

ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN QUY ĐỊNH VỀ BẢO VỆ RỪNG, PHÒNG CHÁY, CHỮA CHÁY RỪNG TRONG LUẬT BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG 2004

Lê Sỹ Doanh¹, Nguyễn Thị Tiến², Lê Mạnh Thắng³

^{1,2}*Trường Đại học Lâm nghiệp*

³*Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng Sơn La*

TÓM TẮT

Luật Bảo vệ và phát triển rừng được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 6, khóa XI ngày 3/12/2004. Trong Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004 các quy định về bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng cũng đã góp phần đảm bảo cho việc thực thi pháp luật bảo vệ rừng trên thực tế khiến cho diện tích rừng tăng, đảm bảo được độ che phủ của rừng. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện các quy định về bảo vệ rừng, phòng chống cháy rừng cũng vẫn còn có những điểm bất cập, hạn chế nhất định. Vì vậy, việc nghiên cứu, đánh giá tình hình thực hiện quy định về bảo vệ rừng, phòng cháy, chữa cháy rừng trong Luật là hết sức cần thiết. Trên cơ sở đó, chỉ ra những hạn chế nhất định của các quy định này và đề xuất các sửa đổi cho việc xây dựng và ban hành Luật Lâm nghiệp phù hợp với tình hình mới.

Từ khóa: Bảo vệ rừng, bảo vệ và phát triển rừng, đánh giá tình hình thực hiện Luật, phòng cháy chữa cháy rừng.

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (BV&PTR) được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 6, khóa XI ngày 3/12/2004. Sau khi Luật được ban hành, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở Trung ương đã ban hành khoảng 100 văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành luật; ngoài ra còn có các văn bản quy phạm pháp luật khác liên quan đến BV&PTR. Việc ban hành Luật BV&PTR ở giai đoạn 2004 là hết sức cần thiết, đáp ứng đòi hỏi của xã hội trong việc gìn giữ, bảo tồn và phát triển được tài nguyên thiên nhiên nói chung và tài nguyên rừng nói riêng.

Trong Luật BV&PTR 2004 các quy định về bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng cũng đã góp phần đảm bảo cho việc thực thi pháp luật bảo vệ rừng trên thực tế khiến cho diện tích rừng tăng, đảm bảo được độ che phủ của rừng. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện các quy định về bảo vệ rừng, phòng chống cháy rừng cũng vẫn còn có những điểm bất cập, hạn chế nhất định. Vì vậy, việc nghiên cứu, đánh giá tình hình thực hiện quy định về bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng trong Luật BV&PTR 2004 là hết sức có ý nghĩa cả về mặt

lý luận và thực tiễn. Trên cơ sở rà soát, đánh giá các quy định này có thể đề xuất các điểm sửa đổi cơ bản của Luật Lâm nghiệp phù hợp xu hướng hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng, nhằm thực hiện cam kết của Việt Nam với cộng đồng quốc tế.

II. NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Nội dung nghiên cứu

- Rà soát Luật BV&PTR năm 2004; phát hiện tồn tại, hạn chế trong chính những quy định của Luật thực định; so sánh với các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan trong lĩnh vực bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng.

- Chỉ ra những điểm thiếu của Luật BV&PTR 2004, những điểm tồn tại hạn chế, những điểm mâu thuẫn chồng chéo giữa Luật BV&PTR với các Luật khác trong quy định về bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng.

- Đề xuất hướng sửa đổi, bổ sung Luật phù hợp với quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế, thích ứng với biến đổi khí hậu, góp phần thực hiện Chiến lược phát triển lâm nghiệp, tái cơ cấu ngành lâm nghiệp trong thời gian tới.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp thu thập tài liệu thứ cấp: Thu thập, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng theo nhóm vấn đề. Các tiêu chí rà soát văn bản: tính hợp pháp, tính đồng bộ, tính thống nhất, tính phù hợp.

- Phương pháp phân tích và tổng hợp: Được dùng để phân tích, tổng hợp các thông tin thu thập được nhằm đưa ra những nhận định, đánh giá, chỉ ra những tồn tại, hạn chế của quy định bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng nhằm đề xuất các sửa đổi cơ bản về bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng.

- Nghiên cứu cũng tiến hành khảo sát và tham vấn thực tế tại hai tỉnh Hà Tĩnh và Hòa Bình để kiểm chứng và xác định lại những bất cập trong thực tế khi áp dụng Luật BV&PTR 2004.

