 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 ì được họ sẵn sàng chây ì. Xử lý theo thủ tục hành chính thường mất rất nhiều thời gian, từ thủ tục ra quyết định xử phạt, quá trình tuyên truyền, đối thoại tới ra quyết định cưỡng chế, lập đoàn cưỡng chế và tổ chức thi hành cưỡng chế Trong khi đó, việc

²¹⁸ Xem, ví dụ Quyết định số 78/QĐ-UBND ngày 20/7/2018 của UBND tỉnh Gia Lai về việc thu hồi 248,9278 ha đất của Công ty TNHH MTV Cà phê Gia Lai và giao lại địa phương quản lý để thực hiện theo phương án sử dụng đất đã được phê duyệt tại xã Ia Phìn, huyện Chư Prông.

lấn chiếm để càng lâu thì xử lý càng khó. Chính vì vậy, quá trình giải quyết tranh chấp do lấn chiếm đất thường hiệu quả thấp, không triệt để và dễ gây ra điểm nóng. Nhiều trường hợp dẫn tới xung đột làm mất tình hình trật tự, trị an khu vực.

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. Trường hợp Ia Chim và Ia Ka, nếu nhu cầu, ý kiến của bà con được lắng nghe ngay từ khi bắt đầu hạ cây cao su để tái canh thì xung đột đã không xảy ra. Bất cập lớn thứ hai là khi xảy ra xung đột thiếu cơ chế đối thoại kịp thời và hiệu quả. Cách giải quyết lúc này tập trung giải quyết đối tượng bằng biện pháp nghiệp vụ càng thúc đẩy sự căng thẳng lên cao và càng khó khăn cho việc giải quyết vụ việc một cách hài hòa. Việc rà soát thống kê các hộ dân thiếu đất và giải quyết đất cho họ cũng thường mất nhiều thời gian, không kịp thời. Bên cạnh đó, trong quá trình giải quyết có trường hợp thay đổi chính sách của nhà nước làm cho người dân không tin vào sự tuyên truyền, vận động của cán bộ cơ sở. Ví dụ trường hợp ở Ia Chim.

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. Ví dụ điển hình là việc xác minh liệu một cộng đồng người dân tộc thiểu số tại chỗ 20 – 30 năm trước đây có canh tác trên mảnh đất đang tranh chấp hay không; có gì để chứng minh đó là đất ông, bà của người thiểu số tại chỗ; mảnh đất đang tranh chấp trước đây liệu có phải là đất luân canh của người dân tộc thiểu số tại chỗ hay không.... Thiếu những chứng cứ này nhiều trường hợp tranh chấp đã đi vào bế

tắc. Thực tế đã có trường hợp cơ quan có thẩm quyền từ chối quyền đòi đất của người dân tộc thiểu số tại chỗ nhưng người đó không chịu trả lại đất vì nhất quyết cho rằng đó là đất mua từ cộng đồng dân tộc thiểu số trước đây đã canh tác trên đất.

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. Như trên đã đề cập, căn cứ xác lập quyền đối với đất trong luật tục khác với pháp luật thực định. Đất ông bà, tổ tiên, thậm chí đất luân canh thuộc về người chủ đất với giá trị pháp lý không khác gì so với GCNQSDĐ hay quyết định giao đất hợp pháp, nếu không nói rằng có giá trị hơn bởi nó xác định ai đã khai hoang trước trên mảnh đất đó. Nhiều TCĐĐ ở Tây Nguyên giữa một bên đòi đất ông bà, tổ tiên, đất luân canh và một bên được giao đất hợp pháp đều rất khó giải quyết vì cơ quan nhà nước thường căn cứ vào pháp luật thực định còn đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ lại coi trọng luật tục hơn.

Thứ ba, do lịch sử để lại, công tác quản lý hành chính đối với đất đai ở Tây Nguyên có nhiều yếu kém. Hồ sơ, giấy tờ đất đai không đồng bộ, số liệu đo đạc không chính xác, nhầm, sai nhiều, ranh giới trên thực địa không được khoanh định, cắm mốc rõ ràng. Hồ sơ liên quan đến việc cho thuê, mượn đất đất trong nhân dân, việc đưa đất vào các nông, lâm trường trước đây không có hoặc lưu giữ không đầy đủ nên khó khăn cho công tác thẩm tra, xác minh nguồn gốc sử dụng đất. Nhiều trường hợp khi xảy ra tranh chấp không thể căn cứ trên giấy tờ để xác định quyền của các bên đối với đất. Bên cạnh đó, thực tiễn công tác quản lý đối với đất của chủ thể được giao đất yếu kém kéo dài, ở nhiều nơi tình trạng lấn chiếm diễn ra trong nhiều năm không được phát hiện và xử lý kịp thời dẫn tới hình thành khu vực lấn chiếm đông người, thậm chí hình thành cả cộng đồng dân cư rất khó xử lý, dễ tạo thành điểm nóng. Tình trạng tranh chấp đất trên diện tích được giao hợp pháp cho chủ thể thứ ba diễn ra khá phổ biến ở Tây Nguyên. Có trường hợp người được giao đất hợp pháp không quan tâm tới việc đất của mình bị lấn chiếm (trường hợp đất 30A). Thậm chí người lấn chiếm đã giao dịch bán lại cho nhiều người khác nên rất phức tạp khi xử lý.

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. Có trường hợp các ý kiến khác nhau chưa được thống nhất song đã có thông tin ra bên ngoài gây nhiễu loạn thông tin và gây khó khăn cho việc giải quyết tranh chấp một cách nhất quán. Một số trường hợp chủ thể được giao đất lại không trực thuộc các cơ quan nhà nước ở địa phương ví dụ các công ty cao su trực thuộc Tập đoàn cao su Việt Nam, các công ty cà phê trực thuộc Tổng công ty cà phê Việt Nam. Điều này gây nhiều bất cập trong công tác phối hợp, góp phần làm cho công tác giải quyết TCĐĐ không kịp thời, kéo dài.

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. Do không nắm bắt được tư tưởng, tâm lý và ý kiến của bà con, không dự báo được tình hình nên không chủ động có các biện pháp ngăn ngừa từ ban đầu, dẫn tới tình trạng khi nổ ra thì tranh chấp đã ở mức độ rất căng thẳng, đông người, manh động, gây mất trật tự an ninh trên địa bàn và có thể mở rộng sang khu vực khác. Lúc đó, các biện pháp áp dụng lại mang tính đối phó, coi người dân như đối tượng nên việc giải quyết không thể triệt để, êm ả. Cho dù giải quyết dứt điểm được thì cũng phải mất một thời gian dài sau cộng đồng mới trở lại cuộc sống bình thường. Ví dụ điển hình là tranh chấp đòi đất ông bà ở Ia Chim, Kon Tum hay ở Ia Ka, Chư Păh, Gia Lai.

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. Khi xảy ra nhưng trường hợp lấn chiếm đất đơn lẻ đầu tiên không xử lý triệt để và dứt điểm dẫn tới nhiều người lấn chiếm. Tình trạng lấn chiếm càng đông người và kéo dài thì càng làm cho tranh chấp càng trở nên phức tạp, khó giải quyết.

Thứ tư, các cơ quan nhà nước còn lúng túng, thiếu nhất quán và nóng vội trong cách giải quyết tranh chấp. Có những trường hợp tuyên truyền sẽ thực hiện dự án nông nghiệp công nghệ cao để bà con yên tâm, ổn định tình hình, không lấn chiếm đất của nông trường. Tuy nhiên sau đó không có dự án dẫn tới bà con không tin vào cán bộ đoàn thể cơ sở, trong công tác vận động quần chúng sau đó không phát huy được tác dụng. Có những trường hợp khác tuyên truyền chính sách thu hồi đất để trồng rừng lại nhưng sau đó lại giao cho doanh nghiệp thuê để sản xuất nông nghiệp. Người dân, vì thế, thiếu sự tin tưởng vào công tác giải quyết tranh chấp đất lấn chiếm của nhà nước.

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.

Ở đây có sự mâu thuẫn giữa một bên là bảo đảm an ninh trật tự trên địa bàn và một bên là giải quyết TCĐĐ trên địa bàn. Các TCĐĐ ở Tây Nguyên lại thường có những yếu tố rất nhạy cảm như liên quan đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ, liên quan di dân tự do đông người. Tâm lý chung của chính quyền cơ sở là không muốn trên địa bàn của mình có điểm nóng về TCĐĐ, gây mất ổn định trật tự an ninh ở địa phương, thu hút sự quan tâm của báo chí. Khi xuất hiện điểm nóng trên địa bàn thì chính quyền địa phương thường bị kiểm điểm. Chính vì vậy ở nhiều nơi chính quyền e ngại va chạm với dân mà không giải quyết quyết liệt và dứt điểm, làm cho tranh chấp kéo dài và phức tạp.

*** 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. Cán bộ làm công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo còn yếu về chuyên môn, thiếu về kinh nghiệm, chưa nắm vững các quy định về quản lý đất đai nên trong quá trình tiếp công dân không xác định được ngay vấn đề của tranh chấp, không bóc tách được các vấn đề trong một TCĐĐ phức tạp. Chuyên môn không sâu cũng làm cho quá trình giải quyết thiếu nhất quán. Khi thì theo ý kiến của người dân, khi lại theo ý kiến của doanh nghiệp. Sự hiểu biết về chủ trương, chính sách cổ phần hóa còn hạn chế nên trong phát ngôn có những lúc làm cho người dân có suy nghĩ sai về cổ phần hóa, coi cổ phần hóa là tư nhân hóa, là xấu, là mất đất.

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. Không phân biệt được sự khác biệt giữa hòa giải, đối thoại và tuyên truyền từ đó tiến hành các cuộc hòa giải, đối thoại không đúng cách làm mất tác dụng của hòa giải, đối thoại. Nhiều cuộc đối thoại biến thành cuộc tuyên truyền vận động người dân khiến cho người dân cảm thấy chính quyền địa phương không khách quan khi giải quyết tranh chấp. Kỹ năng lắng nghe của cán bộ, công chức chính quyền địa phương nhìn chung còn yếu nên nhiều trường hợp không nắm bắt được chính xác tâm tư, nguyện vọng của người dân, không xác định được vấn đề gốc gác của tranh chấp.

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. Ví dụ điển hình là ở Đắk Nông, nơi có nhiều cán bộ bị kỷ luật về đất đai cũng là nơi có nhiều TCĐĐ gay gắt và kéo dài; ở Ia Chim trong khi người dân không được trồng xen canh trên ruộng cao su non thì người nhà của cán bộ xã lại được phép trồng dẫn tới bà con không phục, không nghe theo sự tuyên truyền, vận động của chính quyền địa phương làm cho việc giải quyết tranh chấp trở nên khó khăn.

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. Hồ sơ địa chính và công việc địa chính cấp xã không được bàn giao đầy đủ giữ công chức địa chính cũ và công chức địa chính mới làm cho công tác tham mưu giải quyết TCĐĐ trên địa bàn xã chậm hoặc không chính xác.

