

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của nghiên cứu đề tài

Điều 54 Hiến pháp 2013 ghi nhận “Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước”, với nhận thức mới trên thì đất đai ngoài vai trò là tư liệu sản xuất còn là “nguồn lực” quan trọng trong phát triển đất nước, nó có vai trò như là lực lượng sản xuất là cơ sở là nền tảng về nhân lực, vật lực, đất đai tạo nên những giá trị xã hội, tạo nên của cải vật chất, tạo ra nguồn lợi. Cũng từ nguồn lực đất đai hình thành lên những giá trị lợi nhuận khổng lồ, đó là sự tồn tại của thị trường bất động sản, nguồn lực đó có giới hạn muốn bảo tồn và khai thác có hiệu quả nguồn tài nguyên đặc biệt đó phải có sự quản lý của Nhà nước. Đăng ký quyền sử dụng đất là một trong những công cụ để nhà nước thực hiện vai trò quản lý nhà nước về đất đai.

Ngày 2.9.1945 – Chủ tịch Hồ Chí Minh tuyên bố với toàn thể quốc dân đồng bào và toàn thể giới về một nước Việt Nam độc lập, từ khi thành lập, nhà nước luôn coi trọng nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai. Vấn đề sở hữu đất đai được ghi nhận từ bản Hiến pháp năm 1946. Đến Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 quy định: *Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do nhà nước thống nhất quản lý*. Nhà nước có vai trò là người đại diện chủ sở hữu và người quản lý đối với đất đai. Để thực hiện vai trò quản lý nhà nước đối với đất đai Nhà nước đã dùng nhiều biện pháp trong đó có các thủ tục hành chính về đất đai.

Sau khi Luật Đất đai năm 2003 được ban hành, cơ quan thực hiện dịch vụ công ngày càng được hoàn thiện và đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính của Quốc hội và Chính phủ, thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai cũng

được cải cách theo hướng công khai, minh bạch, rút ngắn thời gian và chi phí, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp.

Đăng ký quyền sử dụng đất là một thủ tục hành chính mang tính đặc thù của quản lý nhà nước về đất đai, quy định bắt buộc đối với mọi người sử dụng đất nhằm thiết lập mối quan hệ pháp lý giữa Nhà nước và người sử dụng đất, theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 “đăng ký quyền sử dụng đất là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất và quyền quản lý đất đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính”, đăng ký quyền sử dụng đất đã được Đảng và Nhà nước ta quan tâm và triển khai thực hiện ngay từ khi Cách mạng tháng Tám thành công bằng việc ban hành các sắc lệnh về quản lý đất đai. Năm 1980, công tác đăng ký đất đai bắt đầu được pháp luật điều chỉnh và triển khai thực hiện trên phạm vi cả nước và thu được các kết quả đáng kể. Qua 4 lần ban hành và sửa đổi Luật Đất đai (Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013) quy định về đăng ký quyền sử dụng đất càng ngày càng hoàn thiện, đã khẳng định được vị trí, vai trò của đăng ký quyền sử dụng đất trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý đất đai của Nhà nước, vai trò bảo vệ quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Đăng ký quyền sử dụng đất hiện tại theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã trở thành một nhiệm vụ bắt buộc đối với các chủ thể sử dụng đất và các chủ thể có liên quan theo quy định của pháp luật, đạt được những thành quả nhất định.

Bên cạnh đó, đăng ký quyền sử dụng đất cũng bộc lộ những hạn chế và những bất cập nhất định. Bộ máy đăng ký quyền sử dụng đất mặc dù ngày càng được hoàn thiện nhưng lại thường xuyên thay đổi. Nhân sự thực hiện công tác đăng ký quyền sử dụng đất cũng có những biến động và không ổn định. Theo khảo sát của NCS những hạn chế của đăng ký quyền sử dụng đất nguyên nhân đầu tiên là do những hạn chế, bất cập của cơ chế chính sách và

các quy định của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất. Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất còn rườm rà, không thống nhất và thay đổi liên tục, những điều này đã ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng, cũng như tiến độ của đăng ký quyền sử dụng đất, và cũng ảnh hưởng đến tâm lý của các chủ thể có liên quan.

Hiện nay, công tác đăng ký quyền sử dụng đất mặc dù đã được thực hiện một cách công khai, minh bạch từ giai đoạn xây dựng, đến ban hành, thực hiện nhưng thực chất hiệu quả của công tác công khai, minh bạch không cao.

Trong bối cảnh của nền kinh tế, cùng với quá trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước, đất đai ngày nay đã trở thành một hàng hóa đặc biệt, một tài sản có giá trị của tất cả mọi người. Bảo vệ quyền sử dụng đất là trách nhiệm của Nhà nước. Đăng ký quyền sử dụng đất đã trở thành một trong những biện pháp để Nhà nước bảo vệ lợi ích chính đáng của chủ sử dụng đất. Đăng ký quyền sử dụng đất xác định quyền và nghĩa vụ của chủ sử dụng đất, tạo cho các chủ thể khác phải tôn trọng quyền sử dụng đất của các chủ thể đã đăng ký, từ đó hạn chế được tranh chấp về đất đai.

Đăng ký quyền sử dụng đất góp phần thúc đẩy hoạt động của thị trường bất động sản. Những thông tin về đăng ký quyền sử dụng đất sẽ cung cấp cho các nhà đầu tư những thông tin chính xác về thửa đất mà mình muốn đầu tư và ngân hàng có thông tin đảm bảo cho việc vay vốn tránh được rủi ro, tranh chấp không đáng có.

Đăng ký quyền sử dụng đất ngày nay đã trở thành một vấn đề quan trọng, một vấn đề không thể thiếu trong quản lý Nhà nước về đất đai. Từ những lý giải trên, việc nghiên cứu đề tài "*Đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay*" đã trở thành một vấn đề bức thiết trong giai đoạn hiện nay.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

2.1. Mục đích nghiên cứu của đề tài

Mục đích của Luận án là làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay, qua đó đề xuất các giải pháp nhằm góp phần nâng cao hiệu quả của đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

Luận án có những nhiệm vụ sau đây:

- Luận án tập trung nghiên cứu, làm rõ thêm những vấn đề lý luận về khái niệm, đặc điểm và vai trò của đăng ký quyền sử dụng đất.
- Luận án sẽ mô tả, thống kê, phân tích, đánh giá thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất, pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất và thực tiễn thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay, tìm ra những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân.
- Luận án đề xuất những giải pháp và kiến nghị góp phần nâng cao hiệu quả đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài

3.1 Đối tượng nghiên cứu của đề tài

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề lý luận và thực tiễn đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay.

3.2. Phạm vi nghiên cứu của đề tài

Phạm vi nghiên cứu trong khuôn khổ nghiên cứu của luận án, luận án giới hạn phạm vi nghiên cứu như sau:

Phạm vi về thời gian: Luận án nghiên cứu đăng ký quyền sử dụng đất chủ yếu là theo các văn bản, tài liệu hiện nay ở Việt Nam còn lưu giữ.

Phạm vi về nội dung: Luận án chỉ tập trung nghiên cứu đăng ký quyền sử dụng đất dưới góc độ luật học, trên cơ sở Hiến pháp, luật để xem xét thực

tiền đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay và thực tiễn triển khai thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất theo các số liệu thực tiễn tại Tổng Cục đăng ký đất đai, Văn phòng đăng ký đất đai các tỉnh và một số điều tra khảo sát thực tiễn tại địa phương.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận nghiên cứu của đề tài

Trong quá trình nghiên cứu luận án dựa vào các quan điểm, lý luận và phương pháp luận sau đây:

- Quan điểm của chủ nghĩa Mác-Lênin, của Chủ tịch Hồ Chí Minh, Đảng cộng sản Việt Nam về đăng ký quyền sử dụng đất.
- Lý luận về đăng ký quyền sử dụng đất, bao gồm khái niệm về đăng ký quyền sử dụng đất; lịch sử đăng ký quyền sử dụng đất; thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất và những vấn đề liên quan khác.

4.2. Hướng tiếp cận nghiên cứu đề tài

Luận án được thực hiện dựa trên các tiếp cận đa ngành và liên ngành:

- Hướng tiếp cận đa ngành và liên ngành: có sự phối hợp của nhiều ngành khoa học xã hội nhân văn như lịch sử, hành chính, luật học...
- Hướng hiệp cận lịch sử: Luận án sẽ kế thừa có chọn lọc các kết quả nghiên cứu đã được công bố trước đề tài này trên cơ sở tập hợp, hệ thống ở mức đầy đủ nhất có thể đối với các công trình nghiên cứu liên quan đến đăng ký quyền sử dụng đất nói chung và đăng ký quyền sử dụng đất ở Việt Nam nói riêng.
- Luận án bên cạnh nghiên cứu về các vấn đề về lý thuyết đăng ký quyền sử dụng đất, sẽ tập trung nghiên cứu vấn đề cơ chế pháp lý ghi nhận đăng ký quyền sử dụng đất theo cấp độ quốc tế, khu vực, quốc gia; các điều kiện (kinh tế-xã hội; truyền thống, tập quán, tín ngưỡng; chính sách, pháp luật, thiết chế nhà nước, v.v.) nhằm thực thi đăng ký quyền sử dụng đất ở Việt

Nam.

- Luận án sẽ đánh giá một cách khái quát nhất, khách quan nhất thực tiễn đăng ký quyền sử dụng đất trong thực tế. Từ đó xây dựng và kiến nghị các giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế pháp lý về đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay.

Hướng tiếp cận hệ thống: để phân tích đánh giá các vấn đề về quản lý nhà nước về đất đai nói chung và đăng ký quyền sử dụng đất nói riêng đặt trong hệ thống chính thể thống nhất.

4.3. Các phương pháp nghiên cứu đề tài

Nhằm đảm bảo tính toàn diện, khách quan và khoa học, đề tài sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau:

- *Phương pháp kết hợp lý luận với thực tiễn*

Phương pháp này được sử dụng ở tất cả các chương của luận án. Trên cơ sở các tư liệu về lý luận, v.v. nghiên cứu sinh sử dụng để nghiên cứu và khái quát thành lý luận đăng ký quyền sử dụng đất.

- *Phương pháp phân tích và tổng hợp*

Phương pháp này được sử dụng ở tất cả các chương của luận án. Cụ thể là được sử dụng để đi sâu tìm hiểu, trình bày các khái niệm, đặc điểm, tính chất, các nhân tố ảnh hưởng và điều kiện bảo đảm đăng ký quyền sử dụng đất, thực trạng pháp lý về ghi nhận và bảo đảm thực hiện, từ đó đưa ra các giải pháp hoàn thiện cơ chế pháp lý về đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay.

- *Phương pháp điều tra xã hội học*

Phương pháp này chủ yếu sử dụng vào chương 2 và chương 3 của luận án. Nghiên cứu sinh thực hiện điều tra điển hình có tham khảo ý kiến của các cơ quan hữu quan.

- *Phương pháp tiếp cận đa ngành và lịch sử*

Phương pháp này sử dụng vào hầu hết các chương của luận án. Đồng thời, đăng ký quyền sử dụng đất là vấn đề phức tạp, cần tiếp cận ở phương diện đa ngành khoa học xã hội nhân văn, kinh tế học; trong đó đặc biệt quan tâm tiếp cận đa ngành.

▪ *Phương pháp luật học so sánh*

Phương pháp này chủ yếu sử dụng vào chương 3 của luận án. Trên cơ sở các tư liệu có được về kinh nghiệm của các nước trong xây dựng cơ chế pháp lý bảo đảm đăng ký quyền sử dụng đất, nghiên cứu sinh rút những điểm chung, những quy định khác biệt, so sánh và rút ra những ưu điểm, hạn chế của cơ chế pháp lý mà Việt Nam đang thực hiện, từ đó xây dựng các giải pháp kiến nghị thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

▪ *Phương pháp chuyên gia*

Đề tài đã sử dụng phương pháp chuyên gia để thu thập ý kiến của các chuyên gia về các nội dung liên quan đến đề tài. Ý kiến của chuyên gia, nhà quản lý giáo dục là những đánh giá, nhận định sâu sắc, có giá trị thực tiễn, góp phần quan trọng cho việc đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp của đề tài.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Về lý luận, Luận án xây dựng khái niệm đăng ký quyền sử dụng đất, đặc điểm, nội dung và vai trò của đăng ký quyền sử dụng đất.

Luận án bổ sung, hoàn thiện khái niệm đăng ký quyền sử dụng đất; làm rõ thêm đặc điểm, vai trò và nội dung của đăng ký quyền sử dụng đất.

Chỉ rõ những yếu tố tác động, ảnh hưởng đến đăng ký quyền sử dụng đất.

Về thực tiễn, Luận án đã tập trung mô tả, đánh giá thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất ở Việt Nam. Phát hiện những hạn chế, bất cập của đăng ký

quyền sử dụng đất, pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất, tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất. Chỉ ra những khó khăn, vướng mắc và bất cập của đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay. Tìm ra những nguyên nhân và đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất, cụ thể là việc hoàn thiện lý luận, xây dựng và hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay; hoàn thiện tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất; Tăng cường vai trò, trách nhiệm và nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, viên chức thực hiện công tác đăng ký quyền sử dụng đất; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất.

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án

- Luận án góp phần làm sáng tỏ cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay.

- Kết quả nghiên cứu của luận án có thể dùng làm tài liệu tham khảo hữu ích cho các cơ quan, tổ chức trong quá trình sửa đổi, bổ sung và ban hành các văn bản pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất; là tài liệu tham khảo cần thiết phục vụ cho việc nghiên cứu khoa học, giảng dạy và học tập tại các cơ sở đào tạo về quản lý nhà nước về đất đai, về pháp luật đất đai. Là tài liệu tham khảo bổ ích cho công chức và viên chức ngành tài nguyên và môi trường, kể cả công chức lãnh đạo làm công tác quản lý nhà nước về đất đai để vận dụng trên thực tế việc quản lý hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất.

7. Cơ cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, luận án có kết cấu gồm 4 chương:

Chương 1. *Tổng quan tình hình nghiên cứu của đề tài*

Chương 2. *Những vấn đề lý luận về đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay*

Chương 3. *Thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay*

Chương 4. *Quan điểm và các giải pháp hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay*

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CỦA ĐỀ TÀI

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước

Ở Việt Nam cũng như trên thế giới đăng ký quyền sử dụng đất được xem là một trong những nhiệm vụ của quản lý nhà nước về đất đai hay thủ tục hành chính về đất đai. Hiện nay, trong nước và nước ngoài đã có một số công trình nghiên cứu về quản lý nhà nước về đất đai; thủ tục hành chính về đất đai; đăng ký quyền sử dụng đất đã được công bố như:

1.1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu quản lý nhà nước về đất đai

“Quản lý Nhà nước về đất đai thực trạng và giải pháp”, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội của Nguyễn Thị Dung, năm 1998. Luận văn đã nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn và thực trạng quản lý nhà nước về đất đai. Luận văn cũng đã nghiên cứu khái quát về những vấn đề quản lý nhà nước về đất đai gồm có các vấn đề quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất; sử dụng đất; tranh chấp về đất đai. Đặc biệt luận văn cũng đã dành một phần nghiên cứu về đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, lập hồ sơ địa chính. Tuy mới chỉ là những nghiên cứu khái quát về vấn đề đăng ký quyền sử dụng đất, nhưng luận án đã cung cấp cho người đọc một cái nhìn khái quát về vấn đề đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được quy định trong Luật Đất đai 1993, làm tiền đề nghiên cứu vấn đề này trong thời kỳ tiếp theo.

“So sánh điểm tương đồng và khác biệt về quản lý và sử dụng đất đai giữa Trung Quốc và Việt Nam theo pháp luật hiện hành”, Khóa luận tốt nghiệp, Trường Đại học Luật Hà Nội của Trương Ngọc Bích, năm 2006. Khóa luận đã nghiên cứu một cách tổng quan về Trung Quốc – Hệ thống pháp luật của Trung Quốc. Khóa luận cũng đã so sánh những điểm tương đồng và

khác biệt về chế độ quản lý và sử dụng đất đai theo pháp luật Trung Quốc và Việt Nam. Và cuối cùng là bài học kinh nghiệm rút ra từ việc nghiên cứu pháp luật đất đai Trung Quốc đối với công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai của Việt Nam.

“Quản lý, sử dụng hiệu quả đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới ở các tỉnh Tây Nguyên” của PGS.TS Vũ Văn Phúc, năm 2014. Cuốn sách đã nghiên cứu những tư tưởng, quan điểm của Đảng ta cũng như chính sách, pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai của Nhà nước ta, đồng thời nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước về quản lý đất đai và đền bù khi thu hồi đất. Tiếp theo, cuốn sách đã giới thiệu về thực trạng quản lý và sử dụng đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới ở Tây Nguyên, đưa ra những bất cập, thách thức mới. Cuối cùng, cuốn sách đề xuất các giải pháp và kiến nghị nhằm hoàn thiện chính sách, pháp luật về đất đai nói chung. Qua tìm hiểu về *“Quản lý, sử dụng hiệu quả đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới ở các tỉnh Tây Nguyên”* đã giúp chúng ta tìm hiểu sâu hơn về thực trạng quản lý và sử dụng đất đai ở Tây Nguyên.

1.1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu về thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất

“Nghiên cứu, đánh giá hiện trạng và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ - Bộ Tài nguyên và Môi trường do Đinh Việt Anh làm chủ nhiệm năm 2008. Đề tài đã nghiên cứu những vấn đề sau: Thứ nhất, tổng quan về mô hình văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất ở Việt Nam- Mô hình hoạt động của tổ chức đăng ký đất đai ở một số nước trong khu vực và trên thế giới. Thứ hai, thực trạng hoạt động của hệ thống văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc một số tỉnh điều tra. Thứ ba, quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Đề tài nghiên cứu đã đưa ra khái niệm đăng ký quyền sử dụng

đất, nêu một cách khái quát quy định pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất; nêu chức năng nhiệm vụ của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; tình hình thành lập văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất tính đến năm 2007. Tiếp đến, tập thể tác giả cũng đã nghiên cứu hoạt động của các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Qua khảo sát thực tế đã đưa ra các số liệu kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tính đến năm 2007, bước đầu đã đưa ra những nhận định về nguyên nhân của các kết quả đã đạt được. Thực trạng hoạt động của hệ thống văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, qua khảo sát thực trạng hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất tại 7 tỉnh về việc thành lập, nhân lực, cơ cấu tổ chức. Đề tài đã đánh giá những ưu điểm, hạn chế của mô hình tổ chức và hoạt động của văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất hiện tại. Thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất, đánh giá thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất.

“Hệ thống đăng ký đất đai – Nghiên cứu so sánh pháp luật đất đai Việt Nam và Thụy Điển”, Luận án tiến sỹ luật học, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh của Đặng Anh Quân, năm 2011. Luận án đã đưa ra những yêu cầu của hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam đến thời điểm 2011, những nghiên cứu so sánh với hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển.

“Hoàn thiện các quy định của pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong bối cảnh phải xử lý vướng mắc hiện nay về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”, Khóa luận tốt nghiệp, Trường Đại học Luật Hà Nội của - Nguyễn Đình Trung, năm 2008. Khóa luận đã nghiên cứu bước đầu về Tổng quan về Tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với từng loại đất tính đến thời điểm 2007; Một số vướng mắc khó khăn và những tồn tại về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đồng thời nêu lên những giải pháp để giải quyết.

“Các vấn đề pháp lý về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất – Nghiên cứu cụ thể trên địa bàn thành phố Hà Nội”, Khóa luận tốt nghiệp,

Trường Đại học Luật Hà Nội của Nguyễn Quang Ngọc, năm 2004. Khóa luận đã bước đầu đưa ra những nghiên cứu sơ thảo về vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và những số liệu về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng các loại đất trên địa bàn Hà Nội thời điểm 2002.

“Đăng ký bất động sản – Thực tiễn và phương hướng hoàn thiện”, Luận văn thạc sỹ, Cao học Việt Pháp khóa I, giai đoạn 1998 – 2001 của Phạm Thị Kim Hiền, năm 2001. Luận văn đã nghiên cứu những vấn đề về đăng ký bất động sản, nghiên cứu lược sử về đăng ký bất động sản từ sau năm 1945, nêu những nguyên nhân dẫn đến việc đăng ký, cấp giấy chứng nhận đất chậm trễ và tác giả cũng đưa ra giải pháp để giải quyết những vướng mắc phát sinh.

“Một số vấn đề về đăng ký bất động sản trong luật dân sự - Thực trạng và phương hướng hoàn thiện”, Luận văn Thạc sỹ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội của Đặng Trường Sơn, năm 2008. Tác giả đã đưa ra khái niệm đăng ký bất động sản, tiếp theo là quan điểm về những hạn chế của đăng ký bất động sản ở Việt Nam.

1.1.3. Tổng quan tình hình nghiên cứu về lịch sử đăng ký quyền sử dụng đất

“Vấn đề ruộng đất ở Việt Nam” của - Lâm Quang Huyền, xuất bản năm 2007. Cuốn sách gồm 3 phần: 1. Phần mở đầu nêu một số vấn đề chung mối quan hệ giữa ruộng đất với nông nghiệp và nông dân; C.Mác, Ph.Ăngghen, V.I.Lênin và Hồ Chí Minh bàn về vấn đề ruộng đất; giải quyết vấn đề ruộng đất trên thế giới. 2. Phần thứ hai giới thiệu cách mạng ruộng đất ở Việt Nam. Phần thứ ba những chính sách sử dụng tốt ruộng đất phục vụ công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước.

“Chế độ ruộng đất ở Việt Nam Thế kỷ XI-XVIII” của Trương Hữu Quýnh, xuất bản năm 1982. Cuốn sách gồm 2 tập. Tập I Chế độ ruộng đất Việt Nam thế kỷ XI-XV - lịch sử chế độ ruộng đất ở nước ta từ đầu thế kỷ XI đến thế kỷ XVIII, qua việc phân tích đánh giá chế độ sở hữu ruộng đất tác giả

đã đưa ra những nhận xét, đánh giá về chế độ sở hữu ruộng đất ở Việt Nam. Qua nghiên cứu về chế độ ruộng đất ở Việt Nam cũng đã giúp cho chúng ta có cái nhìn toàn cảnh chế độ sở hữu ruộng đất ở Việt Nam, qua đó chúng ta cũng đã tìm hiểu nghiên cứu về vấn đề đăng ký, đo đạc đất đai đã hình thành và phát triển như thế nào trong lịch sử.

“*Quản lý đất đai ở Việt Nam (1945-2010)*” của TS Nguyễn Đình Bồng, năm 2012 đã nghiên cứu về quản lý đất đai ở Việt Nam từ thời phong kiến, Pháp thuộc, trong kháng chiến chống Pháp, nghiên cứu quản lý đất đai ở Việt Nam trong giai đoạn từ 1945 đến năm 2010. Công trình đã nghiên cứu quản lý đất đai ở Việt Nam thời phong kiến và Pháp thuộc mặc dù chỉ chiếm một dung lượng nhỏ nhưng đã đưa ra những kết luận có giá trị như: trong hơn 50 năm tồn tại và phát triển của Triều Nguyễn đã lập địa bạ các làng xã trên phạm vi cả nước lần đầu tiên vào năm 1803 và hoàn thành vào năm 1805 ở Bắc Kỳ. Trung Kỳ được lập vào năm 1810. Trung Kỳ và Bắc Kỳ được lập vào các năm 1831-1833 và Nam Kỳ năm 1836. Tác giả đã nghiên cứu vấn đề quản lý đất đai của các giai đoạn từ 1945 đến 2010, từ đó làm rõ quy định của hệ thống pháp luật; thực trạng sử dụng đất; thực trạng Bộ máy quản lý nhà nước về đất đai, nguồn nhân lực và có những đánh giá, nhận xét về quản lý nhà nước đối với đất đai trong từng giai đoạn; đánh giá những thành công, đưa ra những hạn chế trong quản lý đất đai; đồng thời cũng đưa ra định hướng sử dụng đất trong thời gian tới. Công trình còn nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước và khả năng áp dụng cho Việt Nam.

1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu ngoài nước

Hệ thống đăng ký đất đai của các nước trên thế giới phát triển rất sớm và hầu như đều có chung một tên gọi là Hệ thống đăng ký đất đai và bất động sản. Hệ thống đăng ký đất đai ở Úc: khái niệm Hệ thống đăng ký đất đai có từ rất sớm. Robert Richard Torren là người đầu tiên đưa ra khái niệm hệ thống đăng ký đất đai sau đó gọi là Hệ thống Torrens sau này đã được áp dụng ở

nhiều nước trên thế giới như Ai Len, Anh, New Zealand. Hệ thống đăng ký đất đai ở Anh: Hệ thống đăng ký đất đai ở Anh là hệ thống đăng ký bất động sản. Tổ chức gồm có Văn phòng Đăng ký đất đai chính đặt tại Luân Đôn và 14 Văn phòng khác phân theo khu vực. Hiện nay Hệ thống đăng ký đất đai của Anh đã được thực hiện toàn bộ trên hệ thống đăng ký tự động trên máy tính. Các công trình nghiên cứu về Hệ thống đăng ký đất đai của nước ngoài không nhiều, cụ thể:

1.2.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu quản lý nhà nước về đất đai ở nước ngoài

Tổng cục đất đai, *Báo cáo chuyên đề nghiên cứu: Quyền của người nước ngoài đối với đất đai ở một số nước trên thế giới*. Báo cáo giới thiệu những nội dung sau: - Nghiên cứu pháp luật của một số nước trên thế giới quy định về quyền của người nước ngoài đối với đất đai của nước mình. - Nội dung cam kết liên quan đến sử dụng đất của Việt Nam trong Nghị định thư gia nhập WTO. - Những quy định của Việt Nam về quyền sử dụng đất của người nước ngoài.

Báo cáo chuyên đề: Quyền của người nước ngoài đối với đất đai ở một số nước trên thế giới của Tổng Cục đất đai. Trên cơ sở nghiên cứu luật một số nước trên thế giới báo cáo đã đưa ra một số ý kiến khái quát về quyền của người nước ngoài đối với đất đai của luật pháp một số nước trên thế giới từ đó rút ra những bài học của Việt Nam.

1.2.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu thực hiện đăng ký đất đai ở nước ngoài

Andrash Ossko, *Ưu điểm của hệ thống đăng ký đất đai thống nhất*, (của Phó giám đốc Văn phòng Đăng ký đất đai Budapest (Hunggary), bài nghiên cứu đã nghiên cứu khái niệm hệ thống đăng ký đất đai, về hệ thống đăng ký đất đai của các nước trên thế giới của các tác giả khác nhau. Hungary là một nước Đông Âu có hệ thống đăng ký đất đai có nhiều đặc điểm của các nước

châu Âu phát triển, hệ thống đăng ký đất đai đã hình thành từ thế kỷ 19 dưới hình thức đăng ký bằng tay, hiện nay mặc dù vẫn tồn tại hai hệ thống đăng ký đất đai theo kiểu truyền thống và hiện đại, nhưng quan điểm của hệ thống đăng ký đất đai đồng bộ như sau: gồm có mục đích của hệ thống đăng ký đất đai thống nhất. Nội dung của hệ thống đăng ký đất đai thống nhất (phải nhanh gọn, chính xác; gồm 3 nội dung đăng ký về tài sản; nội dung người đăng ký đất đai phải đăng ký). Ý nghĩa của hệ thống đăng ký đất đai đồng bộ ở Hungary.

Cheremshinsky -Укргеодезкартография –Kiev, *Nghiên cứu kinh nghiệm của nước ngoài về phát triển hệ thống đăng ký đất đai*. Nội dung công trình nghiên cứu gồm những phần sau: Lời giới thiệu; Đất đai và bất động sản; Đất đai và thị trường đất đai; Địa điểm và đăng ký bất động sản; Hệ thống đăng ký; Quy định chung của hệ thống đăng ký; Miêu tả tóm tắt một vài hệ thống địa chính hiện đại; Một vài số liệu thống kê liên quan đến hệ thống đăng ký. Từ đó đưa ra quan điểm về lợi ích của hệ thống đăng ký đất đai.

An overview about immovable property law and Japanese Law on registration of immovable property (Prof. Matsumoto Tsuneo-Hitobashi University, 2007), Bài nghiên cứu đã phân tích các quy định và nguyên tắc hoạt động của Hệ thống đăng ký bất động sản của Nhật Bản. Qua công trình nghiên cứu chúng ta đã hiểu đăng ký bất động sản của Nhật Bản được thực hiện theo nguyên tắc đăng ký thông báo đối với các quyền liên quan và có giá trị đối kháng với bên thứ ba.

Registraion of immovable properties in France – Experience for Vietnam (Mr. Olivier Goussard, Notary, 2008), Bài nghiên cứu đã giới thiệu khái quát về hệ thống đăng ký bất động sản của Pháp và mối quan hệ giữa cơ quan đăng ký bất động sản và tổ chức công chứng ở Pháp. Bài nghiên cứu cũng đánh giá vị trí của hệ thống công chứng ở Pháp trong mối quan hệ giữa cơ quan đăng ký, cơ quan địa chính và cơ quan công chứng. Cơ quan đăng ký

bất động sản của Pháp trực thuộc sự quản lý của Bộ Tài chính.

Registration of real estates, Doing Business in 2006: Creating Jobs, Publication by IFC-World Bank . Bài nghiên cứu phân tích về vấn đề cải cách của một số nước trong lĩnh vực bất động sản qua các hoạt động: xây dựng quy trình đăng ký bất động sản; đơn giản hóa thủ tục thuế và lệ phí; bỏ các thủ tục công chức trong đăng ký bất động sản. Bài nghiên cứu cho rằng đăng ký bất động sản phức tạp, phiền hà sẽ là cơ hội cho việc xác lập hoạt động đăng ký bất động sản một cách phi chính thức.

李昊, *不動產登記程序的制度建構*.

(北京大學出版社, 2005年9月).

Xây dựng kiện toàn hệ thống các trình tự đăng kí bất động sản của Lý Ngô

Cuốn sách đã nêu lên các lý thuyết, pháp luật cơ bản ở Đức, Nhật Bản, Trung Quốc về đăng ký bất động sản. Cuốn sách tiến hành nghiên cứu chi tiết, tổng thể các định nghĩa về đăng ký bất động sản, chế độ đăng ký, việc đăng ký bất động sản, đăng ký đất đai. Trong đó nêu sự ra đời của hệ thống đăng ký bất động sản. Cuốn sách đã kết hợp với quy định pháp luật của Trung Quốc và quốc tế, các dự thảo pháp luật và luật sở hữu tài sản để phân tích chi tiết các trình tự đăng ký bất động sản. Đồng thời cũng đã phân tích so sánh các thủ tục đăng ký bất động sản, các nội dung và loại hình đăng ký bất động sản trên cơ sở lý thuyết và thực tế. Đây là lần đầu một công trình nghiên cứu Trung Quốc nghiên cứu tỉ mỉ, hệ thống về các trình tự đăng ký như là việc hủy bỏ việc đăng ký, xóa đăng ký, trả lời đăng ký, hạn chế đăng ký, đăng ký bất động sản qua máy tính, điện tử đều được xem xét, nghiên cứu khá chi tiết. Cuối cùng, điều quan trọng nhất của cuốn sách là một đề nghị dự thảo luật pháp luật đăng ký bất động sản Trung Quốc.

钟太洋; 农村集体土地登记探讨; 南京农业大学; 2002年

Điều tra đăng kí đất đai tập thể nông thôn của Chung Thái Dương, Đại học nông nghiệp Nam Kinh, năm 2002.

Luận văn có 94 trang. Nghiên cứu về việc điều tra đăng ký đất tập thể ở nông thôn Trung Quốc. Luận văn gồm 7 chương. Chương I là Khái luận của luận văn nội dung nói lên ý nghĩa và mục đích đồng thời cũng nêu các nội dung và phương pháp của việc nghiên cứu điều tra đăng ký đất tập thể ở nông thôn. Chương II là các cơ sở lý luận của việc đăng ký đất đai. Chương III các thể hệ phân tích quyền lợi việc đăng ký đất đai tập thể ở nông thôn Trung Quốc. Chương IV: Đăng ký quyền sở hữu đất tập thể ở nông thôn. Chương V: Sử dụng quyền đăng ký đất đai tập thể ở nông thôn. Chương VI: Bàn về quyền lợi và trách nhiệm việc đăng ký đất đai tập thể ở nông thôn. Chương VII: Các vấn đề và phương pháp trong việc đăng ký đất đai tập thể ở nông thôn Trung Quốc.

赵芳; 我国土地登记制度研究; 南京农业大学; 2004年

Luận văn *Nghiên cứu chế độ đăng ký đất đai nước ta (Trung Quốc)* của Siêu Phương, Đại học nông nghiệp Nam kinh, 2004.

Luận văn có tổng 74 trang. Nội dung chính của luận văn nói lên tầm quan trọng của việc đăng ký đất đai trong việc quản lý đất đai ở Trung Quốc, nhờ việc đăng ký đất đai mà công việc quản lý đất đai và hộ khẩu trở nên dễ dàng hơn; đồng thời cũng đi sâu nghiên cứu về chế độ đăng ký đất đai. Luận văn dựa trên cơ sở lý luận là quyền sở hữu tài sản và các quy định pháp luật của Trung Quốc để nghiên cứu về thực trạng chế độ đăng ký đất đai trong thời kỳ hiện đại. Luận văn gồm 6 chương, trong đó chương I là thảo luận về các vấn đề xây dựng chế độ đăng ký đất đai ở Trung Quốc. Chương II là khái thuật về chế độ đăng ký đất đai. Chương III là xem xét chế độ đăng ký đất của Trung Quốc. Chương IV là các quyền lợi đăng ký khác. Chương V là các quyền lợi, trách nhiệm và cách sắp đặt của các cơ quan đăng ký đất đai.

Chương VI là nghiên cứu về hoàn thiện trình tự đăng ký đất đai ở Trung Quốc.

潘世炳; 中国城市国有土地产权研究; 华中农业大学; 2005年

Nghiên cứu bất động sản nhà nước ở thành thị Trung Quốc của Phan Thế Bình, Đại học nông nghiệp Hoa Trung, năm 2005.

Luận án có 229 trang, nội dung nghiên cứu về cơ sở và phương pháp luận trong việc sở hữu bất động sản thuộc sở hữu nhà nước ở thành thị Trung Quốc thời kỳ hiện đại. Luận án cũng nghiên cứu về thực trạng của bất động sản thuộc sở hữu nhà nước ở các thành thị Trung Quốc. Luận án có 6 chương, nội dung cụ thể từng chương bao gồm như sau. Chương I là dẫn luận của luận án nói về bối cảnh nghiên cứu về quyền sở hữu bất động sản nhà nước ở thành thị Trung Quốc, ngoài ra chương này cũng nói lên mục đích nghiên cứu, giới thiệu về các phương pháp tiến hành nghiên cứu, điểm mới của luận án. Chương II: Thực trạng và vấn đề sở hữu bất động sản nhà nước ở thành thị Trung Quốc. Chương III: Các phương pháp lý luận và phân tích mới từ kinh tế học trong việc nghiên cứu bất động sản nhà nước ở thành thị. Chương IV: Nghiên cứu định tính trong việc nghiên cứu bất động sản nhà nước ở thành thị. Chương V: Nghiên cứu định lượng trong việc nghiên cứu bất động sản nhà nước ở thành thị. Chương VI: Nghiên cứu thẩm quyền phân cấp quản lý hình thức quản lý mới trong quản lý bất động sản nhà nước ở thành thị Trung Quốc.

王旭军; 不动产登记司法审查标准研究; 中国政法大学; 2009年

Nghiên cứu tiêu chuẩn cán bộ địa chính đăng ký bất động sản của Vương Húc Quân, Đại học Chính trị và pháp luật Trung Quốc, năm 2009.

Luận án có 185 trang chia làm 4 chương, nội dung của các chương cụ thể như sau. Chương I nghiên cứu về: cơ sở lý luận về tiêu chuẩn thẩm tra tư pháp đăng ký bất động sản, so sánh về các kinh nghiệm tiêu chuẩn cán bộ địa

chính của Trung Quốc với các nước Mỹ, Anh, Đức, Pháp và khái thuật về tiêu chuẩn cán bộ địa chính của một số nước khác. Chương II bàn về các vấn đề khái niệm, lý luận và thành quả mới tiêu chuẩn cán bộ địa chính đăng ký bất động sản. Chương III là: Phương pháp luận tiêu chuẩn cán bộ địa chính, chương này cũng có nói về quyền sở hữu tài sản quy định theo luật pháp Trung Quốc. Chương IV nghiên cứu ứng dụng và hiệu quả của việc phân tích quyền sở hữu tài sản trong việc xác lập tiêu chuẩn cán bộ địa chính.

“Nghiên cứu, đánh giá hiện trạng và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ - Bộ Tài nguyên và Môi trường do Đinh Việt Anh làm chủ nhiệm năm 2008. Đề tài đã nghiên cứu những vấn đề sau: Thứ nhất, tổng quan về mô hình văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất ở Việt Nam- Mô hình hoạt động của tổ chức đăng ký đất đai ở một số nước trong khu vực và trên thế giới. Thứ hai, thực trạng hoạt động của hệ thống văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc một số tỉnh điều tra. Thứ ba, quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Đề tài nghiên cứu mô hình đăng ký đất đai của một số nước trên thế giới như Vương quốc Anh, Thụy Điển, Australia và cuối cùng là những kinh nghiệm áp dụng vào Việt Nam.

1.3. Đánh giá khái quát những vấn đề đã được nghiên cứu

1.3.1. Về cách tiếp cận

Các công trình nghiên cứu nêu trên đã đặt và luận giải những cách tiếp cận khác nhau về đăng ký quyền sử dụng đất và những vấn đề có liên quan, cụ thể là: cách tiếp cận đa ngành, cách tiếp cận liên ngành và các cách tiếp cận khác. Những cách tiếp cận đó ngày càng làm nhận thức sâu sắc phương diện nhận thức về đăng ký quyền sử dụng đất và từ đó tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất trên thực tế một cách có hiệu quả hơn. Nhưng những

cách tiếp cận nói trên phần lớn chỉ được đặt và phân tích trên từng khía cạnh chưa đặt chúng trong một tổng thể thống nhất để luận giải.

1.3.2. Về lý luận

Như đã trình bày ở trên, những công trình, bài nghiên cứu trong và ngoài nước đã nghiên cứu về những vấn đề về quản lý nhà nước về đất đai cụ thể như sau:

- Trong thời kỳ đổi mới, xây dựng nhà nước pháp quyền, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, vấn đề quản lý nhà nước và đất đai nói chung và thủ tục hành chính trong quản lý nhà nước và đất đai nói riêng, đặc biệt là vấn đề Đăng ký quyền sử dụng đất đã trở thành một vấn đề được đặc biệt quan tâm.

- Những công trình nghiên cứu trong nước đã nghiên cứu về các cơ quan đăng ký quyền sử dụng đất mà cụ thể là nghiên cứu về Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Các công trình nghiên cứu đã hệ thống hóa quá trình phát triển của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và cũng đã có những khảo sát về Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất ở một số địa phương từ đó rút ra những đánh giá bước đầu về hệ thống các Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất trên cả nước.

- Những công trình, đề tài nghiên cứu, bài nghiên cứu đã nghiên cứu về những vấn đề về quản lý nhà nước về đất đai, các thủ tục hành chính trong quản lý Nhà nước về đất đai, nghiên cứu về vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nói chung và vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với một số loại đất nói riêng, nghiên cứu về những vấn đề thế chấp, thừa kế quyền sử dụng đất... đăng ký quyền sử dụng đất cũng được nghiên cứu lồng ghép trong những đề tài nghiên cứu trên. Bên cạnh đó, luận án tiến sỹ của Đặng Anh Quân cũng đã nghiên cứu và so sánh hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam và Thụy Điển.

- Những công trình bài nghiên cứu ở nước ngoài đã nghiên cứu về hệ thống đăng ký đất đai, đăng ký bất động sản của các nước trên thế giới (như

Úc, Anh, Thụy Điển, ...), nghiên cứu kinh nghiệm đăng ký đất đai của nước ngoài để áp dụng, nghiên cứu lợi ích của hệ thống đăng ký đất đai.

- Những công trình, bài nghiên cứu trong và ngoài nước đã nghiên cứu lồng ghép vấn đề đăng ký quyền sử dụng đất trong các nội dung nghiên cứu của đề tài. Những vấn đề lý luận về đăng ký quyền sử dụng đất cũng đã được nghiên cứu. Nhưng các công trình nghiên cứu chưa có cái nhìn tổng thể về pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất và cũng chưa đưa ra được những kiến nghị tổng thể về mặt lý luận và thực tiễn về pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất với từng nội dung cụ thể của đăng ký quyền sử dụng đất.

1.3.3. Về thực tiễn

Các công trình nghiên cứu nêu trên đã đánh giá khái quát nhất đăng ký quyền sử dụng đất từ trước năm 2011 trên các phương diện: đối tượng đăng ký quyền sử dụng đất; nội dung đăng ký quyền sử dụng đất; hình thức đăng ký quyền sử dụng đất. Những đánh giá trên các phương diện đó phản ánh thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất ở nước ta trong thời gian vừa qua và làm cơ sở thực tiễn của đăng ký quyền sử dụng đất chưa được đánh giá. Đó là mục đích đã đạt được trên thực tế của đăng ký quyền sử dụng đất; vai trò thực tế của đăng ký quyền sử dụng đất; thực trạng đội ngũ cán bộ, viên chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất; các hình thức đăng ký quyền sử dụng đất; thực trạng mối quan hệ giữa nghiên cứu đăng ký quyền sử dụng đất ở nước ta và những vấn đề khác.

1.3.4. Về đổi mới

Những công trình nghiên cứu nêu trên về tổng thể đã đưa ra một số quan điểm và giải pháp nâng cao chất lượng đăng ký quyền sử dụng đất, đặc biệt là các giải pháp hoàn thiện nâng cao chất lượng thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất sẽ được luận án tiếp tục làm sâu sắc thêm. Nhưng nhìn chung các quan điểm và các giải pháp đưa ra chưa hệ thống, tổng thể toàn diện, chưa hình thành trên quan điểm tổng thể về đăng ký quyền sử dụng đất ở nước ta

hiện nay. Luận án này góp phần xây dựng quan điểm tổng thể đó về đăng ký quyền sử dụng đất.

1.4. Những vấn đề đặt ra cần được tiếp tục nghiên cứu

Xuất phát từ tình hình nghiên cứu những vấn đề lý luận về đăng ký quyền sử dụng đất đã được phân tích ở trên; thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất ở nước ta; mục đích và nhiệm vụ mà luận án dự định, đặt ra và thực hiện, luận án tiếp tục nghiên cứu những vấn đề sau đây:

1.4.1. Tiếp tục nghiên cứu và luận giải cách tiếp cận đa ngành, liên ngành, đa cấp độ về đăng ký quyền sử dụng đất để thấy được vai trò của đăng ký quyền sử dụng đất đối với sự phát triển của xã hội.

1.4.2. Tiếp tục nghiên cứu và luận giải một cách toàn diện và sâu sắc, hệ thống những vấn đề lý luận về đăng ký quyền sử dụng đất để góp phần xây dựng quan điểm lý luận tổng thể về đăng ký quyền sử dụng đất ở nước ta. Cụ thể làm sáng tỏ một cách sâu sắc hơn, toàn diện hơn, hoàn chỉnh hơn, có hệ thống hơn các thành tố đăng ký quyền sử dụng đất, bao gồm: quan niệm, vai trò, đặc điểm, nội dung, đối tượng, phương pháp và các yếu tố tác động đến đăng ký quyền sử dụng đất.

1.4.3. Tiếp tục nghiên cứu, phân tích, đánh giá thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất trong giai đoạn hiện nay, nhất là từ khi thực hiện Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

1.4.4. Tiếp tục nghiên cứu để đưa ra và luận giải các quan điểm và giải pháp tổng thể, toàn diện, hệ thống và khả thi để tăng cường hiệu quả đăng ký quyền sử dụng đất trên thực tế.

Những vấn đề nêu trên chính là những câu hỏi lớn mà luận án đặt ra để nghiên cứu và trả lời. Cụ thể là:

- Tiếp cận đa ngành, liên ngành, đa phương diện, đa cấp độ tiếp cận đăng ký quyền sử dụng đất được hiểu như thế nào? Gồm những vấn đề nào?
- Quan điểm lý luận tổng thể về đăng ký quyền sử dụng đất được hiểu

như thế nào? Gồm những thành tố nào?

- Đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay đang ở trạng thái cụ thể như thế nào?

- Đăng ký quyền sử dụng đất ở nước ta hiện nay cần phải được tăng cường thực hiện như thế nào? Cụ thể là: vì sao phải tăng cường thực hiện? Tăng cường thực hiện cần phải dựa vào những quan điểm nào? Các giải pháp tăng cường thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất như thế nào?

