

LUẬT ĐA DẠNG SINH HỌC NĂM 2008: HƯỚNG TIẾP CẬN VÀ NHỮNG NỘI DUNG CHỦ YẾU

Vũ Thu Hạnh*

Luật Đa dạng sinh học đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 13/11/2008, có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2009, với 8 chương, 78 điều (sau đây viết tắt là Luật ĐDSH 2008). Ngoài các chương: Những quy định chung, điều khoản thi hành, hợp tác quốc tế, cơ chế, nguồn lực bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học, nội dung chính của Luật tập trung ở các chương: Quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học; bảo tồn và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên; bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật; bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền. Luật cũng quy định 19 nội dung thuộc thẩm quyền quy định cụ thể và hướng dẫn thi hành của Chính phủ, 04 nội dung thuộc thẩm quyền quy định của Thủ tướng Chính phủ, 03 nội dung thuộc thẩm quyền phối hợp quy định giữa Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Tài nguyên và Môi trường, 01 nội dung thuộc thẩm quyền của Bộ Tài nguyên và Môi trường, 01 nội dung thuộc thẩm quyền của Bộ Khoa học và Công nghệ. Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật cũng đang được Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì soạn thảo. Dưới đây là một số nội dung của Luật ĐDSH 2008 cần được phân tích, bình luận, nhằm góp phần nâng cao nhận thức và thống nhất áp dụng pháp luật trên thực tế.

1. Về hướng tiếp cận của Luật Đa dạng sinh học năm 2008

So với các Luật Thủy sản 2003, Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004, Luật ĐDSH 2008 có cách tiếp cận toàn diện và hệ thống hơn, thể hiện “một lát cắt khác” trong bảo vệ các

nguồn tài nguyên thiên nhiên và các thành tố của môi trường. Thay vì chia cắt các hệ sinh thái thành hệ sinh thái trên cạn, hệ sinh thái dưới nước, hệ sinh thái đất ngập nước để quy định các biện pháp bảo vệ tương ứng là bảo vệ rừng, bảo vệ nguồn lợi thủy sản, bảo vệ các vùng đất ngập nước, Luật ĐDSH 2008 xác định các yêu cầu và biện pháp bảo vệ hệ sinh thái tự nhiên căn cứ vào mức độ và giá trị đa dạng sinh học của chúng mà không phụ thuộc vào loại hình hệ sinh thái. Hướng tiếp cận này phù hợp với hướng tiếp cận quốc tế và khắc phục được tình trạng phức tạp vốn có của hệ thống các khu bảo tồn, do không phải trong mọi trường hợp đều xác định được một cách chính xác một khu bảo tồn cụ thể thuộc loại hình nào, khu bảo tồn trên cạn, khu bảo tồn dưới nước hay khu bảo tồn đất ngập nước. Bằng chứng là ngoài 3 loại hình khu bảo tồn nêu trên, trong các văn bản pháp luật còn có tên gọi khác về các khu bảo tồn, như khu bảo tồn đất ngập nước chuyên ngành¹, khu bảo tồn hỗn hợp... Điều này làm cho pháp luật về các khu bảo tồn Việt Nam trở nên chồng chéo, khó nhận biết.

Luật ĐDSH 2008 cũng thể hiện cách tiếp cận hiện đại, chuyên môn hóa cao hơn so với Luật Thủy sản 2003 và Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004, đó là bóc tách các quy định về bảo tồn và phát triển bền vững các thành tố của đa dạng sinh học ra khỏi các quy định về khai thác và sử dụng chúng. Điều này góp phần minh bạch hóa hệ thống pháp luật về bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên, thể hiện rõ hơn quan điểm bảo tồn đa dạng sinh học trước tình trạng khai thác, sử dụng quá mức các nguồn tài nguyên tại Việt Nam. Cách tiếp cận này cũng cho phép hình dung

* TS. Luật học, Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

¹ Nghị định 109/2003/NĐ-CP ngày 13/10/2003 của Chính phủ về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước.

