

THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CỦA CƠ SỞ
TÔN GIÁO VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

*KHUÁT HỮU ANH TUYẾN**

Tóm tắt: Quyền sử dụng đất nói chung và quyền sử dụng đất của các tôn giáo nói riêng được quy định trong Luật Đất đai 2013. Các quy định của pháp luật đã được thực hiện trong thực tiễn đáp ứng yêu cầu người sử dụng đất là tổ chức tôn giáo. Tuy nhiên, quá trình thực hiện pháp luật còn có một số hạn chế của pháp luật và vướng mắc trong thực tiễn. Bài viết phân tích và đánh giá thực trạng các quy định pháp luật về quyền của cơ sở tôn giáo sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản pháp luật có liên quan; từ đó đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật.

Từ khoá: quyền sử dụng đất, cơ sở tôn giáo, Luật Đất đai năm 2013

Abstract: Land use rights in general and land use rights of religions in particular are stipulated in the 2013 Land Law. The provisions of the law have been implemented to meet the requirements of land users. is a religious organization. However, the law implementation process still has some limitations of the law and obstacles in practice. The article analyzes and evaluates the current status of legal regulations on the rights of religious establishments to use land under the 2013 Land Law and related legal documents; then propose some solutions to improve the law.

Keywords: Land use rights, religious establishments, Land Law 2013

1. Đặt vấn đề

Với tư cách là chủ thể sử dụng đất được Nhà nước công nhận thì “người sử dụng đất” nói chung được phép thực hiện các quyền năng trên đất dựa trên nguyên lý của lý thuyết “vật quyền” trong phạm vi khuôn khổ của Luật Đất đai¹. Luật Đất đai năm 2013 đã thiết kế thành 2 nhóm cơ bản khi đề cập đến quyền của người sử dụng đất: (i) Nhóm các quyền “chung” của tất cả người sử dụng đất; (ii) Nhóm các quyền “riêng biệt” dành cho một số chủ thể sử dụng đất đặc thù. Khác với các chủ thể sử dụng đất khác như hộ gia đình, cá nhân, tổ chức kinh tế thì các quyền của người sử dụng đất trong quá trình sử dụng đất được

* ThS., Học viên Cao học khóa 14, Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: bachvan1611@gmail.com.

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

¹ Nguyễn Quang Hương Trà (2021), *Thế chấp bất động sản theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành*, Luận án tiến sĩ luật, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.78

Luật Đất đai năm 2013 quy định theo 2 hướng trên; tuy nhiên riêng đối với cơ sở tôn giáo sử dụng đất với nét đặc trưng là chủ thể sử dụng đất gắn liền với “yếu tố tôn giáo” và phương thức xác lập quyền sử dụng đất chỉ theo một hình thức duy nhất “giao đất không có thu tiền” do đó Luật Đất đai năm 2003, năm 2013 đều đưa ra quy định về quyền của cơ sở tôn giáo sử dụng đất sẽ áp dụng theo các quyền “chung” dành cho tất cả người sử dụng đất quy định tại Điều 166 Luật Đất đai năm 2013 mà không có các nhóm quyền “riêng biệt” khác; cơ sở tôn giáo sử dụng đất còn bị triệt giới hạn một số quyền sử dụng đất trong một số trường hợp nhất định [Chẳng hạn tại Điều 181, Khoản 2 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “ Cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất không được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho quyền sử dụng đất; không được thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất”].

Luật Đất đai năm 2013 được hoàn thiện theo hướng quy định cụ thể các quyền của cơ sở tôn giáo sử dụng đất, qua đó tạo điều kiện thuận lợi trong quá trình sử dụng đất của các cơ sở tôn giáo và cũng như cho các cấp chính quyền trong quản lý sử dụng đất. Tuy nhiên, thực trạng các quy định của Luật Đất đai 2013 về quyền của cơ sở tôn giáo sử dụng đất vẫn còn những bất cập, hạn chế cần được phân tích và khắc phục. Bên cạnh đó quá trình tổ chức thực hiện các quy định của pháp Luật Đất đai về quyền của cơ sở tôn giáo sử dụng đất cũng gặp không ít khó khăn.