Các giả thuyết nghiên cứu của luận án:

- Đăng ký quyền sử dụng đất ở nước ta chưa áp dụng triệt để các phương pháp đa ngành, liên ngành, đa cấp độ.

- Quan điểm lý luận tổng thể về đăng ký quyền sử dụng đất chưa rõ; các thành tố của đăng ký quyền sử dụng đất chưa được phân tích trong mối quan hệ chỉnh thể hệ thống.

- Thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất hiện nay chưa đáp ứng nhu cầu và đòi hỏi của xã hội.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Đăng ký quyền sử dụng đất là một nội dung mang tính đặc thù của quản lý nhà nước về đất đai. Trong bối cảnh của nền kinh tế thị trường, khi đất đai đã trở thành một loại hàng hóa đặc biệt, đăng ký quyền sử dụng đất ngày càng có vai trò quan trọng hơn. Đăng ký quyền sử dụng đất là một biện pháp để Nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai, bên cạnh đó đăng ký quyền sử dụng đất còn góp phần giúp Nhà nước thực hiện tốt công tác quy hoạch, giao đất, cho thuê đất và giải quyết tranh chấp về đất đai. Mặt khác, đăng ký quyền sử dụng đất thiết lập mối quan hệ pháp lý giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Đăng ký quyền sử dụng đất cũng là công cụ hữu hiệu để Nhà nước bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất khi có những vấn đề liên quan xảy ra như tranh chấp, thu hồi đất.

Điểm qua các công trình nghiên cứu ở trong và ngoài nước có thể nhận thấy, công tác đăng ký quyền sử dụng đất ở trên thế giới được hình thành từ khá sớm, được tổ chức thành hệ thống chặt chẽ và thể hiện rõ nguyên tắc cơ bản là đăng ký bất động sản, có vai trò quan trọng trong quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế, đảm bảo tính pháp lý cho các khoản vay, thế chấp, là nguồn thu của Chính phủ. Đồng thời, là cơ sở để hoạch định chính sách sử dụng đất, chính sách bảo vệ môi trường và định hướng quy hoạch phát triển của các quốc gia. Qua các công trình nghiên cứu có thể thấy đăng ký đất đai trên thế giới có: đăng ký văn tự và đăng ký quyền. Trong hệ thống đăng ký văn tự giao dịch, quyền bất động sản và đất đai được xác định theo thỏa thuận giao dịch giữa các bên. Nội dung cơ bản của văn tự giao dịch được đăng nhập vào hồ sơ đăng ký tại các cơ quan đăng ký đất đai. Đăng ký quyền trong đó các thông tin chi tiết về bất động sản và các quyền gắn với bất động sản đó được đăng ký vào hồ sơ đăng ký. Quyền bất động sản đã được đăng ký được Nhà nước đảm bảo. Tất cả các thông tin về quyền bất động sản phải được đăng ký đầy đủ, chính xác vào hồ sơ địa chính và bản đăng ký hiện thời thay thế cho tất cả các thông tin trước đó. Hệ thống Toren's là tên gọi của hệ thống đăng ký quyền do Robert Toren's khởi xướng, điểm nổi bật của Hệ thống Toren's là sự đồng nhất giữa giấy chứng nhận quyền với bản ghi đăng ký.

Từ nghiên cứu mô hình đăng ký đất đai của một số nước trên thế giới đã rút ra những bài học kinh nghiệm áp dụng vào Việt Nam: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất là cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai; là cầu nối trực tiếp giữa người sử dụng đất với các cơ quan quản lý đất đai. Ngoài nhiệm vụ cập nhật, cung cấp thông tin về đất đai và các nhiệm vụ tác nghiệp cụ thể còn có nhiệm vụ tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Hoạt động của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất phải được tách bạch giữa dịch vụ công và hành chính công; hoạt động đăng ký quyền sử

dụng đất phải hướng tới đảm bảo mục tiêu giải quyết mối quan hệ đất đai trong mối quan hệ kinh tế xã hội; hệ thống đăng ký đất đai phải hoàn chỉnh, thuận tiện và an toàn

Ở Việt Nam, đăng ký quyền sử dụng đất ngày càng được coi trọng, một trong những công cụ để nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý đất đai. Đã có những công trình nghiên cứu của các chuyên gia trong và ngoài ngành về hệ thống đăng ký đất đai, nghiên cứu về văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, thông tin đăng ký đất đai và những vấn đề xung quanh vấn đề đăng ký đất đai như giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hồ sơ địa chính, thủ tục hành chính về đất đai.

Đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam là một vấn đề mới, chưa có ai nghiên cứu. Trong đó sẽ có cả những vấn đề lý luận về đăng ký quyền sử dụng đất, cũng như thực tiễn đăng ký quyền sử dụng đất. Có một vài công trình nghiên cứu hệ thống đăng ký đất đai tiếp cận dưới góc độ luật kinh tế và so sánh với đăng ký một số nước trên thế giới nhưng mới chỉ dừng lại với những quy định của Luật Đất đai 2003, không có đầy đủ tài liệu cho đến hiện nay.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐĂNG KÝ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

2.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò đăng ký quyền sử dụng đất

2.1.1. Khái niệm đăng ký quyền sử dụng đất

Đăng ký quyền sử dụng đất là một thủ tục hành chính để Nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai. Khi nghiên cứu về khái niệm đăng ký quyền sử dụng đất trước hết chúng ta tìm hiểu khái niệm đăng ký và khái niệm quyền sử dụng đất.

Đăng ký được hiểu như thế nào, theo Từ điển tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ xuất bản năm 2003, “Đăng ký” được hiểu là việc “Ghi vào sổ của cơ quan quản lý để chính thức được công nhận để hưởng quyền lợi hay làm nghĩa vụ” [99]. Thực tế, “đăng ký” có thể được hiểu là công việc của một cơ quan nhà nước hoặc một tổ chức, cá nhân thực hiện việc ghi nhận hay xác nhận về một sự việc hay một tài sản nhằm đảm bảo quyền lợi và nghĩa vụ của người đăng ký, cũng như quyền lợi và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân đứng ra đăng ký.

Quyền sử dụng theo định nghĩa của Luật dân sự là quyền khai thác công dụng và khai thác những lợi ích vật chất của tài sản trong phạm vi pháp luật cho phép để thỏa mãn những nhu cầu về sinh hoạt vật chất hoặc tinh thần cho bản thân mình. Đất đai là một loại tài sản đặc biệt, là tài nguyên đặc biệt của quốc gia – là nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước. Ở Việt Nam quy định “đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu”, Nhà nước không trực tiếp thực hiện quyền “đại diện chủ sở hữu” mà trao quyền đó cho người sử dụng đất. Quyền sử dụng đất là một loại quyền sử dụng đặc biệt, không giống quyền sử dụng đối với các tài sản thông thường

khác như quy định tại Bộ Luật Dân sự. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất bằng các quyết định giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Quyền của người sử dụng đất gồm các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất. Quyền sử dụng đất có thể định nghĩa: *Quyền sử dụng đất là quyền của người sử dụng đất hợp pháp được Nhà nước trao cho bằng các quyết định giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Quyền của người sử dụng đất gồm các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất.*

Khái niệm đăng ký đất đai xuất hiện trên thế giới từ rất sớm, ở Úc Robert Richard Torrens là người đầu tiên đưa ra khái niệm đăng ký đất đai, đầu tiên có tên gọi là Hệ thống đăng ký bằng khoán (năm 1857), sau này đặt tên là hệ thống Torren. Ở Anh gọi là hệ thống đăng ký bất động sản[1, tr.22-tr.25].

Theo UN-ECE [116, tr.2] có hai hệ thống ghi nhận quyền sở hữu đất đai là hệ thống đăng ký đất đai và sổ đăng ký “land book”, nhiều nước còn gọi là địa chính (Cadastre), cả hai hệ thống đều tồn tại phụ thuộc vào lịch sử của mỗi nước.

Đăng ký đất đai theo định nghĩa của UN-ECE [116, tr.2] là quá trình xác lập quyền của chủ sử dụng đất bằng hình thức đăng ký bằng văn bản và đăng ký những hồ sơ khác liên quan với chuyển giao quyền sở hữu đất hoặc dưới hình thức đăng ký quyền sở hữu đất. Đăng ký đất đai cung cấp những thông tin về vị trí thửa đất, ranh giới thửa đất trong bản đồ địa lý và bản đồ địa chính, nguồn gốc của bất động sản đã được đăng ký.

Đăng ký đất đai có vai trò quan trọng đối với Nhà nước. Nếu sự quản lý nhà nước về đất đai tốt sẽ thúc đẩy sự khai thác những lợi ích từ đất đai. Theo UNECE lợi nhuận kinh tế và xã hội cũng xuất phát từ sự quản lý nhà nước về đất đai tốt. Hệ thống đăng ký đất đai tốt sẽ thúc đẩy sự phát triển của thị

trường bất động sản. Nó cũng bảo vệ sự phát triển nền kinh tế và của thị trường thế chấp.

Căn cứ vào đối tượng đăng ký đất đai các nước trên thế giới tồn tại hai hình thức đăng ký đất đai: đăng ký chứng thư và đăng ký chủ quyền.

Đăng ký chứng thư là hình thức đăng ký đất đai mà đối tượng đăng ký chính là các chứng thư về đất đai và bất động sản. Đăng ký chứng thư để chứng minh giao dịch đất đai đã được thực hiện.

Đăng ký quyền sở hữu là hình thức đăng ký đất đai mà đối tượng đăng ký là những thông tin về chủ sở hữu đất đai. Nội dung có thông tin đăng ký gồm những thông tin về nhân thân chủ sở hữu, quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với mảnh đất đã đăng ký.

Đăng ký đất đai theo hình thức đăng ký chứng thư và đăng ký quyền sở hữu có những ưu nhược điểm khác nhau. Đăng ký chứng thư có ưu điểm nhanh gọn, tiện lợi, chi phí thấp. Đăng ký quyền sở hữu có ưu điểm có thông tin về chủ sở hữu được đăng ký một cách rõ ràng và chính xác đảm bảo cho việc xác định nguồn gốc cho các nhà quản lý cũng như những người muốn đầu tư. Hiện nay hệ thống đăng ký đất đai của các nước đã có sự điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với tình hình thực tế cũng như những điều kiện về kinh tế, xã hội và sự phát triển của nước mình.

Sổ đăng ký đất đai ở nhiều nước có hệ thống địa chính cũng là hồ sơ đăng ký đất đai. Địa chính có thể ghi nhận quyền sở hữu, nhưng hơn thế nữa nó thể hiện những mô tả hình học của thửa đất cùng với những tài sản trên đất và với những gì liên quan đến đất (như môi trường, điều kiện kinh tế xã hội).

Trong một vài nước có hệ thống “Địa chính hành pháp”, địa chính được sử dụng như là sổ đăng ký đất đai, mặc dù rất khó nói địa chính là một phần của nhà nước trong khi nhiều hệ thống sổ đăng ký đất đai chỉ chứa đựng chi tiết về thửa đất đã giao dịch. Một vài hệ thống địa chính có chứa đựng những

thông tin liên quan, trong khi các hệ thống khác lại có nhiều thông tin tổng hợp (đăng ký đất đai của Lithuania).

Chìa khóa của hệ thống đăng ký đất đai sơ khai nhất là bản đồ địa chính hoặc bản đồ quy hoạch đất đai. Địa chính được lập quy hoạch phục vụ mục đích định vị vùng đất để cung cấp thông tin về mỗi thửa đất. Nó cũng cung cấp chi tiết về mỗi thửa đất trong sổ đăng ký đất đai (trong những trường hợp này nó có thể gọi là ngành quy hoạch đất đai); hoặc chúng có thể miêu tả tất cả các thửa đất trong phạm vi đưa vào một vùng và đưa danh mục để giúp nhận dạng thửa đất này với các thửa đất khác (chúng có thể gọi là danh mục hoặc bản đồ địa chính). Một vài trường hợp dữ liệu trên danh mục bản đồ là biểu hiện hình học của bản đồ quy hoạch đất đai. Cả hai trường hợp đều cung cấp thông tin quan trọng về vị trí, kích thước, hình thể của thửa đất được đăng ký.

Khi đất đai không đăng ký và có tranh chấp về chủ sở hữu, tòa án địa phương sẽ giải quyết trên cơ sở tập quán và bằng chứng tại địa phương. Khi đất đai đăng ký lần đầu tiên tại cơ quan đăng ký đất đai – sẽ là cơ sở để giải quyết tranh chấp.

Một định nghĩa khác về đăng ký đất đai: đăng ký đất đai là quá trình ghi nhận chính thức quyền của đất thông qua các chứng thư hoặc như các chủ quyền của chủ tài sản. Có nghĩa là có một hồ sơ chính thức (đăng ký đất đai) của các quyền đất đai hoặc của chứng thư xác nhận những thay đổi hợp pháp của một đơn vị đất đai. Nó sẽ đưa ra câu trả lời cho câu hỏi ai và như thế nào? [112]

Cũng theo giáo sư Henssen, địa chính là phương pháp kiểm kê công bố các dữ liệu liên quan đến tài sản trong phạm vi một quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, trên cơ sở các khảo sát về địa giới của đất đai. Tài sản đó đã được xác nhận bằng một hệ thống có thiết kế riêng biệt. Những thông tin cơ bản của thửa đất và tài sản gắn liền với đất được hiển thị trên bản đồ và được lưu

giữ tại cơ quan đăng ký đất đai. Những thông tin lưu giữ về thửa đất và tài sản gắn liền với đất tại cơ quan đăng ký đất đai gồm có: hình giáng, kích thước, vị trí, diện tích, nguồn gốc, kích thước, giá trị quyền hợp pháp liên quan đến thửa đất. Nó đưa ra câu trả lời ở đâu và bao nhiêu?

Đăng ký đất đai và địa chính luôn luôn bổ sung cho nhau, chúng hoạt động trong một quan hệ tương tác. Đăng ký đất đai đặt lên những nguyên tắc trong mối quan hệ đối tượng và quyền, trong khi địa chính đặt trong mối quan hệ giữa quyền và đối tượng. Nói một cách khác: đăng ký đất đai trả lời câu hỏi như là ai và như thế nào, địa chính trả lời cho câu hỏi ở đâu và bao nhiêu. Đăng ký đất đai và địa chính bổ sung cho nhau, nội dung “ghi nhận đất đai” hoặc “ hồ sơ đất” thường được dùng như là hai thành tố không thể tách rời trong một tổng thể [112].

Từ những nghiên cứu trên đây, có thể thấy, trên thế giới tồn tại hai loại ghi nhận những thông tin về đất đai đó là đăng ký đất đai và địa chính. Đăng ký đất đai và địa chính đều là các hoạt động ghi nhận, và lưu giữ những thông tin về đất đai. Hoạt động đăng ký đất đai là hoạt động xác lập, lưu giữ và cung cấp những thông tin về đất đai: những thông tin được đăng ký gồm có những thông tin về chủ sở hữu (họ tên, ngày tháng năm sinh, hộ khẩu thường trú, chứng minh, v.v.), những thông tin về thửa đất được đăng ký (hình dạng, kích thước, vị trí, diện tích) hoạt động đăng ký đất đai được thực hiện do nhu cầu của xã hội, khi có những thay đổi về đất đai. Hoạt động địa chính trong hầu hết các nước chính là hoạt động đăng ký đất đai và lập bản đồ địa chính. Như thế hoạt động địa chính và hoạt động đăng ký đất đai là quá trình xác nhận, lưu trữ và cung cấp những thông tin về đất đai.

Theo pháp luật Việt Nam trước khi ban hành Luật Đất đai năm 2013 “đăng ký đất đai” được gọi là “Đăng ký quyền sử dụng đất”, đến Luật Đất đai năm 2013 đã sử dụng cụm từ “đăng ký đất đai” thay thế cho “đăng ký quyền sử dụng đất” đã dùng trong các văn bản trước đó. Trong Luận án chúng tôi sẽ

sử dụng song song hai thuật ngữ “đăng ký đất đai” và “đăng ký quyền sử dụng đất”. Khi nghiên cứu khái niệm đăng ký quyền sử dụng đất, trước tiên phải nghiên cứu khái niệm thủ tục hành chính, quản lý nhà nước về đất đai.

Thủ tục được hiểu là “Cách thức tiến hành một công việc với nội dung, trình tự nhất định, theo quy định của nhà nước”[106] hoặc là “việc cụ thể phải làm theo một trật tự quy định để tiến hành một công việc có tính chất chính thức” [99, tr.960] hoặc là “cách thức tiến hành một công việc với nội dung, trình tự nhất định, theo quy định của cơ quan nhà nước”[16, tr.1596] hay “Những việc cụ thể phải làm theo một trật tự quy định, để tiến hành một số công việc có tính chất chính thức”[100, tr.1228]¹. Từ những định nghĩa trên về khái niệm “thủ tục” có thể thấy thủ tục gồm hai phần, đó là “cách thức” tiến hành một công việc theo một “trình tự” nhất định, “cách thức hoạt động” đó là quy định việc phải làm những việc gì và không làm những việc gì và theo phương pháp nào? “thủ tục” gồm một loạt các “hoạt động”, “các hoạt động” đó sẽ được thực hiện theo một “trình tự nhất định”. Nên “cách thức hoạt động” và “trình tự” hoạt động có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, không thể tách rời, tạo nên “thủ tục”.

“Thủ tục” là chuỗi các hoạt động diễn ra theo một trình tự nhất định và sẽ được thực hiện bởi các chủ thể khác nhau, với những nội dung và nhằm những mục đích khác nhau. Hoạt động quản lý sẽ đạt được kết quả như thế nào phụ thuộc vào nhiều yếu tố, một trong những yếu tố chi phối kết quả của hoạt động quản lý là thủ tục tiến hành hoạt động quản lý. Thủ tục đóng vai trò quan trọng trong việc điều hành bộ máy nhà nước cũng như bảo đảm quyền và lợi ích của người dân. Các loại hoạt động khác nhau của Nhà nước sẽ có các loại thủ tục tương ứng “tương ứng với ba lĩnh vực hoạt động của Nhà nước là ba nhóm thủ tục: thủ tục lập pháp, thủ tục hành chính và thủ tục tư pháp” [92].

¹ Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Từ điển Bách khoa, 2010, tr.1228.

Về “thủ tục hành chính” có nhiều quan điểm khác nhau. Có quan niệm cho rằng thủ tục hành chính là tổng thể các quy phạm pháp luật xác định các quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia vào các quan hệ xã hội do luật hành chính xác lập nhằm thực hiện các quy phạm vật chất của luật hành chính [91, 29, tr.26]. Theo tinh thần và nội dung của các văn kiện Đảng, các văn bản pháp luật (Nghị quyết của Chính phủ số 38/CP ngày 04/5/1994 về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức, Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010) thì thủ tục hành chính có những nội dung: Số lượng các hoạt động cụ thể cần được thực hiện để tiến hành những hoạt động quản lý nhất định; Trình tự của các hoạt động cụ thể, mối liên hệ giữa các hoạt động đó; Nội dung, mục đích của các hoạt động cụ thể; Cách thức tiến hành, thời hạn tiến hành các hoạt động cụ thể. Quan niệm về thủ tục hành chính này là cách hiểu đầy đủ nhất về thủ tục hành chính. Bên cạnh đó, quan điểm thủ tục hành chính lại được mô tả “thủ tục hành chính 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” [91].

Có thể nhìn nhận thủ tục hành chính dưới góc độ các chủ thể của thủ tục hành chính. Quan niệm nghiên cứu thủ tục hành chính trong quan hệ của các chủ thể thực hiện thủ tục hành chính và đã đưa ra định nghĩa về thủ tục hành chính” “Thủ tục hành chính là trình tự thực hiện thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước hoặc cá nhân, tổ chức được ủy quyền hành pháp trong việc giải quyết các công việc của nhà nước và các kiến nghị, yêu cầu thích đáng của công dân hoặc tổ chức nhằm thi hành nghĩa vụ hành chính, đảm bảo công vụ nhà nước và phục vụ nhân dân” [77].

Trong luận án, xuất phát từ mục đích, nội dung của nghiên cứu, chúng tôi quan niệm về thủ tục hành chính như sau: “Thủ tục hành chính là trình tự thực hiện, cách thức tiến hành, thời gian thực hiện do luật điều chỉnh về việc tiến hành các hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền hoặc cá nhân, tổ chức được ủy quyền trong việc thực hiện các công việc thuộc chức năng quản lý của Nhà nước nhằm xác lập quyền và nghĩa vụ của các chủ thể của quan hệ pháp luật quản lý nhà nước”

Thủ tục hành chính là công cụ tổ chức - pháp lý để các chủ thể của quan hệ pháp luật thủ tục hành chính thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình. Mặt khác, thủ tục hành chính là phương tiện bảo đảm cho hoạt động quản lý nhà nước có hiệu lực, hiệu quả, cũng như bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Cũng như bất kỳ một lĩnh vực quản lý nào, quản lý và sử dụng đất đai cũng phải được tiến hành theo những trật tự, trình tự và cách thức luật định. Với tính chất đa dạng và phức tạp của các hoạt động quản lý và sử dụng đất đai, việc thiết lập những thủ tục hành chính để tạo các khung pháp lý cho hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng như cán bộ có thẩm quyền thực hiện hoạt động quản lý đất đai một cách khoa học là điều kiện đảm bảo cho hoạt động quản lý đất đai được thông suốt, có hiệu lực hiệu quả và diễn ra trong một trật tự ổn định, trong khuôn khổ những quy định của pháp luật.

Theo pháp luật Việt Nam, đăng ký quyền sử dụng đất là một loại hoạt động của quản lý nhà nước về đất đai cũng giống như các loại hoạt động quản lý nhà nước khác nó diễn ra theo một trình tự và phương thức nhất định, hay nói cách khác đăng ký quyền sử dụng đất chính là một thủ tục hành chính. Từ những phân tích trên và trong nội dung của Luận án, chúng tôi xin được định nghĩa đăng ký quyền sử dụng đất như sau: *đăng ký quyền sử dụng đất là một thủ tục hành chính, một trong những hoạt động quản lý nhà nước về đất đai,*

trong đó nội dung của đăng ký quyền sử dụng đất là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý (những thông tin về thửa đất: nguồn gốc, hiện trạng, thời điểm, thời hạn, giấy tờ và việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) của thửa đất phải đăng ký theo một thủ tục và trình tự luật định vào hồ sơ địa chính nhằm xác lập quyền và nghĩa vụ hợp pháp của chủ sử dụng đất.

2.1.2. Đặc điểm của đăng ký quyền sử dụng đất

Đăng ký quyền sử dụng đất có các đặc điểm sau đây:

Thứ nhất, đăng ký quyền sử dụng đất được quy định trong những văn bản quy phạm pháp luật về đất đai. Nguồn quan trọng nhất của đăng ký quyền sử dụng đất là Luật Đất đai, tiếp theo là các nghị định, thông tư, quyết định của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Quy định trong những văn bản quy phạm pháp luật về đất đai là những quy định mang tính bắt buộc đối với các chủ thể liên quan. Những quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật đất đai phải phù hợp với các quy định tại Hiến pháp và Luật Đất đai.

Thứ hai, đăng ký quyền sử dụng đất là một nội dung mang tính đặc thù của quản lý nhà nước về đất đai. Tính đặc thù thể hiện ở những điểm sau:

Đăng ký quyền sử dụng đất là một thủ tục hành chính bắt buộc đối với người sử dụng đất nhằm thiết lập mối quan hệ ràng buộc về pháp lý giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Mối quan hệ pháp lý được thiết lập giữa Nhà nước và người sử dụng đất được thể hiện qua việc nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đăng ký quyền sử dụng đất lần đầu, nếu trường hợp không đủ điều kiện để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì sẽ xác nhận việc đăng ký quyền sử dụng đất cho chủ sở hữu và ghi nhận những biến động về quyền sử dụng đất trong quá trình sử dụng đất vào hồ sơ địa chính.

Đăng ký quyền sử dụng đất là công việc của Bộ máy Nhà nước, Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Quốc hội trong việc quản lý nhà nước về đất đai. Đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện tại

văn phòng đăng ký đất đai; nơi chưa thành lập văn phòng đăng ký đất đai thì đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất các cấp (Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh và Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện).

Thứ ba, đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện với đối tượng đặc biệt là đất đai.

Đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện với một đối tượng đặc biệt là đất đai, được thể hiện ở các khía cạnh sau đây:

Đất đai được xác định là một tài sản đặc biệt và có giá trị, đất đai là tư liệu sản xuất không thể thiếu đối với mọi tổ chức và cá nhân, nhưng diện tích đất thì chỉ có giới hạn còn nhu cầu sử dụng của xã hội thì không ngừng tăng, đây là lý do giá đất luôn luôn có xu hướng tăng. Đất đai ngày nay không những là tư liệu sản xuất mà còn được ghi nhận là “nguồn lực phát triển đất nước, là tài nguyên đặc biệt của quốc gia”- điều này được ghi nhận tại Hiến pháp năm 2013 và Luật Đất đai năm 2013.

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, nhưng Nhà nước không trực tiếp thực hiện các quyền của mình mà Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của pháp luật (Điều 4- Luật Đất đai 2013). Người sử dụng đất thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình đối với mảnh đất được trao quyền theo đúng các nguyên tắc sử dụng đất và chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc sử dụng đất. Mặt khác, Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất bằng các quyết định giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Như thế đăng ký quyền sử dụng đất không giống như đăng ký đối với các loại đối với các loại tài sản thông thường khác: “quyền sử dụng đối với tài sản là việc khai thác những giá trị vật chất và tinh thần của tài sản để phục vụ nhu cầu thiết yếu của bản thân” [89, tr.208]. Người sử dụng đất ngoài việc thực hiện quyền sử dụng như đối

với một tài sản thông thường, còn được các quyền khác “quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất” [48] và việc thực hiện các quyền này theo đúng mục đích sử dụng đất, thời hạn giao đất và đúng quy định của pháp luật. Trong khi đó quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật lại không đồng nhất giữa các thửa đất có mục đích sử dụng khác nhau, do tổ chức, cá nhân, v.v. khác nhau sử dụng.

Đất đai thường có các tài sản gắn liền gồm: nhà, công trình xây dựng, cây rừng, cây lâu năm, v.v. các tài sản này chỉ có giá trị nếu gắn liền với một thửa đất tại vị trí nhất định. Trong thực tế đời sống xã hội có nhiều trường hợp tài sản gắn liền với đất không thuộc quyền sở hữu của người sử dụng đất.

Đăng ký quyền sử dụng đất phải đồng thời thực hiện cả hai việc: vừa ghi vào hồ sơ địa chính của cơ quan nhà nước để phục vụ cho yêu cầu quản lý nhà nước đối với đất đai theo quy hoạch và theo pháp luật; vừa cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất yên tâm đầu tư vào việc sử dụng đất và có điều kiện thực hiện các quyền của mình theo pháp luật.

Người sử dụng đất không những có quyền sử dụng đất mà phải có nghĩa vụ đối với Nhà nước trong việc sử dụng đất được giao, được thuê. Đăng ký quyền sử dụng đất sẽ là điều kiện để người sử dụng đất thực hiện các quyền và nghĩa vụ sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

Thứ tư, đăng ký quyền sử dụng đất là một hoạt động thường xuyên, liên tục ở mọi nơi trong mọi thời kỳ. Hiện nay quá trình phát triển của kinh tế xã hội dẫn đến sự biến động của đất đai ngày càng đa dạng dưới nhiều hình thức khác nhau như giao đất, thuê đất, thu hồi đất, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất. Vì vậy, đăng ký quyền sử dụng đất phải được thực hiện thường xuyên liên tục để bảo đảm cho hồ sơ địa chính luôn được cập nhật thường xuyên phản ánh đúng hiện trạng sử dụng đất.

Thứ năm, đăng ký quyền sử dụng đất được tổ chức thực hiện theo đơn vị hành chính từng xã, phường, thị trấn.

Ở Việt Nam, bộ máy hành chính nhà nước được tổ chức hoạt động theo 4 cấp: Trung ương, tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương), huyện (quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh), xã (thị trấn, phường). Cấp cơ sở xã, phường, thị trấn là đầu mối tiếp xúc giữa Nhà nước và dân, thay mặt Nhà nước quản lý toàn bộ đất đai trong địa giới hành chính xã, phường, thị trấn. Việc tổ chức đăng ký quyền sử dụng đất theo phạm vi xã, phường, thị trấn sẽ tạo điều kiện cho người dân phát huy hết quyền làm chủ của mình; góp phần quản lý được thực trạng dụng đất tại địa phương. Mặt khác, cũng từ những cán bộ cơ sở mà nhà nước sẽ thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý về đất đai của mình.

Thứ sáu, trong thực tế nền hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay đang chuyển từ hành chính cai quản (hành chính đơn thuần) sang hành chính phục vụ, làm dịch vụ cho xã hội. Kinh tế đang chuyển từ cơ chế quản lý tập trung sang cơ chế thị trường, làm cho hoạt động quản lý hành chính trở lên rất đa dạng. Phương thức thực hiện quan hệ hành chính rất phong phú và linh hoạt. Đối tượng của quản lý là xã hội dân sự muôn hình muôn vẻ, không chỉ trong phạm vi nội bộ công dân trong nước mà còn liên quan đến hàng loạt yếu tố nước ngoài.

Thứ bảy, phương pháp điều chỉnh quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất đã có nhiều thay đổi, hiện tại không còn là quan hệ hành chính thông thường. Quan hệ giữa các chủ thể tham gia quan hệ hành chính không phải là quan hệ mệnh lệnh giữa một bên nhân danh Nhà nước để ra các mệnh lệnh hành chính và một bên là các chủ thể tham gia quan hệ hành chính chỉ có nghĩa vụ phải tuyệt đối tuân thủ. Quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất hiện tại đã có những thay đổi theo hướng mềm dẻo, linh hoạt và theo nguyên tắc bình đẳng của luật dân sự đã được sử dụng trong quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất.

Tóm lại, với nhu cầu đa dạng và phong phú của hoạt động liên quan đến lĩnh vực đất đai đã quy định những đặc điểm đặc thù pháp luật về thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất. Những thủ tục này được thực hiện bởi cơ quan nhà nước và công chức nhà nước nhằm thiết lập mối quan hệ pháp lý giữa chủ sử dụng đất và Nhà nước.

2.1.3. Vai trò của đăng ký quyền sử dụng đất

Đăng ký quyền sử dụng đất có vị trí, vai trò và ý nghĩa vô cùng quan trọng trong quản lý nhà nước, trong đời sống xã hội và với mỗi công dân. Nó thể hiện ở những điểm sau:

Thứ nhất, đăng ký quyền sử dụng đất là cơ sở để bảo vệ chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Ở nước ta, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý nhằm đảm bảo việc sử dụng đất một cách đầy đủ, hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả cao nhất. Nhà nước chỉ giao quyền sử dụng đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Người sử dụng đất được hưởng quyền lợi và có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ sử dụng đất theo các quy định của pháp luật.

Bảo vệ chế độ toàn dân về đất đai thực chất là việc bảo vệ lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, đồng thời giám sát họ trong việc thực hiện các nghĩa vụ sử dụng đất theo pháp luật nhằm đảm bảo lợi ích của Nhà nước và lợi ích của toàn xã hội trong sử dụng đất.

Thông qua việc lập hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đăng ký quyền sử dụng đất xác định rõ quyền và nghĩa vụ của nhà nước và người sử dụng đất. Hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cung cấp đầy đủ nhất và là cơ sở pháp lý chặt chẽ để xác định các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Thứ hai, đăng ký quyền sử dụng đất là điều kiện đảm bảo để nhà nước quản lý chặt chẽ toàn bộ quỹ đất trong phạm vi lãnh thổ; đảm bảo cho đất đai

được sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả, bảo vệ môi trường và không làm tổn hại đến lợi ích chính đáng của người sử dụng đất xung quanh

Đối tượng của quản lý nhà nước về đất đai là toàn bộ diện tích các loại đất trong phạm vi lãnh thổ của các cấp hành chính. Vì vậy, Nhà nước muốn quản lý chặt chẽ toàn bộ đất đai thì trước hết phải nắm chắc thông tin về tình hình đất đai theo yêu cầu của quản lý đất đai.

Theo quy định của pháp luật, những thông tin cần thiết phục vụ cho quản lý nhà nước về đất đai gồm: Đối với đất đai nhà nước đã giao quyền sử dụng, các thông tin cần thiết gồm: tên chủ sử dụng, vị trí, hình thể, kích thước, diện tích, hạng đất, mục đích sử dụng, thời hạn sử dụng, những ràng buộc về quyền sử dụng, những thay đổi trong quá trình sử dụng đất và cơ sở pháp lý. Đối với đất chưa giao quyền sử dụng, các thông tin cần thiết gồm: vị trí, hình thể, diện tích.

Tất cả các thông tin trên phải được thực hiện chi tiết đối với từng thửa đất. Với những yêu cầu về thông tin đất đai đó, qua việc thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, thiết lập hồ sơ địa chính cụ thể, chi tiết đối với từng thửa đất trên cơ sở thực hiện đồng bộ với các nội dung: đo đạc lập bản đồ địa chính, quy hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất...phân hạng, định giá đất, nhà nước mới thực sự quản lý được tình hình đất đai trong phạm vi lãnh thổ hành chính các cấp và thực hiện quản lý chặt chẽ mọi biến động đất đai theo đúng quy định của pháp luật.

Đăng ký quyền sử dụng đất còn góp phần bảo đảm cho sự phát triển bền vững, bảo vệ môi trường thông qua việc lưu giữ những số liệu đất đai, Nhà nước sẽ có những chính sách hợp lý nhất là vấn đề quy hoạch sử dụng đất, hạn chế ngăn chặn nạn ô nhiễm môi trường do những việc sử dụng không hợp lý nguồn tài nguyên gây ra, v.v.

Thứ ba, đăng ký quyền sử dụng đất bảo vệ lợi ích của người sử dụng đất, của người tham gia vào các quan hệ đất đai.

Đăng ký quyền sử dụng đất sẽ bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của chủ sở hữu đất, các thông tin khi đăng ký về mô tả thửa đất (vị trí thửa đất, kích thước, hiện trạng, tọa độ) giúp chủ sở hữu thửa đất xác định và nhận dạng rõ vị trí của thửa đất xác định rõ chủ quyền và giới hạn chủ quyền của mình với các thửa đất khác, từ đó họ sẽ được Nhà nước bảo vệ và bảo đảm trước sự xâm hại của các chủ thể khác.

Đăng ký quyền sử dụng đất một mặt nhằm bảo vệ quyền sở hữu của chủ thể sử dụng đất, xác định rõ những giới hạn về quyền của chủ sử dụng đất cũng như tạo cho các chủ thể khác phải tôn trọng quyền của chủ sử dụng đất đã đăng ký; đồng thời cũng giới hạn, tạo sự tôn trọng quyền của các chủ thể khác và lợi ích chung của cộng đồng hạn chế những tranh chấp về đất đai không đáng có.

Quyền sử dụng đất được công nhận là một hàng hóa đặc biệt có giá trị. Khi được đăng ký, Nhà nước công nhận và bảo vệ thì quyền sử dụng đất sẽ có đủ điều kiện được giao dịch, đầu tư tạo thành một nguồn vốn lớn góp phần thúc đẩy sự phát triển của xã hội.

Đăng ký đất đai cũng hỗ trợ cho hoạt động của thị trường bất động sản và thị trường tín dụng. Chính những thông tin chính xác trong đăng ký đất đai đã giúp nhà đầu tư có thông tin chính xác về thửa đất mà mình muốn đầu tư và ngân hàng có thông tin đảm bảo cho việc cho vay vốn, tránh được những rủi ro, tranh chấp không đáng có thể xảy ra do thiếu thông tin.

Thứ tư, đăng ký quyền sử dụng đất bảo vệ quyền con người và quyền công dân

Đăng ký quyền sử dụng đất khi được xây dựng hợp lý và vận hành tốt nó sẽ có ý nghĩa thiết thực làm giảm phiền hà, củng cố quan hệ giữa nhà nước và công dân. Công việc của con người, của công dân sẽ giải quyết nhanh chóng, chính xác theo đúng quy định của pháp luật. Đất đai là một tài sản có giá trị của mỗi cá nhân, mỗi gia đình, nên bảo vệ quyền con người và quyền

công dân trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất càng trở lên quan trọng. Thực tế cho thấy, ở địa phương nào đăng ký quyền sử dụng đất khi triển khai thực hiện xác lập đúng, hoàn thiện và vận hành hợp lý thì ở đó quyền con người, quyền công dân sẽ được thực hiện đầy đủ và được bảo vệ, hạn chế các sai sót, vi phạm. Trái lại, ở những nơi mà đăng ký quyền sử dụng đất vận hành không hợp lý do căn bệnh của quyền, quan liêu chưa được khắc phục, thì nhìn chung việc giải quyết công việc không có hiệu quả, hoặc bị ách tắc, hoặc nhiều khi trì trệ, tốn kém, thậm chí vi phạm quyền con người, quyền công dân, mất dân chủ.

Thứ năm, đăng ký quyền sử dụng đất bảo vệ quyền và lợi ích của các nhà đầu tư trong và ngoài nước

Để quản lý tốt đất đai, điều quan trọng là thông tin về đất đai phải được nắm rõ và có thể được tiếp cận một cách dễ dàng. Nó phụ thuộc vào cách thức tổ chức hệ thống thông tin đất đai. Thông tin đất đai là kết quả thu được từ quá trình đăng ký đất đai nên việc xây dựng một hệ thống đăng ký đất đai hiệu quả đã và đang trở thành vấn đề cần thiết được nhiều quốc gia quan tâm.

Thông tin từ hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất cùng với sự thuận tiện khi tiếp cận thông tin do đăng ký quyền sử dụng đất mang lại tạo một sức hút hấp dẫn các nhà đầu tư trong và ngoài nước góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển.

Thứ sáu, đăng ký quyền sử dụng đất là một nội dung quan trọng có quan hệ hữu cơ với các nội dung khác của quản lý nhà nước về đất đai.

Đăng ký quyền sử dụng đất nhằm thiết lập hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với đầy đủ các thông tin về tự nhiên, kinh tế, xã hội pháp lý của thửa đất. Hệ thống các thông tin đó chính là sản phẩm kế thừa từ việc thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai.

Việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai là cơ sở pháp lý cho hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất đúng thủ tục, đúng đối tượng và đúng quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Kết quả của công tác đo đạc là cơ sở khoa học cho việc xác định vị trí, hình thể, diện tích, hạng đất. Bên cạnh đó, những thông tin thu được từ hoạt động đo đạc sẽ là cơ sở thực tế cho hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất.

Kết quả của công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là căn cứ định hướng cho việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, đảm bảo cho việc sử dụng đất một cách hiệu quả, ổn định, hợp lý. Thông qua việc giao đất, cho thuê đất, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có tác động gián tiếp đến đăng ký quyền sử dụng đất, đảm bảo việc thiết lập hồ sơ địa chính ban đầu đơn giản, ổn định, tiết kiệm. Công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất, thiếu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sẽ không thể giải quyết dứt điểm trường hợp sử dụng đất không rõ nguồn gốc, do đó sẽ không thể hoàn thành công tác đăng ký quyền sử dụng đất.

Theo quy định của pháp luật, ủy ban nhân dân các cấp có thẩm quyền ban hành quyết định giao đất, cho thuê đất. Quyết định giao đất, cho thuê đất là cơ sở pháp lý ban đầu để người được giao đất thực hiện nghĩa vụ tài chính và các cơ quan chức năng tổ chức giao đất ngoài thực địa. Nhưng sau khi người được giao đất, cho thuê đất thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới chính thức có sự ràng buộc về mặt pháp lý để xác định quyền lợi và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Như vậy, để đảm bảo quá trình đăng ký quyền sử dụng đất có hiệu quả cao nhất, đáp ứng được yêu cầu kỹ thuật và pháp lý của hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trước hết đòi hỏi phải triển khai thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai: xây dựng và ban hành chính sách đất đai, đo đạc, lập bản đồ địa chính, quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Đăng ký quyền sử dụng đất là cơ sở pháp lý cần thiết cho việc triển khai các nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với đất đai. Kết quả đăng ký quyền sử dụng đất cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác thực trạng và tình hình sử dụng đất để đánh giá và đề xuất chính sách kế hoạch quy hoạch sử dụng đất. Hồ sơ địa chính là căn cứ giúp cho công tác giải quyết tranh chấp đất đai; công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, cho thuê đất, giao đất, thu hồi đất, kê khai đất đai. Qua đăng ký quyền sử dụng đất, chất lượng tài liệu đo đạc được nâng cấp, những sai sót của người sử dụng đất được phát hiện và xử lý.

Hơn nữa, thông tin đất đai đăng ký còn đem lại cho ngân sách nhà nước một nguồn thu lớn thông qua việc thu phí từ việc cung cấp thông tin đăng ký quyền sử dụng đất và thu thuế từ chuyển quyền bất động sản. Vì vậy, mặc dù đăng ký đất đai trực tiếp hướng tới bảo vệ lợi ích của người sở hữu đất đai, nhưng nó cũng là một trong những công cụ của quản lý nhà nước, hỗ trợ cho sự phát triển kinh tế.

Pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất được quy định cụ thể trong luật không những góp phần thúc đẩy hiệu quả của những thủ tục về đất đai mà còn đảm bảo tính công minh hợp lý của hoạt động quản lý đất đai. Những thủ tục về đất đai được đặt ra góp phần hạn chế bớt những sách nhiễu của các chủ thể quản lý đất đai. Thủ tục hành chính được quy định thành luật sẽ giúp cho việc quản lý nhà nước về đất đai được tiến hành thuận lợi góp phần kiểm soát quyền lực và hạn chế quyền lực của những cán bộ công chức được nhà nước trao quyền thay mặt nhà nước thực thi những thủ tục hành chính về đất đai.

Đăng ký quyền sử dụng đất có ý nghĩa quan trọng vừa là phương thức là công cụ để nhà nước nắm chắc tình hình sử dụng đất theo đúng quy định. Đăng ký quyền sử dụng đất còn là đảm bảo cho quỹ đất được sử dụng đầy đủ, tiết kiệm, hiệu quả. Đăng ký quyền sử dụng đất là điều kiện cần thiết để nhà nước thực hiện các biện pháp, các hoạt động nhằm lập lại trật tự trong sử dụng đất đai hiện nay.

Thứ bảy, đăng ký quyền sử dụng đất có vai trò quan trọng trong việc phát triển nguyên tắc dân chủ trong quản lý của nhà nước và kiểm tra dư luận xã hội. Thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất tạo điều kiện cho người dân tham gia vào công việc quản lý nhà nước, chống lại những hành vi quan liêu, lạm quyền, giám sát công chức, viên chức tôn trọng quyền con người, quyền công dân.

Thứ tám, đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện tốt sẽ có vai trò to lớn trong việc thực hiện nhiệm vụ chủ động hội nhập quốc tế. Đăng ký quyền sử dụng đất góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho kinh tế thị trường phát triển lành mạnh, đúng hướng, phù hợp với thực tế đất nước. Đăng ký quyền sử dụng đất đơn giản, minh bạch, chi phí thấp sẽ khuyến khích, tạo điều kiện cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước đầu tư có hiệu quả tại thị trường Việt Nam. Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, gia nhập WTO, mở rộng giao lưu, hội nhập quốc tế và khu vực, các vấn đề xã hội càng trở lên phức tạp, quyền con người, quyền kinh tế xã hội dễ bị vi phạm. Thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất được xây dựng và thực hiện đúng tiêu chí công khai, minh bạch, đơn giản sẽ hạn chế được vấn đề lạm quyền, hạn chế tiêu cực, đưa khoảng cách trình độ phát triển của nước ta gần với chuẩn của thế giới trên mọi phương diện.

Thứ chín, đăng ký quyền sử dụng đất là một thủ tục hành chính, một bộ phận của nền hành chính, có vai trò trong việc hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Đăng ký quyền sử dụng đất trong phạm vi chức năng nhiệm vụ của mình có vai trò góp phần đảm bảo sự phát triển chặt chẽ, thuận lợi đúng chức năng quản lý nhà nước của bộ máy nhà nước. Trong công cuộc cải cách thủ tục hành chính, với vai trò của một thủ tục hành chính, đăng ký quyền sử dụng đất tác động mạnh mẽ đến quá trình hoàn thiện bộ máy nhà nước. Khi đăng ký quyền sử dụng đất được xây dựng một cách khoa học, đáp ứng yêu cầu công khai, minh bạch, hiệu quả thì

đòi hỏi bộ máy nhà nước cũng phải tổ chức, sắp xếp lại theo hướng tinh giảm, gọn nhẹ có hiệu quả. Đồng thời, cán bộ, công chức, viên chức nhất là cán bộ, công chức, viên chức trực tiếp giải quyết công việc đăng ký quyền sử dụng đất phải tuân thủ nghiêm chỉnh trình tự, và cách thức theo đúng luật định, từ đó công việc được giải quyết một cách nhanh chóng, kịp thời, chính xác và hiệu quả.

