

THAM LUẬN

Quy định của pháp luật đất đai và bất cập, vướng mắc trong quá trình đăng ký tài sản chung của vợ chồng là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất

(Kèm theo Công văn số /QLĐĐ-ĐĐĐKĐĐ ngày tháng 11 năm 2025 của Cục Quản lý đất đai)

Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các công trình kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng.... là nguồn vốn, nguồn nội lực trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước hiện nay. Nhưng đất đai là nguồn tài nguyên có hạn, việc quản lý chặt chẽ và sử dụng nguồn tài nguyên này vào việc phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương và cả nước một cách khoa học và đạt hiệu quả cao là vô cùng quan trọng và có ý nghĩa to lớn.

Trong những năm gần đây, cùng với sự gia tăng dân số, sự phát triển nhanh của nền kinh tế-xã hội đã làm cho nhu cầu sử dụng đất ngày một tăng cao trong khi đó tài nguyên đất là có hạn. Vì vậy mà vấn đề đặt ra với Đảng và nhà nước ta là làm thế nào để sử dụng đất một cách hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững. Trước yêu cầu bức thiết đó Nhà nước đã sớm đưa ra các văn bản pháp luật quy định về quản lý và sử dụng đất đai để các cấp, các ngành cùng toàn thể nhân dân lấy đó làm cơ sở để quản lý và sử dụng đất.

Ngày 29/11/2013 Quốc Hội khóa XIII đã thông qua Luật đất đai năm 2013, tại Điều 22 quy định 15 nội dung quản lý Nhà nước về đất đai trong đó có công tác đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, lập hồ sơ địa chính là một trong những nội dung hết sức quan trọng. Đây thực chất là một thủ tục hành chính nhằm thiết lập một hệ thống hồ sơ địa chính đầy đủ, chặt chẽ giữa Nhà nước và đối tượng sử dụng đất, là cơ sở để Nhà nước quản lý, nắm chặt toàn bộ diện tích đất đai và người sử dụng, quản lý đất theo pháp luật. Thông qua việc đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất cũng là cơ sở đảm bảo chế độ quản lý Nhà nước về đất đai, đảm bảo sử dụng đất hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và khoa học. Trong đó việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho vợ chồng được quy định tại khoản 4 Điều 98 Luật Đất đai năm 2013 cụ thể:

“ Trường hợp quyền sử dụng đất hoặc quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là tài sản chung của vợ và chồng thì phải ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng vào Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và

tài sản khác gắn liền với đất, trừ trường hợp vợ và chồng có thỏa thuận ghi tên một người

Trường hợp quyền sử dụng đất hoặc quyền sở hữu đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là tài sản chung của vợ và chồng mà Giấy chứng nhận đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng thì được cấp đổi sang Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu có yêu cầu.”

Sau gần 10 năm tổ chức thi hành Luật Đất đai năm 2013 công tác quản lý đất đai đã đạt được những kết quả quan trọng, tạo hành lang pháp lý đồng bộ, chặt chẽ, khả thi cho việc khai thác nguồn lực, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả đất đai, phát triển các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, nhà ở đô thị; tạo điều kiện cho đất đai tham gia vào thị trường bất động sản; tăng đáng kể nguồn thu cho ngân sách nhà nước, đóng góp tích cực cho việc phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước.

Tuy nhiên, công tác quản lý và sử dụng đất đai còn tồn tại, hạn chế như: quy hoạch sử dụng đất chưa bảo đảm tính đồng bộ, tổng thể, hệ thống, chất lượng chưa cao, thiếu tầm nhìn dài hạn; nguồn lực đất đai chưa được khai thác, phát huy đầy đủ và bền vững, việc sử dụng đất có nơi còn lãng phí, hiệu quả thấp; việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có nơi chưa đảm bảo hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư; cải cách hành chính trong quản lý đất đai chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn; tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo, vi phạm pháp luật về đất đai còn nhiều nhưng việc xử lý còn hạn chế; chưa phân định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc hoàn thành đăng ký đất đai đối với tất cả các thửa đất, đảm bảo hồ sơ địa chính đầy đủ thông tin để đất đai được đánh giá, thống kê, kiểm kê, lượng hóa, phản ánh đúng thực tế sử dụng đất, phục vụ công tác quản lý nhà nước về đất đai của chính quyền các cấp; chưa quy định chế tài xử lý mạnh mẽ đối với chính quyền địa phương các cấp không thực hiện tổ chức đăng ký đất đai bắt buộc; đối với người sử dụng đất, người được giao đất quản lý không hoặc chậm thực hiện việc đăng ký, ngăn chặn các trường hợp giao dịch không thực hiện đăng ký (giao dịch ngầm)...

