

THI HÀNH LUẬT CÔNG CHỨNG SAU HAI NĂM NHÌN LẠI

ThS NGUYỄN TẤN CƯỜNG*
PHẠM VĂN MINH**

Trong thời gian qua, hoạt động công chứng ở nước ta đã có những bước phát triển đáng kể, đóng góp tích cực cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, khẳng định ngày càng rõ hơn vị trí, vai trò của hoạt động công chứng trong đời sống xã hội, đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của nhân dân trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, đồng thời là công cụ đắc lực phục vụ quản lý nhà nước có hiệu quả. Ngày 29-11-2006, Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam đã thông qua *Luật Công chứng* là một bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện pháp luật về công chứng, đưa hoạt động này đi vào nề nếp, đáp ứng tốt hơn nhu cầu của tổ chức, cá nhân.

1. Thực trạng việc thi hành *Luật Công chứng*.

a. Những kết quả bước đầu trong thi hành *Luật Công chứng*.

Khi thi hành *Luật Công chứng* thì hoạt động công chứng được phát triển theo hướng chuyên nghiệp hóa. Trước đó, công chứng từ chỗ bị hiểu như là một hoạt động mang tính chất thủ tục hành chính đơn thuần thì nay được coi là một nghề, một ngành chuyên môn sâu có chức năng bảo đảm sự an toàn pháp lý cho các hợp đồng, giao dịch, đặc biệt là các hợp đồng, giao dịch về bất động sản. Sự tách bạch giữa công chứng và chứng thực theo tinh thần nói trên đã tạo điều kiện cho các tổ chức hành nghề công chứng tập trung thực hiện đúng chức năng của mình theo hướng

chuyên nghiệp hóa; nhiệm vụ chứng nhận hợp đồng, giao dịch đã trở thành nhiệm vụ chủ yếu của các tổ chức hành nghề công chứng. Các công chứng viên có thời gian tập trung vào việc nghiên cứu và thực hiện tốt việc công chứng hợp đồng, giao dịch góp phần tạo tính chuyên nghiệp đúng nghĩa cho nghề công chứng. Giá trị của hoạt động công chứng trong xã hội được nâng cao, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, tạo niềm tin cho các nhà đầu tư trong nước và ngoài nước, là bước đi quan trọng trong việc đưa hoạt động công chứng phát triển theo xu hướng hội nhập với khu vực và thế giới.

Bên cạnh việc tiếp tục duy trì, củng cố và phát triển mô hình phòng công chứng do Nhà nước đầu tư, hoạt động theo cơ chế đơn vị sự nghiệp công thì *Luật Công chứng* cho phép sự ra đời các văn phòng công chứng do các cá nhân đầu tư và thành lập. Hiện 31/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã có văn phòng công chứng theo mô hình xã hội hoá. Tính đến thời điểm 30-12-2009, cả nước có 254 tổ chức hành nghề công chứng; trong đó, có 131 phòng công chứng, 123 văn phòng công chứng (thành phố Hà Nội có 42 văn phòng, thành phố Hồ Chí Minh có 12 văn phòng, các tỉnh còn lại có từ 1 đến 7 văn phòng). Số lượng công chứng viên cũng có sự phát triển đáng kể, hiện có tổng cộng 636 công chứng viên; trong đó, có 392 công chứng

* Bộ Tư pháp

** Học viện Hành chính.

viên của các phòng công chứng và 244 công chứng viên của văn phòng công chứng được bổ nhiệm trong vòng hai năm trở lại đây. Tốc độ phát triển của các văn phòng công chứng nêu trên có ý nghĩa to lớn nếu ta so sánh với số lượng phòng công chứng của Nhà nước có được trong 16 năm (kể từ 1991 đến 2007). Việc phát triển các văn phòng công chứng trong thời gian qua tại một số địa phương đã góp phần phục vụ kịp thời, đầy đủ nhu cầu công chứng của nhân dân trong khi không đòi hỏi sự đầu tư về nhân lực và tài lực của Nhà nước. Các văn phòng công chứng được thành lập, tạo sự cạnh tranh lành mạnh trong hoạt động công chứng. Các phòng công chứng cũng được đổi mới, tăng cường theo hướng hiện đại, chuyên nghiệp hơn. Hiện tượng ùn tắc, quá tải, “cò” công chứng... tồn tại nhiều năm qua đã không còn, cùng với sự phát triển về số lượng thì chất lượng của công chứng viên cũng được quan tâm. Tất cả các công chứng viên đều có trình độ cử nhân luật trở lên, số công chứng viên mới được bổ nhiệm hành nghề tại các văn phòng công chứng đều qua quy trình thẩm tra, xem xét, bổ nhiệm chặt chẽ và đúng quy định của pháp luật.

