

ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI, CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT, QUYỀN SỞ HỮU NHÀ Ở, TÀI SẢN KHÁC GẮN LIỀN VỚI ĐẤT VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN SỬA ĐỔI

PHÙNG THỊ PHƯƠNG THẢO

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (QSDĐ), quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là một trong những nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai, góp phần bảo vệ QSDĐ hợp pháp của người sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã có những quy định cụ thể về hoạt động đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai trên thực tế còn nhiều vướng mắc, bất cập cần phải có sửa đổi, bổ sung nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai và đảm bảo quyền lợi hợp pháp cho người sử dụng đất. Hiện nay, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) trên cơ sở kế thừa các quy định của Luật Đất đai năm 2013 đã tiếp tục hoàn thiện những quy định đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất. Song, một số quy định về đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất trong Dự thảo cần tiếp tục hoàn thiện trước khi đưa ra trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 6 (tháng 10/2023).

1. Đăng ký đất đai

Đăng ký đất đai là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý về QSDĐ của chủ sử dụng đất đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền như về diện tích, mục đích sử dụng đất, hình thể sử dụng đất, tình trạng pháp lý của mảnh đất... Đây là hoạt động có vai trò quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai và cũng là cơ sở để bảo vệ tốt hơn các quyền của người sử dụng đất. Trên cơ sở kế thừa các quy định của Luật Đất đai năm 2013, tại mục 2, Chương X của Dự thảo đã có sự thay đổi về kết cấu của các quy định, cụ thể:

Thứ nhất, về nguyên tắc đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất

Dự thảo đã dành 1 Điều luật quy định về nguyên tắc đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất. Về hình thức, đây là một quy định mới trong Dự thảo nhưng về nội dung cơ bản kế thừa khoản 1, 2, 5, Điều 95 Luật Đất đai năm 2013, gồm: (i) Đăng ký đất đai là bắt buộc đối với người sử dụng đất và người được giao đất để quản lý; đăng ký quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất thực hiện theo yêu cầu của chủ sở hữu; (ii) Đăng ký đất đai,

tài sản gắn liền với đất gồm đăng ký lần đầu và đăng ký biến động, được thực hiện bằng hình thức đăng ký trên giấy hoặc đăng ký điện tử và có giá trị pháp lý như nhau; (iii) Người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất, người được giao đất để quản lý đã kê khai đăng ký được ghi vào hồ sơ địa chính và được xem xét, cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất nếu đủ điều kiện theo quy định của Luật này và pháp luật khác có liên quan.

Tuy nhiên, việc Dự thảo tiếp tục ghi nhận đăng ký quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất thực hiện theo yêu cầu của chủ sở hữu là một trong những nguyên tắc khi đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất là chưa hợp lý bởi tài sản trên đất và đất đai là một thể thống nhất, không thể tách rời mà luôn gắn với nhau. Việc đăng ký quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất nếu được ghi nhận theo hướng bắt buộc sẽ tạo điều kiện thuận lợi, rõ ràng cho công tác quản lý nhà nước về đất đai và đặc biệt cũng tạo điều kiện hơn cho người sử dụng đất khi thực hiện các giao dịch về QSDĐ gắn liền với tài sản; hạn chế những tranh chấp phát sinh trong trường hợp người sử dụng đất không phải là chủ sở hữu đối với tài sản trên đất.