2.2. Yêu cầu đặt ra đối với đăng ký quyền sử dụng đất

Đăng ký quyền sử dụng đất là một thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai, tùy theo điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của từng quốc gia sẽ có những yêu cầu đặt ra đối với việc đăng ký quyền sử dụng đất.

Theo quan điểm của chúng tôi yêu cầu đăng ký quyền sử dụng đất phải đáp ứng các tiêu chí: bảo đảm tính thống nhất đồng bộ, minh bạch và hiệu quả; đảm bảo quyền được tiếp cận thông tin; đăng ký quyền sử dụng đất là bổn phận của nhà nước và vì mục tiêu phục vụ người dân.

2.2.1. Đăng ký quyền sử dụng đất phải đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ

Trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất phải đảm bảo tính thống nhất, hệ thống lô-gích, không có mâu thuẫn và chồng chéo. Yêu cầu này phải được đặt ra đối với cả hệ thống trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất nói chung, và đối với từng trường hợp đăng ký quyền sử dụng đất cụ thể. Sự không nhất quán sẽ làm cho các văn bản trở lên manh mún, chồng chéo và triệt tiêu lẫn nhau. Trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất thống nhất, đồng bộ sẽ thúc đẩy sự phát triển xã hội, góp phần làm minh bạch thị trường bất động sản, bảo vệ lợi ích cho người sử dụng đất và quyền lợi của các chủ thể tham gia quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất. Đây là một trong những công cụ hữu hiệu giúp Nhà nước bảo vệ tốt quỹ đất. Sự thống nhất, đồng bộ của trình tự thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất là điều kiện quan trọng để đăng ký quyền sử dụng đất có khả năng hội nhập quốc tế và mở rộng quan hệ

với các nước. Trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất rườm rà, không thống nhất, chông chéo, mâu thuẫn sẽ là kẽ hở cho tiêu cực xảy ra, tạo điều kiện cho cán bộ biến chất lạm quyền, trục lợi.

Yêu cầu thống nhất và đồng bộ của trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất gồm có: quy định về trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất phải phù hợp với Hiến pháp, phù hợp với quy định của Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành, và phải thống nhất đồng bộ với quy định cụ thể của từng trường đăng ký quyền sử dụng đất.

2.2.2. Đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo sự minh bạch

Trong quá trình hội nhập quốc tế, một trong những nguyên tắc quan trọng là minh bạch hóa pháp luật. Trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất đòi hỏi sự minh bạch gồm: sự công khai với người dân, phải tin cậy được và phải lường trước được và có thể dự đoán trước được.

2.2.2.1. Đăng ký quyền sử dụng đất phải công khai

Việc xây dựng, ban hành và thực hiện trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất phải được tiến hành công khai, tạo điều kiện bảo vệ và cân bằng lợi ích của mọi tầng lớp xã hội. Công khai trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất được phải đảm bảo được thực hiện trong toàn bộ hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất. Công khai được thực hiện từ khâu xây dựng trình tự, thủ tục, nội dung đăng ký quyền sử dụng đất. Quy trình soạn thảo trình tự, thủ tục, nội dung đăng ký quyền sử dụng đất được tiến hành công khai. Dự thảo các thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất phải được niêm yết công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng trong một thời hạn luật định. Tính công khai được thực hiện từ khâu soạn thảo, sẽ tạo điều kiện cho người dân được tham gia xây dựng pháp luật, tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, đây chính là tiền đề để thực hiện dân chủ xã hội. Sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng văn bản pháp luật, sẽ tạo cho văn bản pháp có tính thực tế, không xa rời thực tế, hạn chế, những văn bản chết yểu do thiếu tính thực tế.

Các thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất phải được công bố, và đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng, sẽ là điều kiện để các chủ thể có liên quan có thể tiếp cận các quy định của pháp luật, tạo cho họ những hiểu biết nhất định khi tham gia các thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất. Sự công khai, sẽ tạo cho các chủ thể có liên quan tiếp cận được quy định của Nhà nước, trang bị cho mình những hiểu biết, những kiến thức nhất định về các lĩnh vực có liên quan khi tham gia quan hệ đăng ký đất đai. Từ những hiểu biết của các chủ thể tham gia quan hệ đất đai, sẽ giảm chi phí về thời gian, tiền bạc khi phải đi lại nhiều lần, chuẩn bị hồ sơ không đúng quy định. Mặt khác, sẽ hạn chế sự lạm quyền của những người thay mặt Nhà nước thực hiện việc đăng ký quyền sử dụng đất, do sự kém hiểu biết của các chủ thể tham gia quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất.

Công khai cũng là một đòi hỏi của hệ thống pháp luật, là tiêu chí đảm bảo tính minh bạch của hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền. Công khai là một yêu cầu được đặt ra đối với việc lưu giữ thông tin và việc sử dụng thông tin, còn là điều kiện để thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân. Thông tin đăng ký quyền sử dụng đất sẽ giúp người dân có thông tin về mảnh đất mình muốn mua, giúp chủ đầu tư có thông tin về mảnh đất mà mình muốn đầu tư, giúp Nhà nước có thông tin để thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, làm minh bạch thị trường bất động sản. Thông tin về đăng ký đất đai, thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của thị trường bất động sản. Trình tự thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất phải dễ tiếp cận đối với người dân. Trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất được niêm yết công khai trên công báo, trên các phương tiện thông tin đại chúng, tại Văn phòng đăng ký đất đai để mọi chủ thể có liên quan và đặc biệt là người dân có thể dễ dàng tiếp cận được.

2.2.2.2. Đăng ký quyền sử dụng đất phải tin cậy và dự đoán trước được

Đăng ký quyền sử dụng đất phải đảm bảo sự công bằng và đáng tin cậy, đại diện cho lẽ phải. Những thông tin về đăng ký đất đai là những thông tin về chủ sử dụng đất, thông tin về hiện trạng sử dụng đất, thông tin về mục đích sử dụng đất, v.v. Những thông tin này sẽ cung cấp cho nhà quản lý có kế hoạch trong việc quản lý nhà nước về đất đai, cũng như kế hoạch về sử dụng đất, kế hoạch về quy hoạch đất đai. Cơ quan đăng ký đất đai sẽ cung cấp những thông tin về đăng ký đất đai cho các nhà đầu tư bất động sản. Những thông tin về đăng ký đất đai phải đảm bảo độ tin cậy. Độ tin cậy là uy tín của Nhà nước, của ngành và cũng là quyền lợi của các chủ thể có liên quan. Nếu những thông tin đăng ký quyền sử dụng đất không đáng tin cậy, sẽ làm mất uy tín của cả hệ thống đăng ký đất đai. Và những thông tin được cung cấp cho các chủ thể có liên quan có thể sẽ làm tổn hại đến lợi ích của các bên liên quan. Lúc đó, có thể sẽ tính đến trách nhiệm của Nhà nước, trách nhiệm của cán bộ thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, và có thể sẽ phải áp dụng đến Luật bồi thường trách nhiệm của Nhà nước.

Sự công bằng ở đây được nhấn mạnh trên nhiều phương diện, về các chủ thể tham gia các thủ tục, về quyền tiếp cận các thông tin. Sự công bằng đòi hỏi là nguyên tắc của các chủ thể tham gia quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất.

2.2.3. Đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo tính hiệu quả

Theo nghĩa Hán Việt “hiệu quả của đăng ký quyền sử dụng đất là kết quả như mong muốn của hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất”. Có nhiều quan điểm về tính hiệu quả – từ nghĩa gốc “hiệu quả của hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất”. Chúng tôi theo quan điểm hiệu quả của hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất: là mục đích của đăng ký quyền sử dụng đất đạt được nhưng chi phí thấp nhất. Từ đó, hiệu quả đăng ký quyền sử dụng đất chính là chi phí thấp để đạt được kết quả mà đăng ký quyền sử dụng đất hướng tới mang lại nhiều lợi ích cho xã hội.

Những chi phí của đăng ký quyền sử dụng đất gồm có chi phí của Nhà nước đầu tư cho hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất và chi phí của chủ sử dụng đất khi tham gia thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất. Để hiệu quả của đăng ký quyền sử dụng đất đạt kết quả đòi hỏi những chi phí này được đầu tư ở mức độ thấp nhất nhưng vẫn đáp ứng được các yêu cầu đặt ra đối với đăng ký quyền sử dụng đất, những yêu cầu về phía Nhà nước, những yêu cầu về phía người sử dụng đất.

Chi phí thấp đặt ra đối với đăng ký quyền sử dụng đất, là chi phí thấp nhất khi đầu tư vào hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất mang lại, tính hiệu quả của đăng ký quyền sử dụng đất được đảm bảo thực hiện. Từ quan điểm này, thì việc đầu tư hiện đại hóa hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất, để chuyển toàn bộ dữ liệu dạng giấy sang dữ liệu dạng số (số hóa toàn bộ dữ liệu của đăng ký quyền sử dụng đất), sẽ là một thách thức lớn, là một đòi hỏi của tính hiệu quả. Khi thực hiện số hóa toàn bộ dữ liệu đăng ký quyền sử dụng đất, đăng ký dưới dạng điện tử, thì chi phí thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất sẽ giảm tối đa. Chủ thể tham gia đăng ký quyền sử dụng đất sẽ tiết kiệm được thời gian, tiền bạc vào việc đi lại để tiến hành các thủ tục đăng ký. Về phía Nhà nước, sẽ tiết kiệm được một nguồn nhân lực lớn khi thực hiện việc số hóa toàn bộ dữ liệu đăng ký quyền sử dụng đất. Tính hiệu quả khi thực hiện số hóa toàn bộ dữ liệu đăng ký quyền sử dụng đất còn thể hiện, khi số hóa toàn bộ dữ liệu đăng ký quyền sử dụng đất, việc tra cứu các thông tin đăng ký quyền sử dụng đất sẽ trở lên dễ dàng, đơn giản và thuận tiện. Việc cung cấp thông tin khi có yêu cầu cũng trở lên nhanh chóng, đơn giản và thuận lợi. Mặt khác, việc lưu trữ thông tin cũng nhanh chóng và thuận tiện hơn nhiều. Chi phí về thời gian, nhân lực sẽ giảm tối đa, những lợi ích mang lại từ việc số hóa hệ thống dữ liệu đăng ký quyền sử dụng đất là vô cùng lớn, là một trong những công cụ để chuyển dần từ hành chính cai quản sang hành chính phục vụ. Với mục tiêu, phục vụ người dân và doanh nghiệp thì đầu tư

vào lĩnh vực số hóa toàn bộ dữ liệu đăng ký quyền sử dụng đất đã trở lên vô cùng hiệu quả, mang lại những lợi ích thiết thực cho tất cả các chủ thể tham gia quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất.

Để đạt được tính hiệu quả thì đăng ký quyền sử dụng đất thì sự thống nhất và đồng bộ cũng là một trong những đòi hỏi của đăng ký quyền sử dụng đất. Một cơ cấu tổ chức thống nhất và đồng bộ, một bộ máy thống nhất và đồng bộ, và các quy định của pháp luật thống nhất và đồng bộ sẽ là đảm bảo cho các nhà đầu tư yên tâm đầu tư vào lĩnh vực đất đai. Hệ thống pháp luật thay đổi, không thống nhất, thiếu tính ổn định là lo ngại đầu tiên, cản trở các nhà đầu tư.

Chẳng hạn, khi thực hiện dự án số hóa toàn bộ hệ thống dữ liệu đăng ký quyền sử dụng đất, vừa đưa vào vận hành, sử dụng đã có thay đổi, thiếu tính thống nhất, sẽ gây ra những tổn kém lớn, giảm tính hiệu quả. Khi thực hiện xây dựng dự án số hóa toàn bộ dữ liệu đăng ký quyền sử dụng đất, phải tính đến yếu tố tương lai, phải có cái nhìn dài hơi khi đầu tư, và phải căn cứ vào tình hình thực tế, cũng như sự phát triển của thế giới, đây là một trong những yếu tố mang lại tính hiệu quả. Vấn đề thay đổi bộ máy, tổ chức đăng ký quyền sử dụng đất cũng phải hết sức cân nhắc, đặt yếu tố thống nhất và đồng bộ lên hàng đầu, tránh việc chạy theo những thay đổi liên tục về tổ chức bộ máy, gây tổn kém tiền của và công sức của Nhà nước và nhân dân.

2.2.4. Bảo đảm quyền được tiếp cận thông tin

Đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo quyền được tiếp cận thông tin, thể hiện ở hai nội dung chính: cá nhân, tổ chức có quyền được tra cứu thông tin về đăng ký quyền sử dụng đất, còn cơ quan đăng ký quyền sử dụng đất có nghĩa vụ phải cung cấp thông tin về đăng ký quyền sử dụng đất một cách đầy đủ và chính xác. Quyền được tiếp cận thông tin về đăng ký quyền sử dụng đất trở thành một nội dung của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất. Khi nội dung này được thực hiện một cách nghiêm túc, và đảm bảo bằng các chế tài

của pháp luật sẽ là một trong những công cụ hỗ trợ cho các tiêu chí công khai, minh bạch của đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện. Mặt khác, bảo đảm quyền được tiếp cận thông tin cũng là một biện pháp nâng cao vai trò của đăng ký quyền sử dụng đất trong việc thực hiện quyền con người và quyền công dân. Đảm bảo quyền được tiếp cận thông tin cũng là đảm bảo hạn chế rủi ro, và tranh chấp đất đai.

2.2.5. Đăng ký quyền sử dụng đất là bổn phận của nhà nước vì mục tiêu phục vụ người dân

Đăng ký quyền sử dụng đất là một thủ tục hành chính, nền hành chính của chúng ta đã chuyển từ hành chính cai quản sang hành chính phục vụ vì mục tiêu phục vụ người dân và doanh nghiệp. Đăng ký quyền sử dụng đất ngoài mục tiêu quản lý nhà nước, thì còn nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Đăng ký quyền sử dụng đất, ở một góc nhìn nó chính là hoạt động nhằm thực thi quyền công dân.

2.2.6. Đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo tính chính xác

Đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo tính chính xác, tính chính xác bao gồm: Người đăng ký quyền sử dụng đất phải kê khai chính xác các thông tin về thửa đất; Cơ quan có thẩm quyền đăng ký quyền sử dụng đất phải ghi nhận đầy đủ, chính xác những thông tin về thửa đất mà người đăng ký kê khai. Những thông tin sai lệch, không chính xác dẫn đến kết quả đăng ký quyền sử dụng đất không có giá trị pháp lý.

Nội dung đăng ký quyền sử dụng đất gồm: 1. Thông tin về chủ sử dụng đất: họ tên chủ sử dụng đất, ngày tháng năm sinh, số chứng minh thư nhân dân, hộ khẩu thường trú; 2. Thông tin về thửa đất gồm: kích thước, vị trí, nguồn gốc, thời hạn sử dụng, v.v.

Thực tế thông tin về thửa đất rất dễ bị nhầm lẫn. Một trong những nguyên nhân là từ việc đo đạc. Ví dụ: Sổ đỏ huyện Thanh Trì cấp cho thửa đất tại thôn Yên Xá, xã Tân Triều, huyện Thanh Trì, Hà Nội có diện tích là 50m²,

nhưng diện tích trong sổ đỏ không đủ chỉ có 47m². Chủ sử dụng đất đã phải làm các thủ tục chỉnh sửa rất phức tạp trong một thời gian 3 năm: Nhiều lần xuống Phòng Tài nguyên môi trường huyện xin tư vấn, thuê công ty đo đạc đo diện tích thực tế của thửa đất, xin xác nhận của các hộ liền kề, v.v.

Yêu cầu về tính chính xác trong đăng ký quyền sử dụng đất là một yêu cầu quan trọng trong tất cả các giai đoạn thực hiện thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất.

2.3. Nội dung đăng ký quyền sử dụng đất

Đăng ký quyền sử dụng đất là quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm bắt buộc của người sử dụng đất, người được nhà nước giao đất để quản lý. Người sử dụng đất hoặc người được giao đất để quản lý một cách hợp pháp mới là chủ thể của qua hệ đăng ký quyền sử dụng đất. Việc đăng ký quyền sử dụng đất là một quy định bắt buộc và hoàn toàn không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của người sử dụng đất có muốn thực hiện việc đăng ký quyền sử dụng đất hay không.

2.3.1. Hình thức đăng ký quyền sử dụng đất

Đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện bằng hai hình thức, đăng ký trên giấy và đăng ký điện tử.

Đăng ký trên giấy là hình thức đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện trên giấy từ các công đoạn kê khai đăng ký quyền sử dụng đất, nộp hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất, giải quyết đăng ký quyền sử dụng đất, ra quyết định đăng ký quyền sử dụng đất và cuối cùng là giải quyết khiếu nại về đăng ký quyền sử dụng đất.

Đăng ký điện tử là hình thức đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện hoàn toàn qua mạng từ khâu đăng ký, kê khai, nộp hồ sơ, giải quyết hồ sơ, ra quyết định, giải quyết khiếu nại, chủ thể đăng ký quyền sử dụng đất không phải trực tiếp đến đăng ký tại Văn phòng đăng ký đất đai, tất cả các công đoạn đều được thực hiện qua hệ thống mạng điện tử.

Điều 95 – Luật đất đai 2013 quy định: đăng ký đất đai là bắt buộc đối với người sử dụng đất và người được giao đất để quản lý; đăng ký quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất thực hiện theo yêu cầu của chủ sở hữu.

2.3.2. Phân loại đăng ký quyền sử dụng đất

Đăng ký quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật gồm có đăng ký lần đầu và đăng ký biến động quyền sử dụng đất.

Đăng ký lần đầu được thực hiện khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất để sử dụng; thửa đất đang sử dụng mà chưa đăng ký; đất được giao quản lý mà chưa đăng ký; nhà và tài sản khác gắn liền với đất mà chưa đăng ký. Các trường hợp đăng ký lần đầu đối với đất đều được thực hiện theo những thủ tục luật định, mỗi trường hợp đăng ký sẽ được thực hiện theo những phương thức và trình tự cụ thể. Nhưng có thể khái quát rằng, đăng ký quyền sử dụng đất lần đầu được thực hiện đối với các trường hợp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để sử dụng; đất và tài sản gắn liền với đất chưa đăng ký. Đăng ký quyền sử dụng đất lần đầu sẽ chính thức công nhận quyền sử dụng đất hợp pháp của chủ sử dụng đất, đây là thời điểm Nhà nước trao quyền đại diện hợp pháp cho chủ sử dụng đất.

Đăng ký biến động quyền sử dụng đất được thực hiện trong trường hợp đất đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc đất đã đăng ký mà có thay đổi về chủ sử dụng đất; mục đích sử dụng đất; hình dáng, kích thước thửa đất; thời hạn sử dụng đất; người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất; thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất

2.3.3. Mục đích đăng ký quyền sử dụng đất

Mục đích đăng ký quyền sử dụng đất là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn

liên với đất và quyền quản lý đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính. Đăng ký quyền sử dụng đất nếu có đủ điều kiện thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nếu không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì cấp giấy chứng nhận tạm thời.

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư pháp lý xác lập mối quan hệ giữa nhà nước và chủ sử dụng đất.

Hồ sơ địa chính là hệ thống tài liệu, số liệu, bản đồ, sổ sách chứa đựng những thông tin cần thiết về tự nhiên, kinh tế, xã hội và pháp lý của đất đai, được thiết lập trong quá trình đo đạc lập bản đồ địa chính, đăng ký đất đai ban đầu và đăng ký biến động đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

2.3.4. Chủ thể đăng ký quyền sử dụng đất

Chủ thể đăng ký quyền sử dụng đất gồm có chủ thể thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất và chủ thể tham gia đăng ký quyền sử dụng đất. Chủ thể thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất là Văn phòng đăng ký đất đai; cán bộ, công chức, viên chức ngành tài nguyên và môi trường là các chủ thể trực tiếp thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất. Chủ thể tham gia đăng ký quyền sử dụng đất là các chủ thể sử dụng đất hoặc quản lý đất đai thuộc các đối tượng bắt buộc phải đăng ký đất đai theo quy định của pháp luật.

Văn phòng đăng ký đất đai là đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường, có chức năng thực hiện đăng ký đất đai, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; xây dựng, quản lý, cập nhật, chỉnh lý thống nhất hồ sơ địa chính và cơ sở dữ liệu đất đai; thống kê, kiểm kê đất đai và cung cấp thông tin về đất đai cho tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật. Văn phòng đăng ký đất đai có tư cách pháp nhân, có trụ sở và con dấu riêng; được mở tài khoản theo quy định của pháp luật. Văn phòng đăng ký đất đai có cơ cấu tổ chức gồm có: Lãnh đạo Văn phòng đăng ký đất đai gồm có giám đốc và các phó giám đốc; cơ cấu tổ chức có các phòng Tổ chức-Hành chính, Phòng Kế hoạch-Tài chính, Phòng Kế hoạch-Tài chính, Phòng Đăng ký và

Cấp giấy chứng nhận, Phòng Đăng ký và Cấp giấy chứng nhận, Phòng Thông tin-Lưu trữ, Trung tâm Kỹ thuật và Đo đạc bản đồ, các chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai; số lượng người làm việc của Văn phòng đăng ký đất đai do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao trên cơ sở vị trí việc làm gắn với chức năng, nhiệm vụ, phạm vi hoạt động và được phê duyệt bởi cơ quan có thẩm quyền. Văn phòng đăng ký đất đai hoạt động theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

Hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện bởi các viên chức của ngành tài nguyên và môi trường. Những viên chức này được xếp vào ngạch địa chính gồm có địa chính viên trung cấp, địa chính viên cao đẳng, địa chính viên, địa chính viên chính, địa chính viên cao cấp. Tương đương với mỗi ngạch bậc viên chức sẽ có quy định cụ thể các tiêu chuẩn về trình độ, đạo đức, thâm niên công tác.

Các chủ thể tham gia việc đăng ký quyền sử dụng đất: là các chủ thể của mảnh đất phải đăng ký quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất phải có đủ năng lực pháp luật.

2.3.5. Đối tượng đăng ký quyền sử dụng đất

Đối tượng đăng ký quyền sử dụng đất: Người sử dụng đất thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất phải là người đang sử dụng đất hoặc có quan hệ trực tiếp với nhà nước trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ về sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

Các giao dịch về quyền sử dụng đất phải đăng ký theo quy định của Bộ luật dân sự. Những hợp đồng sau đây là đối tượng của đăng ký quyền sử dụng đất: hợp đồng chuyển giao quyền sử dụng đất; hợp đồng chuyển đổi quyền sử dụng đất; hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất; hợp đồng tặng cho hay góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Người chịu trách nhiệm đăng ký quyền sử dụng đất: Người chịu trách nhiệm đăng ký quyền sử dụng đất là người chịu trách nhiệm trước Nhà nước

đối với việc sử dụng đất. Người chịu trách nhiệm đăng ký quyền sử dụng đất có thể ủy quyền cho người khác thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, khi người được ủy quyền đảm bảo các điều kiện theo quy định của pháp luật.

Việc ủy quyền phải được lập thành văn bản; đối với chủ hộ gia đình, cá nhân, giấy tờ ủy quyền phải có chứng thực của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi cư trú của người ủy quyền hoặc chứng nhận của Văn phòng công chứng; đối với tổ chức, giấy tờ ủy quyền phải có dấu cơ quan và chữ ký của người ủy quyền.

Người được ủy quyền phải có năng lực hành vi dân sự.

Hiệu lực của việc đăng ký: Hiệu lực đăng ký quyền sử dụng đất được tính từ thời điểm đăng ký vào Sổ địa chính. Quy định này là cơ sở để xác định quyền lợi và nghĩa vụ của người đăng ký, là cơ sở để Nhà nước bảo vệ quyền lợi của chủ sử dụng đất khi có sự xâm hại của bên thứ ba.

2.3.6. Trình tự, cách thức đăng ký quyền sử dụng đất ở Việt Nam

Đơn vị đăng ký quyền sử dụng đất: đơn vị đăng ký quyền sử dụng đất đai là thửa đất, thửa đất theo quy định tại Khoản 1 Điều 3 Luật Đất đai 2013 thửa đất là phần diện tích đất được giới hạn bởi ranh giới xác định trên thực địa hoặc được mô tả trên hồ sơ.

Những yếu tố đăng ký quyền sử dụng đất gồm:

Ranh giới thửa đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2013: xác định theo số liệu đo đạc thực tế.

Khoản 5 – Điều 98 Luật Đất đai năm 2013 quy định: Trường hợp có sự chênh lệch giữa số liệu đo đạc thực tế với số liệu ghi trên giấy tờ quy định, không có tranh chấp với những người sử dụng đất liền kề thì ranh giới thửa đất xác định theo số liệu đo đạc thực tế.

Trường hợp đo đạc lại mà ranh giới thửa đất có thay đổi so với ranh giới tại thời điểm có giấy tờ về quyền sử dụng đất và diện tích đất đo đạc thực tế

nhiều hơn diện tích ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất thì phần diện tích chênh lệch nhiều hơn được xem xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Vị trí, diện tích: được xác định trong quá trình thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, căn cứ theo quy định của pháp luật đất đai.

Vị trí, diện tích thửa đất được do các nhân viên kỹ thuật của ngành tài nguyên và môi trường đảm nhiệm bằng máy móc, dụng cụ chuyên nghiệp, đo đạc trên thực địa và vẽ lại trên giấy hoặc trên máy vi tính. Vị trí thửa đất là các thông số về tọa độ, diện tích thửa đất. Vị trí, diện tích được xác định trong quá trình đăng ký quyền sử dụng đất sẽ căn cứ vào hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất mà chủ sở hữu đất nộp. Xác minh vị trí, diện tích có thể căn cứ vào trích lục bản đồ địa chính hoặc trích đo địa chính thửa đất. Vị trí, diện tích thửa đất sẽ được xác minh thực địa nếu cơ quan thẩm quyền thấy cần thiết.

Thông tin về chủ thể sử dụng đất: Thông tin về chủ thể sử dụng đất gồm có các thông tin về họ và tên của chủ sử dụng đất, ngày tháng năm sinh, số chứng minh thư, hộ khẩu thường trú. Những thông tin về chủ thể sử dụng đất căn cứ vào hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất, được các cơ quan chức năng xác minh, kiểm tra căn cứ vào chứng minh thư, hộ khẩu được công chứng hoặc chứng thực nộp trong hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất.

Nguồn gốc thửa đất: Nguồn gốc thửa đất là một nội dung quan trọng của đăng ký quyền sử dụng đất. Nguồn gốc thửa đất sẽ được xác định căn cứ vào hồ sơ lưu trữ của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Nguồn gốc thửa đất cũng được xác định căn cứ vào quyết định giao đất, cho thuê đất hoặc các giấy tờ khác về quyền sử dụng đất do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp. Thực hiện xác định nguồn gốc thửa đất là trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã.

Mục đích sử dụng đất: Mục đích sử dụng đất căn cứ vào quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất hoặc giấy tờ khác về quyền sử dụng đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp. Trường hợp

không có giấy tờ xác định rõ mục đích sử dụng đất thì xác định mục đích sử dụng đất theo hiện trạng sử dụng đất.

Thời hạn sử dụng đất: thời hạn sử dụng đất được xác định theo quyết định giao đất, cho thuê đất, hoặc giấy tờ khác do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp. Nếu không có giấy tờ xác định thì theo quy định của pháp luật: sử dụng lâu dài hoặc có thời hạn.

Nghĩa vụ tài chính chưa thực hiện: Thông tin nghĩa vụ tài chính về đất đai được chậm nộp do cơ quan thuế xác định theo quy định của pháp luật và người sử dụng đất.

Những hạn chế về quyền sử dụng đất: thông tin về những hạn chế quyền sử dụng đất do cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định khi giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất căn cứ vào văn bản pháp luật, quy hoạch kế hoạch sử dụng đất.

Định giá đất: định giá đất là yếu tố của đăng ký quyền sử dụng đất. Định giá đất xác định giá trị của thửa đất cần đăng ký, định giá đất do cơ quan nhà nước tiến hành. Thông qua hoạt động đo đạc, khảo sát, vv, nhà nước sẽ đưa ra khung giá đất cho từng địa bàn, căn cứ vào khung giá đất mà nhà nước quy định trong từng thời kỳ cán bộ địa chính căn cứ vào vị trí thửa đất trên bản đồ địa chính áp giá vào thửa đất đăng ký để tính thuế.

Thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất:

Thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất là tổng hợp các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm xác lập (quy định) trình tự, cách thức thực hiện thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước về đăng ký quyền sử dụng đất. Đăng ký quyền sử dụng đất xác định các quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia vào các quan hệ xã hội do pháp luật xác lập, nhằm thực hiện các quy phạm vật chất trong quá trình đăng ký quyền sử dụng đất. Thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất được quy định cụ thể trong hệ thống pháp luật đất đai, gồm các giai đoạn:

Giai đoạn thứ nhất khởi xướng vụ việc: Đây là giai đoạn khởi đầu của đăng ký quyền sử dụng đất. Hoạt động khởi xướng vụ việc được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện khi có căn cứ phát sinh thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất. Căn cứ phát sinh thủ tục hành chính ở đây chính là sự kiện nộp hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất của chủ sử dụng đất. Chủ thể đăng ký quyền sử dụng đất có thể nộp hồ sơ tại Văn phòng đăng ký đất đai hoặc Ủy ban nhân dân xã. Hồ sơ đăng ký đất đai theo mẫu quy định. Cơ quan có thẩm quyền trực tiếp thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất là Văn phòng đăng ký đất đai hoặc Ủy ban nhân dân cấp xã. Văn phòng đăng ký đất đai hoặc Ủy ban nhân dân xã phường phải tiến hành nhận hồ sơ, kiểm tra các căn cứ pháp luật để xác định chính xác nhu cầu tiến hành thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất.

Giai đoạn thứ hai xem xét và ra quyết định giải quyết thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất, đây là giai đoạn quan trọng nhất của thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất.

Ủy ban nhân dân xã có nhiệm vụ và quyền hạn: Một là, kiểm tra hồ sơ; xác nhận hiện trạng sử dụng đất so với nội dung kê khai đăng ký; Hai là, niêm yết công khai kết quả (kiểm tra hồ sơ, hiện trạng sử dụng đất, tình trạng tranh chấp đất đai, nguồn gốc thửa đất) tại trụ sở ủy ban nhân dân xã.

Văn phòng đăng ký đất đai có nhiệm vụ và quyền hạn: Một là, gửi hồ sơ đến ủy ban xã để lấy ý kiến xác nhận và kết quả công khai hồ sơ. Hai là, kiểm tra hồ sơ và xác nhận đủ điều kiện hoặc không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Ba là, chuẩn bị hồ sơ và hoàn thiện hồ sơ. Bốn là, cập nhật hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu đất đai, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Cơ quan tài nguyên môi trường có nhiệm vụ và quyền hạn: kiểm tra hồ sơ và trình cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc trình ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền ký quyết định, hợp đồng.

Trong giai đoạn này, trách nhiệm của từng cơ quan, trình tự thủ tục, thời hạn được quy định cụ thể đối với từng trường hợp đăng ký quyền sử dụng. Sự vi phạm thời hạn luật định có thể làm chủ thể thủ tục mất quyền tiến hành những hoạt động tiếp theo.

Giai đoạn này kết thúc bằng việc Ủy ban nhân dân các cấp ban hành quyết định chỉnh lý hồ sơ địa chính hoặc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chỉ là cơ sở để chủ sử dụng đất thực hiện quyền và nghĩa vụ đối với Nhà nước.

Giai đoạn thứ ba thi hành quyết định: đây là giai đoạn hiện thực hóa nội dung quyết định. Sau khi có quyết định và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cơ quan Tài nguyên và Môi trường ghi nhận chỉnh lý và thông báo biến động đất đai cho cơ quan lưu giữ hồ sơ địa chính. Quyết định, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được trao lại cho chủ sử dụng đất được cấp. Ủy ban nhân dân địa phương nơi có thửa đất tiến hành giao đất trên thực địa cho người sử dụng đất.

Giai đoạn thứ tư khiếu nại, giải quyết khiếu nại và xem xét quyết định đã ban hành: các đối tượng có quyền, lợi ích liên quan trực tiếp đến quyết định đã ban hành có quyền khiếu nại ngay khi quyết định mới ban hành hoặc ngay sau khi thi hành quyết định nhằm yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét lại quyết định khi họ cho rằng quyết định đó đã xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Bản thân cơ quan ban hành quyết định cũng có trách nhiệm kiểm tra, xem xét quyết định nếu thấy trái pháp luật thì kịp thời sửa chữa, khắc phục ngay cả khi không có khiếu nại.

Khi có khiếu nại thì việc khiếu nại làm phát sinh một thủ tục hành chính mới trong đó cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thụ lý vụ việc, xem xét, ra quyết định giải quyết khiếu nại.

2.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến đăng ký quyền sử dụng đất

2.4.1. Yếu tố kinh tế

Kinh tế có vai trò quyết định đối với pháp luật nói chung và pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất nói riêng. Các quan hệ kinh tế là cơ sở để xây dựng pháp luật, kinh tế quyết định nội dung và hình thức của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất. Mọi thay đổi của kinh tế sớm hay muộn cũng dẫn đến những thay đổi của pháp luật. Thời kỳ phong kiến công tác đặc điền và quản lý điền địa có từ thế kỷ VI, nhưng chế độ ruộng đất trong suốt thời phong kiến là chế độ ruộng đất công điền và đất tư điền. Đăng ký đất đai cũng được thực hiện tương ứng với chế độ sở hữu ruộng đất. Thời Gia Long đã có Sổ địa bạ được lập cho từng xã, hàng năm phải tiến hành tiểu tu và 5 năm phải tiến hành đại tu. Sổ Địa bộ thời Minh Mạng có nhiều điểm tiến bộ hơn như sổ Địa bộ được lập trên cơ sở đặc điền với sự chứng kiến của đầy đủ các chức việc trong làng, chánh tổng, chi huyện và điền chủ. Đến thời Pháp thuộc cũng tồn tại nhiều chế độ điền địa (Chế độ điền thổ tại Nam Kỳ, Chế độ quản thủ địa chánh tại Trung Kỳ, Chế độ điền thổ và quản thủ địa chính tại Bắc Kỳ). Sau Cách mạng tháng Tám 1945, không có một văn bản chính thức nào về đăng ký đất đai[92, tr.8-tr.9].

Khi kinh tế thị trường đã thay thế kinh tế kế hoạch hóa, đất đai trở thành một loại hàng hóa, một tài sản có giá trị đặc biệt đối với mỗi người, nhà nước công nhận năm loại quyền của người sử dụng đất (quyền chuyển nhượng, quyền chuyển đổi, quyền thừa kế, quyền thế chấp...), đăng ký quyền sử dụng đất đã trở thành một nội dung của quản lý nhà nước về đất đai quy định trong Luật Đất đai. Đăng ký quyền sử dụng đất là một trong những biện pháp, là cơ sở pháp lý để Nhà nước bảo vệ chủ sở hữu đất đai khi quyền lợi của họ bị xâm hại. Đây chính là sự tác động của yếu tố kinh tế thị trường đối với quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất, nó tác động trực tiếp đến bản thân ý thức của người sử dụng đất, nhằm bảo vệ tài sản của mình.

Ngược lại, kinh tế cũng sẽ kìm hãm sự phát triển của đăng ký quyền sử dụng đất. Trong thời kỳ kế hoạch hóa bao cấp đất đai không được công nhận là một tài sản hợp pháp của người dân, và đất đai không được coi là một hàng hóa, không được giao dịch, không được chuyển nhượng thì đăng ký quyền sử dụng đất cũng không được coi trọng, trong thời kỳ này đăng ký quyền sử dụng đất hầu như không được thực hiện. Đăng ký quyền sử dụng đất hiện đại cần được trang bị máy móc, trang thiết bị hiện đại cho việc đo đạc, khi những trang thiết bị này cũ, lạc hậu sẽ kìm hãm sự phát triển của hệ thống đăng ký đất đai hiện đại. Máy móc đo đạc lạc hậu, nhiều khi sẽ cho những kết quả đo đạc không chính xác, và cuối cùng là đăng ký đất đai không hiệu quả, những thông tin đăng ký đất đai không chính xác được cập nhật.

2.4.2. Yếu tố Chính trị

Chính trị là những công việc Nhà nước hay xã hội, gắn với những quan hệ giữa các giai cấp, các dân tộc các nhóm xã hội mà hạt nhân của nó là vấn đề giành, giữ và sử dụng quyền lực nhà nước “Chính trị là mối quan hệ giữa các giai cấp, các cộng đồng, các quốc gia; là sự tham gia của nhân dân vào công việc nhà nước và xã hội; là tổng hợp những phương hướng, những mục tiêu được quy định bởi lợi ích cơ bản của giai cấp, các đảng phái, các nhà nước để thực hiện đường lối đã được lựa chọn nhằm đạt mục tiêu đã đề ra” [38, tr.6].

Chính trị có vai trò chỉ đạo đối với đăng ký quyền sử dụng đất

Đường lối, chủ trương chính trị mà thay đổi thì đương nhiên dẫn đến những thay đổi pháp luật. Từ tinh thần Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, không tư nhân hóa, không cho phép mua bán đất đai. Thực hiện đúng Luật Đất đai, bổ sung, hoàn chỉnh hệ thống pháp luật và chính sách về đất đai” [22, tr.99], Điều 2 Khoản 2 Luật Đất đai năm 1993 quy định: “Nhà nước không chấp nhận giao lại đất cho

người khác sử dụng trong quá trình thực hiện các 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”, Hiến pháp năm 1992: đất đai thuộc sở hữu toàn dân, với sự công nhận thị trường bất động sản, quy định giá đất, quy định năm loại quyền cho người sử dụng đất là hộ gia đình và cá nhân (quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, để thừa kế và thế chấp quyền sử dụng đất) và từ những quy định này thì đăng ký quyền sử dụng đất cũng được coi trọng hơn và có những thay đổi cho phù hợp với những quy định của Luật Đất đai năm 1993. Cùng với tinh thần Nghị quyết Trung ương IX, Điều 2, Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 quy định: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước là thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp nông dân với giai cấp công nhân và đội ngũ trí thức..”. Luật đất đai năm 2003 ra đời là sự thể chế hóa những quan điểm cơ bản về chính sách và pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước theo tinh thần Nghị quyết lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương lần thứ IX đã khẳng định “quyền sử dụng đất là một hàng hóa đặc biệt” [23, tr.61] và “bảo đảm quyền sử dụng đất chuyển thành hành hóa một cách thuận lợi, làm cho đất đai thực sự trở thành nguồn vốn cho sự phát triển” [23, tr.81] Luật đất đai năm 2003 cũng dựa trên nền tảng đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước.

Báo cáo Chính trị của Ban chấp hành Trung ương tại Đại hội XI của đảng đã nêu “Đổi mới, hoàn thiện pháp luật, cơ chế, chính sách về sở hữu đối với đất đai, tài nguyên, vốn và các loại tài sản công khác để tài nguyên, vốn và các loại tài sản công được quản lý, sử dụng có hiệu quả, khắc phục tình trạng thất thoát, lãng phí. Đất đai, tài nguyên, vốn, tài sản do Nhà nước đại diện chủ sở hữu được giao cho các chủ thể thuộc mọi thành phần kinh tế sử

dụng theo nguyên tắc hiệu quả. Các chủ thể có quyền và nghĩa vụ như nhau trong sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của Nhà nước” [25] - cùng với nhận thức mới về vai trò của đất đai đối với đời sống xã hội tại Văn kiện Đại Hội Ban chấp hành Trung ương khóa XI, thì nhận thức mới về vai trò của đất đai đã được ghi nhận tại Điều 53 Hiến pháp năm 2013 “Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước” và Luật Đất đai năm 2013 gồm có 212 điều, 13 chương là sự thể chế hóa những quan điểm tại Kết luận Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về việc tổng kết Nghị quyết Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước.

Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 Hội nghị Trung ương 6 khóa XI chỉ ra “Thực hiện đăng ký bắt buộc về quyền sử dụng đất. Nhà nước bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp cho người đã đăng ký đất đai theo quy định của pháp luật, đồng thời có chế tài đủ mạnh để ngăn chặn các trường hợp giao dịch không đăng ký tại cơ quan Nhà nước”, từ những định hướng này Luật Đất đai 2013 đã dành một chương 7 quy định về: Đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

Tính cục bộ địa phương ở một số vùng miền cũng như ở một số lĩnh vực hoạt động dẫn đến một số văn bản pháp luật được xây dựng dựa trên sự phân quyền giữa các địa phương, không phải dựa trên yếu tố khoa học. Việc tổ chức và thực hiện một số chính sách phát triển kinh tế - xã hội chưa phù hợp dẫn đến “Mức sống nhân dân, nhất là nông dân ở một số vùng quá thấp. Chính sách tiền lương và phân phối trong xã hội còn nhiều bất hợp lý. Sự phân hóa giàu nghèo giữa các vùng, giữa thành thị và nông thôn, giữa các tầng lớp dân cư tăng lên nhanh chóng” [23]. Và một thực tế xảy ra khi xã hội càng phát triển “Khoảng cách chênh lệch về thu nhập, mức sống giữa các tầng

lớp nhân dân, giữa các vùng có xu hướng doãng ra”[23]. Tình trạng căng thẳng, mất ổn định chính trị ở một số địa phương trong thời gian qua có nguyên nhân chính là từ những sự phát triển không đồng đều giữa các địa phương trong cả nước.

2.4.3. Yếu tố Văn hóa

Văn hóa là tổng thể những hoạt động động nhằm phát huy năng lực bản chất của con người, thể hiện khát vọng vươn tới tính chân, thiện, mỹ nhằm hoàn thiện con người, hoàn thiện xã hội. Qua thời gian những hoạt động ấy đã hình thành nên hệ thống các giá trị, truyền thống và thị hiếu và những yếu tố xác định đặc tính riêng của mỗi dân tộc [91, tr.464].

2.4.3.1. Văn hóa là động lực thúc đẩy sự phát triển đăng ký quyền sử dụng đất

Con người là nhân tố quyết định sự hưng thịnh, suy tàn của một dân tộc, mỗi tác đất của tổ quốc đều là mồ hôi là công sức là xương máu của lớp lớp các thế hệ giữ gìn. Con người là nhân tố quyết định sự thành bại của một chủ trương, đường lối, chính sách, một văn bản pháp luật. Nói đến con người là nói đến văn hóa, vì con người chính là sản phẩm của văn hóa, toàn bộ những giá trị văn hóa làm nên những phẩm chất tinh thần của con người. Phẩm chất tinh thần của con người sẽ được vật chất hóa trong quá trình lao động. Đăng ký quyền sử dụng đất là sản phẩm của con người, sản phẩm của xã hội và cũng là sản phẩm của văn hóa. Văn hóa là động lực thúc đẩy quá trình đăng ký quyền sử dụng đất phát triển. Nói văn hóa là nói đến các yếu tố lương tâm, tinh thần trách nhiệm, ý thức giác ngộ xã hội của con người là những yếu tố quyết định chất lượng và hiệu quả của công việc. Nói đến văn hóa là động lực phát triển của đăng ký quyền sử dụng đất không phải chỉ bao hàm những yếu tố lương tâm, tinh thần trách nhiệm, ý thức giác ngộ xã hội mà còn nói đến các yếu tố trình độ học vấn, trình độ khoa học kỹ thuật, đạo đức, lối sống.

Cán bộ, công chức, viên chức thay mặt Nhà nước đảm trách nhiệm vụ đăng ký quyền sử dụng đất là người có văn hóa sẽ được hội tụ các yếu tố trách nhiệm với công việc, có đạo đức lối sống sẽ hết lòng vì công việc, sẽ có ý thức học hỏi, trau dồi chuyên môn nghiệp vụ, có tác phong văn hóa công sở để làm tốt chức trách, nhiệm vụ được giao, tạo thành một hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất mạnh. Người sử dụng đất, chủ thể đăng ký quyền sử dụng đất có văn hóa sẽ ý thức được quyền và nghĩa vụ của công dân, tìm hiểu, và biết những việc mình cần phải thực hiện, tạo điều kiện để công chức, viên chức đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện nhiệm vụ, và từ những hiểu biết của người dân có văn hóa sẽ hạn chế được sách nhiễu bộ phận công chức, viên chức vô văn hóa.

