

XÁC ĐỊNH NHÓM NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT VÀ THÀNH VIÊN NHÓM NGƯỜI
SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI

*TRẦN LINH HUÂN**

*PHẠM TRỌNG NHÂN***

Ngày nhận bài: 13/07/2022

Ngày phản biện: 20/07/2022

Ngày đăng bài: 30/09/2022

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích, đánh giá làm rõ các vấn đề pháp lý liên quan đến việc xác định nhóm người sử dụng đất, căn cứ và phương thức xác định thành viên nhóm người sử dụng đất theo quy định pháp luật đất đai. Qua đó chỉ ra một số hạn chế, bất cập trong quy định và thực tiễn áp dụng pháp luật về vấn đề này, từ đó đưa ra một số định hướng kiến nghị hoàn thiện.

Từ khoá: Nhóm người sử dụng đất, thành viên nhóm người sử dụng đất, Luật Đất đai.

Abstract: The article focuses on analyzing, evaluating the clarification of legal issues relating to the determination of land users groups, the foundation and the method to determine members of them according to the Land Law, thereby pointing out some disadvantages in provisions and practices of application of the law in this issue, and giving some suggestions.

Keywords: Group of land users, members of the land Use Group, Land Law.

1. Đặt vấn đề

Việc xác định nhóm người sử dụng đất và căn cứ, phương thức xác định thành viên nhóm người sử dụng đất là vấn đề rất quan trọng bởi đây là cơ sở quan trọng để phục vụ hiệu quả trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (GCN) cho nhóm chủ thể này. Hơn nữa, việc xác định chính xác nhóm người sử dụng đất và thành viên nhóm người sử dụng đất còn giúp hạn chế được các vấn đề tranh chấp có khả năng xảy ra trong vấn đề thực hiện các giao dịch hoặc thiết lập các quyền sử dụng đất (QSDĐ). Tuy nhiên, hiện nay cách định nghĩa về nhóm người sử dụng đất còn nhiều mâu thuẫn về nội hàm, các căn cứ và phương thức xác định thành viên nhóm người sử dụng đất trong thủ tục cấp GCN vẫn còn nhiều bất cập. Điều này đã gây ra nhiều khó khăn cho công tác áp dụng và thực thi pháp luật trên thực tế, vì vậy việc nghiên cứu, phân tích, đánh giá chỉ ra những điểm hạn chế, bất cập trong quy định và thực tiễn áp

* ThS., Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: tlhuan@hcmulaw.edu.vn.

** ThS., Công ty Luật TNHH IPIC – Chi nhánh Thành phố Hồ Chí Minh.

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

dụng pháp luật về xác định nhóm người sử dụng đất, căn cứ và phương thức xác định thành viên nhóm người sử dụng đất, từ đó đưa ra các kiến nghị định hướng hoàn thiện là điều quan trọng và cấp thiết trước yêu cầu thực tiễn hiện nay.

2. Xác định nhóm người sử dụng đất

Nhóm người sử dụng đất là thuật ngữ được Luật Đất đai 2013 sử dụng tại Điều 95, Điều 99, Điều 167, tuy nhiên Luật Đất đai 2013 không đưa ra khái niệm hay giải thích về nhóm người sử dụng đất. Theo đó, “nhóm người sử dụng đất” được Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/05/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về hồ sơ địa chính ghi nhận dưới dạng cụm từ viết tắt tại điểm i khoản 2 Điều 15 như sau: “*Đối với trường hợp có nhiều tổ chức, hộ gia đình, cá nhân cùng sử dụng đất, cùng sở hữu tài sản gắn liền với đất (gọi chung là nhóm người sử dụng đất, sở hữu tài sản gắn liền với đất)*”. Căn cứ vào nội dung quy định này, nhóm người sử dụng đất theo tinh thần của Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT sẽ bao gồm nhiều tổ chức, hộ gia đình, cá nhân cùng sử dụng đất gọi chung là nhóm người sử dụng đất.

