

# QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CÔNG CHỨNG, CHỨNG THỰC Ở NƯỚC TA HIỆN NAY VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

ThS ĐẶNG VĂN TƯỜNG\*

**T**rong công cuộc đổi mới của Đảng và Nhà nước ta hiện nay, sự phát triển kinh tế - xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, các thể chế pháp lý bảo đảm cho các giao dịch dân sự đang được hình thành, hoàn thiện và ngày càng cần thiết, tác động tích cực cho sự phát triển của đất nước. Trong đó, tổ chức và hoạt động công chứng, chứng thực (CC,CT) có vị trí, vai trò quan trọng; là biện pháp để đảm bảo an toàn cho các quan hệ dân sự liên quan.

Hoạt động công chứng gắn liền với sự phát triển kinh tế - xã hội và có những thay đổi phù hợp trong chính sách của Nhà nước từng thời kì. Đặc biệt, sự nghiệp đổi mới sâu sắc, toàn diện của thời kì quá độ lên CNXH với mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đòi hỏi sự hoàn thiện pháp luật nói chung và các văn bản dưới luật liên quan đến công chứng và chứng thực nói riêng. Đây là một yêu cầu cấp thiết để phù hợp với tình hình mới, tạo hành lang pháp lý cho hoạt động công chứng. Có thể thấy, hoạt động CC,CT ở nước ta hiện nay, bao gồm, *thứ nhất là*, sự chứng nhận của phòng công chứng nhà nước (PCCNN) về tính xác thực của hợp đồng giao kết hoặc giao dịch khác được xác lập trong quan hệ dân sự, kinh tế, thương mại và quan hệ xã hội khác; *thứ hai là*, sự xác nhận của UBND cấp huyện và cấp xã về việc sao y giấy tờ, hợp đồng giao dịch và chữ kí của cá nhân trong các giấy tờ phục vụ cho việc thực hiện các giao dịch của họ theo quy định của pháp luật

## 1. Các tổ chức công chứng, chứng thực.

Trước đây Nghị định số 31/CP ngày 18-

5-1996 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động công chứng nhà nước đã đồng nhất việc công chứng và chứng thực của các cơ quan khác nhau trong một tên gọi chung là công chứng; kể từ khi có Nghị định số 75/2000/NĐ-CP ngày 08-12-2000 của Chính phủ đã có sự phân biệt giữa hai loại việc này. Theo đó, các cơ quan có thẩm quyền CC,CT là PCCNN, UBND cấp huyện, cấp xã và cơ quan đại diện ngoại giao ở nước ngoài. Thẩm quyền công chứng của PCCNN theo quy định là rất rộng bao gồm hầu hết các loại việc CC,CT, nhưng cũng không hạn chế thẩm quyền chứng thực của UBND cấp huyện và cấp xã.

## 2. Cơ sở pháp lý và thực trạng hoạt động công chứng, chứng thực hiện nay.

Ngày 01-7-2007, khi *Luật Công chứng* và Nghị định số 79/2007/NĐ-CP ngày 18-5-2007 của Chính phủ về cấp bản sao từ số gốc, chứng thực bản sao từ bản chính, chứng thực chữ kí có hiệu lực và đi vào thực tiễn, công tác CC,CT đã dần đi vào ổn định và đạt được kết quả khả quan, tạo thuận lợi cho cá nhân, tổ chức khi có nhu cầu được CC,CT. Đây là một bước đánh dấu sự thành công trong công tác xã hội hoá công tác CC,CT. Theo *Luật Công chứng*, tư nhân cũng có quyền thành lập văn phòng công chứng (VPCC), theo đó, các công chứng viên có đầy đủ các điều kiện theo quy định của *Luật Công chứng* sẽ được phép mở các VPCC. Như vậy, *Luật Công chứng* cho phép các tổ chức là cơ

\* Phó Chủ tịch UBND quận Ba Đình - thành phố Hà Nội.

quan hành chính chuyển đổi thành tổ chức dịch vụ công, hoạt động theo nguyên tắc tự chủ về tài chính. Theo *Luật Công chứng*, các PCCNN và VPCC chỉ nhận công chứng các hợp đồng, giao dịch bằng văn bản mà không chứng thực bản sao, chứng thực chữ kí như trước đây.

