

Nguyễn Hải Vân & Nguyễn Việt Dũng
Trung tâm Con người và Thiên nhiên



BẢO HỘ QUYỀN **CỦA HỘ GIA ĐÌNH & CỘNG ĐỒNG** **ĐỐI VỚI RỪNG TỰ NHIÊN**



Nhằm tạo ra động lực kinh tế khuyến khích người dân tham gia bảo vệ, phát triển rừng cũng như đẩy mạnh phát triển nghề rừng trong nền kinh tế thị trường, vấn đề hưởng lợi từ rừng của các đối tượng tham gia, đặc biệt là hộ gia đình và cộng đồng dân tộc thiểu số sống dựa vào rừng nên được xem xét và đặt ở vị trí trung tâm trong các chính sách cốt lõi của ngành lâm nghiệp Việt Nam. Nhân dự thảo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (BV&PTR) sửa đổi sắp được trình Quốc hội thảo luận và xem xét thông qua, tài liệu này tóm tắt các thảo luận và khuyến nghị chính về sự cần thiết của việc đảm bảo các quyền của hộ gia đình và cộng đồng đối với rừng, đất rừng và tài nguyên rừng, đặc biệt là rừng tự nhiên. Đây là một phần kết quả của Hội thảo “Quyền hưởng dụng của các chủ rừng, hộ gia đình và cộng đồng trong Luật BV&PTR sửa đổi” do Trung tâm Con người và Rừng (RECOFTC), Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) và Hội chủ rừng Việt Nam (VIFORA) tổ chức ngày 20/4/2017 tại Hà Nội. Gần 70 đại biểu đến từ Tổng cục Lâm nghiệp, Ban soạn thảo Luật BV&PTR sửa đổi, Văn phòng Quốc hội, đại diện các Sở NN&PTNT, chi cục kiểm lâm, chuyên gia lâm nghiệp, các tổ chức phi chính phủ, các chủ rừng là công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng, hộ gia đình và cộng đồng cùng các cơ quan truyền thông đã tham dự.

GIỚI THIỆU

“
... Muốn quản lý rừng tốt
phải có chủ rừng cụ thể ở
từng khu rừng và chủ rừng
phải có lợi ích xứng đáng từ
rừng đưa lại

”

(Tô Đình Mai, 1997)

Xác định chủ thể quản lý, bảo vệ rừng hay chủ rừng nhằm đảm bảo “mỗi khu rừng phải có chủ thực sự” do đó đã trở thành một vấn đề căn bản gắn liền với tiến trình phát triển và cải cách ngành lâm nghiệp Việt Nam trong 30 năm qua (Đặng Thị Kim Phụng và nnk, 2014). Một loạt các chính sách như giao đất, giao rừng, khoán quản lý bảo vệ rừng (QLBVR), cho thuê rừng và môi trường rừng,... lần lượt được ra đời, thúc đẩy trao quyền, khuyến khích sự tham gia của các chủ thể, đặc biệt chủ thể ngoài Nhà nước (hộ gia đình, cộng đồng, cá nhân) vào hoạt động quản lý, bảo vệ rừng, hướng tới mục tiêu nâng cao chất lượng quản lý, bảo vệ rừng và góp phần xóa đói giảm nghèo vùng cao.

Dù Luật BV&PTR ban hành năm 2004 đã đánh dấu một bước tiến lớn khi thể chế hóa “quyền sở hữu rừng” cho chủ rừng sản xuất là rừng trồng nhưng nhìn tổng thể, quyền sở hữu rừng, đặc biệt là rừng tự nhiên ở Việt Nam vẫn chưa được thừa nhận một cách đầy đủ, “*tu duy lý luận về quyền sở hữu rừng, quyền kinh doanh rừng, quyền hưởng từ các nguồn lợi từ rừng... chưa rõ ràng, minh bạch... khi phần lớn diện tích rừng và đất rừng vẫn do các tổ chức Nhà nước*

quản lý và sử dụng” (Lê & Tô, 2007). Với khung pháp lý hiện nay, các chủ rừng chỉ có quyền chiếm hữu và sử dụng rừng, đất rừng trong khi quyền định đoạt vẫn thuộc về Nhà nước. Các chủ rừng đặc dụng, phòng hộ không có quyền định đoạt đối với rừng mà chỉ thực hiện nhiệm vụ quản lý, bảo vệ, sử dụng và phát triển rừng dưới sự giám sát của các cơ quan chức năng về lâm nghiệp. Các quyền chuyển nhượng, trao đổi, cầm cố hay góp vốn quyền sử dụng rừng cũng không được cho phép hoặc thừa nhận kể cả khi ban quản lý rừng được Nhà nước cấp giấy chứng nhận sử dụng đất. Các chủ rừng sản xuất là rừng tự nhiên cũng chỉ được trao quyền thế chấp, bảo lãnh phần giá trị gia tăng của trữ lượng gỗ đã tạo thành do công sức đầu tư của họ¹. Tuy nhiên, trên thực tế, hầu như không có khả năng xác định được phần giá trị gia tăng này trong trữ lượng gỗ tăng trưởng tự nhiên của rừng vì vào thời điểm giao rừng giá trị của rừng không được xác định (Vũ Long, 2012). Nói cách khác, những quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm của các chủ thể quản lý rừng hay chủ rừng chưa tường minh, cơ hội thực hành quyền trong thực tế rất hạn chế, do vậy ảnh hưởng không nhỏ đến động lực tham gia BV&PTR của các chủ thể liên quan, trong đó có các hộ gia đình, cộng đồng – những người đã và đang có nguồn sinh kế dựa chủ yếu vào rừng.