Mặt khác, nếu phân tích “nhóm người sử dụng đất” theo nghĩa đen thì nhóm người sử dụng đất có thể là tổ hợp bất kỳ những người sử dụng đất được phân định tại Điều 5 Luật Đất đai 2013 và nhóm người sử dụng đất sẽ bao gồm nhiều tổ chức trong nước; hộ gia đình, cá nhân; cộng đồng dân cư; cơ sở tôn giáo; tổ chức nước ngoài; doanh nghiệp có vốn đầu nước ngoài; người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Theo suy luận trên, thì có thể cho đây là cách hiểu theo nghĩa rộng về mặt nội hàm của “nhóm người sử dụng đất” nhưng nếu đối chiếu quyền và nghĩa vụ của năm loại chủ thể trên thì loại chủ thể cá nhân, hộ gia đình, tổ chức là có nhiều điểm tương đồng, không khác biệt quá lớn, do vậy nên có thể tổ hợp lại; điều này cho thấy Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT đã thu hẹp phạm vi nhóm người sử dụng đất.

Tuy nhiên, sau khi tra cứu các điều khoản tại Luật Đất đai 2013 và các văn bản hướng dẫn, thì nhóm tác giả nhận thấy bất cập về cách ghi nhận của Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT về định nghĩa nhóm sử dụng đất như sau: (i) Bản chất hộ gia đình sử dụng đất đã bao gồm các thành viên của hộ là cá nhân nhưng được Luật Đất đai xem là một chủ thể độc lập; (ii) vợ và chồng sử dụng đất chung không được xem là nhóm người sử dụng đất mà được quy định như một tổ hợp thống nhất đặc thù do có mối quan hệ vợ chồng. Như vậy, việc đưa ra định nghĩa của Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT chưa giải quyết hết các mâu thuẫn về bản chất nhóm cá nhân của hộ gia đình và trường hợp vợ và chồng có QSDĐ chung. Vì vậy nhóm tác giả đề xuất như sau:

Một là, việc chuyển đổi hộ gia đình sử dụng đất thành nhóm cá nhân sử dụng đất là một xu hướng tất yếu và cần thiết. “Hộ gia đình sử dụng đất” có tiền thân trước đây là “Hộ nông dân” theo Luật Đất đai năm 1987 sau đó Luật Đất đai 1993 sửa đổi thành “Hộ gia đình”, đến Luật Đất đai 2003 và Luật Đất đai 2013 chủ thể này vẫn được kế thừa và giữ nguyên. Tuy nhiên, xét về bối cảnh lịch sử chủ thể hộ nông dân hay hộ gia đình sử dụng đất được ra đời từ chính sách giao khoán theo bình quân nhân khẩu sau khi mô hình hợp tác xã

nông nghiệp tan rã. Tuy nhiên đến nay, chủ thể hộ gia đình dần hạn chế và hệ quả để lại từ việc cấp giấy chứng nhận ghi tên “Hộ ông”, “Hộ bà” là dẫn đến phát sinh các tranh chấp đất đai trong vấn đề xác định đồng sử dụng để có quyền thực hiện giao dịch; giao dịch vô hiệu do xác định thiếu thành viên tham gia giao dịch quyền sử dụng đất của hộ.... Hiện nay, giao dịch dân sự, quyền và nghĩa vụ đối với tài sản chung của Hộ được Bộ luật Dân sự 2015 quy định theo hướng cá nhân hóa, làm sáng tỏ bản chất “nhóm cá nhân” là đồng sử dụng, từ đó xác định quyền, nghĩa vụ đối với QSDĐ theo chế định tài sản chung đối với nhiều cá nhân là đồng sử dụng. Vì vậy, Luật đất đai về ngắn hạn, nhất thiết phải cá nhân hóa “hộ gia đình sử dụng đất” và trước hết phải ghi nhận tên đầy đủ của các thành viên trên giấy chứng nhận. Về dài hạn, cần xóa bỏ “Hộ gia đình sử dụng đất” mà nên thay vào đó là “nhóm người sử dụng đất”. Đây là xu thế tất yếu để giải quyết các tranh chấp hiện nay cũng như giúp minh bạch hóa quyền sử dụng chung QSDĐ của các chủ thể đồng sử dụng.

Hai là, để thống nhất cách hiểu một cách khái quát về nhóm người sử dụng đất, nhóm tác giả đề xuất đưa định nghĩa về nhóm người sử dụng đất vào Điều 3 Luật Đất đai 2013, nội dung định nghĩa như sau: “Nhóm người sử dụng đất bao gồm nhiều tổ chức, cá nhân cùng sử dụng đất gọi chung là nhóm người sử dụng đất”. Với cách định nghĩa này, các trường hợp cấp cho hộ gia đình, cấp chung cho vợ - chồng QSDĐ sẽ được xem như trường hợp cấp cho nhiều cá nhân và thống nhất cách hiểu theo nghĩa hẹp đối với trường hợp cấp chung GCN cho nhiều tổ chức, cá nhân cũng như khắc phục được các hạn chế phát sinh từ các khái niệm khác như đã phân tích.

