

MỘT SỐ GÓP Ý HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ VÀ BẢO VỆ TÀI NGUYÊN RỪNG

1. Về quản lý nhà nước đối với tài nguyên rừng

Hầu hết các nghiên cứu về chính sách và pháp luật bảo vệ và phát triển rừng đều đề cập việc quy hoạch lâm phận quốc gia ổn định. Đây được xem là điều kiện để phát triển một ngành Lâm nghiệp ổn định và bền vững. Nếu như diện tích đất quy hoạch cho phát triển lâm nghiệp liên tục bị thay đổi bởi những chính sách hoặc bị chuyển đổi mục đích sử dụng thì khó có thể phát triển rừng một cách bền vững. Quy hoạch lâm phận không chỉ là diện tích đất trồng rừng mà yêu cầu các diện tích đất trồng rừng đó không được phép thay đổi chỉ vì mục tiêu phát triển kinh tế như việc chuyển đất trồng rừng phòng hộ thành đất trồng rừng sản xuất, đất trồng rừng sản xuất thành đất trồng cây công nghiệp.

Năm 2007, khi rà soát diện tích ba loại đất rừng thì: đất rừng phòng hộ là: 7.173.689,08 ha, đất rừng đặc dụng là: 2.068.863,73 ha và đất rừng sản xuất là: 5.434.856,29ha. Đến năm 2017 tổng diện tích rừng giao cho hộ gia đình, tổ chức và cá nhân là 14.377.682 ha trong đó rừng tự nhiên là 10.242.141 ha và rừng trồng là 4.135.541 ha, và rừng phòng hộ được giao cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình 2.985.678 ha và rừng đặc dụng là 2.043.019 ha. Như vậy, với địa hình ba phần tư là đồi núi của nước ta thì diện tích đất rừng phòng hộ vẫn chiếm tỷ lệ cao nhất trong ba loại đất rừng, sau đó đến diện tích đất rừng sản xuất và cuối cùng là đất rừng đặc dụng. Tuy nhiên, với chủ trương phát triển kinh tế rừng, Nhà nước đã cho phép chuyển đổi một số diện tích đất rừng phòng hộ ít xung yếu sang trồng rừng sản xuất. Một số diện tích đất trồng rừng sản xuất sang trồng cao su.

Như vậy, trên cả nước nhiều diện tích đất trồng rừng sản xuất và rừng sản xuất là rừng tự nhiên đã bị chặt phá để trồng cây cao su. Việc chuyển đổi này là nhằm mục tiêu phát triển kinh tế nhưng thu hoạch từ cao su chưa biết khi nào mới có nhưng thiệt hại kinh tế trước mắt thì rất rõ. Những diện tích rừng được xác định là “nghèo, chưa có trữ lượng” là rừng có trữ lượng cây đứng bình quân theo lô từ 10. – 100 m³ trên ha, đường kính bình quân < 8 cm. Tức là chúng ta

đã mất bao nhiêu tiền và bao nhiêu thời gian mới trồng được loại “*rừng nghèo đói*”.

Nhiều chuyên gia cho rằng quy định trên chưa hợp lý. Đó là chưa kể đến nhiều chủ rừng đã lợi dụng chính sách trên để phá rừng tự nhiên nhằm chuyển mục đích sử dụng đất, trong khi đó tính đến năm 2009 trên cả nước đang còn 4.314.427,91 ha đất đồi núi chưa sử dụng.

Bên cạnh đó, một vấn đề nhức nhối đối với việc giữ gìn lâm phận quốc gia là ngày càng nhiều diện tích đất rừng ven biển bị chặt phá để chuyển sang nuôi trồng thủy sản. Theo số liệu thống kê tính đến năm 2009, diện tích đất mặt nước ven biển nuôi trồng thủy sản là: 24.426,09 ha, trong khi đó diện tích đất mặt nước ven biển có rừng chỉ còn 2.050,17 ha. Việc chặt phá rừng ven biển là mối hiểm họa khôn lường về môi trường như bão, lũ, tình trạng sa mạc hóa, tình trạng xâm mặn, xâm thực của biển mà chúng ta đang phải đối mặt.

Đặc biệt, tình trạng chuyển đổi mục đích rừng để thực hiện các dự án thủy điện đang là vấn đề đặc biệt gây quan ngại. Từ năm 2006 đến năm 2012, đã có tới 19.792 ha rừng bị chuyển đổi cho mục đích phát triển thủy điện, trong đó có tới hơn 4.000 ha là rừng đặc dụng, vậy nhưng việc trồng rừng bù cho những diện tích rừng bị vì thực hiện dự án thủy điện hiện nay là rất ít. Đến giai đoạn 2012-2017, các cơ quan nhà nước đã phê duyệt chuyển mục đích sử dụng rừng 38.276 ha/1.892 dự án; trong đó: rừng tự nhiên 18.931 ha, rừng trồng 15.821 ha, đất chưa có rừng quy hoạch cho lâm nghiệp 3.524 ha. Như vậy, để thực hiện quy hoạch đất đai và quy hoạch bảo vệ rừng đồng bộ cần sửa đổi quy trình lập quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch bảo vệ, phát triển rừng theo hướng sau:

- Nên sửa đổi khoản 2 Điều 13 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 như sau:

“2. Việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải đồng bộ với việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”.

