PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT DO VI PHẠM PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

LÊ TRUNG NHẪN *

Tóm tắt: *Mặc dù pháp luật về thu hồi đất nói chung và thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai nói riêng đã được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện với việc ra đời Luật Đất đai năm 2024 song thực tiễn triển khai thi hành các quy định này vẫn còn gặp nhiều khó khăn, trở ngại. Bài viết phân tích những bất cập, vướng mắc của pháp luật về thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai tham chiếu từ thực tiễn thực hiện để làm rõ điểm nghẽn pháp lí trong một số nội dung của quy định hiện hành. Từ đó, bài viết đề xuất các giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai ở Việt Nam hiện nay.*

Từ khoá: Vi phạm pháp luật; thu hồi đất; cưỡng chế; thẩm quyền; thủ tục

Nhận bài: 14/01/2026 Hoàn thành biên tập: 30/6/2026 Duyệt đăng: 30/6/2026

ON LAND USE RIGHTS EXPROPRIATION DUE TO LAND-RELATED LEGAL VIOLATIONS IN VIETNAM TODAY

Abstract: *Although the introduction of the 2024 Law on Land has amended and improved the law on land use rights expropriation in general and land use rights expropriation due to land-related legal violations in particular, there remain many dificulties and obstacles to the implementation of these provisions in practice. Therefore, this article delves into the existing inadequacies and obstacles in the law on land use rights expropriation due to land-related legal violations, drawing on practical experience to analyse the legal bottlenecks in some aspects of the current regulations. On that basis, the article proposes several solutions to overcome the issues as a contribution to the improvement of the law on use rights land expropriation due to land-related legal violations in Vietnam today.*

Keywords: Legal violations; land use rights expropriation; coercion; jurisdiction; procedure

Received: 14 January 2026; Editing completed: 30 June 2026; Accepted for publication: 30 June 2026

DOI: *https://doi.org/10.67496/j.hlu.15842*

1. Đặt vấn đề

Pháp luật về thu hồi đất nói chung và pháp luật về thu hồi đất do vi phạm pháp luật (VPPL) đất đai nói riêng là đề tài thu hút sự quan tâm nghiên cứu của các nhà khoa học pháp lí. Chế định pháp luật này không chỉ góp phần đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật, duy trì trật tự, nền nếp trong quản lí và sử dụng đất; tăng cường củng cố chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích của các chủ thể, bao gồm: Nhà nước, doanh nghiệp, chủ đầu tư, người sử dụng đất trong quan hệ đất đai và phát sinh nhiều tranh chấp, khiếu kiện phức tạp tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội. Nhiều công trình khoa học, bài viết, chuyên đề nghiên cứu chuyên sâu về vấn đề này ở những phạm vi, mức độ khác nhau được công bố đã đánh giá, nhận diện hiệu quả điều chỉnh của pháp luật, chỉ

*** Thạc sĩ, Bộ Công an; Nghiên cứu sinh Khoá 28, Trường Đại học Luật Hà Nội**
E-mail: letrungnhan2607@gmail.com

ra bất cập, vướng mắc và đề xuất giải pháp khắc phục góp phần hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất do VPPL đất đai. Tuy nhiên, vi phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai vẫn diễn biến phức tạp, trong đó có những sai phạm nghiêm trọng do sự câu kết, móc nối giữa một bộ phận cán bộ với doanh nghiệp, tổ chức để trục lợi, làm phát sinh tham nhũng, tiêu cực trong quản lí và sử dụng đất đai[1]. Để nâng cao hiệu quả xử lí VPPL đất đai góp phần bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật và duy trì trật tự, kỉ cương trong lĩnh vực đất đai, Nhà nước đã ban hành, thực thi nhiều giải pháp, chế tài pháp lí mà một trong số đó là thu hồi đất do VPPL đất đai. Trên thực tế việc thu hồi đất do VPPL đất đai gặp rất nhiều khó khăn, phức tạp; bên cạnh một số quy định chưa phù hợp, mâu thuẫn, chồng chéo thì hành vi vi phạm đối với diện tích đất lên đến hàng ngàn m2 (thậm chí hàng vài ha) và công trình xây dựng trái phép có giá trị hàng tỉ đồng gây khó khăn cho việc thu hồi đất và cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất... Đây là thách thức lớn cho tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong thu hồi đất do VPPL đất đai. Đứng trước thực trạng này đòi hỏi Nhà nước phải thực hiện quyết liệt, đồng bộ, hiệu quả nhiều giải pháp mà một trong số đó là rà soát, sửa đổi, bổ sung hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất do VPPL đất đai nhằm tạo cơ sở pháp lí, thống nhất, khả thi cho việc tổ chức thực hiện trên thực tế. Để góp phần thực hiện yêu cầu này, bài viết nghiên cứu pháp luật về thu hồi đất do VPPL đất đai tham chiếu với những sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai năm 2024 và các văn bản hướng dẫn thi hành cũng như đánh giá thực tiễn thi hành. Bài viết được thực hiện dựa trên một số phương pháp nghiên cứu phổ biến được sử dụng trong nghiên cứu khoa học nói chung và nghiên cứu luật học nói riêng, trong đó có phương pháp đánh giá, phương pháp so sánh và phương pháp phân tích.

2. Pháp luật về thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai nhìn từ góc độ thi hành

Thứ nhất, hiện nay VPPL đất đai ngày càng gia tăng về số lượng, về tính chất, mức độ tinh vi và phổ biến như xây dựng nhà trái phép trên đất nông nghiệp; tự ý chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang mục đích phi nông nghiệp; nhận chuyển nhượng, thu gom đất nông nghiệp sau đó "phân lô, bán nền" nhằm mục đích kiếm lời; lợi dụng việc cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước để đấu giá quyền sử dụng đất với việc định giá thấp hơn giá trị thực của đất đai để chuyển đất đai - tài sản công thành tài sản tư của các nhóm lợi ích... đặt trong bối cảnh quỹ đất ngày càng khan hiếm và có giá trị ngày càng lớn[2]. Thậm chí, VPPL đất đai không chỉ diễn ra mang tính chất cá biệt, riêng lẻ từng vụ việc do hộ gia đình, cá nhân thực hiện mà xuất hiện ngày càng nhiều các vụ việc VPPL

[1] Ban Nội chính Trung ương (2026), *Tiếp tục cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực - Nhân tố cốt lõi bảo đảm thành công trong kỉ nguyên vươn mình của dân tộc*, https://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/202604/tiep-tuc-cuoc-dau-tranh-phong-chong-tham-nhung-lang-phi-tieu-cuc-nhan-to-cot-loi-bao-dam-thanh-cong-trong-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-315525/, truy cập 05/5/2026.

[2] *Lựa chọn thành công: Bài học từ Đông Á và Đông Nam Á cho tương lai Việt Nam,* https://fsppm.fulbright.edu.vn/vn/bao-cao-chinh-sach/doi-thoai-chinh-sach/lua-chon-thanh-cong-bai-hoc-tu-dong-a-va-dong-nam-a-cho-tuong-lai-cua-viet-nam-mot-khuon-kho-chinh-sach-phat-t-107/, truy cập 05/5/2026 .

