

## VĂN HÓA - LỊCH SỬ

# SỰ VẬN ĐỘNG QUAN HỆ ĐẤT ĐAI CỦA CỘNG ĐỒNG NGƯỜI BẢN ĐỊA Ở CANADA VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

Trần Phan Hiếu\*

**Tóm tắt:** Đa số các tộc người thiểu số ở Việt Nam và người bản địa tại Canada hay các quốc gia khác đều có mối quan hệ và liên hệ đặc biệt với đất đai và thiên nhiên. Quá trình phát triển dưới áp lực của kinh tế và chính trị đã dẫn đến sự biến dạng văn hoá và quyền đối với đất đai của người thiểu số bị mất. Thông qua khảo cứu, tổng hợp, phân tích tài liệu liên quan đến sự vận động quan hệ đất đai ở Canada, đặc biệt là vấn đề quyền đất đai và tài nguyên thiên nhiên của người bản địa. Cách thức chính phủ Canada giải quyết quan hệ giữa quyền lợi đất đai cho người bản địa và công bằng xã hội, là những kinh nghiệm có thể vận dụng để giải quyết vấn đề đất đai của các tộc thiểu số ở Việt Nam.

**Từ khóa:** Canada, chính sách đất đai, cộng đồng người bản địa, quyền lợi về đất đai của người bản địa

Sau khi người châu Âu xuất hiện, quan hệ đất đai giữa người Canada bản địa và thực dân châu Âu đã trải qua nhiều giai đoạn khác nhau: giai đoạn 1760-1850: chính quyền thực dân và các tộc người bản địa ký kết các Điều ước hòa bình và hình thành liên minh quân sự; giai đoạn 1850-1876: chính quyền thực dân thực thi các chính sách đồng hóa khác nhau; giai đoạn 1876-1970: quyền về đất đai của các tộc người bản địa căn cứ theo quy định trong *Đạo luật người da đỏ 1876*; giai đoạn sau thập niên 70 thế kỷ XX; sự đấu tranh về quyền đất đai của các tộc người Canada bản địa bước vào giai đoạn mới.

Hiện nay, Canada có khoảng 800 cộng đồng người bản địa, trong đó có một số cộng đồng sở hữu những khu đất có giá trị. Tuy nhiên, phần lớn người bản địa đang đối mặt với tình trạng mất nguồn tài nguyên thiên nhiên hoặc không có đủ đất để duy trì cuộc sống. 50 năm trở lại đây, người bản địa mới giành được địa vị trong các lĩnh vực chính trị, văn hóa và kinh tế. Sự thừa nhận quyền về đất đai và tài nguyên thiên nhiên của các tộc người bản địa là tiền đề của công cuộc cải cách đất đai quy mô lớn ở Canada, đồng thời bù đắp sự bất công trong quá khứ, từ đó giúp người bản địa thực hiện đầy đủ quyền công dân.

\* Trường Đại học Sư phạm - Đại học Đà Nẵng

## 1. Quyền và Tư cách đối với đất đai của người bản địa

*Quyền và Tư cách của người bản địa* (aboriginal title), không chỉ là *Quyền* (right) về đất đai, mà còn là *Tư cách* có hoặc bảo vệ các quyền. Khái niệm *Quyền và Tư cách* này được hình thành sau khi tìm hiểu các Điều ước và Án lệ.

Trước năm 1763, chính quyền thực dân đã ký kết hơn 40 Điều ước với các tộc người bản địa ở khu vực thuộc Canada hiện nay<sup>1</sup>. Tuyên ngôn Hoàng gia năm 1763 là cơ sở xác lập quyền đất đai của các tộc người bản địa Bắc Mỹ trong hệ thống pháp luật phương Tây. Theo đó, cảm người da trắng vượt qua dãy Appalachian để khai thác đất đai, không ai có quyền chiếm đất của người bản địa, chỉ có Hoàng gia có quyền sở hữu những vùng đất này thông qua thương lượng, mua của người bản địa.

Từ năm 1781, chính quyền thực dân đã ký kết 482 Điều ước với các tộc người bản địa<sup>2</sup>. Tuy nhiên, trong thời kỳ thực thi chính sách đồng hóa, các Điều ước này đã bị chính quyền cố tình phớt lờ, nên các nội dung trong Điều ước đã không được thực thi. Hiến pháp 1867 quy định chính quyền liên bang có quyền lập pháp dành riêng cho người da đỏ và các sự vụ trong khu dành riêng, đồng thời thiết lập chế độ cho khu dành riêng của người da đỏ, xác định diện tích đất chia cho mỗi hộ trong khu dành riêng. Đến năm 1876, Luật Indian quy định quyền sở hữu trong khu dành riêng thuộc về cộng đồng, nhưng trong những

trường hợp cụ thể các thành viên được quyền sở hữu đối với những thửa đất cụ thể. Ngoài ra, các cá nhân không thuộc tộc người bản địa có quyền sở hữu những thửa đất người bản địa từ bỏ quyền sở hữu. Quy định này là cơ sở pháp lý để các cá nhân không thuộc cộng đồng người bản địa có cơ hội sở hữu đất đai trong khu dành riêng.