III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Khái quát về pháp luật liên quan đến bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng

Từ sau khi Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 được ban hành, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở Trung ương đã ban hành nhiều văn bản pháp luật liên quan đến bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng. Tuy nhiên, những văn bản này khi triển khai vào thực tế vẫn còn có những bất cập nhất định. Có thể tóm tắt như sau:

Các văn bản pháp luật tập trung quy định về trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ và phát triển rừng, trách nhiệm của toàn dân, trách nhiệm của chủ rừng trong bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng nhưng chủ yếu là quy định trách nhiệm một cách chung chung. Ngoài ra, một số văn bản pháp luật quy định về trách nhiệm bảo vệ rừng của Ủy ban nhân dân các cấp, trách nhiệm bảo vệ rừng của từng chủ rừng cụ thể, hoặc quy định trách nhiệm bảo vệ rừng trong một số trường hợp như trong trường hợp cần áp dụng các biện pháp cấp bách để bảo vệ rừng. Tuy nhiên, các văn bản quy phạm pháp luật đều quy định trách nhiệm của chủ

rừng về bảo vệ rừng còn chung chung.

Các văn bản pháp luật quy định về nội dung bảo vệ rừng chủ yếu tập trung vào hai vấn đề chính đó là vấn đề quản lý bảo vệ đối với động thực vật rừng nguy cấp quý hiếm và phòng cháy chữa cháy rừng. Các văn bản quy định về nội dung Bảo vệ rừng bao gồm: phòng cháy, chữa cháy rừng; quản lý các hoạt động du lịch sinh thái tại các Vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên; quản lý thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp quý hiếm; 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; quản lý khai thác và gây nuôi một số loài động vật rừng thông thường; phối hợp giữa lực lượng kiểm lâm và lực lượng dân quân tự vệ trong công tác bảo vệ rừng; quy định tính hợp pháp và kiểm tra nguồn gốc lâm sản; 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 QLR, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản và một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng.

Quy định về tổ chức lực lượng; quyền hạn, trách nhiệm; trang thiết bị; đào tạo, huấn luyện chuyên môn nghiệp vụ đối với lực lượng bảo vệ rừng cơ sở. Quy định này hiện nay còn rất sơ sài và thiếu các quy định cụ thể để tăng cường quyền hạn cho lực lượng này thực thi pháp luật về bảo vệ rừng.

Một số văn bản quy định về phòng cháy chữa cháy rừng như: Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Nghị định số 09 chưa đề cập đến việc khắc phục hậu quả sau cháy rừng theo quy định của Luật BV&PTR (Điều 42); Khoản 3 Điều 20 quy định về thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy và chữa cháy rừng của một số các chủ thể, như Chủ tịch UBND tỉnh, kiểm lâm... nhưng không quy định thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy và chữa cháy rừng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Vì vậy, trên thực tế cấp huyện không phát huy được tính chủ động trong quá trình phòng cháy, chữa cháy rừng tại địa phương.

3.2. Kết quả thực hiện pháp luật về bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng¹

Hệ thống tổ chức của lực lượng kiểm lâm được kiện toàn từ Trung ương đến địa phương, như: Cục Kiểm lâm trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp, Bộ NN & PTNT; ở địa phương hình thành Chi cục Kiểm lâm trực thuộc Sở NN & PTNT (đến nay đã có 52/63 tỉnh thực hiện); Hạt Kiểm lâm trực thuộc Chi cục Kiểm lâm, đưa lực lượng kiểm lâm địa bàn về xã; đồng thời, tăng cường các đội kiểm soát lưu động, hình thành trạm Kiểm lâm làm nhiệm vụ kiểm soát lâm sản của chủ rừng, Hạt Kiểm lâm rừng đặc dụng.

Đã có 58/63 tỉnh, thành phố thành lập Ban chỉ đạo cấp tỉnh về kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011-2020 (trước đây là Ban chỉ huy cấp bách trong bảo vệ rừng, phòng cháy, chữa cháy rừng), với hơn 460/520 huyện có rừng và 4.816/5.985 xã có rừng thành lập các Ban chỉ huy để chỉ đạo, điều hành và kiểm tra đôn đốc các chủ rừng tổ chức thực hiện công tác bảo vệ rừng, phòng cháy, chữa cháy rừng trên địa bàn; đồng thời trực tiếp chỉ huy công tác chống chặt phá rừng và chữa cháy rừng ở cơ sở. Hiện nay, các địa phương đã thành lập Đội cơ động bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng (cấp tỉnh); Tổ cơ động bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng (cấp huyện) và Tổ, Đội quần chúng bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng.

Việc xây dựng và triển khai Phương án bảo vệ rừng, phòng cháy, chữa cháy rừng được duy trì đều đặn, có nề nếp ở hầu khắp các địa phương, chủ rừng. Ban chỉ đạo thực hiện kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng các cấp được thành lập và củng cố; hình thành các tổ đội

quần chúng bảo vệ rừng, ký quy chế bảo vệ rừng. Công tác kiểm tra, truy quét phá rừng trái pháp luật được tăng cường và duy trì thường xuyên, tập trung ngăn chặn tình trạng phá rừng, khai thác, mua bán, vận chuyển lâm sản trái pháp luật, đã triệt phá, xử lý nghiêm minh nhiều vụ điểm, "đầu lậu" phá rừng, buôn bán lâm sản trái pháp luật.

