

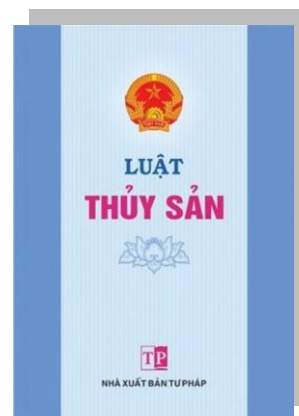
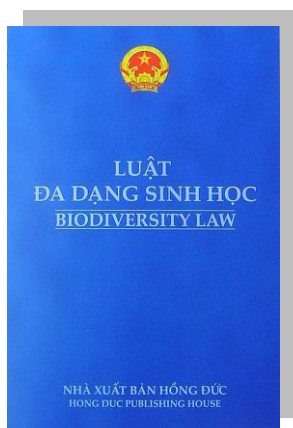


Empowered lives.
Resilient nations.



BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG
TỔNG CỤC MÔI TRƯỜNG
CỤC BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC

DỰ ÁN
KHẮC PHỤC TRỞ NGẠI NHẪM TĂNG CƯỜNG
HIỆU QUẢ QUẢN LÝ CÁC KHU BẢO TỒN Ở VIỆT NAM
(Mã số: 00074659 – PIMS 3965)



Báo cáo phân tích chồng chéo giữa 3 Luật và các văn bản dưới Luật của: Luật DDSH, Luật BVPTTR và Luật TS và kiến nghị sửa đổi trong Luật BVPTTR và Luật Thủy sản

MỤC LỤC

Phần thứ nhất: Tổng quan chung	5
1. Giới thiệu chung về pháp luật DDSH của Việt Nam	5
2. Mục tiêu, nội dung, phạm vi và phương pháp nghiên cứu	6
3. Phạm vi nghiên cứu	7
4. Phương pháp nghiên cứu và tài liệu tham khảo	7
5. Cách tiếp cận trọng báo cáo nghiên cứu	7
Phần thứ hai: Rà soát các văn bản pháp luật về BV&PTR liên quan đến đa dạng sinh học	
I. Các văn bản được rà soát	8
II. Kết quả rà soát theo 04 nội dung	11
1. Về quy hoạch DDSH rừng trong pháp luật BV&PTR	11
2. Về quản lý, bảo vệ hệ sinh thái rừng	16
3. Về quản lý, bảo vệ loài động thực vật rừng	17
4. Về quản lý nguồn gen động, thực vật rừng	22
Phần thứ ba: Rà soát văn bản pháp luật về thủy sản liên quan đến đa dạng sinh học	25
I - Các văn bản được rà soát	24
II - Kết quả rà soát các văn bản pháp luật về thủy sản liên quan đến DDSH	25
1. Về công tác quy hoạch khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa	25
2. Về quản lý, bảo vệ hệ sinh thái, loài thủy sinh	27
3. Về quản lý nguồn gen loài thủy sinh	29
Phần thứ tư: Việc tổ chức thực hiện pháp luật về BV&PTR, pháp luật về thủy sản	29
I. Việc tổ chức thực hiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng	29
1. Quy hoạch DDSH rừng trong pháp luật BV&PTR	29
2. Về bảo tồn, khai thác sử dụng nguồn gen, các HST rừng, các loài ĐTV rừng	31
II. Việc tổ chức thực hiện pháp luật về thủy sản	32
1. Công tác quy hoạch DDSH về thủy sản trong Luật Thủy sản	32

2. Bảo vệ nguồn lợi thủy sản ở Việt Nam	33
3. Bảo tồn, khai thác sử dụng nguồn gen, hệ sinh thái, loài thủy sinh	34
III. Đánh giá việc thực hiện	34
Phần thứ năm: Giải pháp và khuyến nghị	36
I . Một số giải pháp	36
II. Khuyến nghị	37
1. Sửa đổi Luật BV&PTR và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật BV&PTR	38
2. Với Luật thủy sản và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Thủy sản	40
3. Một số giải pháp trong thời gian chưa sửa đổi được Luật BV&PTR, Luật Thủy sản.	41
Tài liệu tham khảo	42
Phụ lục	48

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

DDSH	Đa dạng sinh học
NN&PTNT	Nông nghiệp và phát triển nông thôn
TN&MT	Tài nguyên và Môi trường
NSNN	Ngân sách nhà nước
KBT	Khu bảo tồn
IUCN	Tổ chức bảo tồn thiên nhiên quốc tế
HST	Hệ sinh thái
ĐTV	Động, thực vật
BV&PTR	Bảo vệ và phát triển rừng

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1	Thay đổi diện tích 3 loại rừng sau khi quy hoạch	Trang 33
Bảng 2	Hệ thống rừng đặc dụng của Việt Nam	Trang 34
Bảng 3	Số vụ vi phạm pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng	Trang 36

Phần thứ nhất

TỔNG QUAN CHUNG

I. Giới thiệu chung về pháp luật DDSH của Việt Nam

Hiện nay, đa dạng sinh học (ĐDSH) được quy định trong rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật nhưng tập trung chủ yếu trong 04 hệ thống pháp luật chính đó là:

- (1) Pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng (BV&PTR);
- (2) Pháp luật về thủy sản;
- (3) Pháp luật về bảo vệ môi trường;
- (4) Pháp luật về đa dạng sinh học.

Các văn bản này đã góp phần cho hệ thống pháp luật về ĐDSH của Việt Nam ngày càng hoàn thiện. Tuy nhiên, do Luật BV&PTR, Luật Thủy sản, Luật Bảo vệ môi trường, Luật ĐDSH có phạm vi điều chỉnh, mục tiêu quản lý khác nhau nên nội dung quy định về ĐDSH trong các hệ thống pháp luật này cũng khác nhau và còn có sự chưa thống nhất, đồng bộ trong các văn bản quy phạm pháp luật khi quy định về ĐDSH. Cụ thể:

- Luật BV&PTR¹ với phạm vi điều chỉnh tập trung vào quản lý, bảo vệ, phát triển, sử dụng rừng; quyền và nghĩa vụ của chủ rừng nên các quy định trong Luật về chủ yếu về quản lý chế độ khai thác, bảo vệ rừng; phân chia rừng thành 03 loại gồm rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất để xác lập chế độ quản lý, bảo vệ. Việc phát triển rừng được thực hiện thông qua các quy định về giao đất, giao rừng cho các chủ rừng để các diện tích rừng đều có chủ quản lý, tăng diện tích, độ che phủ của rừng trên các diện tích đất lâm nghiệp được quy hoạch. Với mục tiêu quản lý như vậy nên vấn đề ĐDSH được đề cập trong Luật liên quan chủ yếu đến rừng đặc dụng², hệ sinh thái (HST) rừng. Việc xác lập khu rừng đặc dụng (khu bảo tồn), quy định chế độ quản lý, bảo vệ, khai thác sử dụng các loài động, thực vật (ĐTV), HST rừng .. cũng nhằm mục tiêu phục vụ cho khai thác, sử dụng rừng bền vững, góp phần phát triển kinh tế lâm nghiệp và bảo vệ môi trường. ĐDSH rừng chưa được quan tâm cho các mục đích sử dụng khác như y tế, khoa học...

- Luật Thủy sản³ với phạm vi điều chỉnh là quản lý các hoạt động khai thác, nuôi trồng, vận chuyển thủy sản; bảo quản, chế biến, mua bán, xuất khẩu, nhập khẩu thủy sản; dịch vụ trong hoạt động thủy sản; điều tra, bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản nhằm mục tiêu phát triển ngành kinh tế thủy sản. Nội dung về ĐDSH quy định trong Luật tập trung vào việc bảo tồn, khai thác sử dụng nguồn lợi thủy sản để bảo đảm việc khai thác, sử dụng này được bền vững. Nguồn lợi thủy sản trong Luật được hiểu là tài

¹ Luật BV&PTR được nâng cấp từ pháp lệnh bảo vệ và phát triển rừng năm 1994, được ban hành năm 2004.

² Luật BV&PTR, khoản 2, Điều 4 quy định: rừng đặc dụng được xác lập để bảo vệ tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn HST...

³ Luật Thủy sản được nâng cấp từ pháp lệnh bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản năm 1989, được ban hành năm 2003.

nguyên sinh vật trong vùng nước tự nhiên, có giá trị kinh tế, khoa học để phát triển nghề khai thác thủy sản, bảo tồn và phát triển nguồn lợi thủy sản (khoản 1, Điều 2 Luật Thủy sản) nên các nội dung quản lý về DDSH trong pháp luật về thủy sản cũng chỉ khuôn hẹp với các đối tượng có giá trị kinh tế, khoa học cho ngành thủy sản, DDSH của HST thủy sinh chưa được quan tâm điều chỉnh một cách toàn diện, đầy đủ.

- Luật Bảo vệ môi trường⁴ quy định điều chỉnh về các hoạt động bảo vệ môi trường; chính sách, biện pháp nguồn lực để bảo vệ môi trường; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trong bảo vệ môi trường. DDSH được đề cập như một thành tố của môi trường tự nhiên cần được bảo vệ. So với Luật BV&PTR, Luật Thủy sản thì Luật Bảo vệ môi trường tiếp cận DDSH ở khía cạnh toàn diện hơn, bao gồm HST, loài sinh vật và nguồn gen. Tuy nhiên, Luật quy định mang tính nguyên tắc về chế độ quản lý các đối tượng trên và việc thực hiện được dẫn chiếu theo các pháp luật chuyên ngành. Mới đây, Luật BVMT được ban hành năm 2013, nội dung về quản lý DDSH được quy định dẫn chiếu cụ thể theo pháp luật về DDSH.

- Luật DDSH⁵ quy định khá đầy đủ và toàn diện các vấn đề trong quản lý DDSH hiện nay và tiếp cận theo 3 thành tố chính của DDSH gồm: HST, các loài sinh vật và nguồn gen. Luật gồm 8 chương, 78 điều quy định từ việc lập quy hoạch tổng thể bảo tồn DDSH; tiêu chí xác lập khu bảo tồn (KBT); bảo vệ HST; chế độ khai thác, bảo vệ, khai thác sử dụng loài sinh vật; bảo vệ khai thác nguồn gen, nguồn lực cho bảo tồn; phân công trách nhiệm quản lý nhà nước về DDSH ở mức độ nguyên tắc. Nhìn về góc độ quản lý nhà nước về DDSH thì đây là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất, là Luật “cơ bản” cho DDSH. Tuy nhiên, do ban hành sau các Luật BV&PTR, Luật Thủy sản, lại quy định “chuyên” về DDSH nên các quy định trong luật có nhiều điểm mới, khác biệt với so với các văn bản pháp luật ban hành trước đó nên đòi hỏi một sự nỗ lực rất lớn của các cơ quan quản lý nước trong việc tổ chức thực hiện Luật.

Cùng với 04 văn bản Luật “gốc” trên, các văn bản dưới luật quy định hướng dẫn thực thi các Luật này đã quy định cụ thể các nội dung về DDSH, tạo nên hệ thống pháp luật về DDSH mang tính chất phức hợp, vừa phải theo các pháp luật chuyên ngành, vừa theo pháp luật “gốc” về DDSH. Điều này dẫn đến khó khăn trong việc thực thi pháp luật về DDSH, làm giảm hiệu quả trong quản lý nhà nước DDSH. Chính vì vậy, việc rà soát pháp luật DDSH được ban hành theo các hệ thống pháp luật nói trên và đề xuất các vấn đề cần sửa đổi, bổ sung trong hệ thống pháp luật về DDSH là hết sức cần thiết để bảo đảm tính thống nhất và tính khả thi của hệ thống pháp luật về DDSH, đáp ứng yêu cầu quản lý DDSH.

Trong phạm vi báo cáo này, chúng tôi tập trung vào nghiên cứu “Rà soát pháp luật về BV&PTR, pháp luật về thủy sản về các nội dung liên quan đến DDSH”.

⁴ Luật bảo vệ môi trường được ban hành năm 1995, sửa đổi năm 2005 và năm 2013.

⁵ Được ban hành năm 2008.

II. Mục tiêu, nội dung, phạm vi và phương pháp nghiên cứu

1. Mục tiêu nghiên cứu

Báo cáo nghiên cứu sẽ tập trung rà soát hai hệ thống pháp luật: pháp luật về BV&PTR, pháp luật về thủy sản phần liên quan đến ĐDSH đồng thời có so sánh với pháp luật về ĐDSH để:

- Nghiên cứu tìm ra những điểm bất hợp lý trong các văn bản quy phạm luật của 2 hệ thống pháp luật này;

- Kiến nghị điều chỉnh bổ sung, sửa đổi hoàn thiện hai hệ thống pháp luật này bảo đảm tương thích với hệ thống pháp luật hiện hành về ĐDSH và phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước về ĐDSH trong tình hình mới.

2. Nội dung nghiên cứu, tiêu chí rà soát

Do có nhiều văn bản trong các hệ thống pháp luật về thủy sản, pháp luật về BV&PTR nhưng lại quy định về ĐDSH ở các khía cạnh, mức độ, cách tiếp cận quản lý khác nhau. Do vậy, báo cáo rà soát pháp luật về BV&PTR, về thủy sản liên quan đến ĐDSH sẽ tập trung rà soát về 04 nội dung, bao gồm:

- (1) Quy hoạch về ĐDSH rừng và thủy sản;
- (2) Quy định về hệ sinh thái;
- (3) Quy định về quản lý loài động, thực vật;
- (4) Quy định về quản lý nguồn gen.

Đây là 04 nội dung quan trọng đối với công tác quản lý ĐDSH, đồng thời các nội dung này cũng được thể hiện xuyên suốt trong các văn bản pháp luật về BV&PTR, pháp luật về thủy sản và pháp luật về ĐDSH và các quy định chuẩn hóa của một số tổ chức quốc tế về bảo tồn thiên nhiên như IUCN, WWF...

Tiêu chí rà soát: các văn bản sẽ được rà soát về tính đồng bộ, thống nhất, tính khả thi và tính tương quan với hệ thống pháp luật hiện hành.

3. Phạm vi nghiên cứu

Do các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn Luật BV&PTR, Luật Thủy sản nhiều, lại được ban hành ở những thời điểm khác nhau nên phạm vi nghiên cứu rà soát của báo cáo nghiên cứu sẽ bắt đầu khi luật “gốc” được ban hành, nghĩa là tính từ năm 2004 tới nay (năm 2014). Đồng thời, nội dung nghiên cứu cũng chỉ tập trung đến các vấn đề liên quan đến ĐDSH của hai hệ thống pháp luật này.

4. Phương pháp nghiên cứu và tài liệu tham khảo

4.1. Về phương pháp nghiên cứu: Báo cáo sử dụng các phương pháp nghiên cứu: (1) Phương pháp tổng hợp; (2) Phương pháp phân tích; (3) Phương pháp so sánh các quy định có liên quan trong các văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi tắt là văn bản pháp luật) trong hệ thống pháp luật đó và với yêu cầu thực tiễn quản lý; (4) Kế thừa, sử dụng các kết quả nghiên cứu trước đó.

4.2. Về tài liệu tham khảo: Để phục vụ cho xây dựng báo cáo này, chúng tôi có tham khảo một số công trình nghiên cứu đã được công bố như: Nghiên cứu của JICA năm 2010 về “Rà soát, phát hiện các vấn đề pháp lý về trách nhiệm của các Bộ, ngành trong quản lý nhà nước đối với đa dạng sinh học”; Báo cáo rà soát của IUCN về “Xây dựng Hệ thống KBT quốc gia của Việt Nam – Những đổi mới, cải cách chính và thể chế cần thiết (2007); Nghiên cứu khung thể chế, chính sách và quản lý đối với Bảo tồn ĐDSH trong hệ thống KBT tại Việt Nam (GIZ, 2010)....; văn bản pháp luật thuộc 2 hệ thống pháp luật về BV&PRT, về thủy sản liên quan đến ĐDSH và một số văn bản pháp luật khác dùng để tham chiếu.

5. Về cách tiếp cận trong Báo cáo nghiên cứu

Các văn bản quy phạm pháp luật về BV&PRT, pháp luật về thủy sản được ban hành từ năm 2004 tới nay số lượng nhiều, lại do nhiều cơ quan có thẩm quyền khác nhau ban hành nên việc rà soát trong Báo cáo nghiên cứu được tiếp cận theo thời gian ban hành văn bản theo 04 nội dung đề cập trong phần 2, mục II.

Phần thứ hai

RÀ SOÁT CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG LIÊN QUAN ĐẾN ĐA DẠNG SINH HỌC

I. CÁC VĂN BẢN ĐƯỢC RÀ SOÁT

1. Luật bảo vệ và phát triển rừng (2004)

2. Các Nghị định

- 1) Nghị định số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/03/2006 hướng dẫn thi hành Luật BV&PT rừng
- 2) 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;
- 3) Nghị định số 82/2006/NĐ-CP ngày 10/08/2006 của Chính phủ về quản lý hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, tái xuất khẩu, nhập nội từ biển, quá cảnh, nuôi sinh sản, nuôi sinh trưởng và trồng cây nhân tạo các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm;
- 4) Nghị định số 09/2006/NĐ-CP ngày 16/01/2006 Quy định về phòng cháy và chữa cháy rừng;
- 5) Nghị định số 119/2006/NĐ-CP ngày 16/10/2006 về tổ chức và hoạt động của kiểm lâm;
- 6) Nghị định số 99/2009/NĐ-CP ngày 02/11/2009 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản.
- 7) Nghị định số 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 về Về tổ chức quản lý hệ thống rừng đặc dụng;
- 8) Nghị định số 157/2013/NĐ-CP ngày 11/11/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính về quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản;
- 9) Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng;
- 10) Nghị định số 98/2011/NĐ-CP ngày 26/10/2011 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về nông nghiệp.

3. Các Chỉ thị của Thủ tướng chính phủ

- 1) Chỉ thị số 38/2005/CT-TTg ngày 5/12/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc rà soát quy hoạch lại 3 loại rừng.
- 2) Chỉ thị số 02/CT-TTg, ngày 24/1/2014 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường chỉ đạo việc thực hiện trồng rừng thay thế diện tích rừng chuyển sang mục đích sử dụng khác.

4. Các quyết định của Thủ tướng Chính phủ

- 1) Quyết định số 62/2005/QĐ-BNN ngày 12/10/2005 của Bộ NN&PTNT về việc ban hành bản quy định về tiêu chí phân loại rừng đặc dụng.
- 2) Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý rừng
- 3) Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg ngày 5/2/2007 của Thủ tướng Chính phủ về chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020
- 4) Quyết định số 34/2011/QĐ-TTg ngày 24/6/2011 của Thủ tướng Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 của TTCP về quy chế quản lý rừng.
- 5) Quyết định số 126/QĐ-TTg ngày 02/02/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc thí điểm chia sẻ lợi ích trong quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng đặc dụng, về Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020.
- 6) Quyết định số 11/2013/QĐ-TTg ngày 24/1/2013 của Thủ tướng Chính phủ về cấm xuất khẩu, nhập khẩu, mua bán mẫu vật một số loài động vật hoang dã thuộc các Phụ lục của công ước về buôn bán quốc tế các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp.

5. Quyết định của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT

- 1) Quyết định số 104/2007/QĐ-BNN ngày 27/12/2007 của Bộ NN&PTNT ban hành quy chế quản lý các hoạt động du lịch sinh thái tại các Vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên.
- 2) Quyết định số 95/2008/QĐ-BNN ngày 29/09/2008 về việc ban hành Quy chế quản lý gấu nuôi;
- 3) Quyết định số 34/2011/QĐ -TTg ngày 24/6/2011 sửa đổi, bổ sung một số điều Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg;
- 4) Quyết định số 11/2013/QĐ-TTg ngày 24/01/2013 về cấm xuất khẩu, nhập khẩu, mua bán mẫu vật động vật hoang dã thuộc các Phụ lục của Công ước về buôn bán quốc tế các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp (CITES);
- 5) Quyết định số 218/QĐ-TTg ngày 07/02/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn năm 2030;
- 6) Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng của cả nước đến năm 2020, tầm nhìn năm 2030.

6. Các Thông tư

- 1) Thông tư số 99/2006/TT-BNN ngày 06/11/2006 của Bộ NN&PTNT hướng dẫn thực hiện một số điều của Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 về Quy chế quản lý rừng.