Năm 1973, trong vụ án Calder, tộc Nisga'a (bang British Columbia) đã đưa ra yêu cầu tiếp tục duy trì quyền đất đai mà họ đáng được hưởng trong vùng đất truyền thống. Vì nhiều lý do khác nhau, Tòa án Tối cao đã bác đơn của tộc người Nisga'a. Tuy nhiên, trong phán quyết đầu tiên, Tòa án đã thừa nhận các quyền lợi về đất đai của người bản địa và chỉ ra rằng, đó là các quyền có được dựa vào việc sử dụng và chiếm hữu đất đai truyền thống. Thẩm phán Tòa án Tối cao đã căn cứ cơ sở lý luận của Luật tự nhiên, cũng như nguyên tắc chiếm hữu, sử dụng thực tế đưa ra giải thích như sau: "*Trên thực tế, khi chính quyền thực dân đến vùng đất mới, các tộc người bản địa Indian đã sinh sống ở đó nhiều thế kỷ, họ đã xác lập trật tự xã hội, chiếm hữu, sử dụng đất theo truyền thống văn hóa và quy phạm xã hội của mình, cũng giống như tổ tiên của họ. Đây là ý nghĩa đích thực của quyền lợi về đất đai đối với người bản địa Indian. Các kháng cáo của họ trong bản án này, chính là cách họ bảo vệ quyền tiếp tục được sinh sống, sử dụng, quản lý vùng đất truyền thống của họ, cũng như tri thức bản địa của tổ tiên họ*

*trong quá khứ. Thậm chí, quyền này chưa từng bị luật pháp phế bỏ”<sup>3</sup>*

Năm 1978, phán quyết của Tòa án trong vụ Hamlet of Baker Lake đã xác định điều kiện xác lập quyền lợi đất đai của người bản địa bao gồm: (i) có tổ chức xã hội; (ii) chiếm hữu có hiệu quả vùng đất mà người bản địa đang bảo vệ; (iii) sự chiếm hữu bắt buộc phải có tính loại trừ; (iv) sự chiếm hữu này đã được duy trì trong thời kỳ thực dân.

Năm 1997, phán quyết của Tòa án trong vụ Delgamuukw đã xác định khái niệm pháp lý về Quyền và Tư cách đất đai của các tộc người bản địa, đó là quyền lợi đặc thù được xác lập từ mối quan hệ giữa các tộc người bản địa với các vùng đất; Việc xác lập dựa trên nguyên tắc sử dụng đường biên giới lịch sử (sẵn có); Quyền lợi đất đai của tộc người bản địa không được tự do chuyển nhượng ngoại trừ Chính phủ. Phán quyết này một lần nữa giải thích rõ điều kiện để bảo vệ quyền lợi đất đai: *Một là*, vùng đất chiếm hữu trước đó phải công bố chủ quyền với chính quyền thực dân Anh; *(sự chiếm hữu có thể là chiếm hữu thực tế của tộc người bản địa hoặc dựa vào nội dung các văn bản pháp lý về mối quan hệ giữa xã hội truyền thống của người bản địa và đất đai)*; *Hai là*, bảo đảm tính liên tục của sự chiếm hữu; *Ba là*, tính loại trừ, bao gồm loại trừ của một số tộc người cùng chiếm hữu<sup>4</sup> (tức là, việc loại trừ sự chiếm hữu của các tộc người khác đối với những vùng đất được chiếm hữu

bởi hơn một tộc người cũng thuộc phạm vi của định nghĩa *tính loại trừ*). Giải thích về quyền lợi đất đai, Nichols và Rakai<sup>5</sup> cho rằng, các tộc người bản địa và đất đai của họ có mối quan hệ đặc biệt. Mối quan hệ này không những cấu thành quyền về đất đai của các tộc người bản địa, mà còn khẳng định trong thời kỳ đầu hệ thống pháp luật của nhà nước hiện đại đã không có sự tôn trọng và nhận thức đúng đắn mối quan hệ này. Vì vậy, các quy định về quyền đất đai và tài nguyên thiên nhiên trong hệ thống pháp luật của cả Hoàng gia và Nhà nước hiện đại đều không đủ để bảo vệ và hiện thực hoá quan hệ đặc thù này.

