

THỰC TRẠNG XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT NÔNG NGHIỆP TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH LẠNG SƠN

Trần Quang Trung¹, Nguyễn Tất Cảnh², Đỗ Thị Đức Hạnh^{2*}

¹Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Lạng Sơn

²Học viện Nông nghiệp Việt Nam

*Tác giả liên hệ: dtdhanh@vnua.edu.vn

Ngày nhận bài: 02.02.2024

Ngày chấp nhận đăng: 12.04.2024

TÓM TẮT

Nghiên cứu nhằm chỉ ra những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân khi xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp tại tỉnh Lạng Sơn và đề xuất giải pháp hoàn thiện để đất nông nghiệp được sử dụng đúng quy định pháp luật. Nghiên cứu thực hiện điều tra sơ cấp 96 hộ gia đình, 157 cán bộ; xử lý số liệu bằng phần mềm SPSS20.0; sử dụng thang đo Likert 5 mức độ để đánh giá. Giai đoạn 2016-2022, toàn tỉnh có 2.582 vụ vi phạm pháp luật đất nông nghiệp với diện tích 166,29ha bị xử phạt do lấn, chiếm đất; xây dựng nhà ở trái phép hay tự ý chuyển mục đích sử dụng đất, chuyển nhượng đất trái phép, ... Xử phạt vi phạm hành chính đã được các cấp, các ngành quan tâm chỉ đạo, giám sát thường xuyên. Người bị xử phạt đã chấp hành quyết định xử phạt tốt. Tuy nhiên, nhiều vụ việc chưa được xử phạt kịp thời do quy định về thẩm quyền xử phạt chưa phù hợp; mức độ hiểu biết pháp luật của người sử dụng đất hạn chế; nhân lực tại một số địa bàn còn thiếu; hồ sơ địa chính chưa tốt. Để xử phạt vi phạm hành chính được kịp thời, chính xác, cần hoàn thiện thẩm quyền xử phạt; tăng cường tuyên truyền, phổ biến pháp luật; đảm bảo đủ nhân lực và cơ sở vật chất phục vụ xử phạt; hoàn thiện hồ sơ địa chính.

Từ khóa: Đất nông nghiệp, Lạng Sơn, lấn chiếm đất, xử phạt vi phạm hành chính.

Status of Penalties for Administrative Violations in Agricultural Land in Lang Son Province

ABSTRACT

The study aimed to point out the advantages, limitations and causes when sanctioning administrative violations in the field of agricultural land in Lang Son province and propose solutions to improve the sanctioning of administrative violations so that agricultural land can be used in accordance with the law. In the period 2016-2022, there were 2,582 cases of agricultural land law violations with 166.29ha sanctioned for land encroachment and appropriation; illegally building houses or arbitrarily changing land use purposes, illegally transferring land, etc. Administrative sanctions have been directed and supervised regularly by all levels and branches. The person who is sanctioned for an administrative violation has complied with the decision to sanction an administrative violation. However, many cases have not been sanctioned promptly due to inappropriate regulations on sanctioning authority; limited level of legal knowledge of land users; human resources in some localities are lacking; cadastral records are not good. To sanction administrative violations promptly and accurately, it is necessary to perfect the authority to sanction administrative violations; strengthen propaganda and dissemination of laws; ensure sufficient human resources and facilities to serve the sanctioning of administrative violations; complete cadastral records.

Keywords: Agricultural land, Lang Son, land encroachment, administrative sanctions.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Xử phạt vi phạm hành chính (XPVPHC) trong lĩnh vực đất nông nghiệp (ĐNN) nói riêng

và đất đai nói chung là một trong những chế tài quan trọng nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất (Bùi Trung Tuyến & Lưu Trần Phương Thảo, 2022). XPVPHC còn

mang tính răn đe nhằm ngăn chặn, phòng ngừa những hành vi vi phạm pháp luật để đất đai được sử dụng đúng quy định. Xử phạt vi phạm hành chính là việc người có thẩm quyền xử phạt áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật về XPVPHC (Quốc hội, 2012). Trong lĩnh vực đất đai, các hành vi bị XPVPHC bao gồm chuyển mục đích sử dụng đất trái phép; nhận chuyển quyền sử dụng ĐNN mà không đủ điều kiện quy định; mua, bán tài sản gắn liền với đất mà không đủ điều kiện; lấn, chiếm đất,... (Chính phủ, 2019; 2022).

XPVPHC về đất đai được nhiều tác giả nghiên cứu ở khía cạnh và mức độ chuyên sâu khác nhau. Nguyễn Thị Thanh Tâm (2023); Cao Vũ Minh & Ngô Đức Thắng (2017) nghiên cứu những hạn chế, bất cập của pháp luật XPVPHC trong lĩnh vực đất đai. Bùi Trung Tuyền & Lưu Trần Phương Thảo (2022) tập trung phân tích những hạn chế của Nghị định 91/2019/NĐ-CP về XPVPHC trong lĩnh vực đất đai. Các nghiên cứu đều đã chỉ ra một số bất cập về hình thức và mức xử phạt, cũng như thẩm quyền xử phạt và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Cao Vũ Minh (2023) phân tích những tồn tại, hạn chế của pháp luật khi thực hiện XPVPHC trong một số trường hợp phức tạp trong lĩnh vực đất đai. Một số nghiên cứu khác đánh giá những ưu điểm và hạn chế khi thực hiện XPVPHC tại những địa bàn cụ thể và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả của công tác này (Nguyễn Thị Thanh Bình, 2021). Nguyễn Minh Thụy (2021) nghiên cứu sâu XPVPHC đối với hành vi chiếm đất.

