

**FPIC –  
Đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự  
nguyện, được thông báo trước và  
cung cấp thông tin đầy đủ**

PHILIPPINES

### Những điều khoản có liên quan trong hiến pháp

- Điều 22 – mục II: Nhà nước thừa nhận và khuyến khích quyền của cộng đồng văn hóa bản địa trong khuôn khổ sự thống nhất và phát triển của quốc gia.
- Điều 5 - mục VI: Trong ba nhiệm kỳ liên tiếp sau khi phê chuẩn Hiến pháp, một nửa số ghế được phân cho đại diện các đảng và người lao động, nông dân, người nghèo đô thị, cộng đồng văn hóa bản địa, phụ nữ, thanh niên cũng như các bên khác sẽ lựa chọn và bầu cử đại diện cho các ghế như đã được quy định bởi pháp luật.
- Điều 5 - mục XII: Nhà nước, với những điều khoản theo Hiến pháp, các chính sách và chương trình phát triển quốc gia, phải bảo vệ quyền của cộng đồng văn hóa bản địa đối với đất đai của tổ tiên họ.

### CÁC QUYỀN CỦA NGƯỜI BẢN ĐỊA ĐẠO LUẬT 1997 (IPRA)

FPIC đã có cơ sở pháp lý rất rõ ràng trong hệ thống luật pháp của Philippine, và là một trong những nội dung nổi bật của IPRA. Theo đó, IPRA đã định nghĩa FPIC như sau:

- Sự đồng thuận của tất cả các thành viên của ICCs/IPs (người bản địa) cần được xác nhận theo nguyên tắc tôn trọng các tập tục của họ, đảm bảo không có sự vận động, quấy rối hoặc ép buộc từ bên ngoài; và đạt được sau khi công khai đầy đủ mục đích và phạm vi hoạt động theo một ngôn ngữ và quy trình mà cộng đồng bản địa có thể hiểu được

## KHUNG PHÁP LÝ

### HIẾN PHÁP PHILIPPINE NĂM 1987

Hiến pháp Philippine có những điều khoản rõ ràng về việc bảo vệ quyền bản địa. Những điều khoản này đã thừa nhận quyền của người bản địa đối với các tài sản và đất đai của tổ tiên họ. Hiến pháp năm 1987 đã thể hiện một bước tiến về mặt chính sách “từ sự đồng hóa và hợp nhất thành thừa nhận và bảo tồn”

Quốc hội có thể phê chuẩn thực thi các luật tục liên quan đến quyền tài sản, xác nhận quyền sở hữu và phạm vi tài sản tổ tiên

- Điều 6 - Mục XIII: Nhà nước sẽ áp dụng các nguyên tắc cho việc cải cách hoặc quản lý ruộng đất theo quy định của pháp luật; trong việc trao quyền và sử dụng, các tài nguyên thiên nhiên khác, bao gồm đất công đang được thuê hoặc nhượng phù hợp với sản xuất nông nghiệp, là đối tượng của các quy định về quyền báo trước, quyền nhà ở và quyền của cộng đồng văn hóa bản địa đối với đất đai của tổ tiên họ.
- Điều 17 – Mục XIV. Nhà nước thừa nhận, tôn trọng và bảo vệ quyền của cộng đồng văn hóa bản địa nhằm bảo tồn và phát triển nền văn hóa, tập quán và thể chế của họ. Cần phải xem xét các quyền này trong quá trình xây dựng các kế hoạch và chính sách của quốc gia.
- Điều 12 – Mục XVI. Quốc hội có thể thành lập cơ quan tư vấn để trợ giúp Tổng thống trong các chính sách có ảnh hưởng đến cộng đồng văn hóa bản địa, trong đó các thành viên của cơ quan này chủ yếu từ các cộng đồng đó.