## 2. Trình tự xây dựng, nội dung và phạm vi áp dụng quyền lợi đất đai

Luật Indian ban hành năm 1876 đã quy phạm hóa các nội dung quyền và tư cách về đất đai của các tộc người bản địa (*quyền công hữu về đất đai của cộng đồng, quyền tư hữu về đất đai của cá nhân*) và phạm vi áp dụng (khu dành riêng của người Indian). Tuy nhiên, các lập luận pháp lý về quyền lợi đất đai từ vụ án Calder đã thúc đẩy Chính phủ Liên bang xúc tiến quá trình hiệp thương với các tộc người bản địa đối với các yêu cầu về quyền lợi và bồi thường đất đai của các tộc người bản địa (*dựa trên các nội dung về quyền và tư cách đối với đất đai*). Chính phủ Canada ban hành chính sách mới<sup>6</sup> để sử dụng trong quá trình hiệp thương về đất đai với các tộc người bản địa. Theo đó, chia các khiếu nại về

quyền lợi và bồi thường đất đai của tộc người bản địa gồm hai loại: *Khiếu nại quyền lợi và bồi thường đặc biệt* (specific claim - *những khiếu nại cụ thể của thổ dân về những quyết định không đúng của chính quyền*) và *Khiếu nại quyền lợi và bồi thường toàn diện* (comprehensive claim - *thỏa thuận hiện đại giải quyết khiếu nại đất thông qua đàm phán hoà giải*). Trong đó, *Khiếu nại quyền lợi và bồi thường toàn diện* được vận dụng cho các trường hợp quyền lợi đất đai không thuộc phạm vi điều chỉnh của các Điều ước trong lịch sử và các luật khác.

### 2.1. *Khiếu nại quyền lợi và bồi thường toàn diện*

Điều 35 Hiến pháp Canada xác định: 1) Các quyền lợi về dân quyền và trong các Điều ước hiện có của các tộc người bản địa được Hiến pháp thừa nhận và tin tưởng; 2) Các tộc người bản địa của Canada gồm người Indian, người Inuit và người Mestis; 3) *Quyền điều ước* là các quyền lợi của các tộc người bản địa có được thông qua Hiệp định về đất đai trong tương lai hoặc các cơ chế tương tự. Như vậy, Khoản 3 của điều này đã cho chính phủ quyền hiệp thương với các tộc người đầu tiên chưa từng tham gia ký kết Điều ước.

Trước năm 1986, chính sách của Canada đối với các khiếu nại về quyền lợi và bồi thường toàn diện của người bản địa là, nếu các tộc người bản địa khiếu nại và được Chính phủ bồi thường tổn thất, thì phải từ bỏ các điều kiện

hưởng quyền lợi về đất đai tự nhiên<sup>7</sup>. Chính sách này đã gây ra sự bất mãn cho nhiều tộc người Đầu tiên (người Indian). Ví dụ tháng 1/1984, Bộ trưởng Bộ Bản địa là John Munro và Harry Allen, Chủ tịch Hội đồng Yukon Indians đã ký Hiệp định liên quan đến 620 triệu đô la Canada và 20.000m<sup>2</sup> đất. Tuy nhiên, đến tháng 8 năm đó, Hiệp định này bị Đại hội Hội đồng Yukon Indians phủ quyết. Một trong năm lý do phủ quyết, đó là việc tiếp nhận bồi thường từ Chính phủ Liên bang đồng nghĩa với việc xóa bỏ quyền và tư cách đối với đất đai của người Indian<sup>8</sup>. Vì vậy, tiến trình hiệp thương giữa hai bên đã bị tạm dừng hơn 1 năm.

Tháng 12/1986, chính phủ Liên bang ban hành chính sách mới có tính thiện chí, thể hiện qua việc thừa nhận quyền lợi đất đai của các tộc người bản địa, xây dựng cơ chế tham gia trong công tác quản lý tài nguyên thiên nhiên, đưa quyền đánh bắt thủy hải sản gần bờ vào nội dung về quyền đất đai... Mặc dù, còn một số điểm bất hợp lý, nhưng tổng thể chính sách mới đã mở đường cho Chính phủ và các cộng đồng người bản địa khởi động lại tiến trình hiệp thương. Chính sách mới đã đưa ra phương thức để loại bỏ hoàn toàn các nội dung không thuộc Quyền đối với đất đai của người bản địa, đồng thời mở rộng phạm vi điều chỉnh như: quyền thu hoạch nuôi trồng thủy hải sản, quyền phản hồi sử dụng tài nguyên thiên nhiên, quyền tham gia vào các quyết sách về môi trường và quyền hiệp thương tự trị.

