

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TRƯỜNG THANH THỦY

**PHÁP LUẬT VỀ CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN  
QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT TỪ THỰC TIỄN  
TỈNH QUẢNG NAM**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI, 2017

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

**TRƯỜNG THANH THỦY**

**PHÁP LUẬT VỀ CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN  
QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT TỪ THỰC TIỄN  
TỈNH QUẢNG NAM**

**Chuyên ngành: Luật Kinh tế  
Mã số: 60.38.01.07**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC  
PGS.TS Nguyễn Quang Tuyền**

**HÀ NỘI, 2017**

## LỜI CẢM ƠN

*Để hoàn thành được luận văn này, tôi xin chân thành cảm ơn đến Ban Giám đốc, các khoa, phòng và quý thầy, cô của Học viện Khoa học Xã hội, những người đã tận tình và tạo điều kiện giúp đỡ cho tôi trong quá trình học tập. Đặc biệt, tôi xin gửi lời cảm ơn sâu sắc đến thầy PGS.TS Nguyễn Quang Tuyền, người đã trực tiếp hướng dẫn luận văn cho tôi với tất cả lòng nhiệt tình và sự quan tâm sâu sắc.*

*Tôi xin chân thành cảm ơn các đồng chí lãnh đạo, cán bộ, công chức, viên chức các phòng của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất tỉnh Quảng Nam, các bạn bè, đồng nghiệp đã hỗ trợ, tạo điều kiện, giúp đỡ tôi trong quá trình học tập và hoàn thành luận văn của mình.*

*Mặc dù đã rất cố gắng trong quá trình nghiên cứu nhưng luận văn không thể tránh khỏi những thiếu sót. Tôi rất mong nhận được sự góp ý của quý thầy, cô và bạn bè.*

*Tôi xin chân thành cảm ơn!*

*Tác giả luận văn*

**Trương Thanh Thủy**

## LỜI CAM ĐOAN

*Tôi xin cam đoan rằng số liệu và kết quả nghiên cứu trong luận văn Thạc sĩ Luật Kinh tế về: “Pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Nam” là hoàn toàn trung thực và không trùng lặp với các đề tài khác trong cùng lĩnh vực.*

*Tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm về lời cam đoan này!*

*Tác giả luận văn*

**Trương Thanh Thủy**

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU</b> .....	1
<b>CHƯƠNG 1. LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT</b> .....	8
1.1. Lý luận về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.....	8
1.2. Nội dung của pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.....	17
<b>CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI TỈNH QUẢNG NAM</b> .....	32
2.1. Nội dung cơ bản của pháp luật đất đai về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất .....	32
2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại tỉnh Quảng Nam .....	55
<b>CHƯƠNG 3. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI TẠI TỈNH QUẢNG NAM</b> .....	67
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và nâng cao hiệu quả thi hành tại tỉnh Quảng Nam .....	67
3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và nâng cao hiệu quả thi hành tại tỉnh Quảng Nam .....	70
<b>KẾT LUẬN</b> .....	80
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	
<b>PHỤ LỤC</b>	

## **DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU, CÁC CHỮ VIẾT TẮT**

BDS	: Bất động sản
CBCC	: Cán bộ công chức
GCN	: Giấy chứng nhận
GCNQSDĐ	: Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
NSĐĐ	: Người sử dụng đất
QSĐĐ	: Quyền sử dụng đất
SDĐ	: Sử dụng đất
TBCN	: Tư bản chủ nghĩa
TN&MT	: Tài nguyên và Môi trường
UBND	: Ủy ban nhân dân
VPĐKĐĐ	: Văn phòng đăng ký đất đai
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

## DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU

<b>Số hiệu bảng</b>	<b>Tên bảng</b>	<b>Trang</b>
2.1.	Thực trạng sử dụng quỹ đất của tỉnh Quảng Nam năm 2016	57
2.2.	Tình hình biến động đất đai	59

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai là nguồn tài nguyên thiên nhiên vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt trong sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp; là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh - quốc phòng; là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống. Trong nền kinh tế thị trường, đất đai còn là nguồn lực, nguồn vốn to lớn để phát triển đất nước. Chính vì tầm quan trọng đặc biệt của đất đai như vậy mà các quốc gia đều tuyên bố đất đai hoặc một phần đất đai thuộc sở hữu chung của xã hội (sở hữu nhà nước về đất đai). Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Tuy nhiên trên thực tế, Nhà nước không trực tiếp sử dụng đất mà giao đất, cho thuê đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài (gọi chung là người sử dụng đất). Để đất đai được sử dụng tiết kiệm, hợp lý, có hiệu quả và phát huy được vai trò đặc biệt quan trọng của nó thì Nhà nước cần phải có cơ chế công nhận và bảo hộ quyền tài sản của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đối với đất đai thông qua việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ). Việc cấp GCNQSDĐ được ghi nhận trong Luật đất đai năm 2013 là một bảo đảm pháp lý của Nhà nước đối với người sử dụng đất [41, Khoản 2 Điều 26]. Các quy định về cấp GCNQSDĐ được xây dựng, sửa đổi, bổ sung và từng bước hoàn thiện đi liền với việc ban hành Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003 và Luật đất đai năm 2013 nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc cấp GCNQSDĐ cho người sử dụng đất. Dẫu vậy, bên cạnh những kết quả đạt được việc thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ trên thực tế còn bộc lộ một số tồn tại như chưa hoàn thành việc cấp GCNQSDĐ trong phạm vi cả nước theo đúng kế hoạch đề ra, quy định về nộp nghĩa vụ tài chính khi cấp GCNQSDĐ chưa hợp lý v.v “Quy định thu nghĩa vụ tài chính về đất khi cấp Giấy chứng nhận (gồm tiền sử dụng đất, lệ phí trước bạ, lệ phí công chứng hợp đồng) còn cao, vượt



quá khả năng đối với phần lớn các hộ gia đình; việc thu lệ phí trước bạ khi cấp Giấy chứng nhận lần đầu không hợp lý (như trường hợp cấp Giấy chứng nhận đất nông nghiệp, lâm nghiệp không có quyết định giao đất hoặc cấp đổi Giấy chứng nhận có thay đổi diện tích do đo đạc). Một số khoản thu còn trùng lặp (vừa thu thuế thu nhập từ chuyển quyền vừa thu lệ phí công chứng hợp đồng chuyển quyền theo % giá trị nhà, đất; vừa thu lệ phí trước bạ theo % giá trị). 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. Kinh phí cho việc đo đạc lập bản đồ địa chính, đăng ký đất đai, cấp Giấy chứng nhận, xây dựng hồ sơ địa chính và cơ sở dữ liệu đất đai trong nhiều năm qua chưa được các địa phương bố trí đầy đủ theo yêu cầu; nhiều địa phương chưa dành đủ 10% tiền thu từ đất để thực hiện theo đúng chỉ đạo của Chính phủ”[10, tr.23-24]. Những hạn chế này có nguyên nhân từ chính sách, pháp luật về GCNQSDĐ và việc thực thi còn hạn chế. Để đưa ra giải pháp khắc phục thì cần thiết phải nghiên cứu, đánh giá có hệ thống, toàn diện lĩnh vực pháp luật này. Mặc dù, thời gian qua đã có không ít công trình khoa học tìm hiểu về pháp luật về GCNQSDĐ; song đề tài này vẫn còn dư địa để tiếp tục nghiên cứu, bởi lẽ, Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành có những quy định mới về GCNQSDĐ.

Quảng Nam là một tỉnh miền Trung, có dân số 1.480.790 người với diện tích tự nhiên rộng 10.574,74 km<sup>2</sup>, mật độ dân số lên tới 140 người/km<sup>2</sup>. Quảng Nam được đánh giá là tỉnh có điều kiện thuận lợi, dư địa để phát triển. Trong nền kinh tế thị trường, khi đất đai ngày càng có giá thì người sử dụng đất nhận thức sâu sắc ý nghĩa của việc cấp GCNQSDĐ trong việc bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp đối với đất đai. Về phía cơ quan quản lý nhà nước, cấp GCNQSDĐ là một nội dung quản lý nhà nước đối với đất đai. Nó giúp Nhà nước nắm bắt

kịp thời tình trạng pháp lý của từng thửa đất, tính hợp pháp của việc sử dụng đất v.v. Tuy nhiên, để cấp GCNQSDĐ, các cơ quan quản lý đất đai phải xử lý hàng loạt những công việc mang tính chuyên môn kỹ thuật nghiệp vụ như đo đạc, xác định ranh giới, mốc giới sử dụng đất v.v. Đây là công việc không hề đơn giản do sự biến động của quá trình sử dụng đất qua các thời kỳ và sự buông lỏng quản lý như nước về đất đai trong thời gian dài. Mặt khác, cấp GCNQSDĐ liên quan trực tiếp đến quyền lợi của NSDD song công tác này lại phải tuân thủ các quy định về điều kiện, căn cứ, thẩm quyền, trình tự, thủ tục .... nhằm đảm bảo tính chính xác của việc sử dụng đất. Trên thực tế có trường hợp cán bộ, công chức nhà nước lợi dụng vào việc này để nhũng nhiễu, gây phiền hà cho người xin cấp GCNQSDĐ hoặc việc thực thi pháp luật về GCNQSDĐ chưa được tuân thủ triệt để gây ra những sai sót, vi phạm. Điều này tác động tiêu cực đến môi trường đầu tư kinh doanh và hiệu quả của quá trình cải cách hành chính ở tỉnh Quảng Nam. Để khắc phục những hạn chế này, việc đánh giá thực trạng thi hành các quy định về GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam tham chiếu với Luật đất đai năm 2013 là cần thiết.

Với những lý do cơ bản trên, học viên lựa chọn đề tài “*Pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Nam*” làm luận văn thạc sĩ luật học.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài**

Pháp luật về cấp GCNQSDĐ là một chế định cơ bản của pháp luật đất đai. Đây là lĩnh vực thu hút sự quan tâm tìm hiểu của giới luật học nước ta. Thời gian qua đã có nhiều công trình khoa học về vấn đề này được công bố mà tiêu biểu phải kể đến một số công trình cụ thể sau: Nguyễn Quang Học (2004), *Các vấn đề pháp lý về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*, luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội; Phạm Thu Thủy (2005), *Một số vấn đề về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Luật Đất đai 2003*, Tạp chí Luật học, số 3; Trần Luyện (2004), “*Một số ý kiến về đẩy mạnh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử*

*dụng đất*”, Tạp chí Ngân hàng; Nguyễn Thị Thập (2011), “*Quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân dưới khía cạnh quyền tài sản tư theo pháp luật Việt Nam*”, luận văn Thạc sĩ luật học, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội; Đặng Anh Quân (2011), “*Hệ thống đăng ký đất đai theo pháp luật đất đai Việt Nam và Thụy Điển*”, luận án Tiến sĩ Luật học, Khoa Luật, Đại học Lund, Thụy Điển và Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh; Nguyễn Thị Minh (2013), “*Hoàn thiện pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho hộ gia đình, cá nhân* - luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội; Nguyễn Minh Tuấn (2011), *Đăng ký bất động sản- Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội; Phùng Văn Ngân (2008), “*Bàn về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật; Phạm Hữu Nghị (2009), “*Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ghi cả tên họ, tên vợ và họ tên chồng: Một số vấn đề đặt ra*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật; Doãn Hồng Nhung (2007), “*Nữ quyền và quan hệ giữa vợ chồng - nhìn từ khía cạnh pháp lý của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong Luật đất đai năm 2003*”, Tạp chí Luật học; Trần Thị Hồng (2009), “*Quan hệ vợ chồng trong đứng tên giấy chứng nhận quyền sử dụng nhà ở và đất ở - Thực trạng và các yếu tố tác động*”, Tạp chí Nghiên cứu Gia đình và Giới; Trần Quang Huy (2009), *Pháp luật đất đai Việt Nam hiện hành nhìn từ góc độ bảo đảm quyền của người sử dụng đất*, Tạp chí Luật học, số 8; Nguyễn Quang Tuyên, Nguyễn Xuân Trọng “*Bàn về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất*”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “65 năm thành lập ngành quản lý đất đai” do Tổng cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức, Hà Nội - tháng 10/2010; Nguyễn Quang Tuyên (2003), “*Địa vị pháp lý người sử dụng đất trong các giao dịch dân sự, thương mại về đất đai*”, luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật, Hà Nội ..v.v..

Các công trình trên đây đã giải quyết được một số vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến đề tài luận văn bao gồm: *Một là*, phân tích khái niệm, đặc điểm và ý nghĩa của GCNQSDĐ; *Hai là*, phân tích lịch sử hình thành và phát triển của

pháp luật về cấp GCNQSDĐ; *Ba là*, đánh giá thực trạng pháp luật về cấp GCNQSDĐ và đưa ra kiến nghị góp phần hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ ... Tuy nhiên, nghiên cứu, tìm hiểu thực trạng pháp luật về cấp GCNQSDĐ dưới khía cạnh lý luận và thực tiễn tại tỉnh Quảng Nam một cách có hệ thống, toàn diện đặt trong sự tham chiếu với Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành thì dường như vẫn còn thiếu một công trình như vậy. Trên cơ sở kế thừa kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học liên quan đến đề tài đã công bố, luận văn đi sâu tìm hiểu thực trạng pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam hiện nay.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

#### *3.1. Mục đích nghiên cứu*

Mục đích nghiên cứu tổng quát của luận văn là đề xuất giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ và nâng cao hiệu quả thi hành tại tỉnh Quảng Nam.

#### *3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu*

Để đạt được mục đích nêu trên, luận văn đặt ra các nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể sau đây:

*Một là*, phân tích các vấn đề lý luận về GCNQSDĐ; bao gồm: Phân tích khái niệm, đặc điểm và ý nghĩa của GCNQSDĐ; Lý giải cơ sở ra đời của GCNQSDĐ.

*Hai là*, phân tích các vấn đề lý luận pháp luật về cấp GCNQSDĐ; bao gồm: Luận giải khái niệm và đặc điểm của pháp luật về cấp GCNQSDĐ; Phân tích các yếu tố tác động đến pháp luật về cấp GCNQSDĐ; Đề cập, đánh giá lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về cấp GCNQSDĐ v.v

*Ba là*, nghiên cứu nội dung của pháp luật về cấp GCNQSDĐ và đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam.

*Bốn là*, đưa ra định hướng và giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ và nâng cao hiệu quả thi hành tại tỉnh Quảng Nam.

## **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

### *4.1. Đối tượng nghiên cứu*

Đối tượng nghiên cứu của đề tài tập trung vào các nội dung chủ yếu sau đây:

- Các quan điểm, đường lối của Đảng về xây dựng, hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và các bảo đảm pháp lý về quyền sử dụng đất nói riêng trong điều kiện kinh tế thị trường ở nước ta;

- Các quy định của Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành về cấp GCNQSDĐ;

- Các quy định của tỉnh Quảng Nam về tổ chức thực hiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ.

- Hệ thống lý thuyết, trường phái học thuật về cấp GCNQSDĐ.

- Thực tiễn thi hành pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam ...

### *4.2. Phạm vi nghiên cứu*

Trong khuôn khổ của một bản luận văn thạc sĩ luật, tác giả giới hạn phạm vi nghiên cứu ở những nội dung cụ thể sau:

- Nghiên cứu, tìm hiểu các quy định về cấp GCNQSDĐ của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành;

- Nghiên cứu các quy định của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Nam (UBND tỉnh Quảng Nam) về tổ chức thực hiện việc cấp GCNQSDĐ.

- Tìm hiểu thực tiễn thi hành pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam.

## **5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

### *5.1. Phương pháp luận*

Phương pháp luận nghiên cứu khoa học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác - Lê Nin.

### *5.2. Phương pháp nghiên cứu*

- Phương pháp phân tích, phương pháp lịch sử, phương pháp đối chiếu ... được sử dụng tại Chương 1 khi nghiên cứu những vấn đề lý luận pháp luật về cấp GCNQSDĐ;

- Phương pháp đánh giá, phương pháp so sánh, phương pháp thống kê, phương pháp tổng hợp ... được sử dụng tại Chương 2 khi nghiên cứu thực trạng pháp luật về cấp GCNQSDĐ và thực tiễn thi hành tại tỉnh Quảng Nam;

- Phương pháp bình luận, phương pháp quy nạp, phương pháp diễn giải ... được sử dụng tại Chương 3 khi nghiên cứu giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ và nâng cao hiệu quả thi hành tại tỉnh Quảng Nam.

## **6. Ý nghĩa luận văn và thực tiễn của luận văn**

### *6.1. Ý nghĩa lý luận*

Luận văn đã hệ thống hóa, bổ sung và góp phần phát triển cơ sở lý luận và thực tiễn của pháp luật về cấp GCNQSDĐ ở nước ta.

### *6.2. Ý nghĩa thực tiễn*

Luận văn đánh giá thực trạng pháp luật về cấp GCNQSDĐ và thực tiễn thi hành tại tỉnh Quảng Nam, đưa ra các kiến nghị nhằm góp phần hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ và nâng cao hiệu quả thi hành tại tỉnh Quảng Nam.

## **7. Kết cấu của luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, luận văn được cơ cấu gồm 03 chương:

*Chương 1.* Lý luận pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

*Chương 2.* Thực trạng pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và thực tiễn thi hành tại tỉnh Quảng Nam.

*Chương 3.* Giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và nâng cao hiệu quả thi hành tại tỉnh Quảng Nam.

# CHƯƠNG 1

## LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

### 1.1. Lý luận về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

#### 1.1.1. Khái niệm về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

##### 1.1.1.1. Quan niệm về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là một thuật ngữ được sử dụng phổ biến trong các văn bản pháp luật đất đai; đặc biệt kể từ khi Luật đất đai năm 1993 được ban hành. Thuật ngữ này tiếp tục được đề cập trong Luật đất đai năm 2003 và Luật đất đai năm 2013. Xét dưới góc độ học thuật, khái niệm GCNQSDĐ được giới khoa học pháp lý nước ta xem xét, tìm hiểu và có một số cách giải thích về thuật ngữ này như sau:

- Theo Luật đất đai năm 2013: *“Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là chứng thư pháp lý để Nhà nước xác nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hợp pháp của người có quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất”* [41, Khoản 16 Điều 3].

- Giáo trình Luật đất đai xuất bản năm 2010 của Trường Đại học Luật Hà Nội quan niệm: *“Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư Nhà nước cấp cho người sử dụng đất để họ được hưởng mọi quyền lợi hợp pháp về đất đai và được Nhà nước bảo hộ khi quyền của họ bị xâm phạm”* [46, tr.150].

- Theo Từ điển Luật học do Viện Khoa học Pháp lý (Bộ Tư pháp) biên soạn năm 2006: *“Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: Giấy chứng nhận do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp cho người sử dụng đất để bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất”* [19, tr.302].

- Theo Từ điển Giải thích Thuật ngữ Luật học của Trường Đại học Luật Hà Nội: *“Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: Chứng thư pháp lý đầy đủ xác nhận*

*mối quan hệ hợp pháp giữa Nhà nước và người sử dụng đất”[45, tr.35] v.v.*

Như vậy, mặc dù có những quan niệm khác nhau về GCNQSDĐ trong sách, báo pháp lý ở nước ta song giới luật học đều thống nhất với nhau ở điểm GCNQSDĐ là chứng thư pháp lý do Nhà nước cấp cho người sử dụng đất để công nhận quyền sử dụng đất của họ là hợp pháp.

#### *1.1.1.2. Đặc điểm của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

Tìm hiểu về GCNQSDĐ, tác giả rút ra một số đặc điểm cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, GCNQSDĐ là một loại giấy tờ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền - được pháp luật quy định - đó là Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm phát hành thống nhất trong phạm vi cả nước. Giấy này được Nhà nước cấp cho người sử dụng đất, sở hữu nhà ở và các tài sản khác gắn liền với đất khi họ đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật.

*Thứ hai*, GCNQSDĐ là kết quả hay là sản phẩm “đầu ra” của quá trình kê khai, đăng ký đất đai, điều tra, đo đạc, khảo sát, thống kê đất đai, lập bản đồ địa chính. Điều này có nghĩa là cấp GCNQSDĐ là công việc không hề đơn giản. Để có thể cấp GCNQSDĐ cho một chủ thể sử dụng đất, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thẩm tra hồ sơ, xác định rõ nguồn gốc sử dụng đất, hiện trạng sử dụng đất; diện tích đất, chủ sử dụng đất, mục đích sử dụng đất; xác định rõ ranh giới, vị trí, hình thể thửa đất, tọa độ góc cũng như tính ổn định lâu dài của việc sử dụng đất v.v nhằm đảm bảo sự chính xác, khách quan và không có sự tranh chấp về đất đai với các chủ sử dụng đất lân cận. Trên cơ sở xác minh, thu thập đầy đủ các thông tin về thửa đất thì mới có cơ sở để cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp GCNQSDĐ nhằm xác định tính hợp pháp của việc sử dụng đất cho một chủ thể. Do đó, GCNQSDĐ là kết quả cuối cùng của một loạt các thao tác nghiệp vụ của quá trình kê khai, đăng ký đất đai, điều tra, đo đạc, khảo sát, thống kê đất đai, lập bản đồ địa chính.

*Thứ ba*, cấp GCNQSDĐ là một biểu hiện của việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước. Điều này có nghĩa là không phải bất



cứ tổ chức, cá nhân nào cũng có thẩm quyền cấp GCNQSDĐ mà theo quy định của pháp luật đất đai chỉ có cơ quan thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai có thẩm quyền mới được cấp GCNQSDĐ. Các cơ quan này bao gồm UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện. Hơn nữa, việc cấp GCNQSDĐ phải theo trình tự, thủ tục, thẩm quyền, điều kiện, đối tượng v.v được pháp luật quy định rất chặt chẽ.

*Thứ tư*, việc cấp GCNQSDĐ là hoạt động vừa mang tính pháp lý vừa mang tính kỹ thuật, nghiệp vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Tính pháp lý thể hiện khi cấp GCNQSDĐ, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tuân thủ các quy định về đối tượng, điều kiện, nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ tục v.v do pháp luật quy định.

- Tính kỹ thuật, nghiệp vụ thể hiện để có thể cấp GCNQSDĐ cho người sử dụng đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thẩm tra, xác minh hồ sơ, nguồn gốc và quá trình sử dụng đất v.v cũng như các quy trình kỹ thuật, định mức kỹ thuật được thực hiện bởi cơ quan chuyên môn tham mưu, giúp việc là cơ quan tài nguyên và môi trường. Các quy trình kỹ thuật, định mức kỹ thuật được Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành dưới dạng văn bản quy phạm pháp luật là thông tư, quyết định để áp dụng thống nhất giữa các địa phương trong cả nước.

#### *1.1.1.3. Ý nghĩa của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không chỉ có ý nghĩa đối với Nhà nước mà còn có ý nghĩa đối với người sử dụng đất, cụ thể:

- *Ý nghĩa của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với Nhà nước*

Tìm hiểu về GCNQSDĐ, tác giả thấy rằng giấy này có ý nghĩa quan trọng đối với Nhà nước, cụ thể:

*Thứ nhất*, cấp GCNQSDĐ là cơ sở để Nhà nước thực hiện chức năng quản lý đối với đất đai. Cấp GCNQSDĐ là một hoạt động quản lý nhà nước đối với đất đai nhằm bảo vệ lợi ích của Nhà nước cũng như lợi ích cộng đồng. Ý nghĩa này được nhìn nhận ở các khía cạnh khác nhau.

*Một là*, cấp GCNQSDĐ là một trong những cơ sở quan trọng giúp Nhà nước xây dựng, điều chỉnh chính sách đất đai cũng như thực hiện nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Thông qua hoạt động xem xét và cấp GCNQSDĐ, Nhà nước nắm bắt được thông tin về tình hình sử dụng đất đai trong phạm vi toàn quốc, từ đó phân tích, đánh giá việc thực hiện chính sách đất đai, đề xuất chiến lược quản lý và SDD có hiệu quả.

*Hai là*, hoạt động này giúp cho công tác quy hoạch sử dụng đất, thống kê đất đai diễn ra thuận lợi, tiết kiệm chi phí và thời gian. Chưa làm tốt công tác cấp GCNQSDĐ thì không thể phân biệt được diện tích đất nào thuộc quyền sử dụng hợp pháp của cá nhân, hộ gia đình, phần diện tích nào là do lấn, chiếm v.v. Chưa xác định được một cách cụ thể trường hợp nào là sử dụng đất hợp pháp, trường hợp nào thuộc diện không hợp pháp để có cơ chế xử lý thích hợp. Chính điều này gây không ít khó khăn cho Nhà nước khi thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng.

