**TÍNH THỐNG NHẤT CỦA DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) VỚI CÁC LUẬT VỀ VĂN HÓA, DU LỊCH, TÍN NGƯỠNG, TÔN GIÁO NHÌN TỪ THỰC TIỄN CỦA TỈNH NINH BÌNH**

***Trần Thị Hồng Thanh***

***Phó Trưởng Đoàn ĐBQH tỉnh Ninh Bình***

Ninh Bình là tỉnh có tài nguyên du lịch tự nhiên, di tích lịch sử - văn hóa đa dạng, phong phú: Vườn quốc gia Cúc Phương, Cố đô Hoa Lư, Nhà thờ đá Phát Diệm… đặc biệt Quần thể danh thắng Tràng An được công nhận là Di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới.

Toàn tỉnh có 1.499 di tích lịch sử, trong đó có 360 di tích đã xếp hạng gồm: 81 di tích cấp quốc gia (trong đó có 02 di tích quốc gia đặc biệt, 01 di sản thế giới) và 279 di tích cấp tỉnh.

Trong những năm qua, được sự quan tâm, giúp đỡ của Trung ương, tỉnh Ninh Bình đã tập trung lãnh đạo, chỉ đạo triển khai nhiều giải pháp nhằm phát huy các giá trị văn hóa lịch sử, tự nhiên để phát triển du lịch. Du lịch Ninh Bình phát triển khá nhanh, tốc độ tăng trưởng bình quân lượng khách đạt khoảng 12,5%/năm, trước dịch Covid (năm 2018, 2019) Ninh Bình đón trên 7,4 triệu lượt khách (trong đó có hơn 1 triệu lượt khách quốc tế đến thăm quan). Khách du lịch đến Ninh Bình chủ yếu tham quan, chiêm bái ở các di tích lịch sử, văn hóa tâm linh lớn như chùa Bái Đính, Cố đô Hoa Lư, nhà thờ đá Phát Diệm…, chiếm khoảng 80% lượng khách du lịch. Công tác quản lý nhà nước về du lịch có nhiều tiến bộ, an ninh, trật tư, vệ sinh môi trường, văn minh du lịch luôn đảm bảo, du lịch đã góp phần tích cực chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo việc làm, tăng thu nhập cho hàng chục nghìn lao động địa phương.

Việc thực hiện các quy định của Luật Đất đai và các văn bản pháp luật về văn hóa, du lịch, tôn giáo, tín ngưỡng trên địa bàn tỉnh được triển khai thực hiện tuân thủ các quy định hiện hành của Nhà nước. Tỉnh thường xuyên, chỉ đạo Ban Quản lý dự án phối hợp với UBND các huyện, thành phố thực hiện công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi tiến hành công tác GPMB để triển khai thực hiện các dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng du lịch trên địa bàn khu Di sản; chỉ đạo Ban Quản lý Quần thể danh thắng Tràng An phối hợp với chính quyền các địa phương quản lý chặt chẽ đất đai, trật tự xây dựng theo Quy hoạch được duyệt…và thực hiện công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về đất đai, trật tự xây dựng nhằm nâng cao ý thức quản lý nhà nước về đất đai của các xã trong khu Di sản; nâng cao ý thức chấp hành pháp luật về đất đai của các tổ chức và người dân. Do vậy, công tác quản lý dự án, quản lý Di sản có nhiều chuyển biến tích cực, ý thức chấp hành pháp luật về đất đai của cấp chính quyền, các tổ chức, người dân được nâng lên.

Tuy nhiên trong thực tiễn quản lý nhà nước về văn hóa, du lịch, tín ngưỡng, tôn giáo trên địa bàn tỉnh vẫn còn một số khó khăn, vướng mắc trong đó có những khó khăn vướng mắc do các quy định của Luật đất đai và văn bản pháp luật về văn hóa, du lịch, tôn giáo, tín ngưỡng chưa thống nhất, đồng bộ. Cụ thể:

**1. Về lĩnh vực đất đai liên quan đến tôn giáo**

Trong việc giải quyết vấn đề đất đai gắn với việc hình thành cơ sở tôn giáo: Theo quy định của Luật Tín ngưỡng - Tôn giáo thì tổ chức tôn giáo trực thuộc là tổ chức thuộc tổ chức tôn giáo, được thành lập theo Hiến chương, Điều lệ quy định của tổ chức tôn giáo; cơ sở tôn giáo gồm chùa, nhà thờ ... (Luật Tín ngưỡng - Tôn giáo không quy định việc thành lập cơ sở tôn giáo). Hiến chương của Giáo hội Phật giáo Việt Nam quy định hệ thống tổ chức Giáo hội Phật giáo gồm có cấp Trung ương, cấp tỉnh và cấp huyện; đơn vị cơ sở của Giáo hội Phật giáo Việt Nam là chùa, tổ đình, tịnh xá... Như vậy, chùa được quy định là cơ sở tôn giáo nhưng chưa có căn cứ pháp lý để xem xét, giải quyết việc chấp thuận thành lập chùa, mặc dù trên thực tế đây là đối tượng sử dụng đất và công trình thờ tự. Do vậy, khó khăn trong việc thu hồi đất, giao đất cho cơ sở tôn giáo, giao cho Trụ chì Chùa hay đại diện Ban Khánh tiết.