đất đai tinh vi, phức tạp với diện tích đất vi phạm lên đến hàng ha, có sự cấu kết giữa người sử dụng đất với tổ chức, cá nhân, công chức nhà nước; ví dụ: Vụ V.N. (thành phố Đ.N.), vụ Đ.N. (tỉnh L.Đ.)[3]… Nhiều công trình kiên cố xây dựng trái phép trên đất lấn chiếm; hàng ha đất không sử dụng, bỏ hoang; bị lãng phí hoặc chuyển nhượng, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép... Điều này dường như đặt ra "sự đã rồi", như một sự thách thức đối với pháp luật, đối với các cơ quan quản lí nhà nước về đất đai. Việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật là một quá trình phức tạp và mặc dù đã được hướng dẫn trong Luật Đất đai nhưng trên thực tế công tác thu hồi đất vẫn còn gặp những khó khăn cản trở quá trình thu hồi đất[4]. Mặc dù đã có nhiều cố gắng tăng cường quản lí nhà nước về đất đai, thường xuyên tiến hành thanh tra, kiểm tra phát hiện, xử lí kịp thời các VPPL về đất đai song những vi phạm này chủ yếu xử lí bằng biện pháp hành chính như cảnh cáo, phạt tiền và buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất. Số vụ VPPL đất đai của người sử dụng đất bị xử lí bằng thu hồi đất chiếm tỉ lệ thấp trong tổng số vụ việc vi phạm được phát hiện. Tính khả thi của việc thực hiện quyết định thu hồi đất thấp do đương sự cố tình không chấp hành quyết định thu hồi và tìm mọi cách để chiếm giữ đất; bởi đất đai ngày càng có giá trị lớn hoặc việc phá dỡ công trình xây dựng trái phép rất tốn kém trong khi nguồn lực của Nhà nước sử dụng để thực hiện rất hạn chế[5]. Mặt khác, thực tiễn thi hành cho thấy việc thu hồi đất gặp rất nhiều khó khăn, phức tạp do người vi phạm tìm mọi cách trì hoãn, thậm chí có hành vi manh động, chống đối[6]. Họ sẵn sàng nộp tiền phạt do VPPL đất đai chứ không muốn trả lại đất cho Nhà nước do giá trị của đất vi phạm lớn gấp nhiều lần so với số tiền xử phạt. Hơn nữa, pháp luật về thu hồi đất do VPPL đất đai mặc dù quy định về các trường hợp thu hồi đất do VPPL đất đai; nguyên tắc, thẩm quyền; trình tự, thủ tục; cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất; giải quyết khiếu nại về thu hồi đất... song chưa dự liệu đầy đủ các trường hợp VPPL đất đai mà chủ thể vi phạm đã xây dựng nhà ở, công trình xây dựng kiên cố nhiều năm với số lượng từ vài hộ đến cả vài chục hộ trở lên vi phạm nhưng không xử lí dứt điểm, kịp thời và họ đã sử dụng ổn định; nay việc thực hiện quyết định thu hồi đất hoặc cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất gặp rất nhiều khó khăn, tốn

[3] Thân Hoàng (2019), *Kiến nghị điều tra công ti của Vũ 'nhôm' tham gia xẻ nát Sơn Trà*, https://tuoitre.vn/kien-nghi-dieu-tra-cong-ty-cua-vu-nhom-tham-gia-xe-nat-son-tra-20191018192211382.htm truy cập 05/01/2026; Đại Vân (2024), *Siêu Dự án Sài Gòn - Đại Ninh: Ngoài Chủ tịch Lâm Đồng còn ai bị bắt?,* https://thanhnien.vn/sieu-du-an-sai-gon-dai-ninh-o-lam-dong-khien-nhung-ai-vuong-lao-ly-185240103111310985.htm, truy cập 03/01/2024.

[4] Trần Hơn & Vũ Hà (2024), "Nghiên cứu thực trạng công tác thu hồi đất công do doanh nghiệp vi phạm trong quá trình thoái vốn, cổ phần hoá: Đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật đất đai", *Tạp chí điện tử Pháp lí,* https://phaply.net.vn/nghien-cuu-thuc-trang-kho-khan-cong-tac-thu-hoi-dat-cong-do-doanh-nghiep-vi-pham-trong-qua-trinh-thoai-von-co-phan-hoa-de-xuat-giai-phap-nham-tang-cuong-hieu-luc-thuc-thi-chinh-sach-phap-luat-quan-ly-dat-dai-a258500.html, truy cập 05/01/2026.

[5] Xem thêm: Trần Thị Thuỷ Tiên (2022), *Pháp luật về thu hồi đất và thực tiễn thi hành tại huyện Lắk, tỉnh Đắk Lắk*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.

[6] Đức Thường, Hồng Hà (2023), *Xử lí vi phạm về đất đai tại thành phố Vĩnh Yên,* https://nhandan.vn/xu-ly-vi-pham-ve-dat-dai-tai-thanh-pho-vinh-yen-post738421.html?, truy cập 05/5/2026.

kém thì xử lí cụ thể như thế nào? Trên thực tế, nếu không thực hiện cưỡng chế thu hồi đất do VPPL đất đai thì dường như "để mặc" cho người vi phạm không chấp hành đúng pháp luật; trật tự, kỉ cương trong quản lí đất đai bị buông lỏng, từ đó nảy sinh tâm lí coi thường pháp luật mà thực hiện thì gặp nhiều rào cản, khó khăn về nguồn lực vốn, con người và các điều kiện vật chất khác (đó là chưa kể có tình trạng một bộ phận cán bộ, công chức tiếp tay, bao che hoặc làm ngơ cho người vi phạm…) mà các địa phương không thể giải quyết được do thiếu cơ chế, cơ sở pháp lí thống nhất, đồng bộ, khả thi và chế tài xử lí đủ sức răn đe. Tác giả chia sẻ quan điểm về khắc phục tình trạng này là: *"phải có các chế tài đủ mạnh, đủ sức răn đe để ngăn ngừa các hành vi vi phạm; thúc đẩy phân cấp, phân quyền, quy định rõ trách nhiệm của từng cấp, từng ngành; thiết lập công cụ kiểm soát quyền lực của cơ quan, người có thẩm quyền trong quản lí đất đai, nhất là tăng cường trách nhiệm của cấp xã (cấp trực tiếp quản lí đất đai trên địa bàn) trong phát hiện, xử lí và báo cáo cấp có thẩm quyền xử lí các hành vi vi phạm"*[7].

Thứ hai, VPPL đất đai nói chung và thu hồi đất do VPPL đất đai nói riêng có đặc điểm là khi phát hiện phải xử lí nhanh chóng, kịp thời, dứt điểm, triệt để. Nếu phát hiện mà không xử lí kịp thời, dứt điểm để dây dưa kéo dài thì việc xử lí sau này gặp rất nhiều khó khăn và gây tốn kém, lãng phí không chỉ đối với người vi phạm (bao gồm tổ chức, hộ gia đình, cá nhân vi phạm) mà còn đối với Nhà nước và xã hội. Đặc biệt đối với các hành vi xây dựng nhà ở, công trình kiến trúc kiên cố, trái phép trên đất nông nghiệp; xây dựng nhà ở trong hành lang bảo vệ đê điều, hành lang an toàn giao thông, hành lang bảo vệ lưới điện... Để cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất do VPPL đất đai; phá bỏ các công trình xây dựng trái phép trên đất vi phạm, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải huy động rất nhiều người từ các phòng, ban chức năng của huyện (cũ), của xã và sự phối hợp hỗ trợ của lực lượng công an; toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, thanh tra, cơ quan thi hành án dân sự... gây tốn kém về thời gian, công sức, tiền của. Mặc dù pháp luật quy định chi phí cưỡng chế dỡ bỏ các công trình xây dựng trái phép do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân vi phạm gánh chịu nhưng trên thực tế, Nhà nước phải ứng trước phần kinh phí này. Việc thu hồi lại phần kinh phí cưỡng chế đã ứng trước từ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân vi phạm gặp rất nhiều khó khăn, thậm chí có trường hợp không thực hiện được. Do đó, trước tiên trách nhiệm ngăn chặn, phát hiện và xử lí kịp thời VPPL đất đai nói chung và VPPL đất đai của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nói riêng thuộc UBND cấp xã nơi có đất. Tuy nhiên, do sự buông lỏng công tác quản lí nhà nước về đất đai hoặc việc quản lí đất đai kém hiệu quả ở cơ sở nên các cơ quan nhà nước này chưa tích cực ngăn chặn, phát hiện và xử lí kịp thời VPPL đất đai của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân hoặc có tư tưởng thụ động, trông chờ, ỷ lại vào UBND cấp huyện (cũ), UBND cấp tỉnh. Điều này khiến việc áp dụng pháp luật về thu hồi đất do VPPL đất đai gặp nhiều khó khăn và đạt hiệu