*Thứ hai*, hoạt động cấp GCNQSDĐ tạo lập nguồn thu cho ngân sách Nhà nước, đặc biệt là ngân sách địa phương. Cấp GCNQSDĐ là hoạt động đem lại nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Có thể khẳng định rằng, qua việc cấp GCNQSDĐ, Nhà nước sẽ có đầy đủ thông tin phục vụ cho việc thu thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, tiền sử dụng đất, tiền cho thuê đất và lệ phí địa chính v.v. Đây là một khoản thu không nhỏ cho ngân sách nhà nước trong điều kiện hằng năm Nhà nước phải chi ra một khoản tài chính khá lớn để đầu tư cho công tác quản lý đất đai. Quy định cụ thể về cấp GCNQSDĐ sẽ góp phần khắc phục tình trạng thu từ đất ít hơn đầu tư cho đất, thể hiện rõ định hướng “lấy đất nuôi đất” của Nhà nước.

*Thứ ba*, hoạt động cấp GCNQSDĐ giúp Nhà nước theo dõi và kiểm soát các giao dịch đất đai của người sử dụng đất nhằm minh bạch và công khai hóa thị trường bất động sản. Nhà nước thông qua hoạt động cấp GCNQSDĐ, sẽ kiểm soát được các giao dịch đất đai của các chủ thể sử dụng đất. Hiện nay các giao dịch đất đai diễn

ra một cách sôi động, đặc biệt ở các thành phố lớn. Thực tế có sự tồn tại hai loại giao dịch: giao dịch hợp pháp và giao dịch bất hợp pháp, ví dụ như: chuyển nhượng QSDĐ không làm thủ tục nhằm mục đích trốn thuế; chuyển QSDĐ không đủ điều kiện; buôn bán QSDĐ kiếm lời v.v. Các giao dịch ngầm đó đã tạo nên những cơn sốt đất ảnh hưởng đến môi trường đầu tư, dẫn đến sự tích tụ đất đai và phân hóa giàu nghèo trong xã hội. Chính vì vậy cần phải có sự quản lý, điều tiết kịp thời của Nhà nước để từng bước đưa các giao dịch đất đai ngầm nằm dưới sự kiểm soát của pháp luật. Hơn nữa, cấp GCNQSDĐ được xem như một cơ chế do Nhà nước đề ra nhằm xác lập sự an toàn pháp lý cho cả hai phía: Nhà nước với người sử dụng đất và giữa những người sử dụng đất với nhau

*- Ý nghĩa của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với người sử dụng đất*

*Thứ nhất*, việc cấp GCNQSDĐ là đảm bảo pháp lý để người sử dụng đất yên tâm khai thác, đầu tư lâu dài trên đất. Trong một thời gian dài nền kinh tế nước ta được quản lý bởi cơ chế kế hoạch hóa, tập trung quan liêu bao cấp nên đất đai không được thừa nhận có giá. Kể từ khi chuyển đổi sang nền kinh tế thì đất đai mới được trả lại những giá trị ban đầu vốn có của nó. Trong điều kiện đất đai ở nước ta thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu song trên thực tế Nhà nước không trực tiếp chiếm hữu, sử dụng đất mà giao đất, cho thuê đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài. Để giải phóng mọi năng lực sản xuất của người lao động và làm cho người sử dụng đất yên tâm, gắn bó lâu dài với đất đai thì Nhà nước phải có cơ chế pháp lý bảo hộ quyền sử dụng đất của người sử dụng thông qua việc cấp GCNQSDĐ.

*Thứ hai*, cấp GCNQSDĐ là cơ sở pháp lý để người sử dụng đất thực hiện đầy đủ các quyền năng mà pháp luật đất đai quy định. Điều 188 Luật đất đai năm 2013 quy định: "*Người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp quyền sử dụng đất; góp vốn bằng quyền sử dụng đất khi có các điều kiện sau đây:*

*Có Giấy chứng nhận, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 186 và*

*trường hợp nhận thừa kế quy định tại khoản 1 điều 168 của Luật này ..."*

Như vậy, chỉ người có quyền sử dụng đất hợp pháp mới được thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất. Điều này là hợp lý; bởi lẽ, đất sử dụng hợp pháp có nghĩa là có đầy đủ, rõ ràng thông tin về nguồn gốc, diện tích, hình thể, mục đích sử dụng và chủ sử dụng đất v.v thì mới được đem ra trao đổi trên thị trường nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người nhận chuyển nhượng, người thuê do họ phải bỏ ra một khoản tiền không nhỏ cho người sử dụng đất để được quyền tiếp cận, sử dụng đất đai. Tuy nhiên do việc quản lý và sử dụng đất ở nước ta qua các thời kỳ rất phức tạp cộng với việc cơ sở dữ liệu, thông tin về đất đai chưa hoàn thiện, đầy đủ nên trên thực tế việc xác định tính hợp pháp của người sử dụng đất rất khó khăn. Nay với việc người sử dụng đất được Nhà nước cấp GCNQSDĐ sẽ là cơ sở pháp lý để xác định họ là người sử dụng đất hợp pháp một cách dễ dàng hơn.

*Thứ ba*, GCNQSDĐ là một trong những điều kiện để người sử dụng đất được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Theo Điều 75 Luật đất đai năm 2013, một trong những điều kiện để người sử dụng đất được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là họ phải có GCNQSDĐ hoặc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Người không có GCNQSDĐ khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng không được bồi thường mà chỉ có thể được xem xét hỗ trợ một phần thiệt hại.

*Thứ tư*, GCNQSDĐ là một trong những căn cứ pháp lý để người sử dụng đất tự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Theo Điều 166 Luật đất đai năm 2013 thì một trong những quyền chung của người sử dụng đất là được Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình (khoản 5). Điều này có nghĩa là NSDD hợp pháp khi bị người khác xâm phạm

quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì có quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện yêu cầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền bảo vệ. Tuy nhiên, họ phải chứng minh trước các cơ quan nhà nước, mình là người sử dụng đất hợp pháp. Cơ sở pháp lý để xác định quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân là hợp pháp khi họ được Nhà nước cấp GCNQSDĐ.

### ***1.1.2. Cơ sở của việc ra đời giấy chứng nhận quyền sử dụng đất***

Tìm hiểu về GCNQSDĐ, tác giả thấy rằng sự ra đời của GCNQSDĐ dựa trên một số cơ sở chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, trong thời kỳ nền kinh tế nước ta được quản lý bởi cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp, kế hoạch hóa cao độ; đất đai không được thừa nhận giá trị mà chỉ được coi như một thứ phúc lợi xã hội. Nhà nước với tư cách là tổ chức do xã hội lập ra thay mặt xã hội thực hiện việc phân phối đất đai cho các nhu cầu sử dụng khác nhau của con người. Pháp luật đất đai ở thời kỳ này nghiêm cấm việc mua bán, chuyển nhượng đất đai, phát canh thu tô dưới mọi hình thức [36, điều 5]. Quan hệ đất đai chỉ đóng khung ở mối quan hệ theo “chiều dọc” giữa Nhà nước và người sử dụng đất; theo đó, Nhà nước cấp đất không thu tiền sử dụng đất cho tổ chức, cá nhân. Khi không có nhu cầu sử dụng đất, tổ chức, cá nhân trả lại đất cho Nhà nước. Như vậy, quyền sử dụng đất với tư cách là quyền tài sản chưa được thừa nhận chính thức.

Kể từ khi nền kinh tế chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, để giải phóng mọi năng lực sản xuất của người lao động trong nông nghiệp, Nhà nước thực hiện việc giao đất, cho thuê đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài (gọi chung là người sử dụng đất). Họ được chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn giao đất, cho thuê đất. Như vậy, quyền sử dụng đất trở thành một loại quyền về tài sản. Song để người sử dụng đất yên tâm gắn bó lâu dài với đất đai; từ đó khuyến khích họ đầu tư bồi bổ, cải tạo nâng cao hiệu quả sử dụng đất thì quyền sử dụng đất phải được Nhà nước bảo hộ và đảm bảo về mặt pháp lý thông qua việc họ được cấp GCNQSDĐ.

*Thứ hai*, với những phân tích, lập luận trên đây, dường như ở nước ta xác lập hình thức “sở hữu kép” trong lĩnh vực đất đai; theo đó, về mặt chính trị - pháp lý, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu; về mặt thực tế, người sử dụng đất sở hữu quyền sử dụng đất. Để ghi nhận và bảo hộ quyền sử dụng đất của người sử dụng đất với tư cách là một quyền về tài sản, pháp luật phải bảo đảm về mặt pháp lý đối với quyền sử dụng đất thông qua việc cấp GCNQSDĐ. Điều này được quy định trong Luật đất đai năm 2013 “*Bảo đảm của Nhà nước đối với người sử dụng đất: 1. Bảo hộ quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất hợp pháp của người sử dụng đất; 2. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho người sử dụng đất khi có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật...*”[41, khoản 1 và 2, điều 26].

*Thứ ba*, pháp luật đất đai nước ta tiếp cận lý thuyết về vật quyền (quyền đối với vật) trong quy định các quyền của người sử dụng đất. Mặc dù, đất đai không thuộc sở hữu của NSDD mà thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu song khi được giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất ổn định lâu dài; họ cũng có những quyền năng nhất định đối với đất đai bao gồm quyền chiếm hữu, quyền quản lý, quyền sử dụng đất và được chuyển quyền sử dụng đất. Điều này đảm bảo cho NSDD sự chủ động, tự do nhất định trong việc sử dụng đất, khuyến khích họ đầu tư, bồi bổ, cải tạo nâng cao hiệu quả sử dụng đất đai. Như vậy, quyền của người sử dụng đất đối với đất đai phải được Nhà nước bảo đảm về mặt pháp lý thì họ mới yên tâm gắn bó lâu dài với đất đai và có sự đầu tư lớn vào đất đai. GCNQSDĐ là sự công nhận và bảo hộ về mặt pháp lý của Nhà nước đối với quyền tài sản của người sử dụng đất trong lĩnh vực đất đai.

*Thứ tư*, Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ*”[40, khoản 2, điều 54]. Cụ thể hóa nội dung này của Hiến pháp năm 2013, Luật đất đai năm 2013 quy định về

bảo đảm của Nhà nước đối với người sử dụng đất (Điều 26); trong đó, có việc Nhà nước cấp GCNQSDĐ. Như vậy, GCNQSDĐ ra đời như một bảo đảm của Nhà nước nhằm bảo hộ quyền sử dụng đất của tổ chức, cá nhân.

### **1.1.3. Nội dung của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất**

Theo Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT ngày 19/05/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (gọi chung là GCNQSDĐ) (sau đây gọi là Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT ngày 19/05/2014) thì nội dung của GCNQSDĐ bao gồm:

*Thứ nhất*, GCNQSDĐ do Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành theo một mẫu thống nhất và được áp dụng trong phạm vi cả nước đối với mọi loại đất, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Giấy chứng nhận gồm một tờ có 04 trang, in nền hoa văn trống đồng màu hồng cánh sen (được gọi là phôi Giấy chứng nhận) và Trang bổ sung nền trắng; mỗi trang có kích thước 190 mm x 265 mm; bao gồm các nội dung theo quy định như sau:

*Một là*, Trang 1 gồm Quốc hiệu, Quốc huy và dòng chữ "*Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*" in màu đỏ; mục "*I. Tên người sử dụng đất, chủ sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*" và số phát hành Giấy chứng nhận (số seri) gồm 02 chữ cái tiếng Việt và 06 chữ số, được in màu đen; dấu nổi của Bộ Tài nguyên và Môi trường;

*Hai là*, Trang 2 in chữ màu đen gồm mục "*II. Thừa đất, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*", trong đó có các thông tin về thừa đất, nhà ở, công trình xây dựng khác, rừng sản xuất là rừng trồng, cây lâu năm và ghi chú; ngày tháng năm ký Giấy chứng nhận và cơ quan ký cấp Giấy chứng nhận; số vào sổ cấp Giấy chứng nhận;

*Ba là*, Trang 3 in chữ màu đen gồm mục "*III. Sơ đồ thừa đất, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*" và mục "*IV. Những thay đổi sau khi cấp Giấy chứng nhận*";

*Bốn là*, Trang 4 in chữ màu đen gồm nội dung tiếp theo của mục "IV. Những thay đổi sau khi cấp GCN"; nội dung lưu ý đối với người được cấp GCN; mã vạch;

*Năm là*, Trang bổ sung GCN in chữ màu đen gồm dòng chữ "Trang bổ sung Giấy chứng nhận"; số hiệu thửa đất; số phát hành GCN; số vào sổ cấp Giấy chứng nhận và mục "IV. Những thay đổi sau khi cấp Giấy chứng nhận" như trang 4 của giấy chứng nhận;

*Sáu là*, nội dung của GCN quy định tại các Điểm a, b, c, d và đ Khoản này do Văn phòng đăng ký đất đai hoặc Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai hoặc Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất (đối với nơi chưa thành lập Văn phòng đăng ký đất đai) tự in, viết khi chuẩn bị hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền cấp GCN hoặc xác nhận thay đổi vào GCN đã cấp.

*Thứ hai*, nội dung và hình thức cụ thể của GCN được thể hiện theo Mẫu ban hành kèm theo Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT ngày 19/05/2014.

## **1.2. Nội dung của pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất**

### **1.2.1. Cơ sở của việc xây dựng pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất**

Tìm hiểu pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tác giả thấy rằng lĩnh vực này ra đời dựa trên các cơ sở chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, do ý nghĩa quan trọng của GCNQSDĐ là chứng thư pháp lý xác lập mối quan hệ hợp pháp giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Điều này có nghĩa là, người được cấp GCNQSDĐ là người được Nhà nước thừa nhận có quyền sử dụng đất hợp pháp. Họ được Nhà nước bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp trong sử dụng đất; đồng thời, được thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất cũng như được Nhà nước bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi bị thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng v.v. Do đó, không loại trừ tình trạng tiêu cực, lợi ích nhóm trong cấp GCNQSDĐ. Để ngăn ngừa và xử lý những vấn nạn này thì cần thiết phải ban hành pháp luật về cấp GCNQSDĐ nhằm tạo cơ sở pháp lý để xử lý các hành vi tham nhũng, tiêu cực



v.v trong khâu tổ chức thực hiện.

*Thứ hai*, thực tế cho thấy đất đai là lĩnh vực tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng cao nhất ở nước ta; trong lĩnh vực đất đai thì cấp GCNQSDĐ lại là một trong nhóm có nguy cơ tham nhũng, tiêu cực hàng đầu. Để phòng, chống và xử lý các hiện tượng tham nhũng tiêu cực trong cấp, chỉnh sửa và thu hồi GCNQSDĐ thì cần phải có những chế tài pháp lý đủ sức răn đe thông qua việc xây dựng các quy định pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

*Thứ ba*, cấp GCNQSDĐ là cơ sở pháp lý xác nhận việc trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng mà quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng là một hình thức thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước. Tuy nhiên, không phải bất cứ cơ quan nhà nước nào cũng có quyền thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong việc trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng và cấp GCNQSDĐ. Để quy định rạch ròi thẩm quyền cấp GCNQSDĐ, cần thiết phải xây dựng các quy định về cấp GCNQSDĐ.

*Thứ tư*, một trong những lý do khiến thị trường bất động sản (trong đó có thị trường quyền sử dụng đất) ở nước ta có tính công khai, minh bạch thấp là do tiến độ cấp GCNQSDĐ chậm. Hiện nay, nước ta chưa hoàn thành công tác cấp GCNQSDĐ cho mọi đối tượng sử dụng đất. Điều này có nguyên nhân là hệ thống pháp luật về cấp GCNQSDĐ chưa đầy đủ, hoàn chỉnh, đồng bộ, còn có một số quy định mâu thuẫn, chông chéo hoặc thiếu rõ ràng, cụ thể hoặc có không ít quy định lạc hậu, bất cập và không phù hợp với thực tiễn. Điều này đặt ra yêu cầu cần phải sửa đổi, hoàn thiện hệ thống pháp luật này thông qua việc xây dựng và ban hành các quy định mới nhằm xóa bỏ “khoảng trống” hoặc “lỗ hổng”, thay thế các quy định về cấp GCNQSDĐ lạc hậu không còn phù hợp.

### ***1.2.2. Khái niệm và đặc điểm của pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất***

Pháp luật về cấp GCNQSDĐ là một bộ phận hoặc một lĩnh vực của pháp luật đất đai. Nó bao gồm tổng hợp các quy phạm pháp luật đất đai do cơ quan nhà nước

có thẩm quyền ban hành nhằm điều chỉnh nhóm quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực cấp, chỉnh sửa, đính chính và thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đi sâu tìm hiểu pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tác giả nhận thấy rằng lĩnh vực pháp luật này có một số đặc điểm cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thuộc nhóm pháp luật công. Nó bao gồm các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành nhằm điều chỉnh những quan hệ xã hội giữa một bên là cơ quan nhà nước có thẩm quyền với bên kia là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân với tư cách là người sử dụng đất hoặc giữa các cơ quan nhà nước với nhau trong việc cấp, chỉnh sửa và thu hồi GCNQSDĐ. Đây là nhóm quan hệ xã hội thể hiện sự bất bình đẳng về địa vị pháp lý giữa các bên. Tính quyền uy - phục tùng được thể hiện rõ nét; theo đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có quyền ban hành mệnh lệnh và người sử dụng đất có nghĩa vụ chấp hành mệnh lệnh đó. Hay nói cách khác, việc cấp, chỉnh sửa, thu hồi GCNQSDĐ phụ thuộc phần lớn vào ý chí chủ quan của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Điều này có nghĩa là khi người sử dụng đất có nhu cầu được cấp GCNQSDĐ thể hiện trong đơn xin cấp GCNQSDĐ và phải làm hồ sơ theo quy định của pháp luật. Hồ sơ cấp GCNQSDĐ (bao gồm đơn xin cấp GCNQSDĐ) được gửi cơ quan nhà nước có thẩm quyền thẩm tra, xem xét và nếu đáp ứng các điều kiện do pháp luật quy định thì sẽ được cấp GCNQSDĐ.

*Thứ hai*, pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bao gồm các quy định về nội dung GCNQSDĐ (quy định về nội dung) và các quy định về trình tự, thủ tục cấp GCNQSDĐ (quy định về hình thức).

Các quy định về nội dung GCNQSDĐ bao gồm quy định về căn cứ, nguyên tắc, điều kiện, đối tượng, thẩm quyền cấp GCNQSDĐ; quy định về mẫu GCNQSDĐ và quy định về nghĩa vụ tài chính khi cấp GCNQSDĐ v.v.

Các quy định về trình tự, thủ tục cấp GCNQSDĐ bao gồm quy định về hồ sơ, mẫu đơn xin cấp GCNQSDĐ; quy định về các bước thực hiện xét duyệt hồ sơ, cấp GCNQSDĐ; quy định về trình tự ghi các thông tin trong GCNQSDĐ, sửa chữa các thông tin trên GCNQSDĐ và quy định về trình tự, thủ tục thu hồi

GCNQSDĐ v.v.

*Thứ ba*, pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bao gồm các quy phạm pháp luật vừa mang tính pháp lý vừa mang tính kỹ thuật, nghiệp vụ.

- Tính pháp lý thể hiện, các quy định về GCNQSDĐ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo đúng quy định về thể thức, thời gian, thẩm quyền và trình tự, thủ tục của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

- Tính kỹ thuật nghiệp vụ thể hiện, chiếm số lượng đáng kể các quy định về GCNQSDĐ không chỉ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và mang tính bắt buộc chung được đảm bảo bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước mà còn là các quy phạm mang tính kỹ thuật, nghiệp vụ. Đây là các quy phạm đề cập đến định mức, phương pháp đo vẽ, lập bản đồ địa chính, bản đồ giải thửa, in ấn mẫu GCNQSDĐ và hướng dẫn việc trích lục sơ đồ thửa đất trong GCNQSDĐ v.v.

*Thứ tư*, pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nói riêng là phương thức để Nhà nước thực hiện việc quản lý đất đai. Điều này có nghĩa là pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất quy định thẩm quyền cấp GCNQSDĐ; đối tượng, điều kiện, căn cứ và nguyên tắc cấp GCNQSDĐ v.v để buộc cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân phải tuân thủ. Thông qua đó, Nhà nước không chỉ xác lập trật tự trong cấp, thu hồi GCNQSDĐ, ngăn ngừa tình trạng cấp GCNQSDĐ sai thẩm quyền, bừa bãi v.v mà còn giúp Nhà nước nắm được hiện trạng sử dụng đất, hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin về đất đai; phân loại các chủ thể sử dụng đất, bao gồm người sử dụng đất hợp pháp (được cấp GCNQSDĐ) và người sử dụng đất chưa hợp pháp (chưa được cấp GCNQSDĐ) nhằm phục vụ công tác quản lý nhà nước về đất đai.

### ***1.2.3. Cấu trúc pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất***

Nội dung pháp luật về cấp GCNQSDĐ được phân thành nhóm các quy phạm pháp luật, cụ thể:

*Thứ nhất*, nhóm các quy phạm pháp luật về nội dung GCNQSDĐ. Nhóm này bao gồm các quy định về đối tượng được cấp GCNQSDĐ; nguyên tắc, căn cứ và điều kiện cấp GCNQSDĐ; quy định về hiệu đính, chỉnh sửa thông tin ghi trong

GCNQSDĐ; quy định về nghĩa vụ tài chính khi cấp GCNQSDĐ; quy định về thẩm quyền cấp mới, cấp đổi, cấp lại GCNQSDĐ và thu hồi GCNQSDĐ v.v.

*Thứ hai*, nhóm các quy phạm pháp luật về trình tự, thủ tục cấp, chỉnh sửa và thu hồi GCNQSDĐ. Nhóm này bao gồm các quy định về các bước thẩm tra, xét duyệt hồ sơ xin cấp GCNQSDĐ, cấp GCNQSDĐ; các quy định về trình tự, thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất; các quy định về trình tự, thủ tục đính chính GCNQSDĐ; các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi GCNQSDĐ v.v.

*Thứ ba*, nhóm các quy phạm pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về cấp GCNQSDĐ. Nhóm này bao gồm các quy định về quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, tố cáo; quy định về quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại, người giải quyết tố cáo; các quy định về vi phạm pháp luật về GCNQSDĐ và xử lý vi phạm pháp luật về GCNQSDĐ v.v.

#### ***1.2.4. Lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất***

##### ***1.2.4.1. Giai đoạn từ năm 1987 đến trước năm 1993***

Kể từ khi Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa ra đời, trong suốt 30 năm đầu (từ năm 1945 đến năm 1979) do hoàn cảnh chiến tranh kéo dài, tổ chức địa chính các cấp thường xuyên không ổn định. Bên cạnh đó trình độ dân trí lúc bấy giờ còn thấp, người dân chưa nhận thức được tầm quan trọng của việc cấp GCNQSDĐ. Nhà nước chưa có văn bản pháp lý nào làm cơ sở cho việc cấp GCNQSDĐ và đến năm 1987 việc cấp giấy chứng nhận vẫn chưa được thực hiện.