Một trong những hướng quan trọng của *Luật Công chứng* là trên cơ sở chuyên nghiệp hoá và xã hội hoá hoạt động công chứng thì hoạt động công chứng cũng được chuyển sang chế độ dịch vụ công thay thế cho chế độ hành chính công trước đây trong lĩnh vực này. Nếu như trước đây chế độ lương của các công chứng viên không phụ thuộc vào số lượng và chất lượng các hợp đồng giao dịch mà họ chứng nhận và do đó không khuyến khích được họ làm việc thì nay tình hình đã khác hẳn. Trong điều kiện hoạt động theo chế độ dịch vụ công, các tổ chức hành nghề công chứng luôn có sự cải tiến về phong cách phục vụ khách hàng, tề quan liêu, cửa quyền, sách nhiễu của một bộ phận cán bộ, nhân viên của phòng công chứng trước đây giảm hẳn. Thay vào đó các tổ chức hành

nghề công chứng đã phục vụ tận tình, chu đáo, sẵn sàng làm thêm giờ để đáp ứng kịp thời, đầy đủ nhu cầu công chứng của nhân dân và các tổ chức. Sự tồn tại và phát triển của các tổ chức hành nghề công chứng phụ thuộc vào sản phẩm và chất lượng dịch vụ, sự nhanh chóng, thuận tiện, chính xác của hoạt động công chứng, thu nhập của công chứng viên, của nhân viên công chứng phụ thuộc vào khách hàng, điều này đã tạo ra động lực khuyến khích tính chủ động, tích cực và ý thức trách nhiệm của công chứng viên khi thực hiện nhiệm vụ. Các tổ chức hành nghề công chứng đều lấy yếu tố “phục vụ khách hàng” là tiêu chí phục vụ hàng đầu và là một trong những yếu tố để cạnh tranh lành mạnh trong hoạt động công chứng.

Về kết quả hoạt động chuyên môn nghiệp vụ công chứng: chỉ tính trong 2 năm gần đây, các tổ chức hành nghề công chứng trên cả nước đã công chứng được 1.485.550 việc; trong đó, hợp đồng chuyển quyền sở hữu, quyền sử dụng tài sản là 428.760 việc; hợp đồng bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự là 677.049 việc; di chúc và các việc thừa kế khác: 71.107 việc; hợp đồng, giao dịch khác 325.792 việc; tổng số phí công chứng thu được là 549.456.407.359 đồng; tổng số thù lao công chứng thu được là 39.456.878.465 đồng; tổng số tiền nộp thuế và nộp ngân sách nhà nước là 256.658.098.145 đồng.

Số lượng các hợp đồng, giao dịch được thực hiện tại các tổ chức hành nghề công chứng tăng cao hơn so với trước khi thực hiện *Luật*. Các hợp đồng, giao dịch tăng không chỉ về số lượng mà cả tính phức tạp, với giá trị hợp đồng lớn, nhiều hợp đồng có yếu tố nước ngoài. Ngoài các giao dịch mà pháp luật quy định bắt buộc phải công chứng thì số lượng các loại giao dịch mà cá nhân, tổ chức tự nguyện yêu cầu công chứng như các giao dịch về uỷ quyền, về mua bán tài sản, thừa kế... cũng tăng và trở nên phổ biến. Điều này chứng tỏ nhận

KINH NGHIỆM THỰC TIỄN

thức của nhân dân về tầm quan trọng của công chứng đối với hợp đồng, giao dịch đã tăng lên.