[7] Khánh Linh (2024), *Phải có chế tài đủ mạnh để ngăn ngừa vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai*, https://baochinhphu.vn/phai-co-che-tai-du-manh-de-ngan-ngua-vi-pham-hanh-chinh-trong-linh-vuc-dat-dai-10224091820452884.htm, truy cập 05/01/2026.

quả thấp. Hơn nữa, kể từ ngày 01/7/2025, nước ta tổ chức, vận hành chính quyền địa phương hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã), chấm dứt hoạt động của chính quyền cấp huyện theo Nghị quyết số 60-NQ/TW Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII ngày 12/4/2025: *"Đồng ý số lượng đơn vị hành chính cấp tỉnh sau sáp nhập là 34 tỉnh, thành phố (28 tỉnh và 6 thành phố trực thuộc Trung ương); tên gọi và trung tâm chính trị - hành chính của đơn vị hành chính cấp tỉnh sau sắp xếp được xác định theo các nguyên tắc nêu tại Tờ trình và Đề án của Đảng uỷ Chính phủ (Danh sách chi tiết kèm theo). Đồng ý sáp nhập đơn vị hành chính cấp xã bảo đảm cả nước giảm khoảng 60 - 70% số lượng đơn vị hành chính cấp xã so với hiện nay"*. Như vậy, hiện nay cả nước sáp nhập, thành lập mới 34 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và 3.321 xã, phường nhằm đảm bảo thực hiện phương châm "tinh - gọn - hiệu lực - hiệu năng - hiệu quả". *"Từ ngày 01/7/2025, Việt Nam chính thức thực hiện việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp xã trên toàn quốc, giảm từ hơn 10.000 xuống còn 3.321 phường, xã"*[8]. Trong bối cảnh mới không còn sự tồn tại của chính quyền cấp huyện; chức năng, thẩm quyền của UBND cấp huyện về thu hồi đất nói chung và thu hồi đất do VPPL đất đai nói riêng được chuyển giao cho chủ tịch UBND cấp xã. Theo Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai (sau đây gọi là Nghị định số 151/2025/NĐ-CP) thì thẩm quyền thu hồi đất của UBND cấp huyện theo quy định của Luật Đất đai chuyển giao cho chủ tịch UBND cấp xã thực hiện, bao gồm: *"b) Quyết định thu hồi đất thuộc các trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 83 Luật Đất đai; thu hồi đất liên quan đến quy định tại điểm b khoản 3, khoản 5, điểm b khoản 6 Điều 87 và khoản 7 Điều 91 Luật Đất đai; c) Ban hành thông báo thu hồi đất quy định tại điểm a khoản 2 Điều 87 Luật Đất đai; đ) Phê duyệt phương án cưỡng chế quyết định thu hồi đất và kinh phí cho hoạt động cưỡng chế quy định tại điểm b khoản 5 Điều 89 Luật Đất đai"* và *"2. Thẩm quyền của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện theo quy định của Luật Đất đai chuyển giao cho chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã thực hiện, cụ thể như sau: a) Quyết định thành lập Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với từng dự án quy định tại điểm c khoản 2 Điều 86 Luật Đất đai; b) Ban hành quyết định kiểm đếm bắt buộc quy định tại điểm đ khoản 2 Điều 87 Luật Đất đai; c) Ban hành quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc quy định tại khoản 3 Điều 88 Luật Đất đai; d) Ban hành quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất quy định tại khoản 3 Điều 89 Luật Đất đai; ban hành quyết định thành lập Ban cưỡng chế thu hồi đất quy định tại điểm a khoản 4 Điều 89 Luật Đất đai"*[9]. Trong thời kì đầu, chính quyền địa

[8] *Tra cứu nhanh thông tin 3321 phường, xã trên cả nước sau sáp nhập từ 1 tháng 7 năm 2025*, https://kb.pavietnam.vn/tin-tuc/tra-cuu-nhanh-thong-tin-3321-phuong-xa-tren-ca-nuoc-sau-sap-nhap-tu-1-7-2025, truy cập 05/01/2026.

[9] Khoản 1 Điều 5 và khoản 2 Điều 6 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai.

phương nói chung và chính quyền cấp xã nói riêng được thành lập theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp đi vào hoạt động cần thời gian để ổn định cơ cấu, tổ chức cũng như sắp xếp, bố trí, ổn định tư tưởng, tâm lí của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước cũng như tính toán, cân đối, phân bổ, sử dụng hợp lí trụ sở làm việc và các điều kiện cơ sở vật chất cần thiết khác tránh bỏ hoang, lãng phí. Mặt khác, có không ít chủ tịch, phó chủ tịch UBND cấp xã đảm nhiệm nhiệm vụ quản lí nhà nước nói chung và quản lí nhà nước về đất đai nói riêng từ công chức lãnh đạo các đơn vị phòng, ban chuyên môn của cấp huyện trước đây như trưởng phòng giáo dục, trưởng phòng văn hoá hay trưởng các ban đảng của huyện uỷ, chủ tịch hoặc phó chủ tịch Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp huyện... nên không tránh khỏi lúng túng, bỡ ngỡ khi vận hành, tổ chức điều hành hoạt động của chính quyền cấp xã. Đó là chưa kể tâm lí thụ động, trông chờ sự hướng dẫn của cấp trên trong bối cảnh hệ thống chính sách, pháp luật đang trong quá trình sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện nhằm đáp ứng yêu cầu tổ chức, vận hành của chính quyền địa phương hai cấp. Điều này cũng gây khó khăn ít nhiều cho việc thực hiện pháp luật về thu hồi đất do VPPL đất đai ở một số địa phương trong thời gian vừa qua...

Thứ ba, về trình tự, thủ tục; thẩm quyền thu hồi đất do VPPL đất đai.

Một là, về trình tự, thủ tục thu hồi đất do VPPL đất đai.

Việc thu hồi đất nói chung và thu hồi đất do VPPL đất đai nói riêng phải tuân thủ và thực hiện theo quy trình được quy định rất chặt chẽ nhằm tránh sự lạm dụng, tùy tiện thu hồi đất; đồng thời, giám sát, kiểm tra dễ dàng phát hiện sai phạm để xác định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có thẩm quyền... Luật Đất đai năm 2024 quy định về trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng (Điều 87) mà không quy định riêng về trình tự, thủ tục thu hồi đất do VPPL đất đai[10]. Trình tự, thủ tục thu hồi đất do VPPL đất đai được quy định tại Điều 32 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP ngày 30/7/2024 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai (sau đây gọi là Nghị định số 102/2024/NĐ-CP) với những nội dung cụ thể sau:

- Bước 1: Lập và gửi biên bản về hành vi vi phạm

Đối với trường hợp thu hồi đất do vi phạm phải xử lí vi phạm hành chính, trong vòng 30 ngày kể từ khi nhận được văn bản kiến nghị thu hồi đất do người sử dụng đất tiếp tục vi phạm, cơ quan quản lí đất đai phải trình cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất theo Điều 83 Luật Đất đai năm 2024. Khi hết thời hiệu xử phạt, người có thẩm quyền sẽ lập biên bản vi phạm để làm căn cứ thu hồi đất. Nếu hành vi vi phạm không thuộc trường hợp xử phạt hành chính, việc thu hồi đất chỉ được thực hiện sau khi có kết luận của cơ quan thanh tra có thẩm quyền. Khi đó, phải lập biên bản vi phạm với sự chứng kiến của đại diện UBND cấp xã.