Việc Nhà nước trực tiếp nắm giữ tài nguyên rừng nhằm bảo vệ, duy trì và gia tăng lợi ích của rừng đối với quốc gia trên tất cả các mặt môi trường, kinh tế và xã hội là lẽ tất yếu. Nhưng trên thực tế, người dân sống ở khu vực rừng, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số dưới áp lực giảm nghèo, dân số gia tăng thì nhu cầu được khai thác, sử dụng các sản phẩm, nguồn lợi từ rừng lại ngày một tăng cao. Đó cũng là lý do dẫn đến tình trạng người dân tìm cách khai thác rừng “của nhà nước” làm nguồn lợi cho riêng mình (Nguyễn Thị Thu Trang, 2012). Nhiều nghiên cứu khác cũng chỉ rõ, giao đất giao rừng có thể cung cấp lợi ích thực sự cho người dân địa phương nhưng dưới ảnh hưởng của các thể chế địa phương, các lợi ích này có thể bị phân bổ

một cách thiếu minh bạch và không công bằng giữa các hộ gia đình, cộng đồng, từ đó làm nảy sinh những mâu thuẫn không đáng có và giảm hiệu quả thực tế thực thi chính sách. Đây có thể xem là những thách thức căn bản trong việc thực thi phân bổ tài nguyên rừng và trao quyền nhằm quản lý, bảo vệ rừng một cách hiệu quả. Nói cách khác, minh định rõ ràng hơn về quyền đối với tài nguyên rừng, đất rừng đối với từng chủ thể liên quan, đặc biệt là hộ gia đình và cộng đồng sẽ là chìa khóa quan trọng giúp giải quyết các vướng mắc trong công tác quản lý, bảo vệ rừng hiện nay.

Sau hơn 10 năm thực hiện, tháng 12/2015, Bộ NN&PTNT đã tiến hành rà soát, đánh giá và đệ trình hồ sơ sửa đổi Luật BV&PTR 2004 lên Chính phủ. Theo kế hoạch, Dự thảo Luật BV&PTR sửa đổi (Dự thảo số 5) sẽ được trình bày tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XIV để các đại biểu thảo luận, góp ý trước khi được thông qua tại kỳ họp tiếp theo vào cuối năm 2017. Một trong những điểm mới đáng chú ý nhất của Dự thảo Luật lần này là đã đặt nội dung hưởng lợi từ rừng ở vị trí trung tâm nhằm tạo động lực trong bảo vệ, phát triển rừng cũng như đẩy mạnh phát triển nghề rừng trong nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, vẫn có ý kiến nghi ngại liệu những quy định về chủ rừng và sở hữu rừng trong Dự thảo đã đảm bảo phù hợp với các quy định về sở hữu trong Hiến pháp Việt Nam 2013, trong pháp luật dân sự (Bộ Luật Dân sự 2015) hay các luật liên quan đến tài nguyên thiên nhiên như Luật Đất đai 2013, Luật Khoáng sản 2010, Luật Tài nguyên Nước 2012,... Liệu những quy định và nội dung sửa đổi về sở hữu, quyền và nghĩa vụ đối với tài nguyên rừng và đất rừng trong Dự thảo 5 có đáp ứng được nhu cầu sinh kế của người dân sống gần bó với rừng và hướng tới các mục tiêu rõ ràng hơn là bảo vệ rừng cũng như hài hòa các mối quan hệ xã hội, thể chế quản lý đối với tài nguyên rừng, đất rừng trong thực tiễn? Những câu hỏi này cần được thảo luận sâu hơn nhằm góp phần sửa đổi Luật BV&PTR trở thành một nền tảng quan trọng giúp bảo hộ quyền của các chủ thể, đặc biệt là hộ gia đình và cộng đồng, từ đó, giúp thúc đẩy quản trị tốt rừng Việt Nam theo hướng minh bạch, công bằng hơn, đảm bảo hiệu quả về cả kinh tế, môi trường và xã hội. ■

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2015, Báo cáo thuyết minh xác lập Dự án Luật Lâm nghiệp thay thế Luật BV&PTR năm 2004.

THẢO LUẬN & KHUYẾN NGHỊ

1

Quyền sở hữu là một trong những khái niệm cơ bản, cốt lõi của các chế định về tài sản. Tùy theo mỗi quốc gia mà pháp luật cho phép chủ sở hữu được thực hiện các hành vi nhất định đối với tài sản theo ý chí của mình. Nói cách khác, quyền sở hữu được coi là quyền năng cơ bản nhất mà một chủ thể có thể có được đối với tài sản của mình.

