

QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ TÀI NGUYÊN RỪNG THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ

■ ThS. LÊ THỊ KHÁNH HÒA*

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích những vướng mắc, bất cập trong quy định cũng như thực thi pháp luật về bảo vệ tài nguyên rừng; từ đó, đưa ra một số kiến nghị liên quan đến vấn đề này.

Từ khóa: Bảo vệ rừng; tài nguyên rừng; hệ sinh thái; môi trường.

Abstract: The article focuses on analyzing the difficulties and shortcomings in regulations and law enforcement on forest resource protection; from there, it makes some recommendations related to this issue.

Keywords: Forest protection; forest resources; ecosystem; environment.

1. Quy định pháp luật về bảo vệ tài nguyên rừng ở Việt Nam hiện nay

Theo quy định pháp luật hiện hành về bảo vệ tài nguyên rừng, "rừng" được định nghĩa chính thức tại khoản 1 Điều 3 Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 và được hoàn thiện, thay thế bởi Luật Lâm nghiệp năm 2017. Theo đó, khoản 3 Điều 2 Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định: "Rừng là một hệ sinh thái bao gồm các loài thực vật rừng, động vật rừng, nấm, vi sinh vật, đất rừng và các yếu tố môi trường khác, trong đó thành phần chính là một hoặc một số loài cây thân gỗ, tre, nứa, cây họ cau có chiều cao được xác định theo hệ thực vật trên núi đất, núi đá, đất ngập nước, đất cát hoặc hệ thực vật đặc trưng khác, diện tích liên vùng từ 0.3 ha trở lên, độ tàn che từ 0.1 trở lên".

Phát triển bền vững tài nguyên rừng được coi là một nhiệm vụ quan trọng trong chính sách lâm nghiệp của nước ta. Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định, cơ quan nhà nước, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư có hoạt động ảnh hưởng trực tiếp đến hệ sinh thái rừng, sinh trưởng và phát triển của các loài sinh vật rừng phải tuân thủ quy định của Luật Lâm nghiệp, pháp luật về bảo vệ môi trường, đa dạng sinh học, bảo vệ và kiểm dịch thực vật, thú y và các quy định khác có liên quan. Theo đó, tại khoản 2 Điều 26 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định

chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp đã quy định cụ thể, trước khi tiến hành các hoạt động ảnh hưởng trực tiếp đến hệ sinh thái rừng, phải thực hiện theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường và chỉ được thực hiện các hoạt động đó sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép; tất cả các hoạt động ảnh hưởng trực tiếp đến hệ sinh thái rừng đều phải thực hiện theo quy định pháp luật và phải thực hiện đánh giá tác động môi trường.

Do sự săn bắn, mua bán động vật hoang dã bất hợp pháp, các loài vật ngày càng đặt trong tình trạng có nguy cơ tuyệt chủng, đặc biệt là các có giá trị kinh tế cao như loài tê tê, sóc đỏ, hươu vàng..., cùng với đó là sự suy giảm của các loài thực vật quý hiếm. Đứng trước nguy cơ các loài thực vật rừng, động vật rừng có thể biến mất, Điều 38 Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định, các loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm phải được lập danh mục để quản lý, bảo vệ. Chính phủ quy định Danh mục và chế độ quản lý, bảo vệ thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và các loài thực vật rừng hoang dã, động vật rừng hoang dã thuộc phụ lục của Công ước về buôn bán quốc tế các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp. Ngoài ra, tất cả các loài động vật rừng trong khu rừng sản xuất phải được bảo vệ, bảo đảm sinh cảnh sống tự nhiên và nguồn thức ăn của động vật rừng. Việc bảo vệ nghiêm ngặt các loài động vật rừng, thực

vật rừng quý, hiếm, nguy cấp không có nghĩa là xem nhẹ việc bảo vệ các loài khác trong hệ sinh thái rừng.

