



KHOA LUẬT
ĐẠI HỌC LUND



TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT
TP. HỒ CHÍ MINH

ĐẶNG ANH QUÂN

HỆ THỐNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VIỆT NAM VÀ THỤY ĐIỂN

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC
Chuyên ngành: Luật Quốc tế - So sánh
Mã số: 62 38 60 01

Giáo sư hướng dẫn Thụy Điển
Hans-Heinrich Vogel

Giáo sư hướng dẫn Việt Nam
Phạm Hữu Nghị

MỤC LỤC

LỜI CẢM ON.....	6
DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT.....	8
CHƯƠNG 1. GIỚI THIỆU ĐỀ TÀI	9
1.1. Cơ sở của đề tài	9
1.2. Mục đích nghiên cứu	14
1.3. Phạm vi nghiên cứu	15
1.4. Phương pháp nghiên cứu.....	18
1.4.1. Phương pháp pháp lý truyền thống.....	18
1.4.2. Phương pháp so sánh.....	19
1.4.3. Phương pháp luận biện chứng duy vật và lịch sử	21
1.5. Tài liệu sử dụng	23
1.6. Kết cấu của đề tài.....	25
CHƯƠNG 2. KHÁI QUÁT VỀ HỆ THỐNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI	27
2.1. Sự cần thiết của hệ thống đăng ký đất đai.....	27
2.2. Khái niệm và các yếu tố quan trọng của hệ thống đăng ký đất đai	31
2.2.1. Khái niệm	31
2.2.2. Các yếu tố quan trọng của hệ thống đăng ký đất đai	39
2.3. Lợi ích của hệ thống đăng ký đất đai.....	51
2.3.1. Đối với chủ thể sở hữu/sử dụng đất và các chủ thể liên quan.....	53
2.3.2. Đối với Nhà nước.....	54
2.3.3. Đối với xã hội	57
2.4. Những yêu cầu đối với hệ thống đăng ký đất đai	59
2.4.1. Sự chính xác và an toàn	60
2.4.2. Sự rõ ràng và đơn giản	62
2.4.3. Sự triệt để, kịp thời.....	63
2.4.4. Sự công bằng và dễ tiếp cận	64
2.4.5. Chi phí thấp	65

2.4.6. Sự bền vững và ổn định	67
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	68
CHƯƠNG 3. HỆ THỐNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI THEO PHÁP LUẬT THỤY ĐIỂN	
- NGHIÊN CỨU VÀ ĐÁNH GIÁ -	70
3.1. Sơ lược lịch sử phát triển của hệ thống đăng ký đất đai Thụy Điển	72
3.1.1. Quá trình thiết lập hệ thống đăng ký đất đai.....	72
3.1.2. Những cải cách quan trọng đối với hệ thống đăng ký đất đai Thụy Điển	79
3.1.2.1. Hợp nhất, khắc phục sự manh mún đất đai	79
3.1.2.2. Tin học hóa và ứng dụng kỹ thuật mới trong đăng ký đất đai	81
3.1.2.3. Thống nhất cơ quan quản lý đăng ký đất đai	86
3.2. Tổ chức hệ thống đăng ký đất đai ở Thụy Điển	88
3.2.1. Bộ máy đăng ký và lực lượng nhân sự.....	88
3.2.1.1. Bộ máy đăng ký.....	88
3.2.1.2. Lực lượng nhân sự	92
3.2.2. Thủ tục đăng ký đất đai	94
3.2.3. Mô hình tổ chức và nội dung thông tin đất đai đã được đăng ký.....	101
3.3. Đánh giá hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển	107
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	119
CHƯƠNG 4. HỆ THỐNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM -	
NGHIÊN CỨU VÀ ĐÁNH GIÁ -	121
4.1. Lược sử phát triển hệ thống đăng ký đất đai tại Việt Nam	122
4.1.1. Đăng ký đất đai tại Việt Nam dưới các chế độ cũ	123
4.1.1.1. Thời phong kiến.....	123
4.1.1.2. Thời Pháp thuộc	128
4.1.1.3. Giai đoạn 1954-1975 ở miền Nam.....	130
4.1.2. Hệ thống đăng ký đất đai theo chính quyền cách mạng cho đến nay	132
4.1.2.1. Trước năm 1980	132
4.1.2.2. Từ 1980 đến 1988.....	134
4.1.2.3. Từ năm 1988 đến nay	136

4.2. Tổ chức hệ thống đăng ký đất đai theo pháp luật Việt Nam.....	141
4.2.1. Bộ máy đăng ký và nhân sự.....	141
4.2.1.1. Bộ máy đăng ký.....	141
4.2.1.2. Lực lượng nhân sự	147
4.2.2. Thủ tục đăng ký đất đai.....	150
4.2.2.1. Đơn vị đăng ký.....	150
4.2.2.2. Các trường hợp đăng ký và người phải đăng ký quyền sử dụng đất	151
4.2.2.3. Khái quát về thủ tục đăng ký đất đai.....	153
4.2.3. Xây dựng và quản lý hệ thống thông tin đất đai sau khi đăng ký.....	159
4.2.3.1. Nội dung thông tin đất đai.....	159
4.2.3.2. Quản lý thông tin đất đai.....	164
4.2.3.3. Cung cấp thông tin đất đai	167
4.3. Đánh giá hệ thống đăng ký đất đai tại Việt Nam	169
4.3.1. Tổ chức hệ thống cơ quan đăng ký.....	169
4.3.1.1. Sự thống nhất của cơ quan quản lý hoạt động đăng ký chưa thực sự được đảm bảo.....	169
4.3.1.2. Tổ chức và hoạt động của cơ quan thực hiện đăng ký đất đai chưa hoàn thiện và ổn định	173
4.3.2. Đội ngũ cán bộ quản lý, đăng ký đất đai	176
4.3.3. Thủ tục đăng ký và thông tin đăng ký	190
4.3.3.1. Một số vấn đề về thủ tục đăng ký đất đai	190
4.3.3.2. Hệ thống thông tin đất đai.....	195
4.4. Đánh giá một số hoạt động liên quan đăng ký đất đai.....	201
4.4.1. Hoạt động quy hoạch sử dụng đất	201
4.4.2. Hoạt động cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	214
4.4.3. Hoạt động định giá đất	233
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4	245
CHƯƠNG 5. NHỮNG KINH NGHIỆM VÀ GỢI MỞ CHO PHÁP LUẬT VIỆT NAM TRONG XÂY DỰNG HỆ THỐNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI QUA NGHIÊN CỨU, SO SÁNH PHÁP LUẬT ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI CỦA THỤY ĐIỂN	249

5.1. So sánh hệ thống đăng ký đất đai theo pháp luật Việt Nam và Thụy Điển	249
5.2. Một số gợi mở cải tiến hệ thống đăng ký đất đai ở Việt Nam	260
5.2.1. Những lưu ý chung	260
5.2.2. Một số gợi mở cho việc kiện toàn hệ thống đăng ký đất đai	268
5.2.2.1. Về cơ cấu tổ chức	268
5.2.2.2. Về lực lượng nhân sự	273
5.2.2.3. Xây dựng cơ sở dữ liệu và hệ thống thông tin đất đai theo hướng tin học hóa	280
5.2.3. Chấn chỉnh một số hoạt động có ảnh hưởng đến đăng ký đất đai	289
5.2.3.1. Ban hành pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất, quyền sở hữu bất động sản	289
5.2.3.2. Hoạt động quy hoạch sử dụng đất	292
5.2.3.3. Hoạt động cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	299
5.2.3.4. Hoạt động định giá đất	302
KẾT LUẬN	308
PHỤ LỤC A	Error! Bookmark not defined.6
PHỤ LỤC B	Error! Bookmark not defined.49
PHỤ LỤC C	Error! Bookmark not defined.71
PHỤ LỤC D	Error! Bookmark not defined.77
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	Error! Bookmark not defined.85

LỜI CẢM ƠN

Tôi chân thành gửi lòng biết ơn sâu sắc đến giáo sư Hans-Heinrich Vogel (Khoa Luật, trường Đại học Lund, Thụy Điển) và giáo sư Phạm Hữu Nghị (Tổng Biên tập Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, Viện Nhà nước và Pháp luật, Việt Nam), những người đã chỉ bảo và hướng dẫn tôi tận tình trong suốt quá trình nghiên cứu công trình này. Lời khuyên hữu ích của các giáo sư, ngay từ đầu đã giúp tôi có sự điều chỉnh kịp thời, định hướng lại phạm vi nghiên cứu để công trình này có thể hoàn thành trong thời gian phù hợp. Đặc biệt, điều mà tôi luôn trân trọng và là một trong những động lực giúp tôi cố gắng hoàn thành việc nghiên cứu chính là sự nhẫn nại, nhiệt tình của các giáo sư dành cho tôi với những lần gặp gỡ, trao đổi thường xuyên, những góp ý chỉnh sửa cẩn thận từng nội dung nghiên cứu, dù các giáo sư rất bận rộn với công việc và trở ngại về địa lý.

Tôi cảm ơn tổ chức SIDA (Tổ chức phát triển quốc tế của Thụy Điển), trong khuôn khổ dự án “Tăng cường đào tạo pháp lý ở Việt Nam”, đã tài trợ cho việc nghiên cứu của tôi.

Tôi chân thành cảm ơn giáo sư Mai Hồng Quỳ (Hiệu trưởng trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh) đã tạo rất nhiều điều kiện thuận lợi để tôi có thể dành thời gian tập trung nghiên cứu.

Sự quan tâm, gần gũi và tạo mọi điều kiện thuận lợi cho việc nghiên cứu của mỗi nghiên cứu sinh Việt Nam từ các giáo sư thuộc Khoa Luật, trường Đại học Lund, Thụy Điển, cũng là điều mà tôi không thể quên. Đặc biệt, tôi muốn gửi lời cảm ơn đến giáo sư Christina Moell, người đã luôn lắng nghe, thấu hiểu và có lời khuyên đúng đắn dành cho tôi, nhất là trong thời gian tôi có sự dao động, muốn ngừng việc nghiên cứu. Tôi cũng xin gửi lời cảm ơn đến giáo sư Bengt Lundell, người luôn theo sát và giải đáp kịp thời những thắc mắc về chương trình nghiên cứu của chúng tôi.

Cuối cùng, tôi cũng rất biết ơn thầy Philip Horowitz đã tận tình chỉnh sửa ngôn ngữ tiếng Anh của nghiên cứu này. Cám ơn Khoa Luật, trường Đại học ChiangMai, Thái Lan đã giúp đỡ trong thời gian tôi đến nghiên cứu và tập trung viết đề tài tại Thái Lan. Cám ơn các đồng nghiệp đã cùng tôi chia sẻ công việc để tôi có thể dành nhiều thời gian tập trung vào công trình nghiên cứu của mình.

Ngoài sự tri ân trên đây, tôi cam đoan những nội dung được trình bày ở đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Tôi rất biết ơn và mong mọi nhận được những đóng góp và ý kiến phản hồi đối với nội dung nghiên cứu của công trình này.

Ngày ...tháng....năm 2011.

Đặng Anh Quân

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

UNECE	Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc
FIG	Liên đoàn Chuyên viên Đo đạc quốc tế
SEMLA	Chương trình hợp tác Việt Nam – Thụy Điển về “Tăng cường năng lực quản lý Đất đai và Môi trường”
VPĐKQSĐĐ	Văn phòng Đăng ký Quyền sử dụng đất
UBND	Ủy ban nhân dân
TN-MT	Tài nguyên và Môi trường
CQ	Cơ quan

CHƯƠNG 1

GIỚI THIỆU ĐỀ TÀI

1.1. Cơ sở của đề tài

Thực hiện chính sách mở cửa, hòa nhập vào nền kinh tế thị trường, kinh tế nước ta trong những năm gần đây đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, tham gia vào thị trường thế giới, đời sống xã hội không ngừng được cải thiện, nâng cao. Dưới tác động của quá trình công nghiệp hóa – hiện đại hóa, cơ cấu sử dụng các nguồn lực như vốn, đất đai, lao động...v.v có sự chuyển hướng mạnh mẽ, tập trung vào công nghiệp và dịch vụ.

Chính sách mở cửa được Đảng và Nhà nước Việt Nam thực hiện từ cuối năm 1986, trên cơ sở đường lối chỉ đạo của Đảng tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI¹. Tại Đại hội này, bên cạnh việc nhìn thẳng, nêu rõ sự thật về những sai lầm, khuyết điểm trong chủ trương, chính sách, Đảng đã có sự đổi mới tư duy mang tính bước ngoặt, trước hết là tư duy kinh tế, đề ra đường lối đổi mới toàn diện, phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần và mở rộng hợp tác quốc tế, cụ thể như: *“...coi nền kinh tế có cơ cấu nhiều thành phần là một đặc trưng của thời kỳ quá độ”, “... Phương hướng đổi mới cơ chế quản lý kinh tế đã được khẳng định là xóa bỏ tập trung quan liêu, bao cấp”, “...phải có chính sách mở rộng giao lưu hàng hóa, xóa bỏ tình trạng ngăn sông, cấm chợ, chia cắt thị trường”, “...mở rộng và nâng cao hiệu quả kinh tế đối ngoại...”, “...phải tham gia sự phân công lao động quốc tế”, “...tranh thủ mở mang quan hệ kinh tế với các nước công nghiệp phát triển, các tổ chức quốc tế và tư nhân nước ngoài trên nguyên tắc bình đẳng, cùng có lợi”, “...khuyến khích nước ngoài đầu tư vào nước ta dưới nhiều hình thức..., cần có chính sách và biện pháp tạo điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài và Việt kiều vào nước ta để hợp tác kinh doanh”*²...v.v đã mở ra thời kỳ đổi mới trong lịch sử nước ta.

Ngày 28/7/1995, Việt Nam chính thức trở thành thành viên thứ bảy của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Đầu tháng 3/1996, Việt Nam tham gia Diễn đàn Hợp tác Á – Âu (ASEM) ngay từ khi Diễn đàn này được thành lập. Ngày 14/11/1998, Việt Nam tham gia Diễn đàn hợp tác kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương (APEC). Và ngày 07/11/2006, Đại hội đồng

¹ Đại hội Đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ VI diễn ra từ ngày 15 đến ngày 18/12/1986.

² Trích Văn kiện Đại hội Đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ VI.

WTO đã thông qua Nghị định thư WT/ACC/VNM/48 về việc Việt Nam gia nhập WTO, với sự nhất trí của toàn thể 149 thành viên WTO, hoàn tất quá trình 11 năm đàm phán xin gia nhập kể từ tháng 01/1995. Ngày 29/11/2006, Quốc hội Việt Nam đã phê chuẩn Nghị định thư gia nhập Hiệp định thành lập Tổ chức Thương mại thế giới³.

Đời sống người dân được cải thiện. Thu nhập bình quân đầu người tăng từ dưới 200 USD/người năm 1990 lên 1024 USD/người năm 2008. Tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo quốc gia từ hơn 60% năm 1990 đã giảm xuống còn 13,8% năm 2008⁴.

Với vai trò điều tiết các quan hệ có liên quan đất đai, một loại tư liệu sản xuất đặc biệt không thể thiếu đối với mọi lĩnh vực, ngành nghề, chính sách, pháp luật đất đai qua nhiều lần sửa đổi, bổ sung đã trở thành một trong những động lực chủ yếu tạo đà cho những chuyển biến trên. Người sử dụng đất đã gắn bó hơn với đất đai. Quyền sử dụng đất và các bất động sản gắn liền trên đất đã thực sự trở thành nguồn vốn lớn mà Nhà nước và người dân sử dụng để đầu tư, phát triển kinh doanh, mở rộng quan hệ hợp tác, thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

Tuy nhiên, do chưa có nhiều kinh nghiệm trong việc quản lý một thị trường còn mới mẻ, nên dưới tác động của kinh tế thị trường, thị trường bất động sản nói chung và thị trường quyền sử dụng đất nói riêng ở nước ta phát triển chủ yếu mang tính tự phát, nằm ngoài tầm kiểm soát của Nhà nước, mang lại những tác động tiêu cực đối với tình hình kinh tế - xã hội. Nhiều biến động thường xuyên diễn ra mà Nhà nước chưa điều chỉnh được.

Trong vòng thời gian chưa đến mười lăm năm, thị trường bất động sản, mà chủ yếu là thị trường nhà – đất đã trải qua những đợt “nóng – lạnh” thất thường: cơn sốt đất từ năm 1993 đến năm 1996, sự đóng băng thị trường trong những năm từ 1997 đến 1999; cơn sốt đất vào cuối năm 2000 đến năm 2004, sự đóng băng thị trường từ cuối năm 2004 đến năm 2006; cuối năm 2006,

³ Nghị quyết số 71/2006/QH11 ngày 29/11/2006 của Quốc hội phê chuẩn Nghị định thư gia nhập Hiệp định thành lập Tổ chức Thương mại thế giới.

⁴ Trích Báo cáo quốc gia kiểm điểm định kỳ việc thực hiện quyền con người ở Việt Nam, Cổng thông tin Chính phủ Việt Nam, http://www.chinhphu.vn/pls/portal/docs/PAGE/VIETNAM_GOVERNMENT_PORTAL/NEWS_REP/HD_CUACHINHPHU/NAM2009/THANG04/BAO%20CAO%20NHAN%20QUYEN.HTM. Truy cập [20101018 20:11].

con sốt đất lại tiếp tục diễn ra, và từ giữa năm 2008, do khủng hoảng kinh tế thế giới, thị trường tạm thời đóng băng.

Dù giao dịch bất động sản luôn diễn ra trên phạm vi cả nước, nhưng phần lớn không qua con đường chính quy hợp pháp, hình thành nên một thị trường ngầm vượt khỏi sự điều tiết của Nhà nước. Điều này xuất phát từ nhiều nguyên nhân như: phần lớn bất động sản chưa đủ điều kiện pháp lý tham gia giao dịch (không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất); năng lực tổ chức quản lý của hệ thống cơ quan có thẩm quyền còn yếu kém, chưa đáp ứng được chức năng, nhiệm vụ được giao, thậm chí có sự chông chéo trong thẩm quyền dẫn đến đùn đẩy trách nhiệm, buông lỏng quản lý; quy hoạch sử dụng đất – một công cụ quản lý cũng là thông tin quan trọng nhất cho việc tạo lập bất động sản và tác động đến sự phát triển của thị trường – thì thiếu tính khả thi, không có tầm nhìn xa, mang tính chấp vá, thiếu ổn định, lại không được hoặc chậm công khai nên tạo cơ hội cho tiêu cực, tham nhũng, đầu cơ đất đai xuất hiện khắp nơi. Hơn nữa, các chính sách tài chính về giá đất, về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất cũng chưa có tác dụng điều tiết, hỗ trợ kịp thời và hữu hiệu cho sự phát triển của thị trường, chưa đáp ứng được nhu cầu bất động sản so với tốc độ tăng dân số, nhất là nhà ở cho người có thu nhập thấp...v.v.

Tất cả những thực trạng đó đã vẽ nên một bức tranh loang lổ về thị trường bất động sản hiện nay ở Việt Nam. Tuy đang ở giai đoạn sơ khai, nhưng đã có nhiều bất ổn, gây xáo trộn trong đời sống nhân dân và tác động tiêu cực đến sự phát triển của nền kinh tế. Chính vì vậy, làm thế nào để quản lý được thị trường bất động sản, phát huy được nguồn nội lực và nguồn vốn to lớn của quốc gia, định hướng sự phát triển của nó ngay từ buổi đầu trở thành một vấn đề cấp thiết không thể không chú trọng.

Nhiều giải pháp đã được Đảng và Nhà nước vạch ra trong đường lối, chính sách của mình với những tư tưởng chỉ đạo cơ bản như:

“...Xây dựng cơ chế, quy trình đăng ký bất động sản thống nhất, công khai, minh bạch, tạo điều kiện để lành mạnh hóa và bảo đảm an toàn pháp lý cho các giao dịch bất động sản, qua đó thúc đẩy kinh doanh, đầu tư...”⁵;

“...Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách để các quyền về đất đai và bất động sản được vận động theo cơ chế thị trường, trở thành một nguồn vốn trong sản xuất, kinh doanh... Hiện đại hóa hệ thống quản lý hồ sơ địa chính, bất động sản. Phát triển đồng bộ các dịch vụ tư vấn pháp luật, công chứng, thẩm định, đấu giá, đăng ký giao dịch ...tạo môi trường thuận lợi, an toàn cho các giao dịch trên thị trường đất đai, bất động sản...”⁶...v.v.

Theo đó, một trong những công cụ được đề cập chính là đăng ký đất đai và giải pháp cần tiến hành là hiện đại hóa hệ thống đăng ký và cung cấp thông tin về đất đai, bất động sản.

Thực hiện tốt hoạt động đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ đảm bảo điều kiện pháp lý cho đất đai, bất động sản được đưa vào giao dịch, trở thành hàng hóa chính thức, hợp pháp trên thị trường. Xây dựng thành công hệ thống đăng ký đất đai và hệ thống cung cấp thông tin bất động sản trên cơ sở ứng dụng hiện quả công nghệ thông tin có ý nghĩa quan trọng trong việc giảm bớt thủ tục hành chính; công khai quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền trên đất; giúp thị trường bất động sản trở nên minh bạch với những thông tin rõ ràng về bất động sản; góp phần đảm bảo an toàn pháp lý cho các bên tham gia giao dịch, hạn chế các tranh chấp đất đai, bất động sản; giúp nhà nước quản lý, kiểm soát được thị trường bất động sản và chống thất thu thuế.

Cụ thể hóa các chủ trương của Đảng, nhà nước Việt Nam đã có nhiều hành động cụ thể trong việc cải cách và hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai,

⁵ Trích Nghị quyết 16/2007/NQ-CP ngày 27/02/2007 của Chính phủ ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa 10 về một số chủ trương, chính sách lớn để nền kinh tế phát triển nhanh và bền vững khi Việt Nam là thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới.

⁶ Trích Mục II.2 và II.3 Nghị quyết 21-NQ/TW ngày 31/01/2008, Hội nghị lần 6 Ban Chấp hành trung ương Đảng Khóa 10 về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

cũng như cải tiến công tác đăng ký, nổi bật nhất là việc thí điểm ứng dụng công nghệ thông tin, sử dụng các phần mềm quản lý hoạt động đăng ký, cập nhật biến động và cung cấp thông tin đất đai tại một số địa phương. Qua đó, đánh giá, rút kinh nghiệm chuẩn bị cho những cải cách sâu, rộng sau này.

Lẽ tất nhiên, sự điều chỉnh, bổ sung các quy định pháp luật nhằm tạo hành lang pháp lý cho việc xây dựng và vận hành của hệ thống đăng ký đất đai là vấn đề quan trọng được lưu tâm. Nhiều quy định đã được ban hành liên quan đến sắp xếp lại tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của bộ máy đăng ký đất đai với sự thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất; thống nhất một mẫu giấy chứng nhận cho cả quyền sử dụng đất, nhà ở và tài sản khác gắn liền trên đất; quy định việc số hóa các dữ liệu địa chính đang được lưu trữ dưới dạng giấy tờ trong thủ tục đăng ký và cập nhật biến động đất đai, nghiên cứu quy định thống nhất việc đăng ký bất động sản với dự thảo Luật đăng ký bất động sản...v.v.

Tuy nhiên, những thay đổi này vẫn chưa thật sự phát huy tác dụng. Một số quy định được dự thảo hoặc ban hành vẫn còn mang hơi hướng bảo vệ lợi ích cục bộ của ngành, chứ chưa thật sự vì lợi ích chung của nhà nước và nhân dân. Sự tồn tại của nhiều quy định với trình tự, thủ tục khác nhau trong hoạt động đăng ký đất đai do chưa có quy định chung thống nhất dẫn đến sự chồng chéo, mâu thuẫn và cát cứ về thẩm quyền quản lý giữa các cơ quan quản lý liên quan, kéo theo đó là sự rời rạc, không đầy đủ của hệ thống thông tin đất đai, bất động sản được xây dựng. Hoạt động đăng ký đất đai, bất động sản với hồ sơ lưu trữ được quy định ở cả ba cấp hành chính làm cho bộ máy đăng ký trở nên chồng chéo, nhưng nhiều nội dung đăng ký cần thiết vẫn chưa được điều chỉnh (như đăng ký quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề, quyền địa dịch...v.v). Chưa có đủ những thông tin cần thiết về quy hoạch sử dụng đất, về giá đất và về xác lập tính pháp lý cho đất đai, bất động sản. Thiếu quy định pháp luật về quy trình cụ thể cho việc xây dựng hệ thống thông tin đất đai; xử lý, cập nhật dữ liệu, quản lý và cung cấp thông tin bất động sản theo hướng kỹ thuật số hóa...v.v.

Những vấn đề này cho thấy nhiều hạn chế chưa được khắc phục vẫn đang tồn tại trong hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam do quy định điều chỉnh nó vẫn còn đang được xây dựng dở dang.

Trước thực tế đó, để có thể tiến hành cải cách, hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai theo chủ trương của Đảng, cần thiết phải có sự nghiên cứu, đánh giá về thực trạng của hệ thống, nhận thức những hạn chế nhằm tạo cơ sở cho các giải pháp được ban hành và thực thi. Nhiều công trình nghiên cứu đã được thực hiện. Tuy nhiên, phần lớn tập trung vào những giải pháp kỹ thuật cho việc tin học hóa sự quản lý và vận hành đối với hoạt động đăng ký đất đai. Những nghiên cứu về phương diện pháp lý thì hướng mục tiêu vào thị trường bất động sản, trong đó một phần nhỏ có đề cập đến hoạt động đăng ký đất đai. Những đề tài, công trình nghiên cứu pháp lý với trọng tâm là hệ thống đăng ký thì chủ yếu chú trọng vấn đề sở hữu bất động sản nói chung, chưa quan tâm đến khía cạnh đặc thù đất đai thuộc sở hữu toàn dân ở Việt Nam để đặt trọng tâm quản lý đất đai làm nền tảng cho việc quản lý các bất động sản khác; đồng thời cũng chưa xác định những yếu tố cần thiết để từ đó có thể định hình xây dựng một hệ thống đăng ký đất đai hoạt động hiệu quả, nhất là ở khía cạnh cung cấp thông tin.

Vì vậy, đánh giá tổng quan về hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam, nhận thức những vấn đề không thể thiếu khi xây dựng hệ thống đăng ký, tìm hiểu những bài học, kinh nghiệm hữu ích cho việc xây dựng hệ thống là những gì tác giả tập trung nghiên cứu. Theo đó, đề tài có tên là: ***“Hệ thống đăng ký đất đai theo pháp luật đất đai Việt Nam và Thụy Điển”***.

1.2. Mục đích nghiên cứu

Xuất phát từ nhu cầu hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai và hệ thống thông tin bất động sản giúp nhà nước quản lý và minh bạch hóa hoạt động của thị trường bất động sản, đề tài hướng đến hai mục đích.

Thứ nhất, xác định một số vấn đề cơ bản của hệ thống đăng ký đất đai: nêu bật những lợi ích mà một hệ thống đăng ký đất đai hoạt động hiệu quả có thể mang lại và những yêu cầu được đặt ra, cũng như những yếu tố được xem là trụ cột không thể thiếu trong hệ thống đăng ký đất đai. Đây sẽ là vấn đề cần lưu tâm đối với các nhà lập pháp khi ban hành pháp luật điều chỉnh việc cải cách hệ thống đăng ký, nhằm đảm bảo tính hiệu quả cho hoạt động của hệ thống muốn xây dựng.

Thứ hai, làm rõ thực trạng hiện nay của hệ thống đăng ký đất đai Việt Nam thông qua việc phân tích các quy định pháp luật điều chỉnh hệ thống và thực tế áp dụng các quy định này trong hoạt động đăng ký đất đai. Đây sẽ là cơ sở để tác giả, và có thể là những nhà nghiên cứu khác, đưa ra những gợi ý góp phần vào việc xây dựng pháp luật tạo hành lang pháp lý hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai.

Với mục đích này, đề tài cố gắng xác định: (i) cách hiểu về hệ thống đăng ký đất đai, sự cần thiết và lợi ích mà hệ thống đăng ký đất đai mang lại; (ii) những yêu cầu, yếu tố và mối quan hệ giữa các yếu tố khi xây dựng hệ thống đăng ký đất đai; (iii) một bức tranh toàn cảnh về hệ thống đăng ký đất đai theo quy định pháp luật hiện hành, với những thành công mà Việt Nam đã đạt được và những hạn chế đang tồn tại cần khắc phục; (iv) tìm hiểu kinh nghiệm nước ngoài và đối chiếu với thực trạng Việt Nam; (v) những bài học và những gợi ý góp phần cho sự thay đổi mà Việt Nam đang hướng tới đối với hệ thống đăng ký đất đai.

1.3. Phạm vi nghiên cứu

Trong đề tài, hoạt động đăng ký đất đai được hiểu bao gồm hai hoạt động chính: một mang tính kỹ thuật là địa chính, và hoạt động còn lại mang tính pháp lý là đăng ký quyền. Cả hai đều là hoạt động nghiệp vụ chuyên môn được tiến hành thông qua những thao tác thủ công, hoặc sử dụng các phần mềm xử lý với những quy trình cụ thể và những bản vẽ, hồ sơ, giấy tờ được lập theo nhiều mẫu mã khác nhau. Tuy nhiên, đề tài không hướng đến những khía cạnh kỹ thuật vận hành hệ thống đăng ký đất đai. Khía cạnh này cũng không phải là lĩnh vực chuyên ngành mà tác giả có thể phân tích. Đề tài hướng đến phân tích quy định pháp luật điều

chỉnh hệ thống đăng ký đất đai, loại ra khỏi phạm vi nghiên cứu các quy trình, quy phạm hướng dẫn nhiệm vụ của cơ quan chuyên ngành, mà tập trung vào các quy định còn rải rác về tổ chức bộ máy đăng ký đất đai; về trình tự, thủ tục đăng ký và quản lý thông tin đăng ký, cũng như cơ sở pháp lý cho việc số hóa các hồ sơ địa chính.

Đề tài cũng xác định, liên quan hệ thống đăng ký đất đai, không thể không đề cập vấn đề quản lý dữ liệu đăng ký, cập nhật biến động và cung cấp thông tin đất đai, vì đây chính là một trong những mục đích quan trọng khi xây dựng hệ thống đăng ký và là một trong những hoạt động đòi hỏi cần phải có đối với hệ thống. Vì vậy, việc phân tích các quy định pháp luật điều chỉnh vấn đề xây dựng hệ thống thông tin đất đai cũng được đặt ra. Trong phạm vi này, ngoài những thông tin địa chính thu được từ hoạt động đăng ký đất đai và hoạt động địa chính của cơ quan quản lý đất đai đã được nêu lên từ phân tích tổ chức và hoạt động của bộ máy đăng ký, đề tài hướng đến nghiên cứu quy định liên quan hoạt động quy hoạch sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và ban hành giá đất của nhà nước. Đây là những hoạt động mà kết quả của nó sẽ là nguồn dữ liệu cực kỳ cần thiết đối với hệ thống thông tin đất đai, và là những yếu tố không thể thiếu khi xây dựng hệ thống đăng ký đất đai.

Theo đó, sự nghiên cứu của tác giả phần nhiều hướng tới bốn yếu tố hình học, pháp lý, sử dụng và giá trị của đối tượng đăng ký trong hệ thống đăng ký đất đai đã xác định trong đề tài trên phương diện pháp lý.

Hơn nữa, xuất phát từ thực trạng điều kiện kỹ thuật, trang thiết bị hiện tại trong hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam chưa phù hợp và chưa đáp ứng được nhu cầu tin học hóa hoạt động đăng ký và số hóa các dữ liệu, hồ sơ, theo đó, pháp luật cũng chưa dự liệu được nhiều vấn đề cần được điều chỉnh trong quá trình chuẩn bị và thực hiện hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai, vì vậy, một phần nội dung trong đề tài được tác giả đề cập là việc tìm hiểu kinh nghiệm xây dựng hệ

thống đăng ký đất đai điện tử, nhằm đánh giá và rút ra bài học có thể vận dụng tại Việt Nam.

Đề tài giới hạn sự tập trung nghiên cứu đối với hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển vì đây là quốc gia đã thành công trong việc đưa hệ thống đăng ký của mình trở thành một trong những hệ thống được đánh giá là hiện đại và hoạt động hiệu quả trên thế giới, nhất là về phương diện kỹ thuật. Việc ban hành, áp dụng và nội dung của các quy định pháp luật tác động đến quá trình cải cách cũng như vận hành hiện tại của hệ thống đăng ký đất đai Thụy Điển là những kinh nghiệm mà Việt Nam có thể học hỏi. Bên cạnh đó, còn có một sự gần gũi giữa hai hệ thống đăng ký của hai quốc gia khác nhau này là cho đến thời điểm hiện nay, một số địa phương của Việt Nam đang thí điểm ứng dụng công nghệ thông tin và những phần mềm quản lý đăng ký, cập nhật biến động và cung cấp thông tin đất đai dưới sự hỗ trợ, hướng dẫn của Thụy Điển, trước khi nhân rộng những giải pháp kỹ thuật này.

Như vậy, phạm vi nghiên cứu của đề tài được giới hạn trong quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy đăng ký đất đai; các quy định liên quan việc xây dựng hệ thống thông tin đăng ký và các yếu tố cần thiết phải xây dựng trong hệ thống. Việc nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài, tuy tập trung chủ yếu vào hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển, nhưng trong nhiều vấn đề có nhiều quan điểm và cần được làm rõ, kinh nghiệm của một số quốc gia cũng được đề cập. Lẽ tất nhiên, vẫn còn nhiều khía cạnh không kém phần quan trọng, như tranh chấp đất đai, có liên quan đến hệ thống đăng ký đất đai, cũng như ngoài Thụy Điển, vẫn còn có những hệ thống đăng ký được đánh giá hiệu quả trên thế giới có thể nghiên cứu, nhưng do giới hạn thời gian, tác giả không thể và cũng không tham vọng gom tất cả trong một đề tài. Thay vào đó, tác giả có thể tập trung làm rõ những vấn đề đã giới hạn để đạt được mục đích nghiên cứu đã đặt ra.

1.4. Phương pháp nghiên cứu

Như đã đề cập, mục đích của đề tài là xác định một số vấn đề cơ bản trong hệ thống đăng ký đất đai, làm rõ thực trạng và đưa ra những gợi ý cho việc xây dựng hệ thống đăng ký đất đai và thông tin điện tử của Việt Nam, vì vậy, phương pháp nghiên cứu được sử dụng trong đề tài là sự kết hợp của các phương pháp pháp lý truyền thống, phương pháp so sánh và phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử. Tùy từng chương, mỗi một phương pháp sẽ được sử dụng kết hợp với các phương pháp khác hoặc được sử dụng với vai trò chủ đạo phù hợp nội dung nghiên cứu.

1.4.1. Phương pháp pháp lý truyền thống

Có sự khác nhau trong cách hiểu về tên gọi của phương pháp pháp lý truyền thống giữa Việt Nam và các nước. Đây là phương pháp phổ biến được sử dụng trong việc nghiên cứu pháp luật của nhiều nước trên thế giới, với tên gọi “legal dogmatics” khá xa lạ ở Việt Nam khi phiên dịch ra tiếng Việt. Phương pháp này hướng đến việc phân tích, giải thích và đánh giá các quy định pháp luật hiện hành trong một hệ thống nhất định nhằm đưa ra dự đoán hoặc gợi ý cho hướng phát triển hoặc cải tiến các quy định được nghiên cứu. Với ý nghĩa này, thực chất, phương pháp pháp lý truyền thống không phải là phương pháp mới đối với các nhà nghiên cứu pháp luật Việt Nam. Nó là tên gọi chung, tổng hợp những hoạt động phân tích, đánh giá, tổng hợp, hệ thống hóa...v.v được tiến hành trong quá trình nghiên cứu, thường được nêu thành từng phương pháp cụ thể trong các đề tài khoa học của Việt Nam. Nghĩa là, để nghiên cứu đề tài, tác giả sử dụng kết hợp các phương pháp cụ thể như phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp liệt kê, phương pháp điều tra, phương pháp chứng minh...v.v.

Việc tác giả sử dụng phương pháp pháp lý truyền thống trong đề tài là nhằm mục đích tổng hợp các quy định pháp luật hiện hành còn rải rác trong một hệ thống nhất định, mô tả về hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam, từ cơ cấu tổ chức, bộ máy đến trình tự, thủ tục đăng ký đất đai, xây dựng hệ thống thông tin đất

đai và các hoạt động liên quan. Trên cơ sở đó, đưa ra những phân tích, đánh giá xa hơn về việc áp dụng các quy định này trong thực tế và chứng minh những thiếu sót, hạn chế của pháp luật dẫn đến hệ quả là nhiều bất cập đang tồn tại trong hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam như: những mâu thuẫn khi có nhiều cơ quan quản lý, nhiều hoạt động đăng ký với thủ tục khác nhau; sự rời rạc của thông tin đất đai và bất động sản; những tranh cãi về vấn đề quản lý; những bất bình của người dân đối với hệ thống đăng ký đất đai...v.v.

Phương pháp này còn giúp tác giả tìm hiểu cụ thể về hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển, mô tả một bức tranh toàn cảnh về quá trình phát triển, về sắp xếp tổ chức bộ máy và những cải cách quan trọng mà Thụy Điển thực hiện đối với hệ thống đăng ký đất đai. Những đánh giá bước đầu đã được nêu lên giúp ích cho sự so sánh, đối chiếu của tác giả khi liên hệ tình hình Việt Nam.

Phương pháp pháp lý truyền thống được sử dụng chủ yếu trong Chương 3 và Chương 4, khi tác giả nghiên cứu về hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam và Thụy Điển, đã tạo cơ sở cho những gợi ý mà tác giả trình bày ở Chương 5. Dĩ nhiên, nó cũng được sử dụng trong Chương 2 và Chương 5, khi tác giả tìm hiểu định nghĩa hệ thống đăng ký đất đai, các yếu tố, yêu cầu hay lợi ích của hệ thống và đưa ra gợi ý của mình.

1.4.2. Phương pháp so sánh

Với kinh nghiệm lập pháp còn non trẻ theo đường lối xã hội chủ nghĩa trong nền kinh tế thị trường chưa đầy bốn mươi năm trở lại đây so với các nước có kinh nghiệm lập pháp hàng trăm năm, cũng như với nền tảng công nghệ thông tin còn lạc hậu và trang bị còn thiếu thốn, vấn đề tin học hóa hệ thống đăng ký đất đai và điều chỉnh hoạt động này của Việt Nam chủ yếu là tự mày mò và tự điều chỉnh. Vì thế, Việt Nam rất cần và luôn quan tâm học hỏi kinh nghiệm của các nước trên thế giới, sàng lọc những cái hay, phù hợp để vận dụng vào hoàn cảnh Việt Nam. Theo đó việc nghiên cứu, so sánh giữa quy định pháp luật Việt Nam với pháp luật một số nước được chọn lọc là vấn đề cần thiết.

Hơn nữa, trong xu hướng toàn cầu hóa, Việt Nam đã và đang gia nhập vào nhiều sân chơi chung trên thế giới nên các quy định pháp luật được ban hành cũng phải theo khuynh hướng phù hợp với quy định và thông lệ quốc tế nhằm chuẩn bị sẵn sàng cho sự hội nhập của Việt Nam. Do đó, nếu chỉ đánh giá pháp luật Việt Nam mà không đặt trong mối liên hệ so sánh với những hệ thống pháp lý khác, thì không thể nào đạt được một kết quả nghiên cứu toàn diện, đáp ứng yêu cầu điều chỉnh pháp luật. Xuất phát từ những lý do này mà phương pháp so sánh được sử dụng trong đề tài.

Trong Chương 2, quan niệm như thế nào về đăng ký đất đai, đăng ký quyền hoặc địa chính được đề cập trên cơ sở sự phân tích, đối chiếu những định nghĩa phổ biến nhất mà các quốc gia hoặc tổ chức quốc tế sử dụng, cũng như so sánh đối tượng đăng ký được xác định trong các hệ thống đăng ký đất đai, để từ đó đưa ra một cách hiểu bao quát. Sự so sánh còn được tiến hành khi phân tích những lợi ích, những đòi hỏi đặt ra đối với hệ thống đăng ký đất đai. Điều này giúp tác giả có sự nhìn nhận, đánh giá những yêu cầu chung nhất mà các nước hướng tới cho hệ thống đăng ký đất đai và định ra yêu cầu cho việc xây dựng hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam.

Ở Chương 4, phương pháp so sánh được sử dụng thông qua sự đối chiếu giữa quy định pháp luật với thực trạng áp dụng pháp luật của Việt Nam để làm rõ những mong muốn của pháp luật và kết quả thực tế của sự điều chỉnh pháp luật. Bằng cách này, những thành công của hệ thống đăng ký đất đai hiện tại ở Việt Nam và những hạn chế cần khắc phục của nó được đề tài thể hiện rõ. Đây sẽ là cơ sở để xác định những ưu điểm cần phát huy và những vấn đề cần điều chỉnh cho việc số hóa dữ liệu đăng ký và hiện đại hóa hệ thống thông tin đất đai của Việt Nam.

Việc so sánh được chú trọng phát huy ở Chương 5. Đề tài hướng đến sự đối chiếu giữa hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam và Thụy Điển, từ những điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội ảnh hưởng việc xây dựng hệ thống đến tổ chức

quản lý và hoạt động của bộ máy đăng ký; cũng như vấn đề xây dựng, quản lý và cung cấp thông tin đất đai. Kinh nghiệm của một số nước khi tiến hành tin học hóa hệ thống đăng ký đất đai cũng được đề cập. Qua đó, nhiều bài học hữu ích cho Việt Nam trong việc ban hành pháp luật để điều chỉnh quá trình cải cách hệ thống đăng ký đất đai đã được nhận biết. Thông qua sự so sánh, tác giả đã phân tích, đưa ra những vấn đề mà Việt Nam cần dự liệu và một số gợi ý nhất định góp phần vào việc khắc phục những tồn tại trong hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam.

Phương pháp so sánh, có thể nói, mang lại nhiều thuận lợi cho tác giả trong việc nghiên cứu đề tài và giúp tác giả có sự đánh giá, nhận thức sâu hơn nhiều vấn đề mà tác giả quan tâm.

1.4.3. Phương pháp luận biện chứng duy vật và lịch sử

Đây là phương pháp phổ biến được sử dụng trong nghiên cứu khoa học, nhất là trong khoa học xã hội và liên quan đến lĩnh vực pháp lý, ở các nước theo tư tưởng của chủ nghĩa Marx, cụ thể là một nước xã hội chủ nghĩa như Việt Nam. Thực chất, cũng giống như phương pháp pháp lý truyền thống, sự khác nhau ở đây chủ yếu chỉ là về tên gọi, còn bản chất và cách thức vận dụng phương pháp là không khác nhau giữa các nhà nghiên cứu khoa học, dù ở đâu và theo quan điểm chính trị nào.

Muốn nhận thức toàn diện, đúng đắn về một vấn đề, bất kỳ nhà nghiên cứu nào cũng không thể nhìn nhận vấn đề phiến diện chỉ ở một khía cạnh, chỉ trong một thời điểm và một quan hệ nhất định. Không một sự vật, hiện tượng nào tồn tại độc lập trong xã hội và bất biến, mà nó luôn có mối liên hệ với những sự vật, hiện tượng khác và thường xuyên vận động, phát triển không ngừng. Do đó, đánh giá về một sự vật, hiện tượng phải đặt nó trong mối quan hệ với sự vật, hiện tượng khác, gắn với những điều kiện lịch sử cụ thể, để từ đó có thể nắm được bản chất,

sự vận động và xu hướng phát triển của sự vật, hiện tượng⁷. Đây chính là quan điểm nhận thức biện chứng duy vật và lịch sử.

Trong khoa học pháp lý, pháp luật được ban hành là xuất phát từ nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội, có thể là những quan hệ xã hội đã diễn ra, cũng có thể là sự dự liệu trước cho những quan hệ xã hội sẽ được hình thành trên cơ sở khuynh hướng phát triển của các quan hệ hiện tại. Các quan hệ xã hội sẽ thay đổi dưới sự tác động của điều kiện kinh tế, chính trị. Vì vậy, nghiên cứu pháp luật phải gắn với nền tảng kinh tế, chính trị cho sự tồn tại và phát triển của nó, gắn với quá trình lịch sử và nhu cầu xã hội cho sự hình thành quy định pháp luật.

Theo đó, khi tìm hiểu về hệ thống đăng ký đất đai, phải có cái nhìn biện chứng về hệ thống, và việc tác giả sử dụng phương pháp luận biện chứng duy vật và lịch sử là điều cần thiết.

Ở Chương 2, dù có hai thuật ngữ về hoạt động đăng ký đất đai là “địa chính” và “đăng ký quyền”, nhưng xét trong mối liên hệ của các hoạt động này với nhu cầu xã hội (Nhà nước và nhân dân), và tìm hiểu quá trình phát triển của từng hoạt động, tác giả có thể nhận thức đây là hai hoạt động thống nhất cần có trong một hệ thống đăng ký đất đai, nhằm cung cấp các thông tin về vật lý (hình học) và pháp lý của đối tượng đăng ký. Bên cạnh đó, với cái nhìn toàn diện, tác giả cũng nhận thấy, để có thể hoạt động hiệu quả, nhất là cho vấn đề cung cấp thông tin, ngoài hai yếu tố “địa chính” và “pháp lý”, trong hệ thống đăng ký và thông tin đất đai cần thiết phải có cả yếu tố “mục đích sử dụng” và “giá trị”.

Trong Chương 4, việc vận dụng phương pháp biện chứng duy vật và lịch sử giúp tác giả phân tích rõ hơn về quá trình phát triển của hệ thống đăng ký đất đai tại Việt Nam trong từng giai đoạn lịch sử nhất định gắn với những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam, từ đó lý giải nguyên nhân của những mặt được và chưa được trong hệ thống đăng ký đất đai, tạo cơ sở đưa ra những gợi ý phù hợp. Việc

⁷ Bộ Giáo dục và Đào tạo, “Giáo trình những nguyên lý cơ bản của Chủ nghĩa Mác – Lênin”, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 2009, trang 73–74.

tìm hiểu điều kiện, hoàn cảnh và sự phát triển của hệ thống đăng ký đất đai Thụy Điển tại Chương 3 cũng được thực hiện theo cách tương tự.

Với quan điểm biện chứng, tác giả hiểu rõ những gợi ý đề xuất trong Chương 5 phải dựa trên điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam, không thể áp dụng ngay những thành công của nước khác khi mà trình độ phát triển giữa Việt Nam với các nước này là không đồng đều. Sự chọn lựa, sàng lọc kinh nghiệm cần được đặt ra và cũng như cần linh hoạt, sáng tạo vận dụng phù hợp với Việt Nam. Không thể xây dựng ngay một hệ thống đăng ký và thông tin đất đai điện tử cho Việt Nam trong một sớm một chiều. Đây là cả một quá trình với sự tích lũy những điều kiện cần thiết cho phù hợp với những thay đổi trên nhiều lĩnh vực. Và pháp luật, với vai trò điều chỉnh, tạo hành lang pháp lý cho sự vận động của các quan hệ xã hội, phải dự liệu những thay đổi đó, nhất là tập trung điều chỉnh quá trình chuyển đổi từ hệ thống hiện tại sang hệ thống đăng ký hiện đại hơn.

1.5. Tài liệu sử dụng

Việc tìm kiếm tài liệu là một vấn đề khó khăn đối với tác giả trong quá trình nghiên cứu đề tài.

Đề cập đến hoạt động đăng ký đất đai, phần lớn tài liệu đều hướng đến phân tích các khía cạnh kỹ thuật, các sản phẩm phần mềm công nghệ thông tin ứng dụng cho hệ thống đăng ký. Nguồn tài liệu phân tích về mặt pháp lý hầu như rất ít với một số sách đã được phát hành, những bài viết đăng trên tạp chí chuyên ngành, trên báo chí, và trên internet mà tác giả tìm được, ngoài những quy định pháp luật do Nhà nước ban hành.

Đối với hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam, việc sử dụng và phân tích các quy định pháp luật trong các văn bản pháp quy (như luật, nghị định, thông tư) là điều cần thiết. Tuy nhiên, do pháp luật Việt Nam không theo hệ thống án lệ nên việc công bố các bản án là rất hạn chế. Hồ sơ các vụ kiện, các quyết định của tòa

án được lưu giữ tại hệ thống tòa án và trong nhiều trường hợp, việc xin trích lục là không dễ dàng.

Vì vậy, khi phân tích thực trạng hệ thống đăng ký đất đai, những tranh chấp, những vụ kiện mà tác giả đưa ra chủ yếu dựa trên thông tin báo chí và mạng internet, hoặc kết luận từ phía cơ quan quản lý liên quan trong các báo cáo của ngành. Chỉ một số vụ việc tác giả được cung cấp bản án cụ thể qua mối liên hệ cá nhân. Có thể đây là sự giới hạn cho tính thuyết phục của thông tin, nhất là khi chúng chỉ thể hiện bằng tiếng Việt, nhưng xét theo đặc thù Việt Nam thì chúng vẫn được đảm bảo vì là thông tin được công bố công khai, rộng rãi từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Hơn nữa, dù có thể có bất đồng với hoạt động của hệ thống đăng ký đất đai, không đồng ý với cách làm của cán bộ có thẩm quyền, nhưng với bản tính của người Việt Nam là không quen kiện tụng, e ngại những bất hòa đó sẽ làm rạn nứt nhiều mối quan hệ, nên số lượng các vụ khiếu nại đối với hệ thống đăng ký đất đai là không nhiều và thường chỉ được biết đến qua phản ánh của các phương tiện truyền thông.

Đối với việc tìm hiểu kinh nghiệm Thụy Điển, tác giả tập hợp được phần lớn các quy định pháp luật điều chỉnh hệ thống đăng ký đất đai, cũng như nhiều bài viết phân tích, đánh giá về hệ thống qua một số ấn phẩm và bài viết đăng tải trên mạng internet. Tuy nhiên, cũng có sự giới hạn trong nguồn tài liệu được sử dụng.

Thứ nhất, tác giả chỉ có thể nghiên cứu các tài liệu đã được chuyển dịch sang tiếng Anh, và do đó, có thể bỏ lỡ những thông tin quan trọng về hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển chỉ bằng tiếng Thụy Điển.

Thứ hai, việc tìm hiểu các án lệ liên quan đến hoạt động đăng ký đất đai ở Thụy Điển cũng bị hạn chế. Điều này, ngoài rào cản ngôn ngữ, còn xuất phát từ lý do ở Thụy Điển, với một hệ thống pháp luật ổn định hàng trăm năm và một bộ

máy đăng ký hoạt động hiệu quả, ý thức tôn trọng pháp luật và sự tin tưởng vào kết quả đăng ký đất đai được nâng cao. Vì vậy, việc khiếu nại hoặc tranh chấp đưa đến tòa hầu như rất ít. Hơn nữa, xuất phát từ phạm vi nghiên cứu của đề tài, tác giả đã xác định sự thành công của Thụy Điển là về phương diện kỹ thuật, với những cải cách tin học hóa hệ thống đăng ký đất đai. Do đó, trong lĩnh vực này, những tranh chấp càng không phổ biến. Vấn đề quan trọng cần tìm hiểu là việc xây dựng, ban hành pháp luật với các quy định và cách thức điều chỉnh của các quy định này được vận dụng như thế nào cho quá trình cải cách mà nhà nước Thụy Điển mong muốn đặt ra.

1.6. Kết cấu của đề tài

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận chung cho cả đề tài, các Phụ lục và Danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của đề tài được chia thành năm chương.

Chương 1, tác giả giới thiệu tổng quát về đề tài.

Chương 2 hướng đến việc phân tích một số vấn đề cơ bản của hệ thống đăng ký đất đai, như sự cần thiết phải xây dựng hệ thống đăng ký đất đai; những quan điểm về định nghĩa hệ thống đăng ký...v.v. Trong chương này, tác giả tập trung làm rõ các yếu tố quan trọng của một hệ thống đăng ký đất đai, để từ đó nêu bật những lợi ích mà hệ thống đăng ký đất đai có thể mang lại. Và để đạt được những lợi ích này, những yêu cầu đặt ra đối với hệ thống đăng ký đất đai cũng được định hình.

Trong Chương 3, hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển được giới thiệu. Một bức tranh tổng quát với những tiêu chí thông tin được trình bày về hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển tương tự như những tiêu chí thông tin về hệ thống của Việt Nam. Sự sắp xếp này nhằm tạo ra sự rõ ràng cho việc so sánh, đánh giá giữa hai hệ thống.

Chương 4 trình bày về hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam. Tác giả đã có sự mô tả tổng quát về hệ thống, từ lịch sử phát triển đến tổ chức bộ máy, hoạt

động đăng ký và xây dựng thông tin đất đai theo quy định pháp luật. Sau khi có cái nhìn toàn diện về hệ thống, nội dung chủ yếu còn lại của chương là những phân tích, đánh giá về pháp luật và thực trạng đăng ký đất đai của Việt Nam. Những tồn tại trong hệ thống đăng ký đất đai và trong một số hoạt động có liên quan mật thiết đến hệ thống được thể hiện rõ.

Trong chương cuối cùng của đề tài, Chương 5, sự đối chiếu giữa hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam và Thụy Điển được thực hiện. Từ đó, tác giả rút ra những kinh nghiệm mà Việt Nam có thể phải lưu ý khi tiến hành tin học hóa hệ thống đăng ký đất đai nhằm giảm bớt những rủi ro cho mình. Đồng thời, sự so sánh này còn là cơ sở để tác giả nêu lên một số gợi ý, góp phần cho việc cải cách hệ thống đăng ký đất đai tại Việt Nam.

CHƯƠNG 2

KHÁI QUÁT VỀ HỆ THỐNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI

2.1. Sự cần thiết của hệ thống đăng ký đất đai

Đất đai là tài nguyên thiên nhiên vô cùng quý giá, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là sản vật mà tự nhiên đã ưu ái trao tặng cho con người. Sự tồn tại và phát triển của loài người luôn gắn liền với đất đai.

Trên phương diện kinh tế, ý nghĩa cực kỳ quan trọng của đất đai đã được Marx khái quát: “Đất là mẹ, sức lao động là cha, sản sinh ra mọi của cải vật chất”⁸. Điều này có nghĩa không thể có của cải nếu không có lao động và đất đai. Vì vậy, ngay từ khi biết tổ chức quá trình lao động sản xuất, con người đã xem đất đai là một tư liệu sản xuất không gì thay thế được. Đất đai và giá trị sử dụng của nó tồn tại mãi với con người nếu được khai thác, cải tạo và bảo vệ phù hợp. Cùng với sự phát triển của xã hội, đất đai không chỉ được sử dụng để trồng trọt và chăn nuôi mà còn được sử dụng để phát triển các ngành nghề khác như công nghiệp và dịch vụ. Hoạt động của con người càng đa dạng thì vai trò cơ sở vật chất nền tảng của đất đai càng mở rộng. Trên cơ sở lao động của con người, đất đai không còn đơn thuần là một tặng phẩm của tự nhiên mà đã trở thành tài sản của mỗi cá nhân và mỗi quốc gia.

Đối với cá nhân, từ đất con người có thể tạo ra thực phẩm phục vụ nhu cầu ăn; tạo ra không gian sống phục vụ nhu cầu ở; tạo ra hạ tầng phục vụ nhu cầu đi lại, sinh hoạt, giải trí...v.v. là những nhu cầu thiết yếu cho sự tồn tại cơ bản của mình. Từ những lợi ích có thể đem lại cho con người, đất đai được xem như một tài sản có giá trị lớn của mỗi cá nhân. Người ta có thể đem đất đai ra trao đổi, mua bán như là hàng hóa để thu về nguồn vốn nhất định. Và do đó, việc bảo vệ quyền sở hữu, hưởng lợi từ đất đai trở thành vấn đề quan trọng được quan tâm.

⁸ Các Mác – Ăng-ghe-n Tuyền tập, tập 23, NXB Sự Thật, Hà Nội, 1979, trang 189.

Đối với một quốc gia, khi ra đời và tồn tại, bao giờ cũng gắn liền với một vùng lãnh thổ xác định. Theo đó, tài sản đầu tiên mà bất kỳ quốc gia nào cũng có được chính là đất đai và các tài nguyên trong lòng đất, cũng như các tài sản gắn liền trên đất. Dù xã hội có phát triển đến đâu, khoa học kỹ thuật có tiến bộ thế nào đi chăng nữa, và dù con người có tạo ra được nhiều tài sản khác nhau để làm phong phú cho cuộc sống của mình thì đất đai và những bất động sản trên nó vẫn là những tài sản cơ bản nhất, là nền tảng cho sự hình thành các tài sản khác.

Theo tính toán của các chuyên gia kinh tế, một phần hai của cải ở các nước phát triển là đất đai và bất động sản gắn liền trên đất; và tại các nước đang phát triển, con số này chiếm tới gần ba phần tư⁹. Ít nhất 20% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) của hầu hết các quốc gia có được là từ đất đai, bất động sản và công trình xây dựng trên đất¹⁰. Điều đó cho thấy đất đai không chỉ là tài nguyên thiên nhiên, nếu biết quản lý và khai thác tốt, mỗi quốc gia sẽ tự khơi thông cho mình một nguồn nội lực dồi dào sẵn có phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế và ổn định xã hội. Và thực tế, ngay khi ra đời, các nhà nước đã biết tận dụng nguồn vốn này thông qua việc quy định và thu các loại thuế từ đất đai, đem lại một trong những nguồn thu lớn, cơ bản cho ngân sách nhà nước.

Có thể khẳng định, trên phương diện kinh tế, đất đai là một nguồn lực cho sự thịnh vượng và phát triển bền vững.

Trên phương diện chính trị - xã hội, trong mối quan hệ giữa các quốc gia, đất đai là một trong những yếu tố quan trọng tạo thành lãnh thổ và chủ quyền quốc gia. Lãnh thổ quốc gia là một phần của trái đất, bao gồm vùng đất, vùng nước, vùng trời phía trên và vùng đất phía dưới thuộc chủ quyền hoàn toàn và đầy đủ của

⁹ Đặng Đức Đạt, “Đổi mới quản lý đất đai để thúc đẩy sự phát triển của thị trường bất động sản ở Việt Nam”, trình bày trong Hội thảo “Phát triển và quản lý thị trường bất động sản” được tổ chức vào tháng 9/2003. Số liệu trên được tác giả trích từ tác phẩm “Bí mật của Tư bản” của Hernande de Soto.

¹⁰ Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, “Land Administration in the UNECE region – Development trends and main principles”, New York và Geneva, 2005, trang 18, <http://unece.org/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-e.pdf>, hoặc <http://www.unece.org/hlm/documents/Publications/landadmin.devt.trends.e.pdf>. Truy cập [20101020 08:36].

quốc gia. Lãnh thổ quốc gia là cơ sở vật chất để một quốc gia tồn tại và phát triển, duy trì một ranh giới quyền lực nhà nước trong một cộng đồng dân cư nhất định, là nền tảng của một trật tự pháp lý quốc tế nhất định. Bảo vệ đất đai chính là bảo vệ lãnh thổ quốc gia, bảo vệ chủ quyền quốc gia. Dù nó không gắn với giá trị kinh tế, nhưng ý nghĩa chính trị - xã hội là rất lớn bởi đất đai là thứ mà nhân dân mỗi nước phải trải qua biết bao thế hệ mới có thể tạo lập, bảo vệ và giữ gìn.

Trong phạm vi nội bộ quốc gia, đất đai và các chính sách đất đai luôn là mối quan tâm hàng đầu của nhà nước bởi nó có ảnh hưởng lớn đến tình hình chính trị - xã hội và sự phát triển kinh tế. Nếu chính sách đất đai phù hợp, không những đảm bảo được sự bình ổn về an ninh, chính trị mà còn tạo điều kiện thúc đẩy kinh tế phát triển, và ngược lại. Với tầm quan trọng, ảnh hưởng rộng khắp của mình, vấn đề đất đai luôn là một vấn đề phức tạp, đòi hỏi nhà nước trong từng thời kỳ phải có sự cân nhắc, lựa chọn hướng đi từng bước cho phù hợp.

Tầm quan trọng của đất đai còn thể hiện *trong đời sống văn hóa, tinh thần* của con người. Đất đai cùng nhiều yếu tố khác như khí hậu, địa hình, điều kiện tự nhiên...v.v. góp phần hình thành nên lối sống, tính cách con người. Sự khác nhau về truyền thống văn hóa, phong tục tập quán...v.v. giữa các châu lục, giữa các quốc gia, thậm chí giữa từng địa phương trong một quốc gia là bằng chứng rõ ràng nhất.

Tất cả cho thấy, trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, từ kinh tế, chính trị đến văn hóa, tinh thần, vai trò của đất đai là không thể phủ nhận và không thể thiếu. Theo đó, việc khai thác đất đai phải mang tính cộng đồng cao, không ai được sử dụng đất theo ý thích riêng mình. Điều này đòi hỏi Nhà nước phải thống nhất quản lý đất đai và xây dựng một hệ thống quản lý đất đai có hiệu quả nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững của nguồn tài nguyên quý giá này, cũng là nhằm đảm bảo cho sự phát triển bền vững của xã hội hiện tại lẫn tương lai. Quản lý đất đai hiệu quả còn thúc đẩy sự phát triển kinh tế bởi nó bảo vệ quyền sở hữu và lợi ích của người sử dụng đất, tạo sự yên tâm cho các nhà đầu tư; và ngay cả hoạt

động của bộ máy nhà nước cũng được đảm bảo bởi nó hỗ trợ hữu hiệu cho việc thu ngân sách thông qua các loại thuế, phí, lệ phí liên quan đến đất đai.

Quản lý đất đai, theo định nghĩa của Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, là một quá trình xác định, lưu trữ và cung cấp thông tin về chủ sở hữu, giá trị đất đai và việc sử dụng đất khi thực hiện các chính sách quản lý đất đai¹¹. Một cách cụ thể, đối tượng quản lý đất đai bao gồm ba yếu tố cơ bản:

(i) Chủ quyền đất: ghi nhận và bảo vệ các quyền lợi của chủ sở hữu/sử dụng đất; ranh giới thửa đất; việc mua, bán, cho thuê đất đai và quản lý, giải quyết tranh chấp đất đai;

(i) Định giá đất: xác định giá trị đất đai và bất động sản trên đất, việc thu thuế đất;

(i) Sử dụng đất: quản lý việc sử dụng đất thông qua quy hoạch sử dụng đất.

Đây là những yếu tố được xác định và quản lý theo những cách khác nhau trong quản lý đất đai, nhưng cả ba đều có mối liên hệ với nhau vì cùng được xây dựng trên nền tảng thông tin đất đai vững chắc. Để quản lý tốt đất đai, điều quan trọng là thông tin về đất đai phải được nắm rõ và có thể được tiếp cận một cách dễ dàng. Nó phụ thuộc vào cách thức tổ chức hệ thống thông tin đất đai. Thông tin đất đai lại là kết quả thu được từ quá trình đăng ký đất đai nên việc xây dựng một hệ thống đăng ký đất đai hiệu quả đã và đang trở thành vấn đề cần thiết được nhiều quốc gia quan tâm.

¹¹ Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, “Land Administration Guidelines – With Special Reference to Countries in Transition”, New York và Geneva, ECE/HBP/96, United Nations Publication, Sales No E.96. II.E.7, ISBN 92-1-116644-6, trang 15, <http://www.ica.coop/house/part-2-chapt4-ece-landadmin.pdf>. Truy cập [20101020 08:53].

2.2. Khái niệm và các yếu tố quan trọng của hệ thống đăng ký đất đai

2.2.1. Khái niệm

Hệ thống đăng ký đất đai là một thành phần quan trọng trong hệ thống quản lý đất đai, chứa đựng và cung cấp thông tin liên quan đến đất đai, bao gồm nhưng không giới hạn thông tin về quyền đối với đất đai (quyền sở hữu, sử dụng, khai thác và hưởng lợi từ đất), chủ thể có quyền và các thuộc tính của đất đai. Các thông tin này được đăng ký và lưu trữ theo nhiều cách khác nhau tùy thuộc vào mục đích mà chúng được khai thác, sử dụng. Theo đó, hệ thống đăng ký đất đai cũng có nhiều tên gọi khác nhau, được sử dụng phổ biến trong nhiều tài liệu trên thế giới là hai thuật ngữ “*đăng ký đất đai*” và “*địa chính*”.

Đăng ký đất đai

Đăng ký đất đai là một cách gọi của hệ thống đăng ký đất đai và theo định nghĩa của UN-ECE¹², nó là một quá trình xác lập và lưu trữ một cách chính thức các quyền lợi đối với đất đai dưới hình thức hoặc là đăng ký văn tự giao dịch hay đăng ký các loại văn kiện nào đó có liên quan đến việc chuyển giao quyền sở hữu/sử dụng đất, hoặc là dưới hình thức đăng ký chủ quyền đất. Kết quả của quá trình đăng ký được thể hiện trong một sổ đăng ký (có thể là hồ sơ giấy tờ hoặc được kỹ thuật số hóa thành hồ sơ điện tử) với những thông tin về chủ sở hữu/sử dụng và chủ quyền, hoặc những thay đổi về chủ quyền đối với những đơn vị đất đai được xác định.

Bằng những thông tin đó, hệ thống đăng ký đất đai có chức năng cung cấp sự an toàn và tạo nền tảng vững chắc cho việc chiếm hữu, hưởng dụng và định đoạt đất đai. Nó đảm bảo cho quyền sở hữu và những quyền lợi khác trên một diện tích đất cũng như hỗ trợ cho sự năng động của thị trường đất đai và thị trường tín dụng. Với thông tin rõ ràng về chủ quyền đất, các nhà đầu tư có thể yên tâm về

¹² Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, “Guideline on Real Property Units and Identifiers”, New York và Geneva, 2004, ECE/HBP/135, trang 2, <http://www.unece.org/hlm/documents/Publications/guidelines.real.property.e.pdf>. Truy cập [20101020 09:31].

nguồn vốn đầu tư đã bỏ ra trong giao dịch hoặc nguồn vốn cho vay. Đồng thời, những rủi ro về mâu thuẫn, tranh chấp quyền lợi cũng được giảm thiểu. Hơn nữa, thông tin đất đai đăng ký còn đem lại cho ngân sách nhà nước một nguồn thu lớn thông qua việc thu phí từ việc cung cấp thông tin và thu thuế từ chuyển quyền bất động sản. Vì vậy, mặc dù đăng ký đất đai trực tiếp hướng tới bảo vệ lợi ích của người sở hữu đất đai, nhưng nó cũng là một trong những công cụ của quản lý nhà nước, hỗ trợ cho sự phát triển kinh tế. Do đó, theo FIG¹³, mặc dù các nước trên thế giới có những hình thức đăng ký đất đai khác nhau, nhưng hầu hết đều có chung nỗ lực phát triển hệ thống đăng ký đất đai của mình nhằm đáp ứng những nhu cầu đa dạng về thông tin đất đai, về giao dịch và giảm thiểu chi phí.

Nếu cho rằng sự thịnh vượng và phát triển bền vững của một quốc gia là bắt nguồn từ đất đai và sự quản lý tốt bất động sản này, thì đăng ký đất đai là một thành phần hỗ trợ đắc lực cho sự phát triển đó. Báo cáo của UN-ECE về lợi ích kinh tế và xã hội của việc quản lý đất đai hiệu quả đã khẳng định: *đối với những quốc gia muốn khơi thông sự thịnh vượng thì đòi hỏi tính hiệu quả của đăng ký đất đai bởi nó thúc đẩy một thị trường đất đai năng động và việc sử dụng đất tích cực, đồng thời đảm bảo được quyền sở hữu và sự phát triển của thị trường vốn là những nguồn lực cho nền kinh tế*¹⁴.

Dựa vào đối tượng được đăng ký, quản lý, có thể thấy tồn tại hai loại đăng ký đất đai tại các nước. Đó là “*đăng ký văn tự giao dịch*” và “*đăng ký chủ quyền*”.

Đăng ký văn tự giao dịch là hình thức đăng ký đất đai mà đối tượng được đăng ký chính là các văn tự giao dịch về đất đai và bất động sản trên đất và nội dung của các giao dịch đó. Việc đăng ký chủ yếu để chứng minh giao dịch đã được thực hiện, hai bên đã tự nguyện tham gia với những điều khoản đã được thỏa thuận thống nhất chứ không thể là chứng cứ pháp lý để khẳng định chủ quyền đối với đất đai có hợp pháp hay không. Do vậy, để đảm bảo an toàn cho quyền lợi của

¹³ International Federation of Surveyors, “FIG Statement on the Cadastre”, http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement_on_cadastre.html. Truy cập [20102010 09:41].

¹⁴ Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, sách đã dẫn chú thích 12.

mình, người mua phải điều tra ngược về quá khứ, truy tìm nguồn gốc chủ quyền đối với diện tích đất mà mình mua. Hình thức này được sử dụng kể từ thế kỷ 19 ở hầu hết các bang của Mỹ, Pháp, Ý, Nhật và những nước chịu ảnh hưởng của luật Pháp¹⁵.

Khác với đăng ký văn tự giao dịch, đối tượng đăng ký trong *đăng ký chủ quyền* là những thông tin về chủ sở hữu/sử dụng đất; các quyền, lợi ích và cả những hạn chế về quyền của họ đối với đất; những thông tin về thửa đất, nghĩa là mối quan hệ pháp lý giữa đất đai với người có chủ quyền đất. Nói một cách khác, nếu đăng ký văn tự giao dịch là đăng ký sự kiện pháp lý (các giao dịch) thì đăng ký chủ quyền chính là đăng ký hệ quả pháp lý của sự kiện đó. Trong đăng ký chủ quyền, đất đai được chia thành những đơn vị đất đai (có thể là thửa đất) được xác định rõ trên bản đồ địa chính. Chủ sở hữu/sử dụng và chủ quyền của họ (quyền, lợi ích, nghĩa vụ, những hạn chế về quyền) đối với thửa đất được ghi nhận trong sổ đăng ký. Tên của chủ sở hữu/sử dụng đất được đăng ký thay đổi, còn quyền lợi đối với đất vẫn duy trì khi toàn bộ thửa đất được chuyển giao. Trường hợp chỉ chuyển giao một phần thửa đất thì cần có sự tách thửa, đăng ký và lập hồ sơ địa chính với sự thay đổi quyền lợi trên thửa đất mới. Tất cả các thủ tục này chỉ được xem là hợp pháp khi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành. Do đó, thông tin chủ quyền lưu trữ được đảm bảo bởi nhà nước, được sử dụng chính thức mà không cần thiết có sự điều tra nguồn gốc chủ quyền đất đai. Đăng ký chủ quyền được áp dụng có hiệu quả ở Úc (hệ thống Torrens), Anh, Đức và Scotland¹⁶.

Đăng ký chủ quyền được giới thiệu lần đầu tiên bởi Robert Torrens vào năm 1858. Torrens cho rằng một sổ đăng ký đất không đơn thuần chỉ cung cấp bằng chứng của quyền sở hữu mà cần thể hiện tình trạng thực tế của quyền này. Theo đó, nhà nước sẽ bảo hộ tất cả các quyền

¹⁵ Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, sách đã dẫn chú thích 10, trang 32.

¹⁶ Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, sách đã dẫn chú thích 10, trang 34.

đã được đăng ký và thể hiện trong sổ đăng ký. Không lâu sau đó, Torrens đã đưa ra khái niệm đăng ký chủ quyền (gọi là “title registration”) và được áp dụng thành công ở Úc¹⁷.

Việc áp dụng đăng ký văn tự giao dịch hay đăng ký chủ quyền với mức độ thành công và được xã hội chấp nhận ở các nước là khác nhau bởi mỗi loại đăng ký đều có những ưu, nhược điểm riêng. So với đăng ký chủ quyền thì đăng ký văn tự giao dịch, theo những người ủng hộ, được tiến hành nhanh hơn với chi phí thấp hơn do không phải mất nhiều thời gian và chi phí cho việc thành lập và điều hành hoạt động của các văn phòng đăng ký như trong đăng ký chủ quyền¹⁸. Ngược lại, những người ủng hộ đăng ký chủ quyền lại cho rằng việc đăng ký văn tự giao dịch không đảm bảo thông tin sở hữu một cách chính xác và rõ ràng nên sẽ làm tăng chi phí để xác minh nguồn gốc chủ quyền. Hơn nữa, do không có sự đảm bảo chắc chắn về quyền sở hữu nên thông tin từ đăng ký văn tự giao dịch không khuyến khích đầu tư vào đất đai và hạn chế sự phát triển của thị trường vốn tín dụng; đồng thời hỗ trợ kém hiệu quả cho chính quyền trong việc giải quyết tranh chấp đất đai, lập quy hoạch sử dụng đất và xác định thu thuế đất.

Tuy nhiên, sự phân biệt hình thức đăng ký nào tốt hơn chỉ mang tính chất tương đối. Trong sự phát triển ngày nay, nhiều nước đã có sự điều chỉnh, bổ sung cho hệ thống đăng ký đất đai nhằm đáp ứng nhu cầu thông tin hiệu quả và đáng tin cậy cho giao dịch và sự phát triển của thị trường bất động sản. Ví dụ như ở Mỹ, đăng ký văn tự giao dịch có sự liên kết với một hệ thống dịch vụ bảo hiểm chủ quyền do các công ty tư nhân cung cấp nhằm đảm bảo cho quyền sở hữu, một yếu tố mà đăng ký văn tự giao dịch không thể hiện rõ ràng nên chứa đựng nhiều rủi ro¹⁹. Hoặc Hà Lan, đã bổ sung những yếu tố quan trọng của đăng ký chủ quyền (như bản đồ địa chính, định ranh thửa đất...v.v) vào hệ thống đăng ký văn tự giao

¹⁷ Tim Hanstad, “Designing land registration systems for developing countries”, American University International Law Review, Quyển 13, Số 3, 1998, trang 651, <http://www.auilr.org/pdf/13/13-3-2.pdf>. Truy cập [20101020 09:46].

¹⁸ Alec McEwen, “The Significance of Land Title Registration: A Global Perspective”, <http://people.ualgary.ca/~amcewen/SLtr.PDF>. Truy cập [20101020 09:52].

¹⁹ Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, sách đã dẫn chú thích 10, trang 32.

dịch của mình nhằm mang lại hiệu quả tương tự như đăng ký chủ quyền²⁰. Nhất là với việc vi tính hóa và sự phát triển của hệ thống thông tin đất đai hiện đại ngày nay, sự phân biệt giữa các hình thức đăng ký đất đai ngày càng trở nên mờ nhạt.

Địa chính

Cũng xác lập và lưu trữ thông tin về đất, bên cạnh đăng ký đất đai và sổ đăng ký, ở nhiều nước, tồn tại một khái niệm khác về hệ thống đăng ký đất đai, đó là “*địa chính*”.

Theo diễn đạt của FIG²¹, địa chính là một dạng của hệ thống thông tin đất đai, chứa đựng những hồ sơ về các lợi ích trên đất (như quyền, hạn chế về quyền và trách nhiệm) được xây dựng trên cơ sở đơn vị đất đai (thường là thửa đất). Nó bao gồm một sự mô tả hình học các thửa đất trong mối liên kết với các thông tin khác mô tả bản chất của các lợi ích, của quyền sở hữu và sự kiểm soát các quyền này, cũng như mô tả giá trị đất đai và sự thay đổi, gia tăng của nó.

Theo đó, có thể hiểu địa chính trên hai phương diện. Thứ nhất, nó là một dạng của hệ thống thông tin đất đai với những thông tin đa dạng được cập nhật và lưu trữ, nhưng không chỉ giới hạn ở quyền sở hữu, giá trị và việc sử dụng đất đai mà có thể cả những dữ liệu về đặc điểm hình học của thửa đất (tọa độ, bản đồ, vị trí, kích thước...v.v.); về tài sản trên đất (nhà, hoặc các công trình xây dựng...v.v.); cùng với các dữ liệu môi trường, kinh tế, xã hội liên quan đến thửa đất (dân cư, thuế đất và thuế bất động sản...v.v.). Những thông tin này có thể liên quan đến từng thửa đất và cũng có thể bao trùm nhiều thửa đất, trong một phạm vi diện tích xác định.

Mục đích ban đầu của việc thiết lập thông tin địa chính là nhằm hỗ trợ cho việc thu thuế đất được công bằng và công tác quản lý việc sử dụng đất của Nhà nước. Ở khía cạnh này, nó được gọi là “*địa chính tài chính*” (fiscal cadastre). Theo nhu cầu phát triển và việc chuyển giao chủ quyền đất trong khu vực tư nhân, thông

²⁰ Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, sách đã dẫn chú thích 10, trang 33.

²¹ International Federation of Surveyors, sách đã dẫn chú thích 13.

tin địa chính được sử dụng như một công cụ quan trọng bảo vệ quyền sở hữu/quyền sử dụng của người sở hữu/người sử dụng đất, đảm bảo sự ổn định của thị trường đất đai, sự an tâm cho hoạt động đầu tư và thị trường vốn. Nó được gọi là “địa chính pháp lý” (legal cadastre). Ngày nay, thông tin địa chính còn được sử dụng nhằm đảm bảo cho việc khai thác bền vững nguồn tài nguyên đất đai, cũng như hỗ trợ cho hoạt động quản lý của Nhà nước trên nhiều lĩnh vực đa dạng như bảo vệ môi trường, nguồn tài nguyên nông – lâm – thủy – hải sản, quy hoạch đất đai và những mục đích công cộng khác. Vì vậy, địa chính cũng có thể được định nghĩa một cách ngắn gọn: là một bảng tóm tắt công khai các dữ liệu được sắp xếp liên quan đến tất cả các quyền và hạn chế đối với đất đai trong một quốc gia hoặc địa phương xác định, được xây dựng trên cơ sở đo đạc và xác định ranh giới địa lý của chúng²². Nó có thể được gọi là địa chính không gian, một loại địa chính đa mục đích.

Thứ hai, địa chính không chỉ là hệ thống thông tin mà còn là một hệ thống xác định thửa đất²³. Cụ thể hơn, nó là một quá trình với nhiều hoạt động được tiến hành qua nhiều thủ tục pháp lý nhất định khác nhau nhằm xác định rõ vị trí, kích thước, ranh giới...v.v. của các đơn vị đất đai hay thửa đất. Những thửa đất này được xác định bởi những ranh giới chính thức hoặc không chính thức đánh dấu phạm vi đất đai thuộc quyền sử dụng hoàn toàn của những cá nhân hay tập thể người cụ thể (hộ gia đình, tổ chức, cộng đồng dân cư...v.v). Mỗi thửa, sau khi được phân giới, thông qua hoạt động đo đạc, chụp không ảnh...v.v., được ký hiệu bởi một mã số nhận biết thống nhất, có thể bao gồm địa chỉ, tọa độ của thửa đất hoặc là những số liệu thể hiện trên bản đồ địa chính cho thấy vị trí tương ứng của tất cả thửa đất trong cùng khu vực. Thông qua việc truy nhập những mã số thửa đất thống nhất này, người có nhu cầu có thể tiếp cận thông tin về đặc điểm của thửa đất, về giá trị đất đai, về chủ quyền đất...v.v. Vì vậy, địa chính trở thành một

²² Jürg Kaufmann và Daniel Steudler, “Cadastre 2014 – A Vision for A Future Cadastral System”, cùng với Nhóm thảo luận thứ nhất trong Hội thảo lần thứ 7 của FIG, Nhà xuất bản FIG, tháng 7/1998, trang 15, <http://www.fig.net/cadastre2014/translation/c2014-english.pdf>. Truy cập [20101020 09:54].

²³ International Federation of Surveyors, sách đã dẫn chú thích 13.

thành phần quan trọng trong hệ thống thông tin đất đai. Do mức độ phức tạp của các hoạt động nên địa chính thường được thực hiện và quản lý bởi tổ chức của chính quyền, có thể trong phạm vi địa phương hoặc rộng khắp trên phạm vi cả nước.

Như vậy, dù tên gọi khác nhau, nhưng cả *đăng ký đất đai* và *địa chính* đều là những hoạt động xác lập, lưu trữ và cung cấp thông tin về đất đai. Trong đăng ký đất đai, nếu thông tin đất đai được đăng ký, lưu trữ chủ yếu liên quan quyền đối với đất, thể hiện khía cạnh pháp lý của đất đai thì thông qua hoạt động địa chính, thông tin đất đai được đăng ký, lưu trữ chủ yếu liên quan đến đặc điểm hình học, địa lý của đất đai, việc sử dụng đất và giá trị của nó, thể hiện khía cạnh vật lý và tài chính của đất đai. Nếu đăng ký đất đai là nhằm xác lập chủ quyền đất nên việc đăng ký là quyền chứ không phải là nghĩa vụ bắt buộc của người sở hữu/sử dụng đất (ngoại trừ một số nước như Anh, việc đăng ký là bắt buộc) và nó được áp dụng đối với từng thửa đất thì ngược lại, hoạt động địa chính nhằm cung cấp thông tin cho việc xác định giá trị đất đai, ranh giới các thửa đất để phục vụ cho mục đích thuế và các mục đích khác nên là hoạt động bắt buộc do Nhà nước tiến hành đối với đất đai trên phạm vi toàn quốc.

Nói một cách khác, có thể xem thuật ngữ *địa chính* và *đăng ký đất đai* là tên gọi của một hệ thống đăng ký đất đai thống nhất được thay đổi theo sự phát triển của xã hội và nhu cầu sử dụng thông tin đất đai. Thực chất, địa chính là cách gọi của hoạt động xác lập, lưu trữ thông tin đất đai ngay từ thừa ban đầu khi mà những thông tin này được đăng ký và sử dụng chủ yếu bởi Nhà nước nhằm phục vụ việc thu thuế và quản lý đất đai. Khi xã hội phát triển, các giao dịch đất đai gia tăng, nhu cầu nắm bắt thông tin bất động sản đưa vào giao dịch cũng như nhu cầu khẳng định và bảo vệ quyền sở hữu/sử dụng đất đai trở nên cấp thiết thì việc đăng ký đất đai, xác lập chủ quyền cũng được tiến hành. Nó lưu trữ và đăng ký thông tin đất đai về sự thay đổi chủ quyền đối với những đơn vị đất đai đã được xác lập trên nền tảng hoạt động địa chính. Do đó, đăng ký đất đai là hoạt động tiếp nối và

bổ sung cho hoạt động địa chính, bổ sung và hoàn thiện những thông tin đã được đăng ký.

Quy định về hệ thống đăng ký đất đai ở Việt Nam và cách tổ chức đăng ký thể hiện rõ sự tiếp nối này. Ở đây không có sự phân biệt hai tên gọi là “đăng ký đất đai” và “địa chính” mà chỉ có hai giai đoạn đăng ký đất đai được quy định là “đăng ký đất đai ban đầu” và “đăng ký biến động đất đai”.

Theo pháp luật Việt Nam, đăng ký quyền sử dụng đất gồm đăng ký quyền sử dụng đất lần đầu và đăng ký biến động về sử dụng đất. Đăng ký quyền sử dụng đất lần đầu được thực hiện khi người sử dụng đất có được quyền sử dụng đất từ Nhà nước hoặc được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất. Đăng ký biến động được thực hiện khi người sử dụng đất đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và có biến động trong quá trình sử dụng đất như chuyển quyền sử dụng đất, thay đổi mục đích sử dụng đất, thay đổi hạn chế về quyền...v.v.²⁴.

Ở một số nước như Phần Lan và Thụy Điển, việc tạo lập đơn vị bất động sản mới, xây dựng bản đồ địa chính; đăng ký bất động sản, đăng ký quyền sở hữu và quyền lợi pháp luật khác; xác định giá trị bất động sản và định thuế được kết hợp trong một hệ thống địa chính hay hệ thống đăng ký đất đai cơ bản. Một số nước khác như Đức và Tây Ban Nha lại có sự tách rời, hoạt động địa chính chủ yếu tiến hành để hỗ trợ cho việc thu thuế nên thuộc về ngành tài chính; trong khi việc đăng ký chủ quyền là một thủ tục pháp lý nên thuộc trách nhiệm của ngành tư pháp²⁵. Tuy nhiên, sự phân biệt này chỉ mang tính chất tương đối.

Trong thời đại ngày nay, khi mà các thông tin đất đai được sử dụng không chỉ cho mục đích thu thuế đất, bảo vệ quyền sở hữu đất đai mà còn được sử dụng cho nhiều mục đích đa dạng khác nhau (như bảo vệ môi trường, quy hoạch sử dụng đất...v.v.) thì nhu cầu thống nhất thông tin đất đai cũng được đặt ra và được nhiều quốc gia quan tâm. Vì vậy, để hiểu một cách trọn vẹn cả “đăng ký đất đai” và “địa chính”, cần đặt chúng trong mối liên hệ với nhau và nghiên cứu, phân tích như là một hệ thống thống nhất, mà tên gọi tác giả sử dụng cho hệ thống này chính là hệ thống đăng ký đất đai. Theo đó, hệ thống đăng ký đất đai bao gồm hai hoạt

²⁴ Quy định tại Điều 38 Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính Phủ về thi hành Luật Đất đai.

²⁵ Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, sách đã dẫn chú thích 10, trang 19.

động chủ yếu là đăng ký đất đai và địa chính. Dữ liệu thu được từ hệ thống này là nguồn hết sức quan trọng và chủ yếu cho việc xây dựng hệ thống thông tin đất đai.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng có hay không sự liên kết giữa hai hoạt động này là tùy thuộc vào quy định của từng quốc gia. Ở nhiều nước như Áo, Đức, Hà Lan, Thụy Điển và Thụy Sĩ, hoạt động địa chính ra đời trước và tác động đến sự phát triển của hoạt động đăng ký đất đai, tạo thành một hệ thống đầy đủ và hiệu quả. Một số nước khác như New Zealand và nhiều bang của Úc, hoạt động đăng ký đất đai được tiến hành trước và sau đó phát triển thêm việc đo đạc địa chính, lập bản đồ để bổ sung vào sổ đăng ký đất đai. Trong khi đó, ở các nước như Hy Lạp, Ý, Na Uy và Tây Ban Nha, sự liên kết giữa đăng ký đất đai và địa chính là rất yếu hoặc hầu như không có²⁶.

2.2.2. Các yếu tố quan trọng của hệ thống đăng ký đất đai

Hệ thống đăng ký đất đai xác lập và chứa đựng bốn yếu tố cơ bản của đất đai và cũng là trụ cột của hệ thống, bao gồm: yếu tố hình học, yếu tố pháp lý, yếu tố giá trị và yếu tố sử dụng.

Yếu tố hình học thể hiện sự hình thành và xác định ranh giới của từng thửa đất cũng như tất cả các thửa đất trong một diện tích nhất định, có thể trong phạm vi địa phương và cũng có thể trên phạm vi toàn quốc thông qua các hoạt động địa chính như khảo sát, đo đạc, lập các loại bản đồ đất đai...v.v. Do mang tính chất kỹ thuật chuyên ngành nên các hoạt động này phải được thực hiện bởi những người được đào tạo chuyên môn và có kinh nghiệm. Đồng thời do tính phức tạp, đòi hỏi sự chính xác khi xác định ranh giới đất đai, cần có sự hỗ trợ của các phương tiện, thiết bị kỹ thuật với chi phí cao và được tiến hành trên diện rộng nên hoạt động địa chính thường chủ yếu do Nhà nước đảm trách. Cán bộ địa chính, đo đạc phần lớn là cán bộ nhà nước. Tư nhân ít khi tham gia lĩnh vực này. Các sổ địa chính (hay sổ đăng ký đất đai) hoặc các loại bản đồ địa chính là sản phẩm của hoạt động địa

²⁶ Tim Hanstad, sách đã dẫn chú thích 17, trang 652.

chính sẽ chứa đựng thông tin về đặc điểm hình học, vật lý của các thửa đất (như hình thể, vị trí, kích thước, diện tích, tọa độ trên bản đồ..v.v.). Mỗi thửa đất được đánh dấu bởi những số hiệu, tọa độ thống nhất phục vụ cho việc tra cứu của người có nhu cầu.

Đo đạc, xác định ranh giới đất đai là hoạt động được các Nhà nước tiến hành từ rất sớm, xuất phát từ nhu cầu xác định biên giới, lãnh thổ quốc gia và phân vùng địa giới của từng địa phương, cũng như phục vụ cho nhu cầu quản lý và tính thuế của Nhà nước. Do đó, lúc ban đầu, nó gần như tách rời và không liên quan đến tính pháp lý của đất đai. Những diện tích đất có thể được định ranh nhưng vấn đề ai sở hữu hoặc có quyền đối với diện tích đất này thì không được xác định. Để bảo vệ quyền sở hữu, cần thiết lập tính pháp lý của đất đai. Đây chính là trụ cột quan trọng thứ hai của hệ thống đăng ký đất đai – yếu tố pháp lý.

Yếu tố pháp lý thể hiện sự xác lập và thừa nhận chủ quyền đối với một hoặc một số diện tích đất nhất định của cá nhân hoặc tổ chức nào đó. Chủ quyền này có nghĩa là quyền sở hữu, hưởng lợi đối với đất đai, nhưng có thể không bao gồm sự chiếm hữu vật lý bởi chủ sở hữu có thể cho thuê đất và người thuê mới là người chiếm hữu thực tế. Khi kinh tế ngày càng phát triển, nhu cầu trao đổi, mua bán đất đai gia tăng, kéo theo đó là nhu cầu được bảo đảm quyền sở hữu của các bên tham gia giao dịch và của các nhà đầu tư cũng trở nên cấp thiết, đòi hỏi cần có sự bảo vệ và bảo đảm của Nhà nước thông qua một hệ thống quy định pháp luật rõ ràng điều chỉnh quyền của các chủ thể. Và để nhận được sự thừa nhận và bảo vệ của pháp luật, người sở hữu/sử dụng đất đai phải có trách nhiệm đăng ký nhằm xác lập và công bố quyền sở hữu, hưởng lợi của mình đối với những diện tích đất đai xác định.

Việc đăng ký có thể tiến hành ngay từ thời điểm ban đầu thửa đất được tạo lập, hoặc có thể diễn ra khi có sự biến động trong quá trình sử dụng đất, làm thay đổi hoặc hạn chế quyền lợi trên diện tích đất đó (như chia, tách, nhập thửa, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp đất đai/quyền sử dụng đất..v.v.). Theo đó, mục đích của

việc đăng ký không chỉ nhằm bảo vệ quyền lợi của chủ sở hữu/sử dụng đất mà còn giúp Nhà nước nắm được tình hình sử dụng và biến động của đất đai, bổ sung thêm thông tin pháp lý cho những thông tin đất đai mà Nhà nước đã thu được từ hoạt động địa chính đã tiến hành, phục vụ hiệu quả hơn cho công tác quản lý nhà nước. Vì vậy, việc đăng ký đất đai, tùy từng quốc gia, tùy từng khu vực và thời điểm, có thể là hoạt động mang tính tự nguyện hoặc có thể mang tính bắt buộc. Kết quả của việc đăng ký là quyền sở hữu/sử dụng (của cá nhân, tổ chức hay đồng sở hữu chủ), những quyền lợi khác (kể cả quyền đối với tài sản trên đất) và những hạn chế trong việc sử dụng đất (việc thế chấp, cho thuê, hạn chế mục đích sử dụng đất, hạn chế bởi quyền của các chủ sở hữu bất động sản liên kề xung quanh..v.v) đối với diện tích đất nhất định sẽ được ghi nhận và thể hiện.

Trên phương diện pháp lý, đất đai được xem là một phần của trái đất, không chỉ bao gồm bề mặt đất đai mà bao gồm cả khoảng không bên trên và không gian bên dưới mặt đất xét theo chiều thẳng đứng. Trên nó có thể tồn tại nhà ở, công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng, hoặc các tài sản khác được đầu tư xây dựng gắn liền với đất đai. Dưới nó, có thể xây dựng các công trình ngầm như hệ thống xe điện ngầm, bãi đậu xe và kể cả chứa đựng những tài nguyên trong lòng đất với những hoạt động khai thác được thực hiện. Vì vậy, quyền đối với đất đai cũng được ghi nhận thông qua nhiều dạng khác nhau. Nó có thể là quyền sở hữu/sử dụng đất đai, quyền sở hữu công trình trên đất thuộc chủ quyền hoàn toàn của người chủ đất/chủ bất động sản. Những quyền này có thể bị hạn chế bởi lợi ích của bên khác khi chủ sở hữu/sử dụng cho thuê, thế chấp đất đai/bất động sản của mình, hoặc được chuyển giao cho chủ thể khác trong quan hệ chuyển nhượng/mua bán. Nó cũng có thể là quyền hưởng dụng và sử dụng hạn chế các bất động sản liên kề hoặc bị sử dụng hạn chế bởi các chủ bất động sản liên kề đối với các tiện ích công cộng đi qua khu đất, bao gồm nhưng không giới hạn việc sử dụng hệ thống điện, cấp – thoát nước, gas..v.v. Nó cũng có thể là những quyền lợi của cộng đồng dẫn đến sự giới hạn quyền của chủ sở hữu/sử dụng đất như mục đích sử dụng

đất, việc xây dựng công trình theo quy hoạch..v.v. Các quyền này có thể được đăng ký bởi chủ sở hữu/sử dụng hoặc bởi chính cơ quan quản lý của Nhà nước và được thể hiện qua nhiều loại hồ sơ, giấy tờ, bản đồ riêng rẽ khác nhau, nhưng cùng thống nhất ở mục đích đảm bảo về mặt pháp lý cho các quyền lợi này và cung cấp thông tin, dữ liệu về tính pháp lý của đất đai trong hệ thống đăng ký đất đai.

Định giá đất đai là yếu tố thứ ba cần thiết phải có trong hệ thống thông tin đất đai được đăng ký với vai trò cũng không kém phần quan trọng. Nó thể hiện phương diện giá trị của diện tích đất được đăng ký, góp phần củng cố và làm phong phú thông tin đất đai. Việc định giá có thể được tiến hành riêng cho diện tích đất và cũng có thể cho cả bất động sản gắn liền trên đất. Xét trên phương diện quản lý, xác định và ghi nhận giá trị đất đai trong hệ thống đăng ký đất đai là một phần quan trọng của hoạt động địa chính và là trách nhiệm của cán bộ đảm nhận công tác này. Nói một cách khái quát hơn, đây là hoạt động phổ biến do Nhà nước tiến hành. Mục đích chủ yếu của nó là hỗ trợ cho việc thu thuế của Nhà nước. Thông qua hoạt động điều tra, khảo sát, đo đạc...v.v, nắm bắt những đặc điểm của đất đai, Nhà nước có thể định ra và áp dụng các mức thu khác nhau tương ứng với giá trị sinh lợi của từng diện tích đất nhất định. Tuy nhiên, thông tin giá đất được lưu trữ còn có vai trò quan trọng trong vấn đề bồi thường cho người có đất khi Nhà nước thu hồi đất. Nó là cơ sở để Nhà nước xây dựng phương án bồi thường và áp dụng mức giá bồi thường cụ thể phù hợp với giá trị của đất đai.

Định giá đất còn là một hoạt động của thị trường. Xuất phát từ nhu cầu giao dịch đối với đất đai, đòi hỏi đất đai phải có một giá trị nhất định để các bên có thể thương lượng với nhau khi mua, bán, cho thuê, thế chấp đất đai...v.v. Ngoài ra, giá trị này có thể bao gồm cả giá trị bất động sản trên đất và được sử dụng cho cả mục đích bảo hiểm rủi ro, bồi thường khi thiệt hại xảy ra. Để đảm bảo tính chính xác, bên cạnh việc tự ước lượng, thỏa thuận với nhau theo tình hình thực tế, các bên có thể tham khảo ý kiến tư vấn từ các chuyên gia, hoặc đối chiếu, so sánh với giá đất mà Nhà nước đã xác định. Việc định giá đất trong trường hợp này không bắt buộc

phải đăng ký. Ở nhiều quốc gia, Nhà nước cũng tổ chức đăng ký, ghi nhận giá trị đất đai theo sự biến động của thị trường thông qua hệ thống cơ quan định giá của mình nhằm đáp ứng yêu cầu của thị trường và đảm bảo sự đa dạng của nguồn thông tin đất đai.

Như vậy, kết quả của hoạt động định giá được ghi nhận trong hệ thống đăng ký đất đai thể hiện qua những thông tin về giá trị bằng tiền của thửa đất và/hoặc giá trị bất động sản trên đất; mức thuế được xác định đối với đơn vị đất đai và/hoặc đối với bất động sản trên đất. Nếu xem định giá đất là việc xác định khả năng sinh lợi của một diện tích đất nhất định so với những diện tích đất khác, từ đó tính toán một giá trị bằng tiền cho nó, thì có thể thấy hoạt động này gắn kết chặt chẽ với yếu tố hình học và pháp lý của đất đai. Bởi lẽ, khả năng sinh lợi hay giá trị của đất đai chịu sự tác động của nhiều yếu tố khác nhau như tự nhiên (chất đất, vị trí, khí hậu, địa hình, điều kiện tưới tiêu...v.v), kinh tế, xã hội (loại đô thị, loại đường phố, loại vị trí, điều kiện phát triển kinh tế trong và xung quanh khu vực diện tích đất...v.v), môi trường (mức độ trong lành hay ô nhiễm môi trường trong và xung quanh khu vực diện tích đất...v.v), thậm chí cả sự tác động của con người. Vì vậy, việc định giá đất phải cần đến và dựa trên các thông tin đã được đăng ký, lưu trữ về những đặc điểm hình học lẫn pháp lý của đất đai, nhằm đảm bảo tính chính xác và sát giá thị trường của giá trị diện tích đất.

Một yếu tố quan trọng khác có ảnh hưởng lớn đến việc định giá đất đai là **mục đích sử dụng đất** bởi nó quyết định giá trị kinh tế của đất đai. Sự thay đổi trong mục đích sử dụng đất sẽ dẫn đến sự thay đổi giá thị trường của nó, đồng thời cũng làm thay đổi nguồn thu phát sinh từ thuế đất. Đây chính là trụ cột thông tin quan trọng thứ tư trong hệ thống đăng ký đất đai xét từ phương diện sử dụng đất.

Trên thực tế, đất đai được sử dụng vào rất nhiều mục đích khác nhau nhằm phục vụ nhu cầu ngày càng đa dạng của con người như để ở, để xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ hoạt động thương mại, công nghiệp, dịch vụ; để xây dựng các công trình công cộng (trường học, bệnh viện, công viên ...v.v) và các tiện ích công cộng

khác (đường giao thông, hệ thống cống rãnh xử lý chất thải, hệ thống cấp – thoát nước...v.v). Tự bản thân người sở hữu/sử dụng đất, với điều kiện cá nhân, rất khó xác định mục đích sử dụng cụ thể phù hợp với diện tích đất mà người đó đang có, hoặc nếu xác định được thì chủ yếu mang tính chủ quan, xuất phát từ lợi ích bản thân. Nếu Nhà nước không có sự định hướng mà để cho người sử dụng đất tự ý sử dụng đất, chạy theo nhu cầu của bản thân thì chắc chắn tài nguyên đất đai sẽ không được khai thác, sử dụng hiệu quả, gây thiệt hại cho nền kinh tế và mọi mặt đời sống xã hội, thậm chí ảnh hưởng đến cả vấn đề môi trường bởi đất đai có ảnh hưởng quan trọng đến tất cả mọi lĩnh vực. Vì vậy, với những công cụ, phương tiện của mình, để việc khai thác, sử dụng đất đạt hiệu quả tốt nhất, đảm bảo sự phát triển bền vững, Nhà nước cần phải lập ra quy hoạch sử dụng đất để định hướng cho hoạt động sử dụng đất của người sử dụng đất.

Theo đó, quy hoạch sử dụng đất là sự tính toán, phân bổ đất đai của Nhà nước một cách cụ thể, hợp lý cả về số lượng lẫn chất lượng, vị trí, không gian...v.v. cho các mục tiêu kinh tế xã hội của cả nước cũng như từng địa phương trong mỗi giai đoạn phát triển của đất nước. Đây là hoạt động mà cả chính quyền trung ương lẫn chính quyền địa phương đều phải có trách nhiệm tiến hành với sự phân công hợp lý, rõ ràng khi mà áp lực từ việc phát triển kinh tế, xã hội đòi hỏi phải tạo ra và thực hiện những chính sách mới như đô thị hóa, cải thiện cơ sở hạ tầng địa phương, cải thiện điều kiện sống, tái định cư, thu hút đầu tư phát triển kinh tế, tạo việc làm cho người lao động ...v.v. Nó bao gồm hàng loạt hoạt động đa dạng, cụ thể khác nhau. Từ việc thu thập, xử lý rất nhiều thông tin về nhu cầu sử dụng đất của từng lĩnh vực, ngành nghề; điều tra, khảo sát điều kiện của đất đai và cả yếu tố môi trường hiện tại ở nơi diện tích đó; đến việc nghiên cứu đường lối, chính sách phát triển của cả nước và từng địa phương để cân đối, phân bổ quỹ đất cho phù hợp và lấy ý kiến từ nhân dân. Kết quả của hoạt động quy hoạch là sự thay đổi trong hoạt động sử dụng đất bao gồm sự phân chia hoặc hợp nhất những diện tích đất đai nhất định, nghĩa là thay đổi đặc điểm hình học của đất đai; thay

đổi mục đích sử dụng đất và thậm chí thay đổi cả chủ thể sở hữu/sử dụng đất và các quyền đối với đất đai. Nó có tác động rất lớn đến thị trường đất đai/thị trường quyền sử dụng đất bởi sự thay đổi mục đích sử dụng đất sẽ dẫn đến sự thay đổi lớn trong giá trị của đất đai (như từ đất nông nghiệp chuyển sang đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp hoặc đất ở), và sự thay đổi giá trị này thường theo hướng tăng lên. Đây là điều mà sự thay đổi hình học của bất động sản trên đất không đạt được hoặc đạt được không đáng kể.

Với ảnh hưởng như thế, muốn đạt được hiệu quả, đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong tất cả các giai đoạn của quá trình quy hoạch, từ khâu thu thập thông tin, lập ra quy hoạch, tổ chức lấy ý kiến về quy hoạch, phê duyệt quy hoạch đến việc công bố công khai và tổ chức triển khai quy hoạch trên cơ sở những thủ tục, thể chế pháp lý được quy định chặt chẽ, rõ ràng như quy định về thu hồi đất; về bồi thường cho người sở hữu/sử dụng đất đai và những người bị ảnh hưởng bởi quy hoạch; về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của người dân ...v.v.