*Mục tiêu của chính sách:* (i) thông qua việc ký kết Thỏa thuận và Điều ước xác định quyền về đất đai và tài nguyên thiên nhiên của các tộc người bản địa, từ đó thúc đẩy sự phát triển và tự cấp tự túc về kinh tế; (ii) bảo đảm sự quản lý về tài nguyên thiên nhiên, lợi ích có được từ việc bảo vệ môi trường cho người bản địa; (iii) người bản địa có được các lợi ích từ kế hoạch phát triển của chính phủ.

*Phạm vi về quyền:* bao gồm: (i) quyền sở hữu toàn diện về đất đai trong phạm vi nhất định; (ii) quyền thu hoạch được chính phủ bảo trợ; (iii) các quyền về tham gia quản lý đất đai, tài nguyên nước, động vật hoang dã và môi trường được chính phủ bảo trợ (đặc biệt là tham gia vào ủy ban hoặc các thể chế quyết sách khác); (iv) tham gia hoạt động bồi thường kinh tế, phản hồi chia sẻ tài nguyên; (v) tham gia xây dựng kế hoạch thúc đẩy sự phát triển đối với các mảng kinh tế đặc thù; (vi) tham gia quản lý các di sản và công viên quốc gia trong các vùng đất thuộc phạm vi Hiệp định.

*Trình tự xem xét khiếu nại quyền lợi và bồi thường toàn diện:*

- *Bước 1*, cộng đồng người bản địa nộp đơn khiếu nại cho Chính phủ Liên bang, đồng thời cung cấp các tài liệu có lợi cho việc khiếu nại. Chính phủ Liên bang căn cứ vào các nguyên tắc sau đây để đưa ra phán quyết cuối cùng: (i) Cộng đồng này là (hoặc đã từng) một tổ chức xã hội; (ii) Xác thực cộng đồng đã từng chiếm hữu một phần đất thuộc phạm vi vùng đất đang

xin cấp Quyền lợi toàn diện, việc sử dụng đất của cộng đồng này đã tồn tại trước khi người châu Âu xây dựng quốc gia; (iii) Sự chiếm hữu đất của cộng đồng mang tính loại trừ (loại trừ các tổ chức xã hội, cộng đồng người bản địa khác); (iv) Cộng đồng này chứng minh được vào thời điểm khiếu nại, họ vẫn sử dụng có hiệu quả và chiếm hữu vùng đất đó; (v) Các quyền lợi về đất đai và tài nguyên thiên nhiên của cộng đồng này chưa được quy định trong các Điều ước lịch sử; (vi) Quyền lợi về đất đai của cộng đồng này không bị tước bỏ trong các đạo luật khác<sup>9</sup>. Nếu các điều kiện trên đều được thỏa mãn, sẽ tiến hành bước 2.

- *Bước 2, giai đoạn hiệp thương với sự tham gia của ba bên gồm:* cộng đồng người bản địa, Chính phủ Liên bang, và chính phủ bang (hoặc khu vực). Nếu ba bên đạt được sự thỏa hiệp, Hiệp định này sẽ được Chính phủ Liên bang tiến hành lập pháp. Sau khi lập pháp, quyền lợi của cộng đồng người bản địa sẽ được Hiến pháp bảo trợ, đồng thời không được thay đổi, sửa chữa khi chưa được cộng đồng người bản địa đồng ý. Quá trình hiệp thương thường kéo dài, vì vậy, cộng đồng người bản địa có thể vay vốn từ chính phủ để thuê chuyên gia và nhân viên kỹ thuật hỗ trợ. Khoản vay này không bị tính lãi suất khi các bên chưa đạt được thỏa thuận chung. Sau khi các điều khoản trong Hiệp định được thực thi, cộng đồng người bản địa có được lợi ích về kinh tế thì mới phải trả nợ vay.