đến sự thay đổi dần thiết chế quản lý nhà nước đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên theo hướng phân tách rõ ràng hơn chức năng, nhiệm vụ bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên với chức năng, nhiệm vụ phát triển kinh tế ngành có liên quan đến việc khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên. Theo hướng này, hệ thống các cơ quan bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học cần đứng ở vị trí độc lập, có vai trò giám sát, chế ước nhu cầu của các ngành trong việc khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt trước khuynh hướng phát triển nóng của các ngành kinh tế. Việc quy định các biện pháp bảo vệ tài nguyên thiên nhiên cùng với các quy định khai thác, sử dụng tài nguyên trong một văn bản quy phạm pháp luật, cũng như việc xác định nhiệm vụ quản lý, bảo vệ tài nguyên với nhiệm vụ phát triển kinh tế từ khai thác, sử dụng tài nguyên trong cùng một ngành kinh tế khiến cho những nghi ngại về hiệu quả quản lý, bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên của các ngành kinh tế đó là có cơ sở.

Điểm mới nữa trong hướng tiếp cận của Luật ĐDSH 2008 là không chỉ bảo tồn, lưu giữ và bảo quản lâu dài sự phong phú của các hệ sinh thái tự nhiên; các loài nguy cấp, quý, hiếm; các nguồn gen và mẫu vật di truyền mà còn bảo vệ chúng trước sự tấn công từ các mối đe dọa khác của các sinh vật khác như các loài ngoại lai xâm hại, loài ngoại lai có nguy cơ xâm hại hay sinh vật biến đổi gen... Các Luật Thủy sản 2003, Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004 chưa thể hiện rõ nét cách tiếp cận này.

Tuy nhiên, từ góc độ hướng tiếp cận cho thấy có sự khác nhau về phạm vi và đối tượng bảo tồn giữa các thành tố của đa dạng sinh học trong Luật ĐDSH 2008. Đối với các hệ sinh thái, Luật đề cập đến bảo tồn và phát triển bền vững các hệ sinh thái tự nhiên, song đối với các loài sinh vật, Luật mở rộng phạm vi bảo tồn không chỉ đối với loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; loài hoang dã bị cấm khai thác hoặc được khai

thác có điều kiện trong tự nhiên mà bảo tồn cả những giống cây trồng, giống vật nuôi đặc hữu; loài vi sinh vật và nấm đặc hữu hoặc có giá trị đang bị đe dọa tuyệt chủng. Đối với nguồn gen, Luật không giới hạn phạm vi bảo tồn. Với cách tiếp cận này, nội hàm của bảo tồn đa dạng sinh học theo Luật ĐDSH 2008 không hoàn toàn đồng nhất với nội hàm của bảo tồn tài nguyên thiên nhiên theo pháp luật của một số nước.

Ngoài ra, Luật chưa thể hiện được các cách tiếp cận mới mà quốc tế đang rất quan tâm đó là liên kết giữa bảo tồn đa dạng sinh học với giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu toàn cầu thông qua việc thích ứng pháp luật, quản trị và chính sách quốc gia về bảo tồn đa dạng sinh học với biến đổi khí hậu. Sự tương tác giữa biến đổi khí hậu với đa dạng sinh học đã bộc lộ khá rõ và nhu cầu điều chỉnh bằng pháp luật mối quan hệ giữa chúng cần phải được nhận biết. Liên kết giữa hai mảng pháp luật này sẽ cho phép mở rộng hơn nữa phạm vi bảo tồn và phát triển bền vững các hệ sinh thái, không chỉ là hệ sinh thái tự nhiên.

2. Về những nội dung chính của Luật Đa dạng sinh học năm 2008

2.1. Quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học

Nhận thức được vai trò, tầm quan trọng của công tác quy hoạch trong bảo tồn đa dạng sinh học, Luật ĐDSH 2008 xây dựng một chương riêng về quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học trong đó đề cập đến ba loại quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học: Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước; quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của Bộ, cơ quan ngang bộ; quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Các căn cứ lập quy hoạch, nội dung của từng loại quy hoạch, quy trình lập, thẩm định, phê duyệt, công bố, tổ chức thực hiện quy hoạch... cũng được Luật đề cập tương đối rõ. Tuy nhiên, điều lo ngại là quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học được thiết lập trong bối cảnh Việt Nam hiện đã có quá nhiều loại quy hoạch (gồm quy hoạch sử dụng đất, 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 phát triển bền vững các vùng đất ngập nước...). Nếu không tính đến việc nhất thể hóa các loại quy hoạch nêu trên hoặc có các quy định rõ ràng, cụ thể đối với từng loại quy hoạch thì nguy cơ trùng lặp, chồng chéo, lãng phí nguồn lực trong xây dựng và thực hiện các loại quy hoạch là điều khó tránh khỏi.