Nên cắt bỏ đoạn *“Trong trường hợp phải chuyển đổi đất có rừng tự nhiên sang mục đích sử dụng khác thì phải có kế hoạch trồng rừng mới để bảo đảm sự phát triển rừng bền vững ở từng địa phương và trong phạm vi cả nước”.*

Vì hiện nay, diện tích rừng tự nhiên của nước ta còn rất ít và đây là nơi lưu giữ bảo vệ sự đa dạng sinh học, gìn giữ môi trường tốt nhất. Nếu nguyên tắc bảo vệ và phát triển rừng cho phép chuyển đổi đất có rừng tự nhiên sang mục đích khác thì bảo vệ rừng bền vững không thể thực hiện được.

- Nên sửa đổi Điều 19: Điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng, xác lập các khu rừng của Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 theo hướng: tôn trọng diện tích rừng hiện có vì chúng ta đều biết để trồng cây và phát triển được thành rừng phải mất hàng chục năm, thậm chí, là trăm năm nên không nên dễ dàng bị thay đổi bởi những mục tiêu kinh tế trước mắt. Chúng ta cần coi trọng rừng như một yếu tố quan trọng hàng đầu của môi trường cần gìn giữ và bảo vệ. Chúng ta không bảo vệ và phát triển được rừng thì chúng ta cũng không thể thực hiện được các mục tiêu kinh tế đặt ra.

- Thành lập các hội đồng khoa học độc lập đánh giá các dự án chuyển đổi mục đích sử dụng rừng để tư vấn cho Chính phủ và các cơ quan hữu quan. Vì tình trạng chuyển đổi mục đích sử dụng rừng diễn ra tràn lan, liên tục ở nhiều địa phương do mục tiêu tăng trưởng kinh tế nhưng những hậu quả khôn lường về môi trường thì lại chưa được quan tâm thích đáng.

b) Phối hợp và đồng bộ các cơ quan quản lý Nhà nước về quản lý tài nguyên rừng:

Hiện nay, cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành và quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, còn cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên đất nói chung và đất rừng nói riêng là Bộ Tài nguyên và Môi trường. Việc quản lý nhà nước về đất rừng và giao, cho thuê đất rừng được quy định trong Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010, còn việc quản lý nhà nước về rừng và giao, cho thuê rừng được quy định trong Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004. Bên cạnh đó, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có ý kiến về các vùng đất, khu rừng liên quan đến an ninh quốc gia. Bộ Văn hóa, Thể Thao và Du lịch có ý kiến về các khu rừng gắn với các di tích lịch sử, văn hóa. Như vậy, các quy định pháp luật về rừng và đất rừng khá đầy đủ nhưng thực sự chúng ta đang thiếu cơ chế phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan quản lý này vì rừng và đất rừng là hai yếu tố không thể tách rời. Hiện nay, để

quản lý tốt rừng và đất rừng cần xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước ở các khía cạnh sau:

b1) Các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cần ban hành văn bản quy định rõ các diện tích rừng, đất rừng nằm trong vùng trọng điểm về an ninh quốc phòng:

Theo quy định hiện hành: “*Bộ Quốc phòng, Bộ Công an tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh trình Chính phủ xét duyệt*” (Khoản 1 Điều 30 Luật đất đai năm 2003 sửa đổi bổ sung năm 2008, 2009, 2010). Như vậy, vấn đề này cần có hướng dẫn cụ thể từ phía Bộ Quốc phòng, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Tài nguyên và Môi trường và quy định rõ những loại rừng, đất rừng chỉ được giao cho những chủ thể nào quản lý và Chính phủ cần quy định mới về chế độ quản lý và sử dụng đất an ninh, quốc phòng thay cho Nghị định số 09/1996/NĐ-CP ngày 12-02-1996 về chế độ quản lý và sử dụng đất an ninh, quốc phòng cho phù hợp với Luật đất đai hiện hành. Nghị định này cần nêu rõ được các diện tích đất rừng giao cho các đơn vị vũ trang nhân dân và những diện tích đất rừng không giao cho đơn vị vũ trang nhưng có vị trí trọng yếu đối với việc bảo vệ an ninh, quốc phòng và chỉ rõ các đối tượng được giao, được cho thuê. Điều đó sẽ tránh được tình trạng giao, cho thuê rừng, đất rừng cho các chủ thể không phù hợp như cho tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất rừng là những vùng trọng yếu về an ninh, quốc phòng trong thời gian vừa qua.

b2) Sự phối hợp giữa cơ quan quản lý nhà nước về rừng và cơ quan quản lý nhà nước về đất rừng:

Theo quy định, “việc giao rừng, cho thuê rừng, thu hồi rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng phải đồng thời với việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyên mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (Khoản 2 Điều 22 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004). Hiện nay, theo quy định của Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010 và Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004, việc giao đất, giao rừng, cho thuê đất, cho thuê rừng cho tổ chức do ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện, còn giao đất, giao rừng, cho thuê đất, cho thuê rừng cho cá nhân, cộng đồng dân cư do Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện. Tuy nhiên, hồ sơ xin giao đất, cho thuê đất thì có quy định

tại khoản 1 Điều 122 Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010 còn hồ sơ xin giao rừng, cho thuê rừng thì Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 lại không quy định. Vì vậy, Nhà nước cần có hướng dẫn cụ thể về hồ sơ và trình tự thủ tục giao đất, giao rừng, cho thuê đất, cho thuê rừng để việc thẩm định và thực hiện cũng như xác định giá trị quyền sử dụng rừng của các loại rừng và quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng được chính xác. Bên cạnh đó, cơ quan quản lý nhà nước về đất rừng cần đẩy nhanh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vì đây không chỉ xác nhận quyền sử dụng đất của chủ thể được giao, cho thuê đất mà còn ghi nhận tài sản trên đất. Về điểm này, chúng ta có thể tham khảo pháp luật của một số quốc gia trong việc quản lý tài nguyên rừng như Phần Lan, Trung Quốc, Thái Lan v.v...