Ở Việt Nam, theo Hiến pháp 2013, “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là **tài sản công** thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý” (Điều 53). Rừng tự nhiên, do đó, theo Hiến pháp, có thể được định nghĩa là một loại tài sản. Tuy nhiên, Dự thảo 5 của Luật BV&PTR đang định

nghĩa “Rừng là hệ sinh thái bao gồm quần thể thực vật rừng, động vật rừng, vi sinh vật rừng, và các yếu tố khác, trong đó thành phần chính là cây gỗ, tre, nứa, họ dừa với chiều cao trên 5 mét đối với hệ thực vật núi đất hoặc trên 2 mét đối với các hệ thực vật khác đạt độ dài che từ 0,1 trở lên; diện tích liền vùng từ 0,5 ha trở lên” (Mục 2, Điều 3 – Giải thích từ ngữ). Định nghĩa này mới chỉ đề cập đến khía cạnh sinh thái, sinh học mà chưa bao quát hết vai trò, ý nghĩa và giá trị của rừng xét trên các phương diện kinh tế và xã hội. Vì vậy, Dự thảo cần **bổ sung định nghĩa rõ ràng hơn về rừng theo hướng rừng là một loại tài sản**. Quy định này sẽ giúp định hình các điều khoản về chế độ sở hữu, quyền cũng như nghĩa vụ của các chủ thể liên quan đến rừng một cách xuyên suốt và thống nhất. ■



2

Về chế độ sở hữu đối với rừng tự nhiên, Điều 7 Dự thảo 5 quy định toàn bộ diện tích rừng tự nhiên hiện nay (khoảng hơn 10,2 triệu ha, tương đương 71% tổng diện tích rừng Việt Nam²) **thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu**. Chiếu theo quy định của Hiến pháp và pháp luật dân sự hiện hành, cụ thể là Điều 197 Bộ Luật Dân sự năm 2015, thì **quy định này là hoàn toàn phù hợp**. Việc xác lập chế độ sở hữu toàn dân đối với rừng tự nhiên cũng đồng nghĩa với việc khẳng định rừng tự nhiên là của chung, khẳng định quyền của mỗi công dân đối với việc định đoạt, khai thác, sử dụng, phát triển và bảo vệ tài nguyên rừng. Các mối quan hệ trong xã hội liên quan đến rừng tự nhiên, do đó, cũng sẽ được vận hành dựa trên nền tảng sở hữu chung, song dưới hình thức sở hữu cụ thể được nhà nước thể chế hóa bằng pháp luật.

Tuy nhiên, theo đánh giá của nhiều chuyên gia lâm nghiệp, việc tuyệt đối hóa “tất cả rừng tự nhiên” ở Việt Nam đều thuộc sở hữu toàn dân, ở một số khía cạnh, sẽ không phù hợp với thực tế hiện nay. Việc diễn giải “rừng là của chung” rất dễ dẫn đến tình trạng các chủ thể, bao gồm cả tổ chức Nhà nước, doanh nghiệp tư nhân hay người dân, tìm cách khai thác rừng “của Nhà nước” để tư lợi; hệ quả là, làm triệt tiêu động lực bảo vệ rừng của các chủ thể tích cực và làm giảm hiệu quả, chất lượng công tác quản lý, bảo vệ rừng nói chung.

Tính đến hết tháng 12/2016, hơn 2,5 triệu ha rừng tự nhiên đã được giao cho các chủ thể ngoài Nhà nước gồm hộ gia đình, cộng đồng và các tổ chức kinh tế³ thông qua các chương trình giao đất, giao rừng từ những năm 1990. Trải qua hàng chục năm, các diện tích này, từ các diện tích đất trống, rừng nghèo kiệt đã được các chủ thể quản lý, đầu tư trồng mới hoặc khoanh nuôi tái sinh tự nhiên trở thành rừng non, thậm chí là rừng trung bình..., tuy nhiên, chiếu theo quy định hiện nay thì nó lại thuộc sở hữu toàn dân. Hơn thế nữa, trong suốt quá trình nhận giao rừng, dù các chủ thể này có quyền khai thác “giá trị gia tăng của trữ lượng gỗ đã tạo thành do công sức đầu tư của họ”⁴, song lại không thể thực hiện được quyền này... trong thực tế. Đáng chú ý, là từ đầu những năm 1990, những năm sau đó và có thể cả trong tương lai, khi chính sách cấm khai thác gỗ thương mại rừng tự nhiên và chủ trương

đóng cửa rừng tự nhiên do Chính phủ chỉ đạo vẫn còn hiệu lực đã vô hình chung khóa chặt cơ hội được hưởng lợi từ rừng tự nhiên của các chủ thể nhận giao rừng. Nói cách khác, “**chủ rừng đối với rừng tự nhiên, đặc biệt đối với chủ rừng hộ gia đình, cộng đồng, chỉ là một khái niệm hình thức mà hoàn toàn không có nội hàm**”.

