

Tăng cường bảo tồn đa dạng sinh học trong hệ thống khu bảo tồn tại Việt Nam

Các vấn đề chính cần giải quyết về khung pháp lý, thể chế và hành chính

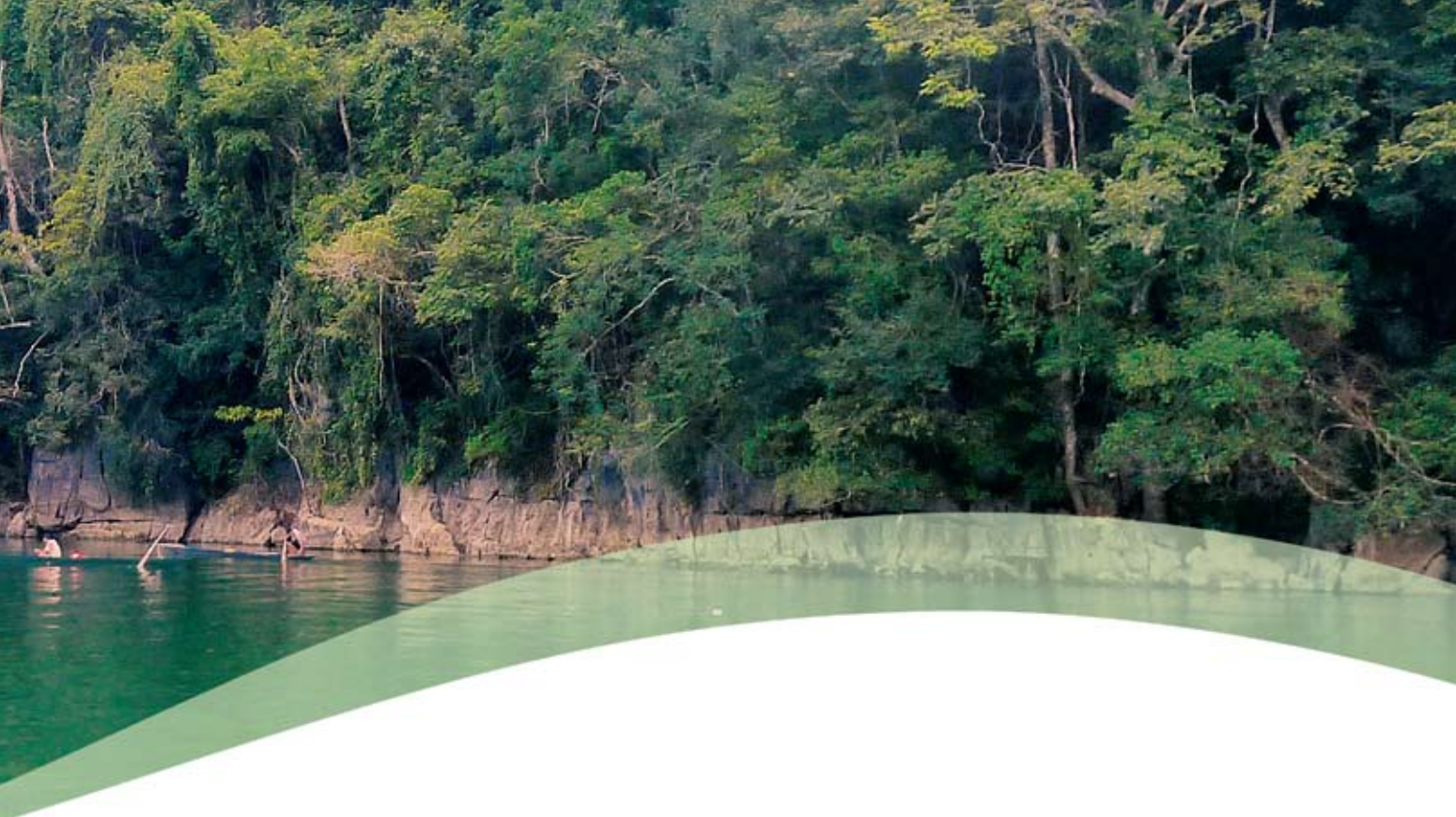




Là một tổ chức thuộc chính phủ Đức, chúng tôi hỗ trợ Chính phủ Đức hoàn thành các mục tiêu của mình trong lĩnh vực hợp tác quốc tế hướng tới phát triển bền vững.