Sau 10 năm đất nước thống nhất, năm 1986, để đưa nước ta thoát ra khỏi cuộc khủng hoảng toàn diện, Đảng ta phát động công cuộc đổi mới đất nước chuyển đổi nền kinh tế sang nền kinh tế thị trường. Thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI: “Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật chứ không phải bằng đạo lý”; trong lĩnh vực đất đai, ngày 29/12/1987, Quốc hội ban hành Luật đất đai năm 1987 - Đây là đạo Luật đất đai đầu tiên ở nước ta. Trong đạo Luật này quy định cấp GCNQSDĐ là một trong bảy nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Để xác lập căn cứ đầy đủ cho việc cấp GCNQSDĐ, công tác xây dựng

và hoàn thiện hệ thống hồ sơ địa chính được các cấp chính quyền chú trọng thực hiện. Cụ thể hóa quy định của Luật đất đai năm 1987 về cấp GCNQSDĐ, Tổng cục Quản lý ruộng đất (nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường) ban hành Quyết định số 201/ĐKTK ngày 14/07/1989 về việc đăng ký đất đai và cấp GCNQSDĐ (sau đây gọi là 201/ĐKTK ngày 14/07/1989). Tiếp đó, Thông tư số 302/T-ĐKTK ngày 28/10/1989 ra đời hướng dẫn thi hành Quyết định số 201/ĐKTK ngày 14/07/1989. Đây là những văn bản xác lập cơ sở pháp lý cho công tác đăng ký và cấp GCNQSDĐ. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện phát sinh những vướng mắc cần phải giải quyết; đó là vấn đề chất lượng hồ sơ, tài liệu đã thiết lập theo Chỉ thị số 299/TTg năm 1980 chưa đáp ứng yêu cầu. Hơn nữa, việc thực hiện Chỉ thị số 100/CT-TW của Ban Bí thư năm 1981 và Nghị quyết 10/NQ - TW ngày 08/01/1988 của Bộ Chính trị về khoán hộ trong nông nghiệp đã làm hiện trạng sử dụng đất có nhiều thay đổi. Điều này gây khó khăn cho công tác đăng ký đất đai và cấp GCNQSDĐ. Đây là lý do khiến công tác lập hồ sơ địa chính và cấp GCNQSDĐ ở giai đoạn này chưa đạt kết quả cao. Đến năm 1993, cả nước mới cấp được khoảng 1.600.000 GCNQSDĐ cho các hộ nông dân tại khoảng 1.500 xã tập trung chủ yếu tại các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long (40%). Đặc biệt do chính sách đất đai chưa ổn định nên GCN giai đoạn này chủ yếu là GCN tạm thời (Theo mẫu của tỉnh).

#### *1.2.4.2. Giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2003*

Luật đất đai năm 1987 là một trong hai đạo luật ra đời sau thời kỳ đổi mới. Đây là giai đoạn “giao thời” khi mà cơ chế cũ (cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp kế hoạch hóa cao độ) chưa bị xóa bỏ hoàn toàn, cơ chế mới (cơ chế thị trường) đang từng bước xác lập. Do vậy, một số quy định của đạo Luật này còn mang nặng tư tưởng bao cấp như quy định Nhà nước cấp đất không thu tiền sử dụng đất, chưa thừa nhận giá đất v.v; nên không còn phù hợp với sự vận hành của nền kinh tế thị trường. Ngày 14/07/1993, Quốc hội khóa IX đã ban hành Luật đất đai năm 1993 thay thế Luật đất đai năm 1987. Luật đất đai năm 1993 bổ sung các quy định đáp

ứng với yêu cầu của quản lý và sử dụng đất trong điều kiện kinh tế thị trường như quy định giá đất; quy định Nhà nước giao đất, cho thuê đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài (gọi chung là người sử dụng đất); người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng; quy định một trong những quyền của người sử dụng đất là được cấp GCNQSDĐ v.v. Theo Luật đất đai năm 1993, người sử dụng đất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối và sử dụng đất ở tại nông thôn được cấp GCNQSDĐ (sổ đỏ); thẩm quyền cấp GCNQSDĐ cho tổ chức, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là UBND cấp tỉnh); thẩm quyền cấp GCNQSDĐ cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là UBND cấp huyện) v.v. Tiếp đó, một loạt các văn bản quy phạm pháp luật về vấn đề này lần lượt ra đời mà tiêu biểu là ngày 05/07/1994, Chính phủ ban hành Nghị định số 60/CP về quyền sở hữu nhà và quyền sở hữu đất ở đô thị; Nghị định số 14/1998/NĐ-CP ngày 06/03/1998 về quản lý tài sản nhà nước quy định đơn vị sự nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp đều phải đăng ký đất đai, nhà và công trình khác gắn liền với đất đai. Việc đăng ký được thực hiện ở các cơ quan quản lý công sản cấp tỉnh và được cấp giấy chứng nhận quyền quản lý, sử dụng nhà đất, trụ sở làm việc thuộc sở hữu nhà nước theo quy định của Bộ Tài chính tại Quyết định số 20/1999/QĐ-BTC ngày 25/01/1999. Mặt khác, cụ thể hóa quy định của Luật đất đai năm 1993, Tổng cục Địa chính (nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường) ban hành Thông tư số 354/1998/TT-TCĐC hướng dẫn thủ tục đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính và cấp GCNQSDĐ. Thông tư này cũng quy định nội dung sửa đổi việc viết GCNQSDĐ theo Thông tư số 302 - ĐKTK ngày 28/10/1981.

Cụ thể hóa, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai ngày 29/6/2001, Tổng cục Địa chính (nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường) ban hành

Thông tư số 1990/2001/TT-TCĐC ngày 30/11/2001 quy định trình tự công việc có tính chất bắt buộc phải thực hiện thống nhất, không hướng dẫn cách làm như Thông tư 346/1988/TT-TCĐC để các địa phương tùy điều kiện nhân lực và công nghệ của mình vận dụng cho phù hợp. Đặc biệt, Thông tư này sửa đổi cơ bản thủ tục đăng ký biến động, chỉnh lý hồ sơ địa chính đơn giản, để thực hiện hơn đề đẩy mạnh việc cấp GCNQSDĐ ở các địa phương.

#### *1.2.4.3. Giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2013*

Thế chế Nghị quyết Hội nghị lần thứ 07 Ban Chấp hành trung ương khóa IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; trên cơ sở tổng kết, đánh giá kết quả 10 năm thi hành Luật đất đai năm 1993, ngày 26/11/2003, Quốc hội khóa XI kỳ họp thứ 4 đã thông qua Luật đất đai năm 2003 thay thế Luật đất đai năm 1993. Luật đất đai năm 2003 kế thừa các quy định hợp lý của Luật đất đai năm 1993, đồng thời bổ sung các quy định về cấp GCNQSDĐ như quy định về cấp GCNQSDĐ trong trường hợp thửa đất có vườn ao, quy định về cấp GCNQSDĐ cho cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo sử dụng đất v.v. Để đẩy nhanh tiến độ cấp GCNQSDĐ đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường, ngày 29/02/2004, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 05/2004/CT-TTg về hoàn thành việc cấp GCNQSDĐ trong phạm vi cả nước trong năm 2005. Cụ thể hóa, quy định về cấp GCNQSDĐ của Luật đất đai năm 2003, một loạt các văn bản quy phạm pháp luật lần lượt được ban hành như Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 về thi hành Luật đất đai năm 2003; Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/05/2007 của Chính phủ quy định bổ sung về việc cấp GCNQSDĐ, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai; Nghị định số 88/2009/NĐ-CP ngày 19/10/2009 về cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất và các văn bản hướng dẫn ... Sự ra đời của các văn bản trên đây đã tạo lập khung pháp lý cho việc cấp GCNQSDĐ. Ưu điểm nổi bật của pháp luật về cấp GCNQSDĐ trong giai đoạn này là sự nhất thể

hóa việc cấp quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất vào trong một mẫu GCNQSDĐ thống nhất. Điều này không chỉ giúp tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước về bất động sản nói chung và đất đai nói riêng; góp phần cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho người dân trong việc thực hiện các giao dịch về nhà, đất; đồng thời, giảm chi phí đầu tư cho Nhà nước trong việc in ấn mẫu GCNQSDĐ, mẫu giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở cũng như giảm chi phí, thời gian, công sức cho người sử dụng đất khi có nhu cầu được cấp GCNQSDĐ.

#### *1.2.4.4. Giai đoạn từ năm 2013 đến nay*

Giai đoạn này đánh dấu bằng việc ban hành Hiến pháp năm 2013 với quy định quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ (Điều 54) và một loạt các đạo luật liên quan đến lĩnh vực kinh tế, thương mại như Luật doanh nghiệp năm 2015, Luật đất đai năm 2013, Luật xây dựng năm 2013, Luật kinh doanh bất động sản năm 2014 và Luật nhà ở năm 2014 v.v. Xét trong lĩnh vực đất đai, nhằm thể chế hóa các quan điểm của Đảng thể hiện trong Nghị quyết số 19/NQ-TW của Hội nghị lần thứ 06 Ban Chấp hành Trung ương khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật 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 phát triển theo hướng hiện đại, ngày 29/11/2013, Quốc hội khóa XIII kỳ họp thứ 06 thông qua Luật đất đai năm 2013 và có hiệu lực từ ngày 01/07/2014. Đạo Luật này thay thế Luật đất đai năm 2003.

Một điểm mới quan trọng của Luật đất đai 2013 là sửa đổi, bổ sung các quy định về cấp GCNQSDĐ, bao gồm: *Một là*, bổ sung quy định trường hợp quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là tài sản chung của nhiều người thì cấp mỗi người một giấy chứng nhận, hoặc cấp chung một sổ đỏ và trao cho người đại diện; *Hai là*, bổ sung quy định về đình chính GCNQSDĐ; *Ba là*, bổ sung quy định về các trường hợp thu hồi GCNQSDĐ; *Bốn là*, bổ sung



quy định về thẩm quyền cấp đổi, cấp lại GCNQSDĐ v.v.

### ***1.2.5. Pháp luật của một số quốc gia trên thế giới về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và những gợi mở cho Việt Nam***

#### ***1.2.5.1. Khái quát pháp luật của một số quốc gia về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc quyền sở hữu đất đai***

Ở các nước theo chế độ tư bản chủ nghĩa như: Anh, Đức, Canada, Ý, Mỹ, Nhật Bản, Pháp... tồn tại các hình thức sở hữu đất đai; bao gồm đất đai thuộc sở hữu nhà nước và đất đai thuộc sở hữu tư nhân. Ở các nước theo chế độ xã hội chủ nghĩa (XHCN) trước đây, trong thời kỳ chiến tranh lạnh (sau Chiến tranh Thế giới lần thứ II cho đến khi Liên Xô sụp đổ năm 1991) bao gồm: Đông Âu (có 8 quốc gia theo đường lối XHCN là Ba Lan, Tiệp Khắc, Cộng hòa dân chủ Đức, Hungari, Rumani, Bungari, Nam Tư và Anbani); Liên Xô (gồm có 15 nước cộng hòa: Nga; Ukraina; Belarus; Uzbekistan; Kazakhstan; Gruzia; Azerbaijan; Litva; Moldova; Latvia; Kirghiztan; Tajikistan; Armenia; Turkmenistan; Estonia); Trung Quốc; Cu Ba; Bắc Triều Tiên; Việt Nam; Lào. Hiện nay, chỉ còn có 05 quốc gia là Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Cuba, Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên, Lào và Việt Nam tiếp tục lựa chọn thể chế nhà nước XHCN, do các Đảng Cộng sản lãnh đạo. Đặc trưng của mô hình XHCN được xây dựng ở Liên Xô và các nước XHCN Đông Âu trước đây là nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung cao độ, dựa trên chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất chủ yếu (trong đó có đất đai).

Hiện nay, các nước có nền kinh tế chuyển đổi sang kinh tế thị trường thuộc Liên Xô (cũ) và các nước XHCN Đông Âu (cũ) thực hiện chế độ đa sở hữu về đất đai. Sau khi Liên Xô tan rã kể từ năm 1991, Liên bang Nga ra đời. Chế độ sở hữu đất đai của Liên bang Nga thay đổi chuyển từ sở hữu toàn dân về đất đai thành sở hữu tư nhân về đất đai và sở hữu đất đai của nhà nước. Hiện chỉ có Việt Nam và Lào vẫn duy trì hình thức toàn bộ đất đai của quốc gia thuộc sở hữu toàn dân. Tuy nhiên, cho dù các quốc gia công nhận đất đai thuộc chế độ sở hữu nào đi chăng nữa thì về cơ bản, các vấn đề đăng ký quyền sử dụng đất và cấp GCNQSDĐ - một

chứng thư pháp lý thể hiện sự công nhận của Nhà nước đối với việc sử dụng đất hợp pháp của người sử dụng đất được các nhà chức trách hết sức quan tâm. Trên nền tảng đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, Việt Nam mong muốn học hỏi kinh nghiệm của các nước về thực tiễn pháp lý trong cấp GCNQSDĐ hoặc cấp giấy chủ quyền đối với đất đai nhằm đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế.

*1.2.5.2. Những gợi mở đối với Việt Nam từ việc nghiên cứu, tìm hiểu pháp luật và thực tiễn pháp lý về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu đất đai của một số nước*

*- Học hỏi kinh nghiệm về xây dựng hệ thống đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của nước Anh*

Hệ thống đăng ký đất đai của Anh là hệ thống đăng ký bất động sản (đất đai và tài sản khác gắn liền với đất) tổ chức đăng ký theo một hệ thống nhất có Văn phòng chính tại Luân Đôn và 14 văn phòng khác phân theo khu vực (địa hạt) phân bố đồng đều trên toàn bộ lãnh thổ Anh Quốc và Xứ Wales. Mọi hoạt động của hệ thống đăng ký hoàn toàn trên hệ thống máy tính nối mạng theo một hệ thống thống nhất (máy làm việc không kết nối với Internet, chỉ nối mạng nội bộ để bảo mật dữ liệu). Cơ sở của đăng ký được quy định rất chặt chẽ trong Luật đăng ký đất đai (Land Registration Act) được sửa đổi và ban hành mới vào năm 2002. Trước năm 2002, Văn phòng đăng ký đất đai hoạt động theo địa hạt. Bất động sản thuộc địa hạt nào thì đăng ký tại Văn phòng thuộc địa hạt đó. Tuy nhiên, từ khi có Luật đăng ký mới (năm 2002) và khi hệ thống đăng ký hoạt động theo hệ thống đăng ký điện tử thì khách hàng có thể lựa chọn bất kỳ Văn phòng đăng ký nào trên lãnh thổ Anh để thực hiện việc đăng ký. Qua đó, có thể thấy, một khi nước ta xây dựng được hệ thống đăng ký đất đai theo hệ thống đăng ký điện tử thì hoàn toàn có thể học hỏi nước Anh, cho phép người dân có thể lựa chọn bất kỳ Văn phòng đăng ký nào thuận tiện với họ, không nhất thiết phải là Văn phòng đăng ký của địa bàn nơi có đất như hiện nay. Việc xây dựng hệ thống đăng ký đất đai điện tử giúp việc quản

lý đất đai được cập nhật thường xuyên, kịp thời, chính xác và thống nhất quản lý, xử lý công việc nhanh gọn, giảm tải thủ tục hành chính cho người dân và cán bộ thực hiện.

- *Học hỏi kinh nghiệm về xây dựng hệ thống đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của nước Úc*

Ở Úc, từ năm 1990, việc cấp GCNQSDĐ dần chuyển sang dạng số. Bản gốc của Giấy chứng nhận được lưu trữ trong hệ thống máy tính và bản giấy được cấp cho chủ sở hữu đất đai. Ngày nay, tại Văn phòng giấy chứng nhận, người mua có thể kiểm tra giấy chứng nhận của bất động sản mà mình đang có nhu cầu mua. Hệ thống Đăng ký đất đai và bất động sản của Úc có nhiều ưu điểm nổi trội như: *Một là*, Giấy chứng nhận được đảm bảo bởi Nhà nước; *Hai là*, hệ thống đăng ký đơn giản, an toàn và tiện lợi; *Ba là*, mỗi trang của sổ đăng ký là một tài liệu duy nhất đặc trưng cho hồ sơ hiện hữu về quyền và lợi ích được đăng ký và dự phòng cho đăng ký biến động lâu dài; *Bốn là*, Giấy chứng nhận là một văn bản được trình bày dễ hiểu cho công chúng; *Năm là*, sơ đồ trích lục thửa đất trong bằng khoán có thể dễ dàng kiểm tra, tham khảo; *Sáu là*, giá thành của hệ thống hợp lý, tiết kiệm được chi phí và thời gian xây dựng; *Bảy là*, hệ thống được xây dựng trên nền tảng công nghệ thông tin hiện đại, dễ dàng cập nhật, tra cứu cũng như phát triển đáp ứng yêu cầu quản lý và sử dụng.

- *Học hỏi kinh nghiệm về xây dựng hệ thống đăng ký và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của nước Scotland*

Hệ thống đăng ký giao dịch Scotland triển khai từ năm 1617 theo một đạo luật của Thượng viện Scotland. Hệ thống đăng ký chứng thư có mục tiêu đảm bảo an toàn pháp lý cho các giao dịch, đảm bảo tính công khai và tiếp cận dễ dàng. Theo quy định của pháp luật Scotland, quy trình đăng ký được thực hiện như sau: *Một là*, đăng ký thông tin khai báo; *Hai là*, lập biên bản và đăng ký vào Sổ Biên bản; *Ba là*, lập hồ sơ gốc; *Bốn là*, bổ sung thông tin vào bảng tra cứu; *Năm là*, văn tự giao dịch sau khi được đóng dấu đăng ký sẽ được đóng dấu chính quyền

(official stamp) trên từng trang và trao lại cho người nộp hồ sơ. Theo quy định của pháp luật Scotland, bất kỳ công dân nào cũng có quyền khảo cứu sổ đăng ký để lấy thông tin cần thiết và chính quyền có nghĩa vụ tạo điều kiện để việc cung cấp thông tin được nhanh chóng và rõ ràng. Các hồ sơ gốc và các Sổ biên bản được gửi tới Văn phòng đăng ký Scotland để cho công chúng có thể tra cứu lấy thông tin. Như vậy một lượng lớn hồ sơ và giấy tờ phải được lưu giữ lâu dài. Trong hệ thống đăng ký quyền, các văn tự chỉ cần lưu trữ một thời gian cần thiết để nhập thông tin vào hệ thống sổ đăng ký và phục vụ.

*- Học hỏi kinh nghiệm về xây dựng hệ thống đăng ký và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của nước Hà Lan*

Hệ thống đăng ký đất đai ở Hà Lan là một hệ thống đăng ký chứng thư phát triển. Trên cơ sở hệ thống hồ sơ đăng ký văn tự giao dịch đã được duy trì hàng trăm năm, khi có một giao dịch được đăng ký, hệ quả pháp lý của giao dịch đó là tình trạng pháp lý hiện hành của đất đai sau khi thực hiện giao dịch được rút ra và đăng ký vào một hệ thống hồ sơ riêng biệt một cách có hệ thống và theo trình tự chặt chẽ (theo hệ thống thừa đất). Hệ thống đăng ký này gọi là hệ thống địa chính Hà Lan nhằm quản lý có hiệu quả về hồ sơ đất đai, xác định chuẩn xác các quyền đang tồn tại liên quan đến một thửa đất, thực hiện đúng thẩm quyền việc đăng ký.

Từ việc học hỏi kinh nghiệm một số nước phát triển trên thế giới trong công tác quản lý đăng ký và cấp GCNQSDĐ, có thể thấy, để công tác cấp GCNQSDĐ ở Việt Nam được thuận lợi, dễ dàng, đòi hỏi phải có một hệ thống đăng ký đất đai hiện đại, một cơ chế chính sách về thủ tục hành chính công khai minh bạch, đơn giản, thuận tiện tạo điều kiện cho người dân tiếp cận thông tin một cách dễ dàng, tránh phiền hà, sách nhiễu, làm việc theo cơ chế “xin – cho”. Về vấn đề hệ thống đăng ký đất đai hiện đại, hiệu quả, đòi hỏi Việt Nam cần quan tâm, đầu tư xây dựng hơn nữa về phần mềm, hệ thống hạ tầng thông tin về đăng ký đất đai. Đồng thời, nâng cao nghiệp vụ cho các cán bộ chuyên môn khi thực hiện những hoạt động này.

## **Kết luận chương 1**

1. Qua nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về pháp luật cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, có thể thấy cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là một nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về đất đai, có ý nghĩa về kinh tế, chính trị và xã hội to lớn. Đối với người dân, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là một chứng thư pháp lý để Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất hợp pháp. Đây là một bảo đảm pháp lý đối với quyền sử dụng đất khiến người sử dụng đất yên tâm sử dụng đất ổn định lâu dài, khuyến khích họ đầu tư bồi bổ, cải tạo nâng cao hiệu quả đất đai. Mặt khác, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là điều kiện cần thiết để người sử dụng đất thực hiện việc chuyển quyền sử dụng đất do pháp luật đất đai quy định. Đối với Nhà nước, thông qua việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhằm thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai; đồng thời, giúp Nhà nước nắm bắt được hiện trạng sử dụng đất, phân loại các chủ thể sử dụng đất hợp pháp và chưa hợp pháp v.v.

2. Pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ra đời nhằm tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đảm bảo sự bình đẳng, dân chủ, khách quan, công bằng ngăn ngừa tình trạng tham nhũng, tiêu cực, tùy tiện trong cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có lịch sử hình thành và phát triển hàng mấy thập kỷ kể từ khi đất nước thống nhất với việc Chính phủ ban hành Quyết định số 201/CP ngày 01/08/1980 về tăng cường công tác quản lý thống nhất đất đai trong cả nước; đặc biệt với việc ban hành Luật đất đai năm 1987 đã “luật hóa” quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Các đạo luật đất đai kế tiếp gồm Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003, Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn ra đời đã kế thừa và hoàn thiện nội dung quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo hướng công khai, minh bạch, đơn giản hóa thủ tục hành chính; đồng thời nhất thể hóa việc công nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất trong một giấy chứng

nhận theo mẫu thống nhất do Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành góp phần tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai; tạo điều kiện thuận lợi cho người sử dụng đất khi thực hiện quyền và nghĩa vụ sử dụng đất do pháp luật quy định.

3. Trong điều kiện sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, việc tìm hiểu và học hỏi kinh nghiệm của pháp luật một số nước về đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là rất cần thiết nhằm đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế. Kinh nghiệm quốc tế đã chỉ ra nước ta phải xây dựng một hệ thống đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hiện đại, thay thế hình thức đăng ký bằng giấy bằng hình thức đăng ký điện tử; đồng thời, tạo điều kiện để người sử dụng đất đăng ký đất đai ở văn phòng đăng ký đất đai mà họ cho là thuận tiện nhất v.v. Có như vậy, chúng ta mới nâng cao hiệu quả quản lý đất đai, bảo hộ quyền sử dụng đất của người sử dụng và góp phần thúc đẩy sự phát triển lành mạnh, công khai, minh bạch của thị trường bất động sản ở nước ta ...

## CHƯƠNG 2

### THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI TỈNH QUẢNG NAM

#### **2.1. Nội dung cơ bản của pháp luật đất đai về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất**

##### **2.1.1. Quy định về các nguyên tắc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất**

Như Chương 1 đã đề cập, GCNQSDĐ có ý nghĩa rất quan trọng đối với Nhà nước và người sử dụng đất. Do đó, để việc cấp GCNQSDĐ thực hiện công khai, minh bạch, khách quan và đúng pháp luật; ngăn chặn tình trạng tham nhũng, tiêu cực, pháp luật đất đai quy định nguyên tắc cấp GCNQSDĐ; theo đó:

*Thứ nhất*, GCNQSDĐ được cấp theo từng thửa đất. Trường hợp người sử dụng đất đang sử dụng nhiều thửa đất nông nghiệp tại cùng một xã, phường, thị trấn mà có yêu cầu thì được cấp GCNQSDĐ chung cho các thửa đất đó. Căn cứ vào quy định này thì mỗi thửa đất sẽ được cấp riêng một GCNQSDĐ. Điều này tạo điều kiện thuận lợi cho cơ quan nhà nước trong quản lý đất đai nắm bắt được chủ sử dụng của từng thửa đất. Việc cấp một giấy chứng nhận chung cho nhiều thửa đất nông nghiệp của một cá nhân, hộ gia đình - khi họ có yêu cầu - giúp tiết kiệm chi phí tiền bạc cho người dân và góp phần cải cách thủ tục hành chính về đất đai.

*Thứ hai*, trường hợp thửa đất có nhiều người chung QSDĐ thì GCNQSDĐ phải ghi đầy đủ tên của những người có chung quyền sử dụng đất và cấp cho mỗi người một GCNQSDĐ; trường hợp các chủ sử dụng, chủ sở hữu có yêu cầu thì cấp chung một GCNQSDĐ và trao cho người đại diện. Đây là quy định mới của Luật đất đai năm 2013. Trước đây, Luật đất đai năm 2003 quy định cấp một giấy chứng nhận cho nhiều người chung quyền sử dụng đất. Điều này dẫn đến việc khó xử lý khi nảy sinh tình huống khi GCN chung cho nhiều người sử dụng đất bị mất hoặc bị thất lạc thì việc xác định lại quyền sử dụng hợp pháp của từng thành viên

đối với thửa đất gặp rất nhiều khó khăn, trở ngại; đặc biệt là khi phát sinh tranh chấp đất đai giữa các thành viên.