Ngoài ra, mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học cũng là vấn đề còn gây nhiều tranh cãi. Theo Luật ĐDSH 2008 thì quy hoạch sử dụng đất là căn cứ để lập quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học, song có không ít ý kiến cho rằng nên đặt vấn đề ngược lại, vì về bản chất pháp lý "bảo tồn" là hoạt động ít chịu sự tác động của các hoạt động khác nên các khu vực được quy hoạch bảo tồn sẽ phải được xác định trước để loại trừ việc sử dụng chúng vào các nhu cầu và mục đích khác.

Nội dung của quy hoạch cũng có điểm cần bàn. Trong nội dung của quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước có đề cập đến "Vị trí địa lý, giới hạn, biện pháp tổ chức quản lý, bảo vệ hành lang đa dạng sinh học" (Điều 9 khoản 3), trong đó hành lang đa dạng sinh học được hiểu là khu vực nối liền các vùng sinh thái tự nhiên cho phép các loài sinh vật sống trong các vùng sinh thái đó có thể liên hệ với nhau. Tuy nhiên, hành lang đa dạng sinh học là vấn đề còn khá mơ hồ tại Việt Nam, ngay chính các nhà khoa học trong lĩnh vực này hiện vẫn còn tranh cãi về các vấn đề: Hành lang đa dạng sinh học có phải là một thực thể pháp lý hay không? Quyền sử dụng đất trong khu vực hành lang đa dạng sinh học được xác định như thế nào? Ngoài chức năng là khu vực để các loài sinh vật có thể liên hệ với nhau, hành lang đa dạng sinh học còn có chức năng nào nữa không? Nếu chỉ là nơi mà các loài sinh vật có thể liên hệ với nhau thì khi vì các yếu tố chủ quan và khách quan khác nhau chúng không có liên hệ với nhau nữa thì "số phận" của hành lang đa dạng sinh học sẽ như thế nào? Nên chăng những nội dung

trên cũng cần phải được làm rõ trong các quy định hướng dẫn thi hành Luật ĐDSH 2008.

2.2. Bảo tồn và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên

Khu bảo tồn và phân cấp các khu bảo tồn đã được đề cập trong nhiều văn bản pháp luật, tuy nhiên giữa chúng chưa có sự đồng nhất về tên gọi cũng như tiêu chí phân loại². Luật ĐDSH 2008 chia khu bảo tồn thành bốn loại: Vườn quốc gia; khu dự trữ thiên nhiên; khu bảo tồn loài - sinh cảnh; khu bảo vệ cảnh quan. Điều lo ngại nhất là sau khi Luật ĐDSH 2008 có hiệu lực thì hệ thống các khu bảo tồn Việt Nam sẽ tồn tại theo cách thức nào cũng đã được Luật dự liệu bằng các quy định chuyển tiếp, theo đó "*Các vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài - sinh cảnh, khu bảo vệ cảnh quan, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa, khu dự trữ tài nguyên thiên nhiên thủy sinh đã thành lập theo quy định của Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Luật Thủy sản trước khi Luật này có hiệu lực nếu đáp ứng các tiêu chí xác lập khu bảo tồn theo quy định của Luật này thì không phải ra quyết định thành lập lại*" (Điều 76). Không ra quyết định thành lập lại cũng có nghĩa là giữ nguyên tên gọi và chấp nhận các cách phân loại cũ các khu bảo tồn. Điều này cũng có nghĩa là hệ thống các khu bảo tồn Việt Nam sẽ bao gồm rất nhiều loại, không dễ hình dung và phân biệt.

Từ phương diện khoa học, việc phân cấp khu bảo tồn thành cấp quốc gia và cấp tỉnh thường căn cứ vào mức độ đa dạng sinh học, giá trị đa dạng sinh học, quy mô diện tích... tuy nhiên, trên thực tế các chủ thể có liên quan lại thường quan tâm đến chính sách quản lý, đầu tư để xác định một khu bảo tồn nên thuộc cấp nào quản lý. Nếu chính sách