Chịu trách nhiệm xuất bản:
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Dự án “Bảo tồn Đa dạng Sinh học các hệ Sinh thái Rừng Việt Nam
Người chịu trách nhiệm: Rosmarie Metz
Biên tập: Robert Blasiak

Thiết kế: Golden Sky
Ảnh: Harald Schütz, Ngô Anh Tuấn



Bối cảnh

Bản tóm lược này là kết quả của một nghiên cứu chính sách nhằm rà soát khung pháp lý về bảo tồn đa dạng sinh học hiện nay của Việt Nam trong hệ thống khu bảo tồn. Phương pháp có sự tham gia được sử dụng trong nghiên cứu nhằm thu hút sự tham gia của một số cơ quan có liên quan, cụ thể gồm Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Bộ NN&PTNT) và Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT). Nhiều cơ quan Nhà nước ở các cấp khác nhau có liên quan tới bảo tồn đa dạng sinh học trong các khu bảo tồn cũng được tham vấn trong quá trình thực hiện nghiên cứu này. Những ý kiến góp ý và tư vấn của các đại diện từ các cơ quan của tỉnh Tuyên Quang, Bắc Cạn, và Thừa Thiên – Huế, bao gồm Chi cục Kiểm lâm, Sở Tài nguyên và Môi trường cũng được lồng ghép vào báo cáo nghiên cứu. Các cuộc tham vấn trực tiếp với lãnh đạo các ban quản lý khu bảo tồn thông qua các nghiên cứu điển hình cụ thể tại khu bảo tồn Na Hang, Vườn Quốc gia Ba Bể, và Vườn Quốc gia Bạch Mã cũng đã được thực hiện.

Việt Nam là một nước giàu tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học. Là một trong 10 quốc gia có sự đa dạng sinh học nhất thế giới, Việt Nam sở hữu khoảng 10% các loài được biết trên diện tích quốc gia chiếm chưa tới 1% diện tích toàn cầu. Trong khi việc phát hiện loài vẫn đang được tiếp tục thực hiện, sự đa dạng sinh học được ghi nhận của Việt Nam cho thấy có nhiều loài sinh vật cư trú trên cạn, đất ngập nước và vùng biển². Thật không may là giống như nhiều nước khác trong khu vực, Việt Nam đang chứng kiến sự suy giảm đa dạng sinh học ngày càng nghiêm trọng

Năm 1962, Việt Nam bắt đầu xây dựng hệ thống khu bảo tồn quốc gia của riêng mình như một cơ chế để bảo vệ sự đa dạng sinh học của quốc gia, với việc thành lập của Khu Rừng cấm Cúc Phương³ - hiện giờ là VQG Cúc Phương, là rừng đặc dụng đầu tiên. Từ khu bảo tồn đầu tiên này, Việt Nam hiện có một con số ấn tượng 164 khu bảo tồn⁴, chiếm hơn 7,6% diện tích lãnh thổ và đại diện cho hầu hết hệ sinh thái chính trên cạn và dưới nước⁵. Ngoài ra, hiện nay đã có kế hoạch và đề xuất thành lập thêm 16 khu bảo tồn biển nằm trong phạm vi vùng biển của Việt Nam sẽ góp phần cho những nỗ lực bảo tồn trên.

Nhằm hỗ trợ công tác bảo tồn đa dạng sinh học, chủ yếu từ những năm 1990, Việt Nam đã ban hành hàng loạt các đạo luật khung có liên quan tới công tác quản lý tài nguyên thiên nhiên. Hiện nay có 4 Bộ Luật chính bao gồm: Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng năm 1991 - sửa đổi vào năm 2004, Luật Đất đai năm 1993 - sửa đổi năm 1998 và sau đó vào năm 2003, Luật Bảo vệ Môi trường năm 1993 - sửa đổi vào năm 2005, Luật Thủy sản năm 2003, và Luật Đa dạng Sinh học được ban hành năm 2008.

Ghi chú tiêu đề trang bìa:

Bản tóm lược chính sách này được dựa trên “Nghiên cứu khung pháp lý, thể chế và hành chính đối với bảo tồn đa dạng sinh học trong Hệ thống khu bảo tồn tại Việt Nam” năm 2011, được thực hiện trong dự án “Bảo tồn đa dạng sinh học các hệ sinh thái rừng Việt Nam”, do Cơ quan hợp tác phát triển Đức GLZ đại diện cho Bộ Kinh tế hợp tác và phát triển tài trợ và Bộ NNPTNT Việt Nam.

² Bao gồm 13.766 loài thực vật, trong đó có 11.373 loài thực vật có mạch, cùng một hệ động vật cạn phong phú bao gồm 310 loài thú, 840 loài chim, 162 lưỡng cư, 260 loài bò sát, 1028 loài cá nước ngọt, 7.700 loài côn trùng, và hơn 11.000 loài ở biển bao gồm 5 loài rùa, 25 loài thú, 15 loài rắn biển, và 43 loài chim nước (Báo cáo Quốc gia lần thứ 4, Thực hiện công ước đa dạng sinh học ở Việt Nam. Bộ Tài nguyên và Môi trường, Hà Nội 2008).

³ Trên cơ sở Chỉ thị năm 1960 số 18/LCT: Luật tổ chức Hội đồng nhà nước của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, bao gồm đề xuất thành lập Tổng cục Lâm nghiệp.

