

Luật Đất đai 2013 về đất của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng

Nguyễn Thị Tố Uyên¹

¹Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn.

Email: nguyentouyen.dongdo@gmail.com

Nhận ngày 11 tháng 8 năm 2016. Chấp nhận đăng ngày 24 tháng 9 năm 2016.

Tóm tắt: Luật Đất đai năm 2013 được Quốc hội khóa 13 thông qua có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 07 năm 2014. Luật Đất đai 2013 đã phần nào khắc phục được những nhược điểm của Luật Đất đai 2003 về đất của cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng. Luật Đất đai năm 2013 được hoàn thiện theo hướng quy định cụ thể các quyền, nghĩa vụ của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng, qua đó tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức tôn giáo và tín ngưỡng cũng như cho các cấp chính quyền trong quản lý sử dụng đất. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực nêu trên thì Luật Đất đai 2013 vẫn còn những bất cập trong việc quy định đất của cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo.

Từ khóa: Đất đai, tôn giáo, tín ngưỡng, Luật Đất đai 2013.

Abstract: The 2013 Land Law, which was adopted by the 13th National Assembly, took effect on July 1st, 2014. It partially overcame the disadvantages of the previous 2003 version in regard of the land of institutions of religions and beliefs. The 2013 Land Law specified the rights and obligations of the institutions, thereby facilitating them and the authorities in land use management. Besides such positive points, there are still gaps in the Law regarding regulations on the land of religious institutions and those of beliefs.

Keywords: Land, religions, beliefs, the 2013 Land Law.

1. Giới thiệu

Luật đất đai 2013 đã kế thừa Luật Đất đai 2003 về vấn đề đất của cơ sở, tôn giáo, tín ngưỡng. Tuy nhiên so với Luật Đất đai 2003 thì Luật đất đai 2013 đã quy định cụ thể hơn về vấn đề này. Đã có một số bài viết phân tích các quy định của Luật đất đai

2013 về đất của cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng. Tuy nhiên, những bài viết này mới chỉ dừng ở việc tổng hợp các điều luật quy định về đất của cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng mà chưa đi sâu phân tích điểm mới của các quy định này, cũng như chưa nêu được những bất cập còn tồn tại của Luật Đất đai 2013. Bài viết này phân tích các quy định của Luật

Đất đai 2013 về đất của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng, đồng thời nêu ra những bất cập còn tồn tại của Luật Đất đai 2013 về vấn đề này.

2. Quy định của Luật Đất đai 2013 về đất của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng

Thứ nhất, cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng là chủ thể sử dụng đất. Điều này thể hiện tại khoản 3, khoản 4 điều 5 của Luật Đất đai 2013 (quy định rằng người sử dụng đất gồm có nhiều đối tượng, trong đó có “cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư”). Điều 159 của Luật Đất đai 2013 quy định rằng, đất của cơ sở tôn giáo bao gồm: “đất thuộc chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động”. Điều 160 của Luật quy định rằng, đất tín ngưỡng bao gồm đất có công trình đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ.

Thứ hai, đất của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng có 3 đặc điểm sau: một là, đất cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng là đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao (kể từ thời điểm sau 1/7/2004). Tại khoản 1 điều 159 của Luật Đất đai 2013 quy định: “Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào chính sách tôn giáo của Nhà nước, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt quyết định diện tích đất giao cho cơ sở tôn giáo”. Tại khoản 2, khoản 3 điều 160 quy định: “Việc sử dụng đất tín ngưỡng phải đúng mục đích, phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây

dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt”. Như vậy, đất của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng là đất được Nhà nước giao hoặc đang được sử dụng với mục đích xây dựng thánh đường, chùa chiền, đình, đền... Ngoài ra, chủ thể sử dụng đất của cơ sở tôn giáo là tổ chức tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động. Nếu tổ chức tôn giáo nào dù tồn tại nhưng không được Nhà nước cho phép hoạt động thì đất của tổ chức tôn giáo đó không được Nhà nước công nhận là đất của cơ sở tôn giáo. Hai là, đất của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng thuộc nhóm đất phi nông nghiệp (quy định tại điểm g, khoản 1, điều 10 và không phải trả tiền sử dụng đất quy định tại khoản 5, điều 54). Ba là, quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng bị hạn chế. Điều đó thể hiện ở chỗ: tổ chức được Nhà nước giao đất không được thu tiền sử dụng đất; không có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê quyền sử dụng đất, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; không được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất (khoản 2 điều 173).

