

ĐỀ XUẤT CÁC NGUYÊN TẮC VỀ TRUNG DỤNG ĐẤT Ở VIỆT NAM

*Phan Trung Hiền**
*Lâm Vĩ Khang***

Tóm tắt: *Thông qua việc làm rõ bản chất của trung dụng đất, bài viết đề xuất những cơ sở lý luận và thực tiễn để nhận diện và luật hoá các nguyên tắc về trung dụng đất.*

Abstract: *By clarifying the nature of land requisition, this article proposes theoretical and practical grounds to identify and legislate principles of land requisition.*

1. Khái niệm về nguyên tắc trung dụng đất

Về mặt pháp lý, khái niệm trung dụng tài sản được quy định tại khoản 2 Điều 2 Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008 như sau: “Trưng dụng tài sản là việc Nhà nước sử dụng có thời hạn tài sản của tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư thông qua quyết định hành chính trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia”. Ở Việt Nam, Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thực hiện quản lý, điều tiết việc sử dụng đất mà trong đó có quyền trưng dụng đất, thu hồi đất. Từ đó, có thể hiểu trưng dụng đất là *việc Nhà nước tạm thời dịch chuyển bắt buộc quyền sử dụng đất từ người sử dụng hợp pháp sang Nhà nước mà không do lỗi của họ trong các trường hợp luật định vì nhu cầu cấp thiết, phục vụ lợi ích chung của cộng đồng, quốc gia.*

Ở Hoa Kỳ, tài sản được trưng dụng chủ yếu trong thời kỳ chiến tranh. Chẳng hạn, vào năm 1941, một đạo luật của Nghị viện

cho phép Tổng thống trưng dụng tài sản theo Đạo luật Quyền hạn chiến tranh (The War Power Act)¹. Tại Trung Quốc, quy định về trưng dụng đất được thực hiện trong các trường hợp cần thiết vì lợi ích quốc gia, xã hội và được ghi nhận trong Hiến pháp từ rất sớm. Theo đó, Điều 10 Hiến pháp năm 1982 của Trung Quốc quy định Nhà nước căn cứ vào nhu cầu lợi ích công cộng, có thể tiến hành trưng dụng đất đai theo quy định của pháp luật. Lần sửa đổi Hiến pháp vào năm 1999, Trung Quốc tiếp tục hiến định: “Nhà nước có thể tiến hành trưng thu hoặc trưng dụng có bồi thường đối với tài sản tư hữu của công dân theo quy định của pháp luật trong trường hợp cần thiết nhằm đảm bảo lợi ích công cộng”². Như vậy, có thể nhận thấy chế định về trưng dụng đất là công cụ “dự phòng” để một số Nhà nước ứng phó với những tình thế cấp thiết có tác động tiêu cực đến thiết chế chính trị, đời sống người dân và an ninh trật tự xã hội.

¹ Will Kenton, *Requisition Property*, Investopedia, <https://www.investopedia.com/terms/r/requisitioned-property.asp#citation-3>, công bố ngày 27/11/2022, truy cập ngày 30/3/2023.

² Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, *Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2009, tr. 197, 251.

* PGS. TS., Trường Đại học Cần Thơ.

** Trường Đại học Cần Thơ.

Cho đến nay, pháp luật Việt Nam hiện hành chưa có khái niệm chính thức thế nào là “nguyên tắc trung dụng đất”. Theo Từ điển tiếng Việt, nguyên tắc là “điều cơ bản định ra, nhất thiết phải tuân theo trong một loạt việc làm”³. Theo đó, nguyên tắc về trung dụng đất cần thiết phải được quy định một cách chính thức, cụ thể trong văn bản quy phạm pháp luật với vai trò định hướng cho việc xây dựng các quy định một cách đồng bộ, hiệu quả và thống nhất trong áp dụng quy định về trung dụng đất. Do vậy, có thể đưa ra khái niệm nguyên tắc trung dụng đất là *tập hợp những quy định pháp luật mang tính chất nền tảng, định hướng và chi phối các quy định chi tiết điều chỉnh về trung dụng đất*.

2. Cơ sở xây dựng nguyên tắc về trung dụng đất

Trung dụng đất có những đặc trưng, đặc thù riêng về mặt lý luận, pháp lý cũng như các yêu cầu từ thực tiễn đặt ra. Nói cách khác, từ phương diện chính trị, pháp lý và tình hình kinh tế - xã hội ở Việt Nam hiện nay cho thấy các nguyên tắc về trung dụng tài sản nói chung được quy định tại Điều 4 Luật Trưng mua, trung dụng tài sản năm 2008 là không phù hợp, cần phải có những nguyên tắc riêng, độc lập cho việc trung dụng đất.

2.1. Cơ sở lý luận

“Đất là loại tài sản hết sức đặc biệt, là tư liệu sản xuất cơ bản, là tài sản lớn nhất của một quốc gia”⁴. Vai trò của đất gắn liền

với tính năng của đất, từ đó hình thành các quyền liên quan đến đất. Đất là nơi định cư nên quyền sử dụng đất thổ cư ở Việt Nam có thời hạn sử dụng là ổn định, lâu dài⁵. Đất là nơi sản xuất nông nghiệp, kể cả nơi cung cấp nguồn lương thực, thực phẩm cho nhân loại, bảo đảm ổn định cuộc sống cho người nông dân. Đất là nơi sản xuất kinh doanh, thực hiện các loại dịch vụ, thương mại. Đất còn là nơi lưu trữ nhiều giá trị vật thể và phi vật thể, kể cả văn hóa, tập quán, tâm linh... Chính vì lẽ đó, việc trung dụng đất, dù là hoạt động có thời hạn, cũng có những đặc thù hơn bất kỳ tài sản khác, ảnh hưởng đến hoạt động định cư, sản xuất, thương mại, dịch vụ, du lịch... của một hay nhiều hộ dân, thậm chí là cộng đồng dân cư. Vì lẽ đó, ở một số quốc gia, trung dụng được quy định độc lập với trung dụng các tài sản khác.