- 2) Thông tư số 57/2007/TT-BNN ngày 13/6/2007 của Bộ NN&PTNT thôn về việc sửa đổi, bổ sung một số điểm của Thông tư số 99/2006/TT-BNN ngày 06/11/2006 của Bộ NN&PTNT hướng dẫn thực hiện một số điều của Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 về Quy chế quản lý rừng Thông tư số 34/2009/TT-BNNPTNT ngày 10/6/2009 của Bộ NN&PTNT quy định tiêu chí xác định và phân loại rừng
- 3) Thông tư liên tịch số 19/2007/TTLT/BNN&PTNT-BTP-BCA-VKSNDTC-TANDTC ngày 8/3/2007 hướng dẫn áp dụng một số điều của Bộ luật hình sự về các tội phạm trong lĩnh vực quản lý rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản;
- 4) Thông tư số 18/2004/TT-BTNMT ngày 23/08/2004 của Bộ TN&MT Hướng dẫn thực hiện Nghị định số 109/2003/NĐ-CP ngày 23/9/2003 của Chính phủ về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước;
- 5) Thông tư số 90/2008/TT-BNNPTNT ngày 28/08/2008 hướng dẫn xử lý tang vật là động vật rừng sau khi xử lý tịch thu;
- 6) Thông tư số 13/2009/TT-BNNPTNT ngày 12/3/2009 hướng dẫn một số vấn đề quản lý, sử dụng nguồn thu từ xử lý vi phạm hành chính đối với hành vi buôn lậu, gian lận thương mại trong lĩnh vực quản lý rừng, bảo vệ và quản lý lâm sản;
- 7) Thông tư số 59/2010/TT-BNNPTNT, ngày 19/10/2010 của Bộ NN&PTNT ban hành Danh mục các loài động vật, thực vật hoang dã thuộc quản lý của Công ước về buôn bán quốc tế các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp
- 8) Thông tư số 25/2011/TT-BNNPTNT ngày 06/04/ 2011 sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số quy định về thủ tục hành chính trong lĩnh vực bảo vệ và phát triển rừng theo Nghị quyết số 57/NQ-CP ngày 15 tháng 12 năm 2010;
- 9) Thông tư số 25/2011/TT-BNNPTNT ngày 06/04/2011 sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số quy định về thủ tục hành chính trong lĩnh vực bảo vệ và phát triển rừng theo Nghị quyết số 57/NQ-CP ngày 15 tháng 12 năm 2010;
- 10) Thông tư số 35/2011/ TT-BNNPTNT ngày 20/5/2011 của Bộ NN&PTNT hướng dẫn khai thác, tận thu gỗ và lâm sản ngoài gỗ.
- 11) Thông tư số 01/2012/TT-BNNPTNT ngày 4/1/2012 Quy định hồ sơ lâm sản hợp pháp và kiểm tra nguồn gốc lâm sản;
- 12) Thông tư số 47/2012/TT-BNNPTNT ngày 25/9/2012 Quy định về quản lý khai thác từ tự nhiên và nuôi động vật rừng thông thường
- 13) Thông tư số 42/2012/TT-BNNPTNT ngày 21/8/2012 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 01/2012/TT-BNNPTNT ngày 04/01/2012 của Bộ NN&PTNT quy định hồ sơ lâm sản hợp pháp và kiểm tra nguồn gốc lâm sản;
- 14) Thông tư số 47/2012/TT-BNNPTNT ngày 25/9/2012. Quy định về quản lý khai thác từ tự nhiên và nuôi động vật rừng thông thường;

- 15) Thông tư số 40/2013/TT-BNNPTNT ngày 5/9/2013 Ban hành Danh mục các loài động vật, thực vật hoang dã quy định trong các Phụ lục của Công ước về buôn bán quốc tế các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp.

6. Một số văn bản pháp luật tham chiếu

- 1) Luật Đa dạng sinh học.
- 2) Nghị định số 65/2010/NĐ-CP ngày 11/6/2010 của Chính phủ Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đa dạng sinh học
- 3) Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 của Chính phủ về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen;
- 4) Nghị định số 160/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ về tiêu chí xác định loài và chế độ quản lý loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ.
- 5) Quyết định số 1250/2013/QĐ-TTg ngày 31/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030;
- 6) Quyết định số 45/2014/QĐ-TTg ngày 08/01/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.
- 7) Bộ Luật Hình sự (2009);
- 8) Nghị định 21/2013/NĐ-CP của Chính phủ Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ TN&MT.
- 9) Nghị định 199/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ NN&PTNT.

II. KẾT QUẢ RÀ SOÁT THEO 4 NỘI DUNG

1. Về quy hoạch ĐDSH rừng trong pháp luật về BV&PTR

Theo Luật BV&PTR, “*rừng đặc dụng được sử dụng chủ yếu để bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái rừng của quốc gia, nguồn gen sinh vật rừng; nghiên cứu khoa học; bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh; phục vụ nghỉ ngơi, du lịch, kết hợp phòng hộ, góp phần bảo vệ môi trường, bao gồm: a) Vườn quốc gia; b) Khu bảo tồn thiên nhiên gồm khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài - sinh cảnh; c) Khu bảo vệ cảnh quan gồm khu rừng di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh; d) Khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học*”

(Khoản 2, Điều 4 Luật BV&PTR).

Do vậy, quy hoạch ĐDSH trong Luật BV&PTR được xem xét ở góc độ quy hoạch 3 loại rừng, trọng tâm là quy hoạch rừng đặc dụng (mục 1, Chương II, Luật

BV&PRT). Luật BV&PRT đã quy định về nguyên tắc, căn cứ lập quy hoạch BV&PTR, nội dung quy hoạch BV&PTR; trách nhiệm lập quy hoạch, thẩm quyền phê duyệt quy hoạch, quyết định xác lập các khu rừng; thẩm quyền điều chỉnh quy hoạch BV&PTR; công bố quy hoạch BV&PTR... Tuy nhiên, do Luật quy định chưa rõ hoặc thiếu cụ thể nên trong các văn bản hướng dẫn Luật đã bộc lộ một số điểm bất cập. Cụ thể:

1.1 Luật BV&PTR quy định không cụ thể nên có sự chồng chéo trong văn bản quy định hướng dẫn về tiêu chí phân loại RĐĐ, gây ảnh hưởng tới việc thực thi quy hoạch về nội dung ĐDSH rừng.

Luật BV&PRT phân loại rừng đặc dụng để làm căn cứ cho việc quy hoạch 3 loại rừng, xác lập và điều chỉnh quy hoạch rừng đặc dụng, KBT để bảo vệ ĐDSH rừng. Tuy nhiên, tiêu chí phân loại rừng đặc dụng không được quy định trong Luật. Do vậy, đã có tới 03 văn bản ban hành hướng dẫn nội dung này gồm: Quyết định số 62/2005/QĐ-BNN; Quyết định 186/2006/QĐ-TTg; Nghị định 117/2010/NĐ-CP và một số thông tư hướng dẫn khác. Trong các văn bản hướng dẫn Luật BV&PTR nói trên, quy định về tiêu chí phân loại loại rừng đặc dụng còn có sự chồng chéo, không rõ ràng. Ví dụ, đối với tiêu chí Vườn quốc gia, Quyết định 62/2005/QĐ-CP quy định: “Vườn quốc gia là khu vực bảo tồn bao gồm một hay nhiều mẫu đại diện cho các vùng sinh thái chủ yếu, ...; có ít nhất 2 loài sinh vật đặc hữu hoặc trên 10 loài ghi trong Sách đỏ của Việt Nam; ...Theo Quyết định 186/2006/QĐ-TTg về phân loại rừng đặc dụng (Điều 13, Quyết định số 62/2005/QĐ-CP thì Vườn quốc gia được xác định là: “là khu vực tự nhiên trên đất liền hoặc ở vùng đất ngập nước, hải đảo, có diện tích đủ lớn được xác lập để bảo tồn một hay nhiều hệ sinh thái đặc trưng hoặc đại diện không bị tác động hay chỉ bị tác động rất ít từ bên ngoài; bảo tồn các loài sinh vật đặc hữu hoặc đang nguy cấp. Vườn quốc gia được xác lập dựa trên các tiêu chí và chỉ số: về hệ sinh thái đặc trưng; các loài động vật, thực vật đặc hữu;... Gần đây nhất, Nghị định 117/2010/NĐ-CP quy định về tổ chức và quản lý rừng đặc dụng được ban hành năm 2010, tiêu chí đối với vườn quốc gia Điều 5 được quy định “Vườn quốc gia đáp ứng ít nhất một trong ba tiêu chí sau đây: a) Có ít nhất 01 mẫu chuẩn hệ sinh thái đặc trưng của một vùng sinh thái hoặc của quốc gia, quốc tế;...;b) Có ít nhất 01 loài sinh vật đặc hữu của Việt Nam hoặc có thể bảo tồn sinh cảnh trên 05 loài sinh vật nguy cấp, quý, hiếm theo quy định của pháp luật; ...”.

Trong các văn bản nêu trên, các khái niệm như: “Mẫu đại diện cho vùng sinh thái chủ yếu”, “hệ sinh thái đặc trưng hoặc đại diện”, “mẫu chuẩn hệ sinh thái đặc trưng của một vùng sinh thái hoặc của quốc gia, quốc tế”; “loài đặc hữu hoặc đang nguy cấp” ...không được giải thích. Hơn nữa, cách quy định về tiêu chí trong các văn bản không thống nhất, có văn bản chỉ sử dụng tiêu chí định tính; có văn bản sử dụng cả định tính lẫn định lượng... Điều này gây khó khăn, lúng túng cho việc tổ chức thực hiện phân loại rừng đặc dụng để xác lập, điều chỉnh, bổ sung khu rừng đặc dụng theo các tiêu chí trên. Mặt khác, trong Luật cũng không có quy định về việc định kỳ rà soát rừng đặc dụng nên kết quả là các tiêu chí đối với phân loại rừng đặc dụng thay đổi theo thời gian từ năm 2006 - 2010 nhưng trên thực tế, số khu rừng đặc dụng vẫn là 164 khu. Mới đây, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 phê duyệt quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng của cả nước đến năm 2020, tầm nhìn năm

2030, điểm b, khoản 1 Điều 1 quy định: “a) Rà soát, điều chỉnh quy hoạch đối với 164 khu rừng đặc dụng phù hợp với kết quả rà soát quy hoạch lại 03 loại rừng theo Chỉ thị số 38/2005/CT-TTg ngày 05/12/2005 của Thủ tướng Chính phủ; thống nhất với phân hạng các khu rừng đáp ứng tiêu chí theo quy định. Hoàn thiện hệ thống rừng đặc dụng cả nước đến năm 2020 đạt 2,4 triệu ha, bao gồm 176 khu: 34 Vườn quốc gia, 58 Khu bảo tồn thiên nhiên, 14 Khu bảo tồn loài/sinh cảnh, 61 Khu bảo vệ cảnh quan và các Khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học thuộc 09 đơn vị... Điều này cho thấy, mặc dù có nhiều văn bản hướng dẫn tiêu chí phân loại rừng đặc dụng từ năm 2006 tới nay nhưng các RĐD vẫn không được rà soát, điều chỉnh. Tuy nhiên, theo Quyết định số 1976/QĐ-TTg, số lượng khu RĐD sẽ có sự tăng thêm.

1.2 Việc hướng dẫn một số quy định về quy hoạch DDSH rừng còn mang tính chủ quan, chưa lường hết được tác động trong thực tế; một số quy định có trong Luật nhưng không được hướng dẫn, cụ thể hóa nên đã gây ảnh hưởng lớn đến suy giảm DDSH

Luật BV&PTR có quy định về thẩm quyền điều chỉnh quy hoạch BV&PTR (Điều 19). Tuy nhiên, căn cứ điều chỉnh quy hoạch trong Luật còn rất chung chung⁶. Do vậy, Nghị định 23/2006/NĐ-CP hướng dẫn thực hiện Luật BV&PTR quy định: “2. Việc chuyển mục đích sử dụng rừng phải theo đúng thẩm quyền và được quy định như sau:

a) Thủ tướng Chính phủ quyết định chuyển mục đích sử dụng toàn bộ hoặc một phần đối với khu rừng do Thủ tướng Chính phủ xác lập theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

b) Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định chuyển mục đích sử dụng toàn bộ hoặc một phần khu rừng do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xác lập...,

3. Việc chuyển mục đích sử dụng từ loại rừng này sang loại rừng khác phải đạt các tiêu chí và chỉ số cho phép xác lập loại rừng đó...” (khoản 2 Điều 28).

Mặc dù hướng dẫn Luật nhưng Nghị định 23/2006/NĐ-CP cũng không quy định cụ thể điều kiện, tiêu chí, trường hợp phải điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch BV&PTR của cả nước, cấp tỉnh, cấp huyện xã; mức độ ảnh hưởng thế nào thì phải điều chỉnh? tỷ lệ được phép điều chỉnh đối với mỗi loại rừng là bao nhiêu; thẩm quyền điều chỉnh của mỗi cấp hành chính như thế nào? lớn hơn tỷ lệ đó thì phải xin phép ai? văn bản này cũng không quy định về tiêu chí và chỉ số cho phép công nhận rừng sản xuất là như thế nào và do cơ quan nào ban hành. Các Thông tư 99/2006/TT-BNN, Thông tư 38/2007/TT-BNN hướng dẫn Nghị định 23/2006/NĐ-CP cũng không có quy định nào hướng dẫn cụ thể các nội dung này. Vì thiếu các quy định cụ thể trong văn bản Luật cũng như văn bản hướng

⁶ Khoản 1, Điều 19 Luật BV&PTR quy định: “1. Việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải dựa trên các căn cứ sau đây:

a) Khi có sự điều chỉnh về mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh hoặc có sự điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà sự điều chỉnh đó ảnh hưởng đến quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng;

b) Khi có sự điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của cấp trên trực tiếp mà sự điều chỉnh đó ảnh hưởng đến quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng;

c) Do yêu cầu cấp bách để thực hiện các nhiệm vụ về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh.

dẫn nên toàn bộ thẩm quyền quyết định, điều chuyển mục đích sử dụng rừng được giao cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh xác lập, trong đó bao gồm cả các khu rừng đặc dụng mà không kèm tiêu chí ràng buộc nào. Do vậy, nhiều tỉnh/tp do nhu cầu phát triển KT-XH của địa phương đã chủ động chuyển đổi một diện tích lớn rừng đặc dụng giàu DDSH sang các loại rừng khác, rồi tiếp tục chuyển đổi sang mục đích sử dụng khác gây suy giảm DDSH. Hạn chế này cũng đã được chỉ rõ trong Chỉ thị số 02/CT-TTg⁷ về việc tăng cường chỉ đạo việc thực hiện trồng rừng thay thế diện tích rừng chuyển sang mục đích sử dụng khác. Điều này cho thấy sự bất cập trong việc phân cấp quản lý tài nguyên rừng giữa trung ương và địa phương. Rừng đặc dụng là khu vực địa lý được thiết lập để bảo tồn DDSH cho cả nước, là nơi có những loài động, thực vật nguy cấp, quý hiếm, đặc hữu, các HST có tầm quan trọng quốc gia, quốc tế. Tuy nhiên, các diện tích bảo vệ này lại được phân cấp cho UBND cấp tỉnh quản lý trong khi không có một quy định ràng buộc về trách nhiệm của cơ quan cấp dưới trong việc xin ý kiến các cơ quan cấp trên (là các bộ chủ quản) được giao giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về loại tài nguyên này.

- Về thống kê, kiểm kê theo dõi diễn biến tài nguyên rừng chưa được thực hiện nghiêm túc, thiếu hướng dẫn cụ thể đối với công tác theo dõi diễn biến tài nguyên rừng.

Đây là nội dung quan trọng và là điều kiện để xác lập các khu rừng đặc dụng để quản lý bảo vệ các loài sinh vật, các HST. Mặc dù Luật BV&PTR (điểm g, khoản 2 Điều 32) có quy định: “*Chính phủ định kỳ báo cáo Quốc hội về hiện trạng và diễn biến tài nguyên rừng*” nhưng đến nay công tác này vẫn chưa được thực hiện. Mặt khác, theo quy định của Luật thì trách nhiệm thống kê, kiểm kê rừng, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng được giao cho Bộ NN&PTNT (khoản 3 Điều 32 Luật BV&PTR); chủ rừng và UBND cấp xã (khoản 2 Điều 32 Luật BV&PTR). Nghị định 23/2006/NĐ-CP quy định cụ thể hơn nội dung này. Cụ thể:

“*Kiểm kê rừng là việc điều tra, đánh giá, xác định các trạng thái rừng, trữ lượng rừng trong và ngoài đất quy hoạch lâm nghiệp trên thực tế và đối chiếu sự tăng, giảm số liệu diện tích rừng, trữ lượng rừng theo thống kê trong sổ sách, hồ sơ quản lý rừng; chu kỳ kiểm kê rừng 5 năm một lần trên lô quản lý được thực hiện luân phiên tại các địa phương*” (Khoản 1 Điều 39);

“*Thống kê rừng là việc ghi chép, tổng hợp, phân tích, diện tích rừng, trữ lượng rừng theo sổ sách và hồ sơ quản lý rừng; việc thống kê rừng được thực hiện trên toàn bộ diện tích rừng trong và ngoài quy hoạch 3 loại rừng và cây trồng phân tán*”; trách nhiệm của Bộ NN&PTNT trong việc “*tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ diễn biến tài nguyên rừng của cả nước. Công bố diễn biến tài nguyên rừng của cả nước và của từng địa phương chậm nhất vào ngày 30 tháng 6 năm đầu tiên của chu kỳ năm (5) năm về theo dõi diễn biến tài nguyên rừng tiếp theo*” (điểm đ, khoản 2 Điều 39);

“*Theo dõi diễn biến tài nguyên rừng gồm thay đổi về diện tích rừng, trữ lượng rừng, chất lượng rừng, số lượng và thành phần các loài thực vật rừng, động vật rừng.*

⁷ Chỉ thị số 02/CT-TTg, ngày 24/1/2014 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường chỉ đạo việc thực hiện trồng rừng thay thế diện tích rừng chuyển sang mục đích sử dụng khác.

Sự thay đổi của rừng trong mối quan hệ với những yếu tố kinh tế, xã hội, môi trường, phát hiện những quy luật diễn biến tài nguyên rừng” (Khoản 1 Điều 40).

Tuy nhiên, Thông tư số 25/2009/TT-BNN về Hướng dẫn Nghị định 23/2006/NĐ-CP cũng chỉ đề cập tới việc kiểm kê rừng, thống kê rừng một cách chung chung. Nội dung “theo dõi diễn biến tài nguyên rừng” không được hướng dẫn. Điều này cho thấy, việc hướng dẫn luật đã bóc tách nội dung kiểm kê, thống kê rừng và điều tra diễn biến tài nguyên rừng thành 2 mảng công việc khác nhau và khi triển khai hướng dẫn chỉ quan tâm nhiều đến công tác thống kê, kiểm kê rừng theo tiêu chí “tĩnh” như diện tích, sinh khối, trữ lượng gỗ... Trên thực tế, nội dung theo dõi diễn biến tài nguyên rừng chỉ được thực hiện theo các Chương trình điều tra, đánh giá và theo dõi diễn biến tài nguyên rừng. Các chương trình nghiên cứu này cũng chỉ tập trung vào diễn biến diện tích rừng, trạng thái rừng (rừng giàu, rừng nghèo, rừng già, rừng non, trữ lượng gỗ...), các số liệu về biến động về loài ĐTV còn chưa được điều tra, thống kê đầy đủ và cũng không công bố đầy đủ các nội dung như yêu cầu về diễn biến tài nguyên rừng của cả nước như quy định tại khoản 1, Điều 40 Nghị định 23/2006/NĐ-CP.

1.3 Phân công trách nhiệm trong công tác lập quy hoạch DDSH rừng chưa thấy vai trò, trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên.

Luật BV&PTR quy định Bộ TN&MT có trách nhiệm phối hợp với Bộ NN&PTNT chỉ đạo UBND cấp tỉnh trong việc tổ chức quản lý, DDSH, môi trường rừng (khoản 5 Điều 39); Bộ NN&PTNT có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với Bộ TN&MT trong thống kê, kiểm kê, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng (khoản 2 Điều 32). Tuy nhiên, các văn bản hướng dẫn như Nghị định 23/2006/NĐ-CP, Nghị định 32/2006/NĐ-CP, Nghị định 117/2010/NĐ-CP... cũng chỉ quy định trách nhiệm của Bộ TN&MT trong những vấn đề liên quan tới quản lý đất đai. Tuy nhiên, đến nay cũng không có thông tư hay văn bản nào quy định cụ thể về nội dung phối hợp trong công tác quản lý DDSH rừng đặc dụng liên quan đến 2 bộ, mặc dù Nghị định số 21/2013/NĐ-CP của Chính phủ Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ TN&MT trong lĩnh vực quản lý nhà nước về DDSH (mục 8, Nghị định số 21/2013/NĐ-CP).