Công tác cảnh báo, dự báo nguy cơ cháy rừng được duy trì có hệ thống từ Trung ương đến các địa phương. Các địa phương triển khai thực hiện tích cực công tác phòng cháy, chữa cháy rừng. Hầu hết các vụ cháy rừng đều được phát hiện sớm và đã tổ chức chữa cháy, dập tắt đám cháy kịp thời trong vòng 24 giờ, thiệt hại về rừng giảm, đây là điểm nổi bật về công tác quản lý bảo vệ rừng trong những năm gần đây.

Việc bảo đảm chấp hành pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng: Thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước của các cấp về rừng và đất lâm nghiệp được tăng cường và triển khai ngày càng có hiệu quả. Ủy ban nhân dân các tỉnh, huyện, xã đã thực hiện các biện pháp quản lý, bảo vệ rừng và đất lâm nghiệp trên địa bàn, tổ chức theo dõi diễn biến rừng và đất lâm nghiệp. Vai trò, trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp trong bảo vệ rừng đã từng bước được nâng cao.

Chính quyền các địa phương đã tổ chức thực hiện quyết liệt nhiều biện pháp về quản lý bảo vệ rừng với nhiều tiến bộ đáng ghi nhận thể hiện trên số vụ vi phạm giảm, thiệt hại gây ra đối với rừng giảm và diện tích rừng ngày một tăng. Tuy vậy, tình hình vi phạm Luật Bảo vệ và Phát triển rừng vẫn còn diễn ra ở nhiều địa phương, gây ra nhiều hậu quả nghiêm trọng và bức xúc trong xã hội.

3.3. Tồn tại, hạn chế của quy định bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng

*** Về trách nhiệm bảo vệ rừng**

Quy định trách nhiệm của chủ rừng về bảo vệ rừng còn chung chung, thiếu cụ thể và chưa

¹ Báo cáo tổng kết đánh giá tình hình thực hiện Luật BV&PTR – Cục Kiểm lâm, 2015.

chặt chẽ. Luật BV&PTR² quy định: Chủ rừng có trách nhiệm bảo vệ rừng của mình; xây dựng và thực hiện phương án, biện pháp bảo vệ hệ sinh thái rừng; phòng, chống chặt phá rừng; phòng, chống săn, bắt, bẫy động vật rừng trái phép; phòng cháy, chữa cháy rừng; phòng, trừ sinh vật gây hại rừng theo quy định của Luật này, pháp luật về đất đai, pháp luật về phòng cháy, chữa cháy, pháp luật về bảo vệ và kiểm dịch thực vật, pháp luật về thú y và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Quy định này quá chung chung nên rất khó có thể đảm bảo việc chủ rừng sẽ thực hiện một cách nghiêm túc. Chẳng hạn, phương án, biện pháp bảo vệ hệ sinh thái rừng mà chủ rừng có nghĩa vụ xây dựng và thực hiện bao gồm những nội dung gì, cần phải đáp ứng những yêu cầu nào không được qui định rõ. Chính vì vậy, Luật phải chờ văn bản dưới luật giải thích. Tuy nhiên, ngay cả Nghị định số 23/2006/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng cũng không hướng dẫn cụ thể về vấn đề này. Bên cạnh đó, về trách nhiệm bảo vệ rừng, Luật BV&PTR³ có quy định: Chủ rừng không thực hiện các quy định tại Khoản 1 Điều này mà để mất rừng được Nhà nước giao, cho thuê thì phải chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật. Nếu quy định trách nhiệm của chủ rừng mà chỉ buộc họ phải chịu trách nhiệm trong trường hợp làm mất rừng do không thực hiện các trách nhiệm đó là bất hợp lý, không đảm bảo được nguyên tắc phòng ngừa và có thể gây ra những hậu quả khó lường. Về nguyên tắc, đã là nghĩa vụ được quy định bởi pháp luật thì chủ rừng bắt buộc phải thực hiện và phải thực hiện đúng, đầy đủ. Việc áp dụng các biện pháp xử lý đối với họ sẽ được thực hiện ngay từ khi họ không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ đó theo quy định của pháp luật chứ không phải đợi đến khi hậu

quả xảy ra thì họ mới bị xử lý.

*** Về nội dung bảo vệ rừng**

Trong Luật BV&PTR⁴ chưa có khái niệm đầy đủ về bảo vệ rừng. Chưa có quy định nguyên tắc bảo vệ, phòng cháy, chữa cháy rừng thích ứng, giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu. Vấn đề quản lý khai thác và gây nuôi một số loài động vật rừng thông thường đến nay chưa có văn bản quy định cụ thể vấn đề này.