*** 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. Liên quan tới một diện tích đất lâm nghiệp hiện nay có bốn chủ thể có chức năng quản lý trực tiếp là UBND xã, UBND huyện, kiểm lâm và chủ rừng. UBND xã, UBND huyện có chức năng quản lý hành chính nói chung trên địa bàn. Kiểm lâm có chức năng quản lý nhà nước đối với tài nguyên rừng. Chủ rừng là người được giao đất, giao rừng để quản lý, khai thác. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành không quy định rõ ai là người chịu trách nhiệm nếu xảy ra tình trạng lấn chiếm đất lâm nghiệp.

Điều 104, Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định trách nhiệm của kiểm lâm chỉ bao gồm những nội dung sau: xây dựng chương trình, kế hoạch bảo vệ rừng, phương án phòng, chống hành vi vi phạm pháp luật về lâm nghiệp, phòng cháy và chữa cháy rừng; bảo vệ rừng đặc dụng, rừng phòng hộ; phối hợp với cơ quan liên quan tổ chức bảo vệ rừng thuộc sở hữu toàn dân chưa giao, chưa cho thuê; tổ chức cảnh báo, dự báo nguy cơ cháy rừng; tổ chức lực lượng chuyên ngành phòng cháy và chữa cháy rừng, theo dõi diễn biến rừng hằng năm; tổ chức đấu tranh phòng ngừa, kiểm tra, kiểm soát, xử lý vi phạm pháp luật trong bảo vệ rừng, khai thác rừng, sử dụng rừng, vận chuyển, kinh doanh, cất giữ, chế biến lâm sản theo quy định của pháp luật; hướng dẫn chủ rừng lập và thực hiện phương án phòng cháy và chữa cháy rừng; bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ bảo vệ rừng, phòng cháy và chữa cháy rừng cho chủ rừng; tuyên truyền, vận động Nhân dân bảo vệ và phát triển rừng; tổ chức lực lượng quần chúng bảo vệ rừng ở cơ sở; thực hiện nhiệm vụ khác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao theo quy định của pháp luật.

Điều 74, Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định nghĩa vụ của chủ rừng bao gồm: quản lý, bảo vệ, phát triển, sử dụng rừng bền vững theo Quy chế quản lý rừng, quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan; thực hiện quy định về theo dõi diễn biến rừng; trả lại rừng khi Nhà nước thu hồi rừng theo quy định của Luật này; bảo tồn đa dạng sinh học rừng, thực vật rừng, động vật rừng; phòng cháy và chữa cháy rừng; phòng, trừ sinh vật gây hại rừng; chấp hành sự quản lý, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; thực hiện nghĩa vụ tài chính và các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật. Không có quy định về nghĩa vụ bảo vệ đất lâm nghiệp không bị lấn chiếm.

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. Các vấn đề đó có nội dung và bản chất hoàn toàn khác nhau, được điều chỉnh theo những cách tiếp cận khác nhau nên cần phải được tách thành mục riêng.

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. Như vậy, trường hợp các bên chọn hòa giải cơ sở thì sẽ phải tiến hành hai lần hòa giải mới có thể tiến hành các 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. Những tranh chấp này trong thực tiễn được giải quyết đơn thuần thông qua con đường hành chính chứ không theo thủ tục cụ thể nào. Về mặt lý luận các quy định hiện hành của Luật Đất đai về giải quyết TCĐĐ cũng không thích hợp để giải quyết các loại tranh chấp này.

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 có tình kéo dài quá trình giải quyết tranh chấp. 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 có quy định rằng đối với đất của công ty đang tranh chấp với hộ gia đình, cá nhân sống bằng nghề nông thì công ty giao lại địa phương quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai; đối với đất ở, đất kinh tế hộ gia đình mà công ty đã giao cho cán bộ, công nhân viên thì công ty phải bàn giao về địa phương quản lý hoặc quy hoạch lại thành khu dân cư, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt và bàn giao cho địa phương quản

lý.²¹⁹ 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 quy định khi sắp xếp các công ty nông, lâm nghiệp, diện tích đất mà công ty đã bán vườn cây, đất mà công ty khoán trắng sẽ phải thu hồi giao về địa phương để giao cho các hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất. Nghị định cũng quy định công ty nông, lâm nghiệp có 3 năm liên tục bị lỗ thì sẽ bị giải thể và trong trường hợp đó đất của các công ty này sẽ chuyển về địa phương để giao cho các hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng.²²⁰ Kết quả phỏng vấn sâu cho thấy nhiều hộ gia đình nhận khoán lập luận rằng với những quy định trên, họ có quyền đối với đất khoán, đất liên kết mà công ty đã giao cho họ và nếu quá trình tranh chấp càng kéo dài có nghĩa là càng có lợi cho họ bởi nếu doanh nghiệp phá sản thì đất cũng sẽ được bàn giao cho chính quyền địa phương để giao lại cho dân.

Thứ bảy, ngày 27/9/2011 Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị 1685/CT-TTg về việc tăng cường chỉ đạo thực hiện các biện pháp bảo vệ rừng, ngăn chặn tình trạng phá rừng và chống người thi hành công vụ. Ngày 22/7/2016, Văn phòng Chính phủ phát hành Thông báo số 191/TB-VPCP về kết luận của Thủ tướng Chính phủ tại Hội nghị về các giải pháp khôi phục rừng bền vững vùng Tây Nguyên nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2016-2021. Hai văn bản này được hiểu như “Lệnh đóng cửa rừng” với nội dung cấm khai thác rừng và cấm chuyển đổi mục đích sử dụng đất lâm nghiệp sang mục đích khác trên phạm vi toàn quốc. Mục đích của những văn bản này là để bảo vệ rừng, đối phó với tình trạng phá rừng, mất rừng diễn ra hết sức tồi tệ trong giai đoạn trước đó. Tuy nhiên, 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. Các tranh chấp đất lấn chiếm đất lâm nghiệp chủ yếu chỉ bị xử lý hành chính theo điều 10, Nghị định 102/2014 với mức phạt phổ biến là 3,5 triệu đồng. Đối với việc phá rừng diện tích lớn thì có thể truy tố theo Bộ luật hình sự. Tuy nhiên, cách xử lý như vậy là chưa đủ sức răn đe. Biện pháp thực thi quyết định xử phạt hành chính rất hạn chế. Chỉ khi nào tịch thu được phương tiện thì lúc đó mới có thể buộc người dân nộp phạt. Ngay cả khi nộp phạt thì mức phạt 3,5 triệu là ít so với tài sản là cây trồng trên đất lấn chiếm. Để xử lý hình sự tội phá rừng thì cần bắt được quả tang hành vi phá rừng với số lượng lớn, thường

²¹⁹ Mục II.C.2.d, II.C.2.e, 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.

²²⁰ Điều 11, 15, 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.

là 3.000 m². Điều này không dễ xác minh. Như trình bày ở Chương III, hiện nay đã xuất hiện nhiều biện pháp diệt cây, phá rừng rất tinh vi mà không dễ gì có thể bắt quả tang. Trong khi đó, Điều 228 Bộ Luật hình sự năm 2015, trước đây là Điều 173 Bộ luật hình sự 1999, quy định về tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai trong đó có hành vi lấn chiếm đất có tính nghiêm khắc hơn nhưng lại không được sử dụng.

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. Do không hiểu các quyền và nghĩa vụ của mình, không hiểu biết về các cơ chế giải quyết TCĐĐ, thiếu thông tin về quá trình, thủ tục giải quyết tranh chấp nên dễ manh động, không hợp tác. Bên cạnh đó còn có hiện tượng lợi dụng chính sách của nhà nước về dân tộc, về xóa đói giảm nghèo, lợi dụng tâm lý e ngại TCĐĐ trở thành điểm nóng của cơ quan nhà nước để cố tình chây ì, không hợp tác trong giải quyết TCĐĐ.

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. Điều này góp phần dẫn tới tình trạng người lấn chiếm đất lại có hợp đồng mua bán đất trên mảnh đất lấn chiếm bất hợp pháp, gây phức tạp cho việc giải quyết tranh chấp lấn chiếm. Ở xã Vụ Bôn, huyện Krông Pắc, Đắk Lắk, người dân di cư là đồng bào dân tộc thiểu số phía Bắc vào mua đất lấn chiếm trái phép của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ, qua đó hình thành nên cả một cộng đồng trên đất lâm nghiệp, rất khó giải quyết.

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. Có những trường hợp đã được giải quyết đúng quy định, có lý, có tình, thậm chí đã được giải quyết lần hai song vẫn không đồng ý với kết quả giải quyết và tiếp tục có đơn vượt cấp ra Trung ương. Lợi dụng các mối quan hệ để gây sức ép ngược lại với các cơ quan nhà nước đang giải quyết tranh chấp, đặc biệt là đối với tranh chấp đất lấn chiếm.

*** 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. Khi thực hiện thiếu nguồn lực nên một số đề án không thực hiện được hoặc thực hiện không đầy đủ. Nhiều dự án đã xong san lấp mặt bằng, xây dựng, chia lô nhưng bà con không ra hoặc ra một thời gian rồi lại quay trở lại nơi cũ, tiếp tục gây nên tình trạng tranh chấp lấn chiếm đất lâm nghiệp. Trong những năm qua lượng di dân tự do đến Tây Nguyên đã giảm so với thời kỳ 2005-2012. Song theo dự báo của các nhà khoa học trong tương lai Tây Nguyên vẫn là địa bàn thu hút di cư tự do bởi hai lý do. Thứ nhất, điều kiện tự nhiên tốt hơn nhiều so với một số địa bàn xuất xứ của di cư tự do ở các tỉnh phía Bắc. Thứ hai, mật độ dân số ở Tây Nguyên vẫn còn thấp, mới chỉ đạt 107 người/km² so với mức chung của cả nước là 350 người/km².²²¹ Lượng dân di cư tự do còn tồn đọng chưa ổn định cuộc sống cộng với lượng di cư tự do trong tương lai chắc chắn sẽ vẫn tiếp tục gây nhiều phức tạp cho công tác quản lý đất đai và giải quyết TCĐĐ ở các tỉnh Tây Nguyên.

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

Việc giải quyết bất kỳ loại TCĐĐ nào ở Tây Nguyên đều phải có cái nhìn tổng thể cả về kinh tế, xã hội, văn hóa, an ninh quốc phòng trong cảnh Tây Nguyên. Đặc biệt đối với những loại TCĐĐ nhạy cảm, phức tạp càng cần quán triệt quan điểm này. Giải quyết một vụ việc TCĐĐ là điểm nóng, khiếu kiện đông người không phải chỉ giải quyết một mình vụ việc đó mà cần liên hệ rộng hơn đến sự tác động đến đời sống kinh tế của người dân, duy trì các thiết chế xã hội, sự phù hợp với bản sắc văn hóa, tác động

²²¹ Nguyễn Duy Thụy, Di dân tự do và vấn đề tranh chấp đất đai trên địa bàn Tây nguyên, Hội thảo khoa học “Đánh giá thực trạng tranh chấp đất đai và giải quyết tranh chấp đất đai trên địa bàn các tỉnh Tây Nguyên hiện nay”, Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Lắk, Viện hàn lâm khoa học và công nghệ Việt Nam, Trường đại học Luật Hà Nội, 29/5/2020, Đắk Lắk.

tới bảo đảm an ninh, quốc phòng trên địa bàn mà rộng lớn hơn là toàn khu vực Tây Nguyên. Khi giải quyết một vụ việc không phải chỉ giải quyết ở hiện tại mà còn phải bảo đảm ngăn ngừa nguy cơ xảy ra tranh chấp cho tương lai. Tránh tư duy bó hẹp trong khuôn khổ vụ việc, kỳ kèo với người dân, chỉ thấy cây mà không thấy rừng. Chỉ có tiếp cận từ quan điểm phát triển bền vững thì việc giải quyết TCĐĐ mới hài hòa, triệt để, bảo đảm sự phát triển bền vững của khu vực Tây Nguyên.