1.4 Một số quy định trong các văn bản hướng dẫn về phân loại rừng đặc dụng không bảo đảm tính khả thi.

Khi xác lập xác lập khu rừng đặc dụng có quy định tiêu chí cho từng loại KBT trong đó đối với xác lập vườn quốc gia là: “*Tỉ lệ diện tích đất nông nghiệp và đất thổ cư so với diện tích Vườn quốc gia phải nhỏ hơn 5% (Quyết định 186/2006/QĐ – TTg)*”. Trên thực tế, các tiêu chí này đều bị vi phạm ở nhiều vườn quốc gia như ở Vườn quốc gia Mũi Cà Mau, Vườn quốc gia Bạch Mã ...Hoặc, việc thống kê, kiểm kê rừng, theo dõi diễn biến rừng là công việc thuộc trách nhiệm của Nhà nước nhưng trong Luật BV&PTR giao trách nhiệm này cho các chủ rừng (là các tổ chức, cá nhân làm kinh tế) mà không có sự đầu tư kinh phí, trang thiết bị theo dõi, giám sát, hướng dẫn thực hiện nên tính khả thi của quy định này rất thấp. Một thời gian dài, chúng ta chỉ cập nhật được số liệu về diện tích, trữ lượng và độ che phủ của rừng (liên quan đến việc cấp đất

và thực hiện chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng); các số liệu thống kê về diễn biến tài nguyên rừng, biến động về loài ĐTV, đặc biệt là sự suy giảm về số lượng quần thể loài nguy cấp quý, hiếm nói chung không được công bố, hoặc nếu có cũng chỉ là kết quả đơn lẻ ở một số vùng, địa phương do một số nghiên cứu cung cấp.

1.5 Quy hoạch DDSH đối với rừng đặc dụng không bảo đảm mục tiêu đề ra là quản lý DDSH theo mục đích sử dụng.

Luật BV&PTR quy định phân chia 3 loại rừng theo mục đích sử dụng rừng để quản lý. Theo đó, mục đích sử dụng RĐD được sử dụng chủ yếu để bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái rừng của quốc gia, nguồn gen sinh vật rừng; nghiên cứu khoa học; bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh... nhưng DDSH lại không chỉ khu trú trong RĐD, quản lý loài nguy cấp quý, hiếm trong Luật được quy định đối với cả rừng sản xuất là rừng tự nhiên. Mặt khác, trong công tác quy hoạch, xác lập các khu rừng, điều chỉnh quy hoạch 3 loại rừng cũng không phân định sự khác biệt về tính chất của 3 loại rừng này, đặc biệt là RĐD có mức độ DDSH cao. Do vậy, khi thực thi nhiều diện tích rừng đặc dụng bị “chuyển đổi mục đích sử dụng” một cách chủ quan, gây thất thoát lớn tài nguyên DDSH, mục đích sử dụng bị tách rời so với mục đích quản lý.

1.6 Có sự khác biệt, không thống nhất trong quy định về quy hoạch RĐD, xác lập khu bảo tồn giữa pháp luật BV&PTR với pháp luật về DDSH (xem thêm phụ lục I, II)

Cùng mục tiêu quản lý bảo vệ DDSH nhưng Luật BV&PTR giao trách nhiệm lập quy hoạch rừng cả nước, trong đó có rừng đặc dụng cho Bộ NN&PTNT và thẩm quyền phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch rừng đặc dụng cả nước cho Thủ tướng chính phủ (Điều 18). Trong khi đó, Luật DDSH quy định giao trách nhiệm cho Bộ TN&MT lập, trình Chính phủ phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch tổng thể bảo tồn DDSH của cả nước (Điều 10); hoặc việc tổ chức thực hiện quy hoạch BV&PTR, trong đó có rừng đặc dụng và hệ thống KBT cho Bộ NN&PTNT (Điều 21), trong khi đó Luật DDSH quy định Bộ TN&MT chủ trì phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan chỉ đạo việc tổ chức thực hiện quy hoạch tổng thể bảo tồn DDSH của cả nước (Điều 11). Điều này cũng dễ lý giải do thời gian ban hành 2 luật này khác nhau. Tuy nhiên, có tình trạng, các văn bản ban hành sau khi Luật DDSH có hiệu lực thi hành từ tháng 7/2009 cũng không có sự cập nhật, hướng dẫn theo Luật DDSH mặc dù nguyên tắc áp dụng pháp luật đã được quy định rất rõ theo Điều 83 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật⁸. Điều này dẫn đến tình trạng không thống nhất khi ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật đối với cùng một nội dung là quản lý DDSH khu bảo tồn. Cụ thể, Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tổ chức, quản lý rừng đặc dụng mặc dù có quy định tiêu chí xác lập các khu rừng đặc dụng (ban hành năm 2010) nhưng khi hướng dẫn về tiêu chí phân loại rừng đặc dụng cũng không tham chiếu các quy định tại Điều 16,17,18,19 và Điều 20 Luật DDSH quy định về khu bảo tồn; hoặc có tình trạng trong một thời gian ngắn có tới 03 văn bản quy định về cùng một nội dung liên quan đến KBT nhưng quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ

⁸ Điều 83 khoản 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định; “2. Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn”

trong các văn bản này chưa có sự đồng bộ, thống nhất. Cụ thể, ngày 31/7/2013, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1250/QĐ-TTg về phê duyệt “*Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*”, ngày 08/01/2014 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 45/2014/QĐ-TTg phê duyệt Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 nhưng đến ngày 7/2/2014, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 218/QĐ-TTg về phê duyệt “*Chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn năm 2030*”; ngày 30/10/2014, Thủ tướng ban hành Quyết định số 1976/QĐ-TTg về phê duyệt “*Quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng của cả nước đến năm 2020, tầm nhìn năm 2030*”

Từ việc áp dụng không thống nhất, không tuân thủ nguyên tắc áp dụng pháp luật trong xây dựng văn bản hướng dẫn của các luật chuyên ngành đã dẫn đến việc áp dụng và thực thi không thống nhất giữa hai hệ thống pháp luật về BV&PTR với pháp luật về ĐDSH, tạo kẽ hở trong công tác quản lý ĐDSH, vô hiệu hóa một số quy định trong các văn bản pháp luật được ban hành. Mặt khác, cũng cần lưu tới yếu tố hội nhập quốc tế trong các quy định về bảo tồn ĐDSH của Việt Nam, đó là tính tương đồng về mặt pháp lý giữa pháp luật Việt Nam và quốc tế. Cụ thể, Quyết định số 218/QĐ-TTg được ban hành có quy định: “...Quản lý các khu rừng đặc dụng KBT biển, KBT vùng nước nội địa phải được nghiên cứu và từng bước tiếp cận phương pháp quản lý mới, *phù hợp với tiêu chí của quốc tế*, phù hợp với điều kiện thực tế của Việt Nam, của từng địa phương...”(điểm d Điều 1 Quyết định số 218/QĐ-TTg). Trong Quyết định số 1976/QĐ-TTg triển khai thực hiện Chiến lược này có nêu mục tiêu rà soát rừng đặc dụng căn cứ vào quy định tại Điều 5 Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tiêu chí xác lập và phân loại rừng đặc dụng. Tuy nhiên, theo Điều 5 Nghị định 117 thì rừng đặc dụng bao gồm cả khu rừng thực nghiệm, nghiên cứu khoa học. Với tiêu chí phân loại như vậy thì kết quả rà soát sẽ không những không phù hợp với Luật ĐDSH mà còn không phù hợp với các tiêu chí về KBT của IUCN.

2. Về quản lý, bảo vệ hệ sinh thái rừng

Bảo vệ HST rừng được quy định trong Luật BV&PTR và cụ thể hóa trong các văn bản hướng dẫn thi hành Luật như Nghị định 23/2006/NĐ-CP; Quyết định 186/2006/QĐ-TTg, Nghị định 117/2010/NĐ-CP và nhiều thông tư hướng dẫn. Qua rà soát, có một số bất cập chính như sau:

2.1. Bảo vệ HST rừng được đề cập trong Luật BV&PTR nhưng quy định rất chung, văn bản hướng dẫn cũng không tập trung làm rõ.

Theo Luật BV&PTR, quản lý, bảo vệ được phân chia thành 2 loại: quy định bảo vệ HST rừng nói chung được thực hiện theo Điều 40, đối với HST gắn liền với môi trường sống của các loài động, thực vật rừng thì việc quản lý, bảo vệ phải tuân thủ theo quy chế quản lý rừng đặc dụng, quy chế quản lý KBT và giao Thủ tướng Chính phủ quy định hướng dẫn. Trong các văn bản hướng dẫn Luật BV&PTR, chỉ có Nghị định 23/2006/NĐ-CP đề cập sâu tới vấn đề bảo vệ HST rừng. Tuy nhiên, quy định của văn bản này cũng chỉ dừng ở mức quy định việc bảo vệ HST rừng bằng cách hạn chế các

tác động ảnh hưởng đến trạng thái của rừng gồm: *cấu trúc của rừng* và thành phần các loài thực vật chủ yếu bị thay đổi, số lượng, chất lượng rừng bị suy giảm, môi trường rừng đất đai, tiểu khí hậu, nguồn nước bị thay đổi; cảnh quan của rừng bị thay đổi (điểm b khoản 1 Điều 46). Nghị định 117/2010/NĐ-CP cũng quy định về HST rừng nhưng cũng chỉ ở dạng quy định các biện pháp bảo đảm khôi phục, duy trì diễn thế tự nhiên của rừng (Điều 19, Điều 21), hạn chế tác động xâm hại đến HST. Văn bản này cũng không quy định nội dung cụ thể việc bảo vệ HST rừng là gì, những HST nào cần được bảo vệ, tiêu chí cho các hệ sinh thái được bảo vệ.

2.2. Quy định về bảo vệ hệ sinh thái tiếp cận theo hướng bị động, chưa chỉ ra hệ sinh thái đặc thù, ưu tiên bảo vệ mà chủ yếu tiếp cận theo hướng hạn chế tác động, ảnh hưởng.

Quy định về HST rừng trong Luật BV&PTR và các văn bản hướng dẫn được đề cập rất sơ sài, còn thiếu nội dung về quản lý, bảo vệ, chế tài xử phạt... Mặc dù HST đặc trưng hoặc đại diện, HST đặc trưng tiêu biểu.. là tiêu chí quan trọng trong xác lập vườn quốc gia, khu bảo tồn loài sinh cảnh... nhưng cả Luật BV&PTR và các văn bản hướng dẫn cũng không có giải thích hướng dẫn, yêu cầu quản lý đối với các đối tượng này. Cách tiếp cận quản lý chủ yếu ở việc quy định hạn chế, cấm các hoạt động tác động làm ảnh hưởng đến HST, mang tính phòng ngừa. Việc đánh giá thay đổi, diễn biến của HST còn chưa được đề cập. Do vậy, các quy định này không được thực thi trong thực tế và cũng không có chế tài xử lý đối với vi phạm này. Nghị định 157/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính về quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản cũng chỉ quy định xử phạt đối với hành vi khai thác trái phép cảnh quan, môi trường và các dịch vụ lâm nghiệp (Điều 9).

2.3. Quy định về hệ sinh thái trong pháp luật về BV&PTR không đồng bộ với hệ thống pháp luật về DDSH.

Luật DDSH có quy định khá toàn diện về quản lý, bảo vệ các HST (Điều 34, Điều 35 và Điều 36) và Nghị định 65/2009/NĐ-CP đã có quy định cụ thể về nội dung này. Tuy nhiên, Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tổ chức quản lý rừng đặc dụng được ban hành năm 2010 mặc dù có nêu căn cứ ban hành Nghị định là căn cứ vào Luật DDSH nhưng quy định trong Nghị định cũng như các văn bản hướng dẫn cũng không đề cập nhiều đến HST mà chỉ quy định về nội dung khôi phục các HST.

3. Về quản lý, bảo vệ các loài động vật, thực vật rừng:

Qua rà soát Luật BV&PT và các văn bản quy định hướng dẫn luật về quản lý, bảo vệ các loài động vật, thực vật rừng, nội dung này, có một số bất cập sau:

3.1 Các nội dung quy định về việc bảo vệ, khai thác và sử dụng các loài động, thực vật rừng trong Luật chưa cụ thể, văn bản dưới luật hướng dẫn chưa đầy đủ các vấn đề về loài ĐTV, chủ yếu tập trung vào các vấn đề phát sinh trong thực tiễn quản lý.

Luật BV&PTR quy định về quản lý bảo vệ loài ĐTV rừng gồm các nội dung: trách nhiệm bảo vệ các loài ĐTV rừng được giao cho các chủ rừng. Việc khai thác ĐTV

rừng phải thực hiện theo quy chế quản lý rừng do Thủ tướng Chính phủ ban hành, quy trình, quy phạm về khai thác rừng do Bộ NN&PTNT ban hành (khoản 1 Điều 41); việc săn, bắt, bẫy, nuôi nhốt động vật rừng phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và tuân theo các quy định của pháp luật về bảo tồn động vật hoang dã (khoản 2 Điều 41). Luật cũng quy định việc khai thác thực vật rừng, săn bắt động vật rừng, công cụ và phương tiện bị cấm sử dụng hoặc bị hạn chế sử dụng; chủng loài, kích cỡ tối thiểu thực vật rừng, động vật rừng và mùa vụ được phép khai thác, săn bắt; khu vực cấm khai thác rừng phải tuân thủ quy định của Bộ NN&PTNT. Đối với loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm; nguồn gen thực vật rừng, động vật rừng quý, hiếm Luật quy định phải được quản lý, bảo vệ theo chế độ đặc biệt (khoản 3, Điều 41), đồng thời giao Chính phủ quy định Chế độ quản lý, bảo vệ những loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và Danh mục những loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm. Tuy nhiên, nội dung các quy định trong luật còn khá chung chung, nhiều quy định giao Chính phủ hướng dẫn cụ thể nên cần nhiều văn bản hướng dẫn Luật. Ví dụ, với quy định về quản lý loài nguy cấp, quý, hiếm, có tới trên 10 văn bản quy định hướng dẫn, gồm: 03 nghị định, 02 quyết định về quy chế quản lý 3 loại rừng và 02 thông tư hướng dẫn cụ thể 02 Nghị định về loài nguy cấp, quý, hiếm;...

Bên cạnh đó, có một số nội dung trong Luật quy định nhưng đến nay vẫn chưa được hướng dẫn thực hiện như quy định: “*Chính phủ quy định, công bố công khai Danh mục thực vật rừng, động vật rừng được nhập khẩu; thực vật rừng, động vật rừng cấm xuất khẩu hoặc xuất khẩu có điều kiện*” (Điều 44, Luật BV&PTR); quy định “*việc kinh doanh, vận chuyển thực vật rừng, động vật rừng và các sản phẩm của chúng đối với động vật hoang dã phải tuân theo quy định của pháp luật*” (khoản 2 Điều 41); hoặc một số nội dung được quy định trong Nghị định 32/2006/NĐ-CP nhưng cũng không có thông tư hướng dẫn tiếp như quy định: Bộ NN&PTNT chủ trì, phối hợp với Bộ TN&MT hướng dẫn thủ tục, trình tự để phê duyệt phương án khai thác thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm từ tự nhiên (Khoản 3 Điều 6 Nghị định 32)...; hoặc có một số nội dung như: quản lý hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, tái xuất khẩu, nhập nội từ biển, quá cảnh, nuôi sinh sản, nuôi sinh trưởng và trồng cây nhân tạo các loài ĐTV hoang dã nguy cấp, quý, hiếm không quy định trong Luật nhưng lại có riêng 01 Nghị định (Nghị định 82/2006/NĐ-CP) hướng dẫn.

3.2 Luật BV&PTR phân chia 3 loại rừng theo mục tiêu sử dụng nhưng trong các quy định quản lý bảo vệ loài ĐTV rừng lại không tiếp cận theo hướng này; quy định về bảo vệ loài ĐTV rừng, loài nguy cấp quý hiếm đối với rừng phòng hộ, rừng sản xuất không bảo đảm tính khả thi.

Theo Luật BV&PTR, *rừng đặc dụng* được sử dụng chủ yếu để bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn HST rừng của quốc gia, nguồn gen sinh vật rừng; nghiên cứu khoa học; bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh; phục vụ nghỉ ngơi, du lịch, kết hợp phòng hộ, góp phần bảo vệ môi trường; *rừng phòng hộ* được sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống xói mòn, chống sa mạc hóa, hạn chế thiên tai, điều hoà khí hậu, góp phần bảo vệ môi trường; rừng sản xuất được sử dụng chủ yếu để sản xuất, kinh doanh gỗ, lâm sản ngoài gỗ và kết hợp phòng hộ, góp phần bảo vệ môi

trường (Điều 4, Luật BV&PTR). Tuy nhiên, Luật BV&PTR vẫn có quy định về bảo vệ loài nguy cấp, quý, hiếm đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên (điểm d khoản 2 Điều 56), hoặc trong các văn bản hướng dẫn Luật vẫn có nhiều quy định việc bảo vệ loài ĐTV rừng ở ngoài khu rừng đặc dụng (Điều 9, Nghị định 32/2006/NĐ-CP), ở rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Với cách tiếp cận như vậy, việc phân chia 3 loại rừng theo mục đích sử dụng không đạt mục tiêu đề ra; không thấy sự khác biệt giữa khu vực được quy hoạch đầu tư để quản lý ĐDSH (rừng đặc dụng/khu bảo tồn) với khu vực khác.

Quy định về trách nhiệm bảo vệ loài ĐTV rừng của chủ rừng sản xuất, rừng phòng hộ là không khả thi, phụ thuộc nhiều vào tính tự giác của chủ rừng. Với sự đa dạng hóa của các thành phần kinh tế, chủ rừng không phải là tổ chức nhà nước, không được Nhà nước đầu tư mà là các doanh nghiệp lâm nghiệp thì việc đặt ra các yêu cầu quản lý như: *Đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên, chỉ được khai thác gỗ và các thực vật khác của rừng sản xuất là rừng tự nhiên...; việc khai thác phải theo hồ sơ thiết kế khai thác, phù hợp với phương án điều chế rừng hoặc phương án hoặc kế hoạch sản xuất, kinh doanh rừng được Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê duyệt; phải theo quy chế quản lý rừng và chấp hành quy phạm, quy trình kỹ thuật bảo vệ và phát triển rừng của Bộ NN&PTNT* (Điều 56) thì các quy định này khó khả thi trong thực tế, đặc biệt là trong điều kiện khi giao đất, giao rừng sản xuất là rừng tự nhiên không có đánh giá tài nguyên ĐTV; không có lực lượng kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện; không giao nguồn lực để thực hiện và không có các chính sách khuyến khích việc thực hiện.

3.3 Cách tiếp cận quản lý đối với loài ĐTV rừng còn chưa phù hợp với thực tế

Việc quản lý loài ĐTV rừng được chia theo 2 lát cắt:

Một là, sự phân định về mức độ quản lý các loài ĐTV rừng giữa 3 các loại rừng (rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất) hoặc trong rừng đặc dụng, chế độ khai thác, bảo vệ cũng có sự khác biệt giữa các phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phục hồi sinh thái, bảo vệ cảnh quan, khu dịch vụ hành chính. Ví dụ, trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, các hoạt động khai thác loài ĐTV là bị cấm.

