

Bảo vệ quyền lợi ích của người sử dụng đất trong khu vực quy hoạch, thu hồi, chuyển mục đích sử dụng đất

Đặng Thị Thu Huyền^{1,*}, Nguyễn Thế Cường²

¹Khoa Luật, Trường Đại học Nguyễn Tất Thành, Thành phố Hồ Chí Minh

²Công ty Luật TNHH MTV Đức Chính

*Tác giả liên hệ: huyendtt@ntt.edu.vn

Tóm tắt

Luật Đất đai năm 2024 đã có nhiều sửa đổi quan trọng nhằm khắc phục tình trạng “quy hoạch treo” và tăng cường bảo vệ quyền của người sử dụng đất như rút ngắn thời hạn hạn chế quyền, cho phép xây dựng công trình theo giấy phép có thời hạn và hoàn thiện quy định về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy quy hoạch chậm triển khai vẫn gây ảnh hưởng đáng kể đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, đặc biệt tại các đô thị lớn. Trên cơ sở phân tích các quy định pháp luật hiện hành và thực tiễn áp dụng, bài viết chỉ ra những điểm tiến bộ cũng như các khoảng trống pháp lý trong cơ chế bảo vệ quyền của người sử dụng đất. Từ đó, đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật, nâng cao tính minh bạch và hiệu quả thực thi, góp phần bảo đảm tốt hơn quyền của người sử dụng đất.

© 2026 Journal of Science and Technology - NTTU

Nhận 04/11/2025
Được duyệt 15/03/2026
Công bố 28/03/2026

Từ khóa

Đất đai; quy hoạch treo; LDD 2024; thu hồi đất; quyền lợi hợp pháp.

1 Đặt vấn đề

Trong các nền kinh tế đang chuyển đổi, quản trị đất đai là lĩnh vực thể hiện rõ mối quan hệ giữa quyền lực quản lý của nhà nước (NN) và quyền tài sản của người dân. Hiệu quả thực hiện Luật Đất đai (LDD) không chỉ được đánh giá qua khả năng phân bổ nguồn lực phục vụ phát triển mà còn thông qua mức độ bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất (SDĐ), đặc biệt trong các trường hợp quy hoạch, thu hồi hoặc chuyển mục đích SDĐ vì lợi ích công cộng. Do đó, hệ thống quy hoạch đất đai hiệu quả cần đồng thời bảo đảm tính minh bạch, tính ổn định của chính sách và cơ chế bảo vệ quyền tài sản của người SDĐ.

Tại Việt Nam, trong bối cảnh đô thị hóa nhanh, quy hoạch và kế hoạch SDĐ trở thành công cụ quan trọng trong quản lý NN về đất đai. Tuy nhiên, tình trạng quy hoạch chậm triển khai (“quy hoạch treo”) vẫn là vấn đề

đáng chú ý, làm phát sinh các hạn chế quyền trên thực tế đối với người SDĐ, như hạn chế xây dựng, chuyển nhượng hoặc khai thác giá trị kinh tế của đất dù chưa có quyết định thu hồi đất. LDD năm 2024 đã có những sửa đổi theo hướng tăng cường kiểm soát tình trạng này thông qua việc rút ngắn thời hạn hạn chế quyền, tăng cường công khai thông tin quy hoạch và mở rộng khả năng thực hiện một số quyền của người SDĐ trong thời gian chờ thực hiện quy hoạch. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn chưa thiết lập đầy đủ cơ chế bù đắp thiệt hại do hạn chế quyền kéo dài, chưa làm rõ trách nhiệm pháp lý đối với quy hoạch thiếu tính khả thi và chưa hoàn thiện các cơ chế bảo vệ quyền mang tính chủ động cho người SDĐ.

Từ góc độ học thuật, các nghiên cứu trước đây chủ yếu tập trung vào thu hồi đất và bồi thường, trong khi vấn đề bảo vệ quyền của người SDĐ trong giai đoạn đất đã



được quy hoạch nhưng chưa bị thu hồi vẫn chưa được phân tích đầy đủ. Trên cơ sở đó, bài viết tập trung đánh giá mức độ bảo vệ quyền của người SDD theo LDD năm 2024 trong các khu vực quy hoạch, đồng thời đề xuất các kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật theo hướng bảo đảm sự cân bằng giữa yêu cầu quản lý đất đai và bảo vệ quyền tài sản. Bài viết sử dụng phương pháp phân tích quy phạm pháp luật kết hợp với phân tích thực tiễn nhằm làm rõ các vấn đề nghiên cứu.