Bên cạnh đó cần thấy rằng trong bối cảnh hiện nay thì để giải quyết triệt để vấn đề TCĐĐ cũng như những bất cập khác liên quan đến đất đai ở Tây Nguyên cũng không thể trách khỏi việc dùng đất đổi đất hoặc dùng đất đáp ứng nhu cầu chính đáng về đất của người dân. Vì vậy, khi giải quyết các vấn đề TCĐĐ cần có cái nhìn rộng rãi. Cần trả lời những câu hỏi lớn từ góc độ quản trị đất đai ở Tây Nguyên để trên cơ sở đó giải quyết các vấn đề đất đai của Tây Nguyên, ví dụ chúng ta muốn nhìn thấy gì trên đất Tây Nguyên trong 20-30 năm tới? cần duy trì diện tích tối thiểu đất có rừng là bao nhiêu ở Tây Nguyên để bảo đảm phát triển bền vững? tương tự với đất nông nghiệp ... Cần nhìn tới lợi ích lớn hơn trong tương lai thay vì tư duy tầm mùn chỉ nhìn cái lợi trước mắt. Tránh tình trạng so kè từng ha đất với người dân và cách giải quyết theo từng hộ lẻ tẻ. Thay vào đó cần nhìn bao quát hơn. Một cộng đồng dân cư được thêm vài chục ha, được giao diện tích đất đẹp, tốt, dễ canh tác thay vì rừng nghèo kiệt khó canh tác sẽ đem lại lợi ích chung rất lớn và về lâu dài miễn là diện tích đất được quản lý hiệu quả. Hiệu ứng trong nước và quốc tế về chính sách dân tộc của Việt Nam cũng sẽ hết sức to lớn. Với quy mô dân số hiện tại và diện tích đất đai hiện tại đất Tây Nguyên còn đủ để giải quyết vấn đề TCĐĐ bảo đảm 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

Đây là hai mặt của vấn đề. Trong thời gian qua công tác giải quyết TCĐĐ phần nào nghiêng về khía cạnh bảo đảm an ninh, trật tự, tránh tạo điểm nóng. Thậm chí trong cơ quan nhà nước đã có tâm lý không quyết liệt để tránh tạo điểm nóng. Tuy nhiên, cách tiếp cận như vậy làm cho việc giải quyết tranh chấp bị kéo dài, không dứt điểm, thậm chí bị lợi dụng. Khi tranh chấp giải quyết không dứt điểm thì đất đai sẽ tiếp tục bị mất tiềm ẩn nguy cơ lớn hơn đối với an ninh trật tự nếu bùng phát sau này. Vì vậy, trong giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên vừa bảo đảm an ninh, trật tự, tránh tối đa tạo điểm nóng song phải đi đôi với bảo đảm sự nghiêm kỷ của pháp luật. Trên thực tế, những hành vi phạm pháp bị xử lý nghiêm minh theo quy định của pháp luật sẽ vừa có tác dụng phòng ngừa vi phạm vừa góp phần tăng cường an ninh, trật tự. Cơ quan nhà nước cũng cần triệt để tuân thủ pháp luật, thượng tôn pháp luật trong hoạt động giải quyết tranh chấp, có như vậy mới thể hiện được sự khách quan, công bằng và kết quả giải quyết tranh chấp có tính thuyết phục đối với người dân.

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

Một đặc điểm nổi lên trong thực tiễn TCĐĐ của Tây Nguyên là những tranh chấp phổ biến nhất và có chiều hướng diễn biến phức tạp, hình thành điểm nóng là những tranh chấp liên quan tới đòi đất. Có rất nhiều người nghĩ rằng mình có quyền đối với đất ở Tây Nguyên và không ít trường hợp suy nghĩ này có cơ sở chính đáng. Vì vậy, về mặt quan điểm cần tính đến khái niệm “quyền đối với đất” ở Tây Nguyên, theo đó các nhóm người khác nhau nên có những sự “ưu ái” nhất định khác nhau khi giải quyết các vấn đề TCĐĐ. Cơ sở của quan điểm này dựa trên nguồn gốc và sự đóng góp của các nhóm dân cư khác nhau đối với sự phát triển của Tây Nguyên. Người dân tộc thiểu số tại chỗ là những cộng đồng người sinh sống, lập nghiệp đầu tiên ở Tây Nguyên từ ngàn đời nay. Sự gắn bó của họ với Tây Nguyên cả về kinh tế, đời sống, văn hóa, phong tục tập quán ... là không ai có thể so sánh được. Quyền của họ đối với đất đai cần được ưu tiên và coi trọng một cách xứng đáng. Về khía cạnh này có thể tham khảo một cách hợp lý các văn bản có liên quan của Liên hợp quốc. Người dân di cư theo kế hoạch theo tiếng gọi của Đảng và Nhà nước đến với Tây Nguyên sau khi Tây Nguyên được giải phóng. Họ đã bỏ nhiều công sức, hy sinh, thậm chí đổ cả máu để xây dựng và phát triển Tây Nguyên từ những ngày đầu gian khó. Vì vậy, quá trình giải quyết TCĐĐ liên quan tới hai nhóm này thì cơ quan nhà nước cần coi trọng lắng nghe và giải quyết nhu cầu chính đáng về đất đai của họ, trong chừng mực có thể không được tước đoạt khỏi họ đất đai mà họ đã gắn bó lâu dài. Tất nhiên, đây là quan điểm chung trong giải quyết TCĐĐ. Quan điểm này phải được quán triệt dựa trên cơ sở bảo đảm sự công bằng hợp lý đối với tất cả mọi người trong việc tiếp cận đối với đất đai và theo quy định của pháp luật.

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

Sự mâu thuẫn giữa luật tục và pháp luật thực định trong thực tiễn giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên đã được phân tích trên đây. Trong giải quyết TCĐĐ, các cơ quan nhà nước cần đặt thượng tôn pháp luật, mà trước tiên là pháp luật thực định. Luật tục là một bộ phận của pháp luật đại diện cho một phần ba dân số Tây Nguyên. Trong luật tục có những giá trị, quan niệm về đất đai từ ngàn đời nay của đồng bào các dân tộc thiểu số tại chỗ của Tây Nguyên. Vì vậy, trong quá trình giải quyết tranh chấp cần có sự coi trọng hợp lý tới luật tục để bảo đảm tranh chấp được giải quyết một cách ổn thỏa, hợp lòng dân. Những tranh chấp nào có thể dùng luật tục giải quyết thì để cho luật tục giải quyết, ví dụ các TCĐĐ trong cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ. Những tranh chấp nào có sự điều chỉnh của cả pháp luật thực định và luật tục thì cần xem pháp luật thực định có thực sự hợp lý không, có thể kết hợp với luật tục để giải quyết không. Không phải lúc nào cũng chỉ theo pháp luật thực định một cách máy móc. Có những trường hợp có thể dùng luật tục để bổ sung cho pháp luật thực định.

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

Nhiều TCDD phức tạp, kéo dài, trở thành điểm nóng ở Tây Nguyên trong thời gian vừa qua có nguyên nhân sâu xa là do cơ quan nhà nước không nắm bắt và phân tích những dấu hiệu ban đầu để dự báo và xử lý ngay từ khi tranh chấp chưa xảy ra. Trong khi đó các tranh chấp, khiếu kiện đất đai phức tạp, kéo dài, liên quan đến nhiều người thường diễn ra trong một quá trình chứ không âm ỉ, bột phát nhưng một số loại TCDD cá nhân. Nếu nắm bắt được tư tưởng, tâm tư nguyện vọng của người dân thì hoàn toàn có thể dự báo và xử lý tranh chấp từ ban đầu một cách hài hòa, qua đó không tạo thành điểm nóng. Vì vậy, cần coi công tác phân tích, dự báo tình hình TCDD tiềm ẩn phức tạp ngay từ cấp cơ sở là một phần quan trọng trong cơ chế giải quyết TCDD ở Tây Nguyên.

4.2.6. Giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa 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.

Trong giải quyết TCDD ở Tây Nguyên đang tồn tại mâu thuẫn giữa việc bảo đảm diện tích rừng, không để mất đất lâm nghiệp với giải quyết các trường hợp người dân đã sinh sống, canh tác ổn định lâu năm trên đất lâm nghiệp. Cách giải quyết hiện nay là kiên quyết không cho chuyển đổi đất lâm nghiệp sang đất nông nghiệp và mặc định đất người dân đang canh tác là đất nông nghiệp nên không được chuyển đổi. Tuy nhiên, hai vấn đề này có thể không đối nghịch, loại trừ nhau. Duy trì màu xanh của rừng không có nghĩa là nhất thiết phải thu hồi diện tích đang canh tác ổn định của bà con để trồng rừng trên đó. Một số loại cây lâu năm có tán và có thể cho thu hoạch nông sản, ví dụ mít, sầu riêng ... nếu được trồng trên đất có thể vừa bảo đảm được mục đích phủ xanh đất rừng vừa bảo đảm sinh kế cho bà con mà qua đó có thể góp phần giải quyết tranh chấp đất chông lán, thậm chí đất lán chiếm lâu năm một cách hài hòa, triệt để.

4.3. Giải pháp giải quyết TCDD 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 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, BQLR 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 BQLR 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. Cần áp dụng các biện pháp linh hoạt bảo đảm nguồn lực được sử dụng đúng mục đích tăng cường hiệu quả quản lý rừng chứ không phải hỗ trợ sản xuất kinh doanh cho doanh nghiệp.

- 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.

+ Cần nhắc sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 như sau:

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.

Những kiến nghị sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 và Luật Lâm nghiệp 2017 trên đây cần được cân nhắc bảo đảm sự phù hợp áp dụng chung trên phạm vi cả nước.

- 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 chồng lấn, đất lấn 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 chồng lấn, lấn 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 lấn 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 lấn 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.

- Tăng cường năng lực của các cấp chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp xã trong giải quyết tranh chấp đất đai. 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. Bên cạnh đó, chính quyền địa phương cấp huyện và cấp tỉnh cũng cần được trang bị những kiến thức, và kỹ năng phù hợp.

- 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 đất luân canh là căn cứ để đòi lại đất do các thủ thế được nhà nước giao đất đang quản lý. Tuy nhiên, giải pháp này chỉ có thể được áp dụng sau khi đã đáp ứng được nhu cầu chính đáng về đất của đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ như đề cập trong các quan điểm giải quyết TCĐĐ đã phân tích trên đây.

- 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 TCĐĐ hiện nay

*** Đối với cơ chế giải quyết TCĐĐ 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 TCĐĐ 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 cứng 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 TCĐĐ 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 hậu 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 công cộng 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 BQLR 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 ông bà. Lắng nghe ý kiến và nguyện vọng của ông bà. Đánh giá tác động của phương án tái canh đối với lợi ích người dân. Bảo đảm duy trì lợi ích của ông bà 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.