Từ thực tế nêu trên, thiết nghĩ cách tiếp cận và định nghĩa về sở hữu cùng quyền hưởng lợi liên quan đối với rừng tự nhiên cần phải được áp dụng thống nhất như đối với trường hợp các loại tài nguyên thiên nhiên cùng nhóm khác như: khoáng sản, đất đai hay nước thiên nhiên (Nguyễn Minh Đức, 2017). Khi Nhà nước đã cấp phép, cấp quyền khai thác khoáng sản hay cấp quyền sử dụng đất, cấp quyền khai thác nước thiên nhiên thì các loại tài nguyên này đều trở thành “sở hữu” của chủ thể được cấp. Cụ thể: Đối với trường hợp khoáng sản, nếu khoáng sản nằm trong lòng đất thì thuộc sở hữu toàn dân nhưng khi Nhà nước đã tiến hành cấp phép, đấu giá quyền khai thác khoáng sản thì khoáng sản đó phải thuộc sở hữu và toàn quyền sử dụng của chủ thể được cấp. Tương tự, đối với trường hợp đất đai, nhiều ý kiến cho rằng thuật ngữ “Quyền sử dụng đất” là một khái niệm thay thế cho quyền sở hữu đất đai để đưa nguồn lực đất đai vào vận hành trong cơ chế thị trường (Đặng Hùng Võ, 2017), khi đó quyền sử dụng đất cũng được coi là một loại tài sản thuộc sở hữu của chủ thể được cấp đất.

Từ thực tế này, đề nghị **Ban soạn thảo xem xét lại cách tiếp cận định nghĩa về sở hữu đối với rừng tự nhiên trong toàn bộ Dự thảo Luật BV&PTR** theo hướng sửa đổi như sau:

Rừng tự nhiên khi chưa được Nhà nước xác lập quyền sở hữu thì thuộc *sở hữu toàn dân* và do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu. Tuy nhiên, đối với các diện tích rừng tự nhiên đã được Nhà nước xác lập quyền sở hữu và sau đó Nhà nước >

2. Quyết định 1819/QĐ-BNN-TCLN ngày 16 tháng 05 năm 2017 công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2016

3. Quyết định 1819/QĐ-BNN-TCLN ngày 16 tháng 05 năm 2017 công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2016

4. Quyết định 178/2001/QĐ-TTg ngày 12/11/2001 về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê và nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp

➢ chuyển giao quyền sở hữu này cho các chủ thể khác (tổ chức, cộng đồng, hộ gia đình) thì diện tích rừng đó cần phải được chuyển thành sở hữu của chủ thể được giao, có thể là sở hữu riêng (nếu rừng giao cho hộ gia đình, cá nhân) hoặc sở hữu chung (nếu rừng giao cho cộng đồng, nhóm hộ hay các tổ chức kinh tế ngoài Nhà nước).

Sở hữu riêng được hiểu là sở hữu của một cá nhân hoặc một pháp nhân. Chủ sở hữu sẽ có quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản thuộc sở hữu riêng nhằm phục vụ nhu cầu sinh hoạt, tiêu dùng, sản xuất, kinh doanh và các mục đích khác không trái pháp luật. Việc chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản thuộc sở hữu riêng không được gây thiệt hại hoặc làm ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia, dân tộc, lợi ích cộng đồng, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác. Xét theo cách hiểu này thì những khu rừng trồng hoặc rừng sản xuất là rừng tự nhiên nghèo, mới phục hồi đã giao cho hộ gia đình, cá nhân, tổ chức kinh tế quản lý và đầu tư 100% thì được coi là thuộc sở hữu riêng.

Sở hữu chung là sở hữu của nhiều chủ thể đối với một hoặc nhiều tài sản. Quyền sở hữu chung được xác lập theo thỏa thuận, theo quy định của pháp luật hoặc theo tập quán. Sở hữu chung bao gồm sở hữu chung theo phần và sở hữu chung hợp nhất. Do đó, rừng tự nhiên hay rừng trồng được quản lý, đầu tư từ nhiều chủ quản lý như tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân cũng như rừng Nhà nước giao cho cộng đồng dân cư sẽ thuộc sở hữu chung. ■



3

Sở hữu chung của cộng đồng là sở hữu của tất cả các thành viên cộng đồng với tài sản được hình thành theo tập quán, trong đó tài sản do các thành viên của cộng đồng cùng nhau đóng góp, quyền góp, được tặng/cho chung hoặc từ các nguồn khác phù hợp với quy định của pháp luật nhằm mục đích thỏa mãn lợi ích chung hợp pháp của cộng đồng. Các thành viên của cộng đồng cùng quản lý, sử dụng, định đoạt tài sản chung theo thỏa thuận hoặc theo tập quán vì lợi ích chung của cộng đồng nhưng không được vi phạm điều cấm của Luật, không trái đạo đức xã hội. Tài sản chung của cộng đồng nên là tài sản chung hợp nhất không phân chia

Theo Luận giải về quyền sở hữu tài sản rừng đối với rừng cộng đồng (Đoàn Diễm, 2017)

4

Ngoài nội hàm là “... hệ sinh thái bao gồm quần thể thực vật rừng, động vật rừng, vi sinh vật rừng, và các yếu tố khác, trong đó thành phần chính là cây gỗ, tre, nứa họ dứa...” theo Điều 3 Dự thảo 5, rừng còn được hiểu là tổng hòa các chức năng (sản xuất, phòng hộ, bảo tồn đa dạng sinh học...) và có mối quan hệ chặt chẽ với các bộ phận tài nguyên khác (sông, hồ, đất, nước, không khí...) cũng như tạo ra các giá trị, sản phẩm khác nhau.

