

BÀN VỀ TỘI VI PHẠM CÁC QUY ĐỊNH VỀ SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI TRONG BỘ LUẬT HÌNH SỰ NĂM 2015, SỬA ĐỔI, BỔ SUNG NĂM 2017

*LÊ XUÂN LỤC**

Ngày nhận bài: 29/05/2019

Ngày phản biện: 18/07/2019

Ngày đăng bài: 01/10/2019

Tóm tắt:

Bài viết tập trung phân tích về khái niệm các dấu hiệu pháp lý về tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai trong Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017. Trên cơ sở đó, tác giả phân tích những hạn chế, bất cập trong quy định của Điều 228 Bộ luật Hình sự năm 2017 và đề xuất các giải pháp hoàn thiện quy định của điều luật này.

Từ khóa:

Bộ luật Hình sự, Điều 228, vi phạm quy định về sử dụng đất đai.

Abstract:

This paper focuses on analyzing the concept of legal signals of crimes of violating against regulations on land use in the Criminal Code 2015. On that basis, the author evaluates limitations, shortcomings in Art 228 of the Criminal Code 2015 and provide solutions to improve this article.

Key words:

Criminal Code, Article 228, violations against regulations on land use.

Sự ra đời của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản có liên quan góp phần không nhỏ trong việc quản lý “lĩnh vực nóng” và được coi là nhạy cảm này. Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, chúng ta cần thẳng thắn nhìn nhận vẫn còn không ít tồn tại, hạn chế nhất định trong công tác quản lý nhà nước về đất đai. Bộ luật Hình sự năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2017 (sau đây viết tắt là BLHS năm 2015), tiếp nối những thành tựu lập pháp của BLHS năm 1985 và năm 1999 đã quy định cụ thể, chi tiết hơn về tội vi phạm các quy định về sử dụng đất. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng các quy định của BLHS cho thấy, số vụ án được xét xử trên cả nước đối với tội danh này rất ít, còn nhiều khó khăn, vướng mắc trong quá trình xét xử đối với loại tội này. Do đó, để hoàn thiện chính sách hình sự đối với các tội phạm về đất đai, nhằm cụ thể hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đối với đất đai, vấn đề được đặt ra là cần thiết phải nghiên cứu về một cách toàn diện về tội vi phạm quy định về sử dụng đất đai, đặc biệt là cần có những kiến nghị, đề xuất cụ thể để hoàn thiện pháp luật về tội danh này.

* ThS., Giảng viên Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội; Email: xuanluchlu@gmail.com

1. Khái niệm và những dấu hiệu pháp lý của Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai

1.1. Khái niệm tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai

Tội phạm là hiện tượng tiêu cực nhất trong xã hội, hiện tượng này mang thuộc tính xã hội - pháp lý, tính lịch sử - xã hội. Tội phạm luôn chứa đựng trong nó đặc tính chống đối lại Nhà nước, chống đối lại xã hội, đi ngược lại lợi ích chung của cộng đồng, trật tự xã hội, xâm phạm đến quyền và các lợi ích hợp pháp khác của con người...¹. Bàn về khái niệm tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai, cho đến hiện nay đã có một số nhà khoa học đề cập đến khái niệm và tìm hiểu những dấu hiệu phạm lý của tội này.

Theo quan điểm của PGS.TS. Nguyễn Ngọc Chí, cho rằng: “*Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai là việc người có hành vi lấn chiếm hoặc chuyển quyền sử dụng đất trái với quy định của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai gây hậu quả nghiêm trọng*”². Quan điểm trên đã nêu rõ được khách thể trực tiếp mà tội phạm xâm phạm đến, tuy nhiên mới chỉ mô tả được một số hành vi thuộc mặt khách quan của tội phạm và chưa nêu được các dấu hiệu về chủ thể của tội phạm này. Định nghĩa này có ưu điểm là đã chỉ rõ được khách thể trực tiếp mà tội phạm xâm phạm đến, nhưng điểm hạn chế là mới chỉ mô tả được một số hành vi thuộc mặt khách quan của tội phạm và chưa nêu được các dấu hiệu về chủ thể của tội phạm này. Vì vậy, theo chúng tôi, dưới góc độ khoa học, Luật Hình sự, khái niệm tội phạm này cần hiểu là hành vi lấn chiếm đất hoặc chuyển quyền sử dụng đất, sử dụng đất trái với các quy định của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai, do người có năng lực trách nhiệm hình sự (TNHS) và đủ tuổi chịu TNHS cố ý thực hiện, gây hậu quả nghiêm trọng hoặc đã bị xử phạt hành chính về hành vi này hoặc đã bị kết án về tội này, chưa được xóa án tích mà còn vi phạm.

