PHÂN QUYỀN QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI THEO DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) TỪ GÓC ĐỘ BẢO ĐẢM QUYỀN CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

NGUYỄN THỊ QUỲNH HOA
Trường Đại học Quy Nhơn

Nhận bài ngày 29/9/2026. Sửa chữa xong 26/10/2026. Duyệt đăng 30/10/2026.

Abstract

The decentralization of land management under Vietnam's two-tier local government system directly affects the rights of land users. This article examines the approaches proposed in the draft amended Land Law, focusing on authority over land allocation, land leasing, changes in land-use purposes, land recovery, compensation, support, and resettlement. Based on the requirements for protecting land users' rights, the study analyzes the proposed decentralization arrangements and argues that authority should be clearly defined, aligned with the administrative capacity of the government level concerned, and proportionate to the scope and impact of each decision. Accordingly, it recommends revising Article 19 of the Draft to clarify the division of authority between provincial- and commune-level governments, limit further delegation and authorization, and differentiate authority according to the extent to which decisions affect land users' rights.

Keywords: *Decentralization of land management, draft amended Land Law, land use rights, land users.*

1. Đặt vấn đề

Tổ chức chính quyền địa phương hai cấp đặt ra yêu cầu phân định lại thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai giữa cấp tỉnh và cấp xã. Qua các phiên bản Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi được xây dựng trong năm 2026 (sau đây gọi tắt là Dự thảo Luật), định hướng tăng cường phân quyền được duy trì, song phạm vi và phương thức phân quyền vẫn có những điều chỉnh. Trong khi đó, nhiều thẩm quyền quản lý đất đai tác động trực tiếp đến việc xác lập, thay đổi hoặc chấm dứt quyền sử dụng đất (QSDĐ). Vì vậy, vấn đề không chỉ là phân quyền cho cấp nào mà còn là phân quyền như thế nào để bảo đảm quyền của người sử dụng đất (NSDĐ). Bài viết xem xét vấn đề này qua hai nhóm thẩm quyền: giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Yêu cầu bảo đảm quyền của người sử dụng đất trong phân quyền quản lý đất đai

Việc phân định thẩm quyền quản lý đất đai giữa các cấp chính quyền có liên hệ trực tiếp với quyền của người sử dụng đất, bởi nhiều quyết định quản lý là căn cứ làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt QSDĐ. Do đó, bên cạnh yêu cầu về tổ chức và hiệu quả quản lý, cần xem xét việc phân quyền từ chính những tác động mà quyết định của cơ quan có thẩm quyền có thể tạo ra đối với NSDĐ. Theo hướng tiếp cận này, bài viết xác định bốn yêu cầu cần được bảo đảm.

2.1.1. Tính chất và mức độ tác động đến quyền của người sử dụng đất cần được tính đến khi phân định thẩm quyền

Hệ quả pháp lý của các quyết định quản lý đất đai có sự khác nhau. Giao đất, cho thuê đất làm phát sinh quyền sử dụng đất; cho phép chuyển mục đích sử dụng đất làm thay đổi phạm vi, điều kiện thực hiện quyền. Đối với thu hồi đất, hệ quả là chấm dứt QSDĐ và trong nhiều trường hợp còn ảnh hưởng đến tài sản, chỗ ở, sinh kế của người có đất bị thu hồi (Nguyễn Văn Trường, 2023). Vì vậy, lựa chọn cấp có thẩm quyền không nên chỉ dựa trên yêu cầu tổ chức quản lý mà cần tính đến hệ quả của quyết định

Email: nguyenthiquynhhoa@qnu.edu.vn

đối với NSDĐ. Mức độ tác động đến quyền càng lớn thì yêu cầu đối với cấp có thẩm quyền và cơ chế kiểm soát càng phải chặt chẽ.