KẾT LUẬN

Thực trạng giải quyết TCĐĐ ở Tây Nguyên hiện nay có một số bất cập lớn như 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; quá trình giải quyết ít khi mang đến cho người dân sự cảm nhận về lẽ công bằng, khách quan; không bảo đảm được đất đai cho cộng đồng một cách lâu dài, đặc biệt đối với cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ; quá trình giải quyết tranh chấp do lấn chiếm đất thường hiệu quả thấp, không triệt để và dễ gây ra điểm nóng; 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. 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.

Những bất cập trong thực trạng giải quyết TCĐĐ hiện nay ở Tây Nguyên có một số nguyên nhân như TCĐĐ ở Tây Nguyên có tính phức tạp đặc thù; cơ chế giải quyết TCĐĐ hiện nay có nhiều bất cập, năng lực giải quyết TCĐĐ của chính quyền địa phương các cấp chưa đạt yêu cầu; sự thiếu đồng bộ, bất cập trong chính sách, pháp luật và áp dụng chính sách pháp luật về đất đai, giải quyết TCĐĐ; trình độ dân trí trên địa bàn Tây Nguyên còn thấp, nhận thức pháp luật nói chung, pháp luật khiếu nại, tố cáo, pháp luật liên quan tới đất đai, giải quyết TCĐĐ còn hạn chế, đặc biệt đối với đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ; công tác thống kê đất đai, ổn định di dân tự do có nhiều bất cập.

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận về giải quyết TCĐĐ, tham khảo kinh nghiệm tốt của quốc tế và một số quốc gia, phân tích nhận diện rõ thực trạng, nguyên nhân của những bất cập trong giải quyết TCĐĐ trong đặc thù của các tỉnh Tây Nguyên, cần áp dụng hệ giải pháp tổng thể, đa chiều thì mới có thể giải quyết hiệu quả và triệt để tình trạng TCĐĐ bảo đảm phát triển bền vững ở Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay. Các biện pháp cần chú trọng một số nội dung sau:

- Về quan điểm, cần chú trọng quan điểm phát triển bền vững; bảo đảm an ninh, trật tự, tránh tạo điểm nóng đi đôi với bảo đảm thượng tôn pháp luật; 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; giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa pháp luật thực định và luật tục; chú trọng dự báo phòng ngừa tranh chấp; 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.

- Về các giải pháp dài hạn, tổng thể, cần chú trọng các giải pháp như 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; tăng cường nguồn lực cho các công ty lâm nghiệp, các BQLR 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; về thể chế, cần tiến hành sửa đổi, bổ

sung một số quy định của pháp luật về đất đai, lâm nghiệp, đặc biệt là các quy định về giải quyết TCĐĐ; 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.

- Về các giải pháp cụ thể, cần chú trọng một số giải pháp chính sau đây:

+ 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.

+ 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.

+ 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 tố tụng và tham gia tố tụng.

+ 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.

+ 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.

+ Áp dụng một số giải pháp nâng cao hiệu quả cơ chế giải quyết tranh chấp đối với từng loại hình TCĐĐ cụ thể như đã phân tích trong đề tài.



PHỤC LỤC
PHIẾU THAM KHẢO Ý KIẾN/BẢNG KHẢO SÁT

Kính thưa hộ gia đình!

I. THÔNG TIN CHUNG

1. Họ và tên người trả lời:
2. Năm sinh:
3. Dân tộc:
4. Tôn giáo:
 1. Phật giáo
 2. Thiên chúa giáo
 3. Tin lành
 4. Khác
 5. Không theo tôn giáo nào
5. Trình độ học vấn cao nhất đạt được:
6. Địa chỉ nơi ở:
Thôn/xóm/tổ/bản xã/phường/thị trấn
huyện/thị xã tỉnh/thành phố
7. Nhóm cư dân:
 - Dân tộc tại chỗ
 - Di cư theo kế hoạch
 - Di cư tự do
 - Khác (ghi rõ).....
8. Thời gian cư trú của ông/bà và gia đình trên địa bàn hiện tại đã được bao lâu?
 - Từ 40 năm trở lên
 - Từ 25 năm đến 40 năm
 - Từ 10 năm đến 25 năm
 - Dưới 10 năm
9. Nghề nghiệp hiện tại của ông/bà:
 - Nông dân
 - Tiểu thương (buôn bán nhỏ)
 - Tiểu chủ (sản xuất nhỏ)
 - Làm thuê tự do
 - Nhân viên nhà nước, bộ đội, công an
 - Nội trợ, giúp việc gia đình
 - Học sinh, sinh viên
 - Khác (*ghi cụ thể*):.....
10. Tổng thu nhập trung bình của hộ gia đình/tháng..... VND/tháng
11. Nguồn thu nhập của ông bà là từ đâu?
 - Nông nghiệp
 - Kinh doanh, dịch vụ
 - Lương
 - Lương hưu
 - Trợ cấp
 - Viện trợ

Làm thuê ế

Khai thác nguồn lợi tự nhiên ế

Khác (ghi cụ thể):

12. Tự đánh giá mức sống của hộ gia đình?

Giàu: ế Khá giả: ế Trung bình: ế

Nghèo: ế

13. Loại hình đất đai của hộ gia đình hiện nay?

Stt	Loại đất	Diện tích hiện đang sử dụng (m ²)	Tình trạng pháp lý	Thời gian sử dụng đất	Có đang tranh chấp không?	Nguồn gốc đất
			- Có Giấy CNQSDĐ=1 - Chưa có giấy CNQSDĐ=2 - Khác (Ghi rõ)	- 30 năm trở lên = 1 - Từ 15 – 30 năm = 2 - Dưới 15 năm = 3	- Có = 1 (tiếp câu 14) - Không = 2 (chuyển câu 15)	- Nhà nước cấp = 1 - Nông, lâm trường cấp = 2 - Mua lại từ người khác = 3 - Do thừa kế = 4 - Thuê/mượn = 5 - Đất tự khai hoang = 6
1	Đất ở					
2	Đất trồng cây hàng năm					
3	Đất trồng cây lâu năm					
4	Đất rừng sản xuất					
5	Đất rừng phòng hộ					
6	Đất rừng đặc dụng					
7	Đất nuôi trồng thủy sản					
8	Đất chưa sử dụng					
9	Đất khác (Ghi rõ)					

14. Tranh chấp với ai, nguyên nhân:.....

.....
.....
.....

15. Mục đích sử dụng đất của ông/bà hiện nay là gì?

Stt	Loại đất	Mục đích sử dụng đất
1	Đất ở	1. Ở 2. Cho thuê

		3. Kho/xưởng 4. Khác (ghi cụ thể):
2	Đất trồng cây hàng năm	1. Trồng lúa 2. Trồng hoa màu 3. Trồng cỏ chăn nuôi 4. Khác (ghi cụ thể):
3	Đất trồng cây lâu năm	1. Trồng cây ăn quả 2. Trồng cây công nghiệp 3. Khác (ghi cụ thể):
4	Đất rừng sản xuất	1. Trồng cây lấy gỗ 2. Sản xuất nông nghiệp 3. Nuôi trồng thủy sản 4. Khác (ghi cụ thể):
5	Đất rừng phòng hộ	1. Khai thác lâm sản phi gỗ 2. Quản lý rừng 3. Khác(ghi cụ thể):
6	Đất rừng đặc dụng	1. Khai thác lâm sản phi gỗ 2. Nuôi gia súc 3. Du lịch sinh thái 4. Khác (ghi cụ thể):
7	Đất nuôi trồng thủy sản	1. Nuôi cá 2. Nuôi tôm 3. Khác (ghi cụ thể):
8	Đất chưa sử dụng	1. Bỏ hoang 2. Khác (ghi cụ thể):
9	Đất khác (Ghi rõ)	

16. Trong vòng 5 năm trở lại đây, ông/bà có thực hiện các hoạt động nào liên quan tới các loại đất ông bà đang sử dụng?

1. Chuyển quyền sử dụng đất
2. Thay đổi mục đích sử dụng đất
3. Bị thu hồi đất bởi các dự án
4. Cho thuê đất
5. Dồn điền đổi thửa
6. Khác (ghi cụ thể):
7. Không có hoạt động nào → chuyển câu 18.

17. Ông/bà thực hiện các hoạt động đó như thế nào?

1. Tự thực hiện
2. Thông qua những người có uy tín trong cộng đồng
3. Thông qua các đoàn thể chính trị - xã hội
4. Thông qua chính quyền địa phương
5. Thông qua các tòa án

6. Khác (ghi rõ):.....
18. Nguồn gốc đất hiện nay ông, bà đang sử dụng có từ đâu? (câu này trùng với câu 13)
1. Do nhà nước cấp
 2. Do nông, lâm trường cấp/giao khoán
 3. Do mua của người khác
 4. Do thừa kế
 5. thuê/mượn
 6. Do gia đình tự khai hoang phát triển sản xuất
 7. Khác (ghi cụ thể):
19. Trên địa bàn có nông trường, lâm trường không?
- Có ẻ → hỏi tiếp câu 20.
 - Không ẻ → chuyển đến phần II.
20. Trước khi có nông, lâm trường, diện tích đất mà gia đình dùng để sản xuất khoảng bao nhiêu ha?
- Trên 10 ha ẻ
 - Từ 8 – 10 ha ẻ
 - Từ 6 – 8 ha ẻ
 - Từ 4 – 6 ha ẻ
 - Từ 2 – 4 ha ẻ
 - Từ 1 – 2 ha ẻ
 - Dưới 1 ha ẻ
 - Không có ẻ

21. Sau khi có nông, lâm trường, diện tích đất mà gia đình dùng để sản xuất là khoảng bao nhiêu ha?	<ul style="list-style-type: none"> - Trên 10 ha ẻ - Từ 8 – 10 ha ẻ - Từ 6 – 8 ha ẻ - Từ 4 – 6 ha ẻ - Từ 2 – 4 ha ẻ - Từ 1 – 2 ha ẻ - Dưới 1 ha ẻ
Trong đó diện tích được giao từ nông, lâm trường là bao nhiêu ha?	<ul style="list-style-type: none"> - Trên 10 ha ẻ - Từ 8 – 10 ha ẻ - Từ 6 – 8 ha ẻ - Từ 4 – 6 ha ẻ - Từ 2 – 4 ha ẻ - Từ 1 – 2 ha ẻ - Dưới 1 ha ẻ - Không có ẻ

II. CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI

21. Ông/bà đã từng nghe đến các thông tin nào dưới đây?

ẻ Các quy định của nhà nước liên quan tới quản lý và sử dụng đất đai

ẻ Chính sách bồi thường và giải phóng mặt bằng khi nhà nước thu hồi đất

ẻ Các quy định của nhà nước liên quan tới khiếu nại, khiếu kiện về đất đai

ê Các quy định của nhà nước liên quan tới giải quyết các vấn đề thắc mắc về đất đai

ê Thông tin khác (ghi rõ):.....

22. Ông/bà nghe các thông tin trên qua hình thức nào?

ê Trên các phương tiện truyền thông đại chúng (TV, Đài...)