Theo quan điểm trong sách *Bình luận khoa học Bộ luật Hình sự Việt Nam* (hiện hành) (sửa đổi, bổ sung năm 2017) về Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai là hành vi xâm phạm quyền quản lý thống nhất của Nhà nước đối với đất đai thuộc sở hữu toàn dân³. Theo các tác giả trong công trình nêu trên thì tội phạm này có đặc trưng là hành vi xâm phạm quyền quản lý thống nhất của Nhà nước đối với đất đai thuộc sở hữu toàn dân và nếu muốn xác định xem hành vi xâm phạm quyền quản lý nhà nước đối với đất đai là gì thì cần xác định trong các văn bản pháp luật về quản lý đất đai như Luật đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Để bảo vệ “trật tự quản lý đất đai” với tư cách là khách thể quan trọng của Luật hình sự, ngay từ lần pháp điển hóa BLHS đầu tiên của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1985, đã được quy định tại Điều 180 (thuộc Chương XIII - Các tội phạm về kinh tế). Tuy nhiên, quá trình áp dụng pháp luật và nhận thức dưới góc độ khoa học pháp lý cho thấy: việc xây dựng

¹ Trường Đại học Luật Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật Hình sự Việt Nam*, tập 1, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, tr.68.

² Lê Cẩm (Chủ biên) (2007), *Giáo trình Luật Hình sự Việt Nam (Phần các tội phạm)*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.379.

³ Nguyễn Đức Mai (chủ biên) (2018), *Bình luận khoa học Bộ luật Hình sự Việt Nam* (hiện hành) (sửa đổi, bổ sung năm 2017), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.590.

tên gọi của điều luật (Tội vi phạm các quy định về quản lý và bảo vệ đất đai) và mô tả các khách thể được ghi trong điều luật còn chung chung, chưa cụ thể, dẫn đến việc áp dụng pháp luật gặp nhiều khó khăn. Bên cạnh đó, chính sách hình sự và đường lối xử lý đối với người phạm tội tương đối nhẹ, không có sự phân biệt tội phạm và hậu quả pháp lý giữa chủ thể đặc biệt (người có chức vụ, quyền hạn) với chủ thể thường, do đó không đủ sức răn đe, phòng ngừa chung, thậm chí còn tạo kẽ hở cho một số cán bộ tha hóa, biến chất về đạo đức nghề nghiệp trong các cơ quan tổ tụng hình sự lợi dụng để bao che, làm trái. Nhằm khắc phục những bất cập đó, trong lần pháp điển hóa BLHS năm 1999, nhà làm luật đã sửa lại tên, tách các quan hệ xã hội được điều chỉnh tại Điều 180 BLHS năm 1985 thành hai loại quan hệ xã hội được quy định tại hai điều luật riêng biệt: Tội vi phạm các quy định về quản lý đất đai (Điều 174 của BLHS năm 1999 và nay là Điều 229 BLHS năm 2015) và Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai (Điều 173 BLHS năm 1999 và nay là Điều 228 BLHS năm 2015).

Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai quy định tại Điều 228 BLHS 2015 được xây dựng và kế thừa trên cơ sở Điều 173 của BLHS năm 1999. Từ khái niệm tội phạm nói chung được quy định tại Điều 8 BLHS năm 2015, theo chúng tôi, khái niệm Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai có thể được hiểu là: *hành vi nguy hiểm cho xã hội, được quy định trong BLHS, do người có năng lực TNHS thực hiện việc lấn chiếm đất hoặc chuyển quyền sử dụng đất, sử dụng đất trái với các quy định của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai gây hậu quả nghiêm trọng hoặc đã bị xử phạt hành chính về hành vi này hoặc đã bị kết án về tội này, chưa được xóa án tích mà còn vi phạm.*

1.2. Các dấu hiệu pháp lý của Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai

Về khách thể của tội phạm

Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại Điều 54 quy định: “1. Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lý theo pháp luật; 2. Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ; 3. Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật; 4. Nhà nước trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết do luật định để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai”.