Việc xin cấp bản sao từ sổ gốc được giao cho chính cơ quan đã cấp bản chính; chứng thực bản sao từ bản chính bằng tiếng Việt được phân cấp tới UBND cấp xã; Phòng Tư pháp cấp huyện có thẩm quyền chứng thực bản sao từ bản chính tiếng nước ngoài; chứng thực chữ kí trong các giấy tờ bằng tiếng nước ngoài.

Sự tách bạch giữa công chứng và chứng thực đã đem lại hiệu quả cao trong công tác cải cách hành chính và cải cách tư pháp.

Việc phân cấp hoạt động chứng thực bản sao, chữ kí theo quy định của Nghị định số 79/2007/NĐ-CP đã được các cơ quan, tổ chức và người dân đánh giá là bước cải cách thủ tục hành chính mạnh mẽ. Xoá bỏ tình trạng quá tải ở các PCC, tiết kiệm thời gian công sức cho người dân. Bên cạnh đó, Nghị định số 79/2007/NĐ-CP đã giao cho các cơ quan, tổ chức tiếp nhận hồ sơ tự mình đối chiếu bản sao với bản chính, đã khắc phục được tình trạng ỷ lại của các cơ quan này với cơ quan có thẩm quyền chứng thực, hạn chế xu hướng đòi bản sao có chứng thực khi nộp hồ sơ, gây tốn kém không cần thiết cho người dân.

### 3. So sánh về hoạt động công chứng của các phòng công chứng với hoạt động chứng thực của UBND các cấp.

Theo quy định tại Nghị định số 75/2000/NĐ-CP về CC,CT cho thấy:

- Công chứng là sự chứng nhận của PCCNN về tính xác thực của hợp đồng giao kết hoặc giao dịch khác được xác lập trong quan hệ dân sự, kinh tế, thương mại và quan hệ xã hội khác.

- Chứng thực là sự xác nhận của UBND cấp huyện và cấp xã về việc sao y giấy tờ, hợp đồng, giao dịch và chữ kí của cá nhân

trong các giấy tờ phục vụ cho việc thực hiện các giao dịch của họ theo quy định của pháp luật.

Như vậy, có thể hiểu *công chứng* và *chứng thực* có điểm giống nhau vì đều là hoạt động hành chính tư pháp, tính chất công việc và trách nhiệm trước pháp luật như nhau, nhưng khác nhau ở chỗ:

- Công chứng là sự chịu trách nhiệm cả về nội dung và hình thức văn bản của PCCNN, VPCC đối với các hợp đồng giao kết hoặc giao dịch theo yêu cầu.

Chứng thực là sự chịu trách nhiệm của UBND cấp huyện, cấp xã về hình thức đối với văn bản giấy tờ theo yêu cầu.

- Công chứng là cơ quan chuyên trách, tổ chức dịch vụ công hoạt động theo nguyên tắc tự chủ về tài chính, do đó, công chứng viên có tiêu chuẩn cao về chuyên môn, nghiệp vụ, được đào tạo nghiệp vụ công chứng, có bằng cử nhân luật và phải được bổ nhiệm là công chứng viên. Việc thực hiện công chứng thể hiện tính chuyên môn hoá cao, công chứng viên có điều kiện nghiên cứu kĩ nội dung, đảm bảo tính an toàn pháp lý cho các hợp đồng, giao dịch. Tuy nhiên, do các tổ chức hành nghề công chứng hoạt động độc lập, chưa có mạng kết nối nhằm mục đích kiểm tra thông tin về tài sản liên quan đến tranh chấp, phong toả tài sản nên có thể dẫn đến hậu quả là một đối tượng giao dịch có thể được công chứng nhiều lần ở các PCCNN hay VPCC khác nhau.

Chứng thực là cơ quan kiêm nhiệm, do cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền thực hiện. Do đó, người thực hiện chứng thực cũng là cán bộ kiêm nhiệm, hạn chế nhiều về thời gian nghiên cứu, kiểm tra, xem xét kĩ hồ sơ giấy tờ yêu cầu chứng thực của công dân, ngoài ra, do chỉ được tập huấn về công tác chứng thực nên nghiệp vụ chứng thực còn hạn chế, chưa chuyên sâu, chủ yếu chỉ bằng kinh nghiệm và cảm nhận chủ quan, không có máy móc trang thiết bị chuyên dụng để nhận biết độ thật giả, độ chính xác của văn bản giấy tờ,

quy định về thời hạn giải quyết công việc lại ngắn... nên khó tránh khỏi sai sót trong quá trình thực hiện tác nghiệp và có thể để lại hậu quả pháp lý.