ê Qua các cuộc họp do chính quyền địa phương tổ chức

ê Qua họp tổ dân phố

ê Bạn bè, hàng xóm, họ hàng nói chuyện

ê Qua internet

ê Tự tìm hiểu qua nhiều nguồn thông tin khác nhau

III. THỰC TRẠNG VÀ NGUYÊN NHÂN

23. Trong quá trình sinh sống, ông/bà và gia đình có tiến hành khai hoang, phát rẫy để canh tác ở khu vực nào không?

1. Có (diện tích khoảng)

2. Không → chuyển đến câu 26.

24. Ở những nơi mà gia đình khai hoang, phát rẫy là loại đất nào?

1. Đất hoang không ai quản lý

2. Đất nông, lâm trường bỏ hoang

3. Các loại đất khác (nêu rõ):

25. Lý do ông/bà đến khai hoang ở đất đó?

1. Do thiếu đất canh tác, sản xuất.

2. Do nhu cầu mở rộng canh tác, sản xuất để tăng thu nhập.

3. Do nhu cầu mở rộng đất để chờ dự án của nhà nước.

4. Lý do khác:

26. Ở địa phương nơi ông/bà sinh sống có đất của các công ty nông nghiệp, lâm nghiệp đang quản lý không? Trùng câu 19

1. Có

2. Không → chuyển đến câu 27.

Nếu có thì đất đó có ranh giới hay được cắm mốc rõ ràng hay có hàng rào rõ ràng để ngăn người ngoài vào không?

1. Có

2. Không → chuyển đến câu 27.

Nếu có, ranh giới đó làm bằng gì?:

1. Hàng rào, dây thép gai

2. Tường cao

3. Hình thức khác (ghi rõ):

Câu 26 nên sửa lại là:

Đất của các công ty nông nghiệp, lâm nghiệp đang quản lý có ranh giới hay được cắm mốc rõ ràng hay có hàng rào rõ ràng để ngăn người ngoài vào không?

1. Có → chuyển sang câu 26b

2. Không → chuyển sang câu 27

26b. Ranh giới đó làm bằng gì?:

1. Hàng rào, dây thép gai

2. Bờ hào

3. Tường cao

4. Bờ cây tự nhiên

5. Hình thức khác (ghi rõ):

27. Ở nơi ông, bà sinh sống có đất bỏ hoang không được khai thác không?

1. Có
2. Không → *chuyển đến câu 28.*

Nếu có, theo ông/bà được biết thì đất đó đang thuộc quản lý của ai?

1. Nông, lâm trường (Công ty lâm nghiệp, nông nghiệp)
2. Chính quyền địa phương xã
3. Chính quyền địa phương huyện/tỉnh
4. Không ai quản lý (bỏ đi)
5. Chủ thể khác (ghi rõ):
6. Không biết

28. Ông, bà có được giao khoán bảo vệ rừng không?

1. Có → *chuyển đến câu 28b.*
2. Không → *chuyển đến câu 29.*

28b. Ông/bà đánh giá như thế nào về (chính sách) kinh phí giao khoán bảo vệ rừng hiện nay?

1. Đủ để người dân an tâm bảo vệ rừng.
2. Không đủ để người dân an tâm bảo vệ rừng.

Nếu (chính sách) kinh phí là chưa đủ khuyến khích thì là vì lý do gì?.....

.....

.....

.....

Theo ông, bà cần biện pháp gì để khuyến khích người dân nhận khoán bảo vệ rừng?

.....

.....

29. Theo ông, bà nếu giao đất công cho cộng đồng địa phương quản lý thì có thể ngăn ngừa lấn chiếm đất công hay không?

1. Có
2. Không

Nếu không, xin cho biết lý do:

.....

.....

30. Tại địa phương nơi ông, bà đang sinh sống có hiện tượng người dân lấn chiếm đất để canh tác không?

1. Có → *chuyển đến câu 30b*
2. Không → *chuyển đến câu 31*
3. Không biết → *chuyển đến câu 31*

30b. Đất bị lấn chiếm thuộc ai đang quản lý?

1. Nông, lâm trường (Công ty lâm nghiệp, nông nghiệp)
2. Chính quyền địa phương xã
3. Chính quyền địa phương huyện/tỉnh
4. Không ai quản lý (bỏ đi)
5. Chủ thể khác (ghi rõ):
6. Không biết

31. Giá trị của đất đối với ông, bà là như thế nào? Mục tiêu hàng đầu của ông, bà khi sử dụng đất là gì? (xếp theo thứ tự ưu tiên)

1. Đất là nơi canh tác nuôi sống gia đình
2. Đất là của cải của ông bà, tổ tiên để lại
3. Đất là môi trường sống của cộng đồng

32. Ông, bà có hoạt động nào nhằm bảo tồn đất, bảo tồn rừng không?

1. Có

2. Không

Nếu có, các hoạt động cụ thể đó là gì?

.....
.....
.....

33. Ở địa phương nơi ông bà sinh sống có các hiện tượng khiếu kiện, tố cáo nào dưới đây?

Khiếu kiện, tố cáo về ranh giới sử dụng đất

é

Khiếu kiện, tố cáo về quyền sử dụng đất

é

Khiếu kiện, tố cáo về lối đi chung

é

Khiếu kiện, tố cáo về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Khiếu kiện, tố cáo về hành vi cán bộ, công chức trong quản lý nhà nước về đất đai

é

Khiếu kiện, tố cáo về thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng và tái định cư khi có dự án thu hồi đất

é

Khiếu kiện, tố cáo về giao đất, cho thuê đất đất, chuyển mục đích sử dụng đất

é

34. Nguyên nhân chủ yếu dẫn tới các hiện tượng trên là gì?

1. Do người dân chưa hiểu rõ chính sách về đất đai

2. Do người dân chưa hiểu rõ hiện trạng sử dụng đất của mình

3. Do người dân chưa hiểu rõ các quy định về khiếu nại, khiếu kiện

4. Do bất đồng quan điểm giữa các hộ gia đình

5. Nguyên nhân khác (ghi rõ).....

IV. CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT

35. Khi có các mâu thuẫn liên quan tới đất đai tại địa phương, theo ông, bà biết thì việc giải quyết hiện nay sẽ được diễn ra như thế nào

1. Người có uy tín (già làng, trưởng bản) trong cộng đồng đứng ra giải quyết

2. Hộ gia đình tự giải quyết với nhau

3. Hàng xóm, láng giềng giải quyết (bỏ)

4. Tổ hòa giải của Tổ dân phố/thôn/buôn giải quyết

5. UBND xã trực tiếp giải quyết

6. UBND huyện giải quyết

7. Tòa án nhân dân huyện giải quyết

8. Xã hội tự giải quyết (bỏ)

9. Cách khác (ghi rõ):

36. Đánh giá của ông/bà về kết quả giải quyết các mâu thuẫn liên quan tới đất đai tại địa phương?

1. Phần lớn được giải quyết tốt

2. Phần lớn hộ gia đình hài lòng với kết quả giải quyết

3. Phần lớn các hộ chấp nhận kết quả nhưng không hài lòng

4. Phần lớn không được giải quyết tốt

5. Phần lớn các hộ gia đình không hài lòng với kết quả giải quyết

37. Theo ông, bà, các tranh chấp đất đai hiện nay nên được giải quyết bằng cơ chế nào là tốt nhất?

1. Người có uy tín (già làng, trưởng bản) trong cộng đồng đứng ra giải quyết

2. Hộ gia đình tự giải quyết với nhau
3. Hàng xóm, láng giềng hòa giải (bỏ)
4. Tổ hòa giải của Tổ dân phố/xóm/bản giải quyết
5. UBND xã trực tiếp giải quyết
6. UBND huyện giải quyết
7. Tòa án nhân dân huyện giải quyết
8. Xã hội tự giải quyết (bỏ)
9. Cách khác (ghi rõ):

38. Ông/bà có đề xuất/kiến nghị gì khác trong việc giải quyết các mâu thuẫn liên quan tới đất đai tại cộng đồng?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

X i n c ả m ơ n ô n g / b à đ ấ d à n h t h ờ i g i

TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Tài liệu tham khảo tiếng Việt

* Văn bản chính sách, pháp luật:

1. 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.
2. Hiến pháp năm 2013.
3. Luật khiếu nại năm 2011.
4. Luật Đất đai năm 2013.
5. Luật Hòa giải cơ sở năm 2013.
6. Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.
7. Luật tố Tụng hành chính năm 2015.
8. Nghị quyết số 31-HĐBT ngày 22/2/1982 của Hội đồng Bộ trưởng về Phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp Tây Nguyên.
9. Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/4/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai năm 2013, sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 01/2017/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 6 tháng 01 năm 2017 sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành luật đất đai trong đó có Nghị định 43/2014.
10. 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.
11. Chỉ thị số 660-TTg ngày 17/10/1995 của Thủ tướng Chính phủ về việc giải quyết tình trạng di cư tự do đến Tây Nguyên và một số tỉnh khác. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Van-hoa-Xa-hoi/Chi-thi-660-TTg-giai-quyet-tinh-trang-di-cu-tu-do-den-Tay-Nguyen-tinh-khac-41361.aspx>.
12. Quyết định số 86-TTg ngày 05/2/1996 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt tổng quan phát triển ngành cao su Việt Nam từ năm 1996 đến năm 2005. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Dau-tu/Quyết-dinh-86-TTg-phe-duyet-duyet-tong-quan-phat-trien-Cao-su-Viet-Nam-tu-1996-den-2005/17155/noi-dung.aspx>
13. Quyết định số 656-TTg ngày 13/9/1996 của Thủ tướng Chính phủ về Phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên 1996-2000 và 2010. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Dau-tu/Quyết-dinh-656-TTg-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-vung-Tay-Nguyen-1996-2000-va-2010-40012.aspx>
14. Quyết định số 132/2002/QĐ-TTg ngày 8 tháng 10 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc giải quyết đất sản xuất và đất ở cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở Tây Nguyên

15. Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg ngày 20 tháng 7 năm 2004 của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo đời sống khó khăn.
16. Chỉ thị số 39/2004/CT-TTg ngày 12/11/2004 của Thủ tướng Chính phủ về Một số chủ trương, giải pháp tiếp tục giải quyết tình trạng dân di cư tự do. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/van-hoa-xa-hoi/Chi-thi-39-2004-CT-TTg-chu-truong-giai-phap-tiep-tuc-giai-quyet-tinh-trang-dan-di-cu-tu-do-52556.aspx>
17. Quyết định số 150/2005/QĐ-TTg ngày 20/6/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc Quy hoạch chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông, lâm nghiệp, thủy sản cả nước đến năm 2010 và tầm nhìn 2020. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/linh-vuc-khac/Quyết-dinh-150-2005-QĐ-TTg-quy-hoach-chuyen-doi-co-cau-san-xuat-nong-lam-nghiep-thuy-san-ca-nuoc-den-nam-2010-tam-nhin-2020-2250.aspx>
18. Quyết định số 33/2007/QĐ-TTg ngày 5/3/2007 của Thủ tướng Chính phủ về Chính sách hỗ trợ di dân thực hiện định canh, định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2007 – 2010. http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=1&mode=detail&document_id=20996
19. Quyết định số 25/2008/QĐ-TTg ngày 5/2/2008 của Thủ tướng chính phủ về việc ban hành một số cơ chế, chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội đối với các tỉnh vùng Tây Nguyên đến năm 2010.
20. Quyết định số 1342/2009/QĐ-TTg ngày 25/8/2009 của Thủ tướng Chính phủ về Phê duyệt Kế hoạch định canh, định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số du canh, du cư đến năm 2012. http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=1&mode=detail&document_id=90540
21. Quyết định số 33/2013/QĐ-TTg ngày 4/6/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc tiếp tục thực hiện chính sách hỗ trợ di dân thực hiện định canh định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số đến năm 2015. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-chinh-nha-nuoc/Quyết-dinh-33-2013-QĐ-TTg-tiep-tuc-ho-tro-di-dan-thuc-hien-dinh-canhdinh-cu-192031.aspx>
22. Thông tư số 99/2006/TT-BNN, ngày 06/11/2006 của Bộ NN & PTNT về việc Hướng dẫn thực hiện một số điều của quy chế quản lý rừng ban hành kèm theo quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 của Thủ tướng Chính phủ. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/tai-nguyen-moi-truong/Thong-tu-99-2006-TT-BNN-huong-dan-thuc-hien-Quy-che-quan-ly-rung-NBSP-ban-hanh-kem-186-2006-QĐ-TTg-15473.aspx>.
23. Thông tư số 58/2009/TT-BNNPTNT ngày 9/9/2009 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT về việc hướng dẫn trồng cao su trên đất lâm nghiệp. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/tai-nguyen-moi-truong/Thong-tu-58-2009-TT-BNNPTNT-trong-cao-su-dat-lam-nghiep-94633.aspx>

24. Thông tư số 14/2012/TT-BTNMT ngày 26 tháng 11 năm 2012 của Bộ trưởng Bộ TN&MT Việt Nam.
25. Quyết định số 1987/QĐ-BNN-TT ngày 21/08/2012 của Bộ NN&PTNT về việc phê duyệt quy hoạch phát triển ngành cà phê Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/thuong-mai/quyet-dinh-1987-qd-bnn-tt-nam-2012-phat-trien-nganh-ca-phe-viet-nam-203029.aspx>
26. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, *Báo cáo số 958 /BC – UBTVQH 13, Báo cáo Kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai tại các nông, lâm trường quốc doanh giai đoạn 2004 – 2014.*
27. Thông báo số 200/TB-VPCP ngày 8/8/2008 của Văn phòng Chính phủ về Kết luận của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng tại cuộc họp về thực hiện kế hoạch trồng cao su tại các tỉnh Tây Nguyên và kết quả rà soát quy hoạch 3 loại rừng. http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=2&_page=57&mode=detail&document_id=74159.
28. Công văn số 8837/VPCP-KTN ngày 25/10/2008 của Văn phòng Chính phủ về việc giải quyết tình trạng dân di cư tự do đến tỉnh Đắk Lắk. (http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=2&_page=52&mode=detail&document_id=81689).
29. Thanh tra chính phủ, *Thông báo kết luận thanh tra việc quản lý, sử dụng đất đai; tập trung vào giao đất, giao rừng và một số dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh Đắk Nông giai đoạn 2004-2011*, số 2490/TB-TTCP.
30. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Phương hướng phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên thời kỳ 2001 – 2010.*
31. Quyết định số 78/QĐ-UBND ngày 20/7/2018 của UBND tỉnh Gia Lai về việc thu hồi 248,9278 ha đất của Công ty TNHH MTV Cà phê Gia Lai và giao lại địa phương quản lý để thực hiện theo phương án sử dụng đất đã được phê duyệt tại xã Ia Phìn, huyện Chư Prông.
32. Kết luận số 01/KL-UBND của UBND xã Hòa An, huyện Krông Pắc, tỉnh Đắk Lắk về việc giải quyết đơn khiếu nại của Ban đình làng thôn Thăng Tiến, 16/3/2016.
33. Luật tòa án hội đồng địa phương Uganda (2006).
- * Sách chuyên khảo, tham khảo:**
34. Bộ NN&PTNT, Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế, *Hướng dẫn quản lý khu bảo tồn thiên nhiên – Một số kinh nghiệm và bài học quốc tế*, IUCN Việt Nam, Hà Nội, 2008.
35. Buôn Krông Tuyết Nhung, *Luật tục Bahnar*, NXB Văn hóa dân tộc, 2019.
36. Đỗ Thị Lan, *Giáo trình kinh tế đất*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội, 2007.

37. Doãn Hùng, Nguyễn Ngọc Hà, Đoàn Minh Tuấn, *Đảng Cộng sản Việt Nam Những tìm tòi và đổi mới trên con đường lên chủ nghĩa xã hội (1986-2006)*, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội, 2007.
38. Hồ Thị Lam Trà, *Giáo trình định giá đất*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội, 2006.
39. Hoàng Thị Kim Quê, *Luật tục và phát triển nông thôn hiện nay ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2000.
40. John Locke, *Khảo luận thứ hai về chính quyền - chính quyền dân sự*, NXB Tri Thức, Hà Nội, 2007.
41. Lưu Thế Anh (chủ biên), Nguyễn Đình Kỳ, Nguyễn Thị Thủy..., *Tài nguyên đất Tây Nguyên: Hiện trạng và thách thức*, NXB Khoa học tự nhiên và công nghệ, 2016.
42. Mai Lan Phương, Peemans Jean-Philippe, Nguyễn Mậu Dũng, Lebailly Philippe, *Giảm nghèo ở Việt Nam dưới góc nhìn của trường phái Hiện đại hóa*, trích sách: *Nông nghiệp, nông thôn Việt Nam: Từ chính sách đến thực tế*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2012.
43. Ngân hàng thế giới, *Phát triển bền vững trong một thế giới năng động – Thay đổi thể chế, tăng trưởng và chất lượng cuộc sống cao*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003.
44. Ngô Đức Thịnh, Chu Thái Sơn, *Luật tục Ê Đê (Tập quán pháp)*, NXB Chính trị quốc gia, 1996.
45. Nguyễn Như Ý, *Đại từ điển tiếng Việt*, NXB Văn hóa, thông tin, 1998.
46. Nguyễn Thanh Sơn, *Đánh giá tài nguyên nước Việt Nam*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005.
47. Nguyễn Văn Khoa, *Thần thoại Hy Lạp*, Nxb Văn học, Hà Nội, 2018.
48. Nhóm phiên dịch Các giờ kinh phụng vụ, *Kinh thánh ấn bản 2011*, Nxb Tôn giáo, Hà Nội, 2011.
49. Pan nature, VCCI, Oxfam, *Hướng dẫn tự nguyện giảm thiểu rủi ro về môi trường – xã hội cho doanh nghiệp Việt Nam đầu tư ra nước ngoài trong lĩnh vực nông nghiệp tại tiểu vùng Mê Kông*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội, 2019.
50. Phạm Duy Nghĩa, *Cơ sở pháp luật kinh tế Việt Nam vì một nền kinh tế phát triển bền vững và toàn cầu hóa*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003.
51. Phạm Quang Tuấn, *Cơ sở thổ nhượng và địa lý thổ nhượng*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005.
52. Trung tâm phát triển sáng kiến cộng đồng và môi trường, *Tài liệu hướng dẫn giao đất giao rừng cộng đồng có sự tham gia*, Nxb Thanh niên, Hà Nội, 2014.
53. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình luật đất đai*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, 20016.

54. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình luật La Mã*, Nxb Công an Nhân dân, Hà Nội, 2009.
55. Viện khoa học xã hội Việt Nam, *Giảm nghèo ở Việt Nam: thành tựu và thách thức*, Nxb Thế giới, Hà Nội, 2011.
56. Vũ Đình Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng, *Sở hữu và sử dụng đất đai ở các tỉnh Tây Nguyên*, NXB Khoa học xã hội, 2000.
- * Bài nghiên cứu khoa học đăng trên tạp chí**
57. Cao Thị Lý, *Thách thức trong giải quyết mâu thuẫn đất đai và thúc đẩy người dân tham gia bảo vệ và phục hồi rừng Tây Nguyên*, Bản tin chính sách tài nguyên, môi trường, phát triển bền vững, số 27-28, 2017.
58. Đặng Hùng Võ, *Công hữu đất đai: thay đổi để mang lại bước ngoặt mới trong phát triển*, Chủ nhật, 26/9/2010, Tuần Việt Nam.
59. Đặng Nguyên Anh, *Dân số và di dân trong phát triển bền vững Tây Nguyên*, Tạp chí Khoa học và công nghệ Việt Nam, số 08/2015.
60. Đinh Xuân Thảo, Võ Thị Hồng Lan, *Chế định sở hữu đất đai và việc hoàn thiện pháp luật về sở hữu đất đai ở Việt Nam hiện nay - những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Bản tin Thông tin khoa học lập pháp, số 01/2013.
61. Đỗ Văn Ngoãn, *Về vấn đề quản lý, sử dụng đất đai ở vùng dân tộc thiểu số bản địa Tây Nguyên hiện nay*, tạp chí Khoa học chính trị, số 3, 2003.
62. Huỳnh Thế Du, *TCDD: cái gốc không phải là vấn đề sở hữu*, Thời báo kinh tế Sài Gòn, ngày 4/5/2017.
63. Lê Xuân Lãm, *Một số vấn đề về đất đai đối với phát triển kinh tế trang trại ở Tây Nguyên*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 4/2008, trang 66-70.
64. Lê Thành Văn, *Tái cơ cấu kinh tế quốc gia và một số ý kiến về phát triển Tây Nguyên bền vững*, Tạp chí Tia sáng, 18/01/2012.
65. Ngô Văn Nhân, *Quan điểm, giải pháp của Đảng về phát triển bền vững*, Tạp chí Xây dựng Đảng, số 07/2013.
66. Nguyễn Đức Chiện, *Phát triển bền vững: Tiền đề lịch sử và nội dung khái niệm*, Tạp chí Nghiên cứu con người, tháng 01/2007.
67. Nguyễn Hồng Quang, *Các giá trị phát triển cơ bản vùng Tây Nguyên*, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 06/2015.
68. Nguyễn Minh Hằng, Vũ Quang Huy, *Ranh giới giữa thẩm quyền giải quyết TCDD theo thủ tục tố tụng hành chính và tố tụng dân sự*, Tạp chí kiểm sát, Số 14, tháng 7/2019, trang 37 – 41, 51.
69. Nguyễn Quang Tuyền, *Vai trò của luật tục Bahnar, Jrai trong quản lý sử dụng đất đai, môi trường và bảo vệ rừng*, Tạp chí luật học số 12/2012, trang 59-67;