3. Xác định thành viên nhóm người sử dụng đất

3.1. Căn cứ xác định thành viên nhóm người sử dụng đất

GCN là căn cứ được ưu tiên hàng đầu trong việc sử dụng để xác định thành viên nhóm người sử dụng đất. Tuy nhiên, thông tin về tên người sử dụng đất đối với trường hợp cấp chung GCN vẫn còn nhiều hạn chế như không thể xác định được thành viên nhóm người sử dụng đất trong trường hợp cấp GCN cho hộ gia đình sử dụng đất vì trên GCN chỉ ghi “Hộ ông” “Hộ bà” mà không ghi hết tên của các thành viên còn lại cũng như GCN được cấp cho nhiều chủ căn hộ chung cư có phần diện tích chung QSDĐ nhưng không ghi rõ được sử dụng chung với ai.

Ngoài ra, trong một số trường hợp cụ thể QSDĐ chung được xác lập bằng các tài liệu như di chúc trong trường hợp thừa kế chung; quyết định giao đất, cho thuê đất trong trường hợp được nhận chung, thuê chung; hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ trong trường hợp nhận chuyển nhượng chung QSDĐ; văn bản tặng cho QSDĐ cho nhiều người sử dụng đất;... Các tài liệu này được xem là tài liệu ghi nhận sự xác lập QSDĐ chung nên cũng có vai trò chứng minh tư cách thành viên nhóm người sử dụng đất. Ngoài các nguồn căn cứ trên, cũng có một số giấy tờ khác mà cơ quan nhà nước hay tổ chức công chứng yêu cầu để xác định thành viên nhóm người sử dụng đất, trong đó có thể kể đến như giấy chứng nhận đăng ký kết hôn, văn bản thỏa thuận tài sản riêng của vợ và chồng... Theo đó, giấy chứng nhận đăng ký kết hôn có vai trò chứng minh QSDĐ được xác lập trong thời kỳ hôn nhân là tài sản chung của vợ chồng, đồng thời chứng minh tư cách thành viên nhóm người sử dụng

đất của vợ và chồng. Theo Luật Hôn nhân gia đình 2014, QSDĐ sau khi kết hôn là tài sản chung của vợ và chồng trừ trường hợp có cơ sở chứng minh là tài sản riêng của vợ hoặc chồng¹. Vì vậy, để xác định QSDĐ là tài sản chung của vợ và chồng hoặc của riêng vợ, chồng, cơ quan đăng ký đất đai, công chứng viên luôn đòi hỏi người sử dụng đất cung cấp giấy tờ chứng minh tình trạng hôn nhân như giấy chứng nhận đăng ký kết hôn, xác nhận tình trạng độc thân của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã khi đăng ký đất đai lần đầu và cả thủ tục đăng ký biến động. Lý giải cho yêu cầu này, quan điểm của cơ quan đăng ký đất đai, công chứng viên là tránh trường hợp người có quyền là vợ hoặc chồng bị kê khai thiếu do có sự dối trá của người kê khai. Bên cạnh đó, ngoài xác nhận tình trạng hôn nhân, cơ quan đăng ký đất đai còn yêu cầu văn bản thỏa thuận tài sản riêng của vợ và chồng đối với QSDĐ khi đăng ký đất đai để chứng minh không phải là tài sản chung của vợ và chồng. Theo đó, nếu không thể chứng minh thì đương nhiên và mặc định vợ và chồng sẽ trở thành thành viên nhóm người sử dụng đất. Đối với trường hợp chỉ một người đứng tên trên GCN, thì người này phải làm thêm đơn cam kết tài sản riêng, đính kèm theo đó là xác nhận độc thân, hoặc văn bản từ chối tài sản là QSDĐ đối với những người có QSDĐ. Đối với trường hợp đăng ký đất đai đối với QSDĐ là di sản thừa kế, thì những người không nhận tài sản thừa kế phải có văn bản từ chối nhận di sản thừa kế hoặc thỏa thuận tặng cho QSDĐ.