² Luật Thủy sản 2003 chia khu bảo tồn biển và khu bảo tồn vùng nước nội địa làm 3 loại (Điều 9 khoản 1); Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004 chia rừng đặc dụng làm 4 loại (Điều 4 khoản 2); Luật Bảo vệ môi trường 2005 chia các khu bảo tồn thiên nhiên làm 5 loại (Điều 29 khoản 1), Nghị định 109/2003/NĐ-CP chia khu bảo tồn đất ngập nước thành 3 loại (Điều 12 khoản 1).

dầu tư cho các khu bảo tồn cấp quốc gia thể hiện nhiều ưu việt, thuận lợi hơn, các tiêu chí về đa dạng sinh học có thể được tính toán để đáp ứng. Ngược lại, nếu chính sách đầu tư đối với các khu bảo tồn không mấy hấp dẫn, các tiêu chí về đa dạng sinh học có thể sẽ bị các chủ thể có liên quan tìm cách loại bỏ. Đây là điều mà các nhà hoạch định chính sách cần dự liệu để có các quy định vừa định hướng hành vi xử sự của các chủ thể và ràng buộc trách nhiệm với họ. Ngoài ra, pháp luật và chính sách bảo tồn đa dạng sinh học cũng cần tính đến yếu tố cân bằng lợi ích giữa bảo vệ môi trường với phát triển kinh tế. Tâm lý không muốn thành lập các khu bảo tồn do lo ngại chính sách bảo tồn sẽ kìm hãm tăng trưởng kinh tế tại các địa phương đang diễn ra khá phổ biến. Các quy định về đầu tư, về tổ chức và hoạt động tại các khu bảo tồn cần góp phần giải quyết vấn đề này.

Việc Luật ĐDSH 2008 quy định Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế quản lý khu bảo tồn (Điều 27) cũng đang gây nhiều tranh cãi do hiện tại đã có Quy chế quản lý rừng được ban hành kèm theo Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 của Thủ tướng Chính phủ; Quy chế quản lý các khu bảo tồn biển Việt Nam có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế được ban hành kèm theo Nghị định số 57/2008/NĐ-CP ngày 02/05/2008 của Chính phủ. Câu hỏi đặt ra là Quy chế quản lý khu bảo tồn do Thủ tướng Chính phủ sắp tới đây sẽ ban hành có thay thế các quy chế nêu trên không, hay nó chỉ được áp dụng đối với các khu bảo tồn được thành lập sau ngày Luật ĐDSH 2008 có hiệu lực? Câu trả lời không, sẽ cho thấy sự công kênh của các quy định về quản lý khu bảo tồn tại Việt Nam. Câu trả lời có, thì sự thay thế cùng lắm cũng chỉ xảy ra đối với Quy chế quản lý rừng (và cũng chỉ thay thế được các quy định đối với rừng đặc dụng mà không thể thay thế được các quy định về quản lý các loại rừng khác), còn không thể thay thế Quy chế quản lý khu bảo tồn biển do quy chế này được ban hành trong một Nghị định của Chính phủ - văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao hơn).

Tương tự, các quy định về quản lý vùng đệm của các khu bảo tồn hiện cũng chưa được hiểu thống nhất. Theo quy định của Quy chế quản lý rừng thì "*Diện tích của vùng đệm không tính vào diện tích của khu rừng đặc dụng*" (Điều 24 khoản 4), song theo Luật ĐDSH 2008 thì "*Vị trí, diện tích vùng đệm được quy định trong quyết định thành lập khu bảo tồn*" (Điều 32 khoản 1). Cũng giống như đối với hành lang đa dạng sinh học, vùng đệm của các khu bảo tồn có là một thực thể pháp lý không? Nó có nhất thiết phải được xác định vào thời điểm thành lập khu bảo tồn không? Sự thay đổi về vị trí, diện tích vùng đệm có ảnh hưởng gì đến sự tồn tại về mặt pháp lý cũng như về thực tế của các khu bảo tồn hay không?... vẫn là những câu hỏi chưa có câu trả lời thống nhất. Quy chế quản lý vùng đệm của các khu bảo tồn mà Luật ĐDSH 2008 giao cho Thủ tướng Chính phủ ban hành cần làm rõ những nội dung trên.