⁴ Thuật ngữ “khu bảo tồn” được sử dụng trong tài liệu này để chỉ các vùng đất liền, đất ngập nước và vùng biển được phân loại cho công tác bảo tồn các nguồn sinh học, các chức năng của hệ sinh thái và những giá trị văn hóa quan trọng.

⁵ Dựa trên Báo cáo quốc gia lần thứ 4 về thực hiện Công ước đa dạng sinh học của Việt Nam, Bộ Tài nguyên Môi trường, Hà Nội, 2008.



Hơn thế nữa, Việt Nam hiện đang là một bên tham gia hoặc bên ký kết của các công ước quốc tế quan trọng có liên quan đến công tác bảo tồn đa dạng sinh học. Một trong những công ước nêu trên là Công ước về Đa dạng Sinh học (CBD) mà Việt Nam trở thành thành viên vào năm 1994 và kết quả của nó là Kế hoạch Hành động Đa dạng Sinh học quốc gia đầu tiên của Việt Nam đã được xây dựng vào năm 1995. Cùng với Kế hoạch Hành động Quốc gia về Đa dạng Sinh học giai đoạn 2007 – 2010 và định hướng tới năm 2020, hai bản kế hoạch này đều đã đưa các hoạt động bảo tồn tại Việt Nam ở cấp chính sách trung ương vào thực hiện tại các cấp địa phương.

Với việc ban hành rất nhiều văn bản pháp luật về bảo tồn đa dạng sinh học và hệ thống khu bảo tồn đồng thời tham gia ký kết nhiều công ước quốc tế có liên quan, điều này chứng minh cam kết bảo tồn đa dạng sinh học loài và hệ sinh thái có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế của Việt Nam. Tuy nhiên, hiện nay vẫn tồn tại những thách thức lớn về pháp lý, hành chính và thể chế trong công tác quản lý đa dạng sinh học cần được giải quyết để hoàn thành các mục tiêu của mình và thực hiện các cam kết của Việt Nam đối với quản lý và bảo tồn đa dạng sinh học thông qua Hệ thống Khu bảo tồn quốc gia.

CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH VỀ CHÍNH SÁCH CẦN ĐƯỢC GIẢI QUYẾT ĐỂ HỖ TRỢ CHO CÔNG TÁC QUẢN LÝ VÀ BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC TRONG HỆ THỐNG KHU BẢO TỒN CỦA VIỆT NAM

1. Làm rõ các quy định của Chính phủ đối với quản lý và bảo tồn đa dạng sinh học trong cảnh quan của các khu bảo tồn

Hiện nay rất cần thiết phải rà soát và củng cố chức năng, nhiệm vụ của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT trong lĩnh vực quản lý nhà nước về bảo tồn đa dạng sinh học trong cảnh quan khu bảo tồn. Những văn bản quy phạm pháp luật hiện nay được nhiều cơ quan Nhà nước thuộc các ngành khác nhau xây dựng, với mục đích hướng dẫn thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo tồn theo ngành thay vì nhằm mục đích hướng dẫn quản lý bảo tồn chung. Điều này đã gây nên sự chồng chéo và không rõ ràng, ví dụ: theo luật Đa dạng Sinh học, Bộ TN&MT chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về đa dạng sinh học, các hệ sinh thái, loài, và nguồn gen, nhưng căn cứ theo luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về tài nguyên rừng và các hệ sinh thái rừng, bao gồm cả chức năng quản lý đối với đa dạng sinh học, các hệ sinh thái, loài, nguồn gen, bảo vệ vùng đầu nguồn, vùng ven biển, và các hoạt động kinh tế đối với cả 3 loại rừng.

Trên thực tế, mặc dù các quy định của từng luật riêng lẻ và các nghị định và thông tư hướng dẫn của nó có thể rõ ràng trong phạm vi bản thân chính bản thân chúng nhưng khi so sánh các quy định của những luật chính với nhau thì nổi cộm lên những điểm khác biệt lớn, ví dụ: luật Đa dạng Sinh học quy định Bộ TN&MT chịu trách nhiệm ban hành các quy định cụ thể về tiêu chí phân loại⁶, xây dựng, thẩm định, và quản lý⁷ các khu bảo tồn trên núi đá vôi và đất chưa sử dụng có phạm vi từ hai tỉnh trở lên. Luật Bảo vệ và Phát triển rừng quy định Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước đối với công tác bảo vệ rừng trên phạm vi toàn quốc. Chính những sự không rõ ràng này gây nên sự hiểu lầm và cản trở việc thực hiện hiệu quả chính sách ở cấp địa phương.

⁶ Luật Đa dạng Sinh học, Điều 16.4; Nghị định 65/2010/NĐ-CP.