Hai là, sự phân định chế độ quản lý giữa loài ĐTV rừng thông thường và loài ĐTV nguy cấp, quý hiếm. Trong loài nguy cấp, quý, hiếm thì lại được tiếp tục chia nhỏ theo loại hình hoạt động. Ví dụ, đối với hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, tái xuất khẩu, nhập nội từ biển, quá cảnh, nuôi sinh sản, nuôi sinh trưởng và trồng cây nhân tạo các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm thì lại được chia thành loài nguy cấp, quý hiếm theo pháp luật Việt Nam (Danh mục thuộc Nghị định 32/2006/NĐ-CP) và loài nguy cấp quý hiếm thuộc các Phụ lục I, II, III của công ước CITES. Có một thực tế là vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên được xác lập để bảo vệ loài ĐTV rừng nguy cấp, quý, hiếm thì việc quy định chế độ bảo vệ ở các khu vực này là hoàn toàn phù hợp vì có Ban quản lý, lực lượng quản lý KBT (được Nhà nước thành lập, đầu tư trang thiết bị, cấp kinh phí hoạt động). Tuy nhiên, ở rừng phòng hộ, rừng sản xuất là khu vực không được xác lập với mục đích chủ yếu để bảo vệ loài ĐTV thì các quy định này còn chưa hợp lý, khó khả thi. Ví dụ, điểm d, khoản 2 Điều 56 Luật BV&PTR quy định: đối với việc khai thác ĐTV trong rừng tự nhiên là rừng sản xuất, rừng phòng hộ là

rừng tự nhiên, chỉ được khai thác gỗ và các thực vật khác của rừng sản xuất là rừng tự nhiên, trừ các loài thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm bị cấm khai thác theo quy định của Chính phủ; hoặc khoản 2 Điều 6 Nghị định 32/2006/NĐ-CP quy định: động vật rừng Nhóm IIB ngoài các khu rừng đặc dụng chỉ được khai thác vì mục đích nghiên cứu khoa học, quan hệ hợp tác quốc tế; việc khai thác động vật rừng Nhóm IIB ngoài các khu rừng đặc dụng không được làm ảnh hưởng tiêu cực đến việc bảo tồn của các loài đó trong tự nhiên và phải có phương án được Bộ trưởng Bộ NN-PTNT phê duyệt đối với những khu rừng do các tổ chức trực thuộc TW quản lý hoặc được UBND cấp tỉnh phê duyệt đối với những khu rừng do các tổ chức, cá nhân thuộc địa phương quản lý... Thực tế cho thấy, việc giao rừng sản xuất là rừng tự nhiên cho các tổ chức, cá nhân không có đánh giá cụ thể về chất lượng rừng, các loài sinh vật mà chỉ theo “phương án khai thác, bảo vệ rừng được cơ quan quản lý nhà nước phê duyệt”; lực lượng kiểm tra, giám sát, còn mỏng... thì các quy định nói trên khó bảo đảm tính khả thi, việc thực hiện phụ thuộc vào tính tự giác của chủ rừng và công tác thanh tra, kiểm tra của nhà nước. Hơn nữa, việc quy định như vậy cũng không rõ đối với việc xin phép nếu loài nguy cấp quý, hiếm đó không ở trong các khu rừng?

3.4 Luật không quy định rõ về nội dung bảo vệ loài ĐTV rừng, các văn bản hướng dẫn cũng không cụ thể hơn nội dung này mà chỉ quy định gián tiếp bằng việc quy định các hành vi bị cấm (Điều 12 Luật BV&PTR) hoặc hạn chế việc khai thác bằng việc cấp giấy phép khai thác nên gây khó khăn cho việc thống kê, kiểm kê theo dõi diễn biến tăng, giảm số lượng loài ĐTV rừng.

3.5 Quy định quản lý hoạt động khai thác, vận chuyển, chế biến, kinh doanh ĐTV rừng, ĐTV rừng nguy cấp, quý, hiếm và sản phẩm của chúng còn chưa hợp lý

- Việc quản lý khai thác, vận chuyển loài ĐTV rừng vừa theo phạm vi (các phân khu của khu rừng đặc dụng), vừa theo đối tượng khai thác (có thuộc nhóm nguy cấp quý, hiếm hay không thuộc nhóm này) nên hiệu quả quản lý không cao. Đối với rừng phòng hộ, sản xuất các quy định về quản lý khai thác loài nguy cấp, quý hiếm phụ thuộc vào tính “tự giác của chủ rừng” trong khi chế độ khai báo, thù lao cho người nuôi dưỡng, giao nộp loài nguy cấp quý hiếm còn chưa được quy định trong Luật; đối với rừng đặc dụng thì việc quản lý quá nghiêm ngặt đối với loài ĐTV thông thường trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt.. Ví dụ, khảo sát thực tế ở Vườn quốc gia Mũi Cà mau, việc cấm khai thác trong khu bảo vệ nghiêm ngặt trong đó có bãi vọc là không hợp lý vì tài nguyên này được tái tạo theo mùa, trong khi đời sống người dân nơi đây còn khó khăn. Hoặc Quyết định 34/2011/QĐ-TTg sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định 186/2006/QĐ-TTg quy định về hạn mức khai thác gỗ đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên vô hình chung đã làm hạn chế tính tự chủ trong sản xuất, kinh doanh của chủ rừng, không phù hợp với quy luật phát triển của cây rừng. Mặt khác, quy định việc khai thác, vận chuyển loài quý, hiếm hiện nay chủ yếu dựa vào hồ sơ xác nhận nguồn gốc mẫu vật, giấy phép khai thác mà không có biện pháp kỹ thuật như đánh dấu, nhận dạng mẫu vật (trừ gỗ nhóm IA có dấu búa kiểm lâm); việc cấp phép không dựa trên căn cứ là kết quả đánh giá số lượng cá thể nên cũng tạo nên tình trạng cấp phép nên tạo kẽ hở, gian lận cho việc khai thác, vận chuyển trái phép đối tượng này.

- *Về chế biến, kinh doanh loài ĐTV rừng*, Điều 9 của Nghị định 32/2006/NĐ-CP quy định: nghiêm cấm chế biến, kinh doanh thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm Nhóm IA, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm Nhóm IB và Nhóm IIB từ tự nhiên và sản phẩm của chúng vì mục đích thương mại; được phép chế biến, kinh doanh vì mục đích thương mại đối với các đối tượng sau: các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và sản phẩm của chúng có nguồn gốc nuôi sinh sản; các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm Nhóm IIB là tang vật xử lý tịch thu theo quy định hiện hành của Nhà nước, không còn khả năng cứu hộ, thả lại môi trường; thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm Nhóm IA là tang vật xử lý tịch thu theo quy định hiện hành của Nhà nước; thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm Nhóm IIA từ tự nhiên, thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm có nguồn gốc trồng cấy nhân tạo. Điều này cho thấy sự thiếu logic trong quy định vì đã không cho khai thác ĐTV rừng Nhóm I thì đương nhiên sẽ không có sản phẩm để chế biến, kinh doanh, mà nếu có cũng là sản phẩm bất hợp pháp hoặc cần phải xử lý theo quy định riêng. Mặt khác, việc quy định cho phép chế biến kinh doanh mẫu vật loài quý hiếm nhóm II còn có mặt trái là tạo nên thị trường tiêu thụ bất hợp pháp sản phẩm này trong khi công tác thanh tra, kiểm tra việc tuân thủ pháp luật của ta còn hạn chế.

- *Về xuất khẩu, nhập khẩu, tái xuất khẩu, nhập nội từ biển, quá cảnh, nuôi sinh sản, nuôi sinh trưởng và trồng cấy nhân tạo các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm*. Nghị định 82/2006/NĐ-CP cũng quy định về việc nhân nuôi loài hoang dã nguy cấp, quý hiếm gồm loài nguy cấp quý hiếm theo Danh mục ĐTV rừng nguy cấp, quý hiếm (Ban hành kèm theo Nghị định số 32/2006/NĐ-CP) và loài nguy cấp, quý hiếm theo các loài thuộc Phụ lục I, II, III của Công ước CITES. Tuy nhiên, có sự khác biệt, trong quản lý mẫu vật xuất khẩu khai thác từ tự nhiên đối với mẫu vật thuộc nhóm 1 Danh mục ĐTV nguy cấp quý hiếm (khoản Điều 5) với mẫu vật thuộc phụ lục I công ước CITES (điểm c, khoản 2 Điều 4) về việc đánh dấu mẫu vật; về yêu cầu quản lý trại nuôi. Tuy nhiên, với cả 2 đối tượng trên thì đều là cơ quan CITES cấp phép. Vậy, vấn đề đặt ra sự phân biệt trong 2 hệ thống pháp luật này là gì ? vai trò, trách nhiệm, vị trí của cơ quan CITES như thế nào trong hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về ĐDSH của Việt Nam. cũng cần được làm rõ?

3.6 Quản lý loài nguy cấp quý, hiếm còn theo nhiều danh mục; căn cứ xác lập động, thực vật rừng nguy cấp quý hiếm dựa vào trên tiêu chí đặc hữu, quý hiếm, chủ yếu mang tính định tính nên việc quy định quản lý còn phức tạp.

Luật BV&PTR quy định về loài nguy cấp, quý, hiếm và quy định giao chính phủ quy định chế độ quản lý và Danh mục loài động, thực vật rừng nguy cấp quý hiếm (được hiểu là một danh mục) nhưng trong văn bản hướng dẫn có sự phân định trong quản lý nguy cấp quý hiếm theo Danh mục của pháp luật Việt Nam với Danh mục theo các Phụ lục của CITES nên dẫn đến sự phức tạp trong áp dụng pháp luật. Việc quy định quản lý ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau gây khó khăn cho việc thực hiện, nhất là trong điều kiện các loài trong phụ lục của CITES có sự thay đổi, điều chỉnh trong các Phụ lục nhưng Danh mục loài nguy cấp, quý hiếm của Việt Nam được ban hành từ năm 2006 tới nay vẫn không có sự điều chỉnh mặc dù đã qua 02 chu kỳ điều tra diễn biến tài nguyên rừng. Đồng thời, còn có sự không thống nhất giữa tiêu chí nguy cấp, quý hiếm

theo pháp luật của Việt Nam với tiêu chí quốc tế như CITES, IUCN... gây khó khăn cho việc bảo tồn các loài quý hiếm có tầm quan trọng khu vực, quốc tế.

3.7 Về quản lý loài ngoại lai

Luật BV&PTR chưa đề cập tới khái niệm loài ngoại lai mà chỉ có một số quy định về đối tượng này trong quản lý rừng đặc dụng như quy định không được nuôi, trồng, thả vào rừng đặc dụng các loài động vật, thực vật không có nguồn gốc bản địa khi chưa được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Điều khoản 8 Điều 12); Luật cũng quy định “*Chính phủ quy định, công bố công khai Danh mục thực vật rừng, động vật rừng được nhập khẩu; thực vật rừng, động vật rừng cấm xuất khẩu hoặc xuất khẩu có điều kiện*” (Điều 44). Tuy nhiên, trong các văn bản hướng dẫn Luật cũng không quy định cụ thể về điều kiện để được phép nuôi ở rừng đặc dụng, còn thiếu các quy định về điều tra, đánh giá mức độ xâm hại của loài ngoại lai trong các KBT và phương án bảo vệ, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan.

3.8. Thẩm quyền cấp giấy phép khai thác loài ĐTV được giao cho cơ quan quản lý, trong khi đó Luật và các văn bản hướng dẫn không quy định rõ căn cứ khoa học để các cơ quan quản lý này cấp phép khai thác

Theo Luật BV&PTR và các văn bản hướng dẫn thì việc cấp phép khai thác, phê duyệt phương án khai thác loài ĐTV rừng nói chung và nguy cấp, quý, hiếm nói riêng được giao cho Bộ NN&PTNT và cơ quan kiểm lâm cấp tỉnh là các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Việc cấp phép được dựa trên cơ sở mục đích khai thác, phương án khai thác được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Tuy nhiên, căn cứ quan trọng để cấp phép khai thác là số lượng cá thể, loài trong tự nhiên lại chưa được điều tra, thống kê cập nhật hàng năm dẫn đến tình trạng khai thác cạn kiệt nhiều loài trong tự nhiên.

3.9 Có sự không đồng bộ giữa các văn bản hướng dẫn Luật BV&PTR về loài ĐTV rừng với Luật ĐDSH và các văn bản hướng dẫn luật ĐDSH

Luật ĐDSH có hiệu lực thi hành từ năm 2009 tới nay và Nghị định 160/2013/NĐ-CP hướng dẫn thi hành luật ĐDSH về tiêu chí và chế độ quản lý loài thuộc Danh mục nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ đã được ban hành. Tuy nhiên, các văn bản về quản lý loài động thực vật rừng nguy cấp, quý hiếm vẫn không được rà soát, sửa đổi như Nghị định 160/2013/NĐ-CP nên có sự không đồng bộ trong áp dụng pháp luật và xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực này (ví dụ: Bộ Luật Hình sự cũng không có quy định về xử lý hành vi vi phạm luật về loài nguy cấp, quý, hiếm). Do vậy, cần thiết phải xem lại quy định về áp dụng pháp luật trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong thực thi pháp luật chuyên ngành về vấn đề này.

4. Về quản lý nguồn gen động, thực vật rừng

4.1 Quy định về nguồn gen trong Luật BV&PTR còn chung chung, các văn bản hướng dẫn cũng chưa quy định đầy đủ về nội dung này.

Luật BV&PTR chỉ quy định về bảo vệ nguồn gen sinh vật rừng một nói chung (Điều 41); đối với bảo vệ nguồn gen động thực vật rừng quý, hiếm, Luật quy định quản

lý theo chế độ đặc biệt (Điều 40); việc sưu tầm mẫu vật trong khu rừng đặc dụng phải theo quy chế quản lý rừng (khoản 4 Điều 52). Tuy nhiên, trong văn bản hướng dẫn, vấn đề này được quy định khá ít ỏi trong Quyết định 186/2006/QĐ-TTg, cụ thể là chỉ phục vụ cho hoạt động nghiên cứu khoa học, giảng dạy, thực tập trong khu rừng đặc dụng; các yêu cầu cho việc sưu tầm mẫu vật, nguồn gen sinh vật rừng trong khu rừng đặc dụng (như làm rõ loài, số lượng mẫu vật, gen sưu tầm và thời gian sưu tầm; việc sưu tầm mẫu vật, nguồn gen phải được thực hiện theo sự hướng dẫn, quản lý và giám sát của chủ rừng); Bộ NN&PTNT hướng dẫn việc lưu giữ, sưu tầm mẫu vật, nguồn gen sinh vật rừng trong khu rừng đặc dụng...(Điều 21). Tiếp đó, Thông tư 99/2006/TT-BNN Hướng dẫn thực hiện một số điều của Quy chế quản lý rừng theo Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg quy định cụ thể hơn việc lưu giữ, sưu tầm mẫu vật, nguồn gen sinh vật rừng trong khu rừng đặc dụng, làm rõ loài, số lượng mẫu vật, gen sưu tầm và thời gian sưu tầm và giao Bộ NN&PTNT hướng dẫn cụ thể. Theo đó, việc sưu tầm mẫu vật, nguồn gen phải được phép của Bộ NN&PTNT hoặc UBND cấp tỉnh; chịu sự giám sát của BQL khu rừng đặc dụng, hay đơn vị trực tiếp quản lý khu rừng đó. Còn đối với mẫu vật, nguồn gen của động, thực vật hoang dã thông thường thì đơn vị, tổ chức nghiên cứu khoa học được phép thu mỗi loại mẫu vật của một loài 3 mẫu. Trường hợp đặc biệt cần thu số lượng mẫu nhiều thì phải có ý kiến của BQL rừng đặc dụng. Các mẫu sau nghiên cứu, định loại khoa học phải được trả lại BQL rừng đặc dụng một mẫu (đối với các BQL rừng có nhà bảo tàng đủ khả năng lưu giữ mẫu vật). Mẫu vật ĐTV rừng hoang dã không có khả năng giám định khoa học trong nước, tổ chức, cá nhân muốn giám định khoa học tại nước ngoài phải được sự đồng ý của Bộ NN&PTNT. Bản quyền đối với mẫu vật, nguồn gen thu thập trong rừng đặc dụng do BQL khu rừng đặc dụng thỏa thuận với tổ chức, cá nhân tham gia nghiên cứu khoa học và được quy định cụ thể trong chương trình, đề tài nghiên cứu khoa học. Đối với mẫu vật của những loài ĐTV hoang dã thông thường, muốn thu thập nhằm phục vụ nghiên cứu khoa học, phải được BQL các khu rừng đặc dụng hay đơn vị chủ quản lý các khu rừng đó thống nhất cho phép. Đối với mẫu vật của những loài động, thực vật rừng quý hiếm, muốn thu thập nhằm phục vụ nghiên cứu khoa học, phải có ý kiến của Bộ NN&PTNT (Điều 11). Mới đây, Điều 20, Nghị định 117/2010/NĐ-CP quy định: *1)Chỉ thu thập mẫu vật, nguồn gen của những loài với số lượng được xác định tại chương trình, dự án, đề tài nghiên cứu khoa học được duyệt; đối với tổ chức nghiên cứu khoa học, cơ sở đào tạo, nhà khoa học, học sinh, sinh viên nước ngoài thì còn phải được Tổng cục Lâm nghiệp đồng thuận bằng văn bản. Việc vận chuyển, lưu giữ, công bố mẫu vật, nguồn gen thực hiện theo quy định của Nhà nước và sự hướng dẫn, giám sát của Ban quản lý khu rừng đặc dụng ».*

Như vậy, nội dung về khai thác, sử dụng nguồn gen ĐTV rừng chỉ khuôn hẹp cho các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học, phục vụ nhân giống; các vấn đề về chia sẻ lợi ích của việc tiếp cận nguồn gen, điều tra, sưu tầm nguồn gen quý hiếm, bảo quản mẫu vật di truyền nội và ngoại vi ...còn chưa được đề cập đầy đủ trong Luật cũng như các văn bản hướng dẫn.

4.2. Quy định về trách nhiệm quản lý nhà nước về quản lý nguồn gen trong pháp luật BV&PTR còn khác biệt với pháp luật về ĐDSH

Khoản 2, Điều 54 Nghị định 23/2006/NĐ-CP quy định: “Việc sưu tầm mẫu vật hay trao đổi mẫu vật tại các khu rừng đặc dụng với bất kỳ mục đích gì đều phải được phép của Bộ NN&PTNT; được chủ rừng hướng dẫn, kiểm tra xác nhận, phải nộp thuế tài nguyên và các khoản chi phí khác theo quy định. Trường hợp đưa mẫu vật ra nước ngoài phải được Văn phòng CITES Việt Nam cấp phép”.

Điều 20, Nghị định 117/2010/NĐ-CP quy định: việc thu thập mẫu vật, nguồn gen của những loài với số lượng được xác định tại chương trình, dự án, đề tài nghiên cứu khoa học được duyệt; đối với tổ chức nghiên cứu khoa học, cơ sở đào tạo, nhà khoa học, học sinh, sinh viên nước ngoài thì còn phải được Tổng cục Lâm nghiệp đồng thuận bằng văn bản.

Trong khi đó, theo quy định của Luật ĐDSH về quản lý, tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích từ tiếp cận nguồn gen và Nghị định 65/2010/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật ĐDSH quy định về thẩm quyền cấp giấy phép tiếp cận nguồn gen giao cho Bộ TN&MT (đối với loài được ưu tiên bảo vệ) và UBND cấp tỉnh với các loài khác (Điều 18 Nghị định 65/2010/NĐ-CP) với trình tự, thủ tục cấp phép rõ ràng, nghiêm ngặt. Điều này gây ra việc áp dụng không thống nhất trong việc thực thi pháp luật về ĐDSH và pháp luật BV&PTR, tạo kẽ hở không đáng có trong việc tiếp cận và quản lý nguồn gen, đồng thời lợi ích của tổ chức, cá nhân quản lý nguồn gen không được bảo đảm.

Phần thứ ba
RÀ SOÁT VĂN BẢN PHÁP LUẬT THỦY SẢN LIÊN
QUAN ĐẾN ĐA DẠNG SINH HỌC

I - CÁC VĂN BẢN ĐƯỢC RÀ SOÁT

- 1) Luật Thủy sản (2003)
- 2) Nghị định số 27/2005/NĐ-CP ngày 08/03/2005 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật thủy sản;
- 3) Nghị định số 57/2008/NĐ-CP ngày 02/05/2008 Ban hành Quy chế quản lý các Khu bảo tồn biển Việt Nam;
- 4) Nghị định số 109/2003/NĐ-CP ngày 23/09/2003 về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước;
- 5) Nghị định số 31/2010/NĐ-CP ngày 29/03/2010 Quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản;
- 6) Quyết định số 1690/QĐ-TTg về việc phê duyệt Chiến lược phát triển thủy sản Việt Nam đến năm 2020;
- 7) Quyết định số 742/QĐ-TTg ngày 26/06/2010 của Thủ tướng chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch hệ thống khu bảo tồn biển Việt Nam đến năm 2020.
- 8) Quyết định 1479/QĐ-TTg ngày 13/10/2008 phê duyệt quy hoạch hệ thống khu bảo tồn vùng nước nội địa đến năm 2020;
- 9) Quyết định số 218/QĐ-TTg ngày 07/02/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn năm 2030;
- 10) Thông tư 29/2013/TT-BNNPTNT ngày 14/06/2013 Quy định thành lập và quản lý khu bảo tồn biển cấp tỉnh;
- 11) Thông tư 10/2014/TT-BNNPTNT ngày 26/3/2014 Quy định về tiêu chí xác định vùng đệm của khu rừng đặc dụng và khu bảo tồn biển.