Bộ Nông nghiệp và Lâm nghiệp của Phần Lan cố gắng để hài hòa pháp luật về lâm nghiệp và pháp luật về môi trường được giới thiệu trong Hội nghị về môi trường và Phát triển của Liên hợp quốc (UNCED) thuộc trách nhiệm chung của Bộ Môi trường Phần Lan. Hai bộ đã làm việc với nhau để bảo đảm rằng, luật pháp hiện hành đã được bổ sung và không mâu thuẫn và họ đã giúp bảo vệ các lợi ích xã hội và kinh tế cũng như môi trường hiện tại và trong tương lai, với sự tham gia đầy đủ của tất cả các bên liên quan theo cách truyền thống của đất nước.

Trung Quốc đã thực hiện một số chương trình để chuyển giao quyền quản lý rừng từ cấp trung ương xuống cấp địa phương từ cuối những năm 1970, Nhiều diện tích rừng cần cỗi đã được chuyển giao cho các hộ gia đình quản lý nhằm giải quyết các vấn đề thiếu hụt củi đun và nhu cầu canh tác, đồng thời khuyến khích người dân trồng rừng, bảo vệ rừng. Việc chuyển quyền sở hữu rừng theo cơ chế thị trường bắt đầu được thực hiện từ cuối những năm 1980, rừng non và rừng trung bình có thể được bán. Vì vậy, giải quyết được các khó khăn nhất thời trong khi các khu rừng có giá trị cao chưa bị khai thác, đồng thời giảm áp lực lên khu vực này. .

Thái Lan cũng tiến hành phân quyền quản lý rừng cho các địa phương, theo đó chính quyền địa phương có trách nhiệm quản lý tất cả các tài nguyên thiên nhiên trong địa phận của họ Indonixia cũng tiến hành chương trình cải

cách nhằm xác định lại vai trò của Nhà nước và các cơ quan, đoàn thể, cộng đồng địa phương trong việc quản lý rừng.

c) Trách nhiệm quản lý nhà nước về phòng cháy, chữa cháy rừng:

Trước hết, chúng ta cần xác định trong giai đoạn hiện nay, chủ thể có trách nhiệm quan trọng trong việc đầu tư các trang thiết bị chữa cháy rừng hiện đại chỉ có thể là Nhà nước. Nhà nước cần đầu tư các trang thiết bị chữa cháy để bảo vệ các diện tích rừng đặc dụng, rừng phòng hộ trọng điểm. Vấn đề này trong thực tế vẫn còn nhiều bất cập. Nguồn kinh phí đầu tư cho trang thiết bị chữa cháy vẫn còn quá thấp so với yêu cầu, nên hậu quả của các vụ cháy rừng để lại rất nặng nề. Nếu Nhà nước đầu tư được hệ thống trang thiết bị chữa cháy hiện đại thì khi xảy ra cháy rừng trên diện rộng, nguy cấp của các chủ rừng khác thì Nhà nước có điều kiện để hỗ trợ, giúp đỡ và các chủ rừng sẽ phải trả một phần kinh phí. Có như vậy, công tác chữa cháy rừng mới có thể đạt hiệu quả cao vì trong điều kiện hiện nay, rất ít các chủ rừng có điều kiện để đầu tư các phương tiện chữa cháy rừng.

Bên cạnh đó, phải kể đến trách nhiệm của các chủ rừng trong việc phòng cháy, chữa cháy. Chúng ta nên chú trọng việc nâng cao năng lực phòng cháy rừng là mục tiêu quan trọng trước mắt. Các cơ quan chức năng như Kiểm lâm, ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm giúp các chủ rừng thiết kế, hướng dẫn xây dựng các công trình phòng cháy rừng như tạo lập đai trắng, đai xanh trong phòng cháy rừng; thiết kế xây dựng kênh rạch phù hợp đối với các diện tích rừng ngập mặn...; tư vấn trồng các loài cây ít có khả năng cháy trong những vùng có điều kiện thời tiết khô, nóng nắng kéo dài trong năm.

Xây dựng nguồn nhân lực tham gia chữa cháy ở cơ sở cần được sự quan tâm của chính quyền cơ sở, đặc biệt là cấp xã, các thôn, bản cũng như sự tham gia của các tổ chức chính trị, tổ chức xã hội như Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên.v.v... vào công tác chữa cháy rừng. Có thể thấy rằng, để làm tốt công tác phòng cháy, chữa cháy cần có sự kết hợp từ nhiều chủ thể mà không chỉ quy định đây là trách nhiệm của riêng chủ rừng.

2. Về minh bạch hóa các quyền tài sản đối với rừng

Như chúng ta đã biết, việc xác định các quyền tài sản nói chung càng rõ ràng bao nhiêu thì việc xác định trách nhiệm của chủ sở hữu càng rõ bấy nhiêu. Chúng ta có thể tiếp cận sửa đổi Luật đất đai năm 2003 sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010 và Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 theo các hướng sau nhằm minh bạch hóa các “quyền tài sản” của các chủ rừng.

