

Đối thoại trong giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai tại Việt Nam - Lý luận và thực tiễn

05/01/2026 15:13

ThS. NGUYỄN ĐỨC ANH (Ủy ban kiểm tra Đảng ủy xã Phước Hậu, tỉnh Khánh Hòa)

Bài viết phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn về đối thoại trong giải quyết khiếu nại hành chính liên quan đến đất đai, một lĩnh vực phức tạp và phát sinh nhiều tranh chấp. Trên cơ sở đánh giá quy định pháp luật hiện hành và thực tiễn áp dụng, bài viết chỉ ra các bất cập về khái niệm, nguyên tắc, quy trình và phương thức xử lý kết quả đối thoại. Từ đó, tác giả đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm tính khả thi, thống nhất và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai tại Việt Nam.

Đặt vấn đề

Luật Khiếu nại năm 2011 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) đã bổ sung một số quy định quan trọng về quyền tham gia đối thoại của người khiếu nại và coi đây là thủ tục bắt buộc trong giai đoạn giải quyết khiếu nại lần hai. Dù vậy, quy định pháp luật vẫn còn hạn chế, chưa cụ thể hóa phạm vi, trình tự, thủ tục cũng như giá trị pháp lý của hoạt động đối thoại. Sự thiếu vắng quy định chi tiết trong văn bản hướng dẫn đã dẫn đến cách hiểu và cách áp dụng không thống nhất giữa các cơ quan, đặc biệt trong lĩnh vực đất đai với đặc trưng tranh chấp phức tạp và nhạy cảm. Hệ quả là đối thoại chưa thực sự đóng vai trò cầu nối pháp lý để hóa giải mâu thuẫn và củng cố hiệu quả quản lý nhà nước. Do đó, việc hoàn thiện cơ chế pháp lý về đối thoại trong giải quyết khiếu nại hành chính (GQKNHC) về đất đai là vấn đề cần thiết.

1. Những vấn đề lý luận về đối thoại trong giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai

Luật Khiếu nại hiện hành và Luật Đất đai năm 2024 tuy đã đề cập đến đối thoại trong GQKNHC, song chưa đưa ra khái niệm chính thức về thủ tục này. Trong khi đó, Hiến pháp năm 2013 khẳng định: “*Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ*

chức, cá nhân... ”¹. Quy định Hiến định này vừa khẳng định quyền của công dân, vừa đồng thời đặt ra trách nhiệm của Nhà nước trong việc tổ chức đối thoại, bảo đảm việc giải quyết khiếu nại đạt hiệu quả thực chất và đúng quy định pháp luật. Về phương diện ngôn ngữ, đối thoại được hiểu là *“nói chuyện qua lại giữa hai hay nhiều người với nhau hoặc bàn bạc, thương lượng trực tiếp giữa hai hay nhiều bên với nhau để giải quyết các vấn đề tranh chấp”*^[1]. Trên phương diện pháp luật, Luật Khiếu nại hiện hành mới dừng lại ở việc quy định trình tự và thủ tục đối thoại mà không xác định nội hàm khái niệm. Vì vậy, có thể khái quát: *“Đối thoại trong giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai là thủ tục hành chính do người có thẩm quyền tiến hành, nhằm tạo diễn đàn để các bên liên quan trực tiếp trao đổi, làm rõ nội dung khiếu nại, căn cứ pháp lý và yêu cầu của các bên; qua đó, cung cấp cơ sở thực tiễn và pháp lý cho việc ban hành quyết định giải quyết khiếu nại, đồng thời hướng tới chấm dứt vụ việc khiếu nại”*.