Ngày 16 tháng 6 năm 2022 Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao đã đưa ra quan điểm: “*Quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất được pháp luật bảo hộ; người sử dụng đất có quyền và nghĩa vụ sử dụng đất theo quy định của*

pháp luật; hiện đại hoá công tác quản lý, dịch vụ công về đất đai; nâng cao vai trò và năng lực các cơ quan tư pháp trong giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai; giải quyết tốt những bất cập, vướng mắc trong quản lý và sử dụng đất do lịch sử để lại và từ yêu cầu mới của thực tiễn”. Đồng thời đưa ra mục tiêu: “Hoàn thiện thể chế, chính sách về quản lý và sử dụng đất đồng bộ và phù hợp với thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; thị trường bất động sản, trong đó có thị trường quyền sử dụng đất, trở thành kênh phân bổ đất đai hợp lý, công bằng, hiệu quả; hoàn thành xây dựng cơ sở dữ liệu số và hệ thống thông tin quốc gia về đất đai tập trung, thống nhất, đồng bộ, đa mục tiêu và kết nối liên thông; giải quyết cơ bản những tồn tại, vướng mắc có liên quan đến quản lý và sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường quốc doanh;”.

Ngày 18 tháng 01 năm 2024, Quốc hội đã biểu quyết thông qua Luật Đất đai (Luật số 31/2024/QH15) gồm 16 chương, 260 điều, trong đó sửa đổi, bổ sung 180/212 điều của Luật Đất đai năm 2013 và bổ sung mới 78 điều. Trong đó nội dung về Đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (gồm 25 điều, từ Điều 128 đến Điều 152): Quy định chuẩn hóa Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất. Quy định rõ thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận nhằm phân định rõ quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của cơ quan nhà nước thông qua việc cấp Giấy chứng nhận lần đầu, tách riêng giữa vai trò quản lý nhà nước (việc công nhận quyền sử dụng đất) với việc cung cấp dịch vụ công của cơ quan đăng ký (việc cấp Giấy chứng nhận), đưa công tác cấp Giấy chứng nhận được chuyên nghiệp hóa, làm cơ sở cho việc thống nhất công tác đăng ký đất đai, quản lý hồ sơ địa chính từ trung ương tới địa phương.

Thực hiện đăng ký bắt buộc về quyền sử dụng đất và đăng ký biến động đất đai, đồng thời có chế tài cụ thể, đồng bộ ngăn chặn các trường hợp giao dịch không đăng ký tại cơ quan nhà nước. Quy định hình thức đăng ký đất đai, đăng ký biến động đất đai được thực hiện đăng ký trên giấy hoặc đăng ký trên môi trường điện tử và đều có giá trị pháp lý như nhau. Tài sản gắn liền với đất được cấp Giấy chứng nhận là nhà ở, công trình xây dựng gắn liền với đất. Bổ sung quy định về đăng ký biến động đất đai đối với trường hợp có thay đổi về quyền sử dụng đất xây dựng công trình trên mặt đất phục vụ cho việc vận hành, khai thác sử dụng công trình ngầm, quyền sở hữu công trình ngầm.

Đây là sự kiện quan trọng đánh dấu những đổi mới về chính sách, pháp luật đất đai theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, phù hợp với Hiến pháp, đồng bộ, thống nhất với hệ thống pháp luật, tháo gỡ được khó khăn, vướng mắc đã chỉ ra trong quá trình tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2013. Luật Đất đai có

nhieu nội dung mới mang tính đột phá, quan trọng góp phần vào mục tiêu hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất như: quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; tài chính đất đai, giá đất; đăng ký đất đai, cấp Giấy chứng nhận chuyển sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; chính sách đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số; xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu về đất đai; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai, nâng cao trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp trong quản lý, sử dụng đất đai... Hệ thống pháp luật về đất đai đã kịp thời thể chế đường lối, chủ trương đổi mới của Đảng về chính sách đất đai.