a) *Làm rõ các quyền tài sản của các chủ rừng*: Hiện nay, vấn đề này chúng ta đang gặp khó khăn vì có nhiều vướng mắc từ cơ chế và sự quy định chồng chéo, không thông nhất giữa các văn bản hiện hành. Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và Luật đất đai năm 2003 (sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010) có quy định về các quyền tài sản đối với tài nguyên rừng và đất rừng cho các chủ rừng. Tuy nhiên, các quy định này vẫn chưa tách bạch được các nhiệm vụ công ích và chức năng kinh doanh của các chủ rừng, đặc biệt đối với chủ rừng là các doanh nghiệp có vốn đầu tư Nhà nước. Việc quy định các quyền tài sản đối với tài nguyên rừng và đất rừng sản xuất của các doanh nghiệp kinh doanh phụ thuộc vào nguồn tiền đã trả có từ ngân sách nhà nước hay không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước (Điều 63, 64 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004) là chưa phù hợp với các quy định của Luật doanh nghiệp năm 2005 sửa đổi, bổ sung năm 2009. Vấn đề này cần sớm được hoàn thiện theo hướng trao quyền tự chủ cho các đơn vị kinh doanh bất kể nguồn vốn đầu tư là của Nhà nước hay của dân doanh. Có như vậy, các doanh nghiệp đầu tư trồng rừng mới có cơ hội cạnh tranh bình đẳng.

Các chủ rừng cần được trao các quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, góp vốn,..., tổ chức kinh tế trong nước được Nhà nước giao rừng sản xuất có thu tiền để kinh doanh và phát triển rừng, quyền sử dụng đất rừng gắn liền với tài sản trên đất (cây rừng) không phụ thuộc vào nguồn gốc tiền đã nộp có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước hay không.

b) Về thuê rừng và đất rừng sản xuất để trồng rừng, kinh doanh rừng, pháp luật không nên có quy định về phân biệt hình thức trả tiền thuê đất giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài (Điều 70 Luật đất đai năm 2003, sửa đổi bổ sung năm 2008, 2009, 2010). Trên cơ sở trả tiền thuê đất một lần hay hàng năm mà Nhà nước cho các nhà đầu tư hưởng các quyền tài sản

khác nhau. Quy định này làm cho các nhà đầu tư trong nước (tổ chức, hộ gia đình, cá nhân) khi thực hiện đầu tư trồng rừng sản xuất chỉ được thuê đất với hình thức trả tiền thuê hàng năm và gần như “quyền tài sản đối với quyền sử dụng đất thuê là không có. Khi thực hiện các giao dịch tại thị trường thứ cấp, họ chỉ có quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, góp vốn... bằng tài sản gắn liền với đất thuê (ở đây là cây rừng) mà không được quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, góp vốn bằng quyền lài sản là quyền sử dụng đất (Điều 111 Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010) và khi Nhà nước thu hồi đất cũng không được bồi thường giá trị quyền sử dụng đất (điểm d khoản 1 Điều 43 Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010). Trong khi đó, các tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài không được giao đất có thu tiền sử dụng đất mà chỉ được thuê đất rừng sản xuất trả tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền thuê một lần cho cả thời gian thuê, Tuy nhiên, đối với họ, việc giao đất có thu tiền hay thuê đất không tạo ra sự khác biệt vì nếu họ trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì các quyền mà họ được hưởng không khác gì so với tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất rừng sản xuất có thu tiền sử dụng đất (quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, góp vốn... bằng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất thuê) (Khoản 3 Điều 119 Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010). Quy định này không thể được coi là bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong nền kinh tế thị trường.

Tổ chức kinh tế trong nước, hộ gia đình, cá nhân khi thuê rừng sản xuất, đất rừng sản xuất thì nên trao cho họ quyền được trả tiền một lần hoặc hàng năm cho thời gian thuê để họ có được các quyền tài sản như các tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất rừng sản xuất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê.

c) Về đối tượng được Nhà nước giao đất rừng sản xuất: là cả các tổ chức kinh tế trong nước và người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện đầu tư vào lĩnh vực kinh doanh lâm nghiệp thì cần có những nghiên cứu cụ thể. Hiện nay, khá nhiều lâm trường đã từng được Nhà nước giao rừng sản xuất hoạt động không hiệu quả và có tình trạng lâm trường kinh doanh rừng và đất rừng bằng cách khoán lại cho dân. Có lẽ nên quy định các đối tượng này khi thực hiện các dự án đầu tư vào lĩnh vực kinh doanh rừng trồng sẽ trả tiền sử dụng đất thông

qua đấu giá quyền sử dụng đất. Có như vậy, giá trị quyền sử dụng đất rừng sản xuất sẽ sát với giá thực tế hơn và những nhà đầu tư có khả năng sẽ thực sự đầu tư, kinh doanh sản xuất lâm nghiệp, tránh tình trạng xin giao đất rừng rồi lại để đất hoang nhằm đầu cơ hoặc “ canh thu tô trên đất rừng sản xuất được giao”, trừ trường hợp vùng sâu, vùng xa không có điều kiện để thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất thì sẽ tiến hành giao đất rừng sản xuất có thu tiền sử dụng đất theo quy định của Nhà nước.

d) Về đối tượng được thuê đất rừng sản xuất là tổ chức kinh tế trong nước, hộ gia đình, cá nhân và tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, Nhà nước không nên phân biệt các đối tượng được sử dụng đất dưới hai hình thức giao hay cho thuê đất rừng sản xuất mà theo nhu cầu của người sử dụng đất theo Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010 cho phép họ được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền hoặc thuê đất. Quy định như vậy, vừa tạo được cơ hội cho Nhà nước tăng thu ngân sách (nếu tổ chức chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất) mà vừa không làm mất đi ý nghĩa tích cực của việc đề ra hình thức thuê đất là tạo điều kiện cho những người có khả năng tài chính hạn hẹp có cơ hội được sử dụng đất rừng sản xuất để kinh doanh. Cho phép các chủ thể được lựa chọn hình thức sử dụng đất sẽ thể hiện sự nhạy bén của Nhà nước trong cơ chế thị trường. Sẽ không có lý do nào tỏ ra thuyết phục cho việc Nhà nước bằng việc áp đặt hình thức sử dụng đất đã tự loại bỏ những cơ hội tăng thêm nguồn thu cho mình như hiện nay.