*Thứ ba*, NSDD nhận GCNQSDĐ sau khi đã hoàn thành nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật. Quy định này đảm bảo cho việc thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất và góp phần tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước từ đất đai. Tuy nhiên, điều này là một thách thức đối với những NSDD có khó khăn về tài chính và không đủ khả năng thực hiện nghĩa vụ tài chính khi xin cấp GCNQSDĐ. Bên cạnh đó, pháp luật đất đai quy định trường hợp NSDD không thuộc đối tượng phải thực hiện nghĩa vụ tài chính hoặc được miễn, được ghi nợ nghĩa vụ tài chính và trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm thì được nhận GCNQSDĐ ngay sau khi cơ quan có thẩm quyền cấp.

*Thứ tư*, trường hợp quyền sử dụng đất là tài sản chung của vợ, chồng thì GCNQSDĐ phải ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng, trừ trường hợp vợ, chồng có thỏa thuận ghi tên một người. Quy định này nhằm bảo đảm quyền bình đẳng về tài sản, đảm bảo quyền lợi của cả vợ và chồng. Nguyên tắc này giúp vợ, chồng có quyền và nghĩa vụ ngang nhau trong chiếm hữu, sử dụng, định đoạt đối với tài sản chung là đất đai. Trường hợp quyền sử dụng đất là tài sản chung của vợ, chồng mà GCNQSDĐ đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng thì được cấp đổi sang GCNQSDĐ để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu vợ chồng có yêu cầu.

*Thứ năm*, trường hợp có sự chênh lệch về diện tích giữa số liệu đo đạc thực tế với số liệu ghi trên giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật đất đai năm 2013 hoặc GCNQSDĐ đã cấp mà ranh giới thửa đất đang sử dụng không thay đổi so với ranh giới thửa đất tại thời điểm có giấy tờ về quyền sử dụng đất, không có tranh chấp với những người sử dụng đất liền kề thì cấp hoặc cấp đổi GCNQSDĐ đối với diện tích đất được xác định theo số liệu đo đạc thực tế. Người sử dụng đất không phải nộp tiền sử dụng đất đối với phần diện tích chênh lệch nhiều hơn nếu có.

Trường hợp đo đạc lại mà ranh giới thửa đất có thay đổi so với ranh giới thửa đất tại thời điểm có giấy tờ về quyền sử dụng đất và diện tích 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 (nếu có) được xem xét cấp GCNQSDĐ theo quy định tại Điều 99 của Luật đất đai năm 2013. Pháp luật quy định nguyên tắc này nhằm phòng ngừa đối với trường hợp cá nhân, hộ gia đình sử dụng đất trốn tránh việc thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai với phần diện tích chênh lệch nếu xác định diện tích nhiều hơn là do khai hoang hoặc nhận chuyển quyền của người sử dụng đất trước đó, đất đã được sử dụng ổn định và không có tranh chấp. Đồng thời nếu phát hiện việc diện tích nhiều hơn là do lấn, chiếm thì phải xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật.

### **2.1.2. Quy định về đối tượng được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất**

Theo Luật đất đai năm 2013 thì đối tượng được cấp GCNQSDĐ được quy định tại khoản 1 Điều 97 như sau: "*GCNQSDĐ được cấp cho người có quyền sử dụng đất*". Như vậy, có thể khẳng định đối tượng được cấp GCNQSDĐ là người sử dụng đất không vi phạm pháp luật hoặc không bị pháp luật ngăn cấm. Vậy người sử dụng đất thuộc đối tượng được cấp GCNQSDĐ được hiểu như thế nào theo quy định của pháp luật đất đai?

Lần đầu tiên khái niệm người sử dụng đất được đề cập chính thức trong Luật đất đai năm 1987; theo đó, người sử dụng đất bao gồm các nông trường, lâm trường, hợp tác xã, tập đoàn sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, xí nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân, cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và cá nhân được Nhà nước giao đất (Điều 1). Như vậy, theo đạo Luật này, người sử dụng đất ở thời điểm đó gồm chủ yếu là các tổ chức sử dụng đất của Nhà nước. Tiếp theo, Luật đất đai năm 1993 ra đời quy định người sử dụng đất là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất (Điều 1). Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 bổ sung quy định người sử dụng đất còn bao gồm các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nhận chuyển quyền sử dụng đất từ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác. Như vậy, ở thời điểm này, người sử dụng đất thuộc đối tượng được cấp GCNQSDĐ không chỉ là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất mà còn bao gồm cả tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có quyền sử dụng đất khi tham gia các giao dịch về chuyển quyền sử dụng đất. Để phù hợp với thực tế sử

dụng đất, Luật đất đai năm 2003 sửa đổi, bổ sung quy định về người sử dụng đất thuộc đối tượng được cấp GCNQSDĐ bao gồm: Tổ chức trong nước sử dụng đất; Hộ gia đình, cá nhân trong nước sử dụng đất; Cộng đồng dân cư sử dụng đất; Cơ sở tôn giáo sử dụng đất; Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao sử dụng đất; Người Việt Nam định cư ở nước ngoài về đầu tư tại Việt Nam sử dụng đất; Tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam sử dụng đất [41, điều 9]. Luật đất đai năm 2013 về cơ bản kế thừa quy định của Luật đất đai năm 2003 về người sử dụng đất. Tuy nhiên, đạo Luật này bổ sung một số đối tượng sử dụng đất cụ thể cho phù hợp với thực tế sử dụng đất hiện nay như tổ chức sự nghiệp công lập và tổ chức khác theo quy định của pháp luật về dân sự; thay thế thuật ngữ “tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam” bằng thuật ngữ “doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài” để chỉ đối tượng sử dụng đất là nhà đầu tư nước ngoài nhằm “nhất thể hóa” quy định của pháp luật đất đai với pháp luật đầu tư.

Trên cơ sở quy định về người sử dụng đất của Luật đất đai năm 2013, Điều 99 của đạo Luật này đề cập cụ thể đối tượng được cấp GCNQSDĐ, bao gồm: *Một là*, người đang sử dụng đất có đủ điều kiện cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định tại các Điều 100, 101 và 102 của Luật này; *Hai là*, người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất từ sau ngày Luật này có hiệu lực thi hành; *Ba là*, người được chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, được thừa kế, nhận tặng cho quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất; người nhận quyền sử dụng đất khi xử lý hợp đồng thế chấp bằng quyền sử dụng đất để thu hồi nợ; *Bốn là*, người được sử dụng đất theo kết quả hòa giải đối với tranh chấp đất đai; theo bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án hoặc quyết định giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành; *Năm là*, người trúng đấu giá quyền sử dụng đất; *Sáu là*, người sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế; *Bảy là*, người mua nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất; *Tám là*, người được Nhà nước thanh lý, hóa giá nhà ở gắn liền với đất ở; người mua nhà ở thuộc sở hữu nhà

nước; *Chín là*, người sử dụng đất tách thửa, hợp thửa; nhóm người sử dụng đất hoặc các thành viên hộ gia đình, hai vợ chồng, tổ chức sử dụng đất chia tách, hợp nhất quyền sử dụng đất hiện có; *Mười là*, người sử dụng đất đề nghị cấp đổi hoặc cấp lại giấy chứng nhận bị mất.

### **2.1.3. Quy định về cấp GCNQSDĐ đối với hộ gia đình, cá nhân**

Trên thực tế, hộ gia đình, cá nhân là chủ thể sử dụng đất chủ yếu ở nước ta hiện nay. Vì vậy, cấp GCNQSDĐ cho đối tượng này góp phần quan trọng tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai. Việc cấp GCNQSDĐ đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được Luật đất đai năm 2013 đề cập cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ổn định mà có một trong các loại giấy tờ sau đây thì được cấp GCNQSDĐ:

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

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

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

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

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

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

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

Như vậy, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất muốn được cấp GCNQSDĐ thì trước tiên họ phải sử dụng đất ổn định. Vậy hiểu thế nào là sử dụng đất ổn định?. Theo Điều 21 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai (sau đây gọi là Nghị định số 43/2014/NĐ-CP), sử dụng đất ổn định là việc sử dụng đất liên tục vào một mục đích nhất định kể từ thời điểm bắt đầu sử dụng đất vào mục đích đó đến thời điểm cấp GCNQSDĐ. Thời điểm bắt đầu sử dụng đất ổn định được xác định căn cứ vào thời gian và nội dung có liên quan đến mục đích sử dụng đất ghi trên một trong các giấy tờ như biên lai nộp thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế nhà đất; biên bản hoặc quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong việc sử dụng đất; quyết định của Tòa án nhân dân đã có hiệu lực thi hành...

*Thứ hai*, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có một trong các loại giấy tờ quy định tại khoản 1 Điều 100 Luật đất đai năm 2013 mà trên giấy tờ đó ghi tên người khác, kèm theo giấy tờ về việc chuyển QSDĐ có chữ ký của các bên có liên quan nhưng chưa thực hiện thủ tục chuyển QSDĐ theo quy định của pháp luật và đất đó không có tranh chấp thì được cấp GCNQSDĐ và không phải nộp tiền sử dụng đất.

Trên thực tế, có rất nhiều trường hợp sử dụng đất từ việc nhận chuyển QSDĐ nhưng chưa làm thủ tục chuyển quyền. Những người sử dụng đất có giấy tờ về quyền sử dụng đất do cơ quan có thẩm quyền của chế độ cũ cấp; nhưng vì nhiều lý do khác nhau (ví dụ: trốn tránh nghĩa vụ tài chính, thủ tục hành chính phức tạp, ý thức pháp luật kém...), nên họ vẫn sử dụng đất mà không thực hiện thủ tục chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Mặt khác, tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai là một vấn đề nóng bỏng, chiếm khoảng 80% tổng số các khiếu nại, tố cáo trong cả nước và có không ít người sử dụng đất theo bản án, quyết định của cơ quan có thẩm quyền. Việc Luật đất đai năm 2013 quy định người sử dụng đất có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại

khoản 1 Điều 100 không chỉ phù hợp với thực tế sử dụng đất mà còn đảm bảo quyền lợi của họ.

*Thứ tư*, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất từ ngày 15/10/1993 đến ngày Luật đất đai năm 2013 có hiệu lực thi hành (ngày 01/07/2014) mà chưa được cấp giấy chứng nhận thì được cấp GCNQSDĐ; trường hợp chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính thì phải thực hiện theo quy định của pháp luật.

*Thứ năm*, Luật đất đai năm 2013 dành một điều quy định về việc cấp GCNQSDĐ cho hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất mà không có giấy tờ về QSDĐ; cụ thể:

- Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất trước ngày Luật đất đai năm 2013 có hiệu lực thi hành mà không có các giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật này, có hộ khẩu thường trú tại địa phương và trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối tại vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, nay được UBND cấp xã nơi có đất xác nhận là người đã sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp thì được cấp GCNQSDĐ và không phải nộp tiền sử dụng đất.

- Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật đất đai năm 2013 nhưng đất đã được sử dụng ổn định từ trước ngày 01/07/2004 và không vi phạm pháp luật về đất đai, nay được UBND cấp xã xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt đối với nơi đã có quy hoạch thì được cấp GCNQSDĐ.

Mặt khác, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 còn bổ sung quy định cụ thể về cấp GCNQSDĐ đối với hộ gia đình, cá nhân vi phạm pháp luật đất đai trước ngày 01/07/2014, đối với hộ gia đình, cá nhân được giao đất không đúng thẩm quyền.

#### ***2.1.4. Quy định về cấp GCNQSDĐ cho cộng đồng dân cư sử dụng đất***

Bên cạnh hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất, ở nước ta còn có cộng đồng dân cư sử dụng đất nhằm mục đích của cộng đồng như sử dụng đất để xây dựng nhà văn hóa cộng đồng, trung tâm học tập cộng đồng; xây dựng đình làng, nơi sinh hoạt chung của cộng đồng v.v. Vậy cộng đồng dân cư là gì?. Theo Luật đất đai năm 2013: “Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ”[41, khoản 3, điều 5]. Việc sử dụng đất của cộng đồng dân cư được Nhà nước thừa nhận thông qua cấp GCNQSDĐ; theo đó, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có công trình là đình, đền, miếu, từ đường, nhà thờ họ; đất nông nghiệp quy định tại khoản 3 Điều 131 của Luật đất đai năm 2013 và đất đó không có tranh chấp, được UBND cấp xã nơi có đất xác nhận là đất sử dụng chung cho cộng đồng thì được cấp GCNQSDĐ [41, khoản 5, điều 100].

#### ***2.1.5. Quy định về thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất***

Thẩm quyền cấp GCNQSDĐ là quyền hạn mà pháp luật quy định cho cơ quan nhà nước được cấp GCNQSDĐ cho NSDD. Điều này không chỉ có ý nghĩa trong việc phân định thẩm quyền, tránh sự tùy tiện hoặc bừa bãi trong việc cấp GCNQSDĐ mà còn tăng cường trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong cấp GCNQSDĐ. Theo Luật đất đai năm 2013, thẩm quyền cấp GCNQSDĐ được quy định như sau:

“1. UBND cấp tỉnh cấp GCNQSDĐ cho tổ chức, cơ sở tôn giáo; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thực hiện dự án đầu tư; tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao.

UBND cấp tỉnh được ủy quyền cho cơ quan TN&MT cùng cấp cấp GCNQSDĐ.

2. UBND cấp huyện cấp GCNQSDĐ cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng

dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.

3. Đối với những trường hợp đã được cấp giấy chứng nhận, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng mà thực hiện các quyền của người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng thì do cơ quan tài nguyên và môi trường thực hiện theo quy định của Chính phủ” [41, điều 105].

So sánh với các đạo Luật đất đai được ban hành trước đây, tác giả thấy rằng quy định về thẩm quyền cấp GCNQSDĐ của Luật đất đai năm 2013 có một số điểm đáng chú ý sau:

*Một là*, các nhà làm luật Việt Nam vẫn kế thừa truyền thống lập pháp khi quy định cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ là cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp GCNQSDĐ. Điều này là hợp lý; bởi lẽ, xét về mặt pháp lý thì quyết định giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền là cơ sở pháp lý làm phát sinh quyền sử dụng đất của người sử dụng đất. Trong khi đó, GCNQSDĐ là chứng thư pháp lý để xác định tính hợp pháp của quyền sử dụng đất. Với tính chất quan trọng của quyết định giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ và GCNQSDĐ như vậy nên cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ cũng là cơ quan có thẩm quyền cấp GCNQSDĐ.

*Hai là*, Luật đất đai năm 1993 chưa cho phép UBND cấp tỉnh được ủy quyền cho cơ quan quản lý đất đai cùng cấp cấp GCNQSDĐ. Tuy nhiên, thực tế triển khai cấp GCNQSDĐ thực hiện rất chậm không đáp ứng nhu cầu quản lý và sử dụng đất đai trong nền kinh tế thị trường. Hơn nữa, chiếm một số lượng lớn tổ chức thuộc đối tượng cấp GCNQSDĐ là tổ chức kinh tế, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Đây là các chủ thể có nhu cầu cấp thiết vay vốn thông qua thế chấp quyền sử dụng đất tại các ngân hàng thương mại, tổ chức tín dụng. Việc cấp

GCNQSDĐ chậm sẽ ảnh hưởng lớn đến hoạt động đầu tư, sản xuất - kinh doanh. Vì vậy, Luật đất đai năm 2003 ra đời đã bổ sung quy định cho phép UBND cấp tỉnh được ủy quyền cho cơ quan quản lý đất đai cùng cấp cấp GCNQSDĐ đối với các đối tượng sử dụng đất thuộc thẩm quyền cấp giấy chứng nhận của UBND cấp tỉnh. Luật đất đai năm 2013 kế thừa quy định này của Luật đất đai năm 2003.

*Ba là*, Luật đất đai năm 2013 bổ sung quy định về thẩm quyền đính chính nội dung ghi trong GCNQSDĐ cho phù hợp với đòi hỏi của thực tế sử dụng đất ở nước ta hiện nay. Theo đó, thẩm quyền đính chính nội dung ghi trong GCNQSDĐ thuộc cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh.

*Bốn là*, Luật đất đai năm 2013 bổ sung quy định về thẩm quyền cấp đổi và cấp lại GCNQSDĐ nhằm đáp ứng đòi hỏi của người sử dụng đất; theo đó, thẩm quyền cấp đổi và cấp lại GCNQSDĐ thuộc cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh.

#### **2.1.6. Quy định về thủ tục hành chính, thời hạn cấp GCNQSDĐ**

Thủ tục hành chính về cấp GCNQSDĐ được quy định tại Luật đất đai năm 2013, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ và Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT) quy định về hồ sơ địa chính. Luật đất đai năm 2013 quy định nguyên tắc chung, nội dung và hình thức công khai thủ tục hành chính về đất đai tại Điều 195, trong đó có thủ tục cấp GCNQSDĐ. Tiếp đó, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ và Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT của Bộ TN&MT cụ thể hóa quy định của Luật đất đai năm 2013 về thủ tục cấp GCNQSDĐ; theo đó, trình tự, thủ tục cấp GCNQSDĐ được thực hiện qua các bước sau:

- Chuẩn bị hồ sơ
- Xác minh thẩm định hồ sơ
- Hoàn thiện và niêm yết công khai hồ sơ.
- Thông báo của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với chủ thể xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
- Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.



**2.1.7. Quy định về nghĩa vụ tài chính khi thực hiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất**

**2.1.7.1. Quy định về tiền sử dụng đất, tiền thuê đất**

Tiền sử dụng đất là nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải thực hiện khi được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất. Theo khoản 2 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất làm nhà ở, đất phi nông nghiệp được Nhà nước công nhận có thời hạn sử dụng lâu dài trước ngày 01/07/2014 khi được cấp GCNQSDĐ phải thực hiện nghĩa vụ tài chính.

Tiền sử dụng đất mà hộ gia đình, cá nhân phải nộp được xác định dựa trên diện tích đất được công nhận QSDĐ, mục đích sử dụng đất và giá đất tính thu tiền sử dụng đất. Theo đó, tùy vào từng trường hợp mà tiền sử dụng đất phải nộp là khác nhau.

*- Đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân đã sử dụng đất ổn định trước ngày 15/10/1993 mà không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Khoản 1 Điều 100 Luật đất đai năm 2013.*

+ Nếu tại thời điểm sử dụng đất không có các hành vi vi phạm pháp luật đất đai thì người sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất bằng 50% tiền sử dụng đất đối với phần đất vượt hạn mức công nhận đất ở theo giá đất tại thời điểm có quyết định công nhận QSDĐ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

+ Nếu tại thời điểm sử dụng đất có một trong các hành vi vi phạm pháp luật đất đai thì hộ gia đình, cá nhân phải nộp 50% tiền sử dụng đất đối với diện tích đất trong hạn mức công nhận đất ở theo giá đất quy định tại Bảng giá đất; nộp 100% tiền sử dụng đất đối với diện tích đất vượt hạn mức.

*- Đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân đã sử dụng đất ổn định từ ngày 15/10/1993 đến trước ngày 01/07/2014 mà không có giấy tờ quy định tại Khoản 1 Điều 100 Luật đất đai năm 2013.*

+ Nếu tại thời điểm sử dụng đất không có hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có nhà ở thì phải nộp tiền sử dụng đất

bằng 50% tiền sử dụng đất trong hạn mức giao đất ở theo giá đất quy định tại Bảng giá đất; đối với diện tích vượt hạn mức (nếu có) thì phải nộp bằng 100% tiền sử dụng đất

+ Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở mà tại thời điểm bắt đầu sử dụng đất đã có một trong các hành vi vi phạm pháp luật đất đai thì phải nộp 100% tiền sử dụng đất.

- *Đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân có đất ở được giao không đúng thẩm quyền trước ngày 01/07/2014.*

+ Trường hợp SDD có nhà ở từ trước ngày 15/10/1993 và có giấy tờ chứng minh về việc đã nộp tiền cho cơ quan, tổ chức để được SDD thì không phải nộp tiền SDD.

+ Trường hợp sử dụng đất có nhà ở ổn định trong khoảng thời gian từ ngày 15/10/1993 đến trước ngày 01/07/2004 và có giấy tờ chứng minh đã nộp tiền để được sử dụng đất theo đúng mức thu quy định của Luật đất đai năm 1993 thì không thu tiền sử dụng đất; nếu đã nộp tiền để được sử dụng đất thấp hơn mức thu quy định của Luật đất đai năm 1993 thì số tiền đã nộp được quy đổi ra tỷ lệ % diện tích đã hoàn thành việc nộp tiền sử dụng đất theo chính sách và giá đất tại thời điểm đã nộp tiền; phần diện tích đất còn lại thực hiện thu tiền sử dụng đất theo chính sách và giá đất tại thời điểm có quyết định công nhận QSDD của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

+ Trường hợp SDD có nhà ở ổn định trước ngày 01/07/2004 và không có giấy tờ chứng minh đã nộp tiền để được sử dụng đất, khi được cấp GCN thì thu tiền SDD như sau:

*Một là*, trường hợp đất đã được sử dụng ổn định từ trước ngày 15/10/1993 thì thu tiền sử dụng đất bằng 40% tiền sử dụng đất; bằng 100% tiền sử dụng đất theo giá đất đối với phần diện tích vượt hạn mức giao đất ở (nếu có).

*Hai là*, trường hợp đất đã được sử dụng ổn định từ ngày 15/10/1993 đến trước ngày 01/07/2004 thì thu tiền SDD bằng 50% tiền SDD đối với phần diện tích trong

hạn mức giao đất ở; bằng 100% tiền sử dụng đất đối với diện tích vượt hạn mức giao đất ở (nếu có).

- Đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở có nguồn gốc được giao không đúng thẩm quyền hoặc do lấn, chiếm kể từ ngày 01/07/2004 đến trước ngày 01/07/2014 nhưng nay phù hợp với quy hoạch SDD thì phải nộp 100% tiền SDD..

Tiền thuê đất là khoản tiền mà người sử dụng đất phải nộp vào ngân sách nhà nước khi được Nhà nước cho thuê đất. Khoản tiền này phải nộp căn cứ vào diện tích đất được thuê và giá đất cụ thể do UBND cấp tỉnh xác định tại thời điểm giao đất. Tiền thuê đất có thể trả theo hàng năm hoặc trả một lần cho cả thời hạn thuê theo quy định pháp luật và tùy thuộc vào quyền lựa chọn hình thức thuê đất của người sử dụng đất.

#### *2.1.7.2. Quy định về lệ phí trước bạ nhà, đất*

Lệ phí trước bạ là nghĩa vụ tài chính của các chủ sở hữu, chủ sử dụng các tài sản thuộc diện phải nộp vào ngân sách nhà nước khi đăng ký quyền sở hữu, quyền sử dụng tại các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Theo quy định tại Nghị định số 45/2011/NĐ-CP của Chính phủ về lệ phí trước bạ; Thông tư số 124/2011/TT- BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 45/2011/NĐ-CP của Chính phủ, khi cấp GCNQSDĐ, NSDD phải nộp lệ phí trước bạ bằng 0,5% giá tính lệ phí trước bạ (giá do UBND cấp tỉnh ban hành)

Như vậy, Nhà nước đã giảm nghĩa vụ tài chính phải thực hiện cho người có nhu cầu cấp GCNQSDĐ từ việc nộp 01% lệ phí trước bạ nhà đất xuống còn 0,5%.

#### *2.1.7.3. Quy định về lệ phí địa chính*

Lệ phí địa chính là khoản thu mà tổ chức, cá nhân sử dụng đất phải nộp vào ngân sách nhà nước khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc tổ chức được ủy quyền giải quyết một trong các công việc về địa chính; bao gồm: i) Cấp GCNQSDĐ (bao gồm cả cấp giấy hợp thức hóa quyền sử dụng đất; ii) Đăng ký quyền sử dụng đất; iii) Trích lục sơ đồ thửa đất theo yêu cầu của người sử dụng đất.

Hiện nay, việc thu lệ phí địa chính khi cấp GCNQSDĐ được quy định tại Thông tư số 02/2014/TT-BTC của Bộ Tài chính. Theo đó, tùy từng điều kiện cụ thể của từng địa và chính sách phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mà quy định mức thu cho phù hợp, đảm bảo nguyên tắc sau:

- Đối với hộ gia đình, cá nhân tại các quận thuộc thành phố trực thuộc Trung ương; phường nội thành thuộc thành phố hoặc thị xã trực thuộc tỉnh, mức thu tối đa không quá 25.000 đồng/giấy cấp mới; tối đa không quá 20.000 đồng/lần cấp đổi với cấp lại (kể cả cấp lại giấy chứng nhận do hết chỗ xác nhận), cấp đổi, xác nhận bổ sung vào GCN.