2 Quy định pháp luật về khu vực phải thu hồi đất, chuyển mục đích SDD theo quy hoạch, kế hoạch SDD và bảo vệ quyền của người SDD

2.1 Quy hoạch, kế hoạch SDD và tác động đến quyền của người SDD

Dưới góc độ pháp lý, quy hoạch và kế hoạch SDD không chỉ là công cụ kỹ thuật trong quản lý đất đai mà còn là các quyết định hành chính mang tính định hướng có khả năng tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến việc thực hiện quyền của người SDD. Về bản chất, đây là các công cụ thể hiện quyền điều tiết đất đai của NN với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân nhưng đồng thời cũng là cơ sở pháp lý có thể làm phát sinh các hạn chế nhất định đối với quyền SDD - vốn đã được pháp luật thừa nhận như một dạng quyền tài sản đặc biệt.

Theo LDD năm 2024, quy hoạch SDD mang tính chất là công cụ định hướng chiến lược trong phân bổ tài nguyên đất đai, trong khi kế hoạch SDD đóng vai trò là công cụ triển khai trực tiếp, làm căn cứ cho các quyết định hành chính cụ thể như thu hồi đất hoặc cho phép chuyển mục đích SDD. Cấu trúc này cho thấy LDD Việt Nam đang thiết kế một cơ chế hai tầng: quy hoạch mang tính định hướng chính sách còn kế hoạch là công cụ thực thi quyền lực hành chính. Xét dưới góc độ bảo vệ quyền, vấn đề đặt ra là ngay từ khi đất được đưa vào kế hoạch SDD, người SDD đã có thể bị hạn chế một số quyền nhất định, mặc dù chưa có quyết định thu hồi đất. Điều này làm phát sinh một dạng hạn chế quyền mang tính dự phòng, tức hạn chế quyền dựa trên khả năng sẽ có quyết định hành chính trong tương lai. Từ góc độ học thuyết pháp lý về quyền tài sản, việc hạn chế quyền trong trường hợp này chỉ có thể được coi là hợp lý nếu bảo đảm các điều kiện như: có căn cứ pháp luật rõ ràng,

có thời hạn hợp lý và có cơ chế kiểm soát nhằm tránh việc hạn chế quyền kéo dài một cách không cần thiết. Chính trong bối cảnh đó, những sửa đổi của LDD năm 2024 cần được đánh giá không chỉ từ góc độ kỹ thuật lập pháp mà còn từ góc độ mức độ bảo đảm các nguyên tắc bảo vệ quyền tài sản của người dân.

2.2 Những điểm mới của LDD năm 2024 dưới góc độ cân bằng giữa quyền quản lý đất đai và bảo vệ quyền của người SDD

(i) Rút ngắn thời hạn hạn chế quyền - bước điều chỉnh theo hướng tăng tính tương xứng của biện pháp quản lý

Một trong những nội dung sửa đổi của LDD năm 2024 là việc rút ngắn thời hạn hạn chế quyền của người SDD trong khu vực đã có kế hoạch SDD từ 3 năm xuống còn 2 năm theo quy định tại khoản 7 Điều 76. Đây có thể được xem là một sự điều chỉnh nhằm bảo đảm sự cân bằng hợp lý hơn giữa lợi ích công cộng và quyền tài sản của người dân. Trong LDD năm 2013, thời hạn 3 năm theo quy định tại Điều 49 trên thực tế đã tạo ra khoảng thời gian tương đối dài mà trong đó người SDD phải chịu các hạn chế quyền nhưng chưa chắc chắn về việc đất có bị thu hồi. Việc rút ngắn thời hạn này cho thấy nhà làm luật đã tiếp cận gần hơn với nguyên tắc hạn chế quyền trong thời gian cần thiết tối thiểu. Tuy vậy, quy định này mới chỉ giải quyết vấn đề về thời gian hạn chế quyền mà chưa giải quyết vấn đề về hậu quả pháp lý của việc hạn chế quyền. Pháp luật vẫn chưa thiết lập cơ chế bù đắp thiệt hại cho người SDD trong trường hợp họ bị hạn chế quyền trong thời gian kế hoạch SDD có hiệu lực nhưng sau đó không thực hiện thu hồi đất. Điều này cho thấy cơ chế bảo vệ quyền mới dừng lại ở việc giảm mức độ hạn chế, chứ chưa thiết lập đầy đủ cơ chế bảo vệ quyền của người dân.