⁷ Luật Đa dạng Sinh học, Điều 27; Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 9.



2. Hợp nhất một phương pháp phân loại chung cho hệ thống khu bảo tồn quốc gia

Cần hợp nhất các quy định về bảo tồn đa dạng sinh học trong các văn bản hướng dẫn hiện hành về phân loại các khu bảo tồn trong hệ thống quốc gia. Các khu bảo tồn ở Việt Nam được phân ra thành 4 loại theo Luật Đa dạng sinh học; 5 loại theo Luật Bảo vệ môi trường; 5 loại theo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng; và 3 loại theo Luật Thủy sản. Chỉ có hai trong số các loại này là chung giữa các quy định hướng dẫn thực hiện Luật.

Bởi vì nhiều luật khác nhau điều chỉnh cùng một chủ đề về đa dạng sinh học và quản lý bảo tồn, khái niệm chung về khu bảo tồn giữa 4 luật chính này và các quy định hướng dẫn của chúng có xu hướng khác nhau. Tuy nhiên, căn cứ theo luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, hiển nhiên là luật Đa dạng Sinh học là luật mới nhất với những quy định về chủ đề này cần được ưu tiên áp dụng khi quy định về bảo tồn đa dạng sinh học trên phạm vi toàn quốc. Tuy nhiên, trên thực tế lại không phải như vậy, các quy định theo luật Bảo vệ và Phát triển Rừng lại được biết đến nhiều hơn và sẵn sàng được áp dụng khi liên quan tới các chỉ đạo đối với quản lý khu bảo tồn.

Một thách thức mấu chốt chính là tiêu chí phân loại cho các khu bảo tồn tại Việt Nam còn chưa thống nhất và dẫn tới việc tồn tại nhiều thuật ngữ khác nhau. Việc thực hiện trở nên khó khăn hơn - ví dụ, khi so sánh các quy định quản lý khu bảo tồn bao gồm nhiều hơn một hệ sinh thái ví dụ hệ sinh thái đất ngập nước và rừng. Điều này đem lại một số vấn đề sau: không có hướng dẫn cụ thể dành khu bảo tồn có những hệ sinh thái kép như là đối với khu bảo tồn có hệ sinh thái rừng hoặc đất ngập nước riêng lẻ; điều này làm cho các chính sách bị tách rời và cô lập vì không thể tham chiếu thuật ngữ khác nhau giữa các văn bản quy phạm pháp luật; và quan trọng hơn, điều này tạo ra sự hiểu nhầm và khó khăn trong việc áp dụng các văn bản pháp luật này khi thực thi pháp luật ở cấp cơ sở.

Các cơ quan Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý khu bảo tồn cần có những hướng dẫn cụ thể và không được mâu thuẫn để áp dụng cho mỗi loại khu bảo tồn. Điều này đã được quy định tại Nghị định số 65/2010/ND-CP, theo đó các hướng dẫn này cần được xây dựng trước cuối năm 2012. Tuy nhiên, cho đến nay những hướng dẫn này vẫn chưa tồn tại.

Nghị định quy định cần có các qui định rõ ràng về phân loại các khu bảo tồn khác nhau và do đó sẽ chuẩn hóa được các chức năng và tên gọi cho các khu bảo tồn có cùng các tiêu chí. Khi được thực hiện, điều này cũng sẽ loại bỏ những mập mờ và đảm bảo rằng các ưu tiên quản lý của khu bảo tồn tập trung vào lý do tồn tại của khu bảo tồn với tư cách là một nơi bảo vệ cảnh quan, các loài nguy cấp hoặc sinh cảnh.



3. Phương pháp tiếp cận hệ sinh thái cho việc phân loại hệ thống Khu bảo tồn

Cách tiếp cận quản lý khu bảo tồn ở Việt Nam nên dựa trên hệ sinh thái. Nếu theo cách này, việc phân loại khu bảo tồn sẽ được xây dựng dựa trên cơ sở các hệ sinh thái bao trùm. Theo sau những quy định quản lý này sẽ có một bộ các tiêu chí tương ứng, theo ba loại hệ sinh thái chính ở Việt Nam: hệ sinh thái trên cạn, đất ngập nước và biển.

Thứ nhất, điều này sẽ đảm bảo rằng đa dạng sinh học nói chung được bảo vệ, không phụ thuộc vào ngành, dù là lâm nghiệp, thủy sản, hay một ngành nào khác.

Thứ hai, nó sẽ là một hệ thống được xây dựng để quản lý các khu bảo tồn bởi giá trị hệ sinh thái của chúng và theo yêu cầu, do đó đảm bảo rằng các biện pháp bảo tồn cần thiết được thực hiện để gìn giữ những giá trị của hệ sinh thái.

