



Ảnh: Don Gilmour

Thừa nhận quyền sử dụng đất truyền thống của dân tộc thiểu số tại Việt Nam

Lương Thị Trường và Orlando M. Genotiva

Thông điệp chính:

Việt Nam cần có các bộ luật bảo vệ người dân tộc thiểu số trước những áp lực phát triển và để thừa nhận quyền truyền thống cũng như sự gắn kết với đất đai mà họ sinh sống từ nhiều thế hệ

Giới thiệu

Đa số các dân tộc thiểu số tại Việt Nam (như Thái, Tày, Nùng, Hmông, Mường, Dao...) và dân tộc thiểu số tại Phillipine hay các quốc gia khác có mối quan hệ và liên kết đặc biệt với lãnh thổ và thiên nhiên. Mối quan hệ này vượt lên trên các liên hệ về lợi ích kinh tế đơn thuần, vươn tới sự kết giao về văn hóa và tinh thần tại những vùng các dân tộc thiểu số sinh sống. Mối liên hệ này được kế thừa và phát huy từ thế hệ này sang thế hệ khác và cho đến nay, các dân tộc thiểu số vẫn tiếp tục gìn giữ một niềm tin rằng: “Đất là thiêng liêng, đất là sự sống”. Sự thiêng liêng của đất được thể hiện qua các vị thần và linh hồn trong đất cũng như trong các nguồn tài nguyên cần thiết mà đất ban phát cho sự tồn tại của con người.

Thừa nhận và thực hiện quyền sử dụng đất theo truyền thống và phong tục là một nền tảng cơ bản cho sự phát triển xã hội, kinh tế, chính trị, văn hóa của các dân tộc thiểu số. Vì các dân tộc thiểu số phụ thuộc vào đất cũng như việc các nguồn tài nguyên thiên nhiên ảnh hưởng sâu sắc tới phong tục, văn hóa và thực tiễn chính trị, nên đất là một dạng biểu đạt của một hình thái xã hội trọn vẹn. Sống, lao động và nuôi dưỡng đất đai với sự quản lý và bảo đảm về quyền là chìa khóa để người dân tộc thiểu số sống và tồn tại một cách hoàn hảo. Mất đi quyền với đất đai, người dân tộc thiểu số sẽ mất bản sắc dân tộc và mất đi sự ràng buộc thiêng liêng với thiên nhiên. Việc thừa nhận bằng pháp luật quyền đối với đất đai và làm chủ cuộc sống của người dân tộc thiểu số là sự biểu đạt cho quyền tự quyết định vận mệnh của một tộc người và đây chính là sự thực thi quyền và phát triển văn hóa cho các tộc người.

Mặc dù Việt Nam có một số lượng lớn các thể chế và chính sách về đất cũng như các nguồn tài nguyên thiên nhiên, nhưng cho tới nay chưa có một điều luật nào công nhận quyền đối với đất đai và các nguồn tài nguyên khác dựa trên phong tục của người dân tộc thiểu số. Bản tin chính sách này hy vọng sẽ đưa ra một cách nhìn khác về việc công nhận quyền đối với đất đai theo phong tục của người dân tộc thiểu số. Thông qua các ví dụ từ dân tộc bản địa tại Phillipine, chúng tôi muốn chỉ ra rằng việc công nhận tính hợp pháp của các quyền theo phong tục đối với đất và các nguồn tài nguyên thiên nhiên sẽ đóng góp vào việc quản lý tốt hơn nữa nguồn tài nguyên cũng như cải thiện cuộc sống của người dân địa phương. Tuy nhiên, để có thể làm được điều đó, nhiều vấn đề quan trọng cần được giải quyết.

Hiện trạng ở Việt Nam

Với 54 dân tộc cùng sinh sống, Việt Nam là một đất nước đa dân tộc. Dân tộc đa số là người Kinh (Việt), chiếm tới 86% tổng dân số trên toàn quốc. Đất đai là nguồn sản xuất quan trọng đối với các dân tộc, đặc biệt đối với các dân tộc sống ở những vùng xa xôi hẻo lánh. Rất nhiều cộng đồng đã xem đất đai cũng như quyền kiểm soát đất đai có tầm quan trọng về chính trị và văn hóa. Những thể chế và phương thức quản lý theo phong tục được thể hiện trong mỗi làng dân tộc thiểu số, mặc dù việc tập thể hóa nông nghiệp và quốc hữu hóa đất rừng đã làm những thể chế và phương thức này yếu đi trong quá khứ.