Luật Lâm nghiệp năm 2017 cũng quy định nghĩa vụ của các chủ rừng, của các cơ quan quản lý nhà nước, các doanh nghiệp lâm nghiệp phải bảo vệ các loài động vật rừng, thực vật rừng trong quá trình quản lý, khai thác, chế biến lâm sản¹. Bên cạnh đó, pháp luật xử lý vi phạm về quản lý và bảo vệ động vật rừng, thực vật rừng tại Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) có quy định trách nhiệm pháp lý hình sự đối với các tội phạm môi trường, trong đó, có Tội vi phạm quy định về bảo vệ động vật nguy cấp, quý, hiếm (Điều 244) với mức hình phạt cao nhất áp dụng với cá nhân từ 10 đến 15 năm tù, phạt tiền từ 50.000.000 đồng đến 200.000.000, cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ 01 đến 05 năm; đối với pháp nhân thương mại, mức phạt tiền cao nhất từ 10.000.000.000 đồng đến 15.000.000.000 hoặc bị đình chỉ hoạt động từ 06 tháng đến 03 năm.

Do ảnh hưởng của biến đổi khí hậu cùng sự tác động của con người khiến nhiều diện tích rừng bị thiếu hụt và đe dọa đến tài nguyên rừng. Để thực hiện tốt công tác phòng cháy, chữa cháy, Nhà nước đã quy trách nhiệm cho chủ rừng và những người dân sống tại khu vực này, bởi đây là những người gần và có lợi trực tiếp từ rừng nhất. Pháp luật cũng đặt ra những điều kiện an toàn về phòng cháy đối với khu rừng, quy định biển báo, nội quy, các phương án phòng cháy, chữa cháy, trang bị điện tử, dụng cụ phòng cháy và lực lượng phòng cháy... Đối với các khu rừng có đường sắt, đường dây điện cao thế, đường ống dẫn khí đốt, dầu mỏ và sản phẩm dầu mỏ đi qua các công trình có nguy cơ cháy rừng phải có đường băng cản lửa, hành lang an toàn phù hợp với rừng, loại công trình theo quy định của pháp luật và thường xuyên kiểm tra, dọn sạch vật liệu cháy trong đường băng cản lửa. Khi đốt nương rẫy, đồng ruộng, đốt thực bì để chuẩn bị đất trồng rừng và làm giảm vật liệu cháy trong rừng, người sử dụng lửa phải thực hiện các biện pháp an toàn về phòng cháy, chữa cháy; không đốt vào những ngày có dự báo nguy cơ cháy rừng ở cấp độ IV, V. Trong ngày tiến hành đốt phải đốt khi gió nhẹ,

vào trước 09 giờ buổi sáng và sau 16 giờ buổi chiều để bảo đảm an toàn. Trước khi đốt phải thông báo với trưởng thôn, bản, tổ đội phòng cháy, chữa cháy rừng; trong khi đốt phải bố trí người canh gác, có đủ dụng cụ để dập lửa khi cháy lan vào rừng; sau khi đốt xong phải dập tắt hết tàn lửa. Bên cạnh đó, pháp luật cũng quy định về trách nhiệm của những người liên quan trong công tác báo cháy, chữa cháy và tham gia chữa cháy rừng, chỉ huy chữa cháy rừng. Hơn nữa, để khắc phục hậu quả, xử lý sau khi cháy rừng, căn cứ vào mức độ thiệt hại, cần xác định và thực hiện các giải pháp chữa cháy, bao gồm các biện pháp khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên hoặc có trồng bổ sung hoặc trồng rừng mới... Ngoài ra, cần điều tra, xác định nguyên nhân, đối tượng gây cháy rừng, mức độ thiệt hại để xử lý theo quy định của pháp luật².