Thứ ba, cách tiếp cận này sẽ giúp ngăn ngừa sự chồng chéo về thẩm quyền quản lý giữa các Bộ, cụ thể giữa Bộ NN&PTNT - chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với rừng đặc dụng và khu bảo tồn biển, và Bộ TN&MT - chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với khu bảo tồn đất ngập nước.

Theo cách suy luận ở trên, các chiến lược của Nhà nước để quản lý hệ thống khu bảo tồn quốc gia nên là một bộ phận của một Chiến lược và Kế hoạch Hành động quốc gia duy nhất của Việt Nam về bảo tồn đa dạng sinh học trong cảnh quan khu bảo tồn. Tuy nhiên, để dễ thực hiện, chiến lược quốc gia này cần phải đưa ra những hướng dẫn cụ thể đối với các khu bảo tồn tương ứng với từng loại theo 3 phân loại khác nhau. Điều này có thể thực hiện được thông qua từng hợp phần riêng rẽ của chiến lược quốc gia quy định riêng cho từng loại hệ sinh thái trong 3 loại hệ sinh thái và các khu vực bảo tồn của nó.

4. Đảm bảo áp dụng cách tiếp cận quản lý và quy hoạch cấp độ cảnh quan cho khu bảo tồn

a. Vùng đệm của Khu bảo tồn

Khung pháp lý cho việc phát triển vùng đệm hiện đã có nhưng vẫn còn chưa rõ ràng nên cản trở việc thiết lập thể chế phù hợp nhằm hỗ trợ cho chức năng phát triển của vùng đệm.

Luật Đa dạng sinh học định nghĩa “vùng đệm” là diện tích xung quanh và tiếp giáp với khu bảo tồn có chức năng ngăn chặn và giảm thiểu các tác động tiêu cực từ bên ngoài đến khu bảo tồn – điều này cũng phù hợp với Luật Bảo vệ và Phát triển rừng. Tuy nhiên, vẫn còn một số điểm chưa rõ ràng liên quan tới quy trình thiết lập vùng đệm: ví dụ: thiếu tiêu chí để xác định ranh giới vùng đệm ở những xã có một phần diện tích nằm trong khu bảo tồn, thiếu sự phân công trách nhiệm thể chế và thẩm quyền quản lý và quy hoạch tại vùng đệm; và không có hướng dẫn cho việc áp dụng chính sách ưu tiên hoặc bình đẳng đối với cư dân vùng đệm.

Nghị định 117 về Tổ chức và Quản lý Rừng đặc dụng đã dành hẳn một điều về xác định, đầu tư và trách nhiệm quản lý vùng đệm. Các thủ tục thiết lập vùng đệm được thể hiện một cách bóng gió, tuy nhiên chưa có sự chỉ dẫn cụ thể nào đối với các khía cạnh đặc biệt quan trọng ví dụ: về thể chế và sự tham gia của các bên có liên quan trong việc lập quy hoạch và thực hiện chức năng vùng đệm một cách đúng đắn. Và mặc dù các quy định yêu cầu Bộ NN&PTNT đưa ra các hướng dẫn trong

việc xác định vùng đệm, nhưng cho tới nay vẫn chưa ban hành được những hướng dẫn cụ thể để thực hiện.

Hiện nay rất cần những hướng dẫn cụ thể hơn nữa về mặt pháp lý liên quan tới lập quy hoạch, thiết lập, và quản lý vùng đệm ở cả 4 loại hình khu bảo tồn theo luật Đa dạng sinh học, không chỉ riêng cho khu bảo tồn thiên nhiên và vườn quốc gia. Những hướng dẫn bổ sung cần ban hành bao gồm:

- (i) Tiêu chí phân định ranh giới rõ ràng cho vùng đệm - trong một số trường hợp, có thể không khả thi khi đưa ranh giới của cả một xã làm ranh giới vùng đệm;
- (ii) Sự tham gia của các bên có liên quan - các cư dân vùng đệm phải tham gia vào quá trình phân định ranh giới và quy hoạch đầu tư cho vùng đệm;
- (iii) Phân biệt đối xử với vùng đệm bên trong - trong hầu hết các trường hợp, vùng đệm bên trong cần được đối xử đặc biệt khi phân định ranh giới, và lập quy hoạch và triển khai các hoạt động.
- (iv) Thiết lập thể chế quản lý cần có những hướng dẫn quản lý rõ ràng đối với khu vực vùng đệm đáp ứng chức năng của vùng đệm, bao gồm mối liên kết giữa ban quản lý khu bảo tồn, các cơ quan địa phương của tỉnh, và cộng đồng địa phương.

b. Các nhóm đại diện cho bên liên quan cấp vùng được thành lập để phục vụ mục tiêu của khu bảo tồn

Việc củng cố hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học tại các cảnh quan có khu bảo tồn cho thấy sự cần thiết phải thành lập nhóm đại diện cho các bên liên quan. Những nhóm này bao gồm đại diện của Ban quản lý Khu bảo tồn, các cơ quan chính quyền của tỉnh và cộng đồng địa phương. Những nhóm đại diện này là bộ phận quan trọng đối với việc thực hiện hiệu quả các chức năng của khu bảo tồn trong cảnh quan lớn hơn, và quan trọng tới mức những nhóm này được thừa nhận trong các Luật về Khu bảo tồn của các nước như Philippines (1992), Malaysia - Sarawak (1998), và Thái Lan (2006). Một số nơi khác như VQG Kakadu ở Úc và VQG Wapusk ở Canada.