Nhận thức về giá trị của rừng, và theo đó luật hóa thành các quy định điều chỉnh, do đó, cần phải **bao quát đầy đủ các giá trị, “tài sản” có trong rừng khác** như: các loại lâm sản ngoài gỗ có giá trị thương mại (cây thuốc), các mục đích – hoạt động gắn liền với rừng (chăn thả gia súc, săn bắn, du lịch sinh thái, sinh hoạt tín ngưỡng...) và các dịch vụ môi trường rừng (dự trữ các-bon, bảo vệ đất, nước, đa dạng sinh học, cảnh quan...) thay vì chỉ là đất rừng, cây gỗ, tre nứa. Thực tế cho thấy, hiện nay vẫn chưa có các quy định chặt chẽ liên quan đến

Theo Chương IV Dự thảo Luật BV&PTR sửa đổi, các quy định về quyền và nghĩa vụ liên quan đến rừng được xác định đối với từng chủ thể (chủ rừng). Tuy nhiên, việc phân tách theo chủ thể gây nhiều khó khăn cho việc theo dõi, giám sát, quản lý đối với các loại rừng khác nhau, cụ thể là xác định theo nguồn gốc hình thành (rừng tự nhiên, rừng trồng) hay xác định theo chức năng (rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, rừng sản xuất). **Do vậy, Dự thảo cần cấu trúc lại các quy định về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể đối với từng đối tượng rừng.** Đề xuất cụ thể như sau:

Đối với rừng sản xuất là rừng trồng, chỉ cần quy định mang tính nguyên tắc rằng các quyền liên quan đến đất rừng sẽ tuân thủ các quy định của Luật Đất đai, còn đối với các diện tích rừng do chủ thể tự đầu tư sẽ thuộc sở hữu của họ. Các chủ thể này cần phải có đầy đủ các quyền sở hữu (quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt) đối với tài sản rừng như theo Điều 158, Bộ Luật Dân sự 2017.

Đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên, điểm c, khoản 1, Điều 42 Dự thảo 5 quy định “*Được khai thác lâm sản theo quy định... và được chia sẻ lợi ích từ rừng theo chính sách của Nhà nước*”. Tuy nhiên, trong các quy định về rừng tự nhiên được giao, các chủ thể này chỉ được giao rừng với quyền khai thác “giá trị gia tăng của trữ lượng gỗ đã tạo thành

sở hữu hay quyền quản lý, hưởng lợi đối với các loại tài sản rừng đi kèm như trên. Một diện tích rừng tự nhiên nhất định đã được giao cho một chủ thể xác định thì các loại lâm sản ngoài gỗ hay giá trị dịch vụ hệ sinh thái mà khu rừng đó tạo ra cũng nên thuộc quyền sở hữu và hưởng lợi của chủ thể đó. Xuất phát từ thực tế và nhận thức này, Dự thảo Luật nên xem xét mở rộng **quy định về sở hữu và quyền hưởng lợi đối với các dạng tài nguyên rừng khác, đặc biệt là lâm sản phụ và các giá trị dịch vụ hệ sinh thái đi kèm với các hình thức sở hữu rừng**, ví dụ như Quyền được đầu tư phát triển du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng; Quyền huy động vốn để bảo vệ và phát triển rừng của cộng đồng dân cư; Quyền kết hợp sản xuất nông nghiệp, ngư nghiệp trên đất rừng phòng hộ, rừng sản xuất; Quyền được hưởng tiền chi trả DVMTR, Quyền đối với các-bon rừng và Quyền được hỗ trợ kinh phí quản lý, bảo vệ và phát triển rừng... ■

do công sức đầu tư của họ”. Và như đã nêu ở phần trước, quyền này hiện không thể thực thi trong thực tế bởi một phần nguyên nhân của chủ trương đóng cửa rừng tự nhiên từ Chính phủ. Nếu vẫn tiếp tục duy trì quy định này thì quyền hưởng lợi đối với rừng tự nhiên của các chủ thể được giao rừng sẽ không thực hiện được ít nhất trong vòng một thập kỷ tới. Do đó, **đề nghị Ban soạn thảo xem xét chi tiết hóa nội dung quy định về chia sẻ lợi ích từ rừng tự nhiên.**