Đất của cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo thuộc nhóm đất phi nông nghiệp (tại điểm g khoản 2 Điều 10 của Luật Đất đai năm 2013) và cơ sở tôn giáo sử dụng đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất (tại khoản 5 Điều 54 của Luật Đất đai năm 2013) nhưng chưa quy định cụ thể đối với trường hợp giao đất cho các tổ chức kinh tế để xây dựng khu du lịch văn hóa tâm linh liên quan đến tôn giáo.

Tại khoản 2 Điều 3 Thông tư 30/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định thành phần hồ sơ đối với dự án không phải trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt; dự án không phải cấp giấy chứng nhận đầu tư; trường hợp không phải lập dự án đầu tư xây dựng công trình: trong đó, trường hợp giao đất cho cơ sở tôn giáo thì phải có báo cáo kinh tế - kỹ thuật đầu tư xây dựng công trình tôn giáo nhưng không quy định phải có văn bản thẩm định cơ quan chuyên môn về xây dựng hoặc Quyết định phê duyệt của chủ đầu tư dự án. Mặt khác, theo quy định tại Điều 12 Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 03/03/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số nội dung về quản lý dự án đầu tư xây dựng thì việc thẩm định Báo cáo kinh tế - kỹ thuật đầu tư xây dựng do người quyết định đầu tư giao cho cơ quan chuyên môn trực thuộc hoặc tổ chức, cá nhân có chuyên môn phù hợp với tính chất, nội dung của dự án khi không có cơ quan chuyên môn trực thuộc làm cơ quan chủ trì thẩm định Báo cáo kinh tế - kỹ thuật đầu tư xây dựng, đồng thời cơ quan chủ trì thẩm định tổng hợp kết quả thẩm định trình người quyết định đầu tư phê duyệt dự án. Như vậy, việc quy định trên dẫn đến khó khăn trong quá trình hướng dẫn các cơ sở tôn giáo thực hiện.

Khoản 2 Điều 159 Luật đất đai quy định: UBND 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 các cơ sở tôn giáo. Thực tế hiện nay việc thu hồi đất, giao đất, công nhận quyền sử dụng đất cho các cơ sở tôn giáo trên địa bàn tỉnh (bao gồm cả xây dựng mới và mở rộng khuôn viên) đều được xem xét, thống nhất chủ trương từ Ban chỉ đạo thực hiện công tác tôn giáo cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã; UBND tỉnh đến UBND cấp huyện, cấp xã trên cơ sở phù hợp với Quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt, Quy hoạch xây dựng và ý kiến của người đứng đầu tổ chức tôn giáo (đối với Công giáo là ý kiến của Tòa giám mục Phát Diệm, đối với phật giáo là Ban trị sự giáo hội phật giáo Việt Nam tỉnh Ninh Bình). Tuy nhiên, nhu cầu sử dụng đất của các cơ sở tôn giáo luôn tăng, tình trạng cơ sở tôn giáo tự ý nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để xây dựng mới hoặc mở rộng khuôn viên vẫn diễn ra gây khó khăn trong công tác quản lý, sử dụng đất của các cấp, chính quyền địa phương.

Tại khoản 4 Điều 102 của Luật Đất đai năm 2013 quy định 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 01/7/2004”. Hiện nay, còn một số tổ chức tôn giáo đã tự ý xây dựng, nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho sau ngày 01/7/2004 nhưng chưa hoàn thiện thủ tục thu hồi đất, giao đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, khó khăn khi thực hiện giao đất cho các cơ sở tôn giáo này.

**2. Về lĩnh vực văn hóa, giáo dục, y tế, thể thao**

Theo quy định tại Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về thống kê, kiểm kê đất đai và lập Bản đồ hiện trạng sử dụng đất, đất thuộc các ngành và lĩnh vực văn hóa, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao được xếp vào nhóm đất xây dựng công trình sự nghiệp (DSN), bao gồm công trình sự nghiệp công lập và ngoài công lập.

Tại Khoản 3 Điều 62 của Luật Đất đai năm 2013 quy định đất công trình sự nghiệp công cấp địa phương thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Đối với công trình sự nghiệp ngoài công lập theo quy định tại khoản 2 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013 thuộc trường hợp không đấu giá quyền sử dụng đất; tuy nhiên, trường hợp dự án ngoài ngân sách sử dụng đất vào đất Nhà nước thu hồi do sắp xếp lại, xử lý trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh mà tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu nhà nước lại thuộc trường hợp nhà nước đấu giá quyền sử dụng đất (điểm e khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013). Với các quy định tại các Điều khác nhau trong Luật Đất đai rất khó khăn cho việc áp dụng tại địa phương.

