



Đề xuất hoàn thiện chính sách, pháp luật về đất đai và môi trường đối với đồng bào dân tộc thiểu số tại Việt Nam

PGS. TS. DOÃN HỒNG NHUNG, LÊ NGUYỄN HẢI HÒA, LÊ HÀ KHÁNH LINH,
QUẢNG VĂN KHÁNH, PHẠM VIỆT THẮNG
Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Vùng đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) là vùng có điều kiện tự nhiên, khí hậu khắc nghiệt, địa hình phức tạp, giao thông đi lại khó khăn. Chính điều này ảnh hưởng lớn đến đời sống và sản xuất của đồng bào. Mặc dù thời gian qua, Đảng và Nhà nước đã có nhiều chủ trương, chính sách dành cho vùng miền núi nói chung và đồng bào DTTS nói riêng, nhưng kinh tế - xã hội (KT-XH) khu vực này vẫn còn nhiều khó khăn; trình độ phát triển của hầu hết các DTTS còn thấp và không đều nhau. Tình trạng đồng bào DTTS thiếu đất sản xuất vẫn xảy ra. Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất ở một số địa phương thực hiện còn chậm, làm ảnh hưởng đến quyền lợi, đời sống và sinh kế của người có đất bị thu hồi, trong đó có đồng bào DTTS. Điều này ảnh hưởng không nhỏ tới phát triển KT-XH, cũng như đời sống của một bộ phận người dân vùng đồng bào DTTS. Trong điều kiện vùng đồng bào DTTS, hầu hết các diện tích đất đã được giao đến các chủ sử dụng đất. Việc tăng cơ học về dân số, nhu cầu về đất của đồng bào ngày càng tăng, trong khi quỹ đất của các địa phương để giải quyết không nhiều và có xu hướng bị thu hẹp. Trước thực trạng này, việc thực hiện chính sách đất đai đối với đồng bào là nhiệm vụ cấp bách và cần được xem xét kỹ lưỡng, thấu đáo, bảo đảm phù hợp thực tiễn, có tính khả thi.

1. HOÀN THIỆN HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI ĐỐI VỚI ĐỒNG BÀO DTTS

Để tháo gỡ các vấn đề trên, Dự thảo Luật Đất đai đã sửa đổi, bổ sung quy định đất đai đối với đồng bào DTTS, cụ thể: (1) Giao đất ở; (2) Giao đất sản xuất; (3) Được ưu tiên hơn so với đối tượng khác khi thực hiện giao đất, cho thuê đất; (4) Được chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất sau 10 năm, kể từ khi được giao đất theo chính sách hỗ trợ của Nhà nước.

Tuy nhiên, các quy định về đất đai đối với đồng bào DTTS trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) còn một số nội dung chưa đầy đủ và thống nhất, cần được làm rõ.

Thứ nhất, về việc phân loại đất tại Điều 10 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chưa có sự thống nhất với Luật Lâm nghiệp, vì vậy, cần làm rõ bất cập này, xem xét quy định nào đúng, phù hợp thực tế hơn trên cơ sở đó sửa đổi quy định của Luật kia cho thống nhất.

Thứ hai, Điều 17 cần quy định rõ các chính sách ưu tiên áp dụng đối với đồng bào DTTS và thể hiện rõ các chính sách này tại các điều khoản khác trong Dự thảo. Đồng thời, phải quy định trách nhiệm của Chính phủ/Thủ tướng Chính phủ và chính quyền địa phương về việc ban hành chính sách đất đai đối với đồng bào DTTS cũng như quy định về trách nhiệm của Nhà nước trong việc bố trí nguồn lực thực hiện chính sách đất đai đối với đồng bào DTTS.

Thứ ba, quy định về Quyền và nghĩa vụ của cộng đồng dân cư sử dụng đất tại Điều 42, Dự thảo Luật quy định cộng đồng dân cư “không được chuyển nhượng, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất”. Trong thực tế, rất nhiều đồng bào mất đất do vay nợ, thế chấp đất. Vì thế, pháp luật cần mở rộng hơn quyền của cộng đồng dân cư trong việc góp vốn và thế chấp tại ngân hàng để có thể đầu tư vào sản xuất, khai thác đất một cách hiệu quả. Đồng thời, quy định chặt chẽ, nghiêm minh để đất được sử dụng đúng mục đích, đem lại hiệu quả và không bị chiếm dụng, chuyển quyền sử dụng trái pháp luật. Ngoài ra, cần công nhận cộng đồng dân cư là chủ rừng có quyền lợi và nghĩa vụ như các chủ rừng khác.