Thứ ba, đất của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng hình thành từ 3 nguồn gốc sau: một là, hình thành thông qua việc Nhà nước giao quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, khi giao đất cho cơ sở tôn giáo, Ủy ban nhân dân tỉnh căn cứ chính sách tôn giáo của Nhà nước, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt (khoản 2, điều 159). Luật Đất đai không quy định hạn mức cụ thể diện tích đất giao cho cơ sở tôn giáo mà giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương để xác định mức đất giao cho các

cơ sở tôn giáo cho phù hợp. Hai là, hình thành thông qua việc Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất. Theo Luật Đất đai 2013, “Cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng được nhận quyền sử dụng đất thông qua việc Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất đối với đất đang được sử dụng ổn định” (điểm i, khoản 1, điều 169). Tại khoản 5 điều 100 quy định: “Cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ;... quy định tại khoản 3 điều 131 của Luật này và đất đó không có tranh chấp, được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận là đất sử dụng chung cho cộng đồng thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất”. Luật Đất đai 2013 cũng quy định rõ: cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất khi có đủ các điều kiện sau đây: được Nhà nước cho phép hoạt động; đất không có tranh chấp; không phải là đất nhận chuyển nhượng, nhận, tặng, cho sau ngày 1 tháng 7 năm 2004 (khoản 4 Điều 102). Tại điều 28 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai có quy định: “Cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất có chùa, nhà thờ, thánh thất, thánh đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất phải tự rà soát, kê khai việc sử dụng đất và báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất kiểm tra thực tế, xác định ranh giới

cụ thể của thửa đất và quyết định xử lý theo quy định”, “Diện tích đất của cơ sở tôn giáo sau khi đã xử lý theo quy định và có đủ điều kiện theo quy định tại khoản 4 điều 102 của Luật Đất đai thì cơ sở tôn giáo được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất với thời hạn sử dụng đất ổn định lâu dài”, “Trường hợp đất do cơ sở tôn giáo đang sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, sản xuất lâm nghiệp, sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp, làm cơ sở hoạt động từ thiện (kể cả trường hợp nhận chuyển nhượng, nhận, tặng, cho trước ngày 1 tháng 7 năm 2004) thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo hình thức và thời hạn sử dụng đất tương ứng với mục đích đó như đối với hộ gia đình, cá nhân”. Ba là, hình thành thông qua kết quả hòa giải thành về tranh chấp đất đai; quyết định về giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo về đất đai; quyết định hoặc bản án của Tòa án nhân dân (TAND); quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án. Tại (điểm l khoản 1 điều 169) quy định: “Cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, được nhận quyền sử dụng đất theo kết quả hòa giải thành về tranh chấp đất đai được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền công nhận; quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo về đất đai, quyết định hoặc bản án của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án đã được thi hành”.

Thứ tư, đơn giản hóa thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng theo hướng bỏ 2

điều kiện (có văn bản đề nghị của tổ chức tôn giáo có cơ sở tôn giáo; có xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã về nhu cầu sử dụng đất của cơ sở tôn giáo) và bổ sung thêm điều kiện “đất không có tranh chấp”. Khoản 4, điều 102 quy định về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất: “Cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất khi có đủ các điều kiện sau đây: Được Nhà nước cho phép hoạt động; Không có tranh chấp; Không phải là đất nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho sau ngày 1 tháng 7 năm 2004”. Theo điểm h, điểm i điều 5 thông tư 23/2014, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo ghi tên cơ sở tôn giáo và địa chỉ nơi có cơ sở tôn giáo. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tín ngưỡng thì ghi tên của cộng đồng dân cư (do cộng đồng dân cư xác định, được Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận) và địa chỉ nơi sinh hoạt chung của cộng đồng dân cư. Như vậy, so với Luật Đất đai 2003 thì Luật Đất đai 2013 (và các văn bản hướng dẫn) quy định rõ ràng, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng phải ghi rõ tên chủ thể sử dụng (điều này khắc phục được bất cập của Luật Đất đai 2003 vì Luật Đất đai 2003 quy định không rõ ràng phải ghi chủ thể sử dụng đất của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng, nên khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì các cấp chính quyền địa phương thường ghi tên người đứng đầu của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng; do đó, khi những người đứng đầu cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng này được tổ chức tôn giáo chuyển đến cơ sở khác, hoặc bị chết thì sẽ rất khó

khăn cho các cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng trong việc làm thủ tục sửa chữa, tu bổ, xây dựng thêm cơ sở thờ tự).

Thứ năm, về thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất của cơ sở tôn giáo: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho tổ chức, cơ sở tôn giáo. Ngoài ra, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ủy quyền cho cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho cộng đồng dân cư.

Thứ sáu, cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng có quyền chung như quyền của người sử dụng đất, gồm: được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; được sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; được hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất; được hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước phục vụ việc bảo vệ, cải tạo đất nông nghiệp; được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp; được Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình; được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật (điều 181 và điều 166). Cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng có nghĩa vụ chung cho người sử dụng đất: sử dụng đất đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất, đúng quy định về sử dụng độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không, bảo vệ các công trình công cộng trong lòng đất và tuân theo các quy định khác của pháp luật; đăng ký quyền sử dụng đất; thực hiện

nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật; thực hiện các biện pháp bảo vệ đất; tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường, không làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có liên quan; tuân theo các quy định của pháp luật về việc tìm thấy vật trong lòng đất; giao lại đất khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất hoặc khi hết thời hạn sử dụng đất (điều 181 và điều 170).

Thứ bảy, nếu nguồn gốc đất của cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng hình thành trước ngày 1/7/2004 bao gồm cả đất được nhận tặng cho, nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì được nhà nước bồi thường khi bị thu hồi. Nếu đất được nhà nước giao cho cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng không thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại (nếu có).