2.4.3.2. Văn hóa kìm hãm sự phát triển của đăng ký quyền sử dụng đất

Văn hóa là động lực để đăng ký quyền sử dụng đất phát triển, nhưng nếu văn hóa lạc hậu cùng với con người thiếu văn hóa sẽ là sự kìm hãm sự phát triển của xã hội nói chung và kìm hãm sự phát triển đăng ký quyền sử dụng đất. Khi trình độ, sự hiểu biết của cán bộ, công chức, viên chức thực hiện nhiệm vụ đăng ký quyền sử dụng đất kém, họ là những người vô văn hóa, không có đạo đức, không có lương tâm sẽ tìm mọi cách để trục lợi, tìm mọi thủ đoạn để thu vén cho lợi ích cá nhân, từ đó gây mất lòng tin trong nhân dân, kìm hãm sự phát triển của đăng ký quyền sử dụng đất. Cán bộ, công chức, viên chức đăng ký quyền sử dụng đất lạc hậu, không có trình độ sẽ tạo hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất lạc hậu, kém phát triển.

Chủ sử dụng đất, chủ thể đăng ký quyền sử dụng đất không có văn hóa, trình độ dân trí thấp sẽ kìm hãm sự phát triển của đăng ký quyền sử dụng đất. Trình độ văn hóa thấp sẽ không có khả năng cập nhật công nghệ hiện đại, không theo kịp xu thế phát triển chung, không có khả năng tiếp cận hệ thống đăng ký đất đai hiện đại. Và cũng từ sự không hiểu biết, văn hóa thấp sẽ kìm hãm sự phát triển của đăng ký quyền sử dụng đất.

2.4.4. Yếu tố quyền con người

Quyền con người là thành quả của sự phát triển của lịch sử, là giá trị tinh thần quý báu nhất, cao cả nhất của nền văn minh nhân loại. Yếu tố quyền con người trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất chính là việc bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất.

Quyền con người trong đăng ký quyền sử dụng đất là việc người sử dụng đất có quyền lựa chọn hình thức đăng ký quyền sử dụng đất (đăng ký điện tử hoặc đăng ký bằng giấy), có quyền lựa chọn nơi nộp hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất (Văn phòng đăng ký đất đai hoặc Ủy ban nhân dân cấp xã), có quyền lựa chọn công ty đo đạc để xác định vị trí, kích thước, diện tích thửa đất.

Ngoài ra, quyền tiếp cận thông tin đăng ký quyền sử dụng đất cũng là một bước tiến mới trong việc thực hiện quyền con người. Với việc đảm bảo quyền tiếp cận thông tin, người dân sẽ tiếp cận được các thông tin về thửa đất mà mình quan tâm; các thông tin về vấn đề quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; các thông tin về chủ sử dụng đất; các thông tin khác liên quan đến thửa đất. Quyền tiếp cận thông tin đất đai là một trong những kênh bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất, là một trong cách thức thực hiện quyền con người trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất.

2.4.5. Yếu tố vùng miền

Nước ta có 54 dân tộc và 63 tỉnh thành, chính sách đầu tư cho miền núi nói chung còn thấp, miền núi trình độ dân trí còn thấp “Lấy ví dụ ở bậc đại học thì tỉ lệ người dân tộc thiểu số đạt tới bậc học này cực thấp so với số dân, chưa kể tỉ lệ này thấp hơn cả chục lần so với dân tộc Kinh; tỷ lệ người lao động qua đào tạo, khu vực này chỉ được khoảng 10% trong khi trung bình cả nước là 40%” [95]. Từ thực tế về trình độ của dân tộc thiểu số, vấn đề vùng miền, vấn đề dân tộc đã trở thành một vấn đề cần phải được quan tâm trong cách chính sách pháp luật nhất là chính sách pháp luật về đất đai. Đăng ký

quyền sử dụng đất không thể không quan tâm đến vấn đề vùng miền, vấn đề dân tộc.

Tây Nguyên là vùng đất nhiều tiềm năng, đất đai màu mỡ nhưng mật độ dân cư thấp, điều kiện tự nhiên không khắc nghiệt như vùng núi phía bắc. Dân số là 6 triệu người, mật độ dân số khoảng 92 người/km² so với bình quân cả nước là 260 người/km². Đất ở đây chủ yếu là đất đỏ bazan phù hợp với chuyên canh cây công nghiệp ngắn lẫn dài ngày. Đảng và Nhà nước đã có chính sách đất đai đối với vùng Tây Nguyên, nhằm đảm bảo cho đồng bào sống bằng nghề sản xuất nông, lâm nghiệp, có đất sản xuất và đất ở để ổn định và từng bước nâng cao đời sống, tăng cường khối đoàn kết dân tộc. Nhưng bên cạnh đó, hiện nay vẫn còn 10.000 hộ đồng bào dân tộc thiếu đất để sản xuất, nhưng không có đất dự phòng để giải quyết [89, tr. 13 đến tr.17). Việc tranh chấp khiếu kiện về đất đai vẫn xảy ra thường xuyên, gây mất trật tự an toàn xã hội và bị kẻ xấu lợi dụng. Vùng đất còn lưu giữ nhiều yếu tố hoang sơ, nhiều hủ tục lạc hậu. Người dân vẫn quan điểm đất đai, rừng núi là của tổ tiên và việc kế thừa của con cháu là điều đương nhiên. Người dân nơi đây còn bị luật tục chi phối, vấn đề đăng ký đất đai bị người dân xem nhẹ, không thực hiện. Để đăng ký đất đai đi vào cuộc sống, vấn đề tuyên truyền vận động, phổ biến những lợi ích của đăng ký đất đai mang lại là một vấn đề cấp bách. Đăng ký đất đai một mặt sẽ bảo vệ được lợi ích của người dân, mặt khác sẽ giúp Nhà nước quản lý được quỹ đất ở vùng Tây Nguyên để hạn chế việc lãng phí đất đai từ hàng ngàn đất của công-nông-lâm trường không sử dụng đúng mục đích. Chính sách của Đảng và Nhà nước hạn chế và kiểm soát việc di dân tự do, làm cho địa bàn Tây Nguyên trở lên phức tạp. Mặt khác, cũng hạn chế việc thu gom đất trái phép, để người dân tộc có đất để sinh sống, hạn chế đói nghèo, nạn phá rừng. Đăng ký quyền sử dụng đất tính đến yếu tố vùng miền sẽ hạn chế được mâu thuẫn giữa đồng bào dân tộc tại chỗ và đồng dân tộc di cư và dân tộc kinh đến nơi này sinh sống, hạn chế mâu thuẫn về đất

đai, cũng là nguồn gốc gây chia rẽ khối đoàn kết giữa các dân tộc Tây Nguyên với các dân tộc anh em [64, tr.13 - tr.17).

2.4.6. Yếu tố kỹ thuật

Yếu tố kỹ thuật được thực hiện bởi các cán bộ địa chính được đào tạo chuyên môn nghiệp vụ địa chính. Nghiệp vụ, thao tác kỹ thuật gồm có khảo sát, đo đạc và từ các kết quả khảo sát đo đạc lập lên bản đồ địa chính. Yếu tố kỹ thuật là một trong những yếu tố không thể thiếu và chi phối, quyết định độ tin cậy, tính chính xác của hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất. Khảo sát, đo đạc được do các cán bộ địa chính thực hiện bằng máy móc chuyên dùng, mỗi thửa đất sẽ được các nhân viên kỹ thuật đo đạc và xác định ranh giới bằng các vị trí tọa độ, đường bao, kích thước, diện tích. Các kết quả đo đạc là các thông tin kỹ thuật của thửa đất, một nội dung của đăng ký quyền sử dụng đất, là cơ sở để lập bản đồ địa chính.

Ngày nay, kỹ thuật đo đạc đã được thực hiện bởi những cán bộ có trình độ chuyên môn và máy móc chuyên dùng nên những thông tin về yếu tố kỹ thuật của thửa đất cũng chính xác và đáng tin cậy hơn nhiều. Yếu tố kỹ thuật ở đây còn là việc sử dụng công nghệ thông tin hiện đại trong việc thực hiện hình thức đăng ký điện tử.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Đăng ký quyền sử dụng đất là một biện pháp để nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai, và được quan tâm từ rất sớm, nhưng việc nghiên cứu đề khái quát thành lý luận làm cơ sở khoa học cho việc vận dụng vào thực tiễn nhằm xây dựng và triển khai thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất nhìn chung còn hạn chế, không có hiệu quả, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Hầu hết các công trình nghiên cứu mới chỉ dừng lại nghiên cứu

những vấn đề đăng ký quyền sử dụng đất trong nội dung quản lý nhà nước về đất đai, nghiên cứu về tổ chức bộ máy đăng ký quyền sử dụng đất.

Qua tìm hiểu, nghiên cứu những vấn đề lý luận về đăng ký quyền sử dụng đất của các tác giả đi trước, tìm hiểu hệ thống đăng ký đất đai trên thế giới. Các nước tồn tại hai loại đăng ký đất đai là đăng ký chứng thư và đăng ký quyền, mỗi loại đăng ký có những ưu và nhược điểm riêng. Từ khái niệm đăng ký, khái niệm quyền sử dụng đất đã nghiên cứu NCS đã luận giải và hình thành khái niệm đăng ký quyền sử dụng đất *“đăng ký quyền sử dụng đất là một thủ tục hành chính, một trong những hoạt động quản lý nhà nước về đất đai, trong đó nội dung của đăng ký quyền sử dụng đất là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý (những thông tin về thửa đất: nguồn gốc, hiện trạng, thời điểm, thời hạn, giấy tờ và việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) của thửa đất phải đăng ký theo một thủ tục và trình tự luật định vào hồ sơ địa chính nhằm xác lập quyền và nghĩa vụ hợp pháp của chủ sử dụng đất”*.

Đăng ký quyền sử dụng đất theo quan điểm của tác giả luận án gồm bảy đặc điểm, nổi bật và cần lưu ý nhất là đăng ký quyền sử dụng đất đã trở thành bổn phận và nghĩa vụ của nhà nước và ngược lại cũng là bổn phận, trách nhiệm của người sử dụng đất. Quan hệ giữa nhà nước và người sử dụng đất là không còn là quan hệ hành chính thông thường, hiện tại nó mang màu sắc bình đẳng của quan hệ dân sự.

Đăng ký quyền sử dụng đất bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, là công cụ để nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai. Đăng ký quyền sử dụng đất là kênh cung cấp thông tin cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước về đất đai. Mặt khác, đăng ký quyền sử dụng đất còn bảo vệ quyền con người quyền công dân, đây là một trong những vai trò mới của đăng ký quyền sử dụng đất chỉ xuất hiện trong nền hành chính hiện đại vì mục tiêu phục vụ người dân và doanh nghiệp. Nội dung chế định đăng ký quyền sử dụng đất là một trong những phần quan trọng của chương này,

gồm có: hình thức, phân loại, mục đích, chủ thể và nội dung đăng ký quyền sử dụng đất.

Trong luận án đã phân tích những yêu cầu đặt ra đối với một hệ thống đăng ký đất đai hoàn chỉnh theo quan điểm của mình, đó là yêu cầu về sự thống nhất, công khai, minh bạch, hiệu quả. Một yêu cầu cần phải đặt ra đối với đăng ký quyền sử dụng đất là phải thực hiện được quyền tiếp cận thông tin của người dân, doanh nghiệp và các chủ thể liên quan khác .

Một phần quan trọng của luận án là tìm ra những yếu tố tác động đến đăng ký quyền sử dụng đất như yếu tố vùng miền, yếu tố chính trị, yếu tố kinh tế.

Có thể nói, chương 2 của luận án đã phân tích, trình bày một cách đầy đủ và cụ thể toàn bộ phần lý luận đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG ĐĂNG KÝ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Thực trạng pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay

3.1.1. Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất hiện nay

* Lịch sử pháp luật Đăng ký quyền sử dụng đất

Đăng ký đất đai thời nhà Lý đến thời nhà Hồ

Thời Hùng Vương gắn với chế độ công xã thị tộc tan rã và sự ra đời của công xã nông thôn. Mỗi công xã nông thôn gồm một số gia đình sống quây quần tại một khu vực địa lý nhất định. Sở hữu ruộng đất chủ yếu thuộc sở hữu của công xã nông thôn, nhưng quyền sở hữu tối cao về ruộng đất thuộc sở hữu của nhà vua. Một phần đất đai thuộc sở hữu của tầng lớp quý tộc. Vua Lê Đại Hành (980-1005) là vị vua đầu tiên tổ chức khai phá đất hoang, làm thủy lợi, phát động thâm canh nông nghiệp và đặc biệt là tổ chức lễ tịch điền.

Nhà Lý (1009-1225) có đất công điền và đất tư điền. Ruộng đất thuộc sở hữu Nhà nước mà đại diện là nhà vua. Nhà nước đã ban hành pháp luật điều chỉnh ruộng tư. Chiếu thời Lý Anh Tông (1139), chiếu rằng: Những người cầm ruộng thuộc, trong hạn 20 năm cho được chuộc lại. Việc tranh nhau ruộng đất, hoặc trong 5 năm, hoặc trong 10 năm phải tâu lên. Kẻ có ruộng vườn bỏ hoang bị kẻ khác cày cấy trồng trọt mà muốn tranh nhận thì không được quá hạn 1 năm. Làm trái xử 80 trượng. Những ruộng hoang ruộng thuộc bán đứt thì không được chuộc, làm trái cũng bị tội như trên. Mua bán ruộng đất đã được nhà Lý công nhận và có quy định hình thức hợp pháp được nhà nước bảo hộ (văn khế): bán đoạn ruộng hoang, ruộng thực có văn khế thì không được đòi lại nữa... hoặc có kẻ tranh nhau ruộng ao, dùng khí

giới đánh người chết hay bị thương, cũng bị 80 trượng, xử tội đồ, lấy ruộng ao trả cho người chết hoặc bị thương. Năm Thiệu Minh thứ 6 (1145), chiếu rằng: Những kẻ tranh nhau ruộng ao của cải không được dựa vào nhà quyền thế, làm trái thì bị 80 trượng, xử tội đồ[73, tr.134, 135]. Thời nhà Lý, chính sách khai hoang, xây dựng các công trình thủy lợi được nhà nước coi trọng. Kết quả của chính sách đó là nhiều công trình đê điều phục vụ sản xuất ra đời, khu dân cư được mở rộng khắp châu thổ sông Hồng, cuộc sống người dân càng ngày càng sung túc.

Thời Trần, nhà nước đã dùng nhiều biện pháp mở rộng kinh tế, khai khẩn đất hoang, coi trọng việc xây dựng các công trình thủy lợi. Đặc biệt, hai viên quan Chánh sứ và Phó sứ đôn đốc việc khai khẩn đất hoang. Quyền sở hữu tối cao của nhà vua về ruộng đất vẫn được duy trì. Ruộng công điền và tư điền vẫn song song tồn tại, nhưng ruộng tư phát triển mạnh. Trong lĩnh vực này, pháp luật cũng có những quy định phù hợp như: quy định hình thức giao dịch, cách thức mua bán ruộng, di chúc và giải quyết tranh chấp về ruộng đất “phàm làm chúc thư tờ về ruộng đất, vay mượn, thì người làm chứng điểm chỉ ở 3 dòng trước, người bán điểm chỉ ở bốn dòng sau văn khế”[73, tr.136].

Thời nhà Hồ (1400-1407) nhiều chính sách mới được ban hành như mở cửa buôn bán với nước ngoài, phát hành tiền giấy thay tiền xu, hạn chế số lượng nô lệ trong gia đình quý tộc... Đặc biệt, chế độ hạn điền được ban hành, thể hiện những tiến bộ vượt bậc của nền lập pháp. Nhà Hồ quản lý hạn điền bằng quy định: người có ruộng tư phải khai diện tích, kích thước, tên tuổi và cầm thẻ ở bờ ruộng; các quan phủ châu, huyện phải thực hiện việc kiểm tra, đo đạc.

Năm 1428, nhà Lê chính thức được thành lập. Ngay sau khi đất nước thống nhất, nhà nước đã thực hiện việc thống kê, làm sổ ruộng sổ hộ và phân hạng ruộng đất. Nhà Lê hai lần thực hiện việc đo đạc, kê khai ruộng đất “Năm 1428, Lê Lợi hạ lệnh cho quan lại các địa phương phải kê khai tất cả ruộng

đất của quan ty ngạch cũ, thế gia triều trước cùng nhân dân tuyệt tự, nguy quan, lính trốn... rồi cho lập sổ ruộng... Năm 1429, trong một cuộc hội triều, Lê Lợi ra lệnh cho các đại thần bàn định sổ ruộng cấp cho quân dân... từ đại thần trở xuống, cho đến người già yếu, mồ côi, góa chồng, đàn ông, đàn bà trở lên, loại nào được cấp bao nhiêu thì tâu lên”[73, tr.222]. Thẻ lệ ruộng đất quy định “Lại thẻ lệ, ruộng công cứ 6 năm khám đặc một lần. Các viên quan từ tứ phẩm trở lên, người nào đã được cấp ruộng ở xứ khác rồi thì không cấp cho ruộng khẩu phần ở bản xã nữa, người nào chưa được cấp, thì lấy ruộng khẩu phần ở bản xã chiếu theo thẻ lệ cấp cho”[73, tr.231]

Trong luật Hồng Đức chính sách quân điền được quy định: “Các xã công điền cứ 6 năm một kỳ, các quan phủ, châu huyện phải thân hành kiểm xét lại việc đo đạc, tùy theo số ruộng nhiều ít, tốt xấu chia làm 3 hạng: nhất, nhị, tam, rồi thống kê các quan viên kể cả người có tang, dưỡng bệnh, ở nhàn, đến vợ con những người bị đồ, lưu trong xã là bao nhiêu người, tính ra mỗi hạng người được bao nhiêu, ruộng nhiều thì chia theo mẫu, ruộng ít thì chia theo sào, thước, tấc, theo hạng chia đều, trung tô theo lệ. Nếu quan viên đã được cấp quan điền ở xứ khác rồi, đã đủ phần, mà ruộng bản xã cũng vừa đủ thì đình cấp...Các xã tư điền có các hạng ruộng quan, cũng 6 năm một lần đo cấp cho những người không có hoặc ít ruộng đất trong xã, theo lệ trung tô”[73, tr.231]. Cách chia ruộng đất cũng được luật định. Các quan phủ, huyện, châu phải cùng nhau lo khám đặc và tính toán việc chia ruộng cho cư dân theo đúng quy định của pháp luật.

Đăng ký đất đai thế kỷ XVI – XVIII

Thế kỷ XVI, nhà Lê bắt đầu suy yếu. Các cuộc khởi nghĩa nông dân nổ ra ở nhiều nơi. Chính sách quân điền và chế độ lộc điền cuối thế kỷ XV đã không còn phù hợp. Ruộng đất công làng xã bị thu hẹp, tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của sở hữu tư nhân về ruộng đất. Điều lệ khai báo ruộng công được ban hành năm canh trị thứ 5 (1667), trong đó quy định: “Các

huyện xã ở hai xứ Thanh, Nghệ, xã nào có ruộng công mà ngoan cố không chịu chỉ dẫn để đo đạc... không chịu chỉ dẫn để khám xét thì cứ theo sổ ruộng mà thu tiền thuế cộng thêm tiền phạt nặng. Như có xã nào giảm hoặc ẩn lậu ruộng quan, lại tìm cách giữ sổ để bớt sổ ruộng quan, lại tìm cách giữ sổ để bớt sổ ruộng, tra thực phải nhập nguyên sổ ruộng cho đủ và phạt nặng”[74, tr.77].

Trên thực tế, mua bán ruộng công xảy ra ở nhiều nơi, quan lại địa phương ra sức lũng đoạn ruộng công trong làng. Để ngăn chặn tình trạng mua bán ruộng công và nạn xâm chiếm đất đai giữa các làng, năm 1694, Phủ chúa đã ra lệnh cho cả nước làm lại sổ ruộng đất của làng, ghi rõ biên giới, sông, hồ, ao chằm, ruộng đất, vv... gọi chung là tu tri bạ.

Đăng ký đất đai thế kỷ XVIII

Nhà nước Lê – Trịnh không sử dụng chính sách lộc điền của thời Lê Thánh Tông, nhưng các chế độ ban cấp ruộng đất vẫn được thực hiện. Chính sách quân điền được ban hành năm 1711 gồm: 10 điều và một bản quy định cụ thể về số phần cấp cho các hạng. Thời hạn quân cấp vẫn giữ 6 năm. Cho phép bán ruộng khi “có việc quan bức bách”. Ruộng đất công làng xã thời kỳ này không còn là chỗ dựa về kinh tế cho nhân dân lao động, và cũng không là nguồn lợi gắn bó cuộc sống của họ với làng xã. Người dân được chia một vài sào, một vài thước ruộng công phải chịu đủ loại sưu thuế.

Chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất giai đoạn này đạt đến đỉnh cao. Cùng với đó, trong xã hội tồn tại một bộ phận địa chủ phong kiến được hưởng nhiều đặc quyền đặc lợi, và không phải chịu bất kỳ nghĩa vụ nào đối với nhà nước. Sở hữu tư nhân về ruộng đất theo hướng tuyệt đối hóa, hoàn toàn tách những người có ruộng và những người không có ruộng. Nhưng ruộng đất thuộc sở hữu tư nhân thường mang tính chất phân tán.

Triều đại Nguyễn Tây Sơn

Với mục tiêu là nắm được toàn bộ tổng số ruộng đất công tư trong nước, từ năm 1788, Nguyễn Huệ đã lệnh cho các địa phương thuộc quyền cai quản của mình khai lại sổ ruộng. Đăng ký và kê khai ruộng đất được thực hiện một cách khẩn trương và rộng khắp trong các năm 1789-1790. Việc làm lại sổ ruộng đất một mặt giúp nhà nước nắm được tình hình ruộng đất, mặt khác cũng là một biện pháp để thúc đẩy sản xuất, giải quyết nạn hoang hóa ruộng đất “tháng 9 năm Kỷ Dậu, các xã phải nộp ngay sổ ruộng, sổ đình lên quan huyện quan khám thực, phê chuẩn. Ruộng hoang xã nào đến hạn (3 năm sau – ND) mà không có người khai khẩn thì, nếu là ruộng công, sắc mục xã ấy phải theo mức thuế mà nộp gấp đôi, nếu là ruộng tư thì sung công, nộp thuế như ruộng công”[74, tr.182].

Đăng ký ruộng đất nửa đầu thế kỷ XIX

Nửa đầu thế kỷ XIX là triều đại trị vì của nhà Nguyễn, cụ thể: Gia Long (1802-1819), Minh Mệnh (1820-1840), Thiệu Trị (1841-1848), Tự Đức (1849). Ruộng đất giai đoạn này dễ hoang hóa nhiều. Nông dân lưu tán khắp nơi. Đặc biệt trong nạn lưu tán, có làng cả làng bỏ đi. Vùng tả ngạn sông Hồng có 372 xã thôn phiêu tán.

Thời kỳ này vẫn tồn tại ruộng đất thuộc nhà nước và ruộng đất thuộc sở hữu tư nhân. Ruộng đất thuộc sở hữu nhà nước gồm có: ruộng tịch điền, quan điền trại và tự điền, đồn điền.

Ruộng tịch điền là ruộng đất mà nhà vua đặt chân vào, các vị vua hiền đều thân làm lễ cày tịch điền để khuyến khích nông nghiệp. Thóc thu được từ loại ruộng này dùng vào việc thờ cúng tôn miếu. Số lượng loại ruộng này không lớn có thể tính được. Thời Minh Mệnh cả nước có khoảng 320 mẫu ruộng tịch điền chia đều cho 31 tỉnh. Quyền cai quản ruộng tịch điền là của các vương quan trong triều. Ruộng tịch điền ở tỉnh do viên quan lại hàng tỉnh trông nom. Lực lượng lao động ruộng tịch điền là người dân địa phương

“được lấy dân xã sở tại 15 tên sung làm phu cày cấy ruộng tịch điền, kiêm canh giữ đàn sở được trừ miễn thuế thân”[63, tr.67].

Quan điền, quan trại là loại ruộng đất nằm ngoài những ruộng đất thuộc sở hữu hợp pháp của cá nhân hay tập thể. Luật pháp Gia Long quy định “quyết định cụ thể kê rõ số ruộng công tư bao nhiêu mẫu ở đâu bị sung làm quan điền quan trại”[63, tr.72]. Nhưng đến thời Minh Mạng, do chính sách tô thuế đối với loại ruộng này nặng nề, ruộng quan điền quan trại bị bỏ hoang nhiều. Chính sách đối với ruộng quan điền quan trại thời Minh Mạng (từ 1819 trở đi) có nhiều thay đổi. Với mục đích cũng là để phục vụ cho quyền lợi của giai cấp địa chủ phong kiến, nhiều quyết định đem tất cả ruộng đất quan điền quan trại bị bỏ hoang thành ruộng đất công điền công thổ được ban hành. Quyết định năm 1837 quy định: “Hạt Quảng Trị đất xấu, dân nghèo, liền năm mất mùa... hưởng chi ruộng hạng ấy (quan điền quan trại) so với ruộng công tư còn thấy hơi cao. Nay lại nên lượng giảm cho nhà nghèo, dân cùng có thể được nhờ”[63, tr.73]. Thời Thiệu Trị và Tự Đức không thấy một tài liệu nào nói về ruộng quan điền quan trại.

Đồn điền lúc đầu là loại ruộng đất do binh lính nhà nước khai phá và canh tác, mang những mục đích khác nhau và tồn tại dưới các hình thức khác nhau. Nhà Lê có 43 đồn điền[63, tr.83], mục đích nhằm phát triển sản xuất nông nghiệp và tăng cường việc cung cấp lương thực. Đồn điền đã tồn tại dưới hình thức và mục đích như thế trong gần 3 thế kỷ. Năm 1757, các đồn điền bị bãi bỏ, ruộng đất trao lại cho nông dân và binh lính đồn điền rút về. Đến thời nhà Nguyễn đồn điền gồm hai loại: loại đồn điền do binh lính canh tác và đồn điền do các hạng dân mộ canh tác. Đồn điền do binh lính canh tác: binh lính phải đi làm đồn điền đều được nhà nước cấp phát nông cụ để khẩn hoang, sản phẩm nộp vào kho đồn điền. Đồn điền do các hạng mộ dân canh tác: dân mộ được tuyển vào làm đồn điền chia thành đội lậu, nông cụ do nhà nước cấp và phải nộp thóc sưu.

Đất hoang là loại đất chưa khai phá chiếm một diện tích lớn. Nhà Nguyễn rất chú trọng đến chính sách khai hoang, từ 1802 đến 1855 có đến 25 quyết định khai hoang. Công cuộc khai hoang đã mở rộng thêm một diện tích lớn đất nông nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, cải thiện đời sống và bên cạnh đó cũng đã tăng thêm được một ruộng đất thuộc sở hữu tư nhân.

Vấn đề đăng ký ruộng đất công làng xã đã được thực hiện thông qua chế độ tô thuế “Căn cứ chính để đánh tô thuế là là sổ điền bạ của các làng. Vì vậy Gia Long quy định ngay mẫu biểu, cách thức cùng với kỳ hạn làm sổ điền bạ”[63, tr.170]. Thế kỷ XIX, ruộng đất công làng xã không còn là yếu tố tiến bộ của lịch sử, ruộng xã thôn không còn là đại biểu chân chính và trung thành cho đa số người lao động nữa, ruộng đất công làng xã thu hẹp dần do bị bỏ hoang hoặc bị biến thành ruộng tư.

Đăng ký đất đai thời Pháp thuộc

Đến cuối thế kỷ XIX, Pháp bắt đầu khai thác thuộc địa ở nước ta, chia nước ta thành ba Kỳ (Bắc Kỳ, Trung Kỳ và Nam Kỳ) với ba chế độ cai trị khác nhau cùng song song tồn tại. Pháp đã thành lập một hệ thống quản lý đất đai từ Trung ương đến Địa phương gồm có: Sở địa chính thuộc Thống sứ Bắc Kỳ, Khâm sứ Trung Kỳ và Thống đốc Nam Kỳ; Ty địa chính; Nhân viên địa chính là trưởng bạ ở Bắc Kỳ, hương bộ thuộc Nam Kỳ[14, tr.28].

Chế độ điền thổ và quản thủ địa chính tại Bắc Kỳ

Đăng ký đất đai từ năm 1889 đến năm 1920 ở Bắc Kỳ chủ yếu là đo đạc lập bản đồ địa chính. Thời kỳ này, đăng ký đất đai ở Bắc Kỳ còn bị chi phối bởi đặc điểm đất đai của bắc bộ, là các thửa đất có diện tích nhỏ hẹp. Hai hình thức đăng ký đất đai được thực hiện: đo đạc chính xác; đo đạc lập lược đồ giản tỉ lệ 1/10.000 (do người của làng xã cử đi hoặc chủ sử dụng đất tự đo) và lập sổ sách để tạm thời quản lý. Bên cạnh đó, Hà Nội và Hải Phòng thực hiện đăng ký đất đai theo chế độ điền thổ và bảo thủ điền thổ theo sắc lệnh

1925 của Nam Kỳ, các chủ điền thổ sẽ được cấp bằng điền thổ sau khi được đăng ký[92, tr.8].

Chế độ điền thổ tại Nam Kỳ

Nam Kỳ áp dụng chế độ quản thủ điền thổ. Chế độ quản thủ điền thổ áp dụng ở Nam Kỳ trên cơ sở kế thừa hệ thống địa bạ thời Minh Mạng. Cơ quan quản lý đất đai tại Nam Kỳ là Sở Địa Chính (Sở Địa chính Sài Gòn thành lập năm 1867, Sở Địa chính Nam Kỳ thành lập năm 1869). Nhiệm vụ của Sở Địa chính là thực hiện công tác đo đạc, lập bản đồ giải thửa phục vụ việc quản thủ điền thổ. Chế độ Quản thủ điền thổ quy định: tỉnh trưởng đảm nhiệm việc quản thủ địa bộ và thực hiện công việc điều tra chủ sở hữu, căn cứ vào số liệu đã đo đạc phân loại hạng ruộng đất đã đăng ký, và cuối cùng là cấp trích lục cho chủ sở hữu đăng ký đất đai. Nội dung của sổ địa bộ gồm có: hồ sơ về việc chuyển quyền sở hữu đất đai, hồ sơ về việc đăng ký ban đầu, hồ sơ hủy quyền và bản án của tòa. Lưu giữ hồ sơ đăng ký đất đai là phòng quản thủ địa bộ. Riêng đất đai của người Pháp và dân đồng hóa Pháp thì hệ thống quản lý đất đai áp dụng chế độ để đương và chịu sự quản lý của ty bảo thủ để đương.

Chế độ quản thủ địa chính tại Trung Kỳ

Trung Kỳ áp dụng chế độ quản thủ địa chính. Cơ quan quản lý đất đai của Trung Kỳ là Sở Bảo tồn điền trạch thành lập năm 1930, sau đổi thành Sở Bảo tồn địa chính. Nhiệm vụ của Sở Bảo tồn địa chính là đo đạc giải thửa, lập địa bạ, điền bạ và cấp sổ chủ sở hữu[14, tr.28].

Đăng ký đất đai giai đoạn này có thể rút ra các kết luận:

Một là, công tác đo đạc và đăng ký đất đai đã xuất hiện ở nước ta rất sớm từ khi bắt đầu có sự hình thành nhà nước. Để duy trì bộ máy nhà nước phong kiến trung ương tập quyền thì sở hữu đất đai của nhà nước là một điều kiện không thể thiếu. Thời Lý, Trần đất đai gồm có hai loại ruộng công và ruộng tư. Ruộng công gồm có: ruộng do trung ương quản lý (ruộng sơn lăng, ruộng tịch điền, ruộng quốc khố, ruộng đồn điền); ruộng do làng xã quản lý.

Ruộng tư gồm có ruộng đất được phong cấp, ruộng đất hương hỏa vườn ao, nhà cửa. Nhà nước giao cho làng xã quản lý ruộng đất trong làng xã của mình. Việc đo đạc đất đai được thực hiện trong phạm vi làng xã để quản lý. Vấn đề đo đạc đất đai không có sử sách nào ghi chép cụ thể, nhưng theo những tài liệu còn lưu giữ thì đo đạc đất đai được thực hiện một cách cụ thể đối với từng loại ruộng đất.

Đặc biệt là thời nhà Hồ, lần đầu tiên thực hiện việc đăng ký, đo đạc thống kê ruộng đất trên một quy mô rộng lớn, mục đích là để kiểm tra, giám sát vấn đề hạn điền đã ban hành. Trong sử sách không có một tài liệu nào về vấn đề đăng ký, đo đạc đất đai. Những tài liệu còn lưu giữ về đăng ký đo đạc đất đai chỉ là những gia phả dòng họ, văn bia.

Hai là, thời nhà Lê đăng ký đất đai đã phát triển lên một bước so với đăng ký đất đai thời Lý – Trần và nhà Hồ. Đăng ký đất đai được thực hiện đối với từng loại ruộng đất. Mỗi loại ruộng đất phong thưởng, lộc điền, quân điền,... đều có quy chế thực hiện riêng biệt. Chính sách phong thưởng ruộng đất cũng quy định rõ nguồn gốc đất được phong thưởng, người được phong thưởng ruộng đất, diện tích đất được phong thưởng, vị trí ruộng đất được phong thưởng. Quy chế về chế độ lộc điền quy định cụ thể diện tích từng loại ruộng được cấp đối với từng chức quan. Quy định việc đo đạc lại toàn bộ ruộng đất rồi cho lập sổ. Bên cạnh đó, Quy chế lộc điền còn quy định thời hạn đo đạc, kiểm tra lại ruộng đất, phân hạng ruộng đất.

Ba là, thế kỷ XVI-XVIII, sự phát triển mạnh mẽ của chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất đã làm suy yếu và kéo theo gần như phá sản chế độ quân điền. Nhà nước phong kiến trung ương tập quyền suy yếu. Các thế lực địa chủ mới ở địa phương xuất hiện, và ngày càng có vai trò lớn mạnh. Họ sở hữu số ruộng đất tương đối lớn. Cùng với đó, họ đã tạo một lãnh địa quyền lực riêng, bất khả xâm phạm, mà nhà nước phong kiến trung ương không thể can thiệp được. Ruộng đất vẫn tồn tại các hình thức sở hữu nhà nước, sở hữu tư nhân.

Vai trò tuyệt đối của nhà nước đối với ruộng đất không còn được duy trì như thời gian trước. Tuy nhiên, đối với phần ruộng đất còn lại đăng ký ruộng đất giai đoạn này vẫn được chính quyền trung ương coi trọng và được thực hiện. Chế độ lộc điền không còn tồn tại, nhưng việc phong thưởng ruộng đất vẫn diễn ra. Chế độ quân điền không được thực hiện. Để quản lý ruộng đất, các triều đại đều ban hành những chính sách ruộng đất khác nhau. Cùng với đó, công tác đăng ký và kê khai ruộng đất cũng được thực hiện riêng lẻ đối với từng loại đất. Tuy nhiên, công tác đăng ký đất đai ở đây thực chất chỉ là việc kê khai các loại ruộng đất công làng xã.

Đăng ký đất đai thời vua Lê, Chúa Trịnh được thực hiện chủ yếu đối với đất công làng xã – bằng các Điều lệ đất đai và Chính sách quân điền. Đối với đất thuộc sở hữu tư nhân không được đăng ký cụ thể. Ruộng đất thuộc sở hữu tư nhân ngày càng mở rộng, đất công của làng xã chủ yếu rơi vào tay giai cấp địa chủ phong kiến của địa phương. Ruộng tư không phải thực hiện một nghĩa vụ nào đối với nhà nước. Cũng vì thế, đối với ruộng đất thuộc sở hữu tư nhân, nhà nước cũng không thể quản lý được.

Đăng ký đất đai thời kỳ Tây Sơn được coi trọng và thực hiện ngay từ khi đất nước thống nhất bằng việc kê khai ruộng đất. Nhưng việc thực hiện công tác đăng ký thống kê đất đai không được thực hiện một cách bài bản và có hệ thống. Trong thời kỳ này, để nắm được số lượng cũng như tình hình ruộng đất, đối với những loại ruộng đất không được đăng ký kê khai, nhà nước đăng ký ruộng đất căn cứ theo sổ sách cũ để nắm được tình hình ruộng đất. Đăng ký đất đai giai đoạn này không những không phát triển mà còn có sự chậm lại.

Bốn là, dưới triều nhà Nguyễn chính sách đăng ký đất đai đã được thực hiện cùng với công tác quản lý nhà nước về đất đai đối với từng loại đất. Số lượng ruộng đất được đăng ký thống kê được lập sổ địa bạ theo đơn vị hành chính làng xã. Lập địa bạ lần đầu tiên vào năm 1803 tại Bắc Kỳ, hoàn thành

năm 1805. Lập địa bạ lần hai tại Trung Kỳ vào năm 1810. Lần lập địa bạ lần ba tại Bắc Kỳ và Trung Kỳ vào năm 1831 – 1833. Lập địa bạ lần thứ tư vào năm 1836 tại Nam Kỳ. Tư liệu còn lưu giữ thống kê số ruộng đất các thành, dinh, trấn thời Gia Long, có tỉnh thời Tự Đức. Thời Gia Long tổng số ruộng đất thời Gia Long là 3.586.000 mẫu chia làm 1090 khoảnh. Thời Minh Mệnh, theo thống kê của bộ Hộ (năm 1820) cả nước có 3.076 300 mẫu và bố chí thành 26.750 khoảnh, 4.063.892 mẫu (năm 1840). Thời Thiệu Trị (năm 1847) số ruộng toàn quốc là 4.273.013 mẫu. Thời Tự Đức tổng số ruộng đất cả nước là 4.617.435 mẫu[14, tr.25].

Sổ địa bạ thời Nhà Nguyễn được lập hàng năm đều tiến hành tiêu tu và năm năm tiến hành đại tu một lần. Nhưng có thể nhận xét sổ địa bạ thời Minh Mạng có điểm tiến bộ hơn sổ địa bạ thời Gia Long. Sổ được lập trên cơ sở đo đạc đất đai có sự chứng kiến của Chánh Tổng, Tri huyện và điền chủ. Sổ địa bộ là sổ mô tả các thửa đất. Thông tin đưa vào sổ địa bộ gồm có diện tích, loại đất, chủ sở hữu. Sổ địa bộ do các chức việc trong làng lập được quan Kinh phái và viên thơ lại cùng ký vào. Những thay đổi của thửa đất cũng được quy định chặt chẽ, căn cứ vào đơn của chủ sở hữu ruộng đất quan phủ (huyện) xem xét tại chỗ, sau đó trình lên quan Bố chánh phê chuẩn, và cuối cùng là ghi những biến động vào sổ địa bộ. Sổ địa bạ thời Gia Long không có bản đồ kèm theo, không có đơn vị đo lường thống nhất.

Năm là, thời kỳ Pháp thuộc nông dân chiếm 97% dân số nhưng chỉ chiếm 36% đất đai, địa chủ phong kiến thực dân chiếm trên 50% diện tích đất đai. Bên cạnh đó, chế độ tô thuế vô cùng nặng nề. Đăng ký đất đai thời kỳ Pháp thuộc được thực hiện thành các chế độ riêng biệt tại Bắc Kỳ, Nam Kỳ và Trung Kỳ.

Đăng ký đất đai từ năm 1945

Ngay từ khi chính quyền cách mạng được thành lập, Chính phủ đã công bố một loạt các văn bản pháp luật về đất đai, từ tháng 01/1946 đến tháng

6/1952 đã có 25 Sắc lệnh về đất đai được ban hành. Công tác đăng ký đất đai giai đoạn này tuy không được ban hành thành văn bản và thực hiện một cách trực tiếp, nhưng được thực hiện một cách gián tiếp thông qua việc chia lại ruộng đất. Nhà nước có đầy đủ các thông tin về tổng diện tích ruộng đất, thông tin về chủ sử dụng đất cũng như thông tin về vị trí, diện tích thửa đất.

Giai đoạn 1955- 1975, phong trào hợp tác hóa được thực hiện rộng khắp trên cả nước, đất đai từ chỗ là tài sản tư hữu thành tài sản của tập thể hợp tác xã. Hiện trạng đất đai có nhiều biến động nhưng không được đăng ký cụ thể. Thời gian này không có một văn bản chính thức nào điều chỉnh hoạt động đăng ký đất đai, hoạt động đăng ký đất đai là các cuộc điều tra và hồ sơ đăng ký đất đai là bản đồ giải thửa và sổ mục thống kê ruộng đất. Không có lịch sử sử dụng đất đai và cơ sở pháp lý về đăng ký đất đai của chế độ cũ [72, tr.30,31]. Giai đoạn 1955-1975, hai miền Nam và miền Bắc đăng ký đất đai được thực hiện làm hai chế độ khác nhau. Miền Bắc, hệ thống cơ quan quản lý đất đai đã được thành lập từ Trung ương đến Địa phương, đăng ký đất đai giai đoạn này đã được thực hiện 4 lần tại 5.000 xã. Miền Nam, đăng ký đất đai được thực hiện bởi hai chế độ Tân điền thổ và Quản thủ điền địa.

Sau năm 1980, công tác đăng ký đất đai bắt đầu được triển khai và được luật hóa, Quyết định số 201-CP ngày 01/7/1980 của Hội đồng Chính phủ và Chỉ thị số 299-TTg ngày 10/11/1980 của Thủ tướng Chính phủ về công tác đo đạc, phân hạng và đăng ký thống kê ruộng đất là văn bản đầu tiên điều chỉnh hoạt động đăng ký đất đai. Để triển khai quy định của Chính phủ về công tác đăng ký đất đai, ngày 05/11/1981 Tổng Cục Quản lý ruộng đất đã ban hành Quyết định số 56/ĐKTK quy định thủ tục đăng ký, thống kê ruộng đất. Từ năm 1981 đến 1988, triển khai thực hiện đăng ký đất đai được 6500 xã. Thực hiện đăng ký đo đạc đất đai không được thống nhất và chính xác, tùy theo điều kiện của từng địa phương mà sử dụng các phương tiện đo đạc khác nhau. Địa phương nào có bản đồ giải thửa thì tiến hành đo đạc, chỉnh lý bổ

sung, địa phương nào chưa có bản đồ giải thửa, nhưng việc sử dụng đất có nhiều biến động thì tiến hành đo vẽ bản đồ bằng các phương tiện thô sơ, hoặc để chủ sử dụng đất tự khai báo, không xác định được vị trí sử dụng trên bản đồ, trên hồ sơ. Thông tin đăng ký đất đai gồm có: thông tin về chủ sử dụng đất (họ tên, ngày tháng năm sinh, nơi ở, nơi sinh, số chứng minh thư); số hiệu thửa đất; tờ bản đồ; diện tích; kích thước hình thể thửa đất; loại đất; hạng đất. Vấn đề xét duyệt, xác định quyền sử dụng đất hợp pháp của chủ sử dụng đất hầu như không được thực hiện hoặc nếu thực hiện thì chỉ thực hiện một cách hình thức. Các trường hợp vi phạm luật đất đai không được xử lý và vẫn được vào sổ đăng ký đất đai.

Đăng ký đất đai trong giai đoạn này, thực tế chỉ mang tính chất điều tra, kiểm kê, phản ánh hiện trạng sử dụng đất. Hồ sơ, sổ sách cũng như những thông tin về đăng ký đất đai không chính xác, nhầm lẫn, sai sót chiếm một tỉ lệ khác cao (khoảng hơn 10%, có nơi lên đến hơn 30%). Chính vì thế, đến thời gian này, công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn chưa chính thức được triển khai thực hiện [76, tr.11].

Luật Đất đai năm 1987 lần đầu tiên quy định đăng ký đất đai là một trong những nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai. Để triển khai các quy định tại Luật Đất đai năm 1987, kế thừa những quy định của văn bản trước, Tổng cục Quản lý ruộng đất ban hành quyết định số 201/ĐKTK ngày 14/7/1989 về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và Thông tư 302/ĐKTK ngày 28/10/1989 về hướng dẫn thực hiện quyết định này. Tuy nhiên công tác đăng ký đất đai giai đoạn này chủ yếu mang tính chất kế thừa những kết quả đăng ký đất đai trước, rà soát khắc phục các thiếu sót tồn tại và bổ sung các thông tin còn thiếu, từ các kết quả đó tiến hành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đến hết năm 1990, 1600 hộ ở khoảng 1500 xã trong cả nước đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất [66].

Luật Đất đai năm 1993 lần đầu tiên quy định giá đất, quy định hộ gia đình, cá nhân có 5 quyền (quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất). Những quy định này của Luật Đất đai năm 1993 đã gián tiếp công nhận thị trường bất động sản, công nhận hàng hóa đất đai. Tổng cục Địa chính ban hành Thông tư số 346/1998/TT-TCĐC ngày 16/3/1998 hướng dẫn thủ tục đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Thông tư quy định đối tượng, nội dung, trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng.

Năm 2001 Tổng cục địa chính ban hành Thông tư số 1990/2001/TT-TCĐC hướng dẫn đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Thông tư số 1990/2001/TT-TCĐC, quy định đối tượng kê khai, người chịu trách nhiệm kê khai, hồ sơ kê khai đăng ký quyền sử dụng đất, trình tự thực hiện. Những quy định về đăng ký đất đai tại thông tư năm 2001 có nhiều điểm tiến bộ hơn so với những quy định tại thông tư năm 1998: Một là, đăng ký đất đai được quy định theo từng trường hợp cụ thể; mỗi trường hợp quy định: chủ thể đăng ký, hồ sơ đăng ký, thời hạn đăng ký, thủ tục đăng ký. Hai là, quy định đơn giản và cụ thể hóa các thủ tục hành chính. Ba là, quy định rõ ràng và công khai hơn. Bốn là, Thông tư cũng tạo điều kiện và tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương trong hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất.