2. Thực trạng quy định pháp luật về quyền của cơ sở tôn giáo sử dụng đất

Thứ nhất, quyền được khai thác, hưởng những lợi ích của đất mang lại, được Nhà nước tạo điều kiện tối đa để đạt được những lợi ích từ đất và có quyền đối với bất động sản liền kề.

Theo quy định tại Khoản 2 Điều 166 Luật Đất đai năm 2013 thì cơ sở tôn giáo sử dụng đất được quyền khai thác những đặc tính của đất, hưởng thành quả lao động và kết quả đầu tư trên đất. Thành quả lao động và kết quả đầu tư trên đất được hình thành là tài sản thuộc sở hữu của cơ sở tôn giáo sử dụng đất, họ có toàn quyền thực hiện chiếm hữu, sử dụng, định đoạt những tài sản này theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015.

Để có thể khai thác đất đai một cách thuận lợi, hiệu quả thì quyền đối với bất động sản liền kề là không thể thiếu. Theo quy định tại Điều 245 Bộ luật Dân sự năm 2015, quyền đối với bất động sản liền kề là quyền được thực hiện trên một bất động sản (gọi là bất động sản chịu hưởng quyền) nhằm phục vụ cho việc khai thác một bất động sản khác thuộc quyền sở hữu của người khác (gọi là bất động sản hưởng quyền). Về bản chất, quyền

đối với bất động sản liền kề là một loại vật quyền, bởi nó cho người hưởng quyền có được những quyền năng nhất định trên “bất động sản chịu hưởng quyền” dựa trên mối liên hệ giữa hai bất động sản, theo đó, một bất động sản phải chịu gánh nặng nhằm phục vụ cho việc khai thác bất động sản còn lại thuộc quyền sở hữu của người khác². Điều 171 Luật Đất đai năm 2013 quy định quyền đối với bất động sản liền kề với tên gọi “*quyền sử dụng hạn chế đối với thửa đất liền kề*” với nội dung gồm quyền về lối đi; cấp, thoát nước; cấp khí ga; đường dây tải điện, thông tin liên lạc và các nhu cầu cần thiết khác một cách hợp lý trên thửa đất liền kề. Đây là tên gọi cũ theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2005 đã được sửa đổi bởi lý do: (i) từ “sử dụng” cộng với từ “quyền” phía trước trở thành “quyền sử dụng” dễ dẫn đến hiểu nhầm với “quyền sử dụng” trong nội hàm quyền sở hữu nên việc bỏ từ “sử dụng” để không gây nhầm lẫn; (ii) yếu tố “hạn chế” không cần thể hiện ở thuật ngữ “định danh” quyền mà nội hàm của nó nên để cho chính nội hàm các quyền được thể hiện³.

Thứ hai, quyền được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản gắn liền với đất (sau đây gọi chung là Giấy chứng nhận).

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư pháp lý để Nhà nước xác nhận quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo sử dụng đất⁴. Việc Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có ý nghĩa là sự công nhận chính thức của Nhà nước về quyền sử dụng đất đã thuộc về cơ sở tôn giáo, do đó các chủ thể khác có nghĩa vụ tôn trọng, không được thực hiện các hành vi xâm phạm đến quyền sử dụng đất đó.

Nhìn chung, việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất dành cho cơ sở tôn giáo sử dụng đất đã được quy định xuyên suốt từ Luật Đất đai năm 2003 cho đến Luật Đất đai năm 2013 và được sự quan tâm đặc biệt của Nhà nước trong quá trình triển khai thực hiện các đạo luật này. Luật Đất đai năm 2013 đã quy định một cách rõ ràng, cụ thể về các trường hợp được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận và trình tự, thủ tục Nhà nước cấp Giấy chứng nhận theo hướng đơn giản, nhanh chóng hơn so với Luật Đất đai năm 2003. Điểm nổi bật nhất về trình tự, thủ tục cấp Giấy chứng nhận đó là thời gian cấp Giấy chứng nhận đã được rút ngắn rất nhiều. Cụ thể, trước đây theo quy định tại Điểm c Khoản 2 Điều 137 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP Chính phủ về Thi hành Luật Đất đai năm 2003 cũng là không quá năm mươi lăm (55) ngày làm việc (không kể thời gian người sử dụng đất thực hiện nghĩa

² Lê Đăng Khoa (2017), *Một số vấn đề liên quan đến quyền đối với bất động sản liền kề trong Bộ luật Dân sự năm 2015*, Tạp chí Khoa học Kiểm sát, số 2/2017, tr. 56 - 59.