*Kết quả đàm phán:* phụ thuộc vào các giai đoạn khác nhau của quá trình hiệp thương. Đối với lãnh thổ Yukon, dựa vào các hiệp định mang tính nguyên tắc (năm 1988), Chính phủ Canada và Hội đồng Yukon của các tộc người Indian đã ký kết Hiệp định Khung năm 1993. Hiệp định này đại diện cho lợi ích chung của cộng đồng người Indian ở Yukon và là cơ sở để Chính phủ Canada và các cộng đồng người bản địa đơn lẻ tiến hành hiệp thương sau đó. Nội dung các hiệp thương đơn lẻ bao gồm Hiệp định cuối cùng về đất đai và Hiệp định tự trị. Đến năm 2008, 11/14 cộng đồng người Indian ở Yukon hoàn thành việc đàm phán và ký kết hai Hiệp định kể trên với chính phủ liên bang và chính phủ lãnh thổ Yukon. Hiệp định Cuối cùng có một số nội dung liên quan đến đất đai, cụ thể:

*Một là, đền bù và hỗ trợ tài chính trong và sau quá trình hiệp thương:* Cộng đồng người Indian đã đạt được thỏa thuận về mức đền bù với Chính phủ Canada. Theo đó, mức đền bù sẽ được chi trả theo thỏa thuận (được quy định trong Hiệp định Khung) trong vòng 15 năm. Đồng thời, cộng đồng người Indian phải hoàn trả khoản vay từ chính phủ để chi trả các chi phí hiệp thương.

*Hai là, xác định nội dung, chủ thể và sử dụng quyền về đất đai trong vùng đất truyền thống:* Trong Luật Indian đã xác định đất dành cho cộng đồng người Indian sử dụng chỉ là một phần nhỏ của khu dành riêng và phần đất dự trữ, những vùng đất còn lại là đất của Hoàng gia.

Trong Hiệp định Khung, đất được chia thành nhiều loại khác nhau. Ví dụ, đất Hiệp định<sup>10</sup> thuộc khu vực lãnh thổ Yukon được chia làm ba loại, gồm: Đất cộng đồng người bản địa có quyền sử dụng hoàn toàn (bao gồm quyền sở hữu đất và quyền khai thác khoáng sản dưới lòng đất); Đất cộng đồng người bản địa chỉ có quyền sử dụng trên mặt đất; Đất tư nhân có thể tự do mua bán, thừa kế.

Trong Hiệp định Cuối cùng, cộng đồng người bản địa và chính phủ phải thỏa thuận được các nội dung sau: (i) phương thức xử lý đối với vùng đất dành riêng truyền thống và đất dự trữ; (ii) vị trí và phạm vi của ba loại đất kể trên. Khu dành riêng và đất dự trữ có thể giữ lại trạng thái pháp lý ban đầu của nó (thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Indian) hoặc chuyển thành một trong ba loại đất kể trên (thuộc phạm vi quy định của Hiệp định Khung). Đối với những vùng đất truyền thống không thuộc các loại đất kể trên, cộng đồng người bản địa không có quyền sở hữu, nhưng vẫn có quyền tự do tổ chức các hoạt động phi thương nghiệp như hái lượm, săn bắn, đánh bắt... (nghĩa là vẫn có quyền tài nguyên) mà không bắt buộc Chính phủ Canada cho phép. Đồng thời có quyền tự do đi lại trên các vùng đất truyền thống không thuộc các loại đất kể trên để đến vùng đất thuộc phạm vi quy định của Hiệp định để thực hiện các quyền lợi về đất đai (bao gồm thực hiện quyền lợi mang tính thương mại và phi thương mại).

Trong Án lệ Yukon, cộng đồng người Indian có quyền tổ chức các hoạt động mang tính mưu sinh như săn bắt, hái lượm... trên vùng đất truyền thống của mình; Chính phủ Canada không có quyền tự ý hạn chế mùa, loài và số lượng người bản địa săn bắt, hái lượm trên vùng đất đó. Chính phủ tự trị người Indian có thể đưa ra các quy định đối với các hoạt động săn bắt, hái lượm... trong vùng đất truyền thống của mình. Các thành viên của cộng đồng người Indian này có thể thực hiện hoạt động săn bắt, hái lượm... trên các vùng đất truyền thống thuộc quyền sở hữu của cộng đồng người Indian khác, nếu được sự đồng ý của cộng đồng người bản địa đó. Nếu Chính phủ Canada nhận thấy cần thiết đảm bảo an toàn và môi trường chung cho cộng đồng hoặc vì mục đích bảo tồn mà cần áp dụng chính sách hạn chế các hoạt động mang tính mưu sinh này, thì phải được sự đồng ý của cộng đồng người Indian đó.