Luật đất đai năm 2003 ra đời có hiệu lực từ 01.7.2004, quy định: đăng ký quyền sử dụng đất là một trong những nội dung của Quản lý Nhà nước về đất đai. Hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất được tiến hành thống nhất tại một cơ quan là Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc ngành tài nguyên môi trường. Nếu như trước đây, pháp luật quy định Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn là cơ quan tổ chức thực hiện đăng ký đất đai cho người sử dụng đất, thì nay quy định việc Đăng ký Quyền sử dụng đất được thực hiện tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất theo phân cấp

Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất được thành lập bắt buộc theo Điều 185-Nghị định 181/2004/NĐ-CP quy định: Ủy ban nhân dân tỉnh phải hoàn thành việc thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất đủ năng lực để thực hiện nhiệm vụ trước ngày 01.7.2005. Điều 9 – Nghị định 181/2004/NĐ-CP quy định: Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường, do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định thành lập; Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện do Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định thành lập. Chức năng, nhiệm vụ và tổ chức của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất được quy định tại Thông tư số 38/2004/TTLT/BTNMT-BNV. Mô hình Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất được thành lập đồng nghĩa với việc tách hoạt động quản lý nhà nước với hoạt động sự nghiệp công, giải quyết một bước cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Đăng ký quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2003 và Nghị định 181/2004/NĐ-CP và Nghị định 88/NĐ-CP gồm có đăng ký quyền sử dụng đất ban đầu và đăng ký biến động quyền sử dụng đất. Nội dung, thời hạn, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất đối với từng trường hợp được quy định cụ thể trong Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2003.

Tóm lại, hoạt động đăng ký đất đai đã được thiết lập và hoạt động từ rất sớm cùng với sự phát triển của xã hội, qua các giai đoạn lịch sử và các chế độ xã hội và nhà nước khác nhau hoạt động đăng ký đất đai có sự phát triển và kế thừa xã các nhà nước cũ. Nhưng do hoàn cảnh chiến tranh, sự thay đổi chế độ sở hữu hoạt động đăng ký đất đai không thể kế thừa những hồ sơ cũ.

**** Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay***

Đăng ký đất đai theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý (hiện trạng, nguồn gốc, thời điểm, thời hạn, giấy tờ và việc cấp giấy chứng nhận) về quyền sử dụng đất, quyền sở

hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất và quyền quản lý đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính.

Luật Đất đai năm 2013 đăng ký đất đai tài sản gắn liền với đất quy định tại Chương VII (từ điều 95-102). Ngày 15/5/2014, Chính phủ ban hành Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai năm 2013. Tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP có 37 điều quy định về đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, với 19 điều quy định chung (từ điều 18 – 37) và 18 điều về thủ tục (từ điều 70 – 87).

Hiện tại Bộ Tài Nguyên và Môi trường đang dự thảo Thông tư Quy định chi tiết một số điều của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP. Dự thảo Thông tư gồm có 21 điều và 4 chương. Tại Chương IV của Dự thảo Thông tư quy định xử lý đối với một số trường hợp liên quan đến đăng ký đất đai.

Lần đầu tiên chế tài xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất được quy định tại Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10 tháng 11 năm 2014, gồm 38 điều và 4 chương. Điều 12- Nghị định 102/2014/NĐ-CP quy định: Không đăng ký đất đai 1. Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 500.000 đồng đến 1.000.000 đồng đối với hành vi không đăng ký đất đai lần đầu. 2. Phạt tiền từ 2.000.000 đồng đến 5.000.000 đồng đối với các trường hợp biến động đất đai quy định tại các Điểm a, b, h, i, k và l Khoản 4 Điều 95 của Luật Đất đai nhưng không thực hiện đăng ký biến động theo quy định.

Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19 tháng 5 năm 2014 của Bộ Tài Nguyên và Môi trường quy định về Hồ sơ địa chính. Trong Thông tư cũng đã giải thích khái niệm: đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất lần đầu là việc thực hiện thủ tục lần đầu để ghi nhận tình trạng pháp lý về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất và quyền quản lý đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính; đăng ký biến động đất đai, tài sản gắn liền với đất là việc thực hiện thủ tục để ghi nhận sự thay đổi về một hoặc

một số thông tin đã đăng ký vào hồ sơ địa chính theo quy định của pháp luật. Chương II của Thông tư quy định về việc nộp hồ sơ thực hiện thủ tục đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất và cấp giấy chứng nhận. Thông tư cũng quy định các loại mẫu biểu, mẫu đơn đăng ký quyền sử dụng đất, mẫu hồ sơ địa chính trong các trường hợp đăng ký quyền sử dụng đất áp dụng cho các chủ thể có liên quan trong quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất.

Đăng ký đất đai được thực hiện tại Tổ chức đăng ký đất đai thuộc cơ quan quản lý đất đai- là Văn phòng Đăng ký đất đai. Theo quy định tại Điều 5 – Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ - quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành: Văn phòng đăng ký đất đai là đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường do Ủy ban nhân dân tỉnh thành lập hoặc tổ chức lại trên cơ sở hợp nhất Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường và các Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường hiện có ở địa phương; có tư cách pháp nhân, có trụ sở, con dấu riêng và được mở tài khoản để hoạt động theo quy định của pháp luật. Văn phòng Đăng ký đất đai có chức năng thực hiện đăng ký đất đai và tài sản khác gắn liền với đất; xây dựng, quản lý, cập nhật, chỉnh lý thống nhất hồ sơ địa chính và cơ sở dữ liệu đất đai; cung cấp thông tin đất đai theo quy định cho các tổ chức cá nhân có nhu cầu. Văn phòng đăng ký đất đai có chi nhánh tại các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai có nhiệm vụ và quyền hạn của Văn phòng đăng ký đất đai theo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Văn phòng đăng ký đất đai có cơ chế tài chính hoạt động theo quy định của đơn vị sự nghiệp công lập.

Viên chức thực hiện công tác đăng ký quyền sử dụng đất

Hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện bởi các viên chức chuyên môn kỹ thuật của ngành tài nguyên môi trường. Nhiệm vụ và quyền

hạn của viên chức thực hiện công tác đăng ký quyền sử dụng đất: chịu trách nhiệm thực hiện công tác quy hoạch kế hoạch sử dụng đất, đo đạc địa chính; đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; thống kê, kiểm kê đất đai; xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất; đánh giá phân hạng đất. Những viên chức này được xếp vào ngạch địa chính viên gồm có địa chính viên trung cấp, địa chính viên cao đẳng, địa chính viên và địa chính viên chính.

Yêu cầu về chuyên môn nghiệp vụ, quy định chuẩn đào tạo và các tiêu chuẩn ngạch viên chức ngành tài nguyên và môi trường quy định trong các văn bản quy định ngạch viên chức của cơ quan có thẩm quyền. Địa chính viên trung cấp phải tốt nghiệp trung học quản lý đất đai, địa chính; địa chính viên cao đẳng phải tốt nghiệp cao đẳng quản lý đất đai hoặc tương đương; địa chính viên phải tốt nghiệp đại học quản lý đất đai, địa chính hoặc tương đương. Địa chính viên chính phải có thời gian công tác ở ngạch địa chính viên hoặc tương đương ít nhất 09 năm, có ít nhất một đề án hoặc công trình nghiên cứu khoa học cấp bộ được nghiệm thu hoặc đưa vào áp dụng có hiệu quả. Hiện nay Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường có khoa Quản lý đất đai và Đại học Nông nghiệp Hà Nội có khoa Quản lý đất đai đào tạo sinh viên chuyên ngành quản lý đất đai, Trường Đại học Luật Hà Nội sinh viên được học môn Luật Đất đai.

Trình tự thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất

Pháp luật về thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất về nguyên tắc gồm 4 giai đoạn, được thực hiện tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất các cấp:

Nộp hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện theo quy định tại luật đất đai 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, dựa vào yếu tố chủ thể. Cơ quan tiếp nhận hồ sơ giải quyết thủ tục đăng ký đất đai, tài sản khác gắn liền với đất; cấp, cấp đổi, cấp lại Giấy chứng nhận là Văn phòng đăng ký đất đai. Nơi chưa thành lập Văn phòng đăng ký đất đai thì Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất các cấp là nơi tiếp nhận hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất (quy

định tại Khoản 2 Điều 60 Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 05 năm 2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai); Khoản 3 Điều 60 Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 05 năm 2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai quy định: Địa phương đã tổ chức bộ phận một cửa để thực hiện việc tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả thực hiện thủ tục hành chính theo quy định của Chính phủ thì nơi tiếp nhận hồ sơ đăng ký đất đai là Bộ phận một cửa. Bên cạnh đó, phải áp dụng công nghệ thông tin hiện đại, có đủ điều kiện tiếp nhận hồ sơ qua đường bưu điện và thực hiện các giao dịch hành chính công trực tuyến.

Thời gian nhận kết quả giải quyết được quy định cụ thể đối với từng thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất.

Văn phòng đăng ký đất đai sau khi tiếp nhận hồ sơ tiến hành thẩm tra, thẩm định hồ sơ nội dung kê khai của người sử dụng đất, xác định điều kiện để được đăng ký quyền sử dụng đất; gửi hồ sơ đến ủy ban nhân dân cấp xã để xin ý kiến xác nhận. Ủy ban nhân dân cấp xác nhận hồ sơ và niêm yết công khai kết quả kiểm tra hồ sơ, xác nhận hiện trạng, tình trạng tranh chấp, nguồn gốc và thời điểm sử dụng đất tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã và khu dân cư nơi có đất, tài sản gắn liền với đất. Thời gian niêm yết công khai là 15 ngày. Ủy ban nhân dân xã xem xét giải quyết các ý kiến phản ánh về nội dung công khai và gửi hồ sơ về Văn phòng đăng ký đất đai.

Cơ quan tài nguyên và môi trường sau khi nhận được hồ sơ của Văn phòng đăng ký đất đai kiểm tra hồ sơ và trình cơ quan có thẩm quyền ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất, và chuyển hồ sơ giải quyết cho văn phòng đăng ký đất đai.

Văn phòng đăng ký đất đai cập nhật bổ sung việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất vào hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu đất đai. Khi đã hoàn thành đầy đủ các thủ tục thì trao giấy chứng nhận cho người đăng ký quyền sử dụng đất. Hộ gia đình cá

nhân nộp hồ sơ tại ủy ban nhân dân cấp xã thì văn phòng đăng ký đất đai gửi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho ủy ban nhân dân xã trao cho người được cấp.

Thời gian đăng ký: Thời gian đăng ký được quy định là thời gian làm việc hành chính, thời hạn đăng ký được quy định một thời hạn tối đa cụ thể khác nhau để giải quyết hồ sơ, nhưng không tính thời gian chuyển hồ sơ giữa các cơ quan và thời gian thực hiện nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất. Ủy ban nhân dân ở từng địa phương (cấp tỉnh và cấp huyện) được quyền quy định thời hạn ngắn hơn trong giải quyết hồ sơ đăng ký tại địa phương so với luật định. Trong một số trường hợp, thời gian thực hiện thủ tục có thể tăng thêm, cụ thể: không quá 15 ngày làm việc đối với địa phương thuộc khu vực miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa; hoặc không quá 20 ngày làm việc cho trường hợp phải trích đo địa chính ở những địa phương chưa có bản đồ địa chính.

3.1.2. Đánh giá về pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất hiện nay

Những ưu điểm của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất hiện nay: pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất có sự kế thừa pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất trước và ngày càng hoàn thiện hơn. Cụ thể:

Một là, quy định đăng ký quyền sử dụng đất là bắt buộc đối với mọi đối tượng sử dụng đất đã trở thành cơ sở cho tất cả các văn bản pháp luật khác liên quan đến hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất.

Hai là, kết quả đăng ký được ghi vào sổ địa chính để nhà nước quản lý; người sử dụng đất có đủ điều kiện quy định thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì được tạm thời sử dụng cho đến khi Nhà nước có quyết định xử lý theo quy định. Quy định này là sự ghi nhận chính thức của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về tình trạng pháp lý đối với thửa đất được đi đăng ký, cho dù thửa đất có đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hay không.

Đây là một trong những ưu điểm của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất hiện hành. Điều này chính là việc công nhận vị pháp lý cho người sử dụng đất đối với mảnh đất của mình, trong trường hợp mảnh đất đang sở hữu không có đủ các giấy tờ theo quy định của pháp luật.

Ba là, thời gian thực hiện thủ tục đăng ký đất đai ngày càng được rút gọn. Thời gian đăng ký quyền sử dụng đất được quy định cụ thể đối với từng trường hợp. Những quy định này đã hạn chế phần nào tình trạng kéo dài thời gian thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất.

Bốn là, mục đích đăng ký đất đai đã thay đổi là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất và quyền quản lý đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính. Mục đích của đăng ký quyền sử dụng đất thực chất là bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất và thực hiện nhiệm vụ quản lý đất đai của Nhà nước.

Năm là, quy định bổ sung hình thức đăng ký điện tử (khoản 2 điều 95 Luật Đất đai năm 2013) và việc lập hồ sơ địa chính dạng số và giá trị pháp lý của việc đăng ký điện tử như đăng ký trên giấy (điều 96 Luật Đất đai năm 2013).

Sáu là, nơi nộp hồ sơ là văn phòng đăng ký hay chi nhánh là do ủy ban nhân dân tỉnh quyết định phù hợp với phân cấp giải quyết thủ tục của địa phương; đối với đơn vị cấp huyện đã tổ chức bộ phận một cửa theo quy định của Chính phủ thì các cơ quan đăng ký thực hiện tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả thông qua bộ phận một cửa theo quyết định của ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Bảy là, pháp luật quy định cụ thể trình tự, thời gian, nơi tiếp nhận hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất đối với từng trường hợp đăng ký quyền sử dụng đất cụ thể. Bên cạnh đó, cũng bổ sung thêm quy định thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất đối với một số trường hợp biến động đất đai xảy ra trên thực tế. Quy định này có thể khẳng định thêm Nhà nước ngày càng coi trọng vai trò của đăng ký đất đai trên thực tế.

Tám là, pháp luật quy định chế tài xử phạt hành chính khi không thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất. Đây là một trong những biện pháp tăng cường hiệu quả thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất.

Bên cạnh những ưu điểm của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất là những hạn chế, những bất cập:

Một là, pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất hiện hành chưa đồng bộ, thống nhất. Điều 167 Luật Đất đai năm 2013 quy định chung về quyền của người sử dụng đất: được quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất. Như thế, Luật Đất đai năm 2013 đã bỏ bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất. Căn cứ quy định trên, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất vẫn tiếp tục thực hiện đăng ký thế chấp quyền sử dụng đất để bảo đảm bảo nghĩa vụ cho chính người sử dụng đất hoặc của bên thế ba. Tuy nhiên, trên thực tế có văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất tại một số địa phương không triển khai thực hiện đăng ký thế chấp quyền sử dụng đất để bảo đảm cho bên thứ ba vay vốn tại tổ chức tín dụng[36]. Việc đăng ký thế chấp quyền sử dụng đất vẫn chưa có văn bản hướng dẫn theo quy định tại Khoản 1 Điều 81 Nghị định 43/2014/NĐ-CP[107].

Hai là, quy định pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất hiện hành vẫn còn nhiều bất cập. Một số thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất gộp lại với nhau không hợp lý. Ví dụ (gộp các điều Điều 95 và điều 195 Luật đất đai năm 2013; Điều 70 và điều 83 NĐ 43/NĐ-CP là không hợp lý): quy định gộp thủ tục “Đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất” và “Đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất bổ sung đối với tài sản gắn liền với đất” vào cùng một điều 70 là không hợp lý, vì: thủ tục “Đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất

là không quá 30 ngày”, thủ tục “Đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất bổ sung đối với tài sản gắn liền với đất là không quá 20 ngày”, trong đó cũng theo quy định tại điều 70 Nghị định 43/2014/NĐ-CP hai thủ tục trên phải thực hiện thủ tục niêm yết công khai kết quả kiểm tra hồ sơ tại cấp xã là 15 ngày. Quy định tại Thông tư 25/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 thời gian thực hiện là 15 ngày với diện tích ≤ 1 ha, với diện tích ≥ 1 ha thời gian dài hơn. Mặt khác, đăng ký đất đai- cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu tài sản đều phải xin ý kiến cơ quan quản lý về xây dựng, nếu đủ điều kiện thì chuyển thông tin nghĩa vụ tài chính. Mỗi lần xin ý kiến và chuyển thông tin theo quy định thời gian là 10 ngày.

Quy định gộp tại điều 85 Nghị định 43/2014/NĐ-CP trình tự thủ tục đăng ký biến động đất đai, tài sản gắn liền với đất do thay đổi thông tin về người được cấp giấy chứng nhận ... với thủ tục chuyển hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm sang thuê đất trả tiền thuê đất một lần; từ hình thức Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang hình thức thuê đất; từ thuê đất sang giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc từ thuê đất sang giao đất có thu tiền là không rõ ràng và không phù hợp với quy định của điều 172 Luật Đất đai 2013 và Nghị định 45/2014/NĐ-CP quy định thu tiền sử dụng đất. Cụ thể, Khoản 2 Điều 172 Luật Đất đai năm 2013 quy định việc chuyển hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm sang thuê đất trả tiền thuê đất một lần phải xác định lại giá đất cụ thể để tính tiền thuê đất tại thời điểm có quyết định cho phép chuyển hình thức sử dụng đất. Điều 85 – Nghị định 43/2014/NĐ-CP lại quy định người sử dụng đất nộp một bộ hồ sơ đăng ký biến động, văn phòng đăng ký đất đai kiểm tra hồ sơ, người sử dụng đất thực hiện xong nghĩa vụ tài chính, văn phòng đăng ký đất đai xác nhận thay đổi vào Giấy chứng nhận đã cấp. Không phải có quyết định cho phép chuyển hình thức sử dụng đất, và lúc đó cơ quan định giá đất để tính thu tiền thuế đất không có căn cứ để xác định thời điểm để tính lại giá đất. Điểm b khoản 1 Điều 5 Nghị định số

45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định thu tiền sử dụng đất trong trường hợp Nhà nước cho thuê đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp, đất phi nông nghiệp theo hình thức trả tiền thuê đất hàng năm, khi chuyển mục đích sang đất ở đồng thời với chuyển từ thuê đất sang giao đất có thu tiền sử dụng đất thì nộp tiền sử dụng đất theo giá đất ở tại thời điểm được cơ quan có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Nếu quy định như Điều 85 Nghị định 43/2014/NĐ-CP thì không có căn cứ để xác định tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, giá thuê đất và ký hợp đồng thuê đất theo quy định. Khi chuyển từ giao đất không thu tiền sử dụng đất sang thuê đất sử dụng có thời gian thì cơ quan nào quyết định thời hạn thuê là bao nhiêu năm, thời điểm tính thời hạn thuê đất từ khi nào?

Thứ ba, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất tuy đã được cải cách, nhưng trong thực tế vẫn chùng chèo. Văn bản hướng dẫn Luật Đất đai năm 2013 chưa được ban hành kịp thời.

Thứ tư, pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất chưa thực sự minh bạch và dễ tiếp cận đối với người dân. Qua điều tra tại các Văn phòng đăng ký đất đai người dân phải rất vất vả mới tiếp cận được các mẫu đơn đăng ký quyền sử dụng đất cụ thể, để kê khai đúng và đầy đủ những thông tin tại các tờ khai phải làm lại nhiều lần.

Thứ năm, pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất chưa thực sự hiệu quả. Hình thức đăng ký điện tử đã được pháp luật quy định, nhưng trên thực tế chưa triển khai thực hiện được. Người sử dụng đất không có trình độ về vi tính, không có khả năng kê khai theo mẫu đơn trong hệ thống đăng ký đất đai, và không thể tìm hiểu các quy định của pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất.

Thứ sáu, Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất đã được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện theo hướng phục vụ người dân và doanh nghiệp. Nhưng hiệu quả triển khai thực hiện thực tế chưa cao, cụ thể:

Một là, Quy định của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất là bắt buộc đối với mọi đối tượng sử dụng đất. Nhưng thực tế thực hiện không đúng như quy định. Người sử dụng đất hầu như chỉ thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất đối với trường hợp đăng ký lần đầu. Các trường hợp đăng ký biến động quyền sử dụng đất không được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật, nhiều trường hợp thay đổi chủ sử dụng đất phát sinh khi mua bán, tặng cho, thừa kế quyền sử dụng đất không được thực hiện kịp thời, theo đúng thời gian quy định dẫn đến xảy ra nhiều tranh chấp.

- Đặc biệt hiện nay việc xây dựng chung cư mini tại các thành phố lớn nhất là Hà Nội đã khá phổ biến. Nhưng người mua căn hộ không được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu căn hộ. Nguyên nhân từ việc chủ sở hữu mảnh đất khi tiến hành xây dựng chung cư mini đã không thực hiện việc đăng ký biến động quyền sử dụng đất. Cụ thể là đăng ký lại mục đích sử dụng đất từ đất ở sang mục đích xây dựng chung cư. Việc đăng ký lại mục đích sử dụng đất theo đúng quy định của pháp luật, trước khi tiến hành xây dựng chung cư mini, sẽ đảm bảo quyền lợi cho người mua căn hộ. Đăng ký mục đích sử dụng đất trước khi tiến hành xây dựng chung cư mini sẽ là căn cứ pháp lý để nhà nước tiến hành cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu căn hộ cho người mua nhà tại đây.

Hai là, pháp luật đăng ký đất đai quy định thời gian đăng ký đất đai cụ thể đối với từng trường hợp. Thời gian đăng ký đất đai quy định rút ngắn xuống từ 10 đến 15 ngày. Nhưng thực tế triển khai thực hiện không đúng quy định.

- Từ khâu tiếp nhận hồ sơ, cán bộ tiếp nhận hồ sơ hướng dẫn người nộp đơn không đầy đủ, chu đáo, mỗi lần hướng dẫn một ít. Dẫn đến từ giai đoạn này, người nộp đơn phải đi lại rất nhiều lần mới có thể nộp đủ hồ sơ.

- Sau khi nộp được hồ sơ, người sử dụng đất nhận được giấy hẹn. Nhưng trên thực tế, không bao giờ có kết quả như trong giấy hẹn. Người sử

dụng đất được cán bộ tiếp giải thích với nhiều lý do chưa có kết quả như: lãnh đạo đi công tác, hết phôi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, v.v.

Ba là, từ sự kém hiểu biết của người dân về đăng ký quyền sử dụng đất, nên việc triển khai thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất tại nhiều địa phương còn hạn chế. Người dân suy nghĩ đất của họ là đất của núi rừng, là đất cha ông để lại nên đương nhiên thuộc quyền của họ.

Từ sự kém hiểu biết của người dân cũng là nguyên nhân dẫn đến việc sách nhiễu cửa quyền của cán bộ trực tiếp thực hiện công tác đăng ký quyền sử dụng đất.

Ba là, Luật Đất đai năm 2013 quy định bổ sung hình thức đăng ký điện tử. Nhưng trên thực tế, việc triển khai không hiệu quả, do sự thiếu hiểu biết của người dân về công nghệ thông tin. Mặt khác, do sự không đồng bộ của chính hệ thống phần mềm đăng ký điện tử.

3.2. Thực trạng tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất

3.2.1. Tổ chức bộ máy của cơ quan đăng ký quyền sử dụng đất

Cơ quan tổ chức đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được hình thành luôn trong tình trạng biến động. Luật đất đai năm 2003 quy định, đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện tại một cơ quan là Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Triển khai quy định Luật Đất đai năm 2003 Bộ Tài Nguyên và Môi trường đã ban hành văn bản hướng dẫn, chỉ đạo các cơ quan chuyên ngành giúp Ủy ban nhân dân các cấp thành lập Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất hai cấp (cấp tỉnh và cấp huyện). Đến 31/12/2006, có 48/63 tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương đã thành lập Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, 119/650 Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện được thành lập [1]. Đến 10/12/2007, theo báo cáo của Bộ Tài Nguyên và Môi trường có 63/63 tỉnh đã thành lập Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, cấp huyện có 361 huyện của 49 tỉnh thành lập Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, 15 tỉnh chưa thành lập Văn phòng đăng ký quyền

sử dụng đất [1]. Tuy nhiên đến thời điểm năm 2007, tổ chức Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất tại các địa phương không thống nhất (ví dụ: ở tỉnh Vĩnh Long cấp tỉnh và cấp huyện tổ chức thành Ban; thành phố Đà Nẵng cấp tỉnh tổ chức theo phòng huyện tổ chức theo tổ; Hà Nội và Nghệ An có mô hình theo đúng quy định của Luật Đất đai. Hà Nội nhiều nhất có 51 người. Trình độ viên chức, nhân viên hợp đồng tại các Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất được điều tra của các cấp tỉnh 66,5%, cấp huyện có 51,5% có trình độ đại học. Đến 2008 đã có 539/546 huyện thành lập Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất (không khảo sát Lạng Sơn, Huế, Bình Thuận, Long An, Bến Tre, Trà Vinh, Vĩnh Long, An Giang, Kiên Giang, Cần Thơ, Hậu Giang) trực thuộc các Phòng Tài nguyên và Môi trường để thực hiện các thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cấp huyện.

Tại cấp xã: có Cán bộ Địa chính xã (hoặc phường, thị trấn) và thường kiêm nhiệm thêm nhiệm vụ quản lý về xây dựng và một số chức năng quản lý nhà nước khác thuộc lĩnh vực tài nguyên và môi trường.

Số liệu đến 15 tháng 10 năm 2010, cả nước số cán bộ tại các phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh là 1859 người, trong đó biên chế là 886 người, hợp đồng là 1024 người, máy vi tính là 1195, máy in là 408, máy photo là 86, máy đo đạc là 138, máy in A0 là 21, thiết bị khác là 198. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện, có 62/63 tỉnh có Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện; có 563 văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện; số lượng cán bộ văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện là 6198 (biên chế là 2184, hợp đồng là 4008); số người trung bình cho một văn phòng là 11 người; máy vi tính là 2981; máy in là 1424; máy photo là 277; máy đo đạc là 303[12].

Số liệu 01 tháng 10 năm 2013, cả nước số cán bộ tại các phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh là 2123 người, trong đó biên chế là 1022 người,

hợp đồng là 1173 người, máy vi tính là 1290, máy in là 374, máy photo là 89, máy đo đạc là 154, máy in A0 là 26, thiết bị khác là 181. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện, có 63/63 tỉnh có Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện; có 675 văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện; số lượng cán bộ văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện là 8448 (biên chế là 3317, hợp đồng là 5131); số người trung bình cho một văn phòng là 12,5 người; máy vi tính là 4119; máy in là 1650; máy photo là 363; máy đo đạc là 368 [13].

Qua thực trạng những số liệu nêu trên có thể nhận xét về nhân sự, trang thiết bị, số lượng biên chế và hợp đồng tại các Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất tăng đáng kể theo từng năm, nhất là số hợp đồng tại các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Nhân sự tại các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh tăng ít hơn so với nhân sự tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện: cấp tỉnh từ năm 2010 đến năm 2013 tăng 264 người, biên chế tăng 136 người, hợp đồng tăng 149 người; cấp huyện từ năm 2010 đến năm 2013 tăng 2.250 người, trong đó biên chế tăng 1.133, hợp đồng tăng 1.123 người, số lượng văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện tăng 112 văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Từ đó cho thấy Nhà nước ta đã rất chú trọng và đầu tư lớn cho sự phát triển và kiện toàn tổ chức văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất các cấp.

Tuy nhiên sau một thời gian thực hiện văn phòng đăng ký đất đai hai cấp trực thuộc cơ quan tài nguyên môi trường bộc lộ nhiều hạn chế, hoạt động chưa hiệu quả, chức năng quản lý và chức năng chuyên môn không tách bạch. Nhận thức được những bất cập, hạn chế trong hoạt động của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, để tìm ra một giải pháp tối ưu cho hoạt động đăng ký đất đai nói riêng cũng như thủ tục hành chính về đất đai nói chung, tháng 4/2012, Thủ tướng Chính phủ đã cho triển khai thí điểm “Đề án kiện toàn Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thành một cấp trực thuộc Sở Tài nguyên và

Môi trường” theo Quyết định số 447/QĐ-TTg ngày 17/4/2012 của Thủ tướng Chính phủ. Sau hơn hai năm thực hiện, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã có Báo cáo tổng kết đề án Mô hình Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất một cấp được kiện toàn tại các địa phương thí điểm tại hai thành phố Đà Nẵng và Hải Phòng, hai tỉnh Hà Nam và Đồng Nai. Chi nhánh trực thuộc Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất một cấp có tên là Chi nhánh Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất kèm theo tên của huyện, quận, thị xã, thành phố nơi đặt trụ sở. Bộ máy tổ chức: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất Đà Nẵng (Hải Phòng, Hà Nam, Đồng Nai) theo hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Nội vụ đều có các phòng, phòng Hành chính-Tổng hợp; phòng Đăng ký (Hải Phòng là phòng Đăng ký thống kê, thành phố Đà Nẵng là phòng Đăng ký địa chính, tỉnh Đồng Nai là phòng Thẩm định cấp giấy); phòng Kỹ thuật; phòng Công nghệ thông tin (thành phố Hải Phòng gọi là phòng Cơ sở dữ liệu địa chính, thành phố Đà Nẵng gọi là phòng Quản lý dữ liệu địa chính, tỉnh Đồng Nai gọi là phòng Thông tin lưu trữ) và phòng Lưu giữ địa chính (thành phố Đà Nẵng gọi là phòng Quản lý dữ liệu địa chính).

Kiện toàn đội ngũ cán bộ chuyên môn, sau khi hợp nhất thành Văn phòng đăng ký một cấp đã thực hiện việc rà soát, điều chuyển, sắp xếp lại cán bộ hiện có và tuyển dụng thêm một số cán bộ mới cho phù hợp, bố trí, bổ sung thêm trang thiết bị kỹ thuật phục vụ yêu cầu. Văn phòng đăng ký các cấp đều xây dựng quy chế làm việc, quy chế phối hợp công việc giữa Văn phòng đăng ký với các cơ quan, đơn vị liên quan, xây dựng cơ chế tài chính cho hoạt động của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Kết quả thực hiện Đề án cho thấy Mô hình Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có nhiều ưu điểm nổi trội so với mô hình Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất hiện nay:

Thứ nhất, đăng ký đất đai theo mô hình mới thể hiện rõ hơn tính chuyên nghiệp trong hoạt động tổ chức thực hiện nhiệm vụ đăng ký đất đai,

cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với bộ máy tổ chức được sắp xếp theo các nhóm chuyên môn và theo từng vị trí công việc chuyên sâu; quy trình giải quyết công việc thống nhất, thực hiện gắn với hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai đã được xây dựng.

Thứ hai, hoạt động đăng ký đất đai đã có sự quản lý, điều hành tập trung, thống nhất, đảm bảo việc triển khai thực hiện đăng ký, cấp giấy chứng nhận của địa phương theo đúng kế hoạch, có trọng tâm, trọng điểm.

Thứ ba, chất lượng thủ tục đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được nâng cao. Đã phát hiện hàng nghìn trường hợp trước đây giải quyết thủ tục không đúng quy định.

Thứ tư, thời gian thực hiện các thủ tục hành chính đảm bảo theo quy định, chất lượng công việc đảm bảo. Các văn phòng đã có điều kiện hơn về lực lượng chuyên môn, chủ động hơn về thẩm quyền [4].

Về lực lượng công chức tiến hành pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất

Công tác cán bộ là vấn đề được Đảng và Nhà nước nhất là ngành Tài nguyên và Môi trường rất chú trọng, coi là cơ sở là nền tảng cho thành công của mọi chế độ chính sách. Lực lượng cán bộ của ngành Tài nguyên và Môi trường hiện tại có trên 33.000 người. Trong đó, số cán bộ, công chức, viên chức trực tiếp làm công tác quản lý đất đai (chia theo các cấp) như sau: Trung ương có trên 450 người (đại học và trên đại học 81%, cao đẳng và trung học chuyên nghiệp 19%); cấp tỉnh có trên 6.000 người (đại học và trên đại học 72%, cao đẳng và trung học chuyên nghiệp 28%); cấp huyện có trên 12.000 người (đại học và trên đại học 67%, cao đẳng và trung học chuyên nghiệp 33%); cấp xã, phường, thị trấn có trên 11.000 cán bộ địa chính, với gần 73% đã qua các khóa đào tạo chính quy, bán chính quy (đại học 3,4%, trung học chuyên nghiệp 36,1%; sơ cấp 60,5%); ngoài ra còn hàng nghìn người ở các doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp, tổ chức khác đang phối hợp hoạt động với

ngành về đo đạc - bản đồ, quy hoạch (xây dựng), giải quyết tranh chấp khiếu nại, tố cáo về đất đai (Thanh tra Chính phủ), xử lý vi phạm về pháp luật đất đai (Kiểm sát, Tòa án) và các hoạt động kinh tế, dịch vụ khác.

Công tác đào tạo cán bộ đảm trách nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai được Đảng và Nhà nước ta quan tâm đầu tư, các trường Trung học đã đào tạo được trên 21.000 cán bộ, hàng nghìn công nhân cung cấp cho toàn ngành. Bên cạnh sự lớn mạnh không ngừng về số lượng và chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức và viên chức của ngành, cơ sở vật chất (trụ sở làm việc, các phương tiện, trang thiết bị, điều kiện làm việc) và chế độ chính sách đối với cán bộ, công chức, viên chức và người lao động luôn được Đảng, Nhà nước hết sức quan tâm, ngày càng tạo điều kiện và là động lực cho sự phát triển cả về bề rộng lẫn chiều sâu cho ngành Tài nguyên và Môi trường.

Nhà nước rất coi trọng vấn đề nhân lực của ngành tài nguyên và môi trường. Nhiều dự án đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ công chức được thực hiện. Với mục tiêu đào tạo đội ngũ cán bộ công chức thành những công chức hành chính chuyên nghiệp, hiện đại có năng lực chuyên môn, tâm huyết với nghề, có đạo đức lối sống trong sáng. Ngoài ra vấn đề cải cách tiền lương làm cho đời sống cán bộ công chức từng bước được cải thiện cũng được coi trọng. Nhưng bên cạnh những công chức cần mẫn, có năng lực chuyên môn, có đạo đức hết lòng vì công việc, tận tụy với Đảng với dân thì còn những công chức tồn tại nhiều nhược điểm gây cản trở đến hoạt động quản lý của nhà nước nói chung và hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất nói riêng.

3.2.2. Thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất

3.2.2.1. Nộp hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất

Để có thể xem xét một cách toàn diện giai đoạn nộp hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất, NCS sẽ đi từ thực trạng công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất.

Tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất

giúp cho các tổ chức và người dân hiểu đúng các quy định của pháp luật để đưa pháp luật đi vào cuộc sống, nhằm nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước. Việc tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật được thực hiện đồng bộ từ Trung ương đến địa phương.

Thực tế công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất được tiến hành lồng ghép trong công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật đất đai. Nội dung tuyên truyền phổ biến và giáo dục pháp luật gồm có giới thiệu về sự cần thiết và các quy định của luật đất đai, quyền và trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai; quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; chế độ sử dụng đất; thanh tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật đất đai; nội dung về đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận; hệ thống thông tin đất đai, cơ sở dữ liệu đất đai.

Nhiều hình thức tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật đã được thực hiện như tổ chức hội nghị phổ biến cho tất cả các bộ, công chức, viên chức tại các cơ quan nhà nước, bộ ngành, cơ quan đoàn thể; phối hợp với các cơ quan thông tấn, báo đài để đăng bài viết, bài bản tin, phóng sự tuyên truyền, phổ biến trên các phương tiện thông tin đại chúng như truyền hình, Đài tiếng nói Việt Nam, báo giấy; Bộ Tài nguyên và Môi trường đã cử cán bộ giúp các bộ ngành, cơ quan trung ương, các địa phương thực hiện các phổ biến về luật đất đai trong đó có nội dung đăng ký quyền sử dụng đất và các nội dung có liên quan. Năm 2014 đã tổ chức in 4.000 cuốn Luật đất đai năm 2013 và nghị định hướng dẫn thi hành Luật đất đai năm 2013 cung cấp cho các Bộ, ngành và các địa phương. Bên cạnh đó tổ chức 03 Hội nghị (tại tp Hà Nội, Bình Định và Tp Cần Thơ) giới thiệu những điểm mới của Luật Đất đai năm 2013 cho cán bộ, công chức, viên chức.

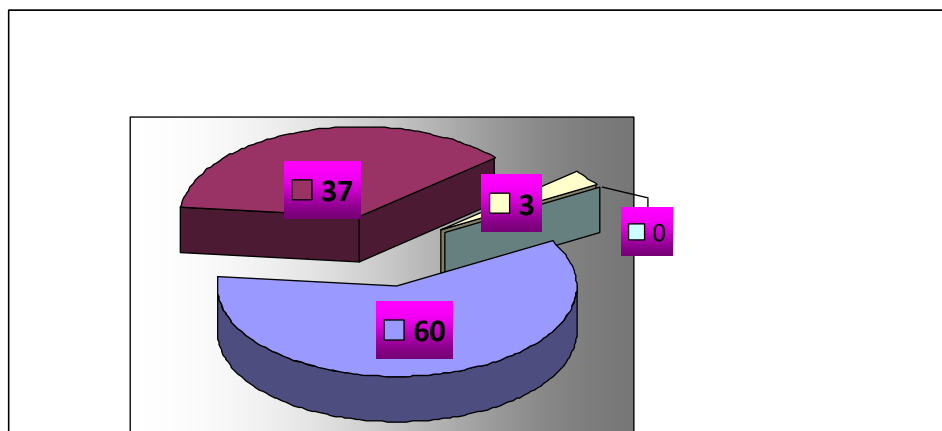
Sở Tài nguyên và Môi trường của 63 tỉnh, thành phố, với khoảng 500 lượt cán bộ tham gia; tổ chức 04 Hội nghị phổ biến, bồi dưỡng, đào tạo đội ngũ báo cáo viên về Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành cho các

Bộ, ngành, Sở Tài nguyên và Môi trường 63 tỉnh thành, có 1.100 báo cáo viên của các Sở Tài nguyên và Môi trường và Phòng Tài nguyên và Môi trường của 63 tỉnh thành trên cả nước.

Tại các địa phương, công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật đất đai được đặc biệt quan tâm, hầu hết các tỉnh, thành phố đều tổ chức các lớp tập huấn, các hội nghị nhằm phổ biến chính sách pháp luật đất đai đến cán bộ, viên chức làm công tác quản lý đất đai, đồng thời thực hiện các hình thức tuyên truyền qua phát thanh, truyền hình, mạng internet: tỉnh Bình Thuận đã tổ chức tập huấn vào 2 ngày 18 và 19/6/2014; Cần Thơ đã tổ chức 2 buổi tập huấn, một buổi vào tháng 4/2014 gồm có lãnh đạo các sở, ban ngành của tỉnh và thường trực quận ủy, thường trực hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân các huyện.

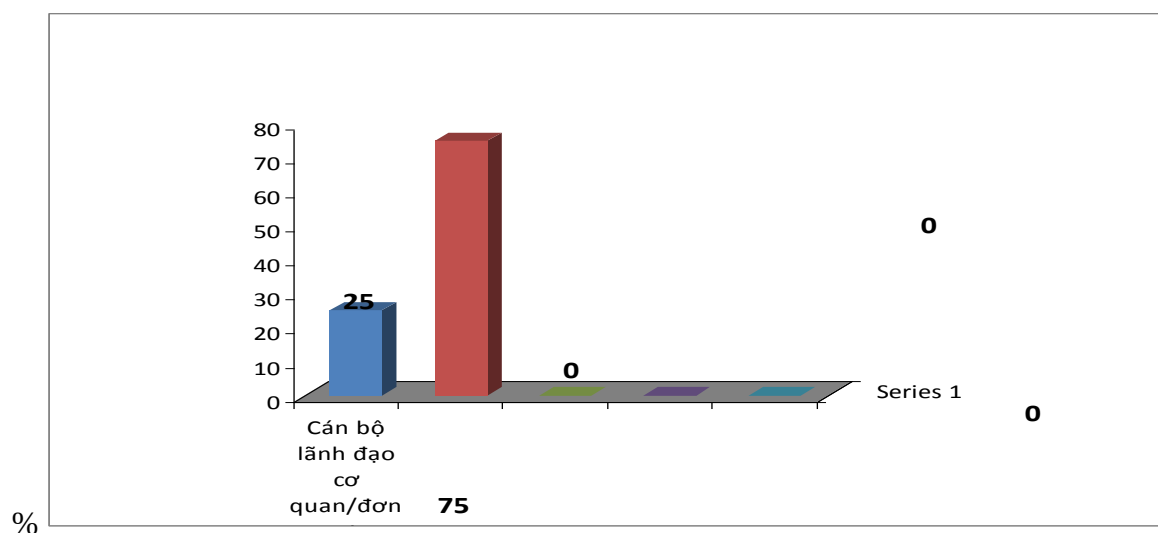
Theo số liệu điều tra năm 2014 của NCS đối với 100 người trong đó có 60 người là cán bộ quản lý các cơ quan (Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam) từ phần mềm SPSS 16.0 để quản lý và phân tích số liệu điều tra kết quả cho thấy tại biểu 3.1 cho thấy, trong số 100 người được hỏi có 60 người trả lời là cơ quan đơn vị họ có phổ biến tập huấn về pháp luật đất đai và có biết về pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất, tại biểu 3.2 lại có kết quả 100 người được hỏi chỉ có 25 người biết đến văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất là nơi tiếp nhận hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất còn lại 75 người trả lời sai. Điều này cho thấy thực tế dù công tác tuyên truyền, phổ biến nhưng sự quan tâm và hiểu biết về pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất của cán bộ, công chức và viên chức là chưa đầy đủ. Tại biểu 3.3. khi điều tra về chức năng đăng ký đất đai tại các cơ quan cho thấy sự vẫn còn nhiều người chưa biết rõ sẽ thực hiện thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất tại cơ quan này. Biểu 3.4. có thể thấy theo ý kiến của những người được điều tra, tính công khai của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất đạt 75%, tính minh bạch đạt 40%, tính thống nhất đạt 58%.

Biểu 3.1. Phổ biến văn bản pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất ở cơ quan/đơn vị
Đơn vị tính: %



Biểu 3.2. Đối tượng được phổ biến văn bản pháp luật

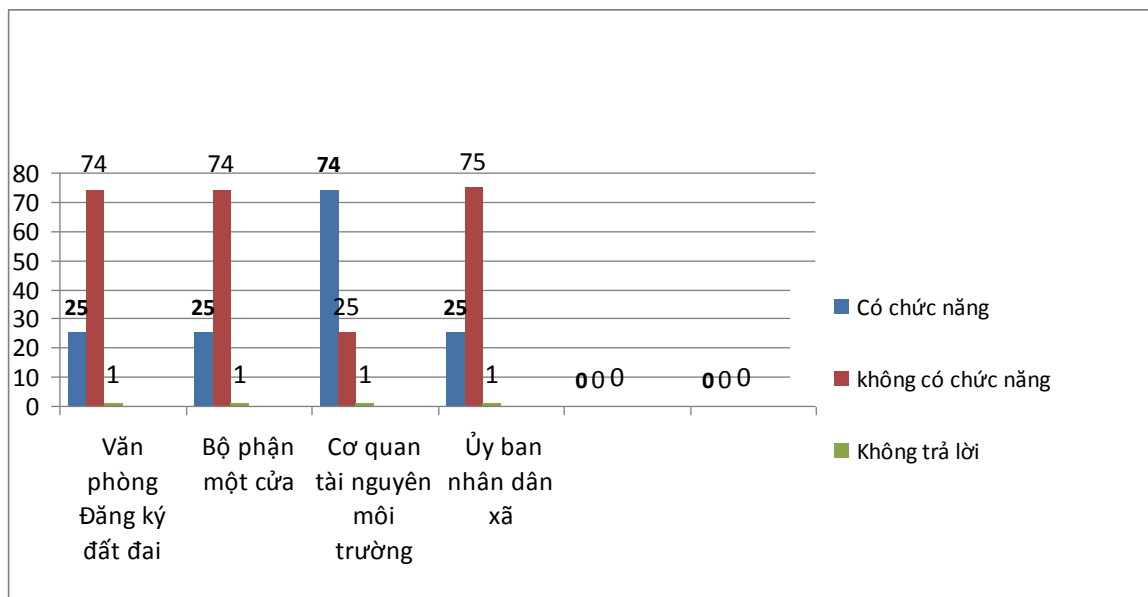
Đơn vị tính: %



3.

