

Số: /BC-BTNMT

Hà Nội, ngày tháng 6 năm 2024

BÁO CÁO

Đánh giá tác động chính sách của Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai

Kính gửi: Chính phủ

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sau đây gọi là Luật XLVPHC) là đạo luật có nội dung lớn, phức tạp, liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của rất nhiều cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, có tác động đến hầu hết các chủ thể trong xã hội. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng góp phần đảm bảo kỷ cương hành chính; bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức.

Tại Kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật XLVPHC, có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2022 (sau đây gọi là Luật số 67/2020/QH14). Luật số 67/2020/QH14 đã sửa đổi, bổ sung nội dung của 66/142 điều (trong đó có 16 điều sửa đổi, bổ sung toàn diện, sửa kỹ thuật 11/142 điều, bổ sung mới 04 điều, bãi bỏ 03 điều của Luật XLVPHC. Theo đó, Luật có nhiều nội dung mới như: Bổ sung giải thích thuật ngữ “tái phạm”, quy định cụ thể về nguyên tắc xử phạt đối với từng hành vi trong trường hợp “vi phạm hành chính nhiều lần”, bổ sung quy định Chính phủ được giao quy định hành vi vi phạm hành chính đã kết thúc và hành vi vi phạm hành chính đang thực hiện; tăng mức phạt tiền tối đa trong một số lĩnh vực (trong đó có lĩnh vực giao thông đường bộ); tăng thẩm quyền xử phạt của một số chức danh,...

Luật Đất đai số 31/2024/QH15 được Quốc hội khóa XV thông qua tại kỳ họp bất thường lần thứ 5 ngày 18 tháng 01 năm 2024, thay thế Luật Đất đai năm 2013. Luật có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2025 với nhiều nội dung mới liên quan đến các nhóm chính sách đã được Quốc hội thông qua (như quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; tài chính đất đai, giá đất; đăng ký đất đai, cấp Giấy chứng nhận chuyển sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; chính sách đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số; xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu về đất đai; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, cải cách thủ tục

hành chính trong lĩnh vực đất đai, nâng cao trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp trong quản lý, sử dụng đất đai).

Ngày 05 tháng 3 năm 2024, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 222/QĐ-TTg về việc Ban hành kế hoạch triển khai thi hành Luật Đất đai số 31/2024/QH15, tại phụ lục danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết Luật Đất đai giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì xây dựng Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Ngày 26 tháng 3 năm 2024, Thủ tướng Chính phủ đã có Công văn số 202/TTg-NN về việc triển khai thi hành Luật Đất đai số 31/2024/QH15; thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ nêu trên, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã khẩn trương hoàn thiện Hồ sơ dự thảo Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai và hoàn thiện Báo cáo đánh giá tác động chính sách của dự thảo Nghị định.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

- Góp phần hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, tạo cơ sở pháp lý cho việc xử phạt vi phạm hành chính được thực thi hiệu quả; bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật.

- Bảo đảm quy định đầy đủ hành vi vi phạm hành chính, không bỏ lọt vi phạm; hành vi vi phạm hành chính rõ ràng; mức xử phạt hành chính phù hợp với tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi.

- Bảo đảm răn đe và phòng ngừa, ngăn chặn hành vi vi phạm hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Trong quá trình soạn thảo Luật Đất đai năm 2024, Chính phủ đã tổ chức đánh giá nhóm chính sách lớn, các nhóm chính sách này đã được luật hoá tại các quy định của Luật. Dự thảo Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đã quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với người sử dụng đất theo quy định tại Điều 4 Luật Đất đai 2024 và người đang sử dụng đất không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; các tổ chức thực hiện dịch vụ trong lĩnh vực đất đai có hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trừ trường hợp Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên có quy định khác; cơ quan, người có thẩm quyền xử phạt và tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc xử phạt vi phạm hành chính.

