

Số...44.../2010/CV-PAN

V/v: *Góp ý kiến dự thảo Nghị định về tổ chức
và quản lý hệ thống rừng đặc dụng*

Hà Nội, ngày 25 tháng 03 năm 2010

**Kính gửi: Ban soạn thảo Nghị định về tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng
Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn**

Trung tâm Con người và Thiên nhiên là tổ chức khoa học công nghệ hoạt động trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, bảo tồn thiên nhiên và phát triển bền vững ở Việt Nam. Trung tâm được thành lập theo Quyết định số 07/QĐ-LHH của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam ngày 05/01/2006, hoạt động theo chứng nhận hoạt động khoa học và công nghệ số A-475 do Bộ Khoa học và Công nghệ cấp ngày 19/01/2006. Các chương trình hoạt động của Trung tâm gồm có: thông tin và truyền thông môi trường, đào tạo và giáo dục môi trường, quản trị tài nguyên thiên nhiên, nghiên cứu và phân biện chính sách và pháp luật môi trường.

Là đơn vị đã và đang thực hiện các nghiên cứu và dự án hỗ trợ quản lý rừng đặc dụng cho các khu bảo tồn và vườn quốc gia ở khu vực Tây Bắc, Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên, Trung tâm nhận thấy công tác tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng ở Việt Nam hiện đang có nhiều tồn tại như: hệ thống cơ quan quản lý rừng đặc dụng không thống nhất; tiêu chí quy hoạch và quản lý rừng đặc dụng chưa rõ ràng; thiếu căn cứ, cơ sở để quyết định biên chế, chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của các ban quản lý rừng đặc dụng chưa rõ ràng; chồng chéo, thiếu quy định chặt chẽ về phân cấp và phân công trách nhiệm quản lý rừng đặc dụng giữa Trung ương và địa phương; sự can thiệp của các ngành khác đối với rừng đặc dụng không tuân thủ quy định pháp luật hiện hành; mâu thuẫn và xung đột giữa quyền lợi sinh tồn của người dân địa phương với những qui định và thực thi quản lý rừng đặc dụng. Vì vậy, Trung tâm cho rằng yêu cầu thống nhất tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng là thực sự cần thiết và cấp bách trong bối cảnh hiện tại. Chúng tôi kỳ vọng *Nghị định tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng* sẽ là công cụ pháp luật hữu hiệu để giải quyết những vấn đề nêu trên. Nghị định này cần thể chế hoá và cụ thể hóa các quy định liên quan trong Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (2004) và Luật Đa dạng Sinh học (2008) nhằm đảm bảo quản lý và bảo tồn hiệu quả các hệ sinh thái, tài nguyên đa dạng sinh học và đảm bảo an ninh môi trường của Việt Nam về lâu dài.

Trung tâm đánh giá cao Ban soạn thảo *Nghị định về tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng* đã tổ chức lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo nghị định lần này. Dưới đây là một số nhận xét, góp ý cụ thể của Trung tâm xin được gửi tới Ban soạn thảo:

1. Điều 4 – Phân loại rừng đặc dụng. Dự thảo nghị định đưa ra ba cách phân loại: theo chức năng bảo tồn; theo quy mô và mức độ quan trọng; và theo phân công và phân cấp quản lý. Đề nghị xem xét lại cách phân loại rừng đặc dụng theo quy mô và mức độ quan trọng (Điều 4, khoản 2) trong dự thảo nghị định, vì nội dung này có sự khác biệt đối với cách phân loại đã quy



định trong Điều 4, khoản 2 của Luật Phát triển và Bảo vệ rừng (2004) và khác với Điều 12, khoản 2, Luật Đa dạng sinh học (2008).

2. Điều 5 – Tiêu chí xác lập các loại rừng đặc dụng. Dự thảo nghị định có đưa ra các tiêu chí để xác lập các khu rừng đặc dụng. Đề nghị xem xét lại việc sắp xếp các tiêu chí này theo từng hệ thống phân loại như nêu ở điều 4. Ví dụ: Với phân loại theo chức năng bảo tồn, rừng đặc dụng gồm có: khu bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên; khu bảo tồn loài, sinh cảnh; khu bảo vệ cảnh quan; khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học thì các tiêu chí để xác lập theo hệ thống phân loại này như thế nào. Tương tự như vậy đối với hai cách phân loại còn lại.

