



Original Article

Land Policies and Law for Indigenous Ethnic Minorities in Philippines and Cambodia: Situation and Recommendation for Viet Nam

Luu Thi Tuyet*

Academy of Policy and Development,

Nam An Khanh Urban Area, An Thuong Commune, Hoi Duc District, Hanoi City

Received 06 July 2021

Revised 7 August 2021; Accepted 17 September 2021

Abstract: Land plays a very important role in agriculture production, especially to ethnic minorities located in mountainous and rural regions of Vietnam. Basing on the research on policies and laws regarding the right of land possession of local ethnic population in Cambodia and Philippines, this article gives some suggestions for improving Vietnam's legal system on this issue.

Keywords: Land, ethnic minorities, local ethnic population.

*Corresponding author.

Email address: tuyetluu15@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4329>

Chính sách, pháp luật về đất đai đối với người dân tộc thiểu số tại chỗ của Campuchia và Philippines – Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Lưu Thị Tuyết*

Học viện Chính sách và Phát triển,

Khu đô thị Nam An Khánh, xã An Thượng, huyện Hoài Đức, thành phố Hà Nội

Nhận ngày 06 tháng 7 năm 2021

Chỉnh sửa ngày 07 tháng 8 năm 2021; Chấp nhận đăng ngày 18 tháng 9 năm 2021

Tóm tắt: Đất đai luôn là nguồn sản xuất quan trọng đối với các dân tộc, đặc biệt đối với các dân tộc thiểu số sống ở những vùng xa xôi hẻo lánh. Nghiên cứu quyền về đất đai của người dân tộc thiểu số tại chỗ trong hệ thống chính sách và pháp luật của Campuchia và Philippines, bài viết đưa ra một số khuyến nghị để hoàn thiện chính sách, pháp luật Việt Nam trong vấn đề này.

Từ khóa: Đất đai, dân tộc thiểu số, dân tộc thiểu số bản địa

1. Mở đầu

Việt Nam là quốc gia có 54 dân tộc anh em, theo số liệu của Tổng cục Thống kê ngày 01/4/2019, người Kinh chiếm 85,4% dân số Việt Nam, với 78,32 triệu người. 53 dân tộc thiểu số còn lại chỉ chiếm 14,6% dân số cả nước. Từ xưa đến nay, đất đai luôn 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. Tuy nhà nước đã có nhiều biện pháp hỗ trợ nhưng tình hình đất sản xuất vẫn đang là nhu cầu đòi hỏi hết sức bức xúc của người Dân tộc thiểu số [1]. Khoản 2 Điều 5 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng và giúp nhau cùng phát triển*”. 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. Chính vì vậy, đối với cộng đồng dân tộc thiểu số luôn cần được Đảng và Nhà nước quan tâm đặc biệt và dành cho các chính sách, quy định pháp luật phù hợp với đặc thù văn hóa, truyền thống, điều kiện kinh tế - xã hội vùng, miền.

Cũng giống như Việt Nam, Campuchia và Philippines cũng là các quốc gia đa dân tộc. Ở Campuchia dân tộc chủ thể là người Khơ Me, dân tộc thiểu số chủ yếu sinh sống ở phía Đông Bắc Campuchia giáp với Lào và vùng Tây Nguyên Việt Nam. Philippines cũng tương tự, dân tộc thiểu số thường tụ cư ở các quần đảo lớn như người Ifugao, người Botos, ... Liên quan đến quyền trong lĩnh vực đất đai của người dân tộc thiểu số, mỗi quốc gia này lại có các chính sách, pháp luật khác nhau, với các thành công và hạn chế nhất định trong quá trình thực thi. Bài viết này đề cập đến quyền trong lĩnh vực đất đai của

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: tuyetluu15@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4329>

người dân tộc thiểu số tại chỗ tại Campuchia, Philippines và trên cơ sở đó, đưa ra một số khuyến nghị chính sách, pháp luật liên quan cho Việt Nam.

2. Chính sách, pháp luật về đất đai cho người dân tộc thiểu số tại chỗ của Campuchia và Philippines

2.1. Chính sách, pháp luật về đất đai cho người dân tộc thiểu số tại chỗ của Campuchia

Chính sách đất đai của Campuchia đối với dân tộc thiểu số tại chỗ được quy định trong Luật đất đai năm 2001 và Luật lâm nghiệp năm 2002.