Từ khái niệm trên, có thể xác định một số đặc điểm cơ bản của đối thoại trong GQKNHC về đất đai:

Thứ nhất, đối thoại là một thủ tục hành chính đặc thù trong quy trình giải quyết khiếu nại. Thủ tục hành chính được khẳng định: *“là cách thức tổ chức thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước, theo đó cơ quan, cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ, cá nhân, tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ theo quy định của pháp luật trong quá trình giải quyết các công việc của quản lý hành chính nhà nước”*^[2]. Đối thoại trong GQKNHC nói chung và GQKNHC về đất đai là một thủ tục như vậy. Điều 30, 39 Luật Khiếu nại năm 2011 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định trình tự và thủ tục đối thoại rất cụ thể, đồng thời xác định đối thoại ở giai đoạn giải quyết khiếu nại lần hai là một thủ tục bắt buộc. Như vậy, đối thoại không chỉ mang ý nghĩa hỗ trợ mà còn là khâu có tính ràng buộc pháp lý, tác động trực tiếp đến quyết định giải quyết khiếu nại. Đảng ta đã nhấn mạnh yêu cầu: *“Quy định rõ trách nhiệm, chế tài xử lý vi phạm trong lĩnh vực tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Có quy chế đối thoại với công dân, công khai kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo”*^[3]. Điều này cho thấy đối thoại không chỉ dừng lại ở thủ tục hành chính mà còn là nhiệm vụ chính trị quan trọng, nhằm củng cố niềm tin của nhân dân đối với cơ quan nhà nước trong GQKNHC về đất đai.

Thứ hai, đối thoại mang tính đặc thù của lĩnh vực đất đai. Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, đồng thời là tài sản gắn bó trực tiếp với quyền và lợi ích của người

dân. Các khiếu nại về đất đai thường liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, cấp hoặc hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đây là những quan hệ dễ phát sinh mâu thuẫn lợi ích sâu sắc, dẫn đến khiếu nại đông người, kéo dài, vượt cấp. Trong bối cảnh đó, đối thoại là phương thức quan trọng để giải tỏa bức xúc, tạo đồng thuận và phòng ngừa những hệ quả tiêu cực về an ninh, trật tự xã hội.

Thứ ba, đối thoại phản ánh quan hệ pháp luật hành chính mang tính quyền lực và phục tùng. “Bất kì thủ tục hành chính nào cũng có sự tham gia của chủ thể sử dụng quyền lực nhà nước và chủ thể phục tùng quyền lực nhà nước. Xét dưới góc độ quan hệ pháp luật hành chính, quan hệ thủ tục hành chính là quan hệ giữa chủ thể bắt buộc - chủ thể sử dụng quyền lực nhà nước và chủ thể thường - chủ thể phục tùng quyền lực, trong đó chủ thể bắt buộc có quyền nhân danh Nhà nước để áp đặt ý chí đối với bên kia. Đó là sự bất bình đẳng về ý chí giữa hai bên tham gia quan hệ...”[4]. Trong đối thoại GQKNHC về đất đai, người chủ trì thường là Chủ tịch UBND các cấp, đồng thời là chủ thể ban hành hoặc quản lý quyết định hành chính bị khiếu nại; người khiếu nại là cá nhân, tổ chức bị tác động trực tiếp. Quan hệ này vốn tiềm ẩn sự bất bình đẳng, đòi hỏi hoạt động đối thoại phải được tổ chức công khai, dân chủ, khách quan để hạn chế tình trạng áp đặt một chiều. Bộ Chính trị đã nhấn mạnh: “Người đứng đầu cấp uỷ, tổ chức đảng, cơ quan, đơn vị, đoàn thể phải trực tiếp lãnh đạo, chỉ đạo và thực hiện nghiêm các quy định về tiếp dân, đối thoại với người dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh”[5]. Đây chính là cơ sở chính trị để khẳng định vai trò then chốt của người có thẩm quyền trong việc nâng cao chất lượng và tính khách quan của hoạt động đối thoại.

Thứ tư, nội dung đối thoại tập trung vào việc làm rõ mâu thuẫn, bất đồng về căn cứ pháp lý và tính hợp lý của quyết định, hành vi hành chính. Khác với đàm phán hay thương lượng vốn nhằm đạt được thỏa thuận lợi ích, đối thoại trong GQKNHC về đất đai có trọng tâm là xem xét sự hợp pháp, hợp lý của quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính bị khiếu nại. Nội dung thường xoay quanh việc xác định căn cứ thu hồi đất, tính đúng đắn của phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, hay thủ tục cấp, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Nhờ vậy, đối thoại vừa giúp cơ quan nhà nước làm rõ cơ sở pháp lý, vừa giúp người dân hiểu được bản chất của quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai bị khiếu nại.