*Ba là, kế hoạch sử dụng đất:* Từ Hiệp định Cuối cùng, cộng đồng người Indian và Chính phủ Canada cùng thành lập Ủy ban Quy hoạch vùng (Regional Land Use Planning Commission), cơ cấu thành viên trong uỷ ban như sau: 1/3 thành viên đại diện cho Chính phủ tự trị người Indian, 1/3 thành viên đại diện cho Chính phủ Canada, 1/3 thành viên được bầu ra từ cộng đồng người Indian tại vùng đất quy hoạch. Ủy ban Quy hoạch phụ trách quy hoạch sử dụng đất đai trong vùng đất truyền thống của

cộng đồng người bản địa (bao gồm các khu đất thuộc hoặc không thuộc phạm vi Hiệp định). Ngoài ra, các Ủy ban Quy hoạch sử dụng đất đai của các cộng đồng người Indian liên kết thành lập Hội đồng Quy hoạch sử dụng đất đai lãnh thổ Yukon (Land Use Planning Council). Hội đồng này phụ trách quy hoạch sử dụng đất xuyên lãnh thổ, ví dụ dải đất chung (chồng lấn) của hai cộng đồng người Indian<sup>11</sup>.

*Bốn là, khu quản lý đặc biệt:* Thuật ngữ Khu quản lý đặc biệt (Special Management Areas) được dùng để chỉ vùng đất được cộng đồng người Indian và Chính phủ Canada sau khi hiệp thương đồng ý quản lý và bảo hộ bằng phương thức đặc thù, tương tự như Khu bảo tồn động vật hoang dã cấp quốc gia, công viên cấp quốc gia (chính phủ liên bang) hoặc khu vực (chính phủ lãnh thổ Yukon), khu di tích lịch sử cấp quốc gia, khu quản lý đặc biệt các loại động vật hoang dã hoặc các loài cá, khu bảo tồn chim di trú, khu cấm săn bắn, khu bảo tồn nguồn nước... Các khu quản lý đặc biệt này áp dụng nguyên tắc hồi tố, nghĩa là những khu quản lý đặc biệt hình thành trước khi Hiệp định Cuối cùng hoàn thành cũng xuất hiện trong nội dung Hiệp định. Trước khi được sự đồng ý của cộng đồng người Indian, đất đai thuộc phạm vi quy định của hiệp định không được đưa vào khu quản lý đặc biệt. Sau khi hoàn thành Hiệp định Cuối cùng, nếu Chính phủ Canada muốn xây dựng khu quản lý đặc biệt mới, phải gửi kế hoạch

xây dựng đến Ủy ban Tài nguyên Tái tạo (Renewable Resource Council) của cộng đồng người Indian để thẩm định.

*Năm là, Ủy ban quản lý:* Ủy ban Tài nguyên Tái tạo thẩm định kế hoạch xây dựng khu quản lý đặc biệt... là một tổ chức tồn tại trong tất cả các cộng đồng người Indian, ngoài ra còn có những tổ chức tương tự như Hội đồng Di sản. Trong quá trình sắp xếp hành chính giữa các khu vực, hội đồng lập pháp người Indian đã xây dựng các tổ chức, bao gồm: Hiệp hội Quy hoạch sử dụng đất, Ủy ban Quản lý thủy sản và động vật hoang dã. Ở Yukon, các tổ chức này chịu sự quản lý của chính phủ tự trị cộng đồng người Indian và Chính phủ Canada, có chức năng quản lý nguồn tài nguyên thuộc vùng đất truyền thống của cộng đồng người bản địa đó. Trong các tổ chức này, bắt buộc phải có ít nhất 1/2 thành viên là đại diện của cộng đồng người Indian.

Các hiệp hội và các tổ chức quản lý tài nguyên có liên quan đến quyền tự trị và quyền sử dụng đất của vùng đất truyền thống. Ủy ban Tài nguyên Tái tạo được thành lập trên cơ sở Hiệp định Khung và Hiệp định Cuối cùng của từng cộng đồng người Indian, ngoài ra trong một số tổ chức cùng quản lý tài nguyên của cộng đồng người Indian riêng lẻ cũng thành lập hiệp hội này. Hiệp hội này bao gồm 6 thành viên trong đó, 3 thành viên do chính phủ lãnh thổ Yukon đề cử và 3 thành viên do cộng đồng người Indian đề cử. Sau khi được chính phủ liên bang

công nhận, 6 thành viên tự bầu ra chủ tịch. Các thành viên của ủy ban không có chức vụ chính phủ, tuy nhiên vẫn được hỗ trợ chi phí hội họp, du lịch. Khoản chi này, được trích từ nguồn tài chính của chính phủ tự trị Yukon và cộng đồng người Indian.<sup>12</sup> Quyền hạn của ủy ban này được quy định trong Hiệp định Cuối cùng, bao gồm đưa ra các đề nghị đến Chính phủ Canada, chính phủ tự trị của cộng đồng người bản địa đó và các ủy ban quản lý của chính phủ lãnh thổ Yukon. Ví dụ đối với việc quản lý thủy sản và động vật hoang dã, Ủy ban này có thể đưa ra các yêu cầu, quy định về hoạt động săn bắt, hái lượm, kế hoạch quản lý, kế hoạch sử dụng mang tính thương mại.