- Đối với hộ gia đình, cá nhân tại các khu vực khác: Tối đa không quá 50% mức thu áp dụng đối với hộ gia đình, cá nhân tại các quận thuộc thành phố trực thuộc Trung ương; phường nội thành thuộc thành phố hoặc thị xã trực thuộc tỉnh.

Thông tư số 02/2014/TT-BTC của Bộ Tài chính còn quy định về miễn nộp lệ phí cấp GCN đối với hộ gia đình, cá nhân ở nông thôn. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân tại các quận thuộc thành phố trực thuộc Trung ương và các phường nội thành thuộc thành phố, thị xã trực thuộc tỉnh được cấp GCNQSDĐ thì không được miễn lệ phí cấp GCNQSDĐ. Quy định này phù hợp với nguyện vọng của đa số người dân, cũng như khuyến khích, tạo điều kiện cho hộ gia đình, cá nhân ở nông thôn cấp GCNQSDĐ.

### **2.1.8. Quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất**

#### *2.1.8.1. Khái niệm giải quyết khiếu nại, tố cáo về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*

Theo thống kê của Thanh tra Chính phủ về kết quả thực hiện kế hoạch rà soát, giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo tồn đọng, phức tạp, kéo dài ngày 22/12/2014, trong những năm gần đây, hàng năm có trên 10 vạn vụ việc tranh chấp, phản ánh, tố cáo các sai phạm liên quan đến đất đai (chiếm đến 65% tổng số

vụ việc khiếu kiện, tố cáo, tranh chấp) được công dân phát hiện và gửi đơn thư đến các cơ quan nhà nước yêu cầu kiểm tra, làm rõ và giải quyết. Riêng Thanh tra Chính phủ hàng năm tiếp nhận từ 5.000 - 7.000 đơn thư khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai. Theo báo cáo sơ bộ của 60 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương qua kiểm tra tình hình thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai phát hiện tổng diện tích đất vi phạm pháp luật là 8.000 ha, trong đó có các vi phạm như bán đất trái pháp luật, cấp đất, giao đất trái thẩm quyền [55]. Những sai phạm này chủ yếu ở cấp xã, đặc biệt xã ven đô thị lớn, nơi có quy hoạch phát triển đô thị, khu công nghiệp. Để giải quyết hiệu quả khiếu nại, tố cáo về đất đai, Nhà nước ta đã xây dựng và ban hành Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo. Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo nói chung và khiếu nại, tố cáo về cấp GCNQSDĐ nói riêng tuân theo nguyên tắc khiếu nại, tố cáo về đất đai được giải quyết theo quy định của Luật đất đai; trường hợp Luật đất đai không quy định thì áp dụng Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo để giải quyết. Điều này được quy định cụ thể tại Khoản 2 Điều 204 Luật đất đai năm 2013 như sau: "*Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính*" và "*Việc giải quyết tố cáo vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về tố cáo*". Khiếu nại, tố cáo về cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là hoạt động khiếu nại, tố cáo mà đối tượng của nó là hành vi hành chính, quyết định hành chính trong việc cấp GCNQSDĐ; theo đó:

*Thứ nhất*, khiếu nại về cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục luật định, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính trong cấp GCNQSDĐ khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

*Thứ hai, tố cáo về cấp GCNQSDĐ là việc công dân tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, cá nhân có thẩm quyền về hành vi vi phạm pháp luật trong cấp GCNQSDĐ của tổ chức, cá nhân.*

*Thứ ba, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong cấp GCNQSDĐ là việc cơ quan có thẩm quyền xem xét, xác minh, kết luận và ra quyết định về tính đúng đắn của các quyết định hành chính trong việc cấp GCNQSDĐ có khiếu nại, tố cáo của người sử dụng đất về quyết định hành chính đó.*

Trên thực tế các khiếu nại và tố cáo trong lĩnh vực cấp GCNQSDĐ thường bao gồm một số dạng cơ bản như: khiếu nại về cấp sai đối tượng sử dụng đất, sai mục đích sử dụng đất, thực hiện quy trình cấp GCNQSDĐ không đúng theo quy định của pháp luật, cấp GCNQSDĐ sai thẩm quyền, tố cáo về vấn đề thái độ, trách nhiệm, ý thức đạo đức làm việc của các cá nhân, tổ chức, cơ quan trong quản lý đất đai nói chung và trong cấp GCNQSDĐ nói riêng, đặc biệt là hiện tượng những nhiễu, vòi vĩnh của một bộ phận cán bộ thoái hóa, biến chất v.v.

*2.1.8.2. Quy định về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ khiếu nại, tố cáo về cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*

*Quy định về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ khiếu nại về cấp GCNQSDĐ*

*- Quy định về quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại*

Khiếu nại về cấp GCNQSDĐ là một dạng cụ thể của khiếu nại nói chung. Do vậy, quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại cũng chính là quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại về cấp GCNQSDĐ. Theo Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại tác giả nhận thấy:

Đối với trường hợp tự mình khiếu nại, trong thời hạn không quá 30 ngày kể từ ngày nhận được quyết định hành chính trong quản lý đất đai của UBND cấp huyện hoặc cán bộ, công chức thuộc UBND cấp xã, Phòng TN&MT, UBND cấp huyện có hành vi hành chính trong cấp GCNQSDĐ mà người có quyền lợi và

nghĩa vụ liên quan không đồng ý với quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính đó thì có quyền khiếu nại đến UBND cấp huyện. Quy định này nhằm bảo đảm quyền tự quyết định việc có khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính mà người sử dụng đất cho là đã xâm hại đối với quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Trong thời hạn không quá 45 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết của Chủ tịch UBND cấp huyện mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết đó thì có quyền khởi kiện ra Tòa án nhân dân hoặc khiếu nại đến UBND tỉnh.

Trường hợp người khiếu nại là người được trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật thì được nhờ trợ giúp pháp lý về tư vấn về pháp luật hoặc ủy quyền cho trợ giúp viên pháp lý khiếu nại để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

*- Quy định về quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại*

Quyền của người bị khiếu nại, tố cáo được quy định cụ thể tại Điều 13 Luật Khiếu nại năm 2011 như sau:

*Một là*, cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước có quyền chứng minh việc cấp GCNQSDĐ của mình là đúng quy định pháp luật. Do vậy, họ có quyền đưa ra chứng cứ về tính hợp pháp của quyết định cấp GCNQSDĐ; được biết, đọc, sao chụp, sao chép các tài liệu, chứng cứ do người giải quyết khiếu nại thu thập để giải quyết khiếu nại, trừ thông tin, tài liệu thuộc bí mật nhà nước; yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan đang lưu giữ, quản lý thông tin, tài liệu liên quan tới nội dung khiếu nại cung cấp thông tin, tài liệu đó để giao cho người giải quyết khiếu nại và được nhận quyết định giải quyết khiếu nại lần hai.

*Hai là*, người bị khiếu nại có quyền nhận quyết định giải quyết khiếu nại của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu, lần hai hoặc bản án, quyết định của Tòa án đối với khiếu nại mà mình đã giải quyết khi những người khiếu nại tiếp tục khiếu nại hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án.

Nghĩa vụ của người bị khiếu nại được quy định như sau: i) Cá nhân, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền khi giải quyết khiếu nại về cấp GCNQSDĐ thì phải tham gia đối thoại hoặc ủy quyền cho người đại diện hợp pháp tham gia đối thoại; ii) Phải thực hiện các yêu cầu xác minh của cơ quan pháp luật; iii) Có nghĩa vụ cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung khiếu nại về cấp GCN và giải trình về tính hợp pháp, đúng đắn của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại khi người giải quyết khiếu nại hoặc cơ quan, đơn vị kiểm tra, xác minh yêu cầu trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày có yêu cầu; iv) Khi quyết định khiếu nại có hiệu lực, cá nhân, cơ quan tổ chức có thẩm quyền phải nghiêm chỉnh chấp hành; v) Nếu hành vi của họ gây ra thiệt hại thì phải thực hiện nghĩa vụ bồi thường, bồi hoàn thiệt hại do quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật của mình gây ra theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

*Quy định về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ tố cáo liên quan đến cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

*- Quy định về quyền và nghĩa vụ của người tố cáo liên quan đến việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

Tố cáo liên quan đến việc cấp GCNQSDĐ là một dạng của tố cáo nói chung. Do đó, quyền và nghĩa vụ của người tố cáo về việc cấp GCNQSDĐ cũng là quyền và nghĩa vụ của người tố cáo. Luật tố cáo năm 2011 quy định về quyền và nghĩa vụ của người tố cáo như sau:

*"1. Người tố cáo có các quyền sau đây:*

*a) Gửi đơn hoặc trực tiếp tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền theo quy định của pháp luật;*

*- Được giữ bí mật họ, tên, địa chỉ, bút tích và các thông tin cá nhân khác của mình;*

*- Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền thông báo về việc thụ lý giải quyết tố cáo, thông báo chuyển vụ việc tố cáo sang cơ quan có thẩm quyền giải quyết, thông báo kết quả giải quyết tố cáo;*



- *Tổ cáo tiếp khi có căn cứ cho rằng việc giải quyết tố cáo của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền không đúng pháp luật hoặc quá thời hạn quy định mà tố cáo không được giải quyết;*

- *Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền bảo vệ khi bị đe dọa, trả thù, trù dập;*

*Được khen thưởng theo quy định của pháp luật;*

2. *Người tố cáo có các nghĩa vụ sau đây:*

- *Nêu rõ họ, tên, địa chỉ của mình;*

- *Trình bày trung thực về nội dung tố cáo; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung tố cáo mà mình có được;*

- *Chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung tố cáo của mình;*

- *Bồi thường thiệt hại do hành vi cố ý tố cáo sai sự thật của mình gây ra."*

- *Quy định về quyền và nghĩa vụ của người bị tố cáo liên quan đến việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

Theo Điều 10 Luật Tố cáo năm 2011 thì người bị tố cáo về việc cấp GCNQSDĐ có các quyền gồm: i) Được nhận thông báo về nội dung tố cáo, đưa ra chứng cứ để chứng minh nội dung tố cáo về việc cấp GCNQSDĐ là đúng (các chứng cứ đưa ra có thể là hình ảnh, văn bản, video...); Người bị tố cáo được nhận thông báo kết luận nội dung tố cáo của mình; Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xử lý người cố ý tố cáo sai sự thật, người cố ý giải quyết tố cáo trái pháp luật; Khi việc tố cáo được chứng minh là sai sự thật thì người bị tố cáo được khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm, được xin lỗi, cải chính công khai, được bồi thường thiệt hại do việc tố cáo, giải quyết tố cáo không đúng gây ra.

Bên cạnh đó, người bị tố cáo có những nghĩa vụ sau: Thực hiện giải trình bằng văn bản về hành vi bị tố cáo; Cung cấp đầy đủ thông tin, tài liệu liên quan khi cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền yêu cầu; Chấp hành nghiêm chỉnh quyết định xử lý của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền. Nếu hành vi sai trái trong công tác cấp GCNQSDĐ gây ra thiệt hại thì người bị tố cáo phải bồi

thường, bồi hoàn thiệt hại do hành vi trái pháp luật của mình gây ra.

*2.1.8.3. Quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*

*- Quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai (trong đó có khiếu nại về cấp GCNQSDĐ) được quy định tại Điều 204 Luật đất đai năm 2013; theo đó:

*Một là*, đối với các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai do cơ quan có thẩm quyền ban hành mà đương sự không đồng ý thì có quyền khiếu nại.

Nếu Chủ tịch UBND cấp huyện đã giải quyết khiếu nại lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại có quyền khởi kiện quyết định hành chính ra Tòa án nhân dân hoặc khiếu nại đến Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Quyết định giải quyết của Chủ tịch UBND cấp tỉnh là quyết định giải quyết cuối cùng.

*Hai là*, đối với khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về cấp GCNQSDĐ do Chủ tịch UBND cấp tỉnh giải quyết lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý thì chỉ có một phương án lựa chọn đó là khởi kiện ra Tòa án hành chính, chứ không có quyền khiếu nại lên cơ quan hành chính cấp trên.

*- Quy định về thẩm quyền giải quyết tố cáo*

Điều 205 Luật đất đai năm 2013 quy định việc giải quyết tố cáo vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai (trong đó có tố cáo hành vi vi phạm pháp luật khi cấp GCNQSDĐ) thực hiện theo quy định của pháp luật về tố cáo. Luật Tố cáo năm 2011 quy định cụ thể nội dung này như sau:

- Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã) có thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức do mình quản lý trực tiếp.

- Chủ tịch UBND quận, huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (sau đây gọi

chung là cấp huyện) có thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp xã, người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện và cán bộ, công chức do mình bổ nhiệm, quản lý trực tiếp.

- Người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan chuyên môn trực thuộc cơ quan mình và cán bộ, công chức do mình bổ nhiệm, quản lý trực tiếp.

- Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh) có thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp huyện, người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh và CBCC do mình bổ nhiệm, quản lý trực tiếp.

- Tổng cục trưởng, Cục trưởng và cấp tương đương được phân cấp quản lý CBCC có thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu đơn vị thuộc Tổng cục, Cục và cấp tương đương, cán bộ, công chức do mình bổ nhiệm, quản lý trực tiếp.

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, đơn vị thuộc Bộ, thuộc cơ quan ngang Bộ và cán bộ, công chức do mình bổ nhiệm, quản lý trực tiếp.

- Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền giải quyết tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của Bộ trưởng, Thứ trưởng, Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp tỉnh và CBCC do mình bổ nhiệm, quản lý trực tiếp.

Như vậy, khi người dân phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức nhà nước trong quá trình cấp GCNQSDĐ thì người bỏ nhiệm, Thủ trưởng cơ quan mà cán bộ, công chức đó làm việc hoặc thủ trưởng cơ quan cấp trên sẽ là người có thẩm quyền giải quyết tố cáo đó.

*2.1.8.4. Quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*

- *Quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*

- Bước 1. Tổ chức tiếp dân và tiếp nhận đơn khiếu nại
- Bước 2. Quản lý và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo
- Bước 3. Giải quyết đơn thư khiếu nại.

Mặc dù công tác giải quyết đơn khiếu nại được chia thành nhiều hoạt động khác nhau nhưng hoạt động này là điều kiện, tiền đề để tiến hành hoạt động tiếp theo. Trong mỗi hoạt động lại có nhiều công việc phải thực hiện và được sắp xếp theo một trình tự nhất định để tránh bỏ sót việc, bỏ sót tình tiết cơ bản có tính chất quyết định. Có như vậy việc giải quyết mới phù hợp với pháp luật và thực tế; cụ thể:

*Một là*, nghiên cứu hồ sơ. Là công việc đầu tiên mà người giải quyết khiếu nại phải thực hiện. Việc nghiên cứu hồ sơ nhằm tìm ra bản chất vụ việc khiếu nại của người sử dụng đất; tìm ra những tình tiết mâu thuẫn, không hợp lý, phát hiện những vấn đề chưa rõ ràng trong việc cấp GCNQSDĐ; phán đoán nguyên nhân; đồng thời chuẩn bị những tài liệu, văn bản pháp luật làm cơ sở để giải quyết khiếu nại việc cấp GCNQSDĐ mà đương sự yêu cầu.

*Hai là*, gặp gỡ đương sự để làm rõ sự việc. Đây là yêu cầu không thể thiếu được trong việc xét đơn. Người giải quyết khiếu nại không những phải gặp gỡ đương sự, mà còn phải tổ chức đối thoại trực tiếp giữa các bên để hiểu rõ nội dung của khiếu nại, yêu cầu về cấp GCNQSDĐ và hướng giải quyết khiếu nại. Sau khi gặp gỡ các đương sự, người giải quyết khiếu nại cần tiến hành tiếp xúc

với cơ quan, tổ chức quản lý đất đai, tìm hiểu rõ hơn về quá trình, diễn biến của sự việc, đồng thời thu thập tài liệu để lập hồ sơ giải quyết khiếu nại.

*Ba là*, điều tra, xác minh sự việc và tiến hành kiểm tra lại chứng cứ trong hồ sơ. Hoạt động này có mục đích nhằm xác định rõ ràng những vấn đề còn vướng mắc trong hồ sơ khiếu nại; đối chiếu các chứng cứ có trong hồ sơ với thực tế thửa đất, vị trí, diện tích, tài sản gắn liền với đất đang bị khiếu nại; bổ sung tài liệu còn thiếu; thu thập tài liệu, tình tiết mới phát sinh liên quan đến vụ việc. Trong quá trình điều tra, xác minh yêu cầu cần phải khách quan, thận trọng, vô tư, nhanh chóng, kịp thời và tuân thủ theo các quy định của pháp luật đất đai và pháp luật khiếu nại. Hoạt động này giúp cho việc giải quyết khiếu nại trên thực tế diễn ra nhanh chóng và chính xác hơn.

*Bốn là*, viết báo cáo kết quả xác minh, hoàn chỉnh hồ sơ. Báo cáo gồm những nội dung cơ bản như: Giới thiệu và khái quát sự việc; nêu kết quả của sự việc đã xác minh; nêu nhận xét, kiến nghị biện pháp giải quyết đối với cả hai bên.

*Năm là*, tổ chức hội nghị giải quyết khiếu nại. Cơ quan quản lý đất đai các cấp có trách nhiệm giúp UBND cấp mình tổ chức hội nghị giải quyết khiếu nại đối với những đơn thư khiếu nại về cấp GCNQSDĐ. Nếu đơn khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của thủ trưởng cơ quan thì sau khi điều tra, xác minh xong, cơ quan thanh tra các cấp giúp người đứng đầu các cấp chính quyền tổ chức hội nghị giải quyết khiếu nại.

*Sáu là*, thi hành quyết định khiếu nại. Đây là giai đoạn kết thúc giải quyết khiếu nại. Sau khi được ban hành, quyết định khiếu nại phải được gửi cho người khiếu nại, người bị khiếu nại, tổ chức, cá nhân có liên quan, cơ quan thanh tra và thủ trưởng cấp trên trực tiếp. Trong trường hợp quyết định đã có hiệu lực mà không được thi hành thì thủ trưởng cơ quan ra quyết định được áp dụng các biện pháp theo thẩm quyền để thi hành quyết định khiếu nại.

Trong thời hạn 45 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý thì họ có quyền tiếp tục khiếu nại với cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân. Đối với

quyết định giải quyết khiếu nại lần hai, trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được quyết định, nếu người khiếu nại không đồng ý, hoặc kể từ ngày hết thời hạn quy định mà người khiếu nại không được giải quyết thì người khiếu nại có quyền khởi kiện tại Tòa án nhân dân. Đối với vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn, thời hạn có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày. Trường hợp bất khả kháng mà người khiếu nại không thực hiện được việc khởi kiện theo quy định của pháp luật thì thời gian xảy ra bất khả kháng không được tính vào thời hạn nêu trên.

Tuy nhiên trên thực tế, các quyết định giải quyết khiếu nại về cấp GCNQSDĐ có tính thực thi chưa cao, đặc biệt là nhiều quyết định được ban hành đã nhiều năm mà không được thực hiện. Thậm chí còn có nhiều vụ khiếu nại, mặc dù có quyết định giải quyết cuối cùng nhưng người khiếu nại vì không hiểu biết pháp luật hoặc vì không đồng tình với quyết định giải quyết nên vẫn tiếp tục khiếu nại lên cơ quan cấp trên, dẫn đến khiếu nại tiếp tục kéo dài.

*- Quy định về trình tự giải quyết tố cáo về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*

Việc giải quyết tố cáo được thực hiện theo một trình tự quy định tại Điều 18 Luật Tố cáo năm 2011; cụ thể:

- Bước 1. Tiếp nhận, xử lý thông tin đơn tố cáo.
- Bước 2. Thụ lý để giải quyết tố cáo.
- Bước 3. Xác minh việc tố cáo.
- Bước 4. Kết luận về nội dung tố cáo.

## **2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại tỉnh Quảng Nam**

### **2.2.1. Tổng quan về tỉnh Quảng Nam**

#### **2.2.1.1. Điều kiện tự nhiên**

Quảng Nam là tỉnh thuộc vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. Toàn bộ lãnh thổ của tỉnh nằm trong tọa độ địa lý: từ 14°57'10" đến 16°03'50" vĩ độ Bắc và từ 107°12'40" đến 108°44'20" kinh độ Đông. Phía Bắc giáp tỉnh Thừa Thiên - Huế và

thành phố Đà Nẵng. Phía Nam giáp tỉnh Quảng Ngãi. Phía Tây giáp tỉnh KonTum và nước cộng hòa dân chủ nhân dân Lào (CHDCND Lào). Phía Đông giáp Biển Đông với đường bờ biển chạy dài trên 125 km và vùng đặc quyền kinh tế rộng hơn 40.000km<sup>2</sup>. Tổng diện tích tự nhiên tỉnh Quảng Nam là 1.043.837 ha. Toàn tỉnh có 02 thành phố, 01 thị xã và 15 huyện (6 huyện trung du, đồng bằng; 9 huyện miền núi) với 247 đơn vị hành chính cấp xã (216 xã; 18 phường; 13 thị trấn). Trên địa bàn tỉnh có sân bay, cảng biển, quốc lộ 1A, đường Hồ Chí Minh, đường xuyên Á, cao tốc Đà Nẵng - Dung Quất rất thuận lợi cho việc giao lưu phát triển kinh tế - xã hội và có tầm quan trọng về an ninh, quốc phòng. Vùng biển phía Đông với nguồn lợi hải sản phong phú thuận lợi cho phát triển thủy sản.

Địa hình Quảng Nam tương đối đa dạng, nghiêng từ Tây sang Đông và có đầy đủ các dạng: đồi núi, bán sơn địa và đồng bằng ven biển. Dựa vào đặc điểm địa hình, địa thế của tỉnh có thể phân ra 3 vùng địa hình chính: 1) Vùng đồng bằng ven biển; 2) Vùng trung du; 3) Khu vực miền núi bao phía Tây. Địa hình đồi núi chiếm 72% tổng diện tích đất tự nhiên. Quảng Nam là tỉnh có diện tích tự nhiên lớn thứ 05 của quốc gia và là một trong 06 tỉnh có tỉ lệ đất nông nghiệp thấp nhất.

#### *2.2.1.2. Điều kiện kinh tế - xã hội*

##### *- Tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế*

Mặc dù là tỉnh có nhiều tiềm năng phát triển, tuy nhiên, Quảng Nam vẫn là tỉnh có điểm xuất phát thấp, nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu GDP. Nhưng với sự nỗ lực vượt bậc, kinh tế của tỉnh có xu hướng tăng trưởng rõ rệt, giai đoạn sau cao hơn giai đoạn trước và cao hơn mức trung bình cả nước. Giai đoạn 2013-2016, nền kinh tế tỉnh Quảng Nam đạt mức tăng trưởng ổn định; tốc độ tăng trưởng bình quân 11,5%; tổng sản phẩm trên địa bàn GRDP năm 2016 tăng 14,73%, cao nhất trong vòng 10 năm gần đây. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực, giảm dần tỷ trọng nông, lâm nghiệp, thủy sản; tỷ trọng công nghiệp, dịch vụ ngày càng tăng.

##### *- Giao thông*

Hệ thống giao thông đường bộ tỉnh Quảng Nam được đánh giá là hệ thống mạng lưới đường được phân bố đều khắp và rất hợp lý với tổng số km đường bộ trên địa bàn tỉnh là 10.862 km. Tuyến đường sắt qua địa bàn tỉnh Quảng Nam có chiều dài 91,5 km, thuộc tuyến đường sắt Thống Nhất và có vị trí quan trọng trong phát triển kinh tế giữa 2 miền Nam - Bắc. Giao thông đường biển của tỉnh khá thuận lợi có cảng Kỳ Hà nằm trên địa bàn xã Tam Hải huyện Núi Thành với diện tích khu cảng 4 ha, cảng có 3 bến, còn lại 2 bến có tổng chiều dài 410 m.

*- Dân số và lao động*

Đến cuối năm 2016, dân số trung bình tỉnh Quảng Nam là 1.487.721 người tăng 6.931 người so với năm 2015, trong đó, nữ có 758.008 người chiếm tỷ lệ 50,95% dân số, dân số khu vực thành thị có 359.633 người chiếm 24,2%. Lực lượng lao động đang làm việc trong các ngành kinh tế ước đạt 883 nghìn người.