Với đường biên quốc tế dài 231km (UBND tỉnh Lạng Sơn, 2022a), có diện tích ĐNN lớn (720.431ha, chiếm 86,69% tổng diện tích tự nhiên), Tỉnh ủy và UBND tỉnh Lạng Sơn đặc biệt quan tâm đến quản lý sử dụng ĐNN nói riêng, quản lý sử dụng đất nói chung. Mặc dù vậy, trên địa bàn tỉnh trong giai đoạn 2016-2022 vẫn có 2.582 vụ vi phạm hành bị xử phạt với diện tích 166,29ha (Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Lạng Sơn, 2023) nhưng đến nay chưa có điều tra, đánh giá chuyên sâu về những ưu điểm, hạn chế và các nguyên nhân khi thực

hiện XPVPHC trong lĩnh vực ĐNN. Do vậy, thực hiện nghiên cứu nhằm trả lời câu hỏi: *XPVPHC trong lĩnh vực ĐNN trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn có những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân là gì? Cần có những giải pháp gì để hoàn thiện XPVPHC nhằm đảm bảo ĐNN được sử dụng đúng quy định pháp luật, góp phần phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo an ninh, quốc phòng của tỉnh.*

Nghiên cứu tập trung đánh giá thực trạng xử phạt hành chính đối với hành vi vi phạm pháp luật đất đai liên quan đến diện tích ĐNN đã giao, đã cho thuê và đã được công nhận quyền sử dụng đất (QSDĐ) đối với các hộ gia đình, cá nhân tại tất cả 11 huyện, thành phố thuộc tỉnh Lạng Sơn trong giai đoạn 2016-2022.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Phương pháp thu thập số liệu: Số liệu thứ cấp về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội và XPVPHC trong lĩnh vực đất đai được thu thập từ các báo cáo của 11 UBND huyện, thành phố, Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Lạng Sơn về công tác quản lý đất đai. Nghiên cứu cũng kế thừa các kết quả đánh giá về XPVPHC trong lĩnh vực đất đai đã được công bố chính thức trên các trang điện tử và tạp chí khoa học, báo cáo khoa học. Số liệu sơ cấp về XPVPHC trong lĩnh vực ĐNN được thu thập thông qua điều tra trực tiếp, ngẫu nhiên những hộ gia đình đã bị XPVPHC liên quan đến ĐNN tại tỉnh Lạng Sơn trong giai đoạn 2016-2022 bằng phiếu điều tra in sẵn. Tổng số lượng phiếu điều tra được xác định theo công thức 1 (Yamane, 1967).

$$n = \frac{N}{1 + e^{2 \times N}} \quad (1)$$

Trong đó: n: tổng số phiếu điều tra cần thực hiện; N: số hộ gia đình đã bị xử phạt trong lĩnh vực ĐNN trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn trong giai đoạn 2016-2022 (N = 2.475 hộ gia đình); e: sai số cho phép (e = 5 ÷ 15%), chọn e = 10% (giá trị trung bình). Thay số vào công thức 1, ta có, n = 96,1 phiếu. Nghiên cứu đã điều tra 96 phiếu. Số lượng phiếu điều tra được phân chia theo số lượng hộ gia đình bị XPVPHC cho từng

đơn vị hành chính cấp huyện để đảm bảo tính đại diện của kết quả điều tra.

Nghiên cứu cũng điều tra bằng phiếu điều tra in sẵn 157 cán bộ đã ban hành quyết định xử phạt hành chính liên quan đến ĐNN, bao gồm 146 chủ tịch UBND cấp xã, 11 lãnh đạo UBND cấp huyện.

Tổng hợp, xử lý, phân tích, so sánh số liệu: Số liệu thứ cấp, sơ cấp được tổng hợp, xử lý bằng phần mềm SPSS20.0. Số liệu về XPVPHC được so sánh, phân tích theo từng năm và theo hành vi vi phạm hành chính. Đánh giá XPVPHC được thực hiện theo các tiêu chí, bao gồm *mức độ hiểu biết và chấp hành pháp luật đất đai của người dân; nhân lực, cơ sở vật chất phục vụ XPVPHC; chấp hành quyết định xử phạt của người bị xử phạt...* Nghiên cứu sử dụng thang đo Likert 5 mức độ để đánh giá về mức xử phạt, trình độ của cán bộ, mức độ hiểu biết pháp luật của người bị XPVPHC,... Mỗi tiêu chí đánh giá trong phiếu điều tra có 5 mức độ để người trả lời chọn. Mức độ I (*Rất tốt; Rất chuyên nghiệp; Quá cao; Rất hài lòng; Rất thường xuyên*) tương ứng 5 điểm; mức độ 2 (*Tốt; Chuyên nghiệp; Cao; Hài lòng; Thường xuyên*) tương ứng 4 điểm; mức độ 3 (*Bình thường*) tương ứng 3 điểm; mức độ 4 (*Hạn chế; Không chuyên nghiệp; Thấp; Không hài lòng; Ít quan tâm*) tương ứng 2 điểm; mức độ 5 (*Rất hạn chế; Rất không chuyên nghiệp; Rất thấp; Rất không hài lòng; Rất ít quan tâm*) tương ứng 1 điểm. Điểm đánh giá trung bình cộng cho từng tiêu chí được phân thành 5 mức độ (*Mức độ I; mức độ II; mức độ III; mức độ IV; mức độ V có điểm tương ứng: từ 4,20 trở lên; từ 3,40 đến 4,19; từ 2,60 đến 3,39; từ 1,80 đến 2,59; và nhỏ hơn 1,80*). Tên cụ thể của từng cấp độ được thể hiện trong các bảng 3, 4, 5, 6.

