Giải quyết chồng lấn đất đai dựa trên sự tôn trọng truyền thống của cộng đồng: Cách tiếp cận cho một giải pháp bền vững

Trần Viết Đông và Nguyễn Quang Tân

Thông điệp chính

Thiếu tôn trọng các tập quán canh tác truyền thống và vai trò của người dân trong quá trình quy hoạch sử dụng đất, giao đất giao rừng làm cho tình trạng chồng lấn, lấn chiếm đất lâm nghiệp xảy ra ở nhiều địa phương. Điều này gây ảnh hưởng đến công tác quản lý bảo vệ rừng bền vững.

Để giải quyết vấn đề trên, cần rà soát, đánh giá lại hiện trạng chồng lấn ranh giới sử dụng đất truyền thống của người dân với với các diện tích rừng do các chủ rừng khác trên qui mô cả nước để xây dựng và ban hành hướng giải quyết; đồng thời cần nhấn mạnh sự tham gia tích cực của người dân trong quá trình thực hiện chính sách giao đất giao rừng, qui hoạch sử dụng đất để giảm thiểu các mâu thuẫn tiềm năng.

Giới thiệu

Công tác quản lý, bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện còn gặp nhiều khó khăn bởi tình trạng tranh chấp, chồng chéo ranh giới đất rừng giữa các chủ quản lý và người dân. Điều này ảnh hưởng tới việc bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng một cách bền vững và thực thi hiệu quả các sáng kiến liên quan đến lâm nghiệp, trong đó bao gồm Hiệp định đối tác tự nguyện về thương mại gỗ VPA-FLEGT (dự kiến sẽ ký kết vào năm 2016), Chương trình Hành động Quốc gia về Giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và Suy thoái rừng (NRAP), Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES).

Dựa trên nghiên cứu tại 5 tỉnh Bình Định, Kon Tum, Nghệ An, Hòa Bình, Lâm Đồng được thực hiện bởi mạng lưới VNNGO-FLEGT, bản tin này chỉ ra rằng việc chưa tính đến vai trò và tập quán canh tác truyền thống của người dân địa phương trong thực thi chính sách quy hoạch sử dụng đất và giao đất giao rừng là một nguyên nhân sâu xa dẫn tới tình trạng chồng chéo về ranh giới đất rừng như đã nêu trên. Để góp phần khắc phục tình trạng này, cần hoàn thiện thêm các chính sách Quy hoạch sử dụng đất và giao đất giao rừng trong đó tính đến các yếu tố về truyền thống và tập quán của người dân địa phương.

Việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất và giao đất giao rừng đang bỏ qua vai trò của người dân

Người dân, nhất là người dân tộc thiểu số, có tập quán sử dụng đất truyền thống lâu đời. Họ tự phân định ranh giới và quy ước với nhau trong suốt một thời gian dài dựa trên phạm vi canh tác, di chuyển của các thành viên trong cộng đồng, đồng thời thực hiện các hoạt động về quản lý, sử dụng tài nguyên phục vụ nhu cầu thiết yếu của mình trên phần ranh giới đó. Ví dụ như ở khu vực Tây Nguyên, các cộng đồng người dân tộc thiểu số sử dụng các đỉnh núi và con sông bao quanh khu vực họ sinh sống và canh tác để làm mốc nhận biết ranh giới, đồng thời đưa ra các qui ước xử phạt, "bắt vạ" để bảo vệ vùng rừng, nương rẫy mà họ đang quản lý (xem Hộp 1).

Hộp 1. Ranh giới và khu vực canh tác truyền thống của cộng đồng dân tộc M'Nâm

Cộng đồng thôn Vi Glơng hình thành từ trước năm 1945, ranh giới cộng đồng này được nhận biết bằng các đỉnh núi và suối bao quanh, họ lấy suối Nước Che làm mốc phân định với cộng đồng thôn Đăk Lom nằm sát bên cạnh. Cộng đồng này có qui ước với các cộng đồng xung quanh về xử phạt, "bắt vạ" nếu bắt gặp các hành đồng xâm phạm về ranh giới mà chưa được sự đồng ý của bên kia.

Các hộ gia đình canh tác nương rẫy và trồng lúa nước trong phạm vi ranh giới của cộng đồng mình. Họ sử dụng khung chữ thập làm bằng gỗ, đóng lên các cây to quanh rẫy để đánh dấu và báo cho người khác biết rẫy này đã có chủ. Bên cạnh đó, sự tương tác qua lại trong quá trình sản xuất như đổi ngày công cũng giúp họ biết rõ chủ sở hữu của các nương rẫy. Nếu hộ gia đình nào vi phạm các qui ước này thì sẽ phải nộp phạt bằng các hiện vật như lúa, heo, gà,…

Tuy nhiên, khi thực hiện qui hoạch sử dụng đất (QHSDĐ) lâm nghiệp đã không khảo sát, phân định ranh giới tập tục canh tác truyền thống của cộng đồng, mà chỉ khoanh các khu vực được phân chia theo ranh giới hành chính lâm nghiệp (Tiểu khu, lô, khoảnh) (xem hộp 2). Bên cạnh đó, còn thiếu vắng sự tham gia của người dân trong tiến trình làm quy hoạch sử dụng đất và giao đất giao rừng (GĐGR). Ví dụ như tại tỉnh Kon Tum và Bình Định, một số hộ gia đình có ranh giới chồng lấn với lâm trường đã không được làm rõ trong quá trình quy hoạch và giao đất cho đơn vị này quản lý do không khảo sát thực địa, không biết đến sự hiện diện ranh giới của người dân mặc dù họ đã sử dụng và canh tác ở đây từ vài chục năm trước, thậm chí một số hộ đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (CNQSDĐ) trước đó.

Hộp 2. Tiến trình qui hoạch sử dụng đất và giao đất giao rừng ở tỉnh Kon Tum.

Hoạt động QHSDĐ lâm nghiệp gần đây nhất được thực hiện năm 2007. Đơn vị thực hiện tiến hành điều tra độc lập, khoanh vùng các khu vực có rừng, đất trống và nhóm lại theo 3 chức năng: sản xuất, phòng hộ, đặc dụng. Dựa trên kết quả này, các doanh nghiệp nhà nước, các Ban quản lý rừng phòng hộ (BQL RPH) gửi nhu cầu nhận lại đất, rừng theo công văn 1111/SNN-KL (2009) của sở Nông Nghiệp để UBND tỉnh ra quyết định GĐGR lại cho họ. Quá trình GĐGR cho các tổ chức, doanh nghiệp tư nhân cũng diễn ra tương tự sau khi chính quyền địa phương căn cứ vào quy hoạch trên và nhu cầu nhận đất, rừng của các đơn vị đó.

Năm 2012, GĐGR cho các hộ gia đình được tiến hành. Công việc này được thực hiện bởi các đơn vị tư vấn lâm nghiệp. Họ tự tiến hành rà soát lại hiện trạng và phân lô khu vực dự kiến giao. Người dân chỉ được họp để thông báo hoạt động đang làm và lên danh sách hộ nhận đất nhận rừng. Sau đó các hộ gia đình được dẫn đến nhận các lô rừng và cấp giấy CNQSDĐ.

Công tác quản lý, bảo vệ rừng gặp nhiều khó khăn vì chồng lấn, lấn chiếm đất lâm nghiệp

Việc áp đặt một qui định về ranh giới mới, có liên quan trực tiếp đến lợi ích của người dân mà không tham vấn lấy ý kiến của họ tất yếu sẽ xảy ra chồng chéo và tranh chấp trong sử dụng đất (xem Hộp 3). Với các tập quán đã in sâu trong tiềm thức, người dân địa phương vẫn tiếp tục canh tác, sử dụng tài nguyên trên các khu vực truyền thống cho dù có hay không sự cho phép của các cơ quan quản lý. Trên phương diện pháp luật hiện hành, các hoạt động của họ là sai trái. Tuy nhiên trên phương diện truyền thống, người dân thấy hành vi của mình là không vi phạm luật lệ vì họ đã canh tác trên đó từ rất lâu, trước khi có sự hình thành của các cơ quan quản lý. Do đó các chủ rừng không thể thực thi quyền của mình trên ranh giới truyền truyền thống của người dân. Ở huyện Hoài Ân tỉnh Bình Định, các hộ gia

đình khai hoang và canh tác nương rẫy từ những năm 1980, trước khi vùng này được giao cho Ban quản lý rừng phòng hộ (BQLRPH) Hoài Ân quản lý. Họ vẫn tiếp tục sử dụng mảnh đất đó. Các chủ quản lý rừng biết rõ điều này nhưng chưa tìm được giải pháp để hạn chế tranh chấp và gia tăng sự hợp tác của người dân trong công tác quản lý, bảo vệ rừng tại địa phương. Trường hợp của cộng đồng thôn Vi G'Lơng, với Lâm trường Măng La và BQLRPH Thạch Nham (Kon Tum) là một minh chứng cho điều này. Các hộ gia đình chủ động phân chia các khu vực làm nương rẫy, quản lý, sử dụng các vùng rừng nằm trong ranh giới của họ. Hai đơn vị trên đã sử dụng các biện pháp tuyên truyền, ngăn chặn nhưng gặp sự kháng cự quyết liệt của người dân. Đến nay, người dân vẫn tiếp tục các hoạt động canh tác của mình, thậm chí còn bắt cả cán bộ lâm trường Măng La nộp lên xã khi những người này xâm phạm vào rừng và đất của họ.

Hộp 3. Tranh chấp sử dụng đất giữa chủ rừng và người dân ở Lâm Đồng

Năm 2007, Công ty Võ Hà Lê được giao đất, rừng để sản xuất, kinh doanh, khu vực này nằm chồng lên 0.5 ha rẫy đang canh tác của hộ gia đình anh Jơ Rung, người dân tộc Cil. Khi công ty đến thu hồi đất thì gặp kháng cự quyết liệt từ hộ gia đình vì họ cho rằng công ty đang cướp phần đất tổ tiên để lại cho họ. Năm 2014, toàn bộ cây cà phê của hộ này bị công ty và trạm quản lý bảo vệ rừng nhổ sạch, nhưng sau đó hộ này vẫn tiếp tục trồng lại và sử dụng mảnh đất này cho đến bây giờ.

Thách thức khi thực hiện các chương trình, dự án lâm nghiệp

Tình trạng như trên cũng dẫn đến việc không thể áp dụng các chương trình, chính sách lâm nghiệp cho khu vực bị chồng lấn. Ở tỉnh Đắk Lắk, Công ty lâm nghiệp Chư M'Lanh quản lý hơn 14.700 ha đất lâm nghiệp nhưng có tới 6.000ha đang xảy ra tranh chấp, chồng lấn với người dân. Năm 2012, đơn vị này đã không thể triển khai được dự án liên doanh trồng cây công/nông nghiệp với công ty Vinamit bởi vì tất cả diện tích của dự án trên đang bị người dân canh tác và sử dụng.

Tương tự như vậy, các chương trình, dự án lâm nghiệp lớn do nhà nước triển khai cũng gặp nhiều vướng mắc khi chưa có sự rõ ràng về chủ sử dụng đất và người được hưởng lợi. Ở Ea Súp, Đắk Lắk, các công ty lâm nghiệp, điển hình như công ty Chư M'Lanh, chưa thể hoàn thiện hồ sơ ở các khu vực tranh chấp với người dân xã Cư M'Lan trong quá trình thực hiện Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES). Nhìn chung, một số dự án/ chương trình lâm nghiệp của Chính phủ đã bị hoãn lại cho đến khi các vấn đề xung đột rừng được giải quyết.

Chồng lấn đất đai cũng là vấn đề quan tâm của nhiều chương trình/dự án lâm nghiệp quốc tế. Dự án REDD+ ở tỉnh Kon Tum đã phải dành nhiều thời gian và nguồn lực để giải quyết vấn đề chồng lấn ranh giới của lâm trường Măng La, BQLRPH Thạch Nham và 10 cộng đồng người dân tộc M'Nâm.

Ngoài ra, Việt Nam sẽ sớm ký kết VPA FLEGT với Liên minh Châu Âu, trong đó yêu cầu về gỗ hợp pháp đòi hỏi sự rõ ràng về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, sử dụng rừng (xem Hộp 4). Nói cách khác, các lâm sản chỉ hợp pháp khi được trồng trên các khu vực đất rõ ràng về chủ sở hữu và được pháp luật nhà nước công nhận. Nguồn gốc gỗ hiện đang được yêu cầu khai báo theo thông tư 35, trong quá trình khai thác, vận chuyển, mua bán lâm sản với điều kiện cần là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Tuy nhiên, với tình trạng các hộ gia đình và cộng đồng không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên khu vực bị chồng lấn dẫn đến không làm được hồ sơ khai thác lâm sản theo quy định của nhà nước. Điều này đồng nghĩa với việc các sản phẩm được sản xuất ra trên diện tích đất này không được coi là hợp pháp và đang và sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến sản xuất và phát triển bền vững tại địa phương.

Hộp 4. Yêu cầu về nguồn gốc gỗ

Định nghĩa gỗ hợp pháp (phụ lục II của VPA) nêu rõ 7 nguyên tắc của định nghĩa gỗ hợp pháp (LD) cho hộ gia đình trong đó "nguyên tắc 1. yêu cầu hộ gia đình khi khai thác gỗ trong nước tuân thủ phải các quy định về quyền sử dụng đất, sử dụng rừng, quản lý và môi trường".

Điều 20 khoản 2 và Phụ lục 3, thông tư 35/2011/TT-BNNPTNT yêu cầu khai báo thông tin giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, rừng hoặc quyết định giao, cho thuê rừng mới hoàn thành được bản đăng ký khai thác lâm sản.

Tóm tắt và khuyến nghị chính sách

Để hướng đến mục tiêu lâu dài về phát triển bền vững tài nguyên rừng và đáp ứng các yêu cầu trước mắt từ các dự án, chương trình trong và ngoài nước, cần phải giải quyết các mâu thuẫn trong sử dụng đất đang xảy ra hiện nay. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là sự thiếu tôn trọng về vai trò và tập quán canh tác truyền thống của người dân. Để sớm giải quyết vấn đề này, cần chú ý tới một số vấn đề quan trọng dưới đây:

- ☑ Cần rà soát, đánh giá lại hiện trạng chồng lấn ranh giới sử dụng đất theo tập tục của cộng đồng, người dân với ci các chủ quản lý rừng trên qui mô cả nước. Song song với việc đó cần tổng kết, đánh giá lại công tác qui hoạch sử dụng đất, giao đất giao rừng, qua đó điều chỉnh quy trình hướng dẫn thực hiện quy hoạch sử dụng đất, giao đất giao rừng đưa thêm hoạt động phân định ranh giới tập quán canh tác truyền thống có sự tham gia của người dân địa phương. Trong quá trình xây dưng chiến lược/ kế hoạch quản lý bảo vệ rừng bền vững cần tham vấn cộng đồng người dân địa phương để đảm bảo sự đồng thuận và nhận được sự hỗ trợ của người dân đồng thời tìm ra giải pháp chung để cùng quản lý tài nguyên.
- ☑ Cần xây dựng hướng dẫn chi tiết cách thực hiện tiến trình có sự tham gia (bao gồm cả quy hoạch sử dụng đất và giao đất giao rừng) và tổ chức các hoạt động tập huấn, nâng cao năng lực cần thiết cho cán bộ (kiểm lâm) làm việc tại hiện trường về kỹ năng thúc đẩy tiến trình có sự tham gia.
- ☑ Về lâu dài, khung pháp luật lâm nghiệp cần cho phép (thể chế hóa) việc vận dụng những yếu tố truyền thống, tập quán phù hợp trong quá trình quản lý rừng tại địa phương.

Tài liệu tham khảo

Nguyễn Tường Vân, (2015), ***Giới thiệu về khuôn khổ định nghĩa gỗ hợp pháp thuộc hiệp định VPA/ FLEGT giữa VN và EU.***

Hoàng Quốc Chính và Đặng Thanh Liêm, Trần Viết Đông, Nguyễn Văn Toàn, Hồ Văn Lộc, (2015), ***Báo cáo đánh giá hiện trạng ban đầu về tuân thủ định nghĩa gỗ hợp pháp ở cấp hộ gia đình tỉnh Kon Tum, Việt Nam***.

FFI, (2014), ***Báo cáo mô tả cộng đồng ở khu vực xã Hiếu, huyện Kon Plông, tỉnh Kon Tum***.

Chi Cục Kiểm Lâm tỉnh Kon Tum, (2012), ***Phương án tổng quan giao rừng và cho thuê rừng tỉnh Kon Tum giai đoạn 2009-2012***.

Lời cảm tạ

Bài viết là kết quả của Hoạt động nâng cao năng lực nghiên cứu cho các Tổ chức Dân sự Xã hội (CSO) trong dự án "Thúc đẩy chương trình FLEGT (Thực thi lâm luật, quản trị rừng và thương mại lâm sản) tại vùng Đông Nam Á thông qua sự tham gia chủ động của các CSO" được hỗ trợ bởi Liên minh Châu Âu (EU) thông qua tổ chức FERN thực hiện ở Việt Nam bởi Trung tâm Phát triển Nông thôn Bền vững (SRD).

Sứ mệnh của RECOFTC là nâng cao năng lực nhằm giúp người dân địa phương có quyền tốt hơn, nâng cao hiệu quả quản trị và thực hiện lợi ích công bằng hơn tại các khu rừng thuộc khu vực Châu Á - Thái Bình Dương.

RECOFTC có một vị thế duy nhất và quan trọng trong lâm nghiệp thế giới. Là tổ chức quốc tế phi lợi nhuận chuyên về phát triển năng lực trong quản lý rừng cộng đồng, RECOFTC tham gia vào mạng lưới chiến lược và thiết lập quan hệ đối tác hiệu quả với các cơ quan chính phủ, các tổ chức phi chính phủ, xã hội dân sự, khu vực tư nhân, người dân địa phương và các viện nghiên cứu, giáo dục trong và ngoài khu vực Châu Á - Thái Bình Dương. Với trên 25 năm năm kinh nghiệm quốc tế và cách tiếp cận năng động về phát triển năng lực - gồm nghiên cứu và phân tích, các điểm trình diễn và các sản phẩm đào tạo – RECOFTC cung cấp các giải pháp sáng tạo vì con người và rừng.

Để biết thêm thông tin về lâm nghiệp cộng đồng ở Việt Nam và khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, vui lòng truy cập website www.recoftc.org/country/vietnam hoặc www.recoftc.org.

Copyright © 2016 RECOFTC – Trung tâm vì Con người và Rừng

RECOFTC – The Center for People and Forests
(Trụ sở chính)
P.O. Box 1111
Kasetsart Post Office
Bangkok 10903, Thailand
Tel (66-2) 940-5700
Fax (66-2) 561-4880
info@recoftc.org
www.recoftc.org

RECOFTC – Trung tâm vì Con người và Rừng
(Văn phòng Quốc gia Việt Nam)
Tầng 3, số 2 Trần Huy Liệu
Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam
Tel: (+84) 4.3726 4745
Fax: (+84) 4.3726 4746
vietnam@recoftc.org
www.recoftc.org/country/vietnam