Như vậy, khách thể của Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai bao gồm các quan hệ xã hội về trật tự quản lý nhà nước về đất đai, hay nói cách khác, đó là quyền quản lý thống nhất đất đai của Nhà nước. Tội phạm xâm hại đến các quan hệ này thông qua việc vi phạm các quy định của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai, qua đó gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân, cũng như xâm hại chính sách

quản lý đất đai của Nhà nước đã được Hiến định. Về đối tượng tác động của tội phạm, giống như Tội vi phạm các quy định về quản lý đất đai, đối tượng tác động của Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai cũng chính là đất đai.

Mặt khách quan của tội phạm

Mặt khách quan của Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai theo Điều 228 BLHS năm 2015 được thể hiện thông qua ba dạng hành vi sau:

- Lấn chiếm đất.
- Chuyển quyền sử dụng đất trái với các quy định của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai.
- Sử dụng đất trái với các quy định của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai.

Hành vi lấn chiếm đất là hành vi của người sử dụng mọi thủ đoạn lấn chiếm đất thuộc quyền quản lý của Nhà nước nhằm xác lập bất hợp pháp quyền sử dụng đất hoặc sử dụng trái phép đất đai như: tự ý chuyển dịch mốc giới hoặc ranh giới thửa đất để mở rộng diện tích đất; sử dụng đất mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép hoặc chủ sử dụng đất cho phép sử dụng hoặc việc sử dụng đất do được Nhà nước tạm giao hoặc mượn đất nhưng hết thời hạn tạm giao, mượn đất mà không trả lại đất...

Hành vi chuyển quyền sử dụng đất trái với các quy định của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai bao gồm các hành vi: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất hoặc thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà không thực hiện đúng thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật về đất đai; tự ý chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất đối với đất không đủ điều kiện, với các thủ đoạn như: chuyển quyền sử dụng đất cho người khác khi mình không có quyền đó, chuyển quyền sử dụng đất nằm trong quy hoạch hoặc đã có sự đền bù của Nhà nước...

Hành vi sử dụng đất trái với các quy định của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai là các hành vi như: sử dụng đất không đúng mục đích, hủy hoại đất, không đăng ký quyền sử dụng đất lần đầu, không đăng ký biến động quyền sử dụng đất, không đăng ký khi chuyển mục đích sử dụng đất, không trả lại đất đúng thời hạn theo quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chêm đưa đất vào sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai,... biểu hiện dưới các dạng hành vi cụ thể như: xây dựng nhà, công trình trên đất canh tác hoặc đất chuyên dùng khi chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép; đưa các chất độc hại vào đất làm suy giảm chất lượng đất, gây ô nhiễm đất làm mất hoặc giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định...

Nếu người nào thực hiện một trong những hành vi: lấn chiếm đất hoặc chuyển quyền sử dụng đất, sử dụng đất trái với các quy định của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai đã bị xử phạt 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 truy cứu TNHS. Về mặt khách quan, không phải một người cứ có một trong những

hành vi nêu trên đều bị truy cứu TNHS, mà bên cạnh việc thực hiện hành vi phải kèm theo điều kiện cần và đủ mới có thể bị coi là người phạm tội. Dấu hiệu đã bị xử phạt hành chính về hành vi này hoặc đã bị kết án về tội này, chưa được xóa án tích mà còn vi phạm" chính là dấu hiệu đặc trưng và bắt buộc của cấu thành tội phạm (CTTP) cơ bản của tội Vi phạm các quy định về sử dụng đất đai.

Cũng giống như Tội vi phạm các quy định về quản lý đất đai, hành vi khách quan của Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai là loại tội phạm vừa có thể được thực hiện bằng hành động, vừa có thể được thực hiện bằng không hành động, nhưng hành động là chủ yếu.

- Ở dạng hành động: Người phạm tội thực hiện không đúng hoặc vi phạm những điều cấm của Nhà nước quy định về sử dụng đất đai, bao gồm các hành vi: sử dụng đất không đúng mục đích; lấn, chiếm đất; hủy hoại đất; gây cản trở cho việc sử dụng đất của người khác; chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất hoặc thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà không thực hiện đúng thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật về đất đai; tự ý chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất đối với đất không đủ điều kiện; tự tiện di chuyển, làm sai lệch, hư hỏng mốc chỉ giới quy hoạch sử dụng đất, mốc chỉ giới hành lang an toàn của công trình, mốc địa giới hành chính, làm sai lệch các giấy tờ, chứng từ trong việc sử dụng đất.