Tại Việt Nam, những nhóm đại diện này nên được gắn với ban quản lý khu bảo tồn và gắn với các cơ quan quản lý nhà nước ở cấp tỉnh chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với các hoạt động phát triển vùng đệm.

Ý tưởng này đang được đưa vào thực hiện ở Khu bảo tồn loài và sinh cảnh Khau Ca (Tỉnh Hà Giang), khu BTTN Trùng Khánh (tỉnh Cao Bằng), và khu BTTN Nam Xuân Lạc (tỉnh Bắc Kạn).

Các quy định pháp luật mới đây đã cho phép ban quản lý khu bảo tồn tham gia vào các hoạt động phát triển tại khu vực vùng đệm⁸. Các hướng dẫn tiếp theo nên quy định cách thức thành lập nhóm đại diện các bên liên quan cấp vùng nhằm giúp đạt được sự cân bằng giữa những mục tiêu bảo tồn và mục tiêu phát triển trong cảnh quan của khu bảo tồn. Bước đi đầu tiên để thực hiện việc này là rà soát các mô hình có sự tham gia của các bên liên quan tại Đông Nam Á và đặc biệt là các mô hình hiện có ở Việt Nam để đánh giá tác động của các mô hình này trong quản lý hiệu quả. Và sau đó các quy định pháp luật sẽ quy định cụ thể hơn phương thức có sự tham gia trong quy định pháp luật quốc gia, nhờ đó sẽ tăng cường các quy định pháp luật hiện hành liên quan tới vùng đệm của khu bảo tồn.

c. Hướng dẫn kỹ thuật được chuẩn hóa đối với các bộ phận chức năng của khu bảo tồn

Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng quy định trách nhiệm của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT trong việc phối hợp đưa ra hướng dẫn và chỉ đạo đối với các UBND tỉnh và huyện để tổ chức quản lý và bảo vệ đa dạng sinh học và môi trường rừng. Việc phân cấp quản lý các khu bảo tồn tại Việt Nam, trong đó chỉ một số khu bảo tồn được Bộ NN&PTNT trực tiếp quản lý, tạo ra những cơ hội cho các UBND tỉnh thực hiện thí điểm các phương pháp mới trong bảo vệ khu bảo tồn. Tuy nhiên điều này tạo ra những rủi ro tiềm ẩn đối với việc bảo tồn đa dạng sinh học hiệu quả bởi có một thực tế là có một khoảng trống trong hướng dẫn kỹ thuật từ Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT tới các ban quản lý khu bảo tồn trực thuộc các UBND tỉnh tương ứng. Trên thực tế, các tỉnh có thể diễn giải các quy định vượt ra ngoài những quy định và hướng dẫn kỹ thuật của trung ương áp dụng cho ban quản lý khu bảo tồn sao cho phù hợp nhất với những ưu tiên phát triển kinh tế xã hội của tỉnh. Chính khoảng trống trong cung cấp hướng dẫn kỹ thuật đã đặt công tác quản lý bảo tồn trước những rủi ro do việc diễn giải khác nhau, khác xa với những quy định chuẩn mực của quốc gia, và do đó ảnh hưởng tiêu cực tới đa dạng sinh học. Ví dụ, rủi ro ở đây là các chỉ đạo quản lý từ một tỉnh có mong muốn phát triển du lịch sẽ khác với những chỉ đạo quản lý của một tỉnh có xu hướng ủng hộ bảo tồn.

Sự chuẩn hóa trong phương thức quản lý bảo tồn đối với tất cả các khu bảo tồn trên toàn quốc là hết sức cần thiết và điều này chỉ có thể thực hiện được thông qua những mối liên kết trực tiếp giữa các ban quản lý khu bảo tồn và các đơn vị kỹ thuật ở trung ương thuộc Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT. Yêu cầu này có thể được giải quyết bằng cách xây dựng các quy định pháp luật nhằm quy định việc cung cấp hỗ trợ kỹ thuật trực tiếp từ Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT cho các đơn vị chức năng tại khu bảo tồn của địa phương. Hiện nay vẫn chưa có những quy định này ngoại trừ những quy định áp dụng cho các khu bảo tồn trực thuộc Bộ.