³ Phạm Thị Hương Lan (2018), *Bình luận khoa học Luật Đất đai (năm 2013)*, Nxb. Lao động, tr.133

⁴ Trần Thị Thu Hà (2021), *Pháp luật về đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, Luận án tiến sĩ luật, Học viện Khoa học xã hội, tr.33

vụ tài chính) kể từ ngày Văn phòng đăng ký QSDĐ nhận đủ hồ sơ hợp lệ cho tới ngày người sử dụng đất nhận được Giấy chứng nhận. Hiện nay, theo quy định tại Điều 61 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 01/2017/NĐ-CP, Nghị định số 62/2019/NĐ-CP, Nghị định số 148/2020/NĐ-CP) quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai, thì thời gian để Nhà nước cấp Giấy chứng nhận cho các chủ thể là không quá 30 ngày, với các trường hợp như cấp Giấy chứng nhận khi thay đổi tài sản gắn liền với đất là không quá 15 ngày hoặc cấp đổi Giấy chứng nhận là không quá 07 ngày... Thời gian để cấp Giấy chứng nhận là không quá 50 ngày chỉ áp dụng với trường hợp cấp đổi đồng loạt cho nhiều người sử dụng đất do đo vẽ lại bản đồ là không quá 50 ngày. Việc rút ngắn thời gian cấp Giấy chứng nhận đã góp phần làm cho quyền của cơ sở tôn giáo sử dụng đất được bảo đảm thực hiện trên thực tế.

Điều này được thể hiện cụ thể tại báo cáo tổng kết thi hành Luật đất đai năm 2013 của Bộ Tài nguyên và Môi trường “Việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo có những tiến bộ. Cả nước đã thực hiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo đạt khoảng 82%. Báo cáo của các địa phương cho thấy, việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tín ngưỡng, tôn giáo đã đạt 94,2%. So với năm 2015, đây là một bước tiến lớn trong công tác quản lý nhà nước về đất tín ngưỡng, tôn giáo⁵”. Bên cạnh những kết quả tích cực thì báo cáo cũng cho thấy việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo ở một số nơi vẫn còn chậm. Có địa phương mới chỉ đạt 26,6% đất cơ sở tôn giáo và 31,4% đất cơ sở tín ngưỡng⁶”.

Thứ ba, quyền được Nhà nước bảo vệ quyền sử dụng đất trước các hành vi phạm pháp luật về đất đai của người khác.

Theo quy định tại Điều 12 Luật Đất đai năm 2013 thì các hành vi như: lấn, chiếm, huỷ hoại đất đai; cản trở, gây trở ngại đối với việc thực hiện quyền của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật là bị nghiêm cấm bởi trực tiếp xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể có quyền sử dụng đất. Các chủ thể không được phép thực hiện những hành vi này, nếu như thực hiện thì có thể bị Nhà nước xử lý bằng các chế tài dân sự, hành chính, hình sự.

⁵ La Thị Hữu Phú (2021), “*Pháp luật về quyền sử dụng đất của các cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng, qua thực tiễn tại tỉnh Thừa Thiên Huế*”, Luận văn thạc sĩ luật, Trường Đại học Luật, Đại học Huế, tr.38

⁶ La Thị Hữu Phú (2021), “*tlđđ*”, tr.38

Điều này ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc phòng ngừa và hạn chế đến mức thấp nhất các hành vi vi phạm nhằm bảo vệ quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo.