- Ở dạng không hành động: Người phạm tội không thực hiện nghĩa vụ pháp lý của mình mặc dù có đủ điều kiện thực hiện và theo quy định phải thực hiện. Các hành vi đó biểu hiện dưới dạng như: không đăng ký quyền sử dụng đất lần đầu, không đăng ký biến động quyền sử dụng đất, không đăng ký khi chuyển mục đích sử dụng đất, không đăng ký gia hạn sử dụng đất khi hết hạn sử dụng đất mà đang sử dụng đất, không trả lại đất đúng thời hạn theo quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chậm đưa đất vào sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai, chậm hoặc không cung cấp thông tin, giấy tờ, tài liệu có liên quan đến việc thanh tra, kiểm tra.

Về mặt lý luận, các hành vi nêu trên chỉ CTTP trong các trường hợp: đã bị xử phạt hành chính về hành vi này mà còn vi phạm hoặc đã bị kết án về tội này, chưa được xóa án tích mà còn vi phạm. Trong đó, dấu hiệu "đã bị xử phạt hành chính về hành vi này mà còn vi phạm" và "đã bị kết án về tội này, chưa được xóa án tích mà còn vi phạm" được xem là các dấu hiệu thuộc về đặc điểm nhân thân xấu của người phạm tội.

Về chủ thể của tội phạm

Chủ thể của Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai là chủ thể thường, tức là người có năng lực TNHS và đủ tuổi chịu TNHS.

Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi không phải chịu TNHS về Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai, vì theo quy định của Điều 12 BLHS năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2017 thì: "*Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi phải chịu trách nhiệm hình sự về tội phạm rất*

ng nghiêm trọng, tội phạm đặc biệt nghiêm trọng quy định tại một trong các điều 123, 134, 141, 142, 143, 144, 150, 151, 168, 169, 170, 171, 173, 178, 248, 249, 250, 251, 252, 265, 266, 286, 287, 289, 290, 299, 303 và 304 của Bộ luật Hình sự". Như vậy, người từ đủ 14 đến dưới 16 chỉ phải chịu TNHS về tội phạm rất nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng thuộc một trong các điều luật được mô tả nêu trên, khoản 2 Điều 12 không xác định tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai thuộc phạm vi chịu TNHS của người từ đủ 14 đến dưới 16 tuổi.

Mặt chủ quan của tội phạm

Tội phạm chỉ được thực hiện bởi lỗi cố ý (với hai hình thức lỗi cố ý trực tiếp và cố ý gián tiếp). Với hình thức lỗi cố ý trực tiếp, người phạm tội nhận thức rõ hành vi vi phạm các quy định về sử dụng đất đai của mình là nguy hiểm cho xã hội, bị pháp luật cấm, thấy trước hậu quả của hành vi đó nhưng vẫn cố tình thực hiện. Còn trong hình thức lỗi cố ý gián tiếp, người phạm tội cũng nhận thức được hành vi của mình là nguy hiểm cho xã hội, thấy trước hậu quả của hành vi đó có thể xảy ra, tuy không mong muốn nhưng vẫn có ý thức để mặc cho hậu quả xảy ra.

2. Một số đề xuất hoàn thiện quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015 về Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai

Quy định về Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai (Điều 228) trong BLHS năm 2015, đã được sửa đổi, bổ sung năm 2017, vẫn còn bộc lộ một số nhược điểm chưa phù hợp về phương diện pháp lý hình sự và chưa tạo thuận lợi cho việc điều tra, truy tố, xét xử trong quá trình định tội danh và quyết định hình phạt. Xuất phát từ những hạn chế, tồn tại trong công tác đấu tranh chống và phòng ngừa các tội phạm trong lĩnh vực sử dụng đất đai trong thời gian qua, chúng tôi xin đưa ra một số đề xuất nhằm hoàn thiện quy phạm pháp luật về định tội danh và quyết định hình phạt đối với loại tội phạm này, góp phần nâng cao hiệu quả công tác đấu tranh xử lý tội phạm.