Luật đất đai năm 2001 của Campuchia quy định: đất của dân tộc thiểu số tại chỗ là một trong năm loại đất của Luật này điều chỉnh [2]. Điều 25 Luật đất đai 2001 quy định:

“Vùng đất của các cộng đồng tại chỗ là những vùng đất nơi các cộng đồng đó cư trú, canh tác nông nghiệp truyền thống. Vùng đất của các cộng đồng tại chỗ bao gồm không chỉ những vùng đất thực sự được canh tác mà còn bao gồm những vùng đất dự trữ cần thiết để chuyển đổi canh tác theo yêu cầu bởi các phương thức canh tác nông nghiệp mà họ hiện đang thực hiện và được các cơ quan hành chính công nhận. Việc đo lường và phân định ranh giới các bất động sản của các cộng đồng tại chỗ sẽ được xác định tùy theo thực trạng mà cộng đồng yêu cầu và sự thỏa thuận với các cộng đồng láng giềng...”

Luật đất đai năm 2001 của Campuchia tuy không quy định rõ loại đất, diện tích đất mà dân tộc thiểu số tại chỗ được đăng ký, song đã tạo nền tảng cho các văn bản dưới luật thực hiện mục tiêu này. Cụ thể, năm 2009, Chính phủ Campuchia đã ban hành Nghị định quy định các quyền quan trọng sau đây của dân tộc thiểu số bản địa:

Quyền quản lý cộng đồng và tài sản của cộng đồng, đăng ký đất của các dân tộc thiểu số bản địa;

Quyền xác định tài sản chung của cộng đồng và đăng ký tài sản đó tại cơ quan địa chính;

Quyền được thừa nhận là cộng đồng bản địa;

Quyền được đăng ký như là pháp nhân;

Quyền được thỏa thuận về ranh giới với cộng đồng liền kề và với cơ quan hành chính nhà nước.

Theo Nghị định này, các loại đất sau đây được đăng ký cho cộng đồng dân tộc thiểu số bản địa:

Đất thổ cư hoặc đất được dành để xây dựng nhà ở.

Đất nông nghiệp truyền thống, đất canh tác thực tế, đất vườn và đất dự trữ cần thiết cho chuyển đổi canh tác được công nhận bởi các cơ quan hành chính và cộng đồng láng giềng.

Đất rừng thiêng với tổng diện tích đất không quá 7 ha.

Đất rừng nghĩa trang với tổng diện tích đất không quá 7 ha.

Pháp luật Campuchia đã rất tiến bộ khi công nhận quyền đăng ký đất đai của cộng đồng dân tộc thiểu số bản địa.

Dân tộc thiểu số tại chỗ ở Campuchia sống chủ yếu ở vùng cao, vùng rừng núi, chính vì vậy quyền tiếp cận đất của dân tộc thiểu số tại chỗ gắn liền với rừng và đất rừng có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Ngay sau khi ban hành Luật đất đai 2001, Campuchia đã ban hành Luật Lâm nghiệp năm 2002. Luật này không quy định cụ thể về dân tộc thiểu số bản địa, rừng của dân tộc thiểu số bản địa. Tuy nhiên, nhiều quy định của Luật Lâm nghiệp có liên quan đến quyền tiếp cận, quản lý và sở hữu rừng của dân tộc thiểu số bản địa. Nhà nước Campuchia coi rừng tự nhiên, bao gồm cả rừng tự nhiên trên các vùng đất của dân tộc thiểu số tại chỗ là sở hữu nhà nước. Nhà nước thừa nhận quyền của dân tộc thiểu số tại chỗ trong việc chiếm hữu, khai thác rừng theo tập quán và truyền thống của họ như: khai thác gỗ để xây nhà, thu lượm cây gỗ chế, quả dại, lấy mật ong,... Tuy nhiên, cộng đồng địa phương không được phép chuyển bất kỳ quyền sử dụng rừng theo phương thức truyền thống cho bên thứ ba.

Một điểm đáng chú ý của Luật Lâm nghiệp 2002 liên quan đến quyền tiếp cận rừng của dân

tộc thiểu số tại chỗ là việc cấm khai thác gỗ trong rừng thiêng. Theo điều 44, Luật Lâm nghiệp 2002 của Campuchia thì: các cây gỗ trong rừng thiêng phải được đóng dấu và được xác định trong Kế hoạch quản lý rừng cộng đồng.