Từ một số tài liệu yêu cầu trên theo thông lệ của một số địa phương, nhóm tác giả nhận thấy được sự thận trọng trong việc xác định người có QSDĐ trong đăng ký đất đai nhằm tránh các trường hợp kê khai lừa dối nhằm chiếm đoạt tài sản là QSDĐ. Tuy nhiên, dưới góc độ của người tuân thủ pháp luật và người áp dụng pháp luật, có thể thấy rằng việc yêu cầu cung cấp tài liệu ngoài thành phần hồ sơ luật định là trái luật và sai tiêu chí cải cách thủ tục hành chính. Từ đó, nhóm tác giả kiến nghị luật cần quy định một cách chi tiết, cụ thể hơn về thành phần hồ sơ đăng ký đất đai theo từng trường hợp cụ thể để tránh việc sách nhiễu khi đăng ký sử dụng đất.

Bên cạnh đó, một vấn đề cần chú ý hiện nay là sổ hộ khẩu, mặc dù sổ hộ khẩu không có vai trò xác định thành viên hộ gia đình sử dụng đất nhưng nhiều địa phương vẫn xem đây là tài liệu quan trọng nhất để chứng minh tư cách thành viên hộ gia đình sử dụng đất. Trong khi đó, với cách lý giải “hộ gia đình sử dụng đất” được quy định trong Luật Đất Đai 2013, khái niệm hộ gia đình sử dụng đất đã thoát ly hoàn toàn khỏi khái niệm “hộ khẩu”.² Theo quy định tại Điều 24 Luật Cư trú năm 2006 quy định “Sổ hộ khẩu được cấp cho hộ gia đình hoặc cá nhân đã đăng ký thường trú và có giá trị xác định nơi thường trú của công dân”. Như vậy, sổ hộ khẩu chỉ là một cơ sở để xác định việc thường trú của người dân, chứ không hoàn toàn mang ý nghĩa đồng nhất với chủ thể là hộ gia đình sử dụng đất trong trường hợp cấp GCN cho hộ gia đình sử dụng đất. Theo đó, căn cứ vào khái niệm hộ gia đình sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2013 thì sổ hộ khẩu có ý nghĩa là một trong các

¹ Điều 33 Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014.

² Phạm Văn Võ, Nguyễn Thị Cam, *Căn cứ nào xác định hộ gia đình sử dụng đất?*, <https://plo.vn/ban-doc/can-cu-nao-xac-dinh-ho-gia-dinh-su-dung-dat-741567.html>, truy cập ngày 03/08/2021.

căn cứ xem xét yếu tố cùng sống chung tại thời điểm được cấp GCN, nên nếu chỉ xem xét dựa trên sổ hộ khẩu để xác định thành viên hộ gia đình sử dụng đất thì hoàn toàn không phù hợp với định nghĩa về hộ gia đình sử dụng đất tại Luật Đất đai 2013.

Thực tế, Luật Đất đai 2013 đã đưa ra quy định rõ như thế nào là “Hộ gia đình sử dụng đất” tại khoản 29 Điều 3 để khắc phục cho những thiếu sót trong quy định của pháp luật khi chưa đưa ra cơ sở phù hợp để làm căn cứ xác định thành viên hộ gia đình sử dụng đất nhằm để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ trong thời gian dài từ khi Luật Đất đai 1993 ghi nhận hộ gia đình sử dụng đất là một trong các chủ thể sử dụng đất cho đến trước khi Luật đất đai 2013 có hiệu lực. Theo đó, Luật Đất đai 2013 đưa ra định nghĩa tại khoản 29 Điều 3 cụ thể như sau: “*Hộ gia đình sử dụng đất là những người có quan hệ hôn nhân, huyết thống, nuôi dưỡng theo quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình, đang sống chung và có QSDĐ chung tại thời điểm được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ; nhận chuyển QSDĐ*”. Từ cách định nghĩa này có thể thấy rằng Luật Đất đai 2013 đã đưa ra các điều kiện mà những thành viên là cá nhân phải thỏa mãn đầy đủ mới có cơ sở để xác định tư cách là thành viên hộ gia đình sử dụng đất khi những thành viên đó: (i) Có quan hệ hôn nhân, huyết thống, nuôi dưỡng theo quy định pháp luật; (ii) sống chung và có QSDĐ chung tại thời điểm xác lập QSDĐ chung thông qua hình thức được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ, nhận chuyển nhượng QSDĐ.