Cần lưu ý việc lập quy hoạch tuy nhằm định hướng cho hoạt động sử dụng đất, không thể dựa trên việc tự ý sử dụng đất của từng chủ thể, nhưng không thể thoát khỏi ảnh hưởng bởi nhu cầu, ý chí chung của người sử dụng đất. Quy hoạch phải mang tính chấp nhận xã hội, nghĩa là phải được đồng ý của người dân chấp nhận. Dù trong phần lớn trường hợp Nhà nước có thể dùng quyền lực của mình để đảm bảo quy hoạch do mình lập ra được triển khai, buộc người dân phải tuân thủ, nhưng cũng không thể bỏ qua ý kiến của đồng ý của người dân, nhất là khi người dân phản đối quy hoạch.

Như vậy, ngoài sự phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền khi tiến hành quy hoạch, không thể không chú trọng đến sự cân bằng hài hòa về pháp lý, chính trị và kinh tế trong mối quan hệ giữa các chủ thể: chính quyền trung ương, chính quyền địa phương và người dân, nhất là những người chịu ảnh hưởng bởi quy hoạch. Nếu lợi ích của quy hoạch không phù hợp với lợi ích, nguyện vọng của

nhân dân, hoặc của địa phương vùng quy hoạch thì việc triển khai quy hoạch sẽ hết sức khó khăn, thậm chí không thể thực hiện. Trong trường hợp này, tính cưỡng chế của quy hoạch sẽ bị lung lay và quy hoạch có thể phải bị hủy bỏ.

Sự bất bình của người dân thông qua kiến nghị của đại biểu quốc hội đối với việc quy hoạch sử dụng đất một cách ào ạt dành cho các dự án sân golf tại nhiều địa phương ở Việt Nam là một ví dụ điển hình. Tính đến tháng 12/2008, cả nước có 166 dự án sử dụng đất cho mục tiêu sân golf với tổng diện tích lên đến 52.739 ha trên địa bàn của 41/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Trong đó, có tới 128 dự án được các địa phương cấp phép đầu tư hoặc phê duyệt chủ trương đầu tư trong vòng chưa đầy hai năm (từ ngày 01/7/2006 đến ngày 04/6/2008). Điều đáng nói là diện tích đất nông nghiệp phải mất đi cho các dự án này là 10.546 ha, trong đó đất trồng lúa chiếm khoảng 3.000 ha. Phần lớn các dự án chủ yếu là trá hình kinh doanh bất động sản bởi đất quy hoạch làm sân golf chỉ có 16.850 ha (chiếm 31,95%), còn lại (68,05%) là dành xây dựng khu đô thị, khu du lịch, sinh thái, giải trí và trung tâm thương mại²⁷.

Trong các quy hoạch này, sự không phù hợp với lợi ích, nguyện vọng của nhân dân và lợi ích, sự phát triển kinh tế của địa phương được thể hiện rõ. Bởi lẽ, cho đến nay, cả nước chỉ có khoảng 5.000 thành viên chơi golf, với khoảng 2.000 người là tham gia thường xuyên²⁸. Việc tốn hơn 50.000 ha đất chỉ để phục vụ cho khoảng 5.000 người (trung bình 10 ha đất phục vụ cho 01 người chơi golf) ở một đất nước nông nghiệp còn nghèo, đất chật người đông, trong khi hàng ngàn hộ nông dân bị mất đất canh tác, không có việc làm, môi trường bị tàn phá, nguồn thu vào ngân sách do các dự án mang lại không đáng kể, rõ ràng là một sự hoang phí vô lý.

Chính vì sự mất cân đối giữa lợi ích từ các quy hoạch dự án sân golf với lợi ích của người dân, của Nhà nước và xã hội, thông qua phản ứng bất bình của nhân dân, chính quyền trung ương đã phải tiến hành thanh tra, kiểm tra việc quy hoạch các dự án này. Hàng loạt dự án đã bị hủy bỏ. Thủ tướng Chính phủ phải phê duyệt quy hoạch riêng cho sân golf đến năm 2020, trong đó giới hạn chỉ cho phép đầu tư 89 sân golf, bao gồm 19 sân đã đi vào hoạt động²⁹.

Cũng gặp phải sự chống đối của người dân, nhưng với mức độ bạo lực leo thang, dự án “Stuttgart 21” ở thành phố Stuttgart, bang Baden-Württemberg, Đức là dự án đã và đang gây

²⁷ Báo cáo số 120/BTNMT-PC ngày 31/5/2010 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về Kết quả thực hiện trả lời chất vấn của các đại biểu quốc hội và ý kiến, kiến nghị của cử tri tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XII.

²⁸ Hoàng Văn, “Ồ ạt lập dự án sân golf: Cứ 10 ha đất phục vụ.... 01 người chơi”, Báo Pháp Luật Thành phố Hồ Chí Minh online, ngày 06/5/2009,

http://www.phapluattp.vn/news/chinh-tri/view.aspx?news_id=252552. Truy cập [20101020 09:57].

²⁹ Quyết định số 1946/QĐ-TTg ngày 26/11/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch sân golf Việt Nam đến năm 2020.

hiều tranh cãi. Đây là dự án giao thông và phát triển đô thị với mục đích xây dựng một ga xe điện ngầm thay thế cho ga xe điện chính, Stuttgart Hauptbahnhof, của thành phố. Dự án được phê chuẩn vào ngày 19/7/2007 với nguồn vốn đầu tư từ Chính phủ liên bang, chính quyền bang Baden-Württemberg và Công ty xe lửa quốc gia Deutsche Bahn³⁰.

Tháng 10/2007, một bản kiến nghị với 67.000 chữ ký yêu cầu phải có sự trung cầu dân ý đã được gửi đi, cũng như những cuộc biểu tình của người dân thành phố chống lại dự án đã diễn ra dưới sự ủng hộ của Đảng Xanh và các tổ chức bảo vệ môi trường. Theo ý kiến của người dân, trong khi ngân sách đang eo hẹp, việc thực hiện dự án là cả một sự phung phí. Thay vì vậy, chính quyền chỉ cần chỉnh trang lại hệ thống xe điện hiện có, xây thêm một số đường ray mới trên cơ sở tôn trọng các di sản văn hóa của thành phố. Tuy nhiên, do dự án có sự hỗ trợ tài chính từ Chính phủ Liên bang nên quyền quyết định không chỉ thuộc về chính quyền bang. Vấn đề này đã dẫn đến nhiều tranh cãi giữa các chính trị gia, các đảng phái, chính quyền bang và liên bang. Trong khi chờ quyết định của Quốc hội, các cuộc biểu tình vẫn liên tục diễn ra với mức độ leo thang của bạo lực. Ngày 11/10/2008, khoảng 4.000 công dân thành phố Stuttgart đã tiến hành biểu tình. Kể từ mùa thu năm 2009, các cuộc biểu tình chống lại việc thực hiện dự án đều đặn diễn ra vào mỗi tối thứ hai hàng tuần. Ngày 30/9/2010, cảnh sát tiến hành đàn áp người biểu tình, với kết quả là hơn 100 người bị thương, trong đó có cả học sinh³¹. Làn sóng phản nộ của dân chúng tăng cao. Ngày 01/10/2010, biểu tình chống lại dự án đã diễn ra trên diện rộng với khoảng 100.000 người tham gia³². Stuttgart trở thành một khu vực của biểu tình không ngừng nghỉ.

Điều này càng cho thấy việc lấy ý kiến của người dân khi lập quy hoạch cần được coi trọng. Khi đông đảo người dân phản đối quy hoạch thì dù chính quyền có dùng sức mạnh cưỡng chế để trấn áp, thì sức mạnh đó không những không thể đảm bảo cho quy hoạch được thực hiện mà còn gây tác dụng ngược, tăng thêm sự phản nộ và chống đối của người dân.

Một khi quy hoạch được lập ra và được phê duyệt thì hoạt động sử dụng đất phải được tiến hành theo đúng quy hoạch, nghĩa là có sự hạn chế trong sử dụng đất của người sở hữu/sử dụng đất. Nếu không có sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người sở hữu/sử dụng đất không thể tự ý chuyển mục đích sử dụng

³⁰ Wikipedia, “Stuttgart 21”, http://en.wikipedia.org/wiki/Stuttgart_21. Truy cập [20101020 09:58].

³¹ David Gordon Smith và Josie Le Blond, “Germany shocked by “Disproportionate” Police action in Stuttgart”, Báo Spiegel online, ngày 01/10/2010, <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,720735,00.html>. Truy cập [20101019 7:00].

³² Derek Scally, “Protest threatens to derail Merkel's election plans”, Báo The Irish Times online, ngày 05/10/2010, <http://www.irishtimes.com/newspaper/world/2010/1005/1224280400563.html>. Truy cập [20101019 7:10].

đất của mình (như từ đất nông nghiệp sang đất ở, từ đất ở sang đất sản xuất kinh doanh thương mại ...v.v). Thông tin hạn chế về quyền này là điều chưa thể hiện trong thông tin đất đai đem lại từ hoạt động địa chính, hoạt động định giá và hoạt động xác lập chủ quyền đất.

Như vậy, có thể thấy yếu tố hình học, pháp lý, giá trị và sử dụng của đất đai là bốn yếu tố thông tin quan trọng cần được đăng ký và thể hiện trong hệ thống đăng ký đất đai. Do mang bản chất khác nhau nên việc xác định bốn yếu tố này được tiến hành bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác nhau, thậm chí được điều chỉnh bởi những quy định pháp luật khác nhau. Những đặc điểm hình học của đất đai được xác định thông qua các hoạt động địa chính do cơ quan quản lý đất đai thực hiện (cơ quan địa chính hoặc cơ quan tài nguyên và môi trường). Đăng ký và xác lập chủ quyền đất đai được người sử dụng đất tiến hành tại cơ quan tư pháp. Việc định giá đất thuộc trách nhiệm của cơ quan thuế. Và hoạt động lập quy hoạch sử dụng đất thuộc trách nhiệm chung của chính quyền trung ương lẫn chính quyền địa phương. Và mặc dù có sự khác nhau nhưng bốn yếu tố đều có mối liên hệ và sự tương tác lẫn nhau.

Thông tin về yếu tố hình học của đất đai (như vị trí, kích thước, diện tích, ranh giới ...v.v), về tính pháp lý của nó (chủ quyền và lợi ích trên đất thuộc về ai, có hợp pháp hay không ?..v.v), cùng với mục đích sử dụng đất và những hạn chế đối với diện tích đất (quy hoạch sử dụng đất) giúp xác định chính xác khả năng sinh lợi của đất đai. Từ đó, mới có thể định ra một mức giá phù hợp cho đất và tài sản trên đất. Thông tin giá trị đất đai, ngược lại, có tác dụng hỗ trợ cho công tác quy hoạch sử dụng đất, giúp Nhà nước có sự cân nhắc, tính toán về hiệu quả sử dụng đất và tương ứng theo đó, thay đổi mục đích sử dụng đất cho phù hợp. Đồng thời, nó còn góp phần đảm bảo cho việc triển khai quy hoạch được thuận lợi trên cơ sở xác định một mức giá bồi thường phù hợp trong phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng cho những người bị thu hồi đất trong khu vực quy hoạch. Thông tin giá trị đất đai cũng có ảnh hưởng đến việc người sở hữu/sử dụng đất xác định

giá trị diện tích của mình khi thực hiện quyền và/hoặc giao dịch đối với đất (bán, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp ...v.v).

Nếu xét trên phương diện pháp lý, bất kỳ chủ sở hữu, sử dụng đất nào cũng muốn xác định rõ phạm vi quyền và lợi ích của mình đối với một diện tích đất đai nhất định. Ngay cả Nhà nước cũng cần nắm thông tin này để có thể quản lý được đất đai, cung cấp sự đảm bảo phù hợp cho quyền lợi trên đất, hạn chế tranh chấp xảy ra. Vì vậy, việc đăng ký yếu tố pháp lý đất đai không chỉ dừng lại ở việc xác lập, ghi nhận và bảo vệ các quyền của người sở hữu/sử dụng đất được hưởng từ đất đai, mà nó còn phải liên kết với các thông tin đã được lưu trữ nhằm xác định rõ phạm vi hình học của các quyền này trong một ranh giới, kích thước, hình thể đất đai nhất định. Đây là những thông tin thu được từ hoạt động địa chính. Hơn nữa, nó còn có mối liên hệ với yếu tố quy hoạch sử dụng đất để xác định rõ mục đích sử dụng đất mà chủ sở hữu/sử dụng đất được phép tiến hành và những hạn chế trong việc sử dụng đất (quyền đi qua bất động sản liền kề, quyền sử dụng các tiện ích công cộng, hạn chế trong xây dựng các công trình trên đất ...v.v). Từ đó, chủ sở hữu/sử dụng đất có thể quyết định hướng đi hiệu quả cho việc khai thác, sử dụng đất của mình. Bên cạnh đó, sự gắn kết giữa yếu tố pháp lý và yếu tố giá trị của đất đai cũng không thể thiếu. Người nắm chủ quyền đất hoặc quyền sử dụng đất đai cần xác định được giá trị đất đai của mình nhằm tránh thiệt hại khi tham gia giao dịch đất đai, cũng như tính toán được khoản nghĩa vụ tài chính phải nộp cho chính quyền trong quá trình khai thác, sử dụng đất. Thông tin này là kết quả của hoạt động định giá.

Hay trong vấn đề sử dụng đất, điều rõ ràng là khi quy hoạch được triển khai sẽ dẫn đến sự thay đổi và xác định lại các đặc điểm hình học của đất đai bởi việc tách, nhập các thửa đất cho từng mục đích sử dụng tương ứng; sự thay đổi đối với quyền, lợi ích trên đất, kể cả đối với người sở hữu/sử dụng nếu có sự thu hồi đất và sự thay đổi thường theo hướng tăng lên của giá trị đất đai do việc chuyển mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, ngược lại, để có thể lập và thực hiện quy hoạch sử

dụng đất, không thể thiếu những hoạt động về điều tra, đo đạc đất đai, những số liệu địa chính về diện tích, hình thể đất, tình trạng sử dụng đất hiện tại và những dữ liệu xã hội khác nhằm cân đối và phân bổ quỹ đất cho phù hợp, mở rộng không gian hoặc tăng hiệu quả sử dụng đất. Đồng thời, cũng không thể thiếu những thông tin về giá đất, về chủ quyền đất, nhất là trong việc lập phương án bồi thường khi thu hồi đất để thực hiện quy hoạch.

Như vậy, tuy thuộc những phương diện khác nhau, nhưng sự tương tác giữa bốn yếu tố là không thể thiếu. Thông tin và/hoặc hoạt động của yếu tố này sẽ là cơ sở để triển khai, hỗ trợ cho hoạt động của những yếu tố còn lại. Quy hoạch đất đai được thực hiện thông qua các hoạt động địa chính cụ thể mang tính chất kỹ thuật trong việc xác định đặc điểm hình học của đất đai và dựa trên thông tin ghi nhận về giá trị và chủ quyền đất. Giá trị đất đai được xác định trên cơ sở tính toán sự tác động của tổng hòa các yếu tố về đặc điểm hình học (vị trí thuận lợi hay không, diện tích đất lớn hay nhỏ ...v.v), đặc điểm pháp lý (chủ quyền hợp pháp hay không, quyền lợi trên đất đến mức độ nào ...v.v) và việc sử dụng đất (mục đích sử dụng nào có hiệu quả cao, giá trị ra sao khi thay đổi mục đích sử dụng đất ...v.v), cũng như giới hạn về quyền sở hữu/sử dụng đất (có hay không bị hạn chế bởi quyền đi qua bất động sản liền kề, quyền sử dụng các tiện ích công cộng đi qua khu đất của người khác ...v.v). Quyền, lợi ích trên đất được đảm bảo trong một phạm vi diện tích được xác định với ranh giới, vị trí rõ ràng, và chịu sự tác động lẫn giới hạn trong mục đích sử dụng đất ...v.v. Tất cả được tập hợp lại tạo nên một hệ thống thông tin đất đai hoàn chỉnh, đáp ứng nhu cầu thông tin của cả nhà nước, cơ quan quản lý, người sở hữu/sử dụng đất và các chủ thể khác có nhu cầu.

Do sự gắn bó chặt chẽ này mà ở nhiều quốc gia hiện nay, với mục tiêu xây dựng một hệ thống đăng ký đất đai thống nhất, đang từng bước thực hiện việc liên kết những yếu tố và hoạt động có sự gắn gũi lại với nhau, đặt dưới trách nhiệm chung của một cơ quan thống nhất nhằm thuận tiện cho việc quản lý và đơn giản hóa thủ tục đăng ký cho người dân, cải cách hành chính và tinh giản bộ máy cơ

quan nhà nước. Ví dụ như Thụy Điển, cơ quan đăng ký chủ quyền đã được sáp nhập và đặt dưới sự quản lý của cơ quan đo đạc đất đai, thống nhất hoạt động đăng ký chủ quyền với hoạt động địa chính. Ở các nước Châu Âu, hệ thống đăng ký đất đai lúc ban đầu chủ yếu quan tâm đến việc đo đạc địa chính để xác định giá đất cho mục đích thuế, nhưng về sau liên kết cả việc đăng ký chủ quyền. Ở Úc, tương tự, cũng có sự liên kết chặt chẽ giữa đăng ký chủ quyền và định giá đất³³. Ở Việt Nam cũng có sự chuyển giao trách nhiệm định giá đất từ cơ quan thuế sang cơ quan tài nguyên và môi trường để thống nhất việc quản lý hệ thống đăng ký và thông tin đất đai.

2.3. Lợi ích của hệ thống đăng ký đất đai

Việc xây dựng hệ thống đăng ký đất đai như thế nào là tùy thuộc vào sự quan tâm của Nhà nước ở mỗi quốc gia trong giải quyết vấn đề đất đai cho sự phát triển bền vững. Điều này lại phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, văn hóa, xã hội, lịch sử và cả thái độ của con người ở quốc gia đó³⁴. Vì vậy, hệ thống đăng ký đất đai được xây dựng ở các quốc gia, dù có thể có sự học hỏi lẫn nhau, nhưng không hoàn toàn giống nhau, và cũng không có hệ thống nào có thể được xem là tốt nhất. Tuy nhiên tất cả đều có chung mục đích mong mỗi hệ thống đăng ký đất đai sẽ đem lại những lợi ích thiết thực cho cả Nhà nước, xã hội và công dân.

Đánh giá lợi ích mà hệ thống đăng ký đất đai mang lại, UN-ECE khẳng định: “Hệ thống đăng ký đất đai hiện đại không chỉ quan tâm đến những dữ liệu chung về đất đai, mà còn tập trung vào những thông tin cụ thể đối với từng thửa đất. Có như thế, nó mới có thể phục vụ tốt cho nhu cầu của từng cá nhân cũng như

³³ Lisa Ting và Ian P. Williamson, “Cadastral Trends – A Synthesis”, The Australian Surveyor, Quyển 4, Số 1, 46–54 (1999), <http://www.geom.unimelb.edu.au/research/publications/IPW/CadastralTrendsSynthesis.html>. Truy cập [20101020 10:06].

³⁴ Paul van der Molen, “Benchmarking the Cadastre in the Netherlands – Some General Considerations and the Case”, trong “Benchmarking Cadastral System”, biên soạn và hiệu chỉnh bởi Daniel Steudler và Jürg Kaufmann, Hội thảo lần thứ 7 của FIG về “Cadastre and Land Management”, Working Group 1998-2002 – Reforming the Cadastre, tháng 4 năm 2002, xuất bản bởi International Federation of Surveyors FIG, Đan Mạch, trang 44, <http://www.fig.net/pub/compub/FIG2002-BenchmarkingCadastralSystems.pdf>. Truy cập [20101020 10:07].

toàn xã hội. Những lợi ích mà hệ thống này mang lại một khi được xây dựng là: quản lý tài sản; chuyển nhượng; an toàn tín dụng; phân tích nhân khẩu học; quản lý sự phát triển và quy hoạch sử dụng đất; đánh giá tác động môi trường; phân tích giao dịch nhà ở và thị trường đất đai; sở hữu đất đai và bất động sản; thuế đất đai và bất động sản; cải tạo đất; quản lý dữ liệu, thông tin cộng đồng; xác định địa điểm, vị trí; quản lý và bảo vệ ranh giới. Mặc dù chi phí cho việc lưu trữ, duy trì và cập nhật dữ liệu đất đai là không nhỏ, nhưng một hệ thống quản lý đất đai tốt sẽ tạo ra được những lợi ích mà đôi khi không thể đo lường được bằng tiền”³⁵.

Cũng đề cập đến vấn đề này, Bob Arnot and John Meadows đã nêu cụ thể những lợi ích của hệ thống đăng ký đất đai để từ đó chứng minh cho lý do cần phải ủng hộ việc xây dựng hệ thống đăng ký. Theo họ, một hệ thống đăng ký đất đai là cần thiết đối với việc xác định, lưu trữ và công bố thông tin về quyền sở hữu, về giá trị và về việc sử dụng đất. Nó góp phần vào hiệu quả của hoạt động quản lý đất đai (giúp Nhà nước tăng cường khả năng quản lý đất đai; điều chỉnh thị trường bất động sản và thị trường đất đai; bảo vệ quyền của chủ sở hữu/sử dụng đất cũng như các nhà đầu tư trong và ngoài nước; mang lại một nguồn thu nhập lớn cho ngân sách ...v.v), đồng thời góp phần giảm bớt đói nghèo³⁶.

Ủng hộ xây dựng hệ thống đăng ký đất đai, Paul van der Molen cũng đưa ra năm lợi ích thu được từ hệ thống, đó là: (i) tăng cường sự bảo vệ quyền sở hữu đất đai; (ii) điều chỉnh thị trường đất đai; (iii) thực hiện quy hoạch sử dụng đất nông thôn và đô thị trong sự phát triển và bền vững; (iv) cung cấp một nền tảng cho hệ thống thuế; (v) quản lý môi trường³⁷.

Như vậy, tùy theo mục đích xây dựng hệ thống đăng ký đất đai, tùy theo tiêu chí tiếp cận và nghiên cứu hệ thống mà những lợi ích do hệ thống đăng ký đất

³⁵ Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, sách đã dẫn chú thích 12, trang 5.

³⁶ Bob Arnot and John Meadows, “Reforming the Land Registration Process in Nigeria”, trong “Promoting Land Administration and Good Governance”, Hội thảo khu vực lần thứ 5 của FIG, tại Accra, Ghana, từ ngày 8 đến ngày 11 tháng 3, 2006, trang 3, http://www.fig.net/pub/accra/papers/ts14/ts14_02_arnot_meadows.pdf. Truy cập [20101020 10:09].

³⁷ Paul van der Molen, sách đã dẫn chú thích 34.

đai mang lại sẽ được xác định. Có những lợi ích có thể nhận biết một cách rõ ràng, nhưng cũng có những lợi ích không thể đo lường được. Có những lợi ích tác động trực tiếp đối với cá nhân, cho từng trường hợp, từng lĩnh vực, nhưng cũng có những lợi ích ảnh hưởng gián tiếp đến toàn xã hội và mang tính chất lâu dài. Trong phạm vi đề tài, việc xác định lợi ích của hệ thống đăng ký là dựa trên đối tượng thụ hưởng lợi ích, bao gồm chủ thể sở hữu/sử dụng đất và các chủ thể liên quan, Nhà nước và xã hội.

2.3.1. Đối với chủ thể sở hữu/sử dụng đất và các chủ thể liên quan

Lợi ích trước hết và đầu tiên được thể hiện rõ ràng đó là sự bảo vệ quyền sở hữu và các quyền lợi khác đối với đất đai của người sở hữu/sử dụng đất. Sự kết hợp giữa các dữ liệu về đặc điểm hình học của đất đai và chủ quyền trên đất cung cấp một sự mô tả chính xác và đúng đắn về tình trạng của thửa đất, giúp chủ sở hữu/sử dụng đất xác định rõ nhận dạng của đất đai và quyền lợi của họ trong một phạm vi ranh giới cụ thể, rõ ràng cũng như phân định rõ vị trí của họ khi tham gia vào giao dịch. Nếu dữ liệu đăng ký thể hiện chủ quyền chỉ của duy nhất một người thì chỉ người này mới có thể định đoạt đối với quyền sở hữu/sử dụng và những lợi ích trên đất, và quyền lợi của họ sẽ được Nhà nước bảo đảm trước sự xâm phạm của chủ thể khác.

Đăng ký đất đai còn cung cấp một sự bảo vệ phù hợp cho tất cả những người liên quan đối với thửa đất, nhưng không phải là người sở hữu/sử dụng đất. Nói một cách khác, ngoài chủ quyền đối với đất đai, những quyền lợi khác tồn tại trên một diện tích nhất định cũng được xác định, bảo vệ. Chủ sở hữu, sử dụng đất đã đăng ký có thể có những quyền nhất định trong việc sử dụng bất động sản liền kề xung quanh (cho lối đi; cho việc sử dụng các tiện ích công cộng như điện, nước, cống rãnh ...v.v); ngược lại, quyền lợi của họ đối với diện tích đất mà họ đã đăng ký cũng có thể bị giới hạn bởi quyền của các chủ sở hữu/sử dụng bất động sản liền kề xung quanh khác. Hoặc thậm chí, quyền của chủ sở hữu/sử dụng đất còn bị giới hạn bởi quyền lợi của cộng đồng đã được đăng ký, bảo vệ thông qua

quy hoạch sử dụng đất (như hạn chế mục đích sử dụng đất, hạn chế việc xây dựng công trình trên đất ...v.v).

Trong sự trái chiều giữa nhu cầu sử dụng đất đai ngày càng gia tăng theo đà tăng dân số hiện nay với sự khan hiếm, giới hạn nguồn cung đất và sự đa dạng của mục đích sử dụng đất với nhiều loại quyền khác nhau cùng song song tồn tại trên đất, việc phân định rõ vị trí, ranh giới đất đai và chủ quyền đối với đất là điều hết sức quan trọng mà hệ thống đăng ký đất đai mang lại nhằm bảo vệ quyền sở hữu đất đai và giảm thiểu tranh chấp. Một khi xác định rõ những quyền lợi của mình và phạm vi những quyền lợi đó, chủ sở hữu/sử dụng đất sẽ hoàn toàn yên tâm trong hoạt động đầu tư, khai thác đất đai; đồng thời, trong chừng mực nhất định, họ có sự tôn trọng quyền của các chủ thể khác và lợi ích chung của cộng đồng.

Hơn nữa, so với các tài sản khác, đất đai và tài sản gắn liền với đất được xem là những tài sản có giá trị rất lớn. Khi quyền sở hữu/sử dụng đất được công nhận đủ điều kiện một cách rõ ràng, chủ sở hữu/sử dụng đất có thể đưa tài sản này vào trong giao dịch, đầu tư, tạo ra nguồn vốn lớn không chỉ cho bản thân họ mà còn cho xã hội để thúc đẩy phát triển kinh tế.

2.3.2. Đối với Nhà nước

Bất kỳ Nhà nước nào cũng cần có những thông tin đất đai đáng tin cậy và luôn được cập nhật cho những mục đích quản lý đa dạng của mình. Trước hết là việc bảo vệ lãnh thổ, chủ quyền quốc gia, thực thi nhiệm vụ của một chủ thể quản lý xã hội và sau đó là bảo vệ chính bản thân quyền sở hữu đất đai của Nhà nước. Bởi lẽ, bên cạnh vấn đề đất đai là tài sản thuộc sở hữu của ai (Nhà nước có thể là một trong số các chủ sở hữu đối với đất đai hoặc là chủ sở hữu duy nhất) thì nó còn là tài nguyên quý giá của mỗi quốc gia mà Nhà nước có trách nhiệm phải quản lý, giữ gìn.

Dữ liệu thông tin mà hệ thống đăng ký đất đai cung cấp như các thông tin về địa lý, về đặc điểm hình học của đất đai, về quyền sở hữu/sử dụng đất có ảnh

hưởng quan trọng đến công tác điều tra dân số, đến việc cung cấp các dịch vụ công ích (như y tế, giáo dục, điện, nước..v.v) của Nhà nước; thúc đẩy sự phát triển nông nghiệp; quản lý việc đô thị hóa và bảo vệ môi trường. Thông qua sự hỗ trợ và đảm bảo cho thị trường đất đai và bất động sản, hệ thống đăng ký đất đai góp phần thúc đẩy các hoạt động và chính sách kinh tế mà Nhà nước thực thi, làm tăng ngân sách thông qua nguồn thu từ thuế (thuế đất đai và bất động sản, các loại thuế thu nhập và lệ phí liên quan), từ đó giảm bớt tình trạng thất nghiệp và sự đói nghèo. Những thông tin rõ ràng và sự đảm bảo về quyền sở hữu/sử dụng đất đai đã được đăng ký, cùng với sự thuận tiện trong việc tiếp cận thông tin do hệ thống đăng ký đất đai mang lại còn là một lực hút hấp dẫn đối với các nhà đầu tư trong và ngoài nước, kích thích sự phát triển kinh tế của từng địa phương và trên phạm vi cả nước. Theo đó, Nhà nước có thể đạt được mục tiêu phát triển bền vững nền kinh tế.

Thông tin từ hệ thống đăng ký đất đai hỗ trợ hiệu quả cho hoạt động quy hoạch đất đai của Nhà nước ở cả đô thị lẫn nông thôn. Đối với các nước đang phát triển, khi mà nhu cầu công nghiệp hóa – hiện đại hóa tăng cao, kéo theo tốc độ đô thị hoá diễn ra không ngừng cùng với mật độ dân số tập trung dày đặc và áp lực về cơ sở hạ tầng không ngừng gia tăng, việc phân bổ và sử dụng đất như thế nào cho có hiệu quả là đòi hỏi cấp thiết đặt ra nhằm đảm bảo cho sự phát triển. Để có thể lập quy hoạch đất đai, không thể thiếu những thông tin về đặc tính của đất, về hiện trạng sử dụng đất. Và để có thể triển khai quy hoạch đất đai; thay đổi hợp lý mục đích sử dụng đất; thực hiện việc phân phối/phân phối lại, chia tách, hợp nhất những diện tích đất đai được xác định; thu hồi đất và bồi thường, không thể thiếu những thông tin cụ thể, chính xác về các quyền trên đất và về giá trị đất đai. Quy hoạch đất đai có khả thi hay không phụ thuộc rất lớn vào sự xác định này.

Thực tế, nhiều quy hoạch đất đai được lập ra tại các nước đang phát triển bị thất bại, không thể triển khai thực hiện, buộc phải điều chỉnh hoặc thay đổi là do không được xây dựng trên nền tảng thông tin đất đai vững chắc, hoặc do thông tin đất đai không đầy đủ xuất phát từ sự yếu kém của hệ thống đăng ký đất đai. Điều

này cho thấy, nếu Nhà nước muốn quản lý đất đai theo quy hoạch và định hướng cho hoạt động sử dụng đất, hạn chế những hoạt động sử dụng đất gây tác động xấu đến môi trường, thì cần phải hiểu rõ hiện trạng đất đai thông qua việc có được và nắm chắc các thông tin về nó. Đây là lợi ích thiết thực mà hệ thống đăng ký đất đai mang lại cho sự quản lý đất đai của Nhà nước.

Bên cạnh đó, hệ thống đăng ký đất đai còn mang lại lợi ích không kém phần quan trọng trong việc hỗ trợ và đảm bảo nguồn thu cho ngân sách Nhà nước. Thông tin từ hệ thống thiết lập một nền tảng hiệu quả và công bằng cho việc xác định và thu các loại thuế liên quan đến đất đai (chưa kể một nguồn thu khác cũng không nhỏ từ các loại phí dịch vụ của việc cung cấp thông tin đất đai). Nhà nước khó có thể thu thuế nếu không xác định được giá trị của đất đai, hay cụ thể hơn là nếu không xác định rõ chủ sở hữu/sử dụng đất (đối tượng nộp thuế) và mục đích sử dụng đất để tính toán khả năng sinh lợi mà đất đai mang lại. Đây là vấn đề mà hầu như quốc gia nào cũng đều quan tâm, thậm chí quan tâm từ rất sớm, bởi nó là một trong những nguồn thu quan trọng và chủ yếu cho ngân sách.

Khoảng 3000 năm trước công nguyên, những dữ liệu sớm nhất về quyền sở hữu đất đai đã được lưu trữ tại cơ quan đăng ký hoàng gia của Ai Cập cổ đại. Trong khi đó, ở Trung Quốc, khoảng 700 năm sau công nguyên, đã thiết lập hệ thống thuế đánh vào sản lượng trồng trọt thu hoạch được và xây dựng những dữ liệu đo đạc, khảo sát đất đai phục vụ cho mục đích này. Người La Mã (Roman) cũng đã tiến hành một cuộc khảo sát, đo đạc đất đai khoảng 300 năm sau công nguyên để tạo ra một sổ đăng ký đất đai và sử dụng nó như là cơ sở dữ liệu cơ bản cho việc thu thuế³⁸.

Tại Netherland, hệ thống đăng ký đất đai cung cấp thông tin đất đai để chính quyền địa phương có cơ sở xác định và thu thuế đất. Theo đó, thuế thu nhập thu được từ quyền sở hữu, sử dụng đất đai là khoảng 7000 triệu USD. Nếu so với chi phí bỏ ra cho hoạt động địa chính, xác lập thông tin đất đai là 200 triệu USD và chi phí cho hoạt động định giá và thu thuế là 100 triệu USD thì đây là một nguồn thu không nhỏ, và là một hoạt động đầu tư có hiệu quả cao³⁹.

³⁸ Lisa Ting và Ian P. Williamson, sách đã dẫn chú thích 33.

³⁹ Paul van der Molen, sách đã dẫn chú thích 34, trang 45–46.

Ở Thụy Điển, nguồn thu từ thuế bất động sản năm 2006 là 25 tỉ SEK⁴⁰, đến năm 2007 lên đến 26 tỉ SEK⁴¹. Đối với cơ quan quản lý hệ thống đăng ký đất đai là Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, với việc cung cấp dịch vụ thông tin, đã thu về có một nguồn thu nhập không nhỏ liên tục tăng hàng năm với khoảng 1.784 triệu SEK năm 2007, 1.870 triệu SEK năm 2008⁴², và lên đến 2.055,9 triệu SEK năm 2009⁴³.

Như vậy, hiệu quả của hệ thống đăng ký đất đai sẽ đảm bảo cho hiệu quả quản lý đất đai của Nhà nước, bởi đăng ký đất đai là một trong những hoạt động quan trọng của nội dung quản lý Nhà nước đối với đất đai. Vì vậy, lợi ích mà Nhà nước nhận được từ hệ thống đăng ký đất đai thể hiện trên nhiều lĩnh vực quản lý khác nhau, từ việc hỗ trợ và thực hiện các chính sách đất đai, quy hoạch sử dụng đất; hỗ trợ hệ thống thuế đất và bất động sản đến việc hỗ trợ hoạt động quản lý các nguồn tài nguyên và môi trường.

2.3.3. Đối với xã hội

Với những thông tin của mình, hệ thống đăng ký đất đai góp phần hiệu quả trong việc bình ổn xã hội, thúc đẩy sự phát triển của thị trường đất đai và bất động sản, hạn chế ô nhiễm môi trường và đảm bảo sự phát triển bền vững của tài nguyên quốc gia.

Đất đai là một loại tài sản có giá trị kinh tế cao, mang lại lợi ích trên nhiều lĩnh vực khác nhau cho con người nên tranh chấp đất đai cũng là một hiện tượng bình thường diễn ra trong đời sống xã hội khi mà chủ quyền và những quyền lợi khác đối với một diện tích nhất định không được xác định một cách rõ ràng, và mâu

⁴⁰ Cơ quan thuế quốc gia Thụy Điển, “Taxes in Sweden 2008”, Bản tóm tắt bằng tiếng Anh của Niên giám thống kê thuế của Thụy Điển, <http://www.skatteverket.se/download/18.233f91f71260075abe8800097301/10409.pdf>. Truy cập [20101020 10:11].

⁴¹ Cơ quan thuế quốc gia Thụy Điển, “Taxes in Sweden 2009”, Bản tóm tắt bằng tiếng Anh của Niên giám thống kê thuế của Thụy Điển, <http://www.skatteverket.se/download/18.233f91f71260075abe8800021511/10410.pdf>. Truy cập [20101020 10:12].

⁴² Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia Thụy Điển, “The 2008 Annual Report”, http://www.lantmateriet.se/upload/filer/om_lantmateriet/arsredovisning_2008_EN.pdf. Truy cập [20101020 10:14].

⁴³ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia Thụy Điển, “The 2009 Annual Report”, http://www.lantmateriet.se/upload/filer/om_lantmateriet/arsredovisning_2009_EN.pdf#search='report'. Truy cập [20101020 10:15].

thuần nảy sinh. Việc giải quyết tranh chấp, dù kết quả thế nào, cũng gây ra sự tốn kém thời gian và tiền bạc cho cả Nhà nước lẫn các bên tranh chấp. Và nếu các tranh chấp không được nhanh chóng giải quyết thì hệ quả không chỉ đơn thuần là sự rạn nứt quan hệ giữa các bên tranh chấp, mà còn có thể gây xáo trộn trong đời sống xã hội với tình trạng khiếu nại, tranh chấp triền miên, chưa kể làm lãng phí đất đai trong thời gian tranh chấp. Vì vậy, với những thông tin đã được đăng ký, xác lập và lưu trữ chính xác, cụ thể về các quyền đối với đất đai và phạm vi ranh giới của quyền, hệ thống đăng ký đất đai cung cấp cơ sở pháp lý đáng tin cậy để cơ quan có thẩm quyền dựa vào đó giải quyết tranh chấp. Nhưng tác dụng lớn hơn là nó góp phần ngăn chặn ngay từ đầu những tranh chấp hay tư tưởng tranh chấp có thể nảy sinh vì thông qua hệ thống đăng ký đất đai, các chủ thể đều nhận thức được chủ quyền của mình, phạm vi và giới hạn của nó và khai thác, sử dụng đất đai trong sự tôn trọng chủ quyền của người khác, từ đó, đảm bảo sự ổn định của xã hội.

Một khi quyền sở hữu đất đai được ghi nhận và đảm bảo, thì ngoài vấn đề hạn chế tranh chấp đất đai, bình ổn xã hội, nó còn có tác dụng thúc đẩy sự phát triển của thị trường đất đai và bất động sản. Trong vấn đề này, một hệ thống đăng ký đất đai hiệu quả thể hiện vai trò của mình trên hai phương diện: vừa tạo niềm tin cho các chủ thể trong thị trường thông qua việc cung cấp sự đảm bảo về quyền sở hữu và những lợi ích khác khi thực hiện giao dịch, vừa giảm nhẹ cả chi phí lẫn thời gian giúp cho các giao dịch trên thị trường diễn ra nhanh chóng. Nó không chỉ thúc đẩy hoạt động của thị trường đất đai và bất động sản, mà còn phản ứng kịp thời và có hiệu quả trong việc cung cấp thông tin đất đai cho tất cả những chủ thể có nhu cầu, giúp họ có được sự cân nhắc, quyết định đúng đắn cho hoạt động đầu tư của mình. Bên cạnh đó, sự đảm bảo về quyền sở hữu đất đai còn kích thích sự phát triển của thị trường vốn tín dụng. Chủ sở hữu/sử dụng đất có thể sử dụng đất đai của mình làm vật thế chấp để vay vốn phục vụ cho hoạt động sản xuất kinh doanh. Người cấp vốn tín dụng có thể hoàn toàn yên tâm về nguồn vốn cho vay

khi quyền sở hữu/sử dụng đất đảm bảo cho nghĩa vụ đã được đăng ký và đảm bảo bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nếu xét ở phạm vi rộng hơn, sự phát triển của thị trường đất đai/bất động sản và thị trường vốn sẽ kéo theo sự phát triển của thị trường lao động, xây dựng..v.v, tạo việc làm cho người lao động, giải quyết tình trạng thất nghiệp, thúc đẩy phát triển kinh tế và giảm bớt đói nghèo.

Ngoài ra, hệ thống đăng ký đất đai còn góp phần đảm bảo sự phát triển kinh tế bền vững trong mối liên hệ với bảo vệ môi trường. Các thông tin, dữ liệu đất đai được lưu trữ có thể được sử dụng như một công cụ quan trọng trong việc đánh giá những tác động của sự phát triển đối với môi trường và theo dõi những diễn biến thay đổi của môi trường. Trên cơ sở đó, Nhà nước có thể thực hiện những chính sách phù hợp (hữu hiệu nhất là quy hoạch sử dụng đất) để tác động đến việc sử dụng đất, hạn chế hoặc ngăn chặn những hoạt động gây ô nhiễm môi trường.

2.4. Những yêu cầu đối với hệ thống đăng ký đất đai

Đằng sau việc cung cấp một nguồn thông tin đất đai hoàn chỉnh, những lợi ích mà hệ thống đăng ký đất đai mang lại cho xã hội là rất lớn và không thể phủ nhận. Nó hỗ trợ hiệu quả không chỉ cho hoạt động quản lý đất đai của Nhà nước (định giá đất, lập quy hoạch sử dụng đất, thu thuế đất, giải quyết tranh chấp đất đai..v.v) mà cả những hoạt động quản lý xã hội khác (về giao thông, cơ sở hạ tầng, quản lý tài nguyên lẫn vấn đề môi trường..v.v). Nó không những tăng cường sự bảo vệ quyền sở hữu/sử dụng đất đai mà còn đảm bảo cho hoạt động của nhiều loại thị trường quan trọng trong nền kinh tế (thị trường bất động sản, thị trường vốn..v.v). Nó góp phần thiết lập mối quan hệ pháp lý vững chắc giữa Nhà nước với người sở hữu/sử dụng đất và giữa những người sở hữu/sử dụng đất với nhau.

Chính vì vậy, việc xây dựng được một hệ thống đăng ký đất đai hiệu quả là mong muốn của hầu hết các quốc gia. Và theo đó, để đánh giá tính hiệu quả của nó, những yêu cầu cơ bản đã được đặt ra như là những tiêu chí quan trọng đối với việc xây dựng hệ thống đăng ký đất đai.

Trong một quyển sách liên quan pháp luật đất đai và vấn đề đăng ký đất đai, Charles Fortescue – Brickdale, người tiên phong trong việc thiết lập hệ thống đăng ký đất đai ở Anh, đã liệt kê sáu tiêu chí cần có đối với hệ thống đăng ký: (i) sự an toàn; (ii) sự đơn giản; (iii) sự chính xác; (iv) sự kịp thời; (v) chi phí thấp và (vi) phù hợp với từng trường hợp. Theo đó, Downson và Sheppard đã thêm vào tiêu chí thứ bảy là (vii) hồ sơ hoàn chỉnh⁴⁴.

Cũng đánh giá hiệu quả của hệ thống đăng ký, FIG đưa ra bảy tiêu chí, bao gồm: (i) sự an toàn; (ii) sự minh bạch và đơn giản; (iii) sự kịp thời; (iv) sự công bằng; (v) dễ tiếp cận; (vi) chi phí thấp và (vii) sự ổn định⁴⁵.

Như vậy, tùy thuộc điều kiện, hoàn cảnh, thời điểm ở quốc gia nơi hệ thống đăng ký được thiết lập, sẽ có những yêu cầu cụ thể được đặt ra cho phù hợp. Nhưng nhìn chung, hệ thống đăng ký đất đai cần đáp ứng những yêu cầu sau:

2.4.1. Sự chính xác và an toàn

Đây là yêu cầu thiết yếu đối với hệ thống đăng ký. Sự chính xác đòi hỏi hoạt động đăng ký phải được tiến hành theo những trình tự, thủ tục chặt chẽ, đúng chủ thể, đúng đối tượng, đúng quyền lợi, nghĩa vụ và thiết lập đầy đủ hồ sơ theo quy định để lưu trữ thông tin đăng ký. Tính chính xác phụ thuộc rất nhiều vào việc tuân thủ các tiêu chuẩn kỹ thuật trong việc xác định thông tin. Bên cạnh thông tin về chủ quyền có thể được cung cấp bởi chủ sở hữu/sử dụng, các thông tin về đặc điểm hình học của thửa đất cũng không kém phần quan trọng.

Ví dụ, thông tin diện tích là cơ sở xác định phạm vi, mức độ về quyền lợi, nghĩa vụ đối với diện tích đất. Nó có thể là kết quả của việc khảo sát, đo đạc trực tiếp trên thực địa, hoặc trên bản đồ bằng những công cụ, phương pháp đo tính cụ thể. Hoặc hình thể là thông tin nhận dạng diện tích đất thông qua các loại bản đồ với những tọa độ và tỷ lệ xác định. Sự chính xác của nó ảnh hưởng đến độ chính

⁴⁴ S. Rowton Simpson, “Land Law and Registration”, CBE, MA (Cantab), Cambridge University Press, 1976, trang 17, ISBN 0 521 20628 6.

⁴⁵ International Federation of Surveyors, sách đã dẫn chú thích 13.

xác của diện tích đất. Hay kích thước thửa đất (góc, cạnh) không chỉ là những con số về mặt toán học mà còn có vai trò tăng cường độ chính xác của hình thể và diện tích thửa đất, phạm vi ranh giới các thửa đất và chủ quyền của chúng một cách rõ ràng. Những thông tin này có mối liên hệ mật thiết với nhau, phụ thuộc vào điều kiện đo đạc cũng như năng lực, trình độ chuyên môn của cán bộ địa chính, các phương pháp, phương tiện đo đạc và kể cả vấn đề kinh phí.

Sự chính xác của thông tin có ảnh hưởng quan trọng đến sự an toàn mà hệ thống đăng ký đem lại cho người có nhu cầu. Nó không chỉ bảo vệ quyền của chủ sở hữu/sử dụng đất mà còn phân định rõ phạm vi, mức độ của quyền này, giúp cho người mua/nhận chuyển nhượng hoặc thuê đất, người cho vay, nhận thế chấp bằng đất/quyền sử dụng đất an tâm khi tham gia giao dịch với người sở hữu/sử dụng đất. Ngay cả quyền lợi của những người sở hữu/sử dụng đất xung quanh cũng được xác định và đảm bảo rõ ràng như quyền đi qua bất động sản liền kề, hoặc quyền sử dụng những tiện ích công cộng đi qua bất động sản liền kề. Nó còn đảm bảo cho hoạt động của thị trường bất động sản và thị trường vốn diễn ra hiệu quả.

Yêu cầu an toàn còn đặt ra cho chính bản thân hệ thống đăng ký đất đai. Trong việc sắp xếp, lưu trữ thông tin đăng ký, cần thiết phải lưu dữ liệu thành nhiều bản giống nhau (ít nhất là hai) để có thể nhanh chóng phục hồi đầy đủ thông tin khi xảy ra rủi ro (hỏa hoạn, mất mát, thất lạc hồ sơ, giấy tờ...v.v). Hơn nữa, do thông tin đăng ký sẽ được công bố công khai và mọi người dễ dàng tiếp cận nên phải đảm bảo an toàn cho việc quản lý thông tin, dữ liệu nguồn. Người không có thẩm quyền chỉ có thể tìm hiểu thông tin đăng ký mà không thể thay đổi hoặc gây hư hỏng nguồn dữ liệu.

Theo đó, có thể khẳng định, yêu cầu về tính chính xác và an toàn đối với hệ thống đăng ký được đặt ra là nhằm đảm bảo cho sự ổn định trong hoạt động và hiệu quả của hệ thống đăng ký đất đai. Trên cơ sở đó mới có thể cung cấp sự đảm bảo cho lợi ích của người sở hữu/sử dụng đất, sự an toàn cho hoạt động của thị

trường bất động sản, thị trường vốn và tính hiệu quả của hoạt động quản lý đất đai, xã hội của Nhà nước.

Đây là yêu cầu mà hiện nay hệ thống đăng ký đất đai ở Việt Nam chưa đạt được. Do hoàn cảnh lịch sử, biến động trong sử dụng đất và thông tin đất đai không được cập nhật liên tục nên việc xác định nguồn gốc đất là hết sức khó khăn⁴⁶. Thực tế, rất nhiều trường hợp người sử dụng đất đã tiến hành đăng ký quyền sử dụng đất và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho thửa đất của mình, nhưng khi tranh chấp xảy ra, chưa chắc quyền lợi của họ đã được đảm bảo.

2.4.2. Sự rõ ràng và đơn giản

Đây là một yêu cầu không thể dễ dàng được đáp ứng. Bởi lẽ như đã phân tích, hệ thống đăng ký bao gồm bốn thành phần cơ bản về hình học, pháp lý, giá trị và sử dụng đất đai được thể hiện bằng những hoạt động mang tính chất khác nhau do những cơ quan khác nhau thực hiện thông qua những phương pháp, công cụ, phương tiện, thiết bị đa dạng. Có những hoạt động đòi hỏi tính kỹ thuật, nghiệp vụ nhưng cũng có những hoạt động mang tính pháp lý. Có những hoạt động bắt buộc do Nhà nước đảm trách, nhưng cũng có những hoạt động tự nguyện do người sở hữu/sử dụng đất tiến hành. Tuy nhiên, các hoạt động này có sự liên kết, tương hỗ lẫn nhau với kết quả là tạo nên một nguồn dữ liệu thông tin đất đai hoàn chỉnh. Vì vậy, sự rõ ràng và đơn giản có thể không đặt ra đối với từng hoạt động nhưng là yêu cầu chung đối với cách thể hiện kết quả của từng hoạt động và đối với việc xây dựng cả hệ thống đăng ký đất đai. Các biểu mẫu đăng ký phải được thống nhất. Thủ tục đăng ký không được phức tạp, rườm rà. Thời gian đăng ký nhanh chóng và thậm chí ngay cả phong cách làm việc của cán bộ cũng cần sự chuyên nghiệp với thái độ tận tình nhằm khuyến khích và tạo sự thuận tiện cho người đăng ký. Bên cạnh đó, thông tin đăng ký phải được sắp xếp, lưu trữ và thể hiện theo kết cấu đơn giản, dễ hiểu, dễ tiếp cận và dễ sử dụng trong một mặt bằng

⁴⁶ Xem thực trạng ở Chương 4.

chung với nhiều loại chủ thể có nhu cầu thuộc nhiều thành phần, tầng lớp khác nhau.

Qua đó, sự rõ ràng và đơn giản của hệ thống đăng ký đất đai cần thiết không những cho hiệu quả hoạt động của hệ thống mà còn cho cả sự tiếp nhận và sử dụng hệ thống của người có nhu cầu. Nó đảm bảo cho những yêu cầu khác liên quan đến việc giảm chi phí và tính ổn định của hệ thống đăng ký đất đai được đáp ứng.

2.4.3. Sự triệt để, kịp thời

Mọi trường hợp sử dụng đất cũng như những biến động trong việc sử dụng đất phải được ghi nhận một cách chính xác, kịp thời ngay khi việc sử dụng đất được bắt đầu hoặc ngay sau khi biến động sử dụng đất diễn ra. Điều này đòi hỏi bên cạnh việc khuyến khích sự tự nguyện đăng ký của người sở hữu/sử dụng đất đối với chủ quyền hoặc giao dịch của họ, thì Nhà nước và các cơ quan được Nhà nước trao quyền cần có sự chủ động trong rất nhiều hoạt động khác như: phải hoàn thành công tác điều tra, khảo sát, đo đạc đất đai, xác định giá trị đất đai và bất động sản trong mối liên hệ với giá thị trường, hoàn tất quy hoạch sử dụng đất để định hướng cho việc sử dụng đất và những biến động trong quá trình sử dụng đất. Mỗi diện tích, thửa đất phải được thể hiện trong hồ sơ địa chính và những loại bản đồ tương ứng được xây dựng phản ánh đúng hiện trạng sử dụng đất. Điều này có nghĩa thông tin, dữ liệu đăng ký đất đai trong hệ thống phải hoàn chỉnh đối với toàn bộ diện tích đất đai nói chung và đối với tất cả từng thửa đất nói riêng trên phạm vi cả nước. Đây là yêu cầu mà tùy vào điều kiện, hoàn cảnh lịch sử, không phải quốc gia nào cũng đáp ứng được.

Ví dụ như Việt Nam, do hoàn cảnh liên tục chiến tranh, chỉ mới thống nhất đất nước khoảng hơn 30 năm nên hồ sơ, bản đồ địa chính chưa thể kịp thời được lập phủ kín tất cả diện tích, thửa đất trong cả nước. Vì vậy, Nhà nước phải tạm thời áp dụng nhiều giải pháp đo đạc khác nhau như đo vẽ bản đồ địa chính trên cơ sở chính lý tọa độ địa chính theo bản đồ giải thửa cũ⁴⁷,

⁴⁷ Bản đồ giải thửa lập theo Chỉ thị 299/TTg ngày 10/01/1980.

hoặc đo vẽ đơn giản lập sơ đồ tổng thể sử dụng đất, hay trực tiếp đo tính ngoài thực địa. Do chưa có đủ hồ sơ địa chính nên nhiều diện tích đất chưa được đăng ký, nhiều biến động sử dụng đất diễn ra không được ghi nhận một cách kịp thời, gây khó khăn cho công tác quản lý đất đai của Nhà nước. Cho thấy trong giai đoạn hiện nay, hệ thống đăng ký đất đai chưa thể đáp ứng được yêu cầu này và Việt Nam đang cố gắng từng bước xây dựng, hoàn thiện nó.

Như vậy, một khi yêu cầu về sự triệt để và kịp thời được đáp ứng, với tất cả những thông tin sử dụng đất và biến động đất đai được ghi nhận, cập nhật thường xuyên thì sự chính xác của hệ thống đăng ký đất đai càng được đảm bảo, tăng cường niềm tin đối với hệ thống, đồng thời đảm bảo cho sự quản lý đất đai chặt chẽ, hiệu quả của Nhà nước.

2.4.4. Sự công bằng và dễ tiếp cận

Đây là yêu cầu đặt ra đối với việc sử dụng dữ liệu thông tin thu được từ hoạt động của hệ thống đăng ký, bởi lẽ những thông tin này có ảnh hưởng rất lớn đến quyền lợi của người sử dụng đất, đến giá trị đất đai, sự ổn định của thị trường bất động sản và sự quản lý của Nhà nước, nhất là những thông tin có liên quan đến quy hoạch sử dụng đất. Ở các nước đang phát triển như Việt Nam, các hoạt động công nghiệp hóa – hiện đại hóa được thực hiện sôi nổi, kéo theo tốc độ đô thị hóa diễn ra rất nhanh. Việc lập quy hoạch, thay đổi hoặc điều chỉnh quy hoạch, chuyển mục đích sử dụng đất được tiến hành thường xuyên nên chủ thể nào nắm bắt được chính xác thông tin đất đai thì có thể đón đầu quy hoạch để thu nguồn lợi lớn (đầu cơ đất trong hoặc xung quanh khu quy hoạch, mua lại đất ở những nơi đã xóa quy hoạch treo..v.v), tạo ảnh hưởng tiêu cực cho sự phát triển kinh tế, xã hội và niềm tin của người dân đối với chính sách của Nhà nước. Do đó, mặc dù là một phần của hệ thống quản lý đất đai nhưng hệ thống đăng ký đất đai phải là một đối tượng độc lập, được xây dựng với những hoạt động riêng; kết quả của nó phải được thể hiện, công bố công khai và công bằng trong việc tiếp cận thông tin của tất cả người có nhu cầu.

Yêu cầu về sự công bằng và dễ tiếp cận có mối liên hệ với và được đáp ứng trên cơ sở yêu cầu về sự rõ ràng và đơn giản của hệ thống đăng ký đất đai. Trong điều kiện phát triển công nghệ thông tin hiện nay, để hệ thống đăng ký đất đai của mình đáp ứng được những yêu cầu này, nhiều quốc gia đã và đang chú trọng đến việc tin học hóa hệ thống đăng ký và hệ thống thông tin đất đai nhằm khắc phục những rào cản về thủ tục, về con người, tạo sự thuận tiện và đơn giản trong việc đăng ký đất đai, tiếp cận và sử dụng thông tin của hệ thống đăng ký.

2.4.5. Chi phí thấp

Chi phí thấp được đề cập ở đây bao gồm chi phí mà nhà nước đầu tư cho hệ thống đăng ký và khoản phí mà khách hàng phải chi trả khi sử dụng dịch vụ từ hệ thống đăng ký đất đai. Cả nhà nước và người sử dụng dịch vụ đều mong muốn chỉ tiêu tốn một khoản chi phí thấp cho hệ thống đăng ký. Thế nhưng, đối với nhà nước, với tư cách người xây dựng hệ thống, để đạt được điều này là rất khó.

Hệ thống đăng ký đất đai có thể được xây dựng, vận hành với một chi phí phù hợp và có thể thu hồi được hay không ? Đây là vấn đề mà nhiều chính phủ phải cân nhắc. Bởi lẽ, mặc dù nhận thức được vai trò quan trọng của hệ thống đăng ký đất đai, nhưng trong số vô vàn những nhu cầu thiết yếu mà ngân sách nhà nước phải giải quyết, chi dùng thì chi phí xây dựng và vận hành hệ thống đăng ký đất đai không phải là vấn đề luôn được đặt ở vị trí ưu tiên, nhất là đối với những quốc gia đang gánh chịu những hoàn cảnh bất lợi như khủng hoảng kinh tế, lạm phát, đói nghèo ...v.v.

Hơn nữa, rất khó để so sánh giữa chi phí có thể xác định dùng cho xây dựng, vận hành hệ thống với những lợi ích mà hệ thống có thể mang lại trong tương lai, nhưng chưa thể định lượng được trong hiện tại. Điều chắc chắn là đầu tư cho hệ thống đăng ký đất đai là một quá trình đầu tư lâu dài. Ngoài nguồn chi phí ban đầu cần cho việc xây dựng hệ thống, nó còn đòi hỏi khoản chi phí thường xuyên để duy trì hoạt động và lưu giữ hồ sơ trong hệ thống. Đây là khoản chi luôn phải có cùng với sự tồn tại của hệ thống. Trong khi đó, những lợi ích từ hệ thống

đăng ký đất đai không thể nào đạt được ngay trong một sớm một chiều, thậm chí không chắc có đạt được hay không. Đó là lý do khiến nhiều quốc gia, nhất là các nước đang phát triển, lưỡng lự khi đầu tư cho hệ thống đăng ký đất đai, hoặc khi đã đầu tư thì dần xao lãng, làm dở dang quá trình đầu tư.

Tuy nhiên, nếu e ngại việc đầu tư cho hệ thống đăng ký đất đai sẽ tiêu tốn nhiều chi phí, thì cũng cần nhận thức rằng chi phí mà nhà nước phải bỏ ra để giải quyết những hệ quả do sự thiếu vắng của hệ thống đăng ký đất đai gây ra còn nặng nề hơn: những tranh chấp về quyền sở hữu, sự bất ổn của xã hội, sự trì hoãn hoặc đánh mất cơ hội đầu tư, thiếu nguồn vốn cho sự phát triển kinh tế ...v.v. Nếu xây dựng hệ thống đăng ký đất đai, có thể thấy rõ rằng chi phí đầu tư sẽ ngày càng giảm theo quá trình phát triển của hệ thống. Hơn nữa, hoạt động đăng ký đất đai và kết quả của nó với nguồn thông tin đất đai quan trọng luôn là nhu cầu mà hầu hết mọi lĩnh vực, ngành nghề và chủ thể cần nắm bắt nên một khi hệ thống đăng ký đất đai được vận hành vẫn có thể mang lại một nguồn thu không nhỏ cho ngân sách nhà nước, và nguồn thu này đủ để cung cấp cho sự vận hành và duy trì hệ thống. Chưa kể nó còn hỗ trợ hiệu quả cho việc định và thu thuế bất động sản của Nhà nước. Vì vậy, việc xây dựng hệ thống đăng ký đất đai vẫn là sự lựa chọn cần thiết và đúng đắn. Điều cần quan tâm là nhà nước sẽ đầu tư kinh phí như thế nào cho hệ thống, đầu tư toàn bộ hay một phần và nhờ sự hỗ trợ từ bên ngoài, cũng như sử dụng kinh phí đầu tư như thế nào cho hợp lý và hiệu quả.

Cần lưu ý yêu cầu về chi phí thấp không có nghĩa là Nhà nước đẩy gánh nặng này về phía người sở hữu/sử dụng đất đai bằng việc tăng lệ phí đăng ký đất đai, hoặc tăng lệ phí sử dụng thông tin đất đai mà được tiến hành bằng cách xây dựng một hệ thống đăng ký đơn giản, chính xác, rõ ràng và dễ tiếp cận để hệ thống nhanh chóng hoạt động, đáp ứng nhu cầu của Nhà nước và người sở hữu/sử dụng đất. Với số lượng sử dụng thông tin đất đai rất nhiều hàng ngày, thì dù với lệ phí nhỏ nhưng vẫn mang lại nguồn thu lớn.

Chi phí thấp cũng không có nghĩa loại trừ việc áp dụng công nghệ thông tin mới, miễn việc áp dụng là phù hợp và mang lại hiệu quả. Đây là cách mà nhiều nước hiện nay đang thực hiện. Áp dụng công nghệ thông tin, chuyển từ việc đăng ký theo thao tác thủ công, quản lý dữ liệu bằng giấy tờ với số lượng rất lớn, mất nhiều thời gian, nhân lực và chi phí cho việc kiểm tra, lưu trữ...v.v sang việc quản lý bằng dữ liệu điện tử với thông tin được số hóa đưa vào hệ thống vi tính sẽ tạo sự thuận tiện cho việc lưu trữ và truy cập; đảm bảo sự tiếp cận thông tin công khai, công bằng; đơn giản thủ tục hành chính; tinh giản nhân lực và thời gian. Nhiều nước, như Thụy Điển, đã đạt được thành công và hưởng thành quả lớn từ sự thay đổi này.

2.4.6. Sự bền vững và ổn định

Đây là yêu cầu đặt ra đối với hoạt động của hệ thống đăng ký đất đai. Nó đòi hỏi phải xây dựng một cơ chế phù hợp cả về bộ máy, nhân lực lẫn thủ tục, công nghệ áp dụng đối với hệ thống. Thời gian cho các thủ tục đăng ký, hoàn tất hồ sơ địa chính và cập nhật thông tin đất đai được quy định rõ ràng, hợp lý. Cơ cấu bộ máy được tổ chức, sắp xếp khoa học. Nguồn nhân lực được đào tạo chuyên môn với trình độ phù hợp; và các công nghệ, phương tiện, thiết bị được sử dụng tương xứng với quy mô và mức độ của hệ thống. Tất cả những yếu tố này góp phần đảm bảo sự vận hành ổn định của hệ thống đăng ký đất đai. Trên cơ sở đó, nguồn thông tin đất đai cũng được ổn định, giúp cho thị trường đất đai và bất động sản khác có thể vận hành trong sự an toàn và công bằng.

Đối với yêu cầu này, hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam chưa đạt được. Ngoài việc chưa có sự thống nhất trong hoạt động đăng ký đất đai và bất động sản khác, tổ chức cơ quan đăng ký đất đai vẫn thường xuyên có sự tách, nhập, thay đổi cơ cấu, chức năng, nhiệm vụ, chưa có được sự bền vững và ổn định cần thiết để toàn lực tập trung cho sự phát triển của mình⁴⁸.

⁴⁸ Xem thực trạng ở Chương 4.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Là một nguồn tài nguyên nhiên nhiên quý giá và cũng là một tài sản có giá trị cao, đất đai luôn thể hiện vai trò quan trọng của nó trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, từ kinh tế, chính trị đến văn hóa, tinh thần. Quản lý được đất đai và nắm được thông tin đất đai là điều kiện cần thiết thúc đẩy sự phát triển kinh tế. Một hệ thống đăng ký đất đai hữu hiệu được xây dựng sẽ giúp nhà nước cũng như các chủ sở hữu/sử dụng đất giải quyết vấn đề này.

Tùy thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh của mỗi quốc gia mà hệ thống đăng ký đất đai được thiết kế theo nhiều mô hình khác nhau, nhưng chủ yếu có hai dạng phổ biến là “đăng ký đất đai” và “địa chính”. Đăng ký đất đai hướng đến việc xác lập các quyền và lợi ích liên quan đến đất, bao gồm hai loại có thể được áp dụng riêng rẽ hoặc hỗ trợ lẫn nhau là “đăng ký văn tự giao dịch” và “đăng ký chủ quyền”. Ở một phương diện khác, địa chính lại tập trung hướng đến việc xác lập và ghi nhận những đặc tính khoa học của đất đai, xác lập ranh giới cụ thể giữa các đơn vị tài sản cơ bản là thửa đất. Nếu mục đích của đăng ký đất đai là bảo vệ quyền sở hữu, sử dụng và các lợi ích liên quan đất đai, nhất là trong quá trình giao dịch, và thường do các chủ sở hữu/sử dụng hoặc chủ thể liên quan tiến hành một cách tự nguyện; thì mục đích ban đầu của địa chính là thiết lập thông tin phục vụ cho việc thu thuế của nhà nước, và sau đó được sử dụng trong việc xác định tính pháp lý của đơn vị đất đai. Hoạt động này thường do nhà nước tiến hành.

Nếu đăng ký đất đai và địa chính được kết hợp lại trong một hệ thống đăng ký đất đai hoàn chỉnh sẽ dễ dàng tạo ra một hệ thống thông tin đất đai đầy đủ, hữu ích mà hầu hết các quốc gia đều mong muốn. Trong đó, các yếu tố quan trọng của một đơn vị đất đai được thể hiện rõ, bao gồm: (i) yếu tố hình học liên quan các đặc điểm vật lý và ranh giới của đơn vị đất đai; (ii) yếu tố pháp lý xác định các quyền và lợi ích hợp pháp có trên thửa đất; (iii) yếu tố giá trị cho thấy khả năng sinh lợi của đất đai trong điều kiện, hoàn cảnh cụ thể; và (iv) yếu tố sử dụng xác định mục đích mà đất đai được khai thác để mang lại hiệu quả kinh tế cao nhất.

Bốn yếu tố này có mối quan hệ tương tác lẫn nhau và là những yếu tố không thể thiếu trong một hệ thống đăng ký đất đai hiệu quả. Hội đủ các yếu tố này, những lợi ích mà hệ thống đăng ký đất đai mang lại cho mọi chủ thể là không thể đo đếm được. Đối với chủ sở hữu/sử dụng và các chủ thể liên quan, quyền lợi mà họ có trên đất sẽ được đảm bảo. Trên cơ sở đó, họ có thể sử dụng nó để tạo ra một nguồn vốn lớn phục vụ cho hoạt động đầu tư, cải thiện điều kiện kinh tế. Đối với nhà nước, hệ thống đăng ký đất đai cung cấp những thông tin quan trọng giúp hoạch định cách chính sách phát triển, phục vụ hiệu quả công tác quản lý như quy hoạch, phát triển đô thị, bảo vệ môi trường, kiểm soát sự phát triển của thị trường bất động sản. Thông tin từ hệ thống đăng ký đất đai còn hỗ trợ cho hoạt động thu ngân sách của nhà nước được tiến hành thuận lợi và công bằng, tránh thất thu các loại thuế liên quan bất động sản; đồng thời còn mang lại một nguồn thu không nhỏ thông qua các loại phí thu được từ việc cung cấp dịch vụ của hệ thống. Đối với xã hội, thông tin đất đai rõ ràng từ hệ thống đăng ký đất đai sẽ góp phần hạn chế các tranh chấp đất đai, bình ổn xã hội, đảm bảo sự minh bạch và thúc đẩy sự phát triển của thị trường bất động sản, theo đó là sự phát triển kinh tế, giảm bớt đói nghèo trong mối liên hệ bền vững với bảo vệ môi trường.

Để khai thác được những lợi ích này, khi xây dựng hệ thống đăng ký đất đai, các quốc gia cần đảm bảo hệ thống đăng ký của mình về cơ bản đáp ứng được những yêu cầu về sự chính xác và an toàn, sự rõ ràng và đơn giản, sự triệt để và kịp thời, sự công bằng và dễ tiếp cận, sự bền vững và ổn định, và chi phí thấp. Điều quan trọng còn lại quyết định sự thành công hay thất bại của mỗi quốc gia trong vấn đề xây dựng hệ thống đăng ký đất đai, ngoài việc tìm hiểu kinh nghiệm của các nước, là sự nắm rõ điều kiện, hoàn cảnh hiện tại của quốc gia mình để lựa chọn mô hình và hướng đi được vận dụng cho phù hợp.

CHƯƠNG 3

HỆ THỐNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI

THEO PHÁP LUẬT THỤY ĐIỂN

- NGHIÊN CỨU VÀ ĐÁNH GIÁ -

Thụy Điển là quốc gia có chế độ quân chủ lập hiến với diện tích khoảng 450.000 km² và dân số khoảng 9 triệu người. Mật độ dân số thấp với xấp xỉ 22 người/km² và khoảng 80% dân số sống ở khu vực đô thị⁴⁹. Trong bộ máy nhà nước, vua không có quyền lực chính trị.

Trong suốt hai cuộc chiến tranh thế giới, Thụy Điển duy trì vị trí trung lập, cung cấp cho nhu cầu của cả hai bên tham chiến về thép, giấy, ổ đạn và ngòi nổ. Với nền công nghiệp ổn định, Thụy Điển tiếp tục hỗ trợ các nước Châu Âu khắc phục hệ quả của chiến tranh trong những thập kỷ tiếp theo, đưa kinh tế Thụy Điển phát triển mạnh mẽ trong những năm 50 và 60 của thế kỷ 20. Sự thịnh vượng này là nền tảng để Thụy Điển thực hiện những chính sách phúc lợi xã hội cao, tạo nên một trong những đặc điểm chủ yếu được nhắc đến của quốc gia Thụy Điển ngày nay là Nhà nước phúc lợi⁵⁰.

Về phương diện quản lý hành chính, Thụy Điển được chia thành 21 tỉnh (county) và 280 huyện (municipality). Tỉnh là đơn vị hành chính và chính trị ở địa phương. Trong mỗi tỉnh có một Ủy ban hành chính cấp tỉnh (A County Administrative Board) do Chính phủ bổ nhiệm, kết hợp thực hiện quản lý với những mục tiêu chính trị tại địa phương. Bên cạnh Ủy ban hành chính là một Hội đồng cấp tỉnh (a County Council) được cử tri bầu cử trực tiếp, có quyền thu thuế và chịu trách nhiệm chủ yếu về y tế và sức khỏe. Ngoài ra, còn có một số cơ quan

⁴⁹ Cadastral Template, <http://www.cadastraltemplate.org/countrydata/se.htm>. Truy cập [20101021 20:39].

⁵⁰ Wikipedia, "Industrialization of Sweden", http://en.wikipedia.org/wiki/Industrialization_of_Sweden, và Silvia Rossinelli, "The Swedish Cadastral System", ETH Zurich, Cadastral System, WS 2006/07, <http://www.geo21.ch/ethz/2006-07/essays/E1-Schweden.pdf>. Truy cập [20101021 20:45].

nhà nước khác được thành lập ở cấp tỉnh, quản lý các lĩnh vực về an ninh, lao động, bảo hiểm xã hội...v.v⁵¹.

Đơn vị hành chính dưới tỉnh là huyện, được tổ chức theo mô hình thống nhất, chịu trách nhiệm chủ yếu đối với các vấn đề phúc lợi xã hội và quy hoạch sử dụng đất.

Theo Bộ luật Đất đai 1970 của Thụy Điển, đất đai Thụy Điển được chia thành từng đơn vị bất động sản (land unit/real property unit). Hiện có khoảng 3,2 triệu bất động sản được đăng ký với tổng giá trị khoảng 3600 tỉ SEK⁵². Mỗi đơn vị bất động sản có thể bao gồm một hoặc nhiều thửa đất (kể cả đất có mặt nước – water parcels). Tất cả các thửa đất (khoảng 8 triệu thửa đất)⁵³ đều đã được đo đạc và đăng ký hợp pháp. Khái niệm bất động sản được hiểu là đất đai, có thể là những đơn vị đất đai hoặc là sự kết hợp giữa một đơn vị đất đai với các công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng gắn liền với nó với ranh giới được xác định theo cả chiều ngang và chiều thẳng đứng⁵⁴.

Với mục đích khuyến khích và kiểm soát việc sử dụng đất hiệu quả, bền vững lâu dài, cũng như quản lý và cung cấp đầy đủ thông tin đất đai cho mục đích quy hoạch, bảo vệ quyền sở hữu đất đai, hỗ trợ hệ thống thuế, kiểm soát môi trường và phát triển kinh tế⁵⁵, một hệ thống đăng ký đất đai với lịch sử lâu đời đã được thiết lập ở Thụy Điển, chịu sự điều chỉnh của nhiều quy định liên quan như Bộ luật Đất đai 1970 (Land Code), Luật hình thành bất động sản 1970 (Real Property Formation Act), Luật đăng ký bất động sản 2000 (Real Property Register Act), Luật đăng ký đất đai 1973 (Land Register Act) và các quy định về quy trình đo đạc địa chính (cadastral survey process).

⁵¹ Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49.

⁵² Cơ quan Đo đạc Đất đai Quốc gia Thụy Điển, “About property”, http://www.lantmateriet.se/templates/LMV_Page.aspx?id=2694. Truy cập [20101021 20:48].

⁵³ Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49.

⁵⁴ Quy định tại Điều 1 và Điều 1a, Chương 1 và Điều 1 Chương 2 Bộ Luật Đất đai của Thụy Điển.

⁵⁵ Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49.

Bộ luật Đất đai và Luật hình thành bất động sản hiện hành dù đã được ban hành từ năm 1970 nhưng đến nay cấu trúc và nội dung của chúng vẫn phù hợp với các quan hệ trong xã hội hiện đại (chỉ sửa đổi, bổ sung một số điều), đặt ra hành lang pháp lý cho hoạt động của cán bộ đăng ký đất đai. Cùng với Luật Quy hoạch và Xây dựng 1987 (Planning and Building Act), Luật Môi trường 1998 (Act of Environment), chúng là những công cụ pháp lý hữu hiệu để Chính phủ thực hiện các chính sách đất đai của Nhà nước.

Mặc dù có nhiều điểm khác so với các nước trên thế giới, nhưng hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển luôn được biết đến bởi tính hiệu quả, giản tiện, công khai nhưng an toàn, đáng tin cậy cho tất cả những người có liên quan. Với hệ thống này, Nhà nước Thụy Điển đã thu được nhiều thành quả trong hoạt động quản lý đất đai của mình. Vì vậy, dù hoàn toàn khác nhau về chế độ sở hữu đối với đất đai giữa Việt Nam và Thụy Điển, nhưng chúng ta vẫn có thể tìm hiểu, học hỏi kinh nghiệm của Thụy Điển trong việc tổ chức và quản lý hoạt động của các cơ quan đăng ký đất đai, nhất là trong việc tổ chức đăng ký và xây dựng hệ thống thông tin đất đai. Những thành công của họ sẽ là bài học bổ ích giúp chúng ta rút kinh nghiệm và lựa chọn, tìm biện pháp cải tiến hệ thống cơ quan đăng ký đất đai và hoạt động đăng ký đất đai tại Việt Nam.

3.1. Sơ lược lịch sử phát triển của hệ thống đăng ký đất đai Thụy Điển

3.1.1. Quá trình thiết lập hệ thống đăng ký đất đai

Hoạt động đăng ký đất đai tại Thụy Điển có nguồn gốc lâu đời, được điều chỉnh bởi các luật thành văn từ thế kỷ 13. Luật pháp trong giai đoạn này xem đất đai như là tài sản của các gia tộc, không phải là tài sản của cá nhân với mục đích ngăn chặn việc mua bán đất đai⁵⁶.

⁵⁶ Ulf Jensen, “Computerized Registration of Real Estate in Sweden”, trong “Land Law in Action”, Tài liệu tập hợp các bài viết tham dự Hội thảo về Cải cách đất đai, bao gồm Pháp luật đất đai và Hệ thống đăng ký đất đai, tại Stockholm vào ngày 16-17 tháng 6 năm 1996, được xuất bản bởi Bộ Ngoại giao Thụy Điển và Học viện Kỹ thuật Hoàng gia Stockholm, ISBN 91-7496-098-9, trang 60.

Trong suốt thế kỷ 15 và thế kỷ 16, khi Thụy Điển trở thành một quốc gia quân chủ tập quyền thì nhu cầu nắm bắt các thông tin về đất đai để thu thuế của nhà vua cũng nảy sinh. Việc mua bán, thế chấp bất động sản bằng văn bản gia tăng và ngày càng trở nên phổ biến đặt ra đòi hỏi các bất động sản phải được đăng ký. Theo đó, hệ thống địa chính đã được hình thành vào thế kỷ thứ 16 trên cơ sở các sổ địa chính (cadastral books) do nhà vua ban hành từ năm 1530 để thu thuế. Các bất động sản được kê khai, lập danh sách và ghi vào sổ địa chính như là từng đơn vị tài sản được đánh số thứ tự từ làng này qua làng khác mà cho đến nay, hệ thống số thứ tự này vẫn còn được sử dụng để xác định các bất động sản⁵⁷. Kể từ thời điểm đó, đất đai bắt đầu được đăng ký quyền sở hữu. Việc đăng ký đất đai nhanh chóng trở thành một bước bắt buộc trong thủ tục giao dịch bất động sản trên thị trường (đối với hoạt động mua, bán và thế chấp bất động sản)⁵⁸. Thông tin đăng ký và lưu trữ chủ yếu là giá trị tính thuế và tên của chủ sở hữu. Các bản đồ, bản vẽ để nhận biết bất động sản chưa được tạo lập vào thời điểm này⁵⁹.

Để hoàn thiện hệ thống thuế đất và đảm bảo sự công bằng, bình đẳng trong việc thu thuế thông qua sự đo đạc và định giá từng đơn vị đất đai đã được phân chia, năm 1628, Nhà nước đã lập Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia (National Land Survey), chịu trách nhiệm trong việc đo đạc và lập bản đồ trên toàn lãnh thổ⁶⁰. Nhiệm vụ trong những năm đầu tiên của cơ quan này là lập bản đồ với tỉ lệ lớn cho các làng mạc, ấp và thành phố phục vụ cho mục đích thông tin liên lạc và xác

⁵⁷ Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49.

⁵⁸ Ulf Jensen, sách đã dẫn chú thích 56.

⁵⁹ Gerhard Larsson, “Property and Land Information System”, trong “Land Law in Action”, sách đã dẫn chú thích 56, trang 70.

⁶⁰ Stig Jonsson, “Building integrated Land Information Systems and Development of NSDI” – Integrating Generations FIG Working Week 2008, Stockholm, Sweden từ 14 đến 19/6/2008, https://www.fig.net/pub/fig2008/papers/ps03/ps03_03_jonsson_3101.pdf; và Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia Thụy Điển, “Introduction to Historical maps”, http://www.lantmateriet.se/templates/LMV_Page.aspx?id=12505. Truy cập [20101021 20:57].

Ngày 04/4/1628, vua Gustav II Adolf đã chỉ định ông Anders Bure, một nhà toán học và vẽ bản đồ, làm người đứng đầu lập ra một cơ quan đại diện cho nhà nước, với nhiệm vụ là tuyển dụng và đào tạo một lực lượng nhân sự nhằm mục đích đo đạc và lập bản đồ một cách hệ thống đối với đất đai trên phạm vi toàn quốc.

định biên giới quốc gia⁶¹. Bên cạnh đó, nhu cầu cần có bản đồ với tỉ lệ nhỏ hơn để có thể xác định được người sở hữu đất đai, kích thước diện tích đất và mục đích sử dụng đất cho mục đích thuế cũng được đặt ra. Vì vậy, trong cả một khoảng thời gian dài sau đó, việc lập bản đồ địa chính với tỉ lệ nhỏ đã được tiến hành trong suốt thế kỷ 17 cho đến đầu thế kỷ 18. Các bản đồ địa hình và bản đồ sử dụng đất ở các tỉnh, xã, bản đồ mạng lưới đường giao thông và sông, hồ đã được tạo lập⁶². Các bản đồ địa chính thể hiện tất cả các đơn vị bất động sản trong từng làng được hoàn thành, hỗ trợ, bổ sung cho các sổ địa chính đã có trước đây, giúp Nhà nước quản lý đất đai chặt chẽ hơn.

Trong những năm đầu thế kỷ 20, những dữ liệu đăng ký này đã được sử dụng để thiết lập việc đăng ký chính thức địa chính đất đai, thể hiện sự tồn tại của những đơn vị đất đai trong mỗi xã với sự phân định rõ ràng diện tích, mục đích sử dụng đất, nguồn gốc hình thành, bao gồm sự hợp thửa, tách thửa, và những thông tin tham khảo khác liên quan đến các giao dịch và bản đồ đối với các đơn vị đất đai⁶³. Theo đó, những dữ liệu đăng ký do Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia ghi nhận và lưu trữ đã cung cấp một sự nhận dạng và mô tả những đặc điểm hình học và giá trị của đất đai. Ngày nay, bản đồ và hồ sơ gốc chứa đựng thông tin liên quan đến đất đai này vẫn còn được lưu trữ tại Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia mà việc tham khảo, sao lục hoặc tìm kiếm qua mạng internet được thực hiện một cách dễ dàng.

Ngoài việc ghi nhận các thông tin về bất động sản và đất đai, các Sổ Địa chính còn được Giáo hội (State church) sử dụng để lưu trữ số liệu về dân số như vấn đề sinh, tử và nơi cư trú từ đầu thế kỷ 17. Sắc lệnh đầu tiên do Nhà vua ban hành liên quan đến đăng ký dân cư tại các nhà thờ có hiệu lực năm 1608. Một Sắc

⁶¹ Silvia Rossinelli, tài liệu đã dẫn chú thích 50, và Kristin Karlsson, “A future legal coordinated cadastre for Sweden”, Hội thảo và Triển lãm quốc tế về thông tin địa lý, Penang, Malaysia, từ ngày 27 đến 29/9/2005, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1027737&fileId=1027748>. Truy cập [20101021 20:59].

⁶² Stig Jonsson, tài liệu đã dẫn chú thích 60.

⁶³ Gerhard Larsson, sách đã dẫn chú thích 59.

lệnh tiếp theo của Hoàng gia được ban hành năm 1631 yêu cầu ghi lại tên của những người sinh, tử trong sổ của nhà thờ (Church books). Những dữ liệu dân cư hoàn thành về mặt cơ bản được tìm thấy từ thế kỷ 18 và những năm sau đó. Hoạt động đăng ký dân số này tiếp tục được kế thừa, duy trì, phát triển và hoàn thiện.

Năm 1947, việc cấp số chứng minh nhân dân (Personal identity number) được cơ quan thuế của Thụy Điển (the Swedish Tax Agency) giới thiệu và thực hiện như là một phần của hoạt động đăng ký dân số⁶⁴. Theo đó, tất cả những người đăng ký dân số ở Thụy Điển sẽ được cấp một số chứng minh nhân dân không thay đổi trong suốt cuộc đời, cho dù người đó có rời khỏi Thụy Điển hay không.

Số chứng minh nhân dân bao gồm 10 con số. Sáu số đầu tiên tương ứng với ngày, tháng, năm sinh theo thứ tự năm – tháng – ngày (YYMMDD). Sau đó là dấu gạch nối hoặc dấu cộng (dành cho người trên 100 tuổi). Ba số tiếp theo từ số thứ 7 đến số thứ 9 là một dãy số. Trong đó, số thứ 9 sẽ là số lẻ đối với nam và số chẵn dành cho nữ. Số cuối cùng (số thứ 10) được tạo thành từ sự tính toán 9 số đầu tiên theo một thuật toán (the checksum algorithm) nhất định được quy định. Hệ thống số chứng minh nhân dân gồm 10 số này được giới thiệu năm 1967 khi mà vấn đề tin học hóa được đặt ra. Nó được điều chỉnh thay thế bởi hệ thống hiện tại từ năm 1990⁶⁵.

Ngày nay, thông tin đăng ký dân số không chỉ chứa đựng những vấn đề sinh, tử, địa chỉ cư trú mà còn chứa đựng cả thông tin về tên người, số chứng minh nhân dân, quốc tịch, tình trạng gia đình, tài sản nơi đăng ký, tình hình xuất nhập cảnh của người đăng ký và cả địa chỉ ở nước ngoài của họ (nếu có)...v.v.

Bằng cách đó, sau mỗi đợt điều tra dân số, các thông tin về tất cả những người cư trú tại Thụy Điển gắn với một đơn vị bất động sản được cập nhật liên tục. Cho đến nay, hệ thống thông tin dân số này được lưu trữ, duy trì, sử dụng và quản lý bởi cơ quan thuế. Nó là một trong những công cụ quan trọng mà Nhà nước

⁶⁴ Wikipedia, “Population registration in Sweden”, http://en.wikipedia.org/wiki/Population_registration_in_Sweden, và Cơ quan Thuế Quốc gia Thụy Điển “Population registration in Sweden– SKV 717B, Tái bản lần 4, <http://www.skatteverket.se/blanketterbroschyrr/broschyr/info/717b.4.39f16f103821c58f680008017.html>. Truy cập [20101021 21:04].

⁶⁵ Wikipedia, “Personal Identity Number in Sweden”, [http://en.wikipedia.org/wiki/Personal_identity_number_\(Sweden\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Personal_identity_number_(Sweden)). Truy cập [20101021 21:05].

sử dụng cho việc quản lý và lập quy hoạch của mình, cũng như là một trong những nguồn hữu ích để nghiên cứu phá hệ⁶⁶. Đồng thời, do có sự liên kết với hệ thống thông tin đất đai đã được đăng ký nên người có nhu cầu có thể tìm hiểu thông tin đất đai thông qua tên của chủ sở hữu và số chứng minh nhân dân của người đó.

Trên nền tảng hồ sơ, tài liệu thiết lập từ thế kỷ thứ 16, một hệ thống đăng ký quyền sở hữu đã ra đời vào năm 1875. Bên cạnh hoạt động đăng ký, ghi nhận vào Sổ Địa chính và thể hiện trên bản đồ địa chính của Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia, việc đăng ký đất (land registration) hay đăng ký quyền sở hữu (land title) đã được tiến hành và công nhận tại Tòa án địa phương, nhằm xác nhận và công bố tài sản đó đã được thay đổi chủ sở hữu. Thông qua thủ tục đăng ký bất động sản, bất động sản đăng ký sẽ được định danh và hình thành nên một đơn vị tài sản (a unit).

Chỉ trong vòng 20 năm đầu thế kỷ 20 (1910 – 1930), công tác đăng ký bất động sản, bao gồm cả đăng ký đất tại Thụy Điển đã hoàn thành⁶⁷. Theo đó, những quy định của pháp luật đất đai cần phải được thay đổi cho phù hợp với sự phát triển của xã hội. Các nhà lập pháp đã có nhiều cố gắng điều chỉnh, sửa đổi các quy định cũ theo hướng hiện đại hóa với kết quả là một Bộ luật Đất đai (Land Code) hoàn toàn mới đã được đệ trình năm 1909, nhưng do nhiều nguyên nhân, mãi đến năm 1970 mới có thể thông qua⁶⁸.

Trong những năm 1930, Thụy Điển bắt đầu chú trọng đặt ra mục tiêu phải thiết lập tập bản đồ quốc gia chặt chẽ, dễ hiểu và thống nhất trong hệ thống đo đạc quốc gia. Địa giới hành chính thể hiện trong các bản đồ địa chính của các làng mạc trước đây được thay thế bởi hệ thống mới với ảnh chụp rõ ràng về đường biên giới, có sự đối chiếu lại với những bản đồ cũ. Các bản đồ mới với tên gọi bản đồ kinh tế được sản xuất với tỉ lệ từ 1/5.000 đến 1/20.000, chủ yếu dựa trên các bức không ảnh (aerial photography). Công tác này hoàn thành năm 1978, đến nay vẫn

⁶⁶ Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49, và Silvia Rossinelli, tài liệu đã dẫn chú thích 50.

⁶⁷ Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49.

⁶⁸ Ulf Jensen, sách đã dẫn chú thích 56.

tiếp tục được duy trì, bổ sung và hỗ trợ cho hoạt động quy hoạch sử dụng đất và những đặc điểm quan trọng khác của quyền sử dụng đất⁶⁹.

Các hoạt động đăng ký kết hợp với sự hỗ trợ của hệ thống bản đồ đã đem lại khả năng xác định chắc chắn từng đơn vị đất đai, bất động sản, làm tăng cường giá trị và hiệu lực của việc đăng ký đất đai. Điều này lý giải vì sao ngay từ rất sớm, việc đăng ký đất đai đã được triển khai và phát triển một cách thành công ở Thụy Điển; cũng như ngay từ khi ban hành Bộ luật Đất đai năm 1970, Nhà nước đã có thể cung cấp sự đảm bảo chắc chắn cho quyền sở hữu đã được đăng ký⁷⁰.

Tuy nhiên, những dữ liệu đăng ký được lưu trữ vào thời điểm này chủ yếu là trong các Sổ Địa chính và những loại hồ sơ bằng giấy tờ. Việc quản lý và công bố thông tin được tiến hành một cách thủ công, vừa mất thời gian, nhân lực, không gian lưu trữ hồ sơ, vừa không đảm bảo sự lâu bền và chứa đựng nhiều rủi ro trong trường hợp tài liệu bị rách, nát, mất mát và hư hỏng...v.v. Vì vậy, trong những năm 1960, Thụy Điển tiếp tục tiến hành một cuộc khảo sát nhằm tìm ra giải pháp có thể hiện đại hóa và sử dụng lại những Sổ Địa chính cũ trong việc đăng ký đất đai. Kết quả của nó là sự kiến nghị thực hiện vi tính hóa các dữ liệu được đăng ký, nhằm kết hợp thông tin về bất động sản với vấn đề dân số thông qua việc xác lập chế độ pháp lý rõ ràng đối với tài sản, trên cơ sở đó có thể hỗ trợ cho hoạt động phân tích, phân bổ không gian phù hợp trong quy hoạch sử dụng đất để mang lại hiệu quả kinh tế cao, tránh lãng phí. Mỗi bất động sản, do vậy, được ấn định một tọa độ trung tâm trong hệ thống bản đồ quốc gia, tạo tiền đề để việc vi tính hóa trong đăng ký đất đai được tiến hành năm 1968, và trong đăng ký quyền năm 1970.

Vấn đề xử lý thông tin đăng ký bằng máy tính đã phát triển thuận lợi và chính thức có hiệu lực pháp lý bắt buộc năm 1975. Các bản đồ kinh tế với thông tin địa chính về thửa đất được số hóa thành dữ liệu vi tính và đổi tên thành bản đồ

⁶⁹ Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49.

⁷⁰ Gerhard Larsson, sách đã dẫn chú thích 59.

bất động sản. Những dữ liệu đo đạc từng thửa đất và từng bản đồ địa chính thửa đất được chuyển đổi thành cơ sở dữ liệu cơ bản chính xác hơn và thống nhất trong hệ thống thông tin đất đai. Quá trình này được tiến hành liên kết với những hệ thống đo đạc địa phương thành một hệ thống quốc gia duy nhất. Đến năm 1995, việc vi tính hóa đã được triển khai hoàn thành trên toàn lãnh thổ của Thụy Điển⁷¹.

Nhìn chung, hệ thống đăng ký đất đai ở Thụy Điển có một quá trình lịch sử phát triển lâu dài với những cuộc cải cách diễn ra trong hòa bình và ổn định. Vì vậy, nó có thể kế thừa những thành tựu sẵn có và tiếp tục hoàn thiện mà không gặp trở ngại, cũng như nhanh chóng trở thành một hệ thống đơn giản nhưng hiệu quả. Hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển được xây dựng trên cơ sở hoạt động đăng ký quyền sở hữu bất động sản nhằm xác lập một chế độ pháp lý rõ ràng cho từng đơn vị tài sản được đăng ký, trong đó, có sự thống nhất chặt chẽ giữa hoạt động lập bản đồ và hoạt động đo đạc địa chính với vấn đề đăng ký đất đai, cũng như có sự thống nhất giữa nó với các hệ thống thuộc các ngành, lĩnh vực khác.

Ngày nay, toàn bộ lãnh thổ của Thụy Điển được phân chia thành khoảng 5 triệu đơn vị bất động sản, thể hiện trong hơn 200.000 bản đồ được hình thành qua nhiều thế kỷ. Các thông tin, dữ liệu địa chính được vi tính hóa ở mức độ cao và dễ dàng được tìm thấy trong thư viện hoặc qua website của Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia là <http://www.lantmateriet.se>. Bằng cách sử dụng sự nhận dạng đơn vị đất đai thống nhất, thông tin đất đai đăng ký có thể dễ dàng kết hợp với những dữ liệu khác về thuế, về dân số, về quy hoạch, xây dựng và giá đất giao dịch..v.v. Từ đó, một hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai phong phú đã và đang được thiết lập trên cơ sở những đơn vị đất đai hợp pháp được đăng ký. Hệ thống này đã và đang chứng minh sự hữu ích của mình, không chỉ cho hoạt động quản lý của Nhà nước mà còn cho cả hoạt động kinh doanh và cho những người có nhu cầu. Dữ liệu từ hệ thống có thể được tiếp cận từ hàng chục ngàn cổng thông tin của hàng ngàn văn

⁷¹ Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49.

phòng của chính quyền địa phương, ngân hàng, cơ quan đo đạc, công ty bảo hiểm và những người sử dụng chủ yếu thông tin đất đai⁷².

3.1.2. Những cải cách quan trọng đối với hệ thống đăng ký đất đai Thụy Điển

3.1.2.1. Hợp nhất, khắc phục sự manh mún đất đai

Ở Thụy Điển, nông nghiệp và lâm nghiệp là hoạt động kinh tế chủ yếu của hộ gia đình. Xuyên suốt nhiều thế kỷ, đất nông nghiệp thuộc về người nông dân và được xem là đơn vị tài sản cơ bản. Những người nông dân trong cùng một làng được sở hữu ruộng đất của làng theo tỉ lệ phân chia một cách công bằng. Theo thời gian, việc tự phân chia, thừa hưởng bất động sản liên tục giữa nhiều thế hệ làm cho đất đai càng ngày càng bị chia nhỏ, manh mún, phân tán với tình trạng sở hữu hết sức phức tạp trong những khu vực lớn, gây bất lợi cho sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và sự phát triển của điều kiện sống tốt hơn⁷³.

Do đó, một cuộc cải cách sâu rộng – dồn thửa, hợp nhất đất đai – đã diễn ra ở nông thôn trong suốt thế kỷ 18 và thế kỷ 19, và một phần ở đô thị từ nửa đầu thế kỷ 20⁷⁴. Tùy thuộc vào sự đa dạng của nhiều nhân tố, có hai biện pháp được lựa chọn để tiến hành kế hoạch thống nhất đất đai (land consolidation) là tiến hành dần dần, từng bước một cách tự nguyện và hợp nhất một cách triệt để, nhanh chóng hoàn toàn, kể cả sử dụng biện pháp cưỡng chế. Ở những vùng mà đất đai bị chia cách một cách vừa phải, biện pháp tự nguyện hợp nhất được áp dụng. Ngược lại, những vùng mà việc chia cách đất đai trở nên trầm trọng, có nhu cầu cấp thiết cần phải thống nhất thì biện pháp cưỡng chế triệt để được tiến hành.

Để đảm bảo dự án được thành công, Nhà nước Thụy Điển rất chú trọng tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức của các chủ sở hữu đất đai nói riêng và của cả cộng đồng nói chung về tính hiệu quả và lợi ích đạt được từ sự thống nhất

⁷² Gerhard Larsson, sách đã dẫn chú thích 59.

⁷³ Mats Backman, “Rural Development by Land Consolidation in Sweden”, Đại hội Quốc tế lần thứ XXII của FIG, Washington, D.C. Mỹ, từ ngày 19 đến ngày 26 tháng 4 năm 2002, http://www.fig.net/pub/fig_2002/TS7-16/TS7_16_backman.pdf. Truy cập [20101021 21:10].

⁷⁴ Olle Millgard, “Methods for changing Property Subdivision”, trong “Land Law in Action”, sách đã dẫn chú thích 56, trang 36.

đất đai. Các chủ đất ở khu vực đất đai manh mún, phân tán được thuyết phục, phân tích thấy rõ lợi ích của việc ký vào đơn yêu cầu tiến hành thủ tục hợp nhất đất đai đã được đề ra. Những kết quả rõ ràng thu được từ việc triển khai dự án là số lượng các bất động sản giảm xuống đáng kể; tình trạng sở hữu và sự phân chia bất động sản thành những đơn vị tài sản không còn tiến hành một cách tự phát mà được tiếp tục phát triển và dần hoàn thiện theo quy định pháp luật và do cán bộ đo đạc địa chính tiến hành. Chi phí quản lý của nhà nước, chi phí đầu tư cho hoạt động nông – lâm nghiệp giảm xuống, trong khi nguồn thu từ thuế lại tăng lên; việc thu thập, xử lý và lưu trữ thông tin được tiến hành nhanh chóng, đơn giản, bảo vệ môi trường tự nhiên và văn hóa; thiết lập nên những ranh giới và điều kiện sở hữu bất động sản đơn giản, rõ ràng, đảm bảo an toàn⁷⁵..v.v. là những lợi ích thiết thực, quan trọng mà cuộc cải cách đã mang lại cho xã hội cũng như cho hoạt động kinh doanh bất động sản.

Trong cuộc cải cách mang lại bộ mặt mới cho đất đai Thụy Điển kéo dài hơn một thế kỷ này, vai trò của cán bộ đo đạc rất quan trọng. Họ tiến hành các thủ tục, ra các quyết định cần thiết, và chịu trách nhiệm cho toàn bộ quá trình hợp nhất, phân chia lại đất đai (kết hợp các thông tin, điều tra, đánh giá, đề ra giải pháp, tổ chức thương lượng, lấy ý kiến và ban hành các quyết định). Với tầm ảnh hưởng mạnh mẽ và trách nhiệm nặng nề, ngày nay, tại nông thôn, chức danh cán bộ đo đạc địa chính vẫn còn được nhiều người tôn trọng. Song song đó, các thủ tục địa chính cũng được quy định rõ ràng, cụ thể, vừa hỗ trợ hữu hiệu cho công việc của cán bộ đo đạc địa chính, vừa tránh sự lạm quyền và là công cụ đảm bảo cho sự dân chủ trong hoạt động địa chính. Tất cả các thủ tục hợp nhất, phân chia, tạo lập bất động sản cho đến hiện tại không nằm rải rác mà được quy định thống nhất chung trong một đạo luật – Luật hình thành bất động sản (Real Property Formation Act) – tạo sự thuận tiện cho việc kiểm tra và áp dụng.

⁷⁵ Mats Backman, tài liệu đã dẫn chú thích 73.

3.1.2.2. Tin học hóa và ứng dụng kỹ thuật mới trong đăng ký đất đai

Trong suốt hơn 30 năm qua, Thụy Điển lại tiếp tục tiến hành những cải cách chủ yếu trong hoạt động đăng ký đất đai liên quan đến việc xử lý vi tính hóa các thông tin, dữ liệu được lưu trữ và nhanh chóng trở thành một trong các nước phát triển hàng đầu lĩnh vực này.

Trước đây, việc đăng ký đất đai được thực hiện một cách thủ công, ghi chép vào trong Sổ Địa chính, công khai đến với cộng đồng, thì trong những năm cuối thập niên 60 và đầu thập niên 70, kế hoạch vi tính hóa (computerization) hoạt động đăng ký đã được vạch ra. Ngay cả việc liên kết dữ liệu của hệ thống này với các dạng dữ liệu đăng ký khác của Nhà nước như kết quả điều tra dân số (census), hệ thống thông tin về thuế (taxation)...v.v cũng được đưa ra thảo luận. Năm 1968, Ủy ban Trung ương về Dữ liệu bất động sản đã được Chính phủ thành lập với mục đích⁷⁶:

(i) Phát triển một sổ đăng ký chung, kết hợp việc đăng ký bất động sản ở cả nông thôn và đô thị trên cơ sở một hệ thống thống nhất của việc nhận dạng thửa đất;

(ii) Từng bước mở rộng nội dung của Sổ đăng ký chung nhằm phục vụ những nhu cầu hợp lý đa dạng khác;

(iii) Nhận biết từng thửa đất bởi một hoặc một số đặc điểm được xác định bằng tọa độ địa lý;

(iv) Tổ chức Sổ đăng ký mới trên cơ sở hệ thống thông tin công khai được vi tính hóa.

Ủy ban đặt trụ sở chính tại Gavle, tiến hành một dự án ở Uppsala, được biết đến với tên gọi “Uppsala Experiment” (Kinh nghiệm Uppsala) hay “Data Bank Experiment” (Kinh nghiệm Ngân hàng dữ liệu), thiết lập một sổ đăng ký

⁷⁶ Helner Wallner, “The Land Data Bank of Sweden”, Phụ lục D trong “Land Law and Registration”, sách đã dẫn chú thích 44, trang 433.

chung kết hợp những thông tin đất đai từ hoạt động địa chính với những thông tin từ hoạt động đăng ký quyền. Sổ đăng ký này được áp dụng và có hiệu lực ở Uppsala trong suốt năm 1974. Sau đó nó được mở rộng áp dụng dần dần trên phạm vi toàn quốc. Trên cơ sở đó, một hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai đã được thiết lập và về cơ bản được hoàn thành vào năm 1995, do Ủy ban Trung ương về Dữ liệu bất động sản quản lý, tạo nền móng cho hệ thống thông tin hiện đại. Năm 1996, Ủy ban được sáp nhập vào Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, chuyển giao trách nhiệm quản lý, duy trì và vận hành hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai đã được vi tính hóa cho cơ quan này. Thông tin từ hoạt động địa chính và từ hoạt động đăng ký quyền sẽ được cơ quan có thẩm quyền ở địa phương kết nối và chuyển giao qua mạng đến máy tính chủ do Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia quản lý. Việc nhập dữ liệu vào hệ thống đăng ký được nhập theo cách này⁷⁷. Tất cả các mẫu dữ liệu được truy xuất và gửi từ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia như văn kiện thế chấp (mortgage instruments), chứng thư về quyền sở hữu..v.v. đều phải trả phí đăng ký (registration fee) và lệ phí chứng nhận (stamp duty)⁷⁸.