Có thể thấy, Luật đất đai 2001 và Luật Lâm nghiệp 2002 của Campuchia đã có nhiều quy định nhằm bảo vệ lợi ích của cộng đồng dân tộc thiểu số trong lĩnh vực đất đai. Tuy nhiên, trong thực tế, một số quy định được đánh giá là vẫn chưa thực sự bảo vệ quyền lợi của nhóm cộng đồng này. Ví dụ: theo pháp luật lâm nghiệp, đất rừng thiêng của dân tộc thiểu số tại chỗ được công nhận theo định mức và không quá 7 ha cho mỗi cộng đồng thiểu số bản địa. Trong thực tế, các cộng đồng thiểu số tại chỗ thường có đất rừng thiêng rộng hơn nhiều. Do vậy, khi thực hiện việc đăng ký đất rừng, phần diện tích đất rừng thiêng dư ra (ngoài 7 ha) được coi thuộc sở hữu nhà nước.

Mặt khác, ngay cả một số khu rừng gần cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ được coi là rừng cộng đồng thì chúng vẫn nằm dưới sự kiểm soát của nhà nước và thỏa thuận rừng cộng đồng (giữa nhà nước - cộng đồng dân tộc thiểu số bản địa) chỉ có hiệu lực trong vòng 15 năm [3]. Như vậy, có thể thấy việc công nhận rừng cộng đồng trong Luật Lâm nghiệp 2002 của Campuchia vẫn chưa thực sự đảm bảo quyền của dân tộc thiểu số tại chỗ trong việc tiếp cận đất rừng.

2.2. Chính sách, pháp luật về đất đai cho người dân tộc thiểu số tại chỗ của Philippines

Không giống với nhiều quốc gia khác trong khu vực, vốn không sử dụng thuật ngữ người tại chỗ khi nhắc tới các dân tộc thiểu số, Philippines đã chính thức sử dụng thuật ngữ này trong Hiến pháp năm 1987. Nhằm cụ thể hóa các chính sách đối với cộng đồng người bản địa, tháng 10 năm 1997, Philippines đã chính thức thông qua Đạo luật về các quyền của người tại chỗ (The Indigenous Peoples Rights Act of 1997 - IPRA). Đạo luật này được tuyên bố là nhằm mục đích công nhận, bảo vệ cũng như thúc đẩy các quyền của cộng đồng thiểu số tại chỗ Philippines.

Liên quan đến lĩnh vực đất đai, IPRA thừa nhận các quyền của người tại chỗ Philippines đối với lãnh địa/đất đai mà tổ tiên họ để lại. IPRA đưa ra hai khái niệm riêng biệt là lãnh địa của tổ tiên và đất đai của tổ tiên. Theo đó:

Lãnh địa của tổ tiên (Ancestral Domains) người tại chỗ được IPRA định nghĩa là tất cả các khu vực nói chung thuộc về cộng đồng bản địa, bao gồm đất đai, vùng nước nội địa, khu vực ven biển và các tài nguyên thiên nhiên trong đó. Những khu vực này được xác lập quyền sở hữu, sử dụng hoặc chiếm giữ bởi cộng đồng bản địa, mà cụ thể là bởi chính họ hoặc tổ tiên của họ, từ thời xa xưa liên tục đến hiện tại trừ những lúc bị gián đoạn bởi chiến tranh, bởi các sự kiện bất khả kháng hoặc trừ những lúc họ bị buộc phải di dời khỏi vùng lãnh địa đó do sự cưỡng chế, lừa dối, lén lút hoặc do việc thực hiện các dự án của chính phủ hoặc do bất kỳ thỏa thuận tự nguyện nào khác được chính phủ và các cá nhân hoặc tập đoàn tư nhân tham gia mà được coi là cần thiết để đảm bảo phúc lợi kinh tế, xã hội và văn hóa của cộng đồng bản địa. Lãnh địa này sẽ bao gồm đất tổ tiên, rừng, đồng cỏ, dân cư, nông nghiệp và các vùng đất khác thuộc sở hữu cá nhân dù là có thể chuyển nhượng hay không, bãi săn, bãi chôn lấp, khu vực thờ cúng, nước, khoáng sản và các tài nguyên thiên nhiên khác, và đất không thể còn bị chiếm giữ độc quyền bởi các cộng đồng tại chỗ nhưng ở đó họ có quyền tiếp cận để sinh hoạt và thực hiện các hoạt động truyền thống, đặc biệt là các khu nhà của người dân tộc thiểu số tại chỗ mà họ là những người trồng trọt du cư và/hoặc du canh.