Quy trình lập biên bản gồm: Cơ quan tài nguyên và môi trường (nay là cơ quan nông nghiệp và môi trường kiểm tra, xác định

[10] Xem thêm: Trần Quang Huy (chủ biên) (2024), *Bình luận khoa học Luật Đất đai năm 2024,* Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.

hành vi vi phạm như: giao đất sai đối tượng, chuyển nhượng trái phép, không thực hiện nghĩa vụ tài chính sau khi bị xử phạt hoặc không sử dụng đất theo quy định. Nếu cần, cơ quan này tiến hành xác minh thực địa. Trong vòng 7 ngày làm việc kể từ ngày lập biên bản, người phụ trách gửi hồ sơ cho cơ quan có thẩm quyền để ra quyết định thu hồi.

Hồ sơ gồm: biên bản vi phạm, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc các giấy tờ hợp pháp khác theo Điều 137 Luật Đất đai năm 2024, cùng với các tài liệu theo quy định tại khoản 1 Điều 32 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP (gồm tờ trình, dự thảo quyết định thu hồi và tài liệu liên quan).

- Bước 2: Thông báo về việc thu hồi đất và ra quyết định thu hồi đất

Trong 10 ngày từ khi nhận hồ sơ, UBND có thẩm quyền thông báo thu hồi đất đến người sử dụng đất và các bên liên quan. Người có đất bị thu hồi phải xử lí tài sản trên đất trong thời hạn ghi trong thông báo (tối đa 45 ngày, trừ một số trường hợp đặc biệt). Việc thông báo được gửi trực tiếp hoặc niêm yết công khai nếu không rõ nơi cư trú. Trong 15 ngày sau khi kết thúc thời hạn thông báo, UBND ban hành quyết định thu hồi đất và tổ chức thực hiện; nếu không chấp hành thì bị cưỡng chế.

- Bước 3: Thực hiện thu hồi đất

Sau khi hết thời hạn thông báo, UBND cấp có thẩm quyền tổ chức thu hồi đất theo Điều 39 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP, bao gồm xử lí phần giá trị đầu tư vào đất hoặc tài sản gắn liền (nếu có). Nếu người sử dụng đất không tự nguyện giao đất dù đã được vận động, UBND sẽ căn cứ hồ sơ để ra quyết định cưỡng chế và tổ chức thực hiện. Việc cưỡng chế phải đúng trình tự pháp luật, công khai, minh bạch và hạn chế tác động tiêu cực. Trước cưỡng chế, UBND phải lập kế hoạch, thành lập ban thực hiện cưỡng chế và thông báo trước ít nhất 07 ngày. Các cơ quan liên quan phối hợp đảm bảo an ninh, kiểm kê, lập biên bản và bảo vệ quyền lợi người bị thu hồi đất.

- Bước 4: Cập nhật hồ sơ đất đai sau khi thu hồi

Sau khi thu hồi đất, cơ quan tài nguyên và môi trường (nay là cơ quan nông nghiệp và môi trường) cập nhật, chỉnh lí cơ sở dữ liệu đất đai, hồ sơ địa chính và thu hồi hoặc thông báo huỷ giá trị pháp lí của giấy chứng nhận nếu người sử dụng đất không nộp lại. Đối với khu công nghệ cao, khu kinh tế, việc thu hồi đất do ban quản lí thực hiện theo trình tự riêng. Sau khi thu hồi, ban quản lí gửi hồ sơ cho văn phòng đăng kí đất đai cấp tỉnh để cập nhật dữ liệu và trình cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận mới. Trên thực tế, quy trình này tương đối giống với các khu vực khác.

Qua phân tích trên cho thấy, quy trình thu hồi đất trải qua nhiều bước và nhiều thủ tục, lãng phí về mặt thời gian. Vì vậy, theo tác giả cần xem xét rút ngắn và đơn giản hoá các bước thủ tục hành chính thông qua các giải pháp sau: 1) Tích hợp các bước xử lí trong quy trình thu hồi đất nhằm giảm số lượng cơ quan và văn bản trung gian, ví dụ như cho phép cơ quan nông nghiệp và môi trường vừa thực hiện thanh tra, vừa lập hồ sơ trình UBND, thay vì tách riêng theo từng giai đoạn như quy định hiện nay; 2) Rút ngắn các thời hạn xử lí hành chính bằng cách điều chỉnh quy định pháp luật theo hướng linh hoạt, đặc biệt trong các trường hợp vi phạm rõ ràng, không có tranh chấp hoặc không phát sinh khiếu nại. Có thể quy định cơ chế "rút

gọn" áp dụng cho các trường hợp điển hình, tương tự thủ tục hành chính một cửa rút gọn.

Hai là, về thẩm quyền thu hồi đất do VPPL đất đai.

Việc xác định rõ cơ quan nhà nước nào có quyền quyết định thu hồi đất nói chung và thu hồi đất do VPPL đất đai nói riêng trong từng trường hợp cụ thể không chỉ giúp hạn chế tình trạng lạm quyền hoặc tùy tiện trong quản lí đất đai mà còn bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Theo Điều 83 Luật Đất đai năm 2024 quy định về thẩm quyền thu hồi đất như sau:

* Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh

UBND cấp tỉnh quyết định thu hồi đất đối với tổ chức trong nước, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thuộc trường hợp quy định tại Điều 81 Luật Đất đai năm 2024.

* Uỷ ban nhân dân cấp huyện

UBND cấp huyện (cũ) quyết định thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thuộc trường hợp quy định tại Điều 81 Luật Đất đai năm 2024.

Như vậy, có thể thấy việc phân định thẩm quyền này không căn cứ vào đối tượng thu hồi (diện tích đất, mục đích sử dụng đất, thời gian sử dụng đất...) mà căn cứ chủ yếu vào chủ thể sử dụng đất. Trường hợp trong khu vực thu hồi đất có cả đối tượng thuộc thẩm quyền thu hồi của UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện thì UBND cấp tỉnh quyết định thu hồi đất hoặc uỷ quyền cho UBND cấp huyện (cũ) quyết định thu hồi đất. Trong khi đó, khác với nước ta, ở Trung Quốc, chỉ có Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương mới có thẩm quyền thu hồi đất. công tác quản lí giải phóng mặt bằng được giao cho Cục Quản lí tài nguyên đất đai tại các địa phương thực hiện. Còn ở Hàn Quốc, Tổ chức Nhà ở quốc gia (một tổ chức xã hội đứng ra bảo đảm trách nhiệm cung cấp nhà ở tại đô thị, hoạt động như một nhà đầu tư độc lập) được phép thu hồi đất theo quy hoạch để thực hiện các dự án xây nhà ở[11]. Điều này cho thấy rằng trong việc thu hồi đất, mỗi quốc gia đều áp dụng một cơ chế phù hợp với điều kiện và nhu cầu phát triển của đất nước mình. Tuy nhiên, cho dù có sự khác biệt về cơ chế thì yếu tố quan trọng nhất là bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người dân và bảo đảm tính công bằng, minh bạch trong quá trình thu hồi đất luôn luôn được chú trọng đảm bảo thực hiện.