**2.2.2. Thực trạng công tác cấp GCNQSDĐ ở tỉnh Quảng Nam**

*2.2.2.1. Thực trạng quỹ đất và công tác đăng ký, thống kê đất đai của tỉnh Quảng Nam*

*- Thực trạng quỹ đất*

Quảng Nam là tỉnh thuộc vùng đồng bằng duyên hải miền Trung thuộc vùng kinh tế trọng điểm của miền Trung. Quảng Nam với diện tích đất tự nhiên khoảng 1.057.474 ha, hầu hết đã được giao để sử dụng là 983.165 ha sử dụng (chiếm 92,97%), chỉ còn 74.309 ha (chiếm 7,03%) đất chưa sử dụng.

*Bảng 2.1. Thực trạng sử dụng quỹ đất của tỉnh Quảng Nam năm 2016*

STT	Tên loại đất	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)
	Tổng diện tích	1.057.474	100,00
I	Đất nông nghiệp	819.295	84,29
1.1	Đất sản xuất nông nghiệp	219.950	20,80
	Đất trồng cây hàng năm	103.919	9,83
	Đất trồng lúa	60.791	5,75
	Đất trồng cỏ cho chăn nuôi	-	-
	Đất cây hàng năm khác	43.128	4,08
	Đất trồng cây lâu năm	116.031	10,97
1.2	Đất lâm nghiệp có rừng	667.390	63,11



STT	Tên loại đất	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)
	<i>Đất rừng sản xuất</i>	228.350	21,59
	<i>Đất rừng phòng hộ</i>	309.190	29,24
	<i>Đất rừng đặc dụng</i>	129.850	12,28
1.3	Đất nuôi trồng thủy sản	3.654	0,35
1.4	Đất làm muối	9	0,00
1.5	Đất nông nghiệp khác	292	0,03
II	Đất phi nông nghiệp	91.870	8,68
	Đất ở	20.345	1,92
	Đất ở tại đô thị	4.121	0,39
	Đất ở tại nông thôn	16.224	1,53
	Đất chuyên dùng	43.439	4,11
	Đất trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp	1.853	0,18
	Đất quốc phòng, an ninh	6.553	0,62
	Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp	6.105	0,58
	Đất có mục đích công cộng	28.928	2,74
	Đất tôn giáo, tín ngưỡng	336	0,03
	Đất nghĩa trang, nghĩa địa	6.661	0,63
	Đất sông suối và mặt nước chuyên dùng	21.082	1,99
	Đất phi nông nghiệp khác	-	-
III	Đất chưa sử dụng	74.309	7,03
	<i>Đất bằng chưa sử dụng</i>	7.502	0,71
	<i>Đất đồi núi chưa sử dụng</i>	66.523	6,29
	<i>Núi đá không có rừng cây</i>	284	0,03

(Nguồn: Niên giám thống kê Quảng Nam 2016)

Năm 2016, tỉnh Quảng Nam hiện có 819.295 ha diện tích đất nông nghiệp chiếm 84,29% tổng diện tích đất tự nhiên. Trong đó, diện tích đất sản xuất nông nghiệp là 219.950 ha thấp hơn diện tích đất lâm nghiệp có rừng là 667.390 ha chiếm 63,11% tổng diện tích đất tự nhiên toàn tỉnh; diện tích đất nuôi trồng thủy sản 3.654 ha, chiếm 0,35% tổng diện tích đất tự nhiên, chủ yếu là đất do các tổ chức kinh tế sử dụng.

Do đất đai của tỉnh Quảng Nam chủ yếu là đồi, núi, các thửa đất nông nghiệp nằm xen kẽ bên các thửa đất ở. Diện tích đất nông nghiệp của tỉnh tập trung chủ yếu là đất lâm nghiệp có rừng, đất trồng cây hàng năm. Đất phi nông nghiệp có diện tích: 91.870 ha, chiếm 8,68% tổng diện tích đất tự nhiên bao gồm các loại đất sau: a) Đất ở đô thị 4.121 ha chiếm 0,39% tổng diện tích đất tự nhiên; b) Đất ở tại nông thôn

16.224 ha chiếm 1,53% tổng diện tích đất tự nhiên; c) Đất chuyên dùng 43.439 ha chiếm 4,11% tổng diện tích đất tự nhiên. Trong đó: Đất trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp có diện tích 1.853 ha chiếm 0,18% tổng diện tích đất tự nhiên; Đất quốc phòng, an ninh 6.553 ha chiếm 0,62% tổng diện tích đất tự nhiên; Đất có mục đích sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp 6.105 ha, chiếm tỷ lệ 0,58% tổng diện tích đất tự nhiên; Đất có mục đích công cộng chiếm diện tích lớn nhất trong tổng diện tích đất chuyên dùng, diện tích đất sử dụng vào mục đích công cộng là 28.928 ha chiếm tỷ lệ 2,74% tổng diện tích đất tự nhiên; d) Đất tôn giáo, tín ngưỡng 336 ha chiếm 0,03% tổng diện tích đất tự nhiên; e) Đất nghĩa trang, nghĩa địa 6.661 ha chiếm 0,63% tổng diện tích đất tự nhiên; g) Đất sông suối và mặt nước chuyên dùng 21.082 ha, chiếm 1,99% tổng diện tích đất tự nhiên.

*- Tình hình biến động đất đai*

Giai đoạn 2013 - 2016, ở tỉnh Quảng Nam, diện tích đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp nhiều hơn đất phi nông nghiệp. Đất chưa sử dụng còn 74.309 ha chiếm 7,03% tổng diện tích tự nhiên. Sự biến động về diện tích của từng loại đất ở tỉnh Quảng Nam, giai đoạn 2013-2016 được thể hiện cụ thể trong bảng sau:

*Bảng 2.2. Tình hình biến động đất đai*

STT	Loại đất	Diện tích đất năm 2013 (ha)	Diện tích đất năm 2016 (ha)	Tăng (+) (ha)
	Tổng diện tích tự nhiên	1.043.837	1.057.474	+13.637
1	Đất nông nghiệp	846.453	891.295	+44.842
2	Đất phi nông nghiệp	92.780	91.870	-910
3	Đất chưa sử dụng	104.604	74.309	-30.295

*(Nguồn: Niên giám thống kê Quảng Nam năm 2013, 2016)*

Cùng với biến động về mục đích sử dụng đất, trên địa bàn tỉnh Quảng Nam còn có nhiều biến động khác như chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, chia tách thửa đất (tách hộ gia đình), cho thuê đất...

*2.2.2.2. Thực trạng xét và cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam*

Đến nay, trên địa bàn Quảng Nam đã thành lập Văn phòng đăng ký quyền sử

dụng đất cấp tỉnh và Chi nhánh Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất tại các huyện, thị xã, thành phố để tạo thuận lợi trong công tác giải quyết các vấn đề về đất đai. Việc tiếp nhận và giao trả hồ sơ tại huyện, thị xã, thành phố trên địa bàn tỉnh thực hiện theo cơ chế "một cửa". Tại Bộ phận này, UBND huyện, thị xã, thành phố đã bố trí cán bộ có chuyên môn, nghiệp vụ để hướng dẫn đầy đủ các quy trình, hồ sơ kèm theo đảm bảo tất cả hồ sơ đều được xử lý theo đúng trình tự, thủ tục và thời gian theo quy định. UBND tỉnh đã chỉ đạo các huyện, thị xã, thành phố nghiêm túc, công khai và thường xuyên cập nhật các quy định của Nhà nước đối với các thủ tục hành chính, (đặc biệt là các thủ tục hành chính về đất đai) tại trụ sở làm việc để nhân dân có thể theo dõi và nắm bắt kịp thời. Việc lập, ghi chép sổ sách tiếp nhận, theo dõi, quản lý, lưu trữ hồ sơ được thực hiện theo đúng quy định, lưu trữ Sổ địa chính, Sổ mục kê, bản đồ giải thửa phục vụ cho công tác cấp GCNQSDĐ. Công tác cấp GCNQSDĐ đối với các loại đất trên địa bàn tỉnh Quảng Nam, giai đoạn 2014 - 2016 đạt kết quả như sau: đã kê khai đăng ký và cấp giấy chứng nhận lần đầu được 28.959 GCNQSDĐ/457.956,35 ha. Trong đó, tổ chức cấp được 6.020 GCNQSDĐ/280.350,79 ha; hộ gia đình, cá nhân cấp được 22.939 GCNQSDĐ/177.605,56 ha. Tỷ lệ cấp giấy chứng nhận cho tổ chức trong nhóm đất nông nghiệp và phi nông nghiệp thấp hơn cấp cho hộ gia đình, cá nhân; năm 2015 là năm cao điểm trong công tác cấp GCNQSDĐ đối với nhóm đất phi nông nghiệp là 3.231 GCNQSDĐ/22.370,80 ha; năm 2016 là năm đỉnh điểm với nhóm đất nông nghiệp là 88 GCNQSDĐ/257.743,28 ha; đối với các hộ gia đình, cá nhân đã cấp nhiều GCN đối với nhóm đất nông nghiệp vào năm 2014 là 6.083 GCNQSDĐ/154.572,37 ha; năm 2015 đã cấp cho nhóm đất phi nông nghiệp cao nhất là 6.9309 GCNQSDĐ/21.146,68 ha (*chi tiết theo phụ lục 1, 2 đính kèm*).

- Về kết quả cấp GCNQSDĐ đô thị tính từ tháng 01/2015 đến tháng 07/2017

Có 18/18 huyện, thị xã, thành phố đã hoàn thành trong việc cấp GCNQSDĐ đối với đất ở đô thị trên địa bàn tỉnh. Trong đó, có 09 huyện đồng bằng như thành phố Tam Kỳ, thành phố Hội An, huyện Đại Lộc, Điện Bàn, Phú Ninh, Núi Thành,

Duy Xuyên, Quế Sơn, Thăng Bình đạt tỷ lệ cao trong công tác cấp giấy so với 09 huyện miền núi. Riêng huyện Nông Sơn và Nam Trà My thì không cấp GCNQSDĐ đối với đất ở đô thị (*chi tiết theo phụ lục 3 đính kèm*).

- Về kết quả cấp GCNQSDĐ nông nghiệp tính từ tháng 01/2015 đến tháng 07/2017

Việc thực hiện cấp GCNQSDĐ đối với nhóm đất nông nghiệp trên địa bàn tỉnh còn chậm, 18/18 huyện, thị xã, thành phố có tỷ lệ cấp GCNQSDĐ chưa cao. Trong tổng số 142.090,25 ha đất thì mới cấp được 123.404 GCNQSDĐ cho người sử dụng đất. Để hoàn thành việc cấp GCNQSDĐ đối với đất nông nghiệp, cần nâng cao hơn nữa trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và chú trọng đầu tư để đẩy nhanh tiến độ cấp GCNQSDĐ theo quy định của pháp luật (*chi tiết theo phụ lục 4 đính kèm*).

- Về kết quả cấp GCNQSDĐ ở khu vực nông thôn tính từ tháng 01/2015 đến tháng 07/2017

Từ tháng 01/2015 - 07/2017, việc cấp GCNQSDĐ đối với đất ở tại khu vực nông thôn trên địa bàn tỉnh Quảng Nam đạt mức thấp; theo đó, mới cấp được 4.079.477 GCNQSDĐ/24.723,52 ha đất ở tại khu vực nông thôn. Tỷ lệ cấp GCNQSDĐ ở 09 huyện đồng bằng cao hơn các huyện miền núi; trong đó, huyện Nam Trà My có tỷ lệ cấp GCNQSDĐ đối với đất ở thấp nhất trong toàn tỉnh (*chi tiết theo phụ lục 5 đính kèm*).

### **2.2.3. Những thuận lợi, khó khăn và nguyên nhân của những khó khăn trong thực thi pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại tỉnh Quảng Nam**

#### *2.2.3.1. Những thuận lợi*

Từ thực tế nêu trên, có thể thấy công tác cấp GCNQSDĐ được lãnh đạo từ cấp tỉnh đến cấp xã chú trọng quan tâm chỉ đạo thực hiện. Tính đến nay, toàn tỉnh Quảng Nam đã kê khai đăng ký và cấp được 760.608 GCNQSDĐ/445.582,01 ha đất, đạt tỷ lệ 97,29% so với tổng diện tích các loại đất cần cấp GCNQSDĐ theo

hiện trạng sử dụng đất. Trong đó, cấp được 15.068 GCNQSDĐ/275.578,23 ha do các tổ chức sử dụng, đạt tỷ lệ 97,3%; cấp được 745.616 GCNQSDĐ/170.000,57 ha do hộ gia đình, cá nhân sử dụng, đạt tỷ lệ 95,72 %.

Để đạt được kết quả như vậy là sự nỗ lực, vào cuộc quyết liệt của các cấp, các ngành và đặc biệt là sự quan tâm chỉ đạo, tổ chức thực hiện đồng bộ, từ lập kế hoạch, giao chỉ tiêu đến các huyện, thị xã, thành phố đến việc đưa ra các giải pháp nhằm cơ bản hoàn thành công tác cấp GCNQSDĐ trên địa bàn tỉnh của Tỉnh ủy, UBND tỉnh Quảng Nam. Mặt khác, UBND tỉnh Quảng Nam cũng luôn theo sát tiến độ thực hiện, không ngừng nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn, kiến thức pháp luật và kỹ năng cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác quản lý nhà nước về đất đai thông qua việc tổ chức thường xuyên các lớp tập huấn, bồi dưỡng. Hơn nữa, Luật Đất đai năm 2013 ra đời đã từng bước tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong cấp GCNQSDĐ như quy định về đơn giản hóa các thủ tục hành chính, đề cao tính công khai, minh bạch; ngăn ngừa và hạn chế tiêu cực, tham nhũng trong việc xét cấp GCNQSDĐ v.v đảm bảo quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất. Đặc biệt, Luật Đất đai năm 2013 sửa đổi, bổ sung quy định mở rộng đối tượng được cấp GCNQSDĐ, cho phép hộ cá nhân, gia đình đang sử dụng đất không có các giấy tờ theo quy định tại Điều 100 nhưng đã sử dụng ổn định trước ngày 01/07/2004 và không vi phạm pháp luật về đất đai nay được UBND cấp xã nơi có đất xác nhận là không tranh chấp, phù hợp với quy hoạch thì được cấp GCNQSDĐ. Quy định này đã đáp ứng yêu cầu của thực tiễn và giải quyết tồn tại về đất đai do lịch sử để lại góp phần đẩy nhanh tiến độ cấp GCNQSDĐ trên địa bàn.

#### *2.2.3.2. Những khó khăn*

Trong giai đoạn chuyển tiếp từ mô hình Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất “hai cấp” (Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh và Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện) sang mô hình Văn phòng đăng ký đất đai “một cấp” (Văn phòng đăng ký đất đai cấp tỉnh) theo quy định của Luật Đất đai năm 2013; mặc

dù đã được quy định chi tiết trong các nghị định, thông tư hướng dẫn song trong quá trình thực thi các quy định về cấp GCNQSDĐ vẫn bộc lộ một số khó khăn, vướng mắc; cụ thể:

*Thứ nhất*, trong quá trình thực hiện việc cấp GCNQSD đất vẫn còn một số tồn tại, bất cập như: vi phạm thời hạn giải quyết, số liệu ghi trên GCNQSDĐ không đúng diện tích đất thực tế (thừa hoặc thiếu), không đúng đối tượng, xác định thời hạn, nguồn gốc sử dụng đất không chính xác; có trường hợp cấp giấy nhưng không có ranh giới, mốc giới cụ thể, không có trích đo vị trí thửa đất; xác định nghĩa vụ tài chính, miễn/giảm tiền đối với người sử dụng đất, thu phí, lệ phí liên quan chưa đúng quy định.

*Thứ hai*, nhiều trường hợp, UBND cấp huyện cấp GCNQSD đất rừng cho hộ gia đình theo quy định trước đây khi thực hiện các dự án về phát triển rừng (cấp bìա trắng để thực hiện dự án PAM từ năm 1993 trở về trước); sau đó cấp lại GCNQSDĐ cho người khác sử dụng đất (người thứ hai) nhưng không thu hồi GCNQSDĐ đã cấp trước đó. Vì vậy, đã xảy ra nhiều tranh chấp, yêu cầu về hủy giấy CNQSDĐ rừng.

*Thứ ba*, tại một số địa phương việc thực hiện quy trình xét giao đất chưa thật sự công khai, minh bạch; hoạt động của hội đồng tư vấn xét cấp đất, xác định nguồn gốc đất tại một số nơi còn bất cập. Giữa quản lý, sử dụng đất của người dân trên thực tế so với hồ sơ quản lý của cơ quan nhà nước chưa thống nhất đã làm phát sinh đơn thư khiếu nại, tố cáo, phản ánh về hành vi hành chính trong quá trình cấp GCNQSDĐ.

*Thứ tư*, trách nhiệm và sự phối hợp của các cơ quan liên quan trong tiếp nhận, giải quyết, hướng dẫn, thẩm định hồ sơ cấp GCNQSDĐ, cung cấp thông tin về quá trình sử dụng đất chưa đồng bộ, cụ thể dẫn đến tình trạng sai sót, phải trả hồ sơ để bổ sung, chỉnh sửa khiến việc giải quyết kéo dài, người dân phải đi lại nhiều lần. Bên cạnh đó, công tác xử lý, giải quyết những trường hợp tồn tại, những trường hợp vi phạm phát luật đất đai như giao đất trái thẩm quyền, xây dựng công

trình, nhà ở trái phép, chuyển mục đích sử dụng đất trái quy định của pháp luật đất đai lại thiếu sự phối hợp giữa các phòng, ban chuyên môn cấp huyện và UBND cấp xã ... đã gây khó khăn cho việc thi hành pháp luật về cấp GCNQSDĐ.

#### *2.2.3.3. Nguyên nhân tồn tại trong quá trình thực hiện*

Những khó khăn, vướng mắc nêu trên bắt nguồn từ nguyên nhân chủ yếu sau đây:

- Kinh phí phục vụ cho công tác đo đạc, lập hồ sơ địa chính, chỉnh lý biên động về đất đai phân bổ chậm và chưa đáp ứng theo yêu cầu.

- Sự thiếu ổn định, nhất quán của chính sách, pháp luật đất đai dẫn đến việc thực hiện pháp luật đất đai nói chung và các quy định về cấp GCNQSDĐ nói riêng còn lúng túng, ảnh hưởng lớn đến tiến độ cấp GCNQSDĐ.

- Việc lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý, điều hành của chính quyền các cấp trên lĩnh vực đất đai có lúc, có nơi thiếu chặt chẽ, chưa đáp ứng yêu cầu, chưa nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của việc hoàn thành công tác cấp GCNQSDĐ nên thiếu quyết tâm và chưa thật sự vào cuộc quyết liệt để chỉ đạo thực hiện.

- Hệ thống tổ chức và đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về đất đai được tổ chức theo mô hình mới còn bất cập. Nhiều cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về đất đai chưa được đào tạo, tập huấn, cập nhật thường xuyên các quy định của pháp luật đất đai nói chung và các quy định về cấp GCNQSDĐ nói riêng, nên thực hiện còn lúng túng, chậm trễ hoặc thực hiện không đúng quy định. Đa số cán bộ cấp xã làm công tác địa chính còn bất cập về trình độ, năng lực chuyên môn, thiếu kinh nghiệm và am hiểu về lịch sử, nguồn gốc, quá trình sử dụng đất; một số cán bộ còn có biểu hiện gây khó khăn, sách nhiễu trong quá trình giải quyết các thủ tục xin cấp GCNQSDĐ.

#### *2.2.3.4. Những khó khăn trong công tác cấp GCNQSDĐ xuất phát từ sự bất cập của hệ thống chính sách và những quy định của pháp luật hiện hành*

Trong quá trình thực hiện, công tác cấp GCNQSDĐ gặp nhiều khó khăn như cùng có nhiều văn bản pháp luật hiện hành quy định như Luật Nhà ở năm 2014,

Luật kinh doanh bất động sản năm 2014, Bộ luật dân sự năm 2015, Luật khiếu nại năm 2011, Luật tố cáo năm 2011.... Các văn bản luật này được ban hành ở những thời điểm khác nhau, do nhiều cơ quan khác nhau ban hành đã dẫn đến chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu thống nhất, đồng bộ với Luật đất đai và gây khó khăn trong quá trình thực hiện.

Từ khi Luật đất đai năm 2013 được triển khai thực hiện đã từng bước khắc phục những thiếu sót, tồn tại trong quản lý đất đai nói chung và trong công tác cấp GCNQSDĐ nói riêng. Tuy nhiên, khi thực hiện đồng bộ giữa Luật đất đai năm 2013, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 và Thông tư hướng dẫn đã xuất hiện nhiều bất cập, chồng chéo giữa các văn bản pháp luật này. Điển hình là trường hợp cấp GCNQSDĐ quy định tại Điểm a, Khoản 2, Điều 82 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định trường hợp người sử dụng đất do nhận chuyển quyền sử dụng đất, nhận thừa kế, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trước ngày 01/7/2014 mà bên nhận QSDĐ chỉ có giấy chứng nhận của bên chuyển quyền sử dụng đất hoặc hợp đồng, giấy tờ về chuyển quyền sử dụng đất theo quy định thì người nhận QSDĐ nộp đơn đề nghị cấp GCNQSDĐ. Trong khi đó, tại Khoản 4, Điều 9 của Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ TN&MT lại quy định phải nộp đơn đăng ký biến động đất đai.

## **Kết luận chương 2**

1. Pháp luật về cấp GCNQSDĐ bao gồm các quy định của Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đề cập đến việc cấp GCNQSDĐ. Các quy định này thể hiện toàn diện những nội dung liên quan đến cấp GCNQSDĐ bao gồm nguyên tắc, đối tượng, điều kiện, thẩm quyền, trình tự, thủ tục cấp GCNQSDĐ; khiếu nại, tố cáo về cấp GCNQSDĐ và nghĩa vụ tài chính về cấp GCNQSDĐ.

2. Trên cơ sở tìm hiểu nội dung các quy định về cấp GCNQSDĐ và đánh giá một cách tổng quát thực tiễn thi hành pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng



Nam; Luận văn đã nhận diện những khó khăn, thuận lợi và nguyên nhân của những khó khăn trong công tác cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam làm cơ sở để đề xuất những biện pháp khắc phục tại Chương 3.

3. Qua phân tích thực tiễn thi hành pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam cho thấy, công tác cấp GCNQSDĐ đã đạt được những kết quả nhất định và khá khả quan so với các địa phương khác. Tuy nhiên, đó mới chỉ là một phần nhỏ công việc phải thực hiện. Nhiệm vụ trước mắt còn bộn bề với nhiều khó khăn, thử thách phải vượt qua; còn tồn đọng nhiều trường hợp xét duyệt hồ sơ nhà ở, đất ở phức tạp ..Những vướng mắc, khó khăn trên thực tế xuất phát từ những nguyên nhân khách quan, chủ quan khác nhau.

### CHƯƠNG 3

## GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI TẠI TỈNH QUẢNG NAM

### **3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và nâng cao hiệu quả thi hành tại tỉnh Quảng Nam**

#### ***3.1.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất từ thực tiễn thi hành tại tỉnh Quảng Nam***

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận pháp luật về cấp GCNQSDĐ, đánh giá thực trạng chế định pháp luật này từ thực tiễn thi hành tại tỉnh Quảng Nam, tác giả cho rằng việc hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ từ thực tiễn thi hành tại tỉnh Quảng Nam cần dựa trên một số định hướng cơ bản sau đây:

*Một là*, hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ phải đặt trong mối quan hệ hoàn thiện đồng bộ với các chế định khác của pháp luật đất đai. Bởi lẽ, các quy định về cấp GCNQSDĐ là một nội dung cơ bản của pháp luật đất đai và gắn bó chặt chẽ với nhau. Vì vậy, hoàn thiện các quy định về cấp GCNQSDĐ tách rời với việc hoàn thiện những chế định khác của pháp luật đất đai thì sẽ không đạt hiệu quả mong muốn khi thực thi trên thực tế do sự thiếu thống nhất, đồng bộ và tương thích giữa các chế định này.

