



FOREST POLICY TRADE AND FINANCE INITIATIVE

TÓM TẮT BÁO CÁO

Luật pháp quốc gia với vai trò thúc đẩy công lý carbon - Bộ công cụ chính sách

Bối cảnh biến đổi khí hậu toàn cầu và sự phát triển nhanh chóng của thị trường carbon trong những năm gần đây đặt ra yêu cầu cấp thiết về việc xây dựng hệ thống luật pháp quốc gia nhằm đảm bảo rằng các dự án carbon được thực hiện một cách công bằng, minh bạch, và tôn trọng quyền lợi của các cộng đồng địa phương – những người đang trực tiếp sinh sống, quản lý và phụ thuộc vào tài nguyên đất đai, rừng và nước. Báo cáo “**Luật pháp quốc gia với vai trò thúc đẩy công lý carbon – Bộ công cụ chính sách**” do Namati¹ và Grassroot Justice Network² (Mạng lưới Công lý Cơ sở) là tài liệu hướng dẫn thực tiễn, được xây dựng trên cơ sở phân tích kinh nghiệm của các nước đã thông qua hoặc đang trong quá trình xây dựng chính sách về giao dịch carbon ở Châu Phi, Châu Mỹ Latinh và Châu Á nhằm hỗ trợ các nhà hoạch định chính sách, nhà nghiên cứu, tổ chức ngoài nhà nước và doanh nghiệp trong việc xây dựng và vận hành hệ thống chính sách về thị trường carbon theo hướng công bằng, lấy cộng đồng làm trung tâm. Báo cáo này giải quyết ba câu hỏi chính:

1. Các bộ luật mới đang giải quyết các nguyên tắc công lý carbon như thế nào? Và những lỗ hổng chính là gì?
2. Đây là những thách thức chung mà các quốc gia cần giải quyết?
3. Những mô hình nào mang lại hiệu quả chính sách?

¹ Namati là một tổ chức phi lợi nhuận toàn cầu tiên phong trong lĩnh vực trao quyền pháp lý, giúp cộng đồng hiểu, sử dụng và định hình luật pháp để bảo vệ quyền lợi của mình, đặc biệt trong các vấn đề về đất đai, môi trường. Tổ chức này hoạt động tại nhiều quốc gia như Kenya, Sierra Leone, Myanmar, Ấn Độ và Hoa Kỳ, đồng thời điều phối Mạng lưới Trao quyền Pháp lý Toàn cầu với hơn 2.000 tổ chức thành viên từ 150 quốc gia.

² Grassroots Justice Network là một cộng đồng toàn cầu gồm hơn 16.500 thành viên đại diện cho hơn 4.200 tổ chức từ 175 quốc gia, cam kết thúc đẩy công lý cơ sở thông qua trao quyền pháp lý. Mạng lưới này được Namati điều phối, tạo điều kiện cho các thành viên chia sẻ kinh nghiệm, học hỏi lẫn nhau và hợp tác để xây dựng một thế giới nơi các cộng đồng bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi bất công có thể tự bảo vệ quyền lợi và tham gia vào các quyết định ảnh hưởng đến họ.

1. Lồng ghép các nguyên tắc đảm bảo công lý carbon vào pháp luật quốc gia

Trên nền tảng kinh nghiệm tích lũy từ nhiều quốc gia ở châu Phi, châu Á và Mỹ Latinh, báo cáo đưa ra sáu nguyên tắc cốt lõi để đảm bảo công lý carbon, cùng với các khuyến nghị rõ ràng về mặt thể chế, luật pháp và thực thi.