Nhằm hợp lý hóa quy trình cập nhật dữ liệu hàng ngày và nâng cao chất lượng thông tin, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia đã xây dựng một hệ thống mạng cơ sở cập nhật thông tin (web-based updating system) về công trình trên đất (Building), địa chỉ (Address), địa điểm, vị trí (Localities), bản đồ (Map), truyền thông (Communication) qua Internet. Qua đó, bất kỳ ai, sau khi trả phí, cũng có thể truy cập vào nơi lưu trữ và nhận được thông tin về bất động sản đăng ký, kể cả đất đai đăng ký.

Trong môi trường kỹ thuật cao, dữ liệu bản đồ đã được kỹ thuật số và thông tin từ việc đăng ký sẽ kết hợp với nhau một cách hiệu quả, giúp người sử dụng có nhu cầu có thể tìm thấy thông tin bản đồ ở một tỉ lệ lớn hơn. Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, chính quyền các địa phương, các bưu điện (Swedish Post) và Ủy ban

⁷⁷ Ulf Jensen, sách đã dẫn. chú thích 56.

⁷⁸ Ulf Jensen, sách đã dẫn chú thích 56, trang 64.

Thuế quốc gia (National Tax Board) có trách nhiệm phối hợp cùng hoạt động để hoàn thành việc đăng ký cơ bản tất cả các vị trí, địa chỉ liên quan trong địa chỉ mạng <http://www.lantmateriet.se>. Tổ chức, cá nhân có thể đặt hàng và mua thông tin đất đai từ hệ thống đăng ký của nhà nước. Các thủ tục đăng ký cũng có thể được yêu cầu; các vấn đề thắc mắc có thể được giải đáp bởi các chuyên gia thông qua mạng tại địa chỉ trên. Các dịch vụ được Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia phục vụ bất kỳ lúc nào, không giới hạn thời gian⁷⁹.

Với sự thực hiện thành công việc vi tính hóa hệ thống đăng ký đất đai và sự thuận lợi trong việc tiếp cận nguồn thông tin lưu trữ qua Internet, ngày 01/7/2000, Bộ luật Đất đai của Thụy Điển đã được sửa đổi; cùng ngày, một đạo luật mới cũng có hiệu lực thi hành là Luật Đăng ký Bất động sản (Real Property Register Act) nhằm mục đích bảo vệ và ngăn chặn sự xâm phạm những dữ liệu nhân thân cá nhân liên quan đến bất động sản/đất đai đã được đăng ký. Luật mới quy định rõ những thông tin đất đai được đăng ký có thể được tìm và tham khảo trực tiếp nhưng không thể thay đổi nội dung đã đăng ký, cũng như những thông tin nào không thể cung cấp hoặc cung cấp hạn chế theo yêu cầu (như việc thế chấp đất đai/bất động sản, tình trạng hôn nhân của người sở hữu/sử dụng đất..v.v). Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia sẽ chịu trách nhiệm ra các quyết định liên quan đến việc cung cấp thông tin bất động sản, đảm bảo những dữ liệu nhân thân chỉ có thể được sử dụng cho những mục đích phù hợp với quy định pháp luật.

Để các dữ liệu, thông tin đất đai được trao đổi thống nhất giữa các cơ quan địa chính ở trung ương và địa phương, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia đã triển khai xây dựng, ứng dụng nhiều kỹ thuật thông tin mới trong hoạt động đăng ký như Interface 2000 (quy định về mô hình thông tin, cơ chế truyền tải dữ liệu, những quy tắc quản lý và bảo quản dữ liệu), Arc Cadastre (công cụ mới dùng để xử lý các loại dữ liệu khác nhau thu được từ việc đo đạc, tính toán; nó tạo ra, sắp

⁷⁹ Thông tin chi tiết được cung cấp tại website của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia Thụy Điển, <http://www.lantmateriet.se>.

xếp, duy trì và trình bày dữ liệu dưới dạng kỹ thuật số hoặc hình thức tương tự).v.v. Việc xây dựng và ứng dụng một hệ thống phần mềm dữ liệu như Arc Cadastre trong hoạt động thông tin địa chính tuy tốn rất nhiều chi phí nhưng nó có thể được sử dụng lâu dài và dễ dàng cải tiến, nâng cấp trong quá trình sử dụng, phù hợp với sự thay đổi nhanh chóng của khoa học kỹ thuật. Ngày nay, không chỉ Thụy Điển mà còn nhiều cơ quan, tổ chức địa chính tại các nước khác thụ hưởng được nhiều lợi ích từ việc sử dụng hệ thống phần mềm này.

Cải tiến xa hơn của Thụy Điển đối với hệ thống đăng ký sở hữu là tất cả các ranh giới bất động sản cũng như những yếu tố cảnh quan quan trọng sẽ được kỹ thuật số hóa và đưa vào hệ thống cơ sở dữ liệu. Điều này tạo ra nhiều khả năng thuận lợi cho việc sản xuất bản đồ đã được vi tính hóa với những nội dung và tỉ lệ đa dạng theo nhu cầu của người sử dụng⁸⁰.

Bên cạnh đó, sự phát triển của kỹ thuật không gian ba chiều đã đặt ra nhu cầu xây dựng phương pháp thể hiện bất động sản trên giấy và trên vi tính theo không gian ba chiều. Nhu cầu này bắt nguồn từ đòi hỏi phân chia rõ ràng quyền sở hữu giữa những chủ sở hữu khác nhau trong cùng một tòa nhà. Theo đó, mỗi người có thể sở hữu những phần khác nhau, hoặc sở hữu một phần không gian nhất định bên dưới tòa nhà và sử dụng chúng cho những hoạt động khác nhau, hoàn toàn không liên quan đến việc sử dụng phần đất bên trên cũng như những phần thuộc sở hữu của người khác.

Ví dụ như một phần của tòa nhà có thể được sử dụng cho hoạt động thương mại, phần khác có thể sử dụng cho mục đích ở và mặt đất bên dưới sử dụng để trữ hàng hóa, xe cộ, thậm chí là xây dựng hệ thống xe điện ngầm dưới lòng đất.v.v. Vì vậy, cần thiết phải thể hiện rõ ràng sự hình thành bất động sản dưới dạng không gian ba chiều, định các ranh giới theo chiều ngang và chiều thẳng đứng của tài sản.

⁸⁰ Gerhard Larsson, sách đã dẫn chú thích 59, trang 71.

Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia cũng đang thực hiện cải tiến việc nộp đơn đăng ký thường lệ. Thay vì bằng văn bản, người đăng ký có thể vào hệ thống mạng và thể hiện yêu cầu đăng ký đất đai của mình bằng đơn điện tử. Cơ quan có thẩm quyền sẽ giải quyết các yêu cầu, thực hiện các thủ tục mà không cần văn bản, giấy tờ. Các quyết định sẽ được ban hành trực tiếp trên máy tính với chữ ký điện tử và tất cả hồ sơ, tài liệu cũng được lưu trữ dưới dạng điện tử hóa. Theo đó, thông tin được đăng ký tại chính nơi nó đã được tạo ra.

Việc áp dụng đơn điện tử đòi hỏi pháp luật phải thừa nhận các chữ ký điện tử trong các văn kiện là hợp pháp và bảo vệ các dữ liệu cá nhân. Thừa nhận tính hợp pháp của chữ ký điện tử là điều kiện để xây dựng một hệ thống chuyển nhượng bất động sản điện tử với độ an toàn, đảm bảo cao. Lúc này, những hành vi, văn bản giả mạo, lừa dối trong chuyển nhượng rất khó xảy ra vì mọi người luôn luôn có thể kiểm tra thông tin về người đã gửi văn kiện cho mình. Hệ thống vi tính hóa sẽ dễ dàng thu thập thông tin từ các văn kiện, hồ sơ điện tử và thay vì phải thao tác đăng ký, lưu trữ bằng tay dưới dạng văn bản, cơ quan đăng ký có thể giải quyết đơn yêu cầu sau khi kiểm tra thông tin qua mạng. Nhà nước sẽ giảm được chi phí tiến hành các quy trình, thủ tục địa chính trong khi thời gian giải quyết sẽ nhanh hơn. Người yêu cầu có thể ngồi tại nhà mà vẫn gửi được hồ sơ của mình trực tiếp đến cơ quan đăng ký thông qua hệ thống mạng Internet⁸¹.

Với những cải tiến của mình, hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai của Thụy Điển được đánh giá là một trong những hệ thống thông tin tài sản bảo đảm, hiệu quả và tiên tiến nhất trên thế giới.

Hiện nay, nhiều quốc gia thuộc Châu Âu lục địa như Đức, Úc, Thụy Sĩ..v.v cũng xây dựng hệ thống địa chính hoàn toàn hiện đại với chất lượng cao và hệ thống đăng ký quyền sở hữu dựa trên sự phân chia đất đai thành những đơn vị tài sản. Trong khi đó, hệ thống đăng ký đất đai tại các vùng Địa Trung Hải và các

⁸¹ Monica Johansson, “Land register in Sweden – Present and Future”, Đại hội Quốc tế lần thứ XXII của FIG, Washington, D.C. Mỹ, từ ngày 19 đến ngày 26 tháng 4 năm 2002, http://www.fig.net/pub/fig_2002/Ts7-12/TS7_12_johansson.pdf. Truy cập [20101021 21:13].

nước Đông Âu phần lớn chưa được hoàn thiện hoặc chưa được cập nhật hóa theo kỹ thuật hiện đại. Sự phát triển hệ thống đăng ký đất đai ở Anh lại có một số khác biệt. Cho đến tận thế kỷ thứ 19, nước Anh hoàn toàn không có bất kỳ cơ quan địa chính nào và cũng không xây dựng hệ thống đăng ký đất đai. Đến đầu thế kỷ 20, một hệ thống đăng ký quyền sở hữu theo luật định mới bắt đầu được thử nghiệm ở một vài địa phương. Người mua phải đăng ký quyền sở hữu bất động sản của mình và mỗi một giao dịch mới diễn ra sau này cũng phải được đăng ký. Trên cơ sở đó, hệ thống đăng ký sở hữu đã được nhân rộng và áp dụng trên toàn lãnh thổ nước Anh. Ngày nay ở Anh, hơn 80% các bất động sản được quản lý, kiểm soát bởi cơ quan đăng ký đất đai⁸².

3.1.2.3. Thống nhất cơ quan quản lý đăng ký đất đai

Ở Thụy Điển, hoạt động đăng ký đất đai bao gồm chủ yếu hoạt động địa chính và hoạt động đăng ký quyền sở hữu. Trước ngày 01/6/2008, hai hoạt động này được tiến hành bởi hai cơ quan khác nhau là Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia – chịu trách nhiệm đối với hoạt động địa chính, và Tòa án Hành chính quốc gia – chịu trách nhiệm đối với hoạt động đăng ký quyền. Thông tin đăng ký từ hai hoạt động này là nguồn dữ liệu chủ yếu của hệ thống thông tin đất đai được quản lý bởi Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia.

Để tinh giản bộ máy, thống nhất việc quản lý dữ liệu thông tin đất đai, trong nhiều năm, Chính phủ Thụy Điển đã tiến hành nghiên cứu, sửa đổi cơ cấu tổ chức cơ quan đăng ký đất đai theo hướng chuyển giao trách nhiệm tổ chức đăng ký quyền sở hữu đất đai từ Tòa án sang Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia. Một trong những kết quả của hoạt động này là việc giảm một cách đáng kể số lượng cơ quan đăng ký quyền sở hữu từ khoảng 90 cơ quan xuống còn 7 cơ quan năm 2001⁸³. Bảy cơ quan này được tổ chức trong 7 Tòa án địa phương nhưng hoạt động một cách độc lập, chịu sự giám sát của Tòa án Hành chính quốc gia.

⁸² Gerhard Larsson, sách đã dẫn chú thích 59, trang 72.

⁸³ “The new Swedish Land Registration”,

Vào năm 2005, Quốc hội Thụy Điển đã quyết định thông qua kiến nghị của Chính phủ tiền nhiệm về việc chuyển hẳn hoạt động đăng ký quyền sở hữu sang cho Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia quản lý. Mục đích của sự thay đổi này là nhằm đảm bảo việc đăng ký quyền sở hữu đất đai đặt dưới trách nhiệm tập trung quản lý của một cơ quan thống nhất. Từ đó, việc đăng ký đất đai và quản lý thông tin đất đai có thể được phối hợp một cách hiệu quả, tạo điều kiện cho sự quản lý, giám sát hệ thống đăng ký đất đai và hoạt động của cơ quan đăng ký trong một tổ chức mới sẽ được tốt hơn. Hơn nữa, sự thay đổi này còn đảm bảo cho Tòa án giảm gánh nặng đối với những công việc mà lẽ ra phải thuộc về cơ quan hành chính, tập trung cho hoạt động chuyên môn của mình.

Tuy nhiên, nhiều vấn đề phức tạp đã nảy sinh đòi hỏi cần phải có thời gian giải quyết như sự khác nhau về hoạt động và văn hóa pháp lý giữa Tòa án với Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia; sự thay đổi nhân sự và cán bộ lãnh đạo; thay đổi về thủ tục và quy định pháp luật; các dịch vụ và hoạt động chăm sóc khách hàng..v.v. Vì vậy, quá trình sáp nhập không thể diễn ra trong một sớm một chiều mà được chính quyền Thụy Điển tiến hành trong một thời gian dài với nhiều bước chuẩn bị chu đáo. Trong suốt năm 2007, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia và Tòa án đã có sự phối hợp chặt chẽ, thực hiện các công việc chuẩn bị cho việc chuyển giao trách nhiệm⁸⁴. Bấy cơ quan đăng ký quyền sở hữu vẫn được đặt ở những địa điểm cũ trước đây tại Tòa án. Và chính thức kể từ ngày 01/6/2008, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia đã đảm nhận luôn hoạt động đăng ký quyền⁸⁵. Tuy đây là lĩnh vực mới, nhưng trên cơ sở tiếp nhận lực lượng nhân sự giàu kinh nghiệm sẵn có (khoảng 200 người)⁸⁶ từ cơ quan đăng ký thuộc Tòa án, cũng như trên cơ sở thống nhất

<http://www.landregistry.ie/uploadedfiles/conference20071/papers/s2p1.pdf>, và Bengt Kjellson, “Renewal of Land Registration in Sweden”, Hội thảo liên kết giữa Nhóm các chuyên gia Địa chất Châu Âu về Địa chính, Cơ quan Đăng ký đất đai và Ủy ban Thường trực về Đăng ký đất đai trong Cộng đồng Châu Âu, http://www.eurocadastre.org/pdf/310107_Sweden.pdf. Truy cập [20101021 21:16].

⁸⁴ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, “The 2007 Annual Report”, http://www.lantmateriet.se/upload/filer/om_lantmateriet/arsredovisning_2007_eng.pdf. Truy cập [20080620 20:10]

⁸⁵ Stig Jonsson, tài liệu đã dẫn chú thích 60.

⁸⁶ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 43.

quản lý thông tin đất đai từ trước nên chỉ sau một năm, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia đã nhanh chóng ổn định tổ chức, thực hiện tốt nhiệm vụ mới của mình.

3.2. Tổ chức hệ thống đăng ký đất đai ở Thụy Điển

3.2.1. Bộ máy đăng ký và lực lượng nhân sự

3.2.1.1. Bộ máy đăng ký

Ở Thụy Điển, đất đai được chia thành những đơn vị bất động sản. Tất cả những đơn vị bất động đều được đăng ký. Hoạt động đăng ký đất đai bao gồm hoạt động địa chính (sự hình thành và đăng ký bất động sản) và việc đăng ký quyền (quyền sở hữu và những hạn chế trong thực hiện quyền). Những hoạt động này được duy trì và kế thừa từ hệ thống đăng ký trước đây với một vài thay đổi cho phù hợp xã hội hiện đại. Hoạt động đăng ký được tiến hành chủ yếu bởi Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia.

Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia là tổ chức thuộc Bộ Môi trường, với lực lượng nhân sự khoảng 2.400 người làm việc tại 90 văn phòng trên khắp Thụy Điển⁸⁷. Cơ quan này giữ vai trò chủ yếu và chịu trách nhiệm trên phạm vi toàn quốc trong lĩnh vực bản đồ, địa chính và đăng ký quyền thông qua bốn bộ phận là dịch vụ địa chính, đăng ký quyền, dịch vụ thông tin địa lý và đất đai, và bộ phận thương mại cung cấp dịch vụ thông tin địa lý và sản xuất bản đồ⁸⁸.

Bộ phận Dịch vụ địa chính chịu trách nhiệm đối với toàn bộ hoạt động địa chính và các thủ tục địa chính liên quan đến sự hình thành, thay đổi của bất động sản; sự hình thành tài sản chung; xác định và điều chỉnh ranh giới bất động sản; xác định những hạn chế về quyền (như quyền đi qua bất động sản liền kề, quyền hưởng dụng các tiện ích công cộng). Bộ phận này có tổng số khoảng 860 nhân sự làm việc tại 80 văn phòng trên khắp Thụy Điển.

⁸⁷ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 43.

⁸⁸ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, “Organization of the National Land Survey”, http://www.lantmateriet.se/templates/LMV_Entrance.aspx?id=276. Truy cập [20101021 21:25].

Bộ phận Đăng ký chủ quyền chịu trách nhiệm kiểm tra các đơn đăng ký liên quan đến quyền sở hữu, thế chấp và những quyền khác, và ghi nhận những thông tin này vào Phần Đăng ký quyền trong Sổ Đăng ký bất động sản⁸⁹. Đây là bộ phận mới được thành lập từ khi Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia tiếp nhận trách nhiệm đăng ký quyền từ Tòa án. Phần lớn hoạt động của bộ phận này diễn ra tại 07 văn phòng đặt tại các địa phương đã được xác định, bao gồm Eksjö, Härnösand, Hässleholm, Mora, Norrtälje, Skellefteå và Uddevalla. Văn phòng chính đặt tại Gävle, chịu trách nhiệm hướng dẫn và phối hợp hoạt động đăng ký. Tổng số nhân sự của Bộ phận Đăng ký quyền khoảng 200 người.

Bộ phận Thông tin Địa lý và Đất đai chịu trách nhiệm xây dựng, quản lý, phát triển và cung cấp thông tin về địa lý và đất đai. Thông tin bao gồm các bản đồ địa chính được số hóa, quyền sở hữu đất đai đã đăng ký và những thông tin trọng tâm liên quan đất đai được đăng ký như công trình xây dựng trên đất; địa chỉ; những chứng nhận thế chấp và giá bất động sản (bao gồm giá đất và giá bất động sản trên đất). Thông tin địa lý bao gồm những dữ liệu địa lý cơ bản như tọa độ, dữ liệu cao độ địa hình, không ảnh, dữ liệu mật độ che phủ thực vật và địa danh. Ngoài ra, bộ phận này còn có trách nhiệm đối với vấn đề chuẩn hóa và phát triển, ứng dụng kỹ thuật vào lĩnh vực đăng ký, lập bản đồ và xây dựng hệ thống thông tin địa lý (GIS). Với nguồn thông tin đa dạng này, khách hàng chủ yếu của bộ phận thông tin địa lý và đất đai là các tổ chức tín dụng và ngân hàng, các cơ quan quản lý của Nhà nước, những đại lý bất động sản và các công ty quản lý bất động sản. Tổng số nhân sự của Bộ phận Thông tin Địa lý và Đất đai xấp xỉ 550 người, làm việc tại các văn phòng ở Gävle, Karlskrona, Kiruna và Luleå.

Bộ phận thương mại và sản xuất bản đồ (Metria) cung cấp một chương trình mở rộng của các dịch vụ trong lĩnh vực đo đạc đất đai và cung cấp thông tin mô tả cơ bản cho Bộ phận Thông tin địa lý và Đất đai. Metria còn cung cấp các những dịch vụ và sản phẩm khác như dịch vụ tư vấn trong việc đo đạc, lập bản đồ

⁸⁹ Xem Phần 3.2.3.

và kỹ thuật thông tin địa lý; chịu trách nhiệm xuất bản hàng loạt bản đồ quốc gia và những sản phẩm bản đồ khác cũng như thực hiện công tác đo vẽ bản đồ theo hợp đồng⁹⁰, bao gồm các loại bản đồ như bản đồ Thụy Điển (tỉ lệ 1/1.000.000; 1/20.000.000 ..v.v); bản đồ tổng quát (tỉ lệ 1/250.000); bản đồ tài sản (tỉ lệ 1/12.500, 1/10.000); bản đồ địa hình (tỉ lệ 1/50.000); bản đồ đường (tỉ lệ 1/100.000), cùng nhiều loại bản đồ, biểu đồ khác với tỉ lệ nhỏ hơn như biểu đồ hàng không, bản đồ kinh tế, mô hình địa giới quốc gia được kỹ thuật số, bản đồ lâm nghiệp, bản đồ đô thị. Tất cả các bản đồ địa hình được sử dụng cho cả mục đích dân sự lẫn quân sự. Hiện nay, các bản đồ bất động sản đã được xử lý kỹ thuật số toàn bộ. Tổng số nhân sự của Metria xấp xỉ 425 người, làm việc tại 40 văn phòng trên toàn Thụy Điển.

Với các bộ phận chức năng của mình, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia có trách nhiệm đảm bảo cho các bất động sản, đất đai và tài nguyên nước được sử dụng một cách hiệu quả, bền vững; xác định giá trị bất động sản cung cấp cho Ủy ban Thuế đất trung ương; chịu trách nhiệm đối với toàn bộ các hoạt động địa chính từ khâu đo đạc, hình thành bất động sản đến khâu cuối cùng là đăng ký, cung cấp thông tin về bất động sản; từ thủ tục địa chính đơn giản như chia tách bất động sản đến những thủ tục phức tạp có ảnh hưởng đến nhiều bất động sản và những khu vực địa giới rộng lớn, nhằm khai thác đất đai phục vụ cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng quan trọng. Cơ quan này cũng chịu trách nhiệm đối với hoạt động đăng ký quyền, bao gồm đăng ký quyền sở hữu, chuyển nhượng mặt bằng thuê, những hạn chế về quyền sở hữu (như việc thế chấp đất đai, quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề, quyền ưu tiên của chính quyền..v.v) hoặc khai báo nguồn gốc đất..v.v. Trên cơ sở đó, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia có nhiệm vụ cung cấp thông tin về quyền sở hữu đất đai đã được đăng ký cho tất cả mọi lĩnh vực, ngành nghề có nhu cầu trong xã hội. Vì vậy, nó đã lập ra Hệ thống Ngân hàng dữ liệu đất đai - một hệ thống trực tuyến được xây dựng với một máy tính chủ trung tâm.

⁹⁰ Tommy Ljunggren, “The use of the Cadastre in Sweden”, Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, <http://www.eurocadastre.org/pdf/ljunggreningles.pdf>, trang 232–233. Truy cập [20101021 21:27].

Người sử dụng có thể trực tiếp hòa mạng vào hệ thống cho các mục đích đăng ký và tìm kiếm thông tin. Việc thực hiện những thủ tục đăng ký đa dạng trên đòi hỏi hệ thống đăng ký đất đai phải thật năng động và hoạt động hiệu quả.

Ở những vùng chưa được vi tính hoá, cơ quan đăng ký quyền sẽ lưu giữ bản gốc của các giấy tờ chuyển nhượng, thế chấp và bản sao giấy chứng nhận sở hữu trong Sổ đăng ký. Ở những vùng đã được vi tính hóa, các thông tin đăng ký sẽ được cơ quan đăng ký chuyển tải trực tiếp vào hệ thống máy tính chủ ở trung ương nằm trong Ủy ban trung ương về dữ liệu bất động sản. Những lợi ích hợp pháp có trên một đơn vị đất đai được các cơ quan này lưu giữ và phần lớn thông tin có thể tìm thấy thông qua hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai.

Bên cạnh bộ phận đăng ký, hình thành bất động sản và đăng ký quyền sở hữu đất đai, trong hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển còn có bộ phận quản lý tài chính về đất đai (tài chính trong hoạt động địa chính hay hệ thống thuế đất) được điều hành bởi Ủy ban Thuế quốc gia trực thuộc Bộ Tài chính, với xấp xỉ 100 cơ quan thuế. Cơ quan thuế chịu trách nhiệm quản lý việc đăng ký dân số và đăng ký thuế bất động sản nên có sự liên kết chặt chẽ với hệ thống thông tin đất đai trên cơ sở sự hình thành và xác lập một chế độ pháp lý cho từng đơn vị bất động sản⁹¹.

Ngoài ra, ở Thụy Điển không có hệ thống cơ quan công chứng⁹² bởi tính đơn giản và mẫu hóa các giấy tờ, tài liệu, chứng từ đã đạt được ở mức độ cao. Hầu hết các giao dịch đều sử dụng các mẫu đơn chuẩn do ngân hàng hoặc tổ chức môi giới, kinh doanh bất động sản cung cấp, hoặc các bên tham gia giao dịch cũng có thể mua tại các hiệu sách, quầy văn phòng phẩm. Đồng thời, nó còn có tác dụng tăng cường trách nhiệm của các bên. Ví dụ như ngân hàng khi cho vay vốn phải tự mình kiểm tra để bảo vệ lợi ích của mình⁹³. Cán bộ tổ chức đăng ký chỉ kiểm tra nội dung của hồ sơ, giấy tờ nhằm đảm bảo chúng đáp ứng đầy đủ các yêu cầu pháp lý đặt ra.

⁹¹ Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49.

⁹² Monica Johansson, tài liệu đã dẫn chú thích 81.

⁹³ Bengt Kjellson, tài liệu đã dẫn chú thích 83.

3.2.1.2. Lực lượng nhân sự

Nhân viên đo đạc địa chính và nhân viên quản lý đất đai là hai chức danh chủ yếu tiến hành các hoạt động đăng ký đất đai tại Thụy Điển.

Nhân viên đo đạc địa chính thực hiện và chịu trách nhiệm đối với toàn bộ tiến trình của một thủ tục địa chính từ khi có đơn yêu cầu cho đến khi có quyết định cuối cùng. Trên cơ sở phối hợp các thông tin, quy trình với kết quả thẩm tra, xác minh, đề ra giải pháp và tổ chức thương lượng giữa các bên liên quan, họ sẽ đưa ra những quyết định quan trọng về mặt pháp lý, kinh tế cũng như kỹ thuật. Nhân viên đo đạc địa chính có quyền hạn hoàn toàn độc lập và tương ứng theo đó, họ phải tự chịu trách nhiệm trong hoạt động của mình. Các quyết định mà họ ban hành được xem là có hiệu lực tương đương với phán quyết sơ thẩm của Tòa án.

Trải qua nhiều năm, đòi hỏi về trình độ, khả năng của nhân viên đo đạc đất đai có sự thay đổi lớn. Vào buổi đầu, năm 1628, kỹ năng chuyên môn của nhân viên đo đạc đất đai là đo đạc và lập bản đồ. Công cuộc cải cách hợp nhất đất đai đặt ra đòi hỏi họ phải có khả năng hoạch định những đơn vị đất đai mới, hợp lý cho sản xuất nông nghiệp và lâm nghiệp, nhằm khắc phục sự phân tán đất đai, hợp nhất những diện tích đất bị chia nhỏ thuộc nhiều chủ sở hữu khác nhau thành một hoặc một vài thửa đất. Để tiến hành công tác này, cán bộ đo đạc cần phải nắm vững quy định pháp luật, được trang bị một kiến thức pháp lý cần thiết cũng như kỹ năng đánh giá khả năng sinh lợi của đất đai để có thể định giá đất phục vụ việc thu hồi và phân phối lại đất đai. Hai yêu cầu này càng trở nên quan trọng đối với cán bộ đo đạc khi mà trong thế kỷ 20, hoạt động phân chia, phân phối lại và hợp nhất đất đai...v.v thành những đơn vị tài sản độc lập được đẩy mạnh cùng với việc tăng cường quyền quyết định của họ.

Với chuyên môn như thế, cán bộ đo đạc có đủ khả năng để đảm đương trách nhiệm trong cả vấn đề chính sách cung cấp nhà ở và đất đai ở địa phương. Trách nhiệm này phát sinh và trở nên quan trọng kể từ khi chương trình xây dựng nhà ở được tiến hành trong khoảng năm 1970. Theo đó, tiếp tục và kết hợp với yêu

cầu chuyên môn lập quy hoạch đất đai trong lĩnh vực nông – lâm nghiệp, trình độ chuyên môn trong quy hoạch phát triển đô thị cũng được đặt ra.

Kể từ năm 1932, với việc thành lập một trường Đo đạc tại Học viện Kỹ thuật Hoàng gia, cán bộ đo đạc đất đai ở Thụy Điển chính thức được đào tạo ở trình độ đại học trong hai chuyên ngành là địa chất và quy hoạch bất động sản. Những chuyên ngành tiếp theo được mở rộng trong lĩnh vực quản lý tài nguyên đất và nước, kinh tế bất động sản, pháp luật đất đai và hệ thống kỹ thuật thông tin địa lý..v.v.⁹⁴.

Ngày nay, chương trình đào tạo cán bộ đo đạc đất đai hay cán bộ địa chính được đa dạng hóa với nhiều nội dung, thể hiện trên ba lĩnh vực chủ yếu:

(i) Cán bộ kỹ thuật: được tập trung đào tạo kỹ năng về địa chất, đo đạc, lập bản đồ, kể cả kỹ thuật thông tin địa lý. Chương trình này cũng thường bao gồm cả việc trang bị kiến thức pháp lý và đôi khi cả lĩnh vực quy hoạch – phát triển.

(ii) Cán bộ quản lý: được tập trung trang bị kiến thức pháp lý, quản lý quy hoạch và xây dựng, chuyên môn về định giá, đặc biệt là định giá trong trường hợp bồi thường. Kỹ năng nghiệp vụ địa chính cũng được hướng dẫn nhưng không chuyên sâu.

(iii) Cán bộ kinh tế bất động sản: được tập trung đào tạo ở mức độ cao lý thuyết về kinh tế bất động sản. Yếu tố pháp lý thể hiện rõ ràng nhất. Chương trình này tập trung và hướng tới mục tiêu trang bị kiến thức về kinh tế và quản lý bất động sản⁹⁵.

Tuy nhiên, yêu cầu về khả năng, trình độ chuyên môn cần cho công việc không cố định mà có thể thay đổi theo sự thay đổi nhu cầu của xã hội.

Tại Thụy Điển, khoảng 80% hoạt động địa chính được thực hiện bởi Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, phần còn lại thuộc về chính quyền cấp huyện,

⁹⁴ Hans Mattsson, “The Education and Profession of Land Surveyors in Western Europe”, <http://www.fig.net/tf/mut-recog/delft/mattsson.pdf>. Truy cập [20101021 21:32].

⁹⁵ Hans Mattsson, tài liệu đã dẫn chú thích 94.

không có sự tham gia của các tổ chức tư nhân. Các tổ chức tư nhân chỉ có thể tham gia tư vấn cho khách hàng về hoạt động địa chính, quản lý và đăng ký đất đai trong từng trường hợp riêng lẻ⁹⁶.

Với thành quả của cuộc cải cách tin học hóa hệ thống đăng ký đất đai, nhân sự làm việc trong cơ quan đăng ký đất đai không đòi hỏi phải có bằng cấp pháp lý mà chỉ cần có kinh nghiệm tổ chức hoạt động đăng ký. Hệ thống bằng cấp cũng như yêu cầu về bằng cấp của nhân viên địa chính không được đặt ra. Đòi hỏi về khả năng, trình độ chuyên môn chỉ áp dụng đối với thủ trưởng cơ quan địa chính là trình độ Thạc sĩ và ít nhất hai năm kinh nghiệm trong hoạt động liên quan đến đo đạc đất đai hay quản lý đất đai, hoặc kinh tế bất động sản⁹⁷, được tổ chức tại trường Đại học Kỹ thuật Hoàng gia ở Stockholm (khoảng 70 người mỗi năm), trường Đại học Kỹ thuật ở Lund (khoảng 30 người mỗi năm). Ngoài ra, sinh viên có thể đạt được bằng cử nhân khoa học tại các trường đại học ở Trollhättan (khoảng 20 người mỗi năm) và Gävle (khoảng 30 người mỗi năm)⁹⁸.

Với một bề dày lịch sử thành lập, cải cách và phát triển, cán bộ đăng ký đất đai ở Thụy Điển được trang bị những kiến thức và kinh nghiệm sâu trong lĩnh vực đăng ký đất đai, luôn đi đầu trong việc phát triển và ứng dụng công nghệ hiện đại vào hoạt động đo đạc, đăng ký mang lại lợi ích cho nền kinh tế và sự tiến bộ xã hội, góp phần không nhỏ trong việc xây dựng và vận hành một hệ thống đăng ký đất đai và cung cấp thông tin đất đai đơn giản nhưng hiệu quả.

3.2.2. Thủ tục đăng ký đất đai

Ở Thụy Điển, bất động sản là đất đai, bao gồm cả tài sản gắn liền trên đất (như nhà, công trình xây dựng, cây trồng lâu năm..v.v.) được xác định theo chiều

⁹⁶ I.P. Williamson, “Lessons from the Swedish Land Data Bank System”, The Australian Surveyor, Tháng 12 năm 1987, Quyển 33, Số 8, <http://eprints.unimelb.edu.au/archive/00001342/01/SwedishLIS.htm> hoặc <http://www.geom.unimelb.edu.au/research/publications/IPW/SwedishLIS.htm>, truy cập [20101021 21:36], và Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49.

⁹⁷ Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49.

⁹⁸ Cadastral Template, tài liệu đã dẫn chú thích 49, và Silvia Rossinelli, tài liệu đã dẫn chú thích 50.

ngang hoặc theo cả chiều ngang và chiều thẳng đứng⁹⁹ do cán bộ có thẩm quyền tiến hành theo thủ tục nhất định. Việc tự ý phân lô đất đai là không hợp pháp và vô hiệu. Mỗi đơn vị tài sản đều phải được đăng ký tạo thành một đơn vị đăng ký trong khu vực đăng ký xác định. Mỗi huyện là một khu vực đăng ký với tên gọi theo tên của huyện. Mỗi khu vực đăng ký được chia thành nhiều khu vực nhỏ có tên gọi riêng, bao gồm một hoặc nhiều đơn vị đăng ký. Những đơn vị tài sản trong cùng một huyện được phân chia thành từng khu hoặc từng dãy, bao gồm một hoặc nhiều đơn vị, với số ký hiệu theo quy định. Các đơn vị tài sản trong mỗi khu cũng được đánh số thứ tự¹⁰⁰.

Tên đăng ký của một đơn vị tài sản sẽ bao gồm tên của khu vực đăng ký, tên của khu và 1 số đăng ký. Số đăng ký này bao gồm số thứ tự của từng khu và số thứ tự của đơn vị tài sản, được ngăn cách bởi dấu hai chấm. Mỗi đơn vị tài sản đăng ký sẽ có một tên đăng ký riêng, không trùng lặp với tên của đơn vị khác¹⁰¹.

Ví dụ, tên đăng ký của một đơn vị tài sản là “Burlöv Åkarp 17:9”, trong đó “Burlöv” là huyện (tên khu vực đăng ký), “Åkarp” là tên khu nằm trong huyện Burlöv, “17” là số thứ tự của phân khu thuộc khu Åkarp, và “9” là số thứ tự của đơn vị tài sản thuộc phân khu 17. Ở một số khu vực ngoại thành, số thứ tự của phân khu có thể không được thể hiện, ví dụ Vänersborg Taggsvampen 1¹⁰².

Tất cả sự thay đổi, hình thành của một đơn vị bất động sản sẽ được đăng ký, ghi nhận và đánh số như trên. Thủ tục được tiến hành không chỉ là các quyết định hành chính mà bao gồm tất cả các hoạt động cần thiết mang tính kỹ thuật, pháp lý và kinh tế, thường bắt đầu bằng việc nộp đơn đến cơ quan đăng ký của những người có quyền (như chủ sở hữu tài sản, người mua hoặc người có quyền liên quan đối với tài sản). Quy định pháp luật điều chỉnh thủ tục này được thể hiện chủ yếu trong Bộ luật Đất đai, Luật hình thành bất động sản, Luật hình thành tài

⁹⁹ Quy định tại Điều 1 Chương 1 và Điều 1 Chương 2 Bộ Luật Đất đai Thụy Điển.

¹⁰⁰ Quy định từ Điều 6 đến Điều 14 Pháp lệnh Đăng ký bất động sản Thụy Điển.

¹⁰¹ Quy định tại Điều 14 Pháp lệnh Đăng ký bất động sản Thụy Điển.

¹⁰² Kristin Karlsson, tài liệu đã dẫn chú thích 61.

sản chung, Luật đăng ký bất động sản, Luật đăng ký sở hữu và một số văn bản hướng dẫn thi hành.

Thủ tục đăng ký đất đai, trên cơ sở các quy định này, bao gồm hai nhóm hoạt động: địa chính và đăng ký quyền.

Hoạt động địa chính được thể hiện thông qua các hoạt động như¹⁰³:

(i) Chia nhỏ đất đai: một diện tích đất được tách ra từ một đơn vị bất động sản để tạo thành một đơn vị bất động sản mới;

(ii) Phân phối lại đất đai: một mảnh đất được tách rời từ một đơn vị bất động sản và sáp nhập vào đơn vị khác, kèm theo đó là sự tạo lập, thay đổi hoặc hủy bỏ quyền đi qua bất động sản liền kề;

(iii) Hợp thửa: hai hoặc nhiều đơn vị bất động sản được sáp nhập lại, hình thành nên một đơn vị bất động sản mới;

(iv) Tách thửa: một đơn vị bất động sản thuộc sở hữu chung của hai hoặc nhiều người được phân chia thành từng đơn vị bất động sản mới tương ứng với phần sở hữu của từng người;

(v) Xác định ranh giới bất động sản: được tiến hành khi ranh giới, hoặc cột mốc của một đơn vị bất động sản không xác định được rõ ràng, cần được xác định lại;

(vi) Di chuyển hoặc tháo dỡ công trình/tài sản gắn liền trên đất;

(vii) Sự thiết lập những tiện ích chung (như lối đi, nhà để xe, hệ thống cấp – thoát nước); và

(viii) Thủ tục xác lập quyền đi qua bất động sản liền kề.

Những hoạt động này được gọi chung là sự hình thành bất động sản¹⁰⁴. Việc hình thành bất động sản được thực hiện trên cơ sở sự tạo lập, thay đổi đơn vị

¹⁰³ Quy định tại Luật Hình thành bất động sản, Luật Sử dụng hạn chế bất động sản liền kề cho tiện ích công cộng và Luật Sử dụng những tiện ích chung của Thụy Điển.

bất động sản phải phù hợp với mục đích sử dụng của nó, có sự kết nối với hạ tầng và những tiện ích chung bên ngoài và xung quanh khu vực bất động sản mới cần thiết cho việc sử dụng đất. Nếu mục đích sử dụng bị thay đổi mà không phù hợp với quy hoạch thì sự hình thành bất động sản có thể không được chấp nhận¹⁰⁵.

Thủ tục hình thành bất động sản được xử lý bởi cơ quan địa chính¹⁰⁶ và do một cán bộ đo đạc địa chính phụ trách. Nếu xét thấy cần thiết, cán bộ đo đạc địa chính hoặc bên có lợi ích liên quan có quyền yêu cầu sự tham gia giám sát của hai Ủy viên (trustees), là những người có kinh nghiệm hoặc kiến thức trong lĩnh vực đô thị hay nông nghiệp, lâm nghiệp (nhưng không thực hiện những công việc mang tính kỹ thuật), được bầu bởi Hội đồng cấp huyện¹⁰⁷.

Người có yêu cầu tiến hành thủ tục hình thành bất động sản phải gửi đơn bằng văn bản đến cơ quan địa chính, trong đó thể hiện rõ loại hoạt động địa chính mong muốn và đơn vị bất động sản sẽ được tiến hành, kể cả các vấn đề khác như các đơn vị bất động sản liên quan; tên và địa chỉ của các chủ sở hữu bất động sản liên kế hoặc là những người có quyền lợi liên quan có thể bị ảnh hưởng bởi thủ tục này. Đơn phải do chính người yêu cầu hoặc người được ủy quyền hợp pháp ký tên, kèm theo những tài liệu gốc hoặc bản sao có chứng thực của những tài liệu mà người yêu cầu sở hữu có liên quan đến hoạt động được yêu cầu¹⁰⁸.

Khi nhận đơn, cán bộ đo đạc phải điều tra, xác minh. Trường hợp có sự mâu thuẫn về lợi ích hoặc có những ngăn cản đối với sự hình thành bất động sản thì phải tổ chức cuộc gặp gỡ, thương lượng giữa các bên có liên quan để khuyến khích họ hướng tới tìm ra giải pháp có lợi nhất cho tất cả. Lẽ tất nhiên, cán bộ đo đạc phải hướng dẫn các bên thương lượng trên cơ sở tuân theo quy định của pháp luật, chính sách đất đai, cũng như có thể tham khảo ý kiến của chính quyền cấp huyện, Ủy ban hành chính cấp tỉnh và các cơ quan thuộc các lĩnh vực, ngành nghề

¹⁰⁴ Quy định tại Điều 1 Chương 2 Luật hình thành Bất động sản Thụy Điển.

¹⁰⁵ Quy định tại Điều 1 và Điều 2 Chương 3 Luật hình thành Bất động sản Thụy Điển.

¹⁰⁶ Quy định tại Điều 2 Chương 2 Luật hình thành Bất động sản Thụy Điển.

¹⁰⁷ Quy định tại Điều 1 và Điều 2 Chương 4 Luật hình thành Bất động sản Thụy Điển.

¹⁰⁸ Quy định tại Điều 1, Điều 2 và Điều 8 Chương 4 Luật hình thành Bất động sản Thụy Điển.

khác có liên quan như cơ quan giao thông quốc gia..v.v. Khi các bên thương lượng thành công và kết quả thẩm tra, xác minh cho thấy có thể thực hiện việc hình thành bất động sản mới, cơ quan địa chính phải phác thảo kế hoạch hình thành bất động sản và những nhiệm vụ về mặt kỹ thuật, định giá cần phải tiến hành cho việc thực hiện thủ tục. Trong trường hợp có sự không thống nhất ý kiến giữa các nhân viên địa chính thì ý kiến giống nhau của hai trong số các nhân viên được xem là quyết định của cơ quan địa chính. Nếu mỗi nhân viên đều có ý kiến khác nhau thì quan điểm của cán bộ đo đạc địa chính sẽ được áp dụng¹⁰⁹.

Sau khi các thủ tục và những nhiệm vụ về mặt kỹ thuật, định giá đã được thực hiện, cơ quan địa chính sẽ ban hành một lệnh hình thành bất động sản. Lệnh này phải nêu rõ sự phân chia thành những đơn vị bất động sản được điều chỉnh như thế nào; những quyền đi qua bất động sản liền kề nào được thực hiện; và những công trình nào trên đất được chuyển sang một đơn vị bất động sản khác; cũng như công bố những vấn đề có liên quan đến sự hình thành bất động sản. Một ranh giới mới từ kết quả của việc hình thành bất động sản sẽ được thiết lập và đánh dấu trong một phạm vi cần thiết. Tiến trình định ranh phải phù hợp với lệnh hình thành bất động sản và được thực hiện sau khi kết thúc các thủ tục địa chính¹¹⁰.

Ngoài ra, cơ quan địa chính còn có trách nhiệm tổ chức đăng ký bất động sản. Sau khi các thủ tục địa chính được hoàn thành, thông tin về mỗi một đơn vị bất động sản được tạo lập mới hoặc thay đổi với những dấu hiệu và tên gọi nhận dạng riêng sẽ được đăng ký trong Phần chung của Sổ Đăng ký bất động sản¹¹¹.

Như vậy, thủ tục địa chính về sự hình thành bất động sản ở Thụy Điển với nhiều hoạt động khác nhau được tiến hành một cách thống nhất dựa trên sự kết hợp giữa các bên có lợi ích liên quan và các nhân viên địa chính thực hiện thủ tục.

¹⁰⁹ Quy định tại Điều 11, Điều 14, Điều 15, Điều 17 và Điều 25 Chương 4 Luật hình thành Bất động sản Thụy Điển.

¹¹⁰ Quy định tại Điều 25 và Điều 27 Chương 4 Luật hình thành Bất động sản Thụy Điển.

¹¹¹ Quy định từ Điều 1 đến Điều 6 Chương 19 Luật hình thành Bất động sản Thụy Điển.

Quá trình này bao gồm những thủ tục hành chính lẫn những công việc mang tính kỹ thuật như xác minh tình trạng hiện tại, kiểm tra tính pháp lý của yêu cầu, liên hệ với những người liên quan và chính quyền địa phương; khảo sát, đo đạc đất đai; lập kế hoạch đo đạc địa chính và ban hành những văn kiện, quyết định liên quan sự thay đổi đối với bất động sản (như về cấu trúc, các quyền lợi, sự bồi thường...v.v.) và cuối cùng là đăng ký sự thay đổi đó trong Sổ Đăng ký bất động sản, bao gồm cả việc lập bản đồ địa chính dưới sự hỗ trợ của các giải pháp kỹ thuật hiện đại, tạo sự thuận tiện và dễ dàng cho hoạt động của cán bộ đo đạc địa chính. Tất cả các quyết định và bản đồ sẽ được lưu giữ như là những chứng thư pháp lý. Bản gốc được giữ tại Văn phòng đo đạc cấp tỉnh. Bản sao được giao cho người nộp đơn yêu cầu.

Nếu kết quả thẩm tra, xác minh cho thấy không thể tiến hành việc hình thành nên bất động sản mới thì cán bộ đo đạc địa chính phải ra quyết định trả lại đơn và giải thích rõ lý do. Người nộp đơn có thể khiếu nại các quyết định của cơ quan địa chính. Tùy loại quyết định mà việc khiếu nại có thể thực hiện trong vòng từ ba đến bốn tuần kể từ ngày quyết định được ban hành¹¹². Nếu không đồng ý với cách giải quyết của cơ quan địa chính, người khiếu nại có thể nộp đơn đến Tòa Đất đai, sau đó là Tòa Phúc thẩm và Tòa án Tối cao¹¹³.

Sau khi quyết định có hiệu lực, những thông tin mới về sự thay đổi bất động sản sẽ được công bố công khai tại Cơ quan đăng ký bất động sản. Hành vi đăng ký quyền sở hữu có thể cũng diễn ra vào thời điểm này, phù hợp với việc đăng ký bất động sản và tất cả những thay đổi liên quan đến nó. Dữ liệu đăng ký quyền kết hợp với những dữ liệu về sự thay đổi của bất động sản được đăng ký và chuyển đến bởi cơ quan địa chính sẽ tạo nên một bản dữ liệu chi tiết về bất động sản trong Sổ Đăng ký.

¹¹² Quy định tại Điều 2 và Điều 3 Chương 15 Luật hình thành Bất động sản Thụy Điển.

¹¹³ Theo thủ tục được quy định từ Chương 16 đến Chương 18 Luật hình thành Bất động sản Thụy Điển.

Đăng ký quyền được thực hiện thông qua những hành vi¹¹⁴:

(i) Đăng ký quyền sở hữu (đối với bất động sản có được thông qua hoạt động mua bán);

(ii) Đăng ký thế chấp: được thực hiện nhằm bảo vệ nguồn vốn của tổ chức tín dụng đã cho vay;

(iii) Đăng ký đất thuê: đây là trường hợp đất thuộc sở hữu của Nhà nước hoặc chính quyền địa phương được cho thuê với thời hạn lâu dài. Người thuê tiến hành đăng ký việc thuê đất của mình tương tự như đăng quyền sở hữu;

(iv) Đăng ký quyền thuê mặt bằng;

(v) Đăng ký quyền sử dụng của người sử dụng;

(vi) Đăng ký những hạn chế đối với bất động sản: như quyền đi qua bất động sản liền kề, quyền sử dụng những tiện ích công cộng có trên khu đất; và

(vi) Đăng ký bất động sản gắn liền trên đất.

Việc đăng ký quyền được giải quyết tại các văn phòng đăng ký đất (hay cơ quan đăng ký quyền sở hữu) vào các ngày trong tuần từ thứ Hai đến thứ Sáu và kết thúc lúc 12h trưa. Những đơn đăng ký được gửi đến sau thời gian này sẽ được giải quyết vào ngày kế tiếp.

Đơn đăng ký phải bằng văn bản, hoặc nếu được cơ quan đăng ký cho phép sẽ được thể hiện dưới hình thức đơn điện tử. Nội dung đơn phải có những thông tin cụ thể về tên của người nộp đơn, số chứng minh nhân dân và địa chỉ gửi thư, số điện thoại nơi ở hoặc nơi làm việc¹¹⁵. Việc đăng ký quyền sở hữu và đăng ký đất thuê phải được tiến hành trong vòng ba tháng sau khi văn kiện chứng minh quyền

¹¹⁴ Quy định tại Điều 2 Chương 19 Bộ Luật Đất đai Thụy Điển.

¹¹⁵ Quy định từ Điều 3 đến Điều 6 và Điều 10, Điều 11 Chương 19 Bộ Luật Đất đai Thụy Điển.

được thiết lập. Nếu quá thời gian được quy định này, cơ quan đăng ký có thể thu một khoản tiền phạt đối với người có trách nhiệm phải hoàn thành việc đăng ký¹¹⁶.

Trong cùng ngày, dữ liệu đăng ký sẽ được ghi nhận vào Phần chung của Sổ Đăng ký bất động sản liên quan đến đơn vị bất động sản được đăng ký. Cơ quan đăng ký sẽ lưu giữ biên bản đăng ký quyền, tập hợp các giấy tờ, tài liệu lập thành từng hồ sơ cho từng đơn vị bất động sản và ban hành lệnh công nhận hiệu lực của hồ sơ¹¹⁷.

Quyết định của cơ quan đăng ký có thể bị khiếu nại tại Tòa Phúc thẩm khi có bên cho rằng quyết định đó ảnh hưởng đến quyền lợi của họ. Đơn khiếu nại phải bằng văn bản và được gửi đến cơ quan đăng ký trong vòng từ ba đến bốn tuần kể từ ngày quyết định bị khiếu nại được ban hành¹¹⁸.

Sau một thời gian tương đối dài tiến hành nghiên cứu việc xây dựng lại hệ thống thông tin dữ liệu bất động sản đăng ký và kỹ thuật số hóa các bản đồ, Thụy Điển đã đạt được sự hợp nhất giữa thủ tục địa chính và thủ tục đăng ký. Hoạt động địa chính được bắt đầu với việc kiểm tra dữ liệu về bất động sản đăng ký và bản đồ trong mạng cơ sở dữ liệu, nơi các thông tin liên tục được cập nhật xuyên suốt quy trình hình thành bất động sản, trong đó chứa đựng các chứng thư pháp lý với tất cả quyết định và bản đồ địa chính. Khi việc đo đạc địa chính, hình thành bất động sản có hiệu lực, dữ liệu mới từ hoạt động này sẽ được đưa vào mạng cơ sở dữ liệu với những thao tác đơn giản, nhanh chóng. Vì vậy, chi phí và thời gian giảm xuống rất nhiều. Đây chính là thành quả mà Thụy Điển gặt hái được sau những cuộc cải cách hệ thống đăng ký của mình.

3.2.3. Mô hình tổ chức và nội dung thông tin đất đai đã được đăng ký

Để lưu giữ và công bố thông tin dữ liệu liên quan đến các đơn vị bất động sản đã được đăng ký, một hệ thống lưu trữ chính thức và thống nhất đã được thiết

¹¹⁶ Quy định tại Điều 2 và Điều 3 Chương 20 và Điều 1 Chương 21 Bộ Luật Đất đai Thụy Điển.

¹¹⁷ Quy định tại Điều 6, Điều 8 và Điều 9 Chương 19 Bộ Luật Đất đai Thụy Điển.

¹¹⁸ Quy định tại Điều 32 và Điều 34 Chương 20 Bộ Luật Đất đai Thụy Điển.

lập ở Thụy Điển, dưới sự hỗ trợ của một quy trình xử lý tự động thông qua một Sổ Đăng ký điện tử với tên gọi Sổ Đăng ký bất động sản do Luật Đăng ký Bất động sản điều chỉnh. Việc quản lý và vận hành hệ thống Sổ Đăng ký bất động sản thuộc trách nhiệm của Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia.

Nội dung thông tin đăng ký được chia thành 5 phần cơ bản¹¹⁹, bao gồm: (1) Phần chung/Phần tổng quát; (2) Phần đăng ký quyền; (3) Phần địa chỉ; (4) Phần công trình trên đất; và (5) Phần dữ liệu định giá tính thuế. Ngoài ra, dữ liệu đăng ký có thể chứa đựng những thông tin từ một hoặc một số lĩnh vực đăng ký khác, gọi là những thông tin bổ sung. Chính phủ có thể ban hành quy định cụ thể liên quan đến những thông tin bổ sung và nội dung những phần khác của Sổ Đăng ký bất động sản.

Phần tổng quát sẽ lưu trữ những thông tin về đơn vị bất động sản và đơn vị tài sản chung; tọa độ; kế hoạch sử dụng đất; khu ngoại vi (chỉ được thể hiện nếu có yêu cầu của chính quyền huyện); những tiện ích chung và chỉ mục bản đồ địa chính (được soạn thủ công bởi cơ quan có thẩm quyền hoặc bằng những phương tiện, công cụ của quy trình tự động). Việc nhập hoặc xóa dữ liệu chi tiết trong Phần tổng quát được xử lý bởi cơ quan địa chính có thẩm quyền¹²⁰.

Phần đăng ký quyền chứa đựng thông tin chi tiết về quyền sở hữu được đăng ký, địa điểm đất thuê, quyền sở hữu địa điểm thuê, việc thế chấp, những ghi chú, các tình trạng trước đây. Ngoài ra, theo từng địa bàn của cơ quan đăng ký quyền, dữ liệu đăng nhập phải thể hiện ngày tháng của lần đăng ký cuối cùng là thời điểm mà tất cả những quyết định và ghi chú được nhập vào Sổ Đăng ký (ngày hiện hành). Việc xử lý dữ liệu liên quan đến những vấn đề của đăng ký quyền đưa vào Sổ Đăng ký bất động sản thuộc trách nhiệm của cơ quan đăng ký quyền, trừ trường hợp có quy định khác. Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia cũng được trao quyền nhập và xóa dữ liệu chi tiết trong phần này đối với những trường hợp cụ thể

¹¹⁹ Quy định tại Điều 1 và Điều 3 Luật Đăng ký Bất động sản Thụy Điển.

¹²⁰ Quy định tại Điều 3 và Điều 4 Pháp lệnh Đăng ký Bất động sản Thụy Điển.

(như việc thay đổi tên, địa chỉ của tổ chức tín dụng hoặc công ty bảo hiểm, cũng như xóa những ghi chú về quyền sở hữu có liên quan đến việc thế chấp¹²¹).

Phần địa chỉ chứa đựng những dữ liệu chi tiết về địa chỉ trong một huyện theo quyết định của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia. Những quyết định này được ban hành chỉ trên cơ sở huyện đó yêu cầu và cam kết cho phép thể hiện trong phần này. Những dữ liệu địa chỉ của từng đơn vị bất động sản sẽ bao gồm: tên chỉ định bất động sản (gồm tên huyện, tên khu vực tọa lạc bất động sản và địa chỉ nơi tọa lạc bất động sản); đơn vị bất động sản của đơn vị tài sản chung tọa lạc tại địa chỉ. Mã bưu điện và mã bưu chính huyện cũng có thể được ghi nhập. Những dữ liệu chi tiết của một huyện hoặc là một phần của huyện sẽ được Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia nhập vào Phần địa chỉ của Sổ Đăng ký bất động sản trong lần đầu tiên trên cơ sở một danh sách địa chỉ hoặc văn bản khác tương tự do chính quyền huyện (cơ quan chịu trách nhiệm đối với dữ liệu chi tiết này) chuyển giao. Theo đó, chỉ có hai cơ quan có quyền nhập hoặc xóa dữ liệu chi tiết trong Phần địa chỉ là chính quyền cấp huyện và Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia¹²².

Phần công trình trên đất, tương tự như Phần địa chỉ, cũng do Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia quyết định đưa vào lưu trữ trong Sổ Đăng ký bất động sản chỉ trên cơ sở chính quyền cấp huyện đề nghị và cam kết cho phép thể hiện trong Phần công trình trên đất, bao gồm những dữ liệu như: dữ liệu xác định đơn vị bất động sản (những dữ liệu đăng ký xác định đơn vị bất động sản ở nơi công trình tọa lạc kèm theo một dãy số đối với mỗi công trình); địa chỉ (nếu đã được ghi nhập trong Phần địa chỉ) và những dữ liệu chi tiết về nơi tọa lạc. Ngoài ra có thể có thêm dữ liệu đã được thiết lập trong quá trình định giá cho hệ thống thuế bất động sản. Cơ quan có quyền nhập hoặc xóa dữ liệu trong phần này là chính quyền cấp huyện và Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia¹²³.

¹²¹ Quy định tại Điều 42, Điều 43, Điều 53 và Điều 54 Pháp lệnh Đăng ký Bất động sản Thụy Điển.

¹²² Quy định từ Điều 55 đến Điều 59 Pháp lệnh Đăng ký Bất động sản Thụy Điển.

¹²³ Quy định từ Điều 60 đến Điều 63 Pháp lệnh Đăng ký Bất động sản Thụy Điển.

Phần dữ liệu định giá tính thuế là một bảng mô tả thông tin chi tiết từ cơ sở dữ liệu tính thuế do Ủy ban Thuế quốc gia cung cấp liên quan đến những giá trị đã được xác định; chủ sở hữu hoặc người thuê địa điểm và người sở hữu nhà trên đất thuê với những thông tin về số chứng minh nhân dân hoặc số đăng ký đối với các doanh nghiệp; tên và địa chỉ mail của người đó. Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia có quyền nhập hoặc xóa dữ liệu trong phần này¹²⁴.

Sau khi những thông tin liên quan được báo cáo hoặc chuyển đến, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia có trách nhiệm đối với việc đăng ký và đảm bảo hiệu lực của việc đăng ký. Trong cùng một ngày được chuyển đến, thông tin từ cơ quan đăng ký quyền sẽ được xử lý trước thông tin từ cơ quan địa chính. Thông tin do Ủy ban Thuế quốc gia chuyển đến về dữ liệu định giá tính thuế và dữ liệu đăng ký dân số phải được Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia ghi nhập vào Sổ đăng ký bất động sản sớm nhất ngay khi có thể. Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia phải thông báo cho cơ quan đăng ký quyền và Ủy ban Thuế quốc gia về bất kỳ sự thay đổi nào trong Phần chung của thông tin dữ liệu đăng ký liên quan đến sự phân chia đơn vị bất động sản hoặc sự thiết lập bất động sản mới¹²⁵.

Bất kỳ người nào, trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình, sử dụng thông tin do Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia cung cấp mà nhận thấy có lý do để cho rằng thông tin đó là không chính xác thì phải ngay lập tức thông báo đến cơ quan có thẩm quyền. Trường hợp Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, cơ quan địa chính hoặc cơ quan đăng ký quyền nhận thấy một bộ phận thông tin nào trong Sổ Đăng ký bất động sản chứa đựng sai sót mà không thể điều chỉnh ngay lập tức thì có thể ghi nhập một cách không trì hoãn vào Sổ Đăng ký một lưu ý liên quan đến sai sót này. Lưu ý này sẽ được xóa bỏ ngay khi sự điều chỉnh sai sót đã được quyết định¹²⁶. Người bị thiệt hại bởi lỗi kỹ thuật hoặc lỗi hành chính trong quá trình ghi

¹²⁴ Quy định tại Điều 64 và Điều 65 Pháp lệnh Đăng ký Bất động sản Thụy Điển.

¹²⁵ Quy định tại Điều 72, Điều 74 và Điều 75 Pháp lệnh Đăng ký Bất động sản Thụy Điển.

¹²⁶ Quy định tại Điều 79 Pháp lệnh Đăng ký Bất động sản Thụy Điển.

nhập của cơ quan đăng ký có quyền yêu cầu và nhận được bồi thường từ Nhà nước cho tổn thất của họ¹²⁷.

Hệ thống Sổ Đăng ký bất động sản tuy được vận hành và quản lý bởi Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia nhưng nguồn thông tin có được là do các cơ quan khác nhau chịu trách nhiệm cung cấp. Những thông tin về dấu hiệu nhận dạng, mô tả hay sự hình thành bất động sản, kể cả bản đồ địa chính thuộc trách nhiệm của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia. Nhưng việc tiếp nhận, tổ chức đăng ký là trách nhiệm của các cơ quan địa chính tại các địa phương trên toàn quốc. Trách nhiệm cơ bản của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia là duy trì hoạt động đăng ký và giữ vai trò giám sát hoạt động của các cơ quan địa chính.

Thông tin đăng ký quyền được đăng ký và cập nhật bởi 07 cơ quan đăng ký đất (hay cơ quan đăng ký quyền sở hữu) đặt dưới sự giám sát và quản lý của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia.

Dữ liệu định giá tính thuế sẽ do Ủy ban Thuế quốc gia chịu trách nhiệm cung cấp hàng năm cho Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia để cập nhật vào Phần thông tin định giá tính thuế của Sổ Đăng ký Bất động sản. Ủy ban này đặt dưới sự quản lý và giám sát của Bộ Tài chính.

Với sự sắp xếp dữ liệu thông tin như thế, có thể khẳng định Sổ Đăng ký bất động sản của Thụy Điển là một sổ dữ liệu thống nhất với các thông tin về quyền; về bất động sản và giá trị của từng đơn vị bất động sản. Trên cơ sở đó, nó đã thiết lập nên một hệ thống thông tin đất đai/bất động sản thống nhất và hiệu quả ở Thụy Điển, bao gồm đầy đủ cả bốn yếu tố quan trọng cần có thu được từ hoạt động đăng ký: hình học, giá trị, pháp lý và sử dụng đất đai, bất động sản¹²⁸. Nhà nước hoàn toàn tin tưởng, sẵn sàng cung cấp sự đảm bảo cho những thông tin đất đai đã được đăng ký, lưu trữ trong hệ thống.

¹²⁷ Quy định tại Điều 5 Chương 19 Luật hình thành Bất động sản Thụy Điển và Điều 37 và Điều 38 Chương 19 Bộ Luật Đất đai Thụy Điển.

¹²⁸ Stig Jonsson, tài liệu đã dẫn chú thích 60.

Hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai được vi tính hóa được công khai để nhân dân giám sát và cũng như có thể dễ dàng tiếp cận qua dịch vụ Internet. Để truy cập thông tin dữ liệu về một đơn vị bất động sản, người có nhu cầu có thể sử dụng những dấu hiệu nhận biết khác nhau như tên của tài sản (bao gồm tên huyện, làng, khu và số của đơn vị tài sản), địa chỉ của bất động sản (tên huyện, tên đường và số địa chỉ)¹²⁹, đặc điểm kỹ thuật, ghi chú lưu trữ về quyền đi qua bất động sản liền kề, ghi chú lưu trữ về kế hoạch sử dụng đất và những quy tắc xây dựng. Tuy nhiên, dữ liệu được phép truy xuất không phải là toàn bộ thông tin lưu trữ đối với đơn vị bất động sản. Để bảo vệ thông tin dữ liệu cá nhân, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia sẽ không cung cấp bất kỳ thông tin nào về người sở hữu đơn vị bất động sản hoặc về việc thế chấp đơn vị bất động sản. Hơn nữa, thông tin được truy xuất cũng không thể được sử dụng như là một chứng cứ pháp lý. Nếu muốn, người có nhu cầu phải liên hệ và yêu cầu cơ quan đăng ký đất đai cung cấp.

Người có nhu cầu tìm hiểu thông tin có thể truy cập trang web của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia www.lantmateriet.se thông qua hợp đồng hoặc giấy phép do Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia cấp sau khi trả phí. Phí đăng ký là 1500 SEK, phí hàng tháng 100 SEK. Sau đó, người có nhu cầu có thể truy cập những thông tin trích yếu từ hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai với chi phí không cao. Ví dụ như: thông tin về dữ liệu thuế – 27 SEK; thông tin về chủ sở hữu và địa chỉ – 23 SEK; thông tin về công trình trên đất – 23 SEK; bản vẽ nhà đất - 20 SEK...v.v.¹³⁰.

Với một hệ thống thông tin đa chức năng được duy trì, cập nhật thường xuyên, Ngân hàng Dữ liệu đất đai ở Thụy Điển là một trong những nền móng quan trọng nhất trong nền kinh tế thị trường và hỗ trợ hữu hiệu cho việc quản lý của Nhà nước. Trong khu vực tư nhân, dữ liệu thông tin từ hệ thống được sử dụng chủ yếu bởi các ngân hàng, tổ chức tài chính, đại lý bất động sản và các công ty bảo hiểm, chiếm khoảng 50% tổng số nhu cầu. Trong khu vực Nhà nước, các cơ quan

¹²⁹ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia Thụy Điển, “The 2009 Annual Report”, the full Swedish version, http://www.lantmateriet.se/upload/filer/om_lantmateriet/arsredovisning_2009_full.pdf. Truy cập [20101021 21:41]. Đến cuối năm 2009, khoảng 96% nhà ở tại Thụy Điển đã được đăng ký.

¹³⁰ Thông tin chi tiết được cung cấp tại http://www.metria.se/upload/filer/Vara_Prodakter/06_karttjanster_programvaror/Dokument/Prislista_FSok_from_20100101.pdf. Truy cập [20101021 21:43].

chính quyền trung ương và địa phương có nhu cầu sử dụng chiếm trên dưới 20% tổng số nhu cầu. Và mỗi năm, nhu cầu thông tin đất đai phục vụ công tác quy hoạch sử dụng đất, quản lý bền vững nguồn tài nguyên đất, nước và những tài nguyên thiên nhiên cơ bản khác không ngừng gia tăng¹³¹.

Trong điều kiện kỹ thuật và công nghệ hiện đại ngày nay, bên cạnh việc tăng cường chất lượng thông tin, sự cập nhật thông tin thường xuyên, kịp thời và sự tiếp cận thông tin thuận tiện, dễ dàng, cũng như sự gia tăng nhu cầu sử dụng thông tin đất đai thì chi phí cho việc vận hành, duy trì và cập nhật hệ thống thông tin dữ liệu đất đai ngày càng giảm và không đáng kể. Khoảng 30% chi phí cho hệ thống đăng ký đất đai ở Thụy Điển do Chính phủ cung cấp và phần còn lại thu từ phí cung cấp dịch vụ, thông tin của hệ thống thông qua Internet và các dịch vụ khác (như cung cấp các giải pháp kỹ thuật..v.v). Theo đà phát triển, nguồn kinh phí do Chính phủ cung cấp ngày càng giảm theo hướng tăng cường tính tự hạch toán của hệ thống.

Trong vòng ba năm, từ 2007 đến 2009, nguồn kinh phí mà Chính phủ hỗ trợ cho Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia dao động chưa đến 30%. Cụ thể là 21,1% năm 2007; 23,2% năm 2008¹³², và 26,2% cho năm 2009¹³³. Mức hỗ trợ có sự tăng lên không nhiều trong năm 2008 và 2009 là do sự thay đổi cơ cấu tổ chức, tăng cường quyền và giao thêm trách nhiệm cho cơ quan này từ Chính phủ.

3.3. Đánh giá hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển

Bằng những nỗ lực liên tục nhiều năm, Thụy Điển đã thành công trong công tác quản lý đất đai của mình với một hệ thống đăng ký đất đai hiệu quả, đáng tin cậy được thiết lập đã và đang mang lại nhiều lợi ích kinh tế cao. Việc đăng ký đất đai, ngoài sự đơn giản về thủ tục, còn có thể được tiến hành dưới hình thức đăng ký điện tử thông qua hệ thống mạng, không chỉ giảm bớt thủ tục hành chính,

¹³¹ Bengt Kjellson, tài liệu đã dẫn chú thích 83.

¹³² Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 42.

¹³³ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 43'.

tạo thuận lợi cho người nộp đơn mà còn giảm bớt chi phí, thời gian, nhân sự cần có cho việc tiến hành thủ tục.

Bằng những thông tin dữ liệu của mình (với các loại bản đồ đa dạng, nhiều tỉ lệ, đáng tin cậy và những dữ liệu chi tiết về từng thửa đất, kể cả tài sản trên đất với đầy đủ bốn yếu tố quan trọng về đặc điểm hình học, giá trị, pháp lý và sử dụng cũng như sự xác định và bảo vệ rõ ràng ranh giới và quyền sở hữu đối với từng đơn vị bất động sản) dưới sự đảm bảo của Nhà nước, hệ thống đăng ký đất đai giữ một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển của xã hội. Sự đơn giản và dễ tiếp cận của hệ thống đăng ký trong việc xử lý nhanh chóng những vấn đề liên quan đến quyền sở hữu đất đai và bất động sản khác là điều kiện tiên đề quan trọng để xây dựng chính sách nhà ở và phát triển hệ thống thông tin. Đối với người nghèo, việc được xác định là người sở hữu chính thức và được đăng ký của một bất động sản tạo sự dễ dàng cho họ tìm kiếm nguồn vốn vay để đầu tư cải thiện cuộc sống. Quyền sở hữu được đăng ký và đảm bảo cũng góp phần giảm bớt những rủi ro, tranh chấp nảy sinh đối với đất đai.

Với tầm quan trọng đó, hệ thống đăng ký đất đai đáp ứng được nhu cầu của rất nhiều thành phần, lĩnh vực khác nhau trong đời sống xã hội. Thông qua việc cung cấp thông tin, dịch vụ, hàng năm hệ thống đăng ký đất đai thu được một nguồn thu nhập không nhỏ, khá ổn định, đảm bảo cho sự duy trì, vận hành của hệ thống với khoảng 90 văn phòng trên khắp Thụy Điển và đời sống của một lực lượng nhân sự xấp xỉ 2.400 người.

Tổng thu nhập năm 2007 của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia là 1.784 triệu SEK, so với 1.679 triệu SEK năm 2006. Thu nhập từ việc xuất khẩu các sản phẩm và dịch vụ địa chính tiếp tục gia tăng lên đến 59,9 triệu SEK, tăng 30% so với năm 2006¹³⁴. Thu nhập năm 2008 tăng lên 1.870 triệu SEK¹³⁵, và tiếp tục tăng lên gần 10% năm 2009 với 2.055,9 triệu SEK. Theo Chỉ số đánh giá chất lượng của Thụy Điển (chỉ số này được khảo sát hàng năm về đánh giá của khách hàng đối với dịch vụ của tất cả các cơ quan nhà nước), trong hai năm liên tiếp 2008-2009, Cơ

¹³⁴ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 84.

¹³⁵ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 42.

quan Đo đạc Đất đai quốc gia luôn đứng ở vị trí thứ hai, sau cơ quan Thuế, trong số những cơ quan dẫn đầu đạt được sự hài lòng của khách hàng¹³⁶.

Tuy nhiên, dù đạt được những kết quả đáng khích lệ, nhưng hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển vẫn chưa hoàn toàn mang phong cách hiện đại tương xứng với việc điều khiển hệ thống đã được vi tính hóa. Nhiều quy định chưa kịp thời thay đổi theo sự thay đổi của tổ chức bộ máy đăng ký và việc ứng dụng kỹ thuật mới trong công tác đăng ký. Việc vi tính hóa hoàn thành chủ yếu đối với thông tin đăng ký và chỉ một số hoạt động đăng ký được tiến hành thông qua đơn điện tử. Phần lớn các yêu cầu và hồ sơ vẫn còn lưu trữ dưới dạng văn bản, giấy tờ¹³⁷. Hoạt động của hệ thống ở một vài khía cạnh vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu của khách hàng.

Theo một cuộc khảo sát sự hài lòng của khách hàng năm 2007 của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia thì mức độ không hài lòng của khách hàng về chi phí trong mối liên hệ với chất lượng sản phẩm mà hệ thống đăng ký đất đai cung cấp là 41%. Con số này là kết quả khảo sát chủ yếu đối với những khách hàng sử dụng dịch vụ bản đồ trong hệ thống bản đồ quốc gia, với khoảng 57% không hài lòng về giá cả và 38% cho rằng chi phí cho thủ tục địa chính là quá cao¹³⁸.

Dựa trên mức độ đánh giá các tiêu chí về sự dễ dàng tiếp cận, thời gian giải quyết hồ sơ, thông tin dịch vụ, kiến thức và kỹ năng, sự hợp tác và trao đổi kinh nghiệm với thang điểm từ 1 đến 100 thì chỉ số hài lòng của khách hàng đối với Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia cho từng năm là: 2004 đạt 72, và từ năm 2005 đến năm 2007 chỉ đạt 71¹³⁹. Tuy nhiên, trong hai năm tiếp theo 2008-2009, chỉ số hài lòng của khách hàng có tăng lên một điểm là 72¹⁴⁰. Dao động tuy không nhiều nhưng có thể nói đây là con số không phải cơ quan nào cũng đạt được, kể cả các công ty tư nhân, mà trong một môi trường cạnh tranh, đang ra sức chiều chuộng khách hàng hơn so với cơ quan nhà nước. Dù đây là một tín hiệu đáng mừng nhưng vẫn cho thấy tỉ lệ % người hài lòng với sản phẩm và dịch vụ của hệ thống đăng ký đất đai vẫn chưa phải là đa số.

¹³⁶ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 43.

¹³⁷ Monica Johansson, tài liệu đã dẫn chú thích 81.

¹³⁸ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 84.

¹³⁹ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 84.

¹⁴⁰ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 43.

Hơn nữa, ngoài chi phí địa chính, qua kết quả khảo sát, sự không hài lòng của khách hàng còn thể hiện ở thời gian giải quyết hồ sơ đăng ký.

Một quyết định giải quyết đơn đăng ký có thể được ban hành trong ngày, cũng có thể trong nhiều ngày sau đó, tùy thuộc vào khối lượng công việc, loại và tính phức tạp của giao dịch/đơn, chưa kể những ngày nghỉ cuối tuần và nghỉ lễ. Dù hệ thống đã được tin học hóa với hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai được xây dựng thành công từ năm 1995, giúp cho thời gian giải quyết đơn đăng ký từ vài tuần giảm xuống vài ngày¹⁴¹, nhưng điều này vẫn chưa được khách hàng hài lòng. Trong các giao dịch bất động sản, như chuyển nhượng và đa phần là thế chấp, khách hàng không thể có được thông tin ngay trong ngày cần cho quyết định giao dịch của mình. Bởi lẽ, thời gian nhận đơn theo quy định pháp luật, như đã đề cập, kết thúc lúc 12h trưa và đơn gửi sau thời gian này chỉ được giải quyết vào ngày tiếp theo. Sự trì hoãn, chậm trễ đã diễn ra, nhất là khi đơn được nộp vào cuối tuần. Ví dụ, đơn được nộp sau 12h trưa thứ Sáu thì việc xem xét giải quyết chỉ được tiến hành vào tuần sau, và vì nhiều lý do nêu trên, có thể kéo dài nhiều ngày sau đó. Trong năm 2009, theo Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, thời gian giải quyết đơn chậm trễ trung bình lên đến 10 ngày¹⁴². Trong khi đó, nhu cầu của khách hàng cần được đăng ký và giải quyết hồ sơ nhanh chóng là rất lớn.

Như đã đề cập, ở Thụy Điển không có cơ quan công chứng. Các giao dịch được thực hiện thông qua hợp đồng bằng văn bản với sự ký kết của hai bên, dưới sự giúp đỡ của người môi giới hoặc ngân hàng. Để có hiệu lực, giao dịch phải được đăng ký. Quyền sở hữu của chủ sở hữu mới mới được công nhận. Nếu quyền sở hữu không được công nhận, chủ sở hữu không thể thuận lợi khai thác bất động sản của mình, như đem thế chấp, để tạo ra nguồn vốn lớn cho hoạt động. Nếu trước năm 2005, ở Thụy Điển, chỉ có khoảng hơn 140.000 bất động sản thay đổi chủ sở hữu hàng năm được đăng ký¹⁴³, thì đến năm 2009, đã có tới 950.000 giao dịch đăng ký quyền được giải quyết tại cơ quan đăng ký đất đai. Trong đó, 850.000 đơn đã được ghi nhận trong Sổ đăng ký bất

¹⁴¹ Bengt Kjellson, tài liệu đã dẫn chú thích 83

¹⁴² Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 43. Xem Sơ đồ 7, Phụ lục A về thời gian chờ cụ thể của từng văn phòng đăng ký.

¹⁴³ Kristin Karlsson, tài liệu đã dẫn chú thích 61.

động sản, phần lớn liên quan đến đăng ký thế chấp và đăng ký quyền sở hữu¹⁴⁴. Riêng hoạt động thế chấp, một trong những bộ phận sôi động nhất của thị trường bất động sản, đã được ký kết với tổng giá trị đảm bảo lên tới 3.495 tỉ SEK¹⁴⁵. Ngoài ra, trong năm 2009, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia còn phải thực hiện khoảng 17.000 thủ tục địa chính và do phải sắp xếp lại cơ cấu tổ chức khi tiếp nhận trách nhiệm quản lý hoạt động đăng ký quyền, vẫn còn một lượng lớn hồ sơ tồn đọng từ năm 2008 chưa được giải quyết¹⁴⁶.

Sự chậm trễ giải quyết đơn, vì vậy, làm cản trở sự luân chuyển của nguồn vốn không lồ từ bất động sản trong xã hội để phục vụ cho việc phát triển kinh tế, chưa kể làm tốn thời gian và chi phí của các bên có nhu cầu.

Theo đánh giá của cơ quan Thuế, tổng giá trị bất động sản làm cơ sở để đánh thuế ở Thụy Điển năm 2006 là 2.837 tỉ SEK, với mức thuế thu được là 22.691 triệu SEK¹⁴⁷. Năm 2007, tổng giá trị bất động sản lên đến 3.033 tỉ SEK, với mức thuế thu được là 24.032 triệu SEK¹⁴⁸.

Nó đi ngược lại mong muốn nhận được một dịch vụ chất lượng và nhanh chóng của người nộp đơn, trong đó, hồ sơ của họ được giải quyết và giấy chứng nhận (nếu có, như trường hợp đăng ký thế chấp) được phát hành ngay trong ngày, thay vì phải chờ đợi nhiều ngày, để có thể nhanh chóng khai thác nguồn vốn từ bất động sản hợp pháp được xác lập.

Điều này đòi hỏi Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia cần phải tiếp tục hoàn thiện hoạt động đăng ký và sự cung cấp dịch vụ của mình; quan tâm và dự đoán nhu cầu của khách hàng; chú trọng xây dựng thái độ lịch sự, nhã nhặn và chuyên nghiệp trong giao tiếp với người sử dụng hệ thống; nỗ lực tối đa để cung cấp một hệ thống thông tin rõ ràng và dễ hiểu với chi phí thấp nhất có thể.

Trong điều kiện ngày nay, nhiều vấn đề đã và đang nảy sinh có ảnh hưởng lớn đến hoạt động của hệ thống đăng ký đất đai.

¹⁴⁴ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 43.

¹⁴⁵ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, http://www.lantmateriet.se/templates/LMV_Page.aspx?id=2012&lang=SV. Truy cập [20101021 21:46].

¹⁴⁶ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 43.

¹⁴⁷ Cơ quan Thuế quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 40.

¹⁴⁸ Cơ quan Thuế quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 41.

Sự thống nhất quản lý của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia đối với hoạt động đăng ký quyền và hoạt động địa chính, thông qua sự sáp nhập cơ quan đăng ký quyền vào Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia kể từ ngày 01/6/2008, đã thiết lập nên một bộ phận mới trực thuộc Cơ quan Đo đạc. Tuy tạm thời vẫn giữ nguyên tổ chức nhưng không thể không có sự thay đổi cơ cấu bộ máy, lực lượng nhân sự với nhu cầu tuyển dụng những nhân sự quan trọng giữ vai trò lãnh đạo hoạt động. Sự thay đổi này còn đòi hỏi cần có sự điều chỉnh quy định của pháp luật liên quan đến thủ tục đăng ký quyền để tạo thuận lợi cho hoạt động đăng ký và sự quản lý của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia. Bên cạnh đó, đối với Bộ phận Dịch vụ địa chính, sự tổn thất nguồn tài nguyên nhân lực có kinh nghiệm đang diễn ra do nhiều nhân viên đến tuổi nghỉ hưu, trong khi việc tuyển dụng, đào tạo mới chưa thể bù đắp kịp thời vì đây là lĩnh vực đòi hỏi yêu cầu cao, nhất là kinh nghiệm. Điều này gây khó khăn cho việc duy trì và đảm bảo đúng thời hạn tiến hành của các thủ tục đăng ký¹⁴⁹.

Hơn nữa, một khó khăn khác được đặt ra cũng không kém phần quan trọng đối với Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia Thụy Điển là vấn đề tính chính xác của bản đồ địa chính. Tuy được xử lý kỹ thuật số, tạo thuận tiện cho hoạt động trong nhiều lĩnh vực, nhưng tính chính xác của bản đồ địa chính số hóa vẫn chưa được đảm bảo, nhất là trong việc xác định ranh giới bất động sản. Rất nhiều dữ liệu ranh giới trong bản đồ địa chính số hóa được tạo ra trên cơ sở kết hợp các loại bản đồ khác nhau được thể hiện thủ công trên giấy và các bức không ảnh được chụp với tỉ lệ nhỏ. Các bản đồ trên giấy đã phần được lập thông qua hoạt động đo đạc địa chính và cắm mốc giới trên thực địa, nhưng cũng có không ít chỉ là những bản vẽ phác họa. Để kết hợp chúng với các bức không ảnh, nhiều kỹ thuật điều chỉnh đa dạng đã được sử dụng nhằm hướng tới thể hiện một ranh giới hình học mô phỏng đơn giản giữa các đơn vị bất động sản, từ đó, làm giảm đi tính chính xác của bản

¹⁴⁹ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, “Lantmateriet’s – Strategic Plan 2006 – 2010”, http://www.lantmateriet.se/upload/filer/om_lantmateriet/strategiskaplanen_engelska.pdf. Truy cập [20101021 21:48].

đồ địa chính số hóa được tạo thành. Vì vậy, ngày nay ở những khu vực mà việc đo đạc được tiến hành, bản đồ địa chính số hóa có sự sai lệch trong khoảng từ ít hơn 1cm đến 20m. Sự sai lệch ở khu vực nông thôn thông thường là khoảng 4-5m¹⁵⁰. Điều này chứng tỏ bản đồ địa chính chưa hẳn là bằng chứng hữu hiệu cho ranh giới pháp lý tọa lạc của bất động sản. Chưa kể một số đơn vị bất động sản thuộc sở hữu chung tồn tại lâu đời và ranh giới của chúng vẫn chưa được ghi nhận, lưu trữ.

Những thiếu sót này tuy đã được cơ quan địa chính nhận biết và đang cố gắng khắc phục, nhưng trong thời gian chờ đợi, người sử dụng có thể gặp rắc rối. Bởi lẽ, với việc ngày càng dễ dàng tiếp cận thông tin trong một hệ thống địa chính điện tử hiện đại, phần đông người sử dụng đều tin tưởng vào những bản đồ địa chính số hóa mà quên đi chúng chỉ là những bản vẽ phác họa sự phân chia ranh giới bất động sản, quên đi vấn đề để đảm bảo tính chính xác của nó, cần có sự đối chiếu với kết quả đo đạc và cắm mốc giới trên thực địa. Điều này có thể dẫn đến sự nhầm lẫn, xâm phạm ranh giới khi chủ sở hữu trồng cây, xây hàng rào hoặc thực hiện những hoạt động tương tự mà không có sự tư vấn của cơ quan địa chính. Những nhầm lẫn như thế có thể tồn tại trong một thời gian dài, nhưng khi bị phát hiện, chúng thường tạo nên mâu thuẫn, tranh chấp giữa các chủ sở hữu bất động sản liền kề với nhau. Lẽ tất nhiên, dù hàng năm trong khoảng một triệu đơn vị bất động sản, chỉ có khoảng 10 vụ tranh chấp diễn ra¹⁵¹, nhưng niềm tin mà người sử dụng dành cho Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia và các sản phẩm dịch vụ của cơ quan này, như dữ liệu bản đồ địa chính số hóa, sẽ bị giảm sút.

Ngày nay, hầu như tất cả mạng di động và máy tính đều được hỗ trợ chức năng định vị, dẫn đến việc sử dụng ngày càng nhiều dữ liệu thông tin địa lý quốc gia và thế giới. Việc cung cấp dịch vụ này đòi hỏi sự chính xác và ngày càng mang tính cạnh tranh. Bên cạnh đó, vấn đề môi trường trong mối liên hệ với sự phát triển bền vững cũng đang trở nên quan trọng và cấp thiết. Để quản lý và giám sát

¹⁵⁰ Kristin Karlsson, tài liệu đã dẫn chú thích 61.

¹⁵¹ Kristin Karlsson, tài liệu đã dẫn chú thích 61.

môi trường, đòi hỏi dữ liệu thông tin địa lý phải có chất lượng và độ chính xác cao. Đối với Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, đây là một vấn đề ảnh hưởng đến việc cung cấp dịch vụ của hệ thống đăng ký đất đai, nhất là trong điều kiện quốc tế hóa đầy cạnh tranh¹⁵².

Tuy nhiên, như Quốc hội Thụy Điển đã khẳng định: mục đích chung của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia là đạt đến sự gia tăng ích lợi xã hội; do vậy, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia không chỉ tồn tại cho sự tồn tại của bản thân mà còn đóng góp tích cực cho xã hội. Nó phải đáp ứng những nhu cầu cơ bản của xã hội đối với thông tin đăng ký và thông tin bất động sản mọi lúc mọi nơi, không chỉ cho thị trường bất động sản mà còn nhiều lĩnh vực trong xã hội và sự phát triển bền vững¹⁵³.

Nhận thức được vai trò của mình và tình hình xã hội hiện đại cũng như những khó khăn của hệ thống đăng ký đất đai, với tư cách là người quản lý, duy trì và vận hành hệ thống, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia đã không ngừng có nhiều cải tiến trong hoạt động, thường xuyên ứng dụng kỹ thuật mới vào hệ thống đăng ký. Lực lượng nhân sự tiếp tục được củng cố và tăng cường. Hàng năm, liên tục có sự đào tạo và tuyển dụng thê nhân sự để chuẩn bị thay thế cho nhiều nhân viên đến tuổi nghỉ hưu. Đã có 204 người được tuyển dụng trong năm 2008 và 122 người trong năm 2009. Riêng Bộ phận Dịch vụ địa chính, thông qua việc tổ chức chương trình đào tạo cán bộ đo đạc địa chính, đã tuyển dụng thêm được 87 người trong năm 2008 và 45 người trong năm 2009 đáp ứng nhu cầu công việc của mình¹⁵⁴.

Ngày 26/01/2008, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia đã thực hiện chuyển đổi hệ thống tham chiếu tọa độ quốc gia chính thức từ RT90 sang SWEREF99. Hệ thống mới được điều chỉnh theo tiêu chuẩn Châu Âu với sự chính xác ở mức độ

¹⁵² Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 149. Ngày nay, có một số hệ thống thông tin địa lý hiệu quả như INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information ở Châu Âu), GPS (Global Positioning System – một hệ thống định vị qua vệ tinh của Mỹ) và Galileo (một hệ thống định vị qua vệ tinh của Châu Âu). Những hệ thống này có thể ảnh hưởng đến và cạnh tranh với các dịch vụ từ hệ thống đăng ký đất đai được cung cấp bởi Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia của Thụy Điển.

¹⁵³ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 149.

¹⁵⁴ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 42 và chú thích 43.

centimeter trên toàn Thụy Điển. Nó là nền tảng quan trọng đối với hoạt động đo đạc và sản xuất bản đồ, những công cụ hỗ trợ đắc lực cho hoạt động định vị. Sự chuyển đổi đã tạo nên hệ thống tọa độ mới trong đăng ký bất động sản và dữ liệu thông tin địa lý. Ngoài ra, hệ thống tọa độ đối với bản đồ bất động sản, bản đồ địa hình, bản đồ đường, bản đồ tổng quát và bản đồ núi cũng được thay đổi và mang một diện mạo mới¹⁵⁵.

Để đáp ứng nhu cầu dữ liệu địa lý, trong suốt mùa hè năm 2006, Chính phủ Thụy Điển đã giao cho Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia nhiệm vụ phối hợp với nhóm tư vấn trình độ cao do Chính phủ thành lập xây dựng Chiến lược dữ liệu địa lý quốc gia, với mục đích gia tăng việc sử dụng dữ liệu địa lý, tăng cường chất lượng và sự thuận tiện trong việc kết hợp dữ liệu từ nhiều nguồn khác nhau. Chiến lược này bắt đầu thực hiện từ cuối tháng 3/2007 và sẽ được cập nhật đều đặn hàng năm với một báo cáo về những kết quả đạt được và sự mô tả những hoạt động được vạch ra cho năm tiếp theo. Việc thực hiện chiến lược này ảnh hưởng không chỉ lĩnh vực công mà cả lĩnh vực tư, hỗ trợ cho hoạt động của các bên tham gia thị trường trong việc: (i) phát triển thị trường sản phẩm và dịch vụ giá trị gia tăng thông qua việc giúp các bên đánh giá tiềm năng thị trường, giảm bớt rủi ro trong hoạt động đầu tư phát triển sản phẩm và dịch vụ; (ii) đưa dữ liệu đăng ký đến với thị trường dễ dàng hơn...v.v.¹⁵⁶.

Ngoài ra, Chính phủ còn giao cho Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia nhiệm vụ thiết lập Sổ đăng ký căn hộ chung cư toàn quốc. Trong suốt năm 2007, một chương trình tập trung những công việc đã được tiến hành và trong tháng 01/2008, việc thu thập thông tin đã được bắt đầu. Chủ sở hữu căn hộ được yêu cầu cung cấp thông tin về căn hộ của họ cho Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, bao gồm dữ liệu về số phòng, diện tích sàn và loại căn hộ. Một hệ thống số thứ tự cũng được đề nghị áp dụng cho căn hộ chung cư. Việc đăng ký này tạo thuận lợi cho Ủy ban

¹⁵⁵ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 84.

¹⁵⁶ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 84, và Stig Jonsson, tài liệu đã dẫn chú thích 60.

Thuế quốc gia đăng ký dân số trong căn hộ thay vì đăng ký theo từng dãy chung cư; giúp cho Cơ quan Thống kê Thụy Điển tiến hành thống kê số hộ gia đình và nhà ở. Dữ liệu thống kê này có thể được sử dụng cho công tác nghiên cứu, quy hoạch và giám sát chính sách phúc lợi xã hội. Chủ sở hữu căn hộ có thể chuyển dữ liệu sở hữu của mình qua mạng Internet¹⁵⁷.

Việc số hoá một lượng lớn bản đồ và những tài liệu khác trong hệ thống lưu trữ là một nỗ lực lớn được tiến hành tại 21 cơ quan địa chính và tại Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia với toàn bộ hồ sơ lưu trữ của hơn 2,5 triệu chứng thư cá nhân với hơn 50 triệu trang và bản đồ. Trong đó, mỗi năm, có hơn 200.000 chứng thư được sử dụng trong quy trình hình thành bất động sản¹⁵⁸. Đây là công việc đòi hỏi một nỗ lực rất lớn và một nguồn vốn đầu tư không nhỏ từ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, cần có sự kiểm tra lại trên thực địa, nhất là trong việc điều chỉnh, xác định lại tọa độ thống nhất cho việc xác định ranh giới của 3,2 triệu bất động sản đã được đăng ký trên phạm vi toàn quốc. Việc số hóa dữ liệu và thiết lập nên những công cụ tiếp cận dữ liệu hiệu quả là nhằm mục đích không chỉ đáp ứng nhu cầu của những nhà chuyên môn và nhu cầu của cộng đồng, tăng niềm tin của người sử dụng vào hiệu quả hoạt động và độ tin cậy của các sản phẩm do Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia cung cấp, mà còn giảm chi phí cho việc lưu trữ và duy trì tài liệu trong hệ thống đăng ký đất đai, tiết kiệm được thời gian làm việc của cơ quan địa chính. Đến nay, toàn bộ hồ sơ lưu trữ chứa đựng các loại bản đồ và văn bản của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia đều đã được số hóa¹⁵⁹. Tuy nhiên, do quy định pháp luật có những hạn chế nhất định đối với việc sử dụng thông tin cá nhân nhằm bảo vệ quyền nhân thân, nhất là thông tin liên quan những người còn sống, nên người truy cập, nếu tham khảo, chủ yếu chỉ tiếp cận được những dữ liệu lưu trữ (như các loại bản đồ...v.v) được tạo ra từ trước năm 1928¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 84.

¹⁵⁸ Stig Jonsson, tài liệu đã dẫn chú thích 60.

¹⁵⁹ Cơ quan Đo đạc đất đai Quốc gia Thụy Điển, tài liệu đã dẫn chú thích 43

¹⁶⁰ Cơ quan Đo đạc Đất đai Quốc gia Thụy Điển,

http://www.lantmateriet.se/templates/LMV_Page.aspx?id=1581. Truy cập [20101021 21:50].

Đồng thời, ngay từ mùa thu năm 2008, Bộ phận Đăng ký quyền của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia đã bắt đầu áp dụng thủ tục một cửa, thống nhất quy trình xử lý hồ sơ đăng ký tại tất cả các văn phòng đăng ký. Với quy trình thống nhất này, các văn phòng đăng ký không chỉ giảm được thời gian đăng ký, mà còn thuận tiện trong việc luân chuyển nhân sự giữa các văn phòng khi tình trạng thiếu hụt nhân sự tạm thời xảy ra. Và ngay cả người nộp đơn đăng ký cũng không còn lúng túng khi nộp đơn tại bất kỳ văn phòng đăng ký nào trên phạm vi cả nước¹⁶¹. Sự thống nhất này là cơ sở để Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia có thể đưa vào áp dụng một quy trình xử lý đơn điện tử mà cơ quan này kỳ vọng và đặt mục tiêu vào đầu năm 2011¹⁶².

Có thể thấy, với một bề dày lịch sử thành lập và phát triển, hệ thống đăng ký đất đai Thụy Điển vẫn linh hoạt nỗ lực theo kịp sự thay đổi của xã hội và thành tựu khoa học kỹ thuật. Sự phấn đấu này là nhằm đạt được những mục tiêu quan trọng mà hệ thống đăng ký đất đai luôn đeo đuổi, được thể hiện cụ thể qua định hướng chiến lược phát triển của Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia¹⁶³ là:

(i) xây dựng một hệ thống đăng ký phổ biến, mở rộng công khai và tạo dựng được niềm tin từ người sử dụng hệ thống, mang lại lợi ích cho toàn xã hội;

(ii) xây dựng một môi trường làm việc hấp dẫn và thân thiện bởi thành công của hệ thống là dựa trên năng lực chuyên môn, kinh nghiệm và sự cống hiến của lực lượng nhân sự;

(iii) xây dựng một hệ thống thông tin cung cấp dịch vụ hàng đầu¹⁶⁴.

Ngoài ra, Thụy Điển cũng đang quan tâm đến việc thống nhất giữa lợi ích của hệ thống đăng ký đất đai với lợi ích của các ngành nghề, lĩnh vực khác trong

¹⁶¹ Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 42.

¹⁶² Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, tài liệu đã dẫn chú thích 43.

¹⁶³ Stig Jonsson, tài liệu đã dẫn chú thích 60.

¹⁶⁴ Hệ thống đăng ký đất đai ở Thụy Điển đã có được điều kiện tiên quyết cần thiết để thực hiện vai trò đi đầu trong phát triển Chính phủ điện tử tương lai thông qua việc tiên phong trong cải cách hệ thống đăng ký, thực hiện vi tính hóa hoạt động đăng ký ngay từ rất sớm.

phạm vi quốc gia và sự thống nhất giữa nó với hệ thống đăng ký của các quốc gia khác trong cộng đồng Châu Âu.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển có một lịch sử hình thành lâu đời, với hoạt động địa chính được thực hiện đầu tiên hỗ trợ cho việc thu thuế. Hoạt động địa chính, sau đó phối hợp với hoạt động đăng ký chủ quyền, cùng phát triển một cách ổn định trong điều kiện hòa bình và thường xuyên được quan tâm hoàn thiện. Nhiều cuộc cải cách đã được thực hiện xuyên suốt quá trình dài của lịch sử, hướng đến việc xây dựng một hệ thống đăng ký đất đai hiệu quả, cung cấp đầy đủ thông tin đất đai cho mọi đối tượng có nhu cầu, như việc dồn thửa, khắc phục sự manh mún của đất đai; việc thống nhất cơ quan quản lý hoạt động đăng ký nhằm tinh giản bộ máy đăng ký; và nhất là công cuộc tin học hóa, ứng dụng kỹ thuật hiện đại trong hoạt động đăng ký đất đai. Sự thành công của các cuộc cải cách này đã mang đến bộ mặt mới cho hệ thống đăng ký đất đai Thụy Điển, trở thành một trong những hệ thống đăng ký với thông tin đất đai điện tử hiệu quả trên thế giới.

Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia, với bốn bộ phận chuyên môn của mình (Bộ phận Dịch vụ địa chính, Bộ phận Đăng ký quyền, Bộ phận Thông tin Địa lý và Đất đai, và Bộ phận Thương mại và Bản đồ) chịu trách nhiệm chính đối với hoạt động đăng ký trên phạm vi cả nước, bao gồm hoạt động địa chính và đăng ký quyền. Với quá trình phát triển ít biến động, hầu hết các đơn vị đất đai ở Thụy Điển đều đã được đăng ký, thể hiện đầy đủ thông tin trong Sổ Đăng ký bất động sản do Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia vận hành và quản lý. Ngoài các thông tin về địa chính và chủ quyền mà Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia có được từ chính hoạt động của mình, các thông tin về quy hoạch, về giá trị bất động sản cũng được các cơ quan quản lý liên quan chuyển đến, cập nhật thường xuyên, liên tục trong Sổ Đăng ký bất động sản với quy trình đăng ký, xử lý, cập nhật thông tin được pháp luật quy định chặt chẽ. Trên cơ sở đó, hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai tại Thụy Điển đã được xây dựng thành công theo hướng tin học hóa. Người có nhu cầu có thể tiếp cận thông tin đất đai qua mạng internet một cách dễ dàng, nhanh chóng và thuận tiện. Không có những thủ tục hành chính rắc rối, phiền hà đối với

người đăng ký. Nhiều sản phẩm, dịch vụ được cung cấp bởi hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển không chỉ đáp ứng được nhu cầu trong nước mà cả nhu cầu của nhiều nước trên thế giới.

Trong điều kiện phát triển nhanh chóng của khoa học kỹ thuật, Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia luôn nỗ lực đặt ra những mục tiêu mới cho chiến lược phát triển của mình, cũng như nhận thức rõ những điểm cần khắc phục trong hoạt động để đảm bảo hệ thống đăng ký đất đai có thể luôn theo kịp nhu cầu của xã hội. Chính điều này đã đảm bảo cho sự thành công và hoạt động hiệu quả của hệ thống đăng ký đất đai – một hệ thống mà nhiều quốc gia đang hướng tới.

CHƯƠNG 4

HỆ THỐNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI

THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM

- NGHIÊN CỨU VÀ ĐÁNH GIÁ -

Việt Nam là một quốc gia đang phát triển nằm trên bán đảo Đông Dương, có diện tích khoảng 331.051 km² và dân số hơn 86 triệu người. Mật độ dân số cao với 260 người/km²¹⁶⁵. Khoảng 25% dân số sống ở thành thị và 75% sống ở nông thôn¹⁶⁶. Hầu hết các thành phố trong cả nước đang có xu hướng đô thị hóa cao.

Lịch sử phát triển của Việt Nam là cả một quá trình dài dựng nước và giữ nước, liên tiếp đương đầu với sự xâm lăng của các thế lực hùng mạnh bên ngoài. Sau hơn 1000 năm (từ thế kỷ thứ II trước công nguyên cho đến năm 938 sau công nguyên) chịu sự đô hộ của các triều đại phong kiến phương Bắc, Việt Nam giành được độc lập, bắt đầu xây dựng và phát triển chế độ phong kiến của quốc gia mình. Tuy nhiên, những cuộc nội chiến làm đất nước bị chia cắt vẫn thường xuyên diễn ra, nhất là kể từ thế kỷ XVI. Đầu thế kỷ XIX, khi chủ nghĩa tư bản chuyển sang giai đoạn chủ nghĩa đế quốc, ráo riết tìm kiếm và mở rộng thị trường bằng các cuộc chiến tranh xâm lược, Việt Nam cũng bị cuốn vào vòng xoáy, bị Pháp thôn tính, trở thành một nước thuộc địa nửa phong kiến trong gần 100 năm (từ năm 1858 đến năm 1945). Dù thắng lợi trong cuộc kháng chiến chống Pháp năm 1954, nhưng dưới sự can thiệp của Mỹ, đất nước lại bị chia cắt thành hai miền Nam – Bắc kéo dài hơn 20 năm.

Chiến thắng “Điện Biên Phủ” tháng 5/1954 đánh dấu sự thắng lợi của Việt Nam trong cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp. Hai bên đã ký kết Hiệp định Geneva kết thúc chiến tranh

¹⁶⁵ Tổng cục Thống kê, “Dân số và mật độ dân số năm 2009 phân theo địa phương”, <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=387&idmid=3&ItemID=9865>. Truy cập [20101021 21:59].

¹⁶⁶ Bộ Ngoại giao, “Dân tộc và ngôn ngữ”, http://www.mofa.gov.vn/vi/tt_vietnam/nr040810154926/. Truy cập [20101021 22:03].

vào tháng 7/1954. Từ năm 1954, miền Bắc Việt Nam đi theo con đường xã hội chủ nghĩa. Miền Nam Việt Nam chịu sự cai trị của Mỹ từ năm 1954 đến năm 1975.

Cuộc chiến tranh giải phóng dân tộc giành được toàn thắng năm 1975 đã chính thức đưa Việt Nam bước vào kỷ nguyên mới – kỷ nguyên của hòa bình, thống nhất và xây dựng đất nước¹⁶⁷.