Trước hết, Nhà nước bảo vệ quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo sử dụng đất thông qua việc giải quyết tranh chấp đất đai. Theo quy định tại Khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 thì “tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai”. Khi xảy ra tranh chấp đất đai có nghĩa là giữa các bên đã có sự mâu thuẫn, xung đột về lợi ích nên việc thực hiện đầy đủ nội dung của quyền sử dụng đất theo quy định pháp luật chắc chắn sẽ bị hạn chế⁷. Khoản 7 Điều 166 Luật Đất đai năm 2013 quy định rõ người sử dụng đất (bao gồm cơ sở tôn giáo sử dụng đất) có quyền 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 về đất đai. Do vậy, việc Nhà nước giải quyết tranh chấp đất đai cũng chính là việc Nhà nước bảo vệ quyền sử dụng đất hợp pháp của cơ sở tôn giáo sử dụng đất.

Giai đoạn đầu tiên của việc Nhà nước giải quyết tranh chấp đất đai giữa các chủ thể đó là hoà giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã. Theo đó nếu các bên tranh chấp về đất đai tự hoà giải hoặc thông qua hoà giải tại cơ sở không đạt được kết quả thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân cấp xã để hoà giải. Khi nhận được đơn, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm tổ chức việc hòa giải tranh chấp đất đai tại địa phương mình; trong quá trình tổ chức thực hiện phải phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác. Thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã được thực hiện trong thời hạn không quá 45 ngày (trước đây Luật Đất đai năm 2003 quy định thời hạn ngắn hơn là 30 ngày), kể từ ngày nhận được đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai. Đối với trường hợp hòa giải thành mà có thay đổi hiện trạng về ranh giới thửa đất, người sử dụng đất thì Ủy ban nhân dân cấp xã gửi biên bản hòa giải gửi đến Sở Tài nguyên và Môi trường đối với các trường hợp bên tham gia tranh chấp là cơ sở tôn giáo sử dụng đất. Tiếp đó, Sở Tài nguyên và Môi trường trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định công nhận việc thay đổi ranh giới thửa đất và cấp mới Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Về kỹ thuật lập pháp, hoà giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã Luật Đất đai năm 2013 ngoài việc kéo dài thêm thời hạn hoà giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã như đã phân tích ở trên thì gần như kế thừa

⁷Trần Quang Huy (2017), *Bình luận chế định quản lý nhà nước về đất đai trong Luật Đất đai 2013*, Nxb. Tư pháp, tr.134-135

toàn bộ quy định của Luật Đất đai năm 2003. Những bất cập như của Luật Đất đai năm 2003 như: không đề cập đến trách nhiệm pháp lý của các bên đương sự trong việc thực hiện kết quả hòa giải tranh chấp đất đai. Vì vậy, trên thực tế, các bên đương sự không thực hiện theo kết quả hòa giải tranh chấp đất đai, song Ủy ban nhân dân cấp xã không có chế tài xử lý để buộc họ phải thực hiện; không quy định hòa giải tranh chấp đất đai ở cơ sở được thực hiện sau bao nhiêu lần thì được xác định là không thành để các bên đương sự gửi đơn đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp để đề nghị hòa giải... những hạn chế này đã không được sửa đổi, bổ sung trong Luật Đất đai năm 2013⁸.

Tuy nhiên, báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003 cho thấy hiệu quả của hoà giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã là không cao do nguyên nhân sau đây: “Hòa giải cơ sở chỉ có vai trò đối với các tranh chấp đất đai mới phát sinh mang tính chất đơn giản và giá trị tài sản tranh chấp không lớn (dưới 05 triệu đồng). Trong khi đó, cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, giá trị quyền sử dụng đất nói chung là ngày càng cao nên mâu thuẫn, xung đột lợi ích giữa các bên càng lớn và phức tạp. Nếu như các bên đã tự hoà giải và hoà giải cơ sở không thành thì chắc chắn hoà giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã cũng sẽ rất khó đạt được thành công⁹. Do vậy, tác giả cho rằng việc Luật Đất đai năm 2013 tiếp tục quy định hoà giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã là một bước bất buộc trong việc giải quyết tranh chấp đất đai giữa các chủ thể là không phù hợp. Điều này có thể sẽ làm kéo dài thêm thời gian giải quyết tranh chấp hoặc việc hoà giải chỉ mang tính hình thức.