Hiện tại, quy định về hỗ trợ kinh phí cho Ủy ban nhân dân cấp xã⁵ tổ chức bảo vệ rừng ở cơ sở, thành lập quỹ bảo vệ và phát triển rừng cấp xã, chính sách đồng quản lý rừng, lực lượng bảo vệ rừng ở cơ sở; tuy nhiên, những quy định này chỉ mang tính nguyên tắc, cần có văn bản quy định cụ thể hơn.

Trong quy định tại điều 42, Luật BV&PTR và Nghị định số 09/2006 đều chưa đề cập đến việc khắc phục hậu quả sau cháy rừng. Đây là điểm rất thiếu trong quy định của Luật hiện hành bởi từ thực tế thấy rằng quy định này là rất cần thiết để đảm bảo cho công tác phòng cháy chữa cháy rừng được thực thi một cách có hiệu quả.

Sự thay đổi thường xuyên trong mô hình tổ chức của tổ chức kiểm lâm nói riêng và ngành lâm nghiệp nói chung tạo ra nhiều bất cập trong hoạt động của lực lượng bảo vệ rừng do Luật BV&PTR năm 2004 chưa xác định mô hình quản lý, kiểm soát rừng phù hợp với bản chất, tính chất hoạt động bảo vệ rừng, từ đó trao cho lực lượng này những công cụ, những quyền hạn cần thiết cho hoạt động bảo vệ rừng.

Mặc dù nhiều văn bản hướng dẫn thực hiện Luật BV&PTR đã qui định cơ chế phối hợp liên ngành trong việc thực hiện bảo vệ rừng song do thiếu các căn cứ luật định nên cơ chế này không phát huy được hiệu quả. Luật

⁴ Xem Điều 3, Luật BV&PTR 2004, giải thích từ ngữ.

⁵ Xem Điều 3, 4, 5 Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg ngày 8/2/2012 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng.

² Khoản 1, Điều 37, Luật BV&PTR 2004.

³ Xem Khoản 2, Điều 37, Luật BV&PTR 2004.

BV&PTR qui định trách nhiệm chính của lực lượng kiểm lâm trong việc bảo vệ rừng song hoạt động của kiểm lâm bị chi phối bởi nhiều luật chuyên ngành khác. Trong nhiều trường hợp, vì nhiều lý do khác nhau (nhận thức, ý muốn chủ quan...) các cơ quan chức năng không muốn (hoặc là cố tình) không truy cứu trách nhiệm hình sự đối với đối tượng vi phạm Luật BV&PTR.

Tình trạng phá rừng, lấn chiếm đất rừng, khai thác, mua bán, vận chuyển lâm sản trái pháp luật còn xảy ra ở hầu khắp các địa phương trong cả nước, đặc biệt ở các khu vực giáp ranh, khu rừng đặc dụng, rừng phòng hộ. Xuất hiện các điểm nóng về phá rừng, khai thác lâm sản trái phép. Tình trạng chống người thi hành công vụ tại một số địa phương có chiều hướng tăng cả về số vụ và mức độ nghiêm trọng; song việc giải quyết chưa nghiêm, chính quyền các cấp chưa chỉ đạo quyết liệt các cơ quan khối nội chính vào cuộc để giải quyết. Việc quản lý các cơ sở chế biến gỗ, các tụ điểm mua, bán gỗ kém hiệu quả nên tạo kẽ hở cho khai thác, chế biến lâm sản trái phép diễn ra ở ạt ở một số địa bàn trọng yếu.

Việc bảo vệ rừng tự nhiên giao cho các hộ gia đình gặp khó khăn do quy mô nhỏ, rừng giao cho các hộ là rừng tự nhiên nghèo kiệt, không có thu nhập trong nhiều năm tới, nên họ không quan tâm bảo vệ rừng. Việc ký kết hợp đồng khoán bảo vệ rừng cũng như vậy. Hiện tượng các hộ gia đình nhận tiền theo hợp đồng nhưng không thực hiện không tuân tra bảo vệ rừng là khá phổ biến. Vì vậy, rừng vẫn bị chặt phá trái phép, nhưng khó quy trách nhiệm cụ thể. Vì vậy cần có giải pháp để khắc phục các yếu kém này như tổ chức tuần tra bảo vệ rừng theo nhóm hộ, quản lý rừng dựa vào cộng đồng.

*** Quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng**

Vấn đề trách nhiệm lập phương án phòng cháy, chữa cháy rừng của chủ rừng⁶ không

giúp chủ rừng thực hiện hiệu quả trách nhiệm của mình. Vì phương án phòng cháy và chữa cháy rừng phải đảm bảo các yêu cầu và nội dung cơ bản như: Đề ra chương trình kế hoạch tổ chức thực hiện các biện pháp, điều kiện phòng cháy và chữa cháy rừng; Đề ra các tình huống cháy cụ thể có thể xảy ra, khả năng cháy lan, phát triển của đám cháy theo các mức độ khác nhau và tình huống cháy lớn phức tạp nhất; Đề ra kế hoạch huy động, sử dụng lực lượng, phương tiện, tổ chức chỉ huy, biện pháp kỹ thuật, chiến thuật chữa cháy và công việc phục vụ chữa cháy phù hợp với từng giai đoạn của từng tình huống cháy. Đây là những vấn đề mà chủ rừng không đủ các điều kiện chuyên môn thể thực hiện được một cách chính xác nếu không có sự trợ giúp từ phía các cơ quan quản lý. Theo quy định⁷ chủ rừng chỉ có thể nhận được sự trợ giúp chuyên môn trong các trường hợp như: Trường hợp phương án phòng cháy và chữa cháy cần huy động lực lượng phương tiện chữa cháy của lực lượng chuyên ngành phòng cháy và chữa cháy rừng, của các chủ rừng và lực lượng, phương tiện khác do cơ quan Kiểm lâm quản lý; Trường hợp phương án phòng cháy và chữa cháy cần huy động nhiều lực lượng, phương tiện của nhiều cơ quan, tổ chức hoặc địa phương tham gia. Tuy nhiên, khi đã không đủ kiến thức chuyên môn sâu về lĩnh vực này thì chủ rừng cũng khó xác định được một cách chính xác phương án phòng cháy chữa cháy rừng của mình cần sự huy động lực lượng và phương tiện đến mức độ nào để tìm đến sự trợ giúp phù hợp từ cơ quan Kiểm lâm hay cơ quan Cảnh sát phòng cháy chữa cháy.

Quy định về thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy chữa cháy rừng của Ủy ban

⁶ Xem Khoản 1, Điều 20, Nghị định số 09/2006/NĐ-CP ngày 16/01/2006 của Chính phủ quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng.

⁷ Xem Khoản 2, Điều 20, Nghị định số 09/2006/NĐ-CP ngày 16/01/2006 của Chính phủ quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng.

nhân dân cấp xã⁸ chưa hợp lý và tiêu chí phân định thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy, chữa cháy rừng thiếu sự thống nhất. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã phê duyệt phương án phòng cháy và chữa cháy rừng thuộc phạm vi trách nhiệm quản lý của mình. Theo quan điểm của chúng tôi, quy định thẩm quyền này là quá cao so với khả năng thực tế của UBND cấp xã. Như đã trình bày ở trên, cũng giống như chủ rừng, phương án phòng cháy chữa cháy rừng bao gồm nhiều nội dung chuyên môn vượt ngoài khả năng thẩm định của UBND cấp xã, nên khó đảm bảo được mục đích của việc thực hiện hoạt động này. Khi người lập phương án đã không đủ trình độ để lập phương án chuẩn xác nhất mà người phê duyệt phương án lại cũng không đủ điều kiện chuyên môn để phê duyệt phương án thì vô hình chung, phương án đó sẽ hoặc chỉ để cho có, hoặc sẽ phản tác dụng trong phòng cháy, chữa cháy rừng.

Ngoài ra, Nghị định số 09/2006/NĐ-CP ngày 16/01/2006 của Chính phủ quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng chưa đề cập đến việc khắc phục hậu quả sau cháy rừng theo quy định của Luật BV&PTR (Điều 42); khoản 3 Điều 20 quy định về thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy và chữa cháy rừng của một số các chủ thể, như Chủ tịch UBND tỉnh, kiểm lâm... nhưng không quy định thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy và chữa cháy rừng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện. Vì vậy, trên thực tế cấp huyện không phát huy được tính chủ động trong quá trình phòng cháy, chữa cháy rừng tại địa phương.

Nghị định 09 quy định các chủ rừng không thụ hưởng ngân sách nhà nước phải tự bảo đảm kinh phí cho hoạt động phòng cháy và chữa cháy rừng. Đây là trở ngại lớn cho các chủ

rừng là hộ gia đình, cộng đồng các chủ rừng nhà nước khác (các Ban quản lý RPH và RĐD), vì nguồn cấp phát của các tỉnh rất hạn hẹp, chủ yếu hỗ trợ cho một số trọng điểm cháy rừng. Vì vậy, khi xảy ra cháy rừng tại các huyện, thị xã, Hạt kiểm lâm, đơn vị chủ rừng rất lúng túng, vì không có kinh phí chi cho việc chữa cháy.

Quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về phòng cháy, chữa cháy rừng thuộc hai Bộ (Bộ Công an và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) chưa rõ ràng gây khó khăn trong công tác chỉ đạo, điều hành và tổ chức thực hiện, như thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy, chữa cháy rừng, chỉ huy chữa cháy rừng và tham mưu ban hành văn bản quy phạm pháp luật⁹. Tiêu chí phân định thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy, chữa cháy rừng thiếu thống nhất. Quy định này cho thấy, việc phân định thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy, chữa cháy rừng được thực hiện trên tiêu chí về mức độ và phạm vi sử dụng lực lượng phương tiện phòng cháy chữa cháy. Tuy nhiên, riêng quy định về thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy chữa cháy của Cục trưởng Cục Kiểm lâm lại được phân định dựa trên tiêu chí về trách nhiệm quản lý loại các loại rừng. Sự thiếu thống nhất này đặt ra một vấn đề là, phải chăng các loại rừng do Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn quản lý được bảo vệ theo một quy chế riêng và cách phòng cháy chữa cháy đối với các loại rừng này cũng được Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện theo một phương án riêng? hay cần có một sự ưu tiên đặc biệt nào cho việc phòng cháy, chữa cháy đối với các loại rừng mà Bộ này quản lý.

Thiếu thống nhất trong quy định về nhiệm

⁸ Xem Khoản 3, Điều 20, Nghị định số 09/2006/NĐ-CP ngày 16/01/2006 của Chính phủ quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng.

⁹ Xem Khoản 3, Điều 20, Nghị định số 09/2006/NĐ-CP ngày 16/01/2006 của Chính phủ quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng.

vụ Kiểm lâm đối với thực hiện phòng cháy chữa cháy rừng¹⁰: Mặc dù nhiều văn bản hướng dẫn thực hiện Luật BV& PTR đã qui định cơ chế phối hợp liên ngành trong việc thực hiện bảo vệ rừng song do thiếu các căn cứ luật định nên cơ chế này không phát huy được hiệu quả. Luật BV & PTR qui định trách nhiệm chính của lực lượng kiểm lâm trong việc bảo vệ rừng song hoạt động của kiểm lâm bị chi phối bởi nhiều luật chuyên ngành khác. Điều này có thể thấy trong quy định của Nghị định số 119/2006/NĐ-CP và Nghị định 09/2006/NĐ-CP. Nghị định 09/2006/NĐ-CP quy định chủ rừng có thể đề nghị cơ quan kiểm lâm hướng dẫn xây dựng phương án phòng cháy chữa cháy rừng trong trường hợp phương án phòng cháy và chữa cháy cần huy động lực lượng phương tiện chữa cháy của lực lượng chuyên ngành phòng cháy và chữa cháy rừng, của các chủ rừng và lực lượng, phương tiện khác do cơ quan Kiểm lâm quản lý. Nghị định số 119/2006/NĐ-CP lại quy định một trong những nhiệm vụ của Hạt Kiểm lâm Huyện là hướng dẫn chủ rừng, cộng đồng dân cư địa phương xây dựng và thực hiện kế hoạch, phương án bảo vệ rừng, phòng cháy, chữa cháy rừng.

Như vậy, Nghị định 09/2006/NĐ-CP giới hạn sự tham gia hướng dẫn của Kiểm lâm đối với chủ rừng trong phòng cháy chữa cháy rừng chỉ trong trường hợp cần huy động lực lượng phương tiện chữa cháy của lực lượng chuyên ngành phòng cháy và chữa cháy rừng, của các chủ rừng và lực lượng, phương tiện khác do cơ quan Kiểm lâm quản lý. Còn Nghị định số 119/2006/NĐ-CP lại không xác định giới hạn này.

3.4. Đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng

*** Về trách nhiệm bảo vệ rừng**

Luật BV&PTR nên sửa đổi, bổ sung quy

định về trách nhiệm bảo vệ rừng theo hướng quy định cụ thể trách nhiệm bảo vệ rừng của từng loại chủ rừng khác nhau khi các đối tượng này được giao các loại rừng khác nhau. Chẳng hạn, phương án, biện pháp bảo vệ hệ sinh thái rừng mà chủ rừng có nghĩa vụ xây dựng và thực hiện bao gồm những nội dung cụ thể như bảo vệ thực vật rừng, bảo vệ động vật rừng, bảo vệ môi trường rừng... cần phải đáp ứng những yêu cầu bảo vệ môi trường, bảo vệ các thành phần của hệ sinh thái.

Về trách nhiệm cụ thể của chủ rừng thì nên quy định: Chủ rừng không thực hiện các quy định tại Khoản 1 Điều này mà để mất rừng được Nhà nước giao, cho thuê thì phải chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật. Bỏ từ " mà để mất rừng được Nhà nước giao, cho thuê". Chỉ còn lại quy định: Chủ rừng không thực hiện các quy định tại Khoản 1 điều này thì phải chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật.

***Nội dung bảo vệ rừng**

Trong phần giải thích từ ngữ, nên bổ sung khái niệm bảo vệ rừng. Điều này giúp cho việc hiểu đúng như thế nào là bảo vệ rừng. Hơn nữa, cần có khái niệm đầy đủ về bảo vệ rừng từ đó mới xác lập được các nội dung bảo vệ rừng, xác định được chủ thể bảo vệ rừng và các yếu tố liên quan đến bảo vệ rừng trong nội hàm của khái niệm.