Đất đai của tổ tiên (Ancestral Lands) người dân tộc thiểu số tại chỗ được hiểu là những vùng đất được chiếm giữ, sở hữu hoặc sử dụng bởi các cá nhân, gia đình và gia tộc là thành viên của cộng đồng tại chỗ kể từ thời xa xưa bởi chính họ hoặc thông qua tổ tiên của họ, dưới hình thức sở hữu cá nhân hoặc sở hữu nhóm truyền thống. Quá trình sở hữu này là liên tục cho đến hiện tại, trừ những lúc bị gián đoạn bởi chiến tranh, bởi các sự kiện bất khả kháng hoặc bị di dời bằng vũ lực, lừa dối, lén lút hoặc do hậu quả của các dự án của chính phủ và các thỏa thuận tự nguyện khác được chính phủ và các công ty tư nhân tham

gia. Những vùng đất này bao gồm (không giới hạn) các khu đất ở, ruộng bậc thang hoặc ruộng lúa, rừng tự nhiên, trang trại nương rẫy và đất trồng cây [4].

IPRA công nhận đầy đủ các quyền của người tại chỗ đối với lãnh địa tổ tiên, bao gồm: Quyền sở hữu; Quyền phát triển đất đai và các tài nguyên thiên nhiên có trong lãnh địa; Quyền ở lại vùng lãnh địa và không bị di chuyển khỏi đó; Các quyền trong trường hợp bị di dời khỏi lãnh địa do có thảm họa tự nhiên; Quyền kiểm soát sự xâm nhập vào lãnh địa của các tổ chức hoặc người di cư, Quyền được tiếp cận không khí và nước sạch, an toàn; Quyền đối với một số phần của các khu bảo tồn; Quyền được giải quyết các xung đột liên quan tới đất đai theo luật tục. Đối với đất đai tổ tiên, IPRA công nhận cho người tại chỗ hai quyền sau:

Quyền chuyển nhượng đất/tài sản (Right to transfer land/property): Quyền này sẽ bao gồm quyền chuyển nhượng đất hoặc tài sản giữa các thành viên của cùng một cộng đồng bản địa, việc này được thực hiện tuân theo luật tục và truyền thống của cộng đồng tại chỗ liên quan.

Quyền chuộc lại quyền sử dụng đất/tài sản (Right to Redemption): Trong trường hợp chứng minh được rằng việc chuyển nhượng đất/tài sản theo bất kỳ thỏa thuận hoặc hợp đồng nào, cho một người không phải là thành viên của cộng đồng bản địa, mà không được sự đồng ý của cộng đồng tại chỗ hoặc việc chuyển nhượng được thực hiện một cách hoàn toàn không hợp lý về giá cả, cộng đồng tại chỗ của người chuyển nhượng có quyền chuộc lại đất/tài sản đó trong khoảng thời gian không quá mười lăm năm kể từ ngày chuyển nhượng.

IPRA cũng có các quy định liên quan tới việc công nhận các quyền truyền thống của người tại chỗ đối với lãnh địa tổ tiên/đất đai tổ tiên của họ thông qua việc cấp Giấy chứng nhận quyền sở hữu lãnh địa tổ tiên/đất đai tổ tiên.

Bên cạnh các quy định về quyền, IPRA cũng đề cập tới vấn đề trách nhiệm của cộng đồng tại chỗ đối với vùng lãnh địa tổ tiên của họ, cụ thể là trách nhiệm duy trì sự cân bằng sinh thái, trách nhiệm khôi phục lại những khu vực bị xói mòn,

trách nhiệm tuân thủ pháp luật mà cụ thể là tuân thủ các quy định của IPRA.

Để bảo đảm quyền lợi của cộng đồng bản địa, IPRA còn đề cập đến một nguyên tắc rất tiến bộ là Nguyên tắc tự do, báo trước, được cung cấp thông tin và đồng thuận (Tiếng Anh là Free and Prior Informed Consent – viết tắt là FPIC). IPRA đã đưa ra định nghĩa riêng về FPIC, theo đó FPIC được hiểu là:

Sự đồng thuận của tất cả các thành viên của cộng đồng tại chỗ được xác định theo luật lệ và thông lệ tương ứng của họ, không có bất kỳ thao túng, can thiệp và ép buộc bên ngoài nào và có được sau khi tiết lộ đầy đủ mục đích và phạm vi của hoạt động, bằng ngôn ngữ và quá trình dễ hiểu đối với cộng đồng.