Thứ năm, kết quả đối thoại là một trong những căn cứ pháp lý quan trọng để ban hành quyết định giải quyết khiếu nại. Điều 31 và Điều 40 Luật Khiếu nại 2011 (sửa

đổi, bổ sung năm 2025) đều quy định kết quả đối thoại phải được ghi nhận trong quyết định giải quyết khiếu nại. Vì vậy, đối thoại không chỉ có ý nghĩa hỗ trợ mà còn là yếu tố trực tiếp bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý của quyết định hành chính về đất đai.

Như vậy, đối thoại trong GQKNHC về đất đai là cơ chế bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch trong quản lý hành chính; giúp làm rõ nội dung khiếu nại, nâng cao tính khách quan, khả thi của quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai; đồng thời góp phần hạn chế khiếu nại kéo dài, vượt cấp và củng cố niềm tin xã hội đối với cơ quan hành chính nhà nước.

2. Thực tiễn đối thoại trong giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai ở Việt Nam

Thực tiễn tổ chức đối thoại trong GQKNHC về đất đai hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế. Dù Luật Khiếu nại hiện hành đã quy định trách nhiệm đối thoại, nhưng việc áp dụng thiếu thống nhất, nhiều nơi coi đây chỉ là thủ tục thông báo kết quả xác minh thay vì xem đây diễn đàn trao đổi công khai, dân chủ. Trong khi đó, Bộ Chính trị đã nhấn mạnh: *“người đứng đầu tổ chức đảng, chính quyền, cơ quan, tổ chức phải trực tiếp chỉ đạo làm rõ nội dung, nguyên nhân, xem xét toàn diện các khía cạnh pháp lý và thực tiễn; tổ chức đối thoại công khai với người khiếu kiện để giải quyết sát thực tế sự việc, thấu tình, đạt lý”* [6]. Khoảng cách giữa yêu cầu này và thực tiễn cho thấy việc thiếu khung pháp lý đầy đủ và thiếu nghiêm túc trong triển khai đã khiến nhiều vụ việc khiếu nại đất đai kéo dài, gia tăng mức độ xung đột và làm giảm hiệu lực của cơ chế giải quyết.

2.1. Hạn chế trong việc xác định khái niệm đối thoại tại Luật Khiếu nại hiện hành

Pháp luật Việt Nam về đối thoại trong khiếu nại hành chính được ghi nhận từ Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, khi đối thoại chỉ được tổ chức “khi cần thiết”. Đến Luật sửa đổi, bổ sung năm 2005 quy định bắt buộc đối thoại ở lần giải quyết đầu tiên, và Luật Khiếu nại năm 2011 tiếp tục khẳng định với sự phân biệt giữa lần giải quyết thứ nhất và lần thứ hai. Quá trình này cho thấy sự chuyển từ tính tùy nghi sang bắt buộc có điều kiện, góp phần bảo đảm sự kiểm soát và cân bằng trong việc thực hiện thẩm quyền khi GQKNHC về đất đai.

Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa đưa ra định nghĩa chính thức về “đối thoại”. Luật Khiếu nại hiện hành và các văn bản hướng dẫn chỉ dừng ở trách nhiệm tổ chức,

chưa chuẩn hóa nội hàm pháp lý. Một nghiên cứu đã khẳng định: “*Gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại có mục đích làm rõ nội dung khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và hướng giải quyết khiếu nại*”^[7]. Sự thiếu khung khái niệm dẫn đến áp dụng không thống nhất, nhiều nơi coi đối thoại như thủ tục hình thức, chưa phát huy vai trò là diễn đàn công khai, minh bạch.

Thực tiễn cho thấy, một số địa phương đã triển khai đúng mục đích, góp phần tháo gỡ mâu thuẫn, nhưng chỉ mang tính cá biệt.