Bước tiếp theo của việc Nhà nước giải quyết tranh chấp đất đai đó là khi hoà giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã không thành thì các bên có quyền yêu cầu giải quyết tranh chấp tại Tòa án hoặc cơ quan hành chính nhà nước. Cụ thể như: Đối với trường hợp đương sự có Giấy chứng nhận hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 thì Tòa án là cơ quan giải quyết tranh chấp theo quy định trình tự, thủ tục của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015. Đối với trường hợp đương sự không có Giấy chứng nhận hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 thì có thể lựa chọn Tòa án là cơ quan giải quyết tranh chấp. Đối với giải quyết tranh chấp tại cơ quan hành chính, trường hợp đương sự không có Giấy chứng nhận hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 thì có thể lựa chọn cơ quan hành

⁸ Phạm Tuấn Anh (2022), *Một số vấn đề về hoà giải tranh chấp đất đai*. Tạp chí Thanh tra, số 3, tr. 26-28.

⁹ Phạm Thị Hương Lan (2018), “*Hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai ở Việt Nam hiện nay*”, Nxb Lao động, tr.88-89

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT, ĐẠI HỌC HUẾ

chính để giải quyết tranh chấp phát sinh. Theo đó, trường hợp tranh chấp mà một bên tranh chấp là cơ sở tôn giáo thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết; nếu không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính.

Ở mức độ bảo vệ quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo cao hơn và nghiêm khắc hơn thì Nhà nước xử lý các hành vi phạm pháp luật về đất đai bằng xử lý hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự. Theo quy định tại Điều 206 Luật Đất đai năm 2013, trong trường hợp người có hành vi vi phạm pháp luật đất đai thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

Một là, chế tài hành chính

Theo quy định tại Điều 16 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP (sửa đổi bổ sung bởi Nghị định số 04/2022/NĐ-CP) về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai thì việc xử lý đối với hành vi gây cản trở hoặc thiệt hại cho việc sử dụng đất của người khác được thực hiện cụ thể như sau:

(i) Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 1.000.000 đồng đến 3.000.000 đồng đối với trường hợp đưa vật liệu xây dựng hoặc các vật khác lên thửa đất của người khác hoặc thửa đất của mình mà gây cản trở hoặc thiệt hại cho việc sử dụng đất của người khác.

(ii) Phạt tiền từ 3.000.000 đồng đến 5.000.000 đồng đối với trường hợp đưa chất thải, chất độc hại lên thửa đất của người khác hoặc thửa đất của mình gây cản trở hoặc thiệt hại cho việc sử dụng đất của người khác.

(iii) Phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng đối với trường hợp đào bới, xây tường, làm hàng rào gây cản trở hoặc thiệt hại cho việc sử dụng đất của người khác.

Bên cạnh đó, người có hành vi vi phạm còn có thể bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để thực hiện hành vi vi phạm và buộc khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm.

Hai là, chế tài hình sự

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 228 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) quy định đối với người có hành vi lấn chiếm đất, chuyển quyền sử dụng đất hoặc sử dụng đất trái với các quy định của pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai, đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi này hoặc đã bị kết án về tội này, chưa được xoá án

tích mà còn vi phạm, thì bị phạt tiền từ 50.000.000 đồng đến 500.000.000 đồng, phạt cảnh cáo không giam giữ đến 03 năm hoặc phạt tù từ 06 tháng đến 03 năm.

Cùng với việc bị xử lý hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự, nếu như người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho người khác thì phải bồi thường theo mức thiệt hại thực tế cho người bị thiệt hại. Nhìn chung, thực tiễn trong thời gian qua Nhà nước đã có nỗ lực rất lớn nhằm bảo vệ quyền sử dụng đất nói chung và quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo nói riêng đã góp phần quan trọng vào sự ổn định và phát triển kinh tế, xã hội của đất nước, cụ thể: “Công tác xét xử, giải quyết tranh chấp, khiếu kiện về quản lý, sử dụng đất đai đã đảm bảo quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất. Nhiều bản án, quyết định của Tòa án được nhân dân đồng tình ủng hộ và bảo đảm hiệu lực thi hành¹⁰”. Đặc biệt, lần đầu tiên trong hệ thống pháp luật nước ta, Khoản 2 Điều 4 Bộ luật Dân sự năm 2015 đã có quy định các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, trong đó có Tòa án, không được quyền từ chối giải quyết các vụ việc dân sự với lý do không có điều luật để áp dụng. Đây là một bước tiến quan trọng thể hiện sự bảo vệ của Nhà nước đối với quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo bởi lẽ đó là sự cam kết của Nhà nước rằng, trong bất cứ trường hợp nào, kể cả khi không có điều luật để quy định, nhưng nếu các chủ thể đã tiến hành các hoạt động khai thác, sử dụng đất một cách hợp pháp, đem lại lợi ích cho mình và cho xã hội, thì quyền và lợi ích của họ cũng sẽ được Nhà nước bảo hộ bằng mọi biện pháp¹¹.