đ) Về vấn đề quản lý hiện trạng giao khoán đất rừng sản xuất: Nhà nước cần có quy định cụ thể về việc giao khoán đất rừng nói chung và đất rừng sản xuất nói riêng vì thực tế hiện trạng này tồn tại nhiều năm. Nhiều lâm trường quốc doanh (nay là các công ty) sử dụng đất không hiệu quả đã giao khoán đất lại cho các hộ gia đình, cá nhân tại địa phương để thu một khoản kinh phí và họ được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, còn người dân là những người nhận khoán - trồng rừng thực sự lại không thể có quyền đối với diện tích đất đang sử dụng và không thể vay vốn để phát triển sản xuất. Đặc biệt, khi Nhà nước thu hồi rừng và đất rừng thì việc giải quyết tranh chấp liên quan đến tài sản trên đất và giá trị quyền sử dụng đất gặp rất nhiều khó khăn.

3. Về bảo vệ thực vật, động vật hoang dã

Hoàn thiện các quy định pháp luật này theo hướng vừa có ảnh hưởng tích cực tới sự phát triển của các loài thực vật, động vật hoang dã ngoài thiên nhiên vừa bảo đảm được các lợi ích chính đáng của cộng đồng về thu nhập, sinh kế. Trước hết, các thuật ngữ dùng trong các văn bản pháp luật liên quan (Luật đa dạng sinh học năm 2008, Nghị định số 32/2006/NĐ-CP ngày 30-3-2006 của Chính phủ về quản lý thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm) cần được làm rõ và được chuẩn hóa, sử dụng thông nhất, ví dụ như: “loài quý” “loài hiếm”, “loài nguy cấp”, “loài bị đe dọa” cũng như tiêu chí cụ thể để xác định các loài đó khi đưa vào danh mục bảo vệ. Trong các văn bản pháp luật điều chỉnh về thực vật, động vật hoang dã nên dùng thuật ngữ: “loài bị đe dọa - ” hoặc “loài nguy cấp” để phù hợp với thuật ngữ quốc tế.

Bên cạnh đó, không nên khuyến khích việc bán phát mại để tái kinh doanh thực vật, động vật hoang dã bị thu giữ từ hoạt động buôn bán trái phép. Việc tái kinh doanh thực vật, động vật hoang dã bị thu giữ vô hình trung lại hợp thức hóa việc khai thác và buôn bán. Đối với các cây, con còn sống, nếu là các loài thực vật, động vật hoang dã “quý, hiếm” nên chuyển về các vườn thú hoặc các vườn quốc gia; nếu là các loài ngoài danh mục thực vật, động vật “quý, hiếm” nên chuyển về các trung tâm cứu hộ, các trại nuôi đã được đăng ký để làm con giống thế hệ F0. Đối với các mẫu vật chết, hoặc bộ phận, chế phẩm nên giao lại cho các bảo tàng, trường đại học để phục vụ công tác nghiên cứu, trưng bày và hỗ trợ giảng dạy, không nên tiêu hủy như vẫn làm.

Cần có quy định về tập huấn đối với các chủ thể liên quan trực tiếp đến việc bảo vệ thực vật, động vật nguy cấp, quý, hiếm như các chủ rừng, cán bộ Kiểm lâm, cán bộ Hải quan, cán bộ Quản lý thị trường những chủ thể này phải hiểu biết đúng, đầy đủ về thực vật, động vật nguy cấp, quý, hiếm cần được bảo vệ. Trong thực tế hiện nay, vẫn diễn ra tình trạng chủ rừng, cán bộ Kiểm lâm không có hiểu biết về các loài nguy cấp, quý, hiếm cần phải bảo vệ nên không thể bảo vệ được nguồn tài nguyên này. Trong văn bản quy phạm pháp luật quy định tên các loài thực vật, động vật cần được bảo vệ nhưng không phải tất cả các chủ thể phải thực thi đều hiểu vì tên các loài chỉ được ghi tên gọi và tên khoa học mà không ghi tên địa phương hoặc tên thường gọi nên chính các

chủ thể có nhiệm vụ bảo vệ không biết để thực thi. Ví dụ: nên ghi chú thêm tên địa phương cho các loài trong các danh mục, như cá cóc Tam Đảo, ngoài tên trên có thể ghi thêm tên “cooxdita” (tiếng Dao - Tam Đảo); hay loài hoàng tinh vòng có thể ghi thêm “hoàng tinh hoa đỏ”, “củ cơm nếp” (Đông Bắc), “khinh lái” (tiếng Tày, Nùng - Lạng Sơn) .