- 1. Không “tra tiền để gây ô nhiễm”:** Năm 2023 đã chứng kiến sự sụt giảm đến hơn 60% của giá tín chỉ carbon do các lo ngại về tẩy xanh (greenwashing) và tính toàn vẹn môi trường. Các dự án carbon không được thay thế cho trách nhiệm cắt giảm phát thải thực sự. Luật nên đặt ra tiêu chuẩn về tính toàn vẹn môi trường, yêu cầu minh bạch thông tin về người mua tín chỉ và cấm doanh nghiệp nhiên liệu hóa thạch tham gia thị trường. Nếu không có hướng dẫn, tiêu chuẩn rõ ràng và hành động quyết liệt, không những thị trường carbon đứng trước nguy cơ trở thành một nỗ lực lạc hướng trong nỗ lực ứng phó và giảm tác động của biến đổi khí hậu.
- 2. Tôn trọng quyền của cộng đồng đối với đất đai và nước:** Năm 2023, Ban Liên chính phủ về Biến đổi Khí hậu (IPCC) đã cảnh báo về rằng các dự án carbon có thể khiến các cộng đồng không có sự đảm bảo về quyền sử dụng đất phải đối mặt với nguy cơ bị di dời hoặc mất quyền tiếp cận đến đất đai và tài nguyên của họ. Vì thế, chính sách cần công nhận đầy đủ quyền sử dụng đất theo tập quán và pháp luật, lấy xác lập quyền sử dụng đất làm điều kiện bắt buộc trước khi phê duyệt dự án. Ngoài ra, các chính sách công cũng cần định nghĩa rõ ràng quyền carbon dựa trên quyền sử dụng đất và bảo đảm việc hợp tác với các thiết chế đại diện hợp pháp được cộng đồng công nhận.
- 3. Đồng thuận dựa trên nguyên tắc tham vấn trước, tự nguyện và có đầy đủ thông tin (FPIC³):** Khi các dự án carbon diễn ra trên lãnh thổ có người bản địa (indigenous people)⁴, FPIC là nguyên tắc bắt buộc, theo Tuyên bố của Liên Hợp Quốc về Quyền của Người bản địa. FPIC cũng rất quan trọng đối với những cộng đồng thiểu số chưa được công nhận, giúp họ có tiếng nói trong việc ra quyết định về các dự án trên đất của họ. Để giải quyết các lỗ hổng giữa lý thuyết và thực tiễn, luật và chính sách cần yêu cầu minh bạch thông tin về dự án, bảo đảm sự tham gia của tất cả các nhóm xã hội (phụ nữ, thanh niên, người sử dụng đất), và công nhận quyền từ chối dự án. FPIC cần được áp dụng xuyên suốt vòng đời dự án, không chỉ trong giai đoạn khởi động.
- 4. Đảm bảo đền bù công bằng:** Các dự án, đặc biệt là dự án dựa vào thiên nhiên (nature-based project) thường đặt ra những hạn chế trong cách cộng đồng có thể tiếp cận và sử dụng đất. Vì thế, thỏa thuận ràng buộc, mạnh mẽ giữa các nhà phát triển dự án và cộng đồng là cơ sở rất quan trọng để bảo vệ và thực thi các quyền của cộng đồng. Các thỏa thuận này cần bao gồm xác nhận cơ chế đền bù, ghi nhận đầu tư về thời gian và công sức của cộng đồng vào dự án, cũng như để đền bù cho thu nhập bị mất do những thay đổi trong sinh kế. Cộng đồng cần được hưởng ít nhất 50% doanh thu từ tín chỉ carbon, có quyền tự quyết định việc sử dụng khoản bồi thường, và được tiếp cận thông tin tài chính đầy đủ, minh bạch từ dự án.
- 5. Thúc đẩy sự tham gia công bằng và an toàn:** Các cộng đồng có kiến thức sâu rộng, trực tiếp về hệ sinh thái địa phương và kinh nghiệm quản lý đất đai. Vì vậy, các dự án vững mạnh nhất sẽ là các dự án được thiết kế cùng với cộng đồng theo cách xây dựng dựa trên kiến thức hiện có của họ và xác định các giải pháp thiết thực cho những thách thức mà họ dự đoán. Tuy nhiên, cộng đồng thường cần được tiếp nhận hỗ trợ chuyên biệt để tham gia phát triển dự án một cách hiệu quả và công bằng. Pháp luật nên tạo điều kiện để cộng đồng chủ động tham gia thiết kế, thực hiện, giám sát dự án; được hỗ trợ pháp lý và kỹ thuật độc lập; đồng thời có cơ chế bảo vệ người dân lên tiếng phản ánh tiêu cực từ dự án khỏi các hành vi đe dọa, trả đũa.
- 6. Tăng cường thực thi và cơ chế khiếu nại hiệu quả:** Mặc dù các cơ chế quốc tế như Điều 6.4 và các tổ chức chứng nhận cho thị trường tự nguyện (ví dụ: Verra) đã thiết lập các cơ chế giải quyết khiếu nại, các cơ chế này có hạn chế về mức độ tiếp cận cũng như phạm vi và khả năng thực thi các biện pháp bảo vệ quyền của cộng đồng. Vì vậy, việc các cộng đồng có thể tiếp cận các biện pháp khắc phục và khiếu nại khi cần thiết thông qua các kênh địa phương và quốc gia là rất quan trọng. Hệ thống pháp luật cần xác lập quy trình giám sát chủ động, thường xuyên, và công khai thông tin phê duyệt và hoạt động của dự án, đồng thời xây dựng cơ chế khiếu nại đa tầng, dễ tiếp cận, phù hợp với nhu cầu và năng lực của cộng đồng.