Để tiếp tục hoàn thiện, đánh giá chính sách cụ thể đối với các nhóm chính sách đã được đánh giá khi xây dựng Luật Đất đai 2024, Bộ Tài nguyên và Môi trường đánh giá cụ thể nhóm chính sách như sau:

- Chính sách 1: Quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với Người đang sử dụng đất bao gồm người sử dụng theo quy định tại Điều 4 Luật Đất đai năm 2024 và người đang trực tiếp quản lý, sử dụng đất, không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất;

- Chính sách 2: Quy định vi phạm pháp luật đất đai nhưng không bị xử lý: Vi phạm pháp luật đất đai đã xảy ra trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 và chưa có văn bản ghi nhận hoặc xử lý vi phạm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại thời điểm đó thì không bị xử phạt và không áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả;

- Chính sách 3: Rà soát, sửa đổi, bổ sung tăng mức phạt tiền của một số hành vi vi phạm;

- Chính sách 4: Không buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đối với trường hợp sử dụng đất sai mục đích trước luật 2024 mà đủ điều kiện cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, sử dụng đất vào mục đích kết hợp.

1. Chính sách 1: Quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với người đang sử dụng đất bao gồm người sử dụng theo quy định tại Điều 4 Luật Đất đai và người đang trực tiếp quản lý, sử dụng đất, không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất.

1.1. Xác định vấn đề

Luật Đất đai 2013 quy định người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất, tuy nhiên việc quy định trên là chưa bao quát được hết các đối tượng là người đang sử dụng đất. Tại Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai còn chưa có quy định đối tượng là người đang trực tiếp quản lý, sử dụng đất không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất. Luật Đất đai 2024 đã kế thừa quy định về người sử dụng đất của Luật Đất đai 2013, đồng thời quy định thêm đối tượng là người đang sử dụng đất ổn định, đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất mà chưa được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất và thuê lại đất; do đó, tại khoản 1 Điều 3 của Dự thảo Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai bổ sung quy định đối tượng bị xử phạt là người đang trực tiếp quản lý, sử dụng đất không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thể chế đầy đủ Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất.

- Kế thừa quy định của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đã được thực tiễn chứng minh là phù hợp.

- Bảo đảm quy định đầy đủ hành vi vi phạm hành chính và không bỏ lọt vi phạm trong lĩnh vực đất đai.

1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: Giữ như quy định của Nghị định số Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ.

b) Giải pháp 2: Kế thừa các quy định đã được thực hiện ổn định trong thực tiễn và có sửa đổi, bổ sung để phù hợp với quy định mới của Luật Đất đai năm 2024. Đảm bảo quy định đầy đủ hành vi vi phạm hành chính và không bỏ lọt vi phạm trong lĩnh vực đất đai.

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

1.4.1. Giải pháp 1: Giữ như quy định của Nghị định số Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ.

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

Đối với Nhà nước: Không quy định việc xử phạt vi phạm đối với những người đang sử dụng đất mà không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất, do đó không thu được khoản kinh phí xử phạt đối với nhóm đối tượng này và không mang tính răn đe và phòng ngừa, ngăn chặn hành vi vi phạm của người đang sử dụng đất.

Đối với người đang sử dụng đất: Tạo ra sự bất công bằng đối với người sử dụng đất, trong khi những người được Nhà nước giao, cho thuê và công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất bị xử phạt vì hành vi vi phạm do mình gây ra thì những người sử dụng đất chưa được Nhà nước cho phép hoặc công nhận mà sử dụng đất do lấn, chiếm, mua bán trái pháp luật nhưng không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận lại không bị xử phạt.

b) Tác động về giới: Giải pháp không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới

c) Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính.

d) *Tác động đối với hệ thống pháp luật:* Giải pháp này sẽ dẫn đến các quy định của Nghị định cũ không phù hợp với quy định của Luật Đất đai năm 2024.

1.4.2. *Giải pháp 2:* Kế thừa các quy định đã được thực hiện ổn định trong thực tiễn và có sửa đổi, bổ sung để phù hợp với quy định mới của Luật Đất đai năm 2024. Đảm bảo quy định đầy đủ hành vi vi phạm hành chính và không bỏ lọt vi phạm trong lĩnh vực đất đai.

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

Đối với Nhà nước: Giải pháp này giúp tổ chức thực hiện tốt các quy định của Luật Đất đai năm 2024. Đảm bảo quy định đầy đủ hành vi vi phạm hành chính và không bỏ lọt hành vi vi phạm; làm tăng tính nghiêm minh của Nhà nước trong quản lý đất đai và thu được kinh phí xử phạt từ các vi phạm của người đang sử dụng đất để bổ sung cho ngân sách Nhà nước.