Định nghĩa của IPRA về tài sản và đất đai tổ tiên tương đối tổng thể. Các tài sản tổ tiên được sở hữu tập thể và có thể bao gồm đất, nước nội địa, các vùng ven biển và các tài nguyên thiên nhiên trên đó (bao gồm khoáng sản). Đất đai tổ tiên, có một định nghĩa hẹp hơn tài sản tổ tiên, có thể được sở hữu bởi một cá nhân hoặc một nhóm theo truyền thống. Nhà nước sẽ cung cấp các cơ chế chính sách để tự lập sơ đồ, đối với cả phần đất mà người bản địa không còn chiếm giữ nhưng đã từng sử dụng theo truyền thống

- MUC 51. Lập sơ đồ và thừa nhận các tài sản tổ tiên – Tự lập sơ đồ sẽ được theo nguyên tắc hướng dẫn về việc xác định và lập sơ đồ đối với tài sản tổ tiên. Như vậy, ICCs/ips (người bản địa) có quan tâm sẽ có vai trò quyết định đối với tất cả các hoạt động trên đó. Tuyên bố của những người già về lãnh địa và thỏa thuận/ hiệp ước được thực hiện với ICCs/ips bên cạnh, sẽ rất cần thiết để xác định lãnh địa truyền thống, Chính phủ sẽ thực các bước cần thiết để xác định đầy đủ mà ICCs/IPs quan tâm được sở hữu theo truyền thống hoặc đảm bảo bảo vệ một cách hiệu quả quyền của họ đối với việc sở hữu và. Các giải pháp sẽ được thực hiện đối với từng trường hợp cụ thể để bảo vệ quyền của người bản địa liên quan đến đất mà hiện tại có thể không được sở hữu bởi họ nhưng họ đã sử dụng trước đây theo truyền thống,

## CÁC KINH NGHIỆM CỦA PHILIPPINE VỀ THỰC HIỆN FPIC

- Trong những năm qua, quy trình FPIC ở Philippines thường bị phá vỡ. Các công ty khoáng sản thường thực hiện theo kiểu vận động và xuyên tạc thông tin trong rất nhiều dự án. Những điểm yếu trong FPIC liên quan đến việc hệ thống pháp lý vẫn chưa đầy đủ - chặt chẽ và thất bại trong thực thi. Ví dụ, những điểm yếu mang tính hệ thống bao gồm:

- FPIC chỉ thực hiện 1 lần (thời gian trước năm 2012) trước khi triển khai dự án
- Không có quy trình cho sự nghi vấn về tính đồng thuận nhằm tạm dừng những dự án không tuân thủ các nguyên tắc để đảm bảo FPIC
- Luật pháp chỉ yêu cầu sự đồng thuận với với người bản địa, tuy nhiên dự án có thể ảnh hưởng tới cộng đồng không phải người bản địa.
- Không có cơ chế giám sát về vấn đề vi phạm trong quá trình FPIC và vấn đề thực hiện Biên bản thỏa thuận giữa doanh nghiệp và cộng đồng bản địa.
- Việc ký Biên bản thỏa thuận bên ngoài cộng đồng có thể góp phần làm giảm sự tin tưởng của cộng đồng đối với lãnh đạo / đại diện ký biên bản của họ.

### Các vấn đề liên quan đến thực thi FPIC

- Thất bại của các doanh nghiệp trong việc thực hiện tham vấn trước với cộng đồng ở khu vực dự án.
- Thất bại trong việc tôn trọng các tập tục bản địa để đi đến quyết định
- Vấn đề xuyên tạc thông tin trên các phương tiện truyền thông và vấn đề kiểm soát các luồng thông tin ở địa phương
- Sử dụng quà biếu và ép buộc.
- Thất bại của chính phủ trong việc can thiệp để đảm bảo FPIC được thực hiện trước khi khởi xướng dự án.
- Các thông tin được cung cấp duy nhất bởi người đề xuất dự án, các hướng dẫn của chính phủ còn thiếu đầy đủ đối với nội dung thông tin và việc truyền tải thông tin đối với công chúng vẫn còn hạn chế.
- Các thông tin, giáo dục và truyền thông về quy trình FPIC, các cơ chế than phiền về dự án còn thiếu đầy đủ,

Hội nghị về người bản địa năm 2009 đã cung cấp sơ bộ những mối quan ngại của họ về việc thực hiện FPIC ở Philippines trong một báo cáo đã được đề trình lên Ủy ban Liên hiệp quốc về loại bỏ tất cả các hình thức của việc phân biệt chủng tộc (CERD)