Thứ hai, về đăng ký lần đầu

Điều 132 Dự thảo tiếp tục ghi nhận, đăng ký lần đầu đối với đất đai, tài sản gắn liền với đất được thực hiện trong các trường hợp: (i) Thửa đất đang sử dụng mà chưa đăng ký; (ii) Thửa đất được Nhà nước giao, cho thuê để sử dụng; (iii) Thửa đất được giao để quản lý theo quy định tại Điều 8 của Luật này mà chưa đăng ký; (iv) Tài sản gắn liền với đất mà có nhu cầu đăng ký đồng thời với đăng ký đất đai quy định tại trường hợp (i), (ii), (iii) nêu trên. Điểm mới trong quy định trên đó là trường hợp đăng ký lần đầu đối với tài sản gắn liền với đất được thực hiện khi có nhu cầu và đăng ký đồng thời với đất đai trong các trường hợp đăng ký đất đai lần đầu. Còn trong trường hợp sau khi thửa đất được đăng ký và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất thì tài sản trên đất mới được tạo lập và chủ sở hữu tài sản có nhu cầu đăng ký tài sản gắn liền với đất sẽ được ghi nhận là đăng ký biến động (điểm d khoản 1, Điều 133 Dự thảo). Hay nói cách khác, tài sản được tạo lập sau khi đăng ký đất đai và được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là một trong những biến động về đất đai. Tuy nhiên, quy định trên

chưa phù hợp bởi về bản chất, đăng ký lần đầu thực hiện với những trường hợp trước đó thông tin về thửa đất, tài sản gắn liền với đất chưa được đăng ký vào hồ sơ địa chính; khi tài sản gắn liền với đất chưa được đăng ký và đến thời điểm đăng ký là đăng lần đầu tiên thì phải được xác định là đăng ký lần đầu sẽ hợp lý, logic hơn dưới góc độ lý luận và thực tiễn; còn trạng thái đăng ký của đất sẽ không quyết định đến tình trạng đăng ký của tài sản vì hiện nay hoạt động đăng ký đất đai hay đăng ký tài sản gắn liền với đất vẫn có sự độc lập. Hơn nữa, trong trường hợp thay đổi về tài sản gắn liền với đất so với nội dung đã đăng ký cũng đã được xác định là đăng ký biến động.

Thứ ba, về đăng ký biến động

Khoản 3, Điều 95 Luật Đất đai năm 2013 quy định, đăng ký biến động là nghĩa vụ đăng ký đất đai thực hiện đối với trường hợp đã được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng, Giấy chứng nhận quyền sử dụng mà có thay đổi về: (i) Chủ thể sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất; (ii) Các thông tin liên quan đến thửa đất (ranh giới, hình dạng, kích thước, mục đích, thời hạn, hình thức sử dụng đất...); (iii) Về tài sản gắn liền với đất và có sự kế thừa các trường hợp đăng ký biến động được quy định tại khoản 3, Điều 95 Luật Đất đai năm 2013.

Bên cạnh đó, tại Khoản 1, Điều 133 Dự thảo đã bổ sung thêm một số trường hợp đăng ký biến động như: Người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất được phép thay đổi thông tin về nhân thân; Đăng ký tài sản gắn liền với thửa đất đã được cấp Giấy chứng nhận; Chuyển mục đích sử dụng đất đối với các trường hợp không phải xin phép và có nhu cầu đăng ký biến động; Có sự thay đổi về quyền sử dụng không gian ngầm và khoảng không; Điều chuyển đất và tài sản gắn liền với đất là tài sản công giữa các cơ quan, đơn vị của Nhà nước theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công. Theo tác giả, trong số các trường hợp đăng ký biến động được bổ sung tại Dự thảo còn một số trường hợp đưa vào đăng ký biến động là chưa phù hợp như: đăng ký tài sản gắn liền với thửa đất đã được cấp Giấy chứng nhận (đã phân tích như trên); chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp không phải xin phép và có nhu cầu đăng ký biến động. Quy định trên cho thấy, với trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép thì việc đăng ký biến động không bắt buộc mà theo nhu cầu. Quy định này đang mâu thuẫn với chính nguyên tắc khi đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất đã được quy định tại khoản 1, Điều 131 Dự thảo là “Đăng ký đất đai là bắt buộc đối với người sử dụng đất, người được giao đất để quản lý” và sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến công tác quản lý đất đai

ở địa phương về công tác chuyển mục đích sử dụng đất bởi tâm lý chung của người dân luôn “e ngại” việc thực hiện các thủ tục hành chính. Hơn nữa, khi đăng ký không bắt buộc thì rất dễ trong tương lai rất ít người dân có nhu cầu đăng ký biến động trong trường hợp chuyển mục đích không phải xin phép.

2. Cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất

Nguyên tắc cấp Giấy chứng nhận QSDĐ

Khoản 4, Điều 98 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “... việc cấp đổi Giấy chứng nhận đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng thì được cấp đổi sang Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu có yêu cầu”. Điều này đã làm mất đi ý nghĩa của quy định Giấy chứng nhận QSDĐ phải ghi tên của họ, tên vợ và họ, tên chồng.

Tại Khoản 4, Điều 135 Dự thảo vẫn tiếp tục kế thừa hoàn toàn các quy định tại Điều 98 Luật Đất đai năm 2013 về nguyên tắc cấp Giấy chứng nhận QSDĐ khi QSDĐ là tài sản chung của vợ chồng, cụ thể: “Trường hợp QSDĐ hoặc QSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất là tài sản chung của vợ, chồng thì phải ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng vào Giấy chứng nhận, trừ trường hợp vợ, chồng có thỏa thuận ghi tên một người để đứng tên làm đại diện cho vợ, chồng. Trường hợp QSDĐ hoặc QSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất là tài sản chung của vợ, chồng mà Giấy chứng nhận QSDĐ, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và QSDĐ ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng, Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất, Giấy chứng nhận đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng thì được cấp đổi sang Giấy chứng nhận để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu có yêu cầu”. Tuy nhiên, việc đề xuất cấp đổi Giấy chứng nhận QSDĐ trong trường hợp này là bắt buộc chưa phù hợp. Điều này xuất phát từ các lý do: (i) Việc cấp Giấy chứng nhận QSDĐ không bắt buộc đối với người sử dụng đất giống như hoạt động đăng ký đất đai mà được thực hiện theo nhu cầu của họ. Đối với trường hợp người sử dụng đất không có nhu cầu cấp Giấy chứng nhận thì chỉ cần thực hiện việc đăng ký đất đai bắt buộc theo quy định; (ii) Giấy chứng nhận là một trong các điều kiện để đảm bảo việc thực hiện quyền của người sử dụng đất (như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn bằng QSDĐ, tài sản gắn liền với đất). Việc lựa chọn cấp giấy để thực hiện các quyền là do người sử dụng đất lựa chọn. Do đó, đối với trường hợp QSDĐ hoặc QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác

gắn liền với đất là tài sản chung của vợ và chồng mà Giấy chứng nhận đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng, Dự thảo Luật cũng đã có quy định về việc được cấp đổi Giấy chứng nhận để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu có yêu cầu là phù hợp với triết lý của hoạt động đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ. Còn khi tranh chấp đất đai phát sinh, việc xác định QSDĐ là tài sản chung hay riêng phụ thuộc nhiều vào tài liệu chứng minh nguồn gốc, thời điểm hình thành của thửa đất đó mà không chỉ dựa vào Giấy chứng nhận.

Bên cạnh đó, khoản 4, Điều 135 Dự thảo đã quy định cụ thể: Trường hợp QSDĐ hoặc QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là tài sản chung của vợ và chồng thì phải ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng vào Giấy chứng nhận, trừ trường hợp vợ và chồng có thỏa thuận ghi tên một người để đứng tên làm đại diện cho vợ chồng. Đây là một trong những điểm mới đã được làm rõ sau nhiều lần góp ý; qua đó đảm bảo tính thống nhất trong việc xác định tài sản chung của vợ chồng trong trường hợp trên.