Với khoảng thời gian gần 35 năm hòa bình, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực khắc phục vết thương chiến tranh, đưa đất nước phát triển, đạt được nhiều thành tựu, nhất là trong lĩnh vực kinh tế nông nghiệp. Đặc biệt Nhà nước luôn chú trọng đến lĩnh vực quản lý đất đai, chú trọng khai thác nguồn nội lực này để tạo nguồn thúc đẩy phát triển kinh tế. Trong đó, việc xây dựng một hệ thống thống nhất về đăng ký đất đai nói riêng và đăng ký bất động sản nói chung đang là một trong những vấn đề thu hút sự quan tâm hiện nay. Điều này bắt nguồn từ sự yếu kém của hệ thống đăng ký đất đai, chưa thể phát huy hết vai trò của nó phục vụ sự nghiệp phát triển đất nước.

Để có sự đánh giá đúng đắn về hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam, trước hết, cần tìm hiểu quá trình hình thành hệ thống.

4.1. Lược sử phát triển hệ thống đăng ký đất đai tại Việt Nam

Đất đai là tặng vật mà thiên nhiên trao cho con người nên mỗi người đều có quyền được hưởng các lợi ích từ đất. Sẽ là vô lý nếu các lợi ích ấy chỉ tập trung trong tay của thiểu số người. Cho nên, bất kỳ ai khai thác, sử dụng đất đai đều phải có nghĩa vụ nộp một phần lợi tức mà họ thu được từ đất đai cho Nhà nước dưới hình thức thuế. Nhà nước sẽ điều tiết khoản thu đó để đảm bảo công bằng xã hội như cung cấp phúc lợi xã hội, xây dựng các công trình cộng đồng, cơ sở hạ tầng ...v.v (tất nhiên không loại trừ việc sử dụng cho hoạt động của bộ máy nhà nước). Muốn xác định mức thuế hợp lý, Nhà nước phải nắm rõ diện tích, hạng đất ...v.v

¹⁶⁷ Bộ Ngoại giao, “Vài nét về quá trình phát triển của dân tộc Việt Nam”, http://www.mofa.gov.vn/vi/tt_vietnam/history/. Truy cập [20101021 22:06].

của từng người sử dụng đất. Nó đòi hỏi cần có một hệ thống cơ quan giúp Nhà nước thực hiện công việc này.

Hệ thống cơ quan quản lý nhà nước đối với đất đai cũng như các hoạt động địa chính ra đời từ đây.

4.1.1. Đăng ký đất đai tại Việt Nam dưới các chế độ cũ

4.1.1.1. Thời phong kiến

Sau khi thoát khỏi sự đô hộ của phong kiến phương Bắc, việc xây dựng đất nước và bảo vệ nền độc lập của dân tộc là nhu cầu bức thiết được đặt ra đối với các triều đại phong kiến Việt Nam từ thế kỉ XI đến thế kỉ XV. Việc điều tra dân số, lập sổ đinh, báo cáo đinh số nhằm mục đích nắm vững số dân để tuyển quân và lấy phu được tiến hành tương đối chặt chẽ, nhất là dưới thời Lý¹⁶⁸.

Nắm chắc số dân đinh, nhà nước thời Lý – Trần nắm được trong tay một nguồn thu nhập ổn định. Bởi lẽ, trong giai đoạn này, làng xã là đơn vị hành chính – kinh tế cơ bản của quốc gia. Phần lớn ruộng đất công được nhà nước trung ương giao cho các làng xã quản lý, lo việc phân chia cho dân đinh cày cấy, thu thuế và nộp đủ số cho nhà nước. Tuy nhiên, nhà nước chưa trực tiếp can thiệp vào việc đo đạc ruộng đất. Việc lập điền bạ không được đặt ra. Không một nguồn tư liệu đương thời nào nói đến khái niệm điền bạ¹⁶⁹. Để nắm được số diện tích ruộng đất cụ thể cho việc thu thuế và phong thưởng hay ban, cấp, có thể các triều đại Lý – Trần sử dụng một số hình thức quản lý thô sơ, chứ chưa phải là hình thức đo đạc ruộng đất theo định kỳ.

Ví dụ như khi nói đến vị trí của các thửa ruộng, người ghi thường viết rõ giới hạn Đông, Tây, Nam, Bắc trong địa đồ cùng giấy tờ¹⁷⁰. Hoặc để đảm bảo

¹⁶⁸ Trương Hữu Quýnh, “Chế độ ruộng đất Việt Nam thế kỷ XI – XVIII”, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2004, trang 83.

¹⁶⁹ Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, các trang 85 và 87.

¹⁷⁰ Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, các trang 85 và 133.

quyền chiếm hữu của những người được ban cấp đất, nhà vua đã cấp cho họ một “tờ thiếp” để làm bằng chứng¹⁷¹.

Quan hệ mua bán ruộng đất cũng được điều chỉnh, đưa vào quy củ với quy định phải có văn khế chứng nhận giữa bên mua và bên bán ở thời Lý: “*bán đoạn ruộng hoang, ruộng thực đã có văn khế thì không được chuộc lại nữa*”¹⁷². Đến thời Trần, do sự phát triển của việc mua bán và tranh chấp ruộng đất, năm 1227, nhà Trần đã phải quy định rõ việc điểm chỉ lên các giấy tờ, văn khế mua bán ruộng đất, thậm chí việc điểm chỉ thế nào cũng được quy định cụ thể năm 1237: “*Phàm làm chúc thư, văn khế, nếu là giấy tờ về ruộng đất, vay mượn thì người làm chứng in tay ở 3 dòng trước, người bán in tay ở 4 dòng sau*”¹⁷³.

Cuối thế kỷ XIV, khi lên nắm chính quyền, Hồ Quý Ly đã ban hành chính sách hạn điền (tháng 7 năm 1397) nhằm hạn chế ruộng đứng tên hay ruộng tư. Để thực hiện chính sách này, năm 1398, Hồ Quý Ly ra lệnh những người có ruộng đất tư phải khai diện tích thuộc sở hữu của mình và cắm thẻ ghi rõ tên họ trên bờ ruộng. Nhà nước cũng giao cho các quan phủ, châu, huyện phải cùng nhau đi đo, khám và lập sổ sách¹⁷⁴.

Như vậy, có thể thấy, việc đo đạc, đăng ký đất đai ở Việt Nam đã được các triều đại Lý – Trần tiến hành từ rất sớm, ngay những năm đầu tiên của quốc gia độc lập, nhất là đối với ruộng đất công làng xã và ruộng tư, nhằm phục vụ cho những nhu cầu nhất định. Tuy nhiên, việc đo đạc mang tính hệ thống, trên phạm vi cả nước chưa được tiến hành. Việc lập điền bạ không được chú trọng. Vì vậy, hầu như không có nguồn tài liệu chính thức để chứng minh về hoạt động đăng ký đất đai được tiến hành trong giai đoạn này (từ thế kỷ XI đến thế kỷ XIV). Nguồn tài liệu chủ yếu được phát hiện là các sử liệu, các chứng tích còn sót lại được ghi

¹⁷¹ Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, trang 119.

¹⁷² Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, trang 126.

¹⁷³ Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, trang 127.

¹⁷⁴ Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, trang 168.

nhận trong gia phả của một số dòng họ, trên các văn bia hoặc chuông được khắc hay đúc vào thời điểm đó.

Cuối thế kỷ XIV – đầu thế kỷ XV, lợi dụng tình hình đất nước khó khăn do sự cô lập, không được nhân dân ủng hộ của triều đình Hồ Quý Ly, nhà Minh đã cho quân xâm lược nước ta. Phong trào đấu tranh giải phóng dân tộc lại tiếp tục bùng lên, phát triển rộng khắp và giành được thắng lợi năm 1427 với cuộc khởi nghĩa Lam Sơn do Lê Lợi lãnh đạo sau mười năm chiến đấu bền bỉ. Đầu năm 1428, nhà Lê chính thức được thành lập. Ngay trong năm này, nhà Lê chính thức ra lệnh cho các địa phương thống kê tổng số ruộng đất, khám xét, kiểm tra ruộng đất và lập sổ ruộng đất trong cả nước¹⁷⁵.

Dưới thời vua Lê Thánh Tông, lĩnh vực quản lý đất đai đã chính thức được điều chỉnh cụ thể trong bộ luật đầu tiên của nước ta – Quốc triều Hình luật hay Bộ luật Hồng Đức¹⁷⁶. Chế độ sở hữu đối với đất công và đất tư được bảo vệ nghiêm ngặt¹⁷⁷. Quan lại có trách nhiệm đo đạc và lập sổ ruộng đất. Người sở hữu, sử dụng ruộng đất có trách nhiệm khai báo chính xác ruộng đất do mình sở hữu hoặc sử dụng của Nhà nước.

Chương Điền sản của Bộ luật Hồng Đức với 32 điều quy định rõ những hình phạt cụ thể áp dụng đối với những người lấn, chiếm đất công của Nhà nước hoặc đất tư của người khác hay khai báo gian dối để trốn thuế. Quan lại cũng được quy định có trách nhiệm đo đạc, cấp đất và lập sổ ruộng đất, cứ 04 năm thì làm lại sổ ruộng đất một lần¹⁷⁸.

Lần đầu tiên, hệ thống sổ ruộng đất – địa bạ Hồng Đức – được thành lập để quản lý đất đai và thu thuế. Thể lệ mua bán đất đai bằng văn khế được quy định năm 1471: “*mua bán ruộng đất lập văn khế, người có quan chức, biết chữ thì viết*

¹⁷⁵ Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, các trang 182, 183 và 204.

¹⁷⁶ Quốc triều Hình luật là bộ luật xưa nhất ở Việt Nam còn lưu giữ được đầy đủ, được ban hành dưới triều đại nhà Lê. Bộ Luật có 13 chương, chia thành 6 quyển với tổng cộng 722 điều luật.

¹⁷⁷ Đỗ Hậu và Nguyễn Đình Bồng, “Quản lý đất đai và bất động sản đô thị”, NXB Xây dựng, năm 2005, trang 75.

¹⁷⁸ Xem Chương Điền sản, Quốc triều Hình luật, NXB Chính trị Quốc gia, năm 1995, từ trang 129 đến trang 137.

họ và ký tên, người không biết chữ thì điểm chỉ. Văn khế, chúc thư phải được quan viên trên 30 tuổi làm chứng mới được phép thực hiện”¹⁷⁹.

Năm 1486, nhà Lê tiếp tục ra lệnh cho các địa phương phải dựng cột mốc giới ruộng đất: “*Các quan phủ, huyện phải chiếu theo số ruộng đất trong sổ và số ruộng đất được cấp, thừa nào 4 bên tiếp cận những đầu, cho họp những người già cả và xã, thông trưởng cùng chỉ dẫn những thửa ruộng công và ruộng đất thế nghiệp, rồi dựng cột mốc làm giới hạn lâu dài*”¹⁸⁰. Hoạt động đo đạc cũng được tiến hành, lập thành tập bản đồ quốc gia – bản đồ Hồng Đức – để quản lý địa giới hành chính vào năm 1490¹⁸¹.

Như vậy, với việc đo đạc, lập bản đồ, lập địa bạ, nhà Lê có thể nắm chắc hơn ruộng đất trong phạm vi cả nước nhằm phục vụ mục tiêu quản lý nhà nước và thu thuế. Hoạt động này được tiến hành từ rất sớm, ngay khi nhà Lê thành lập, nhằm mục đích khẳng định quyền sở hữu tối cao của nhà nước đối với ruộng đất đang bị phân tán trong giai đoạn chiến tranh; tạo điều kiện cho chính sách ban cấp, phong thưởng ruộng đất của nhà vua, cũng như nhanh chóng đưa nhiều đất đai đang bị bỏ hoang hóa vào sản xuất, thúc đẩy phát triển kinh tế.

Bước sang thế kỷ XVI, nhà Lê bắt đầu suy yếu dần. Các thế lực phong kiến cát cứ tranh chấp lẫn nhau dẫn đến sự sụp đổ của nhà Lê và sự chia cắt đất nước lâu dài thành hai miền: Đàng Trong – chúa Nguyễn và Đàng Ngoài – vua Lê – chúa Trịnh. Cho đến cuối thế XVIII, với phong trào nông dân Tây Sơn do Nguyễn Huệ lãnh đạo, đất nước mới được thống nhất.

Trong ba thế kỷ với sự biến động chính trị phức tạp, sự quan tâm dành cho vấn đề ruộng đất giảm xuống. Không có một biến cố lịch sử nào lớn làm thay đổi các quan hệ đất đai đã và đang tồn tại. Hoạt động đăng ký đất đai chủ yếu là sự kế thừa trên nền tảng cũ của nhà Lê. Nếu có, cũng chỉ là những thay đổi nhỏ phục vụ

¹⁷⁹ Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, trang 235.

¹⁸⁰ Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, trang 245.

¹⁸¹ Dương Chí Công, “Quản lý đất đai ở Việt Nam qua các giao đoạn lịch sử”, Tạp chí Địa chính, Số 12, tháng 12/2000; và Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, trang 35.

mục tiêu quản lý của nhà nước đối với một vài khu vực nhất định cho phù hợp tình hình mới.

Ví dụ, ở Đàng Ngoài, năm 1711, chúa Trịnh ban hành chính sách quân điền dựa trên cơ sở chính sách cũ thời Hồng Đức, có bổ sung thêm đối tượng được phân cấp đất đai¹⁸². Hay ở Đàng Trong, năm 1770, chúa Nguyễn cho khai lại sổ ruộng tại Thuận Hóa để thu thuế. Tuy nhiên, để khuyến khích người dân khai phá đất hoang, lập làng sinh sống và do đất đai rộng lớn nên nhà nước không chú trọng nhiều. Ruộng đất trong nhân dân ít được đo đạc theo chế độ chung¹⁸³. Đến thời Tây Sơn, năm 1788, Nguyễn Huệ đã lệnh cho một số địa phương khai lại sổ ruộng, nhưng những xã chưa kịp làm sổ ruộng mới thì vẫn tạm sử dụng địa bạ cũ của nhà Lê¹⁸⁴.

Đến *nửa đầu thế kỷ XIX*, hoạt động đăng ký đất đai mới tiếp tục có sự thay đổi. Dưới thời Nguyễn, năm 1805, vua Gia Long đã tiến hành một đợt đo đạc ruộng đất lớn và lập địa bạ các xã với đơn vị đo lường tính theo mẫu. Đến năm 1836, thời vua Minh Mạng, việc đo đạc ruộng đất được hoàn thành tại Nam kỳ với tổng diện tích ruộng đất thực canh là 4.063.892 mẫu, trong đó ruộng công chỉ chiếm 17%¹⁸⁵. Sổ địa bạ thời Gia Long hay sổ địa bộ thời Minh Mạng đều được lập thành ba bản: một nộp tại Bộ Hộ, một nộp tại Dinh Bộ chánh và một để tại xã. Hàng năm đều có chỉnh lý (tiểu tu) và 05 năm điều chỉnh (đại tu) một lần.

Tuy nhiên, sổ địa bộ triều Minh Mạng có nhiều tiến bộ và quy định lập chặt chẽ hơn sổ địa bạ thời Gia Long. Việc lập sổ được tiến hành trên cơ sở sự đo đạc đất đai có sự chứng kiến của đầy đủ các chức sắc trong làng, Chánh tổng, Tri huyện và điền chủ. Kèm theo sổ địa bộ (ghi rõ thông tin về diện tích, loại đất và điền chủ) là sổ mô tả các thửa ruộng do các chức việc trong làng lập, được quan Kinh phái và viên thơ lại cùng ký tên vào sổ. Sự điều chỉnh cũng được quy định

¹⁸² Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, các trang 369 và 372.

¹⁸³ Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, trang 428.

¹⁸⁴ Trương Hữu Quýnh, sách đã dẫn chú thích 168, trang 449.

¹⁸⁵ Dương Chí Công, tài liệu đã dẫn chú thích 181.

chặt chẽ. Căn cứ vào đơn thỉnh nguyện của điền chủ (khi thừa kế, cho, bán hoặc từ bỏ quyền), quan phủ/huyện phải xem xét ngay tại chỗ, rồi trình lên quan Bô chánh phê chuẩn, sau đó mới ghi vào sổ địa bộ¹⁸⁶. Đối với địa bạ Gia Long, do không có bản đồ kèm theo, không dùng một đơn vị đo lường thống nhất ở các địa phương nên gây khó khăn cho việc sử dụng và tu chỉnh.

Mặc dù việc đăng ký đất đai, lập sổ ruộng đất thời phong kiến được tiến hành từ rất sớm, nhưng chứng tích của việc đăng ký còn lưu giữ lại được chỉ là hệ thống sổ địa bạ thời Gia Long tại một số nơi ở Bắc và Trung bộ, và sổ địa bạ thời Minh Mạng tại Nam bộ.

4.1.1.2. Thời Pháp thuộc

Trong gần 100 năm Pháp thuộc, người Pháp đã đưa kỹ thuật mới vào lĩnh vực địa chính. Hệ thống pháp luật đất đai của Pháp đã thay thế luật Gia Long. Trước hết là sự thay đổi các cơ quan quản lý đất đai.

Năm 1867, Pháp thành lập Sở Địa chính Sài Gòn và đổi tên thành Sở Địa chính Nam kỳ vào năm 1869, do một thanh tra hành chính người Pháp quản lý. Đến năm 1896, Sở Địa chính được quản lý trực tiếp bởi Thống đốc Nam kỳ.

Ở Trung kỳ, Sở Bảo tồn điền trang Trung kỳ được thành lập bởi Khâm sứ Trung kỳ năm 1930, và vào năm 1939 đổi tên là Sở Quản thụ địa chính Trung kỳ, phụ trách việc đo đạc giải thửa và lập địa bạ.

Ở Bắc kỳ, Sở Địa chính được thành lập năm 1906¹⁸⁷.

Hoạt động địa chính cũng có sự thay đổi. Hệ thống bản đồ địa chính được đo vẽ lại và giấy chứng nhận (bằng khoán điền thổ) được sử dụng thay cho sổ địa bạ ở khu vực đô thị. Tuy nhiên, để phục vụ cho chính sách cai trị, Pháp triển khai nhiều chế độ đăng ký đất đai khác nhau cho từng miền.

¹⁸⁶ Lê Đình Thắng - Đỗ Đức Đôi, “Giáo trình Đăng ký – Thống kê đất đai”, Trường ĐH Kinh tế Quốc dân, Bộ môn Kinh tế - Quản lý địa chính, NXB Chính trị Quốc gia, 2000, trang 22 và 23.

¹⁸⁷ Dương Chí Công, tài liệu đã dẫn chú thích 181.

Tại Nam kỳ, chế độ quản thủ địa bộ được áp dụng để quản lý đất đai của dân bản xứ từ cuối thế kỷ XIX, trên cơ sở kế thừa và điều chỉnh địa bộ thời Minh Mạng. Nó tiếp tục được củng cố và hoàn thiện từ năm 1911. Sổ địa bộ ghi nhận thêm thông tin về các chứng thư chuyển quyền, lập quyền, hủy quyền và án tòa; đồng thời có bản đồ giải thửa được lập kèm theo. Trích lục địa bộ được cấp cho điền chủ. Đối với đất đai, bất động sản khác của người Pháp và kiều dân theo Pháp thì áp dụng chế độ bảo thủ để áp (còn gọi là “để đương”) và việc đăng ký do Ty Bảo thủ để đương thực hiện.

Từ năm 1925, để thống nhất hoạt động quản lý đất đai, Chính phủ Pháp ban hành Sắc lệnh ngày 21/7/1925 (gọi là Sắc lệnh 1925) quy định chế độ điền thổ thay thế chế độ địa bộ và chế độ để đương, áp dụng tại Nam Kỳ và các nhượng địa của Pháp tại Hà Nội, Hải phòng và Đà Nẵng. Theo đó, bản đồ giải thửa được đo đạc bằng phương pháp hiện đại nhất vào thời điểm lúc bấy giờ. Mỗi lô đất của từng chủ đất (với thông tin cụ thể về tên chủ sở hữu, diện tích, vị trí, giáp ranh, quyền liên quan ...v.v) được thể hiện trên một trang của sổ điền thổ. Chủ đất được cấp bằng khoán điền thổ sau khi đăng ký. Đây là hệ thống được đánh giá có chất lượng nhất với đầy đủ hồ sơ thời Pháp thuộc, nhưng do triển khai thực hiện chậm nên hệ thống sổ địa bộ vẫn được áp dụng chủ yếu.

Tại Trung kỳ, hoạt động đăng ký đất đai áp dụng theo chế độ quản thủ địa chính từ những năm 1930, với hồ sơ được lập gồm: bản đồ giải thửa, sổ địa bộ, sổ điền chủ bộ và tài chủ bộ. Thủ tục tiến hành khá chặt chẽ. Nhân viên địa chính và các Hội đồng phân ranh, cắm mốc giới thực hiện việc phân ranh, cắm mốc giới đất và vẽ lược đồ giải thửa, đối chiếu với giấy tờ sở hữu do chủ đất xuất trình. Đặc biệt, bản đồ giải thửa được Sở Quản thụ địa chính đo vẽ với tỉ lệ 1/2000, có đánh số và tính diện tích cho các thửa đất. Hồ sơ phải được công sứ phê duyệt và được công khai trong 02 tháng. Sau đó mới được chuyển về Sở Quản thụ địa chính để lập sổ địa bộ chính thức.

Tại Bắc kỳ, công tác đo đạc đất đai (chủ yếu là bao đạc – đo bao để thu thuế) được thực hiện từ năm 1889. Nhưng chính thức từ năm 1920, chính quyền mới bắt đầu đo đạc chính xác và lập sổ địa bộ. Hoạt động đăng ký đất đai được áp dụng theo chế độ điền thổ do Sắc lệnh ngày 29/3/1939 quy định. Xuất phát từ đặc thù đất đai manh mún nên ở Bắc kỳ triển khai song song hai hình thức đo đạc: đo vẽ bản đồ giải thửa chính xác¹⁸⁸ và đo lược đồ đơn giản¹⁸⁹. Hồ sơ sau khi đo đạc, đăng ký bao gồm: bản đồ giải thửa, sổ địa chính, sổ điền chủ, mục lục các thửa, mục lục điền chủ và sổ khai báo ghi các biến động¹⁹⁰.

4.1.1.3. Giai đoạn 1954-1975 ở miền Nam

Sau năm 1954, đất nước Việt Nam bị chia cắt. Miền Nam Việt Nam đặt dưới sự cai trị của chính quyền Việt Nam Cộng hòa do Mỹ ủng hộ. Ngày 05/10/1954, Nha Địa chính Nam Việt được thành lập, quản lý trực tiếp bởi đại biểu Chính phủ. Ở mỗi tỉnh có Ty Địa chính. Tại miền Trung, Nha Địa chính cũng được thành lập ở Huế và Đà Lạt năm 1955¹⁹¹.

Chính quyền Việt Nam Cộng hòa có thực hiện một số cải cách đối với hoạt động đăng ký đất đai, nhưng chủ yếu kế thừa các chế độ điền thổ của thực dân Pháp. Năm 1962, chính quyền ban hành Sắc lệnh 124-CTNT triển khai công tác kiến điền và quản thủ điền địa tại những địa phương chưa thực hiện Sắc lệnh 1925. Theo đó, tại miền Nam, tồn tại song song hai chế độ đăng ký đất đai:

Một là Tân chế độ điền thổ theo Sắc lệnh 1925. Do tính chặt chẽ, đầy đủ và hiệu quả trong quản lý đất đai, chế độ này được ưu tiên triển khai mạnh mẽ, với mục đích dần thay thế cho các hình thức đăng ký khác. Tuy nhiên, nhược điểm của hệ thống này là số lượng tài liệu, sổ sách phải song song tồn tại quá nhiều, kích thước lớn, khó sử dụng, khó bảo quản và dễ hư hỏng. Vì vậy, dù được đánh giá là

¹⁸⁸ Việc đo vẽ được tiến hành cụ thể. Bản đồ giải thửa được lập ra có sự phê chuẩn của Công sứ hoặc Thống sứ và do Trưởng ty Địa chính quản lý.

¹⁸⁹ Việc đo vẽ do người của làng, xã cử đi học về tự tiến hành để tạm thời quản lý đất đai và do Chương bạ mỗi xã chịu trách nhiệm quản lý, báo cáo về Ty Địa chính định kỳ 02 tháng/lần.

¹⁹⁰ Lê Đình Thắng - Đỗ Đức Đôi, sách đã dẫn chú thích 186, từ trang 22 đến trang 27.

¹⁹¹ Dương Chí Công, tài liệu đã dẫn chú thích 181.

hiệu quả nhất, nhưng đến ngày miền Nam giải phóng, hoạt động này chỉ mới được tiến hành trên khoảng 01 triệu ha, chủ yếu tại Đồng bằng Sông Cửu Long.

Hệ thống hồ sơ thiết lập theo chế độ này nhất thiết phải có: bản đồ giải thửa chính xác; sổ điền thổ lập theo đơn vị bất động sản; sổ mục lục lập theo tên chủ ghi số hiệu tất cả thửa đất; hệ thống phiếu tra cứu tên chủ sở hữu theo bảng chữ cái; hệ thống hồ sơ bất động sản lập cho từng bảng khoán. Hồ sơ lập thành 02 bộ, lưu tại Ty Điền địa và tại xã. Chủ sở hữu mỗi lô đất (có thể gồm nhiều thửa đất) được cấp một bảng khoán điền thổ.

Hai là Chế độ quản thủ điền địa. Tương tự như chế độ điền thổ áp dụng tại Bắc kỳ thời Pháp thuộc, như là giải pháp tạm thời đáp ứng nhu cầu cấp thiết trong quản lý đất đai thời điểm bấy giờ cho những khu vực chưa triển khai Tân chế độ điền thổ. Với sự đơn giản và nhanh chóng, sau hơn 10 năm triển khai, hoạt động đăng ký đã được thiết lập trên hầu hết lãnh thổ miền Nam do chính quyền Việt Nam Cộng hòa kiểm soát¹⁹².

Nhìn chung, qua từng giai đoạn phát triển, hoạt động đăng ký đất đai tại Việt Nam từ thời Phong kiến cho đến thời Việt Nam Cộng hòa đều được chính quyền ở mỗi chế độ quan tâm nhằm phục vụ mục tiêu quản lý đất đai, thu thuế đất và bảo vệ quyền sở hữu của chủ đất. Chính quyền chế độ cũ cũng có sự kế thừa những thành quả đăng ký đất đai mà chế độ trước để lại. Tuy nhiên, mỗi thời kỳ lịch sử, để phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh và chính sách cai trị của mình, mỗi chính quyền đều có những cách triển khai khác nhau; quy định những loại hồ sơ, sổ sách tương ứng cho từng vùng, từng miền thuộc địa bàn quản lý.

Nếu bỏ qua yếu tố chính trị, các chính quyền đều mong muốn tiến tới mục tiêu lâu dài là xây dựng một hệ thống đăng ký đất đai thống nhất, với một hệ thống hồ sơ địa chính ngày càng chính xác về quyền sở hữu và chặt chẽ về mặt pháp lý. Trong điều kiện lúc bấy giờ, với tình hình sử dụng đất phức tạp, phân tán và kỹ thuật còn lạc hậu, điều này được thể hiện qua số lượng các loại giấy tờ được lập ngày càng nhiều và cụ thể hơn; trong chừng mực nhất định, gây khó khăn cho

¹⁹² Lê Đình Thắng - Đỗ Đức Đôi, sách đã dẫn chú thích 186, trang 28 và 29.

công tác triển khai và bảo quản. Nhưng xét cho cùng, đều thể hiện rõ hai nhóm hồ sơ thuận tiện cho việc tra cứu: một theo thứ tự thửa đất và một theo tên chủ sở hữu xếp theo bảng chữ cái.

4.1.2. Hệ thống đăng ký đất đai theo chính quyền cách mạng cho đến nay (từ 1945 tại miền Bắc và kể từ 1975 trên cả nước cho đến nay)

4.1.2.1. Trước năm 1980

Sau Cách mạng tháng 8/1945, vấn đề được chính quyền cách mạng quan tâm hàng đầu là vấn đề người cày có ruộng. Tuy còn non trẻ, chính quyền cách mạng vẫn lần lượt ban hành nhiều chính sách và quy định để từng bước mang lại ruộng đất cho người nông dân.

Rất nhiều Sắc lệnh đã được ban hành trong thời gian này, ví dụ như Sắc lệnh về sử dụng ruộng đất bỏ hoang (Sắc lệnh số 27-B/SL ngày 02/3/1947 và Sắc lệnh số 90-SL ngày 22/5/1950), về tạm cấp ruộng đất (Sắc lệnh số 120-SL ngày 11/7/1950), về sử dụng ruộng đất vắng chủ (Sắc lệnh số 25-SL ngày 13/02/1952), về sử dụng công điền, công thổ (Sắc lệnh số 87-SL ngày 05/3/1952), về chính sách ruộng đất nói chung, trong đó có vấn đề giảm tô, giảm tức, hiến ruộng (Sắc lệnh số 149-SL ngày 12/4/1953).

Phong trào cải cách ruộng đất được phát động năm 1953 và đặc biệt là Luật Cải cách ruộng đất¹⁹³ được ban hành đã thủ tiêu chế độ sở hữu ruộng đất của thực dân - phong kiến, trao trả quyền sở hữu ruộng đất cho người nông dân. Thông qua cải cách ruộng đất, hơn 2,1 triệu hộ nông dân đã được chia hơn 800.000 ha đất¹⁹⁴.

Đến tháng 12/1960, phong trào hợp tác hóa được phát động từ những năm 1950 ở miền Bắc đã cơ bản hoàn thành với khoảng 85% hộ nông dân và hơn 90% ruộng đất tham gia vào hợp tác xã.

Với phong trào hợp tác xã, người dân được vận động đưa đất đai, tư liệu sản xuất của mình vào hợp tác xã để cùng nhau sản xuất nhằm huy động nhân lực, vật lực cho hoạt động nông

¹⁹³ Luật Cải cách ruộng đất được Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa thông qua ngày 14/12/1953. Nội dung chủ yếu tập trung vào vấn đề tịch thu ruộng đất của thực dân – phong kiến để phân chia lại cho nông dân nghèo.

¹⁹⁴ Hoàng Việt, “Vấn đề sở hữu ruộng đất trong nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần ở Việt Nam”, NXB Chính trị Quốc gia, năm 1999, trang 45.

ng nghiệp. Vào thời điểm lúc bấy giờ, khi miền Bắc không chỉ lo củng cố chính quyền mà còn là hậu phương vững chắc cho chiến trường miền Nam, phong trào hợp tác xã đã phát huy hiệu quả tích cực. Theo đó, quyền sở hữu đất đai của người nông dân trở thành quyền sở hữu của tập thể hợp tác xã.

Vì vậy, hiện trạng đất đai có nhiều biến động. Tuy nhiên, những thay đổi này không được đăng ký, ghi nhận chính thức.

Phục vụ cho công cuộc cải cách ruộng đất, bộ máy quản lý đất đai cũng được điều chỉnh. Năm 1958, Sở Địa chính được thành lập trực thuộc Bộ Tài chính. Năm 1959, Cục Đo đạc - Bản đồ được thành lập trực thuộc Phủ Thủ tướng. Ngày 09/12/1960, Chính phủ quyết định chuyển ngành địa chính từ Bộ Tài chính sang Bộ Nông nghiệp phụ trách và đổi tên là ngành quản lý ruộng đất¹⁹⁵. Tuy nhiên, hệ thống này chỉ phụ trách quản lý đất đai trong lĩnh vực nông nghiệp. Đất đai trong lĩnh vực khác bị phân tán tùy loại cho nhiều ngành khác nhau quản lý như lâm nghiệp, xây dựng ...v.v dẫn đến sự chồng chéo, mâu thuẫn trong các quy định quản lý đất đai. Nhu cầu thống nhất được đặt ra. Năm 1979, Tổng cục Quản lý ruộng đất được thành lập trực thuộc Hội đồng Chính phủ¹⁹⁶, với trách nhiệm thống nhất quản lý nhà nước đối với đất đai trên toàn lãnh thổ nhằm phát triển sản xuất, bảo vệ đất đai, bảo vệ môi trường, sử dụng tiết kiệm, hợp lý và có hiệu quả cao các loại đất.

Trong suốt giai đoạn này, miền Bắc vừa lo củng cố, bảo vệ chính quyền cách mạng, vừa tập trung sức người sức của cho cuộc chiến giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước nên tổ chức ngành địa chính không ổn định, việc đăng ký đất đai không được xem là vấn đề trọng tâm. Không có một văn bản pháp lý chính thức nào làm cơ sở cho công tác đăng ký. Hoạt động chủ yếu được tiến hành là

¹⁹⁵ Sự thay đổi này được quy định tại Nghị định 70/CP ngày 09/12/1960, trong đó, ngành quản lý ruộng đất có nhiệm vụ quản lý việc mở mang, sử dụng và cải tạo ruộng đất trong nông nghiệp như đo đạc, lập bản đồ, thống kê diện tích, phân loại ruộng đất, hướng dẫn khai hoang và cải tạo đất...v.v.

¹⁹⁶ Dựa trên Nghị quyết 548/NQ-QH ngày 24/5/1979 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn việc thành lập Tổng cục Quản lý ruộng đất trực thuộc Hội đồng Chính phủ, Hội đồng Chính phủ đã ban hành Nghị định 404/NĐ-CP ngày 09/11/1979 quy định chức năng, nhiệm vụ và tổ chức của Tổng cục Quản lý ruộng đất.

thực hiện các cuộc điều tra nhanh về đất đai phục vụ cho sản xuất nông nghiệp, phát triển hợp tác xã và tập đoàn sản xuất. Hồ sơ đăng ký giai đoạn này chủ yếu chỉ hai loại là bản đồ giải thửa (đo bằng thước hoặc chính lý bản đồ cũ) và sổ mục thống kê ruộng đất. Thông tin đất đai chỉ phản ánh hiện trạng (diện tích, loại đất, tên người sử dụng); không làm thủ tục kê khai, truy cứu đến cơ sở pháp lý và lịch sử sử dụng đất như chế độ cũ. Vì vậy, theo thời gian và sự biến động, các hồ sơ đất đai của chế độ cũ để lại không được cập nhật, điều chỉnh nên không còn được sử dụng¹⁹⁷.

4.1.2.2. Từ 1980 đến 1988

Sau khi đất nước hoàn toàn thống nhất, trải qua một thời gian củng cố, xây dựng bộ máy, từ năm 1980 việc đăng ký đất đai mới bắt đầu được thực hiện trở lại.

Trong năm 1980, có hai quy định của Hội đồng Chính phủ được ban hành. Đó là: Quyết định 201-CP ngày 01/7/1980 về thống nhất quản lý ruộng đất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất trong cả nước; và Chỉ thị 299-TTg ngày 10/11/1980 của Thủ tướng Chính phủ về công tác đo đạc, phân hạng và đăng ký thống kê ruộng đất.

Trên cơ sở các quy định của Chính phủ, Tổng cục Quản lý ruộng đất đã ban hành Quyết định 56/ĐKTK ngày 05/11/1981 quy định về thủ tục đăng ký thống kê trong cả nước. Theo đó, việc đăng ký đất đai được tiến hành thống nhất với quy trình chặt chẽ, có ít nhiều kế thừa cách làm của chế độ cũ. Mỗi xã thành lập một Hội đồng đăng ký – thống kê ruộng đất, thực hiện xác định ranh giới hành chính từng xã, xét duyệt đơn đăng ký đất đai và lập sổ sách đăng ký của xã với hệ thống hồ sơ đất đai được quy định khá chi tiết gồm 14 loại mẫu giấy tờ khác nhau. Hồ sơ của xã phải được Ủy ban nhân dân huyện duyệt mới được đăng ký và cấp giấy chứng nhận.

¹⁹⁷ Lê Đình Thắng - Đỗ Đức Đôi, sách đã dẫn chú thích 186, trang 30 và 31; và Đỗ Hậu và Nguyễn Đình Bồng, sách đã dẫn chú thích 177, trang 76 và 77.

Các mẫu giấy tờ trong hồ sơ đất đai bao gồm: biên bản xác định ranh giới hành chính; sổ dã ngoại; biên bản và các kết quả chi tiết kiểm tra, đo đạc ngoài đất, trong phòng; phiếu thửa; đơn đăng ký quyền sử dụng đất; bản kê khai ruộng đất của tập thể; bản tổng hợp các trường hợp sử dụng đất không hợp pháp; sổ đăng ký ruộng đất cho cá nhân, tổ chức; sổ mục kê; biểu tổng hợp diện tích đất ở (theo tự khai); biểu tổng hợp diện tích khoanh bao trên bản đồ; biểu thống kê diện tích ruộng đất; mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; bản đồ địa chính; thông báo công khai hồ sơ đăng ký đất; biên bản kết thúc công khai hồ sơ; sổ khai báo biến động; trích sao khai báo biến động; trích lục bản đồ kèm theo trích sao khai báo biến động.

Tuy nhiên, do phải tập trung khắc phục hệ quả chiến tranh, đối phó với hàng loạt khó khăn trên nhiều lĩnh vực, nên nhiều nhiệm vụ, yêu cầu đăng ký đất đai theo quy định bị giảm bớt, lược bỏ nhằm đáp ứng yêu cầu nhanh chóng quản lý đất đai phục vụ cho các kế hoạch phát triển kinh tế của đất nước. Vì vậy, tài liệu cơ bản của hồ sơ đất đai chủ yếu là bản đồ giải thửa, sổ đăng ký ruộng đất và sổ mục kê đất, được lưu giữ một bộ tại xã và một bộ tại huyện để theo dõi, quản lý biến động đất đai. Thông tin đất đai chủ yếu là thông tin về hình thể đường ranh thửa đất trên bản đồ; chủ sở hữu hoặc sử dụng (họ tên, tuổi, chỗ ở); số hiệu thửa đất; tờ bản đồ; diện tích, loại đất, hạng đất ...v.v. Việc đo đạc, đăng ký đất đai không được tiến hành một cách chính xác và thống nhất mà thực hiện bằng nhiều phương pháp khác nhau, tùy thuộc vào khả năng của từng địa phương. Nơi có bản đồ giải thửa thì đo đạc chính lý, bổ sung. Nơi chưa có hoặc đã có bản đồ giải thửa nhưng việc sử dụng đất có nhiều biến động thì tiến hành đo vẽ bản đồ, sơ đồ giải thửa bằng phương tiện thô sơ (thước vải, thước dây, tre...v.v), hoặc tổ chức cho người dân tự khai báo, đăng ký. Hầu hết ở nông thôn là do người dân tự khai và chỉ tiến hành đo bao¹⁹⁸, không xác định được vị trí sử dụng cụ thể trên bản đồ, hồ sơ. Do đó, quyền sử dụng đất hợp pháp của người kê khai đăng ký rất khó xác định¹⁹⁹.

Cho đến thời điểm này, hệ thống hồ sơ đăng ký đất đai vẫn chỉ mang tính chất kiểm kê, phản ánh hiện trạng sử dụng đất. Và do tiến hành chưa chặt chẽ nên

¹⁹⁸ Đo ranh giới sử dụng đất của một vùng mà không đo chi tiết trong phạm vi vùng đó.

¹⁹⁹ Đỗ Hậu và Nguyễn Đình Bồng, sách đã dẫn chú thích 177, trang 77.

sự sai sót, nhầm lẫn trong hồ sơ khá cao (hơn 10%, có nơi hơn 30%). Vì thế công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng chưa được thực hiện. Đến cuối năm 1988, việc đăng ký đất đai chỉ mới tiến hành được tại khoảng 6.500 xã với nhiều hạn chế²⁰⁰.

4.1.2.3. Từ năm 1988 đến nay

Kể từ khi Luật Đất đai đầu tiên được ban hành năm 1987 và có hiệu lực năm 1988²⁰¹, vấn đề đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được chính thức quy định là một trong những nội dung của hoạt động quản lý nhà nước đối với đất đai²⁰², trở thành một trong những nhiệm vụ bắt buộc trung ương phải chỉ đạo các địa phương tiến hành.

Kế thừa và phát huy kết quả đo đạc, đăng ký đất đai theo Chỉ thị 299-TTg, Tổng cục Quản lý ruộng đất đã ban hành Quyết định 201/ĐKTK ngày 14/7/1989 ban hành quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và Thông tư 302/ĐKTK ngày 28/10/1989 để hướng dẫn thi hành quy định này. Các địa phương đã đồng loạt triển khai thực hiện từ năm 1990, tạo ra sự chuyển biến lớn trong hoạt động đăng ký đất đai. Đặc biệt, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo mẫu của Tổng cục Quản lý ruộng đất quy định trong Quyết định 201/ĐKTK được phát hành, chính thức cấp để thừa nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất khi diện tích của họ được đăng ký, thể hiện trên bản đồ địa chính và ghi vào sổ địa chính²⁰³.

Tuy nhiên, việc đăng ký đất đai chủ yếu là kế thừa các kết quả trước đó, rà soát khắc phục tồn tại. Chỉ có việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là thủ tục mới hầu như chưa được thực hiện. Hơn nữa, do hồ sơ đất đai trước đây chỉ phản ánh hiện trạng, còn nhiều sai sót, không xác định chính xác nguồn gốc pháp

²⁰⁰ Lê Đình Thắng - Đỗ Đức Đồi, sách đã dẫn chú thích 186, trang 33.

²⁰¹ Luật Đất đai 1988 được Quốc hội Khóa VIII thông qua ngày 29/12/1987, được công bố ngày 08/01/1988.

²⁰² Quy định tại Điều 9 Luật Đất đai 1988.

²⁰³ Theo Mục II.2 Quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ban hành kèm theo Quyết định 201/ĐKTK.

lý và quyền của người sử dụng đất, đồng thời, do chính sách đất đai có nhiều biến động nên thực tiễn thi hành hết sức khó khăn, với kết quả còn nhiều hạn chế.

Chính sách đất đai trong giai đoạn này có những thay đổi quan trọng. Thứ nhất, sự thay đổi chế độ sở hữu đối với đất đai. Nếu trước Hiến pháp 1980²⁰⁴, còn tồn tại nhiều hình thức sở hữu đối với đất đai là sở hữu Nhà nước, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân; thì đến Hiến pháp 1980, điều 19 quy định thống nhất chỉ còn một hình thức sở hữu đất đai là sở hữu toàn dân.

Thứ hai, sự thất bại của phong trào hợp tác xã khi áp dụng ở miền Nam sau khi đất nước thống nhất buộc Đảng và Nhà nước có sự thay đổi trong đường lối, chính sách đất đai phục vụ hoạt động nông nghiệp. Chủ trương khoán ruộng cho các hộ gia đình, cá nhân tự tổ chức sản xuất theo hướng dẫn của Nhà nước được hình thành theo Chỉ thị 100-CT/TW ngày 31/01/1981 đến chính thức giao khoán ổn định, lâu dài theo Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị ngày 05/4/1988 về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp đã làm biến động việc sử dụng đất. Phần lớn đất đai trước đây thuộc sở hữu tư nhân đưa vào hợp tác xã theo phong trào hợp tác hóa, nay được chia lại theo nguyên tắc công bằng cho các hộ nông dân làm thay đổi ranh giới, diện tích sử dụng đất ...v.v.

Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại các địa phương, nhất là các tỉnh phía Bắc và Duyên hải miền Trung, do sự phân tán, manh mún của đất đai nên thực hiện rất chậm. Hết năm 1993, cả nước mới cấp giấy chứng nhận cho khoảng 1,6 triệu hộ nông dân (chiếm 40%) ở khoảng 1.500 xã, chủ yếu tại các tỉnh Đồng bằng Sông Cửu Long. Nhiều địa phương (14 tỉnh), do chính sách chưa ổn định, văn bản hướng dẫn thi hành chưa triển khai kịp thời nên đã tự quy định mẫu và tiến hành cấp các loại giấy chứng nhận tạm thời cho người sử dụng đất.

Cuối năm 1993, có khoảng 911.000 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tạm thời được cấp; và đến giữa năm 1995 (thời điểm ngừng cấp giấy tạm thời trên phạm vi cả nước), tổng số giấy chứng nhận tạm thời được cấp đã lên đến 1.050.000 giấy²⁰⁵.

Đến Luật Đất đai 1993²⁰⁶, với sự thừa nhận chính thức thị trường bất động sản nói chung và thị trường quyền sử dụng đất nói riêng thông qua những quy định về giá đất, về các quyền giao dịch đối với quyền sử dụng đất của người sử dụng

²⁰⁴ Hiến pháp 1980 được Quốc hội Khóa VII thông qua và có hiệu lực thi hành từ ngày 18/12/1980.

²⁰⁵ Lê Đình Thắng - Đỗ Đức Đôi, sách đã dẫn chú thích 186, trang 35.

²⁰⁶ Luật Đất đai 1993 được Quốc hội Khóa IX thông qua ngày 14/7/1993 và có hiệu lực thi hành từ ngày 15/10/1993, thay thế cho Luật Đất đai 1988.

đất²⁰⁷, nhu cầu đẩy nhanh công tác đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất càng trở nên cấp thiết. Những quy định về hoạt động đăng ký đất đai trong Quyết định 201/ĐKTK không còn phù hợp vì nó chỉ chủ yếu phục vụ công tác quản lý đất đai của Nhà nước, chưa xác lập chính xác và bảo vệ được quyền sử dụng đất của người sử dụng đất với tư cách là một tài sản của người dân²⁰⁸ được đưa vào giao dịch trên thị trường trong điều kiện phát triển của nền kinh tế thị trường. Vì vậy, hệ thống đăng ký đất đai tiếp tục có sự thay đổi cả về cơ quan quản lý lẫn thủ tục đăng ký.

Năm 1994, Tổng cục Địa chính được thành lập với chức năng quản lý nhà nước về đất đai và đo đạc, bản đồ trên phạm vi toàn quốc²⁰⁹. Cũng trong năm 1994, hoạt động quản lý nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị được trao cho Bộ Xây dựng²¹⁰. Theo đó, song song tồn tại hai hệ thống đăng ký đất đai: một dành cho đăng ký quyền sử dụng đất thuộc ngành địa chính, và một dành cho đăng ký quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị thuộc ngành xây dựng.

²⁰⁷ Dưới chế độ sở hữu duy nhất của toàn dân đối với đất đai được xác lập theo Hiến pháp 1980 tại Việt Nam, người dân không có quyền sở hữu đất đai, nhưng có quyền sử dụng đất do Nhà nước trao. Trong giai đoạn điều chỉnh của Luật Đất đai 1988, do ảnh hưởng của quan điểm xã hội chủ nghĩa và tư tưởng bao cấp, đất đai không được thừa nhận là hàng hóa. Nó được xem như một loại phúc lợi xã hội mà Nhà nước phân phối cho người sử dụng đất không phải trả tiền. Vì vậy, trong Luật Đất đai 1988, không có quy định về giá đất và người sử dụng đất bị nghiêm cấm chuyển nhượng đất đai. Cùng với sự chuyển hướng sang nền kinh tế thị trường, đến Luật Đất đai 1993 hai vấn đề này đã được thừa nhận. Điều 12 Luật Đất đai 1993 quy định đất đai có giá và Nhà nước sẽ ban hành giá đất để áp dụng thu nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất. Hơn nữa, Điều 3 của Luật còn quy định người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân có 05 quyền giao dịch đối với quyền sử dụng đất của mình: quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, để thừa kế và thế chấp quyền sử dụng đất.

²⁰⁸ Thông qua việc đất đai có giá và quyền sử dụng đất được đưa vào giao dịch nên đối với người sử dụng đất có quyền giao dịch quyền sử dụng đất, quyền sử dụng đất được xem là quyền tài sản, hay chính là tài sản của họ. Bởi theo quy định của Điều 172 Bộ luật Dân sự 1995 (được Quốc hội Khóa IX thông qua ngày 28/10/1995 và có hiệu lực thi hành ngày 01/7/1996, hiện đã được thay thế bởi Bộ luật Dân sự 2005, được Quốc hội thông qua ngày 14/6/2005 và có hiệu lực thi hành ngày 01/01/2006), tài sản bao gồm: vật có thực, tiền, giấy tờ trị giá được bằng tiền và các quyền tài sản.

²⁰⁹ Đến thời điểm năm 1994, cả nước tồn tại song song hai hệ thống cơ quan có cùng trách nhiệm, quyền hạn trong việc đo đạc, lập bản đồ liên quan đến đất đai là Tổng cục Quản lý ruộng đất và Cục Đo đạc và Bản đồ Nhà nước. Để thống nhất nhiệm vụ cho ngành địa chính, ngày 22/02/1994, Chính phủ đã ban hành Nghị định 12/1994/NĐ-CP thành lập Tổng cục Địa chính trên cơ sở hợp nhất hai cơ quan này.

²¹⁰ Ngày 05/7/1994, Chính phủ ban hành Nghị định 60/1994/NĐ-CP về quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị. Theo đó, Bộ Xây dựng sẽ phát hành và các cơ quan xây dựng tại địa phương sẽ cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở cho người sở hữu nhà ở và sử dụng đất ở tại đô thị.

Trong nhiều năm sau đó, Tổng cục Địa chính đã ban hành nhiều quy định thay thế các quy định cũ, đơn giản hóa thủ tục, hồ sơ đăng ký, thậm chí cho phép các địa phương tùy điều kiện nhân lực và công nghệ của mình mà tiến hành hoạt động đăng ký cho phù hợp nhằm đẩy nhanh công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Ví dụ, năm 1998, Tổng cục Địa chính ban hành Thông tư 346/1998/TT-TCĐC ngày 16/3/1998 hướng dẫn thống nhất thủ tục đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đến năm 2001, Thông tư 346/1998/TT-TCĐC được thay thế bởi Thông tư 1990/2001/TT-TCĐC ngày 30/11/2001. Thông tư 1990/2001/TT-TCĐC sửa đổi cơ bản thủ tục đăng ký biến động đất đai, chỉnh lý đơn giản hồ sơ địa chính, tạo sự chủ động theo điều kiện của địa phương.

Trong quá trình thực hiện công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước, những năm gần đây, cơ cấu kinh tế nước ta đang có sự chuyển đổi mạnh mẽ từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ; kéo theo nó là sự chuyển đổi trong việc sử dụng các nguồn lực lao động, công nghệ, đất đai, tài nguyên thiên nhiên...v.v và sự tác động đến môi trường. Điều này đặt ra nhu cầu đất đai và tài nguyên thiên nhiên cần được quản lý thống nhất; sự phát triển bền vững phải đặt trong mối quan hệ với vấn đề môi trường. Một lần nữa, ngành địa chính và hệ thống đăng ký đất đai được tổ chức lại với sự ra đời của Bộ Tài nguyên và Môi trường²¹¹. Đặc biệt, hoạt động đăng ký đất đai được Luật Đất đai 2003²¹² quy định thống nhất tiến hành tại một cơ quan được thành lập mới là Văn phòng đăng ký quyền sử dụng

²¹¹ Ngày 05/8/2002, Quốc hội khóa XI, tại kỳ họp thứ I đã ban hành Nghị quyết 02/2002/QH11 quy định việc thành lập Bộ Tài nguyên và Môi trường trên cơ sở hợp nhất Tổng cục Địa chính, Tổng cục Khí tượng – Thủy văn, Cục Môi trường (thuộc Bộ Khoa học – Công nghệ và Môi trường), Cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam, Viện Địa chất và Khoáng sản (thuộc Bộ Công nghiệp) và bộ phận quản lý tài nguyên nước thuộc Cục Quản lý Nước và Công trình thủy lợi (thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn). Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường được Chính phủ quy định trong Nghị định 91/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002.

²¹² Luật Đất đai 2003 được Quốc hội khóa XI thông qua ngày 26/11/2003 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2004, thay thế cho Luật Đất đai 1993. Đây là Luật đang có hiệu lực thi hành hiện nay.

đất²¹³ trực thuộc ngành Tài nguyên và Môi trường; kể cả giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng theo một mẫu chung cấp cho mọi loại đất và tài sản gắn liền trên đất²¹⁴. Ngoài ra, vấn đề số hóa hồ sơ địa chính, dữ liệu thông tin đất đai²¹⁵ và cung cấp thông tin điện tử²¹⁶ cũng chính thức được quy định đã đặt ra nhu cầu tin học hóa hệ thống đăng ký đất đai và công khai thông tin.

Mặc dù nội dung các quy định này chủ yếu vẫn hướng về khía cạnh quản lý hành chính đối với đất đai và có thể chưa thể triển khai đồng loạt tại các địa phương trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, khi mà tư duy, quan điểm của các nhà quản lý vẫn chưa có nhiều thay đổi, nhưng sự chuyển biến được ghi nhận này sẽ là cơ sở cho những cải cách tiến bộ trong hệ thống đăng ký đất đai.

Tóm lại, hệ thống đăng ký đất đai ở Việt Nam đã được thiết lập từ cách đây hơn năm thế kỷ, được chính quyền ở các chế độ khác nhau kế thừa và tiếp tục bổ sung, điều chỉnh nhằm phục vụ mục đích quản lý của mình. Kết quả của nó là sự ra đời của một hệ thống địa bạ về quyền sở hữu đất đai tương đối khoa học vào thời điểm lúc bấy giờ. Tuy nhiên, do hoàn cảnh chiến tranh và sự chia cắt đất nước nên hoạt động đăng ký có sự phân tán theo đặc thù của từng miền và từng chế độ. Hơn nữa, sau khi thống nhất đất nước, do sự thay đổi chế độ sở hữu đối với đất đai nên hoạt động đăng ký đất đai bị gián đoạn. Các hồ sơ đăng ký đã được xây dựng trước đây, phần vì hư hỏng bởi chiến tranh, phần vì không phù hợp với chế độ sở hữu mới (sở hữu toàn dân đối với đất đai) nên không thể kế thừa, sử dụng.

Hệ thống đăng ký đất đai và các hoạt động đăng ký, có thể nói, phải bắt đầu lại từ điểm xuất phát và liên tục được điều chỉnh cho phù hợp với sự phát triển của đất nước. Dù hiện nay đã đạt được những thành quả tương đối, nhưng hệ thống đăng ký đất đai vẫn chưa thực sự phát huy được hiệu quả tích cực trong việc hỗ trợ hoạt động quản lý, khai thác đất đai và sự lành mạnh, minh bạch của thị trường bất

²¹³ Quy định tại Điều 46 Luật Đất đai 2003.

²¹⁴ Quy định tại Điều 48 Luật Đất đai 2003.

²¹⁵ Quy định tại Khoản 5 Điều 40 Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 về thi hành Luật Đất đai.

²¹⁶ Quy định tại Điều 67 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

động sản. Vì vậy, Việt Nam đang có nhiều nỗ lực nhằm xây dựng hệ thống đăng ký đất đai ngày càng hoàn thiện hơn.

4.2. Tổ chức hệ thống đăng ký đất đai theo pháp luật Việt Nam

4.2.1. Bộ máy đăng ký và nhân sự

4.2.1.1. Bộ máy đăng ký

Cơ quan quản lý

Ở Việt Nam, theo quy định của Hiến pháp 1992²¹⁷, quản lý nhà nước là chức năng của hệ thống cơ quan hành chính, cao nhất là Chính phủ và dưới nó là Ủy ban nhân dân các cấp tỉnh, huyện và xã²¹⁸. Chức năng quản lý của các cơ quan này bao trùm mọi lĩnh vực của đời sống xã hội trong phạm vi cả nước cũng như từng địa phương, từng đơn vị hành chính cơ sở. Lẽ dĩ nhiên, đất đai cũng là một trong những đối tượng chịu sự quản lý.

Về mặt đơn vị hành chính, các đơn vị cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã ở Việt Nam được phân chia như sau:

Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã;

Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường²¹⁹.

Theo Điều 7 Luật Đất đai 2003, Chính phủ thực hiện chức năng thống nhất quản lý nhà nước về đất đai trên toàn quốc; Ủy ban nhân dân các cấp quản lý đất đai tại địa phương. Do phải quản lý rất nhiều lĩnh vực, không thể tiến hành tất cả công việc thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình một cách cụ thể nên việc các cơ quan hành chính nhà nước thành lập những cơ quan chuyên môn trực thuộc trong

²¹⁷ Hiến pháp 1992 được Quốc hội Khóa VIII thông qua và có hiệu lực từ ngày 15/4/1992. Hiến pháp 1992 thay thế cho Hiến pháp 1980 và là Hiến pháp đang có hiệu lực thi hành hiện nay.

²¹⁸ Quy định tại Điều 109 và Điều 123 Hiến pháp 1992.

²¹⁹ Quy định tại Điều 118 Hiến pháp 1992.

từng lĩnh vực để giúp việc là điều hợp lý và cần thiết. Theo đó, hệ thống cơ quan quản lý đất đai đã được thành lập thống nhất từ trung ương xuống địa phương; giúp cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên đất, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, địa chất, môi trường, khí tượng, thủy văn, đo đạc, bản đồ; quản lý tổng hợp và thống nhất về biển và hải đảo; và quản lý các dịch vụ công trong các lĩnh vực được đề cập²²⁰. Cụ thể:

Bộ Tài nguyên và Môi trường trực thuộc Chính phủ, do Bộ trưởng điều hành và các Thứ trưởng giúp việc trong từng lĩnh vực. Sở Tài nguyên và Môi trường trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, có Giám đốc và không quá 03 hoặc 04 Phó Giám đốc điều hành công việc²²¹. Tại cấp huyện, cơ quan chuyên môn trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện là Phòng Tài nguyên và Môi trường, được điều hành bởi Trưởng phòng và không quá 03 Phó Trưởng phòng²²². Tại cấp xã, không tổ chức thành cơ quan chuyên môn quản lý đất đai. Đảm trách hoạt động quản lý đất đai giúp việc cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã là một chức danh cụ thể - địa chính viên²²³. Số lượng địa chính viên tại địa bàn cấp xã thường chỉ từ 01 đến 02 người²²⁴.

Cơ quan quản lý đất đai ở trung ương và cấp tỉnh đều có các đơn vị phòng, ban giúp việc và các tổ chức sự nghiệp được thành lập theo quy định pháp luật, phù hợp với nhu cầu công việc để tiến hành các hoạt động quản lý và hỗ trợ quản lý đất đai trên thực tế.

²²⁰ Quy định tại Điều 1 Nghị định 25/2008/NĐ-CP ngày 04/3/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường, thay thế cho Nghị định 91/2002/NĐ-CP.

²²¹ Theo Điều 6 Nghị định 13/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thì số lượng Phó Giám đốc Sở không quá 03 người; riêng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh không quá 04 người.

²²² Quy định tại Điều 5 Nghị định 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

²²³ Theo Điều 65 Luật Đất đai 2003, ở cấp xã có cán bộ địa chính. Và theo quy định tại Phần V Quyết định 07/2008/QĐ-BTNMT ngày 06/10/2008 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch viên chức ngành tài nguyên và môi trường, chức danh này gọi là địa chính viên.

²²⁴ Một số địa phương có tình hình biến động đất đai phức tạp, số lượng địa chính viên có thể từ 02 người trở lên và có thể lập thành Ban Địa chính.

Bộ Tài nguyên và Môi trường được tổ chức thành 03 bộ phận, bao gồm các cơ quan quản lý nhà nước, các đơn vị sự nghiệp và các doanh nghiệp²²⁵.

Các cơ quan quản lý nhà nước là những đơn vị tham mưu giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước với 18 đơn vị, trong đó liên quan đến lĩnh vực đất đai là Tổng cục Quản lý đất đai, Cục Đo đạc và Bản đồ Việt Nam, và Cục Công nghệ thông tin. 13 đơn vị sự nghiệp là những tổ chức phục vụ chức năng quản lý nhà nước của Bộ Tài nguyên và Môi trường hoặc thực hiện một số dịch vụ công có đặc điểm, tính chất quan trọng cần thiết do Bộ đảm nhiệm²²⁶. Ngoài ra, Bộ Tài nguyên và Môi trường còn có các doanh nghiệp trực thuộc, cung cấp dịch vụ trong các lĩnh vực địa chính, đo đạc, bản đồ, khí tượng và môi trường²²⁷.

Ở cấp tỉnh, ngoài một số bộ phận bắt buộc phải có theo quy định (như bộ phận Văn phòng, bộ phận Thanh tra ...v.v), việc thành lập, tên gọi và số lượng các đơn vị quản lý thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường do Giám đốc Sở phối hợp với Giám đốc Sở Nội vụ trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định, nhưng có sự hạn chế về số lượng²²⁸. Đối với các đơn vị sự nghiệp trực thuộc Sở, ngoài quy định phải có Trung tâm Công nghệ thông tin và Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, các đơn vị sự nghiệp còn lại nào khác được thành lập là tùy nhu cầu địa phương²²⁹.

Ở cấp huyện và cấp xã, do giới hạn về địa bàn và khối lượng công việc, và cũng để đơn giản thủ tục hành chính nên không cần thiết phải tổ chức thêm các đơn vị trực thuộc. Hoạt động quản lý đất đai được thực hiện bởi một lực lượng cán bộ, công chức và nhân viên với biên chế theo quy định pháp luật và nhu cầu của

²²⁵ Quy định tại Điều 3 Nghị định 25/2008/NĐ-CP.

²²⁶ Điều 3 Nghị định 25/2008/NĐ-CP chỉ quy định có 06 đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường. Tuy nhiên, xuất phát từ nhu cầu phục vụ quản lý, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường có quyền trình Thủ tướng Chính phủ quyết định danh sách các tổ chức sự nghiệp khác. Vì vậy, con số các đơn vị sự nghiệp của Bộ Tài nguyên và Môi trường hiện là 13.

²²⁷ Xem Sơ đồ 2 của Phụ lục A.

²²⁸ Mục III.b Phần I Thông tư liên tịch 03/2008/TTLT-BTNMT-BNV ngày 15/7/2008 của liên bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn về tài nguyên và môi trường thuộc Ủy ban nhân dân các cấp quy định: số lượng đơn vị không quá 06 đối với Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh; và không quá 05 đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khác.

²²⁹ Quy định tại Mục III.c Phần I Thông tư liên tịch 03/2008/TTLT-BTNMT-BNV.

địa phương. Riêng cấp huyện có một đơn vị sự nghiệp được thành lập là Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất.

Các cơ quan thuộc ngành tài nguyên và môi trường được tổ chức theo nguyên tắc trực thuộc hai chiều và hoạt động theo chế độ thủ trưởng. Người đứng đầu cơ quan chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp và cơ quan quản lý đất đai cấp trên trực tiếp.

Nguyên tắc trực thuộc hai chiều trong tổ chức nghĩa là cơ quan tài nguyên và môi trường vừa trực thuộc theo chiều ngang – chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp; đồng thời trực thuộc theo chiều dọc – chịu sự chỉ đạo, kiểm tra về chuyên môn, nghiệp vụ của cơ quan tài nguyên và môi trường cấp trên trực tiếp.

Chế độ thủ trưởng được thể hiện thông qua việc Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Chính phủ. Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Bộ Tài nguyên và Môi trường. Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban nhân dân cấp huyện và Sở Tài nguyên và Môi trường. Địa chính viên cấp xã chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban nhân dân cấp xã và Phòng Tài nguyên và Môi trường.

Tổ chức thực hiện đăng ký đất đai (hay đăng ký quyền sử dụng đất)

Như đã trình bày, ở Việt Nam, do đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên người dân không có quyền sở hữu mà chỉ có quyền sử dụng đất. Vì vậy, trong vấn đề đăng ký đất đai, thuật ngữ được sử dụng không gọi là “đăng ký đất đai” mà là “đăng ký quyền sử dụng đất”. Về cơ bản, các hoạt động tiến hành đều tương tự nhau, nên vấn đề khác nhau chủ yếu chỉ là vấn đề quyền sở hữu đất đai và quyền sử dụng đất. Vì vậy, trong đề tài, tác giả thống nhất sử dụng thuật ngữ “đăng ký đất đai”.

Đăng ký đất đai hay đăng ký quyền sử dụng đất được xác định là một trong những nội dung quản lý nhà nước đối với đất đai²³⁰ nên cũng thuộc trách nhiệm của ngành tài nguyên và môi trường. Hoạt động này được thực hiện tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất. Đây là một cơ quan dịch vụ công có chức năng tổ chức thực hiện đăng ký sử dụng đất và chỉnh lý thống nhất biến động về sử dụng

²³⁰ Quy định tại Điểm e Khoản 2 Điều 6 Luật Đất đai 2003.

đất, quản lý hồ sơ địa chính, giúp cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp trong việc thực hiện thủ tục hành chính về quản lý, sử dụng đất đai²³¹.

Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất là đơn vị sự nghiệp trực thuộc cơ quan tài nguyên và môi trường do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc cấp huyện quyết định thành lập²³². Tổ chức, biên chế và công tác của Văn phòng đặt dưới sự chỉ đạo, quản lý của cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp.

Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất sẽ thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường nếu do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập; và thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường nếu do Ủy ban nhân dân cấp huyện thành lập²³³. Điều này cũng có nghĩa Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất chỉ tổ chức trên địa bàn cấp tỉnh và cấp huyện. Ở cấp xã sẽ không có Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất.

Theo quy định pháp luật, Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất bắt buộc phải được thành lập ở cấp tỉnh²³⁴ và có thể có chi nhánh tại các địa bàn cần thiết²³⁵, nhưng không bắt buộc phải thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện²³⁶ và trong trường hợp này, chức năng của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện sẽ do Phòng Tài nguyên và Môi trường trực tiếp thực hiện.

²³¹ Quy định tại Mục 1.1.1 Phần I Thông tư liên tịch 38/2004/TTLT-BTNMT-BNV ngày 31/12/2004 hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất và Tổ chức Phát triển quỹ đất.

²³² Quy định tại Điều 9 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

²³³ Quy định tại Mục 1.1.2 và 1.1.3 Phần I Thông tư liên tịch 38/2004/TTLT-BTNMT-BNV.

²³⁴ Theo Điều 185 Nghị định 181/2004/NĐ-CP quy định: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải hoàn thành việc thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất đủ năng lực để thực hiện nhiệm vụ trước ngày 01/7/2005. Như vậy, việc thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh là bắt buộc.

²³⁵ Quy định tại Điều 9 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

²³⁶ Theo Mục 1.1.3 Phần I Thông tư liên tịch 38/2004/TTLT-BTNMT-BNV, đối với các đơn vị cấp huyện chưa có đủ điều kiện về cơ sở vật chất, trang thiết bị và nhân sự cho việc thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, hoặc do nhu cầu đăng ký quyền sử dụng đất không lớn thì có thể không thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất.

Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất được điều hành bởi Giám đốc và từ 01 đến 02 Phó Giám đốc. Số lượng biên chế của Văn phòng do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định²³⁷.

Như vậy, lĩnh vực quản lý đất đai là trách nhiệm của ngành Tài nguyên và Môi trường tại Việt Nam, với một hệ thống được tổ chức xuyên suốt từ trung ương đến địa phương. Trong đó, hoạt động đăng ký đất đai và quản lý hồ sơ địa chính được thực hiện chủ yếu tại hệ thống Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất được thành lập từ quy định của Luật Đất đai 2003.

Đối với bất động sản gắn liền trên đất, việc quản lý thuộc về một số cơ quan chuyên ngành cụ thể khác. Nghĩa là chưa có sự thống nhất trong quản lý bất động sản hiện nay ở Việt Nam.

Cụ thể, đối với nhà ở, công trình xây dựng trên đất thuộc chức năng quản lý của ngành xây dựng²³⁸, cũng theo một mô hình được tổ chức xuyên suốt từ trung ương xuống địa phương như ngành tài nguyên và môi trường. Ở trung ương, Bộ Xây dựng trực thuộc Chính phủ. Ở địa phương, Sở Xây dựng trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Phòng Xây dựng/Phòng Quản lý đô thị trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện; cán bộ xây dựng trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã.

Đối với rừng do nhà nước giao và rừng sản xuất là rừng trồng (Nhà nước giao đất để trồng rừng) là những bất động sản thuộc chức năng quản lý của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn²³⁹.

Việc tổ chức đăng ký đối với nhà ở và tài sản gắn liền với đất trước đây do các cơ quan này tiến hành, nhưng kể từ ngày 10/12/2009, trách nhiệm đó đã thuộc về cơ quan Tài nguyên và Môi trường và Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất

²³⁷ Quy định tại Mục 3 Phần I Thông tư liên tịch 38/2004/TTLT-BTNMT-BNV.

²³⁸ Quy định tại hai văn bản của Chính phủ là Nghị định 95/2005/NĐ-CP ngày 15/7/2005 về việc cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sở hữu công trình xây dựng và Nghị định 90/2006/NĐ-CP ngày 06/9/2006 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật nhà ở.

²³⁹ Quy định tại Khoản 6 Điều 2 Nghị định 01/2008/NĐ-CP ngày 03/01/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

trên cơ sở sự thống nhất mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất²⁴⁰ nhằm tạo thuận tiện cho người dân và cho việc xây dựng hệ thống thông tin bất động sản. Khi tiến hành thủ tục đăng ký, cần xác minh thông tin về tài sản trên đất, Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất có thể liên hệ lấy ý kiến của cơ quan quản lý chuyên ngành liên quan.

Bên cạnh bộ phận đăng ký đất đai và bất động sản, trong hệ thống đăng ký của Việt Nam cũng có *bộ phận tài chính về đất đai*, xác định thuế các loại cho bất động sản, do ngành Tài chính (Bộ Tài chính và các cơ quan tài chính ở địa phương) chịu trách nhiệm tiến hành. Đối với *lĩnh vực quy hoạch sử dụng đất* thì thuộc trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương (Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp) với sự hỗ trợ của cơ quan tài nguyên và môi trường.

Sự tồn tại trên cho thấy, những yếu tố cần thiết trong hệ thống đăng ký đất đai, đảm bảo thông tin cho từng đơn vị bất động sản ở Việt Nam đều đã được Nhà nước quan tâm quy định thông qua pháp luật và giao trách nhiệm cho các cơ quan chuyên môn đảm trách. Riêng nhiệm vụ định giá đất thì kể từ ngày 01/12/2008, đã được điều chuyển từ ngành Tài chính sang ngành Tài nguyên và Môi trường²⁴¹.

4.2.1.2. Lực lượng nhân sự

Với sự thay đổi về cơ cấu tổ chức, tăng cường chức năng quản lý tài nguyên khác và môi trường bên cạnh chức năng quản lý đất đai từ năm 2002, trong những năm qua, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã có nhiều nỗ lực trong việc sắp xếp lại bộ máy, ổn định lực lượng nhân sự. Công tác đào tạo cán bộ luôn được chú trọng.

Tính đến năm 2007, tổng số cán bộ, nhân viên của Bộ Tài nguyên và Môi trường là gần 8.500 người, trong đó, lượng cán bộ trẻ chiếm tỉ lệ cao. Số cán bộ

²⁴⁰ Xem 4.4.2.

²⁴¹ Theo Quyết định 1735/2008/QĐ-TTg ngày 01/12/2008 của Thủ tướng Chính phủ về điều chuyển nhiệm vụ, quyền hạn định giá đất, hồ sơ, tài liệu, tổ chức và cán bộ, công chức làm công tác định giá đất từ ngành tài chính sang ngành tài nguyên và môi trường.

chuyên ngành đất đai chiếm tỉ trọng cao nhất so với cán bộ trong các lĩnh vực quản lý còn lại của Bộ. Trong khối đơn vị quản lý nhà nước, đa số cán bộ, công chức có trình độ cao nhưng chuyên ngành đào tạo ít phù hợp với các lĩnh vực quản lý của Bộ. Trong khối đơn vị sự nghiệp, có đến 36% cán bộ công chức không được đào tạo đúng chuyên ngành về tài nguyên và môi trường²⁴².

Ở địa phương, nhân sự ngành tài nguyên và môi trường do chính quyền mỗi địa phương quản lý và thường xuyên có sự luân chuyển cán bộ, cũng như do sự sáp nhập bộ máy nên hiện chưa có con số thống kê, tổng hợp chính thức về số lượng cán bộ của ngành ở tất cả địa phương²⁴³. Nhưng nhìn chung, đây là lực lượng cán bộ trẻ với khoảng 75% có tuổi dưới 45 và nhân sự cho lĩnh vực đất đai thường đông. Gần một nửa cán bộ địa chính cấp xã có độ tuổi dưới 35. Về chuyên môn, nghiệp vụ, cán bộ được đào tạo trong lĩnh vực đất đai chiếm ưu thế. Điều đáng lưu ý là đa phần cán bộ cấp xã chưa qua đào tạo (chiếm 19,35%) hoặc được đào tạo không đúng chuyên ngành quản lý (với khoảng 51,8% có trình độ cao đẳng không đúng ngành tài nguyên và môi trường)²⁴⁴.

Hoạt động đăng ký đất đai được thực hiện bởi các địa chính viên, là viên chức trong ngành tài nguyên và môi trường²⁴⁵. Địa chính viên là viên chức chuyên môn kỹ thuật, chịu trách nhiệm thực hiện các công tác: quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; đo đạc địa chính; đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

²⁴² SEMLA, “Chiến lược khung phát triển nguồn nhân lực ngành tài nguyên và môi trường – Giai đoạn 2007 – 2010”, Chương trình về Tăng cường năng lực quản lý đất đai và môi trường – Chương trình hợp tác Việt Nam – Thụy Điển, tháng 01/2007. Theo tài liệu này, số lượng cán bộ được báo cáo là 8395 người. Trong đó, cán bộ trên 55 tuổi chiếm 11,6%; từ 46 đến 54 tuổi chiếm 23%; từ 36 đến 45 tuổi chiếm 28% và dưới 35 tuổi chiếm 28,3%.

²⁴³ SEMLA, “Báo cáo hiện trạng, kế hoạch, nhu cầu phát triển thông tin đất đai và môi trường (ELIS)”. Tính đến năm 2005, tổng số cán bộ công chức ngành tài nguyên và môi trường ở địa phương là 16.700 người. Trong đó, cấp tỉnh có 3.100 người; cấp huyện có 3.100 người và cấp xã có 10.500 người.

²⁴⁴ SEMLA, tài liệu đã dẫn chú thích 242. Theo tài liệu này, so với các chuyên ngành còn lại thì: ở cấp tỉnh, cán bộ quản lý có trình độ đại học về đất đai chiếm 31,4%, trình độ thạc sĩ chiếm 21,8%; ở cấp huyện, cán bộ có trình độ đại học về đất đai chiếm 53,8% và thạc sĩ là 21,6%; ở cấp xã, con số này là 66%.

²⁴⁵ Theo Quyết định 01/2008/QĐ-BNV ngày 04/8/2008 của Bộ Nội vụ về việc ban hành chức danh và mã số ngạch các ngạch viên chức ngành tài nguyên và môi trường, viên chức ngành tài nguyên và môi trường bao gồm các chức danh: trắc địa bản đồ viên; địa chính viên; điều tra viên; dự báo viên khí tượng, thủy văn; kiểm soát viên; và quan trắc viên.

thống kê, kiểm kê đất đai; xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất; đánh giá và phân hạng đất²⁴⁶.

Chức danh này được chia thành 04 ngạch từ thấp đến cao tương ứng theo trình độ chuyên môn và thâm niên công tác, gồm địa chính viên trung cấp, địa chính viên cao đẳng, địa chính viên và địa chính viên chính.

Theo yêu cầu của Quyết định 07/2008/QĐ-BTNMT, bên cạnh việc biết sử dụng máy tính trong công tác chuyên môn, địa chính viên trung cấp phải tốt nghiệp trung học quản lý đất đai, địa chính; địa chính viên cao đẳng phải tốt nghiệp cao đẳng quản lý đất đai, địa chính hoặc tương đương trở lên; địa chính viên và địa chính viên chính phải có trình độ đại học quản lý đất đai, địa chính hoặc tương đương. Riêng địa chính viên chính phải có thời gian công tác tối thiểu là 09 năm ở ngạch địa chính viên hoặc tương đương, và có ít nhất một đề án hoặc công trình nghiên cứu khoa học cấp bộ (với tư cách chủ trì hoặc tham gia) được nghiệm thu hoặc đưa vào áp dụng có hiệu quả.

Yêu cầu nghiệp vụ được đặt ra cũng rất cụ thể đối với viên chức địa chính để họ có thể đảm trách công việc được giao, như: phải nắm được pháp luật đất đai; nắm vững các quy định về chuyên ngành quản lý; các quy trình, quy phạm kỹ thuật, tiêu chuẩn và định mức trong công tác chuyên môn; có kiến thức về quản lý đất đai và am hiểu tình hình phát triển kinh tế - xã hội có liên quan. Ngạch viên chức càng cao thì chuyên môn đòi hỏi càng sâu, kiến thức càng rộng về những chuyên ngành có liên quan. Đối với địa chính viên chính, phải có năng lực tổ chức, xây dựng và thực hiện các phương án, hoạt động kỹ thuật trong các hoạt động đo đạc, đăng ký, quy hoạch được giao; nghiên cứu các đề tài để đưa ra giải pháp nâng cao hiệu quả công việc; có khả năng biên soạn tài liệu và tham gia đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn kỹ thuật cho viên chức địa chính ngạch dưới...v.v²⁴⁷.

²⁴⁶ Quy định từ Mục V đến Mục VIII Quyết định 07/2008/QĐ-BTNMT ngày 06/10/2008 ban hành tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch viên chức ngành tài nguyên và môi trường.

²⁴⁷ Tổng hợp quy định từ Mục V đến Mục VIII Quyết định 07/2008/QĐ-BTNMT.

Nhìn chung, viên chức địa chính là chức danh chịu trách nhiệm chính về chuyên môn kỹ thuật đối với hoạt động đăng ký đất đai và các hoạt động liên quan việc đăng ký tại Việt Nam. Tùy theo từng cấp quản lý và ngạch viên chức mà pháp luật đặt ra những tiêu chuẩn đòi hỏi ngày càng chuyên sâu và trình độ cao. Tuy nhiên, cán bộ đảm trách công việc địa chính có đáp ứng được những yêu cầu đó hay không thì còn tùy thuộc vào thực tế đào tạo và nhân sự ở mỗi địa phương.

4.2.2. Thủ tục đăng ký đất đai

4.2.2.1. Đơn vị đăng ký

Ở Việt Nam, bất động sản là đất đai và các tài sản gắn liền trên đất²⁴⁸ được xác định và công nhận bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo trình tự, thủ tục luật định. Về nguyên tắc, việc tự ý phân lô đất đai là không hợp pháp và vô hiệu. Đất đai hợp pháp phải được đăng ký, tạo thành một đơn vị đăng ký cơ bản trong quản lý đất đai gọi là thửa đất. Thửa đất là phần diện tích đất được giới hạn bởi ranh giới xác định trên thực địa hoặc được mô tả trên hồ sơ địa chính²⁴⁹. Nó được hình thành khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất, hoặc do người sử dụng đất tạo lập và được Nhà nước công nhận²⁵⁰, hay do sự tách thửa, hợp thửa²⁵¹.

Mỗi thửa đất được xác định bởi một mã thửa đất (MT) gồm 03 số cách nhau bởi dấu chấm. Trong đó, số thứ nhất là mã đơn vị hành chính cấp xã (MX)²⁵². Số thứ hai là số thứ tự tờ bản đồ địa chính (SB) có thửa đất của đơn vị

²⁴⁸ Điều 174 Bộ luật Dân sự 2005 định nghĩa bất động sản bao gồm: đất đai; nhà, công trình xây dựng gắn liền với đất đai, kể cả tài sản gắn liền với nhà, công trình xây dựng đó; các tài sản khác gắn liền với đất đai; và các tài sản khác do pháp luật quy định.

²⁴⁹ Khái niệm thửa đất này được nêu tại Khoản 11 Điều 4 Luật Đất đai 2003.

²⁵⁰ Quy định tại Khoản 4 Điều 5 Luật Đất đai 2003.

²⁵¹ Theo Khoản 6.3.c Mục 6 Phần I Thông tư 09/2007/TT-BTNMT ngày 02/8/2007 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn việc lập, chỉnh lý, quản lý hồ sơ địa chính, thì: “tách thửa” là việc một thửa đất được tách thành nhiều thửa đất; “hợp thửa” là việc một thửa đất được hợp thành từ nhiều thửa đất. Hai hoạt động hình thành thửa đất này được tiến hành theo yêu cầu quản lý, hoặc nhu cầu của người sử dụng đất phù hợp với quy định của pháp luật đất đai.

²⁵² Mã đơn vị hành chính cấp xã được xác định theo Bảng danh mục và mã số các đơn vị hành chính Việt Nam do Thủ tướng Chính phủ ban hành tại Quyết định 124/2004/QĐ-TTg ngày 08/7/2004.

hành chính cấp xã²⁵³. Số thứ ba là số thứ tự thửa đất (ST) trên tờ bản đồ địa chính²⁵⁴. Khi có thửa đất mới thì số thứ tự thửa đất mới được xác định bằng số tự nhiên tiếp theo số tự nhiên lớn nhất đang sử dụng làm số thứ tự thửa đất của tờ bản đồ có thửa đất mới lập đó²⁵⁵.

Sự thay đổi, hình thành của một đơn vị đất đai sẽ được đăng ký, ghi nhận và đánh số như trên (MT=MX.SB.ST). Quy định pháp luật điều chỉnh thủ tục này được thể hiện chủ yếu trong Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành, cũng như các văn bản chuyên ngành hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ đăng ký đất đai của ngành tài nguyên và môi trường.

3.2.2.2. Các trường hợp đăng ký và người phải đăng ký quyền sử dụng đất

Đăng ký đất đai (hay đăng ký quyền sử dụng đất) tại Việt Nam được hiểu là việc ghi nhận quyền sử dụng đất hợp pháp đối với một thửa đất xác định vào hồ sơ địa chính nhằm xác lập quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất²⁵⁶, bao gồm hai nhóm hoạt động: đăng ký quyền sử dụng đất lần đầu và đăng ký biến động về sử dụng đất²⁵⁷.

Đăng ký quyền sử dụng đất lần đầu được thực hiện khi người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để sử dụng, hoặc đang sử dụng mà thửa đất đó chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sau khi đăng ký và được ghi nhận, người sử dụng đất sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, được thừa nhận và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp trong sử dụng đất của mình.

Như đã đề cập, ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện thực hiện quyền của chủ sở hữu. Nhưng thực tế, Nhà nước không trực tiếp sử dụng đất mà trao đất đai và quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thay mình khai thác đất đai thông qua việc giao đất,

²⁵³ Số thứ tự tờ bản đồ địa chính được đánh số liên tiếp từ 01 trở đi theo nguyên tắc từ tỉ lệ nhỏ đến tỉ lệ lớn và từ trái sang phải, từ trên xuống dưới đối với các bản đồ có cùng tỉ lệ.

²⁵⁴ Số thứ tự thửa đất được đánh số liên tiếp từ số 1 trở đi theo nguyên tắc từ trái sang phải, từ trên xuống dưới.

²⁵⁵ Quy định tại Khoản 6.4 Mục 6 Phần I Thông tư 09/2007/TT-BTNMT.

²⁵⁶ Quy định tại Khoản 19 Điều 4 Luật Đất đai 2003.

²⁵⁷ Quy định tại Khoản 1 Điều 38 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

cho thuê đất và công nhận quyền sử dụng đất cho những người đang sử dụng đất ổn định. Theo đó, quyền sử dụng đất của người sử dụng đất được xác lập khi có quyết định giao đất, quyết định cho thuê đất, hay quyết định công nhận quyền sử dụng đất bằng việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng ổn định. Kể từ thời điểm này, người sử dụng đất chính thức có các quyền và nghĩa vụ của mình. Tuy nhiên, để thực hiện các giao dịch quyền sử dụng đất, người sử dụng đất phải tiến hành thủ tục tiếp theo là đăng ký quyền sử dụng đất để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chính thức được ghi vào hồ sơ của Nhà nước những thông tin cần thiết đối với việc phát sinh quyền và sử dụng quyền, cũng như công bố thông tin về quyền. Điều này cũng là để giúp Nhà nước quản lý được đất đai. Chỉ sau khi đăng ký, được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, người sử dụng đất mới đáp ứng điều kiện thực hiện các giao dịch quyền sử dụng đất.

Đăng ký biến động về sử dụng đất được thực hiện khi người sử dụng đất đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nhưng có sự thay đổi trong sử dụng đất. Sau khi đăng ký, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và hồ sơ địa chính sẽ được điều chỉnh, hoặc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp mới theo sự thay đổi đó.

Những thay đổi trong sử dụng đất phải được đăng ký bao gồm các trường hợp cụ thể: người sử dụng đất thực hiện quyền giao dịch quyền sử dụng đất (chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng, cho quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất); người sử dụng đất được phép đổi tên; có thay đổi về hình dạng, kích thước, diện tích thửa đất; chuyển mục đích sử dụng đất; thay đổi thời hạn sử dụng đất; chuyển đổi từ hình thức Nhà nước cho thuê đất sang Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất; thay đổi những hạn chế về quyền của người sử dụng đất; và Nhà nước thu hồi đất²⁵⁸.

Người phải đăng ký quyền sử dụng đất là những người sử dụng đất²⁵⁹ và những tổ chức được Nhà nước giao đất để quản lý²⁶⁰. Họ có thể ủy quyền bằng văn bản cho người khác thay mặt mình đăng ký quyền sử dụng đất²⁶¹.

²⁵⁸ Quy định tại Khoản 3 Điều 38 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

²⁵⁹ Những ai là người sử dụng đất được xác định theo Điều 9 Luật Đất đai 2003 và Điều 2 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

²⁶⁰ Những tổ chức được Nhà nước giao đất để quản lý phải chịu trách nhiệm đăng ký được quy định tại Điều 3 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

²⁶¹ Quy định tại Khoản 2 Điều 39 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

4.2.2.3. Khái quát về thủ tục đăng ký đất đai²⁶²

Nộp hồ sơ đăng ký

Việc đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện theo cơ chế “một cửa”, thống nhất tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất²⁶³, với sự phân chia nhiệm vụ dựa trên yếu tố chủ thể sử dụng đất.

Trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai 1993 ngày 29/6/2001, sự phân cấp thẩm quyền đã được thể hiện trong quy định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, theo đó: hộ gia đình, cá nhân thuộc trách nhiệm Ủy ban nhân dân cấp huyện; tổ chức trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài và cá nhân nước ngoài thuộc trách nhiệm Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Từ Luật Đất đai 2003 (các Điều 37, 44 và 52) đang có hiệu lực thi hành cho đến nay, sự phân quyền dựa trên yếu tố chủ thể sử dụng đất này vẫn được duy trì, và có thể xem là nguyên tắc để xác định thẩm quyền quản lý đất đai nói chung giữa cơ quan cấp tỉnh và cơ quan cấp huyện.

Cơ chế “một cửa” được quy định từ ngày 04/9/2003. Theo đó, việc giải quyết hồ sơ, yêu cầu của công dân phải được thực hiện tại một đầu mối là bộ phận/cơ quan tiếp nhận và trả kết quả của cơ quan hành chính nhà nước. Bộ phận/cơ quan này có trách nhiệm liên hệ với các cơ quan hữu quan để giải quyết, trả kết quả cho người nộp hồ sơ/yêu cầu. Công dân không phải tự mình liên hệ tại từng cơ quan liên quan để được giải quyết hồ sơ/yêu cầu mà chỉ nộp và nhận kết quả tại nơi đã nộp hồ sơ. Việc áp dụng cơ chế một cửa đòi hỏi thủ tục hành chính phải đơn giản, rõ ràng, được công khai; phải có sự phối hợp giữa các bộ phận, cơ quan nhằm đảm bảo giải quyết công việc của công dân được nhanh chóng, thuận tiện²⁶⁴.

Theo đó, Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh có trách nhiệm làm đầu mối thực hiện các thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất, chỉnh lý biến động sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài (trừ trường hợp mua nhà ở gắn với quyền sử dụng đất ở), tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài. Văn phòng Đăng

²⁶² Nội dung phần này là sự tổng hợp những điểm chung trong các quy định pháp luật đối với từng thủ tục đăng ký. Cơ sở pháp lý và sơ đồ liên quan từng thủ tục được thể hiện tại Sơ đồ 6 của Phụ lục A.

²⁶³ Quy định tại Điều 46 Luật Đất đai 2003.

²⁶⁴ Theo Quyết định 181/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thực hiện cơ chế “một cửa” tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Hiện nay quy định này được thay thế bởi Quyết định 93/2007/QĐ-TTg ngày 22/6/2007.

ký quyền sử dụng đất cấp huyện chịu trách nhiệm làm đầu mối thực hiện các thủ tục trên đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà ở gắn với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam. Riêng trường hợp hộ gia đình, cá nhân ở nông thôn có thể nộp hồ sơ tại Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất để chuyển cho Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất²⁶⁵.

Đối với vấn đề sở hữu nhà ở, theo pháp luật Việt Nam, không phải mọi người Việt Nam định cư ở nước ngoài đều có quyền sở hữu nhà ở gắn liền với đất ở để bản thân và các thành viên trong gia đình sinh sống tại Việt Nam, mà chỉ có một số đối tượng nhất định được cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cho phép cư trú tại Việt Nam từ ba tháng trở lên được quy định có quyền này, bao gồm: người có quốc tịch Việt Nam; người gốc Việt Nam thuộc diện: (i) người về đầu tư trực tiếp tại Việt Nam theo pháp luật về đầu tư; (ii) người có công đóng góp cho đất nước; (iii) nhà khoa học, nhà văn hoá, người có kỹ năng đặc biệt mà cơ quan, tổ chức của Việt Nam có nhu cầu và đang làm việc tại Việt Nam; (iv) người có vợ hoặc chồng là công dân Việt Nam sinh sống ở trong nước. Người gốc Việt Nam không thuộc các đối tượng vừa nêu được cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp Giấy miễn thị thực và được phép cư trú tại Việt Nam từ ba tháng trở lên thì có quyền sở hữu một nhà ở riêng lẻ hoặc một căn hộ chung cư tại Việt Nam để bản thân và các thành viên trong gia đình sinh sống tại Việt Nam²⁶⁶.

Đối với cá nhân nước ngoài đang sinh sống tại Việt Nam, được cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam cho phép cư trú tại Việt Nam từ một năm trở lên cũng chỉ được sở hữu một căn hộ chung cư trong dự án nhà ở thương mại, thí điểm từ 01/01/2009 trong một số trường hợp là: (i) Cá nhân nước ngoài có đầu tư trực tiếp tại Việt Nam theo quy định của pháp luật về đầu tư hoặc được doanh nghiệp đang hoạt động tại Việt Nam theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp, bao gồm doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, thuê giữ chức danh quản lý trong doanh nghiệp đó; (ii) Cá nhân nước ngoài có công đóng góp cho Việt Nam được Chủ tịch nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tặng thưởng Huân chương, Huy chương; cá nhân nước ngoài có đóng góp đặc biệt cho Việt Nam do Thủ tướng Chính phủ quyết định; (iii) Cá nhân nước ngoài đang làm việc trong lĩnh vực kinh tế - xã hội có trình độ đại

²⁶⁵ Quy định cụ thể về sự phân chia nhiệm vụ và quyền hạn của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện được thể hiện tại Mục 2 Phần I Thông tư liên tịch 38/2004/TTLT-BTNMT-BNV.

²⁶⁶ Quy định tại Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung Điều 126 của Luật Nhà ở và Điều 121 của Luật Đất đai, được Quốc hội Khóa XII thông qua ngày 18/6/2009, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/9/2009.

học hoặc tương đương trở lên và người có kiến thức, kỹ năng đặc biệt mà Việt Nam có nhu cầu;
(iv) Cá nhân nước ngoài kết hôn với công dân Việt Nam²⁶⁷.

Nhìn chung, theo pháp luật Việt Nam, việc sở hữu nhà ở và sử dụng đất ở cho bản thân hoặc gia đình của Người Việt Nam định cư ở nước ngoài và tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam còn nhiều hạn chế. Họ chỉ có quyền sử dụng đất và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích đất sử dụng cho hoạt động đầu tư tại Việt Nam. Trong trường hợp này, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp không phải cho họ mà cho doanh nghiệp họ thành lập để thực hiện hoạt động đầu tư tại Việt Nam. Nghĩa là, quyền sử dụng đất được công nhận như một phần vốn của họ trong doanh nghiệp được thành lập. Như vậy, về pháp lý, tư cách của người sử dụng đất ở đây chính là doanh nghiệp chứ không phải cá nhân người nước ngoài, hoặc cá nhân người Việt Nam định cư ở nước ngoài bỏ vốn thành lập nên doanh nghiệp.

Trong khi đó, tư cách sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở là tư cách của cá nhân hoặc hộ gia đình. Chính vì vậy, theo nguyên tắc phân chia thẩm quyền dựa trên yếu tố chủ thể sử dụng đất thì doanh nghiệp, tổ chức sử dụng đất thuộc trách nhiệm quản lý của cơ quan cấp tỉnh; còn hộ gia đình, cá nhân thì thuộc trách nhiệm quản lý của cơ quan cấp huyện. Do đó, việc tổ chức đăng ký cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam thuộc trách nhiệm của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện; trong khi cũng chính chủ thể này, khi sử dụng đất để đầu tư thì lại thuộc trách nhiệm của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh.

Một số trường hợp người sử dụng đất không nộp hồ sơ tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất mà nộp trực tiếp tại cơ quan có thẩm quyền theo quy định pháp luật. Cụ thể, nộp tại cơ quan Tài nguyên và Môi trường khi chuyển mục đích sử dụng đất trong trường hợp phải xin phép²⁶⁸; xin gia hạn sử dụng đất (trừ trường hợp đất nông nghiệp được Nhà nước giao)²⁶⁹; tách thửa, hợp thửa đất (do Nhà nước thu hồi đất hoặc người sử dụng đất thực hiện các quyền)²⁷⁰; thu hồi đất khi người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất²⁷¹. Hoặc nộp tại Ban Quản lý Khu công

²⁶⁷ Quy định tại Điều 2 và Điều 3 Nghị Quyết 19/2009/NQ-QH12 ngày 03/6/2008 của Quốc hội Khóa XII về việc thí điểm cho tổ chức, cá nhân nước ngoài mua và sở hữu nhà ở tại Việt Nam.

²⁶⁸ Quy định tại Khoản 1 Điều 36 và Điều 125 Luật Đất đai 2003.

²⁶⁹ Quy định tại Điều 141 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

²⁷⁰ Quy định tại Điều 145 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

²⁷¹ Quy định tại Điều 131 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

nghe cao, Khu kinh tế khi xin gia hạn sử dụng đất thuộc Khu công nghệ cao, Khu kinh tế²⁷².

Khi đăng ký biến động do thực hiện giao dịch quyền sử dụng đất, trong hồ sơ đòi hỏi Hợp đồng hoặc giấy tờ thực hiện quyền phải có chứng nhận của công chứng, hoặc chứng thực của Ủy ban nhân dân cấp xã, hay xác nhận của Ban Quản lý Khu công nghiệp, Khu công nghệ cao, Khu kinh tế.

Nếu một bên có quyền sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân thì hợp đồng phải có chứng nhận của công chứng hoặc chứng thực của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất. Nếu cả hai bên có quyền sử dụng đất là tổ chức, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài thì hợp đồng phải có chứng nhận của công chứng. Đối với giao dịch thực hiện trong Khu công nghiệp, Khu công nghệ cao, Khu kinh tế thì hợp đồng phải có xác nhận của Ban Quản lý Khu công nghiệp, Khu công nghệ cao, Khu kinh tế²⁷³.

Tiến trình đăng ký

Sau khi nhận hồ sơ, Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm thẩm tra nội dung kê khai; xác định điều kiện để được đăng ký; lấy ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp xã (cho trường hợp sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân về hiện trạng sử dụng đất, nguồn gốc, thời điểm sử dụng đất, tình trạng tranh chấp ...v.v). Sau đó, ghi ý kiến về việc đủ hay không đủ điều kiện để hồ sơ được đăng ký và/hoặc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, rồi gửi đến cơ quan Tài nguyên và Môi trường. Một số trường hợp như cho thuê, cho thuê lại ...v.v, Văn phòng có thể trực tiếp chỉnh lý biến động trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và trả hồ sơ lại cho người sử dụng đất.

²⁷² Quy định tại Điều 142 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

²⁷³ Theo quy định của Khoản 10 Điều 2 Nghị định 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006 của Chính phủ (về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và Nghị định 187/2004/NĐ-CP về việc chuyển công ty nhà nước thành công ty cổ phần) và Mục 2 Phần I Thông tư liên tịch 04/2006/TTLT-BTP-BTNMT ngày 13/6/2006 của liên bộ Bộ Tư pháp và Bộ Tài nguyên và Môi trường (hướng dẫn việc công chứng, chứng thực hợp đồng, văn bản thực hiện quyền của người sử dụng đất).

Trường hợp hồ sơ đủ điều kiện thì Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất đồng thời làm trích lục số liệu địa chính, gửi đến cơ quan thuế để xác định nghĩa vụ tài chính (nếu có, như tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất, lệ phí trước bạ hay thuế thu nhập), và gửi thông báo thuế nhận được từ cơ quan thuế cho người sử dụng đất.

Cơ quan Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm kiểm tra lại hồ sơ trên cơ sở ý kiến của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, trình Ủy ban nhân dân cùng cấp ký các quyết định hoặc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sau khi có các quyết định và/hoặc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cơ quan Tài nguyên và Môi trường ghi nhận chính lý và thông báo biến động đất đai cho cơ quan lưu giữ hồ sơ địa chính; ký hợp đồng thuê đất (đối với trường hợp Nhà nước cho thuê đất); chuyển các quyết định và/hoặc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đến Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất nơi người sử dụng đất nộp hồ sơ để Văn phòng bàn giao lại cho người sử dụng đất đã thực hiện xong nghĩa vụ tài chính (nếu có).

Nhìn chung, người sử dụng đất chỉ nộp và nhận kết quả tại nơi đã nộp hồ sơ ban đầu là Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất (hoặc một số cơ quan được quy định trong những trường hợp đã nêu). Khi hồ sơ đủ điều kiện hoặc không đủ điều kiện và đã có kết quả thì Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất phải có trách nhiệm thông báo, trả hồ sơ hoặc trao quyết định và/hoặc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất trong thời hạn không quá 03 ngày làm việc²⁷⁴.

Thời gian đăng ký là thời gian làm việc hành chính.

Mỗi thủ tục đăng ký được quy định một thời hạn tối đa cụ thể khác nhau để giải quyết hồ sơ, nhưng không tính thời gian chuyển hồ sơ giữa các cơ quan và thời gian thực hiện nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất. Ủy ban nhân dân mỗi địa phương (cấp tỉnh và cấp huyện) được quyền quy định thời hạn ngắn hơn trong giải quyết hồ sơ đăng ký tại địa phương so với thời hạn luật định. Trong một

²⁷⁴ Quy định tại Điều 122 Nghị định 181/2004/NĐ-CP và Điều 11 Nghị định 88/2009/NĐ-CP ngày 19/10/2009 về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

số trường hợp, thời gian thực hiện thủ tục có thể tăng thêm, cụ thể: không quá 15 ngày làm việc đối với địa phương thuộc khu vực miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa; hoặc không quá 20 ngày làm việc cho trường hợp phải trích đo địa chính ở những địa phương chưa có bản đồ địa chính²⁷⁵.

Kết quả của hoạt động đăng ký sẽ được cập nhật, ghi nhận vào trong hồ sơ địa chính²⁷⁶ do cơ quan có thẩm quyền lưu giữ, giúp cơ quan nhà nước nắm được tình hình sử dụng đất và sự biến động của đất đai. Người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới hoặc chỉnh lý trên giấy chứng nhận, thể hiện sự thừa nhận và bảo vệ của Nhà nước đối với quyền và lợi ích hợp pháp của họ trong sử dụng đất đai. Nếu phát hiện nội dung ghi trên giấy chứng nhận có sai sót thì cơ quan Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm đính chính đối với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp bởi Ủy ban nhân dân cùng cấp²⁷⁷.

Việc thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do cơ quan Tài nguyên và Môi trường thực hiện chỉ trong các trường hợp: cấp đổi giấy chứng nhận; sạt lở tự nhiên cả thửa đất; thay đổi ranh giới thửa đất mà phải cấp mới giấy chứng nhận; người sử dụng đất bị Nhà nước thu hồi đất²⁷⁸. Ngoài các trường hợp này, đối với người đang sử dụng đất ổn định, đăng ký và được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất thông qua việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thì việc thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chỉ được thực hiện khi có bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân đã được thi hành²⁷⁹.

Tổ chức, cá nhân khi phát hiện cán bộ có thẩm quyền vi phạm các quy định về trình tự, thủ tục, thời hạn đăng ký đất đai thì có quyền gửi đơn kiến nghị đến cơ quan Tài nguyên và Môi trường hoặc Ủy ban nhân dân cấp tương ứng. Cơ quan

²⁷⁵ Quy định tại Điều 121 Nghị định 181/2004/NĐ-CP và Điều 12 Nghị định 88/2009/NĐ-CP.

²⁷⁶ Hồ sơ địa chính là hồ sơ phục vụ quản lý nhà nước đối với việc sử dụng đất (Khoản 12 Điều 4 Luật Đất đai 2003), được lập chi tiết đến từng thửa đất theo đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn (Điều 40 Nghị định 181/2004/NĐ-CP).

²⁷⁷ Quy định tại Khoản 1 Điều 25 Nghị định 88/2009/NĐ-CP.

²⁷⁸ Quy định tại Khoản 2 Điều 42 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

²⁷⁹ Quy định tại Khoản 3 Điều 42 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

này có trách nhiệm xem xét, giải quyết và thông báo cho người kiến nghị biết trong thời hạn không quá 15 ngày kể từ ngày nhận đơn kiến nghị²⁸⁰.

Cán bộ có thẩm quyền, trong quá trình thực hiện hoạt động đăng ký đất đai mà lợi dụng chức vụ, quyền hạn làm trái quy định pháp luật, hoặc thiếu trách nhiệm trong quản lý để xảy ra vi phạm pháp luật về đất đai gây thiệt hại đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật²⁸¹.

Đối với tài sản gắn liền với đất như nhà ở, công trình xây dựng, sau khi đăng ký cũng được công nhận và thể hiện trên cùng mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thống nhất, nên cơ quan tổ chức đăng ký và thủ tục đăng ký tương tự như đăng ký quyền sử dụng đất.

4.2.3. Xây dựng và quản lý hệ thống thông tin đất đai sau khi đăng ký

4.2.3.1. Nội dung thông tin đất đai²⁸²

Thông tin đất đai sau khi đăng ký hoặc chỉnh lý sẽ được tập hợp lập thành hồ sơ địa chính, phục vụ công tác quản lý đất đai của Nhà nước. Hồ sơ địa chính bao gồm cơ sở dữ liệu địa chính và bản lưu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (đã cấp cho người sử dụng đất sau khi đăng ký). Nó là thành quả của việc đo đạc địa chính và đăng ký đất đai.