*Hai là*, hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ phải đặt trong mối quan hệ với việc hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật có liên quan như: Bộ Luật Dân sự năm 2015, Luật Nhà ở năm 2014, Luật kinh doanh bất động sản năm 2014 (Luật kinh doanh BĐS năm 2014) v.v. Bởi lẽ, trên thực tế đất đai luôn gắn liền và là tiền đề vật chất để hình thành các BĐS khác như nhà ở, công trình xây dựng ... Các giao dịch về chuyển nhượng quyền sở hữu, quyền sử dụng nhà ở, công trình xây dựng luôn gắn liền với việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Việc cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu, quyền sử dụng nhà ở, công trình xây dựng có liên quan

mật thiết, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền sử dụng đất. Do đó, các quy định về cấp GCNQSDĐ cũng có mối quan hệ, tác động qua lại với các quy định về cấp GCNQSDĐ. Nếu những quy định này không tương thích, thống nhất và đồng bộ thì thực tiễn thi hành pháp luật về cấp GCNQSDĐ gặp nhiều khó khăn, trở ngại.

*Ba là*, hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ phải đảm bảo tính công khai, minh bạch, đơn giản và tạo thuận lợi cho người sử dụng đất khi thực hiện các thủ tục hành chính về cấp GCNQSDĐ. Công khai minh bạch là một tiêu chí cơ bản để đánh giá mức độ, xếp loại một nền quản trị đất đai. Công khai minh bạch còn là một biểu hiện của sự liêm chính của nền hành chính công vụ. Thực tiễn thi hành pháp luật đất đai nói chung và các quy định về cấp GCNQSDĐ nói riêng cho thấy sự thiếu công khai minh bạch về nội dung (đặc biệt là thiếu công khai minh bạch về quy trình, thủ tục xét hồ sơ, cấp GCNQSDĐ ...) là điều kiện nảy sinh những nhiễu, tham nhũng, tiêu cực và lợi ích nhóm. Đây là một yếu tố làm giảm hiệu quả thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ. Để khắc phục hạn chế này thì việc hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ phải đề cao và đảm bảo tính công khai, minh bạch trong nội dung các quy định (đặc biệt là các quy định về thời hạn, quy trình, thủ tục cấp GCNQSDĐ ...).

*Bốn là*, hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ dựa trên sự rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định về nghĩa vụ tài chính khi cấp GCNQSDĐ cho phù hợp với khả năng và điều kiện tài chính của NSDD (đặc biệt là các hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở khu vực nông thôn). Thực tế thi hành các quy định này thời gian qua cho thấy việc thu 100% tiền sử dụng đất đối với các trường hợp cấp GCNQSDĐ có nguồn gốc sử dụng đất không hợp pháp trước ngày 01/07/2014 (ngày Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành); mặc dù được pháp luật đất đai quy định cho nợ tiền sử dụng đất - song vẫn là một trở ngại cho người sử dụng đất muốn được cấp GCNQSDĐ. Bởi lẽ, việc miễn nộp tiền SDD khi cấp GCNQSDĐ chỉ là giải pháp tạm thời và NSDD vẫn phải nộp khoản tiền này. Do đó, có không ít NSDD băn khoăn, lo lắng hoặc có hộ gia đình, cá nhân do chưa biết được quy định này nên không dám đến nhận GCNQSDĐ

đã được cấp.

### ***3.1.2. Định hướng nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại tỉnh Quảng Nam***

Trên cơ sở đánh giá thực trạng thi hành pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam nhằm nhận diện những kết quả đạt được và những tồn tại, yếu kém. Để nâng cao hiệu quả thực thi lĩnh vực pháp luật này tại tỉnh Quảng Nam trong thời gian tới; theo tác giả, việc làm này cần dựa trên những định hướng chủ yếu sau đây:

*Một là*, thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam phải dựa trên quan điểm, đường lối của Đảng; chính sách, pháp luật đất đai của Nhà nước; các nghị quyết của Tỉnh ủy, các nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp (HĐND các cấp) và các quyết định, chỉ thị của UBND các cấp.

Với thể chế chính trị đặc thù, trong điều kiện Đảng cầm quyền, mọi hoạt động của xã hội nói chung và thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ nói riêng tại tỉnh Quảng Nam phải dựa trên quan điểm, đường lối của Đảng; chỉ thị, nghị quyết của Tỉnh ủy. Đây là những định hướng về mặt chính trị nhằm bảo đảm việc thực thi pháp luật nói chung và pháp luật về cấp GCNQSDĐ nói riêng không đi chệch mục tiêu xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN). Vì vậy, muốn nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam thì không thể thoát ly quan điểm, đường lối của Đảng; chỉ thị, nghị quyết của Tỉnh ủy Quảng Nam.

Thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ không thể không dựa trên chính sách, pháp luật đất đai của Nhà nước; các nghị quyết của Tỉnh ủy, các nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp (HĐND các cấp) và các quyết định, chỉ thị của UBND các cấp (gọi chung là chính sách, pháp luật). Bởi lẽ, chính sách, pháp luật đất đai là nội dung, hạt nhân của quá trình thực thi. Do đó, muốn nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam cần dựa trên chính sách, pháp luật đất đai.

*Hai là, tăng cường tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về cấp GCNQSDĐ. Mọi hành vi của con người được điều khiển, “sai khiến” của bộ não. Khi bộ não nhận thức đúng thì con người có hành động đúng. Ngược lại, khi não nhận thức sai thì con người có nhận thức sai. Vì vậy, việc giáo dục, tuyên truyền, phổ biến các quy định về cấp GCNQSDĐ có ý nghĩa rất quan trọng nhằm hình thành nhận thức đúng của con người.*

Đối với đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai nói chung và cấp GCNQSDĐ nói riêng việc nâng cao nhận thức pháp luật đất đai, nắm bắt kịp thời, sâu sắc nội dung các quy định về cấp GCNQSDĐ là nhân tố đảm bảo việc thực hiện đúng pháp luật trong việc tiếp nhận, thẩm tra hồ sơ và cấp GNQSDĐ.

Đối với người sử dụng đất việc nâng cao nhận thức pháp luật đất đai, hiểu và nắm được nội dung các quy định cấp GCNQSDĐ sẽ giúp họ chấp hành đúng pháp luật đất đai, ngăn ngừa các hành vi vi phạm pháp luật về GCNQSDĐ.

*Ba là, muốn nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam cần tăng cường và cải thiện hiệu quả công tác thanh tra, xử lý vi phạm pháp luật về cấp GCNQSDĐ. Thanh tra, kiểm tra nhằm phát hiện những điểm bất hợp lý, những yếu kém trong công tác thực thi pháp luật đất đai; phát hiện những “lỗ hổng”, “khoảng trống” của pháp luật; trên cơ sở đó, kiến nghị Nhà nước sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các quy định mới khắc phục những nhược điểm này.*

### **3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và nâng cao hiệu quả thi hành tại tỉnh Quảng Nam**

#### ***3.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất từ thực tiễn thi hành tại tỉnh Quảng Nam***

Trên cơ sở thực trạng pháp luật về cấp GCNQSDĐ từ thực tiễn thi hành tại tỉnh Quảng Nam được đề cập tại Chương 2 cho thấy hệ thống pháp luật đất đai còn thiếu đồng bộ, thống nhất. Nhiều sự kiện pháp lý phát sinh trong lĩnh vực đất đai song vẫn còn thiếu các quy định điều chỉnh. Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật

về cấp GCNQSDĐ cần thực hiện theo một số giải pháp sau:

*Thứ nhất*, tiếp tục rà soát, thống kê các vướng mắc về quy định của pháp luật đối với các hồ sơ chưa được cấp GCNQSDĐ lần đầu, kiến nghị sửa đổi cho hoàn thiện.

Cần bổ sung các quy định liên quan đến vấn đề giải quyết thừa kế quyền sử dụng đất trong quá trình làm thủ tục cấp GCNQSDĐ lần đầu, từng bước khắc phục các mối quan hệ phát sinh trong lĩnh vực đất đai nhưng chưa có văn bản pháp luật nào điều chỉnh. Hơn nữa, nên thay đổi tên gọi "Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất" bằng tên gọi khác như "Giấy chứng nhận bất động sản" cho phù hợp với một số khái niệm BDS trong Bộ luật Dân sự năm 2015. Bởi lẽ, với tên gọi như hiện nay là quá dài và không cần thiết vì thực tế không phải nhất thiết trường hợp nào GCN cũng ghi nhận đủ các quyền về sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, có những trường hợp GCN chỉ ghi nhận quyền sử dụng đất mà không ghi nhận quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền trên đất do tại thời điểm cấp chưa có nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất nhưng người sử dụng đất không tiến hành đăng ký với cơ quan có thẩm quyền nên không được ghi nhận trong GCN.

*Thứ hai*, đối với các cơ quan chính quyền cần nghiên cứu ban hành bộ thủ tục hành chính về cấp GCNQSDĐ mang tính khả thi hơn, phù hợp với các quy định của pháp luật đất đai hiện hành. Trong công tác cải cách hành chính, có thể rút ngắn thời gian giải quyết hồ sơ đối với các giao dịch nhà, đất đã được cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở như đăng ký thế chấp, chuyển quyền, tách hợp thửa đất, cấp lại.... Riêng đối với thời gian giải quyết hồ sơ cấp GCNQSDĐ lần đầu cần điều chỉnh tăng thời gian giải quyết hồ sơ cho phù hợp với thời gian thực hiện thủ tục hành chính về đất đai.

*Thứ ba*, cần có quy định hướng dẫn cụ thể về người được quyền nhận GCNQSDĐ để tháo gỡ đối với trường hợp người sử dụng đất đã hoàn tất hồ sơ kê khai xin cấp GCNQSDĐ. GCNQSDĐ đã có nhưng người sử dụng đất chưa đến

nhận thì bị chết. Bên cạnh đó, cũng cần hoàn thiện pháp luật về việc cấp GCNQSDĐ cho các trường hợp đã lập hợp đồng mua bán, tặng cho nhưng người mua, người nhận tặng cho chết sau khi hoàn thành việc mua bán, tặng cho nhưng chưa kịp làm thủ tục sang tên theo quy định của pháp luật để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp cho người dân.

*Thứ tư*, hoàn thiện các quy định về phí và lệ phí liên quan đến cấp GCNQSDĐ. Trong thời gian tới, để bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất và đẩy mạnh công tác cấp GCNQSDĐ, kiến nghị nên xem xét giảm tỷ lệ đóng lệ phí trước bạ từ 0,5% xuống còn 0,2 % giá trị quyền sử dụng đất. Hoặc thay thế chế độ thu phí trước bạ với tỷ lệ thu % trên giá trị đất bằng mức thu cố định cho dịch vụ hành chính khi đăng ký quyền sử dụng như các loại lệ phí khác. Mức thu lệ phí trước bạ có thể được ấn định theo các mức phù hợp với giá trị mảnh đất theo bảng giá do UBND cấp tỉnh quy định. Ví dụ: mức phí đối với đất đai có giá trị dưới 500 triệu đồng thì lệ phí là: 200.000 đồng, đất đai có giá trị từ 500 triệu đồng đến 01 tỷ đồng thì lệ phí trước bạ là: 500.000 đồng, từ 01 tỷ đồng đến 02 tỷ đồng thì lệ phí là 01 triệu đồng,... Việc giảm mức thu lệ phí trước bạ như trên sẽ giảm gánh nặng của NSDD khi có nhu cầu đăng ký quyền sử dụng đất (QSDĐ) hoặc chuyển QSDĐ; đặc biệt trong bối cảnh thị trường BĐS dường như vẫn gặp không ít khó khăn như hiện nay. Đồng thời sẽ giảm được hiện tượng trốn thuế do mức đóng lệ phí quá cao, giúp Nhà nước kiểm soát đất đai và thị trường BĐS tốt hơn, hiệu quả hơn.

*Thứ năm*, cần rà soát, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ những văn bản dưới luật chưa phù hợp với yêu cầu của thực tiễn. Các quy định liên quan về cấp GCNQSDĐ cần được thực hiện đồng bộ, tạo điều kiện cho người dân xin cấp GCNQSDĐ; cụ thể: Theo Điều 105 Luật đất đai năm 2013 về thẩm quyền cấp GCNQSDĐ, UBND cấp tỉnh được ủy quyền cho Sở TN&MT, không quy định được cấp GCNQSDĐ cho cá nhân nước ngoài. Tuy nhiên, tại Điều 37 Nghị định số 43/2014/NĐ- CP ngày 15/05/2014 lại quy định, Sở TN&MT được cấp giấy chứng nhận cho cá nhân nước

ngoài. Hoặc như Điều 114 Luật đất đai năm 2013 không quy định giá đất cụ thể để tính giá khởi điểm trong trường hợp đấu giá QSDĐ. Tuy nhiên, Điều 15 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 lại quy định giá đất cụ thể làm căn cứ để xác định giá khởi điểm để đấu giá QSDĐ. Sự mâu thuẫn này gây khó khăn trong công tác thực thi trên thực tế... Mặt khác, việc áp dụng pháp luật đất đai để xử lý vi phạm đất đai nói chung và vi phạm về cấp GCNQSDĐ nói riêng, các địa phương đang gặp nhiều khó khăn vì Điều 71 Luật đất đai năm 2013 chỉ quy định cưỡng chế thực hiện đối với trường hợp thu hồi đất để thực hiện dự án đầu tư mà không quy định việc cưỡng chế thu hồi đất vi phạm pháp luật đất đai.

### ***3.2.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại tỉnh Quảng Nam***

*3.2.2.1. Tăng cường sự chỉ đạo, lãnh đạo của các cấp có thẩm quyền trong việc thực thi pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

*Thứ nhất*, đối với HĐND tỉnh Quảng Nam.

Để nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về cấp GCNQSDĐ, các cấp có thẩm quyền của tỉnh Quảng Nam cần phải cải tiến phương thức điều hành, tăng cường quản lý việc thực hiện pháp luật bằng kế hoạch và chỉ đạo kiểm tra thực hiện. HĐND tỉnh nhanh chóng phân bổ kinh phí trong dự toán ngân sách hằng năm để đẩy nhanh việc thực hiện dự án xây dựng hệ thống hồ sơ địa chính và cơ sở dữ liệu quản lý đất đai tại các địa phương nhằm đẩy mạnh tiến độ đo đạc, cấp GCNQSDĐ và xây dựng cơ sở dữ liệu quản lý đất đai theo tinh thần Chỉ thị số 28-CT/TU ngày 05/3/2013 của Tỉnh ủy Quảng Nam. Bảo đảm dành tối thiểu 10% tổng số thu từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất để đầu tư cho công tác đo đạc, đăng ký đất đai, cấp GCNQSDĐ, xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai và đăng ký biến động, chỉnh lý hồ sơ địa chính theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Chỉ thị số 1474/CT-TTg ngày 24/8/2011 và Chỉ thị số 05/CT-TTg ngày 04/4/2013.

*Thứ hai*, đối với UBND tỉnh Quảng Nam.

Cấp GCNQSDĐ là công việc yêu cầu sự phối hợp đồng bộ giữa các ngành



liên quan. Vì vậy, UBND tỉnh cần chỉ đạo UBND huyện, thị xã, thành phố (gọi chung là UBND cấp huyện) tập trung đẩy mạnh công tác tuyên truyền, vận động, thi hành nghiêm túc các quy định của pháp luật về giao đất, cho thuê đất, đăng ký đất đai, cấp GCNQSDĐ; thường xuyên theo dõi, cập nhật, chỉnh lý biến động đất đai ở các cấp, phát huy hiệu quả của hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu địa chính và thực hiện tốt việc thống kê đất đai định kỳ hàng năm. Bên cạnh đó, cần ban hành quy định về hạn mức đất trồng, đồi núi trọc, đất có mặt nước thuộc nhóm đất chưa sử dụng cho hộ gia đình cá nhân theo quy định tại Khoản 5, Điều 129 Luật Đất đai năm 2013 theo thẩm quyền làm cơ sở cấp GCNQSDĐ đối với loại đất này.

Tổ chức kiểm tra việc đăng ký, cấp GCNQSDĐ, chấp hành pháp luật đất đai đối với tất cả các tổ chức đang sử dụng đất; không gia hạn đối với các tổ chức đã hết thời hạn thuê đất. Đối với các tổ chức được giao đất, cho thuê đất để triển khai thực hiện dự án nhưng quá thời hạn cam kết vẫn chưa triển khai, không đưa đất vào sử dụng, không thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai thì xử lý nghiêm, ngăn chặn tình trạng đầu cơ, chuyển nhượng đất trái pháp luật. Đối với các tổ chức được giao đất nhưng sử dụng không đúng mục đích, đã hết thời hạn thuê đất thì kiên quyết xử lý, thu hồi. Rà soát, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất (kỳ đầu, kỳ cuối) hạn chế tình trạng quy hoạch treo; thể hiện tính pháp lý rõ ràng làm căn cứ cho việc cấp GCNQSDĐ, đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất theo đúng quy định của pháp luật.

Công tác thanh tra trách nhiệm đối với người đứng đầu, thủ trưởng các cơ quan đơn vị, thanh tra công vụ đối với các cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, viên chức trong thực thi nhiệm vụ cấp GCNQSDĐ cần được tiến hành thường xuyên để kịp thời xử lý nghiêm các hiện tượng tiêu cực. Kiện toàn lại đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp tham mưu, quản lý đất đai các cấp về thái độ trách nhiệm và năng lực chuyên môn; thực hiện nghiêm túc việc chuyển đổi vị trí công tác theo Nghị định số 58/2007/NĐ-CP của Chính phủ. Rà soát về chức năng, nhiệm vụ, đề

án vị trí việc làm của VPĐKĐĐ cấp tỉnh và các chi nhánh VPĐKĐĐ cấp huyện để bố trí nhân sự làm việc phù hợp.

*Thứ ba, đối với HĐND, UBND các huyện, thị xã, thành phố.*

HĐND cấp huyện cần tăng cường công tác giám sát việc thực hiện các quy định pháp luật trong cấp GCNQSDĐ tại địa phương, đảm bảo hoàn thành tiến độ, nâng cao chất lượng về cấp GCNQSDĐ. Tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện các quy định về đăng ký, kê khai đất đai, cấp GCNQSDĐ theo quy định; giải quyết dứt điểm các hồ sơ đề nghị cấp GCNQSDĐ đủ điều kiện, không để tồn đọng; đối với các trường hợp vướng mắc cần rà soát; tăng cường phối hợp cung cấp thông tin về nguồn gốc, quá trình sử dụng đất khi có yêu cầu của Tòa án nhân dân 02 cấp để tạo điều kiện thuận lợi việc giải quyết các vụ án hành chính, dân sự có liên quan đến cấp việc GCNQSDĐ.

*3.2.2.2. Tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

Cần công khai quy trình thủ tục hành chính về cấp GCNQSDĐ tại nơi tiếp nhận hồ sơ xin cấp GCNQSDĐ gồm ngày nhận, trả hồ sơ trong tuần; hồ sơ, giấy tờ liên quan; quy trình giải quyết; thời hạn giải quyết; bộ phận trực tiếp giải quyết trên cổng thông tin điện tử của Văn phòng đăng ký đất đai tỉnh Quảng Nam và các chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai ở các huyện, thị xã, thành phố.

Thường xuyên triển khai khảo sát, đánh giá sự hài lòng của người dân về chất lượng dịch vụ công. Đây là công tác vô cùng quan trọng để đánh giá chất lượng cung ứng dịch vụ công, sự phục vụ của cán bộ, công chức nhà nước đối với người dân. Đặc biệt việc áp dụng khảo sát sự hài lòng trực tuyến sẽ góp phần nâng cao chất lượng thăm dò từ đông đảo người dân.

Việc lồng ghép ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác khảo sát sẽ giúp tăng cường khả năng tự động hóa, tiết kiệm thời gian, chi phí khảo sát và giảm thiểu sự ảnh hưởng của các yếu tố chủ quan khác trong việc tổng hợp kết quả khảo sát, góp phần nâng cao trách nhiệm, thái độ phục vụ người dân của CBCC.

### *3.2.2.3. Giải pháp về kiện toàn bộ máy nhân sự, nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn và đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức*

Đội ngũ CBCC là lực lượng nòng cốt quyết định trực tiếp đến tiến độ, chất lượng cấp GCNQSDĐ. Tuy nhiên, với thực trạng một bộ phận CBCC hiện nay vừa thiếu lại vừa yếu về trình độ chuyên môn thì việc kiện toàn và đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức làm việc tại bộ phận "một cửa" và các phòng, ban chuyên môn là rất cần thiết.

Cần tạo điều kiện, khuyến khích cán bộ, công chức tự học để nâng cao trình độ. Đồng thời, các cơ quan quản lý đất đai cần tăng cường tổ chức các lớp tập huấn, nâng cao kiến thức chuyên môn cho cán bộ. Không những đào tạo về chuyên môn cần mở các lớp tập huấn về kỹ năng giao tiếp, văn hóa công sở, thái độ, chuẩn mực ứng xử về tiếp công dân đối với cán bộ, công chức tiếp nhận và trả hồ sơ xin cấp GCNQSDĐ.

Bên cạnh đó, cần nâng cao tinh thần trách nhiệm trong công việc và tư cách đạo đức cho cán bộ, công chức nhà nước, nâng cao hiệu quả giám sát của nhân dân trong việc thực thi nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức. Nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của công tác cấp GCNQSDĐ.

### *3.2.2.4. Giải pháp nâng cao ý thức pháp luật của người dân*

Nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ trên địa bàn tỉnh Quảng Nam nói riêng và toàn quốc nói chung, không thể không nhắc đến việc nâng cao ý thức pháp luật nói chung và ý thức pháp luật về cấp GCNQSDĐ nói riêng của người dân. Bởi lẽ, người dân phải hiểu tại sao lại cần có GCNQSDĐ, có GCNQSDĐ sẽ được Nhà nước bảo đảm những quyền lợi gì và ngược lại, nếu họ không có GCNQSDĐ thì sẽ tiềm ẩn rủi ro đối với mảnh đất mà họ đang sử dụng sẽ ra sao. Người sử dụng đất cần phải biết, nắm được quyền lợi và nghĩa vụ của họ trong mối quan hệ với Nhà nước về sử dụng đất. Từ đó, họ mới được thực hiện quyền và nghĩa vụ sử dụng đất và mới chủ động tiến hành kê khai, đăng ký đất đai, cấp GCNQSDĐ.

Như vậy, nguyên nhân căn bản nằm ở nhận thức của người dân về pháp luật

đất đai. Muốn người dân có nhận thức về pháp luật đất đai một cách đầy đủ và hiểu rõ hơn về trình tự, thủ tục, điều kiện, thẩm quyền cấp GCNQSDĐ v.v thì các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần đẩy mạnh công tác phổ biến, tuyên truyền pháp luật đất đai một cách thường xuyên liên tục và rộng rãi đến mọi người dân.

Cần tăng cường, phối hợp giữa các cấp, các ngành chức năng trong việc đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật. Công tác tuyên truyền trong cộng đồng dân cư phải được tiến hành thường xuyên, liên tục bằng nhiều cách thức, nhiều kênh thông tin khác nhau. Việc tuyên truyền nội dung quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, thủ tục cấp GCNQSDĐ thực hiện qua các phương tiện thông tin đại chúng, hệ thống loa truyền thanh, tờ rơi, quảng cáo, lồng ghép với hoạt động tư vấn, trợ giúp pháp lý, tiếp xúc cử tri của Đại biểu Quốc hội, Đại biểu HĐND các cấp; các buổi họp tổ dân phố, họp thôn... Từ đó, người dân có thể nhận thức được trách nhiệm và quyền lợi trong việc đăng ký đất đai, được cấp GCNQSDĐ. Họ sẽ tự giác làm các thủ tục cấp GCNQSDĐ, thủ tục về biến động đất đai theo quy định.

Công tác tuyên truyền và hướng dẫn người sử dụng đất kê khai đăng ký đất đai phải được tiến hành tốt hơn nữa nhằm giảm thiểu số hồ sơ đã kê khai đăng ký mà không được cấp có thẩm quyền thông qua, do không đủ giấy tờ hợp lệ hay kê khai không đúng quy định, không đủ thông tin.

Công tác tuyên truyền phải thường xuyên được tổ chức, không tập trung theo chiến dịch, chương trình dồn dập sau đó lại bỏ lửng không tiếp tục thực hiện. Tuyên truyền phải được tiến hành từng bước, bền bỉ theo thời gian mới có thể tạo thành ý thức trong suy nghĩ của mỗi người dân.

Nội dung tuyên truyền phải được trình bày xúc tích, sử dụng từ ngữ đơn giản, dễ hiểu để tất cả người dân ở mọi trình độ đều có thể tiếp thu được từ những quy định cơ bản của pháp luật về đất đai. Khi diễn giải các vấn đề mấu chốt chính, cần đưa vào, lồng ghép vào những tình huống xã hội phát sinh trong thực tế đời sống. Có như vậy, những thông tin đó mới thu hút được đông đảo người nghe, khiến họ thấm thía và khắc sâu vào tâm trí để từ đó dẫn đến hành động đúng.