Mặc dù quy định là vậy, nhưng thực tế vẫn còn nhiều quan điểm trái chiều trong quá trình thực hiện thủ tục công chứng liên quan xác định thành viên hộ gia đình sử dụng đất. Để tránh bỏ sót thành viên hộ gia đình tham gia trong giao dịch QSDĐ, một số nơi đã áp dụng hướng xử lý an toàn bằng cách yêu cầu vợ, chồng, tất cả những người con không kể ở chung hay ở riêng, có có tên trong sổ hộ khẩu hay đã tách khẩu đều phải đồng ý, ký tên vào văn bản giao dịch. Như vậy, theo hướng xử lý này thì cả những thành viên là đồng sử dụng hoặc không phải đồng sử dụng cũng đều phải ký tên. Tuy nhiên, chính việc yêu cầu những người không phải là đồng sử dụng cũng phải đồng ý và ký tên sẽ có khả năng ảnh hưởng đến kết quả giao dịch, gây phiền hà cho người không liên quan. Hiện nay, để làm sáng tỏ phương pháp xác định thành viên hộ gia đình sử dụng đất theo cách định nghĩa của Luật Đất đai 2013, đã có nhiều quan điểm khác nhau:

Quan điểm và hướng xác định thứ nhất: Cần yêu cầu người có tên trên GCN hoặc người được ủy quyền đến và ký tên khi công chứng, chứng thực liên quan đến các giao dịch đối với QSDĐ của “Hộ gia đình sử dụng đất”³. Tuy nhiên, theo quan điểm này nhóm tác giả cho rằng, các thành viên còn lại là đồng sử dụng QSDĐ cũng phải được ký tên. Vì theo quy định pháp luật dân sự về đồng sở hữu thì các đồng sở hữu có quyền định đoạt đối

³ Lưu Quốc Chính, *Xác định thành viên hộ gia đình khi thực hiện công chứng, chứng thực liên quan “Hộ gia đình sử dụng đất”* https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=1851&fbclid=IwAR02fg7Cupziiq4zvwd_T23h8wWJ7wbqh1f3xESULTzWq4QEgljnQ0RmtIo, truy cập ngày 03/08/2021.

với tài sản chung. Do đó, nếu chỉ cần chữ ký của người có tên trên GCN hay người được ủy quyền thì sẽ dẫn đến giao dịch vô hiệu, vì đối với tài sản chung là QSDĐ thì cần có sự thống nhất của các đồng sử dụng trong các giao dịch.

Quan điểm và hướng xác định thứ hai: Dựa trên những người có tên trên sổ hộ khẩu của chủ hộ đứng tên trên GCN mà công chứng viên xác định tư cách thành viên của hộ gia đình sử dụng đất và cho những thành viên trên mười lăm tuổi ký tên vào các văn bản thỏa thuận, hợp đồng giao dịch.⁴ Quan điểm này theo nhóm tác giả là hoàn toàn sai lệch vì sổ hộ khẩu chỉ mang tính chất quản lý về nhân khẩu, thường xuyên có sự thay đổi về thành viên trong sổ hộ khẩu. Bên cạnh đó, việc Nhà nước cấp QSDĐ cho hộ gia đình sử dụng đất là cơ sở để xác lập QSDĐ chung đối với các thành viên của hộ tại thời điểm cấp, còn những thành viên được đưa vào sổ hộ khẩu sau này thì không có tư cách là đồng sử dụng đối với QSDĐ chỉ trừ trường hợp là những người này được hưởng thừa kế từ một hoặc những người là đồng sử dụng.

Quan điểm và hướng xác định thứ ba: Để xác định thành viên “Hộ gia đình sử dụng đất” thì bên cạnh việc căn cứ sổ hộ khẩu gia đình tại thời điểm cấp GCN thì còn phải có văn bản xác nhận của UBND cấp xã để xác định những thành viên “Hộ gia đình” tại thời điểm cấp GCN và yêu cầu những thành viên từ 15 tuổi trở lên tại thời điểm ký công chứng, chứng thực cùng ký tên...⁵ Nhóm tác giả cho rằng quan điểm này vẫn không đúng theo khoản 29 Điều 3 Luật Đất đai 2013. Để tìm ra căn cứ xác định đúng đắn nhất, có thể tham khảo một trong hai cơ sở sau:

Một là, hiện nay nếu đứng với vai trò là thẩm phán trong vụ án tranh chấp QSDĐ chung của hộ, thẩm phán sẽ dựa trên cơ sở Văn bản 01/2017/GĐ-TANDTC của Tòa án nhân dân tối cao ngày 07/4/2017 giải đáp vấn đề nghiệp vụ tại khoản 4 mục III để xác định thành viên hộ gia đình sử dụng đất. Theo quy định tại văn bản này, trước hết cần phải xem xét tư cách thành viên hộ gia đình tại thời điểm cấp và dựa vào các tài liệu chứng minh như bộ hồ sơ xin cấp GCN QSDĐ tại thời điểm xin cấp; các loại tài liệu hoặc văn bản có thông tin xác nhận của UBND có thẩm quyền cấp ghi nhận tư cách thành viên của hộ gia đình sử dụng đất.

Hai là, theo quy định các biện pháp thi hành Bộ luật Dân sự về giao dịch bảo đảm do Bộ Tư pháp xây dựng, căn cứ để xác định thành viên hộ gia đình sử dụng đất gồm: (i) Quyết định giao đất, văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận QSDĐ, hợp đồng cho thuê đất, sổ địa chính ghi đầy đủ thông tin về các thành viên hộ gia đình tại thời điểm Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ, nhận chuyển QSDĐ cho hộ gia đình; (ii) Giấy chứng nhận đăng ký kết hôn hoặc Giấy khai sinh hoặc Quyết định nuôi con nuôi trong trường hợp xác định thành viên hộ gia đình có quan hệ hôn nhân, huyết thống

⁴ Lưu Quốc Chính, *tlđđ*(3).

⁵ Lưu Quốc Chính, *tlđđ*(3).

hoặc nuôi dưỡng với chủ hộ tại thời điểm hộ gia đình được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ, nhận chuyển QSDĐ hoặc cấp giấy chứng nhận QSDĐ; (iii) văn bản xác nhận quan hệ sống chung của thành viên hộ gia đình với chủ hộ tại thời điểm hộ gia đình được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ; nhận chuyển QSDĐ hoặc cấp GCN QSDĐ do UBND xã, phường, thị trấn cấp.⁶

Theo quan điểm cá nhân của nhóm tác giả, căn cứ mà Bộ Tư Pháp đưa ra nêu trên có thể áp dụng được thực tế đối với việc xác định thành viên hộ gia đình sử dụng đất vì được triển khai đúng nội dung định nghĩa về hộ gia đình sử dụng đất tại Luật Đất đai 2013. Vì vậy, về ngắn hạn cần quán triệt cách hiểu về thành viên hộ gia đình theo Văn bản số 01/2017/GĐ-TANDTC giải đáp vấn đề nghiệp vụ do Tòa án nhân dân tối cao ban hành ngày 07/04/2017. Bên cạnh đó, cần mạnh dạn thực hiện việc cập nhật ghi đầy đủ thông tin của những thành viên của hộ gia đình sử dụng đất trên GCN.

Về dài hạn, cần chuyên hóa thành nhóm cá nhân sử dụng đất và xóa bỏ hộ gia đình sử dụng đất. Sự ra đời của hộ gia đình sử dụng đất vừa dựa trên việc quản lý nhân khẩu, chính sách dân dân của địa phương từ thời bao cấp, vừa dựa trên việc nhà nước giao đất, công nhận QSDĐ nông nghiệp cho hộ gia đình là xã viên tan rã từ hợp tác xã canh tác ruộng đất. Nhận thấy, sự thay đổi giữa các vùng kinh tế, các chính sách trên đã không còn hiệu lực và hộ gia đình cũng chẳng còn là chủ thể sử dụng đất phổ biến được Nhà nước giao đất, cho thuê đất như trước đây. Do đó, việc kết thúc sứ mệnh dài hạn của hộ gia đình sử dụng đất cần phải thực hiện theo các bước: (i) Dừng cấp mới GCN cho hộ gia đình là điều tiên quyết để góp phần tránh gia tăng tranh chấp trong việc cấp GCN chung và thay vào đó là cấp mới cho nhóm người sử dụng đất; (ii) chuyển hóa hộ gia đình sử dụng đất theo hướng cá thể hóa trở thành nhóm cá nhân sử dụng đất. Nếu thực hiện được việc chuyển hóa này, thì việc công chứng trở nên dễ dàng và thị trường bất động sản thứ cấp sẽ trở nên minh bạch hơn.