Cơ sở dữ liệu địa chính chứa đựng dữ liệu bản đồ địa chính, dữ liệu thuộc tính địa chính (thể hiện thông qua các tài liệu được lập trong công tác đăng ký đất đai là Sổ Địa chính²⁸³, Sổ mục kê đất đai²⁸⁴ và Sổ theo dõi biến động đất đai²⁸⁵) và

²⁸⁰ Quy định tại Điều 144 Luật Đất đai 2003.

²⁸¹ Quy định tại Điều 141 Luật Đất đai 2003.

²⁸² Nội dung phần này được tổng hợp từ các quy định của Thông tư 09/2007/TT-BTNMT.

²⁸³ Theo Khoản 14 Điều 4 Luật Đất đai 2003, Sổ Địa chính được lập cho từng đơn vị xã, phường, thị trấn để ghi người sử dụng đất và các thông tin về sử dụng đất của người sử dụng đất.

²⁸⁴ Sổ mục kê đất đai được lập cho từng đơn vị cấp xã để ghi các thửa đất và thông tin về thửa đất.

²⁸⁵ Sổ theo dõi biến động đất đai được lập để theo dõi những thay đổi trong sử dụng đất, gồm thay đổi kích thước và hình dạng thửa đất, người sử dụng đất, mục đích sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

phần ghi chú²⁸⁶. Nó được lập và quản lý trên máy tính dưới dạng số để phục vụ cho quản lý đất đai ở cấp tỉnh, cấp huyện và được in trên giấy để phục vụ cho quản lý đất đai ở cấp xã.

Bản đồ địa chính là loại bản đồ chuyên ngành dùng trong quản lý đất đai, được lập theo tiêu chuẩn kỹ thuật thống nhất trên hệ thống tọa độ nhà nước bởi các đơn vị được cấp phép, hoặc được đăng ký hành nghề đo đạc bản đồ²⁸⁷. Nó là kết quả của việc đo đạc địa chính. Bản đồ địa chính được lập theo đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn, thể hiện thông tin về các yếu tố tự nhiên của thửa đất và các yếu tố địa lý có liên quan đến sử dụng đất.

Dữ liệu bản đồ địa chính gồm các thông tin: thông tin về thửa đất (vị trí, hình dạng, kích thước, tọa độ đỉnh thửa, số thứ tự, diện tích, mục đích sử dụng của các thửa đất); thông tin về hệ thống thủy văn (sông, ngòi, kênh, rạch, suối); thông tin về hệ thống thủy lợi (hệ thống dẫn nước, đê đập, cống); thông tin về hệ thống đường giao thông (đường bộ, đường sắt, cầu); đất chưa sử dụng không có ranh giới thửa khép kín; vị trí, tọa độ các mốc giới và đường địa giới hành chính các cấp; mốc giới và chỉ giới quy hoạch sử dụng đất; mốc giới và ranh giới hành lang bảo vệ an toàn công trình; điểm tọa độ địa chính, địa danh và các ghi chú thuyết minh²⁸⁸.

Việc lập bản đồ địa chính được tiến hành theo hiện trạng sử dụng đất trước khi tổ chức đăng ký quyền sử dụng đất và hoàn thành sau khi Sở Tài nguyên và Môi trường kiểm tra, nghiệm thu. Những nơi chưa có điều kiện lập bản đồ địa chính trước khi đăng ký quyền sử dụng đất thì được sử dụng các loại bản đồ, sơ đồ hiện có, hoặc trích đo địa chính thửa đất để phục vụ cho việc đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

²⁸⁶ Quy định tại Điều 33 Thông tư 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.

²⁸⁷ Quy định tại Khoản 4 Điều 40 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

²⁸⁸ Quy định tại Mục 2.2.2 Phần I Thông tư 09/2007/TT-BTNMT.

Dữ liệu thuộc tính địa chính là kết quả của hoạt động đăng ký đất đai, thể hiện các thông tin về vật lý, pháp lý, mục đích sử dụng và tài chính của từng thửa đất. Cụ thể:

1. Dữ liệu thửa đất: mã thửa, diện tích thửa (theo đơn vị m^2 và xác định rõ “sử dụng chung” hay “sử dụng riêng”), tình trạng đo đạc và tên đơn vị đo đạc.

2. Dữ liệu người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất²⁸⁹: mã đối tượng sử dụng đất, sở hữu tài sản gắn liền với đất (gồm mã loại đối tượng sử dụng đất, sở hữu tài sản gắn liền với đất và mã người sử dụng đất, mã chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất) và tên người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất.

Ví dụ, mã loại đối tượng dành cho hộ gia đình, cá nhân là “GDC”, tổ chức kinh tế trong nước là “TKT”, doanh nghiệp liên doanh với nước ngoài là “TLD”, doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài là “TVN”...v.v.

Tiếp theo mã loại đối tượng, mã người sử dụng đất là “-SD”, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất là “-SH”, và người sử dụng đất đồng thời là chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất được ký hiệu là “-SDSH”.

3. Dữ liệu về người quản lý đất: là các tổ chức (như Ủy ban nhân dân cấp xã, Tổ chức Phát triển quỹ đất...v.v), cộng đồng dân cư được Nhà nước giao đất để quản lý.

4. Dữ liệu về hình thức sử dụng đất chung, riêng.

5. Dữ liệu mục đích sử dụng đất: thể hiện bằng mã thống nhất trong hệ thống dữ liệu địa chính²⁹⁰.

6. Dữ liệu nguồn gốc sử dụng đất: thể hiện bằng mã thống nhất cho từng nguồn gốc có quyền sử dụng đất.

²⁸⁹ Quy định tại Điều 32 Thông tư 17/2009/TT-BTNMT.

²⁹⁰ Mã dữ liệu mục đích sử dụng đất ký hiệu cho từng loại đất được quy định cụ thể tại Thông tư 09/2007/TT-BTNMT.

7. Dữ liệu thời hạn sử dụng đất: cung cấp thông tin thửa đất được sử dụng “lâu dài”²⁹¹, hoặc có thời hạn (thể hiện thời điểm – ngày, tháng, năm – hết hạn sử dụng đất).

8. Dữ liệu nghĩa vụ tài chính về đất đai: cung cấp thông tin về mức thu nghĩa vụ tài chính và việc người sử dụng đất chưa thực hiện (ghi nợ) hoặc đã thực hiện nghĩa vụ tài chính (thể hiện qua tổng số tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất..v.v phải nộp).

9. Dữ liệu những hạn chế về quyền sử dụng đất: như thửa đất thuộc khu vực quy hoạch phải thu hồi đất, thuộc hành lang bảo vệ an toàn công trình, hạn chế diện tích xây dựng.

10. Dữ liệu về giá đất: giá đất được xác định theo giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định và công bố hàng năm, hoặc theo giá do tổ chức tư vấn giá đất xác định, hay giá đất trúng đấu giá.

11. Dữ liệu tài sản gắn liền với đất²⁹²: ghi nhận các tài sản trên đất như nhà ở, các loại nhà khác, công trình hạ tầng kỹ thuật, công trình kiến trúc khác, rừng cây, cây lâu năm. Trường hợp chủ sở hữu tài sản đã được xác định theo quy định pháp luật thì thể hiện rõ thông tin chủ sở hữu.

12. Dữ liệu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: số phát hành và số vào sổ giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

13. Dữ liệu những biến động về sử dụng đất: thể hiện thời điểm (ngày, tháng, năm) đăng ký biến động, nội dung biến động và chỉ số tra cứu hồ sơ biến động.

Chỉ số tra cứu hồ sơ biến động được xác định duy nhất trên phạm vi cả nước cho tất cả các loại hình biến động về sử dụng đất, bao gồm 04 bộ số và mã liền nhau, ngăn cách bởi dấu

²⁹¹ Thông qua quy định về thời hạn của pháp luật đất đai Việt Nam, có thể hiểu khái niệm thời hạn sử dụng đất “lâu dài” là không xác định thời hạn sử dụng đất, không có nghĩa là được sử dụng “vĩnh viễn”, vì nếu rơi vào các trường hợp thu hồi đất thì quyền sử dụng đất của người sử dụng đất sẽ chấm dứt khi Nhà nước thu hồi đất.

²⁹² Quy định tại Điều 33 Thông tư 17/2009/TT-BTNMT.

châm: CS=MX.ST.MB.MC. Trong đó, “MX” là mã đơn vị hành chính cấp xã. “ST” là số thứ tự của hồ sơ biến động đã được giải quyết gồm 06 chữ số từ 000001 trở đi cho tất cả loại hình biến động trong phạm vi địa bàn quản lý của cơ quan có thẩm quyền chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. “MB” là mã của loại hình biến động như cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất; thế chấp quyền sử dụng đất; thế chấp tài sản gắn liền với đất; góp vốn bằng quyền sử dụng đất...v.v. “MC” là mã của cơ quan thực hiện chỉnh lý giấy chứng nhận (ví dụ “XA” - Ủy ban nhân dân cấp xã; “VP” - Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện, “VS” - Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh; “PH” hay “SO” - cơ quan tài nguyên và môi trường cấp huyện hoặc cấp tỉnh).

14. Dữ liệu về đối tượng chiếm đất nhưng không tạo thành thửa đất: như đất xây dựng đường giao thông, xây dựng hệ thống thủy lợi...v.v.

Phần ghi chú trong cơ sở dữ liệu địa chính thể hiện những ghi chú đã được ghi nhận trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Như vậy, với những thông tin cụ thể trên, hệ thống thông tin đất đai được xây dựng thể hiện khá đầy đủ những đặc điểm quan trọng về hình học, pháp lý, sử dụng và tài chính của từng thửa đất sau khi đăng ký. Người sử dụng đất có thể khai thác thông tin đất đai từ cơ sở dữ liệu địa chính bằng nhiều tiêu chí đơn giản khác nhau ban đầu như tiêu chí về người sử dụng đất (tên, địa chỉ), về thửa đất, vị trí thửa đất, số giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...v.v hay một trong những tiêu chí nào khác của dữ liệu thuộc tính địa chính nêu trên.

Thông qua những quy định cụ thể đó, cho thấy mong muốn của Nhà nước trong việc xây dựng một hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu địa chính hoàn thiện nhằm phục vụ hiệu quả cho việc quản lý và khai thác tài nguyên đất đai. Nó đòi hỏi hoạt động đăng ký đất đai cần phải nhanh chóng hoàn thành. Và để thực hiện được, hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam cần được củng cố và hoàn thiện. Theo đó, pháp luật cũng đặt ra lộ trình cụ thể để phấn đấu hoàn thành xây dựng cơ sở dữ liệu địa chính trên phạm vi cả nước theo thứ tự ưu tiên thực hiện sau:

(i) Đối với các phường, thị trấn phải được thực hiện trước năm 2010;

(ii) Đối với các xã ở đồng bằng, trung du phải được thực hiện trước năm 2015;

(iii) Đối với các xã miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa có điều kiện khó khăn thì có thể thực hiện sau khi đã hoàn thành cho các phường, thị trấn và các xã ở đồng bằng, trung du.

4.2.3.2. Quản lý thông tin đất đai²⁹³

Hồ sơ địa chính chứa đựng thông tin đất đai được lập chi tiết đến từng thửa đất theo đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn. Nội dung phải thể hiện đầy đủ, chính xác và thống nhất thông tin giữa các dữ liệu địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với hiện trạng sử dụng đất; đồng thời phải được chỉnh lý thường xuyên đối với các biến động trong quá trình sử dụng đất. Trước khi đưa vào sử dụng, hồ sơ địa chính phải được kiểm tra, nghiệm thu và xác nhận bởi Sở Tài nguyên và Môi trường và Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh.

Sở Tài nguyên và Môi trường kiểm tra, nghiệm thu và xác nhận đối với bản đồ địa chính, sổ địa chính, sổ mục kê đất và việc nhập dữ liệu bản đồ địa chính vào cơ sở dữ liệu địa chính. Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh kiểm tra việc nhập dữ liệu thuộc tính địa chính trong quá trình thực hiện và kiểm tra chất lượng trích đo địa chính thửa đất²⁹⁴.

Thời hạn thực hiện việc cập nhật, chỉnh lý hồ sơ và thông báo cho Ủy ban nhân dân cấp xã về hồ sơ đã điều chỉnh của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất là không quá 05 ngày làm việc. Cán bộ địa chính cấp xã có trách nhiệm thực hiện cập nhật thông tin vào hồ sơ địa chính đang quản lý trong thời hạn không quá 07 ngày làm việc kể từ ngày nhận được thông báo của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất.

²⁹³ Phần này được tổng hợp từ các quy định cụ thể của Phần V Thông tư 09/2007/TT-BTNMT.

²⁹⁴ Quy định tại Mục 7 Phần III Thông tư 09/2007/TT-BTNMT.

Nếu địa phương chưa hoàn thành việc xây dựng cơ sở dữ liệu địa chính và chưa kết nối đồng bộ qua mạng thì Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cũng phải gửi thông báo và tài liệu kèm theo đến Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp còn lại để cập nhật, chỉnh lý hồ sơ một cách đồng bộ. Trường hợp hệ thống cơ sở dữ liệu đã được hoàn thành và đã được kết nối qua mạng giữa cấp tỉnh và cấp huyện thì sau mỗi ngày làm việc, mọi biến động về sử dụng đất phải được cập nhật bằng phần mềm quản trị dữ liệu.

Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm tổ chức kiểm tra hàng ngày những thông tin trong ngày đã được cập nhật, chỉnh lý vào cơ sở dữ liệu địa chính; đồng thời kiểm tra định kỳ hàng năm hoặc kiểm tra đột xuất việc cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính tại cấp xã.

Hồ sơ địa chính được lập thành một bản gốc lưu tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh và hai bản sao: một lưu tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện và một lưu tại Ủy ban nhân dân cấp xã. Trừ những giấy tờ mang tính chất thông báo (ví dụ như Thông báo việc đủ hoặc không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Thông báo cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính...v.v) có thời hạn bảo quản 05 năm; các giấy tờ, sổ sách còn lại trong hồ sơ địa chính (bản đồ địa chính, sổ địa chính, sổ mục kê đất đai, bản lưu giấy chứng nhận, hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận và hồ sơ đăng ký biến động sử dụng đất) được bảo quản vĩnh viễn.

Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh có trách nhiệm tổng hợp, cập nhật thường xuyên và báo cáo Sở Tài nguyên và Môi trường về kết quả lập, điều chỉnh hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Định kỳ 06 tháng/lần, Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm báo cáo lên Bộ Tài nguyên và Môi trường. Theo phân cấp quản lý này, thông tin chi tiết về từng thửa đất được lưu giữ tại địa phương. Cơ sở dữ liệu thông tin đất đai tại trung ương là những thông tin phục vụ quản lý nhà nước cấp vĩ mô (như hiện trạng cấp giấy

chứng nhận quyền sử dụng đất; thông tin quy hoạch cả nước và cấp tỉnh; số liệu thống kê, kiểm kê đất đai...v.v).

Hiện nay, ngành Tài nguyên và Môi trường đang cố gắng từng bước chuyển hồ sơ địa chính đang được lưu giữ và quản lý dưới dạng tài liệu giấy sang dạng số để quản lý trên máy tính. Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm quy định tiến trình thực hiện. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được trao trách nhiệm đầu tư tin học hóa hệ thống hồ sơ địa chính. Đây là một nhiệm vụ không chỉ riêng ngành Tài nguyên và Môi trường mà còn đòi hỏi sự hỗ trợ của các ngành, các cấp liên quan.

*Đối với nhà ở*²⁹⁵, sau khi đăng ký cũng được ghi nhận, lập và lưu trữ trong hồ sơ nhà ở tại cơ quan quản lý nhà ở cấp tỉnh và cấp huyện. Hồ sơ lưu trữ nhà ở được lập theo từng nhà ở, từng đơn vị hành chính được phân định rõ khu vực đô thị và khu vực nông thôn. Hồ sơ lưu trữ nhà ở bao gồm các loại giấy tờ trong hồ sơ đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và sổ đăng ký sở hữu nhà ở, bản vẽ quy hoạch, bản vẽ công trình hạ tầng khu vực nhà ở (nếu có).

Hàng quý, Ủy ban nhân dân cấp huyện báo cáo tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở về Sở Xây dựng để Sở tổng hợp báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Định kỳ 06 tháng, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc Sở Xây dựng báo cáo kết quả cho Bộ Xây dựng để Bộ tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ. Việc lập cơ sở dữ liệu số, quản lý hồ sơ nhà ở qua mạng máy tính cũng được đặt ra.

Nhìn chung, việc quản lý hồ sơ dữ liệu nhà ở tuy được đề cập theo quy định riêng nhưng còn khá hạn chế, chưa có được sự cụ thể và triển khai chi tiết như công tác đăng ký quyền sử dụng đất. Đây cũng là một vấn đề liên quan đến thực trạng quản lý còn lẫn lộn giữa hai hệ thống cơ quan có trách nhiệm quản lý hai loại tài sản tuy khác nhau nhưng có sự gắn kết, khó tách rời là nhà ở và đất ở.

²⁹⁵ Quy định tại Điều 66 Luật Nhà ở 2005, Điều 76 Nghị định 71/2010/NĐ-CP ngày 23/6/2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở.

4.2.3.3. Cung cấp thông tin đất đai²⁹⁶

Mọi cá nhân, tổ chức đều được khai thác thông tin đất đai từ hồ sơ địa chính (trừ những thông tin thuộc danh mục bí mật Nhà nước không được phép công bố) dưới các hình thức tra cứu thông tin; trích lục bản đồ địa chính từng thửa đất; trích sao Sổ địa chính, Sổ mục kê đất đai đối với từng thửa đất hoặc từng chủ sử dụng đất; tổng hợp thông tin đất đai; và sao thông tin hồ sơ địa chính vào thiết bị nhớ của máy tính (hình thức này chỉ dành cho tổ chức).

Người có nhu cầu được cung cấp thông tin phải nộp phiếu yêu cầu, hoặc gửi văn bản yêu cầu, hay ký hợp đồng cung cấp thông tin (cho trường hợp tổng hợp thông tin đất đai) đến cơ quan lưu giữ hồ sơ địa chính là Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất hoặc Ủy ban nhân dân cấp xã theo đúng thẩm quyền. Cụ thể:

- (i) Ủy ban nhân dân cấp xã cung cấp thông tin dưới hình thức tra cứu;
- (ii) Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện cung cấp thông tin dưới các hình thức, trừ sao chép thông tin vào thiết bị nhớ;
- (iii) Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh cung cấp thông tin dưới mọi hình thức quy định.

Cơ quan được yêu cầu có trách nhiệm cung cấp thông tin ngay trong ngày nhận yêu cầu đối với trường hợp tra cứu thông tin; hoặc không quá 02 ngày đối với trường hợp trích lục bản đồ địa chính, trích sao hồ sơ địa chính và sao thông tin vào thiết bị nhớ; hoặc theo thời hạn thỏa thuận trong hợp đồng đối với trường hợp tổng hợp thông tin đất đai.

Người được cung cấp thông tin (trừ cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng, cơ quan của tổ chức chính trị - xã hội) phải trả phí sử dụng thông tin và phí dịch vụ cung cấp thông tin. Mức phí này do chính quyền cấp tỉnh mỗi địa phương quy định. Ủy ban nhân dân cấp xã có quyền đưa khoản phí thu được vào nguồn thu ngân sách của đơn vị mình. Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất phải nộp phí

²⁹⁶ Phần này được tổng hợp từ quy định tại Phần VI Thông tư 09/2007/TT-BTNMT.

sử dụng thông tin thu được vào ngân sách nhà nước, nhưng được quản lý và sử dụng phí dịch vụ cung cấp thông tin.

Ví dụ, tại Thành phố Hồ Chí Minh, lệ phí trích lục bản đồ là 10.000đ đối với cá nhân hoặc 20.000đ đối với tổ chức²⁹⁷. Tại Hà Nội, lệ phí trích lục bản đồ là 10.000đ cho cả cá nhân lẫn tổ chức²⁹⁸.

Đối với nhà ở, cơ quan quản lý hồ sơ nhà ở cũng có trách nhiệm cung cấp thông tin về nhà ở (liên quan hiện trạng và tình trạng pháp lý của nhà ở, đất ở có trong hồ sơ) theo văn bản đề nghị của tổ chức, cá nhân có nhu cầu. Hình thức cung cấp có thể bằng văn bản trả lời, qua mạng điện tử, sao chụp hoặc trích lục hồ sơ. Người yêu cầu cũng phải trả phí cho thông tin nhận được²⁹⁹.

Hiện nay, do chưa có sự kết nối đồng bộ giữa các cơ quan quản lý tại mỗi địa phương, cũng như giữa các địa phương trong phạm vi cả nước nên việc khai thác thông tin qua mạng internet chưa thể tiến hành. Người có nhu cầu phải mất nhiều thời gian trực tiếp đến liên hệ tại cơ quan quản lý thông tin, nhất là trường hợp cần thông tin đất đai ở địa phương khác. Hơn nữa, do việc xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu tại mỗi địa phương vẫn chưa hoàn thành, nên vẫn đề người có nhu cầu không nhận được thông tin hoặc nhận được thông tin không chính xác, không đầy đủ về thửa đất cần tìm hiểu thường xảy ra. Chính vì vậy, nhu cầu hoàn thiện hệ thống đăng ký đất đai và hệ thống thông tin đất đai càng trở nên cần thiết.

²⁹⁷ Quy định tại Quyết định 63/2008/QĐ-UBND ngày 18/7/2008 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh ban hành mức thu lệ phí địa chính trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh.

²⁹⁸ Quy định tại quy định của Quyết định 10/2009/QĐ-UBND ngày 09/11/2009 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội về việc thu lệ phí địa chính trên địa bàn thành phố Hà Nội.

²⁹⁹ Quy định tại Điều 76 Nghị định 71/2010/NĐ-CP.

4.3. Đánh giá hệ thống đăng ký đất đai tại Việt Nam

4.3.1. Tổ chức hệ thống cơ quan đăng ký

4.3.1.1. Sự thống nhất của cơ quan quản lý hoạt động đăng ký chưa thực sự được đảm bảo

Với quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, quyền sử dụng đất của người sử dụng đất được Nhà nước - đại diện cho chủ sở hữu - thông qua cơ quan quản lý đất đai, quyết định giao, cho thuê hoặc công nhận, thì quy định việc đăng ký quyền sử dụng đất cũng do các cơ quan này quản lý có thể nói là phù hợp. Bởi lẽ, nó giúp Nhà nước quản lý chặt chẽ tài sản đất đai.

Tuy nhiên, xem xét quá trình hình thành, phát triển cho thấy, hệ thống tổ chức cơ quan đăng ký đất đai thường xuyên nằm trong tình trạng biến động.

Đối với cơ quan quản lý, sự ổn định cần có cho hoạt động quản lý chưa thể đạt được bởi sự tách, nhập cơ cấu tổ chức, thay đổi tên gọi và chức năng, nhiệm vụ. Về nguyên tắc, muốn tổ chức một bộ máy, đầu tiên và quan trọng nhất là phải xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của bộ máy và mối quan hệ giữa chúng, trên cơ sở đó, mới thiết kế cơ cấu tổ chức cho phù hợp nhằm thực hiện một cách tốt nhất các chức năng, nhiệm vụ đã được xác định. Nhưng thực tế, tình trạng thiết lập cơ cấu tổ chức bộ máy thiếu tính khoa học và thực tiễn, chia cắt sự thống nhất thường xảy ra. Điều này thể hiện rõ trong bối cảnh pháp luật đối với tài sản hiện hành ở Việt Nam, khi mà giữa quyền sử dụng đất và các tài sản gắn liền trên đất, dù có mối quan hệ mật thiết với nhau, nhưng lại được quản lý tách rời nhau. Nghĩa là, chức năng quản lý các tài sản gắn liền trên đất thuộc về các cơ quan nào đó không phải là cơ quan quản lý đất đai, với “*xu hướng tách ra khỏi hệ thống quản lý đất đai để trở thành một hệ thống quản lý độc lập*”³⁰⁰.

³⁰⁰ Nguyễn Ngọc Điện, “Quản lý nhà nước về đăng ký bất động sản và giải pháp hoàn thiện hệ thống đăng ký bất động sản”, website Diễn đàn các doanh nghiệp Việt Nam ngày 08/12/2008, <http://www.vibonline.com.vn/vi-VN/Forum/TopicDetail.aspx?TopicID=2207>. Truy cập [20101020 22:39]. Dựa trên nguyên tắc *Superficies solo cedit* của Luật La Mã (cho phép quyền sở hữu đất thu hút quyền sở hữu đối với các tài sản gắn liền trên đất, theo đó, người có quyền sở hữu được suy đoán là chủ sở hữu các

Ví dụ, đất đai được sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau nhưng pháp luật chỉ quy định chung là cơ quan Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trong việc quản lý nhà nước về đất đai³⁰¹. Trong một số trường hợp cụ thể, đối với tài sản gắn liền trên đất và theo đó là đất được sử dụng cho mục đích của tài sản đó, việc quản lý lại thuộc trách nhiệm của các cơ quan khác (như ngành xây dựng quản lý nhà ở và công trình xây dựng khác, ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn quản lý rừng). Từ đó hình thành những hệ thống tổ chức quản lý riêng với những hoạt động đăng ký riêng đối với tài sản và đất đai có tài sản đó gắn liền trên nó, và thông thường, sự liên kết giữa các cơ quan này không được chặt chẽ do thẩm quyền và lợi ích cục bộ. Bởi lẽ, chúng ta đòi hỏi “chủ yếu là để đáp ứng nhu cầu quản lý chuyên biệt của các cơ quan nhà nước hơn là để tạo thuận lợi cho việc thực hiện quyền tài sản của người dân”³⁰².

Vì vậy, chỉ một năm trước đây, đã từng tồn tại nhiều hoạt động đăng ký, cấp giấy chứng nhận khác nhau tại các cơ quan khác nhau với những mẫu giấy chứng nhận cũng khác nhau:

- Đất đai phải đăng ký tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (có màu đỏ);

- Đất ở có nhà ở phải đăng ký tại cơ quan quản lý nhà ở và được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở (có màu hồng);

- Chủ sở hữu nhà ở nhưng quyền sử dụng đất lại thuộc về người khác thì từng chủ thể - chủ sở hữu nhà và người có quyền sử dụng đất - đều phải tiến hành đăng ký tại cơ quan có thẩm quyền tương ứng, nghĩa là diện tích đất ở có nhà này

tài sản gắn liền trên đất cho đến khi có ai chứng minh được điều ngược lại), Tiến sĩ Nguyễn Ngọc Điện, trong bài viết của mình, đã đưa ra kết luận được trích dẫn ở trên, và cho rằng sự phủ nhận nguyên tắc này trong quản lý ở Việt Nam là nguyên nhân dẫn đến sự hình thành một hệ thống đăng ký manh mún cả về phương diện tổ chức đăng ký và xác định ý nghĩa pháp lý của việc đăng ký.

³⁰¹ Quy định tại Khoản 2 Điều 7 Luật Đất đai 2003.

³⁰² Nguyễn Ngọc Điện, “Xây dựng dự luật đăng ký bất động sản: lúng túng từ mục tiêu ban đầu”, website Diễn đàn các doanh nghiệp Việt Nam ngày 14/10/2008, <http://www.vibonline.com.vn/vi-VN/Forum/TopicDetail.aspx?TopicID=2136>. Truy cập [20101020 22:46].

được cấp hai loại giấy chứng nhận khác nhau - một cho nhà (có màu hồng) và một cho đất (có màu đỏ) – tại hai cơ quan nêu trên³⁰³.

Chưa kể đối với các tài sản khác gắn liền trên đất, tuy khi đăng ký đất đai, Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cũng ghi nhận tình trạng tài sản vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và hồ sơ địa chính, nhưng vẫn được cơ quan khác đăng ký và quản lý riêng, dù thực tế chưa tiến hành cụ thể.

Sự tồn tại của các hệ thống đăng ký này chưa cho thấy hiệu quả tích cực trong quản lý, khai thác đất đai và đảm bảo an toàn cho quyền tài sản của người dân khi giao dịch, nhưng những rắc rối, phức tạp và những hệ lụy mà Nhà nước và người dân đã phải gánh chịu là khá rõ ràng.

Trước hết, nó tạo nên một hệ thống thủ tục hành chính phức tạp nhưng không đầy đủ, với nhiều quy định khác nhau được áp dụng và nhiều cơ quan khác nhau mà người dân phải liên hệ khi đăng ký để được cấp giấy chứng nhận cho quyền sử dụng đất, cho nhà ở hay tài sản gắn liền với đất. Trường hợp thay đổi mục đích sử dụng đất hoặc mục đích sử dụng tài sản có thể dẫn đến thay đổi cơ quan quản lý, cơ quan đăng ký và cấp đổi giấy chứng nhận khác.

Chẳng hạn, một người sử dụng đất nông nghiệp thực hiện việc chuyển mục đích sử dụng một phần đất của mình sang đất ở và xây dựng nhà ở, thì: (i) đối với đất nông nghiệp ban đầu, người này đã phải đăng ký quyền sử dụng đất tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; (ii) khi chuyển một phần đất sang đất ở, người sử dụng đất phải đăng ký tại cơ quan quản lý nhà ở để được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở cho phần đất chuyển mục đích sử dụng; (iii) sau đó, cần phải tiến hành đăng ký biến động quyền sử dụng đất (giảm thửa) tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cho phần diện tích đất nông nghiệp còn lại.

³⁰³ Khoản 1 Điều 11 Luật Nhà ở 2005 chỉ quy định cấp chung một giấy chứng nhận (là giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở) cho trường hợp chủ sở hữu nhà ở đồng thời là chủ sử dụng đất ở. Trường hợp chủ sở hữu nhà ở không đồng thời là chủ sử dụng đất ở thì Khoản 1 Điều 11 chỉ đề cập việc cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở. Như vậy, đối với quyền sử dụng đất ở trong trường hợp này sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo pháp luật đất đai. Sự tách rời này bắt nguồn từ sự tranh chấp thẩm quyền quản lý giữa Bộ Xây dựng và Bộ Tài nguyên và Môi trường diễn ra trong nhiều năm (sẽ được phân tích trong Mục 4.4.2. Hoạt động cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất).

Nếu việc đăng ký chỉ do một cơ quan đảm trách, ví dụ như Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, thì trong trường hợp này, người sử dụng đất chỉ cần tiến hành đăng ký biến động đất đai và hồ sơ địa chính ban đầu sẽ được cập nhật, chỉnh lý. Nhưng do quy định tách rời nên người sử dụng đất phải tiến hành thủ tục tại hai nơi, cần có hai giấy chứng nhận khác nhau.

Với nhiều mảng thủ tục, nhiều loại giấy tờ cho từng mảng đăng ký theo quy định của từng cơ quan thì liệu người dân có nhận thức và nắm được hết những việc mình cần chuẩn bị và thực hiện hay không ? Giả sử trong trường hợp trên, tài sản trên đất không phải là nhà ở mà là công trình xây dựng, kết cấu hạ tầng thì lại chưa có quy định cụ thể cho hoạt động đăng ký và quản lý. Quyền lợi của người sử dụng đất sẽ bị thiệt hại, nhất là các nhà đầu tư khi muốn đem tài sản đó đi thế chấp. Chưa kể, rất nhiều người dân, do ngán ngại thủ tục hành chính và cũng không có nhu cầu giao dịch, đã không tiến hành đăng ký khi có biến động trong sử dụng đất. Điều này vừa không đảm bảo được quyền lợi của họ, vừa gây khó khăn cho công tác quản lý, lập hồ sơ nhà ở của cơ quan quản lý nhà ở cũng như điều chỉnh hồ sơ địa chính của cơ quan Tài nguyên và Môi trường, đồng thời là một rào cản cho việc hình thành một thị trường bất động sản cạnh tranh, hoạt động lành mạnh theo pháp luật. Vì thế mà đa phần các giao dịch quyền sử dụng đất và bất động sản khác trên thị trường hiện nay chủ yếu là giao dịch ngầm, không được đăng ký và kiểm soát bởi Nhà nước.

Thứ hai, sự tồn tại của nhiều hệ thống đăng ký dễ dẫn đến tình trạng phân chia phạm vi, thẩm quyền quản lý và độc quyền thông tin. Quản lý sẽ rất khó khăn khi đất và tài sản gắn liền trên đất, tuy là một khối thống nhất, nhưng thông tin lại bị tách rời và giữa các cơ quan, do lợi ích cục bộ, không có sự thông báo, liên hệ thiện chí với nhau. Người có nhu cầu thông tin về tài sản cũng gặp khó khăn trong việc xác định tình trạng pháp lý của tài sản và theo đó, tranh chấp sẽ dễ dàng phát sinh, nhất là trong trường hợp chủ sở hữu nhà và người sử dụng đất là hai chủ thể khác nhau. Đây cũng là trở ngại cho những nỗ lực xây dựng một hệ thống thông tin bất động sản thống nhất của Nhà nước hiện nay, và là nguyên nhân làm giảm đáng kể tính minh bạch của thị trường bất động sản tại Việt Nam.

Thứ ba, sự tồn tại nhiều hệ thống đăng ký gây nên lãng phí cho cả Nhà nước và người dân. Thay vì tập trung trang bị cho một hệ thống thống nhất, hoàn chỉnh thì Nhà nước phải tiêu hao gần như gấp đôi hoặc nhiều hơn để trang bị cho nhiều hệ thống đăng ký, trước hết và chủ yếu là đối với hai hệ thống cho đất và cho nhà trên đất. Chưa kể chi phí cho lực lượng nhân sự làm việc trong các hệ thống này, cũng như tiêu tốn nguồn lực cho việc thống nhất thông tin. Người dân cũng phải gánh chịu việc mất chi phí để chuẩn bị nhiều loại hồ sơ khác nhau và mất thời gian để liên hệ các cơ quan có thẩm quyền tương ứng. Nhiều lúc, công việc này đòi hỏi họ phải có sự kiên nhẫn và nhẫn nại.

Chính vì nhận thức rõ những bất cập trên, từ giữa năm 2009, Nhà nước đã mạnh dạn tiến hành cải cách thống nhất mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, qua đó, thống nhất việc đăng ký quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền trên đất với trách nhiệm thuộc về cơ quan Tài nguyên và Môi trường và Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất. Dù sự thống nhất này được tiến hành khá muộn và chủ yếu dừng lại ở thủ tục đăng ký, còn việc quản lý tài sản gắn liền với đất vẫn thuộc về các cơ quan chuyên ngành khác, nhưng đây cũng là một tín hiệu đáng mừng. Tuy nhiên, để có thể khắc phục được những hệ quả đã tồn tại nhiều năm nêu trên, lấy lại niềm tin của người dân, chắc chắn là việc mà cơ quan Tài nguyên và Môi trường không thể tiến hành thuận lợi trong một sớm một chiều.

4.3.1.2. Tổ chức và hoạt động của cơ quan thực hiện đăng ký đất đai chưa hoàn thiện và ổn định

Bên cạnh vấn đề quản lý, trong tổ chức cơ quan thực hiện đăng ký đất đai là Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, dù đã có quy định cụ thể và thực tiễn triển khai thành lập, đi vào hoạt động, vẫn có nhiều bất cập.

Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất không chỉ thực hiện dịch vụ công trong đăng ký đất đai, mà còn thực hiện các thủ tục hành chính trong quản lý đất đai và hồ sơ địa chính hỗ trợ cơ quan Tài nguyên và Môi trường. Đây là những công việc có tính chất trái ngược nhau. Do thời hạn thành lập tổ chức bộ máy để

thực hiện chức năng, nhiệm vụ và đi vào hoạt động chỉ có 01 năm nên rất nhiều địa phương không thể hoàn thành việc thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất đúng hạn, hoặc nếu có sớm hơn thời hạn quy định thì chủ yếu chỉ mang tính đối phó tạm thời trên cơ sở tổ chức lại một số tổ chức thông tin nhà đất đã có sẵn.

So với thời điểm ngày 01/7/2005, Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất tỉnh Thái Bình được thành lập trễ hơn 01 tháng³⁰⁴, Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất tỉnh Hải Phòng được thành lập trễ hơn 03 tháng³⁰⁵. Hoặc ở một số tỉnh, thành tuy thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất sớm hơn thời hạn quy định, nhưng chỉ là sự tổ chức lại các trung tâm thông tin lưu trữ sẵn có mang tính đối phó, như Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất Thành phố Hà Nội được thành lập trên cơ sở tổ chức lại Trung tâm Thông tin lưu trữ và Dịch vụ nhà đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường Hà Nội³⁰⁶; Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất Thành phố Đà Nẵng được thành lập trên cơ sở tổ chức lại Trung tâm Thông tin Tài nguyên và Môi trường thành phố Đà Nẵng³⁰⁷...v.v.

Vì vậy, bộ máy và nhân sự chưa thể đảm trách đầy đủ những chức năng, nhiệm vụ của Văn phòng đã được quy định, cần có thời gian đào tạo, tập huấn, luân chuyển và sắp xếp lại cán bộ cho phù hợp với công việc. Thậm chí tại nhiều địa phương, cho đến nay, thông tin hồ sơ địa chính tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất vẫn chưa được xây dựng đầy đủ, chủ yếu chỉ là những thông tin giao dịch bảo đảm đã đăng ký được lưu trữ của Trung tâm lưu trữ trước đây và những thông tin đăng ký mới kể từ ngày tiếp nhận nhiệm vụ. Một trong những nguyên nhân là do sự khó khăn trong việc cung cấp, sao chụp hồ sơ địa chính dưới dạng giấy tờ mà cơ quan Tài nguyên và Môi trường lưu giữ sang Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất.

Hơn nữa, quy định chỉ bắt buộc thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh nhưng không bắt buộc thành lập tại cấp huyện. Vì thế, tại nhiều

³⁰⁴ Theo Quyết định 53/2005/QĐ-UB ngày 19/8/2005 của Ủy ban nhân dân tỉnh Thái Bình.

³⁰⁵ Theo Quyết định 2405/2005/QĐ-UB ngày 19/10/2005 của Ủy ban nhân dân tỉnh Hải Phòng.

³⁰⁶ Theo Quyết định 129/2004/QĐ-UB ngày 01/9/2004 của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội.

³⁰⁷ Theo Quyết định 13/2005/QĐ-UB ngày 28/01/2005 của Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng.

đơn vị cấp huyện vẫn chưa thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, phần vì chưa nhận thức được lợi ích của việc thành lập Văn phòng, phần do cán bộ quản lý không muốn thay đổi công tác và e ngại mất quyền lợi khi phải chia sẻ công việc.

Đến thời điểm cuối năm 2007, vẫn còn 309 huyện chưa thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất. Có 19 tỉnh chưa có Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện³⁰⁸.

Theo đó, chức năng của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất sẽ vẫn do Phòng Tài nguyên và Môi trường đảm nhiệm. Việc thực hiện thủ tục hành chính trong quản lý đất đai và đăng ký quyền sử dụng đất đối với người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân tại những địa phương này, vì thế, vẫn chưa theo đúng tinh thần cơ chế “một cửa”, thống nhất tại một cơ quan. Người sử dụng đất phải liên hệ nhiều nơi từ Ủy ban nhân dân cấp xã, Phòng Tài nguyên và Môi trường rồi đến Ủy ban nhân dân cấp huyện cho hồ sơ trong từng trường hợp sử dụng đất và biến động sử dụng đất của mình. Thậm chí, ngay cả những địa phương đã thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện (như nhiều quận, huyện tại Thành phố Hồ Chí Minh), trước khi nộp hồ sơ tại Văn phòng, các hộ gia đình, cá nhân vẫn cần phải liên hệ trước tại Ủy ban nhân dân cấp xã để được xác nhận tình trạng đất đai (nhất là cho trường hợp đất ở và nhà ở), trong khi theo quy định, người sử dụng đất chỉ nộp hồ sơ tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất và Văn phòng có trách nhiệm liên hệ các cơ quan hữu quan để giải quyết hồ sơ cho người có nhu cầu.

Những điều trên cho thấy, hệ thống Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất đảm trách công tác đăng ký đất đai hiện nay vẫn chưa thực sự ổn định về tổ chức, chưa nhận thức và thực hiện đầy đủ chức năng, công việc được giao, cần tiếp tục có sự điều chỉnh và hoàn thiện.

³⁰⁸ Trích số liệu từ Phụ lục 2, Báo cáo số 63/BC-UBTVQH12 ngày 02/11/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Khóa XII báo cáo Quốc hội về giám sát việc chấp hành pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Ngoài vấn đề tổ chức bộ máy, mối liên hệ giữa các cơ quan quản lý đất đai, giữa Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất các cấp với nhau và với cán bộ địa chính cấp xã cũng không được thường xuyên, kịp thời. Sự truyền đạt, thông báo thông tin, cập nhật biến động mà mỗi cơ quan ghi nhận, lưu giữ được cho các cơ quan khác thường không đúng hạn, làm cho hồ sơ địa chính mỗi nơi lưu giữ nhiều lúc có những điểm không trùng khớp nhau. Phần lớn cán bộ địa chính cấp xã không có đủ các văn bản về chính sách, pháp luật đất đai cũng như hướng dẫn chuyên môn của cơ quan cấp trên. Công tác kiểm tra của cơ quan quản lý cấp trên đối với cấp dưới, của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh đối với cấp huyện và Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện đối với cán bộ cấp xã trong việc thực hiện hoạt động đăng ký, lập hồ sơ địa chính có xu hướng lỏng lẻo, chưa được coi trọng, hoặc có thực hiện nhưng nặng về hình thức, chủ yếu thông qua xem xét các báo cáo của cấp dưới gửi đến. Trong khi đó, các báo cáo này lại được thực hiện thiếu nghiêm túc, chưa đầy đủ và chủ yếu chú trọng về thành tích. Thiếu sự hỗ trợ, kiểm tra là nguyên nhân dẫn đến nhiều sai phạm của cán bộ quản lý đất đai trong hoạt động quản lý cũng như sai sót trong lập hồ sơ đăng ký đất đai. Những sai sót, yếu kém này lại được bao biện bởi những lý do khách quan, chưa được xử lý hoặc có xử lý nhưng chưa nghiêm minh theo quy định. Vấn đề này được thể hiện cụ thể hơn trong đánh giá về lực lượng nhân sự của hệ thống quản lý, đăng ký đất đai tiếp theo dưới đây.

4.3.2. Đội ngũ cán bộ quản lý, đăng ký đất đai

Trong những năm qua, mặc dù bộ máy đã trải qua nhiều thay đổi nhưng ngành Tài nguyên và Môi trường vẫn xây dựng được cho mình một đội ngũ cán bộ vững mạnh trên cơ sở sắp xếp lại từ tổ chức cũ, có sự tuyển dụng thêm nhân sự mới để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ, chức năng quản lý ngày càng mở rộng và phức tạp. Kinh nghiệm và trình độ chuyên môn trong hoạt động địa chính được chú trọng nâng cao. Đặc biệt trong điều kiện phát triển ứng dụng khoa học công nghệ

vào hoạt động quản lý và đăng ký đất đai hiện nay, số lượng cán bộ có trình độ tin học, ngoại ngữ gia tăng rõ rệt.

Đa số cán bộ công chức trong khối đơn vị quản lý nhà nước ở trung ương đạt chuẩn về tin học và ngoại ngữ. Ở địa phương, cán bộ công chức có chứng chỉ ngoại ngữ chiếm 25,1% và có chứng chỉ tin học chiếm 56,9%³⁰⁹.

Tuy nhiên, cũng phải nhìn nhận một thực trạng là trong đội ngũ cán bộ đất đai tương đối lớn vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề cần được quan tâm xem xét, điều chỉnh.

Không phải vô cớ mà đội ngũ cán bộ, công chức Việt Nam được đánh giá là nhất Châu Á về “sự khó tính và gây trở ngại”. Một sự đánh giá mà theo nhận xét của Tiến sĩ Nguyễn Sĩ Dũng là “*nổi tiếng ngang ngửa với tai tiếng*”³¹⁰.

Đây là kết quả đánh giá năm 2004 của Tổ chức tư vấn Rủi ro kinh tế và chính trị (PERC)³¹¹.

PERC được thành lập năm 1976, có trụ sở chính tại Hong Kong. PERC cộng tác với một đội ngũ các nhà nghiên cứu và phân tích ở các nước ASEAN, Trung Quốc và Hàn Quốc để phân tích và đưa ra thông tin chiến lược kinh doanh cho những công ty đang kinh doanh tại các nước ở phía Đông và Đông Nam Châu Á. Dịch vụ của PERC là những báo cáo rủi ro ở các nước Châu Á, chú trọng đến những chỉ số nhận xét về kinh tế, chính trị, xã hội như sự tham nhũng, rủi ro quyền sở hữu trí tuệ, chất lượng lao động và những điểm mạnh, yếu trong các hệ thống khác nhau của từng nước Châu Á. Một số tổ chức và viện tài chính trên thế giới đều đặn sử dụng dịch vụ của PERC, để đánh giá phương hướng và vấn đề quan trọng nhằm tìm những cơ hội phát triển và xây dựng chiến lược đầu tư vốn hiệu quả theo những cơ hội này³¹².

³⁰⁹ SEMLA, tài liệu đã dẫn chú thích 242.

³¹⁰ Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 07/4/2004. Trong bài viết nhận xét về kết quả đánh giá của Tổ chức PERC, bên cạnh việc nhận xét, tiến sĩ Nguyễn Sĩ Dũng còn đưa ra một số nguyên nhân để chứng minh cho thực trạng này.

³¹¹ Báo Tuổi trẻ Chủ nhật số 13-2004, ngày 04/4/2004, trang 9.

³¹² Xem thêm thông tin về PERC tại website <http://www.asiarisk.com>.

Và cũng không phải vô cớ mà trong bảng xếp hạng về chỉ số nhận thức tham nhũng (CPI) năm 2010 của Tổ chức Minh bạch quốc tế (TI), trong số 178 nước, Việt Nam ở vị trí rất thấp là 116/178 với chỉ số 2,7/10³¹³.

TI là một tổ chức phi Chính phủ, đi đầu trong việc thúc đẩy phong trào chống tham nhũng trên thế giới, được thành lập năm 1993, trụ sở tại Berlin, Đức. TI cung cấp những công cụ đo lường đáng tin cậy về mức độ minh bạch hay tham nhũng cho toàn cầu cũng như từng khu vực. Một trong những công cụ được TI sử dụng kể từ năm 1995 là Chỉ số nhận thức tham nhũng – CPI, với thang điểm từ 0 (tham nhũng cao nhất) đến 10 (sạch nhất, hay minh bạch nhất). Chỉ số này được TI công bố hàng năm, liệt kê thành danh sách và xếp hạng các quốc gia về tham nhũng³¹⁴.

So với các năm trước, CPI của Việt Nam tuy có cải thiện nhưng chưa đáng kể. CPI cụ thể của Việt Nam qua các năm lần lượt là: năm 2004 – chỉ số 2,6/10 ở vị trí 102/146 nước; năm 2005 – chỉ số 2,6/10 ở vị trí 107/159 nước; năm 2006 – chỉ số 2,6/10 ở vị trí 111/163 nước và năm 2007 – chỉ số 2,6/10 ở vị trí 123/179 nước. Từ năm 2008 đến năm 2009, chỉ số của Việt Nam là 2,7/10, xếp ở vị trí 121 năm 2008 và 120 năm 2009 trong tổng số 180 nước.

Ngược lại, Thụy Điển luôn có CPI cao hơn 9,0, thuộc khu vực sạch nhất hay minh bạch nhất. Từ năm 2004 đến năm 2006 và từ năm 2009 đến năm 2010, CPI của Thụy Điển là 9,2/10, trong khi từ năm 2007 đến năm 2008, chỉ số này là 9,3/10³¹⁵.

Tình trạng tham nhũng ở Việt Nam có thể nói diễn ra ở hầu hết các cấp, các ngành và lĩnh vực, từ quy mô nhỏ đến quy mô lớn. Trong đó, tham nhũng trong lĩnh vực đất đai chiếm tỉ lệ cao nhất với 20,8% (sau đất đai, các lĩnh vực quản lý có tỉ lệ tham nhũng cao là giao thông – 11,3%, hành chính công – 10%, xây dựng – 7,1%, giáo dục – 5,4%, tài chính và ngân hàng – 4,9%...v.v)³¹⁶. Tính đến hết tháng 9/2009, trong cả nước phát hiện được 326 vụ việc với 816 đối

³¹³ Xem CPI 2010 tại http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results. Truy cập [20101027 23:25].

³¹⁴ Tham khảo thêm thông tin về TI tại website <http://www.transparency.org>.

³¹⁵ Tham khảo thêm thông tin về CPI tại website http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

³¹⁶ Bửu Lân, “Tham nhũng trong lĩnh vực đất đai chiếm tỉ lệ cao nhất”, Tin mới online ngày 07/5/2009, <http://tinmoi.vn/Tham-nhung-trong-linh-vuc-dat-dai-chiem-ty-le-cao-nhat-0518012.html>. Truy cập [20101020 23:05]. Số liệu trên được đưa ra trong Hội thảo “Cải cách hành chính cấp tỉnh: Hiện trạng và khuyến nghị” do Ban Dân chủ - Pháp luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức tại Thành phố Đà Nẵng ngày 07/5/2009.

tượng có hành vi tham nhũng; khởi tố điều tra 297 vụ với 680 bị can; truy tố 63 vụ với 391 bị can. Tổng số tiền, tài sản tham nhũng đã tịch thu sung công quỹ là 39,97 tỉ đồng³¹⁷.

Kết quả này có được từ sự tổng hợp của rất nhiều nguyên nhân: từ việc tuyển chọn, sử dụng cán bộ, yêu cầu trình độ, khả năng chuyên môn đến phẩm chất đạo đức và công tác đào tạo...v.v. Mỗi khâu trong cái dây chuyền tạo ra đội ngũ cán bộ ấy, nếu đem ra mổ xẻ, không ít thì nhiều cũng có những tồn tại đáng quan tâm.

Thứ nhất, thái độ cửa quyền, gây trở ngại và lơ là trách nhiệm của cán bộ xuất phát từ sự ảnh hưởng, quyết định của người dân đối với công việc của họ là không đáng kể.

Trong một xã hội dân chủ, cán bộ công chức là đội ngũ nhân sự do Nhà nước tuyển dụng để thực hiện công tác quản lý phục vụ đời sống nhân dân. Họ được nuôi nấng từ nguồn thuế mà nhân dân đóng góp. Hiểu theo đúng nghĩa, họ cũng xuất phát từ dân, tồn tại nhờ dân nên phải vì nhân dân mà phục vụ. Tuy nhiên, việc tuyển chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật... đều nằm ngoài sự ảnh hưởng trực tiếp của nhân dân và do cơ quan quản lý cấp trên quyết định. Theo đó, trên thực tế, cán bộ công chức đa phần tiến hành công việc trên cơ sở làm sao vừa lòng thượng cấp của mình. Khi đó, dù có sai phạm mà mức độ không nghiêm trọng thì việc xử lý sẽ không triệt để, không đồng bộ, thậm chí cho qua, hoặc chỉ xử lý bằng việc điều chuyển từ công tác này sang công tác khác. Hơn nữa, tâm lý chung của phần lớn người Việt Nam hiện nay vẫn còn dè dặt, ngần ngại và nhẫn nhin trong việc khiếu nại, tố cáo đối với cung cách làm việc không đúng trách nhiệm, không đúng thời hạn của cán bộ. Nguyên nhân là do họ không rành thủ tục hành chính nên không biết đề đạt yêu cầu đến đúng cơ quan có thẩm quyền. Phần thì ngại thủ tục rắc rối, thời gian kéo dài, chưa chắc giải quyết được khiếu nại mà còn làm cho thời gian giải quyết công việc yêu cầu cũng bị kéo dài theo. Chỉ khi thực sự bức xúc, mệt mỏi với thủ tục, họ mới lên tiếng phản ánh

³¹⁷ Báo cáo số 176/BC-CP ngày 19/10/2009 của Chính phủ về tình hình kinh tế, xã hội năm 2009 và nhiệm vụ năm 2010.

và phần nhiều là trước khi hoặc bên cạnh việc gửi đơn đến chính quyền, họ nhờ sự can thiệp của báo chí.

Diễn hình là trường hợp ông Nguyễn Trọng Hiệp, 77 tuổi, ngụ tại nhà số 8, phố Lê Đại Hành, phường Lê Đại Hành, quận Hai Bà Trưng, Hà Nội làm thủ tục đăng ký, xin cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở. Để có được chữ ký của Ủy ban nhân dân phường xác nhận không có tranh chấp, ông phải mất đến 28 lần đi lại liên hệ tại phường kể từ ngày 01/2/2005 mà kết quả vẫn là con số không. Cán bộ địa chính phường đưa ra nhiều lý do, nhiều yêu cầu bổ sung khác nhau để trì hoãn việc xác nhận đơn cho ông một cách vô lý. Đến khi quá bức xúc và mất kiên nhẫn, ông mới gửi đơn khiếu nại và nhờ sự can thiệp của báo chí. Vụ việc được báo Lao động phản ánh và mãi đến ngày 01/6/2005, khi Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội xuống làm việc với quận và phường thì hồ sơ của ông mới được giải quyết³¹⁸.

Một nguyên nhân nữa làm cho việc khiếu nại của người dân bị giải quyết chậm trễ hoặc rơi vào im lặng nếu không có sự phản ánh mạnh mẽ, rộng khắp là mối liên hệ giữa các cán bộ có thẩm quyền. Hay nói cụ thể hơn là sự quen biết, thân thế của cán bộ, buộc người có thẩm quyền xử lý trách nhiệm cán bộ lắm lúc phải “giơ cao, đánh khẽ”. Bởi lẽ, mặc dù việc tuyển dụng cán bộ trong thời gian gần đây là thông qua thi tuyển công chức, nhưng thực tế việc tổ chức thi tuyển tại nhiều địa phương chưa được rõ ràng, minh bạch. Thậm chí, nhiều trường hợp bỏ tiền ra để “chạy chức, chạy quyền”.

Nhiều địa phương, trong thời gian chưa có chỉ tiêu biên chế, đã sử dụng cán bộ theo chế độ hợp đồng, rồi sau đó cử đi thi vào biên chế. Theo đó, không thể tránh khỏi tình trạng tạm tuyển theo hợp đồng, chủ yếu dựa vào mối quan hệ quen biết, giới thiệu, gửi gắm trong nội bộ; và người bên ngoài có đủ tiêu chuẩn, điều kiện chuyên môn càng ít có cơ hội để làm công chức. Bởi lẽ, những thí sinh hợp đồng, dù đậu hay rớt, phần lớn vẫn được tiếp tục quay về đơn vị cũ làm việc và chờ tham dự chỉ tiêu biên chế mới. Những thí sinh tự do, nếu đậu cũng khó có cơ hội với tới những vị trí công việc phù hợp chuyên môn của mình đã được “quy

³¹⁸ Kiều Minh, “Kỷ lục hành dân: 28 lần không xin nổi một chữ ký”, Vietnamnet online, ngày 17/5/2005, <http://vietnamnet.vn/chinhtri/doinoi/2005/05/430471/>, và Kiều Hưng, “Ông Nguyễn Trọng Hiệp đã được chứng nhận hồ sơ”, Việt báo online, ngày 02/6/2005, <http://vietbao.vn/Xa-hoi/Ong-Nguyen-Trong-Hiep-da-duoc-chung-nhan-ho-so/40081582/157/>. Truy cập [20101021 00:55].

hoạch” cho người khác. Vì thế, dù việc tuyển dụng có tổ chức công khai nhưng tâm lý người dân vẫn chưa mặn mà và quan tâm đến việc tham dự, làm cho số lượng thí sinh tự do trong mỗi kỳ thi là rất ít.

Việc tuyển dụng cán bộ công chức thông qua thi tuyển công khai được phát động từ cuối năm 1998³¹⁹. Mọi công dân từ 18 đến 40 tuổi, có đủ sức khỏe, không đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự đều được đăng ký tham dự kỳ thi tuyển công khai. Người trúng tuyển mới được tuyển dụng chính thức vào biên chế của cơ quan nhà nước. Theo đó, từ năm 1999, các địa phương bắt đầu tiến hành tổ chức tuyển dụng cán bộ theo hình thức này.

Tại Bắc Kạn, kỳ thi tuyển công chức năm 2003 với chỉ tiêu tuyển dụng là 204 người, được tổ chức ngày 24 và 25/5/2003 có sự tham dự của 501 thí sinh thi viết và 499 thí sinh thi vấn đáp. Sau kỳ thi, dư luận rất xôn xao về việc chạy điểm, xin điểm hay mua chức, mua quyền từ 10 đến 30 triệu đồng cho từng vị trí công tác tại từng cơ quan. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Kạn phải lập Đoàn kiểm tra liên ngành (theo Quyết định 318/2004/QĐ-UB ngày 11/3/2004) để kiểm tra kết quả kỳ thi. Kết quả kiểm tra phát hiện 32/501 bài thi viết và 43/499 bài thi vấn đáp bị sửa chữa điểm, chênh lệch so với điểm thực từ 0,25 đến 1,5 điểm, làm cho nhiều người rớt thành đậu và một số người đậu thành rớt. Nếu không có dư luận và không có sự phát hiện của Thanh tra thì chất lượng cán bộ, công chức được tuyển dụng sẽ như thế nào?³²⁰

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, dù việc thi tuyển công chức đã quy định từ năm 1999, nhưng chủ trương thi tuyển mang tính cạnh tranh (không giới hạn thí sinh đã làm hay chưa làm việc trong khu vực nhà nước và có sự tham dự của thí sinh khu vực bên ngoài) chỉ bắt đầu từ năm 2003. Và thực chất, việc thi tuyển công chức cạnh tranh lần đầu tiên mới được chính thức tổ chức ngày 28/5/2009 với sự tham dự của khoảng 1.347 thí sinh. Tuy nhiên, trong số đó, số lượng thí sinh tự do chỉ khoảng 100 người³²¹.

³¹⁹ Quy định tại Nghị định 95/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức. Nghị định này hiện đã được thay thế bởi Nghị định 117/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước.

³²⁰ “Thi tuyển công chức ở Bắc Kạn chỉ là hình thức”, Vietnamnet online, ngày 20/5/2005, <http://www.vnexpress.net/GL/Xa-hoi/2005/05/3B9DE699/>, và T. Nguyễn, “Vụ tuyển công chức ở Bắc Kạn – Cảnh cáo 5 quan chức”, ngày 05/7/2005, <http://vietnamnet.vn/xahoi/doi-song/2005/07/465565>. Truy cập [20101021 01:06].

³²¹ Thu Hằng, “Lần đầu thi tuyển công chức cạnh tranh”, Tuổi trẻ online, ngày 28/5/2009, <http://www.tuoitre.com.vn/Tianyon/Index.aspx?ArticleID=318553&ChannelID=3>. Truy cập [20101021 01:21].

Với những lý do trên, có thể hiểu vì sao cán bộ công chức, nhất là những người quản lý các lĩnh vực nhạy cảm như đất đai, chưa thực sự toàn tâm toàn ý hoàn thành công việc của mình và phục vụ nhân dân.

Thứ hai, hiệu quả công việc không đảm bảo một phần quan trọng là do yêu cầu trình độ của lực lượng cán bộ đất đai hiện chưa phù hợp với công việc đảm trách.

Như đã biết, mặc dù pháp luật đã có quy định cụ thể về tiêu chuẩn nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ ngạch địa chính viên trong thời gian gần đây, nhưng những yêu cầu đặt ra vẫn còn mang tính chung chung, rất khó xác định để đo đếm được. Những yêu cầu như “nắm chắc”, “nắm được” hay “hiểu được” hoặc “am hiểu”...v.v về đường lối, chủ trương phát triển kinh tế - xã hội; về pháp luật, nhất là pháp luật đất đai; về nghiệp vụ chuyên môn trong đo đạc, quy hoạch, đăng ký đất đai; về chuyên môn quản lý đất đai; và về tình hình kinh tế - xã hội...v.v³²² đối với từng bậc địa chính viên sẽ được xác định trên cơ sở nào cho phù hợp khi tuyển dụng, bổ nhiệm ?

Yêu cầu trình độ để có được những hiểu biết về kiến thức và chuyên môn này cũng không tương xứng. Tuy là cán bộ quản lý đất đai, thực hiện công tác chuyên môn kỹ thuật, nhưng không bắt buộc phải tốt nghiệp chuyên ngành quản lý đất đai, địa chính mà có thể chỉ cần bằng cấp ở trình độ tương đương thì đối với những người ở chuyên ngành khác làm sao nắm vững các công việc quản lý và nghiệp vụ đăng ký khi mà hoạt động đăng ký hiện nay vẫn chưa được tin học hóa, còn phải tiến hành thông qua hệ thống nhiều hồ sơ, sổ sách rắc rối, phức tạp và những giấy tờ phát sinh đa dạng tùy thực tế của từng địa phương.

Hơn nữa, yêu cầu hiểu biết để thực hiện nhiệm vụ phải bao quát nhiều lĩnh vực: (i) về pháp lý, nắm được pháp luật đất đai và pháp luật thuộc ngành Tài nguyên và Môi trường; (ii) về nghiệp vụ, có chuyên môn quản lý đất đai, nắm và

³²² Quyết định 07/2008/QĐ-BTNMT quy định cụ thể những yêu cầu mà địa chính viên cần đáp ứng và thực hiện về nhiệm vụ, về hiểu biết và về trình độ.

thực hiện được nghiệp vụ kỹ thuật (quy trình, quy phạm kỹ thuật, các quy định trong công tác quy hoạch, đo đạc, đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận, xây dựng bản đồ, đánh giá đất đai...v.v); (iii) về kiến thức xã hội, nắm được đường lối, chủ trương phát triển kinh tế - xã hội, tình hình kinh tế - xã hội, phát triển công nghệ trong lĩnh vực quản lý...v.v. Theo đó, nếu thiếu kiến thức chuyên môn, trình độ hiểu biết nhất định và thiếu kinh nghiệm thực tiễn trong phần lớn các lĩnh vực liên quan đến đất đai, tài nguyên khác và môi trường vừa nêu thì việc có những nhiệm vụ cán bộ đất đai thực hiện không hiệu quả là điều có thể xảy ra.

Để đáp ứng được những yêu cầu này, rất khó đối với một địa chính viên chỉ tốt nghiệp một chuyên ngành đào tạo, thậm chí là chuyên ngành phù hợp với lĩnh vực quản lý đất đai hay địa chính. Chẳng hạn, một người không được đào tạo hoặc không có những hiểu biết nhất định về luật thì việc người đó có thể hiểu và vận dụng đúng, kịp thời các đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và cả một rừng văn bản pháp luật đất đai của Nhà nước ban hành hay không chẳng phải là chuyện dễ dàng. Và thực tế, ở nhiều địa phương, không hiếm trường hợp cán bộ có thẩm quyền đã lúng túng khi hiểu, triển khai hoặc vận dụng sai văn bản quy định chuyên môn, hoặc đề ra thêm những quy định, yêu cầu không có trong pháp luật nhằm tạo thuận tiện cho việc quản lý của mình, đùn đẩy sự rắc rối, phức tạp về phía người dân, hoặc kéo dài thời gian, đẩy trách nhiệm cho cơ quan cấp trên bằng cách gửi công văn đề nghị hướng dẫn hay trả lời cho vấn đề nào đó.

Ngoài ra, địa chính viên là chức danh chuyên môn kỹ thuật, nhưng các yêu cầu đặt ra vẫn còn nghiêng về khía cạnh quản lý, chưa chú trọng nhiều đến nghiệp vụ kỹ thuật chuyên môn, nhất là cho công tác liên quan đến đăng ký đất đai. Điều này cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc tuyển dụng cán bộ tại các địa phương có sự tùy tiện, không phù hợp nhiệm vụ đảm trách. Và một khi cán bộ đã được cơ cấu, đòi hỏi phải tiếp tục có sự đào tạo hoặc chỉ thực hiện công việc theo kinh nghiệm quản lý, công tác tại cơ quan, làm giảm hiệu quả đăng ký, quản lý đất đai.

Điều này lý giải tại sao đa số cán bộ đất đai tại địa phương, nhất là ở cấp xã, tuy trực tiếp thực hiện hoạt động quản lý, đăng ký đất đai nhưng chưa qua đào tạo, hoặc được đào tạo không đúng chuyên ngành công tác. Chưa kể trong điều kiện nước ta đang từng bước ứng dụng khoa học, công nghệ vào hoạt động quản lý, đăng ký đất đai, xây dựng hệ thống thông tin đất đai dạng số, cũng như mở rộng giao lưu, học hỏi kinh nghiệm của các nước trên thế giới hiện nay, yêu cầu và thực tế về trình độ tin học, ngoại ngữ của các địa chính viên vẫn còn rất hạn chế. Yêu cầu trình độ ngoại ngữ chỉ dừng ở mức sơ cấp theo tiêu chuẩn Việt Nam (trình độ A hoặc B), chưa theo tiêu chuẩn quốc tế (TOFL hoặc IELTS); còn tin học thì ở mức độ biết sử dụng vi tính trong công tác được giao. Dù vậy, tỉ lệ cán bộ đạt chuẩn vẫn chưa đáp ứng (tỉ lệ cán bộ công chức ở cấp tỉnh và cấp huyện có chứng chỉ ngoại ngữ là 25,1% và tin học là 56,9%)³²³.

Thứ ba, sự biến chất, thoái hóa trong đạo đức của một bộ phận không nhỏ cán bộ đất đai.

Được Nhà nước giao rất nhiều công việc liên quan đến hoạt động đăng ký đất đai từ quy hoạch, đo đạc địa chính, thống kê, kiểm kê, định giá đất đai đến đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thực hiện các thủ tục hành chính trong quản lý đất đai...v.v, nhiều cán bộ đã không thoát khỏi tâm lý đã phát sinh từ thời bao cấp và tồn tại dai dẳng đến nay: xem mình là kẻ có quyền và xem người dân là đối tượng bị quản lý chứ không phải được phục vụ. Họ quên đi bản chất những công việc mà họ đang thực hiện là nhằm mục đích phục vụ nhân dân, đảm bảo một trật tự xã hội cần thiết để người dân yên tâm sinh sống. Bởi lẽ, ngay trong chính quy định pháp luật cũng dễ dàng dẫn đến sự ngộ nhận này.

Ví dụ như trong Luật Đất đai, một số nhiệm vụ, trách nhiệm của cơ quan, cán bộ nhà nước lại được thể hiện dưới dạng thẩm quyền như thẩm quyền giao đất, cho thuê đất³²⁴, thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất³²⁵, thẩm quyền

³²³ SEMLA, tài liệu đã dẫn chú thích 242.

³²⁴ Quy định tại Điều 37 Luật Đất đai 2003.

cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất³²⁶...v.v. Đã gọi là quyền thì người ta có thể thực hiện hoặc không thực hiện, thực hiện lúc nào cũng được, không có sự ràng buộc. Từ chỗ phải thực hiện trách nhiệm, nghĩa vụ, thông qua cách sử dụng từ ngữ, những nhiệm vụ, trách nhiệm này lại trở thành quyền hành. Cán bộ đất đai đã nhanh chóng sử dụng chúng để những nhiều người dân. Không ít cán bộ đã tỏ ra hống hách, cửa quyền khi giải quyết công việc mà dân yêu cầu.

Nếu xem sự yếu kém về trình độ là hạn chế khách quan, có thể khắc phục, thì thái độ, cung cách của quyền lại là căn bệnh trầm kha khó khắc phục trong ý chí chủ quan của người cán bộ. Và nếu cả hai căn bệnh ấy đều tồn tại ở người cán bộ thì hệ quả của nó sẽ khó lường. Không những thế, dưới tác động của mặt trái của nền kinh tế thị trường, với đồng lương công chức ít ỏi không đủ lo cuộc sống, sức hút ma lực của đồng tiền và lợi nhuận khổng lồ có thể khai thác được từ đất đai đã tác động mạnh mẽ, góp phần làm biến chất những cán bộ có chức, có quyền, xem lợi ích của bản thân và gia đình là trên hết. Biết rõ quá trình lịch sử phức tạp của việc quản lý, đăng ký đất đai làm cho hệ thống hồ sơ địa chính chưa hoàn chỉnh, thiếu nhiều dữ liệu, thông tin đến từng thửa đất nên họ đã lợi dụng kẽ hở này để những nhiều trong việc xác nhận nguồn gốc, thời điểm sử dụng đất. Họ chỉ lo vun vén cho lợi ích bản thân mà thiếu trách nhiệm, thờ ơ với công việc, vô cảm trước bức xúc của người dân.

Thực tế dư luận rất bất bình trước hiện tượng cán bộ địa chính vòi vĩnh, ra giá với người dân khi họ có nhu cầu tiến hành các thủ tục liên quan đến đăng ký đất đai. Nếu không được đáp ứng, cán bộ địa chính sẽ tìm mọi lý do để ách hồ sơ lại không giải quyết.

Rất nhiều vụ việc đã bị phát hiện và xử lý.

Ví dụ, tại Quảng Ngãi, trong năm 2007, có không dưới 05 cán bộ địa chính và cả Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã có hành vi lạm quyền, những nhiều bị phát hiện tại các xã Tịnh Bình (huyện Sơn Tịnh), xã Phổ Quang (huyện Đức Phổ), xã Đức Phong (huyện Mộ Đức). Cách thức

³²⁵ Quy định tại Điều 37 Luật Đất đai 2003.

³²⁶ Quy định tại Điều 52 Luật Đất đai 2003

chủ yếu được sử dụng là xác nhận lùi thời gian sử dụng đất trước ngày 15/10/1993 cho hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để được miễn, giảm tiền sử dụng đất, sau đó nhận tiền bồi dưỡng và nhận luôn cả khoản tiền miễn, giảm của người sử dụng đất, làm thất thu ngân sách³²⁷.

Cũng trong năm 2007, tại huyện Tam Đảo, tỉnh Vĩnh Phúc, có đến 04 cán bộ lãnh đạo gồm Chủ tịch và Bí thư Đảng ủy xã Hợp Châu, Trưởng và Phó Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn huyện đã lợi dụng chức vụ quản lý để làm hồ sơ cấp đất cho người thân, hoặc cấp đất để tạo quan hệ không đúng đối tượng³²⁸.

Tại Ninh Thuận, năm 2007 cũng phát hiện 02 cán bộ địa chính thị trấn Phước Dân, huyện Ninh Phước ngấm giữ 547 sổ đỏ không phát cho dân nhằm những nhiều, vòi vĩnh, hành dân đi lại nhiều lần và chiếm dụng tiền thu cấp sổ không nộp Nhà nước³²⁹.

Và tại Đồng Tháp, năm 2008, qua giải quyết 135 đơn tố cáo cán bộ cơ sở những nhiều trong việc xác lập các thủ tục đo đạc, cấp giấy chứng nhận, Ủy ban nhân dân tỉnh đã khôi phục quyền lợi, trả lại cho người sử dụng đất khoảng 03 tỉ đồng, 206 nền nhà (11.530m² đất ở) và gần 90.000m² đất khác, thu hồi cho ngân sách trên 150 triệu đồng³³⁰.

Thậm chí, việc cán bộ lợi dụng trách nhiệm, quyền hạn trong quản lý đất đai, vi phạm pháp luật không dừng lại ở tính chất cá nhân mà còn mang tính tập thể, liên quan nhiều cấp, nhiều ngành, kể cả việc móc nối, tiếp tay cho các đối tượng bên ngoài để cùng thu lợi bất chính.

Tại Hải Phòng, chỉ qua kiểm tra việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại 03 xã và 01 thị trấn thuộc huyện Thủy Nguyên, Thanh tra đã phát hiện chính quyền xã và huyện đã tự đặt thêm những khoản phí ngoài quy định, buộc mỗi hộ xin cấp giấy chứng nhận phải ủng hộ từ 06

³²⁷ Minh Hạnh, “Khi quyền lực...”nhỏ” bị tha hóa”, Thanh tra Chính phủ, ngày 19/9/2007, http://www.thanhtra.gov.vn/Desktop.aspx/Tin-tuc/Phong-chong-tham-nhung/Quang_Ngai_Nhieu_quan_tham_tra_tay_vao_cong_-Khi_quyen_lucnhỏ_bi_tha_hoa/, và Nguyễn Ngọc Phó, “Lại thêm những quan địa chính có tài...chạy sổ đỏ”, ngày 24/9/2007, http://www.thanhtra.gov.vn/Desktop.aspx/Tin-tuc/Phong-chong-tham-nhung/Quang_Ngai-Lai_them_nhung_quan_dia_chinh_co_taihay_so_do/. Truy cập [20101021 01:35].

³²⁸ P. Thảo, “Vụ tham nhũng đất đai tại Tam Đảo: 2 bị cáo nhận án tù giam”, Thanh tra Chính phủ, ngày 25/9/2007, http://www.thanhtra.gov.vn/Desktop.aspx/Tin-tuc/Phong-chong-tham-nhung/Vu_tham_nhung_dat_tai_Tam_Dao_2_bi_cao_nhan_an_tu_giam/. Truy cập [20101021 01:40].

³²⁹ “Xử lý nghiêm những cán bộ địa chính có hành vi tiêu cực”, Lao động online, ngày 12/02/2007, <http://www.laodong.com.vn/Home/Xu-ly-nghiem-nhung-can-bo-dia-chinh-co-hanh-vi-tieu-cuc/20072/23685.laodong>. Truy cập [20101021 01:46].

³³⁰ Ái Mai, “Đồng Tháp tiếp nhận 135 đơn tố cáo về tham nhũng”, Sài Gòn giải phóng online, ngày 20/12/2008, <http://www.sgpp.org.vn/thongtincanuc/2008/12/175805/>. Truy cập [20101021 01:50].

triệu đồng đến 25 triệu đồng. Việc làm này kéo dài nhiều năm, từ năm 2004 đến năm 2007. Khi bị phát hiện và xử lý thì tổng số tiền đã thu lên đến khoảng 25,6 tỉ đồng. Trong đó, Ủy ban nhân dân xã Đường Thủy thu được 3,24 tỉ, xã Hòa Bình thu hơn 12,3 tỉ và thị trấn Núi Đèo thu được hơn 10,1 tỉ đồng³³¹.

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, liên tục có hai vụ án tham nhũng có tổ chức với quy mô lớn, gây bất bình trong dư luận được đưa ra xét xử.

Thứ nhất là vụ tham nhũng đất đai tại quận Gò Vấp, khởi tố từ tháng 12/2004. Trong đó, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận - Trần Kim Long, Phó Phòng Quản lý đô thị - Dương Công Hiệp đã cấu kết với Giám đốc - Lê Minh Châu, Phó Giám đốc - Hồ Tùng Lâm của Công ty Địa ốc Gò Môn và cò đất - Phạm Thị Tuyết Lan để ký hợp đồng chuyển nhượng hơn 11 ha đất nông nghiệp trái pháp luật, thu lợi hơn 16 tỉ đồng. Khi bị phát hiện, các đương sự đã xuất tiền mua chuộc nhiều quan chức, kể cả Bí Thư Quận - Nguyễn Văn Tính để bưng bít thông tin. Trong năm 2007, vụ án đã được xét xử sơ thẩm³³², nhưng cấp phúc thẩm đã tuyên hủy toàn bộ Bản án sơ thẩm để điều tra, xét xử lại³³³. Sau thời gian dài tiếp tục điều tra, bổ sung hồ sơ, trong năm 2010, vụ án đã được đưa ra xét xử³³⁴.

Thứ hai là vụ tham nhũng đất đai tại huyện Hóc Môn, khởi tố từ cuối năm 2007. Bị cáo là những người có chức, có quyền gồm: Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Hóc Môn – Nguyễn Văn Khỏe, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Đông Thạnh – Trần Văn Tề, Trưởng phòng Tài chính – Kế hoạch – Dương Minh Trung, đã tiếp tay với lãnh đạo (Giám đốc và Phó Giám đốc) Công ty TNHH Xây dựng Thương mại Kinh doanh nhà Thành Phát lập hồ sơ dự án, chuyển mục đích sử dụng hơn 18 ha đất nông nghiệp sang đất khu dân cư. Dù dự án bồi thường không đúng quy định và chuyển nhượng đất trái pháp luật, nhưng hồ sơ và hợp đồng chuyển nhượng của doanh nghiệp vẫn được các cán bộ xác nhận. Theo đó, lãnh đạo Công ty Thành Phát đã hối lộ các cán bộ này hơn 10,5 tỉ đồng³³⁵.

Chính điều này đã làm giảm xúc lòng tin của nhân dân đối với chính quyền và chính sách, pháp luật đất đai, tạo nên tâm lý ngán ngại việc đăng ký đất đai của

³³¹ “Thu tiền “ủng hộ” khi cấp sổ đỏ cho dân trên 25 tỉ đồng”, Thanh tra Chính phủ, ngày 21/5/2009, http://www.thanhtra.gov.vn/Desktop.aspx/Tin-tuc/Phap-luat/Thu_tien_ung_ho_khi_cap_so_do_cho_dan_tren_25_ti_dong/. Truy cập [20101021 01:54].

³³² Bản án hình sự sơ thẩm số 164/2007/HSST của Tòa án nhân dân TP. Hồ Chí Minh ngày 06/02/2007.

³³³ Bản án hình sự phúc thẩm số 1095/2007/HSPT của Tòa Phúc thẩm-Tòa án nhân dân Tối cao tại TP. Hồ Chí Minh ngày 08/8/2007

³³⁴ Bản án hình sự sơ thẩm số 158/2010/HSST của Tòa án nhân dân TP. Hồ Chí Minh ngày 22/06/2010.

³³⁵ Bản án hình sự sơ thẩm số 223/2010/HSST của Tòa án nhân dân TP. Hồ Chí Minh ngày 20/8/2010.

người sử dụng đất, gây ra lực cản đối với hiệu quả của hoạt động đăng ký đất đai mà Nhà nước đang cố gắng hoàn thành.

Cán bộ nguồn gốc cũng từ dân, được Nhà nước lựa chọn trao cho quyền lực, hưởng lương từ tiền thuế của dân nhưng lại làm những việc đi ngược, xâm phạm quyền lợi của dân, lợi ích của Nhà nước là không thể chấp nhận. Dù số lượng những người như thế là không nhiều trong hàng triệu cán bộ có thẩm quyền hoặc cũng có thể do chưa được phát hiện, nhưng thực tế đáng buồn và đáng báo động là hầu như địa phương nào cũng có với những biến tướng đa dạng khác nhau.

Cuối cùng, từ những tồn tại trên, chúng ta không thể không đề cập đến công tác đào tạo đội ngũ cán bộ đất đai, nhất là khâu yếu nhất tại cơ sở xã, phường, thị trấn.

Hiện nay chưa có và cũng rất khó có được một trường đào tạo chuyên ngành về tất cả những lĩnh vực của hoạt động quản lý đất đai, tài nguyên khác và môi trường. Mỗi trường đại học, cao đẳng chỉ đào tạo một hoặc một vài lĩnh vực nhất định liên quan, hoặc chỉ nghiêng về một khía cạnh là trang bị kiến thức quản lý đất đai hay nghiệp vụ địa chính.

Ví dụ, trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh trang bị cho học viên kiến thức về pháp lý, trong đó có pháp luật đất đai; trường Đại học Nông Lâm Thành phố Hồ Chí Minh có khoa Quản lý đất đai và bất động sản; trường Đại học Khoa học tự nhiên có Khoa địa chất; trường Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội có Khoa bất động sản và địa chính; trường Đại học Mở - Địa chất có khoa trắc địa...v.v. Ngoài ra, trong cả nước có 03 trường cao đẳng Tài nguyên và Môi trường (tại Hà Nội, Thanh Hóa và Thành phố Hồ Chí Minh) đào tạo nguồn địa chính viên trung cấp cho các địa phương.

Hoạt động đào tạo còn phân tán. Mỗi đơn vị chỉ tập trung vào lĩnh vực đào tạo riêng của mình. Theo đó, học viên khi ra trường, chưa xét đến kết quả học tập, trình độ đạt được, cũng chỉ được trang bị kiến thức tập trung trong một lĩnh vực nhất định; nhưng nếu được tuyển dụng, công việc của cán bộ quản lý, đăng ký đất đai mà họ đảm trách vừa mang tính chất quản lý vừa mang tính chất nghiệp vụ

rộng trong nhiều lĩnh vực, đòi hỏi nhiều hơn kiến thức chuyên môn được đào tạo. Hơn nữa, chương trình đào tạo của đa số các trường thường chú trọng đào tạo lý thuyết, không chú trọng đào tạo nghề, kỹ năng thực hành nên khi tiếp xúc công việc thực tế, nhiều sinh viên được tuyển dụng đã lúng túng, không biết cách xử lý tình huống phát sinh không có trong sách vở. Do đó, phần lớn họ vừa làm việc vừa rút kinh nghiệm từ thực tiễn và từ sự hướng dẫn, chỉ đạo của cấp trên nên nhiều lúc khó đảm bảo tính khách quan trong hoạt động và sự né tránh, đùn đẩy trách nhiệm khi có hậu quả tiêu cực xảy ra.

Tại các địa phương, hầu hết các Sở Tài nguyên và Môi trường đều quan tâm đến công tác đào tạo cán bộ. Tuy nhiên, do phân cấp quản lý về tổ chức và kinh phí hoạt động nên Sở không chủ động được trong định hướng đào tạo của ngành. Nhiều tỉnh, chính quyền có phối hợp với một số trường đại học, cao đẳng để gửi cán bộ đi đào tạo nhưng số lượng không nhiều và cũng chỉ đối với một vài chuyên ngành thực sự cần thiết cho địa phương. Hơn nữa, hình thức này chỉ phù hợp với những địa phương có nguồn kinh phí đào tạo dồi dào và lực lượng cán bộ đã có sẵn trình độ nhất định. Còn đối với các xã vùng sâu, vùng xa, miền núi, hải đảo, cán bộ đất đai đương nhiệm thường không đảm bảo trình độ học vấn để đưa đi đào tạo lại (do đa số chỉ tốt nghiệp phổ thông cơ sở hoặc thấp hơn). Ngoài ra, việc cán bộ địa chính sau khi được đào tạo, nâng cao trình độ lại thường được điều động về công tác tại cơ quan quản lý đất đai cấp trên, buộc cơ sở phải thay thế cán bộ mới cũng là một trong những nguyên nhân làm cho đội ngũ cán bộ quản lý đất đai, nhất là tại cấp xã, thiếu hụt những người đủ khả năng.

Đánh giá chung về công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ của ngành, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ghi nhận nhiều hạn chế còn tồn tại. Cụ thể, các cơ sở đào tạo thuộc ngành Tài nguyên và Môi trường còn bị động, lúng túng trong công tác thiết kế chương trình, tổ chức các khóa đào tạo, ứng dụng công nghệ và phương pháp mới. Cơ sở vật chất còn thiếu thốn, trang thiết bị giảng dạy còn lạc hậu, chưa theo kịp sự phát triển của công nghệ trong thực tế. Đội ngũ giảng viên

chưa đáp ứng được yêu cầu, phương pháp dạy học chậm đổi mới, chưa phát huy tính tích cực của học viên. Vì vậy, chất lượng đào tạo nói chung còn thấp; nội dung chương trình nặng về lý thuyết, ít chú trọng đào tạo kỹ năng. Hiệu quả đào tạo cũng chưa cao, chỉ mới đáp ứng yêu cầu cán bộ cấp tỉnh và huyện. Cán bộ địa chính cấp xã chưa qua đào tạo hoặc được đào tạo không đúng chuyên ngành còn nhiều. Có sự mất cân đối giữa lượng cán bộ quản lý và cán bộ nghiệp vụ vì đa số thiên về công tác quản lý³³⁶.

Ngày nay, khi mà việc xây dựng và quản lý dữ liệu địa chính dưới dạng số đang bắt đầu được triển khai, việc đổi mới công tác đào tạo cán bộ, ứng dụng công nghệ hiện đại trong hoạt động đăng ký đất đai càng trở nên cần thiết, đòi hỏi ngành Tài nguyên và Môi trường phải phấn đấu khắc phục những tồn tại, có chiến lược cụ thể để từng bước chuyển biến lực lượng cán bộ đủ khả năng đáp ứng nhiệm vụ trong điều kiện mới.

4.3.3. Thủ tục đăng ký và thông tin đăng ký

4.3.3.1. Một số vấn đề về thủ tục đăng ký đất đai

Thứ nhất, theo quy định, việc đăng ký đất đai hiện nay được thực hiện tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất. Hoạt động đăng ký là một dạng dịch vụ công của Nhà nước. Tuy nhiên, xem xét các quy định về đăng ký đất đai ban đầu hay đăng ký biến động đất đai, có thể thấy chức năng đăng ký vẫn chưa tách biệt hoàn toàn với chức năng quản lý nhà nước. Cơ quan quản lý hành chính vẫn còn tham gia với vai trò quyết định trong quá trình đăng ký đất đai, làm cho hoạt động đăng ký có xu hướng bị hành chính hóa. Bởi lẽ, xét cho cùng, Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất chỉ đóng vai trò là cơ quan quản lý, lưu trữ hồ sơ địa chính cũng như là một đầu mối tiếp nhận hồ sơ đăng ký; kiểm tra, đối chiếu với thông tin địa chính đang lưu giữ, ghi nhận ý kiến rồi chuyển hồ sơ đến cơ quan quản lý tương ứng (cơ quan Tài nguyên và Môi trường hoặc cơ quan quản lý nhà ở).

³³⁶ SEMLA, tài liệu đã dẫn chú thích 242.

Quyền quyết định vẫn thuộc về cơ quan hành chính thông qua việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc cấp mới hoặc điều chỉnh giấy. Có quyết định này, Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất mới được chính thức ghi nhận việc đăng ký vào trong hồ sơ lưu trữ. Kể cả trường hợp quyền sử dụng đất đã được xác lập bởi cơ quan hành chính, đã có hồ sơ địa chính lưu trữ khi đăng ký ban đầu, nhưng có biến động trong sử dụng đất (đăng ký biến động), nhất là đối với các giao dịch quyền sử dụng đất, thì việc biến động này có cập nhật vào hồ sơ hay không cũng tùy thuộc vào việc cơ quan hành chính có công nhận biến động đó hay không, trong khi thực chất đây có thể là những giao dịch dân sự của những người đã có và được thừa nhận quyền trước đó bởi chính cơ quan hành chính.

Chính vì Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất không có được sự chủ động trong hoạt động đăng ký với vai trò quyết định nên thủ tục đăng ký bị kéo dài và dẫn đến sự nhầm tưởng hoạt động đăng ký là một hoạt động quản lý hành chính, không khuyến khích người sử dụng đất chủ động thực hiện việc đăng ký do tâm lý e ngại sự rắc rối, phức tạp của thủ tục. Ngay cả cán bộ đăng ký cũng nhầm lẫn giữa trách nhiệm phải tiếp nhận việc đăng ký thành quyền hạn của mình theo kiểu xin – cho.

Thứ hai, tuy thủ tục đăng ký đất đai được quy định cụ thể cho từng trường hợp đăng ký ban đầu hay đăng ký biến động, nhưng chủ yếu chỉ tập trung vào việc xác lập, ghi nhận quyền sử dụng đất và biến động khi thực hiện giao dịch quyền sử dụng đất. Vẫn còn một số thông tin quan trọng đối với việc khai thác, sử dụng đất đai nói riêng, bất động sản nói chung chưa được đăng ký, ghi nhận và thể hiện. Cụ thể như quyền sử dụng đất đang bị kê biên, quyền địa dịch hay quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề giữa các thửa đất liền nhau hiện vẫn chưa có quy định về việc đăng ký. Do đó, người sử dụng đất có quyền thụ hưởng không nhận thức được quyền của mình, trong khi người có quyền sử dụng đất bị hạn chế có tình gây khó dễ. Thực tế đã có một số trường hợp xảy ra làm cản trở việc sử dụng đất

của những người bị hạn chế bởi bất động sản liền kề xung quanh, nhưng chính quyền địa phương giải quyết không triệt để.

Đây là những vụ việc xảy ra ngay trên địa bàn thủ đô Hà Nội. Cụ thể:

Vụ ông Nguyễn Duy Năng và Nguyễn Trọng Thủy trú tại ngõ 22b, phường Phương Liên, quận Đống Đa, Hà Nội bị các hộ dân trong ngõ xây tường bít lối đi ra đường công cộng từ năm 1990. Mặc dù đã có nhiều văn bản của chính quyền (Thông báo số 61/TB-UB ngày 01/12/2006 của Ủy ban nhân dân quận Đống Đa, Thông báo số 45/TB-UBND ngày 14/6/2007 cũng của Ủy ban nhân dân quận Đống Đa, Thông báo số 69-TB/QU ngày 27/8/2007 của Quận ủy Đống Đa và Quyết định số 222/QĐ-UBND ngày 14/01/2009 của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội) chỉ đạo Ủy ban nhân dân phường giải quyết tháo dỡ tường xây dựng trái phép, xâm phạm quyền địa dịch, nhưng đến tháng 5/2009, vụ việc vẫn chưa được giải quyết. Điều đáng nói là vụ việc này đã diễn ra hơn 19 năm trời ngay tại thủ đô Hà Nội³³⁷.

Cũng tại Hà Nội, gia đình ông Trần Đức Tiến ngụ tại số 31, ngách 121/39 phố Kim Ngưu, tổ 12A, phường Thanh Lương, quận Hai Bà Trưng bị nhà hàng xóm bít lối đi ra đường kể từ 14/9/2005. Chính quyền phường và quận có can thiệp, tổ chức hòa giải, đặt ra vấn đề cưỡng chế nhưng vụ việc vẫn chưa được giải quyết. Việc cưỡng chế phá dỡ không được tiến hành ngay cả khi Văn phòng Chính phủ có Công văn ngày 24/01/2006 đề nghị Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội chỉ đạo sớm giải quyết dứt điểm. Hơn 07 tháng trời, ông Tiến phải bắc thang, trèo tường đi nhờ qua sân nhà người hàng xóm khác để ra đường³³⁸.

Việc chủ sở hữu bị vây bọc bởi các bất động sản có quyền sử dụng hạn chế hoặc yêu cầu mở lối đi qua bất động sản liền kề để ra đường công cộng đã được Bộ luật Dân sự 2005³³⁹ quy định tại Điều 273. Quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề và Điều 275. Quyền về lối đi qua bất động sản liền kề³⁴⁰, nhưng do không được đăng ký nên người sử dụng đất không nhận thức được đầy đủ quyền hoặc trách nhiệm của mình trong việc sử dụng, khai thác bất động sản. Và do

³³⁷ Vũ Văn Tiến, “Bị hàng xóm bít cổng suốt 19 năm giữa thủ đô”, Dân trí online, ngày 07/5/2009, <http://dantri.com.vn/c20/s20-323410/bi-hang-xom-bit-cong-suot-19-nam-giua-thu-do.htm>,. Truy cập [20102211 23:23].

³³⁸ Hoàng Anh, “Hà Nội: Một gia đình bị hàng xóm bít cổng ra vào”, Vietnamnet online, ngày 25/9/2005, <http://vietnamnet.vn/xahoi/doi-song/2005/09/493161/>, và Quang Duẩn, “Bị “nhốt” suốt 7 tháng trời vì hàng xóm bít lối đi”, Việt báo online, ngày 12/4/2006, <http://vietbao.vn/Xa-hoi/Bi-nhot-suot-7-thang-troi-vi-hang-xom-bit-loi-di/45190791/157/>, và T. Phùng, “Năm tháng, lối đi vẫn bị bít”, Tuổi trẻ online, ngày 18/02/2006, <http://www.tuoi-tre.com.vn/Tianyon/Index.aspx/Index.aspx?ArticleID=123485&ChannelID=3>. Truy cập [20101021 02:20].

³³⁹ Bộ luật Dân sự 2005 được Quốc hội Khóa XI thông qua ngày 14/6/2005, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2006, thay thế cho Bộ luật Dân sự 1995 (được Quốc hội thông qua ngày 28/10/1995).

³⁴⁰ Trong Bộ luật Dân sự 1995, hai quyền này cũng đã được ghi nhận tại Điều 278 và Điều 280.

đó, quyền lợi của họ không được đảm bảo. Ngay chính các cơ quan nhà nước cũng chưa nhận thức rõ ràng về các quyền này. Trong những vụ việc trên, sự can thiệp của chính quyền không được dứt khoát và triệt để. Thậm chí, ở trường hợp của ông Trần Đức Tiến, ngay cả Tòa án nhân dân quận Hai Bà Trưng cũng từ chối thụ lý vụ kiện vì cho rằng vụ việc không thuộc thẩm quyền giải quyết.

Tương tự, đối với hệ thống đăng ký nhà ở, việc đăng ký quyền địa dịch cũng không được quy định. Hơn nữa, việc đăng ký nhà ở chỉ dừng lại ở đăng ký thông tin xác lập quyền và đăng ký giao dịch bảo đảm. Những biến động, thay đổi mục đích sử dụng và những hạn chế khác như việc cho thuê cũng chưa được đăng ký.

Thứ ba, việc phân định trách nhiệm đăng ký đất đai giữa Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện và cấp tỉnh là dựa trên yếu tố chủ thể đăng ký. Về cơ bản, tổ chức thì thực hiện tại đơn vị cấp tỉnh, còn cá nhân thì thực hiện tại đơn vị cấp huyện. Vì sao có sự phân định này thì thật khó lý giải. Bởi lẽ, đối với chủ thể sử dụng đất nào thì hoạt động đăng ký đất đai cũng được tiến hành tương tự nhau, với bản chất là nhằm xác lập và ghi nhận quyền sử dụng đất hợp pháp vào trong hồ sơ địa chính, trên cơ sở đó công bố và bảo vệ quyền lợi cho người đăng ký. Nếu có khác nhau là sự khác nhau về một vài giấy tờ xác định tư cách chủ thể trong hồ sơ đăng ký. Nguyên nhân, theo lý giải của tiến sĩ Nguyễn Ngọc Điện, có lẽ là một thói quen đã hình thành từ bao nhiêu năm nay trong tổ chức và phân định thẩm quyền của bộ máy hành chính ở Việt Nam: đối với công việc cùng tính chất, công việc của cấp trên thường có quy mô, tầm quan trọng và phức tạp hơn cấp dưới. Theo đó, việc đăng ký đất đai đối với tổ chức và chủ thể nước ngoài có lẽ vượt quá khả năng đảm đương của cấp huyện³⁴¹.

Tuy nhiên, vấn đề ở đây là liệu sự phân định này có phù hợp và thuận tiện cho công tác quản lý hay không ? Trong điều kiện Chính phủ đang chủ trương tinh giản bộ máy hành chính thì việc phân chia này sẽ kéo theo sự thành lập của 63

³⁴¹ Nguyễn Ngọc Điện, tài liệu đã dẫn chú thích 300.

Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và gần 700 Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất ở hàng loạt các đơn vị cấp huyện trên phạm vi cả nước làm cho bộ máy hành chính càng phình to hơn.

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, tính đến ngày 31/12/2009, số đơn vị hành chính cấp huyện là 697, với 48 thành phố trực thuộc tỉnh, 47 quận, 46 thị xã và 556 huyện³⁴².

Hơn nữa, đối với địa phương thuần túy nông thôn hoặc ở miền núi, vùng sâu, biên động đất đai không thường xuyên và tình hình sử dụng đất cũng không phức tạp, thì có cần thiết phải thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cho mỗi huyện hay không? Thực tế, nhiều địa phương vẫn chưa thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất ở cấp huyện. Bên cạnh đó, các khoản chi phí và nhân sự trang bị cho hoạt động của bộ máy cũng tăng lên. Hồ sơ địa chính được lập và quản lý, đăng ký ở từng cấp khác nhau trong khi mối liên hệ trao đổi thông tin chưa mang tính ràng buộc rõ ràng, cụ thể với công nghệ còn lạc hậu chủ yếu bằng công văn, giấy tờ thì rất khó cho cơ quan có thẩm quyền và người có nhu cầu nắm được thông tin đất đai.

Sự phức tạp còn thể hiện khi có sự thay đổi tư cách chủ thể đăng ký. Ví dụ, biến động đất đai xảy ra trong trường hợp giao dịch quyền sử dụng đất giữa cá nhân với tổ chức thì việc đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải được thực hiện và dịch chuyển từ cấp huyện lên cấp tỉnh, hoặc ngược lại, từ cấp tỉnh xuống cấp huyện. Giả sử sau này quyền địa dịch cũng được đăng ký thì việc kiểm soát cũng sẽ khó khăn khi chủ thể tổ chức đăng ký tại cấp tỉnh, còn chủ thể cá nhân đăng ký tại cấp huyện.

Ở một khía cạnh khác, nếu xem xét dựa trên nguyên tắc mọi chủ thể đều bình đẳng trước pháp luật³⁴³ thì sự phân biệt này là rõ ràng không phù hợp khi họ cùng thực hiện một quyền giống nhau.

³⁴² Tổng cục Thống kê, “Số đơn vị hành chính có đến 31/12/2009 phân theo địa phương”, <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=386&idmid=3&ItemID=9837>. Truy cập [20101021 02:35].

³⁴³ Nguyên tắc này được quy định tại Điều 52, Chương V. Quyền và Nghĩa vụ cơ bản của công dân, Hiến pháp 1992, được Quốc hội thông qua ngày 15/4/1992.

4.3.3.2. Hệ thống thông tin đất đai

Dựa vào quy định về nội dung thông tin đất đai, về quản lý và cung cấp thông tin tại Việt Nam, có thể thấy hệ thống thông tin đất đai được xây dựng trước và sau khi đăng ký đất đai là tương đối đầy đủ, với những dữ liệu thể hiện được các yếu tố hình học, pháp lý, giá trị và sử dụng của đất đai. Nguồn dữ liệu thông tin đất đai từ trung ương đến địa phương bao gồm hai loại chủ yếu:

(i) Dữ liệu dạng số: được lưu trên đĩa CD và máy tính, ở trung ương và cấp tỉnh còn được lưu trên mạng LAN, WAN và Internet, gồm: văn bản pháp luật về đất đai; tài liệu, báo cáo, thuyết minh, số liệu (số liệu thống kê, kiểm kê...); bản đồ (bản đồ quy hoạch sử dụng đất, bản đồ địa hình, bản đồ thổ nhưỡng, bản đồ giao thông, bản đồ hành chính...v.v).

(ii) Dữ liệu giấy: toàn bộ các tài liệu dạng số được in lưu trên giấy và các tài liệu khác (như sổ mục kê đất, sổ theo dõi biến động đất đai...v.v).

Cơ sở dữ liệu đất đai trung ương hiện nay chủ yếu được cung cấp trên trang web <http://ciren.gov.vn> của Cục Công nghệ Thông tin thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường. Tuy nhiên, tài liệu thông tin chưa phong phú, chưa đáp ứng được nhu cầu thông tin đất đai ngày càng cao của những chủ thể quan tâm, chủ yếu mang tính chất giới thiệu, đưa tin.

Thông tin đất đai được cung cấp tại trang web chủ yếu chỉ có một số loại bản đồ như bản đồ hiện trạng sử dụng đất toàn quốc, bản đồ hiện trạng sử dụng đất các vùng kinh tế tỉ lệ 1:250.000, bản đồ quy hoạch sử dụng đất toàn quốc tỉ lệ 1:1.000.000, bản đồ quy hoạch sử dụng đất các vùng kinh tế tỉ lệ 1:250.000. Ngay cả bản đồ hiện trạng sử dụng đất toàn quốc thì cũng chỉ có bản đồ của các tỉnh An Giang, Thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Đà Nẵng, Hải Phòng và Hà Nội³⁴⁴.

Do sự phân cấp quản lý, cơ sở dữ liệu đất đai tích hợp tại trung ương chỉ là những thông tin phục vụ quản lý nhà nước cấp vĩ mô (như thông tin về hiện trạng cấp giấy chứng nhận; về quy hoạch sử dụng đất cả nước, vùng và cấp tỉnh; số liệu

³⁴⁴ Xem Phụ lục C.

thống kê, kiểm kê đất đai...v.v), không có thông tin chi tiết về từng thửa đất. Hệ thống bản đồ và hồ sơ địa chính chi tiết đến từng thửa đất được quản lý tại các địa phương dẫn đến sự phân tán thông tin theo từng hệ thống quản lý được xây dựng trên địa bàn mỗi tỉnh, gây trở ngại cho việc tìm kiếm thông tin. Hơn nữa, tại các địa phương, xuất phát từ quá trình lịch sử quản lý, đăng ký đất đai phức tạp với nhiều biến động nên công tác đăng ký đất đai dù được tiến hành nhưng hiệu quả chưa cao. Hầu như chưa có địa phương nào xây dựng được hệ thống dữ liệu thông tin đất đai và hồ sơ địa chính trên giấy đầy đủ đến từng thửa đất; ngay cả việc lập quy hoạch sử dụng đất và bản đồ địa chính cũng chưa hoàn thành, thì việc tin học hóa dữ liệu dạng số càng khó khăn hơn.

Ví dụ, tỉnh Bắc Giang chỉ mới lập được bản đồ địa chính cho 9,47% tổng diện tích đất tự nhiên của tỉnh nên không có nhiều cơ sở cho việc cập nhật những biến động đất đai³⁴⁵.

Tại Vĩnh Phúc, đến năm 2007, hồ sơ địa chính đã thiết lập chỉ là các loại sổ sách tạm thời, đa phần lạc hậu, cũ nát, không được chỉnh lý, cập nhật thường xuyên. Ở xã chỉ có Sổ mục kê đất, Sổ địa chính và bản đồ cũ theo Quyết định 299, không có Sổ theo dõi biến động đất đai. Ở cấp huyện và cấp tỉnh chỉ có hồ sơ địa chính của 20/137 xã. Chỉ có 04/137 xã có đầy đủ dữ liệu dạng số. Tỉnh đang phấn đấu hoàn thành việc lập hồ sơ địa chính trên địa bàn đến năm 2015³⁴⁶.

Vì vậy, mặc dù tỉnh, thành phố và Sở, ngành nào tại các địa phương hầu như cũng đều xây dựng website cho mình nhưng rất khó để có thể tìm thấy dữ liệu đất đai và hồ sơ địa chính trên các trang web này.