2.2. Thiếu nguyên tắc pháp lý cụ thể trong đối thoại giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai và hệ quả áp dụng

Trong GQKNHC về đất đai, nguyên tắc đối thoại giữ vai trò định hướng cách thức tổ chức và bảo đảm quyền của người khiếu nại. Tuy vậy, pháp luật hiện hành chưa xác định cụ thể các nguyên tắc này, mà chỉ quy định gián tiếp qua Điều 4 và Điều 30 Luật Khiếu nại 2011 (sửa đổi, bổ sung năm 2025). Hệ quả là việc tổ chức đối thoại về đất đai ở nhiều địa phương không thống nhất, thậm chí bị rút gọn thành hoạt động hành chính hình thức. Điều này làm giảm tính công khai, minh bạch và hạn chế vai trò của đối thoại trong việc hóa giải mâu thuẫn đất đai.

Thực tiễn cho thấy khi nguyên tắc công khai, khách quan được áp dụng nghiêm túc, đối thoại có thể phát huy vai trò tích cực. Việc minh bạch hóa hồ sơ và giải thích cơ sở pháp lý giúp người dân nhận thức đúng quy định, chấp nhận kết quả, qua đó củng cố niềm tin vào tính khách quan của cơ quan nhà nước. Điều này cho thấy, nếu được luật hóa thành nguyên tắc bắt buộc, đối thoại có thể trở thành công cụ thực chất để chuẩn hóa nhận thức pháp lý và giảm xung đột trong GQKNHC về đất đai.

2.3. Bất cập về yêu cầu bắt buộc đối thoại lần hai trong giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai

Theo Điều 30 Luật Khiếu nại 2011 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), trong giải quyết khiếu nại lần đầu, đối thoại bắt buộc nếu kết quả xác minh khác với yêu cầu của người khiếu nại. Ở lần giải quyết thứ hai, luật chỉ quy định trách nhiệm tổ chức đối thoại của người có thẩm quyền nhưng không gắn điều kiện cụ thể, khiến nhiều nơi coi đây là thủ tục tùy nghi. Cách thiết kế này chưa phù hợp với thực tiễn đất đai, bởi ở cấp giải quyết lần hai, mâu thuẫn thường gay gắt, kỳ vọng pháp lý và áp lực chính trị cao hơn, nên đối thoại càng cần thiết để hóa giải tranh chấp.

2.4. Hạn chế quy định pháp luật đối với chủ thể tiến hành đối thoại giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai

Một bất cập là người GQKNHC về đất đai thường đồng thời là chủ thể ban hành quyết định hoặc thực hiện hành vi hành chính bị khiếu nại. Điều này dẫn đến nguy cơ đối thoại chỉ là hoạt động giải thích, thay vì diễn đàn trao đổi bình đẳng. Nghiên cứu pháp lý chỉ ra: “Hai tư cách đồng thời tồn tại trong một chủ thể (người bị khiếu nại và người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại) khiến cho quan hệ giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại không phải là quan hệ giữa các bên tranh chấp trước người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại - người tương đối khách quan đứng ra quan sát, đánh giá vụ việc mà là quan hệ giữa người cho rằng quyền, lợi ích của mình bị xâm hại với người bị cho rằng đã xâm hại đến quyền, lợi ích đó và lại có trách nhiệm tự phán xét sự đúng sai của hành vi, quyết định của mình”^[8], do đó khó bảo đảm tính khách quan.

Khoản 1 Điều 28 Nghị định số 124/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Khiếu nại cho phép ủy quyền cho cấp phó hoặc thủ trưởng cơ quan chuyên môn đối thoại trong vụ việc “không phức tạp”. Tuy nhiên, pháp luật chưa nêu tiêu chí cụ thể, dễ bị lạm dụng để giảm trách nhiệm của người đứng đầu. Hơn nữa, Nghị định số 124/2020/NĐ-CP vẫn quy định thẩm quyền đối thoại cấp huyện trong khi mô hình chính quyền mới đã bỏ cấp này; cơ chế đối thoại tại cấp xã cũng chưa được quy định chi tiết, gây khó khăn trong xác định trách nhiệm của Chủ tịch UBND xã.