Tại Việt Nam, các dân tộc đều bình đẳng trước pháp luật. Điều này được phản ánh trong Điều 5 của Hiến pháp năm 1992. Điều khoản này chỉ rõ chính sách công bằng đối với các cộng đồng thiểu số khác nhau trong cả nước. Tuy nhiên, điều khoản này chưa chỉ ra một thực tế rằng nhiều dân tộc thiểu số còn nghèo và còn tách rời khỏi nhịp phát triển của xã hội. Không giống như hiến pháp Phillipine, Hiến pháp Việt Nam không chỉ ra mục tiêu bảo vệ quyền lợi của người dân tộc thiểu số khi xem xét tới kinh nghiệm lịch sử và sự tách rời hiện tại của họ. Tuy nhiên, các dân tộc thiểu số, đặc biệt là những dân tộc ở những vùng xa xôi hẻo lánh, vẫn luôn bị tụt hậu so với sự phát triển xã hội và trở thành những dân tộc thiệt thòi nhất, mặc dù chính sách quốc gia đã được ban hành và triển khai rộng rãi (Swinkels và Turk 2006)

Thêm vào đó, sự nhấn mạnh vào tính bình đẳng đã bỏ qua tầm quan trọng của các hiệp định liên quốc gia về các dân tộc bản địa mà chính phủ Việt Nam đã tham gia hoặc ký ước. Tháng 9 năm 2007, Việt Nam trở thành thành viên của Công ước của Liên hợp quốc về Quyền của người bản địa (UNDRIP), trong đó thừa nhận quyền đồng thuận một cách tự nguyện, được tham vấn trước và được cung cấp thông tin (FPIC) đối với các hoạt động can thiệp của nhà nước. Trái ngược với Phillipine, Việt Nam thiếu những luật cụ thể cho người dân tộc thiểu số theo đó thừa nhận người dân tộc thiểu số là một nhóm người duy nhất, cùng với đó là các vấn đề về quyền đối với đất đai theo phong tục, cũng như sự thống nhất và phát triển văn hóa của họ.

Điều 5 Hiến pháp Việt Nam năm 1992

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là Nhà nước thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam.

Nhà nước thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giữa các dân tộc, nghiêm cấm mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc.

Các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết, giữ gìn bản sắc dân tộc và phát huy những phong tục, tập quán, truyền thống và văn hoá tốt đẹp của mình.

Nhà nước thực hiện chính sách phát triển về mọi mặt, từng bước nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của đồng bào dân tộc thiểu số.



Những điều còn thiếu trong pháp luật về đất đai

Giống như khung pháp lý nói chung, pháp luật Việt Nam về đất đai không chỉ ra cụ thể quyền và nghĩa vụ của người dân tộc thiểu số đối với đất đai. Chính sách đất đai nói chung mang tính tiến bộ vì nó thừa nhận việc giao đất nông nghiệp và đất rừng cho cá nhân và tổ chức với mục đích sử dụng lâu dài. Do vậy người dân tộc thiểu số cũng như người Kinh trên toàn quốc được nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho đất nông nghiệp và một phần đất rừng. Cuối năm 2009, các hộ gia đình – dân tộc thiểu số và đa số - đã nhận được 25% trong tổng diện tích rừng và cộng đồng nhận 1%.

Tuy nhiên, có hai vấn đề chính với chính sách đất đai hiện tại từ góc nhìn của người dân tộc thiểu số sống tại các vùng xa xôi hẻo lánh. Thứ nhất, hầu hết các vùng đất đai quan trọng đối với người dân đều được phân loại là đất lâm nghiệp, mặc dù lâu nay họ sử dụng đất này cho canh tác và chăn thả gia súc. Việc phân loại thành đất lâm nghiệp đã gây ra hệ quả tiêu cực đối với cuộc sống người dân địa phương và dẫn tới xung đột nghiêm trọng giữa cán bộ kiểm lâm và người dân. Pháp luật Việt Nam về đất đai hoàn toàn khác với sự thừa nhận trong pháp luật Phillipine, rằng đất đai là nguồn tư liệu quan trọng để phát triển kinh tế và văn hóa của người dân bản địa.