Trình tự, thủ tục giải quyết các việc công chứng tại các tổ chức hành nghề công chứng cơ bản được thực hiện đúng pháp luật, bảo đảm thời hạn công chứng và ngày càng được cải cách, đổi mới để đáp ứng yêu cầu của nhân dân. Tuy nhiên, vẫn còn một số sai sót trong hoạt động công chứng như công chứng mua bán, chuyển nhượng, thế chấp nhiều lần trên một bất động sản, công chứng ngoài trụ sở của tổ chức hành nghề công chứng mà không có lý do chính đáng, giảm phí công chứng để lôi kéo khách hàng và những biểu hiện cạnh tranh không lành mạnh khác.

Trong thời gian qua, Bộ Tư pháp đã chỉ đạo quyết liệt việc chuyển giao các hợp đồng, giao dịch từ UBND cấp xã sang cho các tổ chức hành nghề công chứng, tăng cường bảo đảm an toàn pháp lý cho các hợp đồng, giao dịch của người dân. Nhiều địa phương đã tích cực triển khai, đặc biệt là sau khi Chính phủ ban hành Nghị định số 88/2009/NĐ-CP ngày 19-10-2009, trong đó quy định rõ trách nhiệm của UBND cấp tỉnh trong việc xem xét, quyết định chuyển giao việc chứng thực các hợp đồng, giao dịch mà UBND cấp huyện, cấp xã đang thực hiện sang cho tổ chức hành nghề công chứng, thì việc chuyển giao đã diễn ra nhanh và thuận lợi hơn. Tính đến ngày 31-12-2009 đã có 46/63 địa phương thực hiện việc chuyển giao; 9 địa phương đang trình UBND cấp tỉnh ban hành quyết định chuyển giao, 8 địa phương đang nghiên cứu triển khai.

Có thể đánh giá chủ trương chuyển giao giai đoạn 1 đã được thực hiện khá hiệu quả, 3/4 số tỉnh, thành phố trên cả nước đã thực hiện tốt chủ trương này, mặc dù trong quá trình chuyển giao cũng gặp một số khó khăn nhất định như tại một số nơi, nhận thức về việc chuyển giao chưa thống nhất, nhân dân chưa được tuyên truyền, quán

triệt đầy đủ về lợi ích của hoạt động công chứng và chủ trương chuyển giao dẫn đến những phản ứng nhất định, cá biệt có nơi thực hiện chuyển giao cả ở những địa bàn cấp huyện chưa có tổ chức hành nghề công chứng... Mặc dù vậy, những khó khăn này đã được khắc phục kịp thời nhờ có sự cùng cố về mặt thể chế, sự chỉ đạo sát sao từ trung ương và sự tích cực phối hợp từ các địa phương.

b. Một số hạn chế, bất cập trong thực hiện Luật Công chứng.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được nêu trên, trong quá trình triển khai thi hành Luật Công chứng cũng còn một số khó khăn, hạn chế, bất cập sau đây:

Thứ nhất, sự phát triển tổ chức hành nghề công chứng chưa có quy hoạch tổng thể, hợp lý trên cả nước và trên từng địa phương: mới chỉ có 31/63 địa phương trên cả nước có văn phòng công chứng theo mô hình xã hội hoá. Hiện có tình trạng trái ngược trong phát triển các tổ chức hành nghề công chứng, có địa phương cho phép thành lập các văn phòng công chứng một cách tràn lan; cá biệt có những tỉnh, thành phố trên địa bàn một quận, huyện có tới 9-10 tổ chức hành nghề công chứng, nhưng nhiều huyện khác lại chưa có tổ chức hành nghề công chứng. Có địa phương lại không phát triển văn phòng công chứng.

Chủ trương xã hội hoá chưa có một lộ trình tổng thể phù hợp, việc phát triển tổ chức hành nghề công chứng, đặc biệt là các văn phòng công chứng chưa đi đôi với việc tăng cường kiểm tra, hướng dẫn hoạt động dẫn đến tình trạng cạnh tranh không lành mạnh giữa các tổ chức hành nghề công chứng.

Thứ hai, chất lượng và số lượng đội ngũ công chứng viên còn bất cập: việc đào tạo, bổ nhiệm công chứng viên còn mang tính tự phát, căn cứ vào nhu cầu vụ việc của từng địa phương. Chất lượng đội ngũ công chứng viên còn nhiều hạn chế. Trình độ công chứng viên tại các phòng công chứng

chưa đồng đều. Đội ngũ công chứng viên mới được bổ nhiệm cho các văn phòng công chứng trong thời gian qua đa phần là những người thuộc diện được miễn đào tạo nghề và tập sự hành nghề công chứng, nên năng lực chuyên môn trong hoạt động công chứng của đội ngũ này còn rất hạn chế do chưa qua đào tạo chuyên sâu về nghiệp vụ công chứng dẫn đến sai sót trong hoạt động công chứng.

