

✓ Lồng ghép bình đẳng giới trong Luật Đất đai (sửa đổi)

○ QUANG MINH

Mặc dù được ban hành trước thời điểm Luật Bình đẳng giới có hiệu lực, song nội dung Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã được quy định theo hướng không có sự phân biệt về giới, nhưng bình đẳng giới vẫn còn hạn chế và chưa thực sự được bảo đảm thực hiện trên thực tế. Để khắc phục vấn đề này, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có sự điều chỉnh kịp thời nhằm hướng tới sự công bằng về giới xung quanh các quyền liên quan đến đất đai.



Lồng ghép giới trong quy định của pháp luật đất đai

Luật Đất đai năm 2003 (Điều 9, 33, 34, 35, 50) quy định, Mọi cá nhân, không phân biệt nam, nữ, khi có nhu cầu sử dụng đất có các điều kiện theo quy định của pháp luật đều là đối tượng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất (QSDĐ) đang sử dụng. Ví dụ Khi phụ nữ hay nam giới có nhu cầu

sử dụng đất hoàn toàn có quyền được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất cho dù người phụ nữ hay nam giới đó tham gia với tư cách cá nhân, đại diện cho hộ gia đình hay chủ doanh nghiệp.

Luật cũng quy định, cá nhân, không phân biệt nam, nữ đang sử dụng đất hợp pháp có quyền bình đẳng trong việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất theo quy định của pháp

luật Khoản 3 Điều 48 Luật Đất đai năm 2003 quy định: Trường hợp QSDĐ là tài sản chung của vợ và chồng thì GCN ghi cả họ, tên vợ và chồng.

Về vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Điều 42 Luật Đất đai năm 2003 quy định, đối tượng được bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất không có sự phân biệt về giới là nam hay nữ. Mọi công dân, không phân biệt nam, nữ đều có quyền tham gia góp ý kiến trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quá trình xây dựng bảng giá đất tại các địa phương; quá trình xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, có quyền phản ánh các thông tin liên quan đến tình hình quản lý sử dụng đất đến các cơ quan có thẩm quyền. Cả nam và nữ đều có quyền khiếu nại quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý, sử dụng đất đai.

Có thể nói, thực thi quyền bình đẳng giới trong các quy định của Luật Đất đai năm 2003 trên

thực tiễn đã có những đóng góp tích cực sau:

Thứ nhất, cá nhân cả nam và nữ đều có quyền đứng lên trên GCN và được Nhà nước bảo đảm việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ sử dụng đất hợp pháp. Quy định này đã góp phần tạo đồng lực để chủ động sản xuất, kinh doanh mang lại hiệu quả cao hơn trên đất được giao, cho thuê; từ đó hình thành một quan niệm đúng đắn về sự bình đẳng giữa nam và nữ trong việc tiếp cận đất đai (Theo Ngân hàng Thế giới: 88% cả nam và nữ đều đồng ý rằng việc đưa tên phụ nữ vào GCN sẽ làm tăng vị thế của phụ nữ hơn).

Thứ hai, thông qua thực thi các quy định của Luật Đất đai năm 2003 và quy định của các luật khác có liên quan như Bộ Luật Dân sự, Luật Hôn nhân gia đình... quyền lợi chính đáng của cả nam giới, nữ giới được bảo vệ, đặc biệt là quyền của người phụ nữ khi ly hôn hoặc khi có tranh chấp đất đai.

Thứ ba, thực hiện quyền bình đẳng giới theo quy định của Luật Đất đai năm 2003 đã từng bước làm thay đổi những quan niệm và tư tưởng về "trong nam, khinh nữ" trong một bộ phận không nhỏ người dân, làm cho quyền bình đẳng trong sử dụng đất được nâng lên, đã góp phần đẩy lùi nạn bạo hành, phân biệt đối xử với phụ nữ, tạo nên mong đợi duy trì sự ổn định của lưng gia đình, góp phần duy trì sự ổn định của xã hội.