Biểu 3.3. Nơi tiếp nhận hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất

Đơn vị tính: %

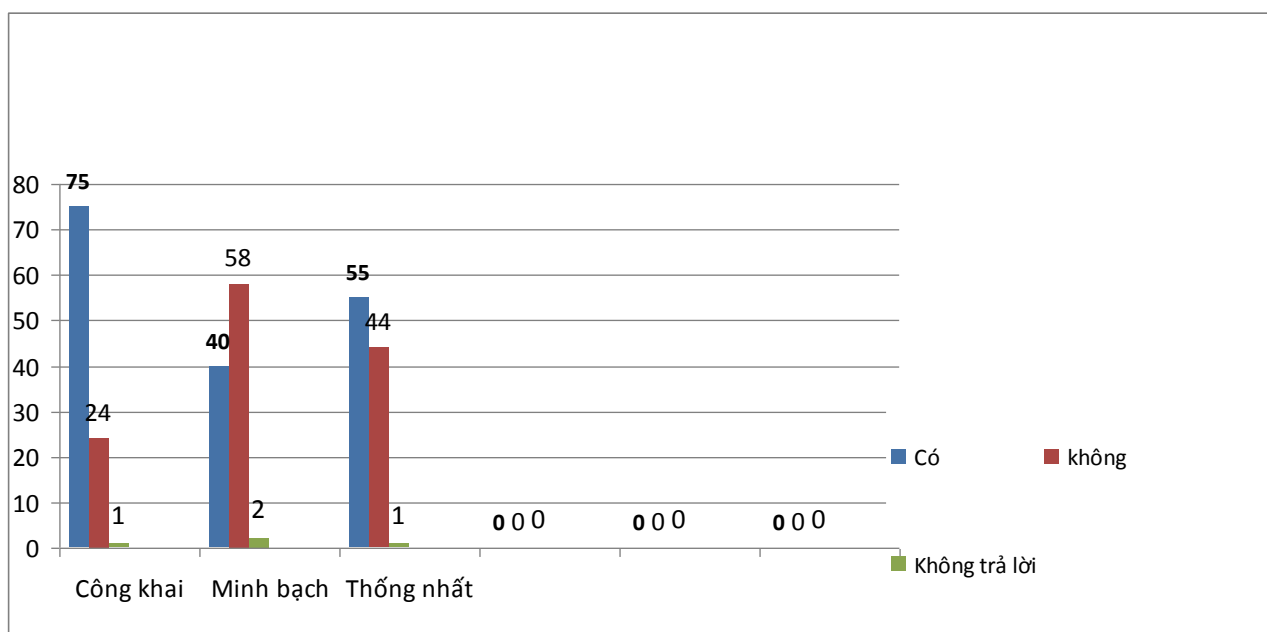


Biểu 3.4. Tính công khai, minh bạch của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất

Đơn

vị

tính: %



Thực trạng nộp hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất

Năm 2014 theo báo cáo của 31 tỉnh thành kết quả thực hiện đăng ký kê

khai và kết quả được xét duyệt trong cả nước đối với từng loại đất như sau: đối với đất sản xuất nông nghiệp, có 1.672.632 thửa đất với tổng diện tích là 576.747 ha thực hiện kê khai đăng ký đất đai. Đối với đất lâm nghiệp thực hiện đăng ký là 75.402 thửa đất với diện tích là 642.931 ha thực hiện kê khai đăng ký đất đai. Đối với đất ở nông thôn thực hiện đăng ký là 559.470 thửa đất với diện tích là 20.479 ha thực hiện kê khai đăng ký đất đai. Đối với chuyên dùng thực hiện đăng ký là 22.943 thửa đất với diện tích là 27.654 ha thực hiện kê khai đăng ký đất đai[6].

3.2.2.2. Xem xét, ra quyết định và giao quyết định đăng ký quyền sử dụng đất

Năm 2014 theo báo cáo của 31 tỉnh thành kết quả thực hiện đăng ký kê khai và kết quả được xét duyệt trong cả nước đối với từng loại đất như sau: đối với đất sản xuất nông nghiệp có 1.398.090 thửa đất với tổng diện tích là 525.120ha được xét duyệt, kết quả thửa đất được xét duyệt so với thửa đất thực hiện đăng ký đạt 83,6%, đạt 91% diện tích cần xét duyệt; Đối với đất lâm nghiệp có 69.899 thửa đất với tổng diện tích là 634.089 ha được xét duyệt, kết quả thửa đất được xét duyệt so với thửa đất thực hiện đăng ký đạt 92,7%, đạt 98,6% diện tích cần xét duyệt; Đối với đất ở nông có 445.215 thửa đất với tổng diện tích là 18.486 ha được xét duyệt, kết quả thửa đất được xét duyệt so với thửa đất thực hiện đăng ký đạt 79,6%, đạt 90,3% diện tích cần xét duyệt; Đối với đất ở đô thị có 118.678 thửa đất với tổng diện tích là 4.041 ha được xét duyệt, kết quả thửa đất được xét duyệt so với thửa đất thực hiện đăng ký đạt 78,8%, đạt 85,8% diện tích cần xét duyệt; Đối với chuyên dùng có 19.753 thửa đất với tổng diện tích là 24.129 ha được xét duyệt, kết quả thửa đất được xét duyệt so với thửa đất thực hiện đăng ký đạt 86,1%, đạt 87,4% diện tích cần xét duyệt[6].

Năm 2014 là năm đầu tiên có kết quả đăng ký đất đai trong cả nước, từ năm 2013 trở về trước đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện nhưng thực

tế số liệu báo cáo về kết quả đăng ký quyền sử dụng đất là số liệu về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Qua thực tế thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất báo cáo về Cục Đăng ký đất đai thuộc Tổng cục đất đai – Bộ Tài nguyên và Môi trường, chúng tôi xin đưa ra những nhận xét sau:

Đối với đất nông nghiệp có 12 tỉnh đăng ký đạt 100% (Cao Bằng, Lào Cai, Thái Nguyên, Phú Thọ, Ninh Bình, Bình Định, Kon Tum, Lâm Đồng, Bình Dương, Trà Vinh, tp Cần Thơ, Hậu Giang); 5 tỉnh đăng ký đạt từ 90% trở lên gồm (Hà Giang, Thừa Thiên Huế, Gia Lai, Đắk Lắk, Tây Ninh); 4 tỉnh đăng ký đạt từ 80% trở lên (Bắc Kạn, Tuyên Quang, Nam Định, Long An), 02 tỉnh đăng ký đạt từ 70% trở lên (Vĩnh Long, Sóc Trăng); tỉnh đăng ký dưới 70% (Lạng Sơn, Lai Châu, Sơn La, Thanh Hóa, Hà Tĩnh, Bến Tre, Sóc Trăng); Cá biệt có tỉnh Hưng Yên 33% .

Đối với đất lâm nghiệp: có 10 tỉnh đăng ký đạt 100% (Cao Bằng, Thái Nguyên, Ninh Bình, Bình Định, Kon Tum, Gia Lai, Lâm Đồng, Long An, Trà Vinh, Hậu Giang); tỉnh đăng ký đạt 90% trở lên (Hà Giang, Phú Thọ, Thừa Thiên Huế); Thanh Hóa đạt 52%, Hà Tĩnh đạt 78%.

Đối với đất ở nông thôn: 12 tỉnh đăng ký đạt 100% (Cao Bằng, Thái Nguyên, Lào Cai, Ninh Bình, Bình Định, Kon Tum, Gia Lai, Lâm Đồng, Bình Dương, Trà Vinh, Cần Thơ, Hà Giang); tỉnh đăng ký đạt trên 90% (Thừa Thiên Huế, Thanh Hóa, Hà Giang); tỉnh đăng ký đạt dưới 90% (Sóc Trăng, Long An, Bến Tre, Đắk Lắk); Các tỉnh đăng ký đạt dưới 70% (Nam Định 58%, Lạng Sơn 55%, Sơn La 38%, Hưng Yên 31%).

Đối với đất ở đô thị: 10 tỉnh đăng ký đạt 100% (Cao Bằng, Lào Cai, Thái Nguyên, Phú Thọ, Hà Tĩnh, Ninh Bình, Bình Định, Kon Tum, Lâm Đồng, Tây Ninh); tỉnh đăng ký đạt trên 90% (Gia Lai, Thừa Thiên Huế, Thanh Hóa); Tỉnh đăng ký đạt dưới 90% (Tây Ninh, Long An, Đắk Lắk, Nam Định); tỉnh đăng ký đạt dưới 70% (Vĩnh Long, Hà Giang), Sóc Trăng 55%, Sơn La 33%.

Đất chuyên dùng: 17 tỉnh đăng ký đạt 100% (Hà Giang, Cao Bằng, Lào Cai, Thái Nguyên, Phú Thọ, Lai Châu, Ninh Bình, Bình Định, Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Lâm Đồng, Bình Dương, Long An, Trà Vinh, Cần Thơ, Hà Giang); 3 tỉnh đăng ký đạt trên 90% là (Bến Tre, Thừa Thiên Huế, Sơn La); Các tỉnh đăng ký đạt dưới 90% là (Hậu Giang, Tuyên Quang, Bắc Kạn); Các tỉnh đăng ký đạt dưới 70% có Vĩnh Long đạt 56%, Hà Tĩnh đạt 22%, Thanh Hóa 16%, Nam Định 34%, Hưng Yên 45%.

Tính lũy tiến đến nay, tại 31 địa phương đối với 05 loại đất chính đã kê khai đăng ký được 28.809.735 thửa đất, với diện tích 11.446.652 ha; đã xét duyệt được 27.180.986 thửa đất, với diện tích 10.951.232 ha, đạt 94,35% số thửa đất đã đăng ký và đạt 95,67% diện tích đất đã đăng ký. Cụ thể như sau:

- Đất sản xuất nông nghiệp: kê khai đăng ký được 19.446.845 thửa đất, với diện tích 4.176.095 ha; đã xét duyệt được 18.511.559 thửa, với diện tích 4.137.707 ha, đạt 95,19% số thửa đất đã đăng ký và đạt 99,08% diện tích đất đã đăng ký;

- Đất lâm nghiệp: kê khai đăng ký được 1.316.461 thửa đất, với diện tích 6.726.175 ha; đã xét duyệt được 1.172.406 thửa, với diện tích 6.290.915 ha, đạt 89,06% số thửa đất đã đăng ký và đạt 93,53% diện tích đất đã đăng ký;

- Đất ở nông thôn: kê khai đăng ký được 5.840.660 thửa đất, với diện tích 262.217 ha; đã xét duyệt được 5.491.466 thửa, với diện tích 253.392 ha, đạt 94,02% số thửa đất đã đăng ký và đạt 96,63% diện tích đất đã đăng ký;

- Đất ở đô thị: kê khai đăng ký được 2.075.498 thửa đất, với diện tích 61.142 ha; đã xét duyệt được 1.891.924 thửa, với diện tích 56.191 ha, đạt 91,16% số thửa đất đã đăng ký và đạt 91,90% diện tích đất đã đăng ký;

- Đất chuyên dùng: kê khai đăng ký được 130.271 thửa đất, với diện tích 221.023 ha; đã xét duyệt được 113.631 thửa, với diện tích 213.027 ha, đạt 87,23% số thửa đất đã đăng ký và đạt 96,38% diện tích đất đã đăng ký[9].

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mục đích của đăng ký quyền sử dụng đất. Hiện nay, theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư pháp lý để Nhà nước xác nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hợp pháp của người sử dụng đất và tài sản đó.

Người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất họ sẽ có bảo đảm pháp lý an toàn nhất để yên tâm khai thác, đầu tư trên đất. Pháp luật quy định người sử dụng đất phải có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới được thực hiện các quyền: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, tặng cho, bảo lãnh quyền sử dụng đất. Giấy chứng nhận cũng là cơ sở pháp lý để Nhà nước bảo vệ các quyền lợi hợp pháp trong quá trình sử dụng đất của chủ thể (tranh chấp, bồi thường).

Nhận thức được tầm quan trọng của công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chính phủ đã có nhiều nỗ lực thúc đẩy công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Theo kết quả tổng hợp báo cáo của các địa phương, đến nay cả nước đã cấp được 41,6 triệu giấy chứng nhận với tổng diện tích 22,9 triệu ha, đạt 94,8% diện tích các loại đất đang sử dụng phải cấp giấy chứng nhận (diện tích cần cấp); trong đó 5 loại đất chính của cả nước đã cấp được 40,7 triệu giấy chứng nhận với tổng diện tích 22,3 triệu ha, đạt 94,6% diện tích sử dụng cần cấp và đạt 96,7% tổng số trường hợp sử dụng đất đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận. Như vậy, sau hơn hai năm triển khai thực hiện cấp giấy chứng nhận theo Chỉ thị số 1474/CT-TTg và Nghị quyết số 30/2012/QH13, cả nước đã cấp được 9,0 triệu giấy chứng nhận lần đầu; riêng năm 2013 cấp được 7,2 triệu giấy chứng nhận, với diện tích 4,1 triệu ha, nhiều hơn 3,7 lần so với kết quả cấp giấy chứng nhận năm 2012. Đến 31/12/2013 có 63/63 tỉnh, thành phố hoàn thành cơ bản (đạt trên 85% tổng diện tích các loại

đất cần cấp giấy chứng nhận). Kết quả cấp giấy chứng nhận các loại đất chính của cả nước như sau: Về đất ở đô thị: đã cấp được 5,34 triệu giấy với diện tích 0,13 triệu ha, đạt 96,7% diện tích cần cấp; trong đó có 48 tỉnh đạt trên 85%; còn 15 tỉnh đạt dưới 85% (tỉnh Bình Định đạt thấp dưới 70%). Về đất ở nông thôn: đã cấp được 12,92 triệu giấy với diện tích 0,52 triệu ha, đạt 94,4% diện tích cần cấp; trong đó có 51 tỉnh đạt trên 85%, còn 12 tỉnh đạt dưới 85% (tỉnh Ninh Thuận đạt thấp dưới 70%). Về đất chuyên dùng: đã cấp được 0,27 triệu giấy với diện tích 0,61 triệu ha, đạt 84,8% diện tích cần cấp; trong đó có 34 tỉnh đạt trên 85%; còn 29 tỉnh đạt dưới 85% (có 6 tỉnh đạt dưới 70%, gồm: Lạng Sơn, Hà Nội, Bình Định, Kon Tum, TP. Hồ Chí Minh, Kiên Giang). Về đất sản xuất nông nghiệp: đã cấp được 20,18 triệu giấy với diện tích 8,84 triệu ha, đạt 90,1% diện tích cần cấp; trong đó có 52 tỉnh đạt trên 85%; còn 11 tỉnh đạt dưới 85% (không có tỉnh nào đạt thấp dưới 70%). Về đất lâm nghiệp: đã cấp được 1,97 triệu giấy với diện tích 12,27 triệu ha, đạt 98,1% diện tích cần cấp; trong đó có 44 tỉnh đạt trên 85%; còn 12 tỉnh đạt dưới 85% (tỉnh Hải Dương đạt dưới 70%). Nhìn chung kết quả cấp giấy chứng nhận các loại đất trên cả nước đã hoàn thành yêu cầu của Quốc hội và Chính phủ đề ra, tuy nhiên, hiện nay một số tỉnh còn một số loại đất chưa hoàn thành cơ bản; một số tỉnh còn một số loại đất chưa hoàn thành gồm có: Bình Phước, Lào Cai, Đắk Lắk, Kiên Giang, Bình Thuận. Đáng chú ý là vẫn còn tồn đọng khoảng 300.000 giấy chứng nhận đã ký nhưng người sử dụng đất chưa đến nhận như ở một số tỉnh: Hưng Yên, Bình Phước, Cao Bằng, Thái Bình, Gia Lai [9].

Tính lũy tiến đến nay, tại 51 tỉnh, thành phố, đối với 05 loại đất chính đã cấp giấy chứng nhận được 28.423.445 giấy, với diện tích 16.661.059 ha. Cụ thể như sau: Đất sản xuất nông nghiệp: đã cấp được 14.244.753 giấy, với diện tích là 5.318.425 ha/6.313.884 ha diện tích đất cần cấp, đạt 84,23% so với diện tích đất cần cấp giấy; trong đó: có 10 tỉnh, thành phố đạt dưới 85% so với diện tích cần cấp giấy, gồm: Yên Bái, Lai Châu, Hoà Bình, Hải Dương,

Quảng Trị, Phú Yên, Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Bình Phước. Đất lâm nghiệp: đã cấp được 1.915.600 giấy, với diện tích là 10.523.971 ha/12.121.820 ha diện tích đất cần cấp, đạt 86,82% so với diện tích đất cần cấp giấy; trong đó: có 10 tỉnh, thành phố đạt dưới 85% so với diện tích cần cấp giấy, gồm: Hà Giang, Lào Cai, Lạng Sơn, Lai Châu, Hải Phòng, Ninh Bình, Đà Nẵng, Bình Phước, Bến Tre, An Giang. Đất ở nông thôn: đã cấp được 8.902.428 giấy, với diện tích là 342.781 ha/392.759 ha diện tích đất cần cấp, đạt 87,28% so với diện tích đất cần cấp giấy; trong đó: có 10 tỉnh, thành phố đạt dưới 85% so với diện tích đất cần cấp giấy, gồm: Lào Cai, Yên Bái, Lai Châu, Thái Bình, Phú Yên, Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Lâm Đồng, Bình Phước. Đất ở đô thị: đã cấp được 3.164.861 giấy, với diện tích là 78.269 ha/94.913 ha diện tích đất cần cấp, đạt 82,46% so với diện tích đất cần cấp giấy; trong đó: có 16 tỉnh, thành phố đạt dưới 85% so với diện tích cần cấp giấy, gồm: Hà Giang, Lào Cai, Lạng Sơn, Lai Châu, Hải Dương, Hưng yên, Thái Bình, Bình Định, Kon Tum, Gia Lai, Lâm Đồng, Bình Phước, Sóc Trăng, Cà Mau. Đất chuyên dùng: đã cấp được 195.803 giấy, với diện tích là 397.613 ha/571.323 ha diện tích đất cần cấp, đạt 69,6% so với diện tích đất cần cấp giấy; trong đó: có 22 tỉnh, thành phố đạt dưới 85% so với diện tích cần cấp giấy, gồm: Cao Bằng, Bắc Kạn, Lào Cai, Lạng Sơn, Bắc Giang, Điện Biên, Hoà Bình, Hải Dương, Hải Phòng, Hưng yên, Hà Nam, Ninh Bình, Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Nam, Bình Định, Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Lâm Đồng, Bình Phước.

Hồ sơ địa chính

Mục đích của Đăng ký quyền sử dụng đất là cấp giấy chứng nhận và thiết lập hồ sơ địa chính. Khi nghiên cứu về đăng ký quyền sử dụng đất không thể không nghiên cứu về hồ sơ địa chính. Hồ sơ địa chính là nơi lưu giữ thông tin về đăng ký quyền sử dụng đất và được thiết lập trong quá trình đăng ký quyền sử dụng đất, Khoản 1 Điều 3 Thông tư 24/2014/TT-BTNMT quy định

“Hồ sơ địa chính là tập hợp tài liệu thể hiện thông tin chi tiết về hiện trạng và tình trạng pháp lý của quản lý, sử dụng các thửa đất, tài sản gắn liền với đất để phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước về đất đai và nhu cầu thông tin của các tổ chức, cá nhân có liên quan”

Thông tin đất đai sau khi đăng ký hoặc chỉnh lý sẽ được lập thành hồ sơ địa chính. Hồ sơ địa chính được lập để phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về đất đai, phục vụ cho công tác tra cứu thông tin của người dân. Theo quy định tại Thông tư 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 quy định về hồ sơ địa chính, hồ sơ địa chính được lập dưới dạng số và lưu trong cơ sở dữ liệu đất đai, gồm: Bản đồ địa chính, Sổ địa chính, sổ mục kê đất đai và bản lưu giấy chứng nhận. Cơ sở dữ liệu địa chính bao gồm dữ liệu bản đồ địa chính và các dữ liệu thuộc tính địa chính. Địa phương chưa xây dựng cơ sở dữ liệu địa chính, hồ sơ địa chính gồm (bản đồ địa chính, sổ mục kê đất đai, bản lưu giấy chứng nhận, sổ địa chính, sổ theo dõi biến động đất đai lập dưới dạng giấy)

Bản đồ địa chính là bản đồ chuyên ngành dùng trong quản lý đất đai, được lập theo tiêu chuẩn kỹ thuật thống nhất trên hệ thống tọa độ nhà nước. Nó là kết quả của công tác đo đạc địa chính. Bản đồ địa chính được lập theo đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn, thể hiện các yếu tố tự nhiên của thửa đất và các yếu tố địa lý có liên quan đến sử dụng đất.

Theo số liệu báo cáo của 55 tỉnh, thành phố, đến nay, trên địa bàn các tỉnh đã thực hiện đo đạc, lập bản đồ địa chính được 19.692.838 ha/29.882.602 ha, đạt 65,87% diện tích đất tự nhiên.

- Có 28 địa phương đo đạc, lập bản đồ địa chính đạt từ 80% đến 100% diện tích tự nhiên, bao gồm: Hà Giang, Bắc Kạn, Lào Cai, Thái Nguyên, Lạng Sơn, Quảng Ninh, Hoà Bình, Bắc Ninh, Hải Dương, Nghệ An, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Quảng Nam, Bình Định, Phú Yên, Kon Tum, Đắk Lắk, Đắk Nông, Ninh Thuận, Bình Phước, Bình Dương, Đồng Nai, Long An, Bến Tre, Trà Vinh, Vĩnh Long, Cà Mau;

- Có 10 địa phương đo đạc, lập bản đồ địa chính đạt từ 50% đến dưới 80% diện tích tự nhiên, bao gồm: Tuyên Quang, Yên Bái, Phú Thọ, Vĩnh Phúc, Hưng yên, Thái Bình, Hà Nam, Nam Định, Khánh Hoà, Tây Ninh;

- Còn lại 17 địa phương đo đạc, lập bản đồ địa chính đạt dưới 50% diện tích tự nhiên, những tỉnh đạt tỷ lệ đo đạc rất thấp so với diện tích tự nhiên như: Điện Biên đạt 6,59%; Lai Châu đạt 8,05%; Gia Lai đạt 14,10%; Lâm Đồng đạt 15,49%...[6]

3.2.2.2. Khiếu nại và giải quyết khiếu nại đăng ký quyền sử dụng đất

Khiếu nại và giải quyết khiếu nại là giai đoạn cuối cùng của thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, là một trong những biện pháp để người đăng ký quyền sử dụng đất bảo vệ quyền lợi của mình khi thấy kết quả thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất không thỏa đáng. Công tác giải quyết khiếu nại, tranh chấp về đất đai được các ngành, các cấp quan tâm giải quyết, từng bước hạn chế khiếu kiện vượt cấp, góp phần ổn định tình hình chính trị. Công tác giải quyết khiếu nại, tranh chấp về đất đai đã được coi trọng tại nhiều địa phương. Do đó đổi mới công tác tiếp công dân, kiện toàn đội ngũ cán bộ làm công tác tiếp công dân đã ngày càng được coi là nhiệm vụ trọng tâm tại từng địa phương.

Hệ thống pháp luật về khiếu nại tố cáo, tố tụng hành chính, tố tụng dân sự, quy định về giải quyết tranh chấp đất đai tại Luật Đất đai năm 2013 đã có nhiều đổi mới: quy định mở rộng quyền cho người dân được khiếu đến cơ quan hành chính và tòa án; trong trường hợp cơ quan hành chính đã có quyết định giải quyết cuối cùng mà đương sự vẫn chưa thỏa đáng, thì chỉ được khiếu kiện ra tòa án, không có cơ quan nào có thẩm quyền giải quyết. Về công tác tiếp nhận và giải quyết khiếu nại tố cáo và tranh chấp về đất đai Bộ Tài Nguyên và Môi trường đã tiếp nhận 10.137 đơn thư vào năm 2005, đến năm 2011 giảm xuống còn 5.298 đơn thư. Cũng từ năm 2014 đến 2011 Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiếp nhận 59.751 lượt đơn thư của 29.671 vụ

việc khiếu nại, tố cáo về đất đai, trong đó khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai là 17.711 vụ (chiếm 58,59%), khiếu nại quyết định hành chính trong giải quyết tranh chấp đất đai 5.966 vụ (chiếm 20,11%), đòi lại đất cũ 4.69 vụ (chiếm 15,63%) và 1.355 vụ việc tố cáo (chiếm 4,75%)[8]. Tòa án nhân dân các cấp đã tiếp nhận và giải quyết 307.912 vụ việc, vụ việc tranh chấp liên quan đến đất đai là 22,7%[7].

Theo báo cáo của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, từ tháng 7/2004 đến tháng 8/2010 Tòa án các cấp đã thụ lý giải quyết 307.912 vụ việc dân sự, trong đó vụ việc tranh chấp liên quan đến đất đai là 69.806 vụ (chiếm 22,7%)[7].

Thực tế những khiếu nại, tố cáo liên quan đến đăng ký quyền sử dụng đất rất nhiều, ví dụ: Theo kết luận của Thanh tra Nhà nước, trong tất cả các vụ khiếu nại đất đai tại Dương Nội người dân đã không đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất dịch vụ, lên khi đền bù giải phóng mặt bằng không có căn cứ để tính phần đất dịch vụ theo quy định.

Tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thừa kế quyền sử dụng đất, liên quan đến hợp đồng thế chấp quyền sử dụng đất là những loại tranh chấp liên quan đến đăng ký biến động đất đai. Ví dụ: năm 2006 thụ lý 3254 vụ và giải quyết được 2201 vụ; năm 2007 thụ lý 5358 vụ giải quyết được 3896 vụ. Tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất: năm 2006 thụ lý 953 vụ giải quyết được 524 vụ; năm thụ lý 1272 vụ giải quyết được 800 vụ. Tranh chấp liên quan đến hợp đồng thế chấp quyền sử dụng đất: năm 2006 thụ lý 413 vụ, giải quyết được 309 vụ; năm 2007 thụ lý 555 vụ giải quyết 409 vụ.

Từ những khiếu nại và giải quyết khiếu nại không thỏa đáng dẫn đến tranh chấp đất đai liên quan đến đăng ký quyền sử dụng đất. Những tranh chấp về đất đai có rất nhiều trường hợp liên quan đến đăng ký quyền sử dụng đất, điển hình là những trường hợp liên quan đến quyền sử dụng đất đang bị kê biên, quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề giữa các thửa đất liền

nhau. Từ những điều này dẫn đến người sử dụng đất không nhận thức đầy đủ quyền hạn và trách nhiệm của mình dẫn đến những tranh chấp của những bất động sản liền kề mà chính quyền không thể giải quyết triệt để dẫn đến khiếu kiện kéo dài.

Sau đây là một số ví dụ:

Trường hợp thứ nhất: ông Nguyễn Duy Năng và ông Nguyễn Trọng Thuỷ (số 11, ngõ 22b, làng Trung Tự cũ, phường Phương Liên, quận Đống Đa, Hà Nội) ngõ đi chính (ngõ 22b) trước nhà mình đã bị gia đình ông Đức tự xưng là đất dòng họ tự ý xây bịt lại suốt 18 năm nay mà vẫn không giải quyết dứt điểm mặc dù đã có nhiều văn bản chỉ đạo của các cấp: Cho tới thời điểm này, dù đã có rất nhiều thông báo, quyết định của UBND quận Đống Đa và thành phố Hà Nội khẳng định ngõ 22b là ngõ công do Nhà nước quản lý, nhưng con ngõ đi chính vào nhà ông Năng và ông Thuỷ vẫn bị bịt kín. Sau 18 năm bị gia đình ông Đức bịt ngõ đi chung phải đi nhờ qua nhà hàng xóm, mới đây, ông Nguyễn Duy Năng và ông Nguyễn Trọng Thuỷ được người hàng xóm thông báo: Chuẩn bị xây nhà bịt lối đi nhờ của hai gia đình...Muốn ra khỏi nhà phải trèo thang. Sự việc đã rất rõ ràng, nhưng chẳng hiểu vì lý do gì Ủy ban nhân dân quận Đống Đa không giải quyết dứt điểm để gia đình ông Năng, ông Thuỷ có lối đi.

Trường hợp thứ hai: Vụ tranh chấp ngõ đi chung có diện tích gần 10m² giữa ba gia đình bà Nguyễn Thị Hương bà Nguyễn Thị Hành và bà Nguyễn Thị Hảo tại xã Thanh Liệt- Thanh Trì - Hà Nội. Diện tích ngõ đã được công nhận vào sổ đỏ nhà bà Hảo năm 1993. Nhưng năm 2000, Ủy ban nhân dân xã Thanh Liệt lại xác nhận vào biên bản bóc tách đất cho gia đình bà Hành bà Hảo là ngõ đi là ngõ đi chung của 3 nhà. Ngày 28/12/2007, ông Vũ Văn Nhân – Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Thanh Trì ký văn bản trả lời hai bà Hành, Hương. Ông Nhân khẳng định: Bà Hương, bà Hành cho rằng diện tích đang tranh chấp là ngõ đi công là không có cơ sở, vì phần đất này nằm trong

diện tích đã được cấp “sổ đỏ” cho bà Hảo. Nếu hai bà cho rằng diện tích đó là ngõ đi công và việc cấp “sổ đỏ” cho bà Hảo chưa đúng, thì căn cứ Luật Đất đai năm 2003, đề nghị hai bà liên hệ với Toà án để được giải quyết. Có thể thấy, Ủy ban nhân dân huyện Thanh Trì viện dẫn luật nhưng lại làm sai luật. Bởi lẽ, mặc dù xác định tranh chấp này thuộc thẩm quyền giải quyết của Toà án, nhưng Ủy ban nhân dân huyện Thanh Trì vẫn thụ lý giải quyết. Tiếp đó, văn bản này nêu Ủy ban nhân dân xã báo cáo diện tích đất tranh chấp này được cấp “sổ đỏ” cho bà Hảo theo bản đồ năm 1986. Tuy nhiên, trong biên bản bóc tách đất của gia đình ông Thịnh năm 2000, cả chủ tịch xã lẫn cán bộ địa chính đều xác nhận ngõ đi chung đó đi qua nhà bà Hường.

Tóm lại, qua những ví dụ trên có thể thấy rằng, những tranh chấp xảy ra không được giải quyết dứt điểm, mà nguyên nhân chính là từ việc thiếu hiểu biết của người dân về quyền lợi và nghĩa vụ của mình, đối với thửa đất của mình và quyền hạn chế đối với bất động sản liền kề. Một nguyên nhân cơ bản dẫn đến tranh chấp không được giải quyết dứt điểm, khiếu kiện kéo dài, chính là sự thiếu hiểu biết về pháp luật cũng như quyền hạn và trách nhiệm của những người nắm trong tay quyền lực nhà nước, thay mặt Nhà nước thực thi pháp luật đó là những cán bộ ở cấp cơ sở, xã phường, những cán bộ trực tiếp giải quyết công tác khiếu nại về đăng ký quyền sử dụng đất. Nguyên nhân phải kể đến ở đây để tranh chấp kéo dài là sự thiếu hiểu biết về luật khiếu nại tố cáo của người dân và cán bộ công chức liên quan đến giải quyết khiếu nại của người dân về công tác đăng ký quyền sử dụng đất.

3.3. Nguyên nhân của những ưu điểm và hạn chế thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất

3.3.1. Ưu điểm và những nguyên nhân của ưu điểm

- Ưu điểm

Từ thực trạng trên có thể thấy đăng ký quyền sử dụng đất đã đạt được những những thành quả nhất định, công tác xây dựng và ban hành văn bản

pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất ngày càng được coi trọng và ngày càng hoàn thiện. Các quy định về đăng ký quyền sử dụng đất đã được thực hiện trên thực tế và đã thu được các kết quả đáng kể góp phần đáng kể tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai, mặt khác cũng góp phần bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất.

Nhà nước ta đã rất coi trọng đến hệ thống tổ chức cơ quan đăng ký quyền sử dụng đất và cán bộ, viên chức thực hiện công tác đăng ký quyền sử dụng đất bằng việc kiện toàn, đầu tư thành lập các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất hai cấp, cấp tỉnh 100% văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất được thành lập; văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện cơ bản được thành lập (chỉ còn một số huyện miền núi, hải đảo chưa được thành lập). Hiện tại việc thành lập văn phòng đăng ký đất đai một cấp đang triển khai thành lập trên phạm vi cả nước, là cơ quan chuyên môn, chuyên sâu về công tác đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận và thiết lập hồ sơ địa chính với tổ chức bộ máy được sắp xếp theo các nhóm chuyên môn sâu và theo từng vị trí công việc chuyên sâu; quy trình giải quyết công việc thống nhất trên phạm vi toàn hệ thống; hệ thống nhân sự sẽ được điều động, sử dụng linh hoạt giữa các địa bàn để hỗ trợ hoàn thành nhiệm vụ, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn nhân lực hiện có.

Việc tổ chức, triển khai thực hiện hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất cơ bản từng bước được hoàn thiện. Công tác phổ biến, tuyên truyền về các văn bản pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất đã được triển khai sâu rộng, góp phần đưa công tác đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật, nâng cao sự hiểu biết của các chủ thể thực hiện hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất, ngăn chặn vi phạm pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất.

Công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất mặc dù không được thực hiện thường xuyên thành các chuyên đề

độc lập nhưng cũng đã góp phần nâng cao nhận thức của các chủ thể quản lý công tác đăng ký quyền sử dụng đất tại các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, giúp cho các cơ quan, cán bộ, công chức viên chức nhận thức rõ trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ đăng ký quyền sử dụng đất.

Kết quả đăng ký quyền sử dụng đất đã đạt được những thành tựu đáng kể, các tỉnh thành phố trong cả nước đã thực hiện nhiệm vụ đăng ký quyền sử dụng đất thành một nhiệm vụ độc lập, có số liệu báo cáo cụ thể, là cơ sở để thiết lập cơ sở dữ liệu đất đai.

Nguyên nhân của những ưu điểm

- Đăng ký quyền sử dụng đất được Đảng và Nhà nước quan tâm từ rất sớm, ngay từ khi chính quyền cách mạng được thành lập hàng loạt sắc lệnh về đất đai được ban hành, công tác đăng ký quyền sử dụng đất không được quy định thành văn bản nhưng đã được thực hiện một cách gián tiếp thông qua một loạt chính sách pháp luật về đất đai. Khi đất nước thống nhất, công tác đăng ký đất đai được quy định tại Quyết định số 201-CP ngày 01/7/1980 của Hội đồng Chính phủ và Chỉ thị số 299-TTg ngày 10/11/1980 của Thủ tướng Chính phủ về công tác đo đạc, phân hạng và đăng ký thống kê ruộng đất. Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 đăng ký quyền sử dụng đất đã được quy định thành một nhiệm vụ bắt buộc của quản lý nhà nước về đất đai.

Bộ máy tổ chức và nhân sự thực hiện công tác đăng ký quyền sử dụng đất ngày càng hoàn thiện đáp ứng được đòi hỏi của nhiệm vụ. Trình độ và năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ngày một nâng cao theo hướng trẻ hóa và chuyên nghiệp hơn. Mặt khác, được sự quan tâm đầu tư của Nhà nước trang thiết bị và phương tiện khoa học kỹ thuật phục vụ công tác đăng ký quyền sử dụng đất ngày càng hiện đại, là cơ sở nền tảng để Nhà nước ta thực hiện mục tiêu hội nhập quốc tế.

3.3.2. Hạn chế, bất cập và nguyên nhân

- *Hạn chế, bất cập của đăng ký quyền sử dụng đất*

Một là, Đăng ký quyền sử dụng đất chưa được thực sự coi trọng và quản lý chặt chẽ, thiếu đồng bộ, không đầy đủ nên chưa phát huy hết vai trò và giá trị trên thực tế. Tổ chức bộ máy thường xuyên thay đổi do quy định của pháp luật không phù hợp. Năng lực, trình độ cán bộ thực hiện công tác quyền sử dụng đất chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ, chưa tâm huyết với nghề.

Hai là, do quy định của pháp luật nên các hộ gia đình trực tiếp nộp hồ sơ và giao dịch tại các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất nên cán bộ địa chính tại địa phương không nắm được tình hình đăng ký đất đai tại địa phương mình, dẫn đến công tác quản lý đăng ký quyền sử dụng đất thiếu thực tế.

Ba là, tốc độ đô thị hóa ở một số thành phố dẫn đến nhà chung cư xây dựng nhiều, việc xác lập quyền sở hữu nhà ở có thể được thực hiện ngay khi giao nhận căn hộ, nhưng việc đăng ký quyền sử dụng đất cho các hộ gặp rất nhiều khó khăn.

Bốn là, trong nhiều năm công tác đăng ký đất đai không được thực hiện, việc lập hồ sơ địa chính, bản đồ lạc hậu, tài liệu đất đai không được cập nhật kịp thời.

Thời gian giải quyết đăng ký quyền sử dụng đất là một trong những nội dung quan trọng của cải cách thủ tục hành chính, đã được rút gọn rất nhiều. Người sử dụng đất chỉ việc đến giao dịch và nhận phiếu hẹn và trả kết quả, phần việc còn lại là do cơ quan chuyên môn thực hiện. Qua thực tế điều tra vẫn còn có những ý kiến phản nản về tiến độ giải quyết (mặc dù không nhiều) mà nguyên nhân là do công việc quá nhiều và thiếu nhân lực. Một số đơn vị xử lý công việc thiếu tập trung, sai sót hồ sơ phải làm đi làm lại gây lãng phí tiền và thời gian của nhà nước và nhân dân; vai trò điều hành, phối hợp của văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất còn lúng túng, sự phối hợp của chính quyền địa phương còn hạn chế, bị ảnh hưởng đến thời gian và tiến độ giải quyết đăng ký quyền sử dụng đất.

Ví dụ, Năm 2006 đã phát hiện 02 cán bộ địa chính xã Tân Triều, Thanh Trì, Hà Nội đặt giá với người dân khi làm sổ đỏ.

Tại Cà mau, năm 2008 đã phát hiện nhiều trường hợp cán bộ địa chính xã, chủ tịch xã có hành vi lạm quyền, lợi dụng chức vụ quyền hạn bằng những hành vi vi phạm pháp luật như xác nhận lùi thời gian sử dụng đất trước ngày 15/10/1993 cho hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để được giảm tiền sử dụng đất, sau đó nhận tiền bồi dưỡng và nhận luôn cả khoản tiền miễn, giảm của người sử dụng đất, làm thất thu ngân sách.

Có nhiều vụ tham nhũng diễn ra tập thể: qua thanh tra việc cấp giấy chứng nhận ở một số xã của huyện Thủy Nguyên - Hải Phòng thấy chính quyền xã và huyện đã tự đặt ra những khoản thu trái quy định, mỗi hộ khi xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải nộp từ 6 đến 25 triệu đồng. Từ năm 2004 đến 2007 tổng số nên đến 25,6 tỉ đồng trong đó xã Thủy Đường thu được 3,24 tỉ đồng, xã Hòa Bình thu được 12,3 tỉ đồng, thị trấn Núi Đèo thu được 10,1 tỉ đồng. Số tiền này được Phó chủ tịch huyện Thủy Nguyên quyết luôn giải ngân vào xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn mà không cần báo Ủy ban nhân dân thành phố Hải Phòng.

Chính điều này đã làm giảm lòng tin của người dân đối với chính quyền và đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước. Cán bộ, công chức, viên chức nhà nước là những người được Nhà nước lựa chọn trao quyền lực, thay mặt Nhà nước thực hiện thẩm quyền của Nhà nước, họ có bổn phận phục vụ nhân dân và hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Nhưng thực tế, nhiều cán bộ thoái hóa, biến chất đi ngược lại lợi ích của Nhà nước và nhân dân, xâm phạm quyền và lợi ích của nhân dân và Nhà nước cần phải xử lý nghiêm.

Bảng 8: Tiến độ giải quyết các giao dịch đăng ký quyền sử dụng đất

TT	Đơn vị hành chính cấp tỉnh	Tổng số hộ điều tra	ý kiến trả lời							
			Nhanh	Tỷ lệ (%)	Bình thường	Tỷ lệ (%)	Chậm	Tỷ lệ (%)	Không đúng quy định	Tỷ lệ (%)
1	Tỉnh Vĩnh Long	430	342	79,53	68	15,81	20	4,65		
2	Tỉnh Bình Thuận	400	71	17,75	297	74,25	29	7,25	3	0,75
3	Tỉnh Đắk Nông	429	297	69,23	132	30,77				
4	Tỉnh Đắk Lắk	421	372	88,36	35	8,31			14	3,33
5	TP Đà Nẵng	450	152	33,78	285	63,33	11	2,44	2	0,44
6	Tỉnh Nghệ An	470	301	64,04	169	35,96				
7	TP Hà Nội	400	307	76,75	91	22,75	2	0,5		

Nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém

Thứ nhất, đất đai có nguồn gốc rất đa dạng, phức tạp; nhiều loại đất không có giấy tờ theo quy định của pháp luật nên khi đăng ký không thể cấp được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, dẫn đến nhiều trường hợp đăng ký quyền sử dụng đất bị tồn đọng trong thời gian dài. Mặt khác, yếu tố vùng miền cũng ảnh hưởng lớn đến kết quả đăng ký quyền sử dụng đất. Tại khu vực đô thị và các thành phố lớn với mức giá đất gấp nhiều lần khu vực nông thôn, miền núi và hải đảo, thêm nữa trình độ dân trí tại các khu vực này cũng cao nên công tác đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện tương đối tốt. Đối với vùng nông thôn nhất là miền núi, hải đảo, vùng xa, vùng sâu giá đất thấp, đất không có giá trị lớn, ý thức của người dân về pháp luật nhất là hiểu biết về pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất chưa cao họ không có nhu cầu

thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất.

Thứ hai, chính sách đất đai thay đổi qua nhiều thời kỳ, không nhất quán thiếu đồng bộ; chủ trương, chính sách, pháp luật hiện hành về đăng ký quyền sử dụng đất còn một số nội dung chưa đủ rõ, chưa phù hợp; việc thể chế hoá còn chậm, chưa thật đồng bộ. Tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất và các chính sách, pháp luật có liên quan chưa nghiêm.

Thứ ba, công tác tuyên truyền, giáo dục và quán triệt các chủ trương, chính sách, pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất còn kém hiệu quả; có thực hiện việc tuyên truyền phổ biến pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất nhưng thực tế sự hiểu biết pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất không đến được từng cán bộ, công chức, viên chức và các đối tượng có liên quan.

Thứ tư, việc thực hiện công khai, minh bạch các thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất chưa tốt. Công khai thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện, nhưng thực tế hiệu quả công khai trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất không cao. Các thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất về mặt hình thức được niêm yết công khai, nhưng theo điều tra của NCS hiểu biết về các quy định của pháp luật lại không tương xứng.

Thứ năm, sự quan tâm chỉ đạo của chính quyền các cấp trong việc thực hiện nhiệm vụ đăng ký quyền sử dụng đất còn hạn chế, thiếu quyết liệt; sự phối hợp của các ngành liên quan chưa chặt chẽ; việc thanh tra, kiểm tra, giám sát, phát hiện và xử lý các tranh chấp, vi phạm pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất chưa thường xuyên, kịp thời.

Thứ sáu, nhận thức và ý thức chấp hành pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất của một bộ phận cán bộ, viên chức thực hiện nhiệm vụ đăng ký quyền sử dụng đất còn mang nặng tính quan liêu, cơ chế xin cho; bên cạnh đó nhiều địa phương còn buông lỏng quản lý, chưa chú trọng việc thực hiện nhiệm vụ đăng ký quyền sử dụng đất cũng là một trong những nguyên nhân

của những hạn chế và yếu kém của công tác đăng ký quyền sử dụng đất.

Thứ bảy, khiếu nại và giải quyết khiếu nại còn yếu. Nguyên nhân từ sự thiếu hiểu biết của người dân về quyền và nghĩa vụ của mình đối với thửa đất, và quyền hạn chế đối với bất động sản liền kề. Sự thiếu hiểu biết của người dân về giải quyết khiếu nại tố cáo. Với những tranh chấp xảy ra không khiếu kiện đúng cơ quan có thẩm quyền, dẫn đến tranh chấp kéo dài, không được giải quyết dứt điểm. Phía Nhà nước, đó là sự thiếu hiểu biết về pháp luật đất đai, cũng như thẩm quyền và quyền hạn giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân của một bộ phận cán bộ công chức địa phương, cũng như thái độ, đạo đức nghề nghiệp của những cán bộ công chức có liên quan đến khiếu nại về đăng ký quyền sử dụng đất.