Thứ nhất, về dấu hiệu “đã bị xử phạt hành chính về hành vi này mà còn vi phạm”. Đây là dấu hiệu bắt buộc trong CTTP tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai (Điều 228 BLHS), nhưng việc quy định như luật hiện hành là chưa phù hợp, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn trong việc đấu tranh phòng chống loại tội phạm này. Thực tiễn cho thấy, một người có hành vi vi phạm các quy định pháp luật về sử dụng đất đai, nhưng vì nhiều lý do, người đó không bị cơ quan hay người có thẩm quyền ra quyết định xử phạt hành chính về hành vi đó mà chỉ bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả (do hết thời hiệu hoặc quá thời hạn xử phạt theo quy định của pháp luật), thậm chí vi phạm và bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả nhiều lần, cố tình không chấp hành quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, mà không thuộc trường hợp “mà còn vi phạm” hoặc bị truy tố về tội phạm khác. Mặt khác, theo quy định tại khoản 1 Điều 7 Luật Xử lý vi phạm hành chính, một người chỉ được coi như chưa bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi đó “nếu trong thời hạn 06 tháng, kể từ ngày chấp hành xong quyết định xử phạt cảnh cáo hoặc 01 năm, kể từ ngày chấp hành xong quyết

định xử phạt hành chính khác hoặc từ ngày hết thời hiệu thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính mà không tái phạm”⁴. Như vậy, thời hạn được coi là chưa bị xử phạt hành chính chỉ căn cứ vào quyết định xử phạt vi phạm hành chính chứ không căn cứ vào quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Do vậy, với các trường hợp nêu trên, dù cố tình chây ì không thực hiện biện pháp khắc phục, người có hành vi vi phạm cũng không thể bị truy cứu TNHS về Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai.

Với quy định tại điều 228 BLHS năm 2015 có thể hiểu, một người chỉ phạm tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai nếu trước đó người này đã bị xử phạt hành chính về hành vi này và chưa hết thời hạn để được coi như chưa bị xử phạt hành chính và không thuộc trường hợp “đã bị kết án về tội này, chưa được xóa án tích mà còn vi phạm”. Quy định như vậy sẽ bỏ lọt một số lượng rất lớn tội phạm xảy ra trên thực tế không bị truy cứu TNHS (mặc dù chưa hết thời hiệu truy cứu TNHS). Đây cũng chính là “kẽ hở” để những người thực thi công vụ (cả trong lĩnh vực hành chính và tố tụng hình sự) lợi dụng để bao che, không xử lý về mặt hình sự đối với người vi phạm. Do vậy, để ngăn chặn có hiệu quả và xử lý triệt để tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai, chúng tôi cho rằng cần thiết phải sửa đổi dấu hiệu này theo hướng làm rõ hơn quy định về thời hạn được coi là chưa bị xử phạt vi phạm hành chính, thời hạn này nên căn cứ vào cả thời hạn tính từ khi chấp hành xong quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

Thứ hai, tác giả đề xuất bổ sung thêm tình tiết định tội trong khoản 1 Điều 228 BLHS năm 2015 là tình tiết “Phạm tội gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng”. Qua thực tiễn quản lý về lĩnh vực đất đai và xử lý các vụ việc về tội vi phạm quy định về sử dụng đất đai chúng tôi nhận thấy, mặc dù đã có nhiều tiến bộ trong đổi mới điều luật nhưng Điều 228 vẫn còn có những hạn chế nhất định, cụ thể là khoản 1 của Điều 228 vẫn thiếu một số tình tiết định tội danh cơ bản và đặc biệt là thường xảy ra trên thực tế hơn so với tình tiết đã bị xử lý vi phạm hành chính. Ví dụ như tình tiết hành vi gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng. Đây là tình tiết định tội rất quan trọng có thể sử dụng để định lượng cụ thể để xử lý đối với tội danh này. Trước đây, tình tiết gây hậu quả nghiêm trọng đã được quy định là tình tiết định tội quy định tại khoản 1 Điều 173 BLHS năm 1999: “1. Người nào lấn chiếm đất hoặc chuyển quyền sử dụng đất, sử dụng đất trái với các quy định của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai gây hậu quả nghiêm trọng hoặc đã bị xử phạt 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 năm triệu đồng đến năm mươi triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc phạt tù từ ba tháng đến ba năm”. Tuy nhiên, BLHS 2015 đã bỏ đi cụm từ này. Việc sửa đổi này của BLHS 2015 có thể thấy ngay những bất cập khi áp dụng trên thực tiễn. Bởi vì, nếu như hành vi lấn chiếm, chuyển quyền sử dụng đất hoặc sử dụng đất trái với các quy định của pháp luật với với diện tích đất có ý nghĩa chiến lược về quốc phòng, an ninh, bảo vệ đê điều, rừng phòng hộ hoặc những diện tích đất có vị trí, ý nghĩa, tầm quan trọng khác thì vẫn chưa xử lý

⁴ Quốc hội (2012), *Luật Xử lý vi phạm hành chính*, Hà Nội.