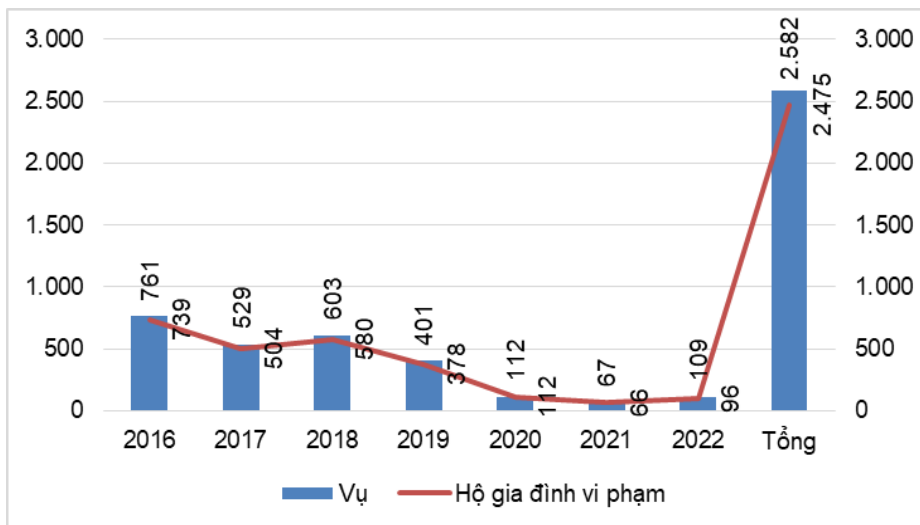
3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Khái quát xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp

Tỉnh Lạng Sơn có 720.431ha ĐNN, trong đó, đất sản xuất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản và ĐNN khác có diện tích tương ứng 114.312ha, 604.173ha, 1.859ha và 87ha (UBND tỉnh Lạng Sơn, 2022a). Trong

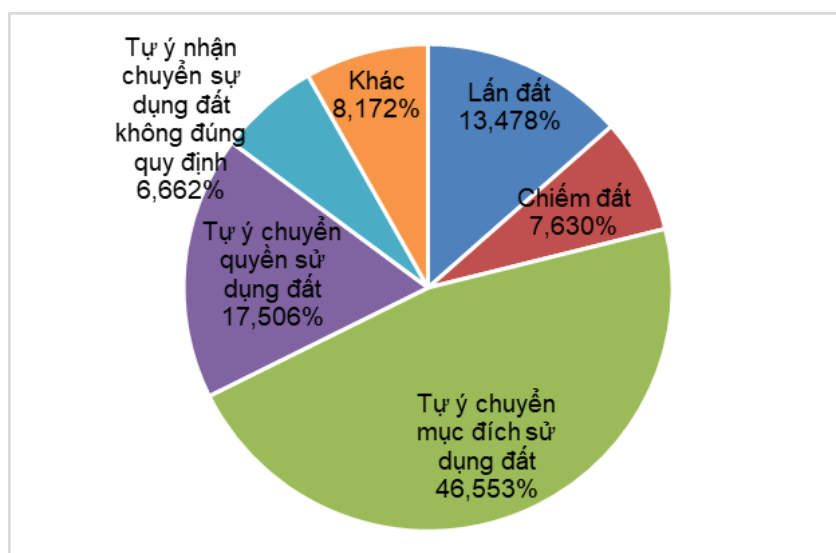
giai đoạn 2016-2022, cá nhân có thẩm quyền đã XPVPHC 2.582 vụ liên quan đến ĐNN (chiếm 72,91% tổng số vụ XPVPHC về đất đai) (Hình 1). Hành vi vi phạm pháp luật đất đai chủ yếu là lấn, chiếm ĐNN; xây dựng nhà ở trái phép trên ĐNN hay tự ý chuyển mục đích sử dụng đất; chuyển nhượng QSDĐ trái phép,... (UBND tỉnh Lạng Sơn, 2022b). Theo hình 2, số vụ tự ý chuyển mục đích sử dụng đất chiếm tỷ lệ cao nhất (46,55% tổng số vụ VPHC). Hành vi vi phạm chủ yếu là tự ý chuyển đất trồng cây hàng năm thành đất trồng cây lâu năm, hay thành đất nuôi trồng thủy sản nhằm mục đích đạt được lợi nhuận cao hơn so với trồng cây hàng năm. Bên cạnh đó, nhiều hộ gia đình do có nhu cầu về đất ở khi số thành viên gia đình gia tăng hay tách hộ cần có nhà ở mới đã tự ý xây dựng nhà trên ĐNN. Số vụ tự ý chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp, không thực hiện đăng ký biến động theo quy định chiếm tỷ lệ đứng thứ hai (17,51% tổng số vụ VPHC). Nhiều hộ gia đình do không nắm bắt được quy định của pháp luật đã chuyển nhượng ĐNN cho cả đối tượng không được quyền nhận chuyển nhượng như đối tượng không trực tiếp sản xuất nông nghiệp (172 vụ, chiếm 6,66% tổng số vụ VPHC). Lấn đất, chiếm ĐNN cũng xảy ra nhưng với số vụ ít hơn (tương ứng 348 vụ và 197 vụ), chiếm tỷ lệ tương ứng 13,48% và 7,63% tổng số vụ VPHC. Các hình thức vi phạm khác có 211 vụ, chiếm 8,17% tổng số vụ VPHC (Hình 2, Bảng 1).