Mặt khác, tại Khoản 3 Điều 1 Nghị định 59/2014/NĐ-CP ngày 16/6/2014 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường (sửa đổi, bổ sung Điều 6 Nghị định 69/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 của Chính phủ) quy định: cơ sở thực hiện xã hội hóa được Nhà nước cho thuê đất đã hoàn thành giải phóng mặt bằng để xây dựng các công trình xã hội hóa theo hình thức cho thuê đất miễn tiền thuê đất cho cả thời gian thuê đất (không phân biệt công trình sự nghiệp công lập hay ngoài công lập).

Trên thực tế, đối với đất xây dựng công trình sự nghiệp ngoài công lập (do doanh nghiệp đầu tư) cơ quan Nhà nước về đất đai gặp khó khăn trong việc hướng dẫn thủ tục giao đất vì không có quỹ đất “sạch” phù hợp để quy hoạch sử dụng đất cho mục đích xã hội hóa. Mặt khác, kinh phí bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng để có một khu đất “sạch” giao cho nhà đầu tư, nhất là ở khu vực đô thị là rất lớn, trong khi ngân sách Nhà nước chưa bố trí được nguồn vốn để thực hiện việc này. Mặt khác việc quy định chính sách xã hội hóa đối với hoạt động lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao đối với công trình sự nghiệp ngoài công lập (vị trí đất có giá trị) sẽ được các chính sách ưu đãi đặc biệt hơn các dự án khác sẽ không phù hợp với nền kinh tế thị trường và việc nhà nước phải bố trí nguồn ngân sách để giải phóng măt bằng sạch là chưa phù hợp.

**3. Về lĩnh vực du lịch**

Tại Khoản 2 Điều 10 Luật đất đai năm 2013 xác định đất kinh doanh dịch vụ du lịch là đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp dẫn đến chế độ pháp lý đối với loại đất này có những đặc điểm của chế độ pháp lý đối với đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp nói chung. Tuy nhiên, đất kinh doanh, dịch vụ du lịch còn có những đặc điểm riêng được hình thành bởi nhu cầu và đặc điểm của việc sử dụng đất vào mục đích kinh doanh dịch vụ du lịch; mặt khác tại điểm a Khoản 1 Điều 28 Luật sửa đồi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch thì khu du lịch được coi là khu chức năng giống như khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao (đất khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao đều có quy định cụ thể về chế độ sử dụng đất tại mục 3 chương 10 Luật Đất đai).

**4. Đề xuất – kiến nghị**

*4.1. Về lĩnh vực tôn giáo*

- Bổ sung quy định xem xét, giải quyết việc chấp thuận thành lập Chùa trong Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo để cơ sở xác định đối tượng được nhà nước giao đất theo quy định của Luật Đất đai.

Có quy định cụ thể đối với trường hợp thu hồi đất, giao đất cho các tổ chức kinh tế để xây dựng khu du lịch văn hóa tâm linh liên quan đến tôn giáo.

Bổ sung quy định cụ thể về hạn mức sử dụng đất đối với cơ sở tôn giáo, trường hợp cơ sở tôn giáo được giao đất không thu tiền sử dụng đất, trường hợp cơ sở tôn giáo phải thuê đất trả tiền thuê hàng năm, đồng thời có chế tài đối với cá nhân tự ý chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho các cơ sở tôn giáo để sử dụng.

Bổ sung quy định về thành phần hồ sơ giao đất đối với cơ sở tôn giáo tại Thông tư 30/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường: Đối với văn bản thẩm định Báo cáo kinh tế kỹ thuật xây dựng công trình tôn giáo nên quy định cơ quan chuyên môn về xây dựng chủ trì thẩm định Báo cáo kinh tế kỹ thuật xây dựng công trình tôn giáo để đảm bảo phù hợp với các quy định về đầu tư xây dựng có liên quan và văn bản cho chủ trương giao đất của Ban chỉ đạo Tôn giáo cấp tỉnh.

*4.2. Về lĩnh vực văn hóa, du lịch*

Xem xét bổ sung quy định riêng về đất khu du lịch để có chế độ quản lý, sử dụng đất đai riêng phù hợp với nét đặc thù của loại đất này.

Xem xét vấn đề trong khu di sản thế giới và khu du lịch (quy mô lớn từ 1000ha trở lên) có nhiều loại đất khác nhau như đất tôn giáo, đất dân cư, đất nông nghiệp, đất địch vụ du lịch….mỗi loại đất này cần có cơ chế chính sách riêng, có thể xem xét không thu tiền thuê đất của các dự án khu du lịch đối với các khu vực hồ nước, cảnh quan núi non, rừng đặc dụng, rừng trồng, công viên cây xanh, chỉ nên thu tiền thuê đất đối với khu vực dịch vụ du lịch (nhà hàng, khách sạn, bến bãi, khu vực dịch vụ bán hàng…).