⁸ Nghị định No 117/2010/ND-CP về Tổ chức và quản lý rừng đặc dụng



CÁC LỰA CHỌN ĐƯỢC ĐỀ XUẤT ĐỂ HỖ TRỢ TĂNG CƯỜNG CÔNG TÁC BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC TẠI HỆ THỐNG KHU BẢO TỒN CỦA VIỆT NAM

Trên cơ sở những hạn chế và thiếu sót đã được xác định đang ảnh hưởng tới công tác bảo tồn đa dạng sinh học tại Hệ thống khu bảo tồn của Việt Nam, sau đây có 3 phương án được đề xuất.

Tất cả các khuyến nghị đều tuân theo Luật Đa dạng sinh học vì đây là cơ sở pháp lý chính trong việc tiêu chuẩn hóa công tác bảo tồn đa dạng sinh học, phân loại, lập quy hoạch và quản lý các khu bảo tồn tại Việt Nam. Ngoài ra, luật Đa dạng Sinh học thay thế các quy định khác trong vấn đề này và có thể phù hợp để dàng với các phân loại chính và những quy định quản lý như được đề cập trong các luật khác.

Phương án I

Xây dựng cơ chế hợp tác giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT nhằm giải quyết các vấn đề pháp lý liên quan tới quản lý đa dạng sinh học và cảnh quan khu bảo tồn.

Khuyến nghị đầu tiên là Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT thống nhất về sự cần thiết và xây dựng một thông tư liên tịch quy định Quy chế phối hợp giữa hai Bộ để tăng cường quản lý và bảo tồn đa dạng sinh học tại Hệ thống khu bảo tồn của Việt Nam. Sau đó, hai Bộ sẽ cùng nhau rà soát các vấn đề về pháp lý và quản lý, tiếp nữa là xây dựng một kế hoạch hành động với những giải pháp nhằm giải quyết các vấn đề đang nổi cộm liên quan.

Những nội dung của nghiên cứu pháp lý được sử dụng như là cơ sở đối với bản tóm lược này, và các khuyến nghị từ những nghiên cứu liên quan có thể được sử dụng như nguồn thông tin về các vấn đề cần giải quyết thông qua kế hoạch hành động. Vì vậy, nội dung trong thông tư liên tịch của hai Bộ sẽ bao gồm các vấn đề:

- (i) Những giải pháp đối với sự chồng chéo về chức năng nhiệm vụ của các Bộ và các quy định pháp luật hiện hành về công tác quản lý và bảo tồn đa dạng sinh học tại Việt Nam.
- (ii) Thành lập một hệ thống khu bảo tồn quốc gia chung bao gồm các hệ thống KBT trên trên cạn, đất ngập nước và biển; và các quy định pháp luật về danh pháp thống nhất của khu bảo tồn: các thuật ngữ, tiêu chí, phân loại, chức năng và phân vùng chức năng.



- (iii) Làm rõ các biện pháp bảo tồn đa dạng sinh học và lựa chọn quản lý tại hệ sinh thái đất ngập nước, và định nghĩa về khung thể chế và pháp lý của khu bảo tồn biển.
- (iv) Tiêu chuẩn hóa các hướng dẫn kỹ thuật đối với các đơn vị chức năng của ban quản lý khu bảo tồn, và các điều khoản về quản lý vùng đệm và nhóm đại diện các bên liên quan cấp vùng để hỗ trợ công tác bảo tồn thiên nhiên.

Phương án II

Ban hành một Nghị định của Chính phủ về vai trò của các Bộ trong quản lý nhà nước về đa dạng sinh học tại hệ thống các khu bảo tồn.

Khuyến nghị này đề xuất xây dựng một Nghị định của Chính phủ nhằm làm rõ và hướng dẫn quản lý đa dạng sinh học tại sinh cảnh các khu bảo tồn, bao gồm vùng lõi và vùng đệm, và hỗ trợ giải quyết các vấn đề chính như tên gọi khu bảo tồn, quản lý và quy kế hoạch. Nội dung của Nghị định này sẽ phải gồm những khía cạnh sau:

- (i) Nghị định phải diễn giải rõ ràng các thuật ngữ trong Luật Đa dạng sinh học, có sự dẫn chiếu chéo với các luật khác liên quan.
- (ii) Các quy định về phân loại khu bảo tồn, bao gồm thống nhất hệ thống khu bảo tồn quốc gia trên cơ sở hệ sinh thái đối với các loại hệ sinh thái trên cạn, đất ngập nước và biển.
- (iii) Những định nghĩa quản lý đối với các loại khu bảo tồn khác nhau trong bối cảnh phân cấp, và để đảm bảo rằng hệ thống khu bảo tồn quốc gia thống nhất hoạt động trên cơ sở được chuẩn hóa cho dù do trung ương hay địa phương quản lý.