Đề nghị xem xét lại các tiêu chí xác lập: trong Điều 5, khoản 1, điểm c của Dự thảo: “Diện tích liền vùng tối thiểu trên 5000 ha, trong đó ít nhất 90% diện tích là hệ sinh thái tự nhiên...”. Quy định này khác với tiêu chí đã quy định trong Điều 14, khoản 2, điểm d của Luật Đa dạng Sinh học (2008): “tỷ lệ sản xuất nông nghiệp và đất ở nhỏ hơn 10%”. Tương tự đối với các tiêu chí của Khu bảo tồn loài, sinh cảnh và Khu rừng bảo vệ cảnh quan.

3. Điều 6 – Căn cứ quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng. Đề nghị bổ sung “Quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học” trở thành một trong những căn cứ để xây dựng quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng. Và đề nghị bổ sung thêm điều khoản về mối quan hệ giữa quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng với các quy hoạch khác trong trường hợp có sự khác biệt giữa các quy hoạch này.

4. Điều 12 – Nội dung dự án xác lập khu rừng đặc dụng. Đề nghị bổ sung trong khoản 3, điều 12: “Đánh giá về hiện trạng và tác động lên dân sinh, kinh tế, xã hội vùng dự án”. Và đề nghị xem xét bỏ khoản 7, điều 12: “Đánh giá tác động môi trường” vì theo danh mục các dự án cần thực hiện báo cáo đánh giá tác động môi trường, trong phụ lục của Nghị định 21/2008/NĐ-CP không quy định các dự án xác lập, thành lập khu rừng đặc dụng cần phải có báo cáo đánh giá tác động môi trường.

5. Điều 13 – Trình tự, thủ tục xác lập các khu rừng đặc dụng. Điểm a, khoản 1, điều 13: “Tổng cục Lâm nghiệp thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tổ chức lập dự án xác lập khu rừng đặc dụng là các vườn quốc gia trong toàn quốc; lấy ý kiến tham gia dự thảo dự án xác lập khu rừng đặc dụng đó của các Bộ, cơ quan ngang Bộ...”. Đề nghị bổ sung đối với trường hợp các khu bảo tồn lớn, có tầm quan trọng quốc gia hoặc liên tỉnh cũng cần được cơ quan cấp Trung ương xác lập dự án thành lập và phê duyệt.

Đề nghị bổ sung thêm điều khoản về Hội đồng thẩm định đối với các dự án xác lập khu rừng đặc dụng, cụ thể: các cơ quan/tổ chức có trách nhiệm và nghĩa vụ tham gia thẩm định, cơ chế tổ chức thẩm định và nội dung thẩm định.

Đề nghị bổ sung điểm c, khoản 1, điều 13 “ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ủy ban nhân dân các tỉnh tổng hợp, tiếp thu, giải trình các ý kiến tham gia của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, tổ chức thẩm định dự án xác lập khu rừng đặc dụng và ý kiến của cộng đồng cũng như các ý kiến từ các tổ chức/cá nhân khác”.

6. Điều 20 – Chuyển đổi mục đích sử dụng rừng đặc dụng. Đề nghị bổ sung khoản 1, điều 20: “Chuyển đổi mục đích sử dụng sang rừng phòng hộ, rừng sản xuất phải phù hợp với quy

hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng và quy hoạch đa dạng sinh học cả nước được duyệt". Tương tự đối với khoản 2, điều 20: "Chuyển mục đích sử dụng rừng đặc dụng sang mục đích không phải lâm nghiệp thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai, pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng và quy hoạch đa dạng sinh học cả nước được duyệt".

Đề nghị xem xét lại điểm b, khoản 4, điều 20 về thẩm quyền quyết định chuyển đổi mục đích sử dụng rừng đặc dụng: "Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định chuyển đổi mục đích sử dụng đối với khu rừng đặc dụng khác". Theo chúng tôi, không phân cấp cho địa phương trong việc ra quyết định chuyển đổi mục đích sử dụng đất rừng đặc dụng để tránh những sai sót có thể mắc phải như đối với nhiều khu rừng đặc dụng trong thời gian gần đây. Hoặc phải có thêm điều khoản bổ sung để quản lý chặt chẽ vấn đề này.

Đề nghị cụ thể hóa danh từ "Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ" thành "Bộ trưởng Bộ NN&PTNT, hoặc người được Bộ trưởng ủy quyền ra quyết định".

7. Điều 21-22 – Phối hợp quản lý rừng đặc dụng. Đề nghị làm rõ các đối tác có quyền tham gia phối hợp quản lý, có thể là chính quyền hay cộng đồng địa phương trong khoản 1, điều 22.

Khoản 3, điều 22 mới chỉ quy định: "Ban quản lý khu rừng đặc dụng lập phương án phối hợp quản lý rừng đặc dụng, trình cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền quy định..." mà chưa cụ thể hóa chức năng đầu mối điều phối hoạt động. Đề nghị bổ sung điều khoản về cơ quan có trách nhiệm làm đầu mối điều phối các hoạt động phối hợp quản lý rừng đặc dụng.

Cần phân biệt rõ hai khái niệm "đồng quản lý" và "phối hợp quản lý" các khu rừng đặc dụng để có những cơ chế và quy định chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm hoạt động phù hợp đối với từng bên tham gia.

8. Điều 24 – Nghiên cứu khoa học, giảng dạy, thực tập. Điểm d, khoản 2, điều 24: "Đối với tổ chức nghiên cứu khoa học, cơ sở đào tạo, nhà khoa học, học sinh, sinh viên nước ngoài thi chương trình, dự án, đề tài nghiên cứu khoa học, giảng dạy, thực tập tại khu rừng đặc dụng phải được Tổng cục Lâm nghiệp chấp thuận bằng văn bản và thực hiện theo quy định hiện hành của Nhà nước đối với người nước ngoài hoạt động ở Việt Nam. Đề nghị xem xét lại quy định này, có thể thực hiện cơ chế phân cấp trách nhiệm quản lý vấn đề này theo địa phương hoặc theo loại rừng đặc dụng để giảm bớt khối lượng công việc cho Tổng cục Lâm nghiệp và tăng tính chủ động của các cơ quan địa phương.

Cần xem xét lại khoản 3, điều 24 theo nội dung của chương V- Tiếp cận, đánh giá nguồn gen và chia sẻ lợi ích; lưu giữ và bảo quản mẫu vật di truyền, Luật Đa dạng sinh học (2008).

9. Điều 25 – Sử dụng bền vững tài nguyên rừng. Đề nghị xem xét lại điểm a, khoản 1, điều 25: "...được tận thu, tận dụng những cây gỗ chết, gãy đổ, lâm sản ngoài gỗ trong phạm vi giải phóng mặt bằng để xây dựng các công trình theo dự án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt". Quy định này cần được chặt chẽ hơn để tránh tình trạng lợi dụng hoạt động

giải phóng mặt bằng để phá rừng như trường hợp rất nhiều các dự án thủy điện và xây dựng cơ sở hạ tầng trong thời gian vừa qua.

Đề nghị giải thích rõ khái niệm "khai thác hợp lý các loài sinh vật không thuộc danh mục các loài nguy cấp, quý, hiếm theo quy định của Nhà nước trong vùng đất ngập nước, biển..." (điểm b, khoản 1, điều 25). Có thể bổ sung thêm một số quy định mang tính nguyên tắc để quản lý tốt hơn hoạt động khai thác hợp lý các sinh vật trong các vùng đất ngập nước, biển, như: cấm các hoạt động khai thác trong mùa sinh sản hay cấm đánh bắt bằng các phương pháp hủy diệt...

Cần tham khảo thêm các quy định trong chương V- *Tiếp cận, đánh giá nguồn gen và chia sẻ lợi ích; lưu giữ và bảo quản mẫu vật di truyền*, Luật Đa dạng sinh học (2008) để hoàn chỉnh quy định tại điểm c, khoản 1, điều 25.

10. Điều 27 – Hoạt động du lịch sinh thái. Về phương thức tổ chức hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái, tại điểm b, khoản 3, đề nghị thay đổi "Ban quản lý khu rừng đặc dụng cho các tổ chức, cá nhân khác thuê môi trường rừng đặc dụng ..." thành "Ban quản lý khu rừng đặc dụng có vai trò tham mưu đệ trình các dự án thuê môi trường rừng đặc dụng lên cơ quan có thẩm quyền phê duyệt".