Tuy nhiên, qua đối chiếu, rà soát cho thấy thiếu sự đồng bộ của Luật Đất đai năm 2013, các văn bản hướng dẫn thi hành và Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) về hành vi vi phạm pháp luật về đất đai, điều này có thể dẫn đến khó khăn trong việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong thực tiễn, cụ thể: Theo quy định tại Khoản 1 Điều 12 Luật Đất đai năm 2013 thì hành vi lấn, chiếm đất là hai hành vi vi phạm khác nhau và Điều 3 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP (sửa đổi bổ sung bởi Nghị định số 04/2022/NĐ-CP) về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai quy định rõ ràng về hai hành vi này như sau: “Điều 3. Giải thích từ ngữ như sau:

¹⁰ Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Báo cáo số 193/BC-BTNMT ngày 06 tháng 9 năm 2012 về việc tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*, Hà Nội, tr.66.

¹¹ Ngô Đăng Kiều Trang (2021), “*Pháp luật về quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo/tín ngưỡng, qua thực tiễn tại tỉnh An Giang*”, Luận văn thạc sĩ luật, Trường Đại học Luật, Đại học Huế, tr.67

(i) Lấn đất là việc người sử dụng đất chuyển dịch mốc giới hoặc ranh giới thửa đất để mở rộng diện tích đất sử dụng mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép hoặc không được người sử dụng hợp pháp diện tích đất bị lấn đó cho phép.

(ii) Chiếm đất là việc sử dụng đất thuộc một trong các trường hợp sau đây:

- Tự ý sử dụng đất mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép;
- Tự ý sử dụng đất thuộc quyền sử dụng hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép;
- Sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất đã hết thời hạn sử dụng mà không được Nhà nước gia hạn sử dụng đất và đã có quyết định thu hồi đất được công bố, tổ chức thực hiện nhưng người sử dụng đất không chấp hành
- Sử dụng đất trên thực địa mà chưa hoàn thành các thủ tục giao đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật.

Trong khi đó, Điều 228 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) lại quy định hai hành vi vi phạm pháp luật khác nhau này thành một hành vi là “lấn chiếm”, cụ thể: “Điều 228. Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai 1. Người nào lấn chiếm đất, chuyển quyền sử dụng đất hoặc sử dụng đất trái với các quy định của pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai, đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi này hoặc đã bị kết án về tội này, chưa được xóa án tích mà còn vi phạm, thì bị phạt tiền từ 50.000.000 đồng đến 500.000.000 đồng, phạt cải tạo không giam giữ đến 03 năm hoặc phạt tù từ 06 tháng đến 03 năm...”

3. Kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật về quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo

Thứ nhất, sửa đổi quy định về “quyền sử dụng hạn chế đối với thửa đất liền kề” tại Điều 171 của Luật Đất đai năm 2013 thành “quyền đối với thửa đất liền kề” để thống nhất, đồng bộ với BLDS năm 2015.

Thứ hai, bổ sung quy định về quyền chiếm hữu của của các chủ thể đối với đất nói chung và cơ sở tôn giáo sử dụng đất nói riêng, mặc dù đây là điều kiện tiên quyết để các chủ thể thực hiện quyền khai thác, hưởng những lợi ích của đất mang lại. Do vậy, Luật Đất đai năm 2013 cần phải có sự bổ sung quyền này để đảm bảo quyền, lợi ích của các chủ thể một cách đầy đủ.