FPIC có thể được miêu tả như là việc hình thành các điều kiện mà theo đó người dân có thể thực hành các quyền cơ bản của mình trong đàm phán về các điều kiện của các chính sách, chương trình và hoạt động được sắp đặt từ bên ngoài, có tác động trực tiếp tới sinh kế hoặc cuộc sống của họ và từ đó có thể đưa ra sự đồng thuận hay rút lại sự đồng thuận đối với các chính sách, chương trình và hoạt động này. Như vậy, FPIC chính là cơ sở pháp lý rõ ràng nhất, buộc các dự án, chính sách, kế hoạch có ảnh hưởng đến sinh kế của cộng đồng tại chỗ trước khi được triển khai, phải được cung cấp thông tin minh bạch, đầy đủ đến cộng đồng và phải được cộng đồng đồng thuận.

FPIC được thể hiện trong nhiều điều luật khác nhau của IPRA, chẳng hạn như tại Mục 33a Chương VI, IPRA yêu cầu việc khám phá, khai quật hoặc thực hiện các cuộc đào bới trên các địa điểm khảo cổ của cộng đồng tại chỗ với mục đích lấy tài liệu về các giá trị văn hóa cần phải được thực hiện theo nguyên tắc FPIC.

Năm 2012 với Lệnh hành chính số 03, NCIP đã ban hành các quy tắc mới để triển khai FPIC. Các quy tắc này nhằm làm rõ các điều khoản dễ bị lạm dụng hoặc giải thích sai. Trong Lệnh này, NCIP tuyên bố rõ về chính sách thực thi FPIC như sau:

- FPIC hiện thực hóa và tăng cường khả năng thực thi các quyền của các cộng đồng tại chỗ đối

với lãnh địa tổ tiên, công lý xã hội và nhân quyền, tự quản và trao quyền, và toàn vẹn văn hóa;

- Trao quyền tối đa cho cộng đồng tại chỗ đối với việc quản lý, phát triển, sử dụng đất đai và tài nguyên của họ trong phạm vi lãnh địa tổ tiên của chính họ;

- Các thoả thuận về nhượng quyền, quyền sử dụng, cho phép hoặc cho thuê, thoả thuận chia sẻ sản xuất hoặc các thoả thuận khác ảnh hưởng đến các lãnh địa tổ tiên sẽ không được cấp phép hoặc gia hạn nếu không thông qua quy trình được quy định bởi luật pháp và Hướng dẫn này (Lệnh hành chính số 03 của NCIP, Phần I, Mục 3).

Ngoài ra, để thực thi các quy định của IPRA, IPRA đã tạo ra Ủy ban quốc gia về người tại chỗ (National Commission on Indigenous Peoples - viết tắt là NCIP) thuộc Văn phòng của Tổng thống. Ủy ban này chịu trách nhiệm xây dựng và thực hiện các chính sách, kế hoạch và chương trình nhằm công nhận, bảo vệ và thúc đẩy quyền của cộng đồng bản địa. 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 tại chỗ 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 tại chỗ 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 [5].

3. Thực tiễn thi hành chính sách, pháp luật về đất đai cho người dân tộc thiểu số tại chỗ của Việt Nam

Tương tự như Campuchia, Philippines và nhiều quốc gia khác, đất đai cũng là một vấn đề hết sức then chốt trong chính sách về dân tộc thiểu số của Việt Nam. Trong Nghị quyết số 24-NQ/TW năm 2003 về vấn đề dân tộc, Ban chấp

hành trung ương Đảng đã khẳng định, một trong những nhiệm vụ chủ yếu và cấp bách của Đảng và Chính phủ là “Giải quyết cơ bản tình trạng thiếu đất sản xuất, đất ở và vấn đề tranh chấp đất đai ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, nhất là ở Tây Nguyên, Tây Bắc và vùng đồng bào dân tộc Khơ-me Nam Bộ.”

Để thực thi Nghị quyết này, nhà nước cũng đã ban hành nhiều Luật và văn bản dưới Luật nhằm đưa ra những quy định cụ thể giải quyết các vấn đề liên quan tới đất sản xuất, đất ở cho đồng bào dân tộc thiểu số, như Luật Đất đai, Luật Bảo vệ và phát triển rừng. Tuy nhiên sau 10 năm thực thi Nghị quyết 24, đến năm 2013 vẫn còn trên 300.000 hộ dân tộc thiểu số nghèo, thiếu và không có đất ở, đất sản xuất. Các tranh chấp về đất đai giữa đồng bào dân tộc thiểu số với các nông trường, lâm trường vẫn còn phổ biến, khi mà đồng bào thì thiếu đất để sản xuất, còn đất đai lại bị các lâm trường chiếm giữ nhưng sử dụng kém hiệu quả, không sử dụng, hoặc sử dụng sai mục đích. Tại nhiều địa phương mâu thuẫn giữa người dân và các lâm trường liên quan tới đất đai rất phổ biến và phức tạp, đặc biệt khi tại một số địa phương thay vì chia đất cho người dân nghèo, chính quyền đã cắt đất từ các lâm trường và đem giao cho các công ty tư nhân để phát triển cây công nghiệp với mục đích lợi nhuận cao. Tính đến năm 2019, vẫn còn rất nhiều đồng bào dân tộc thiểu số nghèo thiếu đất ở, đất sản xuất [6].