Cần có quy định hướng dẫn cụ thể về việc tạo giống gây nuôi các loài thực vật, động vật hoang dã từ thiên nhiên. Nếu có định hướng và quản lý tốt vừa giúp việc bảo tồn các loài này trong thiên nhiên hiệu quả, vừa tạo điều kiện phát triển kinh tế và sinh kế cho người dân, đặc biệt đây là lợi thế cho một số địa phương giàu tiềm năng như miền núi, vùng ven biển, để tăng nguồn hàng xuất khẩu có giá trị, góp phần xóa đói giảm nghèo, cần có chính sách quản lý đơn giản, đặc biệt là thủ tục xác nhận nguồn gốc gây nuôi cho những loài thực vật, động vật hoang dã mà các hộ gây nuôi chứng minh được là đã sinh sản qua 2 đến 3 thế hệ liên tiếp. Hiện nay, rất nhiều gia đình đã thành công trong việc cho sinh sản nhiều loài thực vật, động vật hoang dã đến thế hệ F2 trong điều kiện nuôi nhốt, nhưng vẫn gặp khó khăn trong việc đăng ký. Thủ tục vận chuyển và tiêu thụ động vật nuôi, thực vật trồng cấy nhân tạo cũng cần được đơn giản, thuận tiện hơn để khuyến khích phát triển.

Pháp luật cần quy định thống nhất về trồng cấy, gây nuôi động vật, thực vật hoang dã nói chung chứ không chỉ là động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm. Vì không quy định chặt chẽ như vậy thì chỉ ít lâu sau do khai thác quá mức mà các loài hoang dã thông thường và phổ biến sẽ lại trở nên nguy cấp, quý, hiếm. Hiện nay, Nhà nước cần quy định cụ thể về nuôi sinh sản, nuôi sinh trưởng và trồng cấy nhân tạo các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý hiếm. Bên cạnh đó, cũng cần xác định cụ thể các loài động vật, thực vật hoang dã, nguy cấp, quý, hiếm nuôi sinh trưởng, nuôi sinh sản, trồng cấy nhân tạo theo các mẫu vật được quy định trong Phụ lục I, II, III của Công ước CITES và Danh mục động thực vật nhóm I, II của Việt Nam.

Bên cạnh đó, các quy định về trình tự, thủ tục của việc xin cấp phép gây nuôi các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm còn phức tạp. Theo quy định của pháp luật thì khi đăng ký các loài thực vật, động vật trồng cấy, gây nuôi phải có tài liệu chứng minh các loài đó có nguồn gốc hợp pháp theo quy định hiện hành

hoặc nếu nhập khẩu thì phải chứng minh được việc nhập khẩu phù hợp với các quy định của Công ước CITES và luật pháp quốc gia. Như vậy, không phải các loài thực vật, động vật hoang dã nguy cấp đều được gây nuôi mà những loài này phải được cơ quan khoa học CITES Việt Nam xác nhận việc gây nuôi, trồng cây nhân tạo không ảnh hưởng đến sự tồn tại của loài đó trong tự nhiên (hiện nay, chỉ có bốn cơ quan được CITES giao nhiệm vụ đánh giá việc gây nuôi, trồng cây nhân tạo không ảnh hưởng đến sự tồn tại của loài đó trong tự nhiên là: Viện Sinh thái và Tài nguyên sinh vật thuộc Viện Khoa học và Công nghệ Việt Nam, Viện Khoa học lâm nghiệp Việt Nam, Viện Nghiên cứu Hải sản thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Trung tâm Nghiên cứu tài nguyên môi trường thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội). Tuy nhiên, trong thực tế rất ít có các cơ sở gây nuôi động vật, thực vật nguy cấp, quý hiếm chứng minh được nguồn gốc hợp pháp của các loài gây nuôi do sự phức tạp trong quá trình lập hồ sơ xin giấy phép. Do vậy, khi trồng cây, gây nuôi phát triển các loài này thành công, các cơ sở này lại không được cấp giấy tờ hợp pháp xác định về nguồn gốc và các thể hệ loài gây nuôi.

Để phù hợp hơn với thực tế cuộc sống, cũng như khuyến khích các tổ chức, cá nhân gây nuôi phát triển nguồn động vật, thực vật nguy cấp, quý hiếm, các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam khi công bố các loài hoang dã, nguy cấp, quý hiếm có thể chỉ rõ luôn các loài có thể gây nuôi mà không ảnh hưởng tới sự tồn tại của chúng trong tự nhiên.

Cần thành lập một đơn vị chuyên trách cung cấp và nhập khẩu các giống cây, con nguy cấp, quý hiếm để phục vụ nhu cầu gây nuôi phát triển kinh tế mà không chỉ là một cơ quan quản lý, theo dõi đơn thuần như Văn phòng CITES.

Việc xây dựng các văn bản pháp luật về bảo vệ tài nguyên rừng, đa dạng sinh học nói chung và bảo vệ thực vật, động vật rừng hoang dã nói riêng đã thể hiện những nỗ lực của các cơ quan có thẩm quyền. Tuy nhiên, vấn đề quan trọng nhất lại nằm ở khâu tổ chức thực thi pháp luật. Vì vậy, vấn đề hoàn thiện tổ chức thực hiện quản lý nhà nước về thực vật, động vật hoang dã là một trong những nội dung quan trọng cần được quan tâm. Trước hết, cần xác định rõ nhiệm vụ cụ thể của các cơ quan quản lý nhà nước về thực vật, động vật rừng hoang dã, đầu tiên là nhiệm vụ của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trong việc chỉ đạo,

hướng việc nghiên cứu, đánh giá tình trạng thực vật rừng, động vật rừng hoang dã cũng như công tác thống kê rừng, kiểm kê rừng; sau đó là nhiệm vụ của các Ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân các cấp trong việc chỉ đạo, tổ chức thực hiện đánh giá tình trạng thực vật rừng, động vật rừng tại địa phương. Tổ chức phối hợp có hiệu quả giữa các cơ quan chức năng như cơ quan Kiểm lâm, cơ quan Hải quan, cơ quan Quản lý thị trường đối với việc kiểm soát các hoạt động vận chuyển, buôn bán lâm sản, động vật rừng, các sản phẩm từ rừng nói chung. Nâng cao trách nhiệm của ủy ban nhân dân các cấp cũng như trách nhiệm của các cơ quan chuyên môn trong việc kiểm tra, giám sát các hoạt động gây nuôi, trồng cây các loài thực vật, động vật nguy cấp, quý hiếm. Bên cạnh đó, cần xây dựng các quy định pháp luật và đề xuất cơ chế quản lý phù hợp hơn với thực tiễn.