2.1.2. Phân quyền phải bảo đảm tính rõ ràng, thống nhất và khả năng dự liệu của người sử dụng đất về cơ quan có thẩm quyền

Sự rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của từng cấp và bảo đảm tính thống nhất trong quản lý là những yêu cầu cơ bản của phân cấp, phân quyền; sự thiếu rõ ràng trong phân định thẩm quyền đã được nhận diện là một hạn chế của pháp luật về phân cấp, phân quyền ở Việt Nam (Lý Nam Hải & Hoàng Thị Vĩnh Quỳnh, 2024). Đối với NSDĐ, điều này trực tiếp ảnh hưởng đến khả năng xác định cơ quan có trách nhiệm giải quyết yêu cầu liên quan đến quyền của mình. Vì vậy, sự chủ động của địa phương trong phân quyền cần được đặt trong những giới hạn pháp lý đủ rõ, để NSDĐ có thể xác định và tiếp cận cơ quan có thẩm quyền một cách ổn định, tránh sự khác biệt quá lớn giữa các địa phương đối với những quan hệ đất đai tương đồng.

2.1.3. Phạm vi thẩm quyền phải tương thích với năng lực thực hiện và trách nhiệm của cấp được giao quyền nhằm hạn chế rủi ro đối với quyền của người sử dụng đất

Quản lý đất đai đòi hỏi năng lực chuyên môn, nhân lực, dữ liệu và các điều kiện bảo đảm thực hiện. Vì vậy, mở rộng phân quyền cần gắn với năng lực của cấp tiếp nhận thẩm quyền (Trương Thị Điệp, 2026). Đây không chỉ là điều kiện bảo đảm hiệu quả hành chính. Sai sót trong xác định đối tượng, điều kiện hoặc căn cứ pháp lý khi giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất hay thu hồi đất có thể trực tiếp ảnh hưởng đến việc xác lập, thực hiện hoặc chấm dứt quyền sử dụng đất. Do đó, việc giao thêm thẩm quyền phải gắn với năng lực thực hiện và trách nhiệm pháp lý tương ứng của cấp tiếp nhận.

2.1.4. Phân quyền phải đi cùng với kiểm soát quyền lực và các bảo đảm thủ tục để người sử dụng đất thực hiện và bảo vệ quyền của mình

Đặc thù Nhà nước vừa thực hiện quyền của đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, vừa thực hiện chức năng quản lý làm cho kiểm soát quyền lực trở thành yêu cầu đặc biệt quan trọng trong lĩnh vực này. Thiếu cơ chế kiểm soát hữu hiệu có thể làm phát sinh nguy cơ lạm dụng quyền lực (Đặng Hùng Võ, 2023). Đối với các quyết định ảnh hưởng trực tiếp đến QSDĐ, NSDĐ cần được bảo đảm khả năng tiếp cận thông tin, tham gia ý kiến khi pháp luật quy định và sử dụng các cơ chế pháp lý để bảo vệ quyền của mình. Vì vậy, mở rộng thẩm quyền cho một cấp chính quyền phải đi cùng trách nhiệm, cơ chế kiểm soát và những bảo đảm thủ tục tương ứng đối với NSDĐ.

Như vậy, bảo đảm quyền của NSDĐ trong phân quyền quản lý đất đai có thể được xem xét trên bốn phương diện: mức độ tác động của quyết định đến quyền; khả năng xác định và tiếp cận cơ quan có thẩm quyền; năng lực và trách nhiệm của cấp được giao quyền; kiểm soát quyền lực và bảo đảm thủ tục. Đây là khung tiêu chí để xem xét các phương án phân quyền được đề xuất trong Dự thảo Luật.

2.2. Định hướng phân quyền quản lý đất đai trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Qua các phiên bản Dự thảo Luật, tăng cường phân quyền tiếp tục là một định hướng đáng chú ý trong tổ chức thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Tuy nhiên, phạm vi và cách thức xác định thẩm quyền giữa Uỷ ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh và UBND cấp xã có sự khác nhau đối với từng nhóm thẩm quyền và cũng có những điều chỉnh trong quá trình xây dựng Dự thảo. Trên cơ sở các yêu cầu đã xác định tại Mục 2.1, bài viết tập trung phân tích hai nhóm thẩm quyền có ảnh hưởng trực tiếp đến việc xác lập, thay đổi hoặc chấm dứt QSDĐ: giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; và thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

2.2.1. Phân quyền trong giao đất, cho thuê đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất

Luật Đất đai năm 2024 phân định thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất giữa UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện theo nhóm NSDĐ; đồng thời không cho phép phân cấp, ủy quyền đối với các thẩm quyền này (Quốc hội, 2024). Khi tổ chức chính quyền địa phương chuyển sang mô hình hai cấp, thẩm quyền trước đây thuộc cấp huyện phải được xác định lại. Các

phương án của Dự thảo Luật vì vậy không chỉ thay đổi cấp thực hiện mà còn đặt ra cách tiếp cận mới đối với việc tiếp tục phân cấp, ủy quyền.