Ngoài ra, khi người dân hiểu biết pháp luật, biết được các quy định cần thiết về cấp GCNQSDĐ sẽ giúp cho người sử dụng đất không phải mất nhiều thời gian khi thực hiện công tác kê khai và xin cấp GCNQSDĐ. Đồng thời, các cơ quan Nhà nước sẽ giảm bớt số hồ sơ phải thẩm định, giảm được thời gian phải xem xét lại hồ sơ kê khai, hạn chế tối đa những sai phạm trong công tác cấp GCNQSDĐ.

#### *3.2.2.5. Giải pháp tăng cường thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm*

Công tác thanh tra, kiểm tra được xác lập như một chức năng thiết yếu, là một công cụ đặc lực phục vụ cho việc quản lý xã hội nói chung và quản lý đất đai nói riêng của các cơ quan quản lý nhà nước. Thông qua việc thanh tra, kiểm tra của các cơ quan nhà nước kịp thời phát hiện ngăn ngừa những thiếu sót, sai phạm trong quá trình quản lý nhà đất và thực hiện công tác cấp GCNQSDĐ. Việc thanh tra kiểm tra công tác cấp GCNQSDĐ cần tập trung vào các nội dung chủ yếu sau:

*Một là*, kiểm tra, thanh tra về lập và quản lý hồ sơ, như kiểm tra việc đo đạc bản đồ, lập bản đồ, kiểm tra kết quả và quy trình đo vẽ, kiểm tra tính đầy đủ của bản đồ và hệ thống hồ sơ lưu trữ.

*Hai là*, thanh tra, kiểm tra việc tổ chức cấp GCNQSDĐ, từ khâu kê khai đến quá trình xét và cấp GCNQSDĐ, tập trung vào kiểm tra việc tuân thủ các quy định thủ tục của ngành về quá trình đăng ký, thực hiện. Phát hiện kịp thời những sai sót để sửa chữa, khắc phục.

*Ba là*, tăng cường trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu và chế tài xử lý nghiêm minh nếu vi phạm. Giải quyết một cách nhanh chóng các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trong quản lý, sử dụng đất đai, cấp GCNQSDĐ. Tránh để tình trạng chậm trễ, kéo dài gây bức xúc trong nhân dân và kém hiệu quả trong công tác quản lý đất đai.

Mặt khác, cần kiên quyết xử lý triệt để đối với cán bộ địa chính cố ý gây phiền hà, nhũng nhiễu người dân, làm chậm tiến độ cấp GCNQSDĐ.

### **Kết luận chương 3**

Trước thực trạng cấp GCNQSDĐ và những vấn đề mà người dân gặp phải khi làm thủ tục xin cấp GCNQSDĐ, việc hoàn thiện pháp luật và hệ thống chính

sách liên quan tới công tác cấp GCNQSDĐ ở Việt Nam là rất cần thiết. Chương 3 luận văn nghiên cứu giải pháp hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ và nâng cao hiệu quả thực thi tại tỉnh Quảng Nam. Từ việc nghiên cứu trên cho thấy.

1. Nhà nước cần xây dựng các văn bản luật, nghị định, thông tư về cấp GCNQSDĐ một cách thống nhất, đồng bộ; bãi bỏ các quy định bất hợp lý; xác lập trình tự, thủ tục cấp GCNQSDĐ công khai minh bạch và đơn giản hóa tạo thuận lợi cho người sử dụng đất xin cấp GCNQSDĐ.

2. Hoạt động cấp GCNQSDĐ có ý nghĩa rất quan trọng, góp phần tăng cường công tác quản lý và sử dụng đất đai. Do vậy, muốn nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ cần thực hiện đồng bộ các giải pháp: Tăng cường sự chỉ đạo, lãnh đạo của các cấp có thẩm quyền; Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính; Kiện toàn bộ máy nhân sự, nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn và đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai; Nâng cao ý thức pháp luật đất đai của người dân; Tăng cường thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật đất nói chung và vi phạm các quy định về cấp GCNQSDĐ nói riêng.

## KẾT LUẬN

1. Trong thời gian, công tác cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam đã đạt được những kết quả đáng kể. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một lượng lớn các thửa đất trên địa bàn tỉnh chưa được cấp GCNQSDĐ lần đầu do đất đai có nguồn gốc đất đa dạng, khó xác định; chính sách đất đai thay đổi qua các thời kỳ; chủ trương, chính sách, pháp luật hiện hành về đất đai vẫn còn một số nội dung chưa phù hợp; ý thức chấp hành pháp luật đất đai của người dân còn kém; trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý đất đai chưa đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, còn lợi dụng chức vụ để trục lợi....đã ảnh hưởng đến việc cấp GCNQSDĐ.

2. Thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ luôn được lãnh đạo tỉnh Quảng Nam đặc biệt chú trọng, quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo. Các ngành, chức năng liên quan đã đưa ra nhiều giải pháp để thực hiện việc cấp GCNQSDĐ.

Để nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về cấp GCNQSDĐ tại tỉnh Quảng Nam, luận văn đã phân tích đánh giá lý luận pháp luật về cấp GCNQSDĐ, đánh giá thực trạng chế định pháp luật này và thực tiễn thi hành tỉnh Quảng Nam nhằm nhận diện một số bất cập của pháp luật, những yếu kém, tồn tại của việc thực thi. Trên cơ sở đó, luận văn đưa ra giải pháp hoàn thiện pháp luật về cấp GCNQSDĐ và giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi chế định pháp luật này tại tỉnh Quảng Nam trong thời gian tới.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài chính (1999), *Quyết định số 20/1999/QĐ-BTC ngày 25/02/1999 về việc ban hành quy chế quản lý, sử dụng trụ sở làm việc tại các cơ quan Hành chính sự nghiệp*, Hà Nội.
2. Bộ Tài chính (1999), *Thông tư số 93/2002/TT-BTC ngày 23/10/2002 của Bộ Tài chính quy định chế độ nộp và quản lý lệ phí địa chính*, Hà Nội.
3. Bộ Tài chính (2010), *Thông tư số 106/2010/TT-BTC ngày 26/7/2010 của Bộ Tài chính về hướng dẫn lệ phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và các tài sản khác gắn liền với đất*, Hà Nội.
4. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2004), *Thông tư số 29/2004/TT-BTNMT ngày 01/11/2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc hướng dẫn lập, chỉnh lý, quản lý hồ sơ địa chính*, Hà Nội.
5. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2006), *Quyết định số 08/2006/QĐ-BTNMT ngày 21/7/2006 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành quy định về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*, Hà Nội.
6. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2007), *“Báo cáo tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”*, Hà Nội.
7. Bộ Tài chính và Bộ Tài nguyên và Môi trường (2008), *Thông tư liên tịch số 14/2008/TTLT-BTC-BTNMT ngày 31/01/2008 về việc hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy định bổ sung về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai*, Hà Nội.
8. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2009), *Thông tư số 17/2009/TT-BTNMT ngày 21/10/2009 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*, Hà Nội.



9. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010), *Thông tư số 20/2010/TT-BTNMT ngày 22/10/2009 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định bổ sung về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*, Hà Nội.
10. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Báo cáo tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*, ngày 06/09/2012, Hà Nội.
11. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai*, tháng 09/2012, Hà Nội.
12. Bộ tài nguyên và môi trường (2013), *Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 22/01/2013 tại Hội nghị trực tuyến triển khai kế hoạch công tác năm 2013 và sơ kết 1 năm thực hiện Chỉ thị 1474/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc thực hiện một số nhiệm vụ, chấn chỉnh việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và các tài sản khác gắn liền với đất thì tính đến đầu năm 2013*, Hà Nội.
13. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2013), *Báo cáo tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo Nghị quyết số 30/2012/QH13*, ngày 30/12/2013, Hà Nội.
14. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 23/2014/TT-BTNBT của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành ngày 19/05/2014 quy định về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*, Hà Nội.
15. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành ngày 19/5/2014 quy định về hồ sơ địa chính*, Hà Nội.
16. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 23/2014/TT-BTNBT của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành ngày 19/5/2014 quy định về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*, Hà Nội.

17. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), *Thông tư số 02/2015/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành ngày 27/01/2015 quy định chi tiết một số điều của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP và Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ*, Hà Nội.
18. Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Nội vụ (2004), *Thông tư liên tịch số 38/2004/TTLT-BTNMT-BNV ngày 31/12/2004 về việc hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất*, Hà Nội.
19. Bộ Tư pháp - Viện khoa học pháp lý (2006), *Từ điển Luật học*, Nhà xuất bản Tư pháp và Nhà xuất bản Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
20. Chính phủ (1998), *Nghị định số 14/1998/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 06/3/1998 về quản lý tài sản nhà nước quy định đơn vị sự nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp*, Hà Nội.
21. Bộ Xây dựng (2005), *Thông tư số 13/BXD-TT ngày 05/8/2005 hướng dẫn thi hành Nghị định số 95/2005/NĐ-CP ngày 15/7/2005 của Chính phủ về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sở hữu công trình xây dựng*, Hà Nội.
22. Chính phủ (1993), *Nghị định số 64/1993/NĐ-CP ngày 27/9/1993 của Chính phủ về việc ban hành quy định về giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp*, Hà Nội.
23. Chính phủ (1994), *Nghị định số 60/NĐ-CP ngày 05/7/1994 của Chính phủ quy định về quyền sở hữu nhà ở và quyền sở hữu đất ở tại đô thị*, Hà Nội.
24. Chính phủ (2004), *Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 về thu tiền sử dụng đất*, Hà Nội.
25. Chính phủ (2004), *Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003*, Hà Nội.
26. Chính phủ (2014), *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*, Hà Nội.

27. Chính phủ (2014), *Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất*, Hà Nội.
28. Chính phủ (2014), *Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về thu tiền sử dụng đất*, Hà Nội.
29. Chính phủ (2017), *Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật đất đai*, Hà Nội.
30. Ngô Thúy Hằng (2015), *Thực trạng thi hành pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn quận Đống Đa*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, khoa Luật trường Đại học Quốc gia Hà Nội.
31. Phan Hồng Mai (2014), *Thi hành pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở tại thành phố Đà Nẵng*, khoa Luật trường Đại học Quốc gia Hà Nội.
32. Doãn Hồng Nhung (2011), “Chế định sở hữu đất đai qua các thời kỳ và giải pháp tăng cường quản lý Nhà nước đối với đất đai”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Văn phòng Quốc hội*, 19 (204), tr.27-36.
33. Trần Luyện (2004), "Một số ý kiến về đẩy mạnh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất", *Tạp chí Ngân hàng*, (10), tr.64-65.
34. Trần Thị Hồng (2009), "Quan hệ vợ chồng trong đứng tên giấy chứng nhận quyền sử dụng nhà và đất ở - Thực trạng và các yếu tố tác động", *Tạp chí Nghiên cứu Gia đình và Giới*, (2), tr.14-25.
35. TS. Nguyễn Quang Tuyền, Nguyễn Xuân Trọng, "Bàn về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất", website: <http://land.hcmunre.edu.vn>
36. Quốc hội (1987), *Luật Đất đai số 3-LCT/HĐNN8 ngày 29/12/1987 của Quốc hội khóa khóa VIII, kỳ họp thứ 2*, Hà Nội.
37. Quốc hội (1993), *Luật Đất đai số 24-LCT/HĐNN8 ngày 14/7/1993 của Quốc hội khóa khóa IX, kỳ họp thứ 3*, Hà Nội.
38. Quốc hội (2003), *Luật Đất đai số 13/2003/QH11 ngày 26/11/2003 của Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 4*, Hà Nội.

39. Quốc hội (2005), Bộ Luật Dân sự số 33/2005/QH11 ngày 14/6/2005 của Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 7, Hà Nội.
40. Quốc hội (2013), Hiến pháp nước ngày 28/11/2013 của Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6, Hà Nội.
41. Quốc hội (2013), Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013 của Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6, Hà Nội.
42. Sở Tài nguyên và Môi trường (2017), Báo cáo số 156/BC-UBND ngày 03/7/2017 về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn huyện từ ngày 01/01/2015 đến ngày 01/3/2017, Quảng Nam.
43. Tổng cục Địa chính (1998), Thông tư 346/1998/TT-ĐC hướng dẫn thủ tục đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thay thế hoàn toàn Quyết định 56/ĐKTK năm 1981, Hà Nội.
44. Tổng cục Quản lý ruộng đất (1981), Quyết định số 56/ĐKTK ngày 5/11/1981 ban hành quy định về thủ tục đăng ký, thống kê ruộng đất trong cả nước, Hà Nội.
45. Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), Từ điển Giải thích Thuật ngữ Luật học, Nhà xuất bản Công an nhân dân.
46. Trường Đại học Luật Hà Nội (2010), Giáo trình Luật đất đai, Nhà xuất bản Công an nhân dân.
47. UBND huyện Bắc Trà My (2017), Báo cáo số 126/BC-UBND ngày 15/5/2017 về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn huyện, Quảng Nam.
48. UBND huyện Duy Xuyên (2017), Báo cáo số 62/BC-UBND ngày 22/5/2017 về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn huyện, Quảng Nam.
49. UBND huyện Đông Giang (2017), Báo cáo số 152/BC-UBND ngày 19/5/2017 về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn huyện, Quảng Nam.

50. UBND huyện Hiệp Đức (2017), Báo cáo số 126/BC-UBND ngày 23/5/2017 về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn huyện, Quảng Nam
51. UBND huyện Nam Giang (2017), Báo cáo số 73/BC-UBND ngày 23/5/2017 về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn huyện, Quảng Nam.
52. UBND huyện Nông Sơn (2017), Báo cáo số 117/BC-UBND ngày 22/5/2017 về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn huyện, Quảng Nam.
53. UBND huyện Phước Sơn (2017), Báo cáo số 66/BC-UBND ngày 22/5/2017 về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn huyện, Quảng Nam.
54. UBND huyện Tiên Phước (2017), Báo cáo số 66/BC-UBND ngày 17/5/2017 về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn huyện, Quảng Nam.
55. <http://www.ncseif.gov.vn/sites/vie/Pages/motsoketquadatduoc-nd-17247.html>

## PHỤ LỤC

### Phụ lục 1

#### Tổng hợp kết quả cấp giấy chứng nhận các loại đất giai đoạn 2014 - 2016

*DVT: Giấy*

TT	Loại đất	Số lượng giấy chứng nhận đã cấp					
		Tổ chức			Hộ gia đình, cá nhân		
		Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016
	Tổng số	1.700	3.246	1.074	10.217	9.492	3.230
I	Nhóm đất nông nghiệp	-	15	88	6.083	2.553	1,101
1	Đất sản xuất nông nghiệp	-	11	64	2.303	1.861	889
2	Đất lâm nghiệp	-	4	24	3.741	689	184
3	Đất nuôi trồng thủy sản	-	-	-	39	48	28
4	Đất làm muối	-	-	-	0	-	-
5	Đất nông nghiệp khác	-	-	-	0	-	0
II	Nhóm đất phi nông nghiệp	1.700	3.231	986	4.134	6.939	2,129
1	Đất ở tại nông thôn	1.171	1.494	257	3.297	5.134	1,123
2	Đất ở tại đô thị	204	1.414	430	815	1.781	1,123
3	Đất chuyên dùng	317	305	286	5	12	10
	Trong đó:						
	Đất trụ sở cơ quan, công trình, sự nghiệp	29	129	14	-	-	
	Đất quốc phòng, an ninh	38	8	2	-	-	
	Đất sản xuất phi nông nghiệp	61	82	270	5	12	10
	Đất có mục đích công cộng	189	86	0	-	-	-
4	Đất tôn giáo, tín ngưỡng	8	18	13	17	12	9
5	Đất nghĩa trang, nghĩa địa	-	-	-	0	-	-
6	Đất phi nông nghiệp khác	-	-	-	0	-	-
7	Đất có mặt nước chuyên dùng	-	-	-	0	-	-

(Nguồn: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất tỉnh Quảng Nam)

**Phụ lục 2**

**Diện tích đất cần cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo hiện trạng giai đoạn 2014-2016**

TT	Loại đất	Diện tích đất cần cấp GCNQSDĐ theo hiện trạng (ha)								
		Năm 2014			Năm 2015			Năm 2016		
		Tổng số	Tổ chức	Hộ gia đình, cá nhân	Tổng số	Tổ chức	Hộ gia đình, cá nhân	Tổng số	Tổ chức	Hộ gia đình, cá nhân
	<b>Tổng số</b>	<b>453.020,97</b>	<b>277.305,19</b>	<b>175.715,78</b>	<b>453.653,48</b>	<b>277.934,43</b>	<b>175.719,05</b>	<b>457.956,35</b>	<b>280.350,79</b>	<b>177.605,56</b>
<b>I</b>	<b>Nhóm đất nông nghiệp</b>	<b>410.136,00</b>	<b>255.563,63</b>	<b>154.572,37</b>	<b>410.136,00</b>	<b>255.563,63</b>	<b>154.572,37</b>	<b>412.315,65</b>	<b>257.743,28</b>	<b>154.572,37</b>
1	Đất sản xuất nông nghiệp	81.573,75	5.074,75	76.499,00	81.573,75	5.074,75	76.499,00	83.753,40	7.254,40	76.499,00
2	Đất lâm nghiệp	326.060,75	250.488,88	75.571,87	326.060,75	250.488,88	75.571,87	326.060,75	250.488,88	75.571,87
3	Đất nuôi trồng thủy sản	1.192,02	0,00	1.192,02	1.192,02	0,00	1.192,02	1.192,02	0,00	1.192,02
4	Đất làm muối	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5	Đất nông nghiệp khác	1.309,48	0,00	1.309,48	1.309,48	0,00	1.309,48	1.309,48	0,00	1.309,48
<b>II</b>	<b>Nhóm đất phi nông nghiệp</b>	<b>42.884,97</b>	<b>21.41,56</b>	<b>21.143,41</b>	<b>43.517,48</b>	<b>22.370,80</b>	<b>21.146,68</b>	<b>45.640,70</b>	<b>22.607,51</b>	<b>23.033,19</b>
1	Đất ở tại nông thôn	18.796,49	100,10	18.711,56	18.839,21	127,65	18.711,56	20.356,96	138,65	20.218,31
2	Đất ở tại đô thị	2.417,79	55,41	2.366,85	2.441,33	74,48	2.366,85	2.799,23	80,56	2.718,67
3	Đất chuyên dùng	19.703,96	19.679,69	24,73	20.290,31	20.262,31	28,00	20.518,25	20.462,31	55,94
	Trong đó:									
	Đất trụ sở cơ quan, công trình, sự nghiệp	564,61	564,61	0,00	610,00	610,00	0,00	610,00	610,00	0,00
	Đất quốc phòng, an ninh	6.877,53	6.877,53	0,00	6.877,53	6.877,53	0,00	6.877,53	6.877,53	0,00
	Đất sản xuất phi nông nghiệp	7.056,9	7.032,12	24,73	7.060,12	7.032,12	28,00	7.288,06	7.232,12	55,94
	Đất có mục đích công cộng	5.205,43	5.205,43	0,00	5.742,66	5.742,66	0,00	5.742,66	5.742,66	0,00
4	Đất tôn giáo, tín ngưỡng	130,64	90,37	40,27	130,64	90,37	40,27	150,27	110,00	40,27
5	Đất nghĩa trang, nghĩa địa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
6	Đất phi nông nghiệp khác	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
7	Đất có mặt nước chuyên dùng	1.815,99	1.815,99	0,00	1.815,99	1.815,99	0,00	1.815,99	1.815,99	0,00

(Nguồn: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất tỉnh Quảng Nam)

### Phụ lục 3

#### Kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất ở đô thị trên địa bàn tỉnh tính từ 01/2015 đến 7/2017

STT	Huyện/ thành phố/thị xã	Khối lượng đã cấp GCNQSDĐ đất		
		Diện tích (ha)	Số giấy	Bình quân ha/giấy
1	Thành phố Tam Kỳ	3.652,6	6.500	0,5619
2	Thành phố Hội An	26.180,9	159	1,6461
3	Thị xã Điện Bàn	88,54	4.341	0,0203
4	Huyện Thăng Bình	26,54	633	0,0412
5	Huyện Duy Xuyên	18,58	59	0,3149
6	Huyện Đại Lộc	3,6	202	0,0178
7	Huyện Quế Sơn	21,89	418	0,0524
8	Huyện Núi Thành	13.833,7	2.760	5,0122
9	Huyện Phú Ninh	0,63	34	0,0185
10	Huyện Tây Giang	0,0	0	0,0000
11	Huyện Nam Giang	26,0	1.227	0,0212
12	Huyện Đông Giang	13,0	582	0,0223
13	Huyện Tiên Phước	154,0	2.145	0,0718
14	Huyện Bắc Trà My	21,0	1.342	0,0156
15	Huyện Nông Sơn	0,0	0	0,0000
16	Huyện Nam Trà My	0,0	0	0,0000
17	Huyện Phước Sơn	72,0	1.212	0,0594
18	Huyện Hiệp Đức	10,0	831	0,0120
Tổng cộng		44.074,4	38.168	7,8876

(Nguồn: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất tỉnh Quảng Nam)



**Phụ lục 4****Kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất nông nghiệp  
trên địa bàn tỉnh tính từ 01/2015 đến 7/2017**

STT	Huyện/ thành phố/thị xã	Khối lượng đã cấp GCNQSDĐ đất		
		Diện tích (ha)	Số giấy	Bình quân ha/giấy
1	Thành phố Tam Kỳ	5.278,3	21.570	0,2447
2	Thành phố Hội An	35.221	12.000	2,935
3	Thị xã Điện Bàn	94,82	492	0,1927
4	Huyện Thăng Bình	40.940,44	37.531	1,0908
5	Huyện Duy Xuyên	67,4	130	0,5185
6	Huyện Đại Lộc	434,7	132	3,2931
7	Huyện Quế Sơn	197,25	139	1,419
8	Huyện Núi Thành	809,22	1.467	0,5516
9	Huyện Phú Ninh	53,32	354	0,1506
10	Huyện Tây Giang	92,8	1.135	0,0817
11	Huyện Nam Giang	3.811,0	1.023	3,7253
12	Huyện Đông Giang	460,0	2.408	0,1910
13	Huyện Tiên Phước	6.642,0	16.083	0,4130
14	Huyện Bắc Trà My	2.994,0	9.716	0,3082
15	Huyện Nông Sơn	2.637,0	6.455	0,4085
16	Huyện Nam Trà My	1.819,0	1.412	1,2882
17	Huyện Phước Sơn	3.068,0	2.426	1,2646
18	Huyện Hiệp Đức	3.171,0	8.931	0,3551
<b>Tổng cộng</b>		<b>142.090,25</b>	<b>123.404</b>	<b>32.945,77</b>

(Nguồn: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất tỉnh Quảng Nam)

**Phụ lục 5**

**Kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất ở nông thôn trên  
địa bàn tỉnh tính 01/2015 đến 7/2017**

STT	Huyện/ thành phố/thị xã	Khối lượng đã cấp GCNQSDĐ đất		
		Diện tích (ha)	Số giấy	Bình quân ha/giấy
1	Thành phố Tam Kỳ	465,7	402	1,158
2	Thành phố Hội An	517,8	580	0,8927
3	Thị xã Điện Bàn	22,99	736	0,031
4	Huyện Thăng Bình	63,63	1.697	0,037
5	Huyện Duy Xuyên	131,3	898	0,1462
6	Huyện Đại Lộc	7,4	518	0,0143
7	Huyện Quế Sơn	89,5	759	0,1179
8	Huyện Núi Thành	19.938	9.002	2,2148
9	Huyện Phú Ninh	9,2	359	0,0256
10	Huyện Tây Giang	98,0	1.425	0,0688
11	Huyện Nam Giang	17,0	485	0,0351
12	Huyện Đông Giang	74,0	1.887	0,0392
13	Huyện Tiên Phước	2.163,0	19.064	0,1135
14	Huyện Bắc Trà My	118,0	6.405	0,0184
15	Huyện Nông Sơn	518,0	5.886	0,0880
16	Huyện Nam Trà My	17,0	113	0,1504
17	Huyện Phước Sơn	64,0	525	0,1219
18	Huyện Hiệp Đức	412,0	6.168	0,0668
<b>Tổng cộng</b>		<b>24.723,52</b>	<b>4.079.477</b>	<b>5,3096</b>

*(Nguồn: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất tỉnh Quảng Nam)*