được nếu như người vi phạm chưa bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi này hoặc chưa xóa án tích mà còn vi phạm. Điều này gây khó khăn cho các cơ quan tiến hành tố tụng khi xử lý. Trong khi đó, chỉ một hành vi vi phạm với diện tích nhỏ nhưng người vi phạm đã bị xử phạt vi phạm hành chính trước đó thì cũng có thể bị xử lý hình sự. Nếu như so sánh tính chất, mức độ của hành vi, tầm quan trọng của đối tượng bảo vệ thì vụ việc không bị xử lý nghiêm trọng hơn rất nhiều. Trên thực tế, việc quy định tình tiết “gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng” là một trong những cơ sở quan trọng để xử lý đối với tội phạm này. Bởi lẽ, có những trường hợp, người phạm tội chưa bị xử lý vi phạm hành chính về hành vi này, chưa bị kết án về hành vi này mà mới chỉ một lần vi phạm nhưng lại gây ra những hậu quả rất nghiêm trọng như: gây ảnh hưởng đến diện tích đất thuộc đất phục vụ an ninh, quốc phòng, đất phòng chống bão lụt, đê điều... Điều này có thể gây ra những thiệt hại đặc biệt nghiêm trọng như chết người, làm mất an ninh, quốc phòng, làm thiệt hại nghiêm trọng đến tài sản của nhà nước, cơ quan, tổ chức, cá nhân khác. Đối với tình tiết gây hậu quả nghiêm trọng thì nên tham khảo một số tội danh khác thuộc cùng nhóm tội về kinh tế để có thể quy định cho phù hợp. Ví dụ như: lấn chiếm đất, chuyển quyền sử dụng đất hoặc sử dụng đất trái với các quy định của pháp luật đối với đất quốc phòng, an ninh, có vị trí, vai trò chiến lược quốc gia, đất đê sông, đê biển phòng hộ, đất rừng phòng hộ, hoặc hành vi gây hậu quả nghiêm trọng về kinh tế, an ninh quốc phòng... Do đó, cần xử lý hình sự đối với trường hợp này ngay kể cả chưa bị xử lý hành chính. Vì vậy, bên cạnh việc bổ sung thêm tình tiết “gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng” là một tình tiết định tội trong Điều 228 BLHS thì các cơ quan tư pháp trung ương cũng cần ban hành văn bản hướng dẫn về trường hợp nào được coi là gây ra các hậu quả này để các cơ quan tiến hành tố tụng có thể thống nhất trong thực tiễn áp dụng. Việc hướng dẫn tình tiết này có thể được kết hợp trong việc ban hành Thông tư liên tịch hướng dẫn về các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế trong BLHS để đảm bảo tính thống nhất hơn.

Thứ ba, tương tự như phân tích ở đoạn trên, tác giả đề xuất bổ sung tình tiết định tội “phạm tội đối với diện tích đất lớn hoặc đặc biệt lớn” trong khoản 1 Điều 228. Bởi lẽ, cũng như đối với tình tiết gây hậu quả rất nghiêm trọng, có trường hợp người thực hiện hành vi vi phạm quy định về sử dụng đất đai mới chỉ một lần vi phạm, chưa bị xử lý vi phạm hành chính, chưa bị kết án về hành vi này đối với diện tích đất rất lớn hoặc đặc biệt lớn thì theo quy định hiện hành lại không thể xử lý về hình sự được thì không đảm bảo tính răn đe, phòng ngừa tội phạm. Do đó, theo tác giả cần phải bổ sung tình tiết định tội trong khoản 1 Điều 228 BLHS năm 2015 là “phạm tội đối với diện tích đất lớn, đặc biệt lớn”.

Đối với tình tiết phạm tội đối với diện tích đất lớn hoặc đặc biệt lớn thì có thể tham khảo Tội vi phạm quy định về quản lý đất đai ở Điều 229 BLHS năm 2015 để xác định mức độ diện tích vi phạm.

Từ sự phân tích trên, theo chúng tôi, khoản 1 Điều 228 BLHS năm 2015 cần được sửa đổi, bổ sung như sau:

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 thuộc một trong các trường hợp sau đây 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:

a. Gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng;

b. Đất trồng lúa có diện tích từ 5.000 mét vuông (m^2) đến dưới 30.000 mét vuông (m^2); đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất có diện tích từ 10.000 mét vuông (m^2) đến dưới 50.000 mét vuông (m^2); đất nông nghiệp khác và đất phi nông nghiệp có diện tích từ 10.000 mét vuông (m^2) đến dưới 40.000 mét vuông (m^2);

c. Đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi này mà còn vi phạm;

d. Đã bị kết án về tội này, chưa được xóa án tích mà còn vi phạm.

Đồng thời, đảm bảo tính thống nhất, các cơ quan tư pháp trung ương cần ban hành các văn bản hướng dẫn áp dụng đối với tình tiết “Gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng” và “Đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi này mà còn vi phạm” theo lập luận và phân tích của tác giả ở các đoạn trên.

Thứ tư, theo chúng tôi trong bối cảnh BLHS năm 2015 đã quy định về TNHS của pháp nhân thì chúng ta cũng nên xem xét việc quy định về TNHS của pháp nhân thương mại đối với tội vi phạm quy định về sử dụng đất đai. Bởi vì, trước hết xuất phát từ quy định của Luật đất đai năm 2013 thì pháp nhân là một chủ thể sử dụng đất (tổ chức được giao quyền sử dụng đất). Vì vậy, một pháp nhân thương mại khi được nhà nước giao quyền sử dụng đất có thể có hành vi vi phạm quy định về sử dụng đất làm ảnh hưởng đến giá trị, thực trạng của đất đai. Do đó, nếu chỉ xử lý hình sự đối với cá nhân phạm tội trong trường hợp này thì không thể bảo đảm hiệu quả đấu tranh phòng chống tội phạm cũng như vi phạm pháp luật trong lĩnh vực sử dụng đất đai. Bởi vì, hiện nay trong bối cảnh các tổ chức mà cụ thể là các doanh nghiệp được giao quyền sử dụng đất và tham gia vào quan hệ sử dụng đất đai ngày một nhiều. Trên thực tế, cũng đã xuất hiện nhiều doanh nghiệp có hành vi vi phạm các quy định về sử dụng đất do nhà nước trao cho chủ sử dụng đất theo các quy định của pháp luật đất đai. Như vậy, nếu như chỉ sử dụng TNHS đối với cá nhân có hành vi vi phạm các quy định về sử dụng đất thì sẽ bỏ lọt một số lượng lớn các chủ thể cũng có hành vi (thậm chí gây hậu quả nghiêm trọng hơn, với diện tích đất lớn hơn) vi phạm quy định về sử dụng đất - là các pháp nhân thương mại. Chính vì vậy, theo chúng tôi, cũng giống như một số tội phạm thuộc chương Các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế thì Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai cũng nên quy định TNHS của pháp nhân.

3. Kết luận

Trên cơ sở phân tích về khái niệm và các dấu hiệu pháp lý về Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai theo Điều 228 BLHS năm 2015 chúng ta có thể xác định được các yếu tố

khách thể, chủ thể, mặt khách quan và mặt chủ quan của tội phạm này. Từ việc phân tích quy định về tội danh này, theo Điều 228 BLHS năm 2015 trong mối tương quan với Điều 173 BLHS 1999 có thể thấy những hạn chế, bất cập trong quy định của Tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai theo BLHS 2015. Trên cơ sở đó, chúng tôi đã đưa ra bốn đề xuất hoàn thiện quy định pháp luật về tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai, đồng thời cũng mạnh dạn đưa ra kiến giải lập pháp cụ thể về Điều 228 BLHS năm 2015.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Cẩm (Chủ biên) (2007), *Giáo trình Luật Hình sự Việt Nam* (Phần các tội phạm), NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.379.
2. Nguyễn Đức Mai (Chủ biên) (2018), *Bình luận khoa học Bộ luật Hình sự Việt Nam* (hiện hành) (sửa đổi, bổ sung năm 2017), NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.590.
3. Trường Đại học Luật Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật Hình sự Việt Nam*, tập 1, NXB. Công an nhân dân, Hà Nội, tr.68.