70. Nguyễn Sa, *Sở hữu toàn dân về đất đai, một góc nhìn khác*, Thời báo kinh tế Việt Nam, 27/09/2012.
71. Nguyễn Thị Hải Phượng, *Âm nhạc tín ngưỡng người Việt Nam bộ từ góc nhìn văn hóa học*, Tạp chí Khoa học xã hội và nhân văn, số 03, tháng 12/2011.
72. Nguyễn Thị Thanh Huyền, *Quan niệm của J. Locke về quyền sở hữu trong tác phẩm “Khảo luận thứ hai về chính quyền”*, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa học xã hội và nhân văn, số 28/2012.
73. Nguyễn Thị Thiêng, *Những vấn đề về quan hệ dân số và môi trường ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Kinh tế và phát triển, số 54, tháng 12/2001.
74. Nguyễn Văn Huyền, *Phát triển bền vững: một lý thuyết phát triển trong thế giới đương đại*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 7/2009.
75. Nguyễn Văn Khánh, *Về quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa học xã hội và nhân văn, số 1/2013.
76. Phạm Hữu Nghị, *Chính sách, pháp luật và những thay đổi trong quan hệ đất đai ở khu vực Tây Nguyên từ năm 1975 đến nay*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 9/2009.
77. Phạm Thị Túy, *Vai trò của thể chế trong phát triển*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 02/2014.
78. Tống Thế Gia, *Kiên định quan điểm đất đai thuộc sở hữu toàn dân*, Tạp chí Quốc phòng toàn dân, 28/06/2013.
79. Trịnh Thị Thu Hiền, *Phát triển nhanh và bền vững trên cơ sở Nghị quyết Đại hội XII của Đảng*, Tạp chí Cộng sản, 03/06/2016.
80. Trần Đức Thú, *Chính sách đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số vùng Tây Nguyên*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Bộ Tư pháp, số 11/2013.
81. Trương Thị Hiền, *Tinh thần hòa giải trong luật tục Ê-đê*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật. Số 1/2015, tr. 40 - 43.
82. Trương Thị Hiền, *Mối quan hệ giữa luật tục và pháp luật trong quản lý xã hội (nghiên cứu trường hợp luật tục đê trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk)*, Luận án tiến sĩ, 2015.
- * Báo điện tử**
83. Báo Nhân dân điện tử, *Các dạng TCĐĐ phổ biến hiện nay*, đăng tải ngày 31/03/2006 tại địa chỉ: <http://www.nhandan.com.vn/xahoi/item/7073302-.html> (truy cập ngày 20/04/2020).
84. Báo Quân đội nhân dân, *Phát huy vai trò của người có uy tín nơi buôn, làng Tây Nguyên*, http://btgcp.gov.vn/Plus.aspx/vi/News/38/0/169/0/9943/Phat_huy_vai_tro_cua_ng_oi_co_uy_tin_noi_buon_lang_Tay_Nguyen (truy cập ngày 20/04/2020).

85. Báo điện tử thiennhien.net, *Bắt cập trong sắp xếp, đổi mới các công ty lâm nghiệp ở Tây Nguyên*. <https://www.thiennhien.net/2013/01/18/bat-cap-trong-sap-xep-doi-moi-cac-cong-ty-lam-nghiep-o-tay-nguyen/>
86. TS. Cao Thị Lý, *Thách thức trong giải quyết mâu thuẫn đất đai và thúc đẩy người dân tham gia bảo vệ và phục hồi rừng Tây Nguyên*, đăng tải trên trang thông tin trực tuyến “Con người và Thiên nhiên” đăng ngày 30/11/2018 tại địa chỉ: <https://www.thiennhien.net/2018/11/30/thach-thuc-trong-giai-quyet-mau-thuan-dat-dai-va-thuc-day-nguoi-dan-tham-gia-bao-ve-va-phuc-hoi-rung-tay-nguyen/> (truy cập ngày 20/04/2020).
87. Công Hoan, Đồng Nguyên, *Đắk Lắk: Hộ dân nhận khoán cà phê ăn, ngủ trước cổng nhà máy đòi quyền lợi*, đăng tải trên Báo Sài Gòn giải phóng Online ngày 17/11/2016, <https://www.sggp.org.vn/dak-lak-ho-dan-nhan-khoan-ca-phe-an-ngu-truoc-cong-nha-may-doi-quyen-loi-362897.html> (truy cập ngày 1/7/2020).
88. Dương Thị Oanh, Nguyễn Quang Ngọc, *Đôi nét về thực trạng sản xuất hồ tiêu tại Tây Nguyên hiện nay*, đăng tải trên trang thông tin điện tử của Viện Khoa học Kỹ thuật Tây Nguyên ngày 25/03/2019 tại địa chỉ: <http://wasi.org.vn/doi-net-ve-thuc-trang-san-xuat-ho-tieu-tai-tay-nguyen-hien-nay/> (truy cập 15/4/2020).
89. Đài truyền hình Việt Nam, *Đắk Lắk: Người trồng cà phê phản đối công ty Phước An*, VTV.vn, ngày 18/11/2016, <https://vtv.vn/kinh-te/dak-lak-nguoi-trong-ca-phe-phan-doi-cong-ty-phuoc-an-20161118145242853.htm> (truy cập 1/7/2020).
90. Giang Nam, *“Giải quyết vướng mắc giữa doanh nghiệp với người lao động tại Công ty TNHH MTV Cà phê Thăng Lợi: Cần sự dung hòa lợi ích giữa các bên”*, đăng tải trên Báo điện tử Đắk Lắk, ngày 11/7/2019, <http://baodaklak.vn/channel/3483/201907/giai-quyet-vuong-mac-giua-doanh-nghiep-voi-nguoi-lao-dong-tai-cong-ty-tnhh-mtv-ca-phe-thang-loi-can-su-dung-hoa-loi-ich-giua-cac-ben-5640969/> (truy cập ngày 01/07/2020).
91. Huỳnh Thủy, *Quan tòa dân gian*, đăng tải trên Tiền phong online, Số 277, ngày 3 tháng 10 năm 2016 tại địa chỉ: <https://www.tienphong.vn/xa-hoi/quan-toa-dan-gian-1057602.tpo> (truy cập ngày 04/04/2020).
92. Hữu Long, *“Tranh chấp quyền lợi tại Công ty cà phê Thăng Lợi: Người lao động khiếu kiện kéo dài”*, báo Lao động online ngày 6/7/2019, địa chỉ <https://laodong.vn/cong-doi/nguoi-lao-dong-khieu-kiem-keo-dai-742768.ldo> (truy cập ngày 1/7/2020).
93. Nguyễn Lanh, *Giới thiệu về an ninh sinh thái*, đăng tải trên trang thông tin trực tuyến của Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường ngày 03/04/2011 tại địa chỉ <http://isponre.gov.vn/home/dien-dan/648-gioi-thieu-ve-an-ninh-sinh-thai> (truy cập ngày 20/04/2020).
94. Quang Huy, *Chuyển đổi các công ty lâm nghiệp ở Tây Nguyên: Còn nhiều bất cập*, đăng tải trên trang thông tin điện tử Tin tức – Thông tấn xã Việt Nam ngày 13/03/2014 tại địa chỉ: <https://baotintuc.vn/bao-giaoy/chuyen-doi-cac-cong-ty-lam->

ngiep-o-tay-nguyen-con-nhieu-bat-cap-20140313105831477 (truy cập ngày 20/04/2020).

95. Trí Tín, *Luật tục và sự quan tâm đặc biệt đến trẻ em*, đăng tải trên báo Pháp luật điện tử ngày 14/01/2017 tại địa chỉ: <https://plo.vn/phap-luat/luat-tuc-va-su-quan-tam-dac-biet-den-tre-em-677613.html> (truy cập ngày 20/05/2020).
96. Trương Giang Long, Khai thác tốt tài nguyên đất đai, tạo động lực phát triển Tây Nguyên bền vững, Tạp chí Lý luận chính trị, số 3/2013, trang 71-75
97. 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/phat-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien-ben-vung.aspx> (truy cập ngày 22/05/2020).
98. Vũ Thành, *Quản lý, sử dụng đất tại các nông, lâm trường quốc doanh*, đăng tải trên báo điện tử Nhân dân ngày 21/11/2012 <https://www.nhandan.com.vn/kinhte/item/689302> (truy cập ngày 02/04/2020).

*** Báo cáo khoa học, đề tài khoa học**

99. Bộ TN&MT, *Báo cáo tình hình quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường tại Tây Nguyên*, 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.
100. TS.Cao Thị Lý, *Thách thức trong giải quyết mâu thuẫn đất đai và thúc đẩy sự tham gia của hộ gia đình và cộng đồng trong bảo vệ và phục hồi rừng ở Tây Nguyên*, Hội thảo: Tham vấn dự thảo Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp, 08/06/2018.
101. Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam, *Hỗ trợ thực hiện Nghị quyết 80/NQ-CP về Định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ 2011- 2020 và Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo Bền vững giai đoạn 2012 - 2015 (PRPP)*, văn kiện dự án, 2016.
102. 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.
103. Dự án Giảm nghèo Khu vực Tây Nguyên, *Báo cáo đánh giá tác động xã hội dự án giảm nghèo khu vực Tây Nguyên Đắk Nông, Đắk Lắk, Gia Lai, Kon Tum, Quảng Ngãi & Quảng Nam*, tháng 8/2013.
104. Hà Huy Thành và cộng sự, *Báo cáo tổng hợp đề tài Xây dựng luận cứ khoa học cho việc bổ sung và đổi mới hệ thống thể chế phát triển bền vững Tây Nguyên* (mã số TN3/X09), 2015.
105. John Gillespie, Fu Hualing, Phạm Duy Nghĩa, *Tranh chấp thu hồi đất ở Đông Á: Phân tích so sánh và khuyến nghị với Việt Nam*, UNDP Vietnam, 2014.

106. Lương Thị Thu Hằng, Phan Triều Giang, Trương Quang Hoàng, *Nghiên cứu về luật tục của các dân tộc thiểu số và chính sách đất rừng ở Việt Nam*, Báo cáo nghiên cứu, 8/2015.
107. Nguyễn Xuân Thắng, đề tài “Các giá trị phát triển cơ bản của vùng Tây Nguyên và xác định các quan điểm, định hướng, giải pháp phát triển bền vững Tây Nguyên”, Chương trình Tây Nguyên 3 (2014)
108. Ngô Quang Sơn, *Phát triển mô hình cải thiện sinh kế bền vững cho cộng đồng dựa trên tiềm năng tri thức bản địa của các dân tộc thiểu số*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế: “Phát triển bền vững và xóa đói giảm nghèo cho đồng bào dân tộc thiểu số ở các tỉnh miền núi”, Đại học Thái Nguyên, 2014.
109. Ngô Văn Hồng, *Thách thức và rào cản tiếp cận đất rừng cho hộ gia đình và cộng đồng trong tiến trình tái cơ cấu công ty lâm nghiệp*, Báo cáo Hội thảo về sử dụng đất lâm nghiệp trong tiến trình tái cơ cấu ngành, Hà Nội, 23/06/2016.
110. Nguyễn Thị Ngọc Lợi, Tác động của văn hóa truyền thống đến sự phát triển bền vững xã hội vùng Tây Nguyên. Kỷ yếu Hội thảo Khoa học Quốc gia năm 2016 "Phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên". Trang: 329 - 335. Năm 2017
111. Nguyễn Quang Tuyền, *Vai trò của luật tục Bahnar, Jrai, trong quản lí, sử dụng đất đai, môi trường và bảo vệ rừng*, Tạp chí Luật học, số 12/2012.
112. Nguyễn Tiên Giang, *Tài nguyên nước mặt trên địa bàn Tây Nguyên – Bài toán cân đối trong khai thác sử dụng nước*, Hội thảo: An ninh nguồn nước phục vụ phát triển kinh tế-xã hội vùng Tây Nguyên, Pleiku, 2016.
113. Nguyễn Tử Siêm, Báo cáo chuyên đề *Phân tích, đánh giá cơ chế, chính sách và chủ thể khai thác và sử dụng đất đai vùng Tây Nguyên từ 1986 đến nay* (Đề tài cấp Nhà nước Xây dựng luận cứ khoa học cho việc bổ sung và đổi mới hệ thống thể chế phát triển bền vững Tây Nguyên, mã số TN3/X09), 2014.
114. Nguyễn Việt Châu (Chủ nhiệm đề tài), *Báo cáo nghiên cứu mô hình và giải pháp quy hoạch kiến trúc vùng Tây Nguyên*, Viện nghiên cứu kiến trúc, 2002.
115. Nguyễn Văn Sanh, Hiện trạng quản lý nhà nước về đất đai và sử dụng đất nông nghiệp ở các tỉnh Tây Nguyên, Tạp chí Khoa học (Đại học Tây Nguyên), số 17, năm 2016.
116. Ngô Đức Thịnh, *Luật tục ở Tây Nguyên - Một di sản văn hoá đáng trân trọng*, Tạp chí Cộng sản, số 5/1999.
117. Nhóm Ngân hàng thế giới, *Báo cáo phát triển Việt Nam 2016 – Chuyển đổi nông nghiệp Việt Nam: Tăng giá trị, giảm đầu vào*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội, 2016.
118. Nhóm Ngân hàng thế giới, Bộ Kế hoạch và đầu tư, *Việt Nam 2035 Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, Báo cáo tổng quan, Nxb Hồng Đức, Hà Nội, 2016.