Tại Việt Nam, tuy các dân tộc thiểu số tại chỗ có sự khác biệt với nhau về phong tục tập quán nhưng đất rừng vẫn luôn đóng vai trò quan trọng với phần lớn các đồng bào. Nếu người Kinh có đền thờ và nhà thờ dòng họ thì người Mông, Thái, Dao đỏ, Vân Kiều, Ja Rai, Ê Đê và Ba Na... sinh sống trên nhiều tỉnh thành trên cả nước có những khu rừng thiêng phục vụ mục đích về tâm linh tín ngưỡng. Luật tục cũng quy định những khu rừng đầu nguồn, rừng nguồn nước nơi người dân thờ Thần Nước. Ngoài ra còn có các khu rừng khai thác sản phẩm chung của cả làng bản, ví dụ như dược liệu, củi, và vật liệu để làm đồ thủ công. Hình thức quản lý rừng truyền thống theo cộng đồng đóng vai trò quan trọng trong phong tục tập quán cũng như sinh

kế của các dân tộc thiểu số tại Việt Nam. Ngoài sản xuất lâm nghiệp, sản xuất nông nghiệp là sinh kế với nhiều dân tộc thiểu số. Cả hai hình thức canh tác lâm nghiệp và nông nghiệp đều cần có đất. Trong nỗ lực bảo vệ sinh kế và khuyến khích bảo vệ môi trường, một số cộng đồng đã được chính phủ giao đất để họ tiếp tục quản lý rừng truyền thống theo cộng đồng. Tuy nhiên việc làm này chưa được phổ biến rộng rãi. Năm 2015, chỉ có 26% tổng diện tích đất rừng được giao cho các hộ, và chỉ có 2% được giao cho cộng đồng quản lý [6].

4. Một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện chính sách, pháp luật về đất đai cho người dân tộc thiểu số tại chỗ tại Việt Nam - Bài học kinh nghiệm từ Campuchia và Philippines

Những thông tin ở trên cho thấy hiệu quả thực thi công tác đất đai đối với các dân tộc thiểu số tại chỗ ở Việt Nam vẫn còn nhiều bất cập, nhiều quỹ đất đáng lẽ phải dành cho người dân thì lại được phân bổ cho các lâm trường hoặc các doanh nghiệp nhằm mục đích lợi nhuận. Với thực trạng đó, nhà nước Việt Nam cần có những sửa đổi, bổ sung pháp lý cần thiết để đảm bảo quyền lợi và trách nhiệm của cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ trong lĩnh vực đất đai. Bài viết đề xuất một số khuyến nghị sau:

4.1. Sửa đổi Luật đất đai 2013, tăng cường quyền quản trị đất đai của cộng đồng dân tộc thiểu số trong theo hướng phù hợp với phong tục, tập quán của cộng đồng dân tộc thiểu số.

Chính sách đất đai hiện nay nhìn 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. 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.

- Thứ hai, Luật đất đai Việt Nam còn chưa quan tâm tới vai trò và tính đặc thù của cộng đồng trong quản trị đất đai - việc được các cộng đồng dân tộc thiểu số quan tâm đặc biệt. Theo quy định tại khoản 3 điều 5 Luật đất đai 2013, cộng đồng dân cư (bao gồm trong đó là cộng đồng người dân tộc thiểu số) đã được nhà nước công nhận là một trong các chủ thể được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Quy định này đã hợp pháp hóa vai trò và quyền lợi của cộng đồng dân tộc thiểu số trong quá trình sử dụng và khai thác đất đai. Tuy vậy, hiện nay còn tồn tại sự chòng chẹo, mâu thuẫn giữa luật tục, tập quán sử dụng đất với pháp luật và các quy phạm hành chính trong quản lý đất đai vùng các tộc người thiểu số. Nếu ở Tây Bắc, Tây Nam Bộ, người dân nói chung, đồng bào các tộc người thiểu số nói riêng sử dụng đất theo tập quán thì ở Tây Nguyên chủ yếu theo luật tục. Vấn đề đặt ra là hệ thống pháp luật đất đai không những không bao chứa được những vấn đề của tập quán và luật tục mà còn xung đột với chúng. Hiến pháp và Luật đất đai hiện nay chưa thể giải quyết hết các vấn đề về quan hệ đất đai do chưa phù hợp với tình hình thực tế. Bà con các tộc người thiểu số theo thói quen từ lâu đời đã quan niệm sở hữu đất đai theo luật tục hoặc tập quán. Nhiều khu vực, người dân coi đất mà họ sử dụng là của họ, người dân chưa từng làm sổ đỏ và chưa hiểu về cấp sổ đỏ gây khó khăn cho quản lý đất đai.