Quy định về cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất

Hiện nay, từ Điều 137 - 151 Dự thảo quy định cụ thể về các trường hợp cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có giấy tờ hoặc không có giấy tờ; tổ chức, tổ chức tôn giáo đang sử dụng đất trên cơ sở kế thừa các trường hợp được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ được quy định từ Điều 100 - 102 Luật Đất đai năm 2013; Điều 18 - 37 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ về hướng dẫn chi tiết thi hành Luật Đất đai. Tuy nhiên, cũng cần xem xét một số nội dung sau:

(i) Tại khoản 1, 2, 3, 4, 5, 7, Điều 137 Dự thảo chỉ đặt ra điều kiện sử dụng ổn định và không có điều kiện đất đang không tranh chấp; do đó nếu xảy ra tranh chấp thì trường hợp này sẽ được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ. Điều này không hợp lý bởi tại thời điểm xem xét cấp Giấy chứng nhận nếu có tranh chấp thì chưa đủ căn cứ để xác định thửa đất đó có được sử dụng ổn định của một chủ thể với một mục đích không? Chưa xác định được bên nào sẽ có QSDĐ khi có tồn tại tranh chấp để đòi đất. Do đó, đề nghị bổ sung “đất không có tranh chấp” vào điều kiện được công nhận QSDĐ tại khoản 1, 2, 3, 4, 5, 7, Điều 137 Dự thảo, Điều 135 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

(ii) Cấp Giấy chứng nhận cho tổ chức trong nước đang sử dụng đất

Tại điểm đ, khoản 2, Điều 142 Dự thảo quy định “đ) Diện tích đất đang có tranh chấp thì UBND cấp tỉnh giải quyết dứt điểm để xác định người sử dụng đất theo

quy định của pháp luật”. Như vậy, nếu đất của tổ chức sử dụng đang có tranh chấp thì chưa được cấp Giấy chứng nhận và pháp luật giao cho “UBND cấp tỉnh giải quyết dứt điểm” tranh chấp đất đai sau đó mới xem xét cấp Giấy chứng nhận cho tổ chức. Tuy nhiên, khi quy định giao cho “UBND cấp tỉnh giải quyết dứt điểm” là chưa phù hợp, thống nhất với quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai trong Dự thảo bởi UBND cấp tỉnh chỉ có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai mà một bên là tổ chức theo sự lựa chọn của đương sự trong trường hợp “không có Giấy chứng nhận QSDĐ, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và QSDĐ ở, Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 37 của Luật này”; còn tranh chấp đất đai mà đương sự có Giấy chứng nhận và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì Tòa án nhân dân giải quyết (Điều 234 Dự thảo). Do đó, Ban soạn thảo cần có sự rà soát, sửa đổi quy định trên theo hướng: “đ) Diện tích đất đang có tranh chấp thì đã được cơ quan có thẩm quyền giải quyết bằng quyết định/bản án để xác định người sử dụng đất theo quy định của pháp luật”.

Trong bối cảnh Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đang tiếp tục được lấy ý kiến trước khi đưa ra thông qua tại kỳ họp thứ 6 của Quốc hội; với những phân tích giải pháp, kiến nghị trên đây, Luật Đất đai sau khi được thông qua được kỳ vọng sẽ có khung pháp lý hoàn chỉnh để góp phần thúc đẩy hoạt động đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất; đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất và quan trọng hơn hết là nâng cao được hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013.
2. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (Dự thảo công bố ngày 1/8/2023).
3. Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
4. Phan Thị Hồng (2022), Đăng ký đất đai và giao dịch chuyển nhượng QSDĐ tại Việt Nam, Tạp chí Nhà nước và pháp luật.
5. Nguyễn Thị Oanh (2022), Hoàn thiện pháp luật về cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, Tạp chí Công Thương.
6. Báo cáo số 51/BC-BTNMT ngày 20/5/2020: Nghiên cứu, đánh giá thực trạng việc cấp Giấy chứng nhận mang tên cả vợ và chồng nhằm bảo đảm quyền bình đẳng của phụ nữ.