119. Phạm Duy Nghĩa, *Sở hữu toàn dân về đất đai và doanh nghiệp Nhà nước: Một số ưu tiên trong chính sách tái cấu trúc nền kinh tế*, Hội thảo: Kinh tế Việt Nam 2012: Tạo bước ngoặt để xoay chuyển tình thế, Viện Kinh tế Việt Nam, 2012.
120. Tô Xuân Phúc, GS.Đặng Hùng Võ, *Trao quyền cho cộng đồng vì mục tiêu xóa đói giảm nghèo và quản lý rừng bền vững tại Việt Nam*, Báo cáo nghiên cứu, 2017.
121. Tô Xuân Phúc, GS.TS.Trần Hữu Nghị, *Giao đất Giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành lâm nghiệp: Cơ hội và thách thức*, Báo cáo của Tropenbos International Vietnam và Forest Trends, 2014.
122. UBND tỉnh Đắk Lắk, *Báo cáo về thực trạng dân di cư tự do và tình hình xử lý, giải quyết TCĐĐ tại ác 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.
123. UNDP Việt Nam, *Việt Nam: Một số điển hình phát triển bền vững*, Báo cáo tại Hội nghị cấp cao của Liên hợp quốc về phát triển bền vững, 2012.
124. UNDP Vietnam, *Hành chính công và Phát triển kinh tế tại Việt Nam: Cải cách nền hành chính cho thế kỷ 21*, Cải cách hành chính và Chống tham nhũng, Loạt báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách, 08/2009.
125. UNDP, *Báo cáo nghèo đa chiều ở Việt Nam – Giảm nghèo ở tất cả các chiều cạnh để đảm bảo cuộc sống có chất lượng cho mọi người*, 2018.
126. Ủy ban Dân tộc, Tiểu ban quản lý dự án hỗ trợ giảm nghèo PRPP, *Báo cáo giám sát tình hình thực hiện chính sách pháp luật về quản lý sử dụng đất tại các nông, lâm trường quốc doanh giai đoạn 2004-2014*, Hà Nội, 8/2015.
127. Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển, *Hòa giải TCĐĐ tại Việt Nam Phân tích pháp luật hiện hành, các thực tiễn và khuyến nghị cho cải cách*, Báo cáo nghiên cứu, Hà Nội, 10/2013.
128. Vũ Tuấn Anh, Báo cáo đề tài “*Vấn đề quản lý và sử dụng đất đai ở Tây nguyên*”, thuộc 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*” (KH-CN-TN/16-20), Bảo vệ thành công năm 2016.

*** Luận văn, luận án**

129. Trần Văn Trâm, *Giáo dục pháp luật cho nhân dân các dân tộc ít người ở tỉnh Đắk Lắk - Thực trạng và giải pháp*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2002.

*** Văn bản của doanh nghiệp**

130. Phương án hợp đồng hợp tác đầu tư sản xuất cà phê và phân chia sản phẩm của Công ty cà phê Thắng Lợi (1998).
131. Mẫu hợp đồng liên kết trồng cà phê của Công ty Thắng Lợi (2004).

132. Hợp đồng giao khoán vườn cây cà phê của Công ty cà phê Thăng Mười, 2007.
133. Phương án khoán gọn vườn cây cà phê cho hộ nông trường viên của Công ty cà phê Thăng Lợi (2011).
134. Hợp đồng khoán gọn vườn cây cà phê cho nông trường viên của Công ty cà phê Thăng Lợi ký với người lao động năm 2011.
135. Hợp đồng kinh tế việc việc giao, nhận khoán sản xuất cà phê (theo hình thức khoán gọn của Công ty TNHH MTV cà phê Ea Pók), 2014.
136. Công văn số 108/TCL-CT ngày 28/11/2018 của Công ty TNHH MTV cà phê Thăng Lợi về việc trả lời một số nội dung đơn kiến nghị của người nhận khoán vườn cây;
137. Công văn số 26/BC-TL ngày 14/2/2019 của Công ty TNHH MTV cà phê Thăng Lợi.
138. Bản công bố thông tin bán đấu giá cổ phần lần đầu Công ty TNHH MTV cà phê Thăng Lợi, tháng 2/2019.

B. Tài liệu tham khảo bằng tiếng nước ngoài

139. Abdi Fisher, Ludin, Smith, Williams, *Working with conflict – skills and strategies for action*, London, 2000, được chỉnh sửa bởi Babette Wehrman.
140. Adriana Herrera và Maria Guglielma da Passano, *Land tenure alternative conflict management*, FAO, Rome 2006.
141. Antonia Engel và Benedirt Korf, *Negotiation and mediation techniques for natural resource management*, FAO, Rome, 2005.
142. Babette Wehrmann, *Land conflicts – A practical guide to dealing with land disputes*, GTZ, 2008 (có chỉnh sửa).
143. Babette Wehrmann, *Understanding, preventing and solving land conflicts – A practical guide and toolbox* (Hiệu, phòng ngừa và xử lý TCĐĐ – Sổ tay hướng dẫn thực tiễn), GIZ, 2017.
144. Cheng Li, *On the improvement of the Administrative Reconsideration Committee System of China: From the Qua-si perspective*, Canadian Social Science, Vol.11, No.7, 2015
145. Committee on World Food Security (CFS), *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*, địa chỉ: <http://www.fao.org/cfs/home/activities/vggg/en/> (truy cập ngày 2/4/2020).
146. Cong-rui Qiao, *Duality or Complementarity? The Political and Legal Orientations of the Chinese Petitioning Mandate* <<http://cchr.uu.nl/letter-and-visit-mandate-in-contemporary-china/>>.

147. Cục thống kê Uganda: <https://www.ubos.org/explore-statistics/statistical-datasets/6133/> (truy cập 5/4/2020).
148. Cynthia Odametey, *The regulation of land disputes: promoting the option of alternative dispute resolution mechanisms: the case of Ghana*, Luận văn thạc sĩ thực hiện tại Trung tâm quản lý đất và chế độ sử dụng đất, Technische Universitat, Muchen, Đức, 2007.
149. Đại học Pennsylvania, *Uganda - Ethnic Groups*, <https://www.africa.upenn.edu/NEH/u-ethn.html> (truy cập 5/4/2020).
150. Đạo luật Tòa án đất đai và môi trường Kenya 2011 http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2017-05/EnvironmentandLandCourtAct_No19of2011.pdf
151. Department of Economic and Social Affairs, *The Sustainable Development Goals Report 2016*, United Nation, Nov 2016. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016>
152. Dr. Jennifer E. Beer PhD, Caroline C. Packard JD, *The Mediator's Handbook: Revised & Expanded*, tái bản lần thứ 4, NXB New Society, 2012.
153. FAO and Agriculture organization of the United nations, *A framework for land evaluation*, Rome, 1976.
154. Gyamera, E. A., Duncan, E. E., Kuma, J. S. Y. and Arko-Adjei, A, *Land conflicts in Ghana; causes, effects and resolution*, Proceedings of 4th UMaT Biennial International Mining and Mineral Conference, 08/2016, UMaT Auditorium, University of Mines and Technology, Tarkwa, Ghana.
155. Hellen Githaiga, *Kenya census 2019 data reveal population stands at 47.6m*, <https://www.theeastafrican.co.ke/news/ea/Kenya-population-soars-to-47-million-2019-census/4552908-5336048-7bv3toz/index.html> (truy cập ngày 04/04/2020).
156. Jenifer Hazen, *Survival at stake: Violent land conflicts in Africa*, In: *Small arms survey 2013: Everyday dangers*, Cambridge, 2013.
157. Land Development and Governance Institute, *An assessment of the performance of the environment and land court (in Kenya)*, 12th Scorecard Report, 2013. (<http://www.ldgi.org/index.php/media-centre/reports-and-publications/38-ldgi-12th-scorecard-report-assessment-of-the-environment-a-land-court/file>) (truy cập ngày 06/04/2020).
158. Louis Kriesberg và Bruce Dayton, *Constructive conflicts – From escalation to resolution*, tái bản lần thứ 4, NXB Rowman & Littlefield, 2012, trang 2.
159. Luisa Cruz, Tổ chức nông lương thế giới, *Responsible governance of land tenure: an essential factor for the realization of the right to food* (Quản trị có trách nhiệm đối với quyền về đất đai: một yếu tố căn bản để hiện thực hóa quyền đối với thực phẩm), 2010.

160. Patrick Gudry, *Population et développement au Viêt-nam*, Éditions KARTHALA, CEPED, p. 201 (ISBN :2-84586-108-7). (Karthala, 22-24, boulevard Arago 75013 Paris; CEPED, 15, rue de l'École de Médecine, 75006 Paris), 2000.
161. Rose Nakyi, *The role of Local Council Courts and Traditional Institutions in resolving land disputes in post-conflict Northern Uganda*, 7 Malawi L.J. 119, 138, 2013.
162. Shen Fujun, *Judicial Supervision of Administrative Reconsideration: Practical Problems and Vision on Solution* <http://giprs.org/en/index.php/Judicial_Supervision_of_Administrative_Reconsideration:_Practical_Problems_and_Vision_on_Solution>.
163. USAID, *Land & Conflict – toolkit for intervention* (Đất đai và xung đột – bộ công cụ can thiệp), 2005.
164. Ủy ban Ndung'u, *Report of the Commission of inquiry into the illegal/irregular allocation of public land (Ndung'u Report)*, Nairobi 2004.
165. Yang Weidong, Can in, *Introduction of Administrative Reconsideration Committee Help Reform China's System of Administrative Reconsideration?*, U.PA.ASIAN.L.REV.