Bên cạnh đó, Luật nên quy định cụ thể trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ rừng, đặc biệt là phòng cháy chữa cháy rừng chỉ thuộc về Bộ NN&PTNT. Chính phủ quy định Chế độ quản lý, bảo vệ những loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm, ưu tiên bảo vệ và Danh mục những loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm, ưu tiên bảo vệ.

Cần bổ sung nguyên tắc đối với quy định cụ thể về điều kiện khai thác và gây nuôi một số loài động vật rừng thông thường (bằng việc ban hành nghị định hướng dẫn). Bên cạnh đó quy định nguyên tắc quản lý đối với một số

¹⁰ Nghị định số 119/2006/NĐ-CP ngày 16/10/2006 về tổ chức và hoạt động của kiểm lâm và Nghị định 09/2006/NĐ-CP ngày 16/01/2006 của Chính phủ quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng.

loài động vật rừng thông thường.

Bổ sung quy định về lực lượng thực thi pháp luật về bảo vệ rừng theo hướng tăng cường quyền hạn cho lực lượng bảo vệ rừng các cấp, thống nhất chức năng, quyền hạn, quyền lợi cho các lực lượng bảo vệ rừng; bổ sung chức năng, quyền hạn, quyền lợi cho lực lượng bảo vệ rừng tự nhiên cấp cơ sở vì như vậy sẽ tăng cường khả năng phối hợp giữa các lực lượng bảo vệ rừng, tăng cường khả năng xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ rừng: Có thể cho phép lực lượng bảo vệ rừng cấp cơ sở được sử dụng súng và công cụ hỗ trợ trong công tác bảo vệ rừng. Quy định về tổ chức quản lý bảo vệ rừng theo hướng thống nhất cơ cấu tổ chức quản lý bảo vệ rừng, giảm các điều kiện thành lập ban quản lý, tăng định biên cho rừng đặc dụng và rừng phòng hộ ven biển, quy định lại định biên tối thiểu của một ban, vì như vậy sẽ thống nhất thành hệ thống tổ chức quản lý bảo vệ rừng các cấp, phù hợp với điều kiện của các loại rừng đặc thù, tạo điều kiện quản lý chặt chẽ rừng tự nhiên.

Bổ sung quy định bảo tồn đa dạng sinh học ở các loại rừng theo hướng quy định bảo tồn đa dạng sinh học ở rừng phòng hộ, quản lý các khu rừng có giá trị bảo tồn cao trong các khu rừng sản xuất, xây dựng và bảo tồn các hành lang đa dạng sinh học, vì thực hiện như vậy tạo thuận lợi cho việc bảo tồn đa dạng sinh học một cách toàn diện, bền vững, hội nhập quốc tế về tiêu chuẩn quản lý rừng bền vững, tạo điều kiện mở rộng sinh cảnh cho bảo tồn đa dạng sinh học.

Bổ sung, sửa đổi về quy định xử lý vi phạm nếu vi phạm các quy định về bảo vệ rừng, phòng chống cháy rừng theo hướng điều chỉnh khung xử phạt và hình thức xử phạt hành chính đối với người dân địa phương và cộng đồng như vậy sẽ dễ dàng hơn trong việc thi hành án phạt, cộng đồng dân cư địa phương dễ chấp nhận. Đặc biệt, cần bổ sung quy định về xử lý vi phạm trong trường hợp người dân địa phương phát hiện cháy nhưng không tham gia chữa cháy rừng. Đây là quy định cần thiết để

huy động nhanh nhất lực lượng tại chỗ khi có cháy rừng xảy ra.

Bổ sung quy định cộng đồng tham gia bảo vệ rừng theo hướng quy định về vai trò, trách nhiệm, quyền hạn, quyền lợi của cộng đồng tham gia bảo vệ rừng, xây dựng các chính sách đồng quản lý và hỗ trợ cộng đồng, vì như vậy sẽ bảo đảm sự thành công của công tác bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học; tận dụng được ưu thế của cộng đồng, nâng cao trách nhiệm của cộng đồng; tạo việc làm và nâng cao đời sống cộng đồng vùng sâu, vùng xa. Cần phải có những quy định cụ thể về quyền lợi, trách nhiệm của cộng đồng trong công tác bảo vệ rừng, chính sách hỗ trợ, khen thưởng đối với các cộng đồng làm tốt công tác này. Đồng thời xây dựng cơ chế chia sẻ lợi ích của cộng đồng trong công tác bảo vệ rừng.

Giải thích thống nhất thuật ngữ khu bảo tồn làm cơ sở cho việc thực hiện thống nhất các cam kết của Việt Nam trong bảo vệ đa dạng sinh học nói chung, bảo vệ rừng đặc dụng nói riêng (bổ sung vào điều giải thích từ ngữ).