Trong thời gian vừa qua, thực hiện chủ trương sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp, sự phân công của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Nông nghiệp và Môi trường đã tổ chức triển khai rà soát các quy định của Luật Đất đai năm 2024 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật, đồng thời kịp thời đề xuất Chính phủ ban hành Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai (được sửa đổi, bổ sung theo Nghị định số 226/2025/NĐ-CP ngày 15 tháng 8 năm 2025).

Luật Đất đai năm 2024 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định rõ ràng về thành phần hồ sơ, hình thức thực hiện, trách nhiệm của cơ quan, trình tự và thời gian giải quyết thủ tục hành chính về đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất; cấp Giấy chứng nhận để tách bạch giữa đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất với cấp Giấy chứng nhận vừa phục vụ mục tiêu tạo lập hồ sơ để Nhà nước quản lý đất đai, xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai, đồng thời bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất. Trong đó nội dung về đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất cho của vợ chồng được quy định tại khoản 4 Điều 135 Luật Đất đai năm 2024 và tại Phần V Phụ lục I ban hành kèm theo Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 2 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai.

**** Hạn chế, tồn tại***

Qua 01 năm thi hành Luật Đất đai năm 2024 cho thấy, bên cạnh những kết quả đạt được còn có một số vướng mắc trong thi hành Luật đòi hỏi phải tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện, cụ thể như sau:

a) Hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 chưa phù hợp với mô hình tổ chức chính quyền địa phương. Theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì đơn vị hành chính được tổ chức thành 02 cấp, gồm cấp tỉnh và cấp xã (không tổ chức cấp huyện). Do vậy, quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện quy định trong Luật Đất đai năm 2024 cần được sửa đổi cho phù hợp.

b) Việc thực hiện giao đất, cho thuê đất chủ yếu thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất đã được quy định tại Điều 125 và Điều 126 Luật Đất đai năm 2024. Tuy nhiên, qua 01 năm tổ chức thực hiện, vẫn chưa rõ hình thức cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm đối với dự án sử dụng quỹ đất do cơ quan, tổ chức của Nhà nước quản lý quy định tại khoản 1 Điều 217 thuộc trường hợp đấu giá hay đấu thầu...

c) Luật Đất đai năm 2024 (Điều 79) đã quy định cụ thể 31 trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Tuy nhiên trong thực tế có nhiều dự án trọng điểm, có vai trò tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương đóng góp nguồn thu lớn cho ngân sách nhà nước từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tạo nhiều việc làm cho lao động địa phương, thúc đẩy phát triển các dịch vụ kinh doanh phụ trợ nhưng chưa có quy định được Nhà nước thu hồi đất, gây khó khăn cho quá trình tiếp cận đất đai và triển khai thực hiện dự án.

d) Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu về đất đai cần phải thực hiện quyền kiểm soát và quyết định giá đất. Tuy nhiên, theo quy định hiện nay, việc định giá đất của Nhà nước khi giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất phụ thuộc vào giá đất theo thị trường và kết quả đơn vị tư vấn giá đất, trong khi việc xác định giá đất cụ thể còn gặp khó khăn do phụ thuộc vào nhiều yếu tố, kết quả định giá không thống nhất, dẫn đến không phản ánh đúng bản chất của giá đất trên thị trường, chưa phát huy đầy đủ vai trò quyết định và điều tiết của Nhà nước đối với giá đất nói chung và biến động giá đất trên thị trường.

đ) Thời gian qua, sau khi Quốc hội ban hành Luật Đất đai năm 2024, một số luật như: Luật Đấu giá tài sản, Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư... đã được sửa đổi, bổ sung, do vậy cũng cần sửa đổi, bổ sung các nội dung có liên quan của Luật Đất đai năm 2024 để tạo sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Việc tổ chức thi hành pháp luật về đất đai tại một số địa phương còn gặp khó khăn, nhất là trong giai đoạn chuyển tiếp giữa luật cũ và luật mới...

**** Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế***

Những hạn chế nêu trên có nguyên nhân khách quan và chủ quan như sau:

Thứ nhất, nhận thức về vai trò của đất đai trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đặc biệt là về sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, hiện nay vẫn chưa thật sự thống nhất, đồng bộ trong chính sách và pháp luật. Một số nội dung chuyên sâu như định giá đất, bảng giá đất, chính sách cho thuê, cơ chế đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất... còn nhiều cách hiểu khác nhau, gây khó khăn trong hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách. Ý thức chấp hành pháp luật về đất đai của một bộ phận cán bộ và người dân còn hạn chế. Đất đai có tính lịch sử, nguồn gốc đa dạng, phức tạp, nhạy cảm.