Mặc dù các khuyến nghị CERD khuyến nghị rằng NCIP cần giải quyết các hạn chế và cần tiếp tục đối mặt các cáo buộc về việc thực thi không đầy đủ trong việc bảo vệ quyền bản địa. Các quan ngại về FPIC bao gồm:

- Thực thi nửa vời hoặc thậm chí phá vỡ quy trình FPIC
- Vấn đề về sự thiếu trung thực ở những lãnh đạo đại diện cho cộng đồng bản địa.
- Trái ngược với các luật tục của cộng đồng bản địa và hệ thống quản trị.
- Thực thi chưa đầy đủ Kế hoạch Bảo vệ và Phát triển bền vững tài sản tổ tiên quy trình đất đai để đảm bảo các chứng chỉ về tài sản và đất đai

Một đánh giá về Ủy ban Quốc gia về Người Bản địa (NCIP) được thực hiện với Trường Đại học Philippines ở thành phố Baguio kết luận rằng một vài cộng đồng bản địa cho rằng "để phục vụ lợi ích của các công ty khoáng sản hơn là cộng đồng bản địa, đặc biệt kể từ khi chính phủ tích cực khuyến khích phát triển lĩnh vực khai khoáng." Nghiên cứu gần đây đã làm rõ các thách thức để NCIP thực thi đúng các nhiệm vụ của nó

- Những hạn chế về năng lực cán bộ của NCIP
- Việc hỗ trợ tài chính còn hạn chế;
- Việc xem xét các nội dung của Biên bản thỏa thuận của Nhóm xem xét cấp vùng của NCIP chưa đầy đủ.
- Mức độ tin cậy của các tài liệu được cung cấp bởi chủ dự án.
- Sự phối hợp còn thiếu đầy đủ

- Cựu Tổng thống Gloria Macapagal-Arroyo rất tích cực khuyến khích khai khoáng như nền tảng cho sự phát triển ở Philippines. Trong nhiệm kỳ, bà đã điều chuyển NCIP cho Cục Cải cách Ruộng đất quản lý, sau đó tiếp tục điều chuyển NCIP sang Cục Môi trường và Tài nguyên quản lý. Mục Môi trường và Tài nguyên đang nắm giữ trách nhiệm cấp giấy phép khoáng sản. Bởi vậy, việc điều chuyển này đã tạo ra sự xung đột lợi ích và hủy hoại quyền lực của NCIP. Do đó, niềm tin của người bản địa đối với NCIP đã bị xói mòn

## NHỮNG TIẾN GẦN ĐÂY CỦA FPIC TRONG LUẬT PHÁP PHILIPPINE

Chính quyền hiện tại – được lãnh đạo bởi Tổng thống Benigno Aquino III đã thực hiện những giải pháp để cải thiện vị thế của cộng đồng bản địa. Chính quyền điều chuyển NCIP trở lại Văn phòng Thống thống, “để đảm bảo các nỗ lực được phối hợp tốt nhằm xây dựng và thực thi các chính sách, chương trình và dự án phải hướng đến việc bảo vệ và khuyến khích quyền và cuộc sống thịnh vượng của Cộng đồng văn hóa bản địa / người bản địa”. Chính quyền cũng phân bổ thêm các khoản ngân sách cho NCIP để thành lập toàn án. Tòa án này có nhiệm vụ giải quyết các vấn đề liên quan đến IPRA, giảm thiểu và nếu được thì loại bỏ giải quyết tranh chấp ở các tòa án khác. Ngoài ra, chính quyền bổ nhiệm chủ tịch của NCIP là Zenaida Brigida Hamada-Pawid – người đã làm việc cho khối xã hội dân sự trước khi tham gia chính phủ. Bà cũng có lịch sử vận động cho quyền của người bản địa, do đó NCIP có những cái nhìn tiến bộ.