Quy định trên đây cho thấy Luật Đất đai năm 2024 phân định thẩm quyền thu hồi đất giữa UBND cấp huyện (cũ) và UBND cấp tỉnh dựa theo đối tượng sử dụng đất dường như chưa thực sự hợp lí trong một số trường hợp có sự tham gia của nhiều chủ thể sử dụng đất trên cùng một khu đất, ví dụ như đất do tổ chức quản lí nhưng hộ gia đình đang sử dụng trái phép. Khi đó, việc xác định cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất có thể gặp vướng mắc. Điều này không chỉ gây khó khăn trong việc ra quyết định thu hồi đất mà còn dễ phát sinh tranh chấp về thẩm quyền giữa các cấp chính quyền, làm chậm trễ quá trình xử lí VPPL đất đai và ảnh

[11] Phương Thảo (2025), *Kinh nghiệm thu hồi đất của một số quốc gia trên thế giới,* https://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201309/kinh-nghiem-thu-hoi-dat-cua-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi-292298/, truy cập 02/01/2026.

hưởng đến hiệu lực, hiệu quả quản lí nhà nước về đất đai. Để khắc phục hạn chế về sự chồng chéo, dễ gây nhầm lẫn trong thẩm quyền thu hồi đất, Điều 83 Luật Đất đai năm 2024 có thể sửa đổi theo hướng: Bổ sung tiêu chí phân định thẩm quyền theo "chủ thể vi phạm" hoặc "hành vi vi phạm" thay vì chỉ dựa vào đối tượng sử dụng đất. Việc này giúp làm rõ ai là người chịu trách nhiệm pháp lí chính về VPPL đất đai trong trường hợp có nhiều chủ thể liên quan, từ đó xác định đúng cấp có thẩm quyền thu hồi đất. Bên cạnh đó, Nhà nước cần xây dựng, ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành Luật Đất đai năm 2024 để xử lí các tình huống phức tạp như đất do tổ chức quản lí nhưng bị cá nhân lấn chiếm, sử dụng trái phép; văn bản hướng dẫn cần quy định rõ: Cơ quan nào có thẩm quyền xử lí trong từng tình huống cụ thể, tránh chồng chéo và né tránh trách nhiệm.

Pháp luật hiện hành đã quy định rõ về thu hồi đất do vi phạm nhưng quy trình thực hiện còn phức tạp và mất nhiều thời gian; đồng thời, quy định về thẩm quyền vẫn thiếu rõ ràng, dễ gây chồng chéo và vướng mắc trong thực thi. Vì vậy, việc tiếp tục sửa đổi, bổ sung thủ tục hành chính và tiêu chí xác định thẩm quyền thu hồi đất là cần thiết, nhằm nâng cao tính minh bạch, hiệu quả và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất[12].

Ba là, sự phối kết hợp giữa cơ quan thanh tra nhà nước các cấp với cơ quan nông nghiệp và môi trường các cấp; các bộ, ngành hữu quan và UBND các cấp... trong quản lí nhà nước về đất đai nói chung và xử lí VPPL đất đai nói riêng không phải lúc nào cũng chặt chẽ, đồng bộ, nhịp nhàng và có hiệu quả. Vẫn tồn tại tư tưởng né tránh, đùn đẩy trách nhiệm coi việc thu hồi đất do VPPL đất đai là công việc chuyên môn của ngành nông nghiệp và môi trường...

3. Nguyên nhân của những hạn chế, khiếm khuyết

3.1. Nguyên nhân chủ quan

Một là, về công tác lập pháp.

Năng lực, trình độ, kĩ năng nghiệp vụ và khả năng dự báo của cơ quan xây dựng, hoạch định chính sách, pháp luật còn hạn chế nên chưa thể chế hoá đầy đủ, chính xác các quan điểm, đường lối của Đảng về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kì đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế. Vì vậy, nhiều quy định của pháp luật đất đai được ban hành có "tuổi thọ" không cao, nhanh bị lạc hậu, bất cập với thực tiễn phát triển của đất nước. Mặt khác, đất đai là lĩnh vực phức tạp, nhạy cảm và có liên quan trực tiếp đến mọi thành viên trong xã hội, vì vậy công tác xây dựng pháp luật đất đai chịu áp lực rất lớn trong điều kiện phải "hài hoà hoá" lợi ích của các giai tầng trong xã hội. Cơ chế xây dựng pháp luật còn chưa khoa học, hợp lí, thể hiện:

- Số lượng đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm chiếm tỉ lệ cao trong tổng số đại biểu Quốc hội. Do phải đảm nhiệm nhiều nhiệm vụ, trọng trách nên thời gian phân bổ cho công tác nghiên cứu, góp ý, thẩm định các dự thảo luật của đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm còn hạn chế.

[12] Lê Bá Hưng (2025), "Một số hạn chế trong quy định của Luật Đất đai năm 2024 về thu hồi đất do vi phạm pháp luật", *Tạp chí Toà án nhân dân điện tử,* https://tapchitoaan.vn/mot-so-han-che-trong-quy-dinh-cua-luat-dat-dai-nam-2024-ve-thu-hoi-dat-do-vi-pham-phap-luat13663.html, truy cập 06/01/2026.

- Thiếu các chuyên gia, nhà khoa học có tầm nhìn chiến lược, giỏi về nghiệp vụ, am hiểu sâu sắc, chuyên sâu về lĩnh vực pháp luật chuyên môn để tham gia tư vấn, đóng góp ý kiến vào các dự thảo luật. Việc lấy ý kiến góp ý của nhân dân vào dự thảo luật đất đai dường như vẫn còn mang tính phong trào, hình thức và chưa đạt hiệu quả mong muốn.

- Do sự hạn chế về các nguồn lực nên công tác đánh giá tác động của đối tượng chịu ảnh hưởng của các quy phạm pháp luật được ban hành còn hạn chế về phạm vi, đối tượng và kết quả đánh giá chưa thực sự đủ sức thuyết phục.

- Việc xây dựng các dự án luật vẫn giao cho các bộ, ngành soạn thảo nên khó tránh khỏi nội dung một số quy định thể hiện tư duy của bộ, ngành; chịu sự chi phối của lợi ích cục bộ của cơ quan chủ trì soạn thảo, ảnh hưởng đến lợi ích chung của đất nước. Vì vậy, còn có sự không thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật có liên quan đến đất đai. Theo kết quả rà soát các luật, bộ luật có mối quan hệ với Luật Đất đai cho thấy *"có 88 luật, bộ luật có nội dung quy phạm pháp luật về đất đai và có 24 luật mặc dù không có nội dung quy phạm pháp luật đất đai nhưng có ảnh hưởng đến việc quản lí, sử dụng đất đai. Trong quá trình rà soát cho thấy, có 22 luật, bộ luật có nội dung vướng mắc, chồng chéo với Luật Đất đai…"*[13].

Hai là, về công tác quản lí nhà nước về đất đai và sử dụng đất.

Bên cạnh những kết quả đạt được, quản lí nhà nước về đất đai còn bộc lộ một số hạn chế, yếu kém chủ yếu như:

- Một số địa phương chưa chú trọng công tác tuyên truyền, chưa nêu cao vai trò, trách nhiệm trong quản lí, nhiều lúc còn chưa phát hiện, ngăn chặn kịp thời VPPL về đất đai.

- Việc kiểm tra, phát hiện, xử lí các sai phạm trong chấp hành các quy định về đất đai đối với người sử dụng đất của cơ quan quản lí đất đai các cấp gặp rất nhiều khó khăn.

- Đối với người sử dụng đất, do nhận thức chưa đầy đủ về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất dẫn đến VPPL về đất đai, gây khiếu nại, khiếu kiện như chưa thực hiện đầy đủ việc kê khai đăng kí đất đai, cấp quyền sử dụng đất; chưa thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ tài chính về đất đai; sử dụng đất không đúng mục đích hoặc chuyển mục đích sử dụng đất không đúng quy định, nhất là đất nông nghiệp; tùy tiện chuyển nhượng, khai hoang đất chưa sử dụng do Nhà nước quản lí (đất công) không xin phép; nhiều nơi người sử dụng đất có tình trạng lợi dụng quy trình giải phóng mặt bằng để trục lợi như cố ý trồng cây cối, hoa màu có giá trị cao có mật độ dày đặc, tách thửa, nhập hộ khẩu, xây dựng công trình trước thời điểm cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra thông báo thu hồi đất. Điều này làm cho công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và thu hồi đất do VPPL đất đai nói riêng gặp không ít khó khăn, trở ngại.

- Hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu về đất đai nói chung và thông tin về thu hồi đất do VPPL đất đai nói riêng chưa đầy đủ, chính xác, cập nhật kịp thời và có sự tích hợp, thống nhất giữa các địa phương. Công tác lưu trữ hệ

[13] Bộ Tài nguyên và Môi trường (2022), Báo cáo số 85/BC-BTNMT ngày 03/8/2022, Báo cáo đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai (Phục vụ công tác thẩm định của Bộ Tư pháp), Hà Nội, tr. 27 - 28.

thống bản đồ địa chính, sổ sách địa chính... còn nhiều thiếu sót nên chưa phản ánh chính xác nguồn gốc, quá trình sử dụng đất đai[14]. Điều này làm giảm hiệu quả quản lí nhà nước về đất đai nói chung và thu hồi đất do VPPL đất đai nói riêng. Việc áp dụng công nghệ số vào quản lí nhà nước về đất đai còn chậm, tiến hành chưa đồng bộ và thiếu nguồn vốn, nhân lực để thực hiện bài bản, hệ thống. Điều này ít nhiều gây ảnh hưởng đến hiệu quả thi hành các quy định về thu hồi đất do VPPL đất đai do việc cập nhật thông tin, số liệu đất đai, tra xuất nguồn gốc sử dụng đất, quá trình sử dụng đất đối với thửa đất vi phạm để có căn cứ, cơ sở ra quyết định thu hồi đất đôi khi còn thiếu chính xác, chưa kịp thời, thời gian xem xét, xử lí kéo dài chưa đáp ứng yêu cầu quản lí đất đai trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 đang diễn ra mạnh mẽ trên quy mô toàn cầu có tác động sâu sắc đến Việt Nam...

Ba là, sự am hiểu pháp luật và nắm bắt kịp thời những sửa đổi, bổ sung của các văn bản pháp luật đất đai; khả năng áp dụng pháp luật đất đai vào hoàn cảnh thực tiễn của địa phương của một bộ phận cán bộ, công chức quản lí nhà nước về đất đai còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu của thực tiễn phát triển đất nước. Điều này gây khó khăn cho việc tổ chức triển khai thực hiện pháp luật về thu hồi đất do VPPL đất đai.

Bốn là, hạn chế của công tác giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lí VPPL về đất đai, thể hiện:

- Lực lượng cán bộ làm công tác thanh tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai còn mỏng chưa tương xứng với khối lượng công việc phát sinh. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả quản lí nhà nước về đất đai nói chung và thu hồi đất do VPPL đất đai nói riêng.

- Hồ sơ, tài liệu quản lí về đất đai cũng như những giấy tờ liên quan đến quá trình sử dụng đất của người sử dụng đất không đầy đủ, hiện trạng sử dụng đất bị xáo trộn (nhất là các trường hợp thu hồi đất, cưỡng chế giải phóng mặt bằng…), dẫn đến việc thẩm tra, xác minh vụ việc cần nhiều thời gian, phải kéo dài quá thời hạn quy định.

- Một số đối tượng thanh tra chưa thực hiện nghiêm túc kết luận, kiến nghị, quyết định xử lí về thanh tra; cá biệt có đối tượng chây ỳ, cố tình không thực hiện; một số kiến nghị về thu hồi đất có tính khả thi thấp do đối tượng vi phạm đã lấn chiếm xây dựng nhà ở, công trình xây dựng kiên cố và phạm vi vi phạm với diện tích lên đến hàng trăm, hàng nghìn m2 đất; trong khi đó, cơ quan quản lí trực tiếp của đối tượng thanh tra chưa phát huy hết trách nhiệm theo quy định đối với việc đôn đốc, chỉ đạo, kiểm tra đối với đối tượng thanh tra trong quá trình thực hiện kết luận thanh tra.

- Nhiều địa phương, đơn vị do lãnh đạo thiếu trách nhiệm, buông lỏng quản lí nên chưa kịp thời chỉ đạo công tác thanh tra, kiểm tra và giải quyết tranh chấp, khiếu nại, xử lí VPPL về đất đai (trong đó có thu hồi đất do VPPL đất đai)...

Năm là, hiện nay, nước ta đã thực hiện cuộc cách mạng về sắp xếp, sáp nhập, tinh giản bộ máy nhà nước dựa trên quan điểm "tinh - gọn - mạnh - hiệu năng - hiệu lực - hiệu quả" theo Nghị quyết Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá

[14] Bộ Tài nguyên và Môi trường, tlđd, tr. 43 - 45.

XIII (tháng 4/2025) giảm từ 64 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xuống còn 34 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; giảm hơn 10.000 xã, phường, thị trấn xuống còn hơn 3.000 xã, phường; chấm dứt hoạt động của chính quyền cấp huyện kể từ ngày 01/7/2025; xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã). Đồng thời, hệ thống thanh tra chuyên ngành của các bộ, ngành ở cấp Trung ương; thanh tra chuyên ngành của các sở chuyển về trực thuộc Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Nhà nước cấp tỉnh quản lí. Điều này ít nhiều cũng gây ra sự xáo trộn về cơ cấu, tổ chức; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như tâm tư, suy nghĩ của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước nói chung và cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lí nhà nước về đất đai (đặc biệt là cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành về đất đai) nói riêng. Vì vậy trên thực tế, việc thi hành pháp luật về đất đai nói chung và các quy định về thu hồi đất do VPPL đất đai nói riêng cũng bị ảnh hưởng, tác động nhất định...

3.2. Nguyên nhân khách quan

Một là, quan hệ đất đai nói chung và quan hệ về thu hồi đất do VPPL đất đai nói riêng không chỉ chịu sự điều chỉnh trực tiếp của Luật Đất đai mà còn chịu sự tác động, ảnh hưởng của nhiều luật khác có liên quan như Luật Thanh tra, Luật Quy hoạch, Luật Xử lí vi phạm hành chính, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Xây dựng, Luật Nhà ở... Trong khi đó, quy định của các đạo luật này do nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác nhau ban hành nên mặc dù có sự tham vấn ý kiến nhân dân; lấy ý kiến góp ý, phối, kết hợp của các bộ, ngành trung ương và các địa phương trong quá trình soạn thảo, thẩm tra, góp ý, tổng kết thực tiễn thi hành; song do trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ soạn thảo chưa đồng đều hoặc lồng ghép, cài cắm lợi ích cục bộ của bộ, ngành, địa phương của cơ quan soạn thảo vào nội dung các dự thảo luật, văn bản quy phạm pháp luật... Do đó, nội dung một số quy định về thu hồi đất do VPPL đất đai nói riêng và Luật Đất đai năm 2024 nói chung với các luật khác có liên quan còn có sự chưa thống nhất, đồng bộ; thậm chí mâu thuẫn, chồng chéo dẫn đến việc triển khai thi hành trên thực tế gặp khó khăn, vướng mắc là điều khó tránh khỏi.

Hai là, pháp luật đất đai là lĩnh vực pháp luật nhạy cảm, thường xuyên được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện nhằm đáp ứng yêu cầu quản lí đất đai trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN) và hội nhập quốc tế. Điều này ít nhiều gây trở ngại cho các cơ quan nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lí nhà nước về đất đai trong việc nắm bắt, am hiểu những nội dung sửa đổi, bổ sung để áp dụng triển khai thi hành trên thực tế. Hơn nữa, cho dù đã có nhiều cố gắng trong xây dựng pháp luật song một số nội dung của Luật Đất đai vẫn "dừng lại" ở những quy định khung, mang tính nguyên tắc, thiếu chi tiết, cụ thể.