Thứ hai, luật đất đai Việt Nam còn chưa quan tâm tới vai trò của cộng đồng trong quản trị đất đai, việc được các cộng đồng dân tộc thiểu số quan tâm đặc biệt. Mặc dù Luật đất đai sửa đổi năm 2003 đã cho phép giao đất cho các cộng đồng, cộng đồng vẫn không có quyền quản trị chính thống nào đối với đất đai. Họ có thể nhận được giấy chứng nhận sử dụng đất tập thể, nhưng không thể quyết định việc sử dụng và phân bổ đất trong cộng đồng. Việc này không nhất quán với vai trò của những thể chế dựa trên cộng đồng và các lãnh đạo truyền thống liên quan tới đất đai tại rất nhiều làng dân tộc thiểu số. Việc này cũng khác biệt rõ nét so với sự nhận thức bản địa về quyền đối với đất theo luật IPRA của Phillipine.

Áp lực gia tăng về đất đai của người dân tộc thiểu số

Đất đai được nắm giữ bởi các dân tộc thiểu số của Việt Nam cũng cần được bảo vệ đặc biệt trước những áp lực gia tăng từ các tập đoàn khai khoáng nước ngoài và các dự án phát triển. Nhu cầu quốc gia về năng lượng giá rẻ và sự khan hiếm khoáng sản ngày càng gia tăng trên toàn thế giới đã dẫn tới việc những vùng đất rộng lớn của đồng bào dân tộc thiểu số có thể biến mất. Những khu vực đất đai này thu hút sự quan tâm của các nhà hoạch định phát triển quốc gia và những nhà đầu tư quốc tế cho xây dựng các đập thủy điện và khai thác mỏ. Ví dụ, Việt Nam được ước tính có trữ lượng về boxit đứng thứ 3 trên thế giới, chủ yếu tập trung ở vùng Tây Nguyên. Tại đây, hàng loạt các dự án khai khoáng đã được thực hiện, và chẳng bao lâu, những nhà máy nhôm sẽ được xây dựng.

Đất đai của người dân tộc thiểu số đang bị đe dọa bởi các vấn đề có liên quan tới sự thay đổi thị trường sản phẩm và chế độ quản trị trên quy mô toàn cầu. Nhu cầu thế giới về cao su, cà phê, tiêu và những nhu yếu phẩm khác đang khôi phục lại giá trị của đất đai tại những làng dân tộc thiểu số trước kia còn hẻo lánh, thu hút sự quan tâm của người Kinh di cư, các công ty quốc doanh và những nhà đầu tư bên ngoài. Những sáng kiến về quản trị rừng, như Chi trả dịch vụ môi trường rừng (FPES) và Giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng (REDD+) đang chỉ rõ các giá trị của rừng, từ đó biến rừng thành những mục tiêu mang lợi cho các công ty quốc doanh và những nhà đầu tư tư nhân. Những lợi ích này có nguy cơ tạo ra tranh chấp nghiêm trọng giữa cộng đồng dân tộc thiểu số và người bên ngoài, đồng thời làm

cho các dân tộc thiểu số thêm xa rời với cuộc sống hiện đại.

Kết luận

Sau hàng thế kỷ dài khao khát, người dân bản địa Phillipine đã vui mừng với sự ra đời của đạo luật IPRA. Bất chấp một số lượng lớn những chỉ trích và phê bình về một số điều khoản và khái niệm của luật, nhất là về những vấn đề về quyền đối với đất đai do tổ tiên để lại (quyền chiếm dụng, sở hữu đất đai và các tài nguyên), người dân tộc thiểu số đã có hiến pháp và những bảo đảm hợp pháp khẳng định quyền của họ như là một nhóm người riêng biệt. Đối với đất đai, hiến pháp Phillipine và luật IPRA đã bảo đảm cho họ quyền đối với đất đai thuộc về tổ tiên họ. Việc ban hành một số lượng lớn các giấy chứng nhận (CADT) cho các bộ lạc khác nhau của người dân tộc thiểu số đã được tiến hành tại rất nhiều nơi trên cả nước.

Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm của Phillipine, dù có những khác biệt rõ ràng giữa hai quốc gia. Bài học kinh nghiệm rút ra từ Phillipine có thể cho phép Việt Nam tránh được tranh chấp lan rộng giữa cộng đồng địa phương và các thành phần bên ngoài, sự bất mãn của các nhóm người dân thiểu số và sự tách biệt càng ngày càng sâu sắc giữa họ với xã hội. Đã có nhiều bài học thích hợp bắt nguồn từ khung pháp lý của Phillipine, đặc biệt là sự thừa nhận của pháp luật đối với những tình huống và nhu cầu cụ thể của người dân tộc bản địa, cũng như luật đất đai công nhận sự kế thừa của họ từ đất đai truyền thống.