Bên cạnh quyền hưởng lợi từ rừng, khi các hộ gia đình, cộng đồng được giao rừng phòng hộ, thì “... Nhà nước sẽ **đảm bảo** kinh phí bảo vệ rừng” (Điểm b, khoản 1, Điều 42). Với các Ban quản lý rừng thì “... được ngân sách Nhà nước đầu tư bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ” (Điểm b, khoản 1, Điều 37). “**Đảm bảo kinh phí**” và “**đầu tư ngân sách**” đều là những thuật ngữ rất mơ hồ, gây khó hiểu cho các chủ thể nhận rừng, đặc biệt là hộ gia đình và cộng đồng và khó có thể đáp ứng được đúng nguyện vọng của người dân vùng rừng đối với các diện tích mà họ đã được giao, quản lý và bảo vệ trong những năm qua. **Đề nghị Ban soạn thảo xem xét bổ sung chi tiết hóa các quy định liên quan đến hỗ trợ tài chính đối với hoạt động quản lý, bảo vệ rừng tự nhiên, nhất là nguồn kinh phí dành cho đối tượng hộ gia đình, cá nhân.** ■

5

Theo ước tính, Việt Nam hiện có từ 24-30 triệu người dân có sinh kế sống dựa vào rừng; trong đó, số lượng người dân được tiếp cận, nhận giao đất, giao rừng chỉ khoảng 2 triệu hộ (Vũ Long, 2017). Vì vậy, các nhóm còn lại, chủ yếu là người nghèo và đồng bào dân tộc thiểu số có sinh kế sống dựa vào rừng từ lâu đời, vô tình trở thành những người ngoài cuộc và là đối tượng xâm lấn rừng tiềm tàng đối với các diện tích rừng tự nhiên - đã được giao phần lớn cho các công ty lâm nghiệp, các ban quản lý rừng hay các chủ rừng khác. Đây cũng là đối tượng hiện đang nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật BV&PTR, do đó **đề nghị Ban soạn thảo xem xét bổ sung các điều khoản liên quan đến quyền hưởng lợi đối với rừng dành cho các đối tượng người dân không phải chủ rừng nhưng có đời sống phụ thuộc vào rừng.** ■

6

Khoán rừng là một trong những nhiệm vụ thường xuyên và được thực hiện từ nhiều năm nay. Căn cứ vào điều kiện thực tế và nhu cầu của từng chủ rừng khác nhau mà hình thức khoán có thể là khoán ổn định lâu dài đối với đất lâm nghiệp (50 năm) hay khoán ổn định theo chu kỳ cây trồng/chu kỳ kinh doanh hoặc khoán bảo vệ rừng hàng năm, khoán theo công đoạn. Theo báo cáo của Bộ NN&PTNT (2015), tổng diện tích giao khoán rừng và đất lâm nghiệp vào khoảng 730.324 ha. Mặc dù là một chính sách quan trọng góp phần tăng thêm nguồn nhân lực tham gia bảo vệ rừng, thúc đẩy sự tham gia của người dân, đặc biệt là các đối tượng chưa được nhận giao rừng, từ đó góp phần thực hiện chủ trương xã hội hóa ngành lâm nghiệp hiện nay, song **khoán rừng lại không được đề cập chi tiết trong nội dung Dự thảo Luật BV&PTR sửa đổi. Đây là một thiếu sót lớn, đề nghị Ban soạn thảo xem xét bổ sung.** Nội dung bổ sung về khoán rừng cần vừa phát huy được tính ưu việt của chính sách này, vừa khắc phục một số tồn tại, bất cập hiện nay. *Thứ nhất*, cần nhìn nhận lại bản chất của các hợp đồng khoán quản lý bảo vệ rừng, nhất là đối với rừng phòng hộ và rừng đặc dụng. Hợp đồng khoán không phải là một quan hệ kinh tế mà là mối quan hệ giữa Nhà nước và người dân. Hợp đồng này không dựa trên đàm phán thị trường mà do Nhà nước ấn định. Tuy nhiên, với định mức chi trả trung bình 200.000 VNĐ/năm cho các hợp đồng khoán quản lý, bảo vệ rừng thì

chính sách này hoàn toàn không đủ “hấp dẫn” và dễ dàng triệt tiêu động lực tham gia bảo vệ rừng của người dân, đồng thời khó có thể đảm bảo được chất lượng thực hiện các yêu cầu của hợp đồng nhận khoán. *Thứ hai*, quá trình tham gia và hưởng lợi khi nhận khoán quản lý bảo vệ rừng hiện nay không đảm bảo được tính minh bạch và công bằng. Các thể chế địa phương đã làm cho quá trình phân bổ thiếu minh bạch, từ đó hạn chế cơ hội tiếp cận hưởng lợi từ chính sách này của người dân địa phương, đặc biệt là người nghèo và dân tộc thiểu số vùng sâu xa (Nguyễn Quang Tan, 2005). *Thứ ba*, dù cơ chế khoán quản lý bảo vệ rừng giúp gia tăng thêm các quyền hưởng lợi từ rừng đối với các hộ gia đình, cộng đồng, song không đồng nghĩa với việc tăng nguồn lợi kinh tế từ rừng. Các hộ nghèo thường thiếu nguồn lực để khai thác và hưởng lợi từ diện tích rừng nhận khoán hoặc không có khả năng chuyển từ các lợi ích từ rừng và đất rừng thành lợi ích kinh tế. Số tiền chi trả công nhận khoán quản lý bảo vệ rừng cùng các nguồn thu từ lâm sản phụ hiện nay quá nhỏ so với lợi ích từ việc khai thác tài nguyên trái phép hay chuyển đổi đất rừng sang trồng các cây công nghiệp. Do đó làm triệt tiêu động lực tham gia của các hộ gia đình, cộng đồng vào chính sách khoán. Chính vì vậy, cần phải bổ sung, sửa đổi các điều khoản liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người nhận khoán (hộ gia đình, nhóm hộ, cộng đồng) để đảm bảo lợi ích của người nhận khoán. ■