Tuy nhiên, NCIP đã công bố các quy tắc FPIC sửa đổi vào ngày 16 tháng 5 năm 2012 như một cách để giải quyết các thách thức trong việc thực thi như đã đề cập ở các phần trên. Phần 3 của Chỉ thị số 03-12 hoặc “Hướng dẫn sửa đổi về Đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện và được thông báo trước (FPIC) và các quy trình liên quan năm 2012” Cơ quan Thông báo Chính sách:

1. FPIC hiện thực hóa và củng cố việc thực hiện các quyền của ICCs/IPs (người bản địa) về Tài sản tổ tiên, công bằng xã hội và quyền con người, tự quản và các vấn đề văn hóa.
2. Quyền của ICCs/IPs đối với việc quản lý, phát triển và sử dụng đất đai của họ và các tài nguyên trong các tài sản tổ tiên của họ cần được tôn trọng tối đa.
3. Việc chuyển nhượng, cấp phép hoặc cho thuê, thỏa thuận phân chia sản phẩm và các hoạt động khác đang ảnh hưởng tới tài sản tổ tiên được không phép cấp phép hoặc gia hạn mà không qua quy trình như pháp luật và Các hướng dẫn
4. **FPIC cần được thực thi trong cả vòng đời dự án:** Các nguyên tắc đã yêu cầu “Trừ phi được tuyên bố cụ thể trong MoA, FPIC cần được thực thi đối với mỗi giai đoạn chính như Thẩm dò, Vận hành hoặc Phát triển; Đàm phán hợp đồng với người khai thác (Phần 20)
5. **Kêu gọi thành lập Cơ quan dân cử cấp cộng đồng.** Cơ quan dân cử thứ nhất được thành lập ngay sau khi phí FPIC được chi trả. Ngoài thông báo chính thống về đại diện sở hữu tài sản tổ tiên, các thống báo cần được công bố 7 ngày trước khi hoạt động được thực hiện trước hoặc trên nơi có liên quan đến ICC/IP (Phần 22). Khi các đại biểu dân cử được hướng dẫn về IPRA và quy trình FPIC, phê chuẩn các báo cáo nghiên cứu thực địa, xác định các lãnh đạo bản địa và thống nhất quy trình xây dựng sự đồng thuận mà cần được triển khai

## NCIP đã ban hành các quy tắc mới cho thực hiện FPIC vào năm 2012

Các nguyên tắc này hướng đến việc làm rõ các điều khoản dễ bị lạm dụng, xuyên tạc, hối lộ và tham nhũng. Phòng Khoáng sản của Philippines đã phản đối các nguyên tắc mới và cho rằng NCIP đã thất bại trong việc tham vấn các bên liên quan trong việc sửa đổi nguyên tắc, tìm các điểm sai sót so với một số điều khoản và chỉ ra các thất bại có thể xảy ra đối với việc đầu tư và làm chậm tiến độ triển khai các dự án khoáng sản trọng điểm. Cục Khoáng sản và Địa chất thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng thắc mắc về các nguyên tắc và cho rằng có thể làm giảm đầu tư trong lĩnh vực khai khoáng.