³ Free, Prior, Informed Consent (FPIC)

⁴ Việt Nam không sử dụng thuật ngữ người bản địa. Indigenous people được hiểu là cộng đồng dân tộc thiểu số

Hình 1: Sáu nguyên tắc công lý carbon



1 Không “trả tiền để gây ô nhiễm”

Các khoản tín chỉ carbon không thể thay thế cho trách nhiệm cắt giảm phát thải khí nhà kính. Các doanh nghiệp phải ưu tiên giảm phát thải thực tế thay vì chỉ mua tín chỉ carbon.

Doanh nghiệp nhiên liệu hóa thạch nên bị loại khỏi các cơ chế chi trả tín chỉ carbon, nhằm ngăn chặn hành vi “tẩy xanh” và đảm bảo tính toàn vẹn môi trường của thị trường carbon.



2 Tôn trọng quyền của cộng đồng đối với đất đai và tài nguyên nước

Cần công nhận đầy đủ quyền sử dụng và quyền sở hữu đất đai của cộng đồng, bao gồm cả quyền tập quán, không phụ thuộc vào việc có giấy tờ pháp lý hay không.

Phải hợp tác với các thiết chế đại diện hợp pháp do cộng đồng lựa chọn, thay vì lập ra các nhóm đại diện riêng biệt, không phản ánh tiếng nói thực sự từ người dân.



3 Đồng thuận dựa trên nguyên tắc tham vấn trước, tự nguyện và có đầy đủ thông tin (FPIC)

Mọi dự án carbon đều phải được xây dựng dựa trên nguyên tắc đồng thuận tự nguyện, có sự tham vấn đầy đủ và toàn diện với cộng đồng, đặc biệt là những người có quyền lợi liên quan tới đất.

Nguyên tắc này đồng nghĩa với việc cộng đồng có quyền từ chối dự án, cũng như tất cả người dân – bao gồm phụ nữ, thanh niên, người sử dụng đất – đều có quyền tham gia vào quá trình ra quyết định.

“Thông tin đầy đủ” không chỉ bao gồm nội dung, rủi ro và quyền lợi của dự án, mà còn phải minh bạch về doanh thu, chia sẻ lợi ích, và các chi phí phát sinh trong suốt vòng đời dự án.

4 Đảm bảo đền bù công bằng



Với các dự án dựa vào thiên nhiên, **cộng đồng có đất được sử dụng cho dự án cần được hưởng ít nhất 50% tổng doanh thu từ tín chỉ carbon.**

Cộng đồng có quyền quyết định cách sử dụng khoản tiền đền bù, ví dụ như đầu tư vào các hoạt động phát triển sinh kế, giáo dục hay cơ sở hạ tầng – tùy theo ưu tiên của họ.