Qua các phương án đã được đề xuất, có thể nhận diện hai hướng phân định thẩm quyền giao đất, cho thuê đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Một hướng xác định các thẩm quyền này thuộc UBND cấp tỉnh, đồng thời cho phép UBND cấp tỉnh phân cấp, ủy quyền thực hiện theo quy định của pháp luật và tình hình thực tế của địa phương. Hướng còn lại phân định thẩm quyền giữa UBND cấp tỉnh và UBND cấp xã theo nhóm NSDĐ; đồng thời cho phép UBND cấp tỉnh phân cấp, ủy quyền một số trường hợp thuộc thẩm quyền của mình cho UBND cấp xã căn cứ tình hình thực tế của địa phương và năng lực của UBND cấp xã (Điều 19 Dự thảo ngày 12/9/2026).

Hướng thứ nhất tạo sự linh hoạt cho địa phương trong tổ chức thực hiện thẩm quyền. Khi thẩm quyền được xác định thuộc UBND cấp tỉnh, phạm vi tiếp tục phân cấp, ủy quyền có thể được điều chỉnh phù hợp với điều kiện của từng địa phương. Tuy nhiên, đối với NSDĐ, cách thiết kế này làm cho việc xác định cơ quan thực tế có thẩm quyền không chỉ căn cứ vào Luật mà còn phụ thuộc vào quyết định phân cấp, ủy quyền tại địa phương. Trong khi giao đất, cho thuê đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trực tiếp xác lập hoặc làm thay đổi phạm vi thực hiện QSDĐ, việc NSDĐ phải tiếp tục xác định cơ chế phân cấp, ủy quyền tại từng địa phương có thể làm giảm tính rõ ràng và khả năng dự liệu về cơ quan có trách nhiệm giải quyết yêu cầu của mình.

Hướng thứ hai xác lập rõ hơn ranh giới thẩm quyền giữa hai cấp. Theo Dự thảo, UBND cấp xã quyết định giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với cá nhân, cộng đồng dân cư; UBND cấp tỉnh quyết định 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 kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài và tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao. Việc phân định theo nhóm NSDĐ cho phép chủ thể xác định cơ quan có thẩm quyền ngay từ quy định của Luật. Đối với cá nhân và cộng đồng dân cư, việc xác định UBND cấp xã là cấp có thẩm quyền còn tạo ra đầu mối trực tiếp để thực hiện các yêu cầu liên quan đến xác lập hoặc thay đổi QSDĐ. Xét theo yêu cầu tại Mục 2.1, cách thiết kế này làm rõ hơn khả năng xác định và tiếp cận cơ quan có trách nhiệm giải quyết quyền của NSDĐ.

Tuy nhiên, Dự thảo không xác lập ranh giới thẩm quyền một cách tuyệt đối mà vẫn cho phép UBND cấp tỉnh phân cấp, ủy quyền một số trường hợp thuộc thẩm quyền của mình cho UBND cấp xã. Việc đặt *"tình hình thực tế của địa phương"* và *"năng lực của UBND cấp xã"* làm căn cứ cho việc chuyển giao thêm thẩm quyền là cần thiết, bởi năng lực của cấp tiếp nhận có liên hệ trực tiếp với khả năng giải quyết đúng các yêu cầu về giao đất, cho thuê đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất (Trương Thị Điệp, 2026). Nếu thẩm quyền được mở rộng trong khi điều kiện về nhân lực chuyên môn, dữ liệu đất đai và tổ chức thực hiện chưa đáp ứng, rủi ro sai sót trong áp dụng pháp luật không chỉ ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý mà còn có thể tác động trực tiếp đến việc xác lập và thực hiện quyền của NSDĐ.