Đối với nhân dân: Tạo được sự công bằng trong xử lý vi phạm, giúp người dân nhận thức rõ về hành vi vi phạm.

b) *Tác động về giới:* Giải pháp không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới

c) *Tác động về thủ tục hành chính:* Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính.

d) *Tác động đối với hệ thống pháp luật:* Giải pháp này đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất đối với quy định của pháp luật về đất đai.

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích và đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 2 vì bao quát hết các đối tượng đang quản lý, sử dụng đất mà có thể có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai và cũng là căn cứ, cơ sở để thực hiện các thủ tục để quản lý, sử dụng đất. Thực tế lịch sử đã tồn tại rất nhiều trường hợp đang sử dụng đất do lấn, chiếm, mua bán trái pháp luật nhưng không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận. Theo quy định của Luật hiện hành thì sẽ cho phép tồn tại đến khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, khi các đối tượng này vi phạm thì sẽ không đủ căn cứ pháp lý để xử phạt do không phải là “người sử dụng đất” theo quy định của Luật Đất đai.

- Thẩm quyền quyết định chính sách là Chính phủ.

2. Chính sách 2: Quy định vi phạm pháp luật đất đai nhưng không bị xử lý: Vi phạm pháp luật đất đai đã xảy ra trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 và chưa có văn bản ghi nhận hoặc xử lý vi phạm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại thời điểm đó thì không bị xử phạt và không áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

2.1. Xác định vấn đề

Đất đai có nguồn gốc rất phức tạp; chính sách đất đai thay đổi qua nhiều thời kỳ; việc quy định các chính sách trong quản lý và sử dụng đất đai là vô cùng

nhạy cảm và khó khăn vì các chính sách này ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của từng người sử dụng đất.

Giải quyết các vấn đề xã hội là một trong những chủ trương và giải pháp lớn để phát triển kinh tế - xã hội của nước ta. Chính sách, pháp luật về đất đai với tầm ảnh hưởng sâu rộng tới mọi mặt của đời sống xã hội đã có những đóng góp tích cực trong việc giữ vững ổn định chính trị, đảm bảo an sinh xã hội;

Luật Đất đai năm 2013 cũng đã quy định đối với việc người dụng đất ổn định trước 15 tháng 10 năm 1993 mà có các giấy tờ được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp hoặc xác nhận hoặc các giấy tờ khác được xác lập trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 và phù hợp với quy hoạch sử dụng đất thì được xem xét cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để đảm bảo quyền cho người sử dụng đất. Nghị định số 43/2014/NĐ - CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ cũng đã quy định xử lý cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất có vi phạm pháp luật đất đai trước ngày 01 tháng 7 năm 2014. Tuy nhiên, tại Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai còn chưa có các quy định nhằm tháo gỡ những khó khăn cho người sử dụng đất mà có vi phạm trước ngày 15 tháng 10 năm 1993.

Theo quy định tại Điều 236 Bộ Luật Dân sự thì người chiếm hữu, người được lợi về tài sản không có căn cứ pháp luật nhưng ngay tình, liên tục, công khai trong thời hạn 10 năm đối với động sản, 30 năm đối với bất động sản thì trở thành chủ sở hữu tài sản đó, kể từ thời điểm bắt đầu chiếm hữu, trừ trường hợp Bộ luật này, luật khác có liên quan quy định khác. Do đó, tại khoản 4 Điều 3 của Dự thảo Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai bổ sung quy định vi phạm pháp luật đất đai đã xảy ra trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 và chưa có văn bản ghi nhận hoặc xử lý vi phạm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại thời điểm đó thì không bị xử phạt và không áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thề chế đầy đủ Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất.

- Rà soát các quy định của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với Luật Đất đai 2024.

- Nhằm cắt đứt các vi phạm đã tồn tại trong lịch sử trước khi Luật Đất đai 1993 có hiệu lực và phù hợp với quy định của pháp luật về dân sự.

2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) *Giải pháp 1:* Giữ như quy định của Nghị định số Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ.

b) *Giải pháp 2:* Quy định giải quyết chấm dứt các vi phạm đã tồn tại trong lịch sử trước khi Luật Đất đai 1993 có hiệu lực và phù với quy định của pháp luật về dân sự, đảm bảo quyền và nghĩa vụ cho người sử dụng đất từ trước ngày 15 tháng 10 năm 1993.

2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

2.4.1. Giải pháp 1: Giữ như quy định của Nghị định số Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ.

a) *Tác động về kinh tế, xã hội:*

Đối với Nhà nước: khó khăn trong công tác hoạch định chính sách để quản lý và xác định hành vi vi phạm đối với các vi phạm trước ngày 15 tháng 10 năm 1993.