Thứ tư, về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Để việc giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào DTTS đúng tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW “...giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào DTTS theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất...”, do đó cần xem xét, quy định bổ sung nhiệm vụ này vào nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất từ cấp tỉnh đến cấp huyện (có thể đưa vào Nghị định của Chính phủ), xác định rõ: đối tượng, địa bàn, kế hoạch thực hiện 5 năm và hàng năm theo phạm vi, thẩm quyền của cấp tỉnh/huyện. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện phải xác định rõ đối với từng xã về số hộ, diện tích, loại đất, vị trí (lô, thửa); hiện trạng hạ tầng về giao thông, điện, nước... (nếu bố trí đất ở); đất rõ nguồn gốc, không có tranh chấp; phương án giao đất phải cụ thể, được sự thống nhất của cộng đồng dân cư và người dân được giao đất theo chính sách; đồng thời, chính quyền địa phương phải bố trí kinh phí và các điều kiện cần thiết để tổ chức thực hiện.

Thứ năm, về giá đất: Để xác định giá đất theo giá thị trường đối với vùng nông thôn miền núi, biên giới, vùng có điều kiện KT-XH khó khăn, đặc biệt khó khăn (là nơi có đồng bào DTTS sinh sống), cần làm rõ một số yếu tố (có tính đặc thù) tác động đến việc thực hiện: (1) Những tác động bất lợi của yếu tố tự nhiên, khách quan; (2) KT-XH chậm



phát triển, đời sống người dân còn nhiều khó khăn, thu nhập thấp, tỷ lệ hộ nghèo cao; (3) Ít có giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất; (4) Một bộ phận không nhỏ đồng bào DTTS có ít hiểu biết về chính sách, pháp luật; (5) Các đơn vị tư vấn về giá đất còn ít, năng lực hạn chế...

Để khắc phục những hạn chế trong việc xây dựng giá đất thời gian qua và để thực hiện theo quy định mới bảo đảm chặt chẽ, phù hợp với Dự thảo Luật, hoặc văn bản dưới Luật cần quy định: (1) Xây dựng cơ sở dữ liệu thông tin đất đai đến cơ sở (xã) và thường xuyên cập nhật thông tin về các giao dịch về đất đai, nhất là các trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất, làm cơ sở cho việc xác định giá đất; (2) Xây dựng giá đất trên cơ sở giá trị đất đai theo khả năng sinh lời trong điều kiện sản xuất bình thường (có hạ tầng, thị trường), không xác định theo hiện trạng sản xuất tại thời điểm của vùng/xã/huyện đó, nhất là khu vực KT-XH đặc biệt khó khăn; (3) Giá đất cần phải gắn với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; các khu vực được quy hoạch cần được xác định rõ về vị trí, diện tích, loại đất và dự kiến các tác động vào giá đất (tăng) khi thực hiện dự án đầu tư; đồng thời các dự án đầu tư phải được thực hiện đúng tiến độ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt; (4) Thực hiện đầy đủ, thực chất việc lấy ý kiến của người dân khi thực hiện quy trình xây dựng giá đất, nhất là các khu vực dự kiến có dự án đầu tư theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ sáu, đối với các quy định về chính sách giao đất, cho thuê đất rừng, cần làm rõ hơn hai nội dung sau: Việc cho phép được sử dụng kết hợp với mục đích kết hợp trồng cây hàng năm, cây dược liệu, chăn nuôi đối với đất rừng phòng hộ, nhất là cho trồng cây hàng năm, nếu không có biện pháp quản lý chặt chẽ thì có thể sẽ bị lợi dụng chặt tía cây rừng, lấn chiếm đất rừng, vi phạm pháp luật bảo vệ rừng; Xử lý các bất cập giữa Luật Đất đai và Luật Lâm nghiệp (Khoản 1, khoản 2 Điều 35 Dự thảo Luật và Điều 79 của Luật Lâm nghiệp).