Vấn đề còn lại nằm ở giới hạn của cơ chế này. Dự thảo cho phép UBND cấp tỉnh phân cấp, ủy quyền đối với *"một số trường hợp thuộc thẩm quyền của mình"* nhưng chưa xác định rõ phạm vi được chuyển giao. Nếu phạm vi đó phụ thuộc quá lớn vào quyết định của từng địa phương, NSDĐ có thể phải xác định thẩm quyền theo những cơ chế khác nhau đối với các quan hệ đất đai tương đồng. Đồng thời, yêu cầu về năng lực của cấp xã mới được đặt ra như một căn cứ chung, chưa gắn với những điều kiện cụ thể để bảo đảm việc tiếp nhận thêm thẩm quyền không làm gia tăng rủi ro đối với quyền của NSDĐ.

Như vậy, qua các phương án của Dự thảo, vấn đề đặt ra đối với nhóm thẩm quyền này là vừa phải xác lập ranh giới thẩm quyền đủ rõ để NSDĐ có thể xác định cơ quan có trách nhiệm giải quyết yêu cầu của mình, vừa phải giới hạn việc tiếp tục phân cấp, ủy quyền để thẩm quyền được chuyển giao phù hợp với năng lực thực hiện của cấp xã. Đây là hai vấn đề cần được giải quyết khi lựa chọn và hoàn thiện phương án phân quyền tại Điều 19 Dự thảo Luật.

2.2.2. Phân quyền trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư

Luật Đất đai năm 2024 không sử dụng một tiêu chí duy nhất để phân định thẩm quyền thu hồi đất. Đối với một số trường hợp, thẩm quyền được xác định theo nhóm NSDĐ; nhưng đối với thu hồi đất vì

mục đích quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, UBND cấp huyện quyết định không phân biệt NSDĐ (Quốc hội, 2024). Khi chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp, thẩm quyền thu hồi đất trước đây thuộc cấp huyện phải được phân định lại giữa cấp tỉnh và cấp xã. Vấn đề đặt ra là dựa vào tiêu chí nào để xác định thẩm quyền của mỗi cấp.

Cách thức phân định thẩm quyền có sự thay đổi đáng chú ý qua các phiên bản Dự thảo. Tại Dự thảo ngày 22/8/2026, thẩm quyền được phân định giữa UBND cấp tỉnh và UBND cấp xã theo nhóm NSDĐ: UBND cấp tỉnh quyết định đối với tổ chức và một số chủ thể khác; UBND cấp xã quyết định đối với cá nhân, cộng đồng dân cư; trường hợp trong khu vực thu hồi đất có cả hai nhóm chủ thể thì UBND cấp tỉnh quyết định hoặc ủy quyền cho UBND cấp xã. Đến Dự thảo ngày 12/9/2026, phương án này được điều chỉnh theo hướng giao UBND cấp xã quyết định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, không còn phân định theo nhóm NSDĐ (Điều 19). Sự thay đổi này cho thấy phạm vi thẩm quyền của UBND cấp xã đối với nhóm quan hệ này được mở rộng đáng kể.

Việc tăng thẩm quyền cho cấp xã có cơ sở từ đặc điểm của quá trình thu hồi đất. Nhiều công việc như họp với người có đất thu hồi, thông báo thu hồi, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm, xác định nguồn gốc đất và tài sản, lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đều được thực hiện tại địa bàn có đất thu hồi. Cơ chế đang áp dụng trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp cũng giao cấp xã thực hiện nhiều công đoạn của quá trình này (Cục Quản lý đất đai, 2025). Đối với NSDĐ, việc cơ quan trực tiếp thực hiện các công việc trên đồng thời có thẩm quyền giải quyết các nội dung thuộc quá trình thu hồi đất có thể hạn chế sự phân tán về đầu mối và tạo điều kiện cho họ tham gia, cung cấp thông tin, ý kiến trong quá trình giải quyết. Vì vậy, tăng vai trò của cấp xã có ý nghĩa không chỉ đối với tổ chức quản lý mà còn đối với việc thực hiện các quyền thủ tục của người có đất thu hồi.