Luật Lâm nghiệp năm 2017 cũng quy định việc phòng, trừ sinh vật gây hại rừng, theo đó, chủ rừng phải thực hiện các biện pháp phòng, trừ sinh vật gây hại rừng; khi phát hiện có sinh vật gây hại rừng trên diện tích rừng được giao, được thuê thì phải báo ngay cho cơ quan bảo vệ và kiểm dịch thực vật, cơ quan quản lý chuyên ngành thú y gần nhất để được hướng dẫn và hỗ trợ biện pháp phòng, trừ; tăng cường áp dụng biện pháp lâm sinh, sinh học trong phòng, trừ sinh vật gây hại rừng. Việc phòng, trừ sinh vật gây hại rừng; nuôi hoặc chặn, thả động vật vào rừng phải thực hiện theo quy định của Luật này, pháp luật về đa dạng sinh học, bảo vệ và kiểm dịch thực vật, thú y³.

Nhằm quản lý, bảo vệ và phát triển rừng nói chung và tài nguyên rừng nói riêng, Nhà nước thực hiện các chính sách giao rừng, cho thuê rừng và thu hồi rừng đối với các cá nhân, tổ chức vừa thực hiện việc bảo vệ, chăm sóc, nuôi trồng vừa tạo điều kiện cho dân cư ở vùng có rừng sinh sống và kinh doanh tổng hợp thế mạnh mà tài nguyên rừng mang đến. Đây là hoạt động xác định căn cứ pháp lý cho việc tiếp cận cây rừng với tư cách là chủ rừng, là bước quan trọng trong khâu quản lý rừng. Quản lý rừng không thể thực hiện được nếu không giao cho các chủ thể cụ thể, không xác định quyền và nghĩa vụ của từng chủ hộ đối với những diện tích rừng được giao⁴. Nhà nước giao rừng đặc dụng cho Ban quản lý

rừng đặc dụng, tổ chức khoa học và công nghệ, đào tạo, giáo dục nghề nghiệp về lâm nghiệp, Ban quản lý rừng phòng hộ, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang, cộng đồng dân cư. Đối với rừng phòng hộ, Nhà nước giao không thu tiền sử dụng rừng đối với Ban quản lý, đơn vị vũ trang, tổ chức kinh tế, cộng đồng dân cư cư trú hợp pháp trên địa bàn cấp xã. Bên cạnh đó, Nhà nước thực hiện giao rừng sản xuất không thu tiền sử dụng rừng cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư cư trú hợp pháp trên địa bàn cấp xã nơi có diện tích rừng, đơn vị vũ trang, Ban quản lý. Các chủ thể này được giao các loại rừng cụ thể tùy theo tầm quan trọng của rừng, vai trò, chức năng của các tổ chức, cá nhân được giao. Ngoài ra, Nhà nước còn cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân thuê rừng sản xuất là rừng tự nhiên, rừng sản xuất là rừng trồng trả tiền thuê rừng một lần hoặc hằng năm để sản xuất lâm nghiệp và lâm, nông, ngư nghiệp kết hợp; kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí. Hơn nữa, Nhà nước còn thực hiện thu hồi rừng theo quy định tại Điều 22 Luật Lâm nghiệp năm 2017. Theo đó, lý do thu hồi bao gồm lý do khách quan và lý do chủ quan, lý do khách quan là rừng được giao, thuê không đúng thẩm quyền hoặc không đúng đối tượng, đã hết hạn mà không được gia hạn; lý do chủ quan là chủ rừng sử dụng không đúng mục đích, cố ý không thực hiện nghĩa vụ với Nhà nước hoặc vi phạm nghiêm trọng quy định của pháp luật về lâm nghiệp, không tiến hành hoạt động bảo vệ và phát triển rừng sau 12 tháng liên tục kể từ ngày được giao, được cho thuê rừng, tự nguyện trả lại rừng, chủ rừng là cá nhân chết không có người thừa kế. Trong trường hợp Nhà nước thu hồi vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, giao rừng, cho thuê rừng không đúng thẩm quyền hoặc không đúng đối tượng thì chủ rừng được bồi thường, hỗ trợ theo quy định của pháp luật.