Việc tạo nguồn để bổ nhiệm công chứng viên cũng còn rất hạn chế, đặc biệt là các phòng công chứng. Việc đào tạo công chứng viên chưa đạt quy mô cần thiết nên nhiều người có nhu cầu được bổ nhiệm công chứng viên có điều kiện tham gia học tập để nâng cao nghiệp vụ chuyên môn gặp khó khăn. Việc bồi dưỡng đối với công chứng viên đã được bổ nhiệm cũng chưa được thực hiện thường xuyên.

Thứ ba, hoạt động quản lý nhà nước đối với công tác này ở nhiều địa phương còn mờ nhạt. Hiện tượng buông lỏng quản lý nhà nước hoặc quản lý nhà nước chưa theo kịp tình hình đã dẫn đến việc phát sinh những hiện tượng tiêu cực, sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các tổ chức hành nghề công chứng không được chỉnh đốn kịp thời; cơ sở dữ liệu thông tin chung về công chứng chưa được triển khai xây dựng ở hầu hết các địa phương; công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm chưa được đẩy mạnh ngang tầm nhiệm vụ...

Thứ tư, hệ thống pháp luật liên quan đến hoạt động công chứng còn bất cập, chưa đồng bộ: các quy định liên quan đến công chứng trong *Luật Đất đai*, *Luật Nhà ở* và các văn bản hướng dẫn thi hành có điểm chưa đồng bộ với *Luật Công chứng* nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung như các quy định liên quan đến cụm từ “công chứng nhà nước”; thẩm quyền chứng nhận các hợp đồng, giao dịch về đất đai, nhà ở của UBND cấp huyện, cấp xã; thẩm quyền xác nhận hợp đồng, giao dịch của Ban quản lý khu công nghiệp...

Một số quy định của *Luật Công chứng* vẫn còn chung chung, chưa có văn bản hướng dẫn thực hiện kịp thời. Hoặc *Luật Công chứng* còn chưa dự liệu hết một số vấn đề hiện đang phát sinh trong thực tiễn thi hành như việc chuyển đổi văn phòng công chứng một công chứng viên sang loại hình văn phòng công chứng từ hai công chứng viên trở lên hoặc ngược lại... Quy định về tiêu chuẩn bổ nhiệm công chứng viên trong *Luật Công chứng* còn đơn giản, dễ dãi...

Một số quy định pháp luật trong *Bộ luật Dân sự* và các văn bản có liên quan chưa cụ thể cũng dẫn đến khó khăn trong hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ công chứng.

2. Một số kiến nghị và giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thi hành *Luật Công chứng* trong thời gian tới.

Kịp thời rà soát các quy định pháp luật liên quan đến hoạt động công chứng, nghiên cứu, đề xuất sửa đổi các quy định pháp luật còn chưa đồng bộ trong pháp luật về đất đai, nhà ở liên quan đến công chứng; khẩn trương ban hành thông tư hướng dẫn một số điều của Nghị định số 02/2008/NĐ-CP và *Luật Công chứng*; thông tư hướng dẫn quy định của Nghị định 88/2009/NĐ-CP liên quan đến chuyển giao việc chứng thực các hợp đồng, giao dịch sang tổ chức hành nghề công chứng; ban hành hệ thống các biểu mẫu liên quan đến hoạt động công chứng; nghiên cứu, ban hành Bộ quy tắc đạo đức nghề nghiệp công chứng viên; sửa đổi mức lệ phí chứng thực các hợp đồng, giao dịch của UBND cấp xã cho phù hợp.

Nghiên cứu, đề xuất sửa đổi, bổ sung *Luật Công chứng* để khắc phục những hạn chế, bất cập đã nảy sinh, tạo cơ sở pháp lý chặt chẽ và phù hợp hơn cho phát triển hoạt động công chứng theo hướng chuyên nghiệp hoá.

Xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển tổ chức hành nghề công chứng ở Việt Nam

KINH NGHIỆM THỰC TIỄN

đến năm 2020 trên cơ sở khảo sát, đánh giá thực trạng, nhu cầu công chứng và quy hoạch tổ chức hành nghề công chứng ở các địa phương, làm căn cứ cho việc phát triển, điều tiết các tổ chức hành nghề công chứng.

- Tăng cường về số lượng, nâng cao chất lượng công chứng viên. Nâng cao chất lượng đào tạo công chứng viên theo hướng tăng cường kỹ năng, kinh nghiệm hành nghề; lựa chọn đầu vào cho phù hợp. Đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định của *Luật Công chứng* theo hướng nâng cao tiêu chuẩn bổ nhiệm công chứng viên. Tăng cường bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ cho các công chứng viên, nhất là công chứng viên mới được bổ nhiệm.

- Phát triển các tổ chức hành nghề công chứng ở địa phương theo quy hoạch và lộ trình hợp lý; đẩy mạnh việc chuyển giao việc chứng nhận các hợp đồng, giao dịch mà UBND cấp huyện, cấp xã đang thực hiện sang cho tổ chức hành nghề công chứng, tạo động lực cho việc tiếp tục xã hội hóa công chứng, tăng cường bảo đảm an toàn pháp lý cho các giao dịch của người dân.

- Tăng cường tuyên truyền, nâng cao nhận thức về vai trò, tầm quan trọng của hoạt động công chứng đối với an toàn giao dịch và phát triển kinh tế, xã hội thông qua nhiều hình thức như các diễn đàn, hội nghị, hội thảo, phát hành các ấn phẩm, tài liệu và thông qua hiệu quả hoạt động của chính tổ chức hành nghề công chứng. Chú trọng tuyên truyền, nâng cao nhận thức của người dân vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế xã hội khó khăn.

Nghiên cứu và thực hiện chính sách khuyến khích công chứng viên, tổ chức hành nghề công chứng, doanh nghiệp, ngân hàng, các đối tượng thụ hưởng tham gia hoạt động tuyên truyền, nâng cao nhận thức về vai trò, tầm quan trọng của hoạt động công chứng.

- Nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý

nhà nước đối với hoạt động công chứng, phát huy vai trò của tổ chức xã hội nghề nghiệp công chứng cụ thể là phải tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện *Luật Công chứng* và các văn bản hướng dẫn thi hành, kịp thời phát hiện những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn để có giải pháp giải quyết phù hợp; tăng cường giám sát của các cơ quan, tổ chức để có những động viên kịp thời đối với các tổ chức hành nghề công chứng có thành tích tốt trong hoạt động, đồng thời phát hiện, chấn chỉnh, xử lý kịp thời, nghiêm khắc đối với những sai phạm trong hoạt động công chứng; nghiên cứu, hỗ trợ, khuyến khích việc xây dựng, thành lập cơ sở dữ liệu chung giữa các tổ chức hành nghề công chứng trong phạm vi cấp tỉnh, tiến tới nối mạng toàn quốc để tăng cường tính chuyên nghiệp, hiệu quả và an toàn của hoạt động công chứng. Đẩy mạnh chủ trương tin học hoá công chứng, kết nối mạng trao đổi thông tin giữa các tổ chức hành nghề công chứng với nhau; với cơ quan quản lý nhà nước.

Như vậy, *Luật Công chứng* được ban hành và tổ chức thực hiện đã tạo ra sự đổi mới có tính bước ngoặt trong hoạt động công chứng ở nước ta. Qua kết quả 2 năm thực hiện đã khẳng định chủ trương xã hội hoá hoạt động công chứng là hết sức đúng đắn, tạo điều kiện cho việc phát triển tổ chức và hoạt động công chứng của Việt Nam theo hướng chuyên nghiệp hoá, phù hợp với chuẩn mực và thông lệ của hoạt động công chứng khu vực và thế giới, góp phần quan trọng thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, thu hút đầu tư nước ngoài □

Tài liệu tham khảo:

Báo cáo sơ kết 2 năm thực hiện *Luật Công chứng* và Nghị định số 79/2007/NĐ-CP của Chính phủ về cấp bản sao từ sổ gốc, chứng thực bản sao từ bản chính, chứng thực chữ kí của Bộ tư pháp.