5 Thúc đẩy sự tham gia công bằng và an toàn



Tạo điều kiện để cộng đồng làm chủ các hoạt động quản lý tài nguyên, bao gồm cả việc tiếp cận cơ hội đào tạo, việc làm và phát triển sinh kế thay thế.

Cho phép duy trì các hoạt động truyền thống không ảnh hưởng đến khả năng lưu trữ carbon, như thu hái lâm sản ngoài gỗ.

Người dân cần được **bảo đảm quyền lên tiếng mà không lo bị trả thù**, và **có thể tiếp cận hỗ trợ pháp lý độc lập** trước và trong suốt quá trình triển khai dự án.

Đơn giản hóa việc tiếp cận nguồn tài chính từ tín chỉ carbon, giúp cộng đồng nhận được hỗ trợ trực tiếp, không qua trung gian.

6 Tăng cường thực thi và thiết lập cơ chế khiếu nại hiệu quả



Tất cả các nguyên tắc công lý carbon cần được luật hóa và giám sát thực thi nghiêm túc. Chính phủ và các tổ chức chứng nhận cần có cơ chế kiểm tra độc lập và minh bạch.

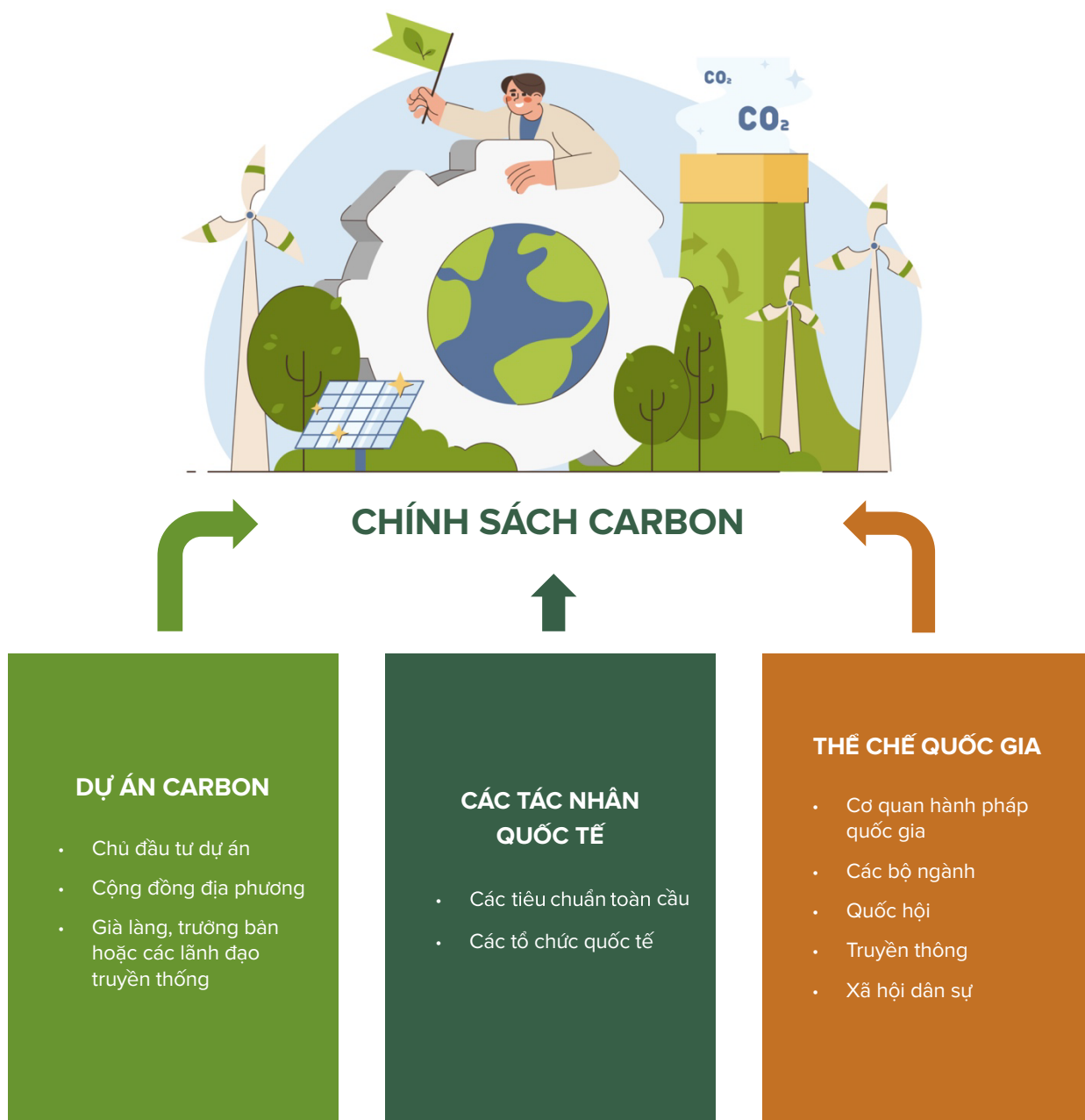
Trong trường hợp dự án vi phạm nguyên tắc hoặc gây tổn hại cho cộng đồng, **cần có cơ chế khiếu nại rõ ràng, dễ tiếp cận**, để người dân có thể yêu cầu giải quyết và khắc phục.