3.2. Phương thức xác định thành viên nhóm người sử dụng đất

Việc xác định thành viên nhóm người sử dụng đất hiện nay chủ yếu được thực hiện bởi công chứng viên là người có nghiệp vụ về xác định tính hợp pháp của các giao dịch. Để tránh sai hoặc thiếu chủ thể có quyền trong giao dịch đất đai, công chứng viên thường yêu cầu các giấy tờ chứng minh tư cách thành viên nhóm người sử dụng đất như các loại giấy tờ về tình trạng hôn nhân gia đình, sổ hộ khẩu, giấy khai sinh, giấy tờ tùy thân hoặc các giấy tờ liên quan đến các thỏa thuận phân chia tài sản chung. Phương thức kiểm tra dựa trên hồ sơ, dữ liệu, chứng từ hiện nay là phương thức vẫn được sử dụng chủ yếu. Ngoài công chứng viên, UBND cấp xã cũng đóng vai trò vô cùng quan trọng trong việc kiểm tra tính trung thực của việc kê khai thành viên nhóm người sử dụng đất. Trong đó, cán bộ tư

⁶ Khoản 4 Điều 18 Dự thảo Nghị định quy định các biện pháp thi hành Bộ luật Dân sự về giao dịch bảo đảm, công thông tin lấy ý kiến dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. (Xem thêm tại: <https://moj.gov.vn/dtvb/Pages/chi-tiet.aspx?itemid=322>), truy cập ngày 03/08/2021.

pháp và cán bộ địa chính cấp xã là người trực tiếp nắm bắt thông tin về tình trạng pháp lý cũng như tình trạng sử dụng thực tế của thửa đất chung. Việc kiểm tra hiện trạng, tình trạng và nguồn gốc đất của địa phương được xem như là một phương pháp kiểm tra tính đúng đắn trong nội dung kê khai.

Phương thức kiểm tra tư cách thành viên nhóm người sử dụng đất hiện nay đối với trường hợp đăng ký lần đầu và kê khai thừa kế để xin cấp GCN là thủ tục hành chính niêm yết công khai trong thời gian 15 ngày với các nội dung công khai bao gồm: Kết quả kiểm tra hồ sơ; kết quả xác nhận hiện trạng, tình trạng tranh chấp; nguồn gốc đất và thời điểm sử dụng đất tại trụ sở chính UBND cấp xã nơi có đất. Hoạt động này là cơ sở để xem xét yếu tố không có tranh chấp đất đai và xác thực phần kê khai của người yêu cầu cấp GCN. Trong tương lai, với mục tiêu hướng đến việc chuyển hóa hộ gia đình sử dụng đất thành nhóm người sử dụng đất, thì phương pháp niêm yết công khai này cũng có thể được áp dụng để hỗ trợ việc xác định thành viên hộ có QSDĐ chung là rất khả quan và có thể thực thi.

Tuy nhiên, ở một số địa phương hiện nay thủ tục này chưa được thực hiện đúng hoặc không hiệu quả do nhiều nguyên nhân khác nhau. Thực trạng diễn ra tại một số địa phương cho thấy khi thực hiện niêm yết công khai, cán bộ tư pháp, cán bộ địa chính cấp xã chủ quan, thực hiện thủ tục niêm yết một cách qua loa, không xác minh khu vực hoặc không thực hiện việc niêm yết do cố ý làm trái quy trình vì đã nhận hối lộ của người kê khai, điều này dẫn đến việc cấp thiếu hoặc cấp sai GCN cho người đăng ký. Ví dụ điển hình và phổ biến hiện nay là tình trạng kê khai thừa kế xin cấp GCN lần đầu. Như trường hợp xảy ra ở phường 4, quận Gò Vấp, Tp. Hồ Chí Minh, ông Điệp có bảy người anh em ruột được cha mẹ chết để lại cho tất cả các con căn nhà và đất tại khu vành đai Tân Sơn Nhì, cha mẹ ông Điệp có tất cả tám người con. Để nhận được tiền bồi hoàn do giải tỏa trắng, ông Điệp đã đến Phòng công chứng số 1 để khai di sản do một mình ông là người thừa kế duy nhất. Sau khi có công văn đề nghị của Phòng công chứng số 1 đề nghị UBND phường 4 niêm yết, ông Điệp đã tự liên hệ cán bộ tư pháp phường để xác nhận biên bản niêm yết. Sau khi hết hạn niêm yết, Phòng công chứng số 1 đã chứng nhận kê khai di sản của ông Điệp, ông Điệp đã tiến hành thủ tục sang tên trên sổ hồng và liên hệ ban giải phóng mặt bằng để lãnh trọn số tiền bồi thường 600 triệu.⁷