Thứ tám, việc thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý các hành vi sai phạm chưa nghiêm. Hiệu lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai còn thấp. Tổ chức bộ máy, năng lực đội ngũ cán bộ về quản lý đất đai và các cơ quan liên quan còn nhiều bất cập, hạn chế; một bộ phận còn lợi dụng chức vụ, quyền hạn để trục lợi, tham nhũng.

Thứ chín, yếu tố con người có ảnh hưởng quyết định đến những hạn chế của đăng ký quyền sử dụng đất. Các chủ thể đăng ký quyền sử dụng đất không nhận thức rõ tầm quan trọng của công tác đăng ký quyền sử dụng đất, không thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất khi có các biến động.

Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất quy định, đăng ký đất đai là bắt buộc đối với mọi trường hợp. Nghị định 102/NĐ-CP còn quy định chế tài xử phạt đối với các trường hợp không đăng ký quyền sử dụng đất.

Nhưng thực tế, từ nhận thức không đủ về vai trò của đăng ký quyền sử dụng đất: đăng ký quyền sử dụng đất là biện pháp để nhà nước bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất. Người sử dụng đất thực hiện Đăng ký quyền sử dụng đất là việc tuân thủ pháp luật. Nhưng thực chất là hành động tự bảo vệ quyền lợi của mình.

Hiện nay, đăng ký biến động quyền sử dụng đất không được người sử dụng đất thực hiện, đã xảy ra những hậu quả từ vấn đề này. Như NCS đã phân tích trong nhiều phần của luận án: người sử dụng đất không đăng ký biến động khi mục đích sử dụng đất thay đổi dẫn đến nhiều những câu chuyện đằng sau việc làm này. Những hệ quả xảy ra, mà nguyên nhân là việc không thực hiện đăng ký biến động mục đích sử dụng đất, nguyên nhân sâu xa lại chính là ý thức và sự kém hiểu biết của chính chủ sử dụng đất là:

- Ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của người sử dụng đất: như các trường hợp khiếu kiện khi bị thu hồi đất ở Dương Nội. Khi tính đến phương án đền bù cho đất bị thu hồi, cơ quan nhà nước không có căn cứ vì người bị thu hồi đất không đăng ký biến động mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất dịch vụ.

- Ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của người sử dụng đất và những người liên quan trực tiếp khác: xây dựng chung cư mini. Chủ sử dụng đất khi tiến hành xây dựng chung cư mini trên mảnh đất có mục đích đất ở, đã không thực hiện đăng ký biến động mục đích sử dụng đất. Nên việc xin cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu căn hộ trong chung cư mini theo quy định của pháp luật là không thực hiện được. Hậu quả của việc không thực hiện đăng ký biến động mục đích sử dụng đất khi xây dựng chung cư mini đã ảnh hưởng đến quyền lợi của những người mua căn hộ tại đây. Không được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu căn hộ, kéo theo một loạt các quyền lợi không được thực hiện như việc nhập khẩu, học hành của con cái, v.v. Những người mua căn hộ đều là những người trẻ tuổi, có cuộc sống khó khăn, dành dụm, vay mượn để mua được căn hộ, nhưng không được công nhận về mặt pháp lý. Đây thực sự là một câu chuyện đáng buồn cho tương lai của chủ sở hữu các căn hộ mini.

Đội ngũ cán bộ quản lý đất đai ở các cấp, nhất là cấp xã, huyện còn rất yếu và thiếu; trình độ năng lực chuyên môn còn hạn chế, nhiều cán bộ được bố trí không hợp với chuyên môn, đồng thời do không được tập huấn nghiệp

vụ thường xuyên, hoặc tập huấn xa với thực tế nên cán bộ trực tiếp thực hiện công tác đăng ký quyền sử dụng đất gặp nhiều khó khăn, lúng túng trong triển khai thực hiện nhiệm vụ; cán bộ địa chính cấp xã ở nhiều địa phương không ổn định, thường xuyên thay đổi, kiêm nhiệm nhiều việc lên không có thời gian giải quyết công việc chuyên môn. Theo điều tra của nghiên cứu sinh về nguyên nhân hoạt động kém hiệu quả của văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trên 50% ý kiến cho rằng do yếu tố nhân lực.

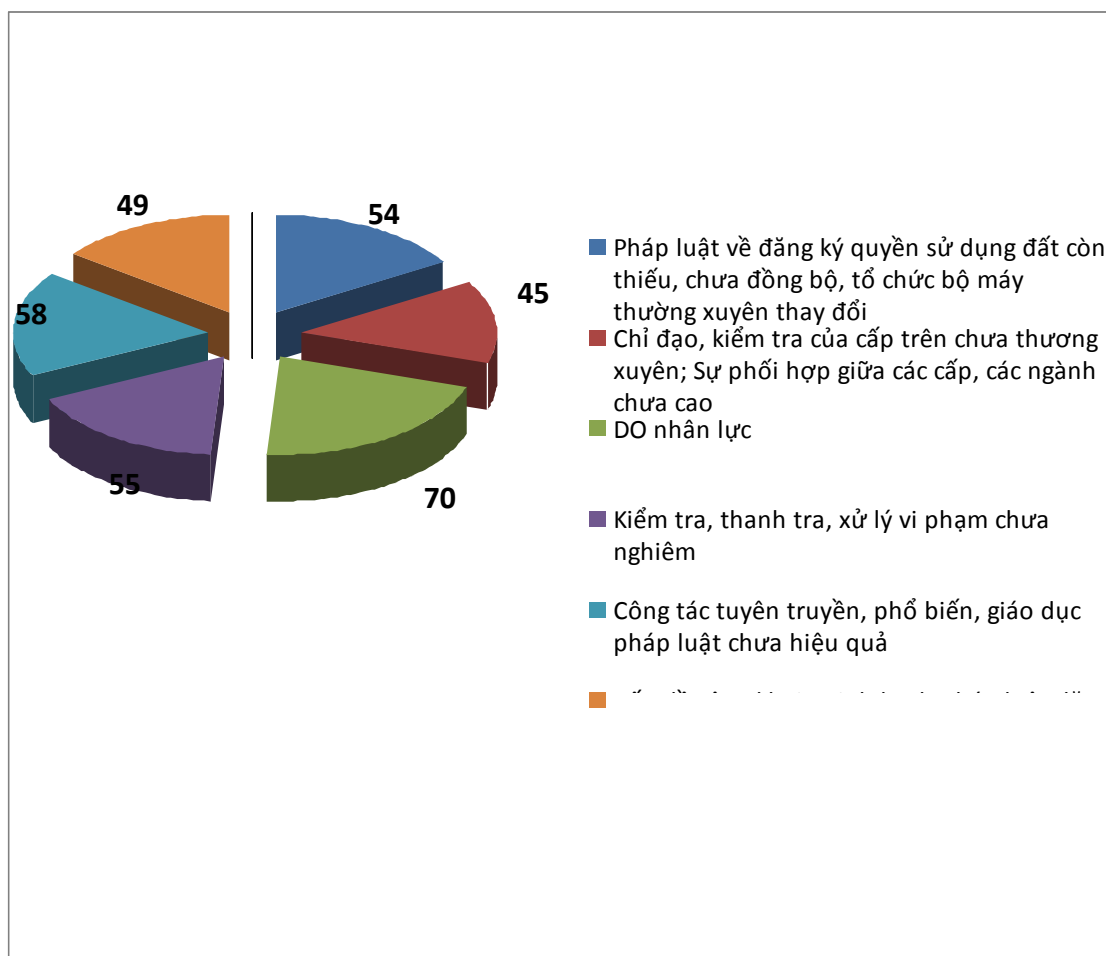
Thứ mười, cơ cấu tổ chức của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thường xuyên thay đổi. Đây là một yếu tố có tác động rất lớn đến hiệu quả của đăng ký quyền sử dụng đất. Khi cơ cấu của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thay đổi, dẫn tổ chức, nhân lực của các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thay đổi, hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất có thể bị thất lạc và không được cập nhật kịp thời do sự thay đổi về nhân sự thực hiện, ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả và tiến độ thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất.

Thứ mười một, vấn đề cập nhật các thông tin, xây dựng cơ sở dữ liệu đăng ký quyền sử dụng đất là nhiệm vụ quan trọng có tính công nghệ nhưng thực tế việc đầu tư trang thiết bị, công nghệ cho công tác lập, quản lý đăng ký, chỉnh lý biến động đất đai rất thiếu hoặc quá lạc hậu. Có đơn vị được trang bị thiết bị nhưng không có phần mềm ứng dụng, có phần mềm ứng dụng nhưng không có bộ tin học có đủ trình độ. Từ những hạn chế đó là nguyên nhân dẫn đến hoạt động đăng ký đất đai bị trì trệ, cản trở quá trình thiết lập hồ sơ địa chính ở các địa phương. Do chưa được chuyên môn hóa, thiếu thông tin, hoặc các thông tin biến động đất đai không được theo dõi, cập nhật thường xuyên hoặc có thông tin nhưng không đầy đủ, hệ thống sổ sách không được lưu giữ cẩn thận, nhiều địa phương để mất sổ mục, sổ địa chính, hồ sơ mà người đăng ký đất đai trước đây bị thất lạc, không có cơ sở để lập lại [44].

Kết quả điều tra ở biểu 3.5 dưới đây của NCS cũng cho thấy có những nguyên nhân của hạn chế bất cập trong đăng ký quyền sử dụng đất như đã nêu

trên.

Biểu 3.5. Nguyên nhân của hạn chế bất cập trong đăng ký quyền sử dụng đất
Đơn vị tính: %



KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện theo đơn vị hành chính từ cấp xã đến cấp tỉnh, là một trong những công cụ hữu hiệu để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai. Đăng ký quyền sử dụng đất hiện nay đã được

nhà nước quan tâm, đầu tư và ngày càng có vai trò quan trọng, đã đạt được những thành quả đáng kể. Tổ chức bộ máy đăng ký quyền sử dụng đất hiện đang triển khai đẩy mạnh việc thành lập các văn phòng đăng ký đất đai một cấp, trang thiết bị, cơ sở vật chất của văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất được Nhà nước quan tâm và đầu tư ngày càng hoàn thiện hơn. Trình độ, năng lực của cán bộ, công chức, viên chức thực hiện công tác đăng ký quyền sử dụng đất ngày một nâng cao. Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất cũng được hoàn thiện theo hướng đơn giản, công khai và minh bạch hơn.

Tuy nhiên, đăng ký quyền sử dụng đất đến thời điểm hiện nay vẫn còn nhiều bất cập, hạn chế, tổ chức bộ máy thường xuyên thay đổi do quy định pháp luật không phù hợp nhất là mô hình văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Thời gian, tiến độ đăng ký quyền sử dụng đất tuy đã được quy định rút gọn rất nhiều, nhưng chính những quy định rút gọn đó là áp lực đối với những cán bộ thực hiện nhiệm vụ, và thực tế thì tiến độ và thời gian của các thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất cũng chưa đạt được như quy định của pháp luật. Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật đã được thực hiện nhưng kết quả chưa sâu. Việc thực hiện công khai, minh bạch thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất đã được triển khai nhưng chất lượng không đạt hiệu quả. Sự phối hợp điều hành, chỉ đạo giải quyết công việc giữa các cấp các ngành trong công tác đăng ký quyền sử dụng đất chưa thật sự thông suốt và hiệu quả không cao.

Công tác khiếu nại và giải quyết khiếu nại chưa thực sự hiệu quả. Nhiều vụ tranh chấp về đất đai chưa được giải quyết dứt điểm, dẫn đến khiếu nại và tranh chấp đất đai. Thực trạng, những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế bất cập cho thấy nhu cầu hoàn thiện, đổi mới đăng ký quyền sử dụng đất là một đòi hỏi khách quan.

Chương 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN ĐĂNG KÝ

QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. Quan điểm hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất

Thứ nhất, đăng ký quyền sử dụng đất là bổn phận của nhà nước và vì mục tiêu phục vụ người dân.

Đăng ký quyền sử dụng đất là một trong những biện pháp hữu hiệu để nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai. Trước yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng, mối quan hệ giữa công dân và Nhà nước trong quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất là quan hệ bình đẳng. Nhà nước có bổn phận đảm bảo cho quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất phải được thực hiện một cách dân chủ, công khai, minh bạch. Nhưng người dân cũng phải có trách nhiệm thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất theo đúng quy định của pháp luật, muốn thế thì sự hiểu biết của người dân về pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất phải đầy đủ. Tăng cường công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục người dân về trách nhiệm, nghĩa vụ đối với Nhà nước, ý thức và trách nhiệm tuân thủ pháp luật nói chung và pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất nói riêng là một nhiệm vụ không thể thiếu của Nhà nước.

Thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất rườm rà, không công khai, minh bạch sẽ tạo môi trường cạnh tranh không bình đẳng cho các nhà đầu tư, mặt khác còn tạo kẽ hở cho tham nhũng, cơ hội.

Đăng ký quyền sử dụng đất là một thủ tục hành chính, khi đăng ký quyền sử dụng đất được coi là bổn phận của nhà nước thì nền hành chính đã được thực hiện theo đúng hướng là nền hành chính phục vụ. Xu hướng cải cách nền hành chính hiện nay đang chuyển từ nền hành chính cai trị sang nền hành

chính phục vụ, lấy phục vụ xã hội, phục vụ người dân là mục tiêu của nền hành chính. Mục tiêu cải cách nền hành chính của chúng ta cũng không nằm ngoài xu thế chung này. Nhưng do đặc thù riêng yêu cầu cải cách nền hành chính nước ta cũng có những đặc thù riêng.

Nhà nước đã từng bước thực hiện bốn phận của mình đối với công tác đăng ký quyền sử dụng đất, điều này thể hiện qua các công việc cụ thể: ví dụ, Ban hành Chỉ thị 1474/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 24/8/2011 về thực hiện một số nhiệm vụ, giải pháp cấp bách để chấn chỉnh việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất là một trong những cách thức để nhà nước thực hiện bốn phận đối với công tác đăng ký quyền sử dụng đất của mình.

Thứ hai, quan điểm hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất phải dựa trên các tiêu chí của đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo tính thống nhất, công khai, minh bạch, chi phí thấp và hiệu quả.

Pháp luật Đăng ký quyền sử dụng đất phải đồng bộ và thống nhất, tính hệ thống, thống nhất và đồng bộ được thực hiện trong phạm vi các thủ tục hành chính về đất đai nói riêng và phải đảm bảo tính hệ thống, thống nhất và đồng bộ trong các thủ tục hành chính nói chung, cũng như đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ trong toàn bộ hệ thống pháp luật khi có những quy định liên quan đến đăng ký quyền sử dụng đất.

Khi hoàn thiện hệ thống Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo tính công khai, minh bạch, chi phí thấp và hiệu quả là một đòi hỏi và thách thức rất lớn đối với nhà nước, không chỉ là đòi hỏi từ khâu hoàn thiện hệ thống pháp luật và còn là quan điểm hoàn thiện trong công tác thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất từ giai đoạn nộp hồ sơ đến giai đoạn giải quyết khiếu nại đối với quyết định đăng ký quyền sử dụng đất.

Thứ ba, hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay phải dựa trên quan điểm, đường lối của Đảng về quản lý và sử dụng đất đai

Đất đai là tài nguyên quốc gia, là nguồn lực trong phát triển đất nước, là mồ hôi, là công sức của lớp lớp các thế hệ cha anh, là lãnh thổ quốc gia. Trong quá trình dựng nước và giữ nước, Đảng ta luôn có những chính sách quản lý và sử dụng đất đai phù hợp với điều kiện đất nước trong từng thời kỳ. Trong giai đoạn hiện nay, chính sách của Đảng về quản lý và sử dụng đất đai được ghi nhận tại các Văn kiện Đại hội Đảng, các Nghị quyết của Ban chấp hành Trung ương, các chiến lược phát triển kinh tế, xã hội của đất nước, nhưng với tinh thần tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Quan điểm chỉ đạo thể hiện trong các Văn kiện của Đảng về chính sách đất đai. Hiến pháp 2013 và Luật Đất đai 2013 “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu” vẫn được quy định nhưng “Quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai” của Nhà nước được quy định cụ thể hơn tại Điều 13, Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu thông qua việc ban hành các quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, mục đích sử dụng đất, giá đất, giao đất, cho thuê đất.

Quan hệ đất đai thay đổi qua mỗi thời kỳ. Chính sách đất đai qua mỗi giai đoạn phát triển của lịch sử lại có những nét đặc thù riêng. Nhà nước giao đất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài; đồng thời thừa nhận đất đai là một tài sản có giá; cho phép người sử dụng đất được quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cầm cố, cho thuê, thế chấp quyền sử dụng đất. Đất đai ngày càng trở lên có giá trị, tranh chấp đất đai, khiếu kiện đất đai đòi lại đất của cha ông đã hiến tặng cho Nhà nước, góp vào hợp tác xã, hay đất bị Nhà nước

trung thu, trung mua, thu hồi đã trở thành những “điểm nóng”, làm ảnh hưởng đến đời sống của người dân, gây mất ổn định xã hội. Sở hữu toàn dân về đất đai đã góp phần vào việc giữ ổn định quan hệ đất đai, tránh gây ra những xáo trộn không cần thiết và duy trì sự ổn định chính trị, xã hội, là tiền đề quan trọng để phát triển đất nước [93].

Xuất phát từ tầm quan trọng và tính đúng đắn của nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nên hoàn thiện pháp luật đăng ký đất đai phải tuân thủ triệt để nguyên tắc chỉ đạo này. Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng đất đai được Nhà nước quản lý thông qua việc giao đất, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đăng ký đất đai. Nhà nước giao cho các hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài, bên cạnh đó người sử dụng đất còn được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế quyền sử dụng đất. Đăng ký đất đai, quán triệt nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng Nhà nước giao đất cho hộ gia đình cá nhân sử dụng ổn định lâu dài đảm bảo mỗi mảnh đất có chủ, tránh tình trạng vô chủ và còn làm hạn chế bớt tình trạng lãng phí khi sử dụng đất. Thực hiện chế định sở hữu toàn dân về đất đai phải trên nguyên tắc tạo điều kiện thực hiện các quyền của người sử dụng đất. Vì vậy, hoàn chỉnh pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất trong thời gian tới phải tiếp tục thực hiện theo hướng hoàn chỉnh các điều kiện pháp lý để thực hiện quyền của người sử dụng đất, không chỉ với các loại đất ở, đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp mà còn đối với đất chuyên dùng, đất đô thị... để người sử dụng đất yên tâm khai thác, đầu tư trên mảnh đất của mình.

Thực hiện quan điểm chỉ đạo đất đai thuộc sở hữu toàn dân trong việc hoàn thiện pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất phải có sự giám sát về quyền sở hữu tối cao của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu đất đai về mặt pháp lý và mặt kinh tế. Hoàn thiện pháp luật đăng ký đất đai phải khắc phục được tình trạng Nhà nước không bị thất thu các loại thuế, các nguồn thu từ

đất. Từ đó, Nhà nước sẽ có chính sách điều tiết những khoản thu từ đất cho toàn thể nhân dân, góp phần đảm bảo công bằng xã hội.

Thứ tư, hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay phải bám sát các chính sách pháp luật đất đai của Đảng cộng sản Việt Nam trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới.

Có thể thấy, từ các Văn kiện của Đảng, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI năm 1986, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII năm 1991, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII năm 1996, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX năm 2001, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X năm 2006. Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đã triển khai được gần 10, mang lại những kết quả tích cực góp phần khai thác và phát huy có hiệu quả nguồn lực đất đai. Hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai từng bước được tăng cường; chính sách, pháp luật về đất đai ngày càng được hoàn thiện; các quyền của người sử dụng đất được mở rộng và được Nhà nước bảo đảm; thị trường bất động sản, trong đó có quyền sử dụng đất đã được hình thành và phát triển nhanh. Tuy nhiên, công tác quản lý nhà nước về đất đai còn nhiều hạn chế; lợi ích của Nhà nước và người dân có đất bị thu hồi chưa được đảm bảo; nguồn lực về đất đai chưa được phát huy đầy đủ. Trước những yêu cầu cấp bách của vấn đề đất đai, “Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại” là văn kiện quan trọng hoạch định những chính sách đất đai trong thời kỳ mới. Từ những định hướng tại Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XI một loạt các văn bản pháp luật đất đai được ban hành. Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản

hướng dẫn thi hành đã tạo cơ sở, nền tảng, tạo hành lang pháp lý cho các hoạt động trong lĩnh vực đất đai.

Thứ năm, hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay phải căn cứ vào tình hình thực tế đăng ký quyền sử dụng đất. Đăng ký quyền sử dụng đất được pháp luật quy định lần đầu tại Luật Đất đai năm 1987, thực tế thì công tác công ký đất đai bắt đầu triển khai trên phạm vi cả nước từ năm 1990. Sau hơn hai mươi năm triển khai công tác đăng ký đất đai, Luật Đất đai đã được thay đổi, bổ sung bốn lần (Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013), các văn bản hướng dẫn thực hiện công tác đăng ký đất đai cũng được ban hành phù hợp với quy định của pháp luật. Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất từng bước được hoàn thiện phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội. Trong mỗi giai đoạn lịch sử, công tác đăng ký đất đai có vai trò quan trọng, đáp ứng nhu cầu quản lý nhà nước về đất đai, cung cấp các thông tin về thửa đất. Những thông tin đăng ký quyền sử dụng đất sẽ là căn cứ để Nhà nước thực hiện việc quản lý đất đai, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, bảo vệ quyền và lợi ích của người sử dụng đất.

Thực trạng công tác đăng ký đất đai nói riêng, chính sách pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã đạt được nhiều kết quả tích cực. Hiệu quả quản lý Nhà nước về đất đai từng bước được tăng cường; chính sách pháp luật về đất đai ngày càng được hoàn thiện; các quyền của người sử dụng đất được mở rộng và được Nhà nước bảo đảm; thị trường bất động sản đã được hình thành và phát triển nhanh. Tuy nhiên, công tác quản lý đất đai còn nhiều hạn chế, nhất là trong quy hoạch sử dụng đất, định giá đất, bồi thường giải phóng mặt bằng, các thủ tục hành chính. Lợi ích của Nhà nước và người dân có đất bị thu hồi chưa được bảo đảm tương xứng; nguồn lực về đất đai chưa được phát huy đầy đủ; việc sử dụng đất nhiều nơi còn lãng phí, hiệu quả thấp; tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực

này còn lớn; thị trường bất động sản phát triển không ổn định, thiếu lành mạnh, giao dịch “ngầm” còn khá phổ biến; tình hình khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai còn diễn biến phức tạp.

4.2. Các định hướng hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất

Thứ nhất, cải cách thủ tục hành chính đăng ký quyền sử dụng đất phải hướng tới mục tiêu phục vụ người dân và doanh nghiệp, tạo điều kiện để người dân và doanh nghiệp thực hiện quyền và nghĩa vụ một cách có hiệu quả. Các quy định của thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất phải phản ánh tinh thần dân chủ, dân chủ nhưng phải đảm bảo yêu cầu của quản lý nhà nước. Dân chủ là chủ quyền thuộc về nhân dân đã trở thành một nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước từ khi nước Việt Nam dân chủ cộng hòa và ra đời, năm 1945, qua năm bản hiến pháp nguyên tắc « quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân » vẫn được khẳng định. Điều 2 - Hiến pháp năm 2013 quy định « 1. Nhà nước Cộng hòa xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. 2. Nhà nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức »

Xây dựng thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất trên tinh thần đơn giản, hợp lý loại bỏ những thủ tục không cần thiết gây phiền hà cho người dân và doanh nghiệp. Để cho người dân tự giác thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình mà không phải có quy phạm mệnh lệnh bắt buộc, Nhà nước chỉ thực hiện quyền kiểm tra, giám sát đối với việc thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất.

Mỗi cán bộ công chức, viên chức phải thấy trách nhiệm công vụ của mình là phục vụ nhân dân, đây là bản chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Mọi hoạt động của cán bộ, công chức, viên chức được thực hiện theo phương châm này sẽ mang lại

hiệu quả cho công việc, tránh việc lạm dụng chức vụ quyền hạn gây phiền hà sách nhiễu với nhân dân, hay hành vi lợi dụng chức vụ quyền hạn để trục lợi cá nhân.

Thứ hai, hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay phải được tiến hành đồng bộ trong tiến trình cải cách hành chính, cải cách thể chế, bộ máy nhà nước, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức, viên chức hành chính.

Cải cách hành chính phải được thực hiện trên cơ sở hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Cải cách hành chính cũng phải thực hiện trên cơ sở, xây dựng nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại có hiệu lực, hiệu quả trên cơ sở đổi mới về cả thể chế, tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ công chức hành chính.

Đăng ký quyền sử dụng đất được coi là một thủ tục hành chính. Thủ tục hành chính là yếu tố thuộc thể chế, một trong các bộ phận cấu thành của nền hành chính đó là thể chế, bộ máy nhà nước, cán bộ công chức hành chính nhà nước và tài chính công. Thủ tục hành chính vừa là một bộ phận cấu thành của thể chế hành chính nhưng lại có vai trò vô cùng quan trọng, thủ tục hành chính là yếu tố của kiến trúc thượng tầng. Nếu thủ tục hành chính phù hợp, phát triển đúng định hướng sẽ là nhân tố thúc đẩy nền hành chính phát triển, Ngược lại, nếu thủ tục hành chính rườm rà, phức tạp sẽ là nhân tố cản trở sự phát triển của nền hành chính. Trong cải cách nền hành chính, thì cải cách thủ tục hành chính đã được xác định là khâu « đột phá » của cải cách nền hành chính. Với tầm quan trọng như thế của thủ tục hành chính thì khi tiến hành cải cách thủ tục hành chính đòi hỏi phải được tiến hành một cách cơ bản, đồng bộ. Đăng ký quyền sử dụng đất là một thủ tục hành chính nằm trong hệ các thủ tục hành chính về đất đai. Khi tiến hành cải cách thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất phải được tiến hành đồng bộ trong việc cải cách các thủ tục hành

chính về đất đai khác. Đồng nghĩa với việc cải cách thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất, sẽ tiến hành cải cách thủ tục thu hồi đất, thủ tục giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; thủ tục cấp đổi, cấp lại, đính chính, thu hồi Giấy chứng nhận, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; Thủ tục cấp đổi, cấp lại, đính chính, thu hồi Giấy chứng nhận, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng; Thủ tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất; Thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai tại cơ quan hành chính; Thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai. Thực hiện cải cách thủ tục hành chính một cách đồng bộ sẽ từng bước nâng cao chất lượng của thủ tục đăng ký đất đai nói riêng và thủ tục hành chính về đất đai nói chung.

Thứ ba, đảm bảo chặt chẽ về mặt pháp lý. Đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo đăng ký đúng đối tượng, đúng diện tích, trong hạn mức được giao, đúng mục đích, đúng thời hạn sử dụng, đúng quyền lợi và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật. Thực hiện đầy đủ theo trình tự, thủ tục, đúng thẩm quyền. Thiết lập hồ sơ địa chính theo đúng quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay phải được thực hiện đúng các đảm bảo về mặt pháp lý. Đảm bảo về mặt pháp lý gồm có đảm bảo về nội dung đăng ký quyền sử dụng đất, đảm bảo về trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất.

Nội dung đăng ký quyền sử dụng đất phải được thực hiện đúng luật định gồm có: đăng ký quyền sử dụng đất đúng đối tượng đăng ký. Đối tượng đăng ký quyền sử dụng đất đã được quy định cụ thể trong Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đối tượng đăng ký quyền sử dụng đất là mảnh đất được pháp luật quy định là đối tượng đăng ký quyền sử dụng đất. Đối

tượng thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất là chủ thể sử dụng đất, cơ quan, tổ chức, đơn vị vũ trang nhân dân (đối với trường hợp đất thuộc sở hữu của cơ quan tổ chức, đất làm nơi đóng quân, căn cứ quân sự, công trình phòng thủ quốc gia, đất làm trụ sở). Đăng ký quyền sử dụng đất phải đúng diện tích, diện tích thửa đất đăng ký phải có kích thước, hình dạng, vị trí tọa độ theo đúng quy định của pháp luật. Đăng ký quyền sử dụng đất phải đảm bảo các yêu cầu về mục đích sử dụng đất; đảm bảo yêu cầu về hạn mức giao đất theo đúng quy định; đảm bảo yêu cầu về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể đăng ký theo đúng các quy định của pháp luật.

Thứ tư, đảm bảo các tiêu chuẩn kỹ thuật. Đăng ký quyền sử dụng đất phải đảm bảo các thông số kỹ thuật theo quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường: diện tích, hình thể, kích thước của từng thửa đất... độ chính xác của các loại thông tin này phụ thuộc vào điều kiện đo đạc, năng lực, trình độ, chuyên môn, kinh phí, phương pháp và phương tiện đo vẽ, tính toán diện tích.

Các đảm bảo về mặt kỹ thuật của đăng ký quyền sử dụng đất gồm có các thông tin về diện tích, hình thể, kích thước, hình dạng, vị trí tọa độ

Thứ năm, đảm bảo thực hiện triệt để, kịp thời. Mọi đối tượng đang sử dụng đất hay có nhu cầu biến động đất dưới mọi hình thức đều phải làm thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, không để sót bất kì trường hợp sử dụng đất nào mà không đăng ký với Nhà nước. Đảm bảo nhà nước quản lý chặt chẽ quỹ đất trên toàn bộ phạm vi lãnh thổ. Trong mọi trường hợp việc đăng ký quyền sử dụng đất phải được thực hiện ngay sau khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất hay cho phép biến động đất đai. Như vậy, sẽ đảm bảo hồ sơ địa chính luôn phản ánh đúng hiện trạng sử dụng đất. Các quyền của người sử dụng đất sẽ luôn được bảo vệ và người sử dụng đất sẽ phải thực hiện nghĩa vụ theo quy định của pháp luật.

Thứ sáu, đảm bảo tạo sự công bằng, dễ tiếp cận, tạo chi phí thấp an

toàn và ổn định cho người dân. Chúng ta đang hướng tới cải cách một nền hành chính từ nền hành chính cai trị sang nền hành chính phục vụ, lấy mục tiêu phục vụ người dân và doanh nghiệp lên hàng đầu đây là những yêu cầu đặt ra để mục tiêu phục vụ của nền hành chính trở thành hiện thực. Những thông tin thu được từ hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất, sẽ có ảnh hưởng lớn đến người sử dụng đất, nhất là những thông tin có liên quan đến quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Khi quy hoạch thay đổi, dẫn tới mục đích sử dụng đất cũng thay đổi, những ai nắm bắt được những thông tin này sẽ có cơ hội thu được nguồn lợi lớn từ hoạt động kinh doanh đón đầu quy hoạch. Do đó, việc được tiếp cận thông tin về đăng ký đất đai một cách chính xác và kịp thời đối với những người có nhu cầu là đảm bảo quyền được tiếp cận thông tin của người dân, đó cũng chính là mục tiêu của việc đảm bảo quyền con người.

Đăng ký quyền sử dụng đất hướng tới xác lập quyền và nghĩa vụ của các bên liên quan, mục đích của đăng ký đất đai là bảo vệ quyền sở hữu, sử dụng và lợi ích liên quan đến đất đai nhất là những giao dịch về đất đai. Đăng ký quyền sử dụng đất, sẽ giúp Nhà nước có cơ sở bảo vệ người sử dụng đất, khi có tranh chấp xảy ra. Đối với Nhà nước, đăng ký quyền sử dụng đất là căn cứ để Nhà nước thu thuế, là tiền đề cho việc lập kế hoạch quy hoạch sử dụng đất, là căn cứ giúp Nhà nước bình ổn thị trường bất động sản. Đối với xã hội, thông qua đăng ký quyền sử dụng đất, giúp bình ổn xã hội, hạn chế tranh chấp đất đai, góp phần làm minh bạch thị trường bất động sản, giảm bớt đói nghèo góp phần bảo vệ môi trường phát triển bền vững.

Để đăng ký quyền sử dụng đất mang lại những lợi ích cho người sử dụng đất, cho Nhà nước, cho xã hội thì đòi hỏi phải xây dựng một hệ thống thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất đáp ứng được các yêu cầu về sự chặt chẽ về mặt pháp lý, đảm bảo về yêu cầu kỹ thuật, kịp thời, công bằng và dễ tiếp cận, an toàn và ổn định vì mục tiêu của nền hành chính là phục vụ người dân

và doanh nghiệp và mang lại lợi ích cho người dân.

4.3. Các giải pháp hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất

4.3.1. Hoàn thiện pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất. Thời gian vừa qua với sự ra đời của Luật Đất đai năm 2013, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2013 đã chấm dứt tình trạng chông chéo mâu thuẫn, với những quy định này trình tự thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất trở lên rõ ràng, thống nhất tuy nhiên vẫn còn một số bất cập cần phải hoàn thiện.

- Việc không đặt lại vấn đề điều chỉnh lại đất nông nghiệp đã giao cho hộ gia đình cá nhân theo Luật Đất đai năm 1993, khi quy định tại Luật Đất đai 2003 (điều 67) giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng với thời hạn 20 năm; khi hết thời hạn, người sử dụng đất được Nhà nước tiếp tục giao đất nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng, chấp hành đúng pháp luật về đất đai trong quá trình sử dụng và việc sử dụng đất đó phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt, kế thừa quy định của Luật Đất đai năm 1993 (điều 20). Không điều chỉnh lại đất nông nghiệp đã giao khi hết thời hạn sẽ không gây xáo trộn ở khu vực nông thôn, không tạo nên những thay đổi lớn về chính sách. Nhưng đất đã giao trong thời hạn 20 năm, hiện tại đã xảy ra những thay đổi về chủ thể được giao, có trường hợp đã chết, từ năm 1993 nhiều trường hợp sinh nhưng chưa có đất (số lượng này rất lớn). Đối với những trường hợp chủ hộ gia đình đã mất, việc đăng ký biến động đất đai có được thực hiện không ? Hay việc tách hộ khi con cái lấy vợ, lấy chồng, đây cũng là một trường hợp phải đăng ký biến động đất đai.

Thứ hai, công khai trình tự thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất

Công khai trình tự thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất là điều kiện cơ bản để đảm bảo tính dân chủ. Công khai trình tự, thủ tục, nội dung đăng ký quyền sử dụng đất phải được thực hiện từ việc xây dựng, ban hành và thực

hiện pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất. Khi công khai trình tự, thủ tục, nội dung xây dựng pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất sẽ tạo điều kiện cho công dân, cán bộ, công chức, viên chức và những người quan tâm tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật, hạn chế việc xây dựng những thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất không có tính khả thi. Mặt khác, sẽ đảm bảo tính hiệu quả của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất sau khi được ban hành. Sau khi được ban hành luật đăng ký quyền sử dụng đất sẽ được công bố trên công báo, và công bố tại các phương tiện thông tin để dễ dàng truy cập đối với người dân.

Vấn đề công khai thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất là một yêu cầu của việc chuyển sang nền hành chính phục vụ. Thủ tục hành chính được niêm yết công khai về trình tự, thời gian thực hiện và các giai đoạn thực hiện, thẩm quyền của các cơ quan. Những quy định này là một kênh tuyên truyền phổ biến pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất đến người dân. Để từ đó họ sẽ có kiến thức về pháp luật khi là chủ thể tham gia đăng ký quyền sử dụng đất, sẽ góp phần hạn chế sự lạm quyền của bộ phận cán bộ công chức.

Công khai minh bạch pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất là yêu cầu về tính đúng đắn, tính tường minh hay tính rõ ràng, đơn giản của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất. Tính minh bạch của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất thể hiện, từ khi xây dựng pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất phải dựa trên nhu cầu thực tế của đời sống. Các quy phạm pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất phải mang tính hệ thống, nhất quán, chặt chẽ, tránh trùng lặp và mâu thuẫn. Các chủ thể đăng ký quyền sử dụng đất và các đối tượng có liên quan sẽ được tiếp cận pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất một cách nhanh chóng và kịp thời.

Thứ ba, pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất phải đảm bảo công bằng xã hội.

Công bằng xã hội là mục tiêu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ

nghĩa, công bằng là điều kiện phát triển của mỗi quốc gia, đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo sự công bằng sẽ tạo điều kiện cho các đối tượng liên quan thực thi pháp luật. Mặt khác, đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo sự công bằng sẽ hạn chế những tranh chấp liên quan đến lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất nói riêng và tranh chấp đất đai nói chung.

Thứ tư, pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất phải thống nhất và đồng bộ

Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất phải mang tính hệ thống lô gích chặt chẽ, không tự mâu thuẫn chồng chéo nhau. Tính thống nhất và đồng bộ phải được đặt trong hệ thống pháp luật đất đai với toàn bộ hệ thống pháp luật, cũng như pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất với hệ thống pháp luật đất đai nói riêng và toàn hệ thống pháp luật nói chung. Tính thống nhất và đồng bộ còn thể hiện ở những quy định pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất không được mâu thuẫn với Luật Đất đai, Luật Dân sự, Hiến pháp, và các đạo luật khác như Luật Xây dựng, Luật Thuế...

Thứ năm, pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất phải đảm bảo chi phí thấp nhất.

Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất phải đảm bảo tiêu chí đơn giản, không rườm rà, dễ hiểu, dễ tiếp cận với mọi chủ thể có liên quan, đảm bảo chi phí thấp nhất.

Thứ sáu, pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất phải đảm bảo tính hiệu quả của pháp luật, tính hiệu quả của pháp luật thể hiện bằng số lượng và mức chi phí để đạt được mục đích đề ra của pháp luật. Chi phí ở đây bao gồm cả chi phí về thời gian, về công sức và chi phí về tài chính.

Thứ bảy, luật hóa quyền tiếp cận thông tin đăng ký quyền sử dụng đất

Quyền tiếp cận thông tin là một biện pháp đảm bảo pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất trở lên công khai, minh bạch. Pháp luật quy định rõ nội dung quyền tiếp cận thông tin: nội dung những thông tin về đăng ký quyền sử

dụng đất được tiếp cận; các chủ thể nào được quyền tiếp cận thông tin; cách thức tiếp cận thông tin; thời gian được nhận thông tin kể từ khi có yêu cầu; lệ phí phải trả khi được cung cấp thông tin...

Thực hiện được đầy đủ quyền tiếp cận thông tin sẽ khuyến khích người dân, tổ chức tra cứu thông tin về đăng ký quyền sử dụng đất một cách chính thống, là một biện pháp làm minh bạch thị trường bất động sản. Đây cũng là một trong những công cụ giúp hạn chế rủi ro cho các nhà đầu tư khi có những thông tin chính thống về thửa đất mà mình muốn đầu tư, và cũng là công cụ để hạn chế tranh chấp về đất đai.

Thứ tám, xây dựng chế tài đủ mạnh để xử phạt vi phạm trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất

Hiện nay Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 đã quy định chế tài xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất, trong đó chế tài xử phạt là cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 500.000đ đến 5.000.000đ. Với quy định chế tài xử phạt này không đủ mạnh để trở thành biện pháp răn đe đối với hành vi vi phạm quy định đăng ký quyền sử dụng đất. Nên có quy định chế tài hình sự hoặc chế tài xử phạt vi phạm hành chính gấp nhiều lần mức quy định trên đối với hành vi vi phạm quy định đăng ký quyền sử dụng đất, như thế mới là biện pháp đủ mạnh để hạn chế vi phạm trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất.

Thứ chín, ban hành thông tư hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của Văn phòng đăng ký đất đai trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường.

Văn phòng đăng ký đất đai một cấp là đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường, có chức năng thực hiện đăng ký đất đai, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; xây dựng, quản lý, cập nhật, chỉnh lý thống nhất hồ sơ địa chính và cơ sở dữ liệu đất đai; thống kê, kiểm kê đất đai và cung cấp thông tin về đất đai cho tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp

luật.

Văn phòng đăng ký đất đai có nhiệm vụ thực hiện việc đăng ký đất đai, thực hiện các thủ tục cấp lần đầu, cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; xây dựng, cập nhật, chỉnh lý, đồng bộ hóa, khai thác dữ liệu đất đai và quản lý hệ thống thông tin đất đai theo quy định của pháp luật.

Văn phòng đăng ký đất đai có lãnh đạo Văn phòng đăng ký đất đai thuộc quyền quản lý của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Cơ cấu tổ chức của Văn phòng đăng ký đất đai có Phòng Tổ chức- Hành chính, Phòng Kế hoạch – Tài chính, Phòng Đăng ký và Cấp giấy chứng nhận, Phòng Thông tin- Lưu trữ, Trung tâm Kỹ thuật và Đo đạc bản đồ, Các chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai.

Văn phòng đăng ký đất đai hoạt động theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập.

Thông tư quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức, cơ chế hoạt động, cơ chế phối hợp của Văn phòng đăng ký đất đai.

4.3.2. Nhóm giải pháp nâng cao nhận thức về đăng ký quyền sử dụng đất

Đất đai là nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước, là tài sản có giá trị đặc biệt đối với mỗi cá nhân, tổ chức, đăng ký quyền sử dụng đất là việc ghi nhận tình trạng pháp lý của thửa đất vào hồ sơ địa chính. Đăng ký quyền sử dụng đất đã trở thành công cụ quan trọng để nhà nước bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất, và cũng là một kênh quan trọng giúp nhà nước thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý đất đai. Vì thế tăng cường nhận thức về vai trò của đăng ký quyền sử dụng đất đối với cán bộ, công chức, viên chức thực hiện nhiệm vụ đăng ký quyền sử dụng đất, cũng như tăng cường nhận thức của người dân về vai trò, quy định của đăng ký quyền sử dụng đất là một trong những giải pháp hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất trong giai đoạn hiện nay.

Thứ nhất, thay đổi nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức về quan điểm đăng ký quyền đất hiện nay. Theo quan điểm cũ: đăng ký quyền sử dụng đất nhằm xác lập mối quan hệ pháp lý giữa nhà nước và người sử dụng đất, có mục đích là cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và ghi vào sổ địa chính. Mặt khác, với quan điểm cũ về nền hành chính phục vụ, mối quan hệ giữa nhà nước và người sử dụng đất trong quan hệ đăng ký quyền sử dụng đất là quan hệ mệnh lệnh và phục tùng, quan hệ bất bình đẳng. Nhà nước đưa ra các quyết định hành chính và người sử dụng đất chỉ có nghĩa vụ tuân thủ và thực hiện các quyết định của cơ quan công quyền. Những hiện nay, quan điểm của nền hành chính đã thay đổi, nền hành chính đã chuyển sang nền hành chính phục vụ, lấy mục tiêu phục vụ người dân và doanh nghiệp, đăng ký quyền sử dụng đất cũng được coi là bổn phận của nhà nước vì mục tiêu phục vụ người dân.

Thứ hai, để tăng cường nhận thức về giá trị, vai trò của công tác đăng ký quyền sử dụng đất, trước hết là tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật.

Công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật cần phải tiến hành đa dạng, thường xuyên, liên tục. Phương thức tuyên truyền, phổ biến pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất có thể gồm: Một là, tổ chức hội nghị tập huấn để tuyên truyền, phổ biến pháp luật; mở rộng đối tượng và địa bàn triển khai hội nghị tuyên truyền xuống đơn vị xã phường, thị trấn, các cơ quan, đơn vị trong phạm vi cả nước. Hai là, đưa tin, bài về đăng ký quyền sử dụng đất trên các phương tiện thông tin đại chúng. Ba là, giới thiệu pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất trên các phương tiện thông tin đại chúng và trên các website.

Mặt khác, tăng cường nhận thức về trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức, công chức, viên chức đối với công tác đăng ký quyền sử dụng đất. Nhận thức đúng về vị trí, vai trò của công tác đăng ký quyền sử dụng đất sẽ đề ra chủ trương chính sách, pháp luật phù hợp, từ đó việc tổ chức thực

hiện pháp luật sẽ thuận lợi và hiệu quả hơn. Công chức, viên chức và nhân viên nhà nước nhận thức về quyền hạn và trách nhiệm của mình và từng cơ quan đối với công tác đăng ký quyền sử dụng đất sẽ giúp họ thực hiện tốt chức trách nhiệm vụ của mình, hạn chế lạm quyền và lợi dụng quyền lực để trục lợi cá nhân.

4.3.3. Nhóm giải pháp tăng cường tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất

Thứ nhất, thay đổi tư duy tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất của cán bộ, công chức, viên chức: đăng ký quyền sử dụng đất là bổn phận của nhà nước vì mục tiêu phục vụ người dân. Đây là giải pháp căn bản, là nền tảng cho toàn bộ quá trình triển khai tổ chức, thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất. Với quan điểm này, cán bộ công chức, viên chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất sẽ xác định đúng vị trí, chức năng và nhiệm vụ của mình khi thực thi nhiệm vụ. Họ được tuyển dụng vào cơ quan với một vị trí việc làm, được hưởng lương và có nghĩa vụ thay mặt nhà nước làm tròn bổn phận của nhà nước với với người dân. Khi thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, nhiệm vụ của họ là được nhà nước ủy quyền thay mặt nhà nước thực hiện bổn phận của nhà nước. Với tư duy này, mọi hành vi lợi dụng chức vụ quyền hạn để trục lợi cá nhân sẽ từng bước được đẩy lùi, tiêu cực sẽ được hạn chế dần.