- Các PCCNN và VPCC hoạt động trong sự cạnh tranh lành mạnh, luôn phải cải tiến lề lối làm việc, nâng cao chất lượng công việc để phục vụ khách hàng tốt hơn. Từ đó cho thấy, khi tổ chức và công dân có nhu cầu sẽ được đáp ứng theo cơ chế mở mà không bị gò ép bởi các quy định cứng nhắc, tức là tuân thủ theo các quy định của pháp luật nhưng vẫn được đáp ứng nhu cầu dịch vụ.

Khi tổ chức và công dân đến với UBND cấp huyện, cấp xã có nhu cầu chứng thực sẽ được phục vụ theo quy định của pháp luật, nhưng có sự ràng buộc bởi những quy định khác của cơ quan hành chính mà không thể đáp ứng các nhu cầu chính đáng về dịch vụ của tổ chức và công dân. Chẳng hạn, việc thực hiện công chứng có thể được thực hiện tại trụ sở PCCNN, VPCC hoặc ngoài trụ sở theo yêu cầu đề nghị dịch vụ, cả trong và ngoài giờ hành chính; việc thực hiện chứng thực, bắt buộc phải thực hiện tại trụ sở của UBND cấp huyện, cấp xã mà không có quy định thực hiện ngoài trụ sở (việc này là khó khăn đối với cá nhân khi có yêu cầu chứng thực chữ kí mà người bị bệnh, nằm liệt hoặc người già yếu...). Vì những quy định ràng buộc về thủ tục hành chính nên cũng không thể tự ý đặt ra các yêu cầu khác đối với công dân, tổ chức để đảm bảo độ an toàn về tính pháp lý khi thực hiện chứng thực. Nếu một ví dụ về việc yêu cầu công dân, tổ chức phải photo tài liệu chứng thực tại trụ sở cơ quan chứng thực các hồ sơ giấy tờ văn bản bằng tiếng nước ngoài hoặc hồ sơ có khối lượng yêu cầu chứng thực lớn từ 20 bản trở lên... là không được phép. Song việc này lại được thực hiện một cách thuận lợi tại các PCCNN và VPCC.

**4. Quản lý nhà nước về công chứng, chứng thực hiện nay và những đề xuất kiến nghị.**

Quản lý nhà nước về CC,CT là hoạt

động mang tính chất quyền lực hành chính nhà nước do các cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật thực hiện nhằm tác động lên quá trình tổ chức và thực hiện CC,CT đưa các hoạt động này vào khuôn khổ của pháp luật, góp phần bảo đảm an toàn pháp lý trong quan hệ dân sự, kinh tế, thương mại và quan hệ khác, phòng ngừa vi phạm pháp luật, củng cố và tăng cường pháp chế XHCN.

Theo quy định, Bộ Tư pháp là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc quản lý thống nhất về CC,CT trong phạm vi cả nước; ban hành và hướng dẫn sử dụng hệ thống sổ CC,CT, mẫu hợp đồng, giao dịch, mẫu lời chứng; đào tạo nghề công chứng...

Sở Tư pháp giúp UBND cấp tỉnh thực hiện các nhiệm vụ quản lý CC,CT như bồi dưỡng nghiệp vụ cho người thực hiện chứng thực; hướng dẫn và kiểm tra, thanh tra hoạt động của PCCNN, VPCC...

UBND cấp huyện thực hiện nhiệm vụ quản lý chứng thực đối với phòng Tư pháp và UBND cấp xã như hướng dẫn, chỉ đạo, kiểm tra, thanh tra hoạt động chứng thực...

Hiện nay, cùng với các địa phương trên cả nước, thành phố Hà Nội đã đẩy mạnh cải cách hành chính bằng việc hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp quy, cơ cấu lại hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ thành phố đến các quận, huyện, phường, xã. Trong đó, đặc biệt quan tâm đến cải cách thủ tục hành chính, nhân rộng mô hình "Một cửa", "Một cửa liên thông", phân cấp cho chính quyền cấp quận giải quyết nhiều công việc trước đây do thành phố đảm nhiệm. Qua công tác quản lý hoạt động chứng thực trên địa bàn quận Ba Đình thời gian qua, đặc biệt là từ khi *Luật Công chứng* và Nghị định số 79/2007/NĐ-CP có hiệu lực, việc phân cấp thẩm quyền chứng thực cho phòng Tư pháp quận, huyện, thị xã và UBND các phường, xã đã tạo rất nhiều thuận lợi, chấm dứt tình trạng quá tải tại các PCCNN như trước đây. Hoạt động CC,CT đã dần đi vào ổn định và tạo bước