Tuy nhiên, thu hồi đất khác với giao đất, cho thuê đất hay cho phép chuyển mục đích sử dụng đất ở hệ quả làm chấm dứt QSDĐ và có thể ảnh hưởng trực tiếp đến tài sản, chỗ ở, hoạt động sản xuất, kinh doanh và sinh kế. Nghiên cứu về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cũng cho thấy thu hồi đất có thể kéo theo thiệt hại về tài sản, mất ổn định đời sống, sản xuất và giảm sút thu nhập (Nguyễn Văn Trường, 2023). Dự thảo vì vậy đặt ra các yêu cầu về dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, minh bạch trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và bảo đảm ổn định đời sống, sản xuất, kinh doanh, phục hồi sinh kế (Điều 43, Điều 48 Dự thảo ngày 12/9/2026). Từ góc độ bảo đảm quyền, điều đó cho thấy việc xác định thẩm quyền không thể chỉ dựa trên yêu cầu thuận tiện trong tổ chức thực hiện mà còn phải tương xứng với mức độ tác động của quyết định đối với người có đất thu hồi.

Việc phân định thẩm quyền theo nhóm NSDĐ như Dự thảo ngày 22/8/2026 cũng chưa phản ánh đầy đủ yêu cầu này. Tư cách của người có đất thu hồi không phải lúc nào cũng tương ứng với mức độ tác động của quyết định. Thu hồi đất của cá nhân có thể chỉ liên quan đến một số trường hợp trong phạm vi hẹp, nhưng cũng có thể làm phát sinh yêu cầu di chuyển chỗ ở, tái định cư, phục hồi sinh kế đối với nhiều người. Chính Dự thảo ngày 12/9/2026 đã nhận diện trường hợp thu hồi đất làm di chuyển cả cộng đồng dân cư, ảnh hưởng đến toàn bộ đời sống, kinh tế, xã hội và truyền thống văn hóa của cộng đồng để đặt ra chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đặc thù (Điều 44). Vì vậy, loại chủ thể có đất thu hồi chưa phải là tiêu chí đủ để phản ánh mức độ ảnh hưởng của quyết định đến quyền và lợi ích của NSDĐ.

Mặt khác, mở rộng thẩm quyền của cấp xã không đồng nghĩa với việc vai trò của cấp tỉnh trở nên không cần thiết. Dự thảo vẫn quy định UBND cấp tỉnh có trách nhiệm chỉ đạo, kiểm tra, giám sát và bảo đảm điều kiện đối với khu tái định cư (Điều 49 Dự thảo ngày 12/9/2026). Quy định này cho thấy ngay trong phương án tăng cường thẩm quyền cho cấp xã, cấp tỉnh vẫn giữ vai trò đối với những vấn đề cần sự điều phối và kiểm soát ở phạm vi rộng hơn. Từ góc độ quyền của NSDĐ, vấn đề vì vậy không chỉ là cơ quan nào trực tiếp giải quyết, mà còn là cấp có thẩm quyền có tương xứng với phạm vi và mức độ tác động của quyết định thu hồi đất hay không.

Như vậy, các phương án của Dự thảo đặt ra hai yêu cầu cần được giải quyết đồng thời: phát huy vai trò trực tiếp của cấp xã trong những trường hợp gắn với địa bàn và người có đất thu hồi, nhưng phải có sự phân hóa thẩm quyền đối với những trường hợp có phạm vi hoặc mức độ tác động lớn đến quyền, chỗ ở, đời sống và

sinh kế của NSDĐ. Tiêu chí và cách thức phân hóa thẩm quyền này cần được xác định rõ khi hoàn thiện Điều 19 Dự thảo Luật, thay vì chỉ dựa vào nhóm NSDĐ hoặc áp dụng một cơ chế thẩm quyền cho mọi trường hợp.

2.3. Kiến nghị hoàn thiện quy định về phân quyền quản lý đất đai nhằm bảo đảm quyền của người sử dụng đất

Từ kết quả phân tích tại Mục 2.2, việc hoàn thiện Điều 19 Dự thảo Luật cần tập trung vào hai vấn đề: xác lập rõ thẩm quyền và giới hạn việc tiếp tục phân cấp, ủy quyền trong giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; đồng thời phân hóa thẩm quyền trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo phạm vi, mức độ tác động đến NSDĐ.

2.3.1. Đối với giao đất, cho thuê đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, nên lựa chọn phương án phân định rõ thẩm quyền giữa UBND cấp tỉnh và UBND cấp xã theo nhóm NSDĐ, đồng thời giới hạn việc tiếp tục phân cấp, ủy quyền. Theo đó, UBND cấp tỉnh quyết định đối với tổ chức và các chủ thể đặc thù; UBND cấp xã quyết định đối với cá nhân và cộng đồng dân cư. Cách phân định này giúp NSDĐ xác định ngay từ Luật cơ quan có trách nhiệm giải quyết yêu cầu của mình, qua đó bảo đảm tính ổn định và khả năng tiếp cận cơ quan có thẩm quyền khi thực hiện các quyền về đất đai.