Thứ ba, không nên quy định bắt buộc phải thực hiện hoà giải tranh chấp tại Ủy ban nhân dân cấp xã đối với tất cả tranh chấp đất đai. Theo đó, chỉ nên thực hiện hoà giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã nếu như một trong các bên tranh chấp có yêu cầu.

Thứ tư, sửa đổi quy định tại Điều 228 Bộ luật Hình sự năm 2015 (đã sửa đổi, bổ sung năm 2017) theo hướng tách hành vi lấn chiếm đất thành hành vi lấn đất và hành vi chiếm đất để xử phạt vi phạm hành chính là căn cứ để truy cứu trách nhiệm hình sự đối với chủ thể vi phạm pháp luật.

4. Kết luận

Quyền của cơ sở tôn giáo sử dụng đất là những “quyền năng” mà Nhà nước cho phép cơ sở tôn giáo sử dụng đất được thực hiện trong quá trình sử dụng đất dựa trên quy định của pháp luật đất đai. Đây là một chế định cơ bản của pháp luật đất đai. Chế định này ra đời dựa trên chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Mặc dù được “phái sinh” trên cơ sở quyền sở hữu toàn dân về đất đai song quyền của cơ sở tôn giáo sử dụng đất đã từng bước tách khỏi quyền sở hữu và mang tính độc lập tương đối. Từ trước đến nay, thông qua các quy định pháp luật về đất đai, Nhà nước đã tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ sở tôn giáo sử dụng đất thực hiện quyền năng được pháp luật bảo hộ. Mặc dù, lĩnh vực pháp luật này luôn được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện nhằm đáp ứng đòi hỏi của quá trình phát triển đất nước. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy bên cạnh những kết quả tích cực thì một số quy định pháp luật về quyền của cơ sở tôn giáo sử dụng đất vẫn bộc lộ những hạn chế, bất cập do một số quy định chưa hợp lý; cần tiếp tục hoàn thiện

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Đăng Khoa (2017), Một số vấn đề liên quan đến quyền đối với bất động sản liên kết trong Bộ luật Dân sự năm 2015, *Tạp chí Khoa học Kiểm sát*. Số 2/2017.
2. Phạm Thị Hương Lan (2018), *Bình luận khoa học Luật Đất đai* (năm 2013), Nxb. Lao động.
3. Trần Thị Thu Hà (2021), *Pháp luật về đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, Luận án tiến sĩ luật, Học viện khoa học xã hội.
4. La Thị Hữu Phú (2021), “*Pháp luật về quyền sử dụng đất của các cơ sở tôn giáo và tín ngưỡng, qua thực tiễn tại tỉnh Thừa Thiên Huế*”, Luận văn thạc sĩ luật, Trường Đại học Luật, Đại học Huế.
5. Trần Quang Huy (2017), *Bình luận chế định quản lý nhà nước về đất đai trong Luật Đất đai 2013*, Nxb. Tư pháp.

6. Phạm Tuấn Anh (2022), Một số vấn đề về hoà giải tranh chấp đất đai, *Tạp chí Thanh tra*, Số 3.
7. Phạm Thị Hương Lan (2018), “*Hòa giải trong giải quyết tranh chấp đất đai ở Việt Nam hiện nay*”, Nxb Lao động.
8. Bộ TN&MT (2012), Báo cáo số 193/BC-BTNMT ngày 06 tháng 9 năm 2012 về việc tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai, Hà Nội.
9. Ngô Đặng Kiều Trang (2021), “*Pháp luật về quyền sử dụng đất của cơ sở tôn giáo/tín ngưỡng, qua thực tiễn tại tỉnh An Giang*”, Luận văn thạc sĩ luật, Trường Đại học Luật, Đại học Huế.
10. Khuất Hữu Anh Tuyển (2022), “*Quyền và nghĩa vụ của cơ sở tôn giáo trong sử dụng đất, qua thực tiễn tại Tỉnh Đồng Nai*”, Luận văn thạc sĩ Luật, Trường Đại học Luật, Đại học Huế.
11. Nguyễn Quang Hương Trà (2021), *Thế chấp bất động sản theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành*, Luận án tiến sĩ Luật, Trường Đại học Luật Hà Nội.