chuyển biến đổi mới cơ bản đáp ứng nhu cầu công chứng hợp đồng, giao dịch, chứng thực, sao y... ngày càng cao của công dân, tổ chức góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đây là một bước đánh dấu sự thành công trong công tác xã hội hoá CC,CT trong giai đoạn hiện nay.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, vẫn còn một số hạn chế làm ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả công việc như cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ cho hoạt động chứng thực tại các xã, phường, thị trấn, mặc dù đã được quan tâm nhưng chưa được đồng đều, đặc biệt là, các xã thuộc huyện ngoại thành; trình độ của cán bộ tư pháp cơ sở cũng chưa đồng đều, hạn chế về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, thiếu kinh nghiệm trong công tác chứng thực; khối lượng công việc tư pháp rất lớn, dẫn đến tình trạng quá tải đối với cán bộ tư pháp cơ sở...

- Việc tách bạch giữa công chứng với chứng thực là có sự phân biệt giữa hoạt động của cơ quan chuyên trách và cơ quan kiêm nhiệm. Xét dưới góc độ quản lý, để công tác công chứng và chứng thực thực sự có hiệu quả, cần phải có đầy đủ hệ thống văn bản pháp quy từ trung ương đến địa phương để điều chỉnh các hoạt động trong lĩnh vực này; việc thực thi, kiểm tra phải thường xuyên, nghiêm túc; hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật cũng phải được rà soát, sửa đổi hàng năm để tránh tình trạng chồng chéo hoặc mâu thuẫn. Chẳng hạn, việc tách biệt hoạt động công chứng và chứng thực được thể hiện trong Luật Công chứng và Nghị định số 79/2007/NĐ-CP là rất rõ, nhưng trên thực tế, các đạo luật ban hành trước Luật Công chứng như Luật Đất đai, Luật Nhà ở đã có những quy định về thẩm quyền của UBND cấp xã (Luật Đất đai) và UBND cấp quận ở đô thị (Luật Nhà ở) cũng được chứng thực một số hợp đồng, giao dịch về đất đai và nhà ở...

- Vai trò của Bộ Tư pháp và Sở Tư pháp

trong việc quản lý, hướng dẫn công tác CC,CT phải được đề cao để giúp cho các cơ quan thực hiện đảm bảo được đúng theo quy định, tránh tình trạng “làm cũng đúng mà không làm cũng đúng” hoặc không biết hướng dẫn tổ chức, công dân như thế nào, vì chưa có quy định cụ thể. Hơn nữa, xuất phát từ sự khác nhau giữa mục đích hoạt động của VPCC, PCCNN là tổ chức dịch vụ công đặt mục đích lợi nhuận lên hàng đầu, còn UBND cấp huyện, cấp xã là sự phục vụ và tạo điều kiện của cơ quan công quyền cho tổ chức và công dân nên cần phải có các quy định phù hợp để thắt chặt việc quản lý đối với các PCCNN, VPPP và tạo cơ chế mở đối với UBND cấp huyện, cấp xã để đảm bảo thực hiện đúng theo tinh thần cải cách hành chính là tuân thủ các quy định và tạo điều kiện cho tổ chức, công dân v.v.

- Cần đưa công nghệ thông tin vào công tác quản lý CC,CT để hệ thống các cơ quan thực hiện CC,CT có điều kiện kiểm tra thông tin liên quan cần thiết, tránh tình trạng sai sót và để lại hậu quả pháp lý sau này.

- Mở các khoá đào tạo nghiệp vụ chứng thực và cung cấp thông tin cần thiết liên quan giúp người thực hiện chứng thực nhận biết chính xác các giấy tờ văn bản hợp pháp, hợp lệ trong hoạt động chứng thực, như quy định về mẫu dấu của các tổ chức, cơ quan, các tổ chức nước ngoài, thẩm quyền ban hành... Bên cạnh đó, cần có sự quan tâm đầu tư điều kiện cơ sở vật chất, không gian và phương tiện làm việc cho công tác chứng thực tại UBND các quận, huyện, xã, phường.

- Tăng cường số lượng cán bộ tư pháp cho cơ sở phù hợp với khối lượng công việc theo thẩm quyền.

- Có chính sách quan tâm đến đội ngũ thực hiện công tác chứng thực xứng đáng với những quy định về trách nhiệm của họ trong việc kiêm nhiệm□