Đối với phần thẩm quyền của cấp tỉnh có thể tiếp tục chuyển giao cho cấp xã, Điều 19 cần quy định cụ thể hơn điều kiện phân cấp, ủy quyền, thay vì chỉ xác định chung là *"một số trường hợp thuộc thẩm quyền của mình"*. Việc chuyển giao chỉ nên được thực hiện khi cấp xã đáp ứng các điều kiện cần thiết về nhân lực chuyên môn, dữ liệu đất đai và tổ chức thực hiện. Yêu cầu này vừa bảo đảm thẩm quyền tương thích với năng lực của cấp tiếp nhận (Nguyễn Văn Đại, Bùi Thị Thanh Huyền & Nguyễn Văn Dũng, 2026), vừa hạn chế nguy cơ sai sót ảnh hưởng đến việc xác lập hoặc thay đổi QSDĐ. Do đó, có thể quy định: *"UBND cấp tỉnh được phân cấp, ủy quyền cho UBND cấp xã thực hiện một số trường hợp giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khi UBND cấp xã đáp ứng các điều kiện về nhân lực chuyên môn, dữ liệu đất đai và điều kiện tổ chức thực hiện; quyết định phân cấp, ủy quyền phải xác định rõ phạm vi, nội dung, trách nhiệm và cơ chế kiểm tra, giám sát"*.

2.3.2. Đối với thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, nên xác định UBND cấp xã là cấp có thẩm quyền đối với các trường hợp thông thường, đồng thời giữ thẩm quyền của UBND cấp tỉnh đối với những trường hợp có phạm vi hoặc mức độ tác động lớn. Ở những trường hợp thu hồi đất chủ yếu được giải quyết trong phạm vi một xã, việc giao thẩm quyền cho UBND cấp xã giúp duy trì vai trò trực tiếp của cấp này trong quá trình thu hồi đất. Tuy nhiên, có những trường hợp việc thu hồi đất liên quan đến nhiều xã hoặc làm thay đổi toàn diện chỗ ở, đời sống và sinh kế của cả cộng đồng. Khi đó, UBND cấp tỉnh là cấp phù hợp hơn để thực hiện việc phối hợp giữa các địa bàn, kiểm soát quá trình thực hiện và chịu trách nhiệm đối với quyết định thu hồi đất.

Để tiêu chí phân định có thể áp dụng trực tiếp và hạn chế cách hiểu khác nhau, Điều 19 nên xác định cụ thể các trường hợp thuộc thẩm quyền của UBND cấp tỉnh. Có thể quy định như sau:

"UBND cấp xã quyết định thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, trừ các trường hợp sau đây thuộc thẩm quyền của UBND cấp tỉnh:

a) Khu vực thu hồi đất thuộc địa bàn từ hai đơn vị hành chính cấp xã trở lên;

b) Việc thu hồi đất làm di chuyển cả cộng đồng dân cư, làm ảnh hưởng đến toàn bộ đời sống, kinh tế, xã hội, truyền thống văn hóa của cộng đồng."

Trong đó, trường hợp tại điểm b sử dụng chính dấu hiệu mà Dự thảo đã xác định khi quy định chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đặc thù tại Điều 44, qua đó tạo sự thống nhất trong việc đánh giá mức độ tác động của thu hồi đất. Theo đề xuất này, UBND cấp xã vẫn quyết định thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trong phần lớn các trường hợp. UBND cấp tỉnh chỉ quyết định khi khu vực thu hồi đất thuộc địa bàn từ hai đơn vị hành chính cấp xã trở lên hoặc khi việc thu hồi đất làm di chuyển cả cộng đồng dân cư, ảnh hưởng đến toàn bộ đời sống, kinh tế, xã hội và truyền thống văn hóa của cộng đồng. Như vậy, việc xác định cấp có thẩm quyền được đặt trong mối liên hệ với phạm vi và mức độ ảnh hưởng của từng trường hợp thu hồi đất.

Xem tiếp trang 312