Pháp luật Việt Nam về đất đai hiện nay chưa quy định cụ thể các quyền và nghĩa vụ đặc thù người dân tộc thiểu số đối với đất đai. Điều 181 Luật đất đai năm 2013 quy định về quyền và nghĩa vụ sử dụng đất của cộng đồng dân cư, trong đó dẫn chiếu Quyền sử dụng đất của cộng đồng theo Điều 166 và Nghĩa vụ sử dụng đất của cộng đồng theo Điều 170 Luật đất đai 2013. Như vậy, có thể thấy, quyền và nghĩa vụ sử dụng đất của cộng đồng dân tộc thiểu số không khác quyền và nghĩa vụ của các cá nhân, hộ gia đình,

thậm chí còn có thêm một số nghĩa vụ khác (theo khoản 2 điều 181). Nội dung quy định này rõ ràng chưa xét đến các đặc thù về luật tục, tập quán của bà con dân tộc thiểu số, gây khó khăn trong quá trình triển khai, thi hành Luật đất đai tại các cộng đồng dân cư thiểu số.

4.2. Đảm bảo cơ sở pháp lý và thực tiễn thực thi nguyên tắc FPIC

Bên cạnh đó, không giống như Hiến pháp Philippines, Hiến pháp Việt Nam hiện nay chưa chỉ ra mục tiêu bảo vệ quyền lợi của người dân tộc thiểu số khi xem xét tới những đặc thù trong lối sống, văn hóa và lịch sử của họ. 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 của 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. Tháng 9 năm 2007, Việt Nam trở thành thành viên của Công ước của Liên hợp quốc về Quyền của người tại chỗ (UNDRIP), trong đó thừa nhận nguyên tắc FPIC đối với các hoạt động can thiệp của nhà nước. Tuy nhiên, nếu Philippines đã luật hóa nguyên tắc này trong Đạo luật về các quyền của người tại chỗ (IPRA) thì Việt Nam vẫn còn thiếu những luật cụ thể cho người dân tộc thiểu số, đồng thời các quy định liên quan đến FPIC còn rất hạn chế trong pháp luật Việt Nam. Cần phải nhấn mạnh lại, việc tham gia của các cộng đồng dân tộc thiểu số cũng như chính quyền địa phương trong quá trình hoạch định các chính sách, kế hoạch, dự án... có liên quan đến cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ là vô cùng cần thiết, giúp cho các chính sách, kế hoạch, dự án đó đáp ứng được đúng nhu cầu thực tế của cộng đồng dân tộc thiểu số và có hiệu quả thực thi tốt hơn. Thực tế, quá trình xây dựng một số chính sách của nước ta thời gian qua áp dụng đối với cộng đồng dân tộc thiểu số đã không theo cách tiếp cận từ dưới lên, tức không có sự tham gia của cộng đồng hay địa phương, và dẫn tới trường hợp phải sửa đổi bổ sung ngay từ khi mới ban hành bởi vì nắm bắt sai tình hình thực tế [7]. Theo quy trình, khi tiến hành xây dựng chính sách đều có nội dung phải lấy ý kiến cộng đồng. Vấn đề là cách tiếp cận và phương thức lấy ý kiến dường như chưa đúng hướng. Hầu hết cán bộ thực hiện

và cán bộ hoạch định chính sách vẫn chưa đứng ở góc độ của người dân, họ mới chỉ thực hiện nhiệm vụ đưa chính sách, tài chính đến hỗ trợ cho đồng bào, chứ chưa đặt mình vào vị trí là người gián tiếp định hướng cho người dân cách giải quyết vấn đề của họ, cùng với sự hỗ trợ của nhà nước. Nên chăng, cần có cách thức thay đổi tư duy này để phát huy tính chủ động của cộng đồng. Đồng bào dân tộc cũng là một nhân tố tham gia xây dựng chính sách, chứ không thuần túy là đối tượng thụ hưởng chính sách như cách chúng ta làm lâu nay. Bên cạnh đó, người hoạch định chính sách cần tôn trọng sự đa dạng về mặt văn hóa. Việc áp đặt dựa trên sự thiếu hiểu biết về bối cảnh văn hóa tộc người đôi khi đem lại những hệ quả tiêu cực và có tác dụng ngược chiều [8].