## *2.2. Khiếu nại quyền lợi và bồi thường đặc biệt.*

Các vùng đất có thể đưa ra khiếu nại về quyền lợi và bồi thường đặc biệt, được chia làm hai loại: (1) những vùng đất thuộc phạm vi các Điều ước đã ký kết hoặc trách nhiệm pháp lý trước đây nhưng không được chính phủ thực thi; (2) các vùng đất không được quản lý phù hợp sau khi Luật Indian hoặc các Hiệp định khác có hiệu lực. Có thể thông qua hai cách để khiếu nại quyền lợi hoặc bồi thường đặc biệt: (i) trực tiếp thoả thuận lại với chính phủ để ký kết hiệp định; (ii) thông qua Ủy ban khiếu nại Indian làm rõ quyền và nghĩa vụ của cộng đồng người bản địa và chính phủ đối với vùng đất đó, lấy đó làm căn cứ để tiến hành hiệp thương với chính phủ<sup>13</sup>



Do sự bất bình trong quá trình hiệp thương của cộng đồng người bản địa, năm 1991 Ủy ban Khiếu nại Indian (Indian Claims Commission) được thành lập, từ đó ủy ban này đóng vai trò bên thứ ba, đứng giữa chính phủ và cộng đồng người Indian, phụ trách điều tra, giải đáp. Quy trình điều tra gồm: (i) điều tra tình hợp lý của đề nghị; (ii) xây dựng kế hoạch hiệp thương, hỗ trợ cộng đồng người Indian và chính phủ về các vấn đề cần thiết để điều tra, thời gian tiến hành đối thoại để giúp cho các bên đạt được sự đồng thuận. Phương thức điều tra bao gồm: Hội nghị bộ lạc, trưng cầu ý kiến bằng văn bản và phỏng vấn trực tiếp, hoàn thành báo cáo điều tra và công khai kết quả điều tra. Sau khi hoàn thành công tác điều tra, chuyển sang giai đoạn hòa giải, mục đích cuối cùng là để hai bên đạt được các thỏa thuận, nếu không thể đạt được các thỏa thuận thì sẽ giải quyết bằng pháp luật.

### 3. Hàm ý chính sách

Mặc dù có sự khác biệt rõ ràng về chính trị và chế độ đất đai giữa Việt Nam và Canada, nhưng từ thực tiễn giải quyết mối quan hệ giữa quyền đối với đất đai của người bản địa và công bằng xã hội, rút ra một số điểm có thể vận dụng để xây dựng chính sách pháp luật đất đai liên quan đến cộng đồng dân tộc thiểu số ở Việt Nam.

*Một là*, Chính phủ Canada thừa nhận quyền đối với đất đai và tài nguyên thiên nhiên của người bản địa, không chỉ

là quyền về mặt pháp lý, mà còn là lợi ích kinh tế thu được từ đất đai và tài nguyên thiên nhiên. Nhờ đó thúc đẩy sự phát triển kinh tế cho cộng đồng người bản địa, theo đó là cơ sở để bảo tồn văn hoá và tri thức truyền thống của người bản địa Canada.

*Hai là*, thừa nhận sở hữu cộng đồng về đất đai của người bản địa trong khu dành riêng là cơ sở áp dụng việc quản lý, sử dụng đất đai và tài nguyên thiên nhiên theo tập quán truyền thống của người bản địa. Đối với Việt Nam, mặc dù Luật Đất đai cho phép giao đất cho cộng đồng nhưng thực tế cộng đồng vẫn không có quyền quản trị chính thức nào đối với diện tích đất được giao.

*Ba là*, chính phủ xây dựng cơ chế tham dự cho phép cộng đồng người bản địa tham gia trong quá trình hiệp thương, quy hoạch sử dụng đất đai và quản lý tài nguyên thiên nhiên. Mọi quyết sách của chính phủ trên cơ sở đàm phán, thoả thuận với cộng đồng người bản địa. Điều đó vừa thể hiện công bằng xã hội, vừa kiểm soát được sự lạm quyền của chính phủ trong các quyết định liên quan đến đất đai và tài nguyên thiên nhiên.