Trong giai đoạn nghiên cứu đã có 2.475 hộ gia đình bị XPVPHC đối với 2.582 vụ VPHC, tương đương với 1,04 vụ trên một hộ gia đình. Một số hộ gia đình đã thực hiện nhiều hành vi phạm khác nhau như chuyển mục đích sử dụng đất, chuyển QSDĐ trái phép, hay lấn, chiếm đất. Một số hộ gia đình thực hiện một hành vi VPHC nhiều lần tại những thời điểm khác nhau như lấn đất, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép, hay chuyển QSDĐ trái phép,... Biến động số vụ việc và số hộ gia đình VPHC cũng khác nhau theo từng năm. Trong các năm từ 2106 đến 2019, số vụ việc và số hộ gia đình VPHC lớn hơn rõ rệt so với các năm từ 2020 đến 2022 (Hình 1). Một trong những nguyên nhân chính là do tác động của đại dịch Covid-19.



Nguồn: UBND tỉnh Lạng Sơn (2022b).

Hình 1. Số vụ và số hộ gia đình vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp tại tỉnh Lạng Sơn giai đoạn 2016-2022



Nguồn: UBND tỉnh Lạng Sơn (2022b).

Hình 2. Tỷ lệ số vụ các loại vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp tại tỉnh Lạng Sơn giai đoạn 2016-2022

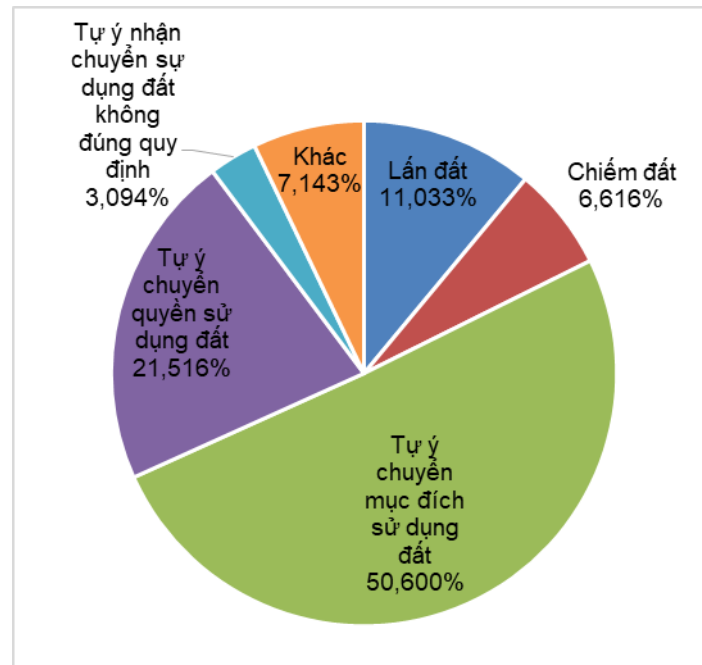
Theo hình 3, bảng 2, diện tích ĐNN do các hộ gia đình tự ý chuyển mục đích lớn nhất (84,14ha), chiếm 50,60% tổng diện tích VPHC, tiếp theo là diện tích đất tự ý chuyển sử dụng đất (35,78ha), chiếm 21,52%, nhỏ hơn 2,35 lần diện tích đất tự ý chuyển mục đích sử dụng. Các diện tích đất bị VPHC có tỷ lệ nhỏ hơn rõ rệt so với tỷ lệ của diện tích đất tự ý chuyển mục đích sử dụng và tự ý chuyển QSDĐ và dao động từ

3,09% đến 11,03%. Theo hình 1 và hình 2, tỷ lệ số vụ VPHC và tỷ lệ diện tích VPHC của các hành vi VPHC có sự khác nhau. Mặc dù vậy, tự ý chuyển mục đích sử dụng và tự ý chuyển QSDĐ đều có tỷ lệ lớn hơn rõ rệt so với tỷ lệ của các hành vi VPHC khác. Như vậy, VPHC liên quan đến ĐNN tại tỉnh Lạng Sơn tập trung chủ yếu vào hành vi tự ý chuyển mục đích sử dụng đất và chuyển QSDĐ.

Bảng 1. Số vụ vi phạm hành chính liên quan đến sử dụng đất nông nghiệp tại tỉnh Lạng Sơn giai đoạn 2016-2022 (vụ)

Năm	Tổng số	Lấn đất	Chiếm đất	Tự ý chuyển mục đích sử dụng đất	Tự ý chuyển quyền sử dụng đất	Tự ý nhận chuyển QSDĐ không đúng quy định	Khác
2016	761	108	45	327	160	71	50
2017	529	92	28	215	124	17	53
2018	603	41	32	378	63	49	40
2019	401	86	2	153	87	22	51
2020	112	12	45	54	0	0	1
2021	67	8	40	13	0	0	6
2022	109	1	5	62	18	13	10
Tổng	2.582	348	197	1.202	452	172	211

Nguồn: UBND tỉnh Lạng Sơn (2022b).



Hình 3. Tỷ lệ diện tích các loại vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp tại tỉnh Lạng Sơn

Theo bảng 2, tổng diện tích đất bị VPHC thay đổi qua từng năm, nhưng sau năm 2019, giảm mạnh. Năm 2020; 2021; 2022, diện tích giảm tương ứng 7,12; 5,04; 7,25 lần so với năm 2019 và tương ứng giảm 22,21ha; 20,80ha; 18,59ha do tác động của Đại dịch Covid-19. Diện tích đất vi phạm đối với các hành vi VPHC cụ thể cũng giảm so với năm 2019 (Bảng 2). Trong năm 2020, 2021 không có diện tích đất tự ý chuyển QSDĐ hay tự ý nhận chuyển QSDĐ không đúng quy định bị XPVPHC.