4.3. Hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban dân tộc

Nếu Philippines có Ủy ban quốc gia về người tại chỗ (NICP) thì tại Việt Nam cũng có cơ quan ngang Bộ, phụ trách về công tác dân tộc – đó là Ủy ban dân tộc. Hiện nay, tại Việt Nam, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban dân tộc được quy định tại Nghị định số 13/2017/NĐ-CP. Tuy nhiên, trong văn bản này chưa đề cập rõ vai trò của Ủy ban dân tộc trong các công tác thực tiễn gắn liền với đất đai của cộng đồng dân tộc thiểu số bản địa.

Học tập kinh nghiệm của Philippines, tác giả đề xuất cần trao thêm quyền hạn cho Ủy ban dân tộc trong các công tác thực tiễn gắn liền với đất đai của đồng bào dân tộc thiểu số bản địa. Cụ thể, cần ban hành cơ chế phối hợp giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường và Ủy ban Dân tộc để mô tả và xác định những vùng đất thiêng của người dân tộc thiểu số như núi, rừng, hồ, suối, sông, khu mồ mã, khu thờ cúng và khu vực săn bắt. Trên cơ sở các vùng đất thiêng đã xác định, trao quyền và cấp giấy chứng nhận cho đồng bào dân tộc thiểu số được quản lý theo phong tục, truyền thống của cộng đồng.

5. Kết luận

Cũng giống như đại đa số các quốc gia trong khu vực Đông Nam Á, Campuchia và

Philippines là các quốc gia đa dạng về sắc tộc với nhiều cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ khác nhau cùng sinh sống. Trong đó mỗi dân tộc lại có một nền văn hoá, phong tục, tập quán độc đáo riêng biệt. Với bối cảnh như vậy chính phủ Campuchia và Philippines đã và đang xây dựng, hoàn thiện các chính sách và pháp luật dành cho cộng đồng dân tộc thiểu số bản địa. Trong quá trình đó, chính phủ hai nước đã gặp phải những khó khăn cũng như thu được những thành tựu nhất định. Trên cơ sở kinh nghiệm của hai quốc gia này, nhà nước Việt Nam cũng có thể học hỏi để xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật phù hợp dành cho cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ nước ta.

Tài liệu tham khảo

- [1] Research Center for Human Rights in Ethnic, Mountainous Areas (HRC), Production Land of Ethnic Minorities, <https://hrc.org.vn/dat-san-xuat-cua-nguoi-dan-toc-thieu-so/>, 2019 (accessed on August 20th, 2019) (in Vietnamese).
- [2] Cambodia, Land Law 2001, Chapter 3, Part 2
- [3] Cambodia, Forest Law 2002, Article 42.
- [4] The Indigenous Peoples Rights Act (IPRA) of 1997 (Republic Act No. 8371), 1997.
- [5] L. T. Truong & O. M. Genotiva, Recognition of Land Use Rights of Ethnic Minorities in Vietnam, ESRC, RECOFTC, DEV, 2011 (in Vietnamese).
- [6] N. P. Thao, Ensuring Policies on Residential Land and Production Land for Ethnic Minorities, <http://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/201310/bao-dam-chinh-sach-dat-o-dat-san-xuat-cho-dong-bao-dan-toc-thieu-so-292706/>, 2013 (accessed on July 10th, 2019) (in Vietnamese).
- [7] Mekong Development Research Institute, Report Overview of Socio-Economic Status of 53 Ethnic Minorities, 2017 (in Vietnamese).
- [8] M. Vu, P. Thao, Policy on Development of Ethnic Minority Areas in the Face of New Requirements, <https://nhandan.com.vn/goc-nhin-kinh-te/chinh-sach-phat-trien-vung-dan-toc-thieu-so-truoc-nhung-doi-hoi-moi-262241/>, 2016, (accessed on August 20th, 2019) (in Vietnamese).