2. Một số văn bản pháp luật tham chiếu

- 1) Luật ĐDSH.
- 2) Nghị định số 160/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ về tiêu chí xác định loài và chế độ quản lý loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ (gọi tắt là Nghị định số 160/2013/NĐ-CP).
- 3) Nghị định số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (gọi tắt là Nghị định số 179/2013/NĐ-CP).

- 4) Quyết định số 1250/2013/QĐ-TTg ngày 31/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030;
- 5) Quyết định số 45/2014/QĐ-TTg ngày 08/01/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

II. KẾT QUẢ RÀ SOÁT CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT VỀ THỦY SẢN LIÊN QUAN ĐẾN ĐA DẠNG SINH HỌC

Luật Thủy sản đã có một số quy định liên quan đến quản lý, bảo vệ ĐDSH mà cụ thể là nguồn lợi thủy sản ở biển và nguồn lợi thủy sản vùng nước nội thủy; quy định khu vực bảo vệ, đối tượng loài ĐTV được bảo vệ (các khu bảo tồn); phân cấp quản lý các khu bảo tồn theo mức độ ĐDSH; quy định quy chế quản lý các khu bảo tồn; điều tra đánh giá nguồn lợi thủy sản; các hoạt động được phép, hạn chế, bị cấm đối với khai thác, sử dụng nguồn lợi thủy sản...; quy định việc lập quy hoạch bảo tồn nguồn lợi thủy sản theo khu vực bảo tồn (Điều 9). Quy định cấm các hành vi lấn, chiếm, xâm hại các KBT vùng nước nội địa, KBT biển đã được quy hoạch và công bố; vi phạm các quy định trong quy chế quản lý KBT (khoản 3 Điều 6)... Tuy nhiên, qua rà soát 11 văn bản, gồm Luật Thủy sản, 5 Nghị định, 3 quyết định, 2 thông tư hướng dẫn thi hành luật Thủy sản có nội dung liên quan đến 04 vấn đề trong báo cáo nghiên cứu, có một số bất cập chính như sau:

1. Về công tác quy hoạch KBT biển, KBT vùng nước nội địa

1.1. Căn cứ, nội dung quy hoạch bảo tồn biển không được quy định cụ thể trong Luật Thủy sản cũng như trong các văn bản hướng dẫn.

Luật Thủy sản, Điều 9 quy định quy hoạch KBT biển, KBT vùng nước nội địa nhưng không quy định căn cứ, nội dung lập quy hoạch KBT; các Nghị định 27/2005/NĐ-CP, Nghị định 57/2008/NĐ-CP hướng dẫn Luật cũng không quy định cụ thể để làm cơ sở cho việc quản lý các KBT khi được xác lập. Do vậy, việc xác lập các KBT biển, KBT vùng nước nội thủy còn lè tẻ, kết quả điều tra đánh giá tới đâu, xác lập KBT đến đó. Do vậy, thiếu tính hệ thống trong việc xác lập KBT biển, KBT vùng nước nội địa và gây thất thoát tài nguyên ĐDSH trên biển do không được quản lý, bảo vệ kịp thời. Điều này là trở ngại khi xây dựng và xác lập quy hoạch khu bảo tồn biển mang tính tổng thể, nhất là khi các hoạt động phát triển KT-XH (giao thông, về du lịch, về khai thác tài nguyên khoáng sản) trên biển càng ngày càng gia tăng.

1.2 Căn cứ xác lập KBT còn khá chung, các văn bản hướng dẫn cũng không giải thích rõ nên thì tính khả thi của quy định còn hạn chế. Quy định hướng dẫn về phân loại khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội thủy còn chưa bám sát tinh thần của Luật Thủy sản.

Luật Thủy sản quy định căn cứ vào mức độ ĐDSH điển hình theo tiêu chuẩn quốc gia, quốc tế, các KBT vùng nước nội địa, KBT biển được phân loại thành vườn quốc gia; khu bảo tồn loài, sinh cảnh; khu dự trữ tài nguyên thiên nhiên thủy sinh

(Khoản 1 Điều 9 Luật Thủy sản). Tuy nhiên, Nghị định 27/2005/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật cũng không cụ thể hơn các nội dung này, ví dụ, về tiêu chí Vườn quốc gia, khoản 1 Điều 3 Nghị định 27 quy định: là khu vực tự nhiên có hệ sinh thái điển hình, là môi trường sống, sinh trưởng của các loài động, thực vật biển quý hiếm, có nguồn gen đa dạng, có giá trị và tầm quan trọng quốc gia hoặc quốc tế về khoa học, giáo dục, du lịch, giải trí...; Là vùng có diện tích đủ rộng để duy trì và phát triển một hay nhiều HST... Như vậy, mức độ đa dạng sinh học điển hình theo tiêu chuẩn quốc gia, quốc tế đã không được cụ thể hóa và thay bằng các tiêu chí để xác lập và quản lý các khu vực bảo tồn.

Tiếp đến, Nghị định 57/2008/NĐ-CP cũng không cụ thể hơn tiêu chí này mà chuyển đổi sang một khái niệm mới là “*khu bảo tồn biển có tầm quan trọng quốc gia, quốc tế*” và KBT biển do tỉnh quản lý, trong các khu vực này được chia thành các phân khu để quản lý. Tuy nhiên, có một số quy định về KBT không phải là tiêu chí mà là mục tiêu quản lý. Ví dụ, quy định: Vườn quốc gia là khu vực mà mục tiêu bảo tồn bảo đảm được thực hiện và không bị thay đổi bởi những hoạt động bất lợi của con người (khoản 3 Điều 2).

Như vậy, các văn bản hướng dẫn Luật về tiêu chí phân loại KBT biển, KBT vùng nước nội địa đã không bám sát nội dung quy định tại Điều 9 của Luật Thủy sản; việc hướng dẫn cũng không làm rõ mức độ khác nhau giữa “*tầm quan trọng quốc gia, quốc tế*”, mục tiêu của việc phân định quản lý, bảo vệ là gì trong việc phân cấp quản lý, bảo vệ.

Mặt khác, cách phân loại các phân khu bảo vệ và tiêu chí xác lập KBT biển, KBT vùng nước nội địa như pháp luật thủy sản hiện nay là không phù hợp với pháp luật về đa dạng sinh học và quy định của một số tổ chức quốc tế về KBT.

1.3 Việc quy định về trách nhiệm lập quy hoạch, quản lý KBT vùng nước nội địa, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa còn thiếu cụ thể.

- *Đối với khu bảo tồn vùng nước nội địa.* Điều 11, Điều 13, Điều 15 Nghị định 109/2003/NĐ-CP quy định trách nhiệm, thẩm quyền xác lập quy hoạch, trách nhiệm quản lý khu bảo tồn vùng nước nội địa cho Bộ TN&MT, Bộ NN&PTNT và Sở TN&MT theo tính chất quan trọng của vấn đề. Tuy nhiên, do không có hướng dẫn cụ thể trên thực tế nên đã tạo ra sự chồng lấn về thẩm quyền cũng trách nhiệm đối với khu bảo tồn vùng nước nội địa giữa Bộ NN&PTNT (vùng nước nội địa chuyên ngành) với Bộ TN&MT (quản lý vùng nước nội địa nói chung) và UBND cấp tỉnh (trong quản lý các vùng nước nội địa còn lại); còn có sự chồng chéo trong thẩm quyền lập và phê duyệt quy hoạch về khu Ramsar giữa Bộ TN&MT với UBND cấp tỉnh.

- *Đối với khu bảo tồn biển.* Theo Điều 4, Nghị định số 57/2008/NĐ-CP quy định về việc quản lý KBT biển thì Bộ Thủy sản (nay là Bộ NN&PTNT) là cơ quan chủ trì thiết lập KBT biển, lập quy hoạch và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và sau đó tổ chức quản lý đối với các KBT do Thủ tướng phê duyệt. Mặc dù Nghị định số 57/2008/NĐ-CP quy định rằng UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước đối với KBT biển theo phân cấp quản lý nhưng Nghị định này lại không quy định

rõ tiêu chí về việc phân cấp nên còn có sự “chồng lấn” trong trách nhiệm UBND cấp tỉnh và Bộ quản lý chuyên ngành. Mặt khác, quy định này cũng có phần chưa hợp lý và phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của Bộ NN&PTNT theo Nghị định số 199/2013/NĐ-CP, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ TN&MT được quy định tại Nghị định 21/2013/NĐ-CP (theo Nghị định này, Bộ TN&MT có trách nhiệm trong quản lý môi trường và ĐDSH, về quản lý tổng hợp và thống nhất về biển và hải đảo.

1.4. Việc quy hoạch, quản lý khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa với các khu bảo tồn của rừng đặc dụng còn thiếu sự kết nối làm cản trở việc quản lý các loài sinh vật, hệ sinh thái.

Hướng dẫn Luật thủy sản có tới 3 loại quy hoạch: Quyết định số 742/QĐ-TTg ngày 26/06/2010 của Thủ tướng chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch hệ thống khu bảo tồn biển Việt Nam đến năm 2020; Quyết định 1479/QĐ- TTg ngày 13/10/2008 phê duyệt quy hoạch hệ thống khu bảo tồn vùng nước nội địa đến năm 2020; Quyết định số 218/2014/QĐ-TTg ngày 07/02/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn năm 2030. Tuy nhiên Quyết định số 218/2014/QĐ-TTg các quy này vẫn được tách rời theo HST trên cạn, dưới nước. Trong khi đó, các loài sinh vật được phân bố cả trên cạn, dưới nước nên thiếu sự liên thông, quản lý theo sự chuyển đổi này.

2. Về quản lý, bảo vệ hệ sinh thái, loài thủy sinh

Luật Thủy sản và các văn bản hướng dẫn không có quy định riêng về bảo vệ HST biển mà chỉ quy định về bảo vệ các loài thủy sinh và môi trường sống của chúng. Chế độ bảo vệ được xác định theo khu vực đối với KBT biển, KBT vùng nước nội địa và cả các vùng nước ngoài 2 khu vực nói trên. Qua rà soát các quy định hướng dẫn luật về vấn đề này cho thấy một số điểm quy định còn chưa hợp lý.

2.1 Quy định quản lý đối với loài thủy sinh được quản lý theo nhiều nhóm tiêu chí nên hiệu quả quản lý, bảo vệ không cao.

Luật thủy sản quy định quản lý, bảo vệ, khai thác loài thủy sinh theo 04 nhóm tiêu chí: Theo danh mục loài ĐTV gồm: Danh mục các loài thủy sản đã được ghi trong sách đỏ Việt Nam và các loài thủy sản khác bị cấm khai thác; Danh mục các loài thủy sản bị cấm khai thác có thời hạn và thời gian cấm khai thác; (2) tiêu chí về theo phương pháp khai thác, loại nghề khai thác, ngư cụ bị cấm sử dụng hoặc bị hạn chế sử dụng; (3) tiêu chí về chủng loại, kích cỡ tối thiểu các loài thủy sản được phép khai thác, mùa vụ khai thác; (4) Tiêu chí về khu vực cấm khai thác và khu vực cấm khai thác. Quy định như vậy mang tính khoa học cao khó khả thi trong thực tế do thiếu công cụ kiểm soát và ý thức tuân thủ pháp luật của người dân còn chưa cao.

2.2. Quy định về điều tra nguồn lợi được quy định trong Luật và trong các văn bản dưới luật chưa cụ thể, còn thiếu quy định về việc công bố kết quả điều tra, nguồn lực cho việc thực hiện nên tính khả thi của các quy định này thấp.

Luật quy định trách nhiệm của Bộ Thủy sản, nay là bộ NN&PTNT và UBND cấp tỉnh trong việc điều tra nguồn lợi thủy sản, tuy nhiên các văn bản hướng dẫn cũng không quy định chu kỳ điều tra, công bố kết quả điều tra nguồn lợi thủy sản ở các vùng biển, khu bảo tồn. Mặt khác, cũng không có quy định hướng dẫn tài chính, định mức kinh tế - kỹ thuật cho công tác điều tra. Tuy nhiên, các văn bản này không quy định trách nhiệm của các cơ quan trong việc công bố kết quả điều tra nguồn lợi trên các vùng biển, ở các khu vực bảo tồn nên không có căn cứ để kiểm tra việc tuân thủ quy định này. Hơn nữa, đây là hoạt động đòi hỏi phải có nguồn lực, nhân lực, trang thiết bị...để thực hiện. Do vậy, việc rà soát loài thuộc Danh mục các loài thủy sản đã được ghi trong sách đỏ Việt Nam và các loài thủy sản khác bị cấm khai thác; Danh mục các loài thủy sản bị cấm khai thác có thời hạn và thời gian cấm khai thác nên trong một thời gian dài Danh mục này không được bổ sung, điều chỉnh.

2.3. Các quy định về quản lý, bảo vệ loài động thực vật thủy sản mới tập trung chủ yếu vào bảo vệ “nguồn lợi thủy sản”, loài “nguy cấp quý hiếm”, “loài trong sách đỏ” phục vụ cho lợi ích kinh tế, nghiên cứu khoa học. Các loài thủy sinh nói chung và môi trường sống tự nhiên của các loài thủy sản chưa được quan tâm quản lý.

2.4. Các tiếp cận quản lý HST, loài thủy sinh được xác lập theo ranh giới trong khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội thủy và ngoài khu vực này. Tuy nhiên vẫn đề trách nhiệm quản lý, điều tra, đánh giá nguồn lợi tại các khu bảo tồn; hành lang di chuyển cho các loại thủy sinh này chưa được quy định cụ thể trong Luật cũng như trong các văn bản hướng dẫn.

2.5. Phân công, phân cấp trách nhiệm trong quản lý KBT biển, KBT đất ngập nước còn bộc lộ sự chồng chéo, không rõ ranh giới trách nhiệm quản lý giữa khu bảo tồn có tầm quan trọng quốc gia, quốc tế với khu bảo tồn thuộc tỉnh quản lý; vùng nước nội địa chuyên ngành với vùng nước nội địa thuộc trách nhiệm của cấp tỉnh quản lý. Ví dụ, theo Luật BV&PTR quy định Bộ NN&PTNT có trách nhiệm chính trong công tác quản lý hệ thống RĐD trong cả nước bao gồm cả rừng nước mặn, nước lợ là nơi cư trú của các loài thủy sinh. Tuy nhiên theo Nghị định 109 thì với KBT đất ngập nước và khu Ramsar do Bộ TN&MT quản lý; việc quy định này cũng không phù hợp với quy định chức năng nhiệm vụ của 2 bộ này theo Nghị định 21/2013/NĐ-CP và Nghị định 199/2013/NĐ-CP.

2.6 Một số quy định chưa bảo đảm tính khả thi.

Quy định trách nhiệm của Ban quản lý các khu bảo tồn biển: “Xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch quản lý định kỳ 5 năm, 10 năm sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt; Nghiên cứu, đề xuất việc điều chỉnh diện tích, vị trí các phân khu chức năng của KBT biển; lập bản đồ và tổ chức đánh dấu các phân khu chức năng trên thực địa; tổ chức các hoạt động bảo tồn và phát triển các loài động thực vật thủy sinh, duy trì diễn thế tự nhiên các HST trong KBT biển” (khoản 2 Điều 5 Nghị định 57/2008/NĐ-CP), tuy nhiên, các hoạt động này đòi hỏi phải có nguồn lực đầu tư lớn về kinh phí, trang thiết bị trong khi trên thực tế, các KBT này thiếu cả nhân lực và kinh phí.

3. Về quản lý nguồn gen loài thủy sinh.

Luật quy định Nhà nước đầu tư để bảo tồn quỹ gen và DDSH thủy sản (khoản 3 Điều 9). Tuy nhiên, khái niệm DDSH cũng không được giải thích rõ trong Luật Thủy sản và việc đầu tư cho công tác này cũng không được hướng dẫn cụ thể trong các văn bản dưới luật. Các nội dung về bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn gen thủy sinh cũng không được quy định.

Phần thứ tư
VIỆC TỔ CHỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ VÀ
PHÁT TRIỂN RỪNG, PHÁP LUẬT VỀ THỦY SẢN

I - VIỆC TỔ CHỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BV&PTR

1. Quy hoạch DDSH rừng trong pháp luật BV&PTR

Hiện trạng, theo báo cáo kết quả rà soát 3 loại rừng thì hoạch, kế hoạch này của các cấp chính quyền đã được nâng lên, tình trạng vi phạm quy hoạch, kế hoạch BV & PTR đã giảm. Diện tích rừng cả nước được xác định 16.247.492 ha, trong đó 2,1 triệu ha rừng đặc dụng. Quy hoạch BV&PTR luôn được điều chỉnh bổ sung sau các lần tổng kiểm kê đất trong cả nước. Tuy nhiên, kết quả kiểm kê rừng toàn quốc theo Chỉ thị số 38/2005/CT-TTg ngày 05/12/2005 về rà soát quy hoạch sắp xếp lại 3 loại rừng là căn cứ quan trọng cho việc quy hoạch, xác định diện tích 3 loại rừng trên bản đồ và thực địa. Kết quả rà soát cơ cấu 3 loại rừng sau rà soát quy hoạch đã phù hợp với Nghị quyết số 57/2006/QH11 ngày 29/06/2006 của Quốc hội về Kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006 - 2010 của cả nước, theo đó, trong tổng số 16.247.492 ha diện tích đất quy hoạch phát triển lâm nghiệp, cả nước đã quy hoạch rừng đặc dụng 2.199.342 ha, rừng phòng hộ 5.552.328 ha, rừng sản xuất 8.495.823 ha. Trong Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020, đã đặt mục tiêu thiết lập quản lý, bảo vệ, phát triển và sử dụng bền vững 16,24 triệu ha đất được quy hoạch cho lâm nghiệp, nâng tỷ lệ đất có rừng lên 47% vào năm 2020. Tuy nhiên, để có được con số này quy hoạch BV&PTR đã phải trải qua nhiều đợt tổng kiểm kê, rà soát điều chỉnh.

Bảng 1 : Thay đổi diện tích 3 loại rừng sau khi quy hoạch⁹

(Đơn vị: triệu ha)

Hạng mục	Chỉ thị 38/2005/CT-TTg (1)	Nghị quyết 57/2006/QH11 (2)	Diện tích tăng/giảm (1) so với (2)	Tỷ lệ (%) tăng/giảm (1) so với (2)
Tổng diện tích rừng	16,247	16,244	0,003	0,02
- Đất rừng đặc dụng	2,199	1,978	0,221	11,19
- Đất rừng phòng hộ	5,552	6,563	-1,011	-15,40
- Đất rừng sản xuất	8,496	7,702	0,794	10,30

Theo đó, Bộ NN&PTNT đã tiến hành rà soát, quy hoạch ổn định 164 khu rừng đặc dụng trong toàn quốc, trong đó có 30 vườn quốc gia, 69 KBT thiên nhiên, 45 khu bảo vệ cảnh quan và 20 khu rừng thực nghiệm, nghiên cứu khoa học với diện tích lên

⁹ Báo cáo số 74/BC-UBKHCNMT13 về việc thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội về dự án trồng mới 5 triệu ha rừng

tới 2,265 triệu ha (xem bảng 2).