Thứ hai, hoàn thiện bộ máy đăng ký quyền sử dụng đất.

Hoàn thiện việc thành lập Văn phòng đăng ký đất đai một cấp trên cả nước, hoạt động theo hướng là cơ quan dịch vụ công, thực hiện theo các thủ tục hành chính về đất đai- coi người dân là khách hàng, những cơ quan này sẽ hoạt động theo phương châm phục vụ khách hàng, coi khách hàng là thượng đế.

Thứ ba, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất.

Yếu tố con người luôn là nhân tố mang tính quyết định tới sự thành

công hay thất bại của bất cứ một hoạt động nào, cũng như chính sách nào của nhà nước. Pháp luật có tiến bộ đến đâu khi người thực hiện trình độ yếu, không công tâm, đạo đức kém thực hiện vì mục đích tư lợi thì hoạt động đó cũng sẽ không có trở lên có tác dụng ngược lại. Hiện nay việc sách nhiễu, cửa quyền, tư lợi, gây phiền hà cho dân trong các thủ tục hành chính về đất đai nhất là thủ tục đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn là vấn đề nan giải. Để khắc phục được tình trạng trên cần có các biện pháp sau :

- Nâng cao tinh thần trách nhiệm trong công tác và tư cách đạo đức của từng cán bộ địa chính tại địa phương.

- Bồi dưỡng nâng cao nghiệp vụ chuyên môn cho các cán bộ địa chính trên cả nước, nhất là cán bộ địa chính cấp xã, phường.

- Có quy chế rõ ràng và tiêu chuẩn hóa về nghiệp vụ cán bộ địa chính.

- Hiện nay, sau nhiều lần cải cách tiền lương nhưng lương vẫn đi sau giá. Đời sống của đại bộ phận cán bộ công chức, viên chức nói chung và công chức, viên chức ngành địa chính nói riêng còn quá nghèo, không thể đảm bảo cuộc sống của họ cũng như gia đình, nhiều cán bộ công chức, viên chức có tài, có tâm huyết sau khi nhà nước gửi đi học các khoá đào tạo trong và ngoài nước đã bỏ ra ngoài làm việc. Đây chính là hiện tượng chảy máu chất xám. Nhà nước cần có chế độ tài chính phù hợp với cán bộ làm công tác địa chính, nhất là cán bộ địa chính xã cũng như cán bộ chuyên trách khác đảm bảo cuộc sống cho cán bộ trong ngành địa chính để họ có thể yên tâm công tác và cống hiến hết mình cho ngành địa chính, nên có quy định về chế độ dưỡng niệm cho ngành địa chính như ngành thanh tra, kiểm toán, tòa án... đây là một vấn đề rất thiết thực mà chúng ta phải làm.

- Xử lý nghiêm những trường hợp vi phạm pháp luật về thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cố tình sách nhiễu gây phiền hà cho dân. Không bao che đùn đẩy trách nhiệm khi phát hiện sai phạm trên thực tế.

- Cán bộ địa chính không được kiêm nhiệm các công việc khác, cần có đủ cán bộ địa chính để thực hiện vai trò quản lý đất đai của cấp mình, nhất là trong hoạt động đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

- Tăng cường sự giám sát, kiểm tra, thanh tra của Nhà nước đối với quá trình thực hiện thủ tục hành chính về đất đai. Cũng như thực hiện việc tự phản ánh, lấy ý kiến thường xuyên đối với người dân về tác phong nề lối, thủ tục hành chính về đất đai của cơ quan nhà nước và cán bộ công chức; giám sát bằng vai trò của các tổ chức đoàn thể, tổ chức chính trị xã hội; giám sát, kiểm tra bằng các phương tiện thông tin đại chúng đài báo,... Nếu phát hiện có sai phạm phải xử lý kịp thời, triệt để.

Khi thực hiện các biện pháp cải cách trên một cách triệt để thì cán bộ địa chính mới lấy lại được niềm tin của nhân dân.

Thứ tư, tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị, máy móc thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất. Hiện nay cơ sở vật chất, trụ sở làm việc, trang thiết bị, máy móc, phương tiện kỹ thuật phục vụ công tác đo đạc, lập hồ sơ địa chính, phục vụ hoạt động đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn còn lạc hậu. Nhiều tỉnh trong cả nước tiến hành sát nhập Phòng địa chính với Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn làm cho hoạt động quản lý biến động đất đai của cấp huyện trở lên khó khăn phức tạp. Hiện nay hầu hết các huyện tại các tỉnh trụ sở làm việc, các thiết bị chuyên môn phục vụ công tác lập hồ sơ địa chính, đăng ký quyền sử dụng đất không đảm bảo gây ảnh hưởng đến tiến độ, cũng như thời hạn của pháp luật về thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất, chính vì những nguyên nhân khách quan này mà nhiều khi làm cho người dân hiểu sai cán bộ khi những thủ tục đăng ký bị chậm trễ. Một vấn đề cần đặt ra ở đây là cần phải tăng cường trang thiết bị máy móc, phương tiện kỹ thuật theo hướng đồng bộ hóa hiện đại hóa, cũng như sửa chữa lại các trụ sở làm việc của các đơn vị hành chính cấp xã phường.

Thứ năm, hiện đại hoá hệ thống đăng ký đất đai: Vấn đề tin học hóa hệ

thống thông tin đất đai, hồ sơ địa chính là một vấn đề rất quan trọng. Hiện nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường đang cố gắng chuyển những hồ sơ địa chính đang được lưu giữ quản lý dưới dạng tài liệu giấy sang dạng số để quản lý trên máy. Đây là nhiệm vụ nặng nề đòi hỏi sự hỗ trợ của các cấp các ngành liên quan.

Vấn đề cung cấp thông tin đất đai, quyền được tra cứu thông tin của người dân là một trong những vấn đề được đặt ra nó được coi như một quyền trong quyền con người : quyền được tiếp cận thông tin về đất đai. Muốn cho quyền này được thực hiện tốt thì vấn đề chuyển hồ sơ địa chính sang dạng số lưu giữ trên máy là một đảm bảo. Hiện nay, do chưa có sự kết nối đồng bộ giữa các cơ quan quản lý tại các địa phương trên cả nước lên việc khai thác thông tin qua mạng Internet còn là một vấn đề xa vời. Nhiều địa phương, bộ ngành có website nhưng trong đó không có thông tin được đưa lên. Người có nhu cầu cung cấp thông tin phải đến tận nơi cung cấp thông tin, tốn nhiều thời gian, tiền bạc nhưng nhiều khi cũng không thu được thông tin cần tìm kiếm.

Một vấn đề đặt ra là phải xây dựng đồng bộ và hiện đại hệ thống thông tin đất đai trên cơ sở tin học hóa, lưu giữ thông tin dưới dạng số. Đăng ký về đất đai cũng có thể thực hiện trên máy tính qua mạng, nhận kết quả cũng qua mạng và tra cứu thông tin đất đai cũng được tiến hành qua mạng. Nếu vấn đề này được thực hiện thì thủ tục đăng ký đất đai sẽ được thực hiện một nhanh chóng và thuận tiện, thông tin đất đai sẽ trở lên minh bạch, góp phần làm minh bạch thị trường bất động sản.

Thứ sáu, xây dựng một hệ thống đăng ký đất đai hiện đại, được thực hiện bởi một hệ thống cơ quan là Văn phòng đăng ký đất đai.

Hoàn thành việc thành lập Văn phòng đăng ký đất đai một cấp trên toàn quốc. Các Văn phòng đăng ký đất đai được phân cấp thực hiện thủ tục đăng ký đất đai, xây dựng, quản lý, cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính và xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai. Văn phòng đăng ký đất đai sẽ được xây dựng thành hệ

thống cơ quan duy nhất có chức năng đăng ký đất đai hiện đại được số hóa, chuẩn hóa cơ sở dữ liệu đất đai tại các địa phương. Thực hiện đúng phân cấp quản lý, sắp xếp lại hồ sơ địa chính theo mô hình mới, thuận tiện cho việc tra cứu, cập nhật chỉnh lý thường xuyên. Xây dựng quy trình đăng ký đất đai hiện đại được thực hiện tại Văn phòng đăng ký đất đai.

Xây dựng Mô hình Văn phòng đăng ký đất đai một cấp là một bước chuyển biến quan trọng trong công tác quản lý đất đai. Việc hoàn thiện việc xây dựng mô hình Văn phòng đăng ký đất đai một cấp trên toàn quốc đòi hỏi sự nỗ lực của tất cả các cấp các ngành, nhất là sự chỉ đạo quyết liệt, chuẩn bị công phu của ngành tài nguyên môi trường. Bên cạnh đó, việc hoàn thiện hàng lang pháp lý, hoàn thiện cơ chế hoạt động của Văn phòng Đăng ký đất đai một cấp, hoàn thiện cơ chế hoạt động tài chính là một công việc không chỉ của ngành tài nguyên môi trường mà còn là công việc của nhiều bộ ngành liên quan.

Thứ bảy, đẩy nhanh công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất :

Tiếp tục rà soát để bãi bỏ các văn bản quy định của địa phương không còn phù hợp với pháp luật hiện hành, tổ chức kiểm tra, giải quyết dứt điểm những tồn tại, vướng mắc liên quan đến việc cấp GCN, nhất là tại các dự án xây dựng nhà ở để bán và các loại đất chuyên dùng, đất ở.

Một giải pháp khác là tiến hành rà soát, sửa đổi các quy định về lệ phí trước bạ theo hướng linh hoạt và phù hợp với các điều kiện từng vùng, từng loại đối tượng, thực hiện cân đối, bố trí kinh phí hỗ trợ để thực hiện các dự án đo đạc, lập bản đồ địa chính, cấp GCN và lập hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu đất đai.

Thứ tám, tiếp tục đẩy mạnh công tác xây dựng hồ sơ địa chính và xây dựng thông tin đất đai:

Toàn bộ những thông tin về đăng ký đất đai sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền duyệt sẽ được lưu giữ tại hồ sơ địa chính, hệ thống bản

đồ địa chính chính xác là cơ sở để nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, là cơ sở để giải quyết tranh chấp khi có tranh chấp xảy ra, là phương tiện giúp Nhà nước thực hiện tốt công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Cùng với thời gian hồ sơ địa chính trở lên lạc hậu không phản ánh đúng hiện trạng quản lý đất đai cần phải sửa đổi, bổ sung hoàn thiện hồ sơ địa chính trong thời gian tới. Các địa phương chưa triển khai kịp thời việc thành lập dự án lập bản đồ nền địa chính cần chuẩn bị lực lượng, cơ sở vật chất để triển khai kịp thời theo tiến độ hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Thông tư 09/2007/TT-TNMT. Tuy nhiên, không cần chờ lập xong bản đồ khai thác triệt để các loại tài liệu sẵn có như : bản đồ 229, bản đồ quy hoạch phân lô... để điều chỉnh lại hiện trạng sử dụng, đảm bảo đủ chính xác làm căn cứ để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Việc xây dựng hệ thống thông tin đất đai đòi hỏi phải có sự hợp tác của nhiều ngành, nhiều cơ quan khác nhau có liên quan đến thông tin đất đai như : hệ thống đăng ký đất đai, hệ thống đăng ký tài sản, và ý thức, nhận thức của người dân... Những thông tin này giúp cơ quan quản lý nhà nước quản lý được những biến động về quyền sử dụng đất trong quá trình sử dụng.

Thứ chín, tăng cường hiệu quả giải quyết khiếu nại:

Khiếu nại và giải quyết khiếu nại, xem xét các quyết định đã ban hành là giai đoạn cuối cùng của pháp luật về thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất. Thực tế khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay là khâu rất yếu. Hiện nay vấn đề đăng ký quyền sử dụng đất có nhiều vấn đề gây bức xúc trong nhân dân, có những trường hợp khiếu kiện, khiếu nại diễn ra nhiều năm không được giải quyết dứt điểm. Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại thì phải giải quyết tất cả các khâu khác, từ năng lực, phẩm chất của cán bộ làm công tác giải quyết khiếu nại và nhận thức, hiểu biết của người dân cũng như cán bộ các cấp đối với các quy định về đất đai nói riêng và pháp luật khiếu nại tố cáo nói chung.

Thứ mười, tăng cường sự phối hợp công tác giữa các bộ, ngành và các cơ quan liên quan trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất

Công tác đăng ký quyền sử dụng đất liên quan đến nhiều cơ quan, bộ, ngành (Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ Tài chính; Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Bộ Xây dựng; Bộ Tư pháp; Văn phòng công chứng), nên sự phối hợp một cách hiệu quả trong lĩnh vực này giữ một vai trò quan trọng. Việc phối hợp và chia sẻ thông tin, phối hợp giữa các cơ quan trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất sẽ là một đảm bảo phục vụ tốt cho hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất.

Triển khai mô hình liên thông giữa cơ quan công chứng, văn phòng đăng ký đất đai và cơ quan thuế là một trong những giải pháp hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất. Đây chính là giải pháp giúp cho quá trình thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất diễn ra nhanh chóng, chính xác. Đồng thời, cũng là một trong những giải pháp ngăn chặn được tình trạng chồng chéo, không thống nhất trong quá trình tiếp nhận, giải quyết hồ sơ yêu cầu đăng ký quyền sử dụng đất.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

1. Hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất phải dựa trên những quan điểm cơ bản: Hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất phải xuất phát từ quan điểm đăng ký quyền sử dụng đất là bổn phận của nhà nước và vì mục tiêu phục vụ người dân; Hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất phải dựa trên các tiêu chí của đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo tính thống nhất, công khai, minh bạch, chi phí thấp và hiệu quả; Quan điểm, đường lối của Đảng về quản lý và sử dụng đất đai; Bám sát các chính sách pháp luật đất đai của Đảng cộng sản Việt Nam trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới; Căn cứ vào tình hình thực tế đăng ký đất đai.

2. Các định hướng hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay: phải hướng tới mục tiêu phục vụ người dân và doanh nghiệp; phải được tiến hành đồng bộ trong tiến trình cải cách hành chính nhà nước; đảm bảo chặt chẽ về mặt pháp lý; đảm bảo các tiêu chuẩn kỹ thuật; đảm bảo sự triệt để, kịp thời; đảm bảo tạo sự công bằng, dễ tiếp cận, tạo chi phí thấp an toàn và ổn định cho người dân.

3. Các giải pháp hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất:

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất; Công khai trình tự thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất; Hoàn thiện pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất trên cơ sở các tiêu chí thống nhất, đồng bộ, công khai, minh bạch, chi phí thấp, hiệu quả; Xây dựng chế tài xử phạt vi phạm đăng ký quyền sử dụng đất đủ mạnh để hạn chế vi phạm trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất.

Thứ hai, nâng cao nhận thức về đăng ký quyền sử dụng đất: nâng cao nhận thức về trách nhiệm và quyền hạn của cán bộ, công chức, viên chức đăng ký quyền sử dụng đất trên tinh thần đăng ký quyền sử dụng đất là bổn

phận của nhà nước và vì mục tiêu phục vụ người dân; nâng cao nhận thức của người dân về vai trò của đăng ký quyền sử dụng đất.

Thứ ba, tăng cường tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất: nâng cao nhận thức của hoàn thiện bộ máy đăng ký quyền sử dụng đất; đẩy nhanh công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; tiếp tục đẩy mạnh công tác xây dựng hồ sơ địa chính và xây dựng thông tin đất đai; tăng cường hiệu quả giải quyết khiếu nại; tăng cường trang thiết bị máy móc, phương tiện kỹ thuật theo hướng đồng bộ hóa hiện đại hóa, cũng như sửa chữa lại các trụ sở làm việc của các đơn vị hành chính cấp xã phường; hiện đại hoá hệ thống đăng ký đất đai; công khai trình tự thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất; xây dựng một hệ thống đăng ký đất đai hiện đại, được thực hiện bởi một hệ thống cơ quan là Văn phòng đăng ký đất đai; Ban hành thông tư hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của Văn phòng đăng ký đất đai trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường.

KẾT LUẬN

Theo những công trình nghiên cứu cho thấy, ý thức của người sử dụng đất, cũng như hiểu biết về thủ tục về đăng ký quyền sử dụng đất chưa đầy đủ “Việc chấp hành quy định về đăng ký, cấp Giấy chứng nhận ở nhiều địa phương chưa nghiêm như yêu cầu nộp thêm nhiều giấy tờ trái quy định; khi tiếp nhận hồ sơ không kiểm tra, hướng dẫn đầy đủ làm cho người dân phải đi lại nhiều lần; còn thực hiện thêm một số thủ tục gây trùng lặp pháp lý; thời gian thực hiện thủ tục còn kéo dài quá quy định mà không được thông báo lý do.” (*Tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*, Bộ Tài Nguyên Môi trường, 2012)

Đăng ký quyền sử dụng đất cung cấp thông tin về mảnh đất đã đăng ký cho chủ sử dụng đất, đó là những thông tin chính thống sẽ giúp cho các nhà đầu tư có được những thông tin chính xác về mảnh đất mà họ muốn đầu tư. Ngoài ra, những thông tin đó cũng vô cùng quan trọng, giúp cho các nhà quản lý trong việc hoạch định chính sách, thực hiện quy hoạch, giao đất và đặc biệt là thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai.

Nghiên cứu đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay với mong muốn sẽ giải quyết một phần những vấn đề mà các công trình đề tài chưa nghiên cứu về mặt lý luận cũng như thực tiễn về Đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay.

Đất đai là tài sản quốc gia có vai trò quan trọng đối với đời sống xã hội, nhà kinh tế học ở thế kỷ 17 William Petty (1623-1687) có một luận điểm nổi tiếng “lao động là cha, đất là mẹ của cải vật chất”. Trong Luật đất đai 1993 cũng có ghi “Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh và quốc phòng”, “Trải qua nhiều thế hệ, nhân dân ta đã tốn bao nhiêu

công sức, xương máu mới tạo lập, bảo vệ được đất đai như ngày nay”

Đất đai hiện nay không những có vai trò vô cùng to lớn trong đời sống xã hội mà là một tài sản lớn của mỗi người mỗi gia đình và mỗi quốc gia. Từ thời xa xưa các cuộc xâm lăng của các nước lớn với các nước nhỏ đều từ mục đích mở rộng biên cương bờ cõi. Ngày nay, vai trò của đất đai đối với mỗi quốc gia và mỗi gia đình và mỗi người ngày càng trở lên vô cùng quan trọng. Quĩ đất thì có giới hạn, một vấn đề đặt ra là phải bảo tồn và giữ gìn nguồn tài nguyên thiên nhiên có giới hạn đó, đăng ký quyền sử dụng đất là một trong những công cụ hữu hiệu để Nhà nước thực hiện vai trò quản lý Nhà nước của mình.

Đăng ký quyền sử dụng đất là việc xác lập mối quan hệ pháp lý Nhà nước và người sử dụng đất, đăng ký quyền sử dụng đất cũng là một biện pháp hữu hiệu để Nhà nước bảo hộ quyền sử dụng đất của người sử dụng đất. Đồng thời cũng tạo cho các chủ sử dụng đất khác tôn trọng, xác định được quyền và nghĩa vụ của mình đối với mảnh đất đã đăng ký. Đất đai là nguồn tài nguyên quan trọng, muốn bảo tồn và khai thác nguồn tài nguyên đó một cách có hiệu quả đòi hỏi công tác quản lý nhà nước đóng một vai trò quyết định. Thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất góp phần quan trọng thúc đẩy hoạt động quản lý nhà nước về đất đai. Qua nghiên cứu của luận án có thể rút ra những kết luận sau đây:

1. Hệ thống pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất được thiết lập từ rất sớm, qua các giai đoạn lịch sử và chế độ xã hội khác nhau hoạt động đăng ký đất đai có sự phát triển và kế thừa các nhà nước cũ. Cuộc cách mạng xã hội hóa đất đai đã từng bước xác lập quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai thể hiện tại Hiến pháp 1980. Trên cơ sở đất đai thuộc sở hữu toàn dân, pháp luật về thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất được củng cố và hoàn thiện.

2. Từ khi nước ta chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất cũng có những thay đổi phù

hợp. Đất đai trở thành một hàng hóa đặc biệt. Đăng ký quyền sử dụng đất là việc ghi nhận tình trạng pháp lý của thửa đất, có vai trò quan trọng trong việc thực hiện quyền công dân, thực hiện dân chủ, hoàn thiện bộ máy nhà nước. Xây dựng hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất thống nhất, đồng bộ, minh bạch, chi phí thấp, hiệu quả, đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của cá nhân và tổ chức đã trở thành một yêu cầu bức thiết.

3. Thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất đã đạt được những thành quả nhất định, công tác xây dựng và ban hành văn bản pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất ngày càng được coi trọng và hoàn thiện. Các quy định của pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất đã được thực hiện và góp phần đáng kể tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích của người sử dụng đất.

Bên cạnh đó, đăng ký quyền sử dụng đất cũng bộc lộ nhiều hạn chế. Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất thường xuyên thay đổi, chưa thực sự được coi trọng, không thống nhất, thiếu đồng bộ, công khai, minh bạch, hiệu quả thấp nên chưa phát huy hết vai trò và giá trị trên thực tế. Tổ chức bộ máy thường xuyên thay đổi. Năng lực cán bộ chưa đáp ứng được yêu cầu của nhiệm vụ và chưa tâm huyết với nghề. Khiếu nại và giải quyết khiếu nại, tranh chấp đất đai chưa triệt để và kịp thời.

3. Với quan điểm đăng ký quyền đăng ký quyền sử dụng đất là bổn phận của nhà nước vì mục tiêu phục vụ người dân, hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất đã trở thành một đòi hỏi khách quan. Hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất phải được tiến hành đồng bộ với các nhóm giải pháp: hoàn thiện nhận thức về đăng ký quyền sử dụng đất; hoàn thiện pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất; hoàn thiện tăng cường tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất.

Tóm lại, để thúc đẩy phát triển kinh tế đất nước trước bối cảnh chủ động hội nhập quốc tế có nhiều sức ép và thách thức như hiện nay, đòi hỏi

bên cạnh việc phải nghiên cứu, ban hành các cơ chế chính sách đầy đủ, đồng bộ về các lĩnh vực quản lý của Nhà nước, trong đó có lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai, thì phải tiếp tục cải cách thủ tục hành chính, thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai nói chung và thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất nói riêng theo hướng đồng bộ, công khai, minh bạch, phù hợp để đáp ứng yêu cầu của quản lý nhà nước và xã hội.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tiếng Việt

1. Đinh Việt Anh, *Nghiên cứu, đánh giá hiện trạng và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2008
2. Trương Ngọc Bích, *So sánh điểm tương đồng và khác biệt về quản lý và sử dụng đất đai giữa Trung Quốc và Việt Nam theo pháp luật Việt Nam hiện hành*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2006
3. Lê văn Bình, *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất nông nghiệp*, Luận văn thạc sỹ luật học, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, 2002
4. Phan Thế Bình, *Nghiên cứu bất động sản nhà nước ở thành thị Trung Quốc*, Đại học nông nghiệp Hoa Trung, 2005
5. Bộ luật dân sự năm 2005
6. Bộ Tài Nguyên và Môi trường, *Tổng hợp kết quả đăng ký đất đai* (Nguồn lưu trữ)
7. Bộ Tài Nguyên và Môi trường, *Báo cáo số 193/BC-BTNMT ngày 06/9/2012 về tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai năm 2003*
8. Bộ Tài Nguyên và Môi trường, *Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26 tháng 10 năm 2012 về việc thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai*

9. Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Báo cáo Tình hình quản lý nhà nước về đất đai của cả nước năm 2014*
10. Bộ Tài Nguyên và Môi trường, *Báo cáo tình hình và kết quả thực hiện công tác quản lý Nhà nước về đất đai*, Hà Nội, 2012
11. Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Báo cáo tổng kết thực hiện Đề án thí điểm kiện toàn Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất thành một cấp trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường*, Số 55/BC-BTNMT ngày 31/8/2014
12. Bộ Tài Nguyên và Môi trường, *Tình hình thành lập, nhân lực, thiết bị, kỹ thuật Phòng đăng ký đất đai trong cả nước* (ngày 01/10/2010)
13. Bộ Tài Nguyên và Môi trường, *Tình hình thành lập, nhân lực, thiết bị, kỹ thuật Phòng đăng ký đất đai trong cả nước* (ngày 01/10/2013)
14. Nguyễn Đình Bồng, *Quản lý đất đai ở Việt Nam (1945-2010)*, Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội, 2012
15. Nguyễn Thị Cam, *Chế định quyền sử dụng đất trong pháp luật Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 1997
16. *Đại Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa- Thông tin, Hà Nội, 1998.
17. *Đại Việt sử ký toàn thư*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1968
18. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết số 17-NQ/TW, ngày 01 tháng 8 năm 2007 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X, Về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước*, 2007
19. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết số 48-NQ/TW, ngày 24 tháng 5 năm 2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2005, định hướng đến năm*

2020, 2005

20. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1986
21. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1991
22. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996
23. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001
24. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2006
25. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011
26. Nguyễn Minh Đoan, *Vai trò của Pháp luật trong đời sống xã hội*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2009
27. Nguyễn Thị Dung, *Quản lý Nhà nước về đất đai thực trạng và giải pháp*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 1998
28. Chung Thái Dương, *Điều tra đăng ký đất đai tập thể nông thôn*, Đại học nông nghiệp Nam Kinh, 2002
29. Phạm Thị Kim Hiền, *Đăng ký bất động sản – Thực tiễn và phương hướng hoàn thiện*, Luận văn thạc sĩ của, Cao học Việt Pháp khóa, 2001
30. *Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1946*
31. *Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1959*
32. *Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1980*
33. *Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1992*
34. *Hiến pháp Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1992,*

sửa đổi, bổ sung năm 2001

35. *Hiến pháp Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*
36. Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam, Công văn số 35/BC-HHNH ngày 14 tháng 02 năm 2015 về việc Báo cáo vướng mắc thi hành Luật Đất đai năm 2013 (Nguồn lưu trữ tại Bộ Tài Nguyên và Môi trường)
37. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, *Chính trị học – đề cương bài giảng*, Hà Nội, 1993
38. Học viện Hành Chính quốc gia, *Giáo trình quản lý hành chính nhà nước tập II- ngạch chuyên viên*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 1997
39. Trần Quang Huy, *Các vấn đề pháp luật đất đai mà doanh nghiệp nước ngoài khi đầu tư vào Việt Nam cần quan tâm*, Tạp chí Luật học số 11/2009
40. Trần Quang Huy, *Pháp luật về hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất*, Luận án tiến sỹ Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội, 2008.
41. Lâm Quang Huyền, *Vấn đề ruộng đất ở Việt Nam*, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2007
42. Phạm Công Lạc, *Quan niệm về Bất động sản và động sản trong Luật Dân sự một số nước*, Tạp chí Luật học số 39/2000
43. Cao Văn Liên, *Pháp luật các triều đại*, Nxb. Thanh Niên, Hà Nội, 1998
44. Luật cải cách ruộng đất năm 1953
45. Luật Đất đai năm 1987
46. Luật Đất đai năm 1993
47. Luật Đất đai năm 2003
48. Luật Đất đai năm 2013

49. Luật Đầu tư số 59/2005/QH11 ngày 29/11/2005
50. Luật Xây dựng số 16/2003/QH11 ngày 26/11/2003
51. M. Aikyo và T. Inako, *Nghiên cứu hệ thống pháp luật Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1993
52. Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 về hướng dẫn thi hành luật đất đai 2003
53. Nghị định 20/2008/NĐ-CP ngày 14/2/2008 của Chính phủ về việc tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp về thủ tục hành chính
54. Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai số 45/2013/QH13
55. Nghị quyết 38-CP ngày 4/5/1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức
56. Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 Hội nghị Trung ương 6 khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại
57. Nghị quyết số 27/NQ-BCSTNMT năm 2009 về kinh tế hóa ngành tài nguyên và môi trường của Ban cán sự Đảng bộ Tài nguyên và Môi trường
58. Nghị quyết số 27/NQ-CP năm 2009 về tăng cường quản lý nhà nước về công tác tài nguyên và môi trường của Ban cán sự Đảng bộ Tài nguyên và Môi trường
59. Lý Ngô, *Xây dựng kiện toàn hệ thống các trình tự đăng kí bất động sản*, Nxb. Đại học Bắc kinh, 2005.
60. Nguyễn Quang Ngọc, *Các vấn đề pháp lý về cấp giấy chứng*

nhận quyền sử dụng đất – Nghiên cứu cụ thể trên địa bàn thành phố Hà Nội, Khóa luận tốt nghiệp, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2004

61. Nguyễn Thị Hồng Nhung, *Pháp luật về chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong kinh doanh bất động sản ở Việt Nam*, Luận án tiến sỹ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2012
62. Nguyễn Hồng Phong, *Xã thôn Việt Nam*, Nxb. Văn Sử Địa Hà Nội, Hà Nội, 1959
63. Vũ Huy Phúc, *Tìm hiểu chế độ ruộng đất Việt Nam nửa đầu thế kỷ XIX*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1979
64. Vũ Văn Phúc, *Quản lý, sử dụng hiệu quả đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới ở các tỉnh Tây Nguyên*, Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội, 2014
65. Trần Thanh Phương, *Thủ tục hành chính trong hoạt động của Ủy ban nhân dân huyện*, Luận án tiến sỹ Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội, 2004
66. Siêu Phương, *Nghiên cứu chế độ đăng ký đất đai ở nước ta (Trung Quốc)*, Đại học nông nghiệp Nam Kinh, 2004
67. Đặng Anh Quân, *Hệ thống đăng ký đất đai – Nghiên cứu so sánh pháp luật đất đai Việt Nam và Thụy Điển*, Luận án tiến sỹ luật học, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, Tp. Hồ Chí Minh, 2011
68. Vương Húc Quân, *Nghiên cứu tiêu chuẩn cán bộ địa chính đăng ký bất động sản*, Đại học Chính trị và Pháp luật Trung Quốc, 2009
69. *Quốc Triều hình luật*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995
70. Nguyễn Cảnh Quý, *Hoàn thiện cơ chế điều chỉnh pháp luật đất đai ở Việt Nam*, Luận án tiến sỹ Luật học, Học Viện chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2001

71. Quyết định 30/2007/QĐ-TTg ngày 10/1/2007 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Đề án đơn giản hoá thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010
72. Quyết định số 201/QĐ/ĐKTK ngày 14/7/1989 ban hành quy định về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
73. Trương Hữu Quýnh, *Chế độ ruộng đất ở Việt Nam Thế kỷ XI-XVIII* (tập I Thế kỷ XI-XV), Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1982
74. Trương Hữu Quýnh, *Chế độ ruộng đất ở Việt Nam Thế kỷ XI-XVIII* (tập II Thế kỷ XVI-XVIII), Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1982
75. Đặng Trường Sơn, *Một số vấn đề về đăng kí bất động sản trong luật dân sự - thực trạng và phương hướng hoàn thiện*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2008
76. Lê Hồng Sơn, *Các thủ tục hành chính trong lĩnh vực thực hiện quyền con người ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, Luận án tiến sỹ Luật học, Hà Nội, 2004
77. Phạm Hồng Thái, *Thủ tục hành chính trong đảm bảo các quyền tự do dân chủ của công dân ở nước ta hiện nay*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Một số vấn đề về dân chủ và nhà nước ở nước ta hiện nay”, Hà Nội, 1998
78. Thông tư 17/2009/TT-TNMT quy định về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
79. Thông tư 346/1998/TT-TCĐC ngày 16/3/1998 của Tổng Cục Địa Chính hướng dẫn thủ tục đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
80. Thông tư số 1990/2001/ TT-TCĐC ngày 21/9/1999 hướng dẫn cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo chỉ thị 18/1999/CT-TTg ngày 1/7/1999 của Thủ tướng Chính phủ

81. Vũ Thư - *Mấy vấn đề lý luận và thực tiễn về cải cách thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức*, Tạp chí nhà nước và pháp luật số 5/1995.
82. Vũ Thư - *Một số ý kiến về cải cách thủ tục hành chính hiện nay*, Tạp chí nhà nước và pháp luật số 7/1997
83. Vũ Thư, Lê Hồng Sơn, *Cải cách thủ tục hành chính thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân hiện nay ở nước ta*, Nxb Lao động, Hà Nội, 2000
84. Tổng cục đất đai, *Báo cáo chuyên đề nghiên cứu: Quyền của người nước ngoài đối với đất đai ở một số nước trên thế giới*
85. Tổng cục đất đai, *Kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về “Quyền về đất đai giành cho nhà đầu tư nước ngoài và công dân nước ngoài”*
86. Nguyễn Đình Trung, *Hoàn thiện các quy định của pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong bối cảnh phải xử lý vướng mắc hiện nay về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*, Khóa luận tốt nghiệp, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2008
87. Trung tâm Từ điển học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng và Trung tâm Từ điển học, Hà Nội và Đà Nẵng
88. Trường Đại học Kinh tế quốc dân, *Giáo trình Đăng ký và Thống kê đất đai*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà nội, 2000
89. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Dân sự*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2013
90. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật đất đai*, Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2005
91. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Hành chính*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, 2008
92. Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường, *Giáo trình Đăng ký*

và Thống kê đất đai, 2010

93. Nguyễn Quang Tuyền, *Những nội dung mới đặt ra đối với chế độ sở hữu đất đai trong quá trình thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*, Tham luận Hội thảo Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Viện Nghiên cứu Lập pháp, 2011
94. Đào Trí Úc, *Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005
95. Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước, Công văn số 2550/UBND-KTN ngày 08 tháng 8 năm 2014 về việc báo cáo vướng mắc thi hành Luật Đất đai năm 2013 (Nguồn lưu trữ tại Bộ Tài Nguyên và Môi trường)
96. Ủy ban thường vụ Quốc hội, *Báo cáo Quốc hội về Giám sát “việc chấp hành pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”*, 2007
97. Viện Nghiên cứu Hán Nôm, *Một số văn bản điển chế và Pháp luật Việt Nam*- Tập I, Nxb. Khoa học Xã hội, 2006
98. Viện Nghiên cứu Hán Nôm, *Một số văn bản điển chế và Pháp luật Việt Nam*- Tập II, Nxb. Khoa học Xã hội, 2006
99. Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng và Trung Tâm Từ điển học, Hà Nội và Đà Nẵng, 2003
100. Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội, 2010
101. Võ Khánh Vinh, *Luật học so sánh*, Giáo trình sau đại học, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2013
102. Võ Khánh Vinh, *Quyền con người tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học* – Tập I, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2010
103. Võ Khánh Vinh, *Quyền con người tiếp cận đa ngành và liên*

- ngành luật học* – Tập II, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2010
104. Võ Khánh Vinh, *Quyền con người tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học* – Tập III, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, Hà Nội, 2010
105. Võ Khánh Vinh, *Xã hội học pháp luật*, Giáo trình sau đại học, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2013
106. Nguyễn Như Ý, *Từ điển tiếng Việt*, Trung tâm Từ điển học, Nxb. Đà Nẵng, Hà Nội, 1992
107. Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước, *Công văn số 2550/UBND-KTN ngày 08/8/2014 về việc Báo cáo vướng mắc thi hành Luật Đất đai năm 2013 (Nguồn lưu trữ tại Bộ Tài Nguyên và Môi trường)*
108. <http://www.dantri.vn>
109. <http://www.monre.gov.vn/wps/portal/tintuc> (Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Báo cáo Công tác thanh tra*)

II. Tiếng nước ngoài

110. E.Luro, *Le pays d'Annam, Paris*, 1878, tr 244
111. <http://www.fig.net/cadastre2014/translation/c2014-english.pdf>
112. <http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement.oncadastre.html>
113. <http://www.unece.org/hlm/document/Publications/guidelines.realproperty.e.pfd>
114. *Registraion of immovable properties in France – Experience for Vietnam*
115. Review of experience of foreign countries in creation of ground registration systems, Cheremshinsky Kiev
116. Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, “Guideline on

Real Property Units and Identifiers”, New York và Geneva, 2004,
ECE/HBP/135

PHỤ LỤC
PHIẾU ĐIỀU TRA THỰC TRẠNG
CÔNG TÁC ĐĂNG KÝ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

Anh (chị) có thể chọn những phương án trả lời đã có ở ô tương ứng hoặc ghi rõ ý kiến của mình.

I.Về Tổ chức và nhân sự thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất

1. Anh (chị) vui lòng cho biết những chức nghiệp nào dưới đây mà anh(chị) đang đảm nhiệm:

-Cán bộ quản lý: _____ ; ☐ Cán bộ nghiên cứu: ☐

-Chuyên viên các Phòng/Ban/Vụ/Viện: ☐

-Cán bộ làm công tác đăng ký quyền sử dụng đất ☐

-Khác (xin ghi rõ):.....

2. Theo anh (chị) những tổ chức nào dưới đây có chức năng đăng ký quyền sử dụng đất (có thể chọn nhiều phương án):

-Văn phòng đăng ký đất đai : ☐

- Bộ phận một cửa: ☐

- Cơ quan tài nguyên môi trường:..... ☐

- Ủy ban nhân dân xã:..... ☐

Khác:.....

3. Theo anh (chị) nộp hồ sơ đăng ký quyền sử dụng đất tại đâu (có thể chọn nhiều phương án):

-Văn phòng đăng ký đất đai : ☐

-Bộ phận một cửa: ☐

- Cơ quan tài nguyên môi trường:..... ☐

- Ủy ban nhân dân xã:.....

Khác:.....

II. Văn bản về đăng ký quyền sử dụng đất:

1. Anh(chị) có biết văn bản pháp luật nào quy định về việc đăng ký quyền sử dụng đất?

Có: ☐ ; Không: ☐

Nếu có, đó là những văn bản nào?

2. Theo anh (Chị) văn bản pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất có công khai không?

Có: ☐ ; Không: ☐

Nếu có thể, đó là những văn bản nào?.....

2. Theo anh (Chị) văn bản pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất có minh bạch không?

Có: ☐ ; Không: ☐

Nếu có thể, đó là những văn bản nào?.....

2. Theo anh (Chị) văn bản pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất có thống nhất không?

Có: ☐ ; Không: ☐

Nếu có thể, đó là những văn bản nào?.....

III. Theo anh (chị) những nguyên nhân nào sau đây ảnh hưởng đến kết quả đăng ký quyền sử dụng đất hiện nay? (có thể chọn nhiều phương án):

1- Quy định pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất chưa công khai, minh bạch, thống nhất. ☐

2- Sự phối hợp giữa các tổ chức và cá nhân có liên quan trong việc thực hiện công tác đăng ký quyền sử dụng đất chưa cao..... ☐

3- Việc tuyên truyền, phổ biến những quy định của pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất chưa thường xuyên và còn nhiều hạn chế. ☐

4- Nhận thức của người làm công tác đăng ký quyền sử dụng đất và cá nhân có liên quan đến công tác đăng ký quyền sử dụng đất chưa đầy đủ ☐

5- Chưa thực hiện xử lý vi phạm trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất

6- Các nguyên nhân khác:..... ☐

IV. Theo anh (chị) những giải pháp nào dưới đây cần cho việc thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất trong thời gian tới?

- 1- Hoàn thiện văn bản pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất..... ☐
- 2- Xây dựng và cụ thể hóa các quy định pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất để thực hiện thống nhất trong toàn hệ thống bộ máy các cơ quan, tổ chức.
..... ☐
- 3-Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra và đánh giá tổng kết công tác đăng ký quyền sử dụng đất hàng năm..... ☐
- 4- Nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức đối công tác đăng ký quyền sử dụng đất..... ☐
- Đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất
..... ☐
- 5-Tiếp tục đào tạo bồi dưỡng đội ngũ cán bộ trực tiếp làm công tác đăng ký quyền sử dụng đất..... ☐
- 6-Thực hiện xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực đăng ký quyền sử dụng đất ☐
- 7- Các giải pháp khác:

Xin trân trọng cảm ơn các Anh (Chị) đã dành thời gian và có ý kiến đối với Phiếu điều tra của NCS.

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của nghiên cứu đề tài	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài	4
2.1. Mục đích nghiên cứu của đề tài	4
2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài.....	4
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài.....	4
3.1 Đối tượng nghiên cứu của đề tài	4
3.2. Phạm vi nghiên cứu của đề tài	4
4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu	5
4.1. Phương pháp luận nghiên cứu của đề tài.....	5
4.2. Hướng tiếp cận nghiên cứu đề tài.....	5
4.3. Các phương pháp nghiên cứu đề tài	6
5. Đóng góp mới về khoa học của luận án	7
6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án	8
7. Cơ cấu của luận án.....	8
Chương 1 TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CỦA ĐỀ TÀI	10
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước	10
1.1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu quản lý nhà nước về đất đai..	10
1.1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu về thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất	11
1.1.3. Tổng quan tình hình nghiên cứu về lịch sử đăng ký quyền sử dụng đất	13
1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu ngoài nước	14
1.3. Đánh giá khái quát những vấn đề đã được nghiên cứu.....	20
1.3.1. Về cách tiếp cận.....	20
1.3.2. Về lý luận	21
1.3.3. Về thực tiễn.....	22

<i>1.3.4. Về đổi mới</i>	22
1.4. Những vấn đề đặt ra cần được tiếp tục nghiên cứu	23
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	24
Chương 2 NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐĂNG KÝ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT	27
2.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò đăng ký quyền sử dụng đất	27
<i>2.1.1. Khái niệm đăng ký quyền sử dụng đất</i>	27
<i>2.1.2. Đặc điểm của đăng ký quyền sử dụng đất</i>	35
<i>2.1.3. Vai trò của đăng ký quyền sử dụng đất</i>	39
2.2. Yêu cầu đặt ra đối với đăng ký quyền sử dụng đất	46
<i>2.2.1. Đăng ký quyền sử dụng đất phải đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ</i>	46
<i>2.2.2. Đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo sự minh bạch</i>	47
<i>2.2.3. Đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo tính hiệu quả</i>	49
<i>2.2.4. Bảo đảm quyền được tiếp cận thông tin</i>	51
<i>2.2.5. Đăng ký quyền sử dụng đất là bổn phận của nhà nước vì mục tiêu phục vụ người dân</i>	52
<i>2.2.6. Đăng ký quyền sử dụng đất đảm bảo tính chính xác</i>	52
2.3. Nội dung đăng ký quyền sử dụng đất	53
<i>2.3.1. Hình thức đăng ký quyền sử dụng đất</i>	53
<i>2.3.2. Phân loại đăng ký quyền sử dụng đất</i>	54
<i>2.3.3. Mục đích đăng ký quyền sử dụng đất</i>	54
<i>2.3.4. Chủ thể đăng ký quyền sử dụng đất</i>	55
<i>2.3.5. Đối tượng đăng ký quyền sử dụng đất</i>	56
2.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến đăng ký quyền sử dụng đất	62
<i>2.4.1. Yếu tố kinh tế</i>	62
<i>2.4.2. Yếu tố Chính trị</i>	63
<i>2.4.3. Yếu tố Văn hóa</i>	66

2.4.4. <i>Yếu tố quyền con người</i>	68
2.4.5. <i>Yếu tố vùng miền</i>	68
2.4.6. <i>Yếu tố kỹ thuật</i>	70
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	70
CHƯƠNG 3 THỰC TRẠNG ĐĂNG KÝ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY	73
3.1. Thực trạng pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay	73
3.1.1. <i>Pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất hiện nay</i>	73
3.1.2. <i>Đánh giá về pháp luật đăng ký quyền sử dụng đất hiện nay</i>	92
3.2. Thực trạng tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất	98
3.2.1. <i>Tổ chức bộ máy của cơ quan đăng ký quyền sử dụng đất</i>	98
3.2.2. <i>Thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất</i>	103
<i>Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất</i>	111
<i>Hồ sơ địa chính</i>	113
3.3. Nguyên nhân của những ưu điểm và hạn chế thực trạng đăng ký quyền sử dụng đất	118
3.3.1. <i>Ưu điểm và những nguyên nhân của ưu điểm</i>	118
3.3.2. <i>Hạn chế, bất cập và nguyên nhân</i>	120
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	128
Chương 4 QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN ĐĂNG KÝ	130
QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY	130
4.1. Quan điểm hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất	130
4.2. Các định hướng hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất	136
4.3. Các giải pháp hoàn thiện đăng ký quyền sử dụng đất	141
4.3.1. <i>Hoàn thiện pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất</i>	141

<i>4.3.2. Nhóm giải pháp nâng cao nhận thức về đăng ký quyền sử dụng đất.....</i>	<i>145</i>
<i>4.3.3. Nhóm giải pháp tăng cường tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất</i>	<i>147</i>
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....	154
KẾT LUẬN.....	156
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	160