2. Khung công cụ và phân tích động lực chính sách

Đáng chú ý, báo cáo cũng cung cấp bộ công cụ cụ thể bao gồm: bảng đánh giá chính sách dựa trên sáu nguyên tắc công lý carbon; các ví dụ điển hình từ Kenya, Philippines, Costa Rica, Liberia, Sierra Leone và Zimbabwe; cũng như hướng dẫn xác định và khung phân tích các động lực quyền lực chi phối quá trình xây dựng chính sách carbon ở cấp quốc gia.

Khung phân tích này phân loại bốn dạng quyền lực – hữu hình (cơ quan nhà nước), ẩn (nhóm lợi ích, nhà đầu tư), vô hình (diễn ngôn và chuẩn mực xã hội), và hệ thống (bất bình đẳng giới, dân tộc, sở hữu) – giúp xác định các chiến lược thúc đẩy thay đổi chính sách theo hướng công bằng, như tái định nghĩa vấn đề, xây dựng liên minh chiến lược, và vận động qua truyền thông.

Hình 2: Các chủ thể có tác động đối với chính sách carbon



3. Liên hệ với Việt Nam

Việt Nam đã có những bước tiến quan trọng với Luật Bảo vệ môi trường 2020 và Nghị định số 06/2022/NĐ-CP về giảm phát thải khí nhà kính và phát triển thị trường carbon trong nước⁵, cùng hệ thống chính sách REDD+ và quy định về giao rừng cộng đồng tại Nghị định 156/2018/NĐ-CP⁶ và Thông tư 29/2018/TT-BNNPTNT⁷. Tuy nhiên, các nội dung về quyền sở hữu tín chỉ carbon, cơ chế chia sẻ lợi ích với cộng đồng, quyền đồng thuận (FPIC), giám sát độc lập và tiếp cận tài chính vẫn chưa được thể chế hóa rõ ràng.