Những tồn tại của pháp luật đất đai về quyền bình đẳng giới

Mặc dù quy định của Luật Đất đai năm 2003 không có sự phân biệt về giới, song kết quả thực thi cho thấy bình đẳng về giới vẫn còn

hạn chế và chưa thực sự được bảo đảm thực hiện trên thực tế. Cụ thể, quyền tiếp cận và kiểm soát đất đai của cả nam và nữ vẫn còn bị hạn chế do những định kiến về giới: Pháp luật đất đai đã quy định trường hợp đất đai là tài sản chung của cả vợ và chồng thì GCN ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nhưng trên thực tế tỷ lệ cả vợ và chồng đứng tên trên GCN còn khá khiêm tốn, chủ yếu là nam giới đứng tên (Kết quả điều tra cho thấy: 81,4% đứng tên đất ở, nhà ở là do chồng; 10,9% do vợ; 7,8% do cả vợ và chồng đứng tên). Nguyên nhân của tình trạng này là do một mặt phong tục, tập quán trọng nam vẫn còn in sâu đậm trong tư tưởng của nhiều người, mặt khác là do tự người phụ nữ chưa ý thức được về QSDĐ mà mình được hưởng theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, trong gia đình, việc để thừa kế đất đai chủ yếu là cho con trai, phụ nữ chỉ tiếp cận được đất đai khi có chồng, phụ nữ đơn thân khó có khả năng tiếp cận đất đai (Theo điều tra của Chương trình phát triển Liên Hiệp Quốc năm 2011 thì phụ nữ đơn thân thường sống cùng gia đình hoặc được bố, mẹ cho một mảnh đất nhỏ để ở riêng). Ngoài ra, do bất bình đẳng trong việc đứng lên trên GCN nên việc thực hiện quyền của người sử dụng đất của nam và nữ còn có sự khác biệt. Do tỷ lệ phụ nữ đứng tên trên GCN còn thấp nên so với nam giới, phụ nữ thiếu khả năng thế chấp, QSDĐ để vay vốn (kết quả điều tra tiếp cận nguồn lực hộ gia đình về tiếp cận tín dụng của nữ giới là 29,19%; nam giới là 70,81%).

Việc thực hiện thủ tục hòa giải trong quá trình giải quyết tranh chấp đất đai chủ yếu dựa

trên các chuẩn mực và giá trị truyền thống của cộng đồng, nhiều khi quan tâm hơn đến vấn đề "tình cảm" mà ít chú trọng đến linh "pháp lý" của vấn đề hay sự công bằng của các bên. Chính vì vậy, trong thực tế không ít trường hợp do định kiến về giới đưa vào truyền thống văn hóa của cộng đồng nặng nề mà đã mặc nhiên duy trì tình trạng bất lợi đối với phụ nữ trong kết quả các cuộc hòa giải tranh chấp đất đai. Bên cạnh đó, quá trình thực thi quản lý nhà nước về đất đai, việc phân tách các thông tin, số liệu về giới chưa thực sự được quan tâm thực hiện; các thông tin, số liệu về giới chủ yếu được cung cấp bởi các nghiên cứu của các tổ chức quốc tế Đây là một khó khăn cho việc xác định những vấn đề giới có liên quan đến đất đai.

Bình đẳng giới trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Quan điểm, mục tiêu bình đẳng giới

Để đạt được bình đẳng giới thực chất cần bảo đảm bình đẳng cho nam giới và nữ giới ở cả 3 mức độ: Bảo đảm bình đẳng về cơ hội tham gia; bảo đảm bình đẳng về thực tế tham gia; bảo đảm bình đẳng về lợi ích của sự tham gia.

Căn cứ vào đối tượng điều chỉnh và phạm vi điều chỉnh của Dự án Luật, việc lồng ghép giới trong Dự án Luật nhằm hướng tới các mục tiêu sau: Bảo đảm các nguyên tắc cơ bản về bình đẳng giới theo quy định tại Điều 20 Luật Bình đẳng giới; thiết lập cơ chế bảo đảm bình đẳng giới thực chất trong việc sử dụng đất, trong việc tiếp cận đất đai và thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; bảo đảm quyền và lợi

lịch hợp pháp của người sử dụng đất, kể cả đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất, trường hợp có tranh chấp đất đai và phải phân chia đất đai, tài sản.