Ngoài ra, việc chia sẻ, công khai thông tin vẫn chưa được các cơ quan, cán bộ có thẩm quyền nhận thức đầy đủ. Tình trạng độc quyền, coi thông tin đất đai là tài sản của riêng cơ quan mình diễn ra khá phổ biến. Nguyên nhân một phần là do pháp luật chưa có quy định cơ chế và trách nhiệm chia sẻ thông tin giữa các cơ

³⁴⁵ “Bắc Giang: Tỷ lệ đất được đo đạc bản đồ địa chính đạt thấp”, Viện Khoa học Đo đạc và Bản đồ, ngày 08/5/2009, <http://www.vigac.vn/modules.php?name=News&op=viewst&sid=45>. Truy cập [20101021 02:58].

³⁴⁶ Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Vĩnh Phúc, “Hoàn thiện hệ thống hồ sơ địa chính – Nhiệm vụ trọng tâm của công tác quản lý đất đai trong giai đoạn từ nay đến năm 2015”, ngày 20/02/2009, http://202.151.161.78/tmntvinhphuc/index.php?nre_vp=News&in=viewst&sid=1205. Truy cập [20101021 03:10].

quan thực hiện đăng ký đất đai với nhau, và giữa họ với các tổ chức, cá nhân có nhu cầu.

Theo kết quả khảo sát của Bộ Tư pháp tại các tỉnh Bình Dương, Long An, Đồng Nai và Thành phố Hồ Chí Minh về vấn đề cung cấp thông tin (được Giáo sư Nguyễn Đăng Dung – người trực tiếp xử lý kết quả - báo cáo tại Hội thảo quốc tế về xây dựng Luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam, tổ chức ngày 06/5/2009 tại Hà Nội) cho thấy hầu như công chức chưa xem việc cung cấp thông tin là trách nhiệm của họ. Khi nhận được yêu cầu, nhiều công chức đã lúng túng, chuyển lên cấp trên giải quyết; còn người dân thì ít ai biết họ có quyền được cung cấp thông tin³⁴⁷.

Việc cung cấp thông tin cũng không thống nhất theo quy định pháp luật là bằng hình thức văn bản. Đa số cán bộ tại các địa phương chỉ trả lời qua loa nên không đảm bảo giá trị pháp lý của thông tin cung cấp. Nội dung thông tin lại không đầy đủ vì cơ quan Tài nguyên và Môi trường chỉ có thông tin về đất đai, không có thông tin về nhà ở gắn liền trên đất; ngược lại, cơ quan quản lý nhà ở chỉ có thông tin về nhà ở trên đất, thiếu thông tin về quyền sử dụng đất. Chưa kể thông tin về giá đất chỉ là giá do Nhà nước quy định, chưa có sự gắn kết với giá biến động trên thị trường.

Đánh giá về hệ thống thông tin đất đai của Việt Nam, chương trình SEMLA đã nghiên cứu và năm 2007 đã có bản Báo cáo hiện trạng, kế hoạch, nhu cầu phát triển thông tin đất đai và môi trường (ELIS).

SEMLA là chương trình hợp tác song phương giữa Việt Nam và Thụy Điển về tăng cường quản lý đất đai và môi trường (2004-2009), được thực hiện trong khuôn khổ Hiệp định giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Thụy Điển từ cuối năm 2004. Mục tiêu là giúp Việt Nam xây dựng một hệ thống quản lý môi trường và tài nguyên hiệu quả, góp phần đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững đất nước, đổi mới hệ thống quản lý theo hướng cải cách hành chính. Chương trình cũng hướng tới việc tăng cường nâng cao quyền sử dụng đất và cung cấp các dịch vụ liên quan đến đất đai. Tổng ngân sách cho chương trình là 250 triệu SEK.

³⁴⁷ Nghĩa Nhân, “Cán bộ chưa quen công khai thông tin”, Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh online, ngày 06/5/2009, http://www.phapluattp.vn/news/chinh-tri/view.aspx?news_id=252549. Truy cập [20101021 03:14].

Sản phẩm của SEMLA được xây dựng từ các nghiên cứu, khảo sát thực tế tại nhiều địa phương của Việt Nam; từ đó, đưa ra khuyến nghị, giải pháp hoặc thành phẩm cụ thể cho Việt Nam như: ban hành các văn bản pháp quy, báo cáo, hướng dẫn kỹ thuật, tài liệu đào tạo, dự án thí điểm...v.v.³⁴⁸.

Một số hạn chế cơ bản của hệ thống thông tin đã được vạch rõ³⁴⁹:

(i) Về hiện trạng số liệu thông tin: thông tin chỉ hạn chế trong một vài kiểu dữ liệu hay lĩnh vực; thiếu sự liên kết trao đổi thông tin giữa các cơ quan. Hiệu quả phục vụ thường chỉ đáp ứng công việc trước mắt, chưa đạt mức phân tích, đánh giá và dự báo. Công nghệ GIS được áp dụng chủ yếu chỉ ở một số ngành nông nghiệp, lâm nghiệp, địa chất...v.v. Chỉ một số địa phương có định hướng cụ thể sử dụng công nghệ GIS trong xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai. Số liệu thông tin nhìn chung còn thiếu và không được cập nhật thường xuyên.

(ii) Về trang bị kỹ thuật: ở trung ương, các trang thiết bị đã được đầu tư từ những năm 1995-1996, thời gian sử dụng lâu, lạc hậu so với tiến bộ kỹ thuật, hiệu quả thấp trong việc đáp ứng công tác cập nhật dữ liệu. Mặc dù nhiều đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp thuộc Bộ cũng có sự chủ động phát triển các phần mềm cho thu nhận dữ liệu bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính (như FAMIS trên nền đồ họa của MicroStation, hay CADDB trên cơ sở FoxPro, Access), phần mềm quản lý thông tin đất đai (như CILIS, PLIS trên nền đồ họa Geomedia, hoặc VILIS trên nền đồ họa MapObject) nhưng chưa có sự đồng bộ và thống nhất.

Tại địa phương, trang thiết bị kỹ thuật của các tỉnh, thành phố đều thiếu đồng bộ và không đảm bảo cả về số lượng lẫn chất lượng, đã qua thời gian khấu hao, không đảm bảo tốc độ cho việc ứng dụng các chương trình phần mềm quản lý, lưu trữ, cập nhật dữ liệu. Đặc biệt là trang thiết bị của cấp huyện và cấp xã không đáp ứng được yêu cầu đưa công nghệ thông tin vào quản lý và hoạt động đăng ký đất đai.

³⁴⁸ Xem thêm thông tin tại trang web của Chương trình SEMLA, <http://www.semla.org.vn>.

³⁴⁹ SEMLA, tài liệu đã dẫn chú thích 243, các trang 81–84.

(iii) Về nhân lực: thiếu nguồn cán bộ có trình độ, chuyên môn phù hợp. Lực lượng cán bộ hiện hữu cũng không được thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng trước điều kiện phát triển nhanh của kinh tế xã hội và trang thiết bị công nghệ ngày càng hiện đại, nhất là ở cấp huyện và cấp xã.

(iv) Về vốn đầu tư: với những hạn chế về hiện trạng thông tin, trang thiết bị kỹ thuật và nguồn nhân lực, đòi hỏi nguồn vốn đầu tư cho việc xây dựng hệ thống thông tin đất đai rất lớn, không thể tập trung cho toàn bộ hệ thống ở các cấp và các địa phương. Hơn nữa, cũng chưa có một kế hoạch cụ thể về việc phân bổ vốn và sử dụng vốn có hiệu quả, tránh lãng phí hoặc sử dụng không đúng mục đích.

Như vậy, có thể thấy, trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, để có được một hệ thống thông tin đất đai đầy đủ và hoàn thiện, bên cạnh việc đẩy nhanh và hoàn thành công tác đăng ký đất đai, còn cần phải vượt qua những rào cản cơ bản, bao gồm những khó khăn khách quan về kỹ thuật, nhân lực, nguồn vốn và những trở ngại chủ quan trong nhận thức trách nhiệm của cán bộ có thẩm quyền, cũng như sự phối hợp giữa các cơ quan nắm giữ thông tin. Làm được điều này, tính minh bạch của thị trường bất động sản tại Việt Nam với chỉ số minh bạch thấp sẽ được cải thiện, góp phần hạn chế tình trạng tham nhũng đang diễn ra phổ biến, đồng thời thu hút đầu tư và thúc đẩy phát triển kinh tế.

Chỉ số minh bạch bất động sản (RETI) được sử dụng để đánh giá tính minh bạch của thị trường bất động sản tại các nước. Đây là một trong những sản phẩm đáng tin cậy của tập đoàn Jones Lang LaSelle (một tập đoàn nổi tiếng thế giới về cung cấp tài chính và dịch vụ chuyên nghiệp trong lĩnh vực dịch vụ bất động sản và quản lý đầu tư, với lượng nhân viên hơn 30.000 người tại 750 văn phòng ở 60 quốc gia).

Nghiên cứu về Chỉ số minh bạch bất động sản được thực hiện hai năm một lần dựa vào những thuộc tính: chỉ số về hoạt động đầu tư; thông tin cơ bản về thị trường sẵn có; sự công khai thông tin về tài chính và quản trị của các tổ chức, công ty niêm yết trên thị trường chứng khoán; các yếu tố pháp luật và quy định; tiêu chuẩn đạo đức và tính chuyên nghiệp. RETI có 5 cấp độ với điểm số từ 1 đến 5, trong đó: từ 1 đến 1,49 – minh bạch cao; từ 1,5 đến 2,49 – minh bạch; từ

2,5 đến 3,49 – trung bình; từ 3,5 đến 4,49 – minh bạch thấp; và từ 4,5 đến 5 – không minh bạch. Chỉ số này được công bố đầu tiên vào năm 1999³⁵⁰.

Theo công bố của Jones Lang LaSelle, năm 2006, với chỉ số 4,69, Việt Nam ở cấp độ thứ 5 – không minh bạch, xếp vị trí thấp nhất 56/56 nước được khảo sát³⁵¹. Năm 2008, chỉ số này được cải thiện là 4,29, đưa Việt Nam lên cấp độ 4 – minh bạch thấp, xếp ở vị trí 77/81 nước được khảo sát³⁵². Sự thay đổi này xuất phát từ sự cải thiện thủ tục đầu tư, đăng ký kinh doanh. Nếu hệ thống thông tin đất đai và thủ tục trong quản lý đất đai được rõ ràng, đầy đủ và công khai hơn thì chỉ số minh bạch của Việt Nam sẽ tiếp tục được đảo chiều.

Trong khi đó, với một hệ thống thông tin đất đai minh bạch, Thụy Điển luôn là một trong số ít các quốc gia ở cấp độ đầu tiên, với chỉ số 1,39 xếp vị trí thứ 8/56 nước được khảo sát năm 2006, và chỉ số 1,43 xếp vị trí thứ 8/81 nước được khảo sát năm 2008.

Từ những phân tích về tổ chức bộ máy, lực lượng nhân sự, thủ tục đăng ký đất đai và hệ thống thông tin đất đai, có thể khẳng định, tuy hoạt động đăng ký đất đai đã được Nhà nước quan tâm điều chỉnh thông qua pháp luật, nhất là trong thời gian gần đây khi nhu cầu phát triển làm mạnh thị trường bất động sản trở nên cấp thiết, nhưng vẫn còn nhiều mâu thuẫn, chồng chéo trong tổ chức và hoạt động của cơ quan đăng ký. Lực lượng cán bộ chưa thực sự đáp ứng về chuyên môn, nghiệp vụ cho việc vận hành hệ thống đăng ký trong điều kiện trang bị công nghệ mới một cách có hiệu quả. Hồ sơ địa chính và dữ liệu thông tin đất đai đa phần lạc hậu và không hoàn chỉnh. Việc trao đổi dữ liệu, công khai và cung cấp thông tin đất đai chưa được nhận thức và chú trọng. Điều này đòi hỏi Việt Nam phải nỗ lực rất lớn để cải thiện hệ thống đăng ký đất đai hiện nay.

³⁵⁰ Xem thêm thông tin về tổ chức Jones Lang LaSelle và Chỉ số minh bạch bất động sản tại website <http://www.joneslanglasalle.com>.

³⁵¹ Jones Lang LaSelle, “Real Estate Transparency Index 2006”, http://www.joneslanglasalle.com/ResearchLevel2/ResearchDocument_2489.pdf.

³⁵² Jones Lang LaSelle, “Real Estate Transparency Index 2008”, http://www.joneslanglasalle.com/ResearchLevel2/JLL_Transparency_Global_Transparency_Index_2008.pdf.

4.4. Đánh giá một số hoạt động liên quan đăng ký đất đai

4.4.1. Hoạt động quy hoạch sử dụng đất

Như đã đề cập, đất đai ở Việt Nam phải được đăng ký tạo thành một đơn vị đăng ký gọi là thửa đất. Thửa đất được hình thành hợp pháp thông qua việc Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc do người sử dụng đất tạo lập và được Nhà nước công nhận. Việc giao, cho thuê đất hay công nhận quyền sử dụng đất phải dựa trên cơ sở phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt³⁵³. Điều này cho thấy quy hoạch sử dụng đất giữ một vai trò hết sức quan trọng, làm nền tảng không chỉ cho các hoạt động quản lý đất đai của Nhà nước, mà còn cho việc hình thành thửa đất để từ đó tiến hành việc đăng ký đất đai. Đây cũng chính là một trong những nguyên tắc chủ đạo của ngành Luật đất đai đã được Hiến pháp 1992 quy định: Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật³⁵⁴. Hơn nữa, thông tin quy hoạch sử dụng đất còn là một trong những yếu tố không thể thiếu trong hệ thống thông tin đất đai được xây dựng sau khi đăng ký.

Vì vậy, khi đánh giá về hệ thống đăng ký đất đai tại Việt Nam, không thể không đề cập đến vấn đề quy hoạch sử dụng đất.

Về mặt thuật ngữ, quy hoạch sử dụng đất được hiểu là sự tính toán, phân bổ đất đai cụ thể, hợp lý về số lượng, chất lượng, vị trí, không gian cho các mục tiêu kinh tế xã hội của cả nước và từng địa phương ở mỗi giai đoạn phát triển của đất nước.

Hiểu một cách chung nhất, quy hoạch sử dụng đất là hệ thống các biện pháp của Nhà nước (thể hiện đồng thời ba tính chất kinh tế, kỹ thuật và pháp chế) về tổ chức sử dụng và quản lý đất đai đầy đủ (mọi loại đất đều được đưa vào sử dụng theo các mục đích nhất định), hợp lý (đặc điểm tính chất tự nhiên, vị trí, diện tích phù hợp với yêu cầu và mục đích sử dụng), khoa học (áp dụng thành tựu khoa học – kỹ thuật và các biện pháp tiên tiến) và có hiệu quả cao nhất (đáp ứng đồng

³⁵³ Quy định tại Điều 31 và Điều 50 Luật Đất đai 2003.

³⁵⁴ Quy định tại Điều 18 Hiến pháp 1992.

bộ cả ba lợi ích kinh tế, xã hội và môi trường), thông qua việc phân bổ quỹ đất đai (khoanh định cho các mục đích và các ngành) và tổ chức sử dụng đất (các giải pháp sử dụng cụ thể) nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội, tạo điều kiện bảo vệ đất đai và môi trường³⁵⁵.

Với mục tiêu phấn đấu đến năm 2020 đưa nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp đã được xác định trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội năm 2001-2010 của Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX (từ ngày 19/4/2001 đến ngày 22/4/2001), thì sự thay đổi trong cơ cấu sử dụng đất là điều tất yếu, đã và đang tạo ra áp lực trong việc sử dụng đất. Hơn nữa, do việc sử dụng đất có liên quan chặt chẽ đến mọi ngành nghề, lĩnh vực sản xuất; liên quan đến đời sống của người dân cũng như tình hình kinh tế, chính trị, xã hội và sự phát triển của đất nước nên công tác lập quy hoạch sử dụng đất luôn là vấn đề bức xúc được Nhà nước quan tâm. Sự quan tâm này đã được thể hiện trong hệ thống các văn bản pháp luật như Hiến pháp, luật, văn bản dưới luật...v.v, tạo cơ sở pháp lý cho việc lập quy hoạch sử dụng đất.

Từ các quy định của Luật Đất đai 2003, có thể thấy, quy hoạch sử dụng đất ở nước ta được tiến hành theo lãnh thổ và qua bốn cấp: toàn quốc, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Trong đó, quy hoạch sử dụng đất của xã, phường, thị trấn được lập chi tiết gắn với thửa đất (gọi là quy hoạch sử dụng đất chi tiết), gắn liền với việc sử dụng đất trên thực tế.

Theo quy định của Điều 25 và Điều 26 Luật Đất đai 2003:

- (i) Quy hoạch sử dụng đất cả nước do Chính Phủ lập và được quyết định bởi Quốc hội;
- (ii) Quy hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập và được xét duyệt bởi Chính phủ;

³⁵⁵ Viện Điều tra Quy hoạch đất đai, Tổng cục Địa chính, “Cơ sở lý luận – khoa học của Quy hoạch sử dụng đất đai”, Hà Nội, tháng 10/1998, trang 15. Trích từ tài liệu Hội nghị tập huấn Công tác Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của Tổng cục Địa chính (nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường) tại Đà Nẵng từ ngày 22 đến ngày 26/10/1998.

(iii) Quy hoạch sử dụng đất của cấp huyện và của cấp xã (trừ những xã không thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị) do Ủy ban nhân dân cấp huyện lập và được xét duyệt bởi Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

(iv) Quy hoạch sử dụng đất của các xã không thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị do Ủy ban nhân dân xã đó lập và được xét duyệt bởi Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp.

Nghị định 181/2004/NĐ-CP (từ Điều 15 đến Điều 23) và Nghị định 69/2009/NĐ-CP (từ Điều 3 đến Điều 10) quy định cụ thể hơn trách nhiệm của cơ quan Tài nguyên và Môi trường trong việc tổng hợp nhu cầu sử dụng đất của từng lĩnh vực, ngành nghề, lập, thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và trình cho cơ quan hành chính cùng cấp. Như vậy, trong quy định của Luật Đất đai thể hiện cơ quan lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là cơ quan hành chính, nhưng thực chất, chính cơ quan Tài nguyên và Môi trường mới là chủ thể trực tiếp lập ra quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Đối tượng của quy hoạch sử dụng đất là toàn bộ diện tích tự nhiên của lãnh thổ. Tùy thuộc vào từng cấp đơn vị hành chính mà quy hoạch sử dụng đất sẽ có nội dung cụ thể, chi tiết khác nhau, được thực hiện theo nguyên tắc từ trên xuống, từ vĩ mô đến vi mô, từ toàn bộ đến bộ phận và có sự chỉnh lý, bổ sung cho phù hợp. Thời gian thực hiện quy hoạch là 10 năm³⁵⁶.

Trong giai đoạn quy hoạch sử dụng đất 10 năm từ năm 2001 đến năm 2010, tính đến thời điểm tháng 5/2006, đã có 57/64 đơn vị hành chính cấp tỉnh³⁵⁷ (chiếm 89%), 411/668 đơn vị hành chính cấp huyện (chiếm 62%) và 5.878/10.761 đơn vị hành chính cấp xã (chiếm 55%) có quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010. Trong đó, có 04 tỉnh (Bắc Giang, Hà Nam, Kon Tum và Bình Phước) hoàn thành lập quy hoạch sử dụng đất ở cả ba cấp; 14 tỉnh (Quảng Ninh, Lạng Sơn, Cao Bằng, Thái Nguyên, Lào Cai, Bắc Ninh, Thái Bình, Nam Định, Bình Thuận, Ninh Thuận,

³⁵⁶ Quy định tại Khoản 1 Điều 24 Luật Đất đai 2003.

³⁵⁷ Hiện nay, số đơn vị hành chính cấp tỉnh là 63 vì tỉnh Hà Tây đã sáp nhập với Hà Nội theo Nghị quyết 15/2008/NQ-QH12 ngày 29/5/2008 về việc điều chỉnh địa giới hành chính thành phố Hà Nội và một số tỉnh có liên quan của Quốc hội Khóa XII, kỳ họp thứ 3.

Khánh Hòa, Đắk Lắk, Đồng Tháp và Trà Vinh) đã lập xong quy hoạch sử dụng đất ở cấp tỉnh và cấp huyện³⁵⁸.

Như vậy, công tác quy hoạch sử dụng đất đang dần ổn định tại các địa phương trong cả nước. Tuy nhiên, vẫn còn gần 50% các đơn vị hành chính ở mỗi cấp huyện và xã chưa hoàn thành việc lập quy hoạch sử dụng đất. Chưa kể hầu hết quy hoạch sử dụng đất của các địa phương được lập trước Luật Đất đai 2003 nhưng chưa được điều chỉnh cho phù hợp thực tế. Chỉ có khoảng 27 đơn vị hành chính cấp tỉnh hoàn thành điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 được Bộ Tài nguyên và Môi trường thẩm định, trình Chính phủ³⁵⁹. Hơn nữa, ngay chính quy hoạch sử dụng đất cả nước giai đoạn 2001-2010 định hướng cho các địa phương cũng chỉ mới được thông qua vào tháng 6/2004³⁶⁰, nghĩa là đã qua gần nửa kỳ quy hoạch. Điều này cho thấy hoạt động quy hoạch sử dụng đất vẫn chưa đảm bảo là cơ sở để Nhà nước có thể dựa vào quản lý và khai thác đất đai, cũng như chưa thể cung cấp thông tin mục đích sử dụng đất theo pháp luật một cách hiệu quả cho hoạt động đăng ký đất đai.

Có nhiều nguyên nhân phát sinh trong quá trình lập và triển khai quy hoạch dẫn đến sự chậm trễ này. Việc phân tích, đánh giá được thực hiện sẽ giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể rút ra bài học kinh nghiệm để bước vào một giai đoạn quy hoạch sử dụng đất mới (2011-2020) với kết quả tốt hơn.

Trong việc lập quy hoạch sử dụng đất, Luật Đất đai quy định nguyên tắc và căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất phải dựa trên chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển đô thị và nông thôn, quy hoạch các ngành nghề, đáp ứng được các yêu cầu bảo vệ môi trường, đồng thời phải dựa trên hiện trạng quỹ đất, các dự báo về định mức sử dụng đất, dựa vào tiến bộ khoa học kỹ

³⁵⁸ Báo cáo số 66/BC-CP ngày 09/5/2006 của Chính Phủ về tình hình thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo Luật Đất đai tại kỳ họp thứ 9 (từ ngày 16/5/2006 đến ngày 29/6/2006) của Quốc hội Khóa XI (2002-2007).

³⁵⁹ Trích số liệu từ Báo cáo số 66/BC-CP ngày 09/5/2006 của Chính Phủ.

³⁶⁰ Quy hoạch sử dụng đất cả nước đến năm 2010 được Quốc hội quyết định thông qua tại Nghị quyết 29/2004/QH11 ngày 15/6/2004.

thuật và lẽ tất nhiên phải dựa vào sự đánh giá, rút kinh nghiệm kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai kỳ trước³⁶¹. Theo đó, các chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội được xem là cơ sở định hướng cho quy hoạch sử dụng đất. Vì vậy, nhiều địa phương, nhất là ở cấp xã, khi không có hoặc chưa chuẩn bị tài liệu quy hoạch sử dụng đất, thường dựa vào, thậm chí sử dụng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (của cấp tỉnh hoặc cụ thể hơn là của cấp huyện) để làm thành quy hoạch sử dụng đất.

Tuy nhiên, trong thực tiễn, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương thường có sự điều chỉnh sau mỗi kế hoạch 05 năm theo Nghị quyết Đại hội Đảng bộ và Nghị quyết của Hội đồng nhân dân. Trong khi đó, thời gian triển khai lập quy hoạch sử dụng đất lại kéo dài, thậm chí mất gần cả ½ kỳ quy hoạch 10 năm.

Điều 16 của Nghị định 181/2004/NĐ-CP chỉ quy định việc lập, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cả nước với khoảng thời gian cho các thủ tục từ 08 tháng đến 01 năm; không quy định cụ thể thời gian cho việc lập quy hoạch sử dụng đất tại địa phương.

Trong vấn đề này, qua thực tiễn khảo sát các địa phương, có hai nguồn số liệu được đưa ra có sự chênh lệch nhau về thời gian.

Thứ nhất, theo nghiên cứu của Chương trình SEMLA, quy hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh phải mất khoảng 12 tháng để chuẩn bị và được Chính phủ phê duyệt; của cấp huyện phải mất từ 02 đến 04 năm; và của cấp xã phải mất từ 04 đến 06 năm³⁶².

Theo phân tích của tiến sĩ Nguyễn Đình Bồng trong một bài viết đăng trên Tạp chí Địa chính, thời gian lập và phê duyệt quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh là từ 02 đến 03 năm, cấp huyện là từ 01 đến 02 năm và cấp xã là từ 06 tháng đến 01 năm³⁶³.

Tuy nhiên, nếu xét theo hệ thống quy hoạch bốn cấp từ trên xuống hiện nay ở Việt Nam thì cả hai quan điểm trên đều có điểm chung là để có quy hoạch sử dụng đất ở cấp xã phải mất khoảng nửa kỳ quy hoạch sử dụng đất 10 năm.

³⁶¹ Quy định tại Điều 21 và Điều 22 Luật Đất đai 2003.

³⁶² SEMLA, “Đánh giá chính sách và quản lý (MPR) cho quy hoạch sử dụng đất và đề xuất kế hoạch hành động”, tháng 8/2006, trang 20.

³⁶³ Nguyễn Đình Bồng, “Đẩy mạnh công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong giai đoạn 2001-2010”, Tạp chí Địa chính, số 5, tháng 5/2002, trang 04.

Quy hoạch mới sau khi vừa được phê duyệt lại phải điều chỉnh cho phù hợp với sự thay đổi của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội mà trình tự, thủ tục điều chỉnh không khác nhau là mấy so với triển khai lập dự án quy hoạch mới thì việc quy hoạch chậm được ban hành và triển khai thực hiện là lẽ đương nhiên. Chưa kể khi thực hiện lại nảy sinh những thay đổi từ thực tế cần điều chỉnh.

Cũng từ các mối liên hệ không thể thiếu nói trên cho thấy quy hoạch sử dụng đất là một hoạt động mang tính tổng hợp, không thể tiến hành nếu không có đầy đủ một cách tương đối các thông tin về kinh tế, xã hội, môi trường và nhu cầu sử dụng đất của từng lĩnh vực, ngành nghề. Xã hội càng phát triển thì việc thu thập và xử lý các thông tin cần thiết cho việc lập quy hoạch sử dụng đất càng phức tạp, khối lượng các công việc càng lớn, nhất là để lập được quy hoạch sử dụng đất tại đô thị.

Trong phương án quy hoạch sử dụng đất thành phố Hà Nội đến năm 2010³⁶⁴, lượng thông tin cần khai thác lên đến hàng vạn, chứa trong khoảng 145 tài liệu ở các cấp ngành và thành phố; khoảng 250 tài liệu và bản đồ ở cấp huyện và hàng nghìn dự án sử dụng đất có bản đồ, sơ đồ thiết kế tới từng hộ, từng thửa đất³⁶⁵. Hơn nữa, hiện nay địa giới hành chính của Hà Nội được mở rộng do sự sáp nhập của Hà Tây nên nếu lập lại quy hoạch sử dụng đất để định hướng phát triển cho kỳ quy hoạch sử dụng đất 10 năm tiếp theo, lượng thông tin chắc chắn sẽ tăng lên gấp bội.

Chính mức độ phức tạp, đa dạng và khó khăn trong việc thu thập, xử lý các thông tin đất đai cần thiết cho việc lập quy hoạch sử dụng đất, cũng như trong việc dự báo sự thay đổi của chúng, là một trong những nguyên nhân làm cho thời gian lập quy hoạch kéo dài, quy hoạch chậm triển khai thực hiện, hạn chế về tính thực tiễn và khoa học.

Hơn nữa, việc thiếu những thông tin cần thiết cho công tác lập quy hoạch cũng là một trở ngại đặt ra. Ví dụ như vấn đề bản đồ địa chính. Luật Đất đai quy định quy hoạch sử dụng đất, nhất là tại cấp xã, phải được lập trên bản đồ địa

³⁶⁴ Quy hoạch sử dụng đất thành phố Hà Nội được Hội đồng nhân dân thành phố thông qua tại Nghị quyết số 10/2001/NQ-HĐ ngày 04/01/2001.

³⁶⁵ Nguyễn Sĩ Dũng – Vũ Đình Chuyên, “Nghiên cứu, phân tích hệ thống thông tin đất đai phục vụ quản lý bất động sản và quy hoạch sử dụng đất ở khu vực đô thị”, Tạp chí Địa chính số 01, tháng 01/2002, trang 14.

chính³⁶⁶. Nhưng như đã đề cập, đây là nguồn dữ liệu mà nhiều địa phương trong cả nước còn thiếu, không có hoặc chưa lập xong, chủ yếu sử dụng những bản đồ cũ, không cập nhật những biến động trong sử dụng đất. Nếu sử dụng nguồn dữ liệu này thì tính định hướng của quy hoạch sử dụng đất sẽ không được đảm bảo. Nhiều địa phương, khi lập quy hoạch sử dụng đất, chưa tổ chức tốt việc đăng ký nhu cầu sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân; hoặc chưa điều tra, xử lý đầy đủ các nguồn thông tin; ngay cả việc đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất kỳ trước chỉ tiến hành hời hợt nên không phản ánh được thực tế tình hình biến động đất đai trong năm.

Và mặc dù xác định được tầm quan trọng của công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đối với sự phát triển kinh tế, xã hội nhưng với khối lượng công việc khó khăn phải đảm đương không nhỏ, đội ngũ cán bộ quản lý đất đai và địa chính hiện tại ở các cấp, nhất là cấp xã và cấp huyện, vẫn chưa đủ về trình độ chuyên môn, khả năng hoặc về thời gian, lực lượng để có thể gánh vác tốt được nhiệm vụ này.

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, Viện Quy hoạch Xây dựng, thuộc Sở Quy hoạch Kiến trúc, đảm trách công tác quy hoạch chung của thành phố có gần 100 cán bộ, nhân viên, vừa làm điều chỉnh quy hoạch chung các quận, huyện vừa tham gia các đồ án quy hoạch 1/2000 và 1/500 cho các dự án lớn. Hơn nữa, do nhân sự các quận, huyện yếu về trình độ nên nhiều hồ sơ quy hoạch không đủ chuẩn, không đạt chất lượng, phải dồn về Viện Quy hoạch Xây dựng để chỉnh, sửa. Với đô thị lớn như thành phố Hồ Chí Minh, theo Giám đốc Sở Quy hoạch Kiến trúc Nguyễn Trọng Hòa (trong buổi Báo cáo và trả lời chất vấn trước Ban Kinh tế và Ngân sách Hội đồng nhân dân thành phố về tình hình quy hoạch và quản lý quy hoạch trên địa bàn thành phố sáng ngày 31/7/2008), cần phải có 1000 cán bộ mới làm nổi công tác quy hoạch; tỉ lệ đồ án quy hoạch chi tiết 1/2000 được phê duyệt chưa tới 30%³⁶⁷.

³⁶⁶ Khoản 2 Điều 20 Luật Đất đai 2003 quy định: bản đồ quy hoạch sử dụng đất của xã, phường, thị trấn được lập trên bản đồ địa chính gọi là bản đồ quy hoạch sử dụng đất chi tiết.

³⁶⁷ Trung tâm thông tin quy hoạch thành phố, Sở Quy hoạch Kiến trúc, “Tình hình quy hoạch và quản lý quy hoạch trên địa bàn thành phố”, ngày 12/8/2008, <http://planic.org.vn/news.php?act=detail&id=9> và “TP.HCM: Chất lượng quy hoạch đô thị thấp”, Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh online, ngày 31/7/2008, http://www.phapluattp.vn/news/xa-hoi/view.aspx?news_id=222853. Truy cập [20101021 04:54].

Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là nguyên nhân có phải xuất phát từ sự yếu kém trình độ và thiếu về số lượng của nhân sự làm công tác quy hoạch? Theo khảo sát của Chương trình SEMLA, hầu hết các quy hoạch sử dụng đất đều nhờ đến công ty tư vấn. Và thực tế, kinh phí trả cho tư vấn nước ngoài là rất cao, còn lương cho tư vấn trong nước lại rất thấp³⁶⁸. Như vậy, liệu chúng ta đã tận dụng hết khả năng và chuyên môn của nguồn nhân sự nội tại hay chưa?

Do đó, tại nhiều địa phương, quy hoạch sử dụng đất được lập ra, không phải là sự dự báo, định hướng cho nhu cầu sử dụng đất mà chỉ là sự hợp thức mang tính chấp vá các thực tế phát sinh trong sử dụng đất đai, nghĩa là quy hoạch ghi nhận những cái đã có chứ không tạo ra cái mới từ quy hoạch. Trong đó, việc xem xét các tác động đến môi trường và xã hội của quy hoạch sử dụng đất càng hạn chế hơn. Vì vậy, quy hoạch sử dụng đất chủ yếu chỉ phản ánh những số liệu thống kê, tập trung phân loại đất hơn là phân tích nhu cầu sử dụng đất và định hướng phát triển sử dụng đất một cách toàn diện.

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, đến thời điểm tháng 9/2000, vẫn chưa có quy hoạch sử dụng đất ở bất kỳ cấp nào mà chỉ là sự bố trí lại phần lớn các khu vực đã phát triển thành các cụm dân cư, khu công nghiệp hay công trình công cộng. Người ta gọi việc làm này là quy hoạch sử dụng đất³⁶⁹. Thực tế trong những năm trở lại đây, ở những khu vực chưa có quy hoạch, để thực hiện dự án đầu tư, nhiều chủ đầu tư được yêu cầu phải lập luôn cả quy hoạch chi tiết 1/2000 để trình Chính phủ phê duyệt dựa trên định hướng phát triển chung của thành phố. Nhưng khi phê duyệt xong thì các chủ đầu tư chỉ tiến hành việc phân lô bán nền, đẩy giá dẫn đến việc xây dựng tự phát. Diện mạo các khu dân cư được quy hoạch cứ thế tương tự nhau, chỉ chú trọng đáp ứng nhu cầu đất ở theo đà bùng nổ dân số và sự di cư đến đô thị, không quan tâm đến hạ tầng cơ sở, làm nảy sinh nhiều hậu quả cần giải quyết như vấn đề ùn tắc giao thông, ô nhiễm môi trường, ngập úng và phá vỡ mỹ quan đô thị do kiến trúc không đồng nhất.

Một trở ngại khác cho công tác lập quy hoạch chính là nhận thức về hoạt động quy hoạch sử dụng đất chưa thực sự trọn vẹn từ phía các ngành, các cấp và các tổ chức, cá nhân có nhu cầu sử dụng đất, xem đây là trách nhiệm mà chỉ cơ

³⁶⁸ SEMLA, tài liệu đã dẫn chú thích 362, trang 24.

³⁶⁹ Hồ Phương, “Quy hoạch sử dụng đất sao cho hợp lý và hiệu quả nhất”, Kỷ yếu Hội thảo đào tạo và nghiên cứu khoa học ngành quản lý đất đai, trường Đại học Nông – Lâm thành phố Hồ Chí Minh, ngày 29/12/2000, trang 166; và Sở Địa chính – Nhà đất Thành phố Hồ Chí Minh, Dự thảo lần 3 “Chiến lược phát triển ngành Địa chính – Nhà đất Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2010”, tháng 6/2002, trang 44.

quan quản lý đất đai, cán bộ địa chính phải tiến hành và triển khai thực hiện. Những phản hồi khi được yêu cầu cung cấp thông tin sử dụng đất của nhiều ngành chỉ mang tính chung chung. Thậm chí nhiều ngành có quy hoạch riêng, không sử dụng quy hoạch sử dụng đất để định hướng cho các hoạt động phát triển của ngành, kể cả trường hợp quy hoạch đó mâu thuẫn với quy hoạch sử dụng đất, nhất là trong quy hoạch phát triển đô thị khi đã có hướng dẫn riêng của ngành xây dựng. Điều này không chỉ làm phức tạp thêm quá trình định hướng sử dụng đất, làm cho quy hoạch sử dụng đất chưa có sự thống nhất với các loại quy hoạch khác (quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch giao thông, quy hoạch hạ tầng kỹ thuật đô thị, quy hoạch chi tiết kiến trúc...v.v), mà còn là một sự lãng phí khi nguồn nhân lực quy hoạch bị phân tán trong từng ngành, từng lĩnh vực. Ngay cả bản thân những cán bộ sẽ tham gia vào quá trình quy hoạch cũng chưa có được đánh giá đúng đắn về tầm quan trọng của công tác này.

Tại cấp tỉnh, do hầu hết công việc là ký hợp đồng và nhờ tư vấn từ tổ chức bên ngoài nên cán bộ có ít kinh nghiệm thực tiễn để đánh giá chất lượng và tính phù hợp của các quy hoạch được xây dựng bởi tổ chức tư vấn. Tại cấp huyện, bên cạnh việc đánh giá thấp vai trò của quy hoạch sử dụng đất, cán bộ còn có năng lực hạn chế trong quy hoạch sử dụng đất nên trách nhiệm lại dồn về cấp tỉnh. Nhiều cán bộ cấp huyện không có một bản sao của quy hoạch sử dụng đất ở cấp mình. Tại cấp xã, cán bộ địa chính gần như không có nhận thức gì về quá trình quy hoạch sử dụng đất và không được đào tạo thích đáng về quy hoạch nên việc áp dụng quy hoạch sử dụng đất tại cấp xã là cực kỳ khó khăn. Đa phần cán bộ địa chính cấp xã được sử dụng trong các cuộc họp quy hoạch để lấy thông tin về tình hình đất đai hơn là tham gia vào việc xây dựng quy hoạch sử dụng đất³⁷⁰. Phần lớn các địa phương, nhất là các thành phố, lúng túng trong việc gắn kết giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch điểm dân cư nông thôn.

³⁷⁰ SEMLA, tài liệu đã dẫn chú thích 362, trang 24.

Chính vì những hạn chế trên mà chất lượng quy hoạch sử dụng đất còn thấp, chưa dự báo chính xác về nhu cầu quỹ đất, dẫn đến tình trạng vừa thiếu vừa thừa quỹ đất và thường phải điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất. Công tác quy hoạch thiên về sắp xếp các loại đất theo mục tiêu quản lý hành chính, chưa tính toán đầy đủ về hiệu quả kinh tế xã hội, môi trường nhằm đảm bảo phát triển bền vững trong sử dụng đất, chưa phát huy cao nhất tiềm năng của đất đai. Đặc biệt, vấn đề bảo vệ nghiêm ngặt quỹ đất nông nghiệp, nhất là đất chuyên trồng lúa nước, đất có rừng tự nhiên, đất có di tích lịch sử - văn hóa chưa được chú trọng đúng mức trong quy hoạch.

Quy hoạch sử dụng đất là điều cần thiết và tất yếu đối với sự phát triển của đất nước, nhưng nó phải được lập ra phù hợp, kịp thời mới mang lại hiệu quả cao. Còn nếu quy hoạch chậm, đi sau sự phát triển thì hậu quả sẽ khó lường. Thực tế, nạn ùn tắc giao thông, ngập nước ở Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội là một minh chứng. Đây là thực trạng khá phổ biến của quá trình phát triển đô thị tại các thành phố lớn ở Việt Nam.

Tuy nhiên, hạn chế của quy hoạch sử dụng đất không chỉ tập trung ở khía cạnh này mà *trong việc triển khai thực hiện quy hoạch* cũng có nhiều vấn đề đáng quan tâm. Điển hình nhất là tình trạng quy hoạch treo, tức là những quy hoạch đã được phê duyệt từ lâu nhưng chưa được triển khai thực hiện. Nó phát sinh từ sự không khả thi, không phù hợp của quy hoạch khi được lập nhưng lại không được điều chỉnh.

Theo số liệu của Bộ Tài nguyên và Môi trường, đến năm 2007, cả nước có 1.649 khu vực quy hoạch với diện tích 344.665 ha được xếp vào diện quy hoạch treo. Trong đó, có 24.740 ha quy hoạch cho xây dựng công trình công cộng; 266.114 ha quy hoạch xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp; và khoảng 50.730 ha quy hoạch cho xây dựng, chỉnh trang khu đô thị và khu dân cư nông thôn. Ngoài ra, có khoảng 1.206 dự án thuộc diện dự án treo (đã được giao đất trên thực địa nhưng chưa triển khai thực hiện) với diện tích 132.463 ha³⁷¹. Đến cuối năm

³⁷¹ Báo cáo số 50/BC-BTNMT của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 29/3/2007 trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khóa XI.

2009, trên cơ sở nhiều quy hoạch và dự án treo được điều chỉnh hoặc hủy bỏ nên tổng số khu vực quy hoạch và dự án bị treo giảm xuống còn 1.763 trường hợp, với tổng diện tích là 110.477 ha tại 53/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong cả nước³⁷².

Với tình trạng quy hoạch đó, người dân trong khu vực phải sống trong trạng thái tâm lý bất ổn do bị hạn chế các quyền sử dụng đất và không biết khi nào sẽ bị thu hồi đất. Họ muốn xây dựng, sửa chữa thì không được cấp phép; muốn thế chấp vay vốn thì giá trị không cao; muốn chuyển nhượng thì cũng không ai dám mua một diện tích đất, một căn nhà đang nằm trong khu vực nguy cơ bị giải tỏa. Quy hoạch sử dụng đất có được thực hiện hay không và khi nào tiến hành vẫn là một câu hỏi mà lời giải đáp luôn là ần số theo thời gian. Thiệt hại cuối cùng luôn nghiêng về phía người sử dụng đất.

Vấn đề này lại liên quan đến *sự tham gia của người dân trong công tác quy hoạch* sử dụng đất. Một dự án quy hoạch sử dụng đất trước khi được phê duyệt, bắt buộc phải được đưa ra để nhân dân đóng góp ý kiến³⁷³. Việc tham vấn tiến hành tại cấp xã. Nhưng thực tế khi lập quy hoạch, tham vấn duy nhất được tiến hành lại là tại cấp huyện và cấp tỉnh, với người được tham vấn là đại diện của hàng loạt các sở, ngành (giao thông, nông nghiệp, xây dựng...v.v)³⁷⁴. Còn người dân, hầu như mờ mịt về việc khu vực mình sống có bị quy hoạch hay không. Nếu có sự rò rỉ thông tin mà biết được thì cũng chẳng biết phải thể hiện ý chí của mình như thế nào và tại đâu. Ngay chính cơ quan có trách nhiệm lấy ý kiến nhân dân cũng chưa chắc biết phải tiến hành ra sao. Bởi lẽ, dù luật pháp có đề cập đến vấn đề này nhưng lại không có văn bản hướng dẫn thực hiện cụ thể. Việc tổ chức lấy ý kiến sẽ được tiến hành khi nào ? Hình thức của nó ? Nội dung đưa ra trao đổi ? Nếu ý kiến của người dân không ủng hộ thì xử lý thế nào ?

Trên phương diện khác, quy hoạch sử dụng đất là một vấn đề phức tạp, mang tính chuyên môn, kỹ thuật. Trong khi đó, mỗi người dân đều có một trình độ

³⁷² Báo cáo số 120/BTNMT-PC của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 31/5/2010 về Kết quả thực hiện trả lời chất vấn của các đại biểu Quốc hội và ý kiến, kiến nghị của cử tri tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XII.

³⁷³ Quy định tại Khoản 5 và Khoản 6 Điều 25 Luật Đất đai 2003.

³⁷⁴ SEMLA, tài liệu đã dẫn chú thích 362, trang 26.

nhất định khác nhau. Vì vậy, sẽ là khó khăn để mọi người có thể hiểu mục đích, ý nghĩa và tầm quan trọng chung, lớn lao của quy hoạch sử dụng đất so với lợi ích thiết thực của bản thân họ. Nghĩa là khó có sự hi sinh lợi ích bản thân vì lợi ích chung mà lợi ích ấy còn xa vời, chỉ mới hiển hiện trên lý thuyết, trên giấy tờ đầy khó hiểu. Đã không hiểu rõ dự án quy hoạch sử dụng đất thì làm sao người dân góp ý ? Và liệu những ý kiến đó có được khách quan, có được quan tâm lắng nghe không ? Điều này phụ thuộc vào cách làm của từng địa phương.

Chính lẽ đó, người dân thường không được biết về quy hoạch sử dụng đất trong giai đoạn lập dự án. Thậm chí, ngay cả khi quy hoạch được phê duyệt, đã được thông tin về nó, có thể người dân cũng không thể hiểu một cách rõ ràng, tường tận.

Pháp luật quy định *“trong thời hạn không quá 30 ngày làm việc, kể từ ngày quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt, Ủy ban nhân dân cấp xã và cơ quan quản lý đất đai các cấp phải có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch sử dụng đất tại trụ sở cơ quan và trên các phương tiện thông tin đại chúng trong suốt thời gian có hiệu lực của kỳ quy hoạch sử dụng đất”*³⁷⁵.

Đây là vấn đề đương nhiên vì nó liên quan đến lợi ích thiết thực của người dân. Họ là người bị ảnh hưởng bởi quy hoạch, phải tuân thủ và thực hiện theo quy hoạch mà Nhà nước lập ra. Thế nhưng, luật không quy định thống nhất việc công bố và ràng buộc trách nhiệm công bố công khai quy hoạch. Do đó, mỗi địa phương có những cách làm riêng của mình: hoặc công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng; hoặc thể hiện trên các bản vẽ phóng to đặt tại trụ sở cơ quan hay tại khu vực đất quy hoạch. Tuy nhiên, như đã đề cập, không phải người dân nào cũng có kiến thức về quy hoạch, nên dù đồ án quy hoạch có được công khai nơi công cộng thì cũng khó để người dân hiểu rõ và hiểu hết.

³⁷⁵ Quy định tại Điều 28 Luật Đất đai 2003.

Bên cạnh đó, vẫn còn có những địa phương không tuân thủ quy định của pháp luật, không công bố công khai hoặc công bố chậm, hoặc thông tin không đầy đủ về quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt, khiến người dân trong khu vực quy hoạch luôn sống trong tâm trạng bất an. Nhưng thông tin về quy hoạch thì lại rò rỉ, tạo cơ hội cho các tay cò đất hoạt động, sang nhượng đất đai, mua bán nhà ở đón đầu quy hoạch chờ hưởng lợi, tạo nên những cơn sốt nhà – đất, đẩy giá nhà – đất tăng cao đột biến. Những người nghèo, thu nhập thấp thực sự có nhu cầu cấp thiết về nhà ở sẽ phải sống chui rút trong các khu ổ chuột, với ước mơ cải thiện nhà ở, mua được một căn nhà đáng hoàng ngày càng trở nên xa vời, khó mà với tới. Trong khi đó, những kẻ đầu cơ thì chỉ có nhu cầu mua, không có nhu cầu ở nên nhiều căn hộ bị bỏ không, hoặc nhiều khu đất bị phân lô rồi để đấy làm cho thị trường bất động sản khan hiếm một cách giả tạo.

Hiến pháp và pháp luật Việt Nam đều quy định Nhà nước thống nhất quản lý đất đai bằng quy hoạch và pháp luật, cho thấy vai trò của quy hoạch sử dụng đất là rất quan trọng. Thế nhưng, qua thực tế tình hình lập và triển khai quy hoạch, thì rõ ràng, để Nhà nước có thể quản lý tốt được đất đai, đảm bảo việc khai thác, sử dụng đất đai hiệu quả theo quy hoạch tại thời điểm hiện nay là điều khó khăn. Gần hết nửa khoảng thời gian của kỳ quy hoạch 2001 – 2010, quy hoạch sử dụng đất đai cả nước mới được Quốc hội thông qua. Nhiều địa phương chưa hoàn thành lập quy hoạch sử dụng đất, nhất là ở cấp xã. Những quy hoạch sử dụng đất đã được thông qua thì không đảm bảo về chất lượng, thiếu tầm nhìn xa mang tính chiến lược, chưa phù hợp và thống nhất với quy hoạch của các ngành, lĩnh vực liên quan. Phần lớn quy hoạch sử dụng đất mang tính chấp vá và thường có tính chất “kín”, đem lại lợi thế cho một số ít người. Có nhiều quy hoạch được phê duyệt đã lâu nhưng chưa được triển khai thực hiện, ảnh hưởng không tốt đến cuộc sống của người dân và ngay chính hoạt động quản lý đất đai của Nhà nước, bởi quy hoạch sử dụng đất là nền tảng để Nhà nước tiến hành các hoạt động phân phối, điều chỉnh đất đai.

Những hạn chế này cũng gây trở ngại cho hoạt động đăng ký đất đai và việc xây dựng hệ thống thông tin đất đai mà Nhà nước đang nỗ lực tiến hành. Yếu tố mục đích sử dụng đất chưa định hướng được một cách rõ ràng, những hạn chế về sử dụng đất chưa xác định được một cách cụ thể thì những thông tin đất đai đã đăng ký và được ghi nhận vẫn chưa thực sự đảm bảo có đầy đủ giá trị.

4.4.2. Hoạt động cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Khâu cuối cùng trong thủ tục đăng ký đất đai cũng như trong hoạt động điều phối đất đai chính là việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thể hiện những thông tin về thửa đất đã được Nhà nước ghi nhận đầy đủ trong hồ sơ địa chính và quyền sử dụng đất hợp pháp của người sử dụng đất chính thức được Nhà nước thừa nhận, bảo vệ. Vì vậy, giữa đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có mối liên hệ mật thiết với nhau. Dù một bên là hoạt động dịch vụ công và một bên là hoạt động quản lý hành chính, nhưng kết quả của việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ thể hiện tính hiệu quả của hoạt động đăng ký đất đai.

Có thể khẳng định giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư pháp lý xác lập mối quan hệ hợp pháp giữa Nhà nước với người sử dụng đất. Kể từ ngày 01/8/2009, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được phát hành theo một mẫu thống nhất, áp dụng đối với mọi loại đất, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất³⁷⁶ (sau đây gọi chung là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất).

Khái niệm đầu tiên về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được đưa ra trong Quy định về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ban hành kèm theo Quyết định 201/-QĐ/ĐKTK ngày 14/7/1989 của Tổng cục Quản lý ruộng đất (nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường). Nó cho thấy quyền sử dụng đất hợp pháp của người sử dụng đất được Nhà nước xác lập thông qua giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Khoản 20 Điều 4 Luật Đất đai 2003 và sau đó là Khoản 1 Điều 4 Luật sửa đổi, bổ sung các luật liên quan đầu tư xây dựng cơ bản đều nêu khái niệm giấy chứng nhận quyền sử dụng đất:

³⁷⁶ Quy định tại Khoản 1 Điều 4 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản. Luật này được Quốc hội thông qua ngày 19/6/2009 và có hiệu lực thi hành ngày 01/8/2009.

là 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.

Các khái niệm đều đề cập giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là cơ sở để Nhà nước bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất. Tuy nhiên, ở đây, tác giả chọn khái niệm được nêu trong Quyết định 201 bởi sự đơn giản và rõ ràng về ý nghĩa hơn so với khái niệm được nêu trong Luật Đất đai. Trong chừng mực nào đó, nó thể hiện được sự bình đẳng giữa Nhà nước với người sử dụng đất theo đúng bản chất của quan hệ đất đai – xét cho cùng là quan hệ tài sản. Dù Nhà nước là chủ sở hữu nhưng lại không trực tiếp khai thác, sử dụng đất mà phải nhờ đến người sử dụng đất bằng việc trao quyền và chuyển giao đất đai đến cho người sử dụng đất thông qua hoạt động phân phối, điều chỉnh đất đai. Lợi ích từ đất đai mà Nhà nước được hưởng là xuất phát từ hoạt động sử dụng đất của người sử dụng đất và từ những nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất đóng góp cho Nhà nước. Theo đó, muốn hưởng được lợi ích từ đất đai, trước hết Nhà nước phải đảm bảo cho người sử dụng đất được hưởng các quyền và lợi ích trên diện tích đất mà họ đang khai thác. Vì vậy, trong mỗi quan hệ này, quyền của bên này là nghĩa vụ của bên kia một cách tương ứng và công bằng. Được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là quyền của người sử dụng đất và là nghĩa vụ, trách nhiệm của Nhà nước. Đây là một trong những nghĩa vụ mà Nhà nước phải thực hiện để đảm bảo quyền lợi cho người sử dụng đất.

Xét ở khía cạnh này, có thể thấy, khái niệm về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do Luật Đất đai 2003 đưa ra chưa thật chính xác, mang quan điểm của cơ chế xin - cho, ban phát, chưa thể hiện rõ trách nhiệm của Nhà nước một cách công bằng trong quan hệ với người sử dụng đất.

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có tầm quan trọng đối với cả Nhà nước và người sử dụng đất.

Hiệu quả quản lý đất đai của Nhà nước sẽ được phát huy khi mà mỗi thửa đất trong phạm vi cả nước đều được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hay cụ thể hơn là thông tin của các thửa đất được ghi nhận đầy đủ.

Theo quy định về mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong Thông tư 17/2009/TT-BTNMT, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thể hiện những thông tin cơ bản sau về thửa đất: cơ quan cấp giấy chứng nhận, người sử dụng đất và chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất (tên, năm sinh, số CMND, nơi cấp CMND, địa chỉ thường trú), thửa đất (số thứ tự thửa, số thứ tự tờ bản đồ địa chính, địa chỉ thửa đất, diện tích, hình thức sử dụng đất, mục đích sử dụng đất, thời hạn sử

dụng đất, nguồn gốc sử dụng), nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, ghi chú (hạn chế về quy hoạch, về xây dựng), sơ đồ thửa đất, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất...v.v.

Như vậy, để có được thông tin ghi nhận như trên trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đòi hỏi việc đăng ký đất đai phải hoàn tất.

Trên cơ sở đó, Nhà nước dễ dàng nắm được tình hình khai thác, sử dụng và biến động của đất đai; có cơ sở để giải quyết các tranh chấp, khiếu nại đất đai và bồi thường khi thu hồi đất. Vì vậy, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không chỉ là nghĩa vụ của Nhà nước đối với người sử dụng đất mà còn là nghĩa vụ của Nhà nước đối với chính hoạt động quản lý của mình.

Với vai trò chứng thư pháp lý xác lập quyền cho người sử dụng đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là cơ sở tiền đề để người sử dụng đất được bảo vệ lợi ích hợp pháp và thực hiện thuận lợi các quyền của mình, nhất là các quyền giao dịch về quyền sử dụng đất (trong hồ sơ khi thực hiện thủ tục giao dịch quyền sử dụng đất được quy định từ Điều 126 đến Điều 131 Luật Đất đai 2003, một trong những giấy tờ đòi hỏi luôn phải có chính là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất).

Trên cơ sở công tác đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hệ thống hồ sơ địa chính được xây dựng, là dữ liệu chính của hệ thống thông tin đất đai. Kết nối hệ thống này với các hệ thống của các cơ quan liên quan (quy hoạch, tài chính đất, môi trường, xây dựng, giao thông ...v.v) và hệ thống của các tổ chức tài chính, tín dụng trong mạng thông tin điện tử sẽ thuận lợi không chỉ cho hoạt động quản lý của Nhà nước, bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất, mà đối với xã hội, nó còn thúc đẩy sự phát triển của thị trường bất động sản, phát huy được nguồn vốn to lớn từ đất đai, phục vụ đắc lực cho phòng, chống tham nhũng đang diễn ra khá phổ biến trong lĩnh vực đất đai.

Hiểu rõ tầm quan trọng đó, Chính phủ đã có nhiều nỗ lực thúc đẩy công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại các địa phương. Hàng năm, Chính phủ đều đặt ra mục tiêu, chỉ đạo các địa phương hoàn thành công tác này.

Ví dụ, ngày 09/02/2004, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị 05/2004/CT-TTg về việc triển khai thi hành Luật Đất đai 2003, chỉ đạo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đẩy nhanh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, phấn đấu hoàn thành vào năm 2005. Năm 2006, với Chỉ thị 05/2006/CT-TTg ngày 22/02/2006 về việc khắc phục yếu kém, sai phạm, tiếp tục đẩy mạnh tổ chức thi hành Luật Đất đai, Thủ tướng Chính phủ lại tiếp tục chỉ đạo các địa phương phấn đấu, cơ bản hoàn thành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong năm, gắn cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với tiếp tục hoàn thiện hồ sơ địa chính.

Tuy nhiên, kết quả đạt được vẫn còn chậm so với tiến độ đặt ra, nhất là đối với đất ở đô thị, đất xây dựng công trình và đất lâm nghiệp.

Đến 30/9/2007, trong số 64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, chỉ có 13 tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đạt trên 90%; 14 tỉnh đạt từ 80% đến 90%; 10 tỉnh đạt từ 70% đến 80% và 27 tỉnh còn lại đạt dưới 70% diện tích cần được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với các loại đất chính (đất sản xuất nông nghiệp, đất ở nông thôn và đất ở đô thị).

Xét về mục đích sử dụng của loại đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thì đất sản xuất nông nghiệp cấp được khoảng 82,1% diện tích; đất lâm nghiệp đạt 62,1%; đất nuôi trồng thủy sản đạt 68,3%; đất ở tại đô thị đạt 62,2%; đất ở tại nông thôn đạt 76,5%; đất chuyên dùng đạt 37,4% và đất cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng đạt 35,7%³⁷⁷.

Đến thời điểm cuối năm 2008, tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn chưa được cải thiện đáng kể: vẫn còn 62,5% đất chuyên dùng, 34,6% đất ở đô thị, 34,4% đất lâm nghiệp và 20% đất ở nông thôn chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất³⁷⁸.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này.

Thứ nhất, sự biến động lớn của đất đai qua nhiều giai đoạn lịch sử khác nhau làm cho tình hình sử dụng đất ngày càng phức tạp. Tình trạng vi phạm pháp luật đất đai (lấn chiếm đất, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép, không sử dụng hoặc sử dụng không hết hoặc sử dụng không hiệu quả) do sự buông lỏng quản lý

³⁷⁷ Báo cáo số 93/BC-CP ngày 19/10/2007 của Chính phủ về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại Quốc hội khóa XII, kỳ họp thứ 2 (từ 22/10/2007 đến 21/11/2007).

³⁷⁸ Chỉ thị 02/2008/CT-BTNMT ngày 04/12/2008 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về thực hiện một số nhiệm vụ, giải pháp để hoàn thành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, lập hồ sơ địa chính.

diễn ra phổ biến và kéo dài nhưng chưa được xử lý dứt điểm. Hồ sơ, sổ sách, bản đồ địa chính được lập chưa đầy đủ, thiếu nhiều thông tin đến từng thửa đất, hoặc có sự sai lệch số liệu về diện tích, loại đất giữa thực tế và sổ sách ghi nhận nên cơ quan, cán bộ có thẩm quyền phải mất nhiều thời gian xác minh khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất chưa phủ kín địa bàn, hoặc có nhưng thường xuyên thay đổi, hay bị treo không thực hiện nên không thể tiến hành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Trước Luật Đất đai 2003, để đẩy nhanh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong điều kiện chưa có, hoặc có bản đồ, hồ sơ địa chính cũ, Chính phủ chỉ đạo các địa phương được phép tự đo vẽ bằng phương pháp đo cắm mốc đơn giản để xác định ranh giới giữa các hộ sử dụng đất³⁷⁹, hoặc cho phép người sử dụng đất tự kê khai và chịu trách nhiệm về diện tích đất của hộ đang sử dụng³⁸⁰. Khi có điều kiện, sẽ đo đạc, chỉnh lý, xác định số liệu chính thức bổ sung vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Theo đó, việc đo vẽ hoặc tự kê khai được tiến hành nhưng các địa phương không đủ điều kiện và lực lượng để kiểm tra và điều chỉnh. Vì vậy, cùng với những biến động trong thực tế sử dụng đất, những số liệu được ghi nhận này có nhiều sai lệch so với số liệu xác định hiện tại, gây khó khăn cho việc phân định ranh giới quyền sử dụng đất.

Liên quan đến quy hoạch sử dụng đất, mặc dù Điều 48 Nghị định 181/2004/NĐ-CP quy định hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất trong khu vực quy hoạch mà việc sử dụng đất đã diễn ra trước thời điểm quy hoạch được xét duyệt và chưa có quyết định thu hồi đất thì vẫn được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nếu sử dụng ổn định và không tranh chấp. Nhưng thực tế tại nhiều địa phương, cán bộ có thẩm quyền thường từ chối hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với lý do không phù hợp quy hoạch, mặc dù quy hoạch chưa được triển khai. Đa phần cán bộ có thẩm quyền e ngại việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, xác lập quyền cho người sử dụng đất sẽ gây rắc rối cho việc thu hồi đất khi thực hiện quy hoạch.

Thứ hai, một bộ phận không nhỏ người sử dụng đất chưa nhận thức rõ tầm quan trọng của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Họ an tâm với việc sử dụng đất ổn định và nguồn gốc sử dụng đất của mình, cũng như không có nhu cầu thực

³⁷⁹ Chỉ thị 10/1998/CT-TTg ngày 20/02/1998 của Thủ tướng Chính phủ về đẩy mạnh và hoàn thành việc giao đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp.

³⁸⁰ Chỉ thị 18/1999/CT-TTg ngày 01/7/1999 của Thủ tướng Chính phủ về một số biện pháp đẩy mạnh việc hoàn thành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp, lâm nghiệp, đất ở nông thôn vào năm 2000.

hiện quyền giao dịch quyền sử dụng đất nên chưa tiến hành kê khai, đăng ký đất đai để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Nhiều trường hợp có quan tâm nhưng lại không thể tha thiết với việc yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bởi sự ngăn ngại thủ tục hành chính và các khoản nghĩa vụ tài chính phải đóng cho Nhà nước.

Thực tế, tùy đối tượng, khi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, người sử dụng đất phải nộp một vài loại trong các khoản tiền sau:

(i) Tiền sử dụng đất³⁸¹ hoặc tiền thuê đất³⁸²: là khoản tiền người sử dụng đất phải nộp khi được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất. Giá đất để tính áp dụng theo Bảng giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định;

(ii) Thuế thu nhập từ chuyển quyền bất động sản³⁸³: là khoản thuế đánh vào thu nhập phát sinh khi người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất chuyển quyền sử dụng đất hoặc bất động sản cho người khác, với mức thuế suất áp dụng cho hộ gia đình, cá nhân tùy trường hợp là 25% hoặc 2%; và cho doanh nghiệp là 25%.

Đối với cá nhân, thu nhập tính thuế từ chuyển nhượng bất động sản = giá chuyển nhượng – (giá vốn + các chi phí hợp lý liên quan). Trong trường hợp này, thuế suất sẽ là 25%.

Trường hợp không xác định được giá vốn và các chi phí liên quan làm cơ sở xác định thu nhập tính thuế thì áp dụng thuế suất 2% trên giá chuyển nhượng.

³⁸¹ Được quy định trong Nghị định 198/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất và Nghị định 44/2008/NĐ-CP ngày 09/4/2008 của Chính Phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 198/2004/NĐ-CP.

³⁸² Được quy định trong Nghị định 142/2005/NĐ-CP ngày 14/11/2005 của Chính phủ về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước.

³⁸³ Được quy định trong Luật thuế thu nhập cá nhân (được Quốc hội thông qua ngày 21/11/2007, có hiệu lực từ ngày 01/01/2009) nếu chủ thể chuyển quyền bất động sản là hộ gia đình, cá nhân; và được quy định trong Luật thuế thu nhập doanh nghiệp (được Quốc hội thông qua ngày 03/6/2008, có hiệu lực thi hành từ 01/01/2009) nếu chủ thể chuyển quyền bất động sản là doanh nghiệp.

(iii) Lệ phí trước bạ³⁸⁴: là khoản tiền người sử dụng đất phải nộp khi đăng ký quyền sử dụng đất, với tỉ lệ % lệ phí trước bạ là 0,5%;

(iv) Lệ phí địa chính³⁸⁵: là khoản phí dịch vụ mà người sử dụng đất phải nộp cho từng công việc yêu cầu trong quá trình đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Mức phí được xác định tùy loại công việc và loại chủ thể sử dụng đất, nhưng ở mức độ tương đối từ 10.000 đồng đến 100.000 đồng;

(v) Chi phí đo vẽ bản vẽ nhà - đất;

Chưa kể các khoản vô danh mà họ bỏ ra cho cán bộ có thẩm quyền để bôi trơn thủ tục.

Do sự thay đổi quy định về giá đất của Nhà nước theo Luật Đất đai 2003, nên một số khoản nghĩa vụ tài chính người sử dụng đất phải nộp tăng lên nhiều lần. Và theo đó, rất nhiều trường hợp dù đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng người sử dụng đất vẫn chưa được cấp, hoặc không đến nhận do không đủ khả năng tài chính.

Trong Luật Đất đai 2003, việc định giá đất của Nhà nước phải đảm bảo nguyên tắc sát với giá thị trường (“sát giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường”)³⁸⁶. Đây là nguyên tắc mới được Luật quy định. Theo đó, các địa phương đồng loạt điều chỉnh, ban hành lại bảng giá đất để áp dụng thu tiền sử dụng đất tại địa phương, với mức thay đổi cao hơn bảng giá cũ nhiều lần.

Ví dụ, tham khảo Bảng giá đất tại Thành phố Hồ Chí Minh thay đổi theo Luật Đất đai 2003, được ban hành kèm theo Quyết định 316/2004/QĐ-UB ngày 24/12/2004, thì giá đất tại hầu hết các khu vực đều tăng gấp 05 lần so với giá đất cũ theo Quyết định 05/1995/QĐ-UB ngày 04/01/1995. Kéo theo nó, nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất cũng tăng lên. Cụ thể, một ngôi nhà diện tích 50m², đường Lý Tuệ, phường Tân Quý, quận Tân Phú, Thành phố Hồ Chí Minh, tổng tiền sử dụng đất phải nộp theo giá đất cũ của Quyết định 05/1995/QĐ-UB chỉ là 10

³⁸⁴ Được quy định trong Nghị định 176/1999/NĐ-CP ngày 21/12/1999 của Chính phủ về lệ phí trước bạ và các Nghị định 47/2003/NĐ-CP ngày 12/5/2003 và Nghị định 80/2008/NĐ-CP ngày 29/7/2008 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 176/1999/NĐ-CP.

³⁸⁵ Được quy định trong Thông tư 93/2002/TT-BTC ngày 21/10/2002 quy định chế độ thu, nộp và quản lý, sử dụng lệ phí địa chính.

³⁸⁶ Quy định tại Khoản 1 Điều 56 Luật Đất đai 2003.

triệu đồng; giá đất mới theo Quyết định 316/2004/QĐ-UB tăng lên là 2,7 triệu đồng/m², dẫn đến tiền sử dụng đất phải nộp tăng hơn 13 lần, lên đến 135 triệu đồng³⁸⁷.

Trong khi đó, ở quy định mới về thu tiền sử dụng đất theo Luật Đất đai 2003 thay thế cho quy định cũ³⁸⁸, chế độ ghi nợ tiền sử dụng đất cho một số đối tượng khó khăn, hay giảm tiền sử dụng đất cho người sử dụng đất nộp tiền sử dụng đất một lần không được đề cập nên các địa phương ngừng áp dụng việc ghi nhận nợ (trước Luật Đất đai 2003, việc ghi nợ hay giảm tiền sử dụng đất được thực hiện theo quy định tại Khoản 2 và Khoản 3 Điều 14 Nghị định 38/2000/NĐ-CP ngày 23/8/2000 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất). Theo đó, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng bị ngưng trệ. Chẳng hạn, ở Hà nội có 65.000 trường hợp, hay ở Bình Dương có khoảng 2,45% số hộ chưa đến nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất³⁸⁹.

Thứ ba, tổ chức cơ quan quản lý đất đai chưa đáp ứng trước yêu cầu công việc quá lớn. Ngoài vấn đề nhiều đơn vị cấp huyện chưa thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, thì ở những nơi đã có Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất tại cấp tỉnh và cấp huyện, điều kiện hoạt động cũng rất khó khăn do thiếu cán bộ chuyên môn và trang thiết bị.

Bình quân Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh có 15 cán bộ và cấp huyện có 05 cán bộ. Nhiều Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện đã thành lập hơn 01 năm nhưng cũng chỉ bố trí được 03 cán bộ. Thiết bị kỹ thuật cần thiết cho hoạt động chuyên môn như máy đo đạc, máy photocopy và máy in A3 của cấp huyện hầu hết chưa được trang bị. Cán bộ địa chính mỗi xã chỉ có 01 người, hầu hết chưa qua đào tạo về quản lý đất đai, lại phải kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ khác (thống kê, thủy lợi, giao thông...v.v) và thường không ổn định³⁹⁰.

Do hạn chế đó, cán bộ tại các địa phương chỉ mới chủ yếu tập trung thực hiện các công việc cấp bách trước mắt như bồi thường, giải phóng mặt bằng, giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai. Còn nhiệm vụ trọng tâm cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và lập hồ sơ địa chính lại triển khai chưa tốt.

³⁸⁷ Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 07/01/2005.

³⁸⁸ Nghị định 198/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất thay thế cho Nghị định 38/2000/NĐ-CP ngày 23/8/2000.

³⁸⁹ Báo cáo số 63/BC-UBTVQH12 ngày 02/11/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khoá XII báo cáo Quốc hội khoá XII về giám sát việc chấp hành pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

³⁹⁰ Báo cáo số 93/BC-CP ngày 19/10/2007 của Chính phủ về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại Quốc hội khoá XII, kỳ họp thứ 2 (từ 22/10/2007 đến 21/11/2007).

Ngoài ra, tình trạng cán bộ có thẩm quyền những nhiều người dân, đặt ra những đòi hỏi vô lý không có trong quy định pháp luật vẫn còn phổ biến; cùng với những thủ tục phức tạp trong đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã góp phần làm kéo dài thời gian cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và gây nên sự bất bình hoặc tâm lý ngán ngại thủ tục của người dân.

Cũng chính từ những hạn chế trên mà tình trạng sai sót trong quá trình thực hiện cấp giấy chứng nhận thường xuyên phát sinh.

Theo Báo cáo số 764/TT-CP-V.I ngày 18/4/2007 của Thanh tra Chính phủ về kết quả thanh tra việc xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở trong năm 2006 cho thấy, trong số 4.559.964 bộ hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được kiểm tra đã phát hiện 678.185 bộ hồ sơ có sai phạm (chiếm 14,87%). Trong đó, sai về thời hạn trao trả giấy chứng nhận chiếm 79,64%; sai về trình tự, thủ tục cấp giấy chiếm 8,38%; sai về khoản thu nộp ngân sách nhà nước chiếm 2,74%; sai về đối tượng cấp giấy chứng nhận 1,39% và sai về diện tích đất cấp giấy chiếm 0,6%³⁹¹.

Chưa kể việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không được thực hiện đồng bộ, kịp thời với việc lập hồ sơ địa chính, chỉnh lý biến động đất đai hoặc thông báo biến động giữa các cơ quan quản lý hồ sơ địa chính dẫn đến sự sai lệch, không thống nhất và giảm độ tin cậy của hồ sơ địa chính và thông tin đất đai được lập, lưu trữ, gây khó khăn cho việc cấp mới hoặc điều chỉnh giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau này.

Và một nguyên nhân khác cũng không kém phần quan trọng không thể không đề cập tác động đến tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chính là sự chậm trễ hướng dẫn thi hành luật và sự chưa thống nhất trong quy định pháp luật về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật phải được quy định cụ thể để khi văn bản đó có hiệu lực thì thi hành được ngay; trường hợp những vấn đề chưa có tính ổn định cao thì có thể giao cho cơ

³⁹¹ Báo cáo số 93/BC-CP ngày 19/10/2007 của Chính phủ về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại Quốc hội khóa XII, kỳ họp thứ 2 (từ 22/10/2007 đến 21/11/2007).

quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết. Văn bản quy định chi tiết phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều khoản cần được quy định chi tiết³⁹². Tuy nhiên, quy định này thường không được thực hiện đúng. Trong lĩnh vực quản lý đất đai, chỉ xét riêng quy định hiện hành về đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, việc văn bản hướng dẫn chậm được ban hành dường như là điều bình thường với thời gian không chỉ vài tháng mà có thể vài năm.

Cụ thể, Luật Đất đai 2003 được Quốc hội thông qua ngày 26/11/2003, đến ngày 01/7/2004 mới bắt đầu có hiệu lực thi hành, nhưng so với thời điểm Luật có hiệu lực thì văn bản hướng dẫn là Nghị định 181/2004/NĐ-CP được ban hành sau gần 04 tháng³⁹³, và Thông tư 01/2005/TT-BTNMT được ban hành sau hơn 09 tháng³⁹⁴; văn bản hướng dẫn về nghĩa vụ tài chính như thu tiền sử dụng đất sau khoảng 05 tháng³⁹⁵ và thu tiền thuê đất trễ hơn 01 năm 04 tháng³⁹⁶; văn bản hướng dẫn về lập, chỉnh lý hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trễ 04 tháng³⁹⁷. Gần 02 năm 08 tháng sau đó mới có quy định cụ thể về định mức kinh tế - kỹ thuật đăng ký quyền sử dụng đất, lập hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất³⁹⁸.

Đối với vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, dù luật quy định mẫu giấy chứng nhận thống nhất sẽ được cấp cho người sử dụng đất kể từ ngày 01/8/2009, nhưng gần 03 tháng sau đó, ngày 19/10/2009, Chính phủ mới ban hành

³⁹² Quy định tại Điều 8 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội thông qua ngày 03/6/2008, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2009.

³⁹³ Nghị định 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai được ban hành ngày 29/10/2004.

³⁹⁴ Thông tư 01/2005/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định 181/2004/NĐ-CP được ban hành ngày 13/4/2005.

³⁹⁵ Nghị định 198/2004/NĐ-CP của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất được ban hành ngày 03/12/2004.

³⁹⁶ Nghị định 142/2005/NĐ-CP của Chính phủ về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước được ban hành ngày 14/11/2005.

³⁹⁷ Thông tư 29/2004/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc hướng dẫn lập, chỉnh lý hồ sơ địa chính được ban hành ngày 01/11/2004 và Quyết định 24/2004/QĐ-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Quy định về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được ban hành ngày 01/11/2004.

³⁹⁸ Quyết định 07/2007/QĐ-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật đăng ký quyền sử dụng đất, lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được ban hành ngày 27/02/2007.

Nghị định 88/2009/NĐ-CP quy định thủ tục đăng ký và cấp loại giấy chứng nhận mới này. Và sau đó, ngày 21/10/2009, Bộ Tài nguyên và Môi trường mới ban hành Thông tư 17/2009/TT-BTNMT quy định cụ thể và phát hành mẫu giấy. Mãi đến ngày 10/12/2009, sau hơn 04 tháng, các quy định này mới có hiệu lực và giấy chứng nhận mới theo mẫu thống nhất mới được cấp cho người dân.

Sự chậm trễ này làm cho việc triển khai các quy định của pháp luật đất đai, trong đó có công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bị trì hoãn trên thực tế. Trong thời gian chờ văn bản hướng dẫn, nhiều hồ sơ đất đai của người dân bị đình chỉ do cán bộ tại các địa phương lúng túng, e ngại khi áp dụng các quy định mới của Luật Đất đai, dù các quy định đã khá rõ ràng.

Việc thu tiền sử dụng đất khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là một ví dụ. Luật Đất đai 2003 quy định hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ổn định trước ngày 15/10/1993 khi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì không phải nộp tiền sử dụng đất³⁹⁹.

So với quy định cũ thì đây là sự đổi mới phù hợp, bảo đảm lợi ích của người sử dụng đất. Bởi lẽ, như đã đề cập, kể từ khi quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân trong Hiến pháp 1980 (có hiệu lực ngày 18/12/1980), có một khoảng thời gian dài, do nhận thức sai lầm nên Nhà nước không thừa nhận đất đai là hàng hóa, không quy định giá đất, chỉ xem đất đai như một loại phúc lợi xã hội phân phát không thu tiền cho người sử dụng đất. Trong Luật Đất đai 1987, người sử dụng đất được giao đất không thu tiền sử dụng đất. Vấn đề giá đất và việc thu tiền của người sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất chính thức được quy định trong Luật Đất đai 1993 (có hiệu lực ngày 15/10/1993). Hướng dẫn vấn đề này, Nghị định 38/2000/NĐ-CP của Chính phủ ngày 23/8/2000 về thu tiền sử dụng đất quy định phân chia thời gian sử dụng đất để thu tiền sử dụng đất, cụ thể: sử dụng trước 18/12/1980 – không nộp tiền sử dụng đất, sử dụng từ 18/12/1980 đến trước 15/10/1993 – nộp 20% tiền sử dụng đất, và sử dụng từ 15/10/1993 trở đi – nộp

³⁹⁹ Quy định tại Khoản 4 Điều 50 Luật Đất đai 2003.

100% tiền sử dụng đất⁴⁰⁰. Việc quy định người sử dụng đất sử dụng đất từ thời điểm 18/12/1980 đến trước 15/10/1993 phải nộp 20% tiền sử dụng đất khi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là điều bất hợp lý vì trong khoảng thời gian này, pháp luật quy định người sử dụng đất được giao đất không thu tiền sử dụng đất và cũng không có quy định về giá đất. Vì vậy, sự thay đổi của Luật Đất đai 2003 là phù hợp.

Tuy nhiên, trong thời gian chờ Nghị định 198/2004/NĐ-CP về thu tiền sử dụng đất được ban hành, nhiều địa phương đã không áp dụng quy định mới của Luật dù quy định này cũng đã rõ ràng mà tạm ngưng giải quyết hồ sơ, hoặc có nơi vẫn tiếp tục thu theo quy định cũ, rồi sau đó hoàn trả tiền lại cho người sử dụng đất.

Hay việc ghi nợ tiền sử dụng đất khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân cũng bị trì hoãn trong một thời gian khá dài, làm cho nhiều giấy chứng nhận quyền sử dụng đất dù đã phát hành nhưng vẫn không đến được tay người sử dụng đất. Cụ thể, trong Nghị định 198/2004/NĐ-CP không quy định vấn đề ghi nợ tiền sử dụng đất. Mãi đến ngày 27/01/2006, khi Chính phủ ban hành Nghị định 17/2006/NĐ-CP (về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai...) việc ghi nhận nợ tiền sử dụng đất mới được bổ sung⁴⁰¹, nhưng không có hướng dẫn thủ tục tiến hành cụ thể. Vì vậy, các địa phương cũng lúng túng, không dám triển khai. Trường hợp người sử dụng đất yêu cầu thì đình hồ sơ lại chờ văn bản hướng dẫn. Việc ghi nhận nợ chính thức được khởi động lại từ khi có Thông tư 70/2006/TT-BTC ngày 02/8/2006 của Bộ Tài chính.

Điều đáng nói ở đây là việc ghi nhận nợ không phải là vấn đề mới. Trước đó, trong Nghị định 38/2000/NĐ-CP và văn bản hướng dẫn đã có quy định về thủ tục, cách thức tiến hành và đã được áp dụng tại các địa phương. Vì vậy, dù Nghị

⁴⁰⁰ Quy định tại Khoản 1 Điều 7 Nghị định 38/2000/NĐ-CP.

⁴⁰¹ Quy định tại Khoản 4 Điều 5 Nghị định 17/2006/NĐ-CP.

định 17/2006/NĐ-CP không quy định cụ thể, nhưng nếu các địa phương mạnh dạn loại bỏ tư tưởng Luật chờ Nghị định, Nghị định chờ Thông tư...v.v mới có thể thực thi pháp luật và tâm lý e ngại trách nhiệm thì vẫn có thể linh hoạt tiến hành để giải quyết hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người dân.

Ngay cả hoạt động cấp giấy chứng nhận theo mẫu mới thống nhất kể từ ngày 01/8/2009 cũng rơi vào tình trạng tương tự. Trong khi chờ quy định của Chính phủ về thủ tục cấp giấy và chờ Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành mẫu giấy, việc có nên tạm ngưng hay tiếp tục cấp giấy chứng nhận theo mẫu cũ cho người có nhu cầu đã trở thành vấn đề tranh cãi, gây lúng túng cho nhiều địa phương. Mặc dù để tránh tình trạng này, trước ngày 01/8/2009, các cơ quan trung ương đã có văn bản chỉ đạo, như Công văn 1297/TTg-KTN ngày 29/7/2009 của Thủ tướng Chính phủ (về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất) yêu cầu các địa phương trong khi chờ ban hành văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn cấp giấy chứng nhận mới, vẫn tiếp tục nhận hồ sơ đăng ký cấp giấy chứng nhận của người có nhu cầu; việc cấp giấy mới sẽ được thực hiện sau khi văn bản hướng dẫn thi hành được ban hành. Tiếp đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng ban hành Công văn 2752/BTNMT-TCQLĐĐ ngày 31/7/2009 (về việc chuẩn bị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất) chỉ đạo cơ quan Tài nguyên và Môi trường các địa phương tiếp tục hoàn thiện hồ sơ đăng ký để làm thủ tục cấp giấy chứng nhận, không gây ách tắc cho người có nhu cầu. Thế nhưng, ở các địa phương lại có những cách hiểu khác nhau.

Ở thành phố Hồ Chí Minh, trong khi Sở Tài nguyên và Môi trường đề xuất ngưng cấp giấy chứng nhận cũ để chờ mẫu giấy mới, thu hồi giấy chứng nhận theo mẫu cũ được cấp từ ngày 01/8/2009 trở đi và không công nhận những giao dịch sử dụng các mẫu giấy chứng nhận này, thì tại một số quận (như Bình Tân, Tân Phú, Quận 11) việc cấp giấy theo mẫu cũ vẫn được tiến hành, còn một số quận, huyện

khác thì tạm ngưng cấp giấy⁴⁰². Ở Hà Nội, tuy các Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất vẫn tiếp nhận hồ sơ đăng ký cấp giấy chứng nhận nhưng không hẹn ngày cấp giấy vì chờ mẫu mới. Ở Cần Thơ, việc cấp giấy chứng nhận vẫn diễn ra bình thường⁴⁰³.

Mãi đến ngày 09/9/2009, sự lúng túng của các địa phương mới chấm dứt khi Thủ tướng Chính phủ ra Công văn 1602/TTg-KTN (về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất) chỉ đạo một cách cụ thể: trong khi chờ ban hành văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành về cấp giấy chứng nhận theo mẫu mới, *Thủ tướng đồng ý* để địa phương thực hiện việc tiếp tục cấp giấy chứng nhận theo mẫu cũ. Điều này đồng nghĩa các địa phương được giải phóng khỏi sự ràng buộc của gánh nặng trách nhiệm khi vẫn tiếp tục cấp giấy chứng nhận theo mẫu cũ. Nó cũng cho thấy sự chần chừ của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền không phải xuất phát từ lợi ích của người dân. Chính vì vậy, họ đã quên đi một điều đơn giản: việc cấp giấy chứng nhận chỉ là một bằng chứng tượng trưng, thể hiện dưới dạng vật chất cho sự bảo hộ của Nhà nước đối với quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hợp pháp của người dân đã được xác lập, công nhận trước đó. Dù là loại giấy chứng nhận nào thì để có được tấm giấy này, nhiều thủ tục với sự kiểm tra chặt chẽ về mặt pháp lý đã được tiến hành bởi chính cơ quan có thẩm quyền. Nghĩa là, chính các cơ quan này đã khẳng định tính hợp pháp của các quyền trên, thậm chí ghi nhận lại cụ thể trong hồ sơ địa chính trước khi cấp giấy chứng nhận. Dù là loại giấy nào thì cũng không phải do tự người dân tạo ra, mà do chính cơ quan có thẩm quyền cấp và trao cho họ theo đúng quy định pháp luật. Dù là loại giấy chứng nhận nào thì cũng có giá trị pháp lý như nhau, chỉ khác nhau về hình thức, mẫu mã và thời điểm phát hành. Do đó, sự chần chừ và phân biệt liệu

⁴⁰² Ngọc Hà và Phúc Huy, “Cấp giấy chứng nhận nhà đất: Lại lúng túng, rồi ren”, Tuổi trẻ online, ngày 07/8/2009, <http://diaoc.tuoiitre.vn/Index.aspx?ArticleID=330516&ChannelID=204>. Truy cập [20101021 05:04].

⁴⁰³ Ngọc Hà và Phúc Huy, “Cấp giấy chứng nhận nhà đất: Tiếp tục tạm ngưng”, Thanh niên online, ngày 08/8/2009, <http://www.thanhnienv.com.vn/news/Pages/200932/20090808124237.aspx>. Truy cập [20101021 05:31].

có thực sự cần thiết không ? Chẳng lẽ ngay cả cơ quan có thẩm quyền cũng nghi ngờ tính pháp lý của giấy tờ mà bản thân họ quy định mẫu và phát hành. Nếu thế, liệu người dân có còn tin tưởng vào mảnh giấy chứng nhận mà họ được cấp và nắm trong tay ? Sự chần chừ đó đã làm các giao dịch nhà, đất hợp pháp hầu như đình trệ trong gần hai tháng. Và thiệt hại, trước hết, vẫn do người dân gánh chịu.

Tuy nhiên, dù chậm triển khai, nhưng cuối cùng quy định của Luật vẫn có thể đi vào cuộc sống. Và nếu quy định đó thống nhất, hoàn thiện thì vẫn có thể giải quyết được một cách hiệu quả những vướng mắc từ cuộc sống. Điều đáng nói ở đây là khi luật được áp dụng lại nảy sinh những mâu thuẫn, chồng chéo trong quy định, một lần nữa, tạo thành lực cản cho sự phát triển. Vấn đề mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và cơ quan cấp giấy là một câu chuyện dài diễn hình để chứng minh.

Theo quy định của Luật Đất đai 2003, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp theo từng thửa đất và cấp cho người sử dụng đất theo một mẫu thống nhất trong cả nước đối với mọi loại đất. Trường hợp có tài sản gắn liền với đất thì tài sản đó được ghi nhận trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản phải đăng ký quyền sở hữu tài sản theo quy định của pháp luật về đăng ký bất động sản⁴⁰⁴. Trên cơ sở đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã quy định và ban hành mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới (có bìa màu đỏ, gọi là giấy đỏ mới) kể từ tháng 11/2004⁴⁰⁵.

Vào thời điểm luật có hiệu lực thi hành, có thể nói đây là một quy định tiến bộ, đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo thuận tiện cho người sử dụng đất, thống nhất việc quản lý đất đai và tài sản gắn liền với đất vốn dĩ đang bị tách rời với nhiều thủ tục và nhiều cơ quan quản lý khác nhau.

⁴⁰⁴ Quy định tại Điều 48 Luật Đất đai 2003.

⁴⁰⁵ Mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới được quy định và ban hành kèm theo Quyết định 24/2004/QĐ-BTNMT ngày 01/11/2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành quy định về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đầu tiên được Tổng cục Quản lý ruộng đất (nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường) phát hành kể từ năm 1989 theo Quyết định 201-QĐ/ĐKTK ngày 14/7/1989, có bìa màu đỏ (thường gọi là giấy đỏ) áp dụng thống nhất cấp cho người sử dụng đất. Tuy nhiên, trong giấy đỏ không thể hiện tài sản trên đất, cụ thể là nhà ở tại đô thị vì chức năng quản lý nhà ở thuộc Bộ Xây dựng. Để đáp ứng nhu cầu quản lý, năm 1994, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở được Bộ Xây dựng phát hành theo Nghị định 60/1994/NĐ-CP ngày 05/7/1994 của Chính phủ về quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị, có bìa màu hồng nhạt (thường gọi là giấy hồng), áp dụng cấp cho người sở hữu nhà ở và sử dụng đất ở tại đô thị. Ngoài ra, còn có giấy chứng nhận quyền quản lý, sử dụng trụ sở làm việc được Bộ Tài chính phát hành năm 1999 theo Quyết định 20/1999/QĐ-BTC ngày 25/02/1999 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc ban hành Quy chế quản lý, sử dụng trụ sở làm việc tại các cơ quan hành chính sự nghiệp, có bìa màu tím (được gọi là giấy tím), áp dụng cấp cho nhà, đất, trụ sở làm việc của các cơ quan nhà nước.

Như vậy, trước tháng 11/2004, cùng lúc tồn tại 03 thủ tục đăng ký đất đai và 03 loại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hợp pháp do 03 hệ thống cơ quan khác nhau chịu trách nhiệm quản lý và tổ chức thực hiện, gồm: liên quan đến tài sản của người sử dụng đất có giấy đỏ - thuộc ngành Tài nguyên và Môi trường và giấy hồng - thuộc ngành Xây dựng; liên quan đến tài sản Nhà nước có giấy tím - thuộc ngành Tài chính. Chưa kể tại một số thành phố lớn (như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh...v.v), trong thời gian chưa có giấy hồng, để quản lý nhà ở, đã chủ động ban hành những mẫu giấy chứng nhận tạm thời (gọi là giấy trắng - người có giấy trắng được coi là sử dụng đất hợp lệ, vẫn được công nhận quyền sử dụng đất và chỉ cần làm thủ tục đổi từ giấy trắng sang giấy đỏ hoặc giấy hồng) cấp cho người sử dụng đất.

Do sự tách biệt thẩm quyền gây khó khăn trong quản lý bất động sản (đất và nhà ở là hai tài sản gắn liền mật thiết với nhau) nên ở một số thành phố trực thuộc trung ương (Hà Nội, Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh) đã sáp nhập Sở Địa chính (quản lý đất đai) và Sở Nhà đất (quản lý nhà và đất có nhà) thành Sở Địa chính - Nhà đất và cơ quan này chỉ cấp cho người dân một loại giấy hồng.

Với quy định của Luật Đất đai 2003, giấy đỏ cũ và giấy hồng sẽ được thay thế bằng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới do Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành thống nhất trên phạm vi cả nước, kể cả trường hợp có nhà ở, tài sản gắn liền trên đất. Nhưng do một số thuật ngữ trong quy định chưa được rõ ràng làm nảy sinh tranh chấp về thẩm quyền quản lý trên thực tế. Cụ thể là nhà ở

và công trình xây dựng gắn liền với đất sẽ được thể hiện trên giấy đỏ thông qua việc ghi nhận theo yêu cầu của người sử dụng đất.

Khi người sử dụng đất yêu cầu, tài sản trên đất sẽ được ghi nhận vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với các thông tin, ví dụ như nhà thì ghi loại nhà, số tầng, diện tích xây dựng, kết cấu xây dựng; hoặc rừng cây lâu năm thì ghi diện tích...v.v. Nếu chủ sở hữu tài sản đã được xác định theo pháp luật thì ghi tiếp tên chủ sở hữu⁴⁰⁶.

Vấn đề đặt ra là sự ghi nhận này có phải là sự công nhận và bảo vệ quyền sở hữu hay chỉ là thể hiện sự tồn tại, hiện diện của tài sản trên đất tức là giá trị pháp lý của việc ghi nhận? Hơn nữa, việc ghi nhận là không bắt buộc mà tiến hành theo yêu cầu của người sử dụng đất. Nếu người sử dụng đất không yêu cầu và không khai báo về tài sản trên đất thì Nhà nước có quản lý được tình hình bất động sản và giải quyết được các tranh chấp bất động sản xảy ra hay không? Và lại, nếu áp dụng quy định này, việc quản lý, đăng ký nhà ở và cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở từ trước đến nay thuộc ngành Xây dựng phải chuyển sang cho ngành Tài nguyên và Môi trường. Đây là lí do dẫn đến sự tranh chấp thẩm quyền giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Xây dựng trong một thời gian dài kể từ thời điểm Luật Đất đai 2003 có hiệu lực thi hành.

Vì sự không rõ ràng trong vấn đề sở hữu tài sản trên đất, khoảng 01 năm sau khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực thi hành, Bộ Xây dựng đã phát hành giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng (theo Nghị định 95/2005/NĐ-CP ngày 15/7/2005 về việc cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sở hữu công trình xây dựng), tiếp tục có bì màu hồng để cấp và bảo hộ quyền sở hữu nhà ở, công trình xây dựng cho chủ sở hữu. Theo đó, cùng một thửa đất có nhà, thay vì chỉ cấp một giấy chứng nhận theo quy định cũ (giấy hồng cũ – giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở theo Nghị định 60/1994/NĐ-CP) hoặc theo Luật Đất đai 2003 (giấy đỏ mới

⁴⁰⁶ Quy định tại Khoản 3 Điều 4 Quyết định 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, thay thế Quyết định 24/2004/QĐ-BTNMT.

ghi nhận tài sản là nhà trên đất), thì với quy định này, phải cần đến 02 loại giấy chứng nhận: một cho quyền sử dụng đất (giấy đỏ mới) và một cho nhà trên đất (giấy hồng theo Nghị định 95/2005/NĐ-CP) với 02 thủ tục đăng ký và cấp giấy chứng nhận tại 02 cơ quan quản lý khác nhau.

Chưa kể với quy định chủ sở hữu tài sản phải đăng ký quyền sở hữu tài sản theo quy định của pháp luật về đăng ký bất động sản thì còn có sự tham gia của Bộ Tư pháp vào mối quan hệ tranh chấp về mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, bởi hiện ở Việt Nam vẫn chưa có luật thống nhất về đăng ký bất động sản, trong khi trách nhiệm soạn thảo Luật Đăng ký bất động sản thuộc về Bộ Tư pháp. Theo Điều 29 Dự thảo Lần 7 Luật Đăng ký bất động sản, người đăng ký bất động sản sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất. Giấy chứng nhận này sẽ được sử dụng để dần thay thế cho các giấy chứng nhận đỏ, hồng hiện có. Quy định này chưa được thông qua mà đang được tiếp tục bổ sung, hoàn thiện, nhưng cũng thể hiện được mong muốn thống nhất thủ tục hành chính, thống nhất việc quản lý bất động, mà trước hết là thống nhất việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Vì lợi ích người dân ? Hay vì lợi ích cục bộ của ngành ? Điều này chỉ có chính bản thân cơ quan có thẩm quyền biết rõ.

Tuy nhiên, từ thực trạng bộ máy, cán bộ quản lý đất đai tương tự như quản lý nhà ở, có thể hình dung những rắc rối, tiêu cực và khó khăn mà người sử dụng đất phải gánh chịu trước quy định không thống nhất của cơ quan có thẩm quyền. Một năm sau, sự bất cập này được giải quyết bởi Quốc hội thông qua quy định tại Điều 11 Luật Nhà ở⁴⁰⁷: thống nhất đất có nhà chỉ cấp một giấy chứng nhận là giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở do Bộ Xây dựng phát hành theo Nghị định 90/2006/NĐ-CP ngày 06/9/2006 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở. Giấy này tiếp tục có bìa màu hồng (gọi là giấy hồng mới).

⁴⁰⁷ Luật Nhà ở được Quốc hội khóa XI thông qua ngày 29/11/2005, có hiệu lực thi hành ngày 01/7/2006.

Trong khoảng thời gian này, nguồn kinh phí mà Nhà nước phải chi ra tất nhiên không nhỏ dù không được thống kê cụ thể: chi phí in và hủy giấy đỏ cũ, giấy hồng cũ và giấy hồng theo Nghị định 95/2005/NĐ-CP; chi phí thiết kế, in mẫu và triển khai cấp giấy đỏ mới, giấy hồng mới; chi phí soạn thảo, ban hành văn bản pháp luật...v.v. Ngoài ra, còn có những tác động về mặt xã hội, gây hoang mang, bất ổn cho người sử dụng đất trước sự bất nhất của cơ quan quản lý. Bao nhiêu thời gian, công sức, tiền của mà Nhà nước và nhân dân đã tiêu tốn nhưng vẫn chưa giải quyết được vấn đề, chưa có sự phối kết hợp trong thực hiện nên càng tiến hành cải cách càng bước lùi lại xa hơn mốc ban đầu. Để rồi cứ hết cơ quan này đến cơ quan khác loay hoay sửa đổi. Mục tiêu hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất càng gặp nhiều khó khăn hơn.

Ngay cả giấy hồng mới theo Luật Nhà ở khi được áp dụng cũng nảy sinh rắc rối. So với mẫu giấy hồng cũ, mẫu giấy mới không có trang cập nhật thông tin giao dịch bảo đảm (thế chấp). Điều 60 Nghị định 90/2006/NĐ-CP chỉ quy định bên nhận thế chấp có trách nhiệm thông báo cho cơ quan quản lý nhà ở về việc nhận thế chấp. Điều này rất rủi ro khi người đi vay sử dụng giấy tờ nhà, đất giả trong khi tổ chức tín dụng cho vay không có khả năng kiểm chứng, hoặc khó khăn cho việc xác định thứ tự ưu tiên thanh toán khi xử lý tài sản để thu hồi nợ và cả vấn đề xác định các quyền hạn chế của bất động sản đối với người có nhu cầu. Bởi lẽ, mối liên hệ giữa các cơ quan nhà nước và các tổ chức tín dụng chưa được chặt chẽ và việc cập nhật, xử lý thông tin còn chậm theo thao tác thủ công. Vì vậy, có địa phương như Thành phố Hồ Chí Minh đã hướng dẫn sử dụng trang bổ sung thêm vào giấy hồng mới để ghi nhận thông tin giao dịch bảo đảm. Hướng dẫn này tuy phù hợp nhu cầu thực tế nhưng lại không phù hợp quy định pháp luật.

Vẫn với quyết tâm cải cách thủ tục hành chính, việc thống nhất giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đặt dưới sự quản lý của một cơ quan duy nhất – cơ quan Tài nguyên và Môi trường, cuối cùng cũng được hoàn thành. Với quy định của Luật sửa đổi, bổ sung các luật liên quan đầu tư xây dựng cơ bản và các văn bản

hướng dẫn thi hành, như đã đề cập, kể từ ngày 01/8/2009, giấy chứng nhận chung cho cả quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đã ra đời và được chính thức cấp từ ngày 10/12/2009. Giấy mới có bìa màu hồng cánh sen, thay thế cho các loại giấy đỏ, giấy hồng trước đó. Trên cơ sở giấy chứng nhận thống nhất này, việc đăng ký quyền sử dụng đất và đăng ký quyền sở hữu nhà ở, quyền sở hữu tài sản khác gắn liền với đất cũng được thống nhất theo trình tự, thủ tục chung.

Có thể nói đây là một trong những nỗ lực của Chính phủ trong việc đơn giản thủ tục hành chính trong lĩnh vực quản lý bất động sản và hướng tới xây dựng một hệ thống thông tin đất đai thống nhất. Thế nhưng, sự thay đổi này chỉ là bước khởi đầu. Vẫn còn đó nhiều khó khăn cần giải quyết. Làm thế nào để có được sự phối hợp, hỗ trợ nhịp nhàng giữa các cơ quan quản lý bất động sản, tránh tình trạng tranh chấp thẩm quyền là một trong những điều quan trọng.

4.4.3. Hoạt động định giá đất

Định giá đất là sự ước tính về giá trị của đất bằng hình thái tiền tệ cho một mục đích sử dụng đã được xác định tại một thời điểm xác định⁴⁰⁸.

Đây là một hoạt động không thể thiếu trong công tác quản lý đất đai, hỗ trợ cho việc thu thuế bất động sản, cho công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, cũng như cho sự cân nhắc, tính toán thay đổi mục đích sử dụng đất của Nhà nước khi quy hoạch. Đồng thời, nó còn là cơ sở để người sử dụng đất xác định mức nghĩa vụ tài chính phải nộp cho Nhà nước và giá trị bất động sản của mình khi đưa vào giao dịch. Vì vậy, thông tin giá đất giữ một vị trí quan trọng trong hệ thống thông tin đất đai, và theo đó, nó là yếu tố cần thiết trong hoạt động đăng ký đất đai, có sự tương tác với những yếu tố còn lại của hệ thống đăng ký.

⁴⁰⁸ Đỗ Hậu và Nguyễn Đình Bồng, sách đã dẫn chú thích 177, trang 88.

Trong hệ thống thông tin đất đai được xây dựng sau khi đăng ký của Việt Nam, kết quả của hoạt động định giá đất được thể hiện thông qua dữ liệu nghĩa vụ tài chính về đất đai và dữ liệu về giá đất.

Theo Khoản 23 Điều 4 Luật Đất đai 2003, giá đất (hay giá quyền sử dụng đất) là số tiền tính trên một đơn vị diện tích đất do Nhà nước quy định hoặc được hình thành trong giao dịch quyền sử dụng đất. Như vậy, có thể hình dung việc định giá đất không chỉ là hoạt động của Nhà nước để phục vụ mục đích quản lý mà còn là hoạt động của thị trường, phục vụ mục tiêu giao dịch. Do đó, thông thường có hai loại giá đất cùng song song tồn tại: giá đất Nhà nước – được quy định bởi Nhà nước, áp dụng cho nhiều trường hợp khác nhau, chủ yếu liên quan đến nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất; và giá đất thị trường, hình thành bởi sự thỏa thuận của các bên tham gia giao dịch.

Điều 55 Luật Đất đai 2003 thừa nhận sự tồn tại của hai loại giá đất này thông qua quy định các trường hợp hình thành giá đất, bao gồm: do Nhà nước quy định; do đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất; và do người sử dụng đất thỏa thuận về giá đất khi thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Đối với trường hợp đấu giá hoặc đấu thầu, tuy tổ chức đấu giá, đấu thầu có định ra mức giá khởi điểm nhưng mức giá cuối cùng đạt được là kết quả sự tính toán, tự quyết định của các bên tham gia. Có thể xem đây là sự thỏa thuận đặc biệt giữa nhiều người, đặt dưới sự điều khiển của tổ chức đấu giá, đấu thầu.