2.3. Bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật

Như trên đã đề cập, Luật ĐDSH 2008 không chỉ quy định việc bảo tồn, bảo vệ các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm mà còn quy định cả giống cây trồng, giống vật nuôi, vi sinh vật và nấm nguy cấp, quý, hiếm. Trong thời gian tới đây Danh mục các loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ được ban hành theo quy định của Luật ĐDSH 2008 sẽ đương nhiên bao gồm cả 2 loại trên. Câu hỏi đặt ra là mối quan hệ giữa Danh mục các loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ sẽ được ban hành với các Danh mục hiện hành như thế nào³? Danh mục mới được thiết lập trên cơ

³ Danh mục các loài thực vật, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm (được ban hành kèm theo Nghị định số 32/2006/NĐ-CP ngày 30/3/2006 của Chính phủ về quản lý thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm); Danh mục các loài động vật, thực vật hoang dã quy định trong các Phụ lục của Công ước về buôn bán quốc tế các loài động, thực vật hoang dã nguy cấp (được ban hành kèm theo Quyết định số 54/2006/QĐ-BNN ngày 5/7/2006 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn); Danh mục các loài thủy sinh

sở các tiêu chí mới trong Luật ĐDSH 2008 hay chỉ là sự tổ hợp nội dung của các Danh mục đang tồn tại hay chỉ bao gồm những loài chưa được quy định ở bất cứ Danh mục nào...? Nhất thể hóa Danh mục các loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ vẫn là khuyến nghị của tác giả nhưng xem ra điều này rất khó thực hiện ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, chưa kể đến là Luật ĐDSH 2008 còn quy định thêm 2 Danh mục nữa cần được ban hành trong thời gian tới, đó là Danh mục loài hoang dã bị cấm khai thác trong tự nhiên và Danh mục loài hoang dã được khai thác có điều kiện trong tự nhiên (Điều 44 khoản 2). Việc gia tăng số lượng các Danh mục cũng có nghĩa là gia tăng những khó khăn trong việc tiếp cận văn bản và thực thi pháp luật. Không nên giống các lĩnh vực pháp lý khác, pháp luật bảo tồn đa dạng sinh học nói riêng, pháp luật bảo vệ môi trường nói chung cần được thiết kế theo hướng đơn giản, dễ hiểu, song tính rắn đẽ, cưỡng chế phải thật nghiêm thì mới đảm bảo hiệu quả thực thi trên thực tế. Điều này cần bắt đầu từ nhận thức “Luật Môi trường” là luật của cộng đồng nên các yêu cầu dễ nhận biết, dễ tiếp cận, dễ thực hiện cần được ưu tiên trong xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật.

Tương tự, các quy định về việc cấp, thu hồi giấy chứng nhận cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học cũng được dự báo là sẽ gây nhiều tranh cãi, đặc biệt là các câu hỏi có nhất thiết để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cấp giấy chứng nhận cho mọi cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học hay không? Theo quy định hiện hành, cơ quan quản lý CITES Việt Nam cấp giấy chứng nhận đăng ký trại nuôi sinh sản, trại nuôi sinh trưởng, cơ sở trồng cấy nhân tạo các loài động vật, thực vật hoang dã quy định tại Phụ lục I của Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã có nguy cơ tuyệt chủng (CITES); cơ quan kiểm lâm tỉnh,

quý hiếm có nguy cơ tuyệt chủng ở Việt Nam cần được bảo vệ, phục hồi và phát triển (được ban hành kèm theo Quyết định số 82/2008/QĐ-BNN ngày 7/7/2008 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn)...

cơ quan bảo vệ nguồn lợi thủy sản cấp tỉnh cấp giấy chứng nhận đăng ký cho các trại nuôi sinh sản, trại nuôi sinh trưởng, cơ sở trồng, cấy nhân tạo các loài động vật, thực vật hoang dã quy định tại Phụ lục II và Phụ lục III của Công ước CITES (Điều 11 Nghị định số 82/2006/NĐ-CP ngày 10/2/2006 của Chính phủ về 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, cấy nhân tạo các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm). Nếu không có số liệu chứng minh về tính hiệu quả thấp trong việc cấp giấy phép và kiểm soát các hoạt động sau khi cấp giấy phép của các cơ quan trên thì những thay đổi về thẩm quyền cấp giấy phép là không cần thiết.