3.2. Ý kiến về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp

3.2.1. Ý kiến của hộ gia đình về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp

Những người bị XPCPHC được phổ biến pháp luật về XPVPHC ở mức độ khác nhau nhưng với điểm trung bình là 2,98, tương ứng với mức độ III (được phổ biến pháp luật ở mức bình thường). Đây cũng là một trong những

nguyên nhân dẫn đến hiểu biết pháp luật của của họ ở mức độ bình thường (mức độ III) là một trong những nguyên nhân dẫn đến hành vi vi phạm pháp luật đất đai do thiếu hiểu biết quy định pháp luật hạn chế. Theo các hộ gia đình, cán bộ liên quan đến XPVPHC có thái độ tốt (điểm trung bình 3,50, mức độ II) khi thực hiện các thủ tục XPVPHC. Mặc dù vậy, có một số trường hợp phức tạp, đòi hỏi phải vận dụng các quy định cụ thể như áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả khi xây dựng nhà ở trên ĐNN hay khi nhà ở đã chuyển quyền cho đối tượng khác, hay xác định khoản lợi do vi phạm pháp luật đất đai mà có, nhiều cán bộ còn lúng túng, chưa giải thích được rõ cho người dân. Theo đánh giá chung, trình độ của cán bộ mới ở mức độ III

(bình thường) với điểm trung bình 3,22 (Bảng 3). Mức XPVPHC theo đánh giá chung còn cao so với khả năng tài chính của người bị xử phạt. Thủ tục XPVPHC đa số người trả lời (84,38%) cho rằng đơn giản, mặc dù vậy, còn 15,63% cho rằng phức tạp. Đa số người bị xử phạt (80,21%) đã đồng ý với quyết định xử phạt và chấp hành quyết định xử phạt. Bên cạnh đó, còn 19,79% không đồng ý với quyết định xử phạt, đã khiếu nại hoặc khởi kiện ra tòa án hành chính vì họ cho rằng mức xử phạt quá cao, hay tính chưa đúng số tiền bị xử phạt. Những người khiếu nại hay khiếu kiện có mức độ hài lòng khác nhau với kết quả giải quyết khiếu nại, khiếu kiện, nhưng mức độ hài lòng chung đạt mức độ II (hài lòng với điểm trung bình 3,47) (Bảng 4).

Bảng 2. Diện tích đất nông nghiệp có xảy ra vi phạm hành chính trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn giai đoạn 2016-2022 (ha)

Năm	Tổng diện tích	Lấn đất	Chiếm đất	Tự ý chuyển mục đích sử dụng đất	Tự ý chuyển quyền sử dụng đất	Tự ý nhận chuyển sử dụng đất không đúng quy định	Khác
2016	49,04	6,96	2,07	31,06	9,81	1,11	1,22
2017	35,98	3,11	1,90	14,62	8,43	1,02	3,60
2018	39,51	2,69	2,10	21,76	10,74	0,94	2,62
2019	25,84	4,54	0,13	9,85	5,60	1,21	3,28
2020	3,63	0,39	1,46	1,75	0,00	0,00	0,03
2021	5,04	0,60	3,01	0,98	0,00	0,00	0,45
2022	7,25	0,07	0,33	4,12	1,20	0,86	0,67
Cộng	166,29	18,35	11,00	84,14	35,78	5,14	11,88

Nguồn: UBND tỉnh Lạng Sơn (2022b).

Bảng 3. Ý kiến về phổ biến, nắm bắt quy định pháp luật và về cán bộ, xử phạt vi phạm hành chính

Tiêu chí	Số phiếu					Điểm trung bình	Mức độ
	Mức độ I	Mức độ II	Mức độ III	Mức độ IV	Mức độ V		
Mức độ được phổ biến pháp luật của người bị XPVPHC	12	20	27	28	9	2,98	BT
Mức độ nắm bắt quy định pháp luật đất đai của người bị XPVPHC	9	15	14	43	15	2,58	HC
Thái độ của cán bộ liên quan đến XPVPHC	16	40	23	10	7	3,50	T
Trình độ chuyên môn của cán bộ liên quan đến XPVPHC	9	27	41	14	5	3,22	BT
Mức XPVPHC về đất đai	15	34	26	21	0	3,45	C

Ghi chú: BT: Bình thường; HC: Hạn chế; T: Tốt; C: Cao.

Bảng 4. Ý kiến về thủ tục hành chính, quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp

Tiêu chí	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
Thủ tục xử phạt vi phạm hành chính		
Đơn giản	81	84,38
Phức tạp	15	15,63
Ý kiến về quyết định XPVPHC		
Đồng ý với quyết định XPVPHC	77	80,21
Không đồng ý với quyết định XPVPHC	19	19,79
Khiếu nại quyết định XPVPHC	19	19,79
Mức độ hài lòng với quyết định giải quyết khiếu nại		
Rất hài lòng	1	5,26
Hài lòng	12	63,16
Bình thường	3	15,79
Không hài lòng	1	5,26
Rất không hài lòng	2	10,53
Điểm đánh giá trung bình	3,47	
Mức độ hài lòng chung	HL - Hài lòng	

Ngoài ra, việc sử dụng ĐNN của các hộ gia đình đồng bào các dân tộc thiểu số trên địa bàn còn cho thấy một thực tế là việc tự ý chuyển mục đích đất nông nghiệp sang làm nhà ở đã trở thành “thói quen” của đồng bào xuất phát từ việc diện tích đất nông nghiệp bình quân mỗi hộ lớn, trong khi nhu cầu đất ở cho con cái dựng vợ gả chồng là hiện hữu. Trong khi đó, với mật độ dân cư thưa thớt, việc quy hoạch đất ở mới lại không được chính quyền địa phương chú trọng, ngoại trừ đất ở khu vực ven dân vùng biên. Đây cũng là hạn chế trong sử dụng đất nông nghiệp nơi đồng bào dân tộc sinh sống.

