

BÀN VỀ TỘI VI PHẠM CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

NGUYỄN VĂN SƠN*

Bài viết nghiên cứu về một số điểm mới trong quy định của tội Vi phạm các quy định về quản lý đất đai (Điều 229, Bộ luật hình sự năm 2015), đồng thời cũng nghiên cứu Điều luật này trong tương quan với các văn bản pháp luật về đất đai. Qua đó, tác giả chỉ ra một số hạn chế, vướng mắc và đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện quy định của pháp luật hiện hành về tội Vi phạm các quy định về quản lý đất đai.

Từ khóa: Quản lý đất đai, vi phạm pháp luật, hoàn thiện pháp luật.

Ngày nhận bài: 13/3/2020; Ngày biên tập xong: 25/3/2020; Ngày duyệt đăng: 15/4/2020.

This paper analyses some new points in Offences against regulations on land management (Article 229 of the 2015 Penal Code), at the same time, studies that Article in correlation with other legal documents on land. Thereby, the author shows a number of shortcomings and brings out some suggestions to perfect legal provisions on offences against regulations on land management.

Keywords: Land management, violation of law, perfect the law.

1. Những điểm mới của tội Vi phạm các quy định về quản lý đất đai

Tội Vi phạm các quy định về quản lý đất đai được quy định tại Điều 229 BLHS năm 2015. Điều luật này có những điểm mới cơ bản như sau:

- Khoản 1: Cụ thể hóa tình tiết có tính định tính “đất có diện tích lớn hoặc có giá trị lớn” và “gây hậu quả nghiêm trọng” tại khoản 1 Điều 174 BLHS năm 1999 bằng:

+ Đất trồng lúa có diện tích từ 5.000 mét vuông (m²) đến dưới 30.000 m²; đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất có diện tích từ 10.000 m² đến dưới 50.000 m²; đất nông nghiệp khác và đất phi nông nghiệp có diện tích từ 10.000 m² đến dưới 40.000 m²;

+ Đất có giá trị quyền sử dụng đất được quy thành tiền từ 500.000.000 đồng đến dưới 2.000.000.000 đồng đối với đất nông nghiệp hoặc từ 1.000.000.000 đồng đến dưới 5.000.000.000 đồng đối với đất phi

nông nghiệp;

- Khoản 2: Cụ thể hóa các tình tiết có tính định tính “đất có diện tích rất lớn hoặc có giá trị rất lớn” và “gây hậu quả rất nghiêm trọng” tại khoản 2 Điều 174 BLHS năm 1999 bằng:

+ Đất trồng lúa có diện tích từ 30.000 m² đến dưới 70.000 m²; đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất có diện tích từ 50.000 m² đến dưới 100.000 m²; đất nông nghiệp khác và đất phi nông nghiệp có diện tích từ 40.000 m² đến dưới 80.000 m²;

+ Đất có giá trị quyền sử dụng đất được quy thành tiền từ 2.000.000.000 đồng đến dưới 7.000.000.000 đồng đối với đất nông nghiệp hoặc từ 5.000.000.000 đồng đến dưới 15.000.000.000 đồng đối với đất phi nông nghiệp;

Ngoài ra tại khoản 2, Điều 229 BLHS năm 2015 còn bổ sung quy định “gây ảnh

* Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bắc Ninh

hướng xấu đến an ninh, trật tự, an toàn xã hội” là tình tiết định khung tăng nặng.

- Khoản 3: Cụ thể hóa các tình tiết “*đất có diện tích đặc biệt lớn hoặc có giá trị đặc biệt lớn*” và “*gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng*” tại khoản 3 Điều 174 BLHS năm 1999 bằng:

+ Đất trồng lúa có diện tích 70.000 m² trở lên; đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất có diện tích 100.000 m² trở lên; đất nông nghiệp khác và đất phi nông nghiệp có diện tích 80.000 m² trở lên;

+ Đất có giá trị quyền sử dụng đất được quy thành tiền 7.000.000.000 đồng trở lên đối với đất nông nghiệp hoặc 15.000.000.000 đồng trở lên đối với đất phi nông nghiệp.

2. Một số hạn chế, vướng mắc trong tội Vi phạm các quy định về quản lý đất đai

Nghiên cứu quy định về tội Vi phạm các quy định về quản lý đất đai tại Điều 229 BLHS năm 2015 và các văn bản pháp luật có liên quan, tác giả nhận thấy có một số hạn chế, vướng mắc như sau:

- *Thứ nhất*, giữa BLHS với Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn chưa có sự thống nhất trong sử dụng đơn vị đo diện tích đất. Cụ thể, BLHS sử dụng đơn vị tính là m², trong khi Luật đất đai và văn bản hướng dẫn sử dụng đơn vị tính là hecta.