Đối với các hành vi vi phạm đến tài nguyên rừng, Nghị định số 35/2019/NĐ-CP ngày 25/4/2019 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp, trong đó, quy định các hành vi vi phạm, hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp. Theo đó, mức

phạt hành chính cũng được xác định tùy thuộc vào giá trị vi phạm và các tài nguyên rừng. Cụ thể, Nghị định này quy định xử phạt đối với vi phạm quy định về quản lý rừng, sử dụng rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và các vi phạm về quản lý lâm sản. Ví dụ, hành vi săn bắt, giết, nuôi, nhốt động vật rừng trái quy định của pháp luật, bị xử phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 15.000.000 đồng đối với một trong các trường hợp động vật rừng thông thường trị giá dưới 10.000.000 đồng, động vật rừng thuộc Danh mục thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm Nhóm HB trị giá dưới 5.000.000 đồng (Điều 21) hay phạt tiền từ 1.000.000 đồng đến 5.000.000 đồng đối với chủ rừng không thực hiện biện pháp phòng trừ sinh vật gây hại rừng theo quy định của pháp luật, hoặc khi phát hiện sinh vật gây hại rừng nguy hiểm mà không thực hiện các biện pháp phòng trừ để lây lan dịch bệnh trên diện tích dưới 01 ha rừng được giao, được thuê (Điều 18)...

2. Vương mắc, bất cập trong quy định và thực thi pháp luật về bảo vệ tài nguyên rừng và một số kiến nghị

Thứ nhất, mặc dù pháp luật đã đặt ra một hành lang pháp lý khá vững chắc với mục tiêu nhằm bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng, tuy nhiên, thực tế cho thấy, quy định pháp luật hiện hành vẫn chưa thực sự được áp dụng một cách triệt để. Xuất phát từ yếu tố lợi ích kinh tế, đã xảy ra hiện tượng một bộ phận cán bộ kiểm lâm "tiếp tay" cho lâm tặc vào chặt phá rừng; trong những năm qua, hoạt động quản lý hành chính nhà nước chưa thực sự hiệu quả, còn bộc lộ một số hạn chế khi để xảy ra tình trạng mất rừng, những vi phạm làm giảm sút tài nguyên rừng thì "đùn đẩy" trách nhiệm... Chính vì vậy, để đưa pháp luật gần hơn với đời sống, trước hết, cần phải siết chặt các tình trạng "thông đồng" kiếm lời từ các hoạt động của một bộ phận cá nhân, cơ quan có thẩm quyền về quản lý rừng, cùng với đó là khắc phục những mặt còn yếu kém của công tác quản lý hành chính, thực hiện thanh tra thường xuyên, tăng cường công tác đào tạo, tập huấn, nâng cao năng lực của những chủ thể bảo vệ, quản lý rừng.

Thứ hai, Luật Lâm nghiệp năm 2017 qua hơn 05 năm triển khai, áp dụng đã thể hiện rõ hiệu quả trong việc bảo vệ tài nguyên rừng. Tuy nhiên, bên cạnh đó, một số quy định của

Luật Lâm nghiệp năm 2017 còn có sự chông chéo với các chuyên ngành luật khác như: Tại khoản 5 Điều 137 Luật Đất đai năm 2013 quy định, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cho tổ chức kinh tế thuê đất rừng đặc dụng, trong khi đó, tại Điều 17 Luật Lâm nghiệp năm 2017 không quy định cho tổ chức kinh tế được thuê rừng đặc dụng mà chỉ được ký hợp đồng thuê môi trường rừng đặc dụng với Ban quản lý để thực hiện xây dựng du lịch sinh thái... Điều này đặt ra yêu cầu cần phải thống nhất các quy định bảo đảm tính đồng bộ, hiệu quả, tránh sự chông chéo giữa các văn bản luật nhằm hoàn thiện, xây dựng hệ thống pháp luật khả thi, giảm thiểu tình trạng lợi dụng các dự án phát triển kinh tế để thông qua đó, hợp pháp hóa việc phá rừng, bảo vệ phát triển rừng nói chung và bảo vệ, phát triển tài nguyên rừng nói riêng. Để khắc phục điều này, hiện nay, tại Điều 186 Luật Đất đai năm 2024 (có hiệu lực ngày 01/8/2024) đã bỏ đi thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc quyết định cho tổ chức kinh tế thuê đất rừng đặc dụng thuộc khu vực được kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng. Với sự điều chỉnh này đã khắc phục được tình trạng chông chéo giữa Luật Lâm nghiệp năm 2017 với Luật Đất đai hiện hành, thể hiện sự tiến bộ trong kỹ thuật luật pháp và sự hoàn thiện của pháp luật Việt Nam.