Một số ý nghĩa chính sách phù hợp của Việt Nam bao gồm:

1. Đưa các điều khoản cụ thể về đất đai của người dân tộc vào khung pháp luật về đất đai (Luật đất đai, Luật bảo vệ và phát triển rừng, v.v. ...), đặc biệt là sự thừa nhận quyền truyền thống đối với đất đai, rừng và các tài nguyên thiên nhiên khác.
2. Ban hành tiến trình thi hành cụ thể cho Bộ Tài nguyên và Môi trường và Ủy ban Dân tộc để xác định những vùng đất thiêng của người dân tộc thiểu số như núi, rừng, hồ, suối, sông, khu mỏ mả, khu thờ cúng và khu vực săn bắt.
3. Mở rộng Luật di sản văn hóa để áp dụng cho quyền với đất đai theo phong tục. Quyền và quản trị đất là một phần của di sản con người, cũng giống như “Không gian văn hóa cồng chiêng” được công nhận bởi UNESCO năm 2005.
4. Phát triển thêm một luật mới về người dân tộc thiểu số qua việc tham vấn đại diện các dân tộc thiểu số ở trung ương, vùng và địa phương, nhằm đưa vào những điều khoản cụ thể để bảo vệ quyền

Kinh nghiệm của Phillipine

Dân tộc thiểu số tại Phillipine chiếm 10-15% tổng dân số. Họ sống rải rác tại các hòn đảo của quần đảo. Dân tộc lớn nhất sống tại một vùng phía nam, người Mindanao và vùng phía bắc, đảo Luzon. Trong vòng gần 4 thế kỷ là thuộc địa của Tây Ban Nha và Mỹ, những dân tộc này đã đấu tranh cho sự công nhận quyền sử dụng đất theo truyền thống và phong tục. Đất đai được tuyên bố thuộc về Nhà nước và luật pháp đã được ban hành mà không có sự xem xét đến các dân tộc bản địa. Điều này đã khiến người bản địa mất quyền đối với đất đai do tổ tiên để lại hàng thế kỷ, dần dần, kèm theo đó là sự mất đi những nét độc đáo của những nhóm người dân tộc.

Trong vòng 3 thập kỷ qua, chính phủ Phillipine đã tiến hành những cải cách pháp luật căn bản trong việc thừa nhận nhu cầu và kinh nghiệm của các dân tộc bản địa. Năm 1987, quốc hội Phillipine đã thay đổi hiến pháp (điều II, Chương 22): “Chính phủ thừa nhận và ủng hộ quyền của các cộng đồng dân tộc thiểu số/ dân tộc bản địa trong khuôn khổ một quốc gia thống nhất”. Tháng 6 năm 1997, Điều luật quyền của người dân tộc bản địa (IPRA) được thông qua nhằm thực hiện lời hứa của chính phủ trong hiến pháp 1987 về việc công nhận quyền của người dân tộc bản địa đối với đất đai do tổ tiên để lại và cam kết thực hiện các bổn phận quốc tế. Luật IPRA công nhận, bảo vệ và thúc đẩy quyền của người bản địa, thành lập Ủy ban quốc gia về người bản địa, thiết lập một cơ chế đầy đủ, các quỹ phù hợp cho các mục đích khác nhau.

Luật IPRA công nhận khái niệm của người bản địa về quyền. Nó duy trì cách nhìn nhận rằng lãnh thổ và các nguồn tài nguyên do tổ tiên để lại sẽ phục vụ cho con người như những nền tảng vật chất cho sự phát triển và toàn vẹn văn hóa. Quan niệm của người bản địa về quyền cho rằng: lãnh thổ do tổ tiên để lại là quyền cá nhân của người dân bản địa, nhưng tài sản chung cộng đồng thì thuộc về tất cả các thế hệ, và do đó không được bán, loại bỏ hay phá hủy. Luật IPRA cung cấp một cách nhìn nhận rõ ràng và cụ thể về quyền đối với các nguồn tài nguyên truyền thống, nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững và quyền của người dân tộc thiểu số.