Bảng 2 : Hệ thống rừng đặc dụng của Việt Nam			
Nguồn: Tổng cục Lâm Nghiệp -2011			
TT	Các hạng (Category)	Số khu	Diện tích
I	Vườn Quốc gia	30	1.077.236
II	KBT thiên nhiên	69	1.099.736
IIA	Khu Dự trữ thiên nhiên	58	1.060.958
IIB	KBT loài/ Sinh cảnh	11	38.377
III	Khu bảo vệ cảnh quan	45	78.129
IV	Khu rừng Thực nghiệm/Nghiên cứu khoa học	20	10.652
	Tổng số	164	2.265.754

Điều này cho thấy, chất lượng của công tác quy hoạch rừng nói chung, rừng đặc dụng nói riêng còn chưa tốt. Điều này có nguyên nhân sau: (1) Quy định về tiêu chí xác lập 3 loại rừng này không được quy định trong Luật tạo nên sự tùy tiện khi hướng dẫn thực hiện trong lập quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch nên chất lượng quy hoạch không tốt; liên tục phải điều chỉnh hơn 10 năm qua. (2) Do quy định về việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch BV&PTR, xác lập các khu rừng; chuyển đổi mục đích sử dụng rừng trong Luật BV&PTR không cụ thể cả về tiêu chí, điều kiện cho chuyển đổi, tỷ lệ diện tích tối đa cho chuyển đổi nên quy định chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác không phải lâm nghiệp khá đơn giản, không quy định phải có ý kiến bằng văn bản của cơ quan chuyên ngành cấp trên; báo cáo đánh giá tác động môi trường cho vấn đề này cần phải có sự tham gia của các cơ quan chuyên ngành lâm nghiệp; phương án đền bù giải phóng mặt bằng khu rừng; ý kiến đồng thuận của cộng đồng dân cư địa phương nơi bị chuyển đổi và đư cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Mặt khác, các văn bản này còn bộc lộ sự thiếu sự thống nhất về chuyển mục đích sử dụng đất và mục đích sử dụng rừng giữa Luật đất đai là Luật BV&PTR. Cụ thể: Luật BV&PTR quy định Thủ tướng Chính phủ quyết định chuyển mục đích sử dụng rừng do Thủ tướng Chính phủ xác lập; Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định chuyển mục đích sử dụng rừng do Chủ tịch UBND cấp tỉnh xác lập. Trong khi đó, Luật Đất đai quy định UBND cấp tỉnh quyết định chuyển mục đích sử dụng đất của tổ chức trong nước và tổ chức, cá nhân nước ngoài; UBND cấp huyện quyết định chuyển mục đích sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân. Luật đất đai quy định đất rừng phòng hộ; đất rừng đặc dụng; đất rừng sản xuất nằm trong nhóm đất nông nghiệp. Như vậy, có thể hiểu các loại đất này chỉ bao gồm đất có rừng, còn đất chưa có rừng được quy hoạch cho các loại rừng này không tính, nên luôn có sự không thống nhất về số liệu thống kê đất lâm nghiệp (trong Luật đất đai năm 2013 không đề cập đến cụm từ đất lâm nghiệp”; các loại quy

hoạch về BV&PTR, quy hoạch tổng thể về ĐDSH có điểm chung là căn quy hoạch sử dụng đất nhưng mỗi quy hoạch lại được xây dựng phục vụ cho chiến lược phát triển của ngành đó nên hệ quả là các quy hoạch phủ định nội dung lẫn nhau. Đó là chưa kể đến đất thì ổn định nhưng rừng và ĐDSH là tài nguyên trên đất nếu không quản lý, sử dụng không đúng mục đích thì không tái tạo lại được.

- Thẩm quyền phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch ĐDSH rừng còn thiếu sự thống nhất với Luật ĐDSH. Luật BV&PTR xác lập khu rừng được giao cho Thủ tướng chính phủ và Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê duyệt, điều chỉnh theo Luật BV&PTR. Như vậy, việc xác lập, điều chỉnh các khu rừng đặc dụng mà thực chất là KBT thiên nhiên, KBT loài sinh cảnh, vườn quốc gia cũng phải tuân thủ theo cơ chế này. Trong khi đó Luật ĐDSH quy định thẩm quyền lập, phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước, quy hoạch bảo tồn ĐDSH của bộ, cơ quan ngang bộ quy định: Bộ TN&MT chủ trì phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan tổ chức lập, trình Chính phủ phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH của cả nước. *Bộ, cơ quan ngang bộ căn cứ vào quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH của cả nước tổ chức lập, phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch bảo tồn ĐDSH thuộc phạm vi quản lý.* Chính phủ quy định cụ thể trình tự, thủ tục lập, phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH quy định tại Điều này (Điều 10); và Điều 76 Quy định chuyển tiếp quy định: Các vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, KBT loài - sinh cảnh, khu bảo vệ cảnh quan, KBT biển, KBT vùng nước nội địa, khu dự trữ tài nguyên thiên nhiên thủy sinh đã thành lập theo quy định của Luật BV&PTR, Luật thủy sản trước khi Luật này có hiệu lực nếu đáp ứng các tiêu chí xác lập KBT theo quy định của Luật này thì không phải ra quyết định thành lập lại.

- Về thống kê, kiểm kê rừng, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng: Công tác này chủ yếu cho các cơ quan nghiên cứu lâm nghiệp thực hiện theo các Chương trình điều tra của Bộ NN&PTNT. Luật BV&PTR và các văn bản hướng dẫn cũng không quy định về nguồn lực tài chính để cho việc thực hiện công tác này dẫn đến sự bê trễ về số liệu như thời gian qua.

2. Về bảo tồn, khai thác sử dụng nguồn gen, các HST rừng, loài ĐTV rừng

Theo báo cáo của Bộ NN&PTNT, việc thực hiện công tác này của nội bộ các cơ quan/tổ chức được giao quản lý là khá tốt nhưng do địa bàn quản lý rộng, lực lượng kiểm lâm mỏng nên thực tiễn phát sinh nhiều bất cập. Ở một số khu rừng đặc dụng, tình trạng lâm tặc hoành hành khai thác lâm sản trái phép, chống người thi hành công vụ. Tuy nhiên, diễn biến về tăng, giảm số loài động thực vật không được công bố cụ thể nên việc nhận biết số lượng suy giảm được thể hiện qua việc phát hiện các vụ vi phạm pháp luật về buôn bán, vận chuyển động vật hoang dã hàng năm. Tuy nhiên, theo Báo cáo của Bộ NN&PTNT các vi phạm trong 5 năm trở lại đây có chiều hướng tăng (xem bảng 3).

Nguyên nhân của tình trạng trên: Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này. Tuy nhiên có một số nguyên nhân chủ quan, đó là:

(1) Có quá nhiều văn bản quy định cùng quản lý một đối tượng. Cụ thể, với loài nguy cấp quý hiếm được quy định trong Luật BV&PTR, Luật Đa dạng sinh học, Nghị định 23/2006/NĐ-CP. Nghị định 32 /2006/NĐ-CP, Nghị định 65/2010/2006/NĐ-CP, Nghị định 160/2013/NĐ-CP... Đặc biệt là các văn bản được ban hành dưới luật sau

Bảng 3: Số vụ vi phạm pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng			
Nguồn: Bộ NN&PTNT			
Vi phạm quản lý bảo vệ động vật hoang dã	Năm	Vi phạm về mua bán, vận chuyển lâm sản	Vi phạm về chế biến lâm sản
579	2009	14.322	1.051
942	2010	14.019	942
1019	2011	14.772	748
876	2012	17.899	766
1285	2013	21.221	2.036
4.701	Tổng	82.233	5.543

không có sự rà soát để loại bỏ hiệu lực của các văn bản trước nên có sự “lựa chọn” trong việc áp dụng các quy định của pháp luật theo hướng có lợi nhất cho người thực hiện.

(2) Việc phân công trách nhiệm giữa các cơ quan quản lý còn không rõ ràng;

(3) Việc tổ chức thực hiện còn bộc lộ sự thiếu hụt nguồn lực, giao nhiệm vụ nhưng không kèm theo nguồn lực nên tính khả thi thấp;

(4) Còn thiếu sự quan tâm của các cấp, chính quyền địa phương trong việc đầu tư nguồn lực cho công tác bảo tồn ĐDSH;

(5) Các cơ quan thực thi pháp luật hoạt động chưa hiệu quả, chưa nghiêm, mức xử lý vi phạm còn thấp. Thực thi pháp luật chưa nghiêm, chế tài xử lý vi phạm còn nhẹ, chưa đủ sức răn đe trong số 18.707 vụ vi phạm pháp luật về BV&PTR (năm 2012) thì chỉ có 1,3% số vụ bị xử lý hình sự; 15.820 (năm 2013) thì chỉ có 183 vụ bị xử lý hình sự chiếm tỷ lệ thấp (khoảng 1,1%). Việc truy tố đối với vụ án hình sự còn gặp nhiều khó khăn do thời gian kéo dài, thiếu quy định cụ thể về yếu tố cấu thành tội phạm nên có sự linh hoạt trong việc áp dụng Nghị định 157/2013/NĐ-CP và Điều 190 Bộ Luật Hình sự khi xử lý các vi phạm về loài nguy cấp quý hiếm được ưu tiên bảo vệ dẫn đến việc bỏ lọt tội phạm và hạn chế trong việc xử lý, phòng ngừa vi phạm.

Ngoài ra, còn có nguyên nhân là do lợi ích của công tác bảo tồn ĐDSH không được chia sẻ trong cộng đồng, người dân có tâm lý “rừng” của nhà nước nên có lúc, có

nơi người dân làm ngư cho lâm tặc, khai thác trái phép tài nguyên rừng.

II. VIỆC TỔ CHỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THỦY SẢN

1. Công tác quy hoạch ĐDSH trong pháp luật về thủy sản

Hiện tại đã có 16 KBT biển được thành lập theo Quyết định số 742/QĐ-Ttg ngày 26/5/2010 (Phụ lục I b) với mục tiêu: bảo vệ các HST, các loài thủy sinh vật biển có giá trị kinh tế, khoa học; góp phần phát triển kinh tế biển, cải thiện sinh kế của cộng đồng ngư dân các địa phương ven biển. dự kiến đến năm 2015, có ít nhất 0,24% diện tích vùng biển Việt Nam nằm trong các KBT biển và khoảng 30% diện tích của từng KBT biển được bảo vệ nghiêm ngặt. Trên thực tế trong quá trình triển khai thành lập các KBT đã gặp không ít khó khăn như sự phối hợp giữa các Bộ chủ quản và các Bộ, ban ngành tại Trung ương; sự ủng hộ, phối hợp của địa phương trong quá trình thiết lập khu BTB; xung đột về phát triển kinh tế xã hội với bảo tồn, bảo vệ ĐDSH; việc chuyển đổi nghề, tạo sinh kế thay thế cho các dân cư địa phương khu vực bảo tồn; nguồn vốn đầu tư, xây dựng thành lập: việc xác định rõ nguồn ngân sách trung ương hỗ trợ và ngân sách địa phương cũng như kinh phí huy động từ các tổ chức quốc tế khác; Sự chồng chéo vào chưa thống nhất trong quản lý: KBT Vịnh Nha Trang và UBND thành phố Nha Trang; KBT Phú Quốc và Sở NN&PTNT Phú Quốc... Việc chồng chéo về đơn vị quản lý các khu bảo tồn đã gây ra không ít khó khăn trong chỉ đạo quản lý theo hệ thống từ Trung ương đến địa phương; sự phối kết hợp trong quản lý giữa các ban ngành đoàn thể tại địa phương; sự huy động ngân sách từ các nguồn tài chính khác cho hoạt động của khu bảo tồn.

Đối với KBT vùng nước nội địa, hiện nay đã thiết lập và đưa vào hoạt động 05 KBT đại diện cho lưu vực sông Hồng, sông Cửu Long và Tây Nguyên và hiện đang tiếp tục thiết lập và đưa vào hoạt động 25 KBT vùng nước nội địa, trong đó có 01 KBT loài liên quốc gia nhằm mục tiêu từng bước hình thành hệ thống các KBT nhằm bảo vệ, phục hồi, tái tạo nguồn lợi thủy sản, đặc biệt là các giống loài thủy sản quý hiếm, có giá trị kinh tế và khoa học cao, bảo vệ các HST thủy sinh tại các vùng nước nội địa; khuyến khích sự tham gia của cộng đồng trong việc quản lý, khai thác và sử dụng hợp lý nguồn lợi, bảo đảm cân bằng sinh thái, giữ gìn ĐDSH các vùng nước nội địa ở mức độ cao. Thu hút các nguồn lực của cộng đồng dân cư địa phương, các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước tham gia xây dựng và quản lý các KBT vùng nước nội địa nhằm quản lý, khai thác sử dụng các KBT có hiệu quả, tạo sinh kế cho cộng đồng dân cư và góp phần bảo vệ môi trường sinh thái. Trên thực tế, Việt Nam đã thiết lập được 03 hệ thống KBT và đã được thành lập ở cấp quốc gia là: hệ thống rừng đặc dụng (Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004), hệ thống các KBT biển (Luật Thủy sản 2003), hệ thống KBT vùng nước nội địa (Luật Thủy sản, 2003); trong đó một số VQG, KBT, có ý nghĩa đặc biệt về Bảo tồn thiên nhiên, HST, bảo tồn loài, nguồn gen, văn hóa - lịch sử và môi trường đã được quốc tế ghi nhận các danh hiệu: Khu di sản thiên nhiên thế giới (02) Khu dự trữ sinh quyển (8) Khu Ramsar (05) Khu di sản ASEAN...

2. Về bảo vệ nguồn lợi thủy sản ở Việt Nam

Theo kết quả điều tra ban đầu của Dự án “Điều tra tổng thể hiện trạng và biến động nguồn lợi hải sản”, trong giai đoạn 2011-2013”¹⁰ về điều tra đánh giá hiện trạng các nhóm nguồn lợi cá nổi lớn, cá nổi nhỏ và hải sản tầng đáy. Về thành phần loài, tổng hợp kết quả từ các chuyến điều tra nguồn lợi hải sản ở biển Việt Nam bằng lưới rê, câu vàng, lưới kéo đáy và lưới kéo trung tầng trong giai đoạn 2011-2013 đã thống kê được 911 loài hải sản, thuộc 462 giống nằm trong 191 họ. Ngoài ra, 63 loài/nhóm loài chưa xác định được tên khoa học. Trong đó, nhóm cá đáy có số loài phong phú nhất (351 loài), sau đó đến cá rạn (244 loài) và cá nổi (168 loài). Kết quả điều tra cũng cho thấy mùa gió Đông Bắc có số lượng họ/giống/loài nhiều hơn ở mùa gió Tây Nam. Về nguồn lợi cá nổi lớn, kết quả điều tra bằng lưới rê cho thấy, khu vực có năng suất khai thác cao ở mùa gió Đông Bắc nằm trong phạm vi 8°00-10°00N và 13°00-14°30N. Ở mùa gió Tây Nam, khu vực có năng suất cao dịch lên phía Bắc hoặc xuống phía Nam so với ở mùa gió Đông Bắc, chủ yếu là các khu vực từ 7°00-8°30N và 13°00 - 15°00N. Trữ lượng nguồn lợi hải sản được tổng hợp từ các kết quả điều tra, đánh giá bằng các phương pháp diện tích, phương pháp thủy âm, phương pháp phân tích chủng quần ảo từ các nguồn số liệu điều tra độc lập nghề cá kết hợp với số liệu sinh học nghề cá. Tổng trữ lượng nguồn lợi hải sản biển Việt Nam ước tính trung bình khoảng 4,25 triệu tấn. Trong đó, trữ lượng cá nổi nhỏ ước tính trung bình khoảng 2,65 triệu tấn (chiếm 62,4% tổng trữ lượng); hải sản tầng đáy khoảng 487 ngàn tấn (chiếm 11,5%); giáp xác 79 ngàn tấn (chiếm 1,9%); cá rạn san hô (2,6 ngàn tấn, chiếm 0,1%); cá nổi lớn (1.031 ngàn tấn, chiếm 24,3%). Tổng trữ lượng nguồn lợi thấp hơn so với kết quả đánh giá trữ lượng nguồn lợi hải sản giai đoạn 2000-2005. Nguồn lợi cá nổi nhỏ có sự biến động khá rõ giữa các vùng, với chiều hướng hơi tăng lên ở vùng vịnh Bắc Bộ, Trung Bộ và Đông Nam Bộ; Vùng biển Tây Nam Bộ, trữ lượng cá nổi nhỏ chỉ còn khoảng một nửa so với giai đoạn 2000-2005. Nguồn lợi cá nổi lớn tương đối ổn định với tổng trữ lượng ước tính tương đương với giai đoạn 2000-2005. Nguồn lợi hải sản tầng đáy cũng thấp hơn so với trước đây. Khả năng khai thác ước tính khoảng 1,75 triệu tấn. Trong đó, khả năng khai thác của cá nổi nhỏ 1,06 triệu tấn; hải sản tầng đáy 244 ngàn tấn; giáp xác (tôm, cua) là 32 ngàn tấn; cá rạn san hô (tại 19 đảo) là 1,3 ngàn tấn và cá nổi lớn là 412 ngàn tấn. Có thể thấy nguồn lợi thủy sản của ta rất đa dạng, trữ lượng còn khá dồi dào...

3. Về bảo tồn, khai thác sử dụng nguồn gen, hệ sinh thái, loài thủy sinh

Mặc dù trên có nhiều văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Thủy sản, quy chế quản lý KBTbiển, vùng nước nội địa nhưng tình trạng khai thác vẫn thường xuyên xảy ra ở các vùng biển, trong các khu vực bảo tồn; việc khai thác hủy diệt vẫn xảy ra trên nhiều vùng biển.

Nguyên nhân của tình trạng trên là do yêu cầu về nguồn lợi thủy sản khá lớn, số lượng khai thác tập trung ở ven bờ là nhiều. Việc khai thác bằng các công cụ hủy diệt như nổ mìn, cào đáy... ảnh hưởng tới HST, cản trở quá trình tái tạo nguồn lợi thủy sản.

¹⁰ Viện Nghiên cứu Hải sản thực hiện

Diện tích các KBT nhỏ, việc phân định các phân khu chưa hợp lý. Việc tái thả nguồn lợi thủy sản chưa được làm thường xuyên; việc thực thi pháp luật chưa nghiêm, chế tài xử phạt vi phạm còn nhẹ, chưa đủ sức răn đe do đối tượng vi phạm chủ yếu là ngư dân khai thác để mưu sinh, nhận thức và hiểu biết về tầm quan trọng của ĐDSH còn hạn chế.

III. ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN

1. Mặt được

1) Đã tạo hành lang pháp lý từ luật đến các văn bản hướng dẫn tạo cơ sở cho việc triển khai thực hiện, đặc biệt trong việc khai thác loài động thực vật rừng, các loài thủy sản góp phần hạn chế suy giảm ĐDSH ở Việt Nam trong HST và biển và vùng nước nội thủy;

2) Xây dựng được bộ máy, nhân lực, hệ thống tổ chức từ Trung ương đến cơ sở cho công tác quản lý, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, đa dạng sinh học...;

3) Đã góp phần hình thành và quản lý 3 hệ thống khu bảo tồn rừng, biển, vùng nước nội thủy, góp phần bảo vệ ĐDSH trong áp lực phát triển kinh tế - xã hội.

4) Nhận thức người dân và các cấp chính quyền tăng, lợi ích từ ĐDSH đã bước đầu được khai thác, sử dụng hiệu quả trong nghiên cứu khoa học, du lịch sinh thái, chữa bệnh...;

2. Một số hạn chế

1) Việc ban hành văn bản chất lượng còn chưa tốt, chưa dựa trên cơ sở khoa học; cách nhìn nhận vấn đề còn phiến diện, nhiều quy định không khả thi trong thực tế;

2) Các văn bản quy định không đồng bộ, chồng chéo gây khó khăn trong việc áp dụng; tính tương thích trong các văn bản thấp.

3) Một số quy định trong Luật BV&PTTR, Luật Thủy sản còn chung chung văn bản hướng dẫn cũng không quy định cụ thể nên việc hướng dẫn thực hiện còn tùy tiện, chưa đúng với mục tiêu quản lý;

4) Phân công trách nhiệm quản lý giữa các Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT còn sự chồng chéo giữa các bộ, phân cấp trách nhiệm giữa TW và địa phương chưa rõ ràng; bộ máy tổ chức quản lý ĐDSH còn phân tán, bộc lộ sự thiếu hụt nguồn lực, quản lý nhà nước chưa phát huy hiệu quả.

4) Các tiếp cận quản lý ĐDSH còn cát cứ theo hệ sinh thái, theo lĩnh vực được phân công “mang tính hành chính” của các bộ ngành, chưa phát huy hiệu quả quản lý tài nguyên ĐDSH.

5) Thực thi pháp luật không nghiêm do thiếu quy định hoặc chế tài xử lý vi phạm còn thấp, chưa đủ sức răn đe, lực lượng làm công tác này còn mỏng, thiếu trang thiết bị, phương tiện kỹ thuật để phát hiện và xử lý vi phạm.

Phần thứ năm

GIẢI PHÁP VÀ KHUYẾN NGHỊ

I. MỘT SỐ GIẢI PHÁP

1. Cần sớm hoàn thiện quy định về DDSH trong pháp luật về BV&PTR, thủy sản bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật về DDSH.