Nghị quyết số 18-NQ/TW nêu “kịp thời có chính sách phù hợp để đất nông nghiệp được khai thác, sử dụng với hiệu quả cao nhất”, “khắc phục bằng được tình trạng sử dụng đất lãng phí, để đất hoang hóa..”, “tạo điều kiện thuận lợi để người sử dụng đất nông nghiệp được chuyển đổi mục đích sản xuất cây trồng, vật nuôi, nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp theo quy hoạch...”, do đó, có thể nghiên cứu theo hướng: Đối với những diện tích rừng phòng hộ độ che phủ thấp (do thiên tai, cháy rừng, mưa lũ...), không thể khôi phục rừng bằng khoanh nuôi, khó trồng rừng (do định mức đầu tư thấp), thì có thể xem xét cho người dân kết hợp trồng cây lâu năm, cây ăn quả có giá trị kinh tế cao có lợi thế của địa phương. Đồng thời, có quy định chặt chẽ trong việc thực hiện: (1) xác định ranh giới, diện tích, độ che phủ, trữ lượng rừng; (2) phương án sản xuất của người dân kèm theo các biện pháp giám sát chặt chẽ của chính quyền xã, thôn; (3) kết thúc kỳ khai thác, nếu sản xuất có hiệu quả và người dân tiếp tục có nhu cầu thì xem xét cho tiếp tục; (4) trường hợp Nhà nước thu hồi đất thì bồi thường cây trồng cho người dân theo quy định (không bồi thường, hỗ trợ đất)...

Thứ bảy, đối với quy định tại Điều 175: Cần quy định việc tham gia ngay từ đầu của cơ quan TN&MT và UBND để cùng với các công ty nông, lâm trường rà soát hiện trạng sử dụng đất để đánh giá, xác định các diện tích cần thu hồi. Đồng thời, cần phải quy định cụ thể thời gian các nông, lâm trường phải thực hiện thống kê, kiểm kê, đo đạc, khảo sát, đánh giá, phân hạng và lập bản đồ địa chính đất giao lại cho địa phương. Để giải quyết các vướng mắc, khó khăn, ngoài các quy định trong Dự thảo Luật, Nghị định hướng dẫn thi hành Luật cần bổ sung các quy định về: (1) Tiêu chí để xác định việc sử dụng đất không hiệu quả hoặc không sử dụng đất (khi vi phạm luật) của các công ty để làm căn cứ thu hồi đất; (2) Các chính sách đối với người dân khi tham gia hoạt động cùng với các công ty cần được minh bạch, công bằng với các trường hợp thực hiện công việc tương tự (ví dụ: người dân khi nhận giao khoán lại công việc bảo vệ rừng thì phải được hỗ trợ đủ số tiền theo định mức của Nhà nước; trường hợp nếu có chi phí quản lý của các công ty thì phải có quy định của Nhà nước và ngân sách phải bổ sung, không trừ vào chi phí trực tiếp cho người dân); (3) các công ty thực sự ưu tiên cho các hộ thiếu đất sản xuất được nhận hợp đồng, thuê thầu sử dụng đất phù hợp với trình độ, tay nghề; đồng thời ưu tiên tiếp nhận, đào tạo, sử dụng con em đồng bào DTTS tại địa phương.

Thứ tám, đối với các quy định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Dự thảo cần làm rõ nội dung chính sách bảo đảm người có đất bị thu hồi có chỗ ở, đảm bảo thu nhập và điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ (khoản 2, Điều 89). Trong đó, cần quan tâm đến hai vấn đề sau: Một là, giá trị bồi thường về đất và chính sách hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất để thực hiện các dự án vì mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, công cộng phải tương đương với giá trị thực hiện (vật chất và các lợi ích khác) của các dự án đầu tư thông qua việc thỏa thuận về quyền sử dụng đất. Hai là, phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, nhất là phương án hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm (Điều 105); để người bị thu hồi đất là DTTS có sinh kế ổn định, bảo đảm thu nhập phải có nhiều phương án để người dân lựa chọn: (1) nếu tiếp tục sản xuất nông nghiệp thì phải được giao đất ngay và phải phù hợp với tập quán sản xuất, sinh kế của người bị thu hồi đất (nếu có quỹ đất); (2) nếu chuyển nghề phi nông nghiệp thì việc đào tạo, dạy nghề phải gắn với nhu cầu thị trường địa phương (không dạy nghề mà thị trường địa phương không có nhu cầu hoặc ít nhu cầu; không ép buộc, dạy các nghề theo kế hoạch của Nhà nước); (3) UBND cấp tỉnh/huyện hoặc doanh nghiệp (sử dụng đất thu hồi) có trách nhiệm liên hệ tìm việc làm (trong/ngoài địa phương) phù hợp với trình độ, tay nghề của người có đất bị thu hồi, phối hợp với đơn vị có nhu cầu sử dụng lao động trong việc tạo việc làm, thu nhập, ổn định cuộc sống cho người lao động; (4) có chính sách hỗ trợ thỏa đáng để khuyến khích, động viên người dân tự liên hệ, tìm công việc phù hợp (trong các doanh nghiệp, hợp tác xã...) hoặc tìm mua đất chỗ khác, cơ quan thực hiện thu hồi đất xác minh và chi trả cho người dân tự giải quyết...



Bên cạnh các quy định trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), các cơ quan quản lý cần tăng cường các quy định khác để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai đối với đồng bào DTTS, đảm bảo đồng bào có đất để sản xuất và để ở.

Một là, phải có khu vực bảo vệ nghiêm ngặt (vùng lõi rừng), nhằm bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ động, thực vật rừng quý hiếm.

Hai là, bổ sung quy định về vấn đề trợ giúp pháp lý, yêu cầu phải có hoạt động tư vấn pháp luật miễn phí như một công đoạn bắt buộc trong các giao dịch liên quan đến đất đai đối với đồng bào DTTS khó khăn.

Ba là, bổ sung quy định về vấn đề cán bộ đến tận nơi hướng dẫn, tuyên truyền trực tiếp chính sách đất đai bằng tiếng dân tộc ở nơi đồng bào sinh sống thay vì tiếng Kinh.

Bốn là, cần quy định cụ thể về vai trò, trách nhiệm của truyền thông để đồng bào nói tiếng dân tộc của mình trong lĩnh vực đất đai để đồng bào tiếp cận thông tin một cách chính xác nhất.

2. GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI ĐỐI VỚI ĐỒNG BÀO DTTS

Thứ nhất, xây dựng vùng quy hoạch và tăng cường lấy ý kiến đóng góp về các quy định của pháp luật về chính sách đất đai đối với đồng bào DTTS. Vấn đề đất đai đối với đồng bào phải có vùng quy hoạch. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với phong tục tập quán truyền thống của đồng bào, đảm bảo không gian, điều kiện sống để phát triển hài hòa đối với động - thực vật rừng quý hiếm và cả đối với đồng bào sống ở trong khu vực đó để vừa bảo tồn đa dạng sinh học, vừa bảo tồn các giá trị truyền thống, đồng bào vừa có thể canh tác để đảm bảo cuộc sống mưu sinh, tránh cho việc rơi vào vòng xoáy của sự đói nghèo, hậu quả gây ra các tệ nạn xã hội khác... Các cơ quan quản lý nhà nước cần thực hiện đầy đủ, thực chất việc công khai kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất và lấy ý kiến của người dân khi thực hiện quy trình xây dựng giá đất, phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, nhất là các khu vực dự kiến có dự án đầu tư. Đồng thời, cần quy định cụ thể hơn, nhất là nội dung, cách thức lấy ý kiến và trách nhiệm thực hiện của địa phương trong việc lấy ý kiến. Ngôn ngữ chính là một trong những rào cản của đồng bào DTTS trong việc nêu lên các ý kiến, nguyện vọng của mình. Chính vì vậy, cần nâng cao năng lực và trách nhiệm của cán bộ vùng trong việc quản lý và tiếp thu ý kiến đóng góp xây dựng của đồng bào.

Thứ hai, Nhà nước cần kết hợp với chính quyền địa phương để đưa ra những giải pháp chuyển đổi sinh kế, tăng thu nhập cho đồng bào, nhất là đồng bào thiếu đất sản xuất trên nguyên tắc phát huy tiềm năng tại chỗ của vùng gắn với đặc điểm của người lao động và nhu cầu thị trường địa phương. Theo đó, Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ, tạo điều kiện cho người lao động bằng việc triển khai đồng bộ các hoạt động hướng nghiệp, đào tạo nghề để đồng bào thiếu đất có thể làm nghề mới hoặc cách để tận

dụng những nông sản của địa phương để phát triển giúp tạo thu nhập ổn định, chống đói nghèo cho đồng bào. Đối với các dự án sử dụng nhiều đất, cần có cơ chế để chủ dự án sử dụng lao động là đồng bào DTTS tại chỗ và trích kinh phí thực hiện an sinh xã hội.

Thứ ba, đưa ra những giải pháp nhằm khắc phục tình trạng suy thoái môi trường đất và tài nguyên đất, suy thoái chất lượng rừng và suy giảm đa dạng sinh học. Các cơ quan liên quan cần hướng dẫn bà con kết hợp áp dụng khoa học kỹ thuật mới với tri thức địa phương; đẩy mạnh trồng rừng đầu nguồn, trồng rừng mới, trồng lại rừng sau khai thác; khoanh nuôi, xúc tiến tái sinh, phục hồi, bổ sung rừng, nâng cao giá trị đa dạng sinh học, khả năng cung cấp lâm sản, khả năng phòng hộ và các giá trị khác của rừng.

Nhà nước cần có cơ chế quản lý, giám sát chặt chẽ các dự án chuyển đổi mục đích sử dụng đất và rừng, nhất là các dự án phát triển thủy điện, khai thác khoáng sản, xây dựng các khu công nghiệp, dịch vụ du lịch...; kiên quyết xử lý đối với cá nhân, tổ chức có sai phạm. Các cơ quan liên quan cần nhìn nhận và đánh giá một cách đúng đắn những giá trị tích cực của các phong tục, luật tục của đồng bào, đan xen giữa quy định pháp luật và hương ước của bản. Đồng thời, có chính sách đầu tư bảo tồn và phát huy tri thức địa phương.

Thứ tư, nghiêm cấm việc mua bán động, thực vật quý hiếm trái phép và săn bắt các loại thú trong mùa sinh sản; hạn chế mở đường giao thông đi qua các khu bảo tồn. Đồng thời, nâng cao vai trò, ý thức và trách nhiệm của cảnh sát môi trường. Việc khai thác tài nguyên đất, rừng phải phù hợp với phát triển bền vững quốc gia. Vì thế, phải cảnh giác với các chiêu trò thâm độc của các láng giềng nước ngoài có phá hoại sản xuất và sử dụng đất ở Việt Nam. Nhà nước cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục chính sách, pháp luật nói chung và chính sách, pháp luật về đất đai đối với đồng bào DTTS nói riêng và nâng cao ý thức bảo tồn đa dạng sinh học cho đồng bào.

Thứ năm, nâng cao nhận thức của đồng bào để hạn chế tối đa hiện tượng kết hôn cận huyết thống nhằm bảo vệ sức khỏe đồng bào cũng như bảo vệ nguồn gen. Ngoài ra, khu vực biên giới nơi đồng bào DTTS sinh sống chủ yếu thường xảy ra hiện tượng đồng tộc, kết hôn xuyên biên giới khiến cho ý thức dân tộc của người dân bị mai một dẫn đến nhiều nguy cơ nghiêm trọng cho lĩnh vực an ninh quốc phòng. Cần hướng dẫn, nâng cao ý thức của đồng bào để vừa bảo tồn các giá trị truyền thống gắn với đất, vừa bảo đảm an ninh quốc phòng.

Khai thác đất đai luôn song hành với việc BVMT sinh thái và đa dạng sinh học, đặc biệt với những đặc thù của đồng bào DTTS và vùng đồng bào sinh sống, để chính sách, pháp luật đất đai đối với đồng bào DTTS đạt được hiệu quả, cần kết hợp hài hòa trong việc bảo tồn các giá trị truyền thống với bảo tồn đa dạng sinh học, phát triển bền vững quốc gia. Chính sách đất đai đối với vùng này phải vừa bảo đảm điều kiện cho đồng bào đang sinh sống nhưng cũng phải tạo điều kiện bảo vệ nơi sống cho động, thực vật rừng quý hiếm■