NCIP chịu trách nhiệm trong việc tiến hành các bước cần thiết để xác định, mô tả và xếp loại những vùng đất mà người dân bản địa quản lý theo truyền thống và bảo vệ quyền của họ. Sau khi các yêu cầu và các văn bản pháp luật cần thiết được hoàn thiện, NCIP sẽ cấp một giấy chứng nhận về quyền đối với đất do ông cha để lại (CADT), chứng nhận này sẽ là sự thừa nhận chính thức về quyền của người dân bản địa đối với đất đai của ông cha. Cho tới thời điểm này, NCIP đã ban hành 71 giấy chứng nhận về quyền sở hữu đất, bao gồm 1.635.973 ha và 180 giấy chứng nhận về quyền sử dụng đất cho 5.628 ha. Tóm lại là 251 giấy chứng nhận đã được ban hành cho 1.641.601 ha đất.

Thông qua NCIP, luật IPRA đã qui định hỗ trợ pháp lý cho người dân và bắt buộc các chương trình và dự án phát triển phải tiến hành quy trình cung cấp thông tin và tham vấn trước với cộng đồng trước khi tiến hành xây dựng các công trình này trên lãnh thổ của người bản địa. Nó cũng khuyến khích cộng đồng bản địa vận dụng các luật tục truyền thống để giải quyết các tranh chấp cũng như phát huy hệ thống công lý đa dạng và các cách giải quyết tranh chấp dựa trên thực tiễn truyền thống để xử lý các vấn đề của nội bộ cộng đồng và với các cộng đồng khác. Luật IPRA đã trở thành một công cụ hướng dẫn cho người dân bản địa trong việc giải quyết các xung đột và phát triển hệ thống công lý truyền thống phù hợp với hệ thống pháp lý hiện thời của quốc gia.

Nói chung, kinh nghiệm của Phillipine đã chỉ ra rằng, với sự công nhận hợp pháp về quyền của người dân bản địa, những giá trị đầy ý nghĩa và tầm quan trọng to lớn của lãnh thổ do ông cha để lại đối với sự phát triển dân tộc đã được thừa nhận. Sự công nhận những quyền về đất đai theo phong tục tập quán đã góp phần vào việc khẳng định vai trò ngày càng quan trọng của người dân bản địa đối với việc bảo vệ rừng và thế giới tự nhiên, làm cho nó ngày càng có giá trị hơn đối với cuộc sống. Nó cũng khuyến khích khai thác gỗ theo quy chế, thu hái lâm sản, những cố gắng của cộng đồng trong việc trồng những loài gỗ có giá trị, trồng cây thuốc nam và những loài thực vật khác, trong việc bảo tồn và phân loại thực vật theo luật tục và tri thức truyền thống. Các điều luật này cho phép cộng đồng bản địa lên tiếng phản đối những dự án khai thác khoáng sản trên lãnh địa với số lượng ngày càng gia tăng, cho dù sự phản đối này thường yếu ớt so với những lợi ích khổng lồ từ việc khai khoáng. Như vậy, người bản địa phải trở thành những chủ thể trong các quá trình phát triển của đất nước, đặc biệt là ở vùng dân tộc, miền núi.

đất đai theo phong tục của người dân tộc thiểu số.

Tham khảo

Swinkels, R., and C., Turk (2006) Giải thích sự nghèo đói của người dân tộc thiểu số tại Việt Nam: Tóm tắt những xu hướng gần đây và thách thức hiện tại. Tài liệu cho hội thảo CEM/ MPI tại Hà Nội về vấn nạn nghèo đói của người dân tộc thiểu số, tháng 9 năm 2006, World Bank, Việt Nam.



Ảnh: Don Gilmour



RECOFTC
PO Box 1111, Kasetsart Post Office
Bangkok 10903, Thailand
Tel: +66 (0)2 940 5700
Fax: +66 (0)2 561 4880
Email: info@recoftc.org
Website: www.recoftc.org



Tuyên bố miễn nhiệm: bản tin này được ấn hành trong khuôn khổ của dự án nghiên cứu “Đổi mới về quyền đối với rừng” do Trung tâm vì con người và rừng (RECOFTC), và Viện Phát triển Quốc tế (DEV) thuộc Trường Đại học Đông Anglia (UEA) thực hiện, với sự tài trợ của Hội đồng Nghiên cứu Xã hội và Kinh tế Anh (ESRC). Nội dung tài liệu này thuộc trách nhiệm của các tác giả và trong bất kể hoàn cảnh nào không phản ánh quan điểm và vị thế của ESRC, RECOFTC, DEV hay các cơ quan nơi tác giả đang làm việc.