Bổ sung các quy định nguyên tắc về tổ chức và hoạt động của trung tâm cứu hộ động vật rừng; điều kiện tiếp nhận động vật, yêu cầu về cách ly, kiểm tra dịch bệnh...

*** Các quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng**

Trong quy định của Luật mới cần phải quy định Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về phòng cháy, chữa cháy rừng trên phạm vi cả nước, Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi địa phương mình chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về phòng cháy và chữa cháy rừng.

Về vấn đề chịu trách nhiệm pháp lý và khắc phục hậu quả sau cháy rừng thì cần quy định theo hướng khi xảy ra cháy rừng, chủ rừng phải kịp thời chữa cháy rừng, báo ngay cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền; chịu trách nhiệm khắc phục hậu quả...

Chính vì cấp xã không có đủ khả năng, kinh phí, phương tiện xây dựng và phê duyệt

phương án phòng cháy chữa cháy rừng nên cần bổ quy định về thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy chữa cháy rừng mà thay vào đó bổ sung quy định thẩm quyền phê duyệt phương án phòng cháy và chữa cháy rừng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện.

IV. KẾT LUẬN

Luật BV&PTR 2004 quy định về quản lý, bảo vệ, phát triển, sử dụng rừng, quyền và nghĩa vụ của chủ rừng. Luật có 88 điều, được cấu trúc thành 8 chương. Trong quá trình triển khai thực hiện các quy định về bảo vệ rừng, phòng chống cháy rừng cũng vẫn còn có những điểm bất cập, hạn chế nhất định. Vì vậy, việc nghiên cứu, đánh giá tình hình thực hiện quy định về bảo vệ rừng, phòng cháy, chữa cháy rừng trong Luật là hết sức cần thiết. Báo cáo này tập trung chủ yếu vào việc rà soát Luật BV & PTR và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật, kết quả thực hiện các quy định của Luật chỉ được nhận diện một cách khái quát do hạn chế về thời gian nghiên cứu. Những tồn tại, hạn chế, bất cập của quy phạm pháp luật về bảo vệ rừng, phòng cháy, chữa cháy rừng chỉ được trình bày một cách tóm tắt.

Trên cơ sở phân tích, đánh giá thực trạng,

đã đưa ra một số đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định về bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy rừng. Những gợi mở này rất cần được các bên liên quan tiếp tục xem xét, phân tích, đánh giá, cho thêm ý kiến để cung cấp đầu vào cho việc sửa đổi, bổ sung Luật BV & PTR năm 2004.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, *Thông tư 01/2012/TT-BNNPTNT quy định hồ sơ lâm sản hợp pháp và kiểm tra nguồn gốc lâm sản.*
2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, *Chỉ thị số 3767/CT-BNN của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và PTNT về việc tăng cường các biện pháp cấp bách trong công tác BVR và PCCCR.*
3. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, *Quyết định 59/2005/QĐ-BNN ngày 10/10/2005 của Bộ trưởng bộ NN&PTNT về việc ban hành quy định việc kiểm tra kiểm soát lâm sản.*
4. Chính phủ, *Nghị định số 23 /2006 ngày 3/3/2006 về thi hành Luật Bảo vệ và Phát triển rừng.*
5. Chính phủ, *Nghị định số 119/2006/NĐ-CP ngày 16/10/2006 về tổ chức và hoạt động của Kiểm lâm.*
6. Chính phủ, *Nghị định số 09/2006/NĐ-CP ngày 16/01/2006 Quy định về Phòng cháy và Chữa cháy rừng.*
7. Cục Kiểm lâm, *Báo cáo tổng kết đánh giá tình hình thực hiện Luật BV&PTR, 2015.*
8. Quốc Hội, 2004, *Luật Bảo vệ và Phát triển rừng.*

REVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF REGULATIONS ON FOREST PROTECTION, FOREST FIRE PREVENTION IN THE LAW ON FOREST PROTECTION AND DEVELOPMENT OF FOREST 2004

Le Sy Doanh¹, Nguyen Thi Tien², Le Manh Thang³

^{1,2}*Vietnam National University of Forestry*

³*Son La Forest protection and Development Fund*

SUMMARY

Forest protection and development law is approved by the 11th National Assembly at the 6th Session on 3/12/2004. According to this law, the regulations on forest protection and forest fire protection guarantee that the implementation of forest protection law in reality increases the forest area, ensuring the forest coverage. However, during implementation of these regulations, there are certain inadequacies and limitations. Therefore, it is essential to do research, evaluate the implementation of regulations of forest protection and fire protection. Based on that, certain limitations of these regulations must be pointed out and modifications on forest law building and releasing must be proposed in compliance with the new context.

Keywords: Evaluation on law implementation, forest fire protection, forest protection, forest protection and development.

Người phản biện : GS.TS. Võ Đại Hải
Ngày nhận bài : 19/10/2016
Ngày phản biện : 28/10/2016
Ngày quyết định đăng : 28/11/2016