Từ vụ việc nêu trên cho thấy, việc thực hiện niêm yết công khai khai nhận di sản thừa kế là QSDĐ tại UBND cấp xã dễ bị thao túng bởi cán bộ trực tiếp thực hiện. Mặt khác, việc niêm yết này chỉ mang tính hình thức, khó tiếp cận đến các đối tượng có quyền và nghĩa vụ liên quan. Một mặt do những người kê khai thực hiện thủ tục một cách âm thầm và mặt khác là do thủ tục này không hiệu quả về mặt thực tế. Do đó, nhóm tác giả

⁷ Phulawyer, *Gian dối khi khai nhận thừa kế, bỏ sót người thừa kế*, <https://phu-lawyers.com/gian-doi-khi-khai-nhan-thua-ke-bo-sot-nguoi-thua-ke/>, truy cập ngày 03/08/2021.

kiến nghị, khi nhận được thông báo niêm yết từ phòng công chứng, UBND cấp xã cần gửi thông báo niêm yết đến những hộ lân cận nơi có bất động sản và phải tiến hành cử cán bộ địa chính, cán bộ tư pháp đến tại nơi có bất động sản xác minh và lấy ý kiến của trưởng ấp, trưởng thôn và người sinh sống lân cận. Nếu cải thiện được vấn đề nêu trên, thì việc niêm yết kê khai cũng có thể là một công cụ có thể áp dụng để kiểm tra tư cách thành viên hộ, sau đó ghi nhận thông tin về tên trên GCN theo cách ghi của nhóm cá nhân.

4. Kết luận

Nhóm người sử dụng đất mặc dù được định nghĩa tại Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT, nhưng nội dung định nghĩa này vẫn còn nhiều mâu thuẫn về nội hàm. Các căn cứ, phương pháp xác định và kiểm tra việc xác định thành viên nhóm người sử dụng đất trong thủ tục cấp GCN vẫn còn nhiều bất cập. Do đó, để khắc phục được các vấn đề này, Luật Đất đai 2013 cần thiết phải đưa ra khái niệm về nhóm người sử dụng đất để thống nhất lại cách hiểu, áp dụng đối với trường hợp cấp GCN cho nhóm người sử dụng đất. Đồng thời, Bộ Tài nguyên và môi trường cần có văn bản hướng dẫn cụ thể hướng dẫn về xác định thành viên nhóm người sử dụng đất để giảm tải các đòi hỏi về căn cứ không cần thiết, gây phiền hà như hiện nay. Bên cạnh đó, cần chuyển hóa hộ gia đình sử dụng đất, vợ và chồng có chung QSDĐ thành nhóm người sử dụng đất.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ luật Dân sự năm 2015.
2. Luật Đất đai năm 2013.
3. Luật Hôn nhân gia đình năm 2014.
4. Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19 tháng 05 năm 2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về hồ sơ địa chính.
5. Phạm Văn Võ, Nguyễn Thị Cam, *Căn cứ nào xác định hộ gia đình sử dụng đất?*, <https://plo.vn/ban-doc/can-cu-nao-xac-dinh-ho-gia-dinh-su-dung-dat-741567.html>, truy cập ngày 03/08/2021.
6. Lưu Quốc Chính, *Xác định thành viên hộ gia đình khi thực hiện công chứng, chứng thực liên quan “Hộ gia đình sử dụng đất”*”https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=1851&fbclid=IwAR02fg7Cupziiq4zvwd_T23h8wWJ7wbqh1f3xE SULTzWq4QEgljnQ0RmtIo, truy cập ngày 03/08/2021.
7. Phulawyer, *Gian dối khi khai nhận thừa kế, bỏ sót người thừa kế*, <https://phulawyers.com/gian-doi-khi-khai-nhan-thua-ke-bo-sot-nguoi-thua-ke/>, truy cập ngày 03/08/2021.