*Bốn là*, cơ chế trao quyền quản lý tài nguyên thiên nhiên cho cộng đồng, theo đó, các hiệp hội quản lý tài nguyên được thành lập gồm 1/2 thành viên do cộng đồng người bản địa đề cử và 1/2 do chính phủ lãnh thổ Yukon đề cử. Thành viên này không phải là viên chức chính phủ nhưng có thẩm quyền

đưa ra các quy định quản lý tài nguyên và các đề xuất với cơ quan có thẩm quyền. Thiết chế quản lý này có thể nghiên cứu vận dụng ở Việt Nam trong điều kiện vừa tinh gọn bộ máy, vừa yêu cầu nâng cao hiệu quả quản lý tài nguyên thiên nhiên ở vùng dân tộc, miền núi hiện nay.

Trong lịch sử từ khi xuất hiện các quốc gia hiện đại, dưới áp lực của kinh tế và chính trị đã dẫn đến sự rạn nứt về văn hóa và quyền lợi về đất đai của người thiểu số bị mất, đó là hoàn cảnh chung của nhiều tộc người thiểu số trên thế giới. Cùng với sự tiến bộ của nhân loại, nhiều quốc gia đã nhận ra các vấn đề và đang cùng với các tộc người bản địa cố gắng bù đắp cho những tổn thất trong lịch sử. Chính phủ và các tộc người bản địa phải vượt qua được những sai lầm của quá khứ và tìm ra được cách thức phù hợp thay đổi... Trong quá trình hình thành và thực hiện quyền đất đai của cộng đồng người bản địa Canada, chính phủ và cộng đồng người bản địa trải qua quá trình hiệp thương để đạt được các hiệp định, từ đó điều chỉnh lại mối quan hệ giữa chính phủ và cộng đồng người bản địa. Theo đó phạm vi và quyền lợi đất đai trong vùng đất truyền thống của người bản địa không thể do chính phủ đơn phương quyết định mà phải thông qua quá trình thỏa thuận giữa hai bên, quá trình thỏa thuận là sự điều chỉnh mối quan hệ giữa hai bên và biểu trưng cho sự công bằng bắt đầu được thực hiện ■

### Tài liệu tham khảo:

1. Da-Wei Kuan (2011). *Indigenous Land Rights in Canada*. Taiwan International Studies Quarterly, Vol.7, No.1, pp 59-78.
2. *Umbrella Final Agreement* (1993). <http://www.theyukon.ca/dbs/cyfn/files/Agreements/umbrella/FinalAgreement.pdf> (2010/11/22).
3. Cameron, Kirk, and Graham White (1995). *North Governments in Transition: Political and Constitutional Development in the Yukon, Nunavut and the West Territories*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
4. Daes, Erica-Irene A (2003). *Indigenous Peoples' Permanent Sovereignty over Natural Resources*. Preliminary Report in Commission on Human Rights of Economic and Social Council, United Nations.
5. Natcher, David C, Susan Davis, and Clifford G. Hickey (2005). "Co-Management: Managing Relationships, Not Resources." *Human Organization*, Vol. 64, No. 3, pp. 240-250.

### Chú thích:

- 1,2. Yapasuyongu Poiconu. 2008 (Vol. 1, No. 2). *Mechanism for Resolving Indigenous Territorial Disputes in Canada*. Taiwan Journal of Indigenous Studies. pp55-82.
- 3,4. Awi Mona. 2008 (Vol.1, No. 2). *Aboriginal Title in Canadian Legal System*. Taiwan Journal of Indigenous Studies. pp 29-54.
- 5,7. Nichols, Sue, and Mele Rakai. 2001. "Land Reform Canadian Style: An Overview of Aboriginal Rights and Land Claims Settlements." *Land Reform Bulletin*, No. 2001/1, FAO, Rome.
6. Land claim policy.
8. Council of Yukon First Nations (2008). "The History of Land Claim". <http://www.cyfn.ca/dyncat.cfm?catid=106> (2010/11/22).
9. So với vụ án *Calder* năm 1973 và vụ án *Delgamuukw* năm 1997, điều kiện thứ 5 đã loại trừ (loại bỏ, xóa bỏ) các tộc người bản địa đã ký kết Điều ước với Hoàng gia và Chính phủ.
10. Chỉ đất thuộc về các tộc người Indian sau khi đạt được thỏa thuận trong quá trình hiệp thương
11. Tại lãnh thổ Yukon, hiện tượng chồng lấn giữa các vùng đất thuộc quyền sở hữu của các cộng đồng người bản địa khác nhau rất phổ biến.
12. Natcher, David, Clifford Hickey, and Susan Davis. 2004. "The Political Ecology of Yukon Forestry: Managing the Forest as if People Mattered." *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, Vol. 11, pp. 343-55.
13. Yapasuyongu Poiconu. 2008 (1:2). *Mechanism for Resolving Indigenous Territorial Disputes in Canada*. Taiwan Journal of Indigenous Studies. pp55-82