Ba là, VPPL đất đai nói chung và VPPL đất đai của hộ gia đình, cá nhân nói riêng chủ yếu xảy ra ở cơ sở. Tuy nhiên, khi phát hiện VPPL đất đai, UBND xã, phường (UBND cấp xã) chỉ có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính với mức tiền không quá 05 triệu đồng (tuy nhiên, theo những quy định sửa đổi, bổ sung về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của chủ tịch UBND cấp

xã có thể xử phạt số tiền tối đa lên tới 250 triệu đồng), buộc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả do VPPL gây ra mà không có thẩm quyền thu hồi đất[15]. Trước ngày 01/7/2025, thẩm quyền thu hồi đất thuộc UBND cấp huyện (cũ). Vì vậy, khi phát hiện VPPL đất đai của hộ gia đình, cá nhân với mức độ, hậu quả nghiêm trọng, UBND cấp xã lập biên bản vi phạm và ra quyết định xử phạt. Sau đó, cơ quan này gửi công văn báo cáo và đề nghị UBND cấp huyện ra quyết định thu hồi đất. Tuy nhiên, để phù hợp với bối cảnh tổ chức, vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, chấm dứt hoạt động của chính quyền cấp huyện, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP quy định chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền thu hồi đất đối với các trường hợp thu hồi đất thuộc thẩm quyền của UBND cấp huyện[16]. Trên thực tế để thực hiện việc ra quyết định thu hồi đất, khi phát hiện hành vi VPPL đất đai, cơ quan chức năng ở cấp xã phải tiến hành lập biên bản vi phạm và soạn thảo dự thảo quyết định thu hồi đất trình chủ tịch UBND cấp xã nơi có đất vi phạm kí ban hành. Tuy nhiên, trong bối cảnh diện tích tự nhiên, số lượng dân cư của các xã, phường mới tăng lên đáng kể nhưng đội ngũ cán bộ, công chức cơ sở còn thiếu về số lượng, chất lượng, trình độ chuyên môn không đồng đều; phương tiện, công nghệ tiên tiến, hiện đại được đầu tư không đầy đủ, đồng bộ... ảnh hưởng đến việc thực hiện quyết định thu hồi đất. Vì vậy, điều này vô hình trung khiến việc xử lí VPPL gặp rất nhiều khó khăn và tốn kém (đặc biệt đối với trường hợp cưỡng chế, phá dỡ nhà ở, công trình xây dựng trái phép trên đất). Hơn nữa, hiện nay chính quyền cấp xã dường như không đủ kinh phí, nguồn lực vật chất, phương tiện, con người để thực hiện hiệu quả, kịp thời công việc này. Có những trường hợp việc xây dựng nhà, công trình trái phép diễn ra trên phạm vi rộng hàng chục, hàng trăm công trình kiên cố. Các công trình này đã tồn tại lên đến hàng chục năm kể từ khi phát hiện vi phạm nhưng không được xử lí kịp thời, dứt điểm. Điều này đặt ra "sự đã rồi" cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, thể hiện thái độ coi thường pháp luật và gây bức xúc trong dư luận quần chúng nhân dân mà việc xử lí, giải quyết gặp rất nhiều khó khăn, trở ngại. Bởi nếu hợp thức hoá các công trình xây dựng sai phạm này thì làm giảm tính nghiêm minh của pháp luật, giảm hiệu lực quản lí nhà nước về đất đai và xâm hại nghiêm trọng nguyên tắc công bằng, dân chủ, nguyên tắc pháp chế trong sử dụng đất. Ngược lại, nếu cưỡng chế phá dỡ thì gây tốn kém về chi phí, các nguồn lực vật chất khác của Nhà nước cũng như làm lãng phí nguồn vốn của chính bản thân người sử dụng đất. Đây là một vấn đề nan giải, gây lúng túng cho các địa

[15] Mặc dù theo Nghị định số 226/2025/NĐ-CP ngày 15/8/2025 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai; Nghị định số 189/2025/NĐ-CP ngày 01/7/2025 của Chính phủ quy định chi tiết Luật Xử lí vi phạm hành chính về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính quy định: Chủ tịch UBND cấp xã có quyền *"Phạt tiền đến 50% mức tiền phạt tối đa đối với lĩnh vực tương ứng quy định tại Điều 24 của Luật Xử lí vi phạm hành chính"* (điểm b khoản 1 Điều 5). Theo Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012 mức phạt tiền tối đa: *"Phạt tiền đến 500.000.000 đồng: xây dựng; quản lí rừng, lâm sản; đất đai"* (điểm i khoản 1 Điều 24).

[16] Khoản 1 Điều 5, khoản 2 Điều 6 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP.

phương trong việc thi hành pháp luật về thu hồi đất do VPPL đất đai mà pháp luật dường như chưa có "lời giải" cụ thể, thấu đáo. Tuy nhiên, để phù hợp với việc tổ chức, vận hành chính quyền địa phương hai cấp kể từ ngày 01/7/2025, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP đã phân cấp, phân quyền chuyển toàn bộ thẩm quyền thu hồi đất, ban hành quyết định cưỡng chế thu hồi đất và thực hiện quyết định này; xử lí VPPL đất đai của UBND cấp huyện... cho UBND cấp xã thực hiện. Theo Nghị định này, kể từ ngày 01/7/2025, UBND cấp xã có thẩm quyền thu hồi đất do VPPL đất đai của hộ gia đình, cá nhân và có thẩm quyền ban hành quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất do VPPL đất đai. Tuy nhiên, trên thực tế trước mắt phải mất một thời gian thì UBND cấp xã mới ổn định về cơ cấu, tổ chức cũng như đội ngũ cán bộ, công chức để triển khai thực hiện thẩm quyền này; bởi chính sách, pháp luật có "độ trễ" khi đi vào cuộc sống và phát huy tác dụng tích cực. Điều này ít nhiều cũng tác động đến việc thực thi pháp luật về thu hồi đất do VPPL đất đai.

Bốn là, mặt trái của nền kinh tế thị trường tác động khiến một số cán bộ, công chức nhà nước làm nhiệm vụ quản lí nhà nước về đất đai nói chung và cán bộ, công chức làm nhiệm vụ thanh tra, xử lí VPPL đất đai nói riêng không chiến thắng được sự cám dỗ của đồng tiền, lợi ích vật chất, có hành vi bảo kê, tham nhũng, tiêu cực để vụ lợi[17], thậm chí, tiếp tay, bao che, dung túng cho hành vi VPPL đất đai nói chung và VPPL đất đai của hộ gia đình, cá nhân nói riêng đặt trong bối cảnh lương, các chế độ đãi ngộ vật chất khác của Nhà nước còn bất cập, hạn chế chưa đảm bảo đời sống cho bản thân họ và gia đình…

4. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai

Thứ nhất, hoàn thiện các quy định trong việc thu hồi đất, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp trái pháp luật

Để thực hiện được điều này, Chính phủ và Bộ Nông nghiệp và Môi trường cần sớm rà soát và kịp thời ban hành các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn cụ thể quy định của pháp luật về đối tượng, trường hợp không thu hồi đất, không thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp trái pháp luật, tạo cơ sở cho việc áp dụng thống nhất giữa các trường hợp trong cùng địa phương và giữa các địa phương trong cả nước với nhau.

Thứ hai, một trong những trường hợp thu hồi đất do VPPL đất đai quy định tại Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 là: *"Đất được Nhà nước giao quản lí mà để bị lấn đất, chiếm đất"*[18]. Tác giả cho rằng về nguyên tắc quy định này là đúng song chưa đề cập cụ thể, chi tiết để giải quyết đối với trường hợp cụ thể sau: Hiện nay, ở khu vực Tây Nguyên xảy ra tình trạng đất đồi, đất rừng (thuộc nhóm đất nông nghiệp), Nhà nước giao cho các nông, lâm trường quốc doanh (trước đây) quản lí song do sự buông lỏng quản lí hoặc hoạt động sản xuất-kinh doanh kém hiệu quả dẫn đến thua lỗ kéo dài hay không có đủ lực lượng, nguồn nhân lực để quản lí, bảo vệ dẫn đến một phần diện tích đất được giao bị người dân địa phương, người dân ở nơi khác đến xâm canh, lấn chiếm sử dụng để trồng cà phê, trồng cao su

[17] Xem thêm: Trần Quốc Toản (chủ biên) (2013), *Đổi mới quan hệ sở hữu đất đai - Lí luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

[18] Khoản 5 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024.