(ii) Cơ chế cho phép xây dựng có thời hạn - sự chuyển dịch từ tư duy cấm đoán sang tư duy quản trị rủi ro

LDD năm 2024 cho phép người SDD được xây dựng công trình có thời hạn trong khu vực đã có kế hoạch SDD nhưng chưa có quyết định thu hồi thể hiện sự chuyển dịch đáng chú ý trong tư duy lập pháp, từ cách tiếp cận mang tính phòng ngừa rủi ro tuyệt đối sang cách tiếp cận quản trị rủi ro. Thay vì cấm hoàn toàn việc xây dựng như trước đây, pháp luật hiện hành cho phép xây dựng nhưng giới hạn về thời hạn tồn tại của công

trình. Điều này cho thấy sự thừa nhận rằng việc bảo đảm khả năng khai thác hợp pháp giá trị kinh tế của đất trong thời gian chờ quy hoạch cũng là một yếu tố cần được cân nhắc trong quản trị đất đai. Tuy vậy, LDD năm 2024 chưa làm rõ đầy đủ địa vị pháp lý của tài sản được tạo lập theo giấy phép xây dựng có thời hạn, nhất là trong các giao dịch dân sự. Việc chỉ ghi nhận sự tồn tại của công trình mà chưa xác định rõ cơ chế định giá hoặc bồi thường đối với tài sản này có thể làm giảm khả năng khai thác giá trị tài sản của người SDD, từ đó làm giảm hiệu quả thực chất của cơ chế bảo vệ quyền.

(iii) Hoàn thiện quy định về cấp Giấy chứng nhận LDD năm 2024 xác định rõ chỉ hạn chế việc cấp Giấy chứng nhận (GCN) quyền SDD khi đã có quyết định thu hồi đất thể hiện sự củng cố nguyên tắc quan trọng trong pháp luật hành chính, đó là quyền của cá nhân, tổ chức chỉ bị hạn chế khi có quyết định hành chính cụ thể và hợp pháp. Quy định này góp phần khắc phục tình trạng trong thực tiễn trước đây khi một số địa phương áp dụng các biện pháp hạn chế quyền mang tính phòng ngừa quá mức, dẫn đến việc người SDD bị hạn chế quyền ngay cả khi chưa có căn cứ pháp lý rõ ràng. Từ góc độ NN pháp quyền, việc làm rõ ranh giới giữa giai đoạn quy hoạch và giai đoạn thu hồi đất có ý nghĩa quan trọng trong việc kiểm soát nguy cơ lạm quyền hành chính.

(iv) Tăng cường công khai thông tin theo hướng tiếp cận quản trị minh bạch

Yêu cầu công khai quy hoạch và kế hoạch SDD là một biểu hiện của xu hướng tiếp cận quản trị minh bạch trong quản lý đất đai. Việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin giúp người SDD có khả năng dự đoán trước các rủi ro pháp lý liên quan đến quyền SDD của mình, qua đó nâng cao tính ổn định và an toàn pháp lý trong các giao dịch liên quan đến đất đai. Tuy nhiên, tiếp cận từ góc độ bảo vệ quyền, minh bạch thông tin chỉ là điều kiện cần. Điều quan trọng hơn là phải thiết lập các cơ chế pháp lý cho phép người SDD có khả năng phản ứng pháp lý đối với các quyết định quy hoạch không hợp lý hoặc không được triển khai đúng thời hạn.

2.3 Những khoảng trống pháp lý trong cơ chế bảo vệ quyền của người SDD trong khu vực quy hoạch

LDD năm 2024 đã có những bước tiến nhất định trong việc tăng cường bảo vệ quyền của người SDD, song phân tích dưới góc độ học thuyết bảo vệ quyền tài sản cho thấy vẫn còn một số khoảng trống pháp lý sau đây: Thứ nhất, chưa thiết lập cơ chế bồi thường đối với thiệt hại phát sinh do việc hạn chế quyền SDD trong giai đoạn đất thuộc quy hoạch nhưng chưa bị thu hồi. Trong khi nhiều hệ thống pháp luật coi việc hạn chế đáng kể khả năng khai thác giá trị tài sản cũng là một dạng ảnh hưởng đến quyền tài sản cần được xem xét bồi thường trong những trường hợp nhất định, thì pháp luật Việt Nam hiện vẫn chủ yếu giới hạn cơ chế bồi thường trong trường hợp có quyết định thu hồi đất.

Thứ hai, trách nhiệm pháp lý của cơ quan lập và phê duyệt quy hoạch trong trường hợp quy hoạch thiếu tính khả thi hoặc chậm triển khai vẫn chưa được quy định đầy đủ. Việc thiếu cơ chế trách nhiệm rõ ràng có thể dẫn đến rủi ro về chất lượng quy hoạch, đồng thời làm giảm động lực bảo đảm tính khả thi trong quá trình xây dựng quy hoạch.

Thứ ba, pháp luật hiện hành vẫn chưa thiết lập đầy đủ các cơ chế tư pháp cho phép người SDD thách thức tính hợp lý của các quyết định quy hoạch trong trường hợp các quyết định này gây ra thiệt hại đáng kể. So với kinh nghiệm của một số quốc gia theo truyền thống pháp luật án lệ, nơi các quyết định quy hoạch có thể bị xem xét dưới góc độ tính hợp lý và tính tương xứng, cơ chế bảo vệ quyền trong pháp luật Việt Nam vẫn thiên về kiểm soát tính hợp pháp hình thức hơn là kiểm soát tính hợp lý nội dung.

Những vấn đề này cho thấy yêu cầu tiếp tục hoàn thiện LDD không chỉ dừng lại ở việc điều chỉnh các quy định kỹ thuật mà còn cần được tiếp cận từ góc độ hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền tài sản và kiểm soát quyền lực hành chính trong lĩnh vực quy hoạch đất đai [1].

3 Tác động của quy định pháp luật đến quyền và lợi ích hợp pháp của người SDD trong khu vực phải thu hồi, chuyển mục đích SDD theo quy hoạch, kế hoạch SDD

Việc đưa đất vào quy hoạch, kế hoạch SDD về bản chất không làm chấm dứt quyền SDD của người dân nhưng có thể tạo ra những hạn chế nhất định đối với việc thực

hiện các quyền này trên thực tế. Việc hoàn thiện các chế định pháp luật về LDD trong lĩnh vực này có thể được đánh giá thông qua việc pháp luật đã thiết lập cơ chế bảo vệ các quyền cơ bản của người SDD, đặc biệt là quyền được cấp GCN, quyền giao dịch và quyền tiếp cận thông tin liên quan đến quy hoạch.

3.1 Về quyền được cấp Giấy chứng nhận quyền SDD
GCN quyền SDD không chỉ là một loại giấy tờ hành chính mà còn là chứng thư pháp lý xác lập sự bảo đảm của NN đối với quyền SDD và quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất. Việc được cấp GCN vì vậy có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm tính an toàn pháp lý của các giao dịch liên quan đến đất đai cũng như trong việc giải quyết tranh chấp. LDD năm 2024 đã có sự điều chỉnh theo hướng tăng cường bảo đảm quyền này so với LDD năm 2013, làm rõ bản chất pháp lý của GCN như một chứng thư pháp lý xác nhận quyền hợp pháp của người SDD và chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất. Thay đổi cách gọi, gộp “quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất” vào “quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất” và bổ sung định nghĩa chi tiết hơn tại khoản 21 Điều 3 nhằm nhấn mạnh GCN chính là chứng thư pháp lý để NN xác nhận quyền hợp pháp của người SDD. Tại khoản 1 và khoản 2 Điều 151 là loại bỏ hạn chế cấp GCN khi chỉ có thông báo thu hồi đất, chỉ không được cấp GCN trong trường hợp: đất đã có quyết định thu hồi hoặc giải tỏa (trừ khi quá 03 năm không thực hiện); nhà ở, công trình xây dựng được tạo lập sau thời điểm công bố cấm xây dựng, lấn chiếm mốc giới bảo vệ công trình hạ tầng, di tích lịch sử - văn hóa, hoặc không phù hợp quy hoạch được duyệt, trừ trường hợp có giấy phép xây dựng có thời hạn. Việc thống nhất cách tiếp cận đối với quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất thay cho cách phân tách trước đây cũng cho thấy xu hướng tiếp cận đồng bộ hơn đối với quyền tài sản trong lĩnh vực đất đai. Điều này thể hiện sự tiếp cận phù hợp hơn với nguyên tắc pháp quyền, theo đó việc hạn chế quyền của người SDD phải dựa trên quyết định hành chính cụ thể chứ không chỉ dựa trên khả năng có thể xảy ra việc thu hồi đất trong tương lai. Việc rút ngắn thời hạn xử lý kế hoạch SDD từ 03 năm xuống còn 02 năm theo quy định tại khoản 7 Điều 76 LDD năm 2024 góp phần bảo vệ quyền được cấp GCN, bởi sau thời hạn

này nếu quy hoạch không được thực hiện thì các hạn chế quyền phải được dỡ bỏ. Điều này giúp tăng tính ổn định pháp lý cho người SDD và hạn chế tình trạng kéo dài sự bất định pháp lý. Đối với các công trình xây dựng theo giấy phép có thời hạn trong khu vực quy hoạch, pháp luật hiện mới dừng lại ở việc ghi nhận hiện trạng mà chưa xác định rõ đầy đủ địa vị pháp lý của các tài sản này trong các giao dịch dân sự. Điều này có thể làm hạn chế khả năng khai thác giá trị tài sản của người SDD, nhất là trong các giao dịch tín dụng.

3.2 Về quyền giao dịch liên quan đến quyền SDD
Quyền giao dịch đối với quyền SDD là một trong những biểu hiện quan trọng nhất của tính chất quyền tài sản của quyền SDD. Khả năng chuyển nhượng, thế chấp, cho thuê hoặc góp vốn bằng quyền SDD cho phép người SDD khai thác giá trị kinh tế của tài sản và tham gia vào các quan hệ kinh tế - dân sự một cách đầy đủ. Trong trường hợp đất thuộc khu vực phải thu hồi hoặc chuyển mục đích sử dụng theo quy hoạch, quyền này thường chịu sự hạn chế nhất định nhằm bảo đảm khả năng thực hiện quy hoạch. Vấn đề đặt ra là các hạn chế này cần được thiết kế theo hướng hợp lý và có thời hạn rõ ràng nhằm tránh việc làm suy giảm quá mức giá trị kinh tế của quyền SDD. LDD năm 2024 quy định các điều kiện chung đối với việc thực hiện các quyền của người SDD, đồng thời có những điều chỉnh theo hướng giảm thiểu tác động tiêu cực của tình trạng quy hoạch treo. Theo Điều 45 các điều kiện để thực hiện giao dịch được kế thừa và bổ sung từ Điều 188 LDD năm 2013, bao gồm: đất phải có GCN, không có tranh chấp, không bị kê biên thi hành án và còn trong thời hạn SDD. Những điều kiện này đảm bảo tính minh bạch, hợp pháp của giao dịch, bảo vệ quyền lợi các bên và vai trò quản lý của NN, nói lỏng hạn chế giao dịch trong khu vực quy hoạch treo. Cụ thể, tại khoản 7 Điều 76 quy định nếu sau 02 năm kể từ khi công bố kế hoạch SDD hàng năm [2] mà chưa có quyết định thu hồi hoặc chưa được phép chuyển mục đích SDD, cơ quan NN phải điều chỉnh hoặc hủy bỏ kế hoạch và công bố công khai. Trong trường hợp cơ quan chức năng không thực hiện điều chỉnh, hủy bỏ, người SDD được thực hiện đầy đủ các quyền SDD. Điều này giúp giảm thiệt hại kinh tế, pháp lý cho người dân trong khu vực quy hoạch treo,

loại bỏ hạn chế cấp GCN khi chỉ có thông báo thu hồi đất, gián tiếp hỗ trợ quyền giao dịch bằng cách đảm bảo cho người dân có thể có GCN để thực hiện các giao dịch hợp pháp.

Quy định cho phép người SDD được thực hiện đầy đủ các quyền nếu sau thời hạn luật định mà kế hoạch SDD không được thực hiện có thể được xem là một cơ chế bảo vệ quyền mang tính khôi phục, giúp đưa quyền của người SDD trở lại trạng thái bình thường. Cách tiếp cận này góp phần giảm thiểu thiệt hại kinh tế cho người SDD, đồng thời tạo áp lực trách nhiệm đối với cơ quan quản lý trong việc bảo đảm tính khả thi của kế hoạch SDD. Việc loại bỏ các hạn chế không cần thiết đối với việc cấp GCN cũng có tác động gián tiếp tích cực đến quyền giao dịch, bởi Giấy chứng nhận là điều kiện tiên quyết để thực hiện phần lớn các giao dịch liên quan đến quyền SDD. Thực tiễn cho thấy ngay cả khi pháp luật cho phép thực hiện giao dịch, giá trị thị trường của đất trong khu vực quy hoạch vẫn có thể bị ảnh hưởng do yếu tố rủi ro pháp lý. Điều này cho thấy, việc bảo vệ quyền giao dịch không chỉ phụ thuộc vào quy định pháp luật mà còn phụ thuộc vào mức độ minh bạch và tính khả thi của quy hoạch.

3.3 Tác động đến quyền được thông tin và quyền tham gia của người SDD trong quá trình quy hoạch

Quyền được thông tin và quyền tham gia vào quá trình xây dựng quy hoạch là những quyền mang tính thủ tục nhưng có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm các quyền nội dung của người SDD. Việc bảo đảm các quyền này giúp nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động quy hoạch, đồng thời góp phần phòng ngừa tranh chấp. LDD năm 2024 đã có bước tiến trong việc ghi nhận rõ hơn nghĩa vụ công khai quy hoạch và kế hoạch SDD cũng như yêu cầu lấy ý kiến của người dân trong quá trình lập quy hoạch. Cách tiếp cận này phù hợp với xu hướng tăng cường sự tham gia của người dân trong quản trị đất đai. Trong nhiều trường hợp, việc công khai thông tin quy hoạch vẫn mang tính hình thức, thông tin công bố chưa đầy đủ hoặc khó tiếp cận đối với người dân. Cơ chế tham vấn cộng đồng ở một số nơi vẫn chủ yếu mang tính thủ tục mà chưa thực sự trở thành một kênh phản biện chính sách hiệu quả. Từ góc độ bảo vệ quyền, vấn đề không

chỉ nằm ở việc công khai thông tin mà còn ở việc bảo đảm khả năng tiếp cận thông tin một cách thực chất và khả năng phản hồi hiệu quả của người dân đối với các quyết định quy hoạch có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của họ.

Đánh giá tổng thể cho thấy, LDD năm 2024 đã có những bước tiến quan trọng trong việc cụ thể hóa và mở rộng các cơ chế bảo vệ quyền của người SDD, đặc biệt thông qua việc tăng cường minh bạch thông tin, rút ngắn thời gian hạn chế quyền và làm rõ các căn cứ hạn chế quyền. Tuy nhiên, một số hạn chế vẫn tiếp tục tồn tại, đặc biệt trong các trường hợp quy hoạch chậm triển khai, dẫn đến việc người SDD vẫn phải chịu những hạn chế quyền trên thực tế trong thời gian dài. Nguyên nhân của tình trạng này có thể xuất phát từ nhiều yếu tố, bao gồm chất lượng quy hoạch chưa sát với thực tiễn phát triển, năng lực tổ chức thực hiện ở một số địa phương còn hạn chế, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chưa đồng bộ, cũng như mức độ tiếp cận pháp luật và khả năng tự bảo vệ quyền của người dân còn chưa cao [3]. Những vấn đề này cho thấy việc bảo vệ quyền của người SDD không chỉ là vấn đề của thiết kế quy phạm pháp luật mà còn phụ thuộc vào chất lượng tổ chức thực thi pháp luật và hiệu quả của các cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính trong lĩnh vực đất đai. Ý thức pháp luật và khả năng tự bảo vệ quyền lợi của người dân còn hạn chế: nhiều người dân chưa chủ động tìm hiểu quy định pháp luật, không lưu giữ hồ sơ đất đai đầy đủ, thiếu kỹ năng tiếp cận, thực hiện quyền khiếu nại, khởi kiện đúng trình tự; chưa phát huy hiệu quả sự hỗ trợ của các tổ chức xã hội, luật sư trong bảo vệ quyền lợi chính đáng.

4 Giải pháp hoàn thiện pháp luật đảm bảo quyền của người SDD trong khu vực phải thu hồi, chuyển mục đích SDD theo quy hoạch, kế hoạch SDD

Thứ nhất, quy định thời hạn tối đa và cơ chế tự động hủy bỏ quy hoạch “treo”: Thực tiễn cho thấy, tình trạng quy hoạch chậm triển khai là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến việc hạn chế kéo dài quyền của người SDD. LDD năm 2024 đã rút ngắn thời hạn xử lý kế hoạch SDD từ 03 năm xuống còn 02 năm, nhưng cơ chế khôi phục quyền vẫn phụ thuộc đáng kể vào việc

cơ quan NN thực hiện điều chỉnh hoặc hủy bỏ kế hoạch. Để bảo đảm tính hiệu lực thực chất của quy định này, cần nghiên cứu bổ sung cơ chế pháp lý theo hướng quy định rõ việc kế hoạch SDD đương nhiên hết hiệu lực nếu quá thời hạn luật định mà không có quyết định thu hồi đất hoặc quyết định cho phép chuyển mục đích SDD [4]. Đồng thời, cần quy định rõ nghĩa vụ công bố việc hết hiệu lực của kế hoạch SDD và trách nhiệm của cơ quan quản lý trong việc cập nhật thông tin này. Việc thiết lập cơ chế này không chỉ giúp bảo đảm tính chắc chắn pháp lý cho người SDD mà còn góp phần nâng cao trách nhiệm của cơ quan lập kế hoạch trong việc bảo đảm tính khả thi của quy hoạch.

Thứ hai, bổ sung cơ chế bồi thường hoặc hỗ trợ đối với trường hợp quyền SDD bị hạn chế trong thời gian dài do quy hoạch

LĐĐ hiện hành chủ yếu thiết kế cơ chế bồi thường khi NN thực hiện thu hồi đất, trong khi chưa tính đến những thiệt hại phát sinh trong giai đoạn đất thuộc quy hoạch nhưng chưa bị thu hồi [5]. Hiện nay, cơ chế bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chỉ áp dụng khi NN có quyết định thu hồi đất (Điều 188 LĐĐ năm 2024). Trên thực tế có nhiều trường hợp người dân bị hạn chế quyền SDD trong nhiều năm vì đất thuộc diện quy hoạch nhưng cuối cùng quy hoạch không triển khai. Điều này dẫn đến tình trạng người SDD phải gánh chịu những thiệt hại kinh tế do hạn chế quyền trong thời gian dài mà chưa có cơ chế bù đắp phù hợp. Từ góc độ bảo vệ quyền tài sản [6], cần nghiên cứu bổ sung các quy định về nguyên tắc hỗ trợ thiệt hại trong trường hợp việc hạn chế quyền kéo dài vượt quá thời hạn hợp lý nhưng quy hoạch không được thực hiện. Cơ chế này có thể được thiết kế theo hướng: xác định các trường hợp hạn chế quyền kéo dài được xem xét hỗ trợ; quy định nguyên tắc xác định thiệt hại dựa trên mức độ hạn chế khả năng khai thác giá trị kinh tế của đất; giao Chính phủ quy định chi tiết phương pháp xác định mức hỗ trợ phù hợp với điều kiện kinh tế – xã hội. Bên cạnh đó, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế định giá đất theo hướng tiệm cận với giá thị trường thông qua việc xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu giá đất minh bạch và cập nhật thường xuyên. Đồng thời, cần bổ sung hướng dẫn cụ thể về việc xác định giá trị pháp lý và giá trị tài sản đối với các công

trình xây dựng theo giấy phép có thời hạn nhằm bảo đảm khả năng tham gia giao dịch của các tài sản này. Quy định rõ phương pháp định giá đối với tài sản xây dựng có thời hạn theo giấy phép (khoản 8, 9 Điều 76 LĐĐ năm 2024), bảo đảm quyền thế chấp, chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế đối với tài sản này. Việc “ghi nhận” và “công nhận” giá trị pháp lý của tài sản trên đất trong vùng quy hoạch cần có hướng dẫn chi tiết để tránh rủi ro pháp lý và bảo vệ quyền lợi của người dân.

Thứ ba, hoàn thiện quy định nhằm bảo đảm thực chất quyền giao dịch của người SDD trong khu vực quy hoạch

Pháp luật hiện hành đã có những điều chỉnh theo hướng cho phép người SDD được thực hiện đầy đủ các quyền sau khi hết thời hạn thực hiện kế hoạch SDD nhưng trên thực tế vẫn còn tình trạng một số địa phương áp dụng các hạn chế mang tính hành chính đối với giao dịch quyền SDD ngay cả khi chưa có quyết định thu hồi đất. Do đó, cần nghiên cứu bổ sung các quy định nhằm làm rõ nguyên tắc: việc đất thuộc quy hoạch không phải là căn cứ để hạn chế quyền giao dịch của người SDD nếu chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa thuộc trường hợp bị hạn chế quyền theo luật định. Đồng thời, cần quy định rõ trách nhiệm của cơ quan đăng ký đất đai trong việc bảo đảm thực hiện thống nhất quy định này, tránh tình trạng áp dụng tùy nghi tại địa phương.

Thứ tư, hoàn thiện cơ chế pháp lý cho phép người SDD khởi kiện đối với các quyết định quy hoạch gây thiệt hại

Hiện nay, LĐĐ và pháp luật tố tụng hành chính chưa thiết lập đầy đủ cơ chế cho phép người SDD yêu cầu xem xét trách nhiệm pháp lý trong trường hợp quy hoạch chậm triển khai gây thiệt hại đáng kể. Điều này làm hạn chế hiệu quả của cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính trong lĩnh vực quy hoạch đất đai. Việc cho phép người dân khởi kiện đối với các quyết định quy hoạch trong trường hợp có vi phạm về thủ tục hoặc gây thiệt hại thực tế có thể góp phần nâng cao chất lượng quy hoạch và tăng cường trách nhiệm giải trình của cơ quan NN [7]. Do đó, cần nghiên cứu hoàn thiện pháp luật theo hướng: làm rõ quyền khởi kiện hành chính đối với các quyết định phê duyệt quy hoạch có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền của người SDD; nghiên cứu bổ sung cơ chế yêu cầu bồi thường trong trường hợp quy

hoạch chậm triển khai gây thiệt hại thực tế; tăng cường sự liên kết giữa LDD và pháp luật về trách nhiệm bồi thường của NN trong các trường hợp này.

Thứ năm, nâng cao hiệu quả công khai, minh bạch thông tin và cơ chế tham vấn cộng đồng trong quy hoạch đất đai

LDD năm 2024 đã quy định tương đối đầy đủ về nghĩa vụ công khai quy hoạch và lấy ý kiến người dân, nhưng thực tiễn cho thấy việc thực hiện vẫn còn mang tính hình thức ở một số địa phương. Do đó, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế thực thi theo hướng tăng cường tính thực chất của việc công khai thông tin. Cụ thể, cần: hoàn thiện hệ thống công khai dữ liệu quy hoạch trên nền tảng số theo hướng dễ tiếp cận và dễ tra cứu; quy định rõ trách nhiệm phản hồi ý kiến của người dân trong quá trình tham vấn; tăng cường cơ chế đối thoại giữa cơ quan NN và người dân trong quá trình lập và điều chỉnh quy hoạch. Những giải pháp này không chỉ góp phần bảo vệ quyền tiếp cận thông tin mà còn giúp giảm thiểu nguy cơ phát sinh tranh chấp và khiếu kiện.

Thứ sáu, nâng cao năng lực tổ chức thực thi pháp luật và cơ chế giám sát việc thực hiện quy hoạch

Bên cạnh việc hoàn thiện quy định pháp luật, cần chú trọng nâng cao chất lượng tổ chức thực hiện thông qua việc tăng cường đào tạo chuyên môn cho đội ngũ cán bộ làm công tác đất đai, đặc biệt về kỹ năng quản lý quy hoạch, giải quyết tranh chấp và đối thoại với người dân. Đồng thời, cần nghiên cứu xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả thực hiện quy hoạch SDD, gắn với trách nhiệm của cơ quan quản lý. Việc tăng cường vai trò giám sát của các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư và báo chí cũng là một giải pháp quan trọng nhằm nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý đất đai.

Để các cơ chế bảo vệ quyền của người SDD được thực thi hiệu quả, cần bảo đảm nguồn lực tài chính cho công

tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, đồng thời tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý dữ liệu đất đai. Việc xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai đồng bộ, kết nối với hệ thống quy hoạch và hệ thống đăng ký đất đai không chỉ giúp nâng cao hiệu quả quản lý mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho người dân trong việc tiếp cận thông tin và thực hiện các quyền liên quan đến đất đai, qua đó góp phần giảm chi phí giao dịch và tăng tính minh bạch của thị trường quyền SDD.

5 Kết luận

Trên cơ sở phân tích các quy định của LDD năm 2024 và thực tiễn áp dụng, nghiên cứu cho thấy LDD Việt Nam đang có sự chuyển dịch đáng kể từ cách tiếp cận thiên về quản lý hành chính sang cách tiếp cận chú trọng hơn đến việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người SDD. Nghiên cứu cũng cho thấy rằng mức độ bảo vệ quyền của người SDD trong khu vực quy hoạch hiện nay vẫn chủ yếu dừng lại ở việc giảm thiểu các hạn chế quyền. Điều này cho thấy yêu cầu tiếp tục hoàn thiện LDD không chỉ nằm ở việc sửa đổi các quy định mang tính kỹ thuật mà cần được tiếp cận từ góc độ bảo đảm quyền tài sản và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính trong lĩnh vực đất đai. Việc bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người SDD cần được xem là một tiêu chí quan trọng trong đánh giá chất lượng của hệ thống quản trị đất đai. Điều này đòi hỏi sự kết hợp đồng bộ giữa việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả tổ chức thực thi và phát huy vai trò giám sát của xã hội. Đây không chỉ là yêu cầu của quá trình hoàn thiện NN pháp quyền xã hội chủ nghĩa mà còn là điều kiện quan trọng để xây dựng môi trường pháp lý ổn định, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội bền vững, bảo đảm an sinh xã hội và củng cố niềm tin của người dân vào hệ thống pháp luật.

Tài liệu tham khảo

1. Trần Xuân Tây. (2023). Bàn về vấn đề thu hồi đất để sử dụng cho mục đích phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam*, 10(170).
2. Nghị định 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai có hiệu lực ngày ngày 01/7/2025.
3. Lưu Quốc Thái. (2015). Bản chất, vai trò của hoạt động thu hồi đất trong điều kiện kinh tế thị trường. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, 15(295).
4. Nguyễn Ngọc Điện. (2024). Bảo đảm công bằng trong chuyển mục đích sử dụng đất. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, 13(492).
5. Phan Trung Hiền. (2016). Những thuận lợi và khó khăn trong việc lập và thực hiện kế hoạch SDD hằng năm. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ*.
6. Đỗ Thị Phong. (2025). Nâng cao hiệu quả thực hiện vai trò của NN trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam*.
7. Warnatzsch, J., Huỳnh Lê Hải Châu và cộng sự. (2013). *Hướng dẫn quy hoạch và thiết kế đô thị thích ứng biến đổi khí hậu cho Thành phố Hồ Chí Minh*. Trường Đại học Kỹ thuật Brandenburg Cottbus (Đức).

Protecting the rights and legitimate interests of land users in areas subject to land use planning, land recovery and land use purpose conversion

Dang Thi Thu Huyen^{1,*}, Nguyen The Cuong²

¹Faculty of Law, Nguyen Tat Thanh University, Ho Chi Minh City, Viet Nam

²Duc Chinh Law Firm Limited Liability Company, Viet Nam

*Corresponding author: huyendtt@ntt.edu.vn

Abstract The 2024 Land Law introduces several significant reforms aimed at addressing the problem of “prolonged or delayed land use planning” and strengthening the protection of land users’ rights such as reduction of the time limit on the restriction of land use rights, permission for construction under time-limited building permits, and improvement of regulations governing the issuance of Land Use Rights Certificates. However, practical implementation indicates that delays in the execution of land use planning continue to adversely affect the legitimate rights and interests of land users, particularly in major urban areas. Based on an analysis of the current legal framework and its practical enforcement, this article identifies both the progressive aspects and the remaining legal gaps in the mechanisms for protecting land users’ rights. Accordingly, the article proposes several recommendations to further improve the legal framework, enhance transparency and enforcement effectiveness, and better safeguard the rights of land users.

Keywords Land; suspended planning; Land Law 2024; land expropriation; legal rights.