2.4. Bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền

Các quy định về quản lý, tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích từ nguồn gen trong Luật ĐDSH 2008 được xem là bước tiến lớn của pháp luật về bảo vệ đa dạng sinh học Việt Nam cũng như nỗ lực lớn của Nhà nước Việt Nam trong hội nhập với cộng đồng quốc tế về đa dạng sinh học. Thể hiện rõ nguyên tắc tôn trọng chủ quyền quốc gia đối với tài nguyên sinh vật, Luật ĐDSH 2008 quy định: “*Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ nguồn gen trên lãnh thổ Việt Nam*” (Điều 55 khoản 1). Đồng thời thể hiện rõ nhận thức bảo vệ nguồn gen không chỉ vì lợi ích quốc gia mà còn vì lợi ích của toàn nhân loại, Luật ĐDSH 2008 cũng đề cập khá rõ cơ chế sử dụng bền vững, tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích từ tiếp cận nguồn gen thông qua các quy định về trình tự, thủ tục tiếp cận nguồn gen, hợp đồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích, giấy phép tiếp cận nguồn gen, quyền được đưa ra khỏi lãnh thổ Việt Nam các nguồn gen không thuộc Danh mục nguồn gen bị cấm xuất khẩu, quyền kinh doanh sản phẩm sản xuất từ nguồn gen được phép tiếp cận... Tuy nhiên, do cơ sở thực tiễn của các quy định trên chưa thực sự có nhiều tại Việt Nam nên kinh nghiệm từ các nước có tính đa dạng sinh học cao, hoạt động quản

lý việc tiếp cận nguồn gen đạt kết quả tốt cần được Việt Nam chú ý tham khảo.

Luật cũng xác định rõ bốn nhóm chủ thể được Nhà nước giao cho quản lý nguồn gen (Điều 55 khoản 2). Thiết nghĩ, do ít nhiều có trình độ chuyên môn về đa dạng sinh học nên Ban quản lý khu bảo tồn, chủ cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học, cơ sở nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ sẽ có nhiều thuận lợi hơn so với các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, Ủy ban nhân dân cấp xã trong quản lý nguồn gen. Nâng cao nhận thức về bảo vệ đa dạng sinh học nói chung, bảo vệ nguồn gen nói riêng đối với những đối tượng này cần được xác định ưu tiên.

Như trên đã đề cập, tính toàn diện của Luật ĐDSH 2008 còn thể hiện ở các quy định về quản lý rủi ro do sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học. Thực tế cho thấy công nghệ chuyển gen đã mang lại thành tựu to lớn cho loài người từ phương diện khoa học, kinh tế... song những tác động tiêu cực của nó tới môi trường, đa dạng sinh học, sức khỏe con người thì vẫn còn là những ẩn số, ngay cả ở các nước phát triển, nơi có khả năng đánh giá và quản lý rủi ro cao. Một Nghị định về quản lý an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen đang trong giai đoạn soạn thảo, theo đó quản lý an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen và sản phẩm của chúng sẽ được thực hiện trên tất cả các công đoạn: Từ nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ, đến khảo nghiệm, thử nghiệm, phóng thích, sản xuất, kinh doanh, sử dụng, xuất khẩu, nhập khẩu, vận chuyển, lưu giữ...

2.5. Trách nhiệm quản lý nhà nước về đa dạng sinh học

Ngoài những nội dung chính nêu trên, quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về đa dạng sinh học cũng là vấn đề còn nhiều tranh cãi. Theo Luật ĐDSH 2008: “*Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về đa dạng sinh học*”; “*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”. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng hiện tại hầu hết các yếu tố cấu thành đa dạng sinh học đều đang do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý⁴ (gồm các khu bảo tồn trên cạn, khu bảo tồn biển; các loài động, thực vật hoang dã, nguy cấp, quý, hiếm; các giống cây trồng nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản, giống vật nuôi nông nghiệp, thủy sản; giống cây trồng, giống vật nuôi biến đổi gen và sản phẩm của chúng; sinh vật thủy sản biến đổi gen và sản phẩm của chúng; nguồn gen cây trồng, nguồn gen vật nuôi trong các khu bảo tồn, nguồn gen cây trồng, nguồn gen vật nuôi quý, hiếm...). Với bề dày lịch sử hình thành và phát triển, với đội ngũ cán bộ chuyên môn, cán bộ quản lý có đầy đủ năng lực để thực hiện các nhiệm vụ nêu trên, trên thực tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đang thực hiện phần lớn những nội dung về quản lý nhà nước đối với đa dạng sinh học.

Câu hỏi đặt ra là Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về đa dạng sinh học sẽ được thể hiện ở những nội dung nào? Có 3 phương án mà Chính phủ có thể cân nhắc khi phân công trách nhiệm cụ thể cho từng bộ, ngành.