3. Những bất cập của Luật Đất đai 2013

Luật Đất đai năm 2013 đã có nhiều tiến bộ hơn và khắc phục một số quy định bất cập của Luật Đất đai 2003, nhất là vấn đề bồi thường về đất và chi phí đầu tư trên đất khi Nhà nước thu đất của cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng. Tuy nhiên, Luật Đất đai 2013 vẫn còn những hạn chế sau:

Thứ nhất, quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng bị hạn chế. Điều đó thể hiện ở chỗ, cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng không có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê quyền sử dụng đất, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng

đất; không được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất; không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất đối với trường hợp mà pháp luật không cho phép chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất (tính từ thời điểm 1/7/2004). Theo quy định trên thì vấn đề đặt ra là: một cá nhân hay tổ chức muốn hiến tặng đất cho cơ sở tôn giáo sau ngày 1/7/2004 thì làm thế nào? Điều đó có hạn chế quyền định đoạt của các chủ thể sử dụng đất không? Cũng theo quy định trên, cơ sở tôn giáo được cá nhân, tổ chức tặng cho quyền sử dụng đất để làm cơ sở từ thiện sau 1/7/2004 sẽ không được bồi thường nếu Nhà nước thu hồi; nhưng cá nhân, tổ chức khác khi nhận tặng cho đất sau thời điểm này thì lại được bồi thường. Vậy, liệu có bình đẳng giữa các cơ sở tôn giáo với các chủ thể sử dụng đất khác không? Các vấn đề này chưa được giải thích rõ.

Thứ hai, các cơ sở tôn giáo không được nhận, tặng, cho quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, trên thực tế nếu một cá nhân hiện nay muốn tặng, cho đất cho cơ sở tôn giáo để làm cơ sở từ thiện thì các cấp chính quyền địa phương có thể căn cứ khoản 2, điều 159 Luật Đất đai 2013: “Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào chính sách tôn giáo của Nhà nước, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt quyết định diện tích đất giao cho cơ sở tôn giáo”. Theo điều này, nếu một cá nhân muốn tặng, cho đất cho cơ sở tôn giáo thì vẫn có thể thực hiện được theo trình tự, thủ tục sau: cơ sở tôn giáo lập dự án mở rộng cơ sở tôn giáo trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; người có đất hiến tặng tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước; trên cơ sở dự án mở rộng cơ sở tôn giáo đã

được phê duyệt và hồ sơ tự nguyện trả đất để hiến tặng cho cơ sở tôn giáo, Nhà nước sẽ thực hiện thủ tục thu hồi đất của người hiến tặng và giao đất cho cơ sở tôn giáo. Cơ sở tôn giáo được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với đất được giao này. Như vậy, ở đây có sự mâu thuẫn giữa pháp luật và thực tiễn áp dụng (Luật thì không cho phép nhưng thực tế vẫn có thể thực hiện được theo điều 159). Đồng thời, trên thực tế có thể sẽ xảy ra trường hợp là các cấp chính quyền địa phương sau khi làm thủ tục thu hồi đất của người hiến tặng đất cho cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng nhưng sau đó lại không giao cho cơ sở tôn giáo, bởi vì pháp luật không có quy định cụ thể về vấn đề này. Đây chính là một khoảng trống của pháp luật, dễ dẫn đến áp dụng luật không thống nhất.

Thứ ba, không không chế diện tích tối thiểu hay diện tích tối đa khi giao đất cho cơ sở tôn giáo. Luật Đất đai chỉ quy định rằng, UBND cấp tỉnh căn cứ vào quỹ đất và nhu cầu của cơ sở tôn giáo để giao diện tích đất. Như vậy, có thể sẽ xảy ra trường hợp là: cơ sở tôn giáo nào xin cấp đất trước thì sẽ được nhiều hơn, cơ sở tôn giáo nào xin cấp đất sau thì sẽ được ít hơn hoặc là không được cấp (vì quỹ đất đã hết). Điều này dẫn đến sự không bình đẳng giữa các cơ sở tôn giáo.

4. Kết luận

Luật Đất đai 2013 đã khắc phục được một số bất cập của Luật Đất đai 2003 về đất của cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng. Luật Đất đai 2013 đã tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng thực hiện quyền sử dụng đất của mình. Tuy nhiên, Luật Đất đai 2013 vẫn còn một số bất cập. Cần khắc phục hạn chế này để tạo được sự bình đẳng giữa các chủ thể sử dụng đất ở nước ta.

Tài liệu tham khảo

- [1] Chính phủ (2014), *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai*, Hà Nội.
- [2] Chính phủ (2014), *Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 quy định về giá đất*, Hà Nội.
- [3] Chính phủ (2014), *Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 quy định về thu tiền sử dụng đất*, Hà Nội.
- [4] Chính phủ (2014), *Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước*, Hà Nội.
- [5] Chính phủ (2014), *Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*, Hà Nội.
- [6] Chính phủ (2014), *Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10 tháng 11 năm 2014 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai*, Hà Nội.
- [7] Quốc hội (2013), *Luật Đất đai năm 2013*, Hà Nội.