### Các phần dưới đây làm rõ hơn một số đặc trưng chính mà các nguyên tắc được thực thi tiến bộ hơn

1. **Quy định rõ ràng người bản địa có quyền tự đưa ra quyết định về sự đồng thuận hoặc không đồng thuận.** Cả hai quyết định trên đều được thực thi bởi cộng đồng bản địa bị ảnh hưởng hoặc thông qua các già làng / lãnh đạo của họ và cho phép cộng đồng bày tỏ sự chấp thuận là phản đối của họ đối với các kế hoạch, chương trình, dự án hoặc hoạt động. Trong trường hợp từ chối phản đối đến chấp thuận, các ý kiến không đồng thuận và lý do phải được đưa vào văn bản (Phần 5)
2. **Cung cấp các “đánh giá dựa trên hiện trạng” bao gồm các nghiên cứu thực địa nhằm xác định xem dự án có bị chống lại hoặc ảnh hưởng đến phần đất bản địa**  
Các nguyên tắc yêu cầu sự tham gia của các lãnh đạo bản địa trong các nhóm nghiên cứu thực địa. Lãnh đạo bản địa, chủ dự án và các cơ quan chính phủ liên phải thống nhất về các vấn đề như chi phí, mẫu báo cáo hoạt động (ảnh, phim ...) và các quy trình có liên quan, và kết quả của điều tra thực địa cần được phê chuẩn bởi đại biểu dân cử ở cộng đồng
3. **Thành lập các Nhóm FPIC ở mỗi tỉnh.** Các Nhóm bao gồm: Cán bộ quản lý cấp tỉnh, các cán bộ luật pháp, kỹ sư, trưởng nhóm nghiên cứu thực địa, và 2 già làng hoặc lãnh đạo bản địa được lựa chọn bởi cộng đồng.
6. **Yêu cầu biên bản thống nhất của Hội đồng phê chuẩn cần được chuyển đến cộng đồng.** Nhóm FPIC cần phải giải thích Biên bản Thỏa thuận với cộng đồng “theo ngôn ngữ mà cộng đồng có thể hiểu được” (Phần 22). Cộng đồng phải xác nhận và cả hai bên cùng phải ký thỏa thuận trước. Các quyết định đồng thuận hay không đồng thuận cần được xác nhận.
7. **Chỉ rõ các khu vực loại trừ:** Bao gồm các vùng đất linh thiêng và nghĩa trang của người bản địa, xác định khu vực di sản văn hóa địa phương và quốc tế, các vực trọng điểm được xác định và gìn giữ với cộng đồng bản địa cho các mục đích đặc biệt và các khu vực khác được xác định với cộng đồng bản địa (Phần 25)
8. **Cấm một số hoạt động có thể dẫn đến sự lạm dụng** Ví dụ bên thực thi phải tránh: Sử dụng bạo lực, hối lộ hoặc đe dọa để đạt được sự đồng ý, mang vũ khí khi đến làm việc với cộng đồng, đút lót hoặc hứa cho tiền,

## KẾT LUẬN

- Việc thực thi IPRA năm 1997 và FPIC đã giúp tăng cường bảo vệ quyền của người bản địa ở Philippines. Nếu được sử dụng một cách chiến lược, IPRA và một phần quan trọng trong hệ thống luật pháp để đảm bảo quyền của người bản địa. Luật pháp cho phép cộng đồng được quyền từ chối bất kể dự án nào mà họ cho rằng sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến cộng đồng. Tuy nhiên, các điểm yếu đã được xác định trong quá trình thực thi luật pháp. Cộng đồng bản địa cho rằng FPIC đã bị phá vỡ như mootnj hậu quả của việc thực thi chưa nghiêm túc từ phía chính phủ và doanh nghiệp.
- Trong các yêu cầu FPIC trong luật pháp đại diện như một công cụ hữu hiệu để tăng cường sự tham gia ý nghĩa của cộng đồng bản địa vào quá trình ra quyết định trong khai thác tài nguyên, các vấn đề khác cần được cân nhắc để đảm bảo rằng Nhà nước và chủ dự án phải tôn trọng FPIC trên thực tế. Cụ thể, điều kiện quản trị phải đủ mạnh để đảm bảo không gian cho sự tham gia tích cực của công dân vào quá trình xây dựng chính sách ở cả cấp quốc gia và địa phương. Các nguồn đầu tư cũng cần phải được phân bổ để đảm bảo sự tham gia của đại diện bản địa trong quá trình sửa đổi và giám sát chính sách. Các nguồn lực cũng cần thiết để đảm bảo thu thập các thông tin độc lập từ cộng đồng và hỗ trợ sự tham gia của cộng đồng trong quá trình đánh giá tác động môi trường và quá trình ra quyết định đối với dự án.
- Doanh nghiệp cần phải tôn trọng quyền con người, như đã nêu trong Nguyên tắc Hướng dẫn của Liên Hiệp Quốc về Quyền con người, và cần ít nhất tuân thủ tiêu chuẩn quốc tế về quyền con người.
- Việc sử dụng gần đây với các nguyên tắc thực thi FPIC minh chứng rằng NCIP nhận thực được các thách thức trong vấn đề thực thi và đang cố gắng giải quyết các thách thức này. Việc thực thi hiệu quả các nguyên tắc mới sẽ là điểm mấu chốt và chính phủ Philippine hy vọng sẽ đạt được sự tham gia thực sự của cộng đồng bản địa trong quá trình ra quyết định đối với tài nguyên và đảm bảo quyền con người.

Ngôi nhà của Manolita y Loloy Galvez, người đã từ chối bán tài sản cho một công ty khoáng sản. Công ty sau đó đã khai thác xung quanh nhà của họ