Bên cạnh đó, trung dụng đối tượng tài sản là đất có đặc trưng so với trung dụng tài sản thông thường trước hết bởi sự đặc biệt về hình thức sở hữu - sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam. Theo quan điểm của Các Mác, “trong chế độ tư hữu về tư liệu sản xuất thì chế độ tư hữu về ruộng đất là vô lý nhất”⁶. Kế thừa luận điểm này, V.I. Lênin khẳng định: “Ruộng đất phải là sở hữu của toàn dân và một chính quyền có tính chất toàn quốc phải được quy định điều đó”⁷. Như vậy, theo chủ nghĩa Mác - Lênin, đất đai không thuộc quyền sở hữu bởi bất kỳ cá nhân, tổ chức nào, không do bất cứ ai tạo ra và nó thuộc quyền sở hữu toàn dân. Kể từ

³ Hoàng Phê (Chủ biên), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2019, tr. 879.

⁴ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Xem xét về bản chất và nguyên nhân của sự thịnh vượng của các quốc gia), Tủ sách điện tử Các tác phẩm kinh điển, năm 1776.

⁵ Khoản 1 Điều 125 Luật Đất đai năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018).

⁶ C. Mác - Ph. Ăngghen toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1994, tr. 244-245.

⁷ V.I. Lênin toàn tập, Nxb. Tiến bộ, Mátxcova, năm 1981, tập 32, tr. 220.

Hiến pháp năm 1980 cho đến nay, đất đai được quy định thống nhất thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Theo đó, Điều 53 Hiến pháp năm 2013 quy định đất đai là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Chính vì vậy, đất đai ở Việt Nam là tài sản đặc biệt về hình thức sở hữu so với các tài sản thông thường khác. Bởi lẽ, chủ sở hữu về đất đai và người sử dụng đất không đồng nhất, Nhà nước đóng vai trò là đại diện chủ sở hữu điều tiết, quản lý sử dụng đất vì lợi ích quốc gia, cộng đồng.

Mặt khác, Montesquieu nhận định rằng: “La bonté des terres d'un pays y établit naturellement la dépendance”⁸ (tạm dịch: *Một quốc gia có ruộng đất tốt thì tự nhiên tạo ra sự phụ thuộc*). Vì vậy, có thể nhận thấy rõ về tầm quan trọng của nguồn lực đất đai trong đời sống xã hội cũng như đối với sự phát triển của các quốc gia. Trường phái kinh tế học cổ điển từ cuối thế kỷ XVIII, với đại diện là Adam Smith và David Ricardo xem đất đai là bản chất và nguyên nhân tạo nên sự thịnh vượng của các quốc gia.⁹ Như vậy, đất đai là tài sản, tư liệu sản xuất đặc biệt không thể thay thế cũng như sự đa dạng về tính năng sử dụng. Cụ thể, đất có thể được sử dụng vào các mục đích quốc phòng - an ninh, phát triển kinh tế - xã hội, văn hoá - tâm linh... trong đời sống xã hội của người dân Việt Nam. Ngoài ra, với tính chất cố định về mặt địa lý và gắn liền với địa phận, nên khi Nhà nước có nhu cầu sử

dụng đất tạm thời tại một địa điểm, thời điểm nhất định vì lợi ích cộng đồng thì Nhà nước bắt buộc phải “trung dụng đất”. Vì vậy, bên cạnh sự đặc biệt về hình thức sở hữu, đất đai còn có những đặc thù riêng cần phải được quy định nguyên tắc trung dụng riêng biệt so với các loại tài sản thông thường khác.

2.2. Cơ sở pháp lý

Hiến pháp Việt Nam năm 2013 quy định: “Nhà nước trung dụng đất trong trường hợp thật cần thiết do luật định để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng chống thiên tai”¹⁰. Như vậy, việc tạm thời hạn chế quyền sử dụng đất của người sử dụng hợp pháp không thể được thực hiện tùy tiện mà cần phải được xác định một cách khoa học, có căn cứ và mức độ theo luật định¹¹. Theo Hiến pháp năm 2013, quy định về trung dụng đất được hiến định một cách độc lập so với vấn đề về trung mua, trung dụng tài sản khác. Cụ thể, trung dụng đất được quy định tại khoản 4 Điều 54 trong khi trung mua và trung dụng các tài sản khác được quy định tại khoản 3 Điều 32. Có thể xem cơ sở hiến định là minh chứng về sự phân định giữa hai trường hợp này: Các trường hợp trung dụng đất phải được điều chỉnh riêng bởi một đạo luật (Luật Đất đai) còn các trường hợp trung mua và trung dụng tài sản khác được quy định bởi một đạo luật riêng (Luật Trung mua, trung dụng tài sản). Thật vậy, Luật Đất đai năm 2013 trước đây

⁸ Montesquieu, *De L'esprit des lois*, Laurent Versini, Éditions Gallimard, Paris, 1995, p. 188.

⁹ Đặng Hùng Võ, *Đất đai - Nguồn lực chính để phát triển*, Kỷ yếu Hội thảo Khoa học quốc gia Khuyến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai năm 2013, Nxb. Đại học kinh tế quốc dân, Hà Nội, 2019, tr. 17-30.

¹⁰ Khoản 4 Điều 54 Hiến pháp năm 2013.

¹¹ Phan Trung Hiền, Lâm Vĩ Khang, *Góp ý Dự thảo Luật Đất đai: Trung dụng đất trong tình trạng khẩn cấp - Luật hoá như thế nào?*, Tạp chí Pháp luật và Phát triển, 2023, số 4+5, tr.19-26.

quy định: “Nhà nước quyết định trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai”¹². Ngày 18/01/2024, Quốc hội chính thức thông qua Luật Đất đai số 31/2024/QH15 và chính thức có hiệu lực ngày 01/08/2024¹³, trong đó, Luật tiếp tục quy định rõ quyền “Quyết định trưng dụng đất” của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu toàn dân về đất đai¹⁴. Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục quy định duy nhất một điều luật về chế định trưng dụng đất, trường hợp trưng dụng đất được quy định tại khoản 1 Điều 90 tương đồng với khoản 1 Điều 72 Luật Đất đai năm 2013 trước đây. Trình tự, thủ tục trưng dụng đất được hướng dẫn chi tiết tại Điều 29 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 30/7/2024 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai. Trong giai đoạn Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực, các quy định về trưng dụng đất không được điều chỉnh bởi Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008 mà thống nhất điều chỉnh bởi Luật Đất đai¹⁵. Do vậy, quy định trưng dụng đất tại Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008 đã hết hiệu lực và hiện nay nội dung này chính thức được điều chỉnh bởi Luật Đất đai năm 2024 và văn bản hướng dẫn thi hành. Luật Đất đai năm 2024 mặc dù có bổ sung hàng loạt các

nội dung mới liên quan đến trưng dụng đất như: Vai trò giám sát thực hiện trưng dụng đất của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên (điểm đ khoản 2 Điều 19), các quy định về bồi thường khi trưng dụng đất...; tuy nhiên Luật vẫn chưa thiết lập nguyên tắc cần bảo đảm nhằm chi phối chung hoạt động trưng dụng đất. Vì lẽ đó, các nguyên tắc về trưng dụng đất phải được quy định độc lập so với nguyên tắc về trưng dụng tài sản nói chung tại Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản.

Hiến pháp năm 2013 đã đặt ra vấn đề cốt lõi của hoạt động trưng dụng đất gồm: (i) Lý do trưng dụng đất; (ii) Chủ thể quyết định trưng dụng đất; (iii) Bồi thường những thiệt hại theo giá thị trường do hoạt động trưng dụng đất gây ra. Mặt khác, việc quy định độc lập chế định trưng dụng đất trong Luật Đất đai mà không điều chỉnh bởi Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản cho thấy sự phân định rõ rệt giữa đất đai và các tài sản thông thường khác trong quan hệ pháp luật trưng dụng. Từ những vấn đề mà Hiến pháp đặt ra cũng như trên cơ sở của việc quy định riêng biệt bởi Luật Đất đai hiện hành cho thấy: Về mặt pháp lý, cần thiết phải xây dựng nguyên tắc về trưng dụng đất độc lập trong đạo luật đất đai.

2.3. Cơ sở thực tiễn

Sự phát triển của xã hội hiện đại đặt ra thách thức đối với Nhà nước trong việc luôn phải sẵn sàng các biện pháp ứng phó trong các tình huống cấp thiết như thiên tai, dịch bệnh hoặc vì lý do quốc phòng, an ninh. Bên cạnh đó, không thể phủ nhận vai trò của biện pháp trưng dụng đất để thiết lập các khu cách ly tập trung, bệnh viện dã chiến và nơi ở tạm thời để phòng, tránh thiên tai. Theo Báo cáo của Ban chỉ đạo phòng, chống dịch Covid-19, biện pháp

¹² Khoản 1 Điều 72 Luật Đất đai năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018).

¹³ Xem Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai số 31/2024/QH15, Luật Nhà ở số 27/2023/QH15, Luật Kinh doanh bất động sản số 29/2023/QH15 và Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 năm 2024.

¹⁴ Khoản 6 Điều 13 Luật Đất đai năm 2024.

¹⁵ Khoản 2 Điều 211 Luật Đất đai năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018).

cách ly tập trung được WHO và nhiều nước công nhận là biện pháp đúng đắn, hiệu quả¹⁶. Tuy vậy, có thể nhận thấy các cơ quan nhà nước ở trung ương, địa phương lúng túng khi tiến hành trung dụng đất để phòng, chống dịch bệnh Covid -19. Điển hình, Chính phủ ban hành các chỉ thị¹⁷, công điện¹⁸ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh thành ban hành công văn để áp dụng các biện pháp khẩn cấp, trong đó có những hoạt động mang bản chất của trung dụng đất nhằm ứng phó với dịch bệnh nguy hiểm. Tuy nhiên, các văn bản trên không phải là văn bản quy phạm pháp luật; do đó không đảm bảo cơ sở pháp lý để hạn chế quyền con người trong bối cảnh Covid-19 theo Hiến pháp năm 2013.

Cho đến nay, Luật Đất đai vẫn chưa xây dựng quy định chính thức các nguyên tắc về trung dụng đất. Điều này dẫn đến quy định về trung dụng đất chưa thể hiện được tính hiệu quả, khả thi và gây ra những khó khăn nhất định trong việc áp dụng. Từ đó, các hoạt động mang bản chất trung dụng đất phải “chuyển hướng” thành các hoạt động với tên gọi khác. Chẳng hạn, trong thời kỳ

dịch bệnh Covid-19, quyết định thành lập các khu cách ly y tế tập trung phòng, chống dịch bệnh thực chất là quyết định trung dụng đất và tài sản gắn liền với đất nhưng không được ban hành theo quy định về trung dụng đất. Điều này một mặt giúp thuận tiện trong công tác quản lý nhà nước trong các trường hợp cấp thiết, tuy nhiên lại không bảo đảm tính pháp chế xã hội chủ nghĩa và “thượng tôn pháp luật”. Mặt khác, có khả năng dẫn đến việc thực hiện tùy tiện, không thống nhất giữa các địa phương và không có cơ sở để áp dụng các quy định về bồi thường thiệt hại do hoạt động dịch chuyển quyền sử dụng đất tạm thời gây ra. Trên cơ sở đó, cần thiết đặt ra các nguyên tắc về trung dụng đất nhằm để Nhà nước thích ứng linh hoạt, thực hiện hiệu quả việc quản lý xã hội trong những bối cảnh đặc biệt cấp thiết.

3. Đề xuất các nguyên tắc cần đảm bảo khi Nhà nước trung dụng đất

3.1. Nguyên tắc về lý do trung dụng: Chỉ trung dụng đất trong tình trạng cấp thiết

Hiến pháp năm 2013 và Luật Đất đai năm 2024 đều quy định trung dụng đất trong trường hợp thật cần thiết để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai. Tuy nhiên, quy định trên chưa bảo đảm phù hợp với bản chất của hoạt động trung dụng đất. Bởi lẽ, “trung dụng đất chỉ được thực hiện khi đã áp dụng các biện pháp cần thiết mà không có hiệu quả”¹⁹. Mặt khác, cần phân biệt rõ khái

¹⁶ Ban Chỉ đạo phòng, chống dịch Covid-19, *Báo cáo kết quả 02 năm triển khai công tác phòng, chống dịch Covid*, https://moh.gov.vn/home?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F%2F_101_assetEntryId=1197152&_101_type=document, truy cập ngày 16/4/2023.

¹⁷ Chỉ thị số 15/CT-TTg ngày 27/3/2020 của Thủ tướng Chính phủ về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch Covid-19, Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31/3/2020 của Thủ tướng Chính phủ về biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19, Chỉ thị số 19/CT-TTg ngày 24/4/2020 của Thủ tướng Chính phủ về tiếp tục thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch Covid-19 trong tình hình mới.

¹⁸ Công điện số 1068/CP-TTg ngày 05/8/2021 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch Covid-19.

¹⁹ Phan Trung Lý, *Trung mua, trung dụng: Khái niệm và điều kiện*, <https://phapluatdansu.edu.vn/2010/02/24/19/13/4741/>, công bố ngày 24/02/2010, truy cập ngày 02/4/2023.

niệm cần thiết (necessary) và cấp thiết (emergency), cần thiết diễn tả công việc phải thực hiện nhưng không mang tính nhanh chóng, dứt khoát. Tính cấp thiết đòi hỏi phải đưa ra các quyết định kịp thời và phải thực hiện ngay lập tức²⁰.

Nhìn chung, lý do trưng dụng đất được quy định tại khoản 1 Điều 90 Luật Đất đai phải vì nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai. Như vậy, quyết định trưng dụng đất không thể được ban hành và thực thi trong trường hợp để thực hiện những công việc nằm ngoài những lý do trên. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2024 chưa xác định chính xác trường hợp thật *cấp thiết* để trưng dụng đất. Nói cách khác, Luật Đất đai năm 2024 và văn bản hướng dẫn chưa xác định được mức độ nguy hiểm cụ thể về quốc phòng, an ninh, phòng, chống thiên tai để trưng dụng đất bởi vì Luật Quốc phòng năm 2018, Luật An ninh quốc gia năm 2004 và Luật Phòng, chống thiên tai năm 2003 sửa đổi, bổ sung năm 2020 và văn bản hướng dẫn có quy định về các mức độ nguy hiểm để tiến hành các biện pháp ứng phó cấp thiết. Trong khi đó, Luật Đất đai năm 2024 và Nghị định số 102/2024/NĐ-CP vẫn chưa có quy định dẫn chiếu việc xác định mức độ cấp thiết đến các đạo luật có liên quan nhằm xác định thống nhất trường hợp trưng dụng đất.

Như vậy, có thể khẳng định rằng Luật Đất đai năm 2024 vẫn chưa có quy định liên thông để thực hiện trưng dụng đất phù hợp với các mức độ nguy hiểm tại luật chuyên ngành. Ngoài ra, việc phòng, chống dịch bệnh nguy hiểm theo các nhóm A, B và C

quy định tại Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 chưa được quy định là trường hợp để trưng dụng đất theo Luật Đất đai năm 2024. Nhìn chung, trường hợp trưng dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 vẫn còn định tính và chưa thể lượng hoá mức độ nguy hiểm của các trường hợp phải trưng dụng đất. Do vậy, việc xây dựng nguyên tắc chỉ trưng dụng đất trong trường hợp cấp thiết nhằm phù hợp với các luật chuyên ngành có liên quan và bảo đảm việc trưng dụng hiệu quả, hợp lý và khả thi.

3.2. Nguyên tắc về chủ thể trưng dụng: Chủ thể trưng dụng đất giới hạn do luật định

Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định rõ: “*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng*”. Như vậy, chỉ có Nhà nước mới có quyền hạn chế quyền con người hiến định phù hợp với quy định của luật. Bởi lẽ đó, theo khoản 4 Điều 55 Hiến pháp năm 2013 thì việc trưng dụng đất được thực hiện bởi Nhà nước với quy định: “*Nhà nước trưng dụng đất...*”. Tuy nhiên, Nhà nước là một khái niệm trừu tượng, Hiến pháp là đạo luật có tính chất quy định chung về nguyên tắc, nên việc cụ thể hóa thẩm quyền trưng dụng đất do Luật Đất đai quy định.

“Trong Nhà nước pháp quyền, quyết định hành chính phải được ban hành bởi những chủ thể có thẩm quyền theo quy định của pháp luật thực hiện quyền hành pháp”²¹. Theo đó, quyết định trưng dụng đất là quyết

²⁰ Phan Trung Hiền, Lâm Vĩ Khang, *Góp ý Dự thảo Luật Đất đai: Trưng dụng đất trong tình trạng khẩn cấp - Luật hoá như thế nào?*, tđđ, tr.19-26.

²¹ Trần Minh Hương (Chủ biên), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2021, tr. 197.

định hành chính cá biệt phải được ban hành bởi chủ thể có thẩm quyền theo quy định của Luật Đất đai. Tuy nhiên, với tính chất là hoạt động hạn chế quyền con người nên chủ thể có thẩm quyền trưng dụng đất phải có sự giới hạn nhất định, Luật Đất đai năm 2024 ghi nhận thẩm quyền trưng dụng đất bao gồm: Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ trưởng Bộ Y tế, Bộ trưởng Bộ Công Thương, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ trưởng Bộ Tài chính, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện²². Có thể nhận thấy, để thuận tiện và đảm bảo tính dứt khoát, nhanh chóng trong việc trưng dụng đất, thẩm quyền trưng dụng nên thuộc về cá nhân thay vì thẩm quyền tập thể như thu hồi đất. Việc quy định cá nhân hoá thẩm quyền trưng dụng đất có ý nghĩa trong việc xác định trách nhiệm cụ thể, chính xác nhiệm vụ và quyền hạn của chủ thể có thẩm quyền. Từ đó, hạn chế sự lạm dụng quyền lực trong việc ban hành quyết định thu hồi đất, gia hạn thu hồi đất. Tuy nhiên, hạn chế không đồng nghĩa với việc “đóng khung” thẩm quyền trưng dụng, bởi lẽ quy định hiện hành chỉ cho phép vón vện các chủ thể được liệt kê tại khoản 3 Điều 90 Luật Đất đai năm 2024. Trong các trường hợp cần trưng dụng các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc thẩm quyền quản lý của các Bộ không được liệt kê tại Luật Đất đai thì chưa có cơ chế thuận tiện trong công tác thực hiện.

Mặt khác, giới hạn về chủ thể có quyền trưng dụng cần phải gắn với giới hạn về phạm vi đất trưng dụng để tránh trường hợp khó khăn, vướng mắc khi ban hành

quyết định trưng dụng đất. Điển hình trong các trường hợp đặc biệt như trưng dụng nhiều thửa đất của nhiều đơn vị hành chính cấp tỉnh khác nhau hoặc không xác định được trường hợp trưng dụng đất thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hay thẩm quyền của Bộ trưởng. Luật Đất đai năm 2024 đều chưa quy định về vấn đề này, do đó cần xây dựng nguyên tắc chủ thể trưng dụng đất giới hạn do luật định. Trên cơ sở nguyên tắc này, cần bổ sung thêm các quy định giới hạn phạm vi đất trưng dụng đất của từng chủ thể có thẩm quyền.

3.3. Nguyên tắc về trình tự, thủ tục: Việc trưng dụng đất phải công khai, minh bạch, dân chủ và khách quan, trừ trường hợp bí mật về quốc phòng, an ninh

Về mặt ngôn ngữ, “công khai là không giữ kín, mà để cho mọi người đều có thể biết”; “minh bạch là rõ ràng, rành mạch”²³. Như vậy, theo nghĩa này, toàn bộ thông tin liên quan đến quá trình trưng dụng đất phải bảo đảm cơ chế cho người dân được nắm rõ các thông tin một cách cụ thể, chi tiết và không khiếm khuyết. “Tính công khai và minh bạch là những yêu cầu, tiêu chí của pháp luật trong Nhà nước pháp quyền”²⁴. Theo đó, nguyên tắc công khai trước hết phải được đặt ra trong toàn bộ trình tự, thủ tục trưng dụng đất, chẳng hạn công khai quyết định trưng dụng, quyết định mức bồi thường thiệt hại và quyết định cưỡng chế trưng dụng đất. Mặt khác, “minh bạch hoá

²² Khoản 3 Điều 90 Luật Đất đai năm 2024.

²³ Hoàng Phê (Chủ biên), *Từ điển tiếng Việt*, t1dd, tr. 262, 801.

²⁴ Hoàng Thị Kim Quế, *Góp phần nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về Nhà nước pháp quyền*, Tạp chí khoa học (Đại học quốc gia Hà Nội), số 2/2002, tr. 50-56.

quyết định hành chính bao gồm nhiều giai đoạn, nhiều khía cạnh khác nhau liên quan đến toàn bộ quyết định hành chính”²⁵. Như vậy, quyết định trưng dụng đất một mặt phải được công khai, mặt khác phải được minh bạch ngay trong trình tự, thủ tục ban hành nhằm hạn chế sự trưng dụng tùy tiện, lạm quyền và để người dân nắm bắt thông tin một cách thông suốt, rõ ràng. Việc không công khai, minh bạch có khả năng dẫn đến trường hợp các chủ thể có thẩm quyền ban hành quyết định trưng dụng không đúng trường hợp luật định, trình tự, thủ tục và hình trưng dụng không hợp pháp, việc bồi thường thiệt hại không công bằng, tương xứng và việc xác định thiệt hại được thực hiện chủ quan không tuân theo quy định pháp luật.

Về mặt pháp lý, công khai, minh bạch là phương tiện, điều kiện để thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân được quy định tại Hiến pháp²⁶. Mặt khác, Nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin về đất đai được quy định tại Điều 18 Luật Đất đai năm 2024. Tuy nhiên, Luật Đất đai hiện hành chưa quy định độc lập để đảm bảo tính công khai, minh bạch trong hoạt động trưng dụng đất và trách nhiệm giải trình của chủ thể có thẩm quyền quyết định trưng dụng, quyết định cưỡng chế trưng dụng đất và quyết định mức bồi thường thiệt hại do trưng dụng đất gây ra. Lý do của sự thiếu vắng quy định này bởi lẽ Hiến pháp, Luật Đất đai hiện hành vẫn chưa xây dựng và bổ sung nguyên tắc công khai, minh bạch trong

trưng dụng đất mà chỉ quy định nguyên tắc công khai, minh bạch đối với việc thu hồi đất. Tất nhiên, trong những trường hợp mà việc công khai, minh bạch gây tổn hại đến lợi ích quốc gia, an ninh quốc phòng thì nguyên tắc này sẽ bị loại trừ. Đây là những trường hợp liên quan đến bí mật nhà nước, bí mật về quốc phòng và an ninh mà việc giữ kín thông tin có lợi hơn cho cộng đồng.

Mặt khác, việc trưng dụng đất phải dân chủ và khách quan trong toàn bộ quy trình từ khâu ban hành quyết định trưng dụng đến khi hoàn trả đất trưng dụng và bồi thường thiệt hại. “Dân chủ là hình thức tổ chức thiết chế chính trị của xã hội dựa trên việc thừa nhận nhân dân là nguồn gốc của quyền lực, thừa nhận nguyên tắc bình đẳng, tự do và quyền con người”²⁷. Do vậy, khi chủ thể có thẩm quyền quyết định trưng dụng đất thì người dân có quyền giám sát và từ đó phát sinh trách nhiệm giải trình của chủ thể có thẩm quyền. Khoản 2 Điều 90 Luật Đất đai năm 2024 quy định quyết định trưng dụng đất có thể được ban hành bằng văn bản hoặc lời nói. Trường hợp quyết định trưng dụng đất bằng lời nói, người có đất trưng dụng có thể thực hiện các quyền ghi âm, ghi hình làm cơ sở xác minh việc quyết định trưng dụng đất với điều kiện nơi có đất trưng dụng không thuộc khu vực cấm, địa điểm cấm²⁸. Mặt khác, trường hợp người có thiệt hại do trưng dụng đất gây ra mà Hội đồng

²⁵ Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Hoàng Anh, *Tăng cường tính minh bạch của quyết định hành chính*, Tạp chí Khoa học (Đại học Quốc gia Hà Nội), số 28/2012, tr. 204-211.

²⁶ Điều 25 Hiến pháp năm 2013.

²⁷ Hoàng Văn Nghĩa, *Dân chủ và thực hiện quyền dân chủ*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210141>, công bố ngày 01/01/2003, truy cập ngày 01/3/2023.

²⁸ Xem Điều 2 Quyết định số 160/2004/QĐ-TTg ngày 06/9/2004 của Thủ tướng Chính phủ quy định về việc xác định khu vực cấm, địa điểm cấm.

xác định mức bồi thường thực hiện không khách quan và không thực hiện theo quy trình luật định, người dân có quyền yêu cầu xác định lại giá trị tính bồi thường và các thiệt hại phải được bồi thường. Tuy nhiên, về bản chất thì quyền dân chủ là quyền con người và được bảo đảm bởi quy định pháp luật. Vì vậy, để người dân có đất trưng dụng thực hiện các quyền dân chủ một cách chính thức thì pháp luật phải ghi nhận nguyên tắc hoạt động trưng dụng đất phải dân chủ.

Bên cạnh đó, trình tự, thủ tục trưng dụng đất phải khách quan, tức là không có sự tham gia ý chí chủ quan của chủ thể có thẩm quyền thực hiện các quyết định, hành vi hành chính liên quan đến các hoạt động của quá trình trưng dụng đất. Điều này thể hiện thông qua việc trưng dụng đất đúng trường hợp luật định, phạm vi trưng dụng phải phù hợp và việc bồi thường thiệt hại phải dựa trên cơ sở tương xứng với thiệt hại do việc trưng dụng gây ra. Mặt khác, quy định hiện hành cho thấy quyết định trưng dụng đất phụ thuộc rất nhiều vào ý chí của chủ thể có thẩm quyền ban hành do chưa xác định chính xác mức độ cấp thiết để trưng dụng đất. Do vậy, không thể tránh khỏi trường hợp việc trưng dụng được tiến hành theo ý chí chủ quan của chủ thể có thẩm quyền trưng dụng đất. Vì vậy, có khả năng dẫn đến các khiếu nại, khiếu kiện làm cho việc thực thi quy định về trưng dụng đất trở nên khó khăn, không hiệu quả bởi những quy định chưa bảo đảm tính khách quan. Do đó, cần thiết phải quy định nguyên tắc khách quan trong trưng dụng đất để kiểm soát quyền lực, hạn chế sự lạm quyền của chủ thể có thẩm quyền trưng dụng.

3.4. Nguyên tắc sử dụng đất trưng dụng: Phải được sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả và hoàn trả kịp thời

Một trong những nguyên tắc sử dụng đất nói chung được quy định tại khoản 1 Điều 5 Luật Đất đai năm 2024 là *đúng mục đích sử dụng đất*. Đây là nguyên tắc nhằm bảo đảm việc sử dụng đất phải được Nhà nước trao quyền hợp pháp. Như vậy, có thể nhận thấy nguyên tắc về sử dụng đất trưng dụng đúng mục đích vẫn chưa được ghi nhận tại Luật Đất đai.

Mặt khác, tương tự khoản 6 Điều 72 Luật Đất đai năm 2013, khoản 6 Điều 90 Luật Đất đai năm 2024 quy định người có thẩm quyền trưng dụng đất có trách nhiệm giao cho tổ chức, cá nhân quản lý, sử dụng đất trưng dụng đúng mục đích, hiệu quả. Bên cạnh đó, tại khoản 5 Điều 4 Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008 đã nêu rõ: *“Việc quản lý, sử dụng tài sản trưng mua, trưng dụng phải đúng mục đích...”*. Tuy nhiên, trong thực tế khi trưng dụng đất và tài sản gắn liền với đất mà gây thiệt hại về tài sản như nhà cửa, trang thiết bị của trường học, ký túc xá trong trường hợp trưng dụng đất của đơn vị sự nghiệp công lập thì vẫn chưa xác định được chủ thể chịu trách nhiệm. Chẳng hạn, trong dịch bệnh Covid-19, Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, Bộ Quốc phòng và Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương sử dụng 45 tòa nhà ở sinh viên và tòa nhà trạm y tế của ký túc xá Đại học quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh với 6.080 phòng ở để làm khu cách ly, bệnh viện dã chiến thu dung điều trị bệnh nhân Covid-19. Theo ghi nhận, có 90 phòng kho bị phá khóa và rách niêm phong sau khi tiếp nhận lại từ các đơn vị. Trung tâm tiến hành

khảo sát, cập nhật hiện trạng, lập biên bản, thống nhất hướng xử lý với các đơn vị liên quan và chưa biết nguồn kinh phí, cũng như phương án để khắc phục, sửa chữa, bồi thường tài sản cho sinh viên²⁹.

Bên cạnh đó, tính hiệu quả trong trưng dụng đất tồn tại song hành với nguyên tắc sử dụng đất trưng dụng đúng mục đích. Việc trưng dụng đất phải xác định được mục đích sử dụng, chẳng hạn trưng dụng đất để thiết lập khu cách ly y tế tập trung, bệnh viện dã chiến trong trường hợp có dịch bệnh, chiến tranh hoặc nơi tạm trú trong trường hợp thiên tai. Về mặt quản lý nhà nước, việc trưng dụng đất không đúng mục đích dẫn đến không đạt sự đồng thuận cao từ phía người dân. Bởi lẽ, nếu quyết định trưng dụng đất không xác định rõ mục đích của việc trưng dụng sẽ tạo tâm lý cho người có đất trưng dụng hoài nghi và không an tâm giao đất theo quyết định trưng dụng. Điều này gây khó khăn cho cơ quan quản lý nhà nước trong việc vừa phải ứng phó với các tình huống cấp thiết, vừa phải tiến hành thuyết phục, cưỡng chế trưng dụng đất. Mặt khác, trong những tình huống mặc dù có tính cấp thiết mà vẫn chưa đến mức phải trưng dụng đất hoặc có thể khắc phục bởi các biện pháp khác nhưng chủ thể có thẩm quyền vẫn quyết định trưng dụng đất, điều này gây bức xúc cho các chủ thể có đất bị trưng dụng bởi việc trưng dụng như vậy là không cần thiết và gây lãng phí.

²⁹ Trần Huỳnh, *Nhiều ký túc xá cần 'điều trị hậu Covid-19': Xuống cấp, tủ đồ bị phá khóa*, Tuổi trẻ Online, <https://tuoitre.vn/nhieu-ky-tuc-xa-can-dieu-tri-hau-covid-19-xuong-cap-tu-do-bi-pha-khoa-20220117113700425.htm>, công bố ngày 17/01/2023, truy cập ngày 15/3/2023.

Ngoài ra, nhằm bảo đảm tính chất của trưng dụng đất là quyền sử dụng đất vẫn thuộc về người sử dụng hợp pháp và chỉ bị hạn chế trong thời gian trưng dụng, tất yếu phải phát sinh trách nhiệm hoàn trả kịp thời đất trưng dụng cho người có quyền sử dụng từ phía Nhà nước. Về mặt pháp lý, đất được trưng dụng vẫn thuộc quyền sử dụng đất của người đứng tên trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất, vì vậy người có đất trưng dụng phải được hoàn trả sau khi kết thúc việc trưng dụng.

3.5. Nguyên tắc bảo đảm lợi ích đối với người sử dụng đất: Phải được bồi thường công bằng, dân chủ và tương xứng với các loại thiệt hại về đất và tài sản gắn liền với đất theo thời giá thị trường

Hiến pháp của một số quốc gia trên thế giới ghi nhận nguyên tắc trưng dụng tài sản có bảo đảm bồi thường. Điển hình, Hiến pháp Trung Quốc năm 1982 sửa đổi năm 2018 quy định: “*Nhà nước có thể thu hồi, trưng dụng đất vì lợi ích công cộng và phù hợp với quy định của pháp luật và phải bồi thường khi thu hồi, trưng dụng*”. Ở Nhật Bản, Điều 29 Hiến pháp năm 1946 quy định: “*Tài sản cá nhân chỉ được trưng dụng vì mục đích công cộng sau khi có bồi thường tương đương*”³⁰. Tại Việt Nam, khoản 3 Điều 32 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân*

³⁰ Nguyễn Đăng Dung, Phạm Hồng Thái, Lê Khánh Tùng, Vũ Công Giao (Đồng chủ biên), *Tuyển tập Hiến pháp của một số quốc gia*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2012, tr. 21.

theo giá thị trường”. Như vậy, trưng dụng đất là hoạt động mà Nhà nước dùng quyền lực bắt buộc người có quyền sử dụng đất phải chuyển giao cho Nhà nước sử dụng vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia có bảo đảm nguyên tắc bồi thường thiệt hại. Theo đó, bồi thường thiệt hại do trưng dụng đất gây ra phải được đảm bảo bởi Nhà nước để bù đắp những tổn thất trong quá trình trưng dụng.

Trong trường hợp thu hồi đất (land acquisition) tại Anh quốc, bồi thường là hậu quả nhất định của việc mua lại bắt buộc. Việc Chính phủ chiếm đoạt tài sản hợp pháp bằng cách này phải chịu trách nhiệm bồi thường³¹. Theo đó, trường hợp Nhà nước trưng dụng đất (land requisition) thực chất là bắt buộc lấy lại đất để sử dụng tạm thời thì người có đất trưng dụng cũng phải được bồi thường. Bằng cách liên hệ với vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất có thể nhận diện những đặc trưng của việc bồi thường khi Nhà nước trưng dụng đất. Theo cách hiểu chung nhất, bồi thường thiệt hại khi Nhà nước trưng dụng đất là trả lại tất cả những giá trị thiệt hại cho người có thiệt hại do việc trưng dụng đất gây ra một cách công bằng, tương xứng. Việc bồi thường này xuất phát từ mục đích nhằm bảo đảm lợi ích của người có đất trưng dụng, bảo đảm tính công bằng, xác định chính xác, đầy đủ các thiệt hại, bảo đảm có phương thức bồi thường hiệu quả, có tính khả thi. Do vậy, bên cạnh việc thu hồi đất thì trưng dụng đất cũng phải xác định nguyên tắc bồi

thường để cân bằng lợi ích giữa người có đất trưng dụng và Nhà nước.

Thể chế hoá nguyên tắc tại Hiến pháp năm 2013, Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: “*Trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng chống thiên tai, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường*”³². Theo đó, mặc dù khoản 6 Điều 90 Luật Đất đai năm 2024 có quy định về trách nhiệm của người có thẩm quyền trưng dụng phải hoàn trả đất khi hết thời hạn trưng dụng và bồi thường thiệt hại do việc trưng dụng đất gây ra. Tuy nhiên, do không xác định được nguyên tắc bồi thường đặc thù của hoạt động trưng dụng đất, nên các quy định về bồi thường còn bị hạn chế. Trước đây điểm a khoản 7 Điều 72 Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định người có đất trưng dụng được bồi thường trong trường hợp: (1) Đất bị huỷ hoại và (2) Thiệt hại về thu nhập do việc trưng dụng đất trực tiếp gây ra. Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung thiệt hại về tài sản do việc trưng dụng đất trực tiếp gây ra tại điểm c khoản 7 Điều 90 bên cạnh thiệt hại về đất và thiệt hại về thu nhập. Tuy nhiên, thế nào là thiệt hại về tài sản do việc trưng dụng đất trực tiếp gây ra vẫn chưa được hướng dẫn rõ tại Luật Đất đai năm 2024 cũng như Nghị định số 102/2024/NĐ-CP. Điển hình trong một số trường hợp, có thể nhận thấy rõ thiệt hại do trưng dụng đất có thể gây ra hệ quả công trình xây dựng bị hư hỏng, huỷ hoại hoặc thiệt hại về cây trồng, vật nuôi... trên đất trưng dụng.

³¹ Phan Trung Hien, *The law of compulsory acquisition of land - Striking a balance public and private interests in the United Kingdom and Viet Nam*, VDM Verlag Dr. Muller, Germany, 2009, p.10.

³² Khoản 2 Điều 163 Bộ luật Dân sự năm 2015.

Mặt khác, Abraham Lincoln cho rằng dân chủ là chính quyền của dân, do dân và vì dân³³. Người có thiệt hại do trưng dụng đất gây ra phải được pháp luật đảm bảo việc thực hiện các quyền khiếu nại, khiếu kiện, quyền giám sát trong bồi thường thiệt hại khi Nhà nước trưng dụng đất và quyền yêu cầu xác định lại giá bồi thường theo cơ chế thị trường trong trường hợp thiệt hại không được bồi thường chính xác, công bằng. Về cơ bản, theo khuyến nghị của Liên hợp quốc trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc thì: “Các quy trình lập kế hoạch trong quá trình thu hồi đất nên có sự tham gia của tất cả các bên bị ảnh hưởng, bao gồm chủ sở hữu, người thuê đất, Chính phủ và các tổ chức phi chính phủ. Đồng thời, các quá trình này cần được giám sát để đảm bảo rằng cơ quan thu hồi đất chịu trách nhiệm cho các hành động của mình”³⁴. Dựa trên khuyến nghị này, vận dụng tương tự vào hoạt động trưng dụng đất thì thành phần Hội đồng xác định mức bồi thường thiệt hại phải có sự tham gia, giám sát của người có thiệt hại do việc trưng dụng đất gây ra. Điểm d khoản 7 Điều 90 Luật Đất đai năm 2024 quy định Hội đồng xác định thiệt hại do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện nơi có đất trưng dụng thành lập. Theo đó, thành phần Hội đồng xác định mức bồi thường thiệt hại do thực hiện trưng dụng đất gây ra gồm³⁵: Chủ

tịch hoặc Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân là Chủ tịch Hội đồng; Các thành viên thuộc các cơ quan có chức năng quản lý đất đai, tài chính và các thành viên khác có liên quan; Đại diện cơ quan của người có thẩm quyền ra quyết định trưng dụng đất; Đại diện Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân cấp huyện nơi có đất; Đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã; Người có đất trưng dụng hoặc đại diện của người có đất trưng dụng. Mặc dù vậy, quyền quyết định mức bồi thường vẫn thuộc thẩm quyền chuyên biệt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện trên cơ sở căn cứ vào mức bồi thường thiệt hại do Hội đồng xác định. Do vậy, điều này là không thực sự khách quan khi Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp tỉnh vừa có thẩm quyền thành lập Hội đồng xác định với vai trò là chủ tịch Hội đồng, vừa là chủ thể quyết định mức bồi thường.

3.6. Nguyên tắc bảo đảm lợi ích đối với người sử dụng đất liền kề: Hạn chế đến mức thấp nhất việc tổn hại đến người sử dụng đất xung quanh

Ngoài các chủ thể có đất bị trưng dụng bị ảnh hưởng trực tiếp, những tác động một cách gián tiếp đến người sử dụng đất lân cận thửa đất trưng dụng cũng phải được tính đến. Khoản 4 Điều 5 Luật Đất đai năm 2024 ghi nhận nguyên tắc sử dụng đất “không xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất liền kề và xung quanh”. Tuy nhiên, ranh giới trên thực địa của đất đai thường chỉ được phân định theo những biện pháp thông thường như hàng rào, phân mốc hoặc cắm mốc. Do đó, việc ảnh hưởng trực tiếp đến từ các hoạt động sử dụng đất lân cận dường như là yếu tố không thể tránh khỏi trong hoạt động trưng dụng đất. Ví dụ,

³³ N.M Voskresenskaia & Davletshina, *Chế độ dân chủ: Nhà nước và xã hội*, Phạm Nguyên Trường (dịch), Nxb. Tri Thức, Hà Nội, năm 2008, tr. 17.

³⁴ FAO, *Compulsory acquisition of land and compensation*, Rome, 2008, p. 17.

³⁵ Nghị định số 102/2024/NĐ-CP ngày 30/7/2024 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai.

trong quá trình trung dụng đất để phòng, chống dịch bệnh thì hoạt động xây dựng các khu cách ly, bệnh viện dã chiến hay nơi sản xuất, nghiên cứu, thí nghiệm vắc-xin sẽ gây tâm lý hoang mang, lo sợ cho các hộ dân xung quanh bởi tác động từ tiếng ồn, hoá chất độc hại hoặc nước thải gây ô nhiễm nếu không được xử lý triệt để. Mặt khác, nếu không được kiểm soát có thể mầm bệnh sẽ lây lan và đầu tiên phải kể đến đó là những người dân sinh sống lân cận phải chịu ảnh hưởng. Hoặc trong trường hợp trung dụng đất để phòng, chống thiên tai, đất được trung dụng nhằm mục đích giải quyết nhu cầu chỗ ở, nơi sinh hoạt hoặc sơ tán người dân nơi chịu tác động. Tuy nhiên, nếu không được quản lý chặt chẽ thì việc gây ô nhiễm đến những vùng xung quanh nơi có đất trung dụng là hoàn toàn có thể xảy ra.

Như vậy, trong các tình huống cấp thiết việc tiến hành trung dụng đất, sử dụng đất trung dụng để thực hiện các biện pháp phòng, chống các tác động nguy hiểm không tránh khỏi sự ảnh hưởng đến người sử dụng đất xung quanh thửa đất trung dụng. Vì lẽ đó, người có thẩm quyền trung dụng, cá nhân, tổ chức quản lý, sử dụng đất trung dụng bên cạnh trách nhiệm sử dụng hiệu quả còn cần phải hạn chế đến mức thấp nhất việc tổn hại đến người sử dụng đất xung quanh. Theo nguyên tắc này, việc bồi thường cũng phải được tính đến đối với những chủ thể sử dụng đất xung quanh thửa đất trung dụng có thiệt hại bởi việc trung dụng đất gây ra.

4. Kết luận

Tình hình hiện nay cho thấy xã hội ngày càng phát triển, đồng thời cũng xuất hiện các dịch bệnh, thiên tai, tình huống cấp thiết

gây tác động, ảnh hưởng đến đời sống nhân dân, cộng đồng và xã hội. Trong tương lai, các tác động tiêu cực này có thể xảy ra bất cứ lúc nào mà không thể lường trước và có thể buộc Nhà nước phải trung dụng đất. Vì vậy, cần thiết phải có khung pháp lý đủ chặt chẽ, vững chắc để biện pháp trung dụng đất được thực hiện một cách hiệu quả, khả thi. Muốn làm được như vậy, trước hết cần phải xây dựng các nguyên tắc pháp lý đặc trưng của hoạt động trung dụng đất đóng vai trò chủ đạo và nền tảng chi phối các quy định chi tiết về trung dụng đất. Mặt khác, trung dụng đất có những đặc trưng riêng biệt về hình thức sở hữu tài sản, tính năng cũng như hiện nay đã được điều chỉnh riêng biệt tại Luật Đất đai. Bên cạnh đó, nhằm đáp ứng yêu cầu mà Nghị quyết số 18-NQ/TW³⁶ đặt ra là “*thể chế, chính sách về đất đai phải được hoàn thiện đồng bộ và phù hợp với thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai*”. Từ đó, nhóm tác giả đề xuất Luật Đất đai năm 2024 cần bổ sung một điều luật độc lập quy định các nguyên tắc về trung dụng đất như sau: (i) Nguyên tắc về lý do trung dụng; (ii) nguyên tắc về chủ thể trung dụng; (iii) Nguyên tắc về trình tự, thủ tục trung dụng; (iv) Nguyên tắc sử dụng đất trung dụng; (v) Nguyên tắc bảo đảm lợi ích đối với người sử dụng đất; và (vi) Nguyên tắc bảo đảm lợi ích đối với người sử dụng đất liền kề.

³⁶ Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban chấp hành trung ương Đảng khoá XIII thông qua ngày 16/6/2022 về *Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao*.