2.5. Hạn chế về quy trình và xử lý kết quả đối thoại trong giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai

Khoản 5 Điều 30 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: “Kết quả đối thoại là một trong các căn cứ để giải quyết khiếu nại”. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa thiết lập cơ chế cụ thể để xử lý kết quả đối thoại trong từng tình huống. Trường hợp đối thoại thành, chưa rõ cơ quan có thẩm quyền có nghĩa vụ ban hành quyết định công nhận kết quả hay không; trường hợp đối thoại không thành, cũng chưa có quy định về bước tiếp theo cần tiến hành.

2.6. Sự khác biệt giữa đối thoại trong giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai với các cơ chế đối thoại khác

Đối thoại trong GQKNHC về đất đai có những điểm khác biệt đáng chú ý so với các cơ chế đối thoại khác mà pháp luật Việt Nam đã ghi nhận. Điều 20 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 coi việc tổ chức tiến hành đối thoại và tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự đối thoại là trách nhiệm của Tòa án và quy định cụ thể nguyên tắc, trình tự, thủ tục đối thoại tại Điều 134 đến Điều 140, với sự tham gia của Thẩm phán đóng vai trò trung lập. Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án năm 2020 cũng thiết lập cơ chế chuyên biệt, với nguyên tắc tự nguyện, bình đẳng, bảo mật thông tin khi tham gia đối thoại tại Điều 3, Điều 34 và quy trình từ tiếp nhận đơn đến công nhận kết quả từ Điều 16 đến Điều 34. Trong khi đó, Luật Khiếu nại hiện hành mới chỉ dừng lại ở việc quy định trách nhiệm tổ chức đối thoại, nhưng chưa xác định đối thoại là một nguyên tắc pháp lý độc lập, đồng thời chưa thiết lập quy trình và cơ chế xử lý kết quả một cách cụ thể.

So với hòa giải trong quan hệ dân sự quy định tại Điều 205 Bộ luật Tố tụng dân sự 2015 hay lao động tại Điều 188 Bộ luật Lao động 2019, đối thoại hành chính thiếu tính bình đẳng về địa vị pháp lý, do chủ thể tổ chức đối thoại cũng đồng thời là bên bị khiếu nại. Ngay cả hòa giải trong tranh chấp đất đai được quy định tại Điều 235 Luật Đất đai 2024 cũng bảo đảm hơn về tính trung lập khi UBND cấp xã đóng vai trò trung gian. Như vậy, cơ chế đối thoại trong GQKNHC về đất đai bộc lộ bất cập ở bốn điểm: thiếu định nghĩa pháp lý, thiếu nguyên tắc vận hành, thiếu quy trình chi tiết, và thiếu cơ chế xử lý kết quả.

3. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về đối thoại trong giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai

Xuất phát từ những bất cập đã được phân tích, có thể thấy pháp luật hiện hành về đối thoại trong GQKNHC về đất đai còn thiếu đồng bộ, chưa đầy đủ và khó bảo đảm tính thống nhất trong áp dụng. Để khắc phục, cần thiết phải có những giải pháp hoàn thiện pháp luật về đối thoại trong GQKNHC về đất đai, cụ thể như sau:

Thứ nhất, bổ sung khái niệm đối thoại vào Luật Khiếu nại. Hiện nay, Luật Khiếu nại hiện hành chỉ quy định trách nhiệm tổ chức đối thoại (Điều 30 và Điều 39) nhưng không đưa ra định nghĩa, dẫn đến cách hiểu và áp dụng thiếu thống nhất. Do đó, theo quan điểm của tác giả, để bảo đảm tính thống nhất và khả thi, Luật Khiếu nại nên bổ sung một điều luật mới ngay sau Điều 29, trong đó có thể quy định: “*Đối thoại trong giải quyết khiếu nại hành chính là thủ tục hành chính bắt buộc do người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại chủ trì, với sự tham gia của người khiếu nại, người bị*