Tuy nhiên, để hoạt động quản lý và bảo vệ thực vật, động vật hoang dã được tốt, cũng như tiến tới phát triển nguồn tài nguyên này không chỉ nhằm bảo tồn mà còn nhằm mục tiêu phát triển kinh tế, chúng ta nên tham khảo kinh nghiệm của một số nước bằng việc ban hành một đạo luật riêng về bảo vệ thực vật, động vật hoang dã chứ không nên quy định chung trong Luật bảo vệ và phát triển rừng, Luật đa dạng sinh học, ... sau đó lại được quy định trong các văn bản hướng dẫn luật, nên nhiều văn bản chồng chéo, khó áp dụng. Có như vậy, việc bảo tồn và phát triển thực vật, động vật mới đem lại kết quả tốt.

4. Về ưu đãi bảo vệ tài nguyên rừng

Các quy định hưởng lợi đối với chủ

Về chính sách hưởng lợi đối với các chủ rừng, cần quy định rõ quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp. Tuy nhiên, có nhiều quy định về hưởng lợi không thể áp dụng được trong thực tế. Vì vậy, chúng ta nên hoàn thiện các quy định về hưởng lợi đối với từng loại chủ rừng cụ thể, với từng loại rừng cụ thể. Hơn nữa, hưởng lợi không chỉ dừng lại ở việc quy định được phép khai bao nhiêu phần trăm diện tích rừng, chủ rừng hưởng bao nhiêu và nộp bao nhiêu cho ngân sách nhà nước mà cần chú trọng vào việc đầu tư hưởng lợi để chủ rừng tích cực trồng rừng, giữ rừng chứ không phải là khai thác rừng.

Nhà nước cần quy định cụ thể về việc chi trả dịch vụ môi trường trên cả nước. Vì theo một kết quả thực hiện thí điểm việc chi trả dịch vụ môi trường rừng ở một số địa phương thì chủ rừng có lợi ích cao hơn nhiều so với tiền công nhận khoán bảo vệ rừng. Chủ rừng sẽ tích cực bảo vệ, giữ gìn rừng thay vì tìm cách khai thác triệt để rừng. Mục đích của việc chi trả dịch vụ môi trường rừng nhằm huy động các nguồn lực của xã hội để bảo vệ và phát triển rừng, tạo điều kiện để ngành Lâm nghiệp hoạt động đúng quy luật của nền sản xuất hàng hóa, thực hiện tiến tới xóa bỏ cấp từ nguồn ngân sách nhà nước đầu tư cho các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng. Bên cạnh đó, chi trả dịch vụ môi trường rừng còn bảo đảm cho người lao động trực tiếp tham gia hoạt động sản xuất, bảo vệ và phát triển rừng (người cung ứng dịch vụ môi trường rừng) được chi trả giá trị của rừng do mình tạo ra, đúng giá trị của rừng đem lại cho xã hội.

Cần có chính sách khuyến khích việc phát triển du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, du lịch nhà vườn, kết hợp phát triển nông - lâm - ngư nghiệp để các chủ rừng - đặc biệt là chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân có nguồn thu nhập thường xuyên chứ không chỉ phụ thuộc vào chu kỳ khai thác cây rừng vì thời gian để khai thác được cây rừng ít nhất cũng phải mất 5 đến 7 năm. Hiện nay, việc phát triển du lịch sinh thái rừng chủ yếu được tổ chức ở các khu vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, chứ Nhà nước chưa có chính sách hỗ trợ phát triển du lịch sinh thái ở các khu rừng sản xuất.

Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ bảo hiểm rừng cây cho người trồng rừng. Hiện nay, hầu hết các công ty bảo hiểm “không mấy hứng thú” khi đầu tư bảo hiểm rừng cây vì rủi ro lớn và khó khăn trong việc thẩm định giá trị rừng cây khi bảo hiểm, tài sản thế chấp khi vay vốn chỉ là “tài sản rừng cây được hình thành trong tương lai”. Nếu rừng cây của chủ rừng được bảo hiểm thì chủ rừng sẽ yên tâm đầu tư sản xuất và chính những tổ chức cho vay vốn cũng yên tâm khi họ cho vay với thời gian dài.

b) Các chính sách ưu đãi đầu tư và ưu đãi thuế:

Nhà nước cũng đã có những ưu đãi nhất định về hỗ trợ vay vốn đối với chủ rừng phát triển kinh doanh rừng với mức lãi suất là 6,6%/năm và được giữ nguyên trong suốt thời hạn vay vốn nhưng theo cách hỗ trợ đó thì người trồng rừng vẫn chưa hết khó khăn vì chu kỳ khai thác cây rừng là dài trong khi lãi suất

vay ngân hàng phải trả hàng tháng và tiền gốc vay phải trả theo định kỳ. Như vậy, người trồng rừng chưa có nguồn thu thì đã phải trả nợ ngân hàng cho nên có ưu đãi về lãi suất cũng không hỗ trợ được là bao cho người trồng rừng. Nhà nước nên hỗ trợ lãi suất 0% và cho vay theo chu kỳ khai thác cây rừng cho người trồng rừng vì như vậy họ mới yên tâm đầu tư sản xuất. Nếu bảo vệ và phát triển được rừng thì toàn bộ nền kinh tế được hưởng lợi và chúng ta mới có thể nói tới phát triển bền vững.