7

Một định nghĩa mới đã được đưa vào Bộ Luật Dân sự 2015 là khái niệm về **quyền hưởng dụng**. Quyền này được định nghĩa “... là quyền của chủ thể được khai thác công dụng và hưởng hoa lợi, lợi tức đối với tài sản thuộc sở hữu của chủ thể khác trong một thời hạn nhất định” (Điều 257, Bộ Luật Dân sự 2015) và được xác lập “... theo thỏa thuận hoặc di chúc” (Điều 258, Bộ Luật Dân sự 2015). Thông qua quyền hưởng dụng, chủ thể có thể được hưởng lợi từ tài sản mà không cần phải có quyền sở hữu đối với tài sản đó. Đây cũng là điểm khác biệt lớn nhất về bản chất của quyền hưởng dụng và quyền sử dụng. **Dự thảo Luật cần cụ thể hóa khái niệm về quyền hưởng dụng** này nhằm quy định các quyền liên quan của các đối tượng hộ gia đình, cộng đồng không thuộc nhóm được giao đất, giao rừng hoặc các hộ, cộng đồng nhận khoán để họ có thêm cơ hội hưởng lợi từ rừng công bằng với các đối tượng khác. ■

8

Là văn bản có phạm vi ảnh hưởng không chỉ đối với an ninh sinh thái quốc gia mà còn tác động tới số lượng lớn người dân sống ở vùng rừng, đặc biệt là nhóm yếu thế như đồng bào dân tộc thiểu số, phụ nữ, người nghèo..., song Dự thảo Luật BV&PTR lại không có điều khoản riêng nào dành cho các nhóm đối tượng này. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng tiếp cận của các nhóm yếu thế đến tài nguyên rừng và đất rừng luôn hạn chế hơn so với các nhóm còn lại. Số lượng nhóm yếu thế này trong số hơn 24-30 triệu người sống ở vùng rừng cũng không phải con số nhỏ. Điều đáng nói là Việt Nam là thành viên của các Công ước quốc tế như Công ước Khung về Biến đổi Khí hậu hay Tuyên ngôn Liên hiệp quốc về Quyền của các dân tộc bản địa (UNDRIP)..., do đó cần tuân thủ các điều khoản liên quan đến sự tham gia đầy đủ, hiệu quả của các bên liên quan, đặc biệt là các nhóm yếu thế cũng như bảo hộ về quyền cho nhóm đối tượng này trong việc xây dựng và thực thi các chính sách quốc gia. Với tầm quan trọng như vậy, **đề nghị Ban soạn thảo xem xét bổ sung điều khoản riêng nhằm bảo hộ quyền cho các nhóm yếu thế, trong đó có đồng bào dân tộc thiểu số, phụ nữ và người nghèo đối với rừng trong Dự thảo Luật.** ■



KẾT LUẬN

Đặt nội dung hưởng lợi từ rừng ở vị trí trung tâm, đồng thời quy định về các hình thức “sở hữu rừng”, quyền và nghĩa vụ đối với rừng của các chủ thể liên quan được kỳ vọng là một trong những thay đổi lớn nhất của Dự thảo Luật BV&PTR sửa đổi bởi đây là cơ sở nền tảng cho việc xác định rõ hơn các quyền và nghĩa vụ đối với tài nguyên rừng, đất rừng của từng chủ thể (Điều 34-49, chương IV). Bên cạnh đó, chế độ sở hữu rừng cũng sẽ là căn cứ quan trọng để tiến hành định giá rừng (mục 1, Chương X), nhằm thúc đẩy thị trường hóa tài sản rừng – vốn là xu thế tất yếu góp phần đẩy mạnh nền sản xuất theo chuỗi giá trị hàng hóa trong lâm nghiệp. Hy vọng những góp ý trên đây sẽ được Ban soạn thảo cùng các nhà hoạch định chính sách lâm nghiệp cân nhắc, bổ sung, sửa đổi nhằm hoàn thiện Dự thảo Luật theo hướng đẩy mạnh cải cách, đáp ứng đầy đủ nhu cầu sinh kế của người dân sống gắn bó với rừng, hướng tới mục tiêu bảo vệ, phát triển rừng cũng như hài hòa các mối quan hệ xã hội, thể chế, quản lý đối với rừng trong thực tiễn. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Văn bản quy phạm pháp luật