khiếu nại và các bên liên quan, nhằm làm rõ nội dung khiếu nại, căn cứ pháp lý và xác định phương án giải quyết phù hợp”. Định nghĩa này không chỉ định hướng nhận thức và hành vi của cơ quan có thẩm quyền trong quá trình giải quyết khiếu nại hành chính nói chung, mà còn đặc biệt quan trọng đối với lĩnh vực đất đai, nơi tập trung số lượng lớn vụ việc khiếu nại phức tạp liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sự bổ sung khái niệm sẽ góp phần bảo đảm tính minh bạch, khách quan và thống nhất trong tổ chức đối thoại, qua đó nâng cao hiệu quả GQKNHC về đất đai và hạn chế tình trạng khiếu nại kéo dài, vượt cấp.

Thứ hai, xây dựng và hoàn thiện nguyên tắc pháp lý cho hoạt động đối thoại. Mặc dù Điều 4, khoản 1 Điều 30 Luật Khiếu nại năm 2011 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) có đề cập đến nguyên tắc công khai, dân chủ khi tổ chức đối thoại, song quy định này còn chung chung, chưa đủ cơ sở pháp lý để định hướng hành vi. Do vậy, cần bổ sung một điều luật mới ngay sau Điều 30, quy định rõ ràng các nguyên tắc: dân chủ, công khai, minh bạch, khách quan, tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của công dân khi tổ chức đối thoại. Việc này đặc biệt cần thiết trong GQKNHC về đất đai, bởi mâu thuẫn trong lĩnh vực đất đai thường sâu sắc, có giá trị kinh tế - xã hội lớn, nếu không có nguyên tắc ràng buộc sẽ dễ dẫn đến áp dụng tùy tiện, giảm lòng tin của người dân.

Thứ ba, hoàn thiện quy trình và thủ tục đối thoại. Mặc dù hiện nay Điều 30 Luật Khiếu nại 2011 đã được bổ sung bởi khoản 11 Điều 2 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tiếp công dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo 2025. Tuy nhiên, pháp luật khiếu nại hiện hành vẫn chưa quy định cụ thể về các bước tiến hành đối thoại, khiến mỗi địa phương vận dụng một cách khác nhau. Điều này làm giảm tính thống nhất và gây khó khăn trong kiểm soát. Do đó, cần thiết phải tiếp tục sửa đổi, bổ sung Điều 30 Luật Khiếu nại năm 2011 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) theo hướng quy định rõ các bước: thông báo mời đối thoại, xác định thành phần tham gia, nội dung buổi đối thoại, cách thức lập và lưu giữ biên bản, cũng như công khai kết quả. Đồng thời, Chính phủ cần ban hành một nghị định hướng dẫn chi tiết nhằm tạo cơ sở pháp lý thống nhất trên phạm vi toàn quốc. Trong lĩnh vực đất đai, các khiếu nại thường liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hoặc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Việc chuẩn hóa quy trình đối thoại sẽ giúp minh bạch hóa trách nhiệm, bảo đảm quyền lợi của người sử dụng đất.

Thứ tư, bổ sung nghĩa vụ bắt buộc đối thoại trong giải quyết khiếu nại lần hai. Điều 39 Luật Khiếu nại năm 2011 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) hiện mới quy định chung rằng người giải quyết khiếu nại lần hai có trách nhiệm tổ chức đối thoại, nhưng không làm rõ đây là thủ tục bắt buộc. Chính sự mơ hồ này dẫn đến cách hiểu khác nhau, nhiều nơi coi đối thoại chỉ là thủ tục tùy nghi, trong khi thực tiễn đất đai cho thấy các vụ việc khiếu nại ở lần giải quyết thứ hai thường phức tạp, căng thẳng và tiềm ẩn nguy cơ trở thành “điểm nóng” về an ninh trật tự. Ngược lại, Điều 28 Nghị định số 124/2020/NĐ-CP lại quy định khá chi tiết, coi đối thoại là thủ tục bắt buộc và hướng dẫn cụ thể về chủ thể, thành phần, quy trình và biên bản đối thoại. Sự không thống nhất giữa luật và nghị định khiến hiệu lực thực thi chưa cao, làm giảm tính ràng buộc pháp lý. Vì vậy, cần sửa đổi, bổ sung Điều 39 Luật Khiếu nại theo hướng quy định rõ ràng rằng đối thoại là thủ tục bắt buộc trong giải quyết khiếu nại lần hai, đồng thời đồng bộ hóa các quy định dưới luật để thống nhất về mặt khái niệm, phạm vi và giá trị pháp lý của đối thoại. Quy định này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong lĩnh vực đất đai, bởi nó vừa nâng cao trách nhiệm người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai (Điều 39 Luật Khiếu nại 2011; Điều 28 Nghị định 124/2020/NĐ-CP) trong các vụ việc phức tạp, vừa tạo cơ sở pháp lý minh bạch để bảo đảm hiệu quả, tính khả thi và sự đồng thuận xã hội đối với quyết định giải quyết khiếu nại.