lên đến hàng ha... nhưng không được xử lí kịp thời, dứt điểm tại thời điểm lấn chiếm để kéo dài hàng chục năm[19]. Tính đến nay, diện tích đất bị xâm canh này được người dân đầu tư hàng tỉ đồng để trồng cà phê, sầu riêng, hạt tiêu... Hệ quả là tình trạng xen kẹp, "da báo" hình thành trên phần đất giao cho các nông, lâm trường quản lí. Xét về mặt pháp lí, đây rõ ràng là trường hợp VPPL nhưng việc thu hồi đất gặp rất nhiều khó khăn bởi diện tích đất này được hộ gia đình, cá nhân đầu tư hàng tỉ đồng để trồng cà phê, hạt tiêu... mang lại thu nhập lên đến hàng tỉ đồng/năm; trong khi đó, nếu giữ nguyên hiện trạng thì bị bỏ hoang, gây lãng phí tài nguyên đất đai đặt trong bối cảnh một bộ phận người dân nói chung và đồng bào dân tộc thiểu số ở địa phương nói riêng thiếu đất hoặc không có đất để sản xuất. Việc tiến hành thu hồi đất gặp sự phản ứng dữ dội của hộ gia đình, cá nhân do đã đầu tư số tiền rất lớn để hình thành các vườn cà phê, hạt tiêu. Đây là lí do khiến chính quyền cấp xã rất băn khoăn trong việc đưa ra phương án xử lí. Mặt khác, việc tổ chức thực hiện cưỡng chế gặp khó khăn về kinh phí, lực lượng thực hiện cưỡng chế và sau khi cưỡng chế thì công tác tổ chức, quản lí, bảo vệ tiến hành như thế nào để không xảy ra tình trạng tái lấn chiếm... Nếu chỉ dựa vào nguồn ngân sách của địa phương thì không đủ đáp ứng yêu cầu công việc này. Vì vậy, tác giả kiến nghị Nhà nước cần bổ sung quy định về xử lí đối với trường hợp nếu trên như sau:

Một là, cần cá thể hoá từng trường hợp đất được Nhà nước giao mà để bị lấn đất, chiếm đất để có phương án xử lí phù hợp, bảo đảm tính hợp lí và tính khả thi.

Đối với trường hợp lấn, chiếm đất của các nông, lâm trường cách đây hàng chục năm (lấy mốc thời gian trước ngày 01/7/2004 - ngày Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành) được người dân đầu tư hàng tỉ đồng để trồng cà phê, hạt tiêu..., sản xuất hiệu quả mang lại thu nhập ổn định lên đến hàng tỉ đồng/năm thì các nông, lâm trường rà soát, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất và kí hợp đồng cho các hộ gia đình, cá nhân lấn, chiếm đang sử dụng đất này thuê để tiếp tục trồng cà phê, hạt tiêu... Đồng thời, phần diện tích đất rừng liền kề của nông, lâm trường cũng được giao khoán cho các chủ thể sử dụng đất này trông coi quản lí, bảo vệ nếu nông, lâm trường không có đủ lực lượng để quản lí, sử dụng có hiệu quả.

Hai là, đối với các trường hợp lấn, chiếm đất đai không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất và người sử dụng đất có hành vi thu gom, đầu cơ đất đai nhằm mục đích chuyển mục đích sử dụng đất trái phép hoặc chuyển nhượng kiếm lời... thì kiên quyết thu hồi đất dứt điểm, không để dây dưa kéo dài làm ảnh hưởng đến tính nghiêm minh của pháp luật.

Thứ ba, pháp luật đất đai hiện hành cần bổ sung quy định đối với các trường hợp lấn chiếm đất đai, xây dựng nhà trái phép trên đất nông nghiệp đã sử dụng ổn định lâu dài, không có tranh chấp trước ngày 15/10/1993 (ngày Luật Đất đai năm 1993 có hiệu lực thi hành) thì Nhà nước cần xem xét từng trường hợp cụ thể để công nhận việc sử dụng đất cho họ. Đây là hiện tượng diễn ra khá phổ

[19] Hoài Nam, Xuân Huy (2024), *Gia Lai kiểm tra, xác minh thông tin về hàng trăm hécta cao su vô chủ,* https://www.vietnamplus.vn/gia-lai-kiem-tra-xac-minh-thong-tin-ve-hang-tram-hecta-cao-su-vo-chu-post963915.vnp, truy cập 05/5/2026.

biến ở các địa phương. Trên thực tế, theo phản ánh của các cơ quan quản lí nhà nước về đất đai, của cơ quan thanh tra ở các địa phương thì những trường hợp này rõ ràng là VPPL đất đai song việc xử lí bằng biện pháp thu hồi đất gặp rất nhiều khó khăn bởi họ đã xây dựng công trình nhà ở kiên cố, sử dụng ổn định lâu dài từ hàng chục năm nay và số lượng vi phạm không phải là một vài hộ gia đình, cá nhân mà lên đến hàng chục, hàng trăm hộ. Do đó, việc cưỡng chế thu hồi đất do VPPL đất đai bằng hình thức phá dỡ công trình xây dựng trái phép rất tốn kém về vật chất, phương tiện, nguồn nhân lực và tiềm ẩn những hệ lụy phức tạp về chính trị, kinh tế-xã hội dễ gây mất ổn định trật tự an toàn xã hội. Vì vậy, phương án có tính khả thi để xử lí là xem xét tùy từng trường hợp cụ thể nếu hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ổn định lâu dài trước ngày 15/10/1993, không có tranh chấp thì nên chăng công nhận quyền sử dụng đất cho họ; đồng thời yêu cầu các hộ gia đình, cá nhân này phải nộp tiền sử dụng đất vào ngân sách nhà nước.

Thứ tư, cần rà soát, sửa đổi, hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai; trước mắt, sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Đất đai năm 2024, Luật Nhà ở năm 2023, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023 và các luật khác có liên quan bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi, hiệu quả đáp ứng các yêu cầu phát triển đất nước nói chung và yêu cầu xây dựng, thực thi pháp luật nói riêng trong kỉ nguyên mới[20]./.

[20] Xem thêm: Lê Trung Nhẫn (2025), "Thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai theo quy định của Luật Đất đai năm 2024", *Tạp chí Luật học,* số đặc biệt "Luật Đất đai năm 2024: Những điểm mới và vấn đề tổ chức thi hành", tháng 9/2025.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trần Hơn & Vũ Hà (2024), "Nghiên cứu thực trạng công tác thu hồi đất công do doanh nghiệp vi phạm trong quá trình thoái vốn, cổ phần hoá: Đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật đất đai", *Tạp chí điện tử Pháp lí,* https://phaply.net.vn/nghien-cuu-thuc-trang-kho-khan-cong-tac-thu-hoi-dat-cong-do-doanh-nghiep-vi-pham-trong-qua-trinh-thoai-von-co-phan-hoa-de-xuat-giai-phap-nham-tang-cuong-hieu-luc-thuc-thi-chinh-sach-phap-luat-quan-ly-dat-dai-a258500.html
2. Trần Thị Thuỷ Tiên (2022), *Pháp luật về thu hồi đất và thực tiễn thi hành tại huyện Lắk, tỉnh Đắk Lắk,* Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
3. Trần Quang Huy (chủ biên) (2024), *Bình luận khoa học Luật Đất đai năm 2024,* Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
4. Lê Bá Hưng (2025), "Một số hạn chế trong quy định của Luật Đất đai năm 2024 về thu hồi đất do vi phạm pháp luật", *Tạp chí Toà án nhân dân điện tử,* https://tapchitoaan.vn/mot-so-han-che-trong-quy-dinh-cua-luat-dat-dai-nam-2024-ve-thu-hoi-dat-do-vi-pham-phap-luat13663.html
5. Trần Quốc Toản (chủ biên) (2013), *Đổi mới quan hệ sở hữu đất đai - Lí luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
6. Lê Trung Nhẫn (2025), "Thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai theo quy định của Luật Đất đai năm 2024", *Tạp chí Luật học,* Số đặc biệt "Luật Đất đai năm 2024: Những điểm mới và vấn đề tổ chức thi hành".