Đối với người đang sử dụng đất: gây khó khăn, phức tạp cho người sử dụng đất đối với những trường hợp đất đã sử dụng từ lâu 30 năm và đất của cha ông để lại. Hiện nay, tình trạng vướng mắc ở những hồ sơ xử phạt và cấp Giấy nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất là rất nhiều.

b) *Tác động về giới:* Giải pháp không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới

c) *Tác động về thủ tục hành chính:* Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính.

d) *Tác động đối với hệ thống pháp luật:* Giải pháp này sẽ dẫn đến các quy định của Nghị định cũ không phù hợp với quy định của Luật Đất đai năm 2024, Bộ Luật Dân sự năm 2015.

2.4.2. Giải pháp 2: Quy định vi phạm pháp luật đất đai nhưng không bị xử lý: Vi phạm pháp luật đất đai đã xảy ra trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 và chưa có văn bản ghi nhận hoặc xử lý vi phạm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại thời điểm đó thì không bị xử phạt và không áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

a) *Tác động về kinh tế, xã hội:*

Đối với Nhà nước: Giải pháp này giúp tổ chức thực hiện tốt các quy định của Luật Đất đai năm 2024. Quy định giải quyết chấm dứt được các vi phạm đã tồn tại trong lịch sử trước ngày 15 tháng 10 năm 1993... giải quyết được tình trạng vướng mắc ở những hồ sơ xử phạt và cấp Giấy nhận quyền sử dụng đất còn tồn đọng ở các địa phương là rất nhiều...

Đối với nhân dân: Tháo gỡ được những khó khăn, vướng mắc, phức tạp cho người sử dụng đất đối với những trường hợp đất đã sử dụng từ lâu (30 năm) và đất của cha ông để lại.

b) Tác động về giới: Giải pháp không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Giải pháp này đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất đối với quy định của pháp luật về đất đai và phù với quy định của pháp luật về dân sự...

2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích và đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 2 vì giải pháp này nhằm cắt đứt các vi phạm đã tồn tại trong lịch sử trước khi Luật Đất đai 1993 có hiệu lực và phù với quy định của pháp luật về dân sự (chiếm hữu ngay tình 30 sẽ được pháp luật thừa nhận)..

Thực tế lịch sử đã tồn tại rất nhiều trường hợp đang sử dụng đất do khai hoang, do lấn, chiếm, mua bán... nhưng do pháp luật đất đai quy định còn một số nội dung chưa đủ rõ, chưa phù hợp; các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai được ban hành nhiều nhưng còn thiếu đồng bộ, có mặt còn chông chéo, mâu thuẫn, thiếu thống nhất giữa pháp Luật đất đai với các pháp luật khác. Việc phân cấp thẩm quyền trong quản lý đất đai chưa đi đôi với quy định cơ chế bảo đảm quản lý thống nhất của Trung ương; mặt khác chưa phù hợp với năng lực thực hiện pháp luật của địa phương. Chế tài xử lý vi phạm pháp luật về đất đai còn thiếu và chưa đủ mạnh để ngăn chặn các hành vi vi phạm.

- Thẩm quyền quyết định chính sách là Chính phủ.

3. Chính sách 3: Rà soát, sửa đổi, bổ sung tăng mức phạt tiền của một số hành vi vi phạm

3.1. Xác định vấn đề

Mức xử phạt của một số hành vi vi phạm về đất đai được quy định tại Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ hiện nay đang còn rất thấp so với quy định của mức phạt tối đa được quy định tại Luật Xử lý vi phạm hành chính. Theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 24 thì mức xử phạt tiền tối đa trong lĩnh vực đất đai đối với cá nhân là 500.000.000 đồng và mức phạt tiền đối với tổ chức bằng 02 lần mức phạt tiền đối với cá nhân. Do đó, việc rà soát tăng mức xử phạt về vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai là cần thiết để tăng tính răn đe và tăng sự nghiêm minh của pháp luật.

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thể chế đầy đủ Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất.

- Rà soát, sửa đổi, bổ sung mức xử phạt theo quy định của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ nhằm bảo đảm áp dụng mức xử phạt vi phạm thích đáng với hậu quả của hành vi vi phạm hành chính do người sử dụng đất gây ra và đảm bảo được tính răn đe của chế tài xử phạt, giúp giảm thiểu vi phạm hành chính có thể xảy ra.