Thứ năm, hoàn thiện quy định pháp luật về giá trị chứng cứ của biên bản đối thoại trong GQKNHC về đất đai. Khoản 5 Điều 30 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định kết quả đối thoại là một trong những căn cứ để giải quyết khiếu nại; tuy nhiên, trên thực tế áp dụng, vẫn còn thiếu các quy định hướng dẫn cụ thể về giá trị chứng cứ và cách thức xử lý kết quả đối thoại trong từng tình huống. Hạn chế này bộc lộ rõ trong các vụ việc khiếu nại về đất đai, vốn thường phức tạp và kéo dài, khiến cơ quan có thẩm quyền lúng túng sau đối thoại, thậm chí chậm ban hành quyết định giải quyết. Do đó, cần thiết phải bổ sung quy định tại Chương III Luật Khiếu nại theo hướng: biên bản đối thoại được coi là tài liệu bắt buộc trong hồ sơ giải quyết khiếu nại, có giá trị làm chứng cứ khi vụ việc được đưa ra Tòa án. Đồng thời, pháp luật phải quy định rõ cơ chế xử lý: trường hợp người khiếu nại rút đơn thì cơ quan giải quyết phải ban hành quyết định đình chỉ; trường hợp cơ quan bị khiếu nại sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định thì phải ban hành quyết định mới; trường hợp đối thoại đạt được sự thống nhất thì cơ quan giải quyết phải công nhận kết quả và giám sát việc thực hiện. Việc cụ thể hóa như vậy không chỉ nâng cao tính khả thi của pháp luật mà

còn góp phần bảo đảm đối thoại trở thành công cụ thực chất trong GQKNHC về đất đai.

Thứ sáu, mở rộng phạm vi và thời điểm đối thoại. Khoản 1 Điều 30 Luật Khiếu nại năm 2011 hiện chỉ quy định đối thoại được tổ chức trong trường hợp kết quả xác minh khác với yêu cầu của người khiếu nại. Quy định này khiến hoạt động đối thoại thường diễn ra khi mâu thuẫn đã trở nên căng thẳng, làm giảm tính hiệu quả và khả năng phòng ngừa tranh chấp. Để khắc phục, cần sửa đổi theo hướng mở rộng phạm vi và thời điểm đối thoại, quy định rõ việc cho phép và khuyến khích tổ chức đối thoại ngay sau khi thụ lý đơn. Cách tiếp cận này đặc biệt phù hợp với các vụ việc trong lĩnh vực đất đai như thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hoặc khiếu nại đông người - những trường hợp có tính chất phức tạp và tác động xã hội sâu rộng. Việc bổ sung quy định này không chỉ giúp tháo gỡ kịp thời vướng mắc từ giai đoạn đầu, mà còn góp phần hạn chế khiếu nại vượt cấp, ngăn ngừa phát sinh “điểm nóng” về an ninh, trật tự, qua đó bảo đảm tính thống nhất, minh bạch và nâng cao hiệu quả thực chất của pháp luật về GQKNHC về đất đai.

Thứ bảy, hoàn thiện thẩm quyền chủ thể và cơ chế ủy quyền trong đối thoại.