Về ưu đãi thuế, Nhà nước nên có những ưu đãi nhiều hơn về thuế thu nhập doanh nghiệp như kéo dài hơn nữa thời gian miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp để khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào trồng rừng, kinh doanh rừng ở những địa bàn vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn. Vì ở những vùng này chỉ có các doanh nghiệp lâm nghiệp đầu tư thì kinh tế mới thực sự phát triển bền vững và sống của người dân nơi đây mới được nâng cao.

Trong khi hoàn thiện các quy định pháp luật về chính sách thuế đối với lâm nghiệp, Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm của Phần Lan vì Luật về tài chính lâm nghiệp bền vững năm 1997 (the Act on the Financing of Sustainable Forestry 1997) của họ ưu đãi theo hướng bảo đảm Nhà nước trợ cấp cho hoạt động quản lý trong các khu rừng tư nhân chứ không đem lại lợi nhuận cho các chủ đất. Hiện nay, nhiều ưu đãi trong lĩnh vực bảo vệ rừng của Việt Nam đã làm cho giá trị đất trên thị trường tăng lên mà không làm tăng diện tích rừng nên cần quy định cụ thể về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp cho phép chủ rừng được phép sử dụng 20% diện tích đất được giao để phát triển nông nghiệp, ngư nghiệp và làm nhà ở.

5. Về xử lý vi phạm các quy định quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng

Công tác quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực của đời sống xã hội ngày càng phức tạp, hệ thống pháp luật liên tục được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp hơn. Mức xử phạt vi phạm hành chính trong mọi lĩnh vực quản lý đều tăng hàng năm như: xử phạt vi phạm giao thông đường bộ liên tục tăng trong nhiều năm. Mức xử phạt vi phạm hành chính cao nhất trong lĩnh vực quản lý rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản tăng từ ba mươi triệu đồng (30.000.000đ) lên năm trăm triệu đồng (500.000.000đ). Các tội danh trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, bảo

vệ tài nguyên rừng cũng ngày một tăng lên, Bộ luật hình sự hiện hành quy định ba tội danh về khai thác, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản (Điều 232), tội vi phạm các quy định về quản lý rừng (Điều 233) và tội vi phạm quy định về quản lý, bảo vệ động vật hoang dã (Điều 234) và tội vi phạm quy định về quản lý, bảo vệ động vật nguy cấp, quý, hiếm (Điều 244), tội hủy hoại rừng (Điều 243) và tội vi phạm các quy định về quản lý khu bảo tồn thiên nhiên (Điều 245).

Mặc dù, mức xử phạt tăng lên nhưng số lượng vụ vi phạm và mức độ vi phạm không vì thế mà giảm xuống. Vì vậy, giải pháp hoàn thiện pháp luật đối với pháp luật xử phạt vi phạm hành chính và vi phạm hình sự trong lĩnh vực quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng không chỉ là giải pháp sửa đổi các quy định pháp luật mà là giải pháp tổng thể các quy định pháp luật trong lĩnh vực này. Nếu các lợi ích chính đáng của các chủ thể được đáp ứng, phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội thì các hành vi vi phạm pháp luật sẽ giảm.

Đối với xử lý vi phạm hình sự các tội xâm phạm chế độ quản lý, bảo vệ rừng, cần hoàn thiện nhất là nâng cao năng lực của lực lượng Kiểm lâm trong quy trình điều tra, khởi tố hình sự vụ án. Hiện nay, 91% vụ án vi phạm quản lý, bảo vệ rừng đã khởi tố nhưng không xét xử được và lại chuyển sang xử phạt hành chính, nguyên nhân chính là do kết quả điều tra chưa rõ ràng.

Đối với việc xử phạt vi phạm hành chính thì nhiều quyết định xử phạt không thi hành được vì các chủ thể bị xử phạt không có tiền để nộp phạt. Hơn nữa, đối với các diện tích rừng đã bị chặt phá, đã bị thiêu cháy, các loài động vật hoang dã bị giết hại thì cho dù xử phạt hay áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả thì các giá trị sinh học, giá trị môi trường không thể phục hồi được. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật xử lý vi phạm này cần nhiều biện pháp tổng hợp mang tính ngăn chặn không để vi phạm diễn ra chứ không chỉ là tăng mức xử phạt. Một giải pháp nữa là cần hướng dẫn tiêu chí áp dụng xử phạt mà không chỉ đơn giản là quy định theo kg thiệt hại đối với động vật và giá cả thị trường của loài thực vật, động vật bị xâm hại. Đối với pháp luật giải quyết tranh chấp liên quan đến quyền sử dụng rừng, quyền sử dụng đất có rừng cần thống nhất trong cách giải quyết.

Những diện tích rừng, đất rừng tranh chấp cần tuân thủ đúng các quy định về giao đất, cho thuê đất, giao rừng, cho thuê rừng trong từng thời kỳ. Các cơ

quan xét xử cần căn cứ vào quy định về giao đất, cho thuê đất, giao rừng, cho thuê rừng trong từng thời kỳ để đưa ra các phán quyết đúng pháp luật, tránh tình trạng kháng án kéo dài qua nhiều năm nhiều cấp.



TTBD ĐBDC