Như đã phân tích ở trên, quy định về DDSH trong pháp luật về BV&PTR, pháp luật về thủy sản đã được chú trọng nhưng cách tiếp cận, quy định quản lý còn chưa toàn diện, chủ yếu phục vụ cho mục tiêu khai thác, sử dụng để phát triển kinh tế lâm nghiệp, kinh tế thủy sản. Quản lý DDSH chưa chú trọng cho các mục đích khác ngoài lâm nghiệp, ngoài thủy sản như giải trí, y tế, văn hóa, giáo dục... Do vậy, quy định về quản lý, bảo vệ DDSH chỉ căn cứ vào năng lực của ngành này để phân công tổ chức quản lý. Do vậy, việc quản lý chưa toàn diện, chưa khai thác đầy đủ các giá trị của DDSH trong các HST rừng, HST thủy sinh. Chính vì vậy, DDSH thời gian qua chưa được quản lý, bảo vệ hiệu quả đúng với giá trị của nó, nhiều loài quý hiếm đã tuyệt chủng ngoài tự nhiên, DDSH bị suy giảm nhanh. Để hoàn thiện các quy định về DDSH trong pháp luật về BV&PTR, pháp luật về thủy sản, cần khắc phục một số vấn đề cơ bản sau:

1) *Đổi mới phương pháp tiếp cận quản lý DDSH theo hướng tổng thể, theo hệ thống, dựa trên cơ sở khoa học và tính hiệu quả trong quản lý.*

Quản lý DDSH phải được thực hiện đầy đủ trên cả 3 thành tố: HST, loài sinh vật và nguồn gen. Do vậy, quản lý bảo tồn DDSH được thiết lập theo hệ thống khu bảo tồn và hệ thống cơ sở bảo tồn. KBT phải là khu vực có DDSH cao, được khoanh vùng để bảo vệ nên việc quản lý KBT phải được thống nhất từ trung ương đến địa phương theo hệ thống nhất, không cát cứ theo HST, theo ngành quản lý như hiện nay. Các khái niệm liên quan đến khu bảo tồn như: rừng đặc đặc dụng, rừng thực nghiệm khoa học, khu bảo tồn vùng nước nội địa, khu bảo tồn biển... trong Luật BV&PTR, Luật Thủy sản cần được chuẩn hóa thành khái niệm chung là “khu bảo tồn” và được thống nhất quản lý theo luật chuyên ngành (Luật DDSH) để việc quản lý được toàn diện, các quản lý thống nhất.

2) *Quán triệt nguyên tắc áp dụng pháp luật được quy định tại Điều 83 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong việc xây dựng các văn bản hướng dẫn và thực thi pháp luật về DDSH.*

Theo đó, đối với lĩnh vực quản lý DDSH thì Luật DDSH được coi là luật cơ bản, các Luật về BV&PTR, Luật Thủy sản... sẽ quy định làm rõ thêm yêu cầu nội dung quản lý cho phù hợp với ngành đó. Thực trạng ban hành văn bản hướng dẫn thi pháp luật BV&PTR, pháp luật về thủy sản về nội dung liên quan đến DDSH thời gian qua cho thấy có tình trạng vi phạm các nguyên tắc này thể hiện rõ trong việc ban hành một số văn bản hướng dẫn Luật BV&PTR, Luật Thủy sản...

3) Đổi mới việc tổ chức quản lý và phân công trách nhiệm quản lý nhà nước về DDSH theo hướng tập trung vào một đầu mối; tách bạch chức năng quản lý khai thác, sử dụng DDSH với chức năng bảo tồn, tránh tình trạng giao một cơ quan thực hiện đồng thời thực hiện 2 chức năng này như thời gian vừa qua

Hiện nay, do các yếu tố lịch sử, các vấn đề về bảo vệ môi trường, HST, DDSH mới được quan tâm nhiều trong hai thập kỷ gần đây nên trong thời gian trước đó chưa có các luật chuyên ngành cho lĩnh vực này. Do vậy, vấn đề bảo vệ môi trường, DDSH được lồng ghép trong các luật chuyên ngành về BV&PTR, pháp luật về thủy sản, về giống cây trồng, giống vật nuôi... Việc phân công quản lý lĩnh vực này được giao cho các bộ có liên quan quản lý (từ việc khai thác, vận chuyển, chế biến, sử dụng ... đến quản lý bảo vệ) lĩnh vực đó tổ chức quản lý bảo vệ. Tuy nhiên, với sự hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện nay thì đã có sự tách bạch, bóc tách các vấn đề quản lý, bảo vệ tài nguyên với vấn đề khai thác, sử dụng để bảo đảm tính minh bạch, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý. Do vậy, việc tổ chức quản lý, phân công trách nhiệm quản lý nhà nước trong pháp luật BV&PTR, pháp luật về thủy sản cũng cần có sự được đổi mới. Theo đó, các vấn đề về quản lý về DDSH trong các luật chuyên ngành này sẽ được dẫn chiếu thực hiện theo Luật DDSH. Các vấn đề về quản lý, bảo vệ rừng, khai thác, sử dụng rừng... (không liên quan đến DDSH) sẽ được thực hiện theo Luật BV&PTR; và cũng áp dụng tương tự như vậy đối với Luật thủy sản. Bên cạnh đó, cần tổ chức tốt hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về DDSH thống nhất từ TW đến địa phương và quản lý tốt công tác quy hoạch bảo tồn DDSH, đặc biệt là hệ thống KBT.

4) Tăng cường giám sát, kiểm tra của các cơ quan chức năng trong giám sát, kiểm tra việc tổ chức thực hiện pháp luật về DDSH và xây dựng “công cụ chuẩn” cho việc kiểm tra, giám sát như việc đánh dấu mẫu vật, như việc xây dựng hệ thống dữ liệu về diễn biến hiện trạng DDSH...

2. Tăng cường nguồn lực cho việc thực thi quản lý DDSH trong BV&PTR, thủy sản, trong đó trọng tâm là nguồn lực tài chính và nguồn nhân lực.

Việt Nam là một trong mười nước trên thế giới có DDSH phong nhưng cũng có suy giảm DDSH nhanh. Có nhiều nguyên nhân nhưng trong đó có nguyên nhân về đầu tư, phân bổ nguồn lực. Nguồn lực cho DDSH chủ yếu được cấp từ NSNN vốn đã ít lại phân tán cho nhiều bộ, ngành quản lý. Hiện tại, chỉ NSNN cho DDSH nằm chung trong tổng chung cho sự nghiệp bảo vệ môi trường và chiếm một tỷ trọng rất nhỏ, ước đạt khoảng 8-10% kinh phí sự nghiệp môi trường; kinh phí cho công tác điều tra diễn biến DDSH còn rất hạn chế. Nhân lực trực tiếp làm công tác quản lý KBT ít lại phân tán ở nhiều bộ chức năng, chưa được đào tạo chuyên sâu về DDSH nên công tác quản lý còn hạn chế. Việc khai thác lợi ích từ DDSH còn rất hạn chế, hiện tại chỉ mới khai thác được lợi ích thu được từ hoạt động thăm quan, du lịch, nghỉ dưỡng. Do vậy, cần tăng cường nguồn đầu tư từ NSNN cho công tác quản lý DDSH, đa dạng hóa các nguồn tài chính cho bảo tồn DDSH và đổi mới cơ chế quản lý đối với các KBT. Đầu tư kinh phí cần tập trung giải quyết tốt một số khâu quan trọng, đó là: điều tra cơ bản tài nguyên DDSH, xây dựng cơ sở dữ liệu cho lĩnh vực này để việc quản lý được thống nhất; rà soát quy hoạch chuyên ngành với quy hoạch tổng thể bảo tồn DDSH quốc gia để việc

thực thi được ổn định. Về tổ chức, cần thống nhất một đầu mối quản lý và bố trí nhân lực riêng cho công tác này, tránh tình trạng kiêm nhiệm như hiện nay.

3. Tăng cường chế tài xử lý vi phạm pháp luật về DDSH trong lĩnh vực BV&PTR, pháp luật về thủy sản.

Hiện tại các quy định về xử lý vi phạm còn chưa rõ ràng, chế tài xử lý vi phạm còn thấp, việc xử lý hình sự còn ít do thiếu căn cứ pháp lý nên vi phạm pháp luật về DDSH có xu hướng gia tăng. Do vậy, bên cạnh giải pháp tuyên truyền, cần cụ thể hóa và tăng chế tài xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực này, đồng thời có hình phạt bổ sung như đưa lên phương tiện thông tin đại chúng, lao động công ích...

II. KHUYẾN NGHỊ

1. Cần sớm sửa đổi Luật BV&PTR (2004) và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật. Cần đặt Luật BV&PTR trong một bối cảnh mới và tập trung điều chỉnh, hoàn thiện các nội dung sau:

1.1 Về công tác quy hoạch DDSH rừng

- Về phân loại rừng: Đề nghị Luật BV&PTR nên phân theo mục tiêu quản lý, không nên phân theo mục tiêu sử dụng như trước đây. Quy định về rừng đặc dụng trong Luật BV&PTR cần bóc tách *rừng đặc dụng phục vụ bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái rừng của quốc gia, nguồn gen sinh vật rừng* với các loại rừng đặc dụng để bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh, phục vụ nghỉ ngơi, du lịch, kết hợp phòng hộ, góp phần bảo vệ môi trường. Việc quản lý rừng đặc dụng phục vụ mục đích bảo tồn DDSH được thực hiện theo quy định của pháp luật về DDSH (cả về công tác lập quy hoạch, tiêu chí, chế độ quản lý loài, thẩm quyền quản lý); các nội dung khác liên quan đến vấn đề độ che phủ, trữ lượng rừng... được thực hiện theo pháp luật về BV&PTR. Cần thống nhất quan điểm: việc quản lý, bảo vệ DDSH chủ yếu thực hiện trong KBT (tức là các khu vực được khoanh vùng, được đầu tư quản lý, bảo vệ); ngoài KBT các hoạt động chỉ nên mang tính khuyến khích thực hiện. Hợp nhất các nội dung về quy hoạch hệ thống các khu bảo tồn rừng, biển, vùng nước nội thủy, đất ngập nước trong các văn bản hiện hành để sau năm 2020 chỉ còn một loại “Quy hoạch hệ thống các khu bảo tồn” để thuận tiện cho công tác quản lý ĐDSH và việc quản lý bảo đảm hiệu quả.

- Thống nhất cách sử dụng khái niệm, tiêu chí, tên gọi “rừng đặc dụng” và “khu bảo tồn” để thống nhất trong quản lý “khu vực được khoanh vùng để quản lý, bảo vệ DDSH” và nên sử dụng 1 khái niệm là “khu bảo tồn”. Làm rõ tiêu chí điều chỉnh quy hoạch rừng đặc dụng (KBT) và thẩm quyền cho phép điều chỉnh quy hoạch này nên là cơ quan quản lý cấp TW; bổ sung quy định về trách nhiệm, xây dựng dữ liệu về điều tra theo dõi diễn biến tài nguyên rừng đặc dụng; rà soát điều chỉnh vườn quốc gia, khu bảo tồn theo tiêu chí xác lập KBT của Luật DDSH.

- Về tiêu chí phân loại khu bảo tồn: Bổ sung quy định về phân hạng KBT theo Luật DDSH và tiêu chí IUCN. Theo phân hạng này, KBT gồm: (1) khu dự trữ thiên

nhiên nghiêm ngặt/khu bảo vệ động vật hoang dã; (2) khu dự trữ thiên nhiên; (3) khu bảo vệ hoang dã; (4) Vườn quốc gia; (5) KBT thắng cảnh tự nhiên; KBT loài sinh cảnh; KBT cảnh quan đất liền, biển. KBT được chia thành 05 hạng, cụ thể:

Hạng I: KBT thiên nhiên nghiêm ngặt/ khu bảo vệ động vật hoang dã được quản lý chủ yếu để nghiên cứu khoa học hoặc bảo vệ động vật hoang dã;

Hạng II: Vườn quốc gia là KBT được quản lý chủ yếu để bảo vệ HST và du lịch giải trí;

Hạng III: KBT thắng cảnh tự nhiên là khu được quản lý chủ yếu để bảo tồn những nét đặc trưng của tự nhiên;

Hạng IV: KBT loài sinh cảnh là KBT được khoanh vùng quản lý nhằm duy trì các sinh cảnh cần thiết để bảo tồn các loài quan trọng, các quần thể loài hoặc các đặc điểm tự nhiên, môi trường cần thiết cho loài;

Hạng V: KBT cảnh quan là KBT được quản lý chủ yếu để bảo tồn cảnh quan đất liền/biển nhằm duy trì mối tương tác hài hòa giữa thiên nhiên và văn hóa... Đồng thời xác định các mục tiêu quản lý theo từng hạng KBT. Cần đồng nhất với cách tiếp cận trong Luật DDSH và theo hệ thống phân hạng KBT thiên nhiên của IUCN và đặc điểm của hệ thống KBT thiên nhiên, bao gồm:

(1) Tính đại diện, tức là phải đảm bảo sự hài hòa giữa 3 yếu tố: HST, loài và nguồn gen và một số yếu tố khác như cảnh quan, văn hóa. Hiện tại, các KBT được lựa chọn xác lập một cách đơn lẻ nên vấn đề xem xét tính hệ thống cần được rà soát cho phù hợp, tránh tình trạng cát cứ như hiện nay;

(2) Tính nhất quán giữa mục tiêu quản lý và các hành động bảo tồn;

(3) Tính đầy đủ như tính liên kết giữa các KBT như hành lang di chuyển của các loài quý hiếm, các yếu tố tác động đến khu bảo tồn; chi phí cho việc thành lập khu bảo tồn;

(4) Tính hiệu quả và công bằng là việc bảo đảm sự cân bằng giữa chi phí và lợi ích và sự công bằng trong phân bổ chi phí và lợi ích giữa các bên liên quan. Việc thành lập KBT nên được coi là hoạt động kinh tế - xã hội và KBT được thành lập phải đem lại lợi ích cho xã hội và đáp ứng mục tiêu bảo tồn;

(5) Tính gắn kết và bổ sung (thể hiện qua sự đóng góp của các KBT cho hệ thống như bổ sung về số lượng và chất lượng cho hệ thống bảo tồn quốc gia).

Hiện tại, việc xác lập các KBT của Việt Nam chưa chú trọng nhiều đến các nội dung (3), (4) và (5) nên hiệu quả bảo tồn chưa cao, chưa thu hút được sự quan tâm của người dân cũng như đầu tư của khu vực ngoài Nhà nước.

Ngoài ra, cần sửa đổi một số quy định về tiêu chí diện tích đất nông nghiệp, diện tích đất ở trong các KBT của một số văn bản hướng dẫn Luật BV&PTR như: Nghị định 23/2006/NĐ-CP, Nghị định 117/2010/ NĐ-CP cho phù hợp với thực tiễn hiện nay. Bổ sung quy định về tiêu chí để điều chỉnh quy hoạch rừng đặc dụng, xác lập rừng đặc dụng trong Luật BV&PTR, sửa đổi Nghị định 23 theo tinh thần này.

1.2. Về quản lý, bảo vệ HST rừng: Cần quy định rõ tiêu chí đối với các HST rừng cần được bảo vệ; các nội dung cụ thể cho việc bảo vệ, đặc biệt là các HST đặc thù, có tầm quan trọng quốc gia, quốc tế.

1.3. Về quản lý, bảo vệ loài ĐTV rừng

- Rà soát điều chỉnh các danh mục loài động thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm theo pháp luật Việt Nam (theo Nghị định 32/2006/NĐ-CP), Danh mục loài nguy cấp quy theo các phụ lục của Công ước CITES (Theo Nghị định 82/2006/NĐ-CP) và Danh mục loài nguy cấp quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ (Nghị định 160/2013/ NĐ-CP) thành một Danh mục chung để việc quản lý được tập trung, thống nhất, thuận lợi cho việc áp dụng pháp luật, đặc biệt trong các lĩnh vực: khai thác sử dụng ĐDSH, điều tra xây dựng cơ sở dữ liệu; quy định chế độ bảo vệ và xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực này.

- *Chế độ quản lý bảo vệ* nên sử dụng theo tiêu chí, quy định của Luật chung về ĐDSH để bảo đảm tính thống nhất và toàn diện trong quản lý. Pháp luật một số nước như Mỹ, Brasil cũng có Luật về rừng, Luật về ĐDSH nhưng các vấn đề về ĐDSH trong rừng đều tuân thủ theo luật chuyên về Luật đa dạng sinh học.

- Quy định về quản lý các loài quý, hiếm cần được xác lập trên hệ thống dữ liệu chung trên toàn quốc và đánh dấu mẫu vật khi khai thác, vận chuyển; thẩm quyền cấp giấy phép khai thác cần có sự điều chỉnh lại cho thống nhất phù hợp với Luật chung về ĐDSH. Ngoài ra, về cơ quan cấp phép khai thác ĐTV rừng cần có sự thống nhất trên cơ sở hợp nhất cơ quan CITES và cơ quan quản lý nhà nước về loài nguy cấp quý hiếm của Việt Nam để việc quản lý được thống nhất, thuận tiện cho việc kiểm tra, giám sát.

1.4. Về quản lý nguồn gen: Bổ sung, hoàn thiện các quy định về quản lý nguồn gen theo hướng toàn diện hơn, chú trọng các vấn đề về chia sẻ lợi ích của việc tiếp cận nguồn gen, điều tra, sưu tầm nguồn gen quý hiếm, bảo quản mẫu vật di truyền nội và ngoại vi ...trong Luật BV&PTR và các nghị định hướng dẫn Luật.

1.5. Về phân công, phân cấp trách nhiệm quản lý.

Cần giảm bớt đầu mối trong phân công trách nhiệm quản lý nhà nước về ĐDSH để khắc phục sự chồng chéo và phối hợp chưa hiệu quả hiện nay. Quản lý ĐDSH nên lấy hạt nhân là quản lý KBT và thống nhất quản lý KBT về một đầu mối (một bộ) nên là bộ quản lý chung tài nguyên thiên nhiên, các bộ chuyên ngành khác phối hợp thực hiện. Xu hướng này đang được thực hiện ở nhiều nước có ĐDSH cao trên thế giới như Trung quốc, Đan Mạch, Braxin...

Việc phân cấp quản lý ĐDSH cũng cần quán triệt nguyên tắc: quy hoạch, nguồn lực đầu tư cần thống nhất từ Trung ương đến địa phương và địa phương là nơi tổ chức thực hiện quản lý, trung ương ban hành quy định và kiểm tra, giám sát. Với cách tổ chức quản lý như vậy thì cần đổi mới việc phân cấp trách nhiệm quản lý giữa Bộ quản lý chuyên ngành về ĐDSH và UBND các cấp theo hướng làm rõ lĩnh vực phân cấp; trách nhiệm thực hiện, tránh tình trạng giao địa phương “toàn quyền quản lý tài nguyên rừng, tài nguyên biển như hiện nay.

2. Với Luật thủy sản và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật

Đề nghị bổ sung, sửa đổi Luật Thủy sản và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật theo hướng đồng bộ các nội dung về bảo vệ, khai thác sử dụng ĐDSH biển để đồng bộ bảo đảm tính đồng bộ với Luật đa dạng sinh học.

2.1 Về công tác quy hoạch. Cần bổ sung quy định cụ thể căn cứ, tiêu chí quy hoạch; nội dung quy hoạch các khu vực bảo tồn biển, KBT vùng nước nội địa. Việc xác lập KBT biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa cần căn cứ quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH quốc gia và bảo đảm tính liên thông với các hệ thống KBT khác.

- Đối với các KBT biển (Nghị định 57/2008/NĐ-CP) cần xác định rõ tiêu chí, căn cứ xác lập các KBT biển; các phân khu tương ứng với các phân KBT trong Luật ĐDSH và IUCN, đặc biệt các yếu tố đất liền của KBT biển (như khu vực ven biển, hải đảo) được sử dụng là cơ sở xác định diện tích của phân khu hành chính - dịch vụ.

- Chuẩn hóa và sử dụng thống nhất một khái niệm chung là “khu bảo tồn” đối với “khu bảo tồn vùng nước nội địa”, “khu bảo tồn biển” trong Luật Thủy sản và quản lý theo chế độ quản lý KBT của Luật chuyên về ĐDSH.

2.2. Về quản lý hệ sinh thái, bảo tồn loài thủy sinh

- Cần chuẩn hóa các khái niệm “nguồn lợi thủy sản” để bảo đảm quản lý được các loài DDTV thủy sinh; về ĐDSH trong pháp luật thủy sản cần tiếp cận đầy đủ các thành tố về cả HST, loài và nguồn gen sinh vật thủy sinh.