Thực trạng cho thấy, Điều 39 Luật Khiếu nại 2011 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) chỉ dừng lại ở mức giao trách nhiệm tổ chức đối thoại cho người có thẩm quyền mà không gắn với bất kỳ điều kiện cụ thể nào, khiến nhiều địa phương coi đây là thủ tục tùy nghi. Vì vậy, cần sửa đổi Điều 39 Luật Khiếu nại 2011 theo hướng quy định rõ đối thoại là thủ tục bắt buộc trong giải quyết khiếu nại lần hai, thay vì chỉ dừng ở “trách nhiệm tổ chức”. Bổ sung rằng buộc người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai trực tiếp chủ trì đối thoại đối với vụ việc “phức tạp”. Để bảo đảm tính khả thi và thống nhất áp dụng, cần sửa đồng bộ Nghị định 124/2020/NĐ-CP, cụ thể: sửa khoản 1 Điều 28 để chỉ cho phép ủy quyền trong vụ việc đơn giản, còn vụ việc phức tạp thì người đứng đầu phải trực tiếp đối thoại; bổ sung tiêu chí xác định “vụ việc phức tạp”; điều chỉnh khoản 1 Điều 28 Nghị định 124/2020/NĐ-CP theo mô hình chính quyền hai cấp mà địa phương đang vận hành, theo đó bãi bỏ thẩm quyền cấp huyện, bổ sung nghĩa vụ Chủ tịch UBND xã trực tiếp đối thoại ở lần giải quyết đầu; chuẩn hóa hồ sơ. Việc sửa đổi Điều 39 Luật Khiếu nại 2011 song hành với khoản 1 Điều 28 và các điều khoản liên quan Nghị định 124/2020/NĐ-CP sẽ tăng tính minh bạch, bảo đảm khách quan, đồng thời khẳng định rõ trách nhiệm của người đứng đầu ở giai đoạn nhạy cảm nhất của quá trình GQKNHC về đất đai.

Thứ tám, nâng cao năng lực và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức. Cán bộ, công chức tham gia đối thoại trong GQKNHC về đất đai không chỉ phải nắm vững pháp luật đất đai và pháp luật khiếu nại, mà còn cần được trang bị kỹ năng đối thoại, kỹ năng thuyết phục và ý thức trách nhiệm cao.

Kết luận

Mặc dù Luật Khiếu nại năm 2011 đã quy định cơ sở pháp lý cho hoạt động đối thoại, song còn thiếu khái niệm, nguyên tắc, quy trình và cơ chế xử lý kết quả, dẫn đến áp dụng thiếu thống nhất và hiệu quả chưa cao. Trong bối cảnh đất đai là lĩnh vực phức tạp, gắn liền lợi ích thiết thân của người dân, khoảng trống pháp lý này càng dễ làm phát sinh khiếu nại kéo dài, vượt cấp. Vì vậy, cần thiết phải hoàn thiện pháp luật theo hướng bổ sung khái niệm và nguyên tắc đối thoại, chuẩn hóa quy trình và xử lý kết quả, đồng thời tăng cường trách nhiệm người đứng đầu và nâng cao năng lực cán bộ. Chỉ khi đó, đối thoại mới phát huy được vai trò là cơ chế pháp lý quan trọng trong GQKNHC về đất đai, góp phần xây dựng nền hành chính dân chủ, minh bạch và bền vững.

1 Tô Văn Hòa, *Đối chiếu Hiến pháp năm 2013 và Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2014, tr.44-45.

[1] Nguyễn Như Ý, *Đại Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, 1999, tr.453

[2] Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2018, tr.152-153.

[3] Mục 2 Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị về Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

[4] Trường Đại học Luật Hà Nội, *sđd*, tr.164.

[5] Mục 1 Kết luận số 107-KL/TW ngày 24/12/2024 của Bộ Chính trị về tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh.

[6] Mục 2 Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị về Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

[7] Bùi Thị Đào, *Gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại - hoạt động có ý nghĩa bảo đảm quyền khiếu nại của công dân*, Tạp chí Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, số 7, 2009, tr.25.

[8] Bùi Thị Đào, *tlđđ*, tr.27.