- *Thứ hai*, Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai, bên cạnh các hành vi vi phạm như giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất trái pháp luật thì có quy định hành vi và trường hợp vi phạm trong hoạt động trung dụng đất, đó là “Trung dụng đất không đúng các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 72 của Luật Đất đai”¹.

Trong khi đó, hành vi trung dụng đất và thu hồi đất có tính chất khá giống nhau, được quy định song hành trong nhiều điều luật với mục đích nhằm thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai. Do vậy, tác giả kiến nghị nhà làm luật cần nghiên cứu, bổ sung hành vi trung dụng đất trái pháp luật vào cấu thành tội phạm tội Vi phạm các quy định về quản lý đất đai nhằm tránh bỏ lọt tội phạm và phù hợp với thực tiễn.

- *Thứ ba*, cấu thành tội phạm cơ bản tội vi phạm các quy định về quản lý đất đai quy định chung các hành vi giao đất, thu hồi, cho thuê, cho phép chuyển quyền sử dụng, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trái quy định của pháp luật với đối tượng:

+ Đất trồng lúa có diện tích từ 5.000 m² đến dưới 30.000 m²; đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất có diện tích từ 10.000 m² đến dưới 50.000 m²; đất nông nghiệp khác và đất phi nông nghiệp có diện tích từ 10.000 m² đến dưới 40.000 m²;

+ Đất có giá trị quyền sử dụng đất được quy thành tiền từ 500.000.000 đồng đến dưới 2.000.000.000 đồng đối với đất nông nghiệp hoặc từ 1.000.000.000 đồng đến dưới 5.000.000.000 đồng đối với đất phi nông nghiệp.

Theo tác giả, việc quy định như trên là chưa hợp lý bởi những lý do sau:

+ Tính chất và mức độ nguy hiểm của hành vi giao đất, thu hồi, cho thuê, cho phép chuyển quyền sử dụng, chuyển mục đích sử dụng đất trái quy định của pháp luật là khác nhau. Trong đó, hành vi thu hồi và chuyển mục đích sử dụng đất có tính chất nguy hiểm hơn vì ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của người bị thu hồi đất và

¹ Điểm b, khoản 5, Điều 97, Nghị định 43/2014/NĐ-CP

kết cấu, quỹ đất của địa phương.

+ Cấu thành tội phạm quy định diện tích đất nêu trên chưa có sự phân biệt đất tại đô thị và đất tại nông thôn, đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp. Khác với tài sản khác, giá trị quyền sử dụng đất, tầm quan trọng, sức ảnh hưởng của diện tích đất bị giao, thu hồi, cho thuê, cho phép chuyển quyền, chuyển mục đích đến kinh tế, chính trị, quốc phòng ở các vị trí là khác nhau, phụ thuộc vào tình hình chính trị, kinh tế, xã hội của địa phương đó. Trong khi đó, Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đều có sự phân định loại đất tại khu vực nông thôn hay đô thị để xác định mức xử phạt.

+ Ngoài ra, Điều 229 BLHS năm 2015 định lượng đặc điểm của diện tích đất đai khá lớn, dẫn đến khó xử lý hình sự cán bộ có vi phạm vừa và nhỏ. Quan chức quản lý đất đai là người hiểu biết nên họ có thể dễ dàng nắm được và biết cách lách qua điều luật này.

- Thứ tư, kỹ thuật lập pháp của Điều 229 BLHS như hiện nay có thể dẫn đến tình trạng lách luật, bỏ lọt tội phạm. Tác giả đưa ra ví dụ sau để chứng minh:

Ví dụ: A là Chủ tịch UBND xã X có hành vi lạm dụng chức vụ, quyền hạn giao 5.000 m² đất rừng đặc dụng và 6.000 m² đất nông nghiệp khác. Tuy nhiên, mặc dù tổng diện tích đất giao trái pháp luật là hơn 10.000 m² nhưng nếu xét riêng thì mỗi hành vi giao đất trái pháp luật chưa đủ định lượng theo điểm a khoản 1 Điều 229 BLHS năm 2015 (*Đất trồng lúa có diện tích từ 5.000 m² đến dưới 30.000 m²; đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất có diện tích từ 10.000 m² đến dưới 50.000 m²; đất nông nghiệp khác và đất phi nông nghiệp có diện tích từ 10.000 m² đến dưới 40.000 m²*). Điều này dẫn đến việc các đối

tượng có thể lách luật để thực hiện hành vi vi phạm.