Đối với giá đất của Nhà nước, theo quy định của Khoản 2 và Khoản 3 Điều 56 Luật Đất đai 2003, Chính phủ ban hành khung giá các loại đất và trên cơ sở khung giá đó, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sẽ ban hành bảng giá đất cụ thể áp dụng tại địa phương. Như vậy, giá đất của Nhà nước cũng có hai loại. Thứ nhất, là giá theo khung giá của Chính phủ. Mỗi loại đất Chính phủ sẽ ban hành khung giá tương ứng với mức giá tối thiểu và mức giá tối đa. Thứ hai, giá theo bảng giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành trên cơ sở khung giá của Chính phủ, trong giới hạn cho phép tăng lên hoặc giảm xuống tối đa không quá 20% so với mức tối đa và mức tối thiểu của khung giá. Bảng giá đất quy định giá đất cụ thể tại từng con đường, từng vị trí và được áp dụng trực tiếp tại địa phương trong các mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất, như: làm căn cứ để tính thuế sử dụng đất; thuế thu nhập từ chuyển quyền bất động sản; tính tiền sử dụng đất và tiền thuê đất khi giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự

án có sử dụng đất; tính giá trị quyền sử dụng đất khi giao đất không thu tiền sử dụng đất; lệ phí trước bạ; bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; tính tiền bồi thường đối với người có hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước.

Khoảng cách giữa giá đất Nhà nước và giá đất thị trường phản ánh mức độ ổn định, phát triển của nền kinh tế, mức độ minh bạch của thị trường bất động sản và giá trị thực (hay khả năng sinh lợi) của đất đai cũng như hiệu quả quản lý đất đai của Nhà nước.

Thực tế ở Việt Nam, trước Luật Đất đai 2003 đã từng diễn ra hai cơn sốt của thị trường bất động sản, đẩy giá đất thị trường tăng lên một cách chóng mặt. Lần thứ nhất là kể từ khi Luật Đất đai 1993 có hiệu lực thi hành với sự thừa nhận chính thức đất đai là hàng hóa, khơi thông sự phát triển của thị trường bất động sản. Do nhu cầu được giải phóng, các giao dịch quyền sử dụng đất diễn ra nhộn nhịp, dẫn đến cơn sốt đất kéo dài từ cuối năm 1993 đến năm 1996, làm cho giá nhà, đất liên tục tăng nhanh và tăng cao. Năm 1997, thị trường bất động sản Việt Nam rơi vào trạng thái tiêu điều do ảnh hưởng chung của cuộc khủng hoảng tài chính tại các nước Châu Á mà nguyên nhân cũng là do sự đổ vỡ của bong bóng bất động sản. Từ năm 1999, dưới sự tác động của Nhà nước bằng nhiều chính sách, quy định khác nhau như mở rộng quyền cho người sử dụng đất (quyền giao dịch quyền sử dụng đất được trao cho cả tổ chức kinh tế trong nước, đồng thời tăng thêm quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất⁴⁰⁹); quy định cụ thể về trình tự, thủ tục giao dịch quyền sử dụng đất tạo hành lang pháp lý cho giao dịch quyền sử dụng đất trong thị trường⁴¹⁰; mở hướng triển vọng trong sử dụng đất, sở hữu nhà ở cho nhiều đối tượng mới tham gia vào thị trường (bằng các quy định về ưu đãi đầu tư xây dựng nhà ở để bán và cho thuê⁴¹¹, cho phép người

⁴⁰⁹ Quy định tại Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai 1993, được Quốc hội thông qua ngày 02/12/1998, có hiệu lực thi hành ngày 01/01/1999.

⁴¹⁰ Quy định tại Nghị định 17/1999/NĐ-CP ngày 29/3/1999 của Chính phủ về thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế quyền sử dụng đất và thế chấp, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất.

⁴¹¹ Quy định tại Nghị định số 71/2001/NĐ-CP ngày 05/10/2001.

Việt Nam định cư ở nước ngoài sở hữu nhà ở tại Việt Nam⁴¹²); tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương trong quản lý đất đai (không giới hạn diện tích giao đất, cho thuê đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh⁴¹³); cùng với thu nhập của một bộ phận dân cư tăng lên đáng kể theo sự phát triển kinh tế nên thị trường bất động sản dần sôi động với sự ra đời của hàng loạt doanh nghiệp kinh doanh bất động sản và sự phát triển rầm rộ của hoạt động môi giới bất động sản. Giá đất thị trường một lần nữa tăng lên, tạo nên cơn sốt kéo dài từ năm 2000 đến năm 2003, nhất là tại các khu vực đô thị hoặc đang đô thị hóa, buộc Nhà nước phải tìm biện pháp điều chỉnh.

Sự ra đời của Luật Đất đai 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành với những quy định về cấm phân lô bán nền đối với dự án nhà ở⁴¹⁴, việc tự thỏa thuận của chủ đầu tư với người sử dụng đất để có đất thực hiện dự án phát triển kinh tế⁴¹⁵, đã có tác dụng rõ rệt đến diễn biến của thị trường, các giao dịch trở nên trầm lắng.

Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là sau mỗi cơn sốt rồi đóng băng của thị trường, một mặt bằng giá đất mới lại được hình thành. Dù giao dịch có thể tạm ngưng khi thị trường lắng đọng nhưng giá đất vẫn không giảm, thậm chí còn tăng nhẹ và trở thành cơn sốt khi thị trường khôi phục, đẩy giá đất Việt Nam vượt xa giá trị thực của nó trong khi Việt Nam vẫn chỉ là một nước đang phát triển, thu nhập bình quân của người dân vẫn còn rất thấp.

Năm 2008, thu nhập bình quân đầu người ở Việt Nam là 1.024 USD/năm⁴¹⁶. Để mua một căn hộ trung bình giá 550 triệu đồng tại Quận 2 hoặc Quận 7, TP.HCM, người mua phải trả trước gần 150 triệu đồng, sau đó trả dần từng tháng trong vòng 05 năm, mỗi tháng khoảng từ 4 triệu

⁴¹² Quy định tại Nghị định 81/2001/NĐ-CP ngày 05/11/2001.

⁴¹³ Quy định tại Khoản 5 và Khoản 6 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai, được Quốc hội thông qua ngày 29/6/2001, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/10/2001.

⁴¹⁴ Quy định tại Điều 101 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

⁴¹⁵ Quy định tại Điều 40 Luật Đất đai và Điều 36 Nghị định 181/2004/NĐ-CP.

⁴¹⁶ Theo số liệu của Báo cáo quốc gia kiểm điểm định kỳ việc thực hiện quyền con người ở Việt Nam, đăng tải trên trang web của Chính phủ, website http://www.chinhphu.vn/pls/portal/docs/PAGE/VIETNAM_GOVERNMENT_PORTAL/NEWS_REP/HD_CUACHINHPHU/NAM2009/THANG04/BAO%20CAO%20NHAN%20QUYEN.HTM.

đến 5 triệu đồng thì thu nhập ít nhất cũng phải 8 triệu đồng/tháng. Đây không phải là điều dễ dàng nên nhiều người không thể mua nổi. Còn với thu nhập bình quân một người là 1.024 USD/năm thì ước tính phải sau hơn 30 năm không ăn mặc, mua sắm, tiêu xài mới có thể sở hữu căn hộ nêu trên.

Theo đó, giá đất do Nhà nước ban hành cũng không bắt kịp sự tăng nhanh của giá đất thị trường. Để khắc phục và rút ngắn khoảng cách giữa hai loại giá, một số quy định mới về giá đất đã được thông qua trong Luật Đất đai 2003 và văn bản hướng dẫn thi hành như nguyên tắc định giá đất phải đảm bảo sát giá thị trường⁴¹⁷; xác định nhiều phương pháp định giá cho phù hợp (như phương pháp so sánh trực tiếp, phương pháp thu nhập, phương pháp chiết trừ và phương pháp thặng dư)⁴¹⁸; và quy định việc ban hành, điều chỉnh giá đất phải được công bố công khai vào ngày 01/01 hàng năm⁴¹⁹. Những quy định này đã tạo ra sự thay đổi theo chiều hướng tăng lên nhiều lần của giá đất trong bảng giá đất ban hành tại các địa phương.

Theo đánh giá của ngành Tài nguyên và Môi trường, không kể các năm trước, bảng giá đất năm 2009 mà các địa phương xây dựng và công bố là phù hợp pháp luật, cụ thể và sát với thực tế hơn⁴²⁰. Tuy nhiên, nếu so sánh với giá đất trên thị trường tại các sàn giao dịch bất động sản, các công ty môi giới thì giữa hai loại giá vẫn còn khoảng cách rất xa. Điều này cũng là một lẽ đương nhiên khi mà hiện nay Việt Nam vẫn chưa có cơ quan chuyên trách làm công tác định giá đất ở trung ương lẫn địa phương nên rất khó theo dõi, nắm bắt kịp thời diễn biến giá đất của thị trường trong sự biến động để định ra một mức giá cho phù hợp.

⁴¹⁷ Quy định tại Khoản 1 Điều 56 Luật Đất đai 2003.

⁴¹⁸ Quy định tại Điều 4 Nghị định 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất và Khoản 3 Điều 1 Nghị định 123/2007/NĐ-CP ngày 27/7/2007 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 188/2004/NĐ-CP.

⁴¹⁹ Quy định tại Khoản 4 Điều 56 Luật Đất đai 2003.

⁴²⁰ Thu Phương và Nhật Tân, “Bộ Tài nguyên và Môi trường cơ bản hoàn tất việc tiếp nhận công tác định giá đất”, Bộ Tài nguyên và Môi trường, ngày 13/4/2009, <http://www.monre.gov.vn/monreNet/default.aspx?tabid=213&ItemID=%2063005>. Retrieved [20101021 05:20].

Tại các địa phương, để xây dựng bảng giá đất và xác định được giá của từng loại đất ở từng vị trí phải mất nhiều thời gian, tiến hành qua nhiều bước, nhiều thủ tục. Giữa các cơ quan hữu quan như Tài chính, Thuế, Tài nguyên và Môi trường, Xây dựng...v.v phải có sự phối hợp lẫn nhau, triển khai thực hiện việc khảo sát, thu thập thông tin về giá đất trên thị trường; so sánh, phân tích thông tin, loại bỏ yếu tố đầu cơ; điều chỉnh, rút ngắn sự khác biệt giữa các yếu tố còn chênh lệch; xác định giá đất cho từng loại đất...v.v tùy theo từng phương pháp định giá được áp dụng. Hơn nữa, từng loại đất dưới ảnh hưởng của nhiều yếu tố tự nhiên, kinh tế, xã hội sẽ có giá trị khác nhau nên việc định giá còn phải dựa trên sự phân vùng, phân hạng đất, loại đường phố, loại vị trí đất...v.v⁴²¹.

Để định giá đất phi nông nghiệp, Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh phải phân chia đường phố thành 10 loại dựa trên 03 tiêu chí: khả năng sinh lợi; kết cấu hạ tầng thuận lợi cho sinh hoạt, sản xuất; khoảng cách tới trung tâm. Đất trong hẻm chia thành 04 vị trí căn cứ vào chiều rộng và kết cấu của hẻm cũng như phân chia cấp hẻm và xác định hệ số tính giá đất theo vị trí và cấp hẻm⁴²².

Mỗi một bước đều có sự phức tạp riêng của nó, cần có sự tham gia của đội ngũ cán bộ chuyên ngành huy động từ các lĩnh vực khác nhau. Khi xây dựng được bảng giá cho từng loại đất ở từng loại đường phố, loại vị trí...v.v thì lại phải trình Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến, sau đó Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mới chính thức quyết định ban hành. Cho thấy, tại thời điểm ban đầu, khi khảo sát giá, Nhà nước tham khảo đúng giá đất thực tế trên thị trường và ban hành giá đất theo mức giá này, nhưng với khoảng thời gian tiến hành cho ngân ấy trình tự các bước khó mà ngắn được nêu trên thì liệu mức giá được thông qua có còn phù hợp, có còn sát với thực tế nữa hay không ? Một điều chắc chắn là giá đất trên thị trường sẽ không dậm chân tại chỗ, nhất là tại các khu vực đô thị, đô thị hóa hoặc khu vực có điều kiện phát triển kinh tế - xã hội cao. Chúng sẽ thường xuyên biến động và

⁴²¹ Quy định tại Điều 13 Nghị định 188/2004/NĐ-CP.

⁴²² Quy định tại Quyết định 227/2005/QĐ-UB ngày 27/12/2005 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh.

thường là theo xu hướng tăng lên, có thể thay đổi hàng tháng, hàng tuần, thậm chí hàng ngày.

Hơn nữa, khi đã ban hành, muốn điều chỉnh bảng giá đất, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải tuân theo những điều kiện nhất định ràng buộc: có sự biến động của giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường liên tục, kéo dài 60 ngày trở lên; gây chênh lệch giá lớn (giảm dưới 10% hoặc tăng trên 20%) mới có thể thực hiện sự điều chỉnh⁴²³. Và bảng giá ban hành hoặc kết quả điều chỉnh giá đất cũng chỉ được công bố hàng năm vào ngày 01/01. Chứng tỏ giá đất được xây dựng và công bố không thể diễn ra trong một sớm một chiều. Có một khoảng thời gian khá dài, giá đất của Nhà nước sẽ ở trong tình trạng ổn định, nghĩa là nó mang yếu tố tĩnh. Trong lúc đó, giá đất thực tế trên thị trường lại mang yếu tố động. Vì vậy, việc chúng khó có thể sát hợp với nhau là lẽ đương nhiên. Giá đất của Nhà nước khó mà phù hợp với giá đất của thị trường và thường là thấp hơn do không theo kịp sự biến động, tiến triển của tình hình.

Ngoài ra, khác với các tài sản thông thường, đất đai là một tài sản đặc biệt không gì thay thế được, giới hạn về diện tích, cố định về vị trí nhưng vô hạn về thời gian sử dụng, đa dạng về mục đích sử dụng và khả năng sinh lợi khác nhau. Theo đó, giá đất chịu sự ảnh hưởng, chi phối của nhiều yếu tố khác nhau từ kinh tế, chính trị, pháp lý, xã hội, môi trường và kể cả các yếu tố tâm lý, tập quán, phong thủy...v.v. Có nhiều yếu tố tuy có tác động mạnh mẽ đến giá đất nhưng rất khó định hình do mang tính chủ quan nên Nhà nước không thể đưa vào quy định để làm cơ sở cho việc định giá. Vì vậy, định giá đất chỉ có thể là sự ước tính về giá trị tương đối mà không thể tính chính xác, đầy đủ như định giá các tài sản thông thường. Và vì vậy, có sự chênh lệch giữa giá đất Nhà nước quy định với giá đất thị trường cũng là lẽ đương nhiên.

Vấn đề đặt ra là khi áp dụng giá đất của Nhà nước vào các trường hợp được quy định liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất lại nảy sinh mâu

⁴²³ Quy định tại Điều 15 Nghị định 188/2004/NĐ-CP.

thuần. Người sử dụng đất luôn cho rằng mình bị thiệt thòi khi Nhà nước thu hồi đất và xác định mức bồi thường theo giá Nhà nước với mức giá vốn dĩ không theo kịp giá thị trường (theo quy định, giá đất áp dụng để bồi thường cho người có đất bị thu hồi là giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh công bố trong bảng giá đất⁴²⁴).

Vào thời điểm năm 2005, tại Thành phố Hồ Chí Minh, giá đất do Ủy ban nhân dân Thành phố ban hành theo nguyên tắc sát giá thị trường trong Quyết định 316/2004/QĐ-UB ngày 24/12/2004 dù đã tăng gấp năm lần so với giá đất cũ theo Quyết định 05/1995/QĐ-UB ngày 04/01/1995, nhưng khi áp dụng để tính giá bồi thường thì vẫn thấp hơn so với giá chuyển nhượng thực tế. Cụ thể trong dự án nâng cấp, mở rộng đường Nam Kỳ Khởi Nghĩa – Nguyễn Văn Trỗi, đoạn Nguyễn Trọng Tuyển – Hoàng Văn Thụ trên địa bàn quận Phú Nhuận, Thành phố Hồ Chí Minh, giá đất Nhà nước quy định là 12,5 triệu đồng/m², giá Nhà nước bồi thường là 30 triệu đồng/m², nhưng cũng chỉ bằng khoảng 41% so với giá đất đưa ra trên thị trường. Hay trong dự án đầu tư xây dựng cầu Phú Mỹ, Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh, giá đất đường Nguyễn Văn Quỳ được quy định là 3,5 triệu đồng/m², giá bồi thường là 6,5 triệu đồng/m² nhưng cũng chỉ bằng khoảng 54% so với giá đất trên thị trường⁴²⁵.

Hơn nữa, theo quy định của Luật Đất đai, đối với các dự án phát triển kinh tế, Nhà nước chỉ thu hồi đất cho một số dự án quan trọng được quy định.

Những dự án phát triển kinh tế do Nhà nước thu hồi đất bao gồm:

(i) đầu tư xây dựng khu công nghiệp, khu công nghệ cao và khu kinh tế;

(ii) các dự án đầu tư có nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA);

(iii) dự án có một trăm phần trăm (100%) vốn đầu tư nước ngoài đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt hoặc cho phép đầu tư mà dự án đó không thể đầu tư trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế;

(iv) dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư;

(v) dự án quan trọng do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư;

⁴²⁴ Quy định tại Điều 9 Nghị định 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

⁴²⁵ Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 02/5/2005.

(vi) các dự án khu dân cư (bao gồm dự án hạ tầng khu dân cư và dự án nhà ở), trung tâm thương mại, khách sạn cao cấp (từ 3 sao trở lên)⁴²⁶.

Những dự án còn lại, chủ đầu tư muốn có đất thực hiện dự án phải tự thỏa thuận với người có đất bị thu hồi thông qua việc nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất⁴²⁷. Ủy ban nhân dân các cấp và các cơ quan nhà nước không được ra quyết định thu hồi đất hoặc thực hiện các biện pháp không phù hợp với quy định của pháp luật để can thiệp vào việc thỏa thuận giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất trong trường hợp đất không thuộc diện thu hồi⁴²⁸. Theo đó, sự chênh lệch trong giá bồi thường là không tránh khỏi giữa dự án công ích của Nhà nước so với dự án của doanh nghiệp; dự án của doanh nghiệp có tài chính mạnh so với dự án của doanh nghiệp tiềm lực yếu hơn.

Năm 2005, mức giá đất bồi thường của Nhà nước tại Phường Bình An, Quận 2, Thành phố Hồ Chí Minh là khoảng 01 triệu đồng/m², thì khi thực hiện dự án của mình, có doanh nghiệp đã đưa ra mức giá bồi thường lên đến 8,9 triệu đồng/m²⁴²⁹.

Người bị thu hồi đất chỉ cần có sự đối chiếu, so bì sẽ tìm cách chây ỳ nhằm nâng cao mức giá, gây trở ngại cho tiến độ bồi thường, giải tỏa, thực hiện dự án. Sự kéo dài tiến độ lại tiếp tục là nguyên nhân khiến giá bồi thường phải tăng lên bởi giá bồi thường ở thời điểm trước đã trở nên lạc hậu.

Ở dự án khu đô thị mới Thủ Thiêm tại Quận 2, Thành phố Hồ Chí Minh được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch năm 1996⁴³⁰, Kiến trúc sư Trưởng thành phố phê duyệt và công bố quy hoạch chi tiết tỉ lệ 1/2000 năm 1998⁴³¹, việc thu hồi đất bắt đầu tiến hành từ năm 2002⁴³².

⁴²⁶ Quy định tại Khoản 1 Điều 40 Luật Đất đai 2003, Khoản 2 Điều 36 Nghị định 181/2004/NĐ-CP và Điều 34 Nghị định 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.

⁴²⁷ Quy định tại Khoản 2 Điều 40 Luật Đất đai 2003.

⁴²⁸ Quy định tại Khoản 2 Điều 41 Nghị định 84/2007/NĐ-CP.

⁴²⁹ Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh ngày 26/8/2005.

⁴³⁰ Quyết định 367/TTg ngày 04/6/1996 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch xây dựng Khu đô thị mới Thủ Thiêm, Thành phố Hồ Chí Minh.

⁴³¹ Quyết định số 13585/KTST-QH ngày 16/9/1998 của Kiến trúc sư Trưởng Thành phố

⁴³² Quyết định số 1997/QĐ-UB ngày 10 tháng 5 năm 2002 của Ủy ban nhân dân thành phố về việc thu hồi và giao đất xây dựng khu đô thị mới Thủ Thiêm và Quyết định số 3617/QĐ-UB ngày 04/9/2002 về việc thu hồi đất để xây dựng khu tái định cư tại phường An Phú, quận 2 phục vụ bồi thường giải phóng mặt bằng khu đô thị mới Thủ Thiêm.

Tại thời điểm này, đơn giá đất ở để tính đền bù, hỗ trợ thiệt hại là từ 2.500.000 đồng/m² đến 3.600.000 đồng/m²⁴³³. Năm 2006, mức hỗ trợ bằng tiền cho trường hợp không nhận tái định cư mà tự lo nơi ở mới được quy định cụ thể⁴³⁴ là:

- (i) Mức hỗ trợ giá đối với căn hộ chung cư theo giá bán tái định cư: 4.000.000 đồng/m²;
- (ii) Mức hỗ trợ giá đối với căn hộ chung cư theo giá bán không kinh doanh: 2.000.000 đồng/m²;
- (iii) Mức hỗ trợ giá đối với nền đất theo giá bán tái định cư: 3.000.000 đồng/m².

Đến năm 2009, mức hỗ trợ này phải thay đổi tăng lên từ ba đến bốn lần, cụ thể⁴³⁵:

- (i) Mức hỗ trợ giá đối với căn hộ chung cư theo giá bán tái định cư là 16.000.000 đồng/m².
- (ii) Mức hỗ trợ giá đối với căn hộ chung cư theo giá bán không kinh doanh là 8.000.000 đồng/m².
- (iii) Mức hỗ trợ giá đối với nền đất theo giá bán tái định cư là 12.000.000 đồng/m².

Như vậy, để bảo vệ được quyền lợi của người bị thu hồi đất, cũng như để các dự án đầu tư không gặp trở ngại trong việc bồi thường làm cản trở tiến độ của dự án, phải chăng Nhà nước cần điều chỉnh giá đất của mình sát giá thị trường và Nhà nước có thực hiện được hay không trong điều kiện hiện nay ? Nếu theo yêu cầu của người sử dụng đất trong trường hợp này thì có lẽ rất khó xác định được điểm dừng cho mức giá Nhà nước định ra.

Thế nhưng ngược lại, cũng chính người sử dụng đất khi phải thực hiện nghĩa vụ tài chính cho Nhà nước theo mức giá Nhà nước quy định, lại cho rằng mức giá đó quá cao, trở thành một gánh nặng, một rào cản đối với họ ở giai đoạn cuối đến với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Và theo đó, quyền lợi của họ cũng không được đảm bảo.

⁴³³ Quy định tại Điểm a Khoản 2 Điều 3 Quyết định 135/2002/QĐ-UB ngày 21/11/2002 của Ủy ban nhân dân thành phố về việc ban hành Quy định về đền bù, hỗ trợ thiệt hại và tái định cư trong Khu quy hoạch xây dựng Khu đô thị mới Thủ Thiêm và các khu phục vụ tái định cư tại quận 2, Thành phố Hồ Chí Minh.

⁴³⁴ Quy định tại Khoản 1.3 Điều 2 Quyết định 123/2006/QĐ-UB ngày 16/8/2006 của Ủy ban nhân dân thành phố về sửa đổi, bổ sung Quyết định 135/2002/QĐ-UB.

⁴³⁵ Quy định tại Khoản 1 Điều 1 Quyết định 06/2009/QĐ-UB ngày 21/01/2009 của Ủy ban nhân dân thành phố về sửa đổi, bổ sung một số nội dung tại Quy định ban hành kèm theo Quyết định số 135/2002/QĐ-UB và Quyết định số 123/2006/QĐ-UBND.

Với một mức giá được ban hành nhưng khi áp dụng để bồi thường cho người bị thu hồi đất thì bị xem là quá thấp, và khi áp dụng để thu nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất lại bị đánh giá là quá cao. Làm thế nào để định ra một mức giá đất cho phù hợp rõ ràng là một vấn đề không dễ dàng đối với ngành Tài chính. Và thực tế, dù đã có hai Nghị định, cùng các văn bản hướng dẫn được ban hành⁴³⁶, nhưng vẫn không thay đổi được tình hình. Nhiều nhược điểm trong công tác định giá vẫn chưa được khắc phục: chưa có cơ quan chuyên trách định giá đất; chưa có quy định hướng dẫn đầy đủ về trình tự, thủ tục, nội dung xây dựng, ban hành bảng giá (chỉ mới có quy định về phương pháp định giá, một số bước tiến hành định giá); đội ngũ cán bộ làm công tác chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện định giá đất ở địa phương chủ yếu là kiêm nhiệm, thiếu về biên chế và yếu về nghiệp vụ⁴³⁷.

Chính vì vậy, khi quy định lại chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Chính phủ đã giao thêm cho Bộ nhiệm vụ định giá đất⁴³⁸, vốn dĩ trước đây thuộc ngành Tài chính. Công tác điều chuyển nhiệm vụ, quyền hạn định giá đất, hồ sơ, tài liệu, tổ chức và cán bộ, công chức làm công tác định giá đất từ ngành Tài chính sang ngành Tài nguyên và Môi trường chính thức tiến hành từ ngày 01/12/2008 theo Quyết định 1735/QĐ-TTg ngày 01/12/2008 của Thủ tướng Chính phủ. Đây là một trong những nỗ lực của Chính phủ nhằm khắc phục những hạn chế nêu trên, đảm bảo việc định giá đất sát thực tế hơn.

Ngoài ra, theo lý giải của cán bộ ngành Tài nguyên và Môi trường – ông Đỗ Đức Đôi, Phó Vụ trưởng Vụ Đăng ký và Thống kê đất đai thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường – việc điều chuyển này cũng nhằm tránh tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi” trong công tác định giá đất:

⁴³⁶ Nghị định 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất; Nghị định 123/2007/NĐ-CP ngày 27/7/2007 sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định 188/2004/NĐ-CP và Thông tư 145/2007/TT-BTC ngày 06/12/2007 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định 188/2004/NĐ-CP và Nghị định 123/2007/NĐ-CP.

⁴³⁷ Thanh Như, “Bộ Tài nguyên và Môi trường tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật về giá đất”, Bộ Tài nguyên và Môi trường, ngày 22/4/2009, <http://www.monre.gov.vn/monreNet/default.aspx?tabid=213&ItemID=%2063547>. Truy cập [20101021 05:23].

⁴³⁸ Quy định tại Điểm c Khoản 5 Điều 2 Nghị định 25/2008/NĐ-CP ngày 04/3/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Bộ Tài chính vừa định ra mức giá, vừa tính và thu thuế. Thực tế, đây là vấn đề đã từng được đề cập khi thành lập Bộ Tài nguyên và Môi trường, nhưng do lúc đó tổ chức Bộ chưa ổn định, quá nhiều chức năng nên tạm giao cho ngành Tài chính. Nay với nhiệm vụ quản lý cơ sở dữ liệu đất đai, việc định giá đất thuộc ngành Tài nguyên và Môi trường sẽ càng phù hợp và hiệu quả hơn⁴³⁹.

Kể từ đây, nhiệm vụ của ngành Tài nguyên và Môi trường càng nặng nề hơn. Nó đòi hỏi Bộ cần phải nhanh chóng kiện toàn tổ chức làm công tác định giá đất, cũng như nhanh chóng xây dựng, ban hành các quy định hướng dẫn công tác này để bổ sung những quy định còn thiếu, vừa khắc phục những hạn chế đang tồn tại.

Không chỉ thế, nếu xét mối liên hệ giữa các yếu tố cần thiết trong hệ thống đăng ký đất đai, việc định giá đất không thể tách rời các thông tin địa chính, pháp lý và quy hoạch. Đối chiếu với thực trạng của từng hoạt động và tổng thể chưa hoàn thiện của cơ sở dữ liệu đất đai, của hệ thống đăng ký đất đai thì rõ ràng nỗ lực của ngành Tài nguyên và Môi trường không đơn thuần ở công tác định giá mà bao gồm đồng loạt ở nhiều lĩnh vực khác nhau. Nền tảng cuối cùng vẫn phải là xây dựng cho được một hệ thống đăng ký đất đai hiệu quả với một hệ thống thông tin toàn diện, đáp ứng kịp thời cho nhu cầu của mọi lĩnh vực, ngành nghề.

⁴³⁹ Tư Giang, “Thành lập Tổng cục Quản lý đất đai: có lành mạnh được giá đất?”, Tuổi trẻ online, ngày 11/3/2008, <http://diaoc.tuoiitre.vn/Index.aspx?ArticleID=246856&ChannelID=204>. Truy cập [20101021 05:44].

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Đăng ký đất đai ở Việt Nam có một lịch sử lâu đời, phát triển trên cơ sở sự kế thừa và điều chỉnh qua từng giai đoạn. Do những thay đổi cơ bản về chính trị, xã hội và đường lối, chính sách, pháp luật đất đai nên hệ thống đăng ký đất đai hiện hành được xây dựng lại cho phù hợp với tình hình thực tiễn.

Theo quy định pháp luật, có thể thấy hoạt động đăng ký đất đai được xem là hoạt động hành chính, thuộc một trong những nội dung quản lý của Nhà nước đối với đất đai⁴⁴⁰, được tiến hành chủ yếu phục vụ mục tiêu quản lý. Tuy Nhà nước đã và đang có nhiều nỗ lực nhằm xây dựng một hệ thống đăng ký đất đai hoàn chỉnh, nhưng chỉ với thời gian ổn định đất nước khoảng 35 năm, nhiều công việc vẫn còn dở dang.

Việc tổ chức, thực hiện đăng ký đất đai chỉ vừa được thống nhất khoảng một năm nên hệ quả của sự phức tạp do nhiều thủ tục đăng ký và sự phân tán trong quản lý hồ sơ đăng ký là nguyên nhân gây khó khăn cho việc củng cố, hoàn thiện bộ máy đăng ký và xây dựng, đào tạo đội ngũ cán bộ đăng ký đang còn yếu về chất lượng, chuyên môn nghiệp vụ.

Các quy định pháp luật được ban hành và hoạt động đăng ký chủ yếu tập trung vào đăng ký đối với đất đai, với sự thành lập hệ thống Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất. Việc đăng ký đối với đất đai về cơ bản đã được tiến hành trên phạm vi cả nước với kết quả đạt được một cách tương đối. Hoạt động đăng ký đối với tài sản trên đất chỉ mới thực hiện cho nhà ở tại đô thị nhưng kết quả còn hạn chế. Tuy đã có sự thống nhất mẫu giấy chứng nhận và thủ tục đăng ký cho đất đai, nhà ở và tài sản gắn liền với đất, nhưng bộ máy đăng ký đất đai, do được tổ chức theo sự phân biệt thẩm quyền đăng ký dựa trên loại chủ thể đăng ký, vẫn còn khá công kênh. Công nghệ ứng dụng trong công tác đăng ký và quản lý biến động đất đai được sử dụng ở các địa phương, thậm chí trong cùng một tỉnh, chưa có sự

⁴⁴⁰ Quy định tại Điểm 3 Khoản 2 Điều 6 Luật Đất đai 2003.

thống nhất với nhiều phần mềm quản lý khác nhau. Hồ sơ đăng ký được lập còn nhiều sai sót và cần bổ sung thêm một số nội dung, thông tin cần thiết, nhất là bản đồ địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hơn nữa, do chưa xây dựng được cơ sở dữ liệu số và kết nối mạng đồng bộ nên việc cung cấp thông tin đất đai được lưu trữ sau khi đăng ký còn rất hạn chế, chưa đáp ứng kịp thời và đầy đủ nhu cầu thông tin cho hoạt động quản lý của Nhà nước trong các lĩnh vực liên quan, cũng như cho các tổ chức, cá nhân trong việc khai thác, sử dụng đất.

Các hoạt động có mối liên hệ mật thiết với hoạt động đăng ký đất đai cũng tồn tại nhiều bất cập. Quy định pháp luật, với vai trò là cơ sở pháp lý cho hoạt động đăng ký còn chứa đựng nhiều mâu thuẫn, chồng chéo, chưa có được sự thống nhất và thiếu nhiều quy định cần thiết cho sự vận hành hệ thống. Hạn chế này được thể hiện rõ trong quy định về bộ máy đăng ký đất đai và trong từng hoạt động đăng ký đất đai.

Quy hoạch sử dụng đất của giai đoạn hiện tại, dù đang bắt đầu bước vào một giai đoạn quy hoạch mới 2011-2020, vẫn chưa được hoàn thành trên phạm vi cả nước. Chưa có sự gắn kết hiệu quả giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch của các lĩnh vực, ngành nghề, nhất là quy hoạch xây dựng và quy hoạch phát triển đô thị. Sự tiếp thu ý kiến của người dân và công khai thông tin về quy hoạch không được chú trọng. Quy hoạch sử dụng đất chưa thực sự trở thành công cụ hữu hiệu như mong muốn để giúp Nhà nước quản lý đất đai, định hướng cho hoạt động sử dụng đất; chưa thể cung cấp đầy đủ, chính xác thông tin mục đích sử dụng đất cho hệ thống đăng ký đất đai.

Hoạt động định giá đất, dù được tiến hành hàng năm tại các địa phương, vẫn còn nhiều hạn chế. Nổi bật nhất là sự lúng túng của Nhà nước trong việc cố gắng rút ngắn khoảng cách giữa giá đất Nhà nước với giá đất trên thị trường. Một vài nỗ lực được thực hiện gần đây như quy định về nguyên tắc định giá đất phải sát giá thị trường áp dụng trong việc xây dựng bảng giá đất tại các địa phương, và sự điều chỉnh trách nhiệm định giá đất từ cơ quan Tài chính sang cơ quan Tài

nguyên và Môi trường. Tuy nhiên, để rút ngắn khoảng cách này là việc làm hết sức khó khăn, kể cả ở các nước đã phát triển. Dù có nhiều thay đổi, thực tế hiện nay Việt Nam vẫn đang phải đối mặt với mâu thuẫn khi áp dụng giá đất của Nhà nước trong bồi thường cho người bị thu hồi đất – giá đất phải sát giá thị trường, và thu nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất – giá đất không thể cao như giá thị trường. Áp dụng như thế nào, giá đất nhà nước có nên sát giá thị trường hay không và làm thế nào đảm bảo được điều này là những vấn đề mà Việt Nam đang loay hoay tìm giải pháp. Theo đó, thông tin giá trị đất đai trong hệ thống đăng ký đất đai vẫn chưa phát huy tính chính xác để có thể giúp Nhà nước và các chủ thể liên quan khai thác lợi ích kinh tế của đất đai một cách phù hợp.

Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, khâu cuối cùng trong thủ tục đăng ký đất đai, cũng ở trong tình trạng tương tự. Do nhiều nguyên nhân (như sự tranh chấp thẩm quyền giữa các cơ quan quản lý trong một thời gian dài, sự thay đổi và thống nhất mẫu giấy, sự rắc rối, phức tạp của nhiều thủ tục cấp giấy khác nhau, việc chậm triển khai thi hành pháp luật, và sự biến động, thiếu sót của hồ sơ địa chính), hoạt động này vẫn chưa hoàn thành. Tính pháp lý của nhiều thửa đất, vì thế, chưa được đảm bảo và chưa thể tham gia một cách hợp pháp vào thị trường bất động sản, làm tổn động một nguồn vốn lớn trong xã hội. Đồng thời, với tư cách là một bộ phận quan trọng trong hồ sơ địa chính, bên cạnh cơ sở dữ liệu địa chính, nó còn là nguyên nhân làm cho hệ thống đăng ký đất đai được xây dựng chưa đầy đủ, chưa thể phát huy hiệu quả cung cấp thông tin.

Tất cả những thực trạng này cho thấy để xây dựng được một hệ thống đăng ký đất đai hoàn chỉnh ở Việt Nam, vừa phục vụ mục tiêu quản lý nhà nước, vừa đảm bảo quyền lợi cho người sử dụng đất và thúc đẩy sự phát triển lành mạnh của thị trường bất động sản là cả một quá trình với nhiều hoạt động khác nhau cần được tiến hành. Nó không chỉ là vấn đề đăng ký mà còn bao gồm cả việc đẩy nhanh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hoàn thành công tác quy hoạch sử dụng đất, điều chỉnh mức giá đất cho phù hợp và xây dựng xong hệ

thống hồ sơ, bản đồ địa chính. Những hoạt động này cũng phải được xem là những thành phần không thể thiếu được trong việc hoàn thiện hệ thống đăng ký đất đai.

CHƯƠNG 5

NHỮNG KINH NGHIỆM VÀ GỢI MỞ

CHO PHÁP LUẬT VIỆT NAM

TRONG XÂY DỰNG HỆ THỐNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI

QUA NGHIÊN CỨU, SO SÁNH

PHÁP LUẬT ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI CỦA THỤY ĐIỂN

5.1. So sánh hệ thống đăng ký đất đai theo pháp luật Việt Nam và Thụy Điển

Đăng ký đất đai là vấn đề mà quốc gia nào cũng phải tiến hành. Dù việc xác lập chế độ sở hữu đối với đất đai và chọn lựa loại hình đăng ký có sự khác nhau giữa các quốc gia, nhưng tất cả đều hướng tới mục đích là làm thế nào để đảm bảo hệ thống đăng ký đất đai hoạt động có hiệu quả, mang lại lợi ích cho cả Nhà nước, xã hội và công dân. Hệ thống đăng ký đất đai phải là nơi cung cấp mọi thông tin liên quan đến đất đai một cách nhanh chóng và chính xác cho những ai có nhu cầu; đảm bảo và bảo vệ được quyền lợi của người sở hữu/sử dụng đất; tạo điều kiện cho sự phát triển lành mạnh của thị trường bất động sản; hạn chế các tranh chấp đất đai; giúp Nhà nước quản lý và khai thác một cách tốt nhất nguồn tài nguyên đất đai quý giá của quốc gia.

Tìm hiểu hệ thống đăng ký đất đai được xây dựng ở Việt Nam và Thụy Điển, có thể khẳng định giữa hai hệ thống có nhiều khác biệt với khoảng cách xa. Điều này xuất phát từ sự khác nhau về chế độ sở hữu đất đai và về điều kiện, hoàn cảnh diễn ra ở mỗi nước.

Về diện tích tự nhiên và dân số, Việt Nam có diện tích nhỏ hơn, chỉ bằng hai phần ba so với diện tích của Thụy Điển, nhưng dân số lại cao hơn xấp xỉ mười lần (hơn 86 triệu dân so với khoảng 9 triệu dân). Tỷ lệ dân số gia tăng không ngừng, kéo theo nhiều biến động trong khai thác, sử dụng và phân bổ lại đất đai

cho phù hợp. Đất đai càng lúc càng bị phân tán, chia nhỏ qua nhiều thế hệ. Theo đó, đòi hỏi hoạt động đăng ký đất đai phải được cập nhật và tiến hành thường xuyên. Nếu có sự gián đoạn xảy ra sẽ gây khó khăn cho công tác quản lý đất đai, xác minh nguồn gốc đất. Vì vậy, tuy quỹ đất không nhiều nhưng so với Thụy Điển, việc tổ chức đăng ký đất đai ở Việt Nam mang tính chất phức tạp hơn.

Sự phức tạp còn thể hiện rõ khi đối chiếu quá trình xây dựng và phát triển hệ thống đăng ký đất đai của mỗi quốc gia. Có thể nhận thấy điểm tương đồng giữa hai hệ thống khi chúng đều có quá trình lịch sử phát triển lâu dài cách đây nhiều thế kỷ, được chính quyền qua mỗi giai đoạn chọn lọc, kế thừa và bổ sung, điều chỉnh nhằm phục vụ mục tiêu quản lý của mình. Cả hai hệ thống đều được xây dựng trên cơ sở hoạt động đăng ký quyền sở hữu/sử dụng đất đai trong sự gắn bó chặt chẽ với hoạt động địa chính và các hệ thống thuộc các ngành, lĩnh vực liên quan.

Tuy nhiên, nếu hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển được xây dựng và phát triển một cách liên tục trong hòa bình trên nền tảng sẵn có, ít biến động, chỉ tiến hành một số điều chỉnh, cải cách cho phù hợp với sự phát triển của khoa học kỹ thuật và yêu cầu của xã hội hiện đại; thì ở Việt Nam, do hoàn cảnh chiến tranh và sự chia cắt đất nước nên hệ thống đăng ký đất đai bị phân tán theo đặc thù của từng miền, từng chế độ nhà nước. Hơn nữa, hoạt động đăng ký còn bị gián đoạn do sự thay đổi chế độ sở hữu đất đai. Vì vậy, sau khi thống nhất đất nước, tổ chức hệ thống đăng ký và hoạt động đăng ký đất đai gần như phải khởi động lại ngay từ điểm xuất phát, kể cả hồ sơ, sổ sách địa chính cũng được xây dựng lại. Dù có lịch sử lâu đời nhưng hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam chỉ thực sự có được khoảng thời gian ổn định để phát triển chưa đầy bốn mươi năm.

Ngoài ra, cũng chính sự khác biệt về chế độ sở hữu đất đai đã ít nhiều tạo ra khó khăn trong thời gian dài (sau khi chế độ xã hội chủ nghĩa ở Liên Xô và Đông Âu sụp đổ) cho Việt Nam trong việc muốn nghiên cứu, vận dụng kinh nghiệm của các nước khác để xây dựng hệ thống đăng ký đất đai của mình. Trong khi đó, do

sự ổn định phát triển và tương đồng về chế độ sở hữu đất đai với các nước trong Cộng đồng Châu Âu và nhiều nước phát triển khác trên thế giới nên Thụy Điển có thể dễ dàng tiếp thu, học hỏi kinh nghiệm của các nước này và có đủ thời gian để xây dựng, cải tiến hệ thống đăng ký đất đai của mình ngày càng hiện đại. Đây cũng là lý do dẫn đến sự khác nhau trong tổ chức bộ máy đăng ký đất đai giữa Việt Nam và Thụy Điển.

Đối với bộ máy đăng ký đất đai, về mặt quản lý, sự phân chia trách nhiệm quản lý hệ thống đăng ký ở Thụy Điển được xác định dựa vào tính chất công việc. Theo đó, hoạt động địa chính là trách nhiệm của Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia thuộc Bộ Môi trường; còn hoạt động đăng ký quyền, đảm bảo an toàn cho quyền lợi của người sở hữu/sử dụng bất động sản và các bên liên quan, là trách nhiệm của Tòa án thuộc Bộ Tư pháp. Tuy nhiên, từ cuối năm 2008, tại Thụy Điển, cả hai hoạt động này đã hoàn toàn chuyển cho Bộ Môi trường, và Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia sẽ là đầu mối thống nhất chịu trách nhiệm chung, quản lý hoạt động đăng ký đất đai cho cả đất đai và bất động sản.

Ngược lại, tại Việt Nam, trách nhiệm quản lý hệ thống đăng ký đất đai lại được xác định dựa vào chức năng quản lý và đối tượng đăng ký. Từ đó, dẫn đến sự phân tán của bộ máy đăng ký với sự tham gia của nhiều cơ quan, bộ, ngành khác nhau trong hoạt động này như: Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý hoạt động đo đạc và đăng ký quyền sử dụng đất; Bộ Xây dựng quản lý hoạt động đo đạc và đăng ký quyền sở hữu nhà, công trình xây dựng; Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý hoạt động đăng ký quyền sở hữu rừng (rừng sản xuất, rừng trồng) và quyền sử dụng rừng. Sự phân tán này là nguyên nhân của những quy định chồng chéo, mâu thuẫn và phức tạp trong thủ tục đăng ký đất đai; là nguyên nhân của sự tranh chấp quyền hạn và đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan; và cũng là nguyên nhân tạo nên một hệ thống thông tin bất động sản không thống nhất, không rõ ràng và minh bạch, còn nhiều thiếu sót của Việt Nam. Việc thống nhất cơ quan đăng ký và thủ tục đăng ký chỉ mới bắt đầu được quan tâm từ cuối

năm 2009 với quy định về mẫu giấy chứng nhận và trình tự đăng ký cấp giấy chứng nhận chung cho cả quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất.

Sự rời rạc thông tin lại tiếp tục nảy sinh khi thẩm quyền tổ chức đăng ký giữa cơ quan cấp huyện và cơ quan cấp tỉnh được xác định dựa vào yếu tố chủ thể đăng ký là cá nhân hay tổ chức, hoặc chủ thể nước ngoài. Bên cạnh đó, sự thành lập văn phòng đăng ký ở cả mỗi đơn vị cấp tỉnh lẫn từng đơn vị cấp huyện tạo nên một hạn chế khác là sự phình to của bộ máy đăng ký và sự thiếu hụt lực lượng nhân sự lẫn chi phí để vận hành bộ máy này.

Đối chiếu với Thụy Điển, ngoài sự thống nhất trách nhiệm quản lý và tổ chức hoạt động đăng ký vào Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia, thì hoạt động đăng ký quyền trong cả nước được tổ chức tại bảy cơ quan đăng ký; còn hoạt động địa chính chủ yếu do cơ quan địa chính cấp tỉnh tiến hành. Các cơ quan này sẽ đặt thêm văn phòng hoặc chi nhánh ở cấp huyện. Không có sự phân chia thẩm quyền quản lý, cũng như không có sự phân loại chủ thể đăng ký. Hoạt động đăng ký đất đai tập trung vào một đầu mối. Vì vậy, bộ máy đăng ký được tinh giản nhưng vẫn hoạt động hiệu quả và thống nhất được thông tin bất động sản sau khi đăng ký.

Đây là vấn đề Việt Nam có thể cân nhắc tìm hiểu và tiếp thu. Chúng ta có cần thiết tách rời đối tượng đăng ký trong đăng ký đất đai và giao cho các cơ quan khác nhau quản lý, trong khi đất đai và các bất động sản khác là tài sản gắn liền, khó tách rời nhau ? Có ích lợi gì trong việc phân cấp tổ chức thực hiện đăng ký đất đai với quy định cá nhân thuộc về đơn vị đăng ký cấp huyện, tổ chức thuộc về đơn vị đăng ký cấp tỉnh khi bản chất của việc đăng ký đất đai là nhằm công bố và bảo vệ quyền của người sở hữu/sử dụng bất động sản nói chung, không có sự phân biệt loại chủ thể ?

Bên cạnh đó, *tính độc lập, tự chủ, tự chịu trách nhiệm* trong hoạt động của bộ máy đăng ký đất đai cũng là vấn đề cần được quan tâm. Nếu đem ra đối chiếu, có thể thấy, theo quy định thì bộ máy và cán bộ đăng ký đất đai của Thụy Điển

không chịu sự lệ thuộc, ảnh hưởng từ cơ quan cấp trên cũng như tác động bên ngoài. Họ tiến hành hoạt động của mình một cách độc lập, được quyền quyết định và tự chịu trách nhiệm cao đối với hoạt động, quyết định của mình. Vì vậy, việc xử lý trách nhiệm đặt ra cũng nghiêm khắc. Trong khi đó, ở bộ máy đăng ký đất đai của Việt Nam, chức năng đăng ký vẫn chưa tách rời khỏi chức năng quản lý hành chính. Cơ quan quản lý hoạt động đăng ký được tổ chức theo nguyên tắc trực thuộc hai chiều, với nhiều mối quan hệ ràng buộc vào cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp. Cơ quan, cán bộ thực hiện đăng ký đất đai dù chịu trách nhiệm tiến hành hoạt động này trên thực tế, nhưng quyền hạn cũng chỉ dừng lại ở mức độ tham mưu, giúp việc, kiểm tra, đối chiếu và cập nhật thông tin mà không có quyền quyết định. Quyền quyết định những vấn đề quan trọng trong đăng ký như việc tạo lập, chia, tách, hợp thửa đất đai/bất động sản và công nhận, xác lập quyền sử dụng/sở hữu đất đai/bất động sản thuộc về hệ thống cơ quan hành chính nhà nước – những cơ quan có chức năng quản lý chung mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó có đất đai. Do vậy, một khối lượng công việc khá lớn liên quan đến đất đai lẽ ra có thể được giải quyết ngay bởi các cơ quan quản lý, đăng ký đất đai thì lại bị dồn về phía các cơ quan hành chính, làm kéo dài thêm thời gian và thủ tục liên quan. Đồng thời, điều này cũng làm giảm đi tính độc lập và tinh thần trách nhiệm của cán bộ đăng ký đất đai.

Trong vấn đề *xây dựng hệ thống thông tin đất đai*, quy định pháp luật của Việt Nam và Thụy Điển đều hướng tới xây dựng một hệ thống thông tin hoàn chỉnh, với đầy đủ những dữ liệu về địa chính, pháp lý, giá trị và sử dụng cần có của đất đai. Các hồ sơ, tài liệu, giấy tờ phải được cập nhật thường xuyên và xử lý kỹ thuật số hóa thành một hệ thống thông tin điện tử thuận tiện cho việc quản lý, lưu giữ và tiếp cận. Nó đòi hỏi không chỉ thời gian, chi phí, trình độ của lực lượng nhân sự mà còn có cả những trang bị công nghệ kỹ thuật cao. Ở đây, có thể thấy rõ khoảng cách giữa Thụy Điển và Việt Nam.

Hoạt động đăng ký đất đai của Thụy Điển được hỗ trợ bởi các phương tiện, kỹ thuật hiện đại, là kết quả của một quá trình đầu tư lâu dài với quyết tâm đạt được mục tiêu rõ ràng, tuy nhiều tổn kém ở giai đoạn ban đầu nhưng hiệu quả ngày càng rõ ràng và nguồn thu không ngừng tăng lên, nhanh chóng bù đắp chi phí. Việc đăng ký các đơn vị đất đai trong cả nước hầu như đã hoàn thành. Các thông tin về quy hoạch, về bản đồ địa chính và giá trị đất đai, bất động sản cũng đã được xây dựng ở mức độ tương ứng. Kết hợp với công cuộc vi tính hóa, một hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai đã được hình thành, và theo thời gian, có điều kiện dần trở nên hoàn chỉnh. Tất cả những thông tin về quyền đối với bất động sản và những biến động của nó, cũng như các loại bản đồ liên quan đến đất đai, vấn đề quy hoạch và giá bất động sản đều được lưu trữ, cập nhật và quản lý trong hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai thông qua một hệ thống máy tính chủ ở trung ương, nối mạng với các địa phương và phổ biến qua website của Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia. Người có nhu cầu có thể tiếp cận, nắm được thông tin qua internet và dịch vụ do Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia cung cấp, tạo sự bình đẳng và thuận lợi cho các bên tham gia trong thị trường bất động sản. Thông qua đó, nó giảm được phần lớn thời gian và nhân lực cần có cho hoạt động quản lý, đăng ký đất đai cũng như giúp công việc này trở nên đơn giản. Hơn nữa, với hệ thống thông tin công khai, rõ ràng, dễ tiếp cận qua mạng ngân hàng dữ liệu, nó hạn chế được sự nhũng nhiễu và những hành vi tiêu cực của cán bộ quản lý, đăng ký đất đai.

Ở mức độ này, trong điều kiện, hoàn cảnh hiện tại, Việt Nam chưa đạt được nhưng đang là mục tiêu phấn đấu. Sự biến động của lịch sử và thay đổi trong chính sách, pháp luật đất đai làm cho nhiều thông tin cần thiết của hệ thống đăng ký và thông tin đất đai vẫn còn đang được xây dựng dở dang với nhiều thiếu sót. Tính pháp lý của đất đai chưa được xác lập, bảo vệ trọn vẹn do việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn chưa hoàn thành. Quy hoạch sử dụng đất thường xuyên bị điều chỉnh hoặc không khả thi nên không được triển khai. Giá đất và giá

bất động sản được xác định chưa phù hợp và đang trong giai đoạn điều chỉnh cơ quan quản lý hoạt động này. Bản đồ địa chính đa phần lạc hậu, không phản ánh chính xác hiện trạng sử dụng đất trên thực tế. Các thông tin lại được quản lý chủ yếu thông qua hồ sơ dưới dạng giấy tờ, chưa được số hóa trọn vẹn thành dữ liệu trên máy tính nên việc tiếp cận hết sức khó khăn và thông tin nhận được cũng không đầy đủ.

Vấn đề áp dụng công nghệ hiện đại, tin học hóa hoạt động quản lý, đăng ký đất đai tuy đã được đặt ra nhưng rất khó thực hiện do thiếu nguồn vốn đầu tư, chỉ mới áp dụng thí điểm tại một vài địa phương. Không thể thay đổi ngay một cách đồng loạt cho tất cả các địa phương các trang thiết bị, phương tiện kỹ thuật vốn dĩ đã rất lạc hậu. Hơn nữa, trong hoạt động quản lý thông tin đất đai, các cơ quan có thẩm quyền vẫn chưa chọn lựa được cũng như chưa sử dụng chung một phần mềm thống nhất cho việc lưu trữ, xử lý thông tin. Vì vậy, việc chuyển tải thông tin và xây dựng hệ thống thông tin đất đai thống nhất gặp nhiều khó khăn. Hầu hết các hoạt động đa dạng, phức tạp của ngành địa chính đều phải cần đến sự tham gia của nguồn nhân lực có trình độ chuyên ngành mới có thể triển khai. Tuy nhiên các thao tác thực hiện và công tác quản lý, đăng ký vẫn mang tính thủ công bởi sự hạn chế về trình độ ứng dụng công nghệ hiện đại và vi tính hóa của lực lượng cán bộ. Theo đó, khối lượng công việc càng nhiều, càng phức tạp bao nhiêu thì số lượng cán bộ quản lý và đăng ký đất đai cần phải có tương ứng bấy nhiêu. Nếu thiếu, hoạt động đăng ký sẽ bị ách tắc. Thời gian tiến hành thủ tục đáp ứng yêu cầu hàng ngày của đông đảo người dân cũng bị kéo dài do cần có sự xác minh, thẩm tra chính xác các thông tin trên thực địa. Trong khi tại Thụy Điển, thông tin đất đai có thể chỉ cần kiểm tra ngay qua mạng.

Xét trong mối liên hệ với những yêu cầu đặt ra cho hệ thống đăng ký đất đai, có thể thấy hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển hầu như đáp ứng được những tiêu chí này. Mỗi bất động sản khi được đăng ký đều thể hiện đầy đủ các yếu tố hình học, pháp lý, giá trị và sử dụng của nó, và thông tin này được phổ biến

công khai nên người có nhu cầu có thể nắm được chính xác tình trạng của bất động sản mà mình cần tìm hiểu. Việc số hóa dữ liệu giúp cho vấn đề lưu trữ thông tin được thuận tiện và an toàn, dễ dàng khôi phục trong trường hợp có rủi ro. Dù được công khai nhưng sự an toàn thông tin vẫn được đảm bảo thông qua những quy định chặt chẽ về cơ quan chịu trách nhiệm xử lý, cập nhật và điều chỉnh thông tin; quy định rõ về những thông tin được cung cấp và những thông tin thuộc về cá nhân cần giới hạn.

Thông qua sự thống nhất biểu mẫu, quy trình đăng ký và Sổ Đăng ký bất động sản, một mô hình chung chứa đựng thông tin bất động sản được cung cấp từ nhiều nguồn khác nhau dưới những dạng khác nhau, sự rõ ràng và đơn giản của hệ thống đăng ký đất đai Thụy Điển đã được thể hiện rõ. Sẽ không có sự lúng túng khi cán bộ đăng ký thực hiện công việc của mình, cũng như người đăng ký nộp đơn, ở bất kỳ văn phòng đăng ký nào. Hầu như mọi trường hợp sử dụng đất đều được ghi nhận và những biến động trong sử dụng đất đều được đăng ký, cập nhật liên tục, triệt để, kịp thời với thủ tục đơn giản và nhanh chóng vào hệ thống đăng ký và thông tin đất đai, phản ánh đúng hiện trạng diễn ra trên thực tế.

Với hệ thống ngân hàng dữ liệu đất đai được tin học hóa, sự tiếp cận thông tin trở nên dễ dàng và công bằng cho mọi chủ thể. Nguồn kinh phí đầu tư cho hệ thống không còn là nỗi lo lắng của Chính phủ, bởi Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia đã có thể chủ động quản lý, vận hành và duy trì hoạt động của hệ thống đăng ký đất đai thông qua nguồn thu nhập có được từ việc cung cấp thông tin và các dịch vụ của mình. Mặc dù chi phí sử dụng thông tin không cao, nhưng với nhu cầu thông tin cho giao dịch bất động sản rất lớn trên thị trường, vẫn mang về cho Cơ quan Đo đạc Đất đai quốc gia một nguồn thu đáng kể, không những đủ trang trải cho tổ chức và nhân sự mà còn phục vụ cho việc đầu tư phát triển hệ thống.

Chính từ sự thống nhất bộ máy, sự đơn giản trong thủ tục đăng ký và việc không ngừng cải tiến hoạt động, đáp ứng được yêu cầu về sự bền vững và ổn định hoạt động, hội đủ những điều kiện cần thiết cho sự phát triển, nên hệ thống đăng

ký đất đai của Thụy Điển đã trở thành một trong những hệ thống đăng ký hiệu quả trên thế giới.

Trong khi đó, đối với hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam, việc đáp ứng được những yêu cầu này chỉ ở mức độ tương đối và đang là mục tiêu phấn đấu. Sự bền vững và ổn định để tập trung phát triển bộ máy đăng ký chưa được đảm bảo, kéo theo nó là những quy định, quy trình phức tạp trong thủ tục đăng ký đất đai, sự rắc rối của hồ sơ đăng ký và dữ liệu lưu trữ. Do thiếu tính rõ ràng và đơn giản nên tình trạng những nhiễu loạn dễ nảy sinh khi người đăng ký không nắm rõ những việc cần làm và những giấy tờ cần chuẩn bị. Việc đăng ký trở thành một thủ tục hành chính phiền hà mà hầu hết người dân đều e ngại.

Rất nhiều hoạt động sử dụng đất diễn ra trên thực tế với quá trình lâu dài nhưng chưa được ghi nhận, cùng với sự yếu kém của lực lượng nhân sự trong bộ máy đăng ký đất đai và những thiếu sót dữ liệu quan trọng trong hồ sơ địa chính, tiếp tục là nguyên nhân làm cho những biến động sử dụng đất không được kịp thời ghi nhận, hoặc ghi nhận không triệt để, gây khó khăn cho hoạt động quản lý và xây dựng thông tin bất động sản. Cũng vì vậy mà thông tin đăng ký, lưu trữ chưa thật chính xác. Dù đã được cấp giấy chứng nhận, nghĩa là thủ tục đăng ký đã hoàn thành, nhưng sự an toàn pháp lý về quyền sở hữu, sử dụng của người đăng ký chưa được đảm bảo trọn vẹn, nhất là khi tranh chấp xảy ra, vẫn cần có sự điều tra ngược về nguồn gốc sử dụng đất và có thể dẫn đến thay đổi kết quả đăng ký. Hơn nữa, do phần lớn hồ sơ lưu trữ dưới dạng giấy tờ, không được công bố công khai nên việc tiếp cận thông tin là không dễ dàng và mất nhiều thời gian đối với người có nhu cầu. Nó phụ thuộc rất lớn vào thái độ và thiện chí của cán bộ có thẩm quyền. Vì vậy, dấu chi phí phải trả cho dịch vụ cung cấp thông tin được quy định không cao, nhưng nhiều khi để có được thông tin bất động sản, người có nhu cầu phải sử dụng đến những quan hệ cá nhân và những khoản chi ngoài luồng cao hơn quy định.

Những điều trên chứng tỏ, Nhà nước cần có một nguồn kinh phí không nhỏ tập trung cho việc thực hiện mong muốn cải thiện hệ thống đăng ký đất đai và xây dựng hệ thống thông tin đất đai hoàn chỉnh.

Từ sự đối chiếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy đăng ký đất đai giữa Việt Nam và Thụy Điển, ngoài những điểm chung trong mong muốn xây dựng và hoàn thiện hệ thống đăng ký đất đai, xác lập chế độ pháp lý đầy đủ cho bất động sản trên nền tảng đơn vị cơ sở là thửa đất và tổ chức đăng ký, cập nhật thông tin về những biến động của đơn vị đất đai này, cùng với các bất động sản khác gắn liền trên nó thông qua hệ thống cơ quan quản lý và đăng ký đất đai được thiết lập từ trung ương xuống địa phương, có thể nhận thấy nhiều khác biệt đang tồn tại giữa hai hệ thống.

Với thời gian ổn định để tập trung xây dựng và phát triển vài chục năm cho mọi lĩnh vực kinh tế - chính trị - văn hóa – xã hội chứ không chỉ riêng duy nhất vấn đề đăng ký đất đai, hệ thống đăng ký đất đai ở Việt Nam được tổ chức trên thực tế vẫn còn nhiều khiếm khuyết, hạn chế cả về bộ máy lẫn hoạt động, với sự tách – nhập, thay đổi, điều chỉnh thường xuyên, chưa thực sự phát huy được hiệu quả phục vụ Nhà nước, xã hội lẫn người dân. Trong khi đó, với thời gian ổn định để xây dựng và hoàn thiện hàng trăm năm, cùng với điều kiện và tiềm lực đầy đủ của một nước đã phát triển có chế độ phúc lợi cao, hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển được biết đến và đánh giá như là một trong số ít những hệ thống đăng ký đất đai hoạt động hiệu quả, nhanh nhạy, an toàn, đáng tin cậy và đơn giản trên thế giới, đang được nhiều quốc gia khác nghiên cứu, tiếp thu kinh nghiệm.

Chính vì sự khác biệt khá xa này nên nhiều người đã nghi ngờ về sự khập khiễng khi so sánh giữa hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam và Thụy Điển. Bởi khi so sánh, Việt Nam sẽ thu được lợi ích gì, hoặc có thể chọn lọc, tiếp thu được kinh nghiệm gì từ Thụy Điển, và liệu việc áp dụng kinh nghiệm đó có phù hợp không khi mà giữa hai quốc gia còn có sự khác nhau về yếu tố chính trị, về điều kiện phát triển kinh tế và về điều kiện cùng mức sống của người dân ?

Đây là sự hoài nghi không phải là không có cơ sở. Tuy nhiên, đó không phải là lý do chính để chúng ta ngần ngại. Hoàn cảnh lịch sử đã kìm hãm sự phát triển, đẩy Việt Nam vào những khó khăn hiện tại với nhiều trở ngại cần khắc phục còn quan trọng hơn việc hoàn thiện hệ thống đăng ký đất đai và việc khắc phục không thể nhanh chóng trong một sớm một chiều. Dù vậy, chúng ta không thể thụ động và đổ lỗi cho lịch sử chiến tranh, bởi có nhiều tồn tại xuất phát từ những nguyên nhân chủ quan của con người trong giai đoạn xây dựng đất nước mà nếu quyết tâm, Việt Nam vẫn có thể vượt qua. Hơn nữa, nếu muốn phát triển đất nước, Việt Nam không thể tự mày mò, vừa làm vừa điều chỉnh mà cần mở rộng tiếp thu kinh nghiệm của các nước trên thế giới, không chỉ dừng lại ở các quốc gia có cùng điều kiện, hoàn cảnh như mình, mà cần phải tìm hiểu nhiều hơn nữa kinh nghiệm của các nước đã phát triển. Bởi lẽ, để đạt được vị thế ngày hôm nay, chắc chắn những quốc gia này cũng phải trải qua những đoạn đường đầy trở ngại, khó khăn. Nghiên cứu và tiếp thu kinh nghiệm của các nước để chọn lọc, điều chỉnh và vận dụng linh hoạt vào điều kiện Việt Nam sẽ giúp chúng ta giảm thiểu những sai lầm, đẩy nhanh quá trình phát triển đất nước.

Do đó, dù có nhiều khoảng cách, nhưng vẫn có những kinh nghiệm mà chúng ta có thể chọn lọc, rút ra từ hệ thống đăng ký đất đai của Thụy Điển, trên cơ sở đối chiếu với hệ thống của Việt Nam. Và lại, cốt lõi cho sự thành công của hệ thống đăng ký đất đai Thụy Điển chính là vấn đề kỹ thuật, với việc ứng dụng công nghệ hiện đại và vi tính hóa. Lẽ tất nhiên, Thụy Điển cũng mất hàng trăm năm để xây dựng, thiết kế, triển khai cơ sở hạ tầng hỗ trợ và phải mất vài chục năm cho việc áp dụng kỹ thuật hiện đại mới hoàn thiện được hệ thống đăng ký của mình. Trong quá trình này, nguồn kinh phí chi ra là không nhỏ. Đồng thời không thể thiếu được sự hỗ trợ cần thiết của các quy định pháp luật với sức mạnh cưỡng chế trong việc chuyển đổi, sắp xếp lại bộ máy và tổ chức hoạt động đăng ký cho phù hợp với kỹ thuật mới. Và tất nhiên, Việt Nam cũng không thể gượng ép sao chép, đưa những kinh nghiệm đó vào đất nước của mình với khoảng thời gian tính bằng

đơn vị chục năm. Tuy nhiên, chúng ta có thể tìm hiểu các quy định pháp luật điều chỉnh quá trình này, nghiên cứu mô hình vi tính hoá hiện đại mà Thụy Điển đang áp dụng, đối chiếu với một số hệ thống đăng ký đất đai tiên tiến khác trên thế giới, để từ đó lựa chọn mô hình kỹ thuật phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam và tự mình trải nghiệm.

Mọi sự thay đổi đều có mốc khởi đầu với nhiều phức tạp, khó khăn, đòi hỏi những nỗ lực phấn đấu diễn ra liên tục. Thông qua các quy định pháp luật hiện hành điều chỉnh hệ thống đăng ký đất đai, có thể thấy Việt Nam đang cố gắng đi trên con đường vi tính hóa hệ thống đăng ký đất đai, nhằm xây dựng một hệ thống đăng ký điện tử hiện đại, đơn giản mà hiệu quả. Đây là con đường mà Thụy Điển đã đi qua. Vì vậy, việc tìm hiểu kinh nghiệm của Thụy Điển, trong chừng mực nhất định, sẽ có những hữu ích, gợi mở cho pháp luật Việt Nam khi xây dựng hệ thống đăng ký đất đai.

5.2. Một số gợi mở cải tiến hệ thống đăng ký đất đai ở Việt Nam

5.2.1. Những lưu ý chung

Nhu cầu về một hệ thống đăng ký đất đai hoạt động hiệu quả phục vụ cho việc quản lý và khai thác đất đai ở một quốc gia đang phát triển nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế là rất rõ ràng. Tuy nhiên, không phải quốc gia nào cũng có thể nhanh chóng thiết kế và xây dựng được một hệ thống đăng ký hoạt động quy củ, bền vững, phù hợp với nguồn lực và trình độ phát triển của quốc gia. Có quốc gia, chỉ chú trọng xây dựng hệ thống nhằm phục vụ mục tiêu quản lý, xem nhẹ nhu cầu của người sử dụng đất. Có quốc gia không nhận thức việc đăng ký là một quá trình thống nhất giữa hoạt động đăng ký quyền và hoạt động địa chính nên tách rời hai hoạt động này. Vì vậy, những nỗ lực đầu tiên thường mất nhiều thời gian bởi những hạn chế đang tồn tại, bởi những nhận thức sai lầm về hệ thống đăng ký đất đai.

Kinh nghiệm của Thụy Điển, cũng như của các nước xây dựng thành công hệ thống đăng ký đất đai đã cho thấy, một hệ thống đăng ký hiệu quả, như đã đề cập, cần đảm bảo được những yêu cầu về sự chính xác và an toàn, sự rõ ràng và đơn giản, sự triệt để và kịp thời, sự công bằng và dễ tiếp cận, sự bền vững và ổn định, và chi phí thấp⁴⁴¹. Vì vậy, hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam cần được xây dựng một cách thống nhất, tập trung, với mô hình cơ quan đăng ký khoa học, tránh sự phân tán thẩm quyền và thủ tục đăng ký phải đơn giản, nhằm đảm bảo hoạt động đăng ký được tiến hành thuận lợi cho mọi đối tượng. Hệ thống đăng ký đất đai phải trở thành công cụ đắc lực giúp Nhà nước quản lý hữu hiệu bất động sản và thị trường bất động sản, cung cấp thông tin cho các hoạt động quản lý liên quan như quy hoạch, thuế...v.v. Hệ thống được xây dựng phải hướng đến đạt mục tiêu góp phần bình ổn xã hội thông qua việc đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, chủ sở hữu bất động sản gắn liền với đất và quyền lợi của các chủ thể liên quan; đảm bảo sự an toàn pháp lý cho các bên tham gia giao dịch bất động sản; giúp các giao dịch bất động sản tiến hành thuận lợi, nhanh chóng và làm cho thị trường bất động sản ngày càng trở nên minh bạch. Hệ thống đăng ký đất đai phải cung cấp và đáp ứng kịp thời nguồn thông tin đa dạng cho mọi chủ thể có nhu cầu.

Tuy nhiên, để có được những đảm bảo này, ngay từ đầu cần xác định việc xây dựng hệ thống không chỉ đơn thuần là theo đúng chuẩn của những hệ thống đăng ký tiên tiến mà các quốc gia khác đã xây dựng thành công và Việt Nam đang mong muốn, mà quan trọng hơn hết là phải phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện của Việt Nam và nhu cầu của Nhà nước lẫn nhân dân. Vì vậy, trước hết cần phải nhận thức rõ về hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam và những yếu tố có thể tác động đến quá trình xây dựng hệ thống.

Trên cơ sở đánh giá về thực trạng của hệ thống đăng ký đất đai, có thể nhận thấy những điểm thuận lợi đối với hệ thống đăng ký đất đai tại Việt Nam là: bước

⁴⁴¹ Xem Phần 2.4.

đều có sự thống nhất một đầu mỗi quản lý hoạt động đăng ký đất đai với hoạt động địa chính được tiến hành tại cơ quan Tài nguyên và Môi trường; có sự điều chỉnh của pháp luật tạo cơ sở cho hoạt động đăng ký được tiến hành theo trình tự nhất định. Điều quan trọng hiện nay là Nhà nước đã thực sự chú trọng đến công tác đăng ký đất đai, với ngày càng nhiều những chính sách, biện pháp được áp dụng, các quy định pháp luật được thay đổi và cơ cấu bộ máy quản lý được sắp xếp lại nhằm cải tiến và đẩy nhanh quá trình đăng ký theo hướng tin học hóa.

Lẽ dĩ nhiên, những thuận lợi này không thể che mờ các khó khăn đang tồn tại mà việc khắc phục không thể hoàn thành trong một sớm một chiều. Với những khó khăn này, nhiều vấn đề liên quan sẽ nảy sinh trong quá trình Việt Nam cải tiến và hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai, đòi hỏi cần có sự dự liệu và đối mặt.

Thứ nhất, khó ước lượng một cách chính xác chi phí thực tế cần có để xây dựng hệ thống đăng ký đất đai. Trong hầu hết dự án mà các quốc gia tiến hành đầu tư cho hệ thống đăng ký, ngay từ giai đoạn đầu, dù chưa đạt hiệu quả mong đợi, nhưng nguồn kinh phí phải tiêu tốn đã vượt xa số lượng được dự tính.

Trong dự án cải cách và tin học hóa hệ thống địa chính quốc gia của Canada, được thực hiện cụ thể tại tỉnh Québec năm 1985, nguồn kinh phí ban đầu là 55 triệu USD, trong đó, 23 triệu USD dành cho hoạt động địa chính và phần còn lại sử dụng cho hoạt động đo đạc, vẽ bản đồ. Sau sáu năm, khoảng 85% kinh phí đã được tiêu tốn, nhưng chỉ mới thực hiện cải cách được khoảng 5% trong số 3,5 triệu bất động sản tại Québec. Để hoàn thành, ngân sách phải chi ước lượng lại lên đến 328 triệu USD. Dự án phải tạm hoãn và được tái khởi động vào năm 1992⁴⁴².

Québec là một tỉnh của Canada với dân số 7,4 triệu người, tổng diện tích 1,667 km². Hệ thống đăng ký đất đai được xây dựng năm 1840 dựa trên tên của chủ sở hữu. Với việc thực hiện hoạt động đo đạc địa chính năm 1860, hoạt động đăng ký chuyển sang xác lập theo đơn vị thửa đất. Thông tin về các thửa đất, được ghi nhận thông qua hoạt động địa chính và đăng ký, được

⁴⁴² Don Grant và Daniel Roberge, “Success key factors to be considered in Benchmarking Cadastral Project – Based on the experience of Two large-scale land Projects”, trong “Benchmarking Cadastral System”, sách đã dẫn chú thích 34, trang 31.

duy trì không có sự thay đổi trong hơn một thế kỷ, với khoảng 700.000 thửa gốc ban đầu được thể hiện trên 1.450 bản đồ gốc. Việc tách, nhập thửa liên tục diễn ra, khi đăng ký, được thể hiện trên 350.000 bản đồ thửa, nhưng không được ghi nhận, điều chỉnh trên bản đồ chung. Vì vậy, sự đổi mới hệ thống địa chính đã được tiến hành tại Québec năm 1985.

Tương tự, trong dự án xây dựng hệ thống địa chính mới của Hy Lạp (được gọi là hệ thống địa chính Hellenic) tiến hành năm 1994, nguồn kinh phí ban đầu là 1,1 tỉ USD. Sáu năm sau kể từ ngày được phê chuẩn, mặc dù đã tiêu tốn hơn 47% tổng kinh phí nhưng dự án vẫn dậm chân tại chỗ. Không thửa đất nào được đăng ký và ghi nhận trong hệ thống địa chính. Nguồn kinh phí được tính toán lại cho dự án lên đến 2,1 tỉ USD⁴⁴³.

Hy Lạp là quốc gia có dân số khoảng 11 triệu người, với diện tích khoảng 131.940 km². Hệ thống đăng ký văn tự được áp dụng năm 1853. Dù nỗ lực trong nhiều năm nhưng hoạt động địa chính vẫn không được thực hiện. Vì vậy, việc xây dựng hệ thống đăng ký được khởi động năm 1994, với tên gọi Hellenic Cadastre.

Việt Nam cũng có kinh nghiệm trong vấn đề này, bởi việc tin học hóa đã từng được đặt ra. Với đề án Tin học hóa quản lý hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2005, tổng số kinh phí được duyệt khoảng 3.800 tỉ đồng. Sau năm năm thực hiện với gần 1.200 tỉ đồng đã được sử dụng, hệ thống thông tin phục vụ trực tiếp cho công tác chỉ đạo điều hành trong quản lý hành chính nhà nước vẫn chưa được định hình rõ nét, hoạt động kém hiệu quả, chủ yếu phục vụ trao đổi thông tin nội bộ⁴⁴⁴. Nếu Thủ tướng Chính phủ không kịp thời ngừng triển khai dự án, tổng kinh phí được chi chắc chắn sẽ lớn hơn nhiều.

Với mong muốn xây dựng hệ thống thông tin điện tử phục vụ quản lý, nâng cao năng lực điều hành của cơ quan hành chính, tin học hóa các quy trình phục vụ nhân dân trong các lĩnh vực công, ngày 25/7/2001, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 112/2001/QĐ-TTg phê duyệt “Đề án Tin học hóa quản lý hành chính nhà nước giao đoạn 2001-2005” (gọi tắt là Đề án 112). Đề án được tổ chức thực hiện bởi Ban Điều hành do Thủ tướng Chính phủ thành lập theo Quyết định 137/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001. Hầu hết kinh phí của đề án là từ ngân sách nhà nước.

⁴⁴³ Don Grant và Daniel Roberge, sách đã dẫn chú thích 442.

⁴⁴⁴ Kiểm toán Nhà nước, “Báo cáo kiểm toán việc quản lý và sử dụng kinh phí Đề án Tin học hóa quản lý hành chính nhà nước giao đoạn 2001-2005 (Đề án 112)”, công bố ngày 30/10/2007.

Với ngân sách eo hẹp của một nước đang phát triển, đây là vấn đề mà Việt Nam cần tính toán. Kinh nghiệm của Thụy Điển và hai quốc gia nêu trên, cũng như kinh nghiệm của bản thân Việt Nam và các quốc gia khác cho thấy, ngay từ đầu nguồn kinh phí phục vụ cho việc xây dựng và cải cách hệ thống đăng ký đất đai cần được xác định chủ yếu dựa vào nguồn tài chính thu được từ phí sử dụng thông tin và dịch vụ của hệ thống mà người có nhu cầu sử dụng chi trả. Đây sẽ là một nguồn thu không nhỏ bởi số lượng giao dịch và sử dụng thông tin bất động sản từ hệ thống đăng ký, dù chưa hoàn chỉnh nhưng đạt một mức độ tin cậy nhất định, là thường xuyên và rất lớn. Chưa kể những lợi ích khác mà hệ thống đăng ký mang lại sẽ càng tạo niềm tin khi sử dụng hệ thống.

Kinh phí từ ngân sách nhà nước, kể cả từ sự viện trợ bên ngoài (như trong trường hợp dự án của Hy Lạp, 75% kinh phí là do EU tài trợ, 25% còn lại từ ngân sách Chính phủ⁴⁴⁵), chỉ hỗ trợ cho giai đoạn ban đầu, chứ không thể cho toàn bộ quá trình dự án. Không nên xem đây là nguồn kinh phí chủ yếu và phụ thuộc, trông chờ vào nó. Nếu không, rất dễ dẫn đến sự bị động về nguồn vốn đầu tư và sự quản lý lỏng lẻo, thiếu trách nhiệm, chi sai mục đích, y lại vào ngân sách của người quản lý dự án. Tất nhiên, điều này không phải dễ dàng được nhận thấy ở những năm đầu xây dựng hệ thống. Đây chính là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự thất bại của Đề án 112 tại Việt Nam.

Thứ hai, không dễ để có được sự ủng hộ đồng bộ đối với việc xây dựng hệ thống đăng ký đất đai. Bởi lẽ, hoạt động và các sản phẩm của hệ thống đăng ký, nhất là các sản phẩm của hoạt động địa chính, phần lớn là mang tính kỹ thuật phục vụ cho công tác nghiệp vụ chuyên môn. Trong khi đó, lợi ích mà mỗi chủ thể hướng tới và mong muốn đạt được từ hệ thống là không thống nhất. Vì vậy, nhận thức về hệ thống giữa cơ quan vận hành hệ thống (cơ quan đăng ký và cơ quan địa chính), người sử dụng hệ thống (các cơ quan nhà nước khác, các tổ chức, người sở hữu/sử dụng bất động sản, người sử dụng thông tin từ hệ thống) và quan điểm của

⁴⁴⁵ Don Grant và Daniel Roberge, sách đã dẫn chú thích 442.

cộng đồng xã hội cũng không thống nhất. Theo đó, mức độ ủng hộ đối với việc cải tiến hệ thống đăng ký đất đai giữa các chủ thể khác nhau là khác nhau. Sự dậm chân tại chỗ sau sáu năm triển khai dự án đăng ký đất đai của Hy Lạp là một trong những ví dụ điển hình cho thấy: sự đồng thuận và ủng hộ đối với việc cải tiến hoạt động địa chính và đăng ký đất đai là không thể thiếu.

Trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, khi mà giữa các cơ quan nhà nước còn phân chia chức năng đăng ký và trách nhiệm quản lý; các sản phẩm, thông tin địa chính chưa đáp ứng, thỏa mãn được nhu cầu của người sử dụng, và bản thân người sử dụng đất/sở hữu bất động sản phần nhiều vẫn chưa quan tâm đến việc đăng ký đất đai/bất động sản để bảo vệ quyền lợi của mình, thì việc làm thế nào để có được sự nhận thức rõ ràng về lợi ích của một hệ thống đăng ký đất đai hiệu quả và sự đồng thuận ủng hộ cải tiến hệ thống hiện hành giữa các chủ thể này là vấn đề không kém phần quan trọng, trước và trong quá trình xây dựng hệ thống. Nếu không giải quyết được thì việc cải cách hệ thống có thể trở thành chỉ là công việc, trách nhiệm riêng của cơ quan địa chính, hay cơ quan Tài nguyên và Môi trường. Sự thành công hay thất bại trong việc xây dựng hệ thống đăng ký đất đai, theo đó, có thể thấy trước.

Bài học kinh nghiệm từ sự thất bại của Đề án 112 vẫn còn đó. Việc tin học hóa cả hệ thống hành chính có phạm vi rất rộng, liên quan tất cả các bộ, ngành, địa phương với hàng trăm, hàng ngàn thủ tục, quy trình, sản phẩm phần mềm khác nhau đang được mỗi cơ quan ứng dụng cần có sự liên kết lại. Thế nhưng Ban Điều hành Đề án 112 lại không có mối quan hệ với Ban Chỉ đạo quốc gia về công nghệ thông tin và Bộ Bưu chính Viễn thông. Bản thân đề án lại được triển khai độc lập à không có sự liên kết với những dự án ứng dụng công nghệ thông tin đang được các bộ, ngành khác tiến hành cùng lúc (có khoảng 14 dự án trọng điểm với vốn đầu tư hơn 10.000 tỉ đồng để đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin vào công việc quản lý điều hành bộ, ngành như ngân hàng, tài chính, hải quan...v.v đang được triển khai)⁴⁴⁶. Hơn nữa, nhận thức về vấn đề tin học hóa hoạt động hành chính của một số lãnh đạo bộ, ngành, địa phương chưa triệt để. Các địa

⁴⁴⁶ Vũ Văn Nhiêm, “Đề án 112: Đôi điều suy nghĩ”, trường đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, ngày 12/12/2008, http://www.hcmulaw.edu.vn/hcmulaw/index.php?option=com_content&view=article&id=344:a12sn&catid=119:ctc20076&Itemid=110. Truy cập [20101021 09:27].

phương cũng không có sự liên kết với nhau và phối hợp với các cơ quan trung ương mà chỉ lo xây dựng đề án ở địa phương mình sao cho quy mô càng lớn để thu hút càng nhiều nguồn vốn phân bổ của ngân sách trung ương⁴⁴⁷. Thiếu sự thống nhất nên mục tiêu của Đề án 112 đã không thể đạt được.

Thứ ba, khó đạt được sự đồng thuận về một cơ quan thống nhất chịu trách nhiệm đối với hoạt động đăng ký đất đai/bất động sản, cũng như sự kiểm tra, giám sát thường xuyên trong quá trình xây dựng, điều chỉnh hệ thống. Việc quản lý đất đai/bất động sản và các thông tin liên quan thuộc trách nhiệm của nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác nhau, trong khi trách nhiệm quản lý và vận hành hệ thống đăng ký lại thuộc về một cơ quan duy nhất. Do đó, hiệu quả của hệ thống đăng ký phụ thuộc rất lớn vào mối liên hệ giữa các cơ quan hữu quan. Tuy nhiên, mối liên hệ này thường không bền vững, xuất phát từ tính cục bộ, tư quyền trong hoạt động của mỗi cơ quan.

Bên cạnh đó là sự thiếu vắng hoạt động kiểm tra, giám sát chính thức, thường xuyên trong quá trình thực hiện cải cách. Cơ quan cấp dưới lơ là báo cáo hoặc báo cáo mang tính hình thức, chạy theo thành tích nên chậm phát hiện các sự cố xảy ra và khó khắc phục khi phát hiện, cũng như hệ quả để lại là rất nặng nề.

Sự thất bại ở giai đoạn đầu trong dự án của Québec là do không có một cơ quan đứng đầu chịu trách nhiệm chính về hoạt động cải cách hệ thống và giám sát để xử lý kịp thời những khó khăn trong quá trình thực hiện. Trong dự án của Hy Lạp, sự giám sát không có hiệu quả. Hầu như không có thông tin hoặc tài liệu quan trọng nào được báo cáo giữa các cơ quan, giữa các cơ quan và Chính phủ và giữa Chính phủ Hy Lạp với EU⁴⁴⁸. Trong khi đó, sự thất bại của Đề án 112 tại Việt Nam lại bắt nguồn từ sự yếu kém và thiếu tinh thần trách nhiệm của Ban Điều hành đề án. Tuy chịu trách nhiệm đối với một dự án quy mô lớn mang tầm cỡ quốc gia, nhưng Ban Điều hành đề án lại không có chứng năng quản lý nhà nước về công nghệ thông tin, không có kiến thức về lĩnh vực này. Hơn nữa, đa số các

⁴⁴⁷ Kiểm toán Nhà nước, tài liệu đã dẫn chú thích 444.

⁴⁴⁸ Don Grant và Daniel Roberge, sách đã dẫn chú thích 442, trang 32.

thành viên đều kiêm nhiệm nhiều chức vụ và tham gia nhiều đề án khác. Phần lớn công việc như thẩm định thiết kế kỹ thuật, phân bổ tài chính, chỉ đạo điều hành...v.v đều do Tổ Thư ký, bộ phận giúp việc của Ban Điều hành, thực hiện⁴⁴⁹. Chính vì vậy, nhiều sai phạm về pháp lý, tài chính và chuyên môn đã phát sinh trong quá trình quản lý đề án, buộc Thủ tướng Chính phủ phải quyết định ngừng thực hiện.

Sự thành công trong dự án của Thụy Điển, một phần quan trọng là do có sự thống nhất về cơ quan chịu trách nhiệm đối với hệ thống đăng ký đất đai – Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia. Tuy việc đăng ký quyền thuộc trách nhiệm của Tòa án, nhưng thông tin đăng ký vẫn phải chuyển đến và do Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia quản lý. Trên nền tảng kỹ thuật và vi tính hóa hiện đại được xây dựng hiệu quả, chức năng đăng ký cuối cùng cũng được chuyển giao cho Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia, tạo sự thống nhất trong quản lý hoạt động địa chính với hoạt động đăng ký và thống nhất thông tin đất đai.

Đây là một hạn chế mà Việt Nam đang gặp phải, và là vấn đề khó khăn cần được giải quyết để đạt được thành công trong việc cải cách hệ thống đăng ký đất đai. Không nên tồn tại nhiều cơ quan cùng có thẩm quyền trong hoạt động đăng ký đất đai và bất động sản; quy định rõ ràng trách nhiệm và mối liên hệ giữa các cơ quan. Đồng thời, cần đảm bảo sự kiểm tra, giám sát xuyên suốt quá trình cải cách, xây dựng hệ thống, khắc phục việc báo cáo mang tính hình thức hoặc chạy theo thành tích.

Trong dự án cải cách hệ thống đăng ký đất đai của một số quốc gia Châu Á như Thái Lan, Indonesia và Lào, sự gắn kết hoạt động địa chính với chức năng đăng ký thông qua sự quản lý của một cơ quan duy nhất và thống nhất cũng được chú trọng. Theo đó, tại các quốc gia này, Cục Đất đai chịu trách nhiệm đối với hoạt động địa chính, đo đạc bản đồ và hoạt động đăng ký. Mô hình tổ chức thống nhất này về cơ bản mang lại hiệu quả hơn so với mô hình hệ thống đăng

⁴⁴⁹ Vũ Văn Nhiêm, tài liệu đã dẫn chú thích 446.

ký được phân chia quản lý bởi nhiều cơ quan tách rời nhau. Sự giám sát cũng được tiến hành thuận tiện, dễ dàng hơn⁴⁵⁰.

Như vậy, trên cơ sở đánh giá những khó khăn cho thấy, để hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai ở Việt Nam cần phải có thời gian với những kế hoạch và bước đi cụ thể qua nhiều giai đoạn khác nhau. Có những giải pháp được áp dụng sẽ tạo ra sự thay đổi mang tính lâu dài, nhưng cũng sẽ có những giải pháp được áp dụng trong ngắn hạn hoặc có thể thực thi trong thời điểm hiện tại. Điều quan trọng là ngoài sự ủng hộ và quyết tâm thực hiện cải cách, các quy định pháp luật cũng cần được điều chỉnh để tạo cơ sở cho những đổi mới phù hợp được triển khai và đảm bảo hiệu lực. Bởi lẽ, những thay đổi này không chỉ đơn thuần ở khía cạnh kỹ thuật của hệ thống đăng ký đất đai, mà còn là những thay đổi về nhận thức, về bộ máy và cơ cấu tổ chức của hệ thống, và về con người trong hệ thống.

5.2.2. Một số gợi mở cho việc kiện toàn hệ thống đăng ký đất đai

5.2.2.1. Về cơ cấu tổ chức

Trước hết, cần khẳng định rõ đăng ký đất đai ở Việt Nam không phải là hoạt động xác lập quyền nên không thuộc chức năng của cơ quan tư pháp. Bởi lẽ, với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, quyền sử dụng đất của người sử dụng đất được xác lập thông qua hoạt động giao đất hoặc cho thuê đất của cơ quan quản lý nhà nước. Trên cơ sở đó, đăng ký đất đai chỉ là sự xem xét, ghi nhận lại những căn cứ xác lập, thay đổi, hạn chế hay chấm dứt quyền đối với đất đai, bất động sản khác đã được xác lập bởi cơ quan hành chính. Và thực tế, bộ máy đăng ký đất đai với hệ thống cơ quan Tài nguyên và Môi trường và Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cũng do cơ quan hành chính lập ra để giúp đỡ trong việc xác lập, ghi nhận những phát sinh và biến động của quyền đối với đất đai/bất động sản. Do đó, cơ quan hành chính có đầy đủ khả năng và điều kiện để quản lý và kiểm soát việc xác lập và lưu thông của quyền sử dụng đất.

⁴⁵⁰ Ngân hàng thế giới, “Agriculture investment sourcebook: agriculture and rural development”, ISBN 082136085X, Washington, DC, 2005.

Nghĩa là, cần xác định thống nhất chức năng đăng ký đất đai thuộc về cơ quan hành chính nhằm tạo thuận lợi cho việc kiện toàn hệ thống, tránh những tranh cãi làm mất thời gian về thẩm quyền quản lý hệ thống đăng ký đất đai vốn dĩ đã từng nảy sinh trong quá trình soạn thảo Luật Đăng ký bất động sản trước đây giữa cơ quan hành chính với cơ quan tư pháp. Đây cũng là chọn lựa hiện nay của hệ thống đăng ký đất đai Thụy Điển khi chức năng đăng ký quyền của Tòa án được chính thức chuyển giao sang Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia, nhằm tạo sự thống nhất trong quản lý và vận hành hệ thống đăng ký.

Tuy nhiên, cần xem xét đến mối quan hệ về thẩm quyền giữa cơ quan Tài nguyên và Môi trường với cơ quan hành chính nhà nước, cũng như cần phân định rõ chức năng đăng ký với chức năng quản lý.

Có thể thấy, cơ quan Tài nguyên và Môi trường là cơ quan tham mưu, giúp việc cho các cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp, với phạm vi, mức độ quyền hạn do các cơ quan hành chính quyết định trao cho. Cơ quan quản lý đất đai là một trong những bộ phận hợp thành cơ quan hành chính nhà nước, chịu trách nhiệm quản lý ngành, lĩnh vực được phân công. Vì thế, trong hoạt động, chúng phải chịu sự kiểm soát của cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp, nhưng không có nghĩa cơ quan hành chính được quyền can thiệp, chi phối hoạt động của cơ quan chuyên môn. Về nguyên tắc, cơ quan hành chính nhà nước chỉ cần xem xét, quyết định các vấn đề mang tính đường lối, chủ trương, chính sách, còn việc tổ chức triển khai thực hiện là nhiệm vụ của các cơ quan giúp việc, và các cơ quan này phải hoàn toàn chịu trách nhiệm đối với kết quả công việc mình đảm trách.

Thực tế hiện nay, các hoạt động liên quan đến quản lý đất đai từ đo đạc, phân hạng đất, thống kê, kiểm kê đất đai, lập các loại bản đồ, lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đến giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đăng ký đất đai, giải quyết tranh chấp đất đai...v.v, từ thủ tục tiến hành cho đến khi hoàn thành kết quả đều do chính các cơ quan quản lý đất đai thực hiện. Cơ quan hành chính nhà nước chỉ xem xét, ký và ban hành các quyết định. Điều này

làm kéo dài thời gian trong giải quyết thủ tục đất đai và cũng là một công đoạn không cần thiết. Do vậy, muốn cơ quan Tài nguyên và Môi trường đủ mạnh thì cơ quan hành chính nhà nước cần có sự phân cấp, giao quyền dứt khoát, rõ ràng cho cơ quan quản lý đất đai, sớm chuyển chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này từ cơ quan tham mưu, giúp việc sang thành cơ quan quản lý thực thụ, tạo sự chủ động cho ngành Tài nguyên và Môi trường giải quyết các vấn đề thuộc ngành, tự chịu trách nhiệm và báo cáo công tác khi thực hiện nhiệm vụ quản lý của ngành trước cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp.

Đồng thời, cần phân định rõ chức năng đăng ký đất đai thuộc hệ thống Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất với chức năng quản lý của cơ quan Tài nguyên và Môi trường. Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất trên cơ sở quản lý hồ sơ địa chính và thông tin đất đai, không thể đơn thuần là một đầu mối tiếp nhận hồ sơ, rồi chuyển giao cho cơ quan quản lý và cập nhật những biến động theo quyết định của các cơ quan này. Sau khi quyền sử dụng đất đã được xác lập theo quyết định của cơ quan hành chính, dựa trên căn cứ này, trách nhiệm của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất là tổ chức hoạt động đăng ký, xây dựng, quản lý hệ thống thông tin đất đai và cung cấp thông tin cho người có nhu cầu. Cơ quan Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm thực hiện các hoạt động địa chính và các thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai, cũng như có trách nhiệm điều hòa, giám sát và kiểm tra hoạt động đăng ký chứ không trực tiếp thực hiện việc đăng ký.

Sự phân công, phân cấp quyền hạn rõ ràng, rành mạch sẽ tăng cường tính kỷ luật, tự chịu trách nhiệm của cơ quan, cán bộ quản lý và đăng ký đất đai; đảm bảo tính khách quan trong kết quả của hoạt động địa chính; đồng thời, tạo điều kiện thuận lợi để ngành Tài nguyên và Môi trường có thể kiện toàn tổ chức và xây dựng một đội ngũ cán bộ vững mạnh ngang tầm với nhiệm vụ.

Thứ hai, trong tổ chức hệ thống đăng ký đất đai, cần lưu ý đến tính thống nhất không thể tách rời giữa đất đai với các bất động sản khác gắn liền trên đất nhằm thiết kế một hệ thống đăng ký chung cho các tài sản này. Theo đó, sự phân

chia thẩm quyền quản lý dẫn đến sự hình thành những hệ thống đăng ký bất động sản khác nhau, mà rõ nét nhất là sự phân biệt giữa đăng ký quyền sử dụng đất với đăng ký quyền sở hữu nhà và công trình xây dựng, phải được xem là một căn bệnh cần chữa trị dứt điểm. Bởi lẽ, sự tồn tại của những hệ thống đăng ký tách rời này, như đã trình bày, mang lại nhiều rắc rối, phức tạp về thủ tục, gây khó khăn cho việc quản lý thông tin, lãng phí nguồn lực của Nhà nước và nhân dân.

Có thể là, để hợp lý về mặt chính trị, cũng như tránh sự thay đổi đột ngột trong việc phân chia thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước theo cách làm từ trước đến nay, vẫn duy trì chức năng quản lý bất động sản hiện hành, nhưng việc đăng ký đất đai/bất động sản chỉ được tiến hành tại một hệ thống đăng ký duy nhất. Đây là điều mà hiện nay Việt Nam đang bắt đầu thực hiện với việc thống nhất một loại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và thống nhất thủ tục đăng ký đối với bất động sản các loại tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, từ quy định đến thực tiễn triển khai đòi hỏi sự hợp tác thiện chí, bỏ qua lợi ích cục bộ giữa các cơ quan có thẩm quyền liên quan. Pháp luật cần thiết phải có quy định chặt chẽ, với những ràng buộc về trách nhiệm, xử lý trách nhiệm và thời hạn rõ ràng đối với cơ quan quản lý nhà nước trong việc chuyển giao chức năng đăng ký và cấp giấy sang Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, đảm bảo cho Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất nhanh chóng hoàn thiện chức năng của mình, tiếp nhận và tập hợp đầy đủ mảng thông tin về bất động sản khác trên đất thuộc các ngành chức năng khác mà trước đó Văn phòng không đảm trách.

Ngoài ra, chức năng của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất không chỉ dừng lại ở việc ghi nhận quyền đã được xác lập đối với đất đai và bất động sản khác, tiếp nhận đăng ký các biến động về quyền, mà còn có chức năng tổ chức đăng ký những hạn chế về quyền (như quyền địa dịch, quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề, các giao dịch bảo đảm, việc cho thuê...v.v) nhằm tạo thuận tiện cho việc bảo vệ quyền lợi của cả người sử dụng đất hoặc chủ sở hữu bất động sản và các chủ thể có liên quan.

Về lâu dài, các nhà lập pháp cần xem xét và có định hướng về chính sách để dần tạo ra sự thay đổi, không chỉ trong vấn đề thống nhất cơ quan đăng ký đất đai mà cả vấn đề thống nhất quản lý bất động sản.

Thứ ba, liệu có hợp lý không khi tiếp tục duy trì sự phân chia trách nhiệm tổ chức đăng ký đất đai giữa Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện dựa trên yếu tố chủ thể đăng ký ? Sự phân chia này dẫn đến mong muốn hiện nay của ngành Tài nguyên và Môi trường là phải nhanh chóng thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện để giải quyết các hồ sơ đăng ký của hộ gia đình, cá nhân, giảm nhẹ gánh nặng cho cơ quan quản lý đất đai, xuất phát từ thực tế rất nhiều đơn vị cấp huyện vẫn chưa có Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất và Ủy ban nhân dân cấp xã lẫn Phòng Tài nguyên và Môi trường đang phải làm thay trách nhiệm của Văn phòng.

Mong muốn trên có thể phù hợp trong điều kiện đất đai và thông tin đất đai đang được quản lý theo địa giới hành chính, chưa có sự liên kết giữa các địa phương. Tuy nhiên, sự phù hợp này không thể che mờ đi những bất lợi đã phân tích do quy định này tạo ra: sự tách rời hồ sơ địa chính; nguồn lực đầu tư cho hệ thống đăng ký không thể tập trung mà phải san sẻ cho cả hai cấp hành chính; sự không thống nhất thông tin; những phức tạp, rủi ro trong việc liên kết, chuyển đổi và cập nhật thông tin đất đai giữa hai cấp quản lý, nhất là khi có giao dịch liên quan đến cả hai loại chủ thể thuộc hai cấp quản lý khác nhau.

Trong một môi trường pháp lý mà mọi chủ thể đều bình đẳng thì cơ sở nào để lý giải cho sự phân biệt đối xử khi mà một chủ thể phải đăng ký quyền của mình ở một cấp hành chính, còn chủ thể kia cũng thực hiện quyền đó nhưng lại ở một cấp hành chính cao hơn ? Với xu hướng tin học hóa hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai và hồ sơ địa chính đang áp dụng, tương lai không xa, thông tin đất đai sẽ dần được thống nhất, tập trung vào một đầu mối quản lý. Vai trò của ranh giới hành chính trong quản lý thông tin đất đai sẽ trở nên mờ nhạt. Sự tồn tại của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất ở từng đơn vị cấp huyện sẽ thừa thãi và không cần

thiết. Vì vậy, thiết nghĩ thay vì tiếp tục tiêu tốn chi phí và nhân lực cho việc thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất ở cấp huyện (mà chưa chắc có thể hoàn thành trong một vài năm với đầy đủ trang bị và nhân lực), nên có lộ trình và áp dụng thí điểm tổ chức Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất chỉ ở một cấp hành chính.

Kinh nghiệm của Thụy Điển với việc tổ chức cơ quan đăng ký tại cấp tỉnh và chỉ ở một số huyện có nhiều biến động trong giao dịch bất động sản mới thành lập cơ quan đăng ký đã cho thấy hiệu quả của mô hình này.

Trong điều kiện của Việt Nam, khi thị trường bất động sản ngày càng phát triển và hoàn thiện, số lượng giao dịch đất đai và nhu cầu đăng ký, cập nhật biến động thông tin đất đai ngày càng nhiều, việc thống nhất hoạt động đăng ký tại một cấp hành chính, không phân biệt chủ thể đăng ký theo cấp hành chính, là phù hợp. Hoạt động đăng ký được tổ chức tại cấp nào là tùy thuộc vào năng lực của mỗi cấp và sự sôi động của thị trường bất động sản từng khu vực. Thực tế đã cho thấy, năng lực quản lý ở hầu hết các đơn vị cấp huyện và cấp xã tại Việt Nam là còn hạn chế. Việc trao trách nhiệm tổ chức hoạt động đăng ký đất đai cho Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh là phù hợp. Hơn nữa, điều này cũng phù hợp với quy định của Luật Đất đai 2003, mà có lẽ các nhà lập pháp cũng đã dự liệu khi quy định bắt buộc phải thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất tại cấp tỉnh, và chỉ khuyến khích thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất tại cấp huyện. Ở các khu vực cần thiết với nhiều biến động, hoặc để tạo thuận lợi cho việc đi lại của người dân trong điều kiện chưa thể tổ chức đăng ký qua mạng, có thể đặt chi nhánh của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh tại địa bàn cấp huyện hoặc liên huyện, với nguồn nhân sự địa phương đặt dưới sự hỗ trợ của Văn phòng cấp tỉnh.

5.2.2.2. Về lực lượng nhân sự

Để hệ thống đăng ký đất đai hoạt động hiệu quả, ngoài việc kiện toàn cơ cấu tổ chức, thì sự quan tâm đối với lực lượng nhân sự vận hành hệ thống cũng là

vấn đề không kém phần quan trọng. Mặc dù pháp luật hiện nay đã đặt ra những tiêu chuẩn cụ thể dành cho các địa chính viên, nhưng vẫn chưa có sự phân biệt rõ ràng trong yêu cầu đối với một người đảm trách công tác địa chính – là hoạt động chuyên môn quản lý đất đai, với một người đảm trách công tác đăng ký đất đai – là hoạt động cung cấp dịch vụ công. Cán bộ thực hiện hoạt động đăng ký đất đai tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất có thể vốn dĩ trước đây được tuyển dụng vào công tác tại cơ quan Tài nguyên và Môi trường. Vì vậy, năng lực chuyên môn để thực hiện công việc là không phù hợp, nhất là khi yêu cầu sử dụng thành thạo vi tính và ứng dụng các phần mềm công nghệ thông tin vào hoạt động đăng ký đất đai đang ngày càng trở nên cấp thiết. Hơn nữa, bên cạnh việc quản lý chất lượng cán bộ, thì vấn đề phẩm chất và tinh thần trách nhiệm của lực lượng này vẫn chưa được kiểm soát. Do đó, để nâng cao chất lượng đội ngũ nhân sự của hệ thống đăng ký đất đai, cần chú trọng:

Thứ nhất, ngoài yêu cầu đối với địa chính viên đã được quy định, cần có thêm tiêu chuẩn đặt ra cho cán bộ thực hiện đăng ký đất đai. Khi mà hệ thống dữ liệu đất đai đã được tin học hóa, các hoạt động, thao tác phần lớn tiến hành trên vi tính thông qua những phần mềm xử lý chuyên ngành, thì đòi hỏi cán bộ đăng ký phải có khả năng sử dụng vi tính thành thạo và một trình độ ngoại ngữ nhất định. Đây là lĩnh vực mà trình độ của cán bộ trong hệ thống đăng ký đất đai hiện hành còn hạn chế. Bên cạnh việc tổ chức những lớp tập huấn, bồi dưỡng chuyên môn, Nhà nước có thể hỗ trợ kinh phí để cán bộ có điều kiện tự trau dồi trong một thời hạn nhất định. Sau đó, cần có sự kiểm tra, đánh giá trình độ cán bộ đạt được và xem đây là tiêu chuẩn để xét nâng bậc, nâng lương, cũng như là điều kiện để tiếp tục được phân công công tác.