Thứ ba, một trong những cơ chế mà Luật Lâm nghiệp năm 2017 đặt ra để bảo vệ rừng tự nhiên là việc quy định đóng cửa rừng tự nhiên, theo đó, đây là việc dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên trong một thời gian nhất định bằng quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các trường hợp đóng cửa rừng tự nhiên được quy định tại Điều 30 của Luật này. Xét thấy, pháp luật đặt ra quy định đóng cửa rừng tự nhiên chỉ mang tính tương đối, tức là, trong một số các trường hợp khác vẫn có thể mở cửa rừng tự nhiên để khai thác gỗ,

điều này vẫn tạo ra "lỗ hổng" để các chủ thể khác có điều kiện khai thác tài nguyên rừng tự nhiên. Vì vậy, tác giả kiến nghị, vĩnh viễn đóng cửa rừng tự nhiên, không cho khai thác tài nguyên, đặc biệt là tài nguyên gỗ rừng. Để thực hiện phát triển kinh tế, đáp ứng nhu cầu xã hội thì cần bảo vệ, phát triển và khai thác rừng trồng một cách hợp lý thay vì khai thác tài nguyên rừng tự nhiên.

Thứ tư, một trong những nguyên nhân làm suy giảm tài nguyên rừng là việc người dân ở các khu vực có rừng hoạt động chặt phá rừng làm nương rẫy, khai thác lâm sản quá mức. Điều này xuất phát từ đời sống kinh tế của người dân chưa thực sự được bảo đảm, do đó, cần nghiên cứu xây dựng, ban hành các quy định hướng dẫn nhằm giải quyết, bảo đảm kế sinh nhai cho cư dân sống gần rừng. Bên cạnh đó, cần khuyến khích người dân tham gia quản lý, bảo vệ rừng trên cơ chế chia sẻ công bằng lợi ích giữa Nhà nước và dân cư sinh sống tại khu vực này.

Nhìn chung, trải qua hơn 05 năm triển khai thi hành, Luật Lâm nghiệp năm 2017 đã thực hiện hiệu quả sứ mệnh của mình, đưa ra các cơ chế cụ thể để bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng, hạn chế sự khai thác tài nguyên quá mức, ngăn chặn, giảm thiểu các hành vi vi phạm pháp luật về môi trường. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực đạt được thì vẫn còn tồn tại những vấn đề hạn chế nhất định trong khâu quản lý lâm nghiệp, sự chông chéo trong quy định pháp luật dẫn đến khó áp dụng pháp luật vào thực tiễn, gây khó khăn cho cơ quan áp dụng pháp luật và ảnh hưởng đến công tác bảo vệ tài nguyên rừng. Do đó, việc tiếp tục nghiên cứu, đánh giá và đưa ra các giải pháp cần thiết để nâng cao hiệu quả trong việc bảo vệ tài nguyên rừng trên cơ sở đáp ứng được yêu cầu phát triển bền vững là điều quan trọng, cấp thiết trong bối cảnh hiện nay □

1. Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2020), *Giáo trình Luật Môi trường*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 327.

2. Điều 52 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp.

3. Điều 40 Luật Lâm nghiệp năm 2017.

4. Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2020), *ltdđ*, tr. 322.