Bên cạnh việc từng bước hoàn thiện khuôn khổ pháp lý trong nước, Việt Nam cũng đang ủng hộ xu hướng quốc tế trong việc phát triển thị trường carbon như một loại hàng hoá có thể được lưu hành rộng rãi. Tuy nhiên, cần thận trọng với xu hướng thúc đẩy chính sách quá nhanh mà thiếu sự phối hợp liên ngành, có thể dẫn đến chông chéo hoặc xung đột trong định hướng phát triển và quản lý thị trường carbon. Bài học từ Philippines cho thấy, khi các cơ quan như Bộ Tài chính, Cục Môi trường và Tài nguyên, và Ủy ban Dân tộc Quốc gia cùng đưa ra các đề xuất riêng biệt về khai thác thị trường carbon tự nguyện nhưng thiếu một khung pháp lý điều phối tổng thể, điều này đã gây ra sự thiếu nhất quán, trì hoãn trong triển khai, và tạo khó khăn cho các bên liên quan trong việc xác định vai trò và lộ trình tham gia hiệu quả. Việt Nam cần rút kinh nghiệm từ những trường hợp tương tự để bảo đảm sự thống nhất, rõ ràng và đồng bộ trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách carbon.

Từ năm 2025, việc hợp nhất Bộ Tài nguyên và Môi trường với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thành Bộ Nông nghiệp và Môi trường mở ra cơ hội quan trọng để tích hợp các chính sách về lâm nghiệp, khí hậu và tài nguyên. Trong bối cảnh đó, các khuyến nghị và khung hướng dẫn trong báo cáo **“Luật pháp quốc gia với vai trò thúc đẩy công lý carbon – Bộ công cụ chính sách”** có thể đóng vai trò như tài liệu tham chiếu để rà soát và hoàn thiện các chính sách hiện hành. Việc nội luật hóa các nguyên tắc công lý carbon – như bảo vệ quyền đất đai, tập quán, đảm bảo FPIC, chia sẻ doanh thu công bằng và cơ chế khiếu nại hiệu quả – sẽ giúp Việt Nam thiết kế một thị trường carbon toàn diện, vừa đạt mục tiêu giảm phát thải, vừa đảm bảo công bằng xã hội và phát triển bền vững tại các địa bàn nông thôn và miền núi – nơi cộng đồng phụ thuộc lớn vào tài nguyên rừng.

Để hiểu sâu hơn về các nguyên tắc đảm bảo công lý carbon và lộ trình xây dựng chính sách quốc gia tích hợp các nguyên tắc này, Quý độc giả có thể đọc toàn văn báo cáo này tại link dưới đây



LINK DOWNLOAD TÀI LIỆU

⁵ Nghị định số 06/2022/NĐ-CP về giảm phát thải khí nhà kính và phát triển thị trường carbon trong nước, là văn bản pháp lý đầu tiên của Việt Nam quy định cụ thể về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, bảo vệ tầng ô-dôn và phát triển thị trường carbon. Hiện tại, Bộ Tài nguyên và Môi trường (nay là Bộ Nông nghiệp và Môi trường) đang dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 06/2022/NĐ-CP, chi tiết tại: [Dự thảo sửa đổi bổ sung Nghị định 02/2022/NĐ-CP](#)

⁶ Nghị định 156/2018/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp, Nghị định này quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp, trong đó có nội dung về giao rừng cho cộng đồng dân cư. Cụ thể, cộng đồng dân cư có thể được giao rừng để quản lý, bảo vệ và phát triển rừng theo quy định của pháp luật. Việc giao rừng được thực hiện thông qua hợp đồng giao khoán hoặc quyết định giao rừng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Chi tiết tại: [Nghị định 156/2018/NĐ-CP](#)

⁷ Thông tư 29/2018/TT-BNNPTNT quy định các biện pháp lâm sinh, trong đó cộng đồng dân cư được phép thực hiện các biện pháp lâm sinh như khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên, trồng rừng mới, chăm sóc và nuôi dưỡng rừng trồng trên diện tích được giao hoặc nhận khoán. Những hoạt động này được quy định nhằm phục hồi và phát triển rừng, bảo vệ đa dạng sinh học và góp phần vào quản lý rừng bền vững, có thể áp dụng với rừng sản xuất, rừng phòng hộ và đặc dụng tùy theo mục tiêu cụ thể. Chi tiết tại: [Thông tư 29/2018/TT-BNNPTNT](#)