3.2.2. Ý kiến của cán bộ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp

Theo cán bộ ban hành quyết định XPVPHC, mức độ hiểu biết pháp luật của người bị XPVPHC không đồng đều, đa số hiểu biết pháp luật rất hạn chế, hạn chế; Số ít hiểu biết rất tốt, tốt pháp luật nên điểm đánh giá trung bình 2,38 tương ứng với hiểu biết mức độ IV (hiểu biết hạn chế) (Bảng 5) do mức độ quan tâm của họ đến pháp luật XPVPHC mới ở mức IV (ít quan tâm) tương ứng với điểm trung bình 2,36. Sự hợp tác của người VPHC trong quá trình xác minh vụ

việc và lập biên bản ở mức III (trung bình) với điểm trung bình 2,80. Mặc dù vậy, đối với các quyết định xử phạt mà người dân không khiếu nại, khiếu kiện, hay khi giải quyết khiếu nại, khiếu kiện đã có hiệu lực thi hành thì người dân đã chấp hành tốt (mức II) với điểm trung bình 3,51 (Bảng 5).

Các cấp chính quyền đã thường xuyên quan tâm chỉ đạo, giám sát thực hiện XPVPHC nhằm xử phạt kịp thời, hạn chế xảy ra các VPHC với điểm trung bình 3,54 (Bảng 6). Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về XPVPHC cũng đã được thực hiện và được đánh giá ở các mức độ khác nhau với điểm trung bình 3,05 (mức III - bình thường). Theo các cán bộ, mức độ quan tâm của người bị XPVPHC mới ở mức IV (ít quan tâm), một trong những nguyên nhân do công tác tuyên truyền pháp luật cho họ còn hạn chế (mức III - bình thường) (Bảng 3).

Thủ tục XPVPHC còn phức tạp theo 73,89% tổng số người trả lời do phải thực hiện qua nhiều bước, mất nhiều thời gian, nhất là thẩm tra hồ sơ liên quan đến thời điểm VPHC, diện tích vi phạm. Nhiều trường hợp diện tích thửa đất có vi phạm sai khác giữa giấy chứng nhận

và thực tế nên phải xác minh lại. Nguyên nhân là do sai sót khi cấp giấy chứng nhận, hiện tượng này cũng đã được Cao Vũ Minh (2023); Nguyễn Thị Thanh Tâm (2023) chỉ ra. Phân định thẩm quyền xử phạt và buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu cho Chủ tịch UBND cấp xã còn bất cập, nên nhiều vụ việc có mức xử phạt thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã,

nhưng Chủ tịch UBND cấp xã không có thẩm quyền buộc người vi phạm phải trả lại đất lấn, chiếm và hồ sơ lại phải chuyển đến Chủ tịch UBND cấp huyện giải quyết dẫn đến XPVPHC không kịp thời, gây áp lực cho Chủ tịch UBND cấp huyện. Đây cũng là vấn đề bất cập của quy định hiện hành đã được Nguyễn Thành Phương (2020) đưa ra cần được xem xét, sửa đổi.

Bảng 5. Ý kiến về mức độ hiểu biết và chấp hành của người bị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp

Tiêu chí	Số phiếu					Điểm trung bình	Mức độ
	Mức độ I	Mức độ II	Mức độ III	Mức độ IV	Mức độ V		
Mức độ hiểu biết pháp luật của người bị XPVPHC	12	17	39	39	50	2,38	HC
Mức độ quan tâm đến pháp luật XPVPHC	9	20	31	56	41	2,36	IQT
Sự hợp tác của người bị XPVPHC	23	26	41	30	37	2,80	BT
Chấp hành quyết định XPVPHC của người bị XPVPHC	48	40	23	36	10	3,51	T

Ghi chú: HC: Hạn chế; IQT: Ít quan tâm; BT: Bình thường; T: Tốt.

Bảng 6. Ý kiến về chỉ đạo, giám sát và tuyên truyền pháp luật xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp

Tiêu chí	Số phiếu					Điểm trung bình	Mức độ
	Mức độ I	Mức độ II	Mức độ III	Mức độ IV	Mức độ V		
Quan tâm chỉ đạo, giám sát của các cấp về XPVPHC	38	32	67	17	3	3,54	TX
Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về XPVPHC	12	45	50	39	11	3,05	BT
Mức độ quan tâm của người sử dụng đất đến pháp luật XPVPHC	9	20	31	56	41	2,36	IQT

Ghi chú: TX: Thường xuyên; BT: Bình thường; IQT: Ít quan tâm.