3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) *Giải pháp 1:* Giữ như quy định của Nghị định số Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ.

b) *Giải pháp 2:* Kế thừa các quy định đã được thực hiện ổn định trong thực tiễn và có sửa đổi, bổ sung tăng mức xử phạt để phù hợp với quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính và bảo đảm áp dụng mức xử phạt vi phạm thích đáng với hậu quả của hành vi vi phạm hành chính do người sử dụng đất gây ra, đảm bảo được tính răn đe của chế tài xử phạt, giúp giảm thiểu vi phạm hành chính có thể xảy ra.

3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

3.4.1. Giải pháp 1: Giữ như quy định của Nghị định số Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ.

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

Đối với Nhà nước: mức xử phạt vi phạm hành chính đối với một số hành vi vi phạm thấp, không mang tính răn đe khiến cho người sử dụng đất nhờn luật và cố tình vi phạm gây khó khăn trong công tác quản lý đất đai. Hơn nữa mức xử phạt thấp dẫn đến giảm nguồn thu cho ngân sách Nhà nước.

Đối với người đang sử dụng đất: một số người sử dụng đất do mức xử phạt thấp nên họ cố tình vi phạm ...

b) Tác động về giới: Giải pháp không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới

c) Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Giải pháp này không làm ảnh hưởng đến hệ thống pháp luật, tuy nhiên, tính răn đe đối với các quy định về xử lý vi phạm hành chính của pháp luật là chưa cao.

3.4.2. Giải pháp 2: Sửa đổi, bổ sung tăng mức xử phạt để bảo đảm áp dụng mức xử phạt vi phạm thích đáng với hậu quả của hành vi vi phạm hành chính do người sử dụng đất gây ra và đảm bảo được tính răn đe của chế tài xử phạt, giúp giảm thiểu vi phạm hành chính có thể xảy ra.

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

Đối với Nhà nước: Giải pháp này giúp tổ chức thực hiện tốt các quy định của Luật Đất đai năm 2024, phù hợp với quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính và bảo đảm áp dụng mức xử phạt vi phạm thích đáng với hậu quả của hành vi vi phạm hành chính do người sử dụng đất gây ra, đảm bảo được tính răn đe của chế tài xử phạt, giúp giảm thiểu vi phạm hành chính có thể xảy ra.

Đối với nhân dân: nâng cao được ý thức khi thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, nghiêm chỉnh thực hiện tuân thủ đúng theo quy định của pháp luật đất đai...

b) Tác động về giới: Giải pháp không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Giải pháp này đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất đối với quy định của pháp luật về đất đai và phù với quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính

3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích và đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 2 vì giải pháp này nhằm bảo đảm áp dụng mức xử phạt vi phạm thích đáng với hậu quả của hành vi vi phạm hành chính do người sử dụng đất gây ra, đảm bảo được tính răn đe của chế tài xử phạt, giúp giảm thiểu vi phạm hành chính có thể xảy ra.

- Thẩm quyền quyết định chính sách là Chính phủ.

4. Chính sách 4: Không buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đối với trường hợp sử dụng đất sai mục đích trước Luật Đất đai 2024 mà đủ điều kiện cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, sử dụng đất vào mục đích kết hợp.

4.1. Xác định vấn đề

Vấn đề thực tế cần xem xét là hiện nay có rất nhiều trường hợp sử dụng đất sai mục đích trước Luật Đất đai 2024 mà đủ điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất, sử dụng đất vào mục đích kết hợp và đủ điều kiện để cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng họ vẫn phải phá dỡ các công trình xây dựng, hoặc phá bỏ các tài sản mà họ đã tạo dựng từ nhiều năm dẫn đến rất lãng phí tiền của, công sức của người sử dụng đất và lãng phí cho toàn xã hội.

Luật Đất đai 2024 đã quy định đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất có vi phạm pháp luật đất đai trước ngày 01 tháng 7 năm 2014 thì được xem xét cấp Giấy chứng nhận. Tuy nhiên, tại Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ hiện nay vẫn còn đang quy định buộc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất đối với các trường hợp này.