Biện pháp giải quyết vấn đề bình đẳng giới

Việc thực thi quy định về giao QSDĐ, cấp GCN QSDĐ và nội dung khác liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất không có sự phân biệt giữa nam và nữ trong quy định của pháp luật nhưng lại chưa được thực thi trên thực tế. Đặc biệt là đối với phụ nữ ở nông thôn, phụ nữ ở vùng sâu, vùng xa, đôi khi phải có biện pháp để bảo đảm thực hiện.

Nội dung Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) được xây dựng nhằm thể chế các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới dựa trên nguyên tắc không có sự phân biệt về giới trong việc tiếp cận đất đai cũng như việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Cụ thể, Nhà nước trao quyền cho người sử dụng đất gồm hộ gia đình, cá nhân, tổ chức (cá nhân không phân biệt giới tính nam hay nữ) theo các hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất, giao đất không thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ. Tùy theo hình thức trao QSDĐ và các nghĩa vụ tài chính đã thực hiện mà cá nhân không phân biệt nam, nữ đều bình quyền như nhau. Bộ luật và quy định trong Luật đối với trường hợp QSDĐ, QSDĐ và nhà ở gắn liền với đất là tài sản chung của vợ và chồng thì phải ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng trong GCN (khoản 4 Điều 88).

Dự thảo Luật có bổ sung một chương mới quy định về hệ thống

thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai. Theo quy định tại chương này, không có sự phân biệt về giới trong quyền khai thác thông tin, dữ liệu đất đai qua cổng thông tin đất đai tại trung ương và địa phương và nghĩa vụ phải trả phí khai thác. Bổ sung quy định về trách nhiệm của Nha nước đối với người sử dụng đất (Điều 26). Theo đó, Nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối có đất để sản xuất; đồng thời có chính sách đào tạo nghề, phát triển ngành nghề, tạo việc làm cho lao động ở nông thôn; bảo đảm đất sản xuất nông nghiệp cho đồng bào dân tộc thiểu số mà không phân biệt có thể về giới của các đối tượng này

Bên cạnh đó, Dự thảo Luật cũng quy định, mọi công dân, không phân biệt nam, nữ đều có quyền: Tham gia góp ý kiến trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; xây dựng bảng giá đất của địa phương, xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; phản ánh các thông tin liên quan đến tình hình quản lý, sử dụng đất đến các cơ quan có thẩm quyền. Khi đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ, nam, nữ đều bình đẳng trong việc thu hưởng các lợi ích hợp pháp có được trong quá trình sử dụng đất; được Nha nước bảo hộ khi bị người khác xâm phạm đến QSDĐ hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai. Cá nhân sử dụng đất khi bị Nhà nước thu hồi đất thì được xem xét bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo quy định, không phân biệt về giới tính.

Dự báo tác động của các quy định về bình đẳng giới

Với các nội dung sửa đổi, bổ sung trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), dự kiến sẽ có một số tác động cụ thể sau:

Việc tiếp tục duy trì các quy định về trao QSDĐ, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; đặc biệt là quyền đứng tên trên GCN QSDĐ là bằng chứng khẳng định tính pháp lý của việc sử dụng đất. Đây là cơ sở để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của các bên có tên trên GCN. Bên cạnh đó, khẳng định tính pháp lý trong sử dụng đất sẽ góp phần làm tăng quyền tham gia và quyền quyết định của các bên có tên trên GCN; đặc biệt, đối với phụ nữ tại khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa nơi mà đất đai là phương tiện, là sinh kế để duy trì cuộc sống và thoát nghèo. Nâng cao khả năng tiếp cận đất đai, đặc biệt là đối với nữ giới sẽ góp phần nâng cao cơ hội vay vốn để phục vụ cho sản xuất, kinh doanh, sinh hoạt; nâng cao thu nhập, cải thiện đời sống của hộ gia đình nói chung, của người phụ nữ nói riêng.

Để bảo đảm nội dung về bình đẳng giới trong pháp luật đất đai, cần đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến chính sách pháp luật đất đai, đặc biệt là đối với phụ nữ tại các khu vực nông thôn, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn. Xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai, chú trọng phân tích thông tin, số liệu về giới để làm cơ sở cho việc quản lý và đề xuất các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới. Đặc biệt đối với phụ nữ, nam giới đơn thân không có đất bị thu hồi hoặc vi lý do khác. ■