- Việc quản lý, bảo vệ các loài thủy sinh: cần sửa đổi, bổ sung các loài thủy sinh được ban hành theo 02 Danh mục trong Luật Thủy sản cho phù hợp với 03 danh mục các loài theo pháp luật về ĐDSH; tiêu chí, chế độ quản lý loài thuộc danh mục loài trong sách đỏ cần được dẫn chiếu thực hiện như đối với loài thuộc “*Danh mục loài nguy cấp, quý hiếm được ưu tiên bảo vệ*” của Luật ĐDSH để các quản lý, đầu tư, điều tra cơ sở dữ liệu được thống nhất trong hệ thống pháp luật chung về ĐDSH;

- Các quy định về quản lý khai thác ĐDSH theo Luật Thủy sản cần rà soát quản lý theo chế độ quản lý của Luật ĐDSH và các Nghị định hướng dẫn luật này để tạo sự đồng bộ, thống nhất trong quản lý;

- Bổ sung quy định cụ thể về điều tra ĐDSH trong các khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa; quy định về hành lang đa dạng sinh học đối với KBT và hành lang di chuyển của các loài thủy sinh nguy cấp quý hiếm...và các loài di cư theo mùa; bổ sung quy định về công bố kết quả điều tra ĐTV thủy sinh trong các KBT làm căn cứ cho việc khai thác, sử dụng các loài thủy sinh cho nhiều mục đích, phục vụ cho phát triển KT-XH;

- Nghiên cứu, sớm kiện toàn tổ chức quản lý KBT biển theo phân cấp nhiều hơn cho địa phương; tăng cường hỗ trợ kỹ thuật từ cơ quan trung ương và tổ chức quốc tế. Nghiên cứu để có thể “ghép” các BQL giữa rừng và biển để thống nhất quản lý, tránh chồng chéo và phân tán nguồn lực, tạo thuận lợi cho việc khai thác các lợi ích từ khu bảo tồn, không cần thiết phải phân định theo HST.

2.3. *Về quản lý nguồn gen loài thủy sinh*: Bổ sung các quy định về quản lý tiếp cận nguồn gen hoặc dẫn chiếu theo quy định của Luật ĐDSH và Nghị định 69/2010/NĐ-CP.

2.4. *Về phân công trách nhiệm quản lý ĐDSH trong lĩnh vực thủy sản*: Cần tuân thủ nguyên tắc phân công quản lý giữa luật “chuyên ngành” và luật “cơ bản” trong xây dựng luật và ban hành các văn bản hướng dẫn. Cụ thể, các nội dung về ĐDSH trong Luật Thủy sản cần dẫn chiếu theo pháp luật về ĐDSH, đồng thời trong các văn bản thi hành Luật thủy sản trong khi chờ đợi sửa đổi Luật Thủy sản cần thiết có văn bản Nghị định hoặc thông tư quy định để khắc phục sự chồng chéo đối với việc quy hoạch và quản lý với các khu đất ngập nước có rừng (6 khu Ramsar hiện nay) giữa Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT; trong phân cấp trách nhiệm quản lý KBT biển giữa Trung ương và UBND cấp tỉnh.

3. Đề xuất một số giải pháp trong thời gian chưa sửa đổi được Luật BV&PTR, Luật Thủy sản

- 1) Nên ban hành luật, hoặc nghị quyết sửa đổi một số điều còn có cách hiểu khác nhau về ĐDSH trong các luật hiện hành như Luật BV&PTR, Luật Thủy sản, Luật ĐDSH;
- 2) Chính phủ sớm ban hành Nghị định hướng dẫn thi hành Luật ĐDSH về nội dung phân công trách nhiệm các bộ có liên quan đến ĐDSH như Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT, Bộ Y tế, Bộ KH&CN, Bộ Giáo dục và đào tạo, đặc biệt trong các lĩnh vực giao thoa quản lý loài nguy cấp quý hiếm, quản lý rừng đặc dụng, quy hoạch ĐDSH
- 3) Có thông tư hướng dẫn đối với các vấn đề được quy định trong các văn bản Nghị định hiện hành nhưng còn có mảng giao thoa như Nghị định 109/2005/NĐ-CP, Nghị định 32/2006/NĐ-CP; Nghị định 160/2013/NĐ-CP ...; làm rõ về trách nhiệm 2 bộ như vấn đề cấp phép khai thác loài hoang dã nguy cấp quý hiếm; loài nguy cấp quý hiếm được ưu tiên bảo vệ; cấp phép khai thác nguồn gen loài nguy cấp quý hiếm được ưu tiên bảo vệ, về quản lý KBT vùng nước nội địa.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1) Hướng dẫn áp dụng cho các phân hạng khác nhau trong quản lý khu bảo tồn. Liên minh Bảo tồn thiên nhiên quốc tế. Gland, 2008.
- 2) Chiến lược quản lý hệ thống KBT Việt Nam tới năm 2020. Bộ NN&PTNT, Hà Nội 2003.
- 3) Bảo tồn ĐDSH trong các hệ sinh thái rừng tại Việt Nam, Văn kiện dự án. Bộ NN&PTNT, Hà Nội, 2010.
- 4) Rà soát và phát hiện những vấn đề pháp lý về trách nhiệm của các bộ, ngành trong quản lý nhà nước đối với đa dạng sinh học. Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật bản (JICA), Hà Nội 2010.
- 5) Báo cáo hiện trạng quốc gia về ĐDSH 2011.
- 6) Báo cáo của Tổng cục lâm nghiệp về diễn biến tài nguyên rừng 2011, 2012, 2013.
- 7) Báo cáo số 38/BC-TCMT về kinh phí sự nghiệp bảo vệ môi trường năm 2012, Tổng cục môi trường.
- 8) Báo cáo số: 1236/BTNMT-KH bổ sung kế hoạch và dự toán ngân sách sự nghiệp môi trường năm 2013-2014, Bộ Tài nguyên và Môi trường;
- 9) Báo cáo 74/BC-UBKHCNMT13 về việc thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội về Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng.
- 10) Báo cáo số: 332/BC-CP về việc tổ chức thực hiện Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011- 2020 theo Nghị quyết số 18/2011/QH13 ngày 18/11/ 2011 của Quốc hội khóa XIII năm 2012.
- 11) Báo cáo số: 426/BC-CP về việc tổ chức thực hiện Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011-2020 theo Nghị quyết số 18/2011/QH13 ngày 18/11/2011 của Quốc hội khóa XIII năm 2013.

Phụ lục 1 So sánh các tiêu chí trong quy định của pháp luật hiện hành về các tiêu chí Vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, bảo vệ cảnh quan, khu bảo tồn loài sinh cảnh theo các hệ thống pháp luật

Luật đa dạng sinh học	Luật thủy sản (Nghị định 57/2008/NĐ-CP về quản lý khu bảo tồn biển)	Luật bảo vệ và phát triển rừng (Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tổ chức và quản lý rừng đặc dụng)	Tương ứng với các phân hạng quản lý khu bảo tồn theo IUCN
1. Vườn quốc gia			
1. Có hệ sinh thái tự nhiên quan trọng đối với quốc gia, quốc tế, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái tự nhiên; 2. Là nơi sinh sống tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa của ít nhất một loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; 3. Có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục; 4. Có cảnh quan môi trường, nét đẹp độc đáo của tự nhiên, có giá trị du lịch sinh thái (Điều 17)	▪ Là vùng biển có một hoặc nhiều hệ sinh thái điển hình như san hô, cỏ biển, rừng ngập mặn hay hệ sinh thái đầm phá, cửa sông còn nguyên vẹn hoặc ít bị tác động của con người, là nơi sinh cư của một hay nhiều loài động, thực vật biển hoang dã, nguy cấp, quý hiếm, cần được quản lý, bảo vệ, bảo tồn (Điều 2).	▪ Có ít nhất một mẫu chuẩn hệ sinh thái đặc trưng cho một vùng sinh thái hoặc ở cấp quốc gia/quốc tế; có diện tích liên vùng, ít nhất trên 10.000 ha, trong đó 70% là các hệ sinh thái tự nhiên và diện tích đất nông nghiệp và đất thổ cư phải ít hơn 5% [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 5a].	Hạng II – Vườn quốc gia ▪ Khu bảo tồn là các vùng diện tích lớn tự nhiên hoặc gần tự nhiên được thành lập để bảo vệ các quá trình sinh thái quy mô lớn, cùng với việc bổ sung các loài và đặc tính của các hệ sinh thái vào khu vực, tạo ra nền tảng về môi trường, văn hóa, tâm linh, khoa học, giáo dục, vui chơi giải trí và cơ hội cho khách thăm quan.
	▪ Diện tích Vườn Quốc gia nhỏ nhất không ít hơn 20.000 ha. Trong đó, diện tích các hệ sinh thái điển hình còn nguyên vẹn hoặc ít bị tác động của con người tối thiểu phải chiếm 1/3 diện tích của Vườn (Điều 2)	▪ Có ít nhất một loài đặc hữu của Việt Nam hay là môi trường sống của trên 5 loài nguy cấp quý hiếm theo quy định của pháp luật; có ít nhất trên 7.000 ha diện tích liên vùng, trong đó 70% là các hệ sinh thái tự nhiên và diện tích đất nông nghiệp và đất thổ cư phải ít hơn 5% (Điều 5)	
	▪ Là khu vực mà mục tiêu bảo tồn bảo đảm	▪ Có giá trị đặc biệt về cảnh quan, nghiên	

	được thực hiện và không bị thay đổi bởi những hoạt động bất lợi của con người [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 2	cứu khoa học và thực nghiệm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (Điều 5).	
2. Khu bảo tồn thiên nhiên			
Có hệ sinh thái tự nhiên quan trọng đối với quốc gia, quốc tế, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái tự nhiên; Có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục hoặc du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng. Khu dự trữ thiên nhiên cấp tỉnh là khu thuộc quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhằm mục đích bảo tồn các hệ sinh thái tự nhiên trên địa bàn (Điều 18)	{Khu dự trữ tài nguyên thiên nhiên thủy sinh} ⁱ Là khu vực biển và nơi sinh sống của các loài động thực vật có bãi đẻ cho các loài thủy sinh chưa trưởng thành và cung cấp nguồn giống cho các vùng biển gần kề [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 2, Mục 4a].	Có ít nhất một hệ sinh thái rừng tự nhiên chưa bị tác động hoặc mới bị tác động không đáng kể, có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế, có các giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục hoặc du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng. Trong trường hợp rừng trồng, khu rừng phải đảm bảo sự phát triển ổn định của các quá trình diễn thế và sự phục hồi của hệ sinh thái tự nhiên (Điều 5)	Hạng III – Công trình tự nhiên Khu bảo tồn được thành lập để bảo vệ một công trình tự nhiên cụ thể, có thể là lớp đất, núi ở biển, hang ngầm, các đặc điểm địa chất như hang động hay một đặc điểm sống như rừng cổ. Tất cả thường là những khu bảo tồn khá nhỏ và có giá trị tham quan cao.
	Có diện tích bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên không nhỏ hơn 10.000 ha. Cụ thể là khu bãi đẻ hay khu tập trung các loài chưa trưởng thành phải chiếm ít nhất 2/3 diện tích khu bảo tồn Điều 2.	Là cảnh quan tự nhiên có ít nhất 5 hệ động, thực vật quý hiếm và nguy cấp mà được ưu tiên bảo vệ theo quy định hiện hành của pháp luật (Điều 5)	
	Là khu vực mà mục tiêu bảo tồn bảo đảm được thực hiện và không bị thay đổi bởi những hoạt động bất lợi của con người Điều 2	Diện tích rừng liền kề chiếm ít nhất trên 5.000 ha trong đó 90% là các hệ sinh thái tự nhiên (hoặc nếu là rừng trồng thì phải đảm bảo sự phát triển ổn định của các thể hệ rừng và sự phục hồi dần dần của hệ sinh thái tự nhiên) .	

3. Khu bảo tồn loài và sinh cảnh			
Là nơi sinh sống tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa của ít nhất một loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; Có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục (Điều 19)	Có một hay nhiều hệ sinh thái tự nhiên điển hình chưa bị tác động của con người hoặc tác động không đáng kể như san hô, cỏ biển, rừng ngập mặn hay hệ sinh thái đầm phá, cửa sông còn nguyên vẹn hoặc ít bị tác động của con người; là nơi sinh cư của một hay nhiều loài động, thực vật biển hoang dã, quý hiếm, đang bị đe dọa có nguy cơ tuyệt chủng, cần được quản lý, bảo vệ, bảo tồn Điều 2.	Có ít nhất một loài đặc hữu hoặc loài quý hiếm và nguy cấp theo quy định của pháp luật (Điều 5)	Hạng IV - Khu quản lý loài/sinh cảnh Là khu bảo tồn nhằm mục tiêu bảo vệ các loài hay sinh cảnh cụ thể và việc quản lý thể hiện ưu tiên này. Rất nhiều khu bảo tồn thuộc Mục IV cần sự can thiệp thường xuyên, tích cực của con người để giải quyết các yêu cầu của các loài cụ thể hay duy trì các sinh cảnh, tuy nhiên điều này không là một yêu cầu trong Mục IV.
	Diện tích của khu dự trữ tài nguyên thiên nhiên thủy sinh không nhỏ hơn 10.000 ha trong đó phân khu bảo vệ nghiêm ngặt không nhỏ hơn 1/5 diện tích của khu bảo tồn Điều 2	Đảm bảo các điều kiện sống, thức ăn và các điều kiện sinh sản... để có thể bảo tồn bền vững các loài đặc hữu hoặc nguy cấp quý hiếm.	
	Là khu vực mà mục tiêu bảo tồn bảo đảm được thực hiện và không bị thay đổi bởi những hoạt động bất lợi của con người Điều 2	Diện tích liên vùng đáp ứng các yêu cầu cho công tác bảo tồn bền vững các loài đặc hữu hoặc nguy cấp ,quý hiếm Điều 5	
		{Nghiên cứu khoa học và thực nghiệm tại khu rừng đặc dụng} Là nơi có hệ sinh thái đáp ứng các yêu cầu cho nghiên cứu khoa học và thực nghiệm của các tổ chức đào tạo có chức năng và nhiệm vụ về nghiên cứu và thực nghiệm khoa học lâm nghiệp theo các quy định của pháp luật Điều 5	

		{Nghiên cứu khoa học và thực nghiệm trong khu rừng} ⁱⁱ ▪ Diện tích rừng phải phù hợp với các mục tiêu, yêu cầu của nghiên cứu khoa học và thực nghiệm, phát triển kỹ thuật, đào tạo về lâm nghiệp trong dài hạn Điều 5	
4. Các tiêu chí cơ bản của khu bảo vệ cảnh quan			
Có hệ sinh thái đặc thù; Có cảnh quan môi trường, nét đẹp độc đáo của tự nhiên; Có giá trị về khoa học, giáo dục, du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng (Điều 20)	Không quy định	{Khu rừng bảo vệ cảnh quan} ▪ Là khu rừng có giá trị cao về lịch sử, văn hóa trong đó có di tích lịch sử, văn hóa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận Điều 5	Hạng V - Khu bảo vệ cảnh quan trên cạn hoặc trên biển ▪ Khu bảo tồn có sự tác động qua lại giữa con người và thiên nhiên theo thời gian tạo ra một vùng có đặc điểm riêng biệt có giá trị cao về sinh thái, sinh học, văn hóa và cảnh quan, và nơi việc bảo vệ sự toàn vẹn của sự tác động qua lại này là quan trọng đối với việc bảo vệ và duy trì khu vực và những giá trị bảo tồn liên quan tới thiên nhiên và các giá trị khác.
		▪ Khu rừng có giá trị cao về cảnh quan môi trường, trong đó có danh lam thắng cảnh cần được bảo vệ và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận Điều 5	
		▪ Khu rừng do cộng đồng dân cư quản lý theo phong tục tập quán hoặc theo truyền thống và tín ngưỡng có giá trị về văn hóa và tín ngưỡng, giáo dục du lịch sinh thái đặc sắc được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận Điều 5,	

Phụ lục 2. Quy định pháp luật hiện hành về phân khu chức năng/nội bộ của khu bảo tồn

Luật Đa dạng sinh học (2008)ⁱⁱⁱ	Quy định của Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tổ chức và quản lý rừng đặc dụng	Quy định của trong: Nghị định 57/2008/NĐ-CP về quản lý khu bảo tồn vùng biển	Quy định của IUCN 1994
Các phân khu chức năng của khu bảo tồn	Các phân khu chức năng của VQG và Khu dự trữ thiên nhiên (Điều 14, Mục 1)	Các phân khu chức năng trong Khu bảo tồn biển (Điều 3, Mục 1)	
Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt	Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt - Là khu vực có diện tích vừa đủ để bảo vệ nguyên vẹn hệ sinh thái tự nhiên như mẫu chuẩn sinh thái quốc gia, được quản lý, bảo vệ chặt chẽ để theo dõi diễn biến tự nhiên của rừng và hệ sinh thái [Nghị định 186/2006/QĐ-TTg Điều 14, Mục 1a). - Đối với rừng đặc dụng ở vùng đất ngập nước, phạm vi và quy mô của phân khu bảo vệ nghiêm ngặt được xác định theo mục tiêu, đối tượng, tiêu chí bảo tồn và điều kiện thủy văn [Nghị định 186/2006/QĐ-TTg Điều 14, Mục 1a).	Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt: Là vùng biển được bảo toàn nguyên vẹn, được quản lý và bảo vệ chặt chẽ để theo dõi diễn biến tự nhiên của các loài động, thực vật, các hệ sinh thái thủy sinh tiêu biểu [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 3, Mục 1a].	Khu vực hoang sơ/nguyên thủy: - Trong khu vực này, không có sự phát triển đường xá và các công trình hạ tầng, thông thường các kỹ thuật quản lý tay cũng bị cấm. Các quá trình tự nhiên hoàn toàn chi phối. Trong các điều kiện bình thường, đường mòn và có thể là một số địa điểm cắm trại sẽ được phép nhưng bản chất, số lượng và quy mô phải được kiểm soát chặt chẽ. Đôi khi những khu vực này được gọi là “vùng lõi” do có những giá trị tự nhiên được bảo tồn tốt nhất. Những khu vực có giá trị đặc biệt/cá biệt: - Khu vực này có các giá trị đặc biệt, nổi trội hoặc cá biệt như di tích lịch sử, các vùng thiên nhiên quan trọng như khu đất ngập

			nước, đầm lầy ngập mặn, cửa sông hoặc những vùng biên quan trọng như nơi đẻ trứng, mà được ưu tiên bảo vệ.
Phân khu phục hồi sinh thái	Phân khu phục hồi sinh thái Là khu vực được quản lý, bảo vệ chặt chẽ để khôi phục các hệ sinh thái rừng thông qua việc thực hiện một số hoạt động lâm sinh cần thiết [Nghị định 186/2006/Qđ-TTg Điều 14, Mục 1b).	Phân khu phục hồi sinh thái Là vùng biển được quản lý, bảo vệ để phục hồi, tạo điều kiện cho các loài thủy sinh vật, các hệ sinh thái tự tái tạo tự nhiên [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 3, Mục 1b].	
Phân khu hành chính, dịch vụ	Phân khu hành chính – dịch vụ Là khu vực để xây dựng các công trình làm việc và sinh hoạt của ban quản lý, các cơ sở nghiên cứu - thí nghiệm, dịch vụ du lịch, vui chơi giải trí ([Nghị định 186/2006/Qđ-TTg Điều 14, Mục 1c).	Phân khu phát triển: Là phần diện tích còn lại của các Khu bảo tồn, được tiến hành các hoạt động được kiểm soát như: nuôi trồng thủy sản, khai thác thủy sản, du lịch sinh thái, đào tạo và nghiên cứu khoa học [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 3, Mục 1c].	Khu phát triển hạn chế: - Việc phát triển nên hạn chế trong khu này nhưng không được gây hại tới các giá trị đặc biệt hay cá biệt của khu vực. Một mục đích quan trọng của khu này là nhằm cung cấp các loại hình dịch vụ giải trí, để giảm các áp lực đối với khu hoang sơ/nguyên thủy. Khu dịch vụ/phát triển tập trung: - Ở nhiều khu bảo tồn nghiêm ngặt, khu vực này có thể không hợp lý. Mục đích của khu này nhằm cung cấp đường xá chính, các khách sạn, nhà nghỉ và các hạ tầng dịch vụ.