Bảng 7. Ý kiến về thủ tục và mức độ kịp thời xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp

Tiêu chí	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
Thủ tục hành chính XPVPHC		
Đơn giản	41	26,11
Phức tạp	116	73,89
Mức độ kịp thời của XPVPHC		
Kịp thời	29	18,47
Không kịp thời do	128	81,53
Chính sách pháp luật đất đai chồng chéo, thường xuyên thay đổi	95	60,51
Sự phối hợp của các ngành chức năng chưa tốt	76	48,41
Thẩm tra, xác minh mất nhiều thời gian	102	64,97
Năng lực của người giải quyết hạn chế	63	40,13
Sai sót trong quá trình tiếp nhận hồ sơ	33	21,02
Kinh phí chưa đáp ứng yêu cầu	84	53,50

Bảng 8. Ý kiến về nhân lực và cơ sở vật chất phục vụ xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp

Tiêu chí	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
Nhân lực XPVPHC		
Đáp ứng yêu cầu	89	56,69
Không đáp ứng yêu cầu do	68	43,31
Chưa đủ số lượng	67	42,68
Chuyên môn hạn chế	31	19,75
Cơ sở vật chất phục vụ XPVPHC		
Đáp ứng yêu cầu	108	68,79
Không đáp ứng yêu cầu do	49	31,21
Hồ sơ địa chính chưa đầy đủ	45	28,66
Hồ sơ địa chính chưa chính xác	34	21,66
Hồ sơ địa chính chưa cập nhật	29	18,47
Hồ sơ địa chính chưa thống nhất	30	19,11

XPVPHC theo đa số cán bộ (81,53%) là chưa kịp thời. Nhiều vụ việc khi xảy ra vi phạm chưa bị lập biên bản và xử phạt trong thời hạn quy định, nên tính răn đe của xử phạt hạn chế, quá trình thực hiện xử phạt khó khăn và mất nhiều thời gian, công sức thẩm tra vụ việc (Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Lạng Sơn, 2023). Nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng này là do chính sách pháp luật đất đai chồng chéo, thường xuyên thay đổi; sự phối hợp của các ngành chức năng chưa tốt; thẩm tra, xác minh hồ sơ mất nhiều thời gian; năng lực của người liên quan đến thực hiện XPVPHC còn hạn chế với tỷ lệ đánh giá tương ứng 60,51%; 48,41%; 64,97%; 40,13% (Bảng 7). Hạn chế về năng lực của người XPVPHC và sự phối hợp của các ngành, các tổ chức liên quan trong quá trình XPVPHC cũng là vấn đề được một số nghiên cứu trước đây chỉ ra tại các địa bàn nghiên cứu khác nhau (Nguyễn Thị Thanh Bình, 2021).

Về nhân lực thực hiện XPVPHC, theo đa số cán bộ (56,69%) đáp ứng được yêu cầu về số lượng, chất lượng. Cá biệt tại một số xã, thị trấn, nhân lực còn thiếu về số lượng/chất lượng hay cả hai với tỷ lệ đánh giá 43,31% (Bảng 8). Đây cũng là nguyên nhân dẫn đến việc XPVPHC chưa được kịp thời, quyết định xử phạt chưa được người bị xử phạt nhất trí nên đã khiếu nại, khiếu kiện (Sở Tài nguyên và Môi

trường tỉnh Lạng Sơn, 2023). Mặc dù, cơ sở vật chất phục vụ XPVPHC theo đa số (68,79%) đã đáp ứng được yêu cầu, nhưng tại một số xã chưa đáp ứng (31,21%). Hạn chế lớn nhất là hồ sơ địa chính làm căn cứ ban hành quyết định XPVPHC còn chưa đầy đủ (28,66%); chưa chính xác (21,66%); chưa cập nhật (18,47%); chưa thống nhất (19,11%) (Bảng 8). Một số nội dung ghi trong giấy chứng nhận còn sai thông tin về chủ sử dụng đất, diện tích đất, ranh giới thửa đất, loại đất dẫn đến khó khăn trong việc xác định đối tượng bị xử phạt và mức xử phạt (Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Lạng Sơn, 2023).

3.3. Giải pháp hoàn thiện xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất nông nghiệp

3.3.1. Hoàn thiện quy định về xử phạt vi phạm hành chính về đất đai

Để XPVPHC được kịp thời, tăng mức độ răn đe, giảm áp lực cho Chủ tịch UBND cấp huyện, cần xem xét trao quyền cho Chủ tịch UBND cấp xã được buộc người lấn, chiếm đất trả lại đất bị lấn, chiếm tương đương với mức xử phạt thuộc thẩm quyền. Ngoài ra, cần xem xét lại mức xử phạt cho phù hợp khả năng tài chính của người vi phạm để quyết định xử phạt có tính khả thi, ngoài tính răn đe, nhất là tại khu vực có nhiều đồng bào dân tộc. Để xác định khoản lợi bất hợp

pháp được nhanh chóng, chính xác, thuận tiện tránh khiếu nại, khiếu kiện thì chỉ nên xác định số lợi bất hợp pháp đối với hành vi vi phạm pháp luật đất xảy ra từ khi Nghị định 91/2019/NĐ-CP có hiệu lực vì trước đây chưa có quy định nộp lại khoản tiền này.

3.3.2. Tăng cường tuyên truyền, phổ biến pháp luật về đất đai

Do hiện tại, mức độ hiểu biết pháp luật XPVPHC về đất đai của người sử dụng đất chỉ ở mức độ IV (hạn chế) và cũng là một trong những nguyên nhân gây ra VPHC, nên cần tăng cường tuyên truyền, phổ biến pháp luật đất đai để người dân nắm chắc và chấp hành tốt. Hình thức tuyên truyền ngoài thông qua các phương tiện truyền thông, cần xuất bản sổ tay pháp luật, trong đó có các quy định pháp luật đất đai để tại các nhà văn hóa khu dân cư cũng như trao cho các trưởng khu phố, thôn bản. Đặc biệt, cần cập nhật thường xuyên quy định của pháp luật để các tổ chức, cá nhân liên quan biết và chấp hành đúng.

3.3.3. Đảm bảo đủ nhân lực và cơ sở vật chất phục vụ xử phạt vi phạm hành chính về đất đai

Theo kết quả điều tra, nhân lực liên quan đến XPVPHC tại một số xã còn thiếu về số lượng, năng lực chuyên môn hạn chế, hoặc cả hai, nên cần xem xét bổ sung đủ nhân lực, đáp ứng yêu cầu chuyên môn để có thể XPVPHC kịp thời, xác định đúng mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả, tránh xảy ra khiếu nại, khiếu kiện các quyết định xử phạt. Cần rà soát bổ sung các thiết bị kiểm tra diện tích, kích thước thửa đất để xác định chính xác, nhanh chóng diện tích đất bị phạm khi lập biên bản, cũng như ban hành quyết định xử phạt

3.3.4. Hoàn thiện hồ sơ địa chính

Hiện tại, hồ sơ địa chính tại một số địa phương chưa được cập nhật, chưa đầy đủ, chính xác, nên XPVPHC gặp khó khăn do không thống nhất thông tin chủ sử dụng đất, diện tích đất trong hồ sơ và thực tế. Do vậy, cần sớm hoàn thiện hồ sơ địa chính để hồ sơ được cập nhật,

chính xác, đầy phục vụ cho XPVPHC nói riêng, quản lý đất đai nói chung. Điều này cần có sự hỗ trợ về tài chính và nhân lực của các cấp, các ngành để thực hiện có hiệu quả

4. KẾT LUẬN

Giai đoạn 2016-2022, tại tỉnh Lạng Sơn đã xảy ra 2.582 vụ VPHC liên quan đến ĐNN do 2.475 hộ gia đình thực hiện và đã bị XPVPHC, tương đương 1,04 vụ/hộ. Diện tích đất bị VPHC là 116,29ha. Hành vi bị xử phạt chủ yếu là lấn, chiếm ĐNN; xây dựng nhà ở trái phép trên ĐNN hay tự ý chuyển mục đích sử dụng đất; chuyển nhượng QSDĐ trái phép,...

Các cấp, các ngành thường xuyên quan tâm chỉ đạo, giám sát XPVPHC. Người bị XPVPHC đã chấp hành quyết định xử phạt tốt (mức độ II). Mặc dù vậy, nhiều vụ XPVPHC chưa được kịp thời do quy định về thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch UBND cấp xã chưa phù hợp; mức độ hiểu biết pháp luật của người sử dụng đất hạn chế (mức độ IV); Nhân lực tại một số địa phương còn thiếu; hồ sơ địa chính chưa cập nhật, đầy đủ, chính xác.

Để XPVPHC được kịp thời, chính xác góp phần đảm bảo cho đất nông nghiệp nói riêng, đất đai nói chung được sử dụng hiệu quả, đúng quy định, đóng góp cho phát triển kinh tế - xã hội, cần: Hoàn thiện quy định XPVPHC; Tăng cường tuyên truyền, phổ biến pháp luật; Đảm bảo đủ nhân lực và cơ sở vật chất phục vụ XPVPHC; Hoàn thiện hồ sơ địa chính. Nghiên cứu chưa đánh giá thực trạng XPVPHC liên quan đến diện tích ĐNN chưa giao, chưa cho thuê và chưa được công nhận QSDĐ tại tỉnh Lạng Sơn, nên vấn đề cần được nghiên cứu tiếp trong thời gian tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bùi Trung Tuyền & Lưu Trần Phương Thảo (2022). Hoàn thiện pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Tạp chí Quản lý nhà nước. 319: 55-59.
- Cao Vũ Minh (2023). Nhận diện các tình huống phức tạp khi xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Tạp chí Phát triển khoa học và Công nghệ. 1: 1-7.

- Cao Vũ Minh & Ngô Đức Thắng (2017). Hoàn thiện các quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*. 4: 12-20.
- Chính phủ (2019). Số: 91/2019/NĐ-CP - Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Truy cập từ <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bat-dong-san/Nghi-dinh-91-2019-ND-CP-xu-phat-vi-pham-hanh-chinh-trong-linh-vuc-dat-dai-379364.aspx> ngày 05/01/2024.
- Chính phủ (2022). Số: 04/2022/NĐ-CP - Nghị định về sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; tài nguyên nước và khoáng sản; khí tượng thủy văn; đo đạc và bản đồ. Truy cập từ <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bat-dong-san/Nghi-dinh-04-2022-ND-CP-sua-doi-Nghi-dinh-xu-phat-vi-pham-hanh-chinh-linh-vuc-dat-dai-488> 081.aspx ngày 05/01/2024.
- Likert R.A (1932). A technique for measurement of attitudes. *Archives of Psychology*. 140(55): 5-55.
- Nguyễn Minh Thuy (2021). Xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi chiếm đất. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*. 14(438): 49-53.
- Nguyễn Thành Phương (2020). Hoàn thiện các quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai nhìn từ Nghị định 91/2019/NĐ-CP. *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*. 2(393).
- Nguyễn Thị Thanh Tâm (2023). Thực trạng pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai và đề xuất, kiến nghị. *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*.
- Quốc hội (2012). Luật số: 15/2012/QH13 - Luật Xử lý vi phạm hành chính. Truy cập từ <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Vi-pham-hanh-chinh/Luat-xu-ly-vi-pham-hanh-chinh-2012-142766.aspx> ngày 05/01/2024.
- Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Lạng Sơn (2023). Báo cáo tổng hợp quản lý sử dụng đất nông nghiệp trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn giai đoạn 2018-2022.
- UBND tỉnh Lạng Sơn (2022a). Báo cáo Kết quả thống kê đất đai tỉnh Lạng Sơn năm 2022.
- UBND tỉnh Lạng Sơn (2022b). Báo cáo công tác quản lý đất đai trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn năm 2022.
- Yamane Taro (1967). *Statistics: An Introductory Analysis*, 2nd Edition. New York: Harper and Row.