Dó đó, tại dự thảo Nghị định này cần quy định không buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đối với trường hợp sử dụng đất sai mục đích trước Luật Đất đai 2024 mà đủ điều kiện cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, sử dụng đất vào mục đích kết hợp nhằm tạo điều kiện cho người dân được thực hiện các quyền và nghĩa vụ của họ và không gây khó khăn, lãng phí cho người dân và xã hội.

4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thể chế đầy đủ Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất.

- Rà soát, sửa đổi các quy định của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ cho phù hợp với các quy định của Luật Đất đai 2024;

- Giải quyết được những khó khăn vướng mắc trong việc thực hiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của cơ quan nhà nước; tạo điều kiện cho người sử dụng đất được thực hiện các quyền và nghĩa vụ của họ và không gây khó khăn, lãng phí cho người dân và xã hội.

4.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) *Giải pháp 1:* Giữ như quy định của Nghị định số Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ.

b) *Giải pháp 2:* Không buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đối với trường hợp sử dụng đất sai mục đích trước Luật Đất đai 2024 mà đủ điều kiện cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, sử dụng đất vào mục đích kết hợp.

4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

4.4.1. *Giải pháp 1:* Giữ như quy định của Nghị định số Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 và Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ.

a) *Tác động về kinh tế, xã hội:*

Đối với Nhà nước: Giải pháp không thay đổi so với quy định hiện hành; không xử lý triệt để được các khó khăn, vướng mắc thực tế trong quản lý sử dụng đất và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đối với người đang sử dụng đất: Giải pháp này gây khó khăn và lãng phí tiền của, công sức và thành quả lao động của người sử dụng đất.

b) Tác động về giới: Giải pháp không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Giải pháp sẽ dẫn đến các quy định của Nghị định không phù hợp với quy định của Luật Đất đai năm 2024.

4.4.2. Giải pháp 2: Không buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đối với trường hợp sử dụng đất sai mục đích trước Luật Đất đai 2024 mà đủ điều kiện cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, sử dụng đất vào mục đích kết hợp.

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

Đối với Nhà nước: Giải pháp này giúp tổ chức thực hiện tốt các quy định của Luật Đất đai năm 2024 và tháo gỡ khó khăn vướng mắc trong tổ chức thực hiện, đẩy nhanh tiến độ cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đối với nhân dân: Giải pháp này nhằm đảm bảo quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất, tránh gây khó khăn và lãng phí cho người sử dụng đất.

b) Tác động về giới: Giải pháp không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Giải pháp này đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất đối với quy định của pháp luật về đất đai.

4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích và đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 2 vì giải pháp này nhằm tháo gỡ khó khăn vướng mắc trong tổ chức thực hiện, đẩy nhanh tiến độ cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của cơ quan quản lý nhà nước và tạo điều kiện cho người dân được thực hiện các quyền và nghĩa vụ của họ và không gây khó khăn, lãng phí cho người dân và xã hội.

- Thẩm quyền quyết định chính sách là Chính phủ.

III. Ý KIẾN THAM VẤN

Ngày 05 tháng 4 năm 2024, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã có Công văn số 2161/BTNMT-ĐĐ và Công văn số 2162/BTNMT-ĐĐ gửi Văn phòng Chính phủ, Cổng Thông tin điện tử Chính phủ về việc đề nghị đăng tải dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Bộ Tài nguyên và Môi trường đã nhận được 630 ý kiến phản hồi góp ý bằng văn bản của 20/26 bộ, ngành; 55/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; 17 cơ quan thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường. Bộ Tài nguyên và Môi trường đã nghiên

cứu tiếp thu, giải trình cụ thể tại Bảng tổng hợp tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý.

Ngày 17 tháng 6 năm 2024, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tổ chức họp Ban soạn thảo, Tổ biên tập Nghị định tại trụ sở Bộ Tài nguyên và Môi trường.

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách: Bộ Tài nguyên và Môi trường, các bộ, ngành, cơ quan Trung ương, Ủy ban nhân dân các cấp, cơ quan có chức năng quản lý đất đai ở địa phương và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan.

2. Cơ quan giám sát thực hiện các chính sách: Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp; Mặt trận tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận; công dân./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- PTTgCP Trần Hồng Hà (để b/c);
- Bộ trưởng Đặng Quốc Khánh (để b/c);
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Vụ PC, Ttra Bộ;
- Lưu: VT, QH&PTTND, ĐK&DLTTĐĐ, ĐĐ.

**KT.BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

Lê Minh Ngân