Một là, Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ thực hiện những hoạt động ngoài những hoạt động nêu trên của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và của các bộ, ngành khác. Ưu điểm của phương án này là dễ xác định phạm vi các hoạt động để phân công cho hai ngành đảm nhiệm, song với cách thức này, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phải là chủ thể chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về đa dạng sinh học chứ không phải là Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Hai là, Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ thực hiện việc quản lý nhà nước thông qua các hoạt động mang tầm hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật và giám sát việc

⁴ Trước đây thuộc quyền quản lý của Bộ Thủy sản.

thực thi chính sách và pháp luật của các bộ, ngành có liên quan. Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ quản lý nhà nước về đa dạng sinh học thông qua các công cụ, phương tiện chính, như: Quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học; quy định các điều kiện của chủ thể bảo tồn đa dạng sinh học; quy định các tiêu chí để xác định các hệ sinh thái, loài, gen cần bảo tồn; quy định các điều cấm trong bảo tồn đa dạng sinh học và xác định các chế tài xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về bảo tồn đa dạng sinh học; đầu mối quốc gia về thực hiện Công ước Đa dạng sinh học; triển khai các dự án về bảo tồn đa dạng sinh học; quản lý thông tin, cơ sở dữ liệu về đa dạng sinh học... Ưu điểm của phương án này đảm bảo vai trò chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về đa dạng sinh học của Bộ Tài nguyên và Môi trường, song hạn chế của nó là các chính sách và quy định về quản lý đa dạng sinh học mà Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng sẽ khó đảm bảo tính khả thi khi mà chúng không được xây dựng trên cơ sở nhu cầu thực tiễn của việc quản lý, bởi thực tiễn quản lý lại được thực hiện bởi các bộ, ngành khác.

Ba là, hợp nhất các cơ quan, đơn vị bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ đất ngập nước của Bộ Tài nguyên và Môi trường với các cơ quan, đơn vị bảo vệ rừng, bảo vệ nguồn lợi thủy sản của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn để thống nhất quản lý bảo tồn đa dạng sinh học. Ưu điểm của phương án này là giải quyết về căn bản thiết chế quản lý nhà nước đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên, đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống các cơ quan bảo tồn thiên nhiên, tránh sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ liên quan đến đa dạng sinh học, hạn chế lãng phí trong đầu tư... song đây là phương án xáo trộn tương đối lớn về tổ chức bộ máy giữa các cơ quan, đơn vị có liên quan.

2.6. Điều khoản thi hành

So với các Luật Thủy sản 2003, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004, Luật Bảo vệ môi trường 2005, chương Điều khoản thi

hành của Luật ĐDSH 2008 có một số điểm rất đáng lưu ý. Ngoài những quy định chuyển tiếp liên quan đến ra quyết định thành lập các khu bảo tồn, các loại giấy phép, giấy chứng nhận đối với các cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học (Điều 76), còn có các quy định về chi tiết và hướng dẫn thi hành, theo đó: *“Chính phủ không chỉ được quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các điều, khoản được giao trong Luật⁵ mà còn được hướng dẫn những nội dung cần thiết khác của Luật để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước”* (Điều 78). Đây được xem là quy định mới nhằm nâng cao vai trò của Chính phủ trong điều hành, quản lý đất nước thông qua việc Quốc hội cho phép Chính phủ chủ động hướng dẫn những nội dung khác của Luật nếu thấy cần thiết mà không nhất thiết chỉ hướng dẫn những nội dung được giao. Điều này cũng có nghĩa là sẽ hạn chế được tình trạng vi phạm nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa trong quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật mà biểu hiện phổ biến là Chính phủ đã có các quy định “vượt rào” so với quy định được Luật giao, cũng như khắc phục được tình trạng thiếu quy định điều chỉnh những vấn đề thực tiễn nảy sinh do Chính phủ không được giao quyền hướng dẫn những quy định đó. Nghị định quản lý an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, sản phẩm của sinh vật biến đổi gen và Nghị định xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đa dạng sinh học là những ví dụ cụ thể về việc Chính phủ sẽ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật ĐDSH 2008 xuất phát từ nhu cầu quản lý nhà nước trong lĩnh vực này.

⁵ Hiện có 19 điều khoản Luật giao cho Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành.