

VỀ TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA CÁC BỘ, NGÀNH ĐỐI VỚI ĐA DẠNG SINH HỌC

TS. VŨ THU HẠNH *

Luật đa dạng sinh học năm 2008 (Luật ĐDSH 2008) ra đời đánh dấu bước tiến lớn trong sự phát triển pháp luật về ĐDSH tại Việt Nam. Ngoài các quy định về bảo tồn và phát triển bền vững ĐDSH, quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong bảo tồn và phát triển bền vững ĐDSH, Luật còn quy định nhiều nội dung mới, như tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích từ tiếp cận nguồn gen, quản lý an toàn sinh vật biến đổi gen, kiểm soát sinh vật ngoại lai xâm hại... và cùng với các quy định trên là sự phân công trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành có liên quan. Tuy nhiên, bên cạnh các quy định đã có từ trước trong các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ rừng, bảo vệ nguồn lợi thủy sản, bảo vệ môi trường, bảo tồn đất ngập nước, quản lý giống cây trồng, giống vật nuôi... việc quy định trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với ĐDSH trong Luật ĐDSH 2008 được cho là sẽ làm tăng thêm khó khăn khi xác định phạm vi quyền hạn và trách nhiệm của các chủ thể có liên quan trong quản lý, bảo vệ ĐDSH, đặc biệt là giữa Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNT), Bộ tài nguyên và môi trường (Bộ TN&MT), Bộ khoa học và công nghệ (Bộ KH&CN) và ủy ban nhân dân các tỉnh,

thành phố trực thuộc trung ương. Một số phát hiện dưới đây dựa trên việc rà soát các quy định về phân công trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với ĐDSH trong các luật: Luật thủy sản năm 2003, Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004, Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, Luật ĐDSH 2008 và một số nghị định của Chính phủ hướng dẫn thi hành các luật trên sẽ cho thấy rõ hơn điều này. Đó cũng là cơ sở cho việc đề xuất các giải pháp phân công hợp lý hơn trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với ĐDSH.

Từ khía cạnh phạm vi điều chỉnh của các văn bản quy phạm pháp luật cho thấy chỉ có Luật ĐDSH 2008 là trực tiếp đề cập trách nhiệm bảo tồn ĐDSH theo nghĩa đầy đủ nhất của thuật ngữ này: “*ĐDSH là sự phong phú về gen, loài sinh vật và hệ sinh thái trong tự nhiên*” (khoản 5 Điều 3), không phân biệt nguồn gen động vật hay thực vật, loài sinh vật trên cạn hay dưới nước, hệ sinh thái rừng, biển hay đất ngập nước. Nói cách khác, Luật ĐDSH 2008 điều chỉnh các mối quan hệ quản lý nhà nước đối với ĐDSH nói chung, bảo tồn ĐDSH nói riêng không phụ

* Giảng viên chính Khoa pháp luật kinh tế Trường Đại học Luật Hà Nội

thuộc vào các hình thái vật chất cụ thể của ĐDSH. Còn các văn bản quy phạm pháp luật khác hoặc chỉ đề cập một hoặc một số thành tố của ĐDSH hoặc chỉ đề cập một hoặc một số hình thái cụ thể của ĐDSH mà thôi. Ví dụ, các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng chỉ quy định trách nhiệm quản lý nhà nước đối với các hệ sinh thái rừng, các loài động, thực vật rừng, nguồn gen sinh vật rừng. Tương tự, các văn bản quy phạm pháp luật về thủy sản chỉ quy định trách nhiệm quản lý nhà nước đối với hệ sinh thái biển, các loài động, thực vật biển, hay các văn bản quy phạm pháp luật về giống cây trồng, giống vật nuôi cũng chỉ đề cập trách nhiệm quản lý nhà nước đối với một dạng cụ thể của sinh vật là giống sinh vật.

Từ khía cạnh mức độ điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật cho thấy Luật ĐDSH 2008 chủ yếu mới chỉ dừng ở quy định chung, nhiều quy định chưa thể áp dụng trên thực tế nếu không có các văn bản hướng dẫn thi hành, trong khi các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng, thủy sản, đất ngập nước lại có mức độ chi tiết, cụ thể và khả thi hơn nhiều. Ví dụ, trong Luật ĐDSH 2008 có rất nhiều quy định như Chính phủ quy định cụ thể trình tự, thủ tục lập, phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH, Chính phủ quy định cụ thể tiêu chí phân cấp khu bảo tồn, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế quản lý khu bảo tồn... trong khi các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng, thủy sản, giống cây trồng, giống vật nuôi đã quy định cụ thể

trách nhiệm của từng cơ quan, đơn vị trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình. Điều này đòi hỏi Chính phủ phải sớm có các quy định hướng dẫn thi hành Luật ĐDSH 2008 nếu muốn có sự hợp lý hơn trong phân công trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với ĐDSH.

1. Trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với đa dạng sinh học nói chung

Quy định của Luật ĐDSH 2008 là “*Bộ TN&MT chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về ĐDSH*” (khoản 2 Điều 6) đảm bảo tính hợp pháp, đúng thẩm quyền, phù hợp với quy định của Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 và Luật bảo vệ môi trường năm 2005. Theo Luật bảo vệ môi trường năm 2005 thì bảo vệ ĐDSH là một nội dung của hoạt động bảo vệ môi trường (khoản 3 Điều 3); “*Bộ TN&MT chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường*” (Điều 122); “*Bộ TN&MT chủ trì phối hợp với bộ, ngành, địa phương có liên quan thực hiện bảo vệ ĐDSH theo quy định của pháp luật về ĐDSH*” (Điều 30). Điều này cũng phù hợp với các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ TN&MT tại Nghị định số 25/2008/NĐ-CP ngày 04/3/2008 (sau đây gọi tắt là Nghị định số 25/2008/NĐ-CP), theo đó, trong lĩnh vực môi trường, Bộ TN&MT được Chính phủ giao nhiệm vụ, quyền hạn “*Hướng dẫn, kiểm tra và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường, bao gồm:...*”

bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH...” (điểm a khoản 8 Điều 2); “*Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ theo quy định của pháp luật*” (điểm g khoản 8 Điều 2).

Quy định trên của Luật ĐDSH 2008 bảo đảm bao quát tất cả các hệ sinh thái tự nhiên, các loài và nguồn gen sinh vật mà không phân chia và phụ thuộc vào tính chất, loại hình của từng hệ sinh thái. Ngoài ra, cơ chế phối hợp đa ngành, liên ngành cũng thể hiện rất rõ trong các quy định của Luật ĐDSH 2008. Tuy nhiên, sự phân công cụ thể trách nhiệm quản lý nhà nước đối với ĐDSH theo Luật ĐDSH 2008 lại chưa rõ ràng và khả thi. Ví dụ, theo quy định tại khoản 3 Điều 6 của Luật này: “*Bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lý nhà nước về đa dạng sinh học theo phân công của Chính phủ*” thì trách nhiệm của các bộ, ngành vẫn phải chờ sự phân công của Chính phủ.

Ngược lại, các quy định về trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với ĐDSH tại các Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004, Luật thủy sản năm 2003, Nghị định của Chính phủ số 109/2003/NĐ-CP về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước lại thể hiện sự rõ ràng, cụ thể và đúng thẩm quyền. Tuy nhiên, điểm hạn chế của các quy định này là việc phân công chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ, ngành dựa trên cơ sở chia cắt các hệ sinh thái tự nhiên thành: rừng, biển, đất ngập

nước... để quản lý, trong khi bản thân các yếu tố trên là một chỉnh thể thống nhất, có độ tương tác rất cao và không dễ dàng phân biệt rạch ròi giữa chúng.

2. Trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học

Sự phân công trách nhiệm quản lý nhà nước đối với công tác quy hoạch bảo tồn ĐDSH cũng ở trong tình trạng tương tự. Theo Luật ĐDSH 2008: “*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*” (khoản 1 Điều 10). Quy định này hoàn toàn phù hợp và thống nhất với quy định về trách nhiệm của Bộ TN&MT trong quản lý nhà nước đối với ĐDSH đã nêu ở trên. Tuy nhiên, quy định “*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*” (khoản 2 Điều 10) cho phép hình dung đến một số loại quy hoạch bảo tồn khác nữa mà đối tượng của nó vẫn là các hệ sinh thái, các loài sinh vật được chia cắt theo cách truyền thống.

Cũng cần lưu ý là theo pháp luật hiện hành thì Việt Nam đang tồn tại rất nhiều loại quy hoạch liên quan đến ĐDSH, gồm quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng (theo Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004); quy hoạch khu bảo tồn vùng nước nội địa, khu bảo tồn biển (theo Luật thủy sản năm 2003); quy hoạch bảo tồn và phát triển bền

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

vững các vùng đất ngập nước; quy hoạch bảo tồn và khai thác bền vững các vùng đất ngập nước chuyên ngành (Nghị định số 109/2003/NĐ-CP); quy hoạch bảo tồn thiên nhiên (theo Luật bảo vệ môi trường năm 2005); quy hoạch bảo tồn ĐDSH, bao gồm quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước, quy hoạch bảo tồn ĐDSH của bộ, cơ quan ngang bộ (theo Luật ĐDSH 2008). Mỗi loại quy hoạch nêu trên lại do các cơ quan khác nhau có trách nhiệm lập, trình phê duyệt và điều chỉnh.⁽¹⁾ Rõ ràng, với việc có quá nhiều loại quy hoạch như đã kể trên, trong khi về bản chất (cả bản chất tự nhiên và bản chất pháp lý) chúng chỉ là một loại quy hoạch: Quy hoạch bảo tồn/bảo vệ ĐDSH, thì hiệu quả về mặt kinh tế, xã hội khó có thể được đảm bảo, bởi sự trùng lặp trong các khâu lập, phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch, dẫn đến sự lãng phí trong đầu tư cho công tác này là điều khó tránh khỏi. Nhất thể hoá các loại quy hoạch nêu trên, từ đó dẫn đến nhất thể hoá trách nhiệm lập, điều chỉnh quy hoạch bảo tồn ĐDSH là điều mà Chính phủ cần phải quan tâm trong thời gian tới. Nên dành các nguồn lực cho việc xây dựng nhiều loại quy hoạch kể trên vào việc nâng cao chất lượng của quy hoạch.

3. Trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với hệ sinh thái tự nhiên

Vấn đề phân loại và phân công quản lý các khu bảo tồn cũng đang có sự khác biệt lớn giữa các văn bản quy phạm pháp luật, tiềm ẩn nguy cơ chồng chéo hoặc/và thiếu sót trong quản lý các khu bảo tồn. Theo Luật

ĐDSH 2008, khu bảo tồn được phân thành:

1) Vườn quốc gia; 2) Khu dự trữ thiên nhiên; 3) Khu bảo tồn loài-sinh cảnh; 4) Khu bảo vệ cảnh quan (Điều 16). Luật bảo vệ môi trường năm 2005 phân loại khu bảo tồn thiên nhiên gồm: 1) Khu bảo tồn biển; 2) Vườn quốc gia; 3) Khu dự trữ thiên nhiên; 4) Khu dự trữ sinh quyển; 5) Khu bảo tồn loài-sinh cảnh (Điều 29). Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004, phân loại các khu rừng đặc dụng (hay còn gọi là các khu bảo tồn trên cạn) thành: 1) Vườn quốc gia; 2) Khu bảo tồn thiên nhiên gồm khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài-sinh cảnh; 3) Khu bảo vệ cảnh quan gồm khu rừng di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh; 4) Khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học. Luật thủy sản năm 2003, Nghị định số 57/2008/NĐ-CP phân loại các khu bảo tồn trên biển thành: 1) Vườn quốc gia; 2) Khu bảo tồn loài, sinh cảnh; 3) Khu dự trữ tài nguyên thiên nhiên thủy sinh. Nghị định số 109/2003/NĐ-CP phân chia các khu bảo tồn đất ngập nước dưới các hình thức: 1) Khu Ramsar; 2) Khu bảo tồn thiên nhiên; 3) Khu bảo tồn loài, sinh cảnh.

So với các văn bản quy phạm pháp luật khác, Luật ĐDSH 2008 không phân loại các khu bảo tồn theo hệ sinh thái (rừng, biển, đất ngập nước) mà chỉ có một hệ thống khu bảo tồn và tên gọi cũng như cách phân loại khu bảo tồn cũng có một số khác biệt. Ví dụ, Luật ĐDSH 2008 chỉ chia khu bảo tồn thành 4 loại, trong khi Luật bảo vệ môi trường năm 2005 có thêm “Khu dự trữ sinh quyển”; Luật

bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 có thêm “Khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học”; Luật thủy sản năm 2003 lại không có “Khu bảo vệ cảnh quan”...

Chỉ nhìn vào tên gọi và cách phân loại các khu bảo tồn nêu trên đã cho thấy sự phức tạp một cách không cần thiết của hệ thống các khu bảo tồn ở Việt Nam. Nguy cơ chồng chéo, trùng lặp trong các quy định về khu bảo tồn được dự báo là ngày càng cao khi mỗi hệ thống khu bảo tồn nêu trên lại có hệ tiêu chí riêng để xác định. Đã đến lúc cần phải nhìn nhận lại vấn đề, xác định khu bảo tồn là để phân biệt với những khu không cần thiết phải bảo tồn chứ không phải để phân biệt giữa khu bảo tồn trên cạn, với khu bảo tồn dưới nước hay đất ngập nước khi mà về bản chất tự nhiên khó xác định được một cách rạch ròi sự khác biệt giữa chúng. Nhất thể hoá các quy định về tiêu chí xác định khu bảo tồn đã được nhiều nước thực hiện, như Bhutan, Campuchia, Nam Phi, Lithuania, Singapore, Bulgaria, Pakistan, Albania... với luật về các khu bảo tồn. Việt Nam cũng cần tiếp cận theo hướng này.

Vấn đề ban hành quy chế quản lý khu bảo tồn còn tỏ ra phức tạp hơn do tính không đồng nhất về giá trị pháp lý của các văn bản quy phạm pháp luật. Hiện đã có 2 quy chế quản lý khu bảo tồn, đó là Quy chế quản lý rừng (ban hành kèm theo Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg) và Quy chế quản lý các khu bảo tồn biển Việt Nam có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế (ban hành kèm theo Nghị định số 57/2008/NĐ-CP) nhưng

theo quy định của Luật ĐDSH 2008 thì: “*Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế quản lý khu bảo tồn*” (Điều 27). Như vậy, trong thời gian tới Việt Nam sẽ có 3 văn bản quy định về Quy chế quản lý khu bảo tồn, trong đó có hai văn bản do Thủ tướng Chính phủ ban hành và một văn bản do Chính phủ ban hành. Chưa kể đến là Nghị định về tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng đang được Bộ NN&PTNT chủ trì soạn thảo để Chính phủ ban hành trong thời gian tới. Việc có tới ba, thậm chí bốn văn bản quy định về quản lý khu bảo tồn là thực sự không cần thiết và là sự lãng phí trong công tác xây dựng pháp luật. Vấn đề thậm chí sẽ phức tạp hơn nữa nếu quy chế quản lý khu bảo tồn (theo Luật ĐDSH 2008) được ban hành vào thời gian tới có nội dung khác với Quy chế quản lý các khu bảo tồn biển, khác với các quy định về tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng do quy tắc áp dụng văn bản theo thứ tự giá trị pháp lý của nó. Vì vậy, nhất thể hoá các quy định về quản lý khu bảo tồn, từ đó thống nhất đầu mối chịu trách nhiệm tổ chức, quản lý các khu bảo tồn tại Việt Nam trong giai đoạn tới là yêu cầu đặt ra đối với Chính phủ cả phương diện khoa học, pháp lý và hiệu quả kinh tế, xã hội.

4. Trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với các loài sinh vật

Về Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, Luật ĐDSH 2008 quy định Bộ TN&MT là cơ quan đầu mối nhận thông tin để lập danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ để trình

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

Chính phủ quyết định. Danh mục trên không phân biệt loài trên cạn và dưới nước, bao gồm cả giống cây trồng, giống vật nuôi, vi sinh vật và nấm nguy cấp, quý, hiếm, trong khi theo các Luật khác hiện hành thì có sự phân biệt loài trên cạn (động, thực, vật rừng), loài dưới nước (thủy sinh); và giống cây trồng, vật nuôi và vi sinh vật, nấm không được đề cập trong danh sách bảo vệ. Cũng tại Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và văn bản hướng dẫn thi hành, Bộ NN&PTNT có trách nhiệm đề xuất danh mục thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm cần bảo vệ trình Chính phủ ban hành. Còn theo Luật thủy sản năm 2003 và văn bản hướng dẫn thi hành thì "*Bộ thủy sản (nay là Bộ NN&PTNT) định kì công bố 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*" (điểm a khoản 3 Điều 8 Luật thủy sản năm 2003 và điểm g khoản 8 Điều 2 Nghị định số 01/2008/NĐ-CP). Như vậy, giữa Danh mục loài trên cạn với loài dưới nước cần bảo vệ đã có sự khác biệt về thẩm quyền ban hành, dẫn đến có sự khác biệt về giá trị pháp lý của các văn bản ban hành.

Căn cứ vào Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì quy định của Luật ĐDSH 2008 về danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ do Chính phủ ban hành sẽ thay thế các danh mục nêu trên trong các văn bản đã ban hành trước Luật ĐDSH 2008. Bằng chứng là Luật sửa

đổi bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự năm 2009 đã quy định tội danh: "*Tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ*" (Điều 190). Tuy nhiên, ngày 19/3/2010, Thủ tướng mới giao cho Bộ TN&MT chủ trì phối hợp với Bộ NN&PTNT xây dựng trình Chính phủ danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ và hiện tại danh mục này vẫn chưa được ban hành nên thực tiễn áp dụng pháp luật hình sự vẫn phải sử dụng danh mục thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm (ban hành kèm theo Nghị định số 32/2006/NĐ-CP). Vấn đề thậm chí còn được xem là phức tạp và bế tắc hơn khi mới đây, Chính phủ còn giao cho Bộ TN&MT thẩm định hồ sơ đề nghị đưa vào hoặc đưa ra khỏi danh mục các loài được ưu tiên bảo vệ các loài thuộc hệ sinh thái biển, đất ngập nước, núi đá vôi, đất chưa sử dụng và các hệ sinh thái hỗn hợp khác không thuộc loài động vật, thực vật thuộc hệ sinh thái rừng trên cạn.

5. Trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với nguồn gen

Tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích là vấn đề mới, lần đầu tiên được Luật ĐDSH 2008 quy định, tuy nhiên Luật chưa phân công trách nhiệm đầu mối cho bộ, ngành hay địa phương mà quy định theo sự hướng dẫn của Chính phủ. Thiết nghĩ việc phân công trách nhiệm cần được tiếp cận theo các nguyên tắc và các tiêu chí đã đề ra thì sẽ hạn chế được nguy cơ trùng lặp, chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ của các bộ, ngành.

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

Về quản lý an toàn sinh học đối với các sinh vật biến đổi gen; mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với ĐDSH. So với các quy định hiện hành, Luật ĐDSH 2008 chỉ đề cập quản lý rủi ro do sinh vật biến đổi gen và mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với ĐDSH (Mục 3 Chương 5) mà không xem xét ảnh hưởng của chúng đối với sức khoẻ con người nên đã ít nhiều hạn chế sự phức tạp trong phân công trách nhiệm quản lý giữa các bộ ngành, đặc biệt là giữa Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT và Bộ y tế. Từ trước đến nay, các hoạt động liên quan đến quản lý rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với ĐDSH chưa được phân công trách nhiệm một cách rõ ràng nên sự phối hợp giữa các bộ, ngành là khá khó khăn. Hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ về sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen lại do Bộ KH&CN quản lý; hoạt động khảo nghiệm, sản xuất kinh doanh và sử dụng lại thường do Bộ NN&PTNT quản lý; hoạt động xuất, nhập khẩu lại do Bộ thương mại (nay là Bộ công thương) quản lý... Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 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 sẽ góp phần khắc phục được những tồn tại này.

6. Trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành về hợp tác quốc tế trong lĩnh vực đa dạng sinh học

Theo khoản 3 Điều 69 Luật ĐDSH 2008,

Bộ TN&MT chủ trì phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan nghiên cứu, đề xuất việc đàm phán, kí, gia nhập điều ước quốc tế về ĐDSH. Hiện nay Bộ TN&MT cũng đang là đầu mối thực hiện Công ước ĐDSH, Nghị định thư Cartagena, Công ước RAMSAR. Tuy nhiên, Bộ NN&PTNT hiện là đầu mối thực hiện Công ước CITES theo Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và Nghị định số 23/2006/NĐ-CP (khoản 6 Điều 3). Vấn đề này cũng được dự báo là sẽ chồng chéo nếu không có sự phân công lại trách nhiệm một cách cụ thể. Sự bất cập thể hiện ở 2 khía cạnh sau:

Một là Công ước CITES cũng là một trong những điều ước quốc tế về ĐDSH. Công ước quy định về hoạt động buôn bán quốc tế động vật, thực vật hoang dã nguy cấp chứ không chỉ có động vật rừng, thực vật rừng hoang dã nguy cấp nên phạm vi điều chỉnh của Công ước rộng hơn so với các quy định về bảo vệ rừng của Việt Nam. Điều này cũng có nghĩa là quy định Văn phòng CITES Việt Nam đặt tại Cục kiểm lâm, Tổng cục Lâm nghiệp, Bộ NN&PTNT (theo Nghị định số 82/2006/NĐ-CP và Quyết định số 87/2007/QĐ-BNN&PTNT ngày 23/1/2007 về việc thành lập Cơ quan quản lý Công ước về buôn bán quốc tế các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp) cũng chưa thực sự hợp lý nếu xét từ khía cạnh sắp xếp tổ chức bộ máy.

Hai là theo quy định của Luật ĐDSH 2008, Bộ TN&MT sẽ chịu trách nhiệm đối với việc lập danh mục các loài nguy cấp,

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, trong khi Bộ NN&PTNT với tư cách là đầu mối thực hiện Công ước CITES hiện đang giao nhiệm vụ cho Cơ quan quản lý CITES Việt Nam trình Bộ trưởng Bộ NN&PTNT công bố danh mục các loài động vật, thực vật hoang dã quy định tại các Phụ lục của Công ước CITES. Điều này được cho là sẽ tăng nguy cơ chồng chéo trong tổ chức triển khai các điều ước quốc tế tại Việt Nam. Hơn thế nữa, việc Việt Nam có quá nhiều quy định trùng lặp, chồng chéo về quy hoạch bảo tồn, khu bảo tồn, loài cần bảo tồn... sẽ khiến cho cộng đồng quốc tế, các tổ chức nước ngoài khó hình dung các thiết chế bảo tồn tại Việt Nam bởi sự phức tạp và chồng chéo của nó, từ đó có thể sẽ ảnh hưởng đến sự giúp đỡ, hỗ trợ, hợp tác quốc tế đối với công tác bảo tồn của Việt Nam.

Qua nghiên cứu, phát hiện những vấn đề về trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với ĐDSH như trên có thể đề xuất một số giải pháp chủ yếu sau đây:

- *Thống nhất về nhận thức*

Một là không nhất thiết phải chia các hệ sinh thái tự nhiên ra làm nhiều loại là rừng, biển, đất ngập nước; chia cắt loài sinh vật thành loài trên cạn, loài dưới nước... để quản lý, bảo tồn.

Hai là bảo vệ môi trường nói chung, bảo tồn ĐDSH nói riêng luôn cần sự phối hợp cao giữa các bộ, ngành. Tuy nhiên, cần tiếp cận theo hướng phối hợp dựa trên cấp độ quản lý bảo tồn ĐDSH chứ không nên phối hợp dựa trên sự chia cắt các loại hình sinh thái, các thành tố cụ thể của ĐDSH như hiện nay.

Ba là cần có sự tách bạch giữa chức năng quản lý bảo tồn ĐDSH với chức năng quản lý sản xuất kinh doanh có liên quan đến việc khai thác, sử dụng các thành tố của ĐDSH trong mỗi chủ thể quản lý. Quản lý sản xuất kinh doanh là để phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế đất nước, còn quản lý bảo tồn ĐDSH là để phục vụ mục tiêu bảo vệ môi trường. Hai chức năng này không nên cùng tồn tại trong một chủ thể quản lý bởi áp lực từ nhiệm vụ phát triển kinh tế của mỗi ngành sẽ khiến cho ngành đó khó thực hiện được nhiệm vụ bảo vệ lợi ích công cộng của toàn xã hội. Thực tế quản lý nhà nước cho thấy “giám sát ngoài” thường mang lại hiệu quả cao hơn so với “giám sát trong”, đặc biệt là đối với các lĩnh vực có sử dụng tài sản công, trong đó có các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Đây là hướng tiếp cận hiện đại trong quản lý nhà nước.

Bốn là việc phân công trách nhiệm quản lý nhà nước về ĐDSH phải tuân theo sự phân công của Chính phủ. Trong trường hợp có sự trùng lặp, chồng chéo hoặc có những khoảng trống trong quản lý nhà nước giữa các bộ mà các bộ không tự giải quyết được với nhau thì Chính phủ là cơ quan cấp trên sẽ tiến hành phân công trách nhiệm và sắp xếp các hoạt động cho phù hợp với tình hình thực tiễn và quy định của luật.

- *Giải pháp trước mắt*

+ Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý ĐDSH nói chung. Để tránh lãng phí trong công tác xây dựng pháp luật, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ cần từng

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

bước chỉ đạo việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lí, bảo tồn ĐDSH theo hướng nhất thể hoá các nội dung sau:

Một là thống nhất một văn bản quy phạm pháp luật quy định về quy hoạch bảo tồn ĐDSH, không phân biệt bảo tồn rừng, bảo tồn biển hay bảo tồn các vùng đất ngập nước.

Hai là thống nhất một văn bản quy phạm pháp luật quy định về tiêu chí xác định các khu bảo tồn, cũng như thống nhất các nội dung trong một quy chế quản lí khu bảo tồn, không phân biệt khu bảo tồn rừng, khu bảo tồn biển hay khu bảo tồn đất ngập nước.

Ba là thống nhất một văn bản quy phạm pháp luật quy định về danh mục các loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, không phân biệt thực vật rừng, động vật rừng hay loài thủy sản, cùng với danh mục giống cây trồng, giống vật nuôi và vi sinh vật, nấm cần phải bảo tồn.

+ Đánh giá năng lực thực tế và xác định nhu cầu quản lí bảo tồn ĐDSH trong thời gian tới: Chính phủ là chủ thể hiểu rõ hơn ai hết lí do, căn cứ của việc phân công trách nhiệm giữa các bộ, ngành trong quản lí nhà nước đối với ĐDSH trong suốt thời gian qua, Chính phủ cần có sự chỉ đạo sớm việc rà soát, đánh giá toàn diện công tác này nhằm phát hiện đầy đủ không chỉ các vấn đề pháp lí mà còn là các vấn đề thực tiễn trong quản lí nhà nước về ĐDSH giữa các bộ, ngành, địa phương để từ đó xác định rõ Chính phủ cần ai là "người gác cổng" cho mình trong lĩnh vực quản lí bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên và ĐDSH. Tình trạng chỉ riêng ở cấp

trung ương đã có tới hai công bảo vệ song tài nguyên thiên nhiên và ĐDSH của Việt Nam vẫn bị suy giảm đến mức báo động là điều mà người dân và cộng đồng quốc tế đang hết sức quan ngại về cách thức và hiệu quả quản lí bảo tồn ĐDSH của Việt Nam.

- Giải pháp lâu dài

Thiết chế nhà nước về bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và ĐDSH cần có sự thay đổi đáng kể theo hướng tập trung toàn bộ chức năng quản lí, bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và ĐDSH từ các bộ, ngành vào một đầu mối. Nói khác đi là cần thống nhất toàn bộ lực lượng bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và ĐDSH trên phạm vi cả nước, không phân biệt bảo tồn rừng, bảo tồn biển hay bảo tồn đất ngập nước. Địa vị pháp lí của tổ chức lực lượng này ít nhất phải tương đương với tổ chức lực lượng quản lí sản xuất kinh doanh tại các bộ, ngành để đảm bảo sự kiểm chế/chế ước nhu cầu khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên và ĐDSH vào các mục đích phát triển kinh tế, xã hội. Đồng thời, xác định rõ trách nhiệm pháp lí của chủ thể này trong trường hợp tài nguyên thiên nhiên và ĐDSH bị suy giảm./.

(1). Bộ TN&MT chủ trì trong công tác lập, trình phê duyệt và điều chỉnh quy hoạch tổng thể về bảo tồn đa dạng sinh học; quy hoạch bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước. Bộ NN&PTNT chủ trì trong công tác lập, trình phê duyệt và điều chỉnh quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch khu bảo tồn vùng nước nội địa, khu bảo tồn biển; quy hoạch bảo tồn và khai thác bền vững các vùng đất ngập nước chuyên ngành.