Có thể nói, trong thực tiễn định tội danh vẫn còn nhầm lẫn trong việc định tội danh tội Vi phạm các quy định về quản lý đất đai với tội Lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ. Việc phân biệt hai tội danh này chủ yếu dựa vào yếu tố: khi thực hiện hành vi, chủ thể có vụ lợi hoặc động cơ cá nhân khác thuộc mặt chủ quan của tội phạm hay không. Trong đó: *Động cơ vụ lợi* là vì lợi ích vật chất của mình, của đơn vị mình hoặc của một tổ chức mà mình tham gia... Nói chung, thực tiễn xét xử việc xác định động cơ vụ lợi không khó, nhưng khó nhất vẫn là việc xác định động cơ cá nhân khác của người phạm tội. *Động cơ cá nhân khác* là vì lợi ích phi vật chất của mình, của người khác mà mình quan tâm như: vì nể nang, vì cảm tình cá nhân, vì danh vọng, địa vị xã hội...²

Tuy nhiên, về mặt thực tiễn, đa số các vụ án về tội vi phạm các quy định về quản lý đất đai nói chung đều có mục đích, động cơ nhất định, trong đó nhiều trường hợp không làm rõ được yếu tố vụ lợi (nhận hối lộ, chiếm đoạt tài sản...) nên phải xác định là tội vi phạm các quy định về quản lý đất đai. Do vậy, để việc định tội danh được thuận lợi, phù hợp với quy định của pháp luật, tác giả kiến nghị nhà làm luật cần có văn bản hướng dẫn: trường hợp lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn giao đất, thu hồi, cho thuê, cho phép chuyển quyền sử dụng, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trái quy định của pháp luật mà không có yếu tố vụ lợi, động cơ cá nhân (bao gồm cả trường hợp không chứng minh được yếu tố này) hoặc mặc dù

² Bình luận khoa học luật hình sự, tập 6, Đinh Văn Quế.

có yếu tố vụ lợi như sau khi nhận số tiền từ việc giao, cho thuê, cho phép chuyển nhượng và thu hồi đã sử dụng vào mục đích chung của địa phương, làm lợi cho địa phương... thì cần xác định là tội vi phạm các quy định về quản lý đất đai. Ngược lại, nếu vì vụ lợi, động cơ cá nhân (tư lợi) như chiếm đoạt làm của riêng, nhận hối lộ... thì cần xác định là nhóm tội phạm về chức vụ, trong đó có tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện tội Vi phạm các quy định về quản lý đất đai

Từ những phân tích nêu trên, tác giả đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện Điều 229 BLHS năm 2015 như sau:

- Thống nhất đơn vị tính diện tích đất là m² trong Luật đất đai và BLHS cũng như trong các văn bản hướng dẫn thi hành.

- Bổ sung hành vi “Trung dụng đất trái quy định của pháp luật” vào cấu thành tội phạm tội Vi phạm các quy định về quản lý đất đai.

- Bổ sung vào khoản 1: Có hành vi giao đất, thu hồi đất... trái quy định của pháp luật mà tổng diện tích đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất hoặc các loại đất nông nghiệp khác, đất phi nông nghiệp tương đương với diện tích đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất quy định tại điểm a khoản này.

Bổ sung vào khoản 2: Có hành vi giao đất, thu hồi đất... trái quy định của pháp luật mà tổng diện tích đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất hoặc các loại đất nông nghiệp khác, đất phi nông nghiệp tương đương với diện tích đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất quy định tại điểm b khoản này.

Bổ sung vào khoản 3: Có hành vi giao đất, thu hồi đất... trái quy định của pháp

luật mà tổng diện tích đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất hoặc các loại đất nông nghiệp khác, đất phi nông nghiệp tương đương với diện tích đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất quy định tại điểm a khoản này.

- Phân hóa trách nhiệm hình sự và định lượng đất đai, giá trị quyền sử dụng đất theo khu vực nông thôn, đô thị và theo loại đất sẽ chuyển đổi (trường hợp chuyển đổi mục đích sử dụng đất).

- BLHS năm 2015 đã cụ thể hóa các tình tiết có tính định tính “gây hậu quả nghiêm trọng”, “gây hậu quả rất nghiêm trọng”, “gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng” thành các tình tiết định lượng cụ thể. Tuy nhiên, theo tác giả, việc cụ thể hóa tình tiết này chưa phản ánh hết được các hậu quả mà hành vi giao đất, thu hồi, cho thuê, cho phép chuyển quyền sử dụng, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trái quy định của pháp luật gây ra như: thay đổi kết cấu, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ảnh hưởng đến các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định, hoặc người được nhận chuyển nhượng, được chuyển mục đích quyền sử dụng đất, được giao đất có hành vi hủy hoại đất (làm biến dạng địa hình hoặc làm suy giảm chất lượng đất, gây ô nhiễm), gây cản trở hoặc thiệt hại cho việc sử dụng đất của người khác... Do vậy, tác giả kiến nghị nhà làm luật trong thời gian tới cần tiếp tục cụ thể hóa, quy định một số hậu quả khác liên quan đến hành vi trái pháp luật quy định tại Điều 229 BLHS năm 2015./.