Thứ hai, chấn chỉnh lại công tác tuyển chọn cán bộ, có lưu ý đến sự phân biệt về chức năng giữa cán bộ quản lý và cán bộ chuyên môn, nghiệp vụ (thực hiện công tác địa chính và đăng ký đất đai).

Hiện nay, việc tuyển dụng cán bộ ở nước ta hầu hết đều tiến hành dưới hình thức thi tuyển. Tuy nhiên, hoạt động này chỉ diễn ra về mặt hình thức, chưa thật sự mang tính cạnh tranh công bằng giữa những thí sinh bên ngoài và những thí sinh vốn là cán bộ đang làm việc theo chế độ hợp đồng trong cơ quan nhà nước. Việc thi tuyển do Hội đồng thi tuyển công chức cấp tỉnh tổ chức. Cơ quan có nhu cầu tuyển dụng không trực tiếp tham gia nên nội dung thi nhiều khi không phù hợp, mang tính cào bằng, không đánh giá đúng thực lực của người thi tuyển. Sau khi trúng tuyển, ngoài vấn đề được bố trí công tác không phù hợp chuyên môn, trong quá trình làm việc, người cán bộ vẫn có thể gặp trở ngại trong vấn đề bổ nhiệm, cất nhắc lên vị trí cao hơn, bởi việc bổ nhiệm tại nhiều cơ quan vẫn còn được tiến hành theo cơ chế chung: thủ trưởng cơ quan giới thiệu nhân sự, lấy ý kiến cấp ủy rồi đưa ra tập thể thảo luận, lãnh đạo cơ quan biểu quyết. Với cơ chế này, lãnh đạo cơ quan có thể nắm rõ về nhân sự mà mình lựa chọn, đảm bảo phần nào sự dân chủ hóa trong việc bổ nhiệm (có bước lấy ý kiến tập thể, ý kiến tín nhiệm...v.v). Tuy nhiên, điểm hạn chế là các tiêu chí đánh giá con người khó được đo lường, so sánh cụ thể, chính xác. Sự dân chủ chỉ tồn tại giữa một nhóm người nhất định nên không tránh khỏi ảnh hưởng của những ý chí chủ quan và nhất là nó dễ dàng tạo ra tiền lệ *sống lâu lên lão làng*, thăng chức bằng cách *đến hẹn lại lên* dù thiếu năng lực. Sự vận động, mua chức, mua quyền, thiết lập quan hệ để được cất nhắc, đề bạt sẽ được khai thác, sử dụng triệt để. Điều này làm kèm chế, không kích thích sự phấn đấu, tự nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của cán bộ trong bộ máy, làm nản lòng những người thực sự muốn cống hiến cho công vụ, nhất là những cán bộ trẻ có năng lực.

Để giảm thiểu thực trạng này, cách thi tuyển công khai vẫn là một lựa chọn, nhưng cần chấn chỉnh trong khâu tổ chức. Theo đó, việc tổ chức thi tuyển cán bộ phải được công bố rộng rãi, thường xuyên trên các phương tiện thông tin đại chúng, với thông tin cụ thể về điều kiện, yêu cầu, trình độ...v.v cho từng vị trí cần tuyển dụng, không giới hạn người tham gia đã từng hay chưa từng công tác trong

cơ quan nhà nước, miễn là có chuyên môn phù hợp. Ngoài ban giám khảo, cần thành lập bộ phận giám sát của nhân dân, với thành phần gồm đại diện Hội đồng nhân dân, đại diện các ban, ngành, đoàn thể và các cơ quan báo chí tại địa phương để kiểm tra, giám sát tính công khai, minh bạch, khách quan của từng khâu trong quá trình thi tuyển. Người trúng tuyển phải được bố trí công tác đúng vị trí đã đăng ký thi tuyển. Điều này đòi hỏi cơ quan tổ chức thi tuyển cần xác định rõ và công bố nhu cầu tuyển dụng cán bộ cụ thể tại từng cấp, từng ngành và từng cơ quan. Cán bộ làm việc theo hợp đồng không trúng tuyển trong kỳ thi sẽ không được tiếp tục bố trí công tác. Định kỳ hàng năm có thể tiến hành lấy phiếu tín nhiệm đối với cán bộ và xem đây là tiêu chí để tiếp tục tái bổ nhiệm khi hết nhiệm kỳ và cất nhắc lên vị trí cao hơn. Ngược lại, việc thi tuyển sẽ được tổ chức để chọn lựa người thay thế.

Thứ ba, nâng cao tinh thần trách nhiệm và phẩm chất đạo đức của cán bộ trong hệ thống đăng ký đất đai.

Thời gian gần đây, khi phanh phui, đưa ra xét xử nhiều vụ án lớn, điều thường thấy là sự dính líu, liên quan của một số cán bộ có thẩm quyền; hoặc khi kết thúc mỗi một đợt thanh tra, kiểm tra, những sai phạm trong quản lý, thực thi công vụ luôn thể hiện rõ. Nhiều cán bộ đã bị xử lý không chỉ ở mức độ khiển trách, cảnh cáo, cách chức mà nặng hơn là cả truy cứu trách nhiệm hình sự.

Tuy nhiên, đây chỉ là đoạn kết của một sự đã rồi. Vẫn còn nhiều vụ việc, con người chưa bị phát hiện, xử lý, và vẫn còn đó sự bất bình của người dân trước thái độ thờ ơ, cung cách làm việc quan liêu, cửa quyền, những nhiễu của không ít cán bộ có thẩm quyền trong các lĩnh vực nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng. Điều này cho thấy một lỗ hổng lớn trong công tác quản lý, trong tinh thần trách nhiệm và đạo đức của cán bộ có thẩm quyền. Đây là vấn đề không thể chấp nhận được, nhất là đối với cán bộ đất đai – những người có trách nhiệm quản lý một tài sản mà việc sử dụng nó có liên quan đến mọi mặt đời sống xã hội, gắn bó thiết thực với lợi ích của Nhà nước và nhân dân.

Nâng cao tinh thần trách nhiệm và tính tự giác chịu trách nhiệm có lẽ là vấn đề chỉ được bàn nhiều trong lý thuyết. Trên thực tiễn, nó rất ít được thể hiện. Việc xử lý trách nhiệm nếu có xảy ra, cũng không rõ ràng, nghiêm minh, chưa đủ tác dụng răn đe. Và hiếm hoi có cán bộ nào khi buông lỏng quản lý, quản lý yếu kém hoặc không hoàn thành nhiệm vụ lại tự giác đứng ra nhận trách nhiệm về mình.

Vì vậy, Nhà nước cần kiên quyết hơn, thực hiện nghiêm minh, chặt chẽ việc xử lý, kỷ luật cán bộ, chấn chỉnh lại cung cách, thái độ phục vụ người dân. Dứt khoát không tái bổ nhiệm, hoặc cần thiết dù chưa hết nhiệm kỳ vẫn có thể bãi miễn chức vụ đối với những cán bộ có tiêu cực, vi phạm. Rà soát, sàng lọc thay đổi những cán bộ công chức có biểu hiện trì trệ, có nhiều dư luận phản ánh không tốt trong thi hành công vụ. Lãnh đạo cơ quan phải thực hiện nghiêm việc tiếp công dân, lắng nghe và ghi nhận những ý kiến đóng góp từ nhân dân đối với cán bộ thuộc quyền. Cấp trên phải thường xuyên có sự kiểm tra định kỳ hoặc đột xuất việc thực thi nhiệm vụ của cấp dưới để có biện pháp hướng dẫn, chỉ đạo, kịp thời xử lý những tình huống phát sinh.

Trách nhiệm của một người cán bộ có thể là trách nhiệm trước Đảng và Nhà nước, trách nhiệm trước nhân dân, cũng như trách nhiệm pháp lý mà pháp luật quy định trong quá trình họ tiến hành công việc. Trách nhiệm đó không chỉ thể hiện qua những ngôn từ, lời hứa hẹn suông lưu loát trước dân; không chỉ thể hiện trong việc ai vi phạm thì bị cách chức, bị kỷ luật mà còn được thể hiện đầy đủ, xuyên suốt trong quá trình người cán bộ có thẩm quyền thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà Nhà nước và nhân dân tin cậy trao cho; và còn phải được thể hiện ở việc họ tự nhận thức, tự giác nhận trách nhiệm về mình khi không hoàn thành nhiệm vụ.

Nhưng không phải cán bộ nào cũng nhận thức đầy đủ vấn đề này. Giống như vậy, đạo đức của người cán bộ không thể nào được áp đặt, nảy sinh chỉ bằng việc nhồi nhét những bài học lý thuyết suông. Tuy nhiên, chúng có thể được khơi dậy bằng những tấm gương, bằng những chế độ, chính sách bảo đảm của Nhà

nước đối với cuộc sống của người cán bộ bên cạnh những biện pháp xử lý nghiêm minh. Các vấn đề về lương, thưởng phải tương xứng với công việc, trách nhiệm mà cán bộ đang đảm trách, tương xứng với những chi phí cần có để họ trang trải cho cuộc sống bản thân và gia đình trong nền kinh tế thị trường. Có như vậy, người cán bộ mới an tâm, tận tụy trong công việc, giữ vững phẩm chất của mình trước những cám dỗ rất lớn của lợi nhuận có thể khai thác được từ tài sản đất đai mà họ đang có trách nhiệm quản lý.

Thứ tư, nâng cao chất lượng chuyên môn của đội ngũ cán bộ quản lý và đăng ký đất đai.

Để cán bộ địa chính và đăng ký đất đai có thể độc lập trong hoạt động, cần xem xét cho quản lý ngành theo hệ thống dọc. Theo đó, ngành Tài nguyên và Môi trường sẽ trực tiếp quản lý nhân sự và tiền lương của cán bộ địa chính. Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất trong tương lai sẽ tự túc kinh phí để chi trả cho lực lượng nhân sự trên cơ sở nguồn phí thu được từ cung cấp dịch vụ của văn phòng. Đồng thời, ngành Tài nguyên và Môi trường, cụ thể là Sở Tài nguyên và Môi trường được chủ động trong việc bồi dưỡng nghiệp vụ, nâng cao trình độ cho địa chính viên và cán bộ đăng ký đất đai. Trong thời điểm hiện nay, Sở cần có kế hoạch phối hợp với các trường chuyên ngành mở các lớp đào tạo lại địa chính viên, nhằm phấn đấu 100% cán bộ địa chính xã đạt trình độ trung cấp trở lên trong hoạt động chuyên môn địa chính, đáp ứng yêu cầu pháp luật quy định.

Xây dựng chế độ thông tin chặt chẽ giữa các cơ quan quản lý đất đai với cán bộ và Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cũng là một trong số các yêu cầu đặt ra. Phải có sự theo dõi, báo cáo thường xuyên về tình hình đất đai giữa địa chính viên ở cấp xã với cơ quan quản lý đất đai cấp huyện và cấp tỉnh, cũng như với Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất. Ít nhất mỗi năm một lần, Sở Tài nguyên và Môi trường phải tổ chức tập huấn, phổ biến, hướng dẫn những nội dung mới trong chính sách, pháp luật đất đai và nghiệp vụ chuyên ngành cho địa chính viên và cán bộ đăng ký đất đai. Địa chính viên cấp xã phải được cung cấp đầy đủ

các văn bản pháp luật đất đai, các văn bản và tạp chí của ngành để kịp thời nắm bắt thông tin.

Tổ chức thanh tra, kiểm tra thường xuyên đối với hoạt động của cán bộ đăng ký đất đai là biện pháp ngăn chặn, xử lý những hiện tượng tiêu cực có thể phát sinh trong quá trình cán bộ đất đai thực thi nhiệm vụ. Hơn nữa, hoạt động này còn có thể phát hiện, khắc phục những hạn chế trong chuyên môn của cán bộ địa chính, đồng thời có sự xem xét, đề bạt, cất nhắc những cán bộ có năng lực, trình độ.

Ngoài ra, ngành Tài nguyên và Môi trường cũng cần chú trọng đến công tác đào tạo đội ngũ cán bộ địa chính viên nói riêng và cán bộ quản lý đất đai nói chung thông qua việc sớm xây dựng, cải cách chương trình, nội dung đào tạo đối với cán bộ của ngành, khắc phục sự phân chia lĩnh vực đào tạo như hiện nay. Chương trình đào tạo phải được xây dựng trên cơ sở chú trọng tới nhu cầu đổi mới hệ thống đăng ký đất đai, hiệu quả hoạt động của bộ máy và chất lượng thực thi công việc của cán bộ; chuyển từ quản lý chất lượng đầu vào sang quản lý chất lượng đầu ra. Việc học tập và phát triển của học viên không bắt nguồn từ các hoạt động đào tạo mang tính đơn lẻ mà xuất phát từ việc thống nhất các kỹ năng, nhằm tạo ra những cá nhân có năng lực làm việc, được khuyến khích sử dụng năng lực của mình để thực hiện có chất lượng công việc được giao và được đãi ngộ. Song song đó, trong xu thế phát triển và ứng dụng công nghệ thông tin ngày nay, cần kết hợp đào tạo trình độ ngoại ngữ và tin học theo hướng chuyển trọng tâm từ đào tạo sang tự đào tạo, để lực lượng cán bộ kế thừa có thể làm quen và ứng dụng dần phương tiện kỹ thuật hiện đại vào công việc, nhằm đơn giản hóa hoạt động nhưng vẫn đạt được hiệu quả cao.

Điều quan trọng cần lưu ý trong công tác nhân sự là muốn thay đổi nhận thức của con người theo sự đổi mới và hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai không phải là việc dễ dàng để có thể áp dụng đồng bộ cho mọi cấp. Trước hết, có thể tập trung thay đổi và nâng cao chất lượng cán bộ cấp cơ sở. Đây là cấp mà cán

bộ trực tiếp tiếp xúc và giải quyết các yêu cầu của người sử dụng đất, nên họ dễ nhận thấy ích lợi của việc cải tiến công tác đăng ký đất đai. Hơn nữa, lực lượng nhân sự này đa phần là cán bộ trẻ, mới được tuyển dụng, chưa có nhiều quyền lợi cần gìn giữ nên họ có thể sẵn sàng tiếp nhận sự thay đổi, mong muốn nâng cao trình độ, nghiệp vụ.

Tương tự, chính sách cải tiến hệ thống đăng ký đất đai cũng có thể nhanh chóng nhận được sự ủng hộ từ cán bộ cấp trung ương, và theo đó là sự chấp nhận chấn chỉnh đội ngũ của lực lượng nhân sự cao cấp này. Bởi lẽ, họ là người hoạch định chiến lược và triển khai chính sách trên cơ sở đã có sự đầu tư tìm hiểu, nghiên cứu và cân nhắc cẩn thận về lợi ích của việc hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai, sự cần thiết kiện toàn bộ máy đăng ký. Họ cũng cần phải là tấm gương cho sự chuyển hóa của các bộ cấp dưới quyền.

Bước cuối cùng và khó khăn nhất là sự chấn chỉnh nhân sự cấp trung gian. Đây là cấp khó thay đổi nhất bởi đặc thù công việc không trực tiếp tiếp xúc người dân và tâm lý sợ mất đi những quyền lợi đang được hưởng từ vị trí đương nhiệm mà họ có được sau nhiều năm công tác. Để lực lượng này chấp nhận sự thay đổi là không dễ dàng.

Vì vậy, muốn chấn chỉnh và nâng cao chất lượng đội ngũ nhân sự, giúp hệ thống đăng ký đất đai hoạt động bền vững, hiệu quả, ngành Tài nguyên và Môi trường phải mất nhiều thời gian với những chiến lược lâu dài. Trong từng giai đoạn cần có kế hoạch với bước đi cụ thể, phù hợp cho sự thay đổi ở từng cấp, từng khâu trước khi tạo sự chuyển biến đồng bộ cho toàn hệ thống⁴⁵¹.

5.2.2.3. Xây dựng cơ sở dữ liệu và hệ thống thông tin đất đai theo hướng tin học hóa

Sự tăng trưởng ngày càng nhanh của thị trường bất động sản, sự cần thiết phải tạo thế cạnh tranh trong khu vực và tiếp tục thu hút đầu tư trong nền kinh tế

⁴⁵¹ SEMLA, tài liệu đã dẫn chú thích 242.

mở, cũng như những ảnh hưởng tiêu cực của cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới đang tạo áp lực lên hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam. Để hệ thống đăng ký đất đai có thể vận hành hữu hiệu, tạo được niềm tin, đáp ứng yêu cầu minh bạch hóa thị trường bất động sản nhằm phát huy nguồn nội lực từ bất động sản thúc đẩy phát triển kinh tế, điều cần thiết là các dữ liệu thông tin trong hệ thống đăng ký phải hoàn chỉnh, thống nhất và luôn được cập nhật. Hơn nữa, để bắt kịp sự sôi động của các giao dịch bất động sản trên thị trường, việc ứng dụng công nghệ thông tin nhằm xây dựng một hệ thống dữ liệu điện tử dựa trên việc đăng ký đất đai bằng kỹ thuật số là một xu hướng của rất nhiều nước trên thế giới. Việt Nam phải nắm bắt cơ hội ngay từ bây giờ để theo kịp sự phát triển của xu hướng này. Nó đòi hỏi những chính sách và bước đi phù hợp cho việc chuyển đổi dữ liệu điện tử trong hệ thống đăng ký đất đai.

Ở Thụy Điển, đất đai được phân chia thành từng đơn vị với chế độ pháp lý rõ ràng. Tất cả thông tin về đơn vị đất đai đã hình thành đều thể hiện đầy đủ trong mạng lưới cơ sở dữ liệu, nhờ vào hệ thống bản đồ hoàn chỉnh bao trùm toàn lãnh thổ. Do đó, việc đăng ký bất động sản và cung cấp thông tin về chúng có thể tiến hành một cách thuận lợi, dễ dàng và nhanh chóng, đảm bảo hiệu quả hoạt động của hệ thống đăng ký.

Tương tự như Thụy Điển, nền tảng quản lý đất đai của Việt Nam cũng được xây dựng trên cơ sở phân chia đất đai thành từng đơn vị, gọi là thửa đất, với một chế độ pháp lý được thiết lập và thể hiện thông qua hồ sơ địa chính, bao gồm cơ sở dữ liệu địa chính (bản đồ địa chính và các loại sổ sách đất đai) và bản lưu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (màu trắng). Tuy nhiên, do hệ thống hồ sơ địa chính chưa được xác lập đầy đủ trên toàn quốc, nhiều nơi vẫn còn thiếu hoặc chưa hoàn thành việc đo vẽ bản đồ địa chính nên các thông tin về từng thửa đất không được cụ thể, rõ ràng và càng trở nên rắc rối, phức tạp khi biến động xảy ra, gây khó khăn cho công tác quản lý và đăng ký đất đai.

Vì vậy, việc đầu tiên cần tiến hành là điều tra, đánh giá lại hiện trạng và thu thập thông tin về toàn bộ hồ sơ địa chính, đảm bảo mỗi thửa đất đã có hồ sơ phải có đủ một giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cập nhật lưu tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, và bản đồ địa chính thể hiện sơ đồ thửa đất. Khắc phục những tồn tại của hồ sơ, bản đồ địa chính hiện có thông qua việc đầu tư cho công tác biên tập, cập nhật và chỉnh lý lại hồ sơ, trước hết là ở cấp xã và cấp huyện. Bước đầu chuẩn hóa cơ sở dữ liệu bản đồ và dữ liệu địa chính về dạng số; ứng dụng phần mềm hệ thống thông tin đất đai (đang được Bộ Tài nguyên và Môi trường nghiên cứu và áp dụng thí điểm phần mềm VILIS) trong công tác đăng ký đất đai để tiến hành lưu trữ dữ liệu dưới dạng số.

Ngành Tài nguyên và Môi trường cần quy định hướng dẫn cụ thể quy trình cập nhật, chỉnh lý biến động hồ sơ địa chính thống nhất cho các địa phương.

Một số vấn đề cần được lưu ý:

Thứ nhất, đối với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, theo quy định, ngoài một bản chính cấp cho người sử dụng đất (màu đỏ), còn có một bản được lưu tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất (màu trắng). Thế nhưng, hầu hết tại các địa phương, việc quản lý vẫn chủ yếu dựa vào giấy đỏ đã cấp cho người sử dụng đất, chưa quan tâm đến việc cấp và lưu giấy trắng trong thủ tục đăng ký đất đai. Có nơi như Đồng Nai, do lo ngại trễ thời gian cấp giấy đỏ theo đúng quy định, đã cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất trước khi lập và in giấy chứng nhận “trắng” để lưu và cập nhật hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu thông tin đất đai, cũng như thông báo biến động cho các cơ quan, Văn phòng liên quan. Trong một số trường hợp, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bản lưu không được Ủy ban nhân dân cùng cấp ký theo quyền hạn luật định. Những việc làm này trở thành chức năng thứ hai được thực hiện chỉ khi cán bộ đăng ký đất đai có thời gian⁴⁵².

⁴⁵² SEMLA, “Chiến lược và hướng dẫn hoàn thiện hệ thống đăng ký đất đai của Chương trình SEMLA”, tháng 02/2007.

Mặc dù việc ghi nhận hợp pháp về quyền đối với đất đai và tài sản trên đất phải dựa vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (bản lưu), nhưng với cách xử lý trên, bản lưu này không được cán bộ đăng ký đất đai quan tâm và nhận thức đúng đắn về tầm quan trọng của nó trong hoạt động đăng ký đất đai. Và để quản lý đất đai, do giấy đỏ đã được cấp cho người sử dụng đất, cơ quan quản lý và Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất phải sử dụng thêm một loại hồ sơ là Sổ Địa chính để ghi nhận thông tin về người sử dụng đất và việc sử dụng đất của họ.

Vì vậy, ngành Tài nguyên và Môi trường cần có sự kiểm tra, chỉ đạo và cán bộ đăng ký đất đai của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cần cố gắng đảm bảo việc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bản lưu được lưu giữ và cập nhật hồ sơ địa chính trước khi cấp giấy đỏ cho người sử dụng đất, dù đây là hoạt động khá khó khăn theo đúng thời gian cấp giấy chứng nhận được quy định. Trên cơ sở này, có thể loại bỏ Sổ Địa chính trong hồ sơ dữ liệu địa chính, giảm bớt gánh nặng về thủ tục cập nhật thông tin và lưu trữ hồ sơ trong quá trình đăng ký đất đai.

Tuy nhiên, có thể thấy, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đang dần được hoàn tất ở Việt Nam. Ngoài sự cần thiết hoàn thiện bản lưu giấy trắng, ngành Tài nguyên và Môi trường nên hướng trọng tâm sang hoạt động đăng ký đất đai; xây dựng và hoàn chỉnh cơ sở dữ liệu địa chính phủ kín mọi địa bàn, nhằm tạo cơ sở cho việc hình thành hệ thống thông tin dữ liệu đăng ký đất đai, phục vụ hoạt động quản lý và cung cấp dịch vụ cho thị trường bất động sản.

Bên cạnh bản đồ địa chính, trong cơ sở dữ liệu địa chính còn có các loại sổ sách khác như Sổ Địa chính, Sổ mục kê đất và Sổ Theo dõi biến động đất đai. Việc lập, bảo quản và sao chép những loại sổ này riêng biệt ở từng cấp hành chính theo quy định từ trước đến nay đã làm tiêu tốn một nguồn lực không nhỏ của ngành Tài nguyên và Môi trường. Vì vậy, để đơn giản bớt hoạt động đăng ký, Bộ Tài nguyên và Môi trường cần xem xét loại bỏ việc lập những loại sổ sách không cần thiết như Sổ Địa chính; đề nghị áp dụng công nghệ thông tin và nghiên cứu một mô hình dữ liệu điện tử thống nhất, chứa đựng cả thông tin về người sử dụng

đất, về thửa đất, các quyền lợi trên đất lẫn những biến động trong sử dụng đất nhằm giúp cho việc cập nhật dữ liệu đăng ký được thực hiện thống nhất và chỉ một lần, nhưng có thể liên kết sử dụng và bảo quản tại từng cấp hành chính. Có thể nghiên cứu mô hình Sổ Đăng ký bất động sản được thiết lập ở Thụy Điển, với đầy đủ nội dung thông tin về đơn vị bất động sản, gồm nhiều phần dữ liệu được cung cấp bởi các cơ quan liên quan theo mẫu sổ thống nhất do Cơ quan Đo đạc đất đai quốc gia quản lý. Điều này sẽ giúp tiết kiệm được nguồn lực để hỗ trợ cho việc lập bản lưu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất.

Có thể trong điều kiện hiện nay, khi nghiên cứu mô hình dữ liệu đăng ký điện tử thống nhất, chưa thể áp dụng đồng loạt tại các địa phương, mà cần tổ chức thí điểm ở một vài địa phương. Các địa phương còn lại vẫn phải giữ hệ thống sổ sách quản lý đất đai trong cơ sở dữ liệu địa chính, nhưng nội dung của các sổ sách này cần phải điều chỉnh hướng tới giống với hệ thống sử dụng công nghệ thông tin và mẫu dữ liệu thống nhất.

Thứ hai, trong thời gian chọn lựa mô hình và xây dựng hệ thống đăng ký đất đai bằng kỹ thuật số, để hỗ trợ và chuẩn bị cho quá trình này, đối với các hồ sơ địa chính đã và đang được lưu trữ bằng giấy, đề nghị nên sử dụng mã vạch cho việc sắp xếp, lưu trữ và xem xét áp dụng trước kỹ thuật hỗ trợ quản lý hồ sơ thông qua việc quét, scan hoặc dùng hình ảnh cho hồ sơ để lưu trữ trên máy tính, vừa dễ khôi phục vừa tiện cho việc chuyển đổi dữ liệu điện tử sau này. Với tình hình Việt Nam, có thể nói mã vạch máy in và máy quét đã sẵn sàng, phù hợp cho hoạt động này.

Thứ ba, xác định và thu thập trang bị, phần mềm phù hợp cho mô hình hệ thống đăng ký đất đai điện tử. Bước đầu xây dựng tại Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ giúp cho lãnh đạo trung ương có được chứng minh hữu hình về mô hình được lựa chọn để có quyết sách đúng đắn và chiến lược đầu tư cụ thể, áp dụng thí điểm mô hình và nhân rộng các địa phương.

Thời gian gần đây, việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý đất đai, nhất là tại cấp xã, đã giúp cho các địa chính viên làm tốt công tác thống kê, kiểm kê đất đai; tra cứu và báo cáo nhanh tình hình biến động đất đai của địa bàn; phát hiện và khắc phục được nhiều sai sót trong công tác đăng ký đất đai tiến hành thủ công (như ghi trùng số chứng minh nhân dân của người sử dụng đất, trùng số thửa, trùng số vào sổ cấp giấy chứng nhận...v.v); đồng thời giảm bớt áp lực và nâng cao năng suất, chất lượng công việc. Điều này càng cho thấy rõ ràng hơn hiệu quả của việc áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý đất đai, và là một bằng chứng cụ thể tạo động lực cho cán bộ có thẩm quyền hướng tới việc xây dựng hệ thống đăng ký đất đai hiện đại.

Thứ tư, bên cạnh việc nỗ lực hoàn chỉnh hồ sơ địa chính đã xây dựng và bước đầu nghiên cứu ứng dụng công nghệ thông tin trong đăng ký đất đai, vấn đề xây dựng một hệ thống thông tin dữ liệu đất đai cũng cần được đặt ra. Bởi lẽ, việc chọn lựa mô hình thông tin đất đai như thế nào có mối liên hệ mật thiết với vấn đề đăng ký đất đai. Nó là kết quả của hoạt động đăng ký, tập trung những dữ liệu thu thập được qua công tác đăng ký đất đai và cung cấp cho những người có nhu cầu. Hiệu quả của hệ thống đăng ký đất đai được thể hiện thông qua hiệu quả và chất lượng của hệ thống dữ liệu đất đai. Vì vậy, nó cần được thiết lập phù hợp với mô hình hệ thống đăng ký.

Do đặc thù dữ liệu đất đai có dung lượng lớn (nhất là các thông tin về bản đồ và quy hoạch sử dụng đất) và được cung cấp bởi các chuyên ngành khác nhau, với những khuôn dạng dữ liệu khác nhau (như địa chính, thông tin quyền, quy hoạch, giá đất...v.v) nên đòi hỏi hệ thống thông tin đất đai phải có khả năng tích hợp, chuẩn hóa dữ liệu theo một mô hình thống nhất, có khả năng chứa đựng, quản lý và đảm bảo an toàn dữ liệu. Đồng thời, hệ thống phải có khả năng liên kết, trao đổi, cập nhật và cung cấp thông tin với các hệ thống khác giữa các ngành và giữa các địa phương. Hệ thống phải đơn giản để thuận tiện cho việc đào tạo, tập huấn, triển khai tại các địa phương, cũng như dễ sử dụng cho người có nhu cầu với

nhiều loại hình thông tin cung cấp và nhiều phương tiện trao đổi thông tin (thiết bị lưu trữ, truy cập mạng hoặc văn bản trực tiếp...v.v) phù hợp với hạ tầng kỹ thuật của đường truyền dữ liệu, nhưng trên cơ sở có khả năng nâng cấp, mở rộng chức năng. Cơ sở dữ liệu của hệ thống phải được đảm bảo cập nhật thường xuyên từ địa phương, phản ánh đúng tình hình biến động trong sử dụng đất.

Để đảm bảo yêu cầu này, ngoài việc nghiên cứu chuẩn hóa mô hình dữ liệu, ngành Tài nguyên và Môi trường còn phải thiết kế một mạng truyền dữ liệu phù hợp, có thể kết nối nhanh chóng giữa trung ương với địa phương, và dễ dàng truy cập cho người sử dụng. Đây sẽ là khó khăn trong điều kiện công nghệ thông tin và trang thiết bị còn nhiều hạn chế hiện nay. Vì vậy, việc nghiên cứu, tiếp thu công nghệ của những nước đã xây dựng thành công hệ thống thông tin đất đai như Thụy Điển là điều hữu ích.

Với thực trạng của Việt Nam, có thể khả thi khi chọn lựa một mạng truyền dữ liệu phù hợp cho hệ thống thông tin, nhưng sẽ là vội vàng nếu thiết kế ngay một hệ thống ngân hàng dữ liệu có thể chứa đựng thông tin cụ thể về từng thửa đất trên phạm vi cả nước, đặt tại trung ương và do Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý như Thụy Điển. Do sự phân cấp quản lý, tại Việt Nam, tạm thời cơ sở dữ liệu tích hợp ở trung ương tiếp tục vẫn là những thông tin chung, mang tính vĩ mô, tổng quát cho cả nước. Mỗi địa phương sẽ quản lý cơ sở dữ liệu chi tiết đến từng thửa đất theo mô hình chung thống nhất và tổng hợp, báo cáo cũng như chuyển tải dữ liệu về hệ thống trung ương. Khi mạng truyền dữ liệu được xây dựng có thể kết nối trong phạm vi cả nước, ngành Tài nguyên và Môi trường sẽ hướng tới việc thiết kế và quản lý hệ thống máy chủ tại trung ương, tiếp nhận thông tin trực tiếp từ địa phương và các cơ quan liên quan, trên cơ sở đó, hình thành một mạng thông tin thống nhất và duy nhất trong cả nước. Người có nhu cầu chỉ cần truy cập vào mạng này là có thể nhận được thông tin cụ thể từng thửa đất.

Thứ năm, xuất phát từ vấn đề tình hình đất đai luôn biến động, gắn với sự phát sinh những thông tin mới, nên hệ thống thông tin đất đai phải được cập nhật,

nâng cấp thường xuyên. Do đó, để vận hành hệ thống, yếu tố con người hết sức quan trọng. Điều này đòi hỏi, bên cạnh những cán bộ quản lý, trong nguồn nhân lực phải có những cán bộ chuyên môn về công nghệ thông tin, am hiểu về vận hành hệ thống và quản trị dữ liệu. Số lượng không cần nhiều, nhưng do chịu trách nhiệm vận hành hệ thống nên nhất thiết những cán bộ này phải được đào tạo chuyên ngành công nghệ thông tin, sau đó sẽ được đào tạo các khóa chuyên sâu về quản trị hệ thống và cơ sở dữ liệu; đào tạo hoặc tập huấn sử dụng các phần mềm về hệ thống thông tin địa lý (GIS); phương pháp số hóa bản đồ; biên tập, trình bày bản đồ số; các phương pháp xử lý trên bản đồ số và dữ liệu thông tin...v.v.

Thứ sáu, một khía cạnh lý thuật có liên quan đến cả việc tạo lập cơ sở dữ liệu đất đai lẫn vấn đề cung cấp thông tin đất đai là việc định dạng đơn vị đất đai cơ bản – thửa đất. Dựa trên tiêu chí nào để có thể xác định rõ ràng một đơn vị bất động sản đăng ký và dễ dàng tìm kiếm thông tin về nó là tùy thuộc vào từng hệ thống đăng ký đất đai và những phương tiện kỹ thuật của hệ thống mà mỗi quốc gia xây dựng. Nhiều nước (như Thụy Điển, Hy Lạp, Phần Lan và Áo)⁴⁵³, trong đó có Việt Nam, xác định đơn vị đất đai đăng ký thông quan những dấu hiệu địa chính, dựa trên hệ thống mã số ký hiệu của bất động sản, bao gồm mã đơn vị hành chính, mã khu vực, mã phân khu và mã số đơn vị bất động sản đăng ký. Việc nhận dạng và truy xuất thông tin về đơn vị bất động sản có thể dựa trên hệ thống mã số xác định bất động sản; tên hoặc số chứng minh nhân dân của người sở hữu/sử dụng bất động sản; địa chỉ tọa lạc bất động sản...v.v.

Ở Thụy Điển, thông tin về một đơn vị đất đai/bất động sản đăng ký có thể được tìm kiếm bằng nhiều dấu hiệu trong các dấu hiệu nêu trên. Tuy nhiên, tại Việt Nam, ngoài vấn đề chưa xây dựng đầy đủ thông tin về từng đơn vị đất đai/bất động sản, các dấu hiệu được sử dụng để tìm kiếm thông tin đất đai vẫn còn nhiều biến động như sự thay đổi về địa chỉ, tên đường, sự thay đổi về người sở hữu/sử dụng bất động sản...v.v. Vì vậy, khi xây dựng hệ thống đăng ký đất đai, cần chú ý

⁴⁵³ Ủy ban Kinh tế về Châu Âu của Liên Hiệp Quốc, sách đã dẫn chú thích 12, trang 34.

đến việc xác định đơn vị đăng ký dựa trên tập hợp các thông tin về địa chính. Trước mắt, vẫn có thể sử dụng các thông tin cơ bản đã được xây dựng khá đầy đủ về người sở hữu/sử dụng bất động sản, sổ giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để tìm kiếm thông tin. Pháp luật đất đai cần có định nghĩa rõ ràng đối với đơn vị đất đai đăng ký là thửa đất, trong đó xác định cụ thể phạm vi quyền sử dụng theo chiều ngang lẫn chiều thẳng đứng, kể cả bề mặt bên trên và bên dưới diện tích đất được sử dụng. Quyền đối với bất động sản trên đất cũng được xác định là một bộ phận của quyền liên quan đến đất đai. Tiến tới ứng dụng công nghệ GIS và kỹ thuật không gian ba chiều trong việc định dạng tọa độ địa lý bất động sản, và sau đó áp dụng cho việc tìm kiếm dữ liệu bất động sản.

Chính quyền địa phương, trong giai đoạn hiện tại, cần đảm bảo sự ổn định trong việc xác định địa điểm bất động sản theo tên đường và địa chỉ bất động sản nhằm cung cấp và tạo ổn định cho việc xác định địa chỉ bất động sản, trong đó có căn hộ chung cư, với định dạng có thể bao gồm tên đường, số của chung cư và số của căn hộ. Cần có sự thống nhất trong việc sử dụng dấu hiệu định dạng đơn vị đất đai khi đăng ký và khi truy cập dữ liệu.

Cuối cùng, điều quan trọng nhất cần phải lưu ý là công nghệ thông tin hay vấn đề tin học hóa chỉ là công cụ, phương tiện hỗ trợ cho quá trình cải cách hệ thống đăng ký và thông tin đất đai. Do đó, điều quan trọng cần được ưu tiên không phải là đầu tư bao nhiêu máy tính, phần mềm hay đường truyền tốc độ cao mà là vấn đề cải cách thủ tục hành chính theo hướng đơn giản và thống nhất, thay đổi tư duy và năng lực của cán bộ nhằm đảm bảo công tác quản lý, đăng ký và cung cấp thông tin đất đai được thực hiện ngày càng tốt hơn, đáp ứng nhu cầu của người dân. Khi thủ tục trở nên đơn giản và thống nhất thì việc tin học hóa sẽ dễ dàng hơn và công nghệ thông tin sẽ là công cụ hữu hiệu giúp cho hoạt động quản lý được tiến hành thuận tiện, nhanh chóng và hiệu quả. Nếu không thực hiện được điều này thì việc tin học hóa sẽ không thể thành công.

5.2.3. Chấn chỉnh một số hoạt động có ảnh hưởng đến đăng ký đất đai

5.2.3.1. Ban hành pháp luật về đăng ký quyền sử dụng đất, quyền sở hữu bất động sản

Để hệ thống đăng ký đất đai hoạt động hiệu quả, ngoài vấn đề kiện toàn bộ máy đăng ký, ứng dụng công nghệ thông tin nhằm hiện đại hóa và xây dựng hệ thống đăng ký đất đai điện tử, điều quan trọng là cần phải có các quy định pháp luật cụ thể điều chỉnh và tạo hành lang pháp lý cho những hoạt động này. Đây là vấn đề còn thiếu sót ở Việt Nam khi mà cho đến nay, vẫn chưa có Luật đăng ký bất động sản chung thống nhất. Hệ quả của nó, như đã trình bày, là sự tồn tại của nhiều quy định đăng ký đối với các bất động sản khác nhau do từng cơ quan quản lý chuyên ngành khác nhau ban hành. Hiện chỉ mới có quy định thống nhất về mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và trình tự, thủ tục cấp giấy cho cả quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền trên đất⁴⁵⁴, nhưng việc triển khai chỉ mới được tiến hành nên chưa thể đánh giá hiệu quả của quy định này.

Vì vậy, hệ thống hóa các quy định pháp luật về đăng ký đất đai/bất động sản và quản lý, cung cấp thông tin là công việc *đầu tiên* và cần thiết nhằm tập hợp, sắp xếp lại và loại bỏ những văn bản mâu thuẫn, chồng chéo, không có tính khả thi. Từ đó, xem xét xây dựng một hệ thống văn bản pháp luật có tính thống nhất, rõ ràng, dễ thực hiện với giá trị pháp lý cao về đăng ký đất đai. Những vấn đề chưa được điều chỉnh thì nhanh chóng bổ sung quy định. Do sự sắp xếp bộ máy và chuyển giao chức năng, quyền hạn trong quản lý hoạt động đăng ký, có thể trước mắt ban hành văn bản ở mức độ Pháp lệnh hoặc Nghị định để nhanh chóng đáp ứng nhu cầu điều chỉnh quan hệ. Trên cơ sở đó, các nhà lập pháp sẽ có sự nghiên cứu, rút kinh nghiệm và thảo luận kỹ càng để xây dựng thành một văn bản luật thống nhất, mang tính ổn định cho hoạt động đăng ký đất đai.

⁴⁵⁴ Nghị định 88/2009/NĐ-CP của Chính phủ ngày 19/10/2009 về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

Thứ hai, Quốc hội cần nghiên cứu và có kế hoạch ban hành Luật đăng ký bất động sản, trong đó quy định rõ trình tự, thủ tục đăng ký cho cả quyền sử dụng đất lẫn bất động sản khác gắn liền trên đất; phạm vi và nội dung đăng ký mở rộng cho cả việc đăng ký quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề, quyền địa dịch...v.v mà quy định hiện hành chưa điều chỉnh; quy định thống nhất một đầu mối cơ quan chịu trách nhiệm đối với hoạt động đăng ký bất động sản, có cân nhắc đến xu hướng pháp luật hiện nay đang trao quyền quản lý lĩnh vực này cho cơ quan Tài nguyên và Môi trường và hệ thống Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, nhằm đảm bảo sự ổn định hoạt động, tránh sự xáo trộn không cần thiết cũng như sự tranh chấp thẩm quyền giữa các cơ quan liên quan.

Song song đó, cần phải nghiên cứu hướng tới ban hành quy định pháp luật về quản lý và cung cấp thông tin, tránh việc sử dụng thông tin đất đai một cách bừa bãi vào những mục đích không phù hợp, gây ảnh hưởng và thiệt hại cho những người sở hữu/sử dụng bất động sản khi mà việc tiếp cận thông tin trở nên dễ dàng trong một hệ thống thông tin đầy đủ và hoàn chỉnh.

Thứ ba, cần có quy định cụ thể về trách nhiệm, quyền lợi và xử lý trách nhiệm của các cơ quan cung cấp nguồn thông tin cho hệ thống, cơ quan quản lý và cung cấp dịch vụ thông tin cho chủ thể có nhu cầu; quy định về giá trị pháp lý của thông tin theo từng hình thức cung cấp khác nhau; quy định quy chế về bảo vệ an toàn và an ninh thông tin, trong đó quy định rõ thông tin nào có thể tiếp cận, tiếp cận hạn chế và thông tin nào cần được bảo mật để bảo vệ quyền lợi của người sở hữu/sử dụng bất động sản; và quy định loại chủ thể và mức độ tiếp cận thông tin.

Trước mắt, để đảm bảo tính đầy đủ của cơ sở dữ liệu, cần quy định rõ trách nhiệm trao đổi thông tin và chuyển tải dữ liệu về hệ thống của ngành Tài nguyên và Môi trường và các cơ quan quản lý dữ liệu liên quan; cần thiết xác định quy trình chuyển tải và xử lý, cập nhật thông tin với thời gian cụ thể và thứ tự thông tin được ưu tiên xử lý, cập nhật. Với quy trình này, Thụy Điển đã thành công trong việc đảm bảo cho hệ thống thông tin đất đai luôn được cập nhật thường xuyên,

phân định rõ trách nhiệm của từng cơ quan, giúp cho việc thu nhận và sử dụng thông tin được đầy đủ hơn, hiệu quả hơn.

Thứ tư, một vấn đề cần lưu ý trong công tác xây dựng và ban hành văn bản pháp luật là pháp luật một khi đã được ban hành thì hiệu lực và việc đảm bảo hiệu lực pháp lý của nó phải được tuân thủ nghiêm ngặt. Luật phải cụ thể nhưng ngắn gọn, dễ thực hiện, để khi có hiệu lực thì có thể thi hành ngay, hạn chế đến mức thấp nhất việc chờ đợi văn bản hướng dẫn chi tiết. Nếu cần có văn bản hướng dẫn thi hành thì văn bản này phải được soạn thảo, thông qua và công bố đồng thời với văn bản luật. Cơ quan nào chịu trách nhiệm soạn thảo mà chậm trễ thì phải kiên quyết xử lý nghiêm minh, dứt khoát để họ nhận thức rõ hơn trách nhiệm của mình.

Ngoài ra, do việc điều chỉnh, xây dựng hệ thống đăng ký đất đai luôn có mối liên quan không ít thì nhiều đến các quan hệ pháp luật của nhiều lĩnh vực, nhất là vấn đề quy hoạch và định giá đất đai/bất động sản, trong khi đó, quy định pháp luật điều chỉnh từng lĩnh vực lại được xây dựng và hình thành trong những bối cảnh, giai đoạn khác nhau nên khi ban hành các quy phạm pháp luật về đăng ký đất đai, phải quan tâm nghiên cứu kỹ khía cạnh này để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, không mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định; đảm bảo hệ thống đăng ký đất đai có thể vận hành thuận lợi trên nền tảng những hoạt động thuộc lĩnh vực liên quan đã được xây dựng phù hợp. Quy định cụ thể về tổ chức cơ quan đăng ký, trình tự, thủ tục đăng ký, cung cấp thông tin đăng ký và các dịch vụ địa chính phải sớm được ban hành cùng với việc Nhà nước mạnh dạn đầu tư cơ sở vật chất cho các tổ chức này; mạnh dạn đầu tư cơ sở dữ liệu, hệ thống thông tin quản lý đất đai, cũng như tiến độ hoàn thành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; ổn định và hoàn chỉnh quy hoạch sử dụng đất; hoàn tất hồ sơ địa chính.

Cuối cùng, cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật, nhất là trong lĩnh vực đăng ký đất đai để giúp người dân nhận thức rõ hơn về lợi ích của việc đăng ký và tự nguyện thực hiện hoạt động đăng ký bảo vệ quyền lợi của mình. Đa dạng hóa các hình thức tuyên truyền như tổ chức các hội nghị,

các lớp tập huấn, các cuộc thi tìm hiểu pháp luật về đăng ký đất đai; phổ biến nội dung chủ yếu của quy định pháp luật trên các phương tiện thông tin đại chúng, đăng tải quy định bằng tiếng Việt hoặc tiếng Anh (nếu có thể) trên internet để mọi người dễ dàng truy cập, tải về; soạn thành sách dưới dạng hỏi - đáp tình huống ngắn gọn, thiết thực, dễ nhớ. Công tác này không chỉ là trách nhiệm của cán bộ quản lý đất đai mà là trách nhiệm chung của chính quyền địa phương, các ban ngành, đoàn thể tại địa phương. Sự phối hợp đồng bộ của các cấp, các ngành là tác nhân đưa các quy định về đăng ký đất đai nhanh chóng đi vào cuộc sống.

5.2.3.2. Hoạt động quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất được tiến hành là vì sự phát triển chung của xã hội, quy hoạch cho mọi người dân và vì mọi người dân. Điều này cho thấy quy hoạch sử dụng đất phải mang tính khả thi, cần có sự tham gia, ủng hộ của cộng đồng, nhất là người dân trong vùng quy hoạch.

Để đảm bảo tính khả thi của một dự án quy hoạch sử dụng đất, đòi hỏi quá trình làm quy hoạch phải có sự thống nhất giữa các cấp lập quy hoạch (vĩ mô và vi mô, từ toàn quốc đến cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã). Giữa các ngành trong cùng một cấp cũng cần có sự phối hợp chặt chẽ với nhau trong việc cung cấp các nguồn thông tin cần thiết về nhu cầu sử dụng đất đai cho từng mục tiêu phát triển, để có sự tính toán cụ thể trong phương án quy hoạch sử dụng đất.

Tuy nhiên, chúng ta có thể xem xét, học hỏi kinh nghiệm của Thụy Điển trong việc lập quy hoạch sử dụng đất. Đây là trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh hoặc các huyện lớn, nơi tập trung những cán bộ có năng lực. Việc lập quy hoạch không cần thiết phải thuộc về mọi cấp chính quyền mà chủ yếu đòi hỏi lực lượng cán bộ với trình độ chuyên môn cao. Do vậy, nên chăng cần nghiên cứu giảm dần việc cấp nào cũng lập quy hoạch, cấp nào cũng phê duyệt quy hoạch gây tốn kém chi phí nhưng không hiệu quả.

Tính khả thi của một dự án quy hoạch sử dụng đất không chỉ thể hiện ở sự thống nhất giữa quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết, mà còn đòi hỏi việc xây dựng quy hoạch phải có tầm nhìn xa, dự liệu trước sự phát triển lâu dài. Quy hoạch sử dụng đất phải được lập trong mối quan hệ mật thiết, trên cơ sở và tạo cơ sở cho các quy hoạch khác như quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch nông nghiệp và phát triển nông thôn, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch khu công nghiệp, chú ý quy hoạch khu công nghiệp phải gắn với quy hoạch đô thị và đất ở cho công nhân. Định hướng sử dụng đất trong quy hoạch phải vừa đảm bảo phục vụ quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, vừa bảo vệ được quỹ đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường...v.v. Và một khi quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt thì bắt buộc mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân đều phải tuân thủ, thực hiện theo đúng quy hoạch đó.

Một số quy định của Luật Đất đai 2003 về quy hoạch sử dụng đất cũng cần có sự điều chỉnh.

Thứ nhất, Khoản 3 Điều 29 Luật Đất đai 2003 đưa ra một quy định là “*kế hoạch sử dụng đất đã được công bố mà sau thời gian ba năm không được thực hiện thì phải có sự xem xét điều chỉnh hoặc hủy bỏ*”. Phần lớn ý kiến đều hi vọng rằng đây là một quy định sẽ khắc phục tình trạng quy hoạch treo đang tạo tâm lý bất ổn cho người dân. Bởi lẽ, khi một dự án quy hoạch được tiến hành thì tất cả mọi vấn đề liên quan phải đã được tính toán đầy đủ (như vốn đầu tư, đền bù giải toả...v.v) và phải được kiên quyết thực hiện tốt. Nếu có trở ngại khách quan thì cơ quan, cán bộ có thẩm quyền cần nhanh chóng nghiên cứu tìm giải pháp khắc phục. Xử lý không được thì cần có sự thay đổi, hủy bỏ, không thể để chần chừ quá lâu, thiếu dứt khoát, gây thiệt hại về nhiều mặt. Khoảng thời gian ba năm mà luật quy định là phù hợp để giải quyết các vấn đề phát sinh.

Tuy nhiên, với quy định này, tình trạng quy hoạch treo có được khắc phục hay không cũng là một vấn đề cần xem xét. Sự điều chỉnh hay hủy bỏ ở đây chỉ là đối với kế hoạch sử dụng đất, trong khi quy hoạch sử dụng đất vẫn còn đó, nghĩa

là vẫn cần có những kế hoạch sử dụng đất khác được tiến hành thay thế cho kế hoạch cần điều chỉnh hoặc hủy bỏ. Và nếu những kế hoạch sử dụng đất sau này lại tiếp tục không khả thi thì càng gây thiệt hại cho người sử dụng đất hơn.

Thực chất, quy định trên chủ yếu là nhằm đảm bảo tiến độ thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; còn nếu hi vọng nó sẽ khắc phục tình trạng quy hoạch treo, bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất thì rõ ràng chưa đủ. Điều quan trọng khi muốn bảo vệ quyền lợi của người dân là cần sớm ổn định cuộc sống của họ, không để họ phải phập phồng chờ đợi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thực hiện.

Bên cạnh đó, khi đã được phê duyệt, thời gian cho một kỳ quy hoạch sử dụng đất là 10 năm, nhưng thường cứ 05 năm và 10 năm là cả ba cấp hành chính đều có sự điều chỉnh hoặc làm lại quy hoạch sử dụng đất, trong khi quy hoạch ở từng cấp đều có vai trò khác nhau. Điều này làm tốn nhiều nhân lực và chi phí cho hoạt động lập và duy trì quy hoạch. Vì vậy, vấn đề mấu chốt là cần tăng cường trách nhiệm của người làm công tác quy hoạch, đảm bảo tính định hướng và sự ổn định của quy hoạch đã được phê duyệt.

Ở Thụy Điển, quy hoạch sử dụng đất một khi được lập ra sẽ được tuân thủ, không thể thay đổi trong suốt kỳ quy hoạch dù với lý do hay sự can thiệp nào, chỉ trừ một vài trường hợp thật sự cần thiết vì lợi ích quốc gia, Nhà nước mới quyết định thay đổi quy hoạch. Trường hợp quy hoạch không khả thi thì việc xử lý trách nhiệm cán bộ có thẩm quyền lập quy hoạch sẽ được đặt ra và xử lý triệt để nghiêm minh. Theo đó, đã đến lúc chúng ta cần kiên quyết, nghiêm khắc hơn trong vấn đề này để người có thẩm quyền lập và phê duyệt quy hoạch nhận thức rõ trách nhiệm của mình, có sự đầu tư nghiên cứu, chọn lựa kỹ càng chứ không phải quy hoạch cho có, muốn vẽ gì thì vẽ để rồi phải liên tục thay đổi hoặc *treo* đấy đợi chờ.

Thứ hai, thời điểm trình quy hoạch sử dụng đất cũng cần được xem xét lại. Theo Điều 22 Luật Đất đai 2003, một trong những căn cứ để lập quy hoạch sử dụng đất là kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước. Điều này cho thấy

kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội phải có trước, được phê duyệt trước để làm cơ sở cho việc lập quy hoạch sử dụng đất. Trong khi đó, Khoản 7 Điều 25 Luật Đất đai 2003 lại yêu cầu quy hoạch sử dụng đất phải được trình đồng thời với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội thì liệu có mâu thuẫn hay không ? Thực tế, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội thường được các cấp, các ngành giao vào thời gian cuối năm hoặc quý đầu của năm sau, còn thời gian triển khai xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai thường sớm hơn so với thời gian phân bổ kế hoạch đầu tư cho các mục tiêu kinh tế, xã hội, nên khi xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai, khó có thể dựa vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, khó xác định các nguồn vốn đầu tư cho các dự án, công trình trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Và do đó, tính khả thi, ổn định của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sẽ không đảm bảo.

Thứ ba, Khoản 1 Điều 31 Luật Đất đai 2003 quy định một trong những căn cứ để cơ quan có thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, hoặc quy hoạch xây dựng đô thị đã được xét duyệt. Quy định này giúp hoạt động quản lý đất đai không bị đình trệ mà vẫn có thể được tiến hành trong trường hợp chỉ có một trong hai loại quy hoạch trên. Tuy nhiên, thực tế nó lại tạo ra sự lúng túng cho cơ quan có thẩm quyền khi mà trên cùng địa bàn tồn tại cả hai loại quy hoạch và cả hai loại lại không thống nhất với nhau, nhất là ở khu vực đô thị.

Ngoài ra, một vấn đề có thể nhận thấy rõ ràng là phương pháp quy hoạch sử dụng đất hiện nay rất phức tạp, thời gian để thông qua và ban hành quy hoạch rất dài, và thủ tục để điều chỉnh, sửa đổi quy hoạch tương ứng cho phù hợp với điều kiện và tình hình mới cũng rất lâu. Điều này làm cho quy hoạch sử dụng đất, trong nhiều trường hợp, thường được xây dựng sau các quy hoạch phát triển của các ngành và lĩnh vực khác, nhất là quy hoạch đô thị và quy hoạch xây dựng. Xét trong mối liên hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch tổng thể phát triển đô thị đã được phê duyệt, khi có sự chồng chéo, mâu thuẫn nhau mà quy hoạch sử

dụng đất được xây dựng sau thì rất khó để có thể thay đổi quy hoạch đô thị. Bởi lẽ, một số nội dung của quy hoạch đô thị có thể đã được triển khai thực hiện, ví dụ như đường đã bắt đầu xây dựng hoặc khu vực dân cư đã bắt đầu kiến thiết. Điều này làm cho quy hoạch sử dụng đất không phát huy và thực hiện được vai trò của nó là đánh giá nhu cầu sử dụng đất, và điều chỉnh các nội dung sử dụng. Vì vậy, có thể xem xét, để tránh chồng chéo trong quy hoạch, giảm thiểu chi phí lập quy hoạch, ở những nơi đã có quy hoạch đô thị, không cần phải xây dựng quy hoạch sử dụng đất, nhất là khu vực đô thị thì việc xây dựng mới là chủ yếu.

Quy hoạch sử dụng đất được lập ra để định hướng cho việc sử dụng đất ở hiện tại hoặc tương lai, nhưng đến thời điểm hiện nay, việc lập quy hoạch sử dụng đất ở nước ta gần như theo hướng ngược lại, chạy theo hợp thức hóa hoặc điều chỉnh nhu cầu sử dụng đất đã và đang diễn ra trên thực tế. Điển hình là quy hoạch sử dụng đất cả nước đến năm 2010 chỉ mới được trình Quốc hội vào tháng 5/2004. Kế hoạch sử dụng đất cả nước 05 năm, từ năm 2001 đến năm 2005, cũng được trình vào thời điểm trên trong khi chỉ còn hơn một năm nữa là đã hết kỳ kế hoạch. Như vậy, làm sao đảm bảo được tính định hướng, tính chiến lược lâu dài của quy hoạch sử dụng đất ? Đây là vấn đề mà các cơ quan, cán bộ có thẩm quyền trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần quan tâm xem xét lại, tập hợp lực lượng đủ trình độ, khả năng để nhanh chóng hoàn thành quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Quy hoạch sử dụng đất tuy là công việc chủ yếu do hệ thống cơ quan quản lý đất đai, cụ thể là cơ quan Tài nguyên và Môi trường thực hiện, nhưng do tính chất tổng quát, bao trùm của nó nên các ngành, các lĩnh vực đều có sự liên quan. Một dự án quy hoạch sử dụng đất đai không thể lập nếu thiếu các thông tin về kinh tế, xã hội, môi trường, đất đai...v.v, cũng như tất cả các nhu cầu liên quan đến việc sử dụng đất. Chính vì vậy, pháp luật cần có sự quy định rõ trách nhiệm và việc xử lý trách nhiệm của các cơ quan thuộc các ngành, lĩnh vực khác trong việc tham gia, cung cấp kịp thời, đầy đủ các thông tin cần thiết theo yêu cầu của cơ

quan có thẩm quyền lập quy hoạch, không thể thờ ơ xem đó là trách nhiệm của riêng ngành Tài nguyên và Môi trường.

Sự quản lý đối với quy hoạch sử dụng đất không chỉ dừng lại ở việc lập, hoàn tất dự án quy hoạch sử dụng đất, trình phê duyệt mà còn thể hiện ở việc *tổ chức thực hiện quy hoạch* đã được phê duyệt đó trên thực tế. Trách nhiệm quản lý quy hoạch này cần được quy định rõ, gắn liền với trách nhiệm quản lý, sử dụng đất đai của từng cấp đơn vị hành chính, từ cấp xã, cấp huyện đến cấp tỉnh, mà càng đến cấp cơ sở thì mức độ công việc càng cụ thể, chi tiết, phức tạp, nên trách nhiệm quản lý quy hoạch sử dụng đất càng nặng nề, cần quy định rõ ràng hơn.

Để tránh một thực tế hiện nay là việc thực hiện quy hoạch trên một địa bàn thường chỉ giao cho chủ đầu tư tự tiến hành, còn chính quyền thì buông lỏng quản lý, giám sát, chỉ nắm tình hình thông qua các báo cáo của chủ đầu tư, cần phải thành lập một bộ phận theo dõi, giám sát việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với sự tham gia của cộng đồng dân cư. Bộ phận này sẽ nắm bắt các thông tin liên quan đến việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; tiến độ thực hiện thế nào; cần có sự điều chỉnh ra sao...v.v. Trên cơ sở đó, khi phát hiện chủ đầu tư dựa vào quy hoạch để trục lợi, hoặc phát hiện các tổ chức, cá nhân không tuân theo quy hoạch, lấn chiếm đất đai làm ảnh hưởng, sai lệch quy hoạch, hoặc cản trở làm chậm tiến độ thực hiện quy hoạch thì biện pháp, mức độ xử lý phải được quy định rõ ràng, cụ thể và thực hiện xử lý một cách nghiêm khắc, chặt chẽ. Đồng thời, cần tăng cường thẩm quyền và trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã trong việc ngăn chặn, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đất đai, đặc biệt là các hành vi xây dựng nhà trái phép trên đất nông nghiệp, đất quy hoạch phát triển đô thị.

Đảm bảo quyền được thông tin, đóng góp ý kiến đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của người dân cũng là điều cần được quan tâm và là thách thức lớn để cải thiện quá trình quy hoạch sử dụng đất, bởi cán bộ lập quy hoạch phần lớn đều thiếu kinh nghiệm và năng lực thực hiện có sự tham gia của người dân. Do chưa hiểu rõ về mục đích của sự tham gia này, trong nhiều trường hợp, nhiều cán

bộ quan niệm việc lấy ý kiến rất khó làm, mất nhiều thời gian và có thể chỉ làm gây thêm mâu thuẫn hơn là giải quyết vấn đề. Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh tầm quan trọng về sự tham gia đóng góp ý kiến của cộng đồng và thay đổi nhận thức của cán bộ lập quy hoạch, bởi lẽ đây là vấn đề liên quan mật thiết với lợi ích và cuộc sống của người dân, phần lớn sinh kế của họ hiện nay đang dựa vào nguồn lực đất đai và vì vậy, ý kiến của họ sẽ tác động đến các quy hoạch sử dụng đất. Dù quy hoạch là do chính quyền lập ra, nhưng nếu không chú trọng đến sự cân bằng với nhu cầu và lợi ích của đông đảo người dân trên cơ sở tôn trọng ý kiến của họ thì quy hoạch sẽ khó được triển khai, hoặc thậm chí không thể thực hiện.

Cần đảm bảo một dự án quy hoạch sử dụng đất trước khi được trình cho cơ quan có thẩm quyền phê duyệt bắt buộc phải được đưa ra để nhân dân đóng góp ý kiến, và ngay khi đã được phê duyệt, phải tiếp tục nhanh chóng được công bố công khai đến người dân. Việc tham vấn ý kiến cộng đồng nên được quy định thành yêu cầu bắt buộc ở tất cả các cấp quy hoạch, chứ không chỉ dừng lại ở quy hoạch sử dụng đất chi tiết.

Nhằm đảm bảo những ý kiến đóng góp là xác đáng, được ghi nhận, cũng như giúp nhân dân hiểu rõ về dự án quy hoạch sử dụng đất đai, quy định pháp luật cần cụ thể hơn về biện pháp thực hiện: có quy trình tổ chức lấy ý kiến rõ ràng; cơ chế tài chính phục vụ công tác lấy ý kiến của người dân đối với dự thảo quy hoạch sử dụng đất chi tiết; đẩy mạnh công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức của cộng đồng về vai trò, ý nghĩa của quy hoạch sử dụng đất, cách thức tham gia, bày tỏ ý kiến...v.v.

Cũng cần lưu ý, không phải người dân nào cũng có kiến thức chuyên môn về quy hoạch, trong khi phần lớn các dạng bản đồ quy hoạch thường rất khó hiểu. Do đó, khi công bố, trưng bày quy hoạch, nên có bản thuyết minh chi tiết để khuyến khích người dân tìm hiểu và góp ý kiến vào nội dung quy hoạch. Có thể tại nơi tổ chức lấy ý kiến hoặc tại nơi công bố công khai quy hoạch sử dụng đất cần thường xuyên có sự hiện diện của cán bộ chuyên môn theo định kỳ để giải đáp

những thắc mắc của người dân; giải thích, phổ biến rõ hơn đường lối, chính sách của Nhà nước; mục đích, ý nghĩa và hiệu quả của dự án quy hoạch sử dụng đất. Khi nhân dân đóng góp ý kiến thì cơ quan, cán bộ có thẩm quyền phải tiếp thu, xem xét, có sự phản hồi, phân tích những ý kiến nào được chấp nhận hoặc không chấp nhận với lý do rõ ràng, tạo cho người dân niềm tin, động lực vào sự đóng góp của mình, phát huy dân chủ trong nhân dân.

Đã đến lúc cần phải nhận thức thông tin quy hoạch là một trong những dữ liệu quan trọng của hệ thống thông tin đất đai, bên cạnh dữ liệu giá đất và dữ liệu đăng ký đất đai (địa chính và quyền đối với đất đai), theo đó, gắn liền với trách nhiệm *chuyển tải dữ liệu quy hoạch* đã được phê duyệt của cơ quan lập quy hoạch vào hệ thống đăng ký đất đai để lưu giữ và cập nhật. Kết nối thông tin quy hoạch vào hệ thống thông tin đất đai là một cách công khai quy hoạch hiệu quả vì mọi chủ thể đều có thể truy cập để tìm hiểu thông tin. Sự hiểu biết rộng rãi, công khai và dân chủ của nhân dân về quy hoạch sử dụng đất là một trong những biện pháp giám sát hiệu quả nhất đối với hoạt động này, góp phần hạn chế nạn đầu cơ đất đai, ngăn chặn những kẻ lợi dụng quy hoạch để trục lợi.

Với việc kết nối thông tin, cơ quan lập quy hoạch cũng có thể sử dụng dữ liệu đã được xây dựng và các tiện ích khác từ hệ thống thông tin địa chính để phục vụ cho hoạt động của mình, tiết kiệm được thời gian, chi phí và nhân lực cho việc thu thập, xử lý thông tin đất đai, nhưng vẫn đảm bảo được tính chính xác, phù hợp thực tế và khả thi của quy hoạch sử dụng đất.

5.2.3.3. Hoạt động cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Từ thực trạng về mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và những phiền toái trong thủ tục cấp giấy diễn ra thời gian qua, có thể nhận thấy được nhiều điều.

Thứ nhất, chúng ta không thể phủ nhận mong muốn tốt đẹp cải cách hành chính trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của các cơ quan quản lý. Từ những giấy đỏ, giấy hồng và những giấy tờ hợp lệ ở từng thời điểm khác nhau

trước đây, thống nhất lại một mẫu giấy chung là điều đáng mừng. Việc trao trách nhiệm cấp giấy thống nhất cho cơ quan Tài nguyên và Môi trường là hướng đi đúng của các nhà lập pháp. Bởi lẽ, đất là loại bất động sản cố định, không có sự di chuyển dù quyền đối với đất có thể được đưa vào giao dịch. Còn nhà, công trình xây dựng tuy gắn liền trên đất nhưng vẫn có thể dịch chuyển và thường thay đổi kết cấu, hình thể theo nhu cầu, sở thích của người sở hữu. Một mảnh đất trồng cây, qua thời gian có thể mọc lên căn nhà. Một căn nhà cấp bốn, sau vài tháng có thể trở thành bê tông cốt thép, nhiều tầng. Tài sản tồn tại trên đất là muôn hình muôn vẻ và luôn biến động. Nhà nước không thể quản lý theo kiểu “*gọt chân cho vừa giày*”, để rồi cả cơ quan quản lý lẫn người dân đều phải nhọc công chạy theo thủ tục cấp đổi giấy cho mỗi lần thay đổi về tài sản. Quản lý nhà nước đòi hỏi phải dựa trên nền tảng ổn định và chỉ cần liên tục cập nhật thông tin cho những lần biến động. Vì vậy, lấy đất đai, cụ thể là thửa đất, làm đối tượng quản lý trọng tâm là nhận thức phù hợp.

Hơn nữa, do đất đai thuộc sở hữu nhà nước, việc sử dụng đất của người dân là dựa trên cơ sở quyết định giao đất, quyết định cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Với sự hỗ trợ của cơ quan Tài nguyên và Môi trường, vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chỉ là ghi nhận lại và cụ thể hơn thông tin về quyền đã được xác lập từ các quyết định này, nên việc trao quyền cho cơ quan Tài nguyên và Môi trường quản lý vấn đề cấp giấy chứng nhận cũng là hợp lý. Khi sở hữu tài sản trên đất, chủ sở hữu chỉ cần đăng ký thông tin hoặc cập nhật biến động mà không cần phải làm thủ tục thay đổi giấy mới.

Điều quan trọng là các cơ quan có thẩm quyền cần xác định rõ mục đích của việc cải tiến này là nhằm thuận tiện hơn cho công tác quản lý, đáp ứng nguyện vọng của nhân dân, chứ không phải là vấn đề tranh chấp quyền quản lý, bớt quyền của cơ quan này, tăng quyền cho cơ quan khác. Vấn đề còn lại là việc triển khai, đưa quy định này đi vào thực tiễn. Vì vậy, Nhà nước cần có chính sách điều phối,

sắp xếp lại hợp lý công việc và nhân sự của ngành Xây dựng và ngành Tài nguyên và Môi trường; quy định rõ nghĩa vụ và trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan này, nhất là trong giai đoạn đầu cơ quan Tài nguyên và Môi trường tiếp nhận việc cấp giấy chứng nhận và quản lý thông tin cho cả tài sản gắn liền trên đất từ ngành Xây dựng chuyển giao, nhằm ngăn chặn sự tái diễn của tình trạng tranh giành lợi ích cục bộ.

Thứ hai, khách quan mà xét, vấn đề trọng tâm dẫn đến việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chưa thể hoàn thành có phải là do mẫu giấy chứng nhận chưa thống nhất để rồi dẫn đến tranh cãi về thẩm quyền trong nhiều năm ? Thực chất, giải quyết được mẫu giấy chứng nhận và cơ quan quản lý chỉ mới là phần ngọn của vấn đề. Trong mẫu giấy đó chứa đựng những thông tin gì và đã có hay chưa có sẵn những thông tin này để ghi vào giấy mới là cần thiết.

Thực tế đã chứng minh, dù hàng năm Chính phủ đều đề ra chỉ tiêu, kế hoạch cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; dù công tác cấp giấy có được cải tiến như thế nào đi nữa thì hầu hết các địa phương đều không thể hoàn thành. Nguyên nhân là do để tiến hành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì điều kiện đòi hỏi là việc sử dụng đất phải phù hợp quy hoạch, có bản đồ địa chính, nhưng cả quy hoạch sử dụng đất, cụ thể là quy hoạch sử dụng đất chi tiết lẫn hệ thống bản đồ địa chính tại các địa phương vẫn chưa được hoàn thiện, phủ kín địa bàn. Nơi có thì đã lạc hậu, nhiều sai lệch, không kịp thời cập nhật. Nơi thì thiếu, thậm chí chưa có. Vì vậy, các địa phương không thể tiến hành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất một cách đại trà mà chỉ có thể xem xét cấp cho từng trường hợp theo nhu cầu, nhưng vẫn phải mất thời gian xác minh, đo vẽ lại.

Thiết nghĩ, vấn đề cần thiết hiện nay là Nhà nước và chính quyền các địa phương cần tập trung xây dựng, hoàn thiện hệ thống bản đồ địa chính và quy hoạch sử dụng đất làm nền tảng cho việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có thể triển khai nhanh chóng.

Và lại, đối với người sử dụng đất, thực chất giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hay quyền sở hữu nhà ở chỉ là một văn bằng mà họ mong mỗi năm trong tay để an tâm về quyền sử dụng đất hay quyền sở hữu tài sản của mình, để chắc rằng Nhà nước đã thừa nhận và bảo vệ quyền của họ. Người sử dụng đất chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì không có nghĩa họ chẳng phải là người sử dụng đất hợp pháp. Quan hệ pháp luật đất đai vẫn đã phát sinh và Nhà nước vẫn đã thừa nhận tư cách của người sử dụng đất trước cả thời điểm họ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bằng những quyết định giao đất, quyết định cho thuê đất, bằng những giấy tờ hợp lệ chứng minh, bằng sự công nhận việc người sử dụng đất nhận quyền hợp pháp từ người khác. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chỉ là việc tiến hành thủ tục cấp đổi và ghi nhận mà thôi.

Cuối cùng, nhằm hỗ trợ cho việc cải tiến, hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai và xây dựng cơ sở thông tin dữ liệu đất đai, cơ quan Tài nguyên và Môi trường và Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cần đảm bảo những thông tin về giấy chứng nhận sẽ cấp phải được lưu trữ và cập nhật vào cơ sở dữ liệu địa chính trước khi giấy chứng nhận được trao cho người sử dụng đất. Cần nhanh chóng hoàn thành đầy đủ bản lưu của các giấy chứng nhận đã cấp trước đây để bổ sung vào hồ sơ địa chính, kết hợp với việc quét cả giấy cũ và giấy mới khi được cấp để lưu theo dạng số trên máy tính.

5.2.3.4. Hoạt động định giá đất

Xét trong mối liên hệ giữa giá đất Nhà nước ban hành với giá đất chuyển nhượng thực tế trên thị trường, thì rõ ràng với quy định hiện nay, chúng ta vừa thiếu những quy phạm, trình tự cụ thể trong việc tổ chức định giá đất và quản lý giá đất; đồng thời, thiếu cán bộ chuyên trách chịu trách nhiệm chính thực hiện nhiệm vụ này, vẫn còn để cho nhiều cơ quan tham dự, nhưng sự phân công, phân cấp chưa rõ ràng, cụ thể. Lượng cán bộ chuyên môn có kinh nghiệm định giá, quản lý giá đất rất hiếm hoi. Vì vậy, việc giá đất Nhà nước ban hành chưa phù hợp thực tế là điều không thể tránh khỏi, khó mà khắc phục.

Hiện nay, công tác định giá đất đã được chuyển giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường. Vì vậy, ngành cần sớm nghiên cứu thành lập hệ thống cơ quan định giá đất thống nhất từ trung ương đến địa phương nhằm giúp Nhà nước theo dõi sát, nắm bắt được những diễn biến của giá đất thị trường để định kỳ hoặc phát sinh điều chỉnh, công bố kịp thời giá đất của Nhà nước cho phù hợp. Ngoài ra cũng cần khuyến khích các doanh nghiệp và cá nhân tham gia hoạt động tư vấn định giá đất, tập hợp trong một hiệp hội hoặc tổ chức nghề nghiệp thống nhất nhất định. Trên cơ sở đó, vấn đề tổ chức đào tạo đội ngũ cán bộ, chuyên viên định giá đất đáp ứng nhu cầu Nhà nước và xã hội cũng là điều đáng quan tâm.

Tuy nhiên, cũng cần lưu ý, trên thực tế, đối với một diện tích đất có tài sản gắn liền trên nó, khi giao dịch, người ta thường xác định một mức giá chung, không có sự tách rời cho cả khối bất động sản này. Trong khi đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ chịu trách nhiệm về hoạt động định giá đất. Hoạt động định giá bất động sản khác vẫn thuộc về ngành Tài chính. Do đó, để có sự thống nhất, đồng bộ trong vấn đề định giá bất động sản nói chung, cũng như cung cấp thông tin về giá bất động sản cho cơ sở dữ liệu đất đai, ngành Tài nguyên và Môi trường và ngành Tài chính cần có sự phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau trong hoạt động định giá bất động sản, với những quyền hạn và trách nhiệm được điều chỉnh cụ thể bởi pháp luật. Lẽ tất nhiên, sự hợp tác thiện chí vì lợi ích chung, vì sự thành công trong việc xây dựng hệ thống đăng ký và thông tin đất đai/bất động sản là điều quan trọng cần được mỗi cơ quan tự nguyện phát huy.

Xét trong mối liên hệ giữa giá đất của Nhà nước với quyền và nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất, thì giải quyết thế nào trước đòi hỏi của người sử dụng đất: khi thì giá đất phải cao, sát giá thị trường (bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất), lúc thì lại thấp (thực hiện nghĩa vụ tài chính cho Nhà nước) để bảo vệ quyền lợi của họ ? Trả lời câu hỏi này, chúng ta cần có sự nhìn nhận tổng quan thông qua việc xem xét các trường hợp áp dụng giá đất của Nhà nước.

Theo quy định tại Khoản 4 Điều 56 Luật Đất đai 2003, giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định được sử dụng làm căn cứ để tính:

- (i) Thuế sử dụng đất;
- (ii) Thuế thu nhập từ chuyển quyền bất động sản;
- (iii) Tiền sử dụng đất và tiền thuê đất khi giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất;
- (iv) Giá trị quyền sử dụng đất khi giao đất không thu tiền sử dụng đất;
- (v) Lệ phí trước bạ;
- (vi) Tiền bồi thường đối với người có hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước;
- (vii) Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Rõ ràng, phần lớn các trường hợp phải áp dụng giá đất của Nhà nước đều liên quan các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất. Chỉ có một trường hợp đáng đáng đến quyền lợi mà họ được hưởng: chính là được sử dụng giá đất làm căn cứ để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Như vậy, cân nhắc giữa quyền được hưởng và nghĩa vụ phải thực hiện, người sử dụng đất nên mong muốn giá đất Nhà nước ban hành cao hay thấp, sát hay không sát với giá đất trên thị trường ?

Nếu yêu cầu Nhà nước phải quy định giá đất sát với giá thị trường thì chỉ với một hoặc một vài nghĩa vụ, chứ chưa phải một loạt những nghĩa vụ tài chính liệt kê trên, e rằng người sử dụng đất cũng không thể đảm đương nổi và hậu quả trước mắt, họ chính là người gánh chịu, mà điển hình nhất là con đường đến với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của họ (nhất là những người nghèo) sẽ càng khó khăn hơn.

Như vậy, để đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất, nhất là trong trường hợp được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, vấn đề quan trọng có phải là việc xem xét giá đất của Nhà nước quy định cao hay thấp hay không?

Có thể thấy, những nghĩa vụ tài chính nêu trên là những nghĩa vụ mà mọi người sử dụng đất đều có thể phải thực hiện cho Nhà nước trong quá trình khai thác, sử dụng đất đai ở bất kỳ đâu trong lãnh thổ quốc gia; còn việc Nhà nước thu hồi đất và bồi thường thì không phải lúc nào cũng diễn ra đối với tất cả những người sử dụng đất ở tất cả các địa phương, mà chỉ tập trung ở những khu vực cần phát triển được quy hoạch, và chỉ ảnh hưởng đến một số người (nhưng cũng cần lưu ý lợi ích mang lại cho toàn xã hội là rất lớn). Theo đó, có hợp lý không khi đòi hỏi đảm bảo cho một quyền lợi của thiểu số người để rồi các nghĩa vụ tài chính mà tất cả người sử dụng đất phải gánh chịu sẽ đồng loạt tương ứng tăng theo ?

Nói như thế không có nghĩa là phủ nhận quyền lợi của những người bị thu hồi đất. Quyền lợi của họ vẫn phải được đảm bảo nhưng không nên quá quan tâm và đặt giá đất bồi thường lên hàng đầu. Bởi lẽ điều này sẽ có ảnh hưởng đến nghĩa vụ tài chính của tất cả những người sử dụng đất và ngay chính bản thân Nhà nước. Nhiều dự án mà Nhà nước tiến hành cũng sẽ dậm chân tại chỗ do Nhà nước không đủ vốn chi trả cho việc bồi thường, giải phóng mặt bằng. Thiết nghĩ, vấn đề quan trọng phải là ổn định cuộc sống sau khi bồi thường của những người có đất bị thu hồi như tái định cư, hỗ trợ ổn định sản xuất, tạo việc làm...v.v. Đây là điều mà bấy lâu nay hầu như ít có dự án nào quan tâm đúng mức. Đáng lý ra phải tìm chỗ tái định cư, có kế hoạch rõ ràng chuyển đổi ngành nghề, ổn định cuộc sống, tạo việc làm cho người bị thu hồi đất trước, sau đó mới tiến hành đền bù, giải phóng mặt bằng thì phần lớn các dự án đều làm ngược lại, khiến cho cuộc sống của người bị thu hồi đất rất bấp bênh.

Đối với người sử dụng đất, phải mất đi diện tích đất mà bấy lâu gắn bó, di chuyển nơi khác là cả một sự thay đổi lớn lao về nơi ăn ở, việc làm, môi trường sống và quan hệ xung quanh...v.v. Dù có nâng giá đất của Nhà nước sát với giá thị trường để đảm bảo mức tiền bồi thường phù hợp, nhưng người dân vẫn phải tự mình đương đầu với những khó khăn, thay đổi mà trước chúng, sự đảm bảo ổn định từ phía Nhà nước và chủ đầu tư là không chắc chắn, thì lẽ tất nhiên đây là

một tác động xấu, tạo sự bất an đến tâm lý của người bị thu hồi đất. Do đó, dù bên cạnh tiền bồi thường về quyền sử dụng đất còn có những khoản hỗ trợ khác, nhưng nhìn chung, phần đông người bị thu hồi đất bao giờ cũng thấy là mình bị ép giá, phải chịu thiệt thòi. Và một khi quyền lợi không được đảm bảo thì việc họ khiêu nại dây dưa, cản trở thực hiện dự án là điều dễ hiểu và không thể nào tránh được.

Như vậy, vấn đề đánh giá và đặt ra yêu cầu đối với giá đất Nhà nước ban hành, nhất là giá đất áp dụng cho trường hợp bồi thường khi thu hồi đất, cần phải được xem xét một cách toàn diện, liên quan đến cả quyền lợi lẫn nghĩa vụ của người sử dụng đất. Nếu chỉ đứng trên một khía cạnh mà đòi hỏi thì có thể chính đòi hỏi đó sẽ gây tác động tiêu cực ngược lại cho bản thân người sử dụng đất. Điều này cũng cho thấy, về phía Nhà nước, cần xem xét lại các trường hợp áp dụng giá đất. Chỉ một mức giá nhưng áp dụng chung cho nhiều trường hợp với bản chất, đặc điểm khác nhau sẽ là không phù hợp khi nhiều bất cập sẽ nảy sinh khó mà điều chỉnh.

Xét trong mối liên hệ giữa giá đất nhà nước với hệ thống đăng ký đất đai

Tuy dữ liệu giá đất là yếu tố quan trọng cần có trong hệ thống thông tin đất đai, nhưng muốn xây dựng được dữ liệu này lại phải dựa trên nền tảng các cơ sở dữ liệu địa chính và quy hoạch sử dụng đất đã có sẵn. Các vấn đề về mục đích sử dụng đất, loại đường phố, loại vị trí nơi thửa đất tọa lạc, ranh giới thửa đất...v.v có ảnh hưởng quyết định đến giá đất được thể hiện trong hồ sơ địa chính và các loại bản đồ quản lý đất đai (bản đồ quy hoạch sử dụng đất, bản đồ hành chính, và nhất là bản đồ địa chính). Mức độ chính xác của việc định giá đất tùy thuộc vào mức độ chính xác của các thông tin này. Nó đòi hỏi cơ quan định giá phải theo dõi và cập nhật thường xuyên các biến động đất đai từ hệ thống thông tin địa chính.

Hiện nay, các hồ sơ địa chính đã được xây dựng phần lớn là lập theo thao tác thủ công trên giấy, và chủ yếu được biên tập lại từ các bản đồ với số tờ, số thửa cũ. Việc lưu trữ giữa từng cấp quản lý hồ sơ cũng theo những cách thức khác

nhau, không thống nhất và chưa tích hợp đầy đủ trong cơ sở dữ liệu địa chính. Vì vậy, khi sử dụng những thông tin này cho công tác định giá đất, ngành Tài nguyên và Môi trường cần có sự đối chiếu với các bản đồ mới được lập theo phương tiện kỹ thuật hiện đại, số hóa, đồng thời phải kết hợp với việc kiểm tra, xem xét lại thông tin trên thực địa nhằm đảm bảo tính chính xác tương đối của giá đất.

Các hoạt động điều chỉnh, hoàn thành quy hoạch sử dụng đất, bản đồ địa chính và hiện đại hóa hệ thống thông tin đất đai theo kỹ thuật số cũng phải được chú trọng tiến hành cùng lúc.

Hơn nữa, bản thân công tác định giá đất trong tác nghiệp chuyên môn thường gặp nhiều khó khăn và phải tính toán với nhiều phương pháp định giá khác nhau, do đó, trên nền tảng về số hóa thành công cơ sở dữ liệu đất đai trong một tương lai gần, cần nghiên cứu một mô hình có thể ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động định giá, nhằm rút ngắn thời gian hoàn thành, giảm bớt chi phí phục vụ cho hoạt động này; đồng thời đảm bảo giá đất nhà nước có thể nắm bắt kịp thời, theo sát với biến động giá đất trên thị trường. Ngành Tài nguyên và Môi trường với trách nhiệm xây dựng và quản lý hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu địa chính, sẽ có sự thuận tiện trong việc kết nối mô hình định giá điện tử với hệ thống đăng ký và thông tin đất đai, vừa sử dụng dữ liệu từ hệ thống này cho hoạt động định giá, và cũng vừa cung cấp ngược trở lại dữ liệu giá đất cho hệ thống.

--o0o--

KẾT LUẬN

---o0o---

Xác định được tầm quan trọng của công tác đăng ký đất đai trong việc đảm bảo tính minh bạch của thị trường bất động sản, khơi thông nguồn vốn to lớn để thúc đẩy phát triển kinh tế và góp phần ổn định cuộc sống xã hội, hạn chế những tranh chấp đất đai vốn dĩ đang rất phổ biến hiện nay, trong những năm gần đây, Chính phủ Việt Nam đã có nhiều nỗ lực cải tiến hoạt động này, hướng tới việc xây dựng hệ thống đăng ký và thông tin đất đai điện tử.

Với sự hỗ trợ của một số quốc gia nhằm tăng cường năng lực quản lý đất đai của Việt Nam, việc ứng dụng công nghệ thông tin, sử dụng các phần mềm quản lý đăng ký đất đai và cập nhật biến động đã và đang được áp dụng tại một vài địa phương (ví dụ như Chương trình SEMLA đã triển khai tại các tỉnh như Vũng Tàu, Đồng Nai, Hà Giang...v.v). Những đánh giá ban đầu sẽ giúp cho Chính phủ Việt Nam đúc kết kinh nghiệm, có sự điều chỉnh cho phù hợp trước khi tiến hành hoạt động cải cách đồng loạt trên phạm vi cả nước. Và sự thay đổi của các quy định pháp luật sẽ là bước đi tiên phong để tạo nền cho việc hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai.

Góp phần vào xu hướng đó, đề tài “*HỆ THỐNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VIỆT NAM VÀ THUYẾT DIỄN*” hướng đến việc phân tích các quy định pháp luật hiện hành điều chỉnh hoạt động đăng ký đất đai tại Việt Nam, thông qua thực trạng áp dụng các quy định này trong tổ chức bộ máy đăng ký đất đai, trong vận hành hệ thống đăng ký và cũng như trong các hoạt động liên quan cần thiết cho hệ thống.

Hiểu như thế nào về đăng ký đất đai, những yếu tố cần xây dựng trong hệ thống đăng ký và hệ thống thông tin, các yêu cầu đặt ra cho hệ thống đăng ký là những vấn đề đầu tiên được đề tài làm rõ. Thông qua việc tìm hiểu quan niệm của nhiều nước trên thế giới và sự hình thành hoạt động đăng ký đất đai, có thể thấy

khái niệm hệ thống đăng ký đất đai là cách hiểu chung thống nhất cho cả hai hoạt động “địa chính” và “đăng ký đất đai” hay “đăng ký quyền”. Trong hệ thống đăng ký có bốn yếu tố cơ bản nhất của một đối tượng đăng ký, cụ thể trọng tâm là thửa đất, mà hầu hết các quốc gia đều mong muốn xác lập được chính là yếu tố hình học (thông tin vật lý), quyền (thông tin pháp lý), mục đích sử dụng (thông tin sử dụng thể hiện qua quy hoạch sử dụng đất) và giá trị. Và tất nhiên, để đảm bảo hiệu quả hoạt động của hệ thống đăng ký đất đai, nhiều yêu cầu đã được đặt ra khi xây dựng hệ thống như sự chính xác và an toàn; sự rõ ràng và đơn giản; sự triệt để, kịp thời; sự công bằng và dễ tiếp cận; chi phí thấp và sự ổn định, bền vững.

Nhận thức những vấn đề cơ bản này sẽ giúp chúng ta có được cái nhìn tổng quát về hệ thống đăng ký đất đai, xác định những mục tiêu ban đầu định hướng cho việc cải cách hệ thống.

Trên cơ sở đó, đề tài hướng tới phân tích thực trạng của hệ thống đăng ký đất đai tại Việt Nam, nhằm có sự đánh giá đúng đắn, đưa ra những gợi ý cải tiến phù hợp. Thông qua xem xét quá trình phát triển của hệ thống đăng ký đất đai và những hoạt động được tiến hành trên thực tế, có thể nhận thấy, bên cạnh những thành quả đạt được, vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế trong hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam, cụ thể như:

(i) Tổ chức bộ máy đăng ký chưa ổn định, vẫn đang trong quá trình sắp xếp lại cơ cấu tổ chức và chức năng nhiệm vụ cho phù hợp;

(ii) Năng lực của cán bộ trong hệ thống còn yếu kém về chuyên môn, nghiệp vụ lẫn trình độ tin học; trình độ cán bộ chưa có sự đồng đều giữa các cấp quản lý, chưa thể đảm đương việc vận hành hệ thống đăng ký đất đai hiện đại được tin học hóa. Chưa kể một bộ phận cán bộ có biểu hiện suy thoái phẩm chất;

(iii) Cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ cho cả hoạt động đăng ký lẫn hoạt động địa chính phần lớn đều lạc hậu, cấu hình không phù hợp cho việc ứng

dụng công nghệ thông tin và sử dụng các phần mềm quản lý đăng ký, cập nhật biến động đất đai;

(iv) Hệ thống mạng truyền tải dữ liệu chưa đủ mạnh để đáp ứng nhu cầu đăng ký cũng như cung cấp thông tin điện tử;

(v) Phần lớn dữ liệu địa chính lưu trữ được qua hoạt động đăng ký đã và đang tiến hành là dưới dạng giấy tờ, lập theo phương thức thủ công với nhiều sai sót và không thống nhất giữa các cấp, sẽ gây nhiều khó khăn và mất nhiều thời gian để có thể số hóa hết các dữ liệu này và lưu trữ trên máy tính;

(vi) Vẫn còn thiếu rất nhiều thông tin cần thiết trong hệ thống đăng ký như bản đồ địa chính, quy hoạch sử dụng đất và dữ liệu giá đất do các hoạt động này cũng đang trong tình trạng tiến hành dở dang;

(vii) Nguồn kinh phí để hỗ trợ cho sự cải thiện hoạt động của hệ thống và ứng dụng công nghệ thông tin còn hạn hẹp, chưa thể phân bổ đồng bộ và cùng lúc cho toàn bộ hệ thống đăng ký đất đai và tất cả địa phương.

Những hạn chế này đã và đang làm giảm hiệu quả hoạt động của hệ thống đăng ký đất đai, gây trở ngại cho việc minh bạch hóa thị trường bất động sản, bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất và là lực cản cho việc khai thác hết tiềm năng của đất đai để phát triển kinh tế. Với xu hướng xây dựng Chính phủ điện tử, trong đó có vấn đề tin học hóa hệ thống đăng ký và thông tin đất đai hiện hay, nếu không tiến hành cải cách, hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam sẽ không thể gánh nổi trọng trách này.

Bên cạnh vấn đề phân tích, đánh giá lại thực trạng của hệ thống đăng ký, việc tìm hiểu kinh nghiệm của các nước trên thế giới, nhất là các nước đã xây dựng thành công hệ thống đăng ký đất đai, để phục vụ cho việc lựa chọn giải pháp cải tiến hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam là một trong những cách làm phù hợp. Vì vậy, đề tài đã hướng đến nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm của một số nước và chủ yếu tập trung vào Thụy Điển, một quốc gia có hệ thống đăng ký đất

đai và hệ thống thông tin dữ liệu đất đai được đánh giá là hiệu quả trên thế giới. Những vấn đề về tổ chức bộ máy, tổ chức hoạt động đăng ký đất đai và những cải cách ứng dụng công nghệ thông tin được thực hiện thành công tại Thụy Điển đã đem lại nhiều gợi ý.

Nếu bỏ qua những khác biệt giữa hai quốc gia, thì vấn đề kỹ thuật xây dựng và quản lý hệ thống đăng ký đất đai, cũng như những giải pháp phần mềm ứng dụng công nghệ thông tin cho hoạt động đăng ký và cung cấp thông tin, dịch vụ từ hệ thống là những kinh nghiệm thiết thực mà Thụy Điển đã đạt được. Một phần của những giải pháp kỹ thuật này hiện đang được áp dụng thí điểm tại một số địa phương của Việt Nam, dưới sự hỗ trợ từ Thụy Điển.

Lẽ tất nhiên, để ứng dụng công nghệ thông tin cải tiến hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam, ngoài vấn đề kỹ thuật, sự thay đổi của các quy định pháp luật, chấn chỉnh lại bộ máy tổ chức và các hoạt động đăng ký cũng như hoạt động liên quan đăng ký đất đai là những vấn đề mà Việt Nam phải tự điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của mình.

Trên cơ sở so sánh, đánh giá giữa hai hệ thống đăng ký đất đai, nhận thức về những tồn tại (những ưu điểm và nhược điểm) trong hệ thống đăng ký của Việt Nam, đề tài đã đưa ra một số gợi mở góp phần vào việc cải tiến hệ thống đăng ký đất đai.

Trước hết là những lưu ý chung về mục tiêu và yêu cầu đặt ra đối với hệ thống đăng ký đất đai mà Việt Nam đang xây dựng trên cơ sở đảm bảo hệ thống đăng ký phải góp phần hữu hiệu cho hoạt động quản lý của Nhà nước, nhất là trong lĩnh vực bất động sản và điều chỉnh thị trường bất động sản; đảm bảo quyền sở hữu, sử dụng và lợi ích khác của các chủ thể liên quan; đảm bảo sự vận hành minh bạch của thị trường bất động sản và bình ổn xã hội. Để xây dựng hệ thống đăng ký đất đai cũng không thể bỏ qua những bài học về vấn đề nguồn kinh phí đầu tư, sự ủng hộ xây dựng hệ thống và trách nhiệm quản lý, vận hành hệ thống...v.v được rút ra từ kinh nghiệm mà nhiều quốc gia và ngay chính bản thân

Việt Nam đã trải qua khi thực hiện các dự án cải cách của mình. Đồng thời, phải có sự đánh giá toàn diện, đầy đủ về điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam, nhất là đối với bộ máy và hoạt động đăng ký hiện tại.

Từ đó, những kiến nghị cụ thể đã được đề cập theo hướng chuẩn bị và cải thiện những điều kiện cần thiết cho sự thành công của việc xây dựng, vận hành hệ thống đăng ký đất đai, như tổ chức cơ quan đăng ký, nhân sự, cơ sở vật chất, hồ sơ dữ liệu, cơ sở pháp lý và sự liên kết những hoạt động liên quan như quy hoạch, định giá...v.v.

Đối với tổ chức cơ quan đăng ký, điều cần thiết hiện nay là phải nhanh chóng củng cố, ổn định tổ chức bộ máy đăng ký đất đai thông qua việc thống nhất cơ quan chịu trách nhiệm đối với hoạt động đăng ký đất đai và tài sản gắn liền với đất, hướng tới thống nhất cơ quan quản lý bất động sản. Tăng cường quyền hạn, trách nhiệm và tính độc lập của cơ quan đăng ký, hạn chế sự can thiệp không cần thiết của cơ quan hành chính vào hoạt động đăng ký; phân định rõ chức năng đăng ký với chức năng quản lý và thực hiện hoạt động địa chính. Để tinh giản bộ máy, giảm bớt thủ tục, tạo sự công bằng và thuận lợi cho chủ thể đăng ký, cơ quan đăng ký đất đai nên được tổ chức với mô hình thẩm quyền theo địa hạt, tránh sự phân tán, dàn trải hiện nay khi thẩm quyền đăng ký dựa trên sự phân biệt loại chủ thể tiến hành đăng ký.

Đối với đội ngũ nhân sự của hệ thống đăng ký đất đai, cần có sự thay đổi tư duy, nâng cao năng lực chuyên môn và phẩm chất đạo đức thông qua việc bổ sung những yêu cầu về tiêu chuẩn, nghiệp vụ; chấn chỉnh công tác đào tạo, tuyển chọn cán bộ; tăng cường chế độ đãi ngộ, kết hợp với việc kiểm tra, giám sát và xử lý trách nhiệm cán bộ một cách rõ ràng, minh bạch.

Đối với hệ thống thông tin đất đai, cần thống nhất, hoàn chỉnh cơ sở dữ liệu và xây dựng hệ thống thông tin theo hướng tin học hóa. Điều quan trọng là phải cải cách thủ tục hành chính, đơn giản hóa quy trình đăng ký đất đai, bất động sản, đảm bảo bộ máy và lực lượng nhân sự được củng cố với năng lực tương xứng, đáp

ứng nhu cầu vận hành hệ thống. Khi đó, tin học hóa sẽ là công cụ hữu hiệu hỗ trợ đắc lực cho hoạt động đăng ký và xây dựng hệ thống thông tin đất đai hiện đại.

Những dữ liệu còn thiếu trong hồ sơ địa chính, như bản đồ địa chính, cần được bổ sung. Có kế hoạch tập trung chuyển dần hồ sơ, dữ liệu được quản lý dưới dạng giấy sang dạng số, lưu trữ trên máy tính. Cần cân nhắc, xác định phần mềm phù hợp cho việc tích hợp thông tin và lựa chọn xây dựng mô hình thông tin đất đai tương ứng. Trong vấn đề này, không nên vội vã triển khai một cách đại trà, cũng như không thể và cũng không có khả năng phân bổ kinh phí đồng đều để trang bị cơ sở vật chất đồng loạt cho các địa phương. Cần tổ chức mô hình thí điểm ở một vài địa phương để nghiên cứu và rút kinh nghiệm, sau đó mới tiến tới nhân rộng và phổ biến trên phạm vi toàn quốc tập trung trong một mô hình thống nhất.

Tất nhiên, trách nhiệm xây dựng, quản lý, vận hành và duy trì hoạt động của hệ thống đăng ký và thông tin đất đai cần được xác định thống nhất và duy nhất cho cơ quan đủ điều kiện và năng lực hiện nay là ngành Tài nguyên và Môi trường, với hệ thống Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất đã được thành lập và hoạt động khá hiệu quả. Việc ràng buộc cụ thể trách nhiệm phối hợp của các cơ quan quản lý liên quan trong vấn đề hỗ trợ hoạt động quản lý và cung cấp kịp thời thông tin bất động sản cho cơ quan Tài nguyên và Môi trường nhằm xây dựng thành công hệ thống đăng ký và hệ thống thông tin bất động sản là không thể thiếu.

Ngoài sự thiện chí hợp tác giữa các cơ quan, những yêu cầu trên chỉ có thể được đảm bảo thông qua sự điều chỉnh ràng buộc của quy định pháp luật. Theo đó, pháp luật đất đai và đăng ký bất động sản cần có sự sửa đổi, bổ sung phù hợp. Trước hết, cần hệ thống hóa các quy định pháp luật về đăng ký bất động sản, hướng tới xây dựng một đạo luật chung, thống nhất, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động đăng ký đất đai. Cần có quy định về trách nhiệm trao đổi thông tin và chuyển tải dữ liệu giữa các cơ quan quản lý liên quan; quy định về quy trình xử lý, cập

nhật dữ liệu; quy định về vấn đề cung cấp và bảo vệ thông tin; và mở rộng phạm vi, đối tượng đăng ký. Tuy nhiên, các quy định được ban hành phải trên cơ sở đảm bảo tính đồng bộ và thống nhất, không có sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa các lĩnh vực quản lý liên quan bất động sản; đồng thời phải được ban hành kịp thời, đảm bảo có thể được thi hành vào thời điểm quy định có hiệu lực.

Các hoạt động liên quan cung cấp thông tin quan trọng trong hệ thống đăng ký đất đai cũng cần được cải thiện.

Việc lập quy hoạch sử dụng đất cần được điều chỉnh trên cơ sở thay đổi một số quy định pháp luật chưa phù hợp; chú trọng đến mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với chiến lược phát triển kinh tế xã hội, với quy hoạch xây dựng và quy hoạch đô thị; đảm bảo quyền được thông tin và đóng góp ý kiến của người dân trong quá trình quy hoạch.

Đối với vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trên cơ sở mẫu giấy thống nhất, cần nhanh chóng cải cách thủ tục hành chính, đẩy nhanh quá trình cấp giấy chứng nhận, đảm bảo tính pháp lý của từng thửa đất, góp phần củng cố hồ sơ địa chính, tăng nguồn cung bất động sản hợp pháp tham gia thị trường.

Hoạt động định giá đất cũng cần nhanh chóng được cải thiện thông qua việc nhanh chóng tổ chức cơ quan định giá đất, hướng đến thu hẹp khoảng cách giữa giá đất trên thị trường với giá đất do Nhà nước ban hành. Tuy nhiên, cần cân nhắc vấn đề này, bởi sẽ rất khó khăn để đảm bảo giá đất của Nhà nước có thể bắt kịp, theo sát giá đất thị trường. Vì vậy, điều quan trọng là cần xác định rõ giá đất của Nhà nước được áp dụng cho từng trường hợp như thế nào là phù hợp.

Kết quả của hoạt động quy hoạch, cấp giấy chứng nhận và định giá đất phải được cập nhật thường xuyên, liên tục trong hệ thống đăng ký đất đai nhằm đảm bảo tính đầy đủ của hệ thống thông tin đất đai sau khi đăng ký.

Những gợi mở được đề cập trong nhiều lĩnh vực có sự tác động lẫn nhau và có những thay đổi cần được thực hiện đồng bộ. Lẽ tất nhiên, quá trình cải cách

không thể diễn ra trong một sớm một chiều, mà cần có thời gian và sự nỗ lực từ các cấp chính quyền, với vai trò chủ đạo là ngành Tài nguyên và Môi trường, trên cơ sở sự phối hợp với các cơ quan liên quan và sự ủng hộ của cộng đồng.

Với hạn chế về thời gian và phạm vi nghiên cứu của đề tài, tác giả không thể trình bày và gợi mở hết tất cả khía cạnh của hệ thống đăng ký đất đai. Do đó, đề tài không thể tránh khỏi nhiều thiếu sót. Tác giả mong mỗi nhận được sự đóng góp ý kiến của các nhà nghiên cứu và từ nhiều hướng dư luận khác nhau. Tất cả nhằm hướng đến mục tiêu hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai của Việt Nam trên cơ sở ứng dụng công nghệ thông tin và xây dựng một bộ máy ổn định về tổ chức, với một lực lượng nhân sự đủ năng lực vận hành hệ thống. Sự thành công trong xây dựng hệ thống đăng ký đất đai điện tử là yếu tố quan trọng giúp Nhà nước và người sử dụng đất có thể khai thác tối đa tiềm lực của đất đai, gặt hái được nhiều lợi ích trên nhiều phương diện.

---o0o---