Đề nghị bổ sung thêm tại khoản 2 nội dung: "Thực hiện đúng quy định pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng, đánh giá tác động môi trường, bảo vệ môi trường, du lịch, di sản văn hóa và quy chế quản lý khu rừng đặc dụng".

Về các quy định về các công trình phục vụ cho du lịch, cần được làm rõ cụ thể hơn, bổ sung thêm một số yêu cầu, ví dụ: các yêu cầu kỹ thuật đối với việc xây dựng các tuyến đường, trạm nghỉ, chòi quan sát...

11. Điều 28 - Trung tâm cứu hộ, nghiên cứu phát triển sinh vật trong rừng đặc dụng. Về các điều kiện thành lập Trung tâm cứu hộ, nghiên cứu phát triển sinh vật trong khoản 1, điều 28 cần quy định các đề án này phải có phần giải thích rõ mục đích, ý nghĩa cũng như kế hoạch hoạt động khi thành lập Trung tâm (đặc biệt là các mục tiêu nghiên cứu khoa học, giáo dục, bảo tồn quần thể loài và thả lại tự nhiên).

12. Điều 30 – Thành lập Ban quản lý khu rừng đặc dụng. Đề nghị xem xét lại khoản 1 điều 30: "Ban quản lý đặc dụng được thành lập ở vườn quốc gia; khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài, sinh cảnh; một số khu rừng cảnh quan có quy mô lớn (trên 5000 ha)". Quy định như trên có thể được sửa đổi thành "Ban quản lý khu rừng đặc dụng cần được thành lập ở các khu vực theo quy mô như vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên; khu bảo tồn loài, sinh cảnh; hoặc ở những khu vực có tầm quan trọng cao; hoặc theo đề nghị của địa phương".

Việc quy định diện tích 5000 hecta mới được thành lập Ban quản lý là quá cứng nhắc, đặc biệt trong trường hợp các khu rừng đặc dụng có diện tích nhỏ nhưng có giá trị bảo tồn, sinh thái cao ở quy mô quốc gia hoặc toàn cầu.

13. Một số nội dung đề nghị khác cần được xem xét bổ sung thêm trong dự thảo nghị định này:

- Nghị định chưa có điều khoản liên quan đến Hợp tác quốc tế trong hoạt động tổ chức và quản lý các khu rừng đặc dụng;
- Nghị định cũng chưa có các điều khoản quy định về trách nhiệm của các cơ quan quản lý trực tiếp rừng đặc dụng và hình thức quy trách nhiệm cũng như xử lý khi xảy ra vấn đề nghiêm trọng có tác động xấu đến các rừng đặc dụng;
- Nghị định cũng chưa đề cập đến vai trò, trách nhiệm cũng như quyền lợi của cộng đồng đối với việc tổ chức và quản lý rừng đặc dụng;
- Đặc biệt, vấn đề cho thuê rừng đặc dụng cũng chưa được đề cập đến rõ ràng;
- Các khía cạnh mới theo xu hướng của thế giới như: chia sẻ lợi ích từ các hoạt động cung ứng dịch vụ môi trường; bồi hoàn đa dạng sinh học do ảnh hưởng của các dự án phát triển (BBOP – Business and Biodiversity Offsets Program) hay chương trình REDD cũng cần được xem xét và đưa vào dự thảo nghị định.

Trên đây là một số nội dung góp ý cho Dự thảo nghị định tổ chức và quản lý rừng đặc dụng, Trung tâm Con người và Thiên nhiên kính trình Ban soạn thảo nghiên cứu, tiếp thu và chỉnh sửa. Chúng tôi mong được tham gia trao đổi và chia sẻ với Ban soạn thảo trong quá trình sửa đổi và hoàn thiện Nghị định này. Mọi thông tin liên quan xin vui lòng gửi về địa chỉ:

Trung tâm Con người và Thiên nhiên

Địa chỉ: Số 3, gác 55, ngõ 61, Trần Duy Hưng, Hà Nội

Điện thoại: 04 3556-4001 Fax: 04 3556-8941

Email: policy@nature.org.vn

Nơi nhận:

- Như trên
- Lưu VT

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN



GIÁM ĐỐC

Trịnh Lê Nguyễn