Thứ hai, trong bối cảnh tình hình quốc tế, trong nước thay đổi, yêu cầu phát triển đất nước nhanh, mạnh, bền vững trong kỷ nguyên mới, một số vấn đề có liên quan đến quan điểm, mục tiêu, giải pháp về quản lý và sử dụng đất cần phải gắn với yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hội nhập quốc tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế; chuyển đổi số... trong khi chính sách, pháp luật về đất đai hiện hành có một số nội dung chưa đáp ứng yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn.

Thứ ba, thực hiện chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước về đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, kết thúc hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện, tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, bảo đảm sau sắp xếp đơn vị hành chính hai cấp đi vào hoạt động thông suốt, không gián đoạn, không có khoảng trống pháp lý làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của xã hội, người dân, doanh nghiệp khi thực hiện chính quyền địa phương hai cấp, do đó, chính sách và pháp luật về đất đai cần được sửa đổi, bổ sung để kịp thời đáp ứng với tình hình mới.

Thứ tư, hệ thống pháp luật chưa được thống nhất, đồng bộ, dẫn đến vướng mắc trong quá trình tổ chức thi hành trên thực tế.

Thứ năm, việc đầu tư cho công tác quản lý đất đai chưa được quan tâm chú trọng ở nhiều địa phương trong việc đầu tư cho công tác đo đạc, lập bản đồ địa chính, đăng ký đất đai, cấp Giấy chứng nhận, hoàn thiện hồ sơ địa chính, nhất là việc xây dựng cơ sở dữ liệu về đất đai... dẫn đến khó khăn cho công tác quản lý đất đai.

**** Kiến nghị nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai liên quan đến công tác đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất***

(1) Quy định về đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất:

- Quy định trường hợp chuyển nhượng quyền khai thác khoáng sản theo quy định của pháp luật về địa chất và khoáng sản hoặc trường hợp chuyển đổi loại hình doanh nghiệp mà người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất đã được cấp một trong các loại Giấy chứng nhận quy định tại khoản 1 Điều 133 Luật Đất đai thì thực hiện đăng ký biến động; trường hợp đăng ký biến động quy định tại điểm p khoản 1 Điều 133 Luật Đất đai thì được cập nhật biến động vào cơ sở dữ liệu đất đai.

- Trường hợp Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản có quy định về thời hạn nộp hồ sơ đề nghị cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất cho bên mua tài sản khác với thời hạn đăng ký biến động theo quy định của Luật Đất đai thì thực hiện theo Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản.

- Trường hợp quy định tại khoản 4 Điều 135 Luật Đất đai thì cấp chung 01 Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất.

- Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ổn định mà có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tạm thời được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 trở về sau thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất theo quy định tại khoản 3 Điều 137 Luật Đất đai.

- Đối với trường hợp đất được giao để quản lý quy định tại Điều 7 Luật Đất đai mà thuộc quy định tại Điều 139 Luật Đất đai thì việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất thực hiện theo quy định tại Điều 139 Luật Đất đai.

(2) Quy định việc hợp các thửa đất phải bảo đảm có cùng mục đích sử dụng đất, trừ trường hợp hợp toàn bộ hoặc một phần thửa đất có đất ở và đất khác trong cùng thửa đất với nhau hoặc hợp thửa đất có đất ở và đất khác trong cùng thửa đất với thửa đất ở hoặc hợp các thửa đất nông nghiệp quy định tại khoản 2 Điều 9 của Luật Đất đai của hộ gia đình, cá nhân với nhau; việc hợp các thửa đất không phụ thuộc vào hình thức, thời hạn sử dụng đất; trường hợp phân chia quyền sử dụng đất theo bản án, quyết định của Tòa án mà việc phân chia không bảo đảm các điều kiện, diện tích, kích thước tách thửa theo quy định tại Điều 220 Luật Đất đai thì không thực hiện tách thửa, trừ trường hợp bản án, quyết định của tòa án có hiệu lực thi hành trước ngày 01 tháng 8 năm 2024.

Cục Quản lý đất đai trân trọng báo cáo./.