Bộ Luật Dân sự số 91/2015/QH 13

Quyết định 419/QĐ-TTg ngày 05 tháng 04 năm 2017 phê duyệt Chương trình Quốc gia về Giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, bảo tồn, nâng cao trữ lượng các bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng đến năm 2030;

Quyết định số 3158 /QĐ-BNN-TCLN ngày 27 tháng 07 năm 2016 công bố hiện trạng rừng 2015;

Dự thảo Luật Bảo vệ Phát triển rừng sửa đổi. Bản số 5. http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1285&LanID=1337&TabIndex=1

Quyết định 1819/QĐ-BNN-TCLN ngày 16 tháng 05 năm 2017 công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2016

Quyết định 178/2001/QĐ-TTg ngày 12/11/2001 về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê và nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp

Tài liệu tham khảo

Bouriaud, Laura and Schnithuesen, Franz (2005), “Allocation of Property Rights on Forests Through Ownership Reform and Forest Policies in Central European Countries”, Swiss Forestry Journal, Vol.156 (2005) 8, pp. 297 – 305.

Dang, T. K. P, Turnhout, E. , Arts, B. 2012. Changing forestry discourses in Vietnam in the past 20 years. Forest and Policy Economics 25 (2012) 31-41.

Đặng Hùng Võ, 2017. Phương pháp tiếp cận hợp lý đối với hệ thống pháp luật tài nguyên rừng. Hội thảo Đóng góp ý kiến cho dự thảo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (Sửa đổi). Hà Nội, Việt Nam.

Đoàn Diễm. 2017. Quyền sở hữu và quyền hưởng dụng rừng tự nhiên ở Việt Nam. Hội thảo Đóng góp ý kiến cho dự thảo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (Sửa đổi). Hà Nội, Việt Nam.

Lê Du Phong, Tô Đình Mai, 2007. Góp phần nghiên cứu chính sách lâm nghiệp ở Việt Nam trong thời kỳ công nghiệp hóa. Nhà xuất bản Nông nghiệp.

Nguyễn Minh Đức, 2017. Bảo hộ quyền để thu hút đầu tư tư nhân vào lâm nghiệp. Bản tin chính sách Tài nguyên – Môi trường - Phát triển Bền vững số 23. Trung tâm Con người và Thiên nhiên.

Nguyen Quang Tan, 2005. « Forest Devolution in Dak Lak, Vietnam : Improving Forest Management or Livelihoods of the Poor ? ». EastwestCenter. <http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/misc/HangingInBalance13Vietnam.pdf>

Nguyễn Thị Thu Trang, 2012. Phân quyền sở hữu tài sản trong giao rừng cho cộng đồng ở Tây Nguyên. Luận án Thạc sĩ Kinh tế. Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright. Hồ Chí Minh, Việt Nam.

RECOFTC, 2011. Cải cách Lâm nghiệp tại Việt Nam. Nguồn : <https://www.recoftc.org/node/23319>

Tô Đình Mai, 1997. Mấy vấn đề về chính sách phát triển Lâm nghiệp đến năm 2010. Tạp chí Lâm Nghiệp 1997 (4+5), 38-40.

Vũ Long, 2012. Một vài ý kiến về giao đất giao rừng cho hộ gia đình- Chính sách và Thực tiễn”. Báo cáo tham luận tại Hội thảo “Giao đất lâm nghiệp-Chính sách và thực trạng”, 10/4/2012, Hà Nội.

Bảo hộ quyền của hộ gia đình và cộng đồng đối với rừng tự nhiên

Tổng hợp và biên soạn: Nguyễn Hải Vân và Nguyễn Việt Dũng, Trung tâm Con người và Thiên nhiên

Ấn phẩm này được thực hiện với sự hỗ trợ của Quỹ Đối tác các Hệ sinh thái trọng yếu (CEPF) và Chương trình Quản trị Đất đai Tiểu vùng sông Mê Kông (MRLG) thông qua Trung tâm Con người và Rừng (RECOFTC). Các vấn đề trình bày trong báo cáo không nhất thiết thể hiện quan điểm của nhà tài trợ.

Bản quyền báo cáo thuộc Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature). Nội dung báo cáo có thể được sử dụng cho các mục đích phi thương mại, không cần xin phép nhưng cần trích dẫn nguồn.

Cơ quan xuất bản: Trung tâm Con người và Thiên nhiên

Thiết kế & sáng tạo: admixstudio.com



Mọi vấn đề liên quan đến ấn phẩm xin vui lòng liên hệ :

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Phòng Nghiên cứu Chính sách

Địa chỉ : Số 24 H2 Khu đô thị mới Yên Hòa, phường Yên Hòa, quận Cầu Giấy, Hà Nội

ĐT : (04) 3556 4001 – Fax : (04) 3665-8941

Email : policy@nature.org.vn

Website : www.nature.org.vn

Trang tin Con người và Thiên nhiên : www.thiennhien.net