Tiếp theo những quy định về chuẩn hóa các khái niệm và hợp nhất cách tiếp cận, Nghị định cũng cần giải quyết vấn đề quản lý của bản thân khu bảo tồn, thông qua những can thiệp khác nhau theo không gian. Điều này sẽ bao gồm:

- (i) Làm rõ quy trình thiết lập và quản lý các phân khu chức năng của khu bảo tồn với các quy định xác định phân khu chức năng và các tiêu chí để xác định vị trí, vùng mở rộng, phân loại và quản lý.
- (ii) Xác định phân khu chức năng đa mục đích cho phép cộng đồng địa phương sử dụng và quản lý có kiểm soát các loài nguy cấp - cả hai điều này đều mới và do đó cần xem xét để đưa vào.

Nghị định nên có các điều khoản cụ thể đối với công tác quản lý và bảo tồn đa dạng sinh học của hệ sinh thái đất ngập nước và biển, vì vậy làm rõ những khác biệt trong các quy định của ngành về hệ sinh thái vùng ngập nước và bảo tồn đa dạng sinh học trong đó bao gồm cả các khía cạnh mang tính pháp quy và chiến lược, bao gồm:

- (i) Làm rõ sự khác biệt, các ưu tiên, và tiêu chí áp dụng đối với quản lý các hệ sinh thái đất ngập nước và bảo tồn đa dạng sinh học trong vùng đất ngập nước.
- (ii) Vai trò và trách nhiệm của các Bộ trong quản lý nhà nước và bảo tồn đối với đất ngập nước với một thực tế là đất ngập nước có thể được quản lý cho mục đích bảo tồn và phát triển.

- (iii) Xây dựng chiến lược và kế hoạch hành động quốc gia về quản lý và bảo tồn đa dạng sinh học tại các hệ sinh thái đất ngập nước, ví dụ không chỉ áp dụng cho các khu vực có Khu bảo tồn.

Với một thực tế hiện nay đang có xu hướng thành lập khu bảo tồn biển tại Việt Nam, Nghị định cần phải có những quy định rõ ràng hướng dẫn công tác bảo tồn đa dạng sinh học trong các hệ sinh thái. Những quy định liên quan tới này sẽ bao gồm:

- (i) Các quy định về bảo vệ và quản lý các khu vực biển đơn lẻ hoặc hệ sinh thái biển khi là một phần của một khu bảo tồn có nhiều hệ sinh thái khác nhau và rộng lớn hơn.
- (ii) Nghị định sẽ nêu rõ vai trò và trách nhiệm của các Bộ trong quản lý nhà nước và bảo tồn các vùng biển và những giá trị đa dạng sinh học trong đó.
- (iii) Tương tự như đối với các hệ sinh thái trên cạn và đất ngập nước, xây dựng chiến lược và kế hoạch hành động quốc gia về quản lý và bảo tồn đa dạng sinh học tại các khu bảo tồn biển.

Phương án III

Xây dựng một số thông tư liên tịch giữa Bộ NN & PTNT và Bộ TN&MT để giải quyết vấn đề quản lý bảo tồn và đa dạng sinh học trong cảnh quan khu bảo tồn.

Phương án thứ 3 đề xuất xây dựng một loạt Thông tư đơn Bộ hay Thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về các chủ đề trên có đề cập đến tất cả các khuyến nghị theo Phương án 2 để xuất xây dựng Nghị định của Chính phủ.

Do để xây dựng một Nghị định cần nhiều thời gian, nên đề xuất xây dựng các thông tư có thể là biện pháp tạm thời trước khi xây dựng được Nghị định. Do đó nên xây dựng nhiều hơn 1 thông tư dựa trên số lượng quy định pháp luật cần thiết và mức độ yêu cầu về mặt chi tiết, trong đó một thông tư riêng lẻ không thể bao quát hết được.

Đề xuất có 4 thông tư liên tịch gồm:

- (i) Thông tư liên tịch quy định trách nhiệm và phối hợp giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT trong quản lý đa dạng sinh học tại các cảnh quan của khu bảo tồn trong Hệ thống khu bảo tồn quốc gia, như được quy định trong Luật Đa dạng sinh học.
- (ii) Thông tư về Hệ thống khu bảo tồn quốc gia, với các quy định liên quan tới danh pháp, phân vùng chức năng, quản lý và bảo tồn đất ngập nước, và thành lập một khung pháp lý đối với khu bảo tồn biển.
- (iii) Thông tư liên tịch có các điều khoản về thành lập và hướng dẫn quản lý vùng đệm khu bảo tồn, và thành lập nhóm các bên liên quan để tham gia vào công tác bảo tồn.
- (iv) Thông tư liên tịch về thành lập các liên kết kỹ thuật giữa các đơn vị kỹ thuật của khu bảo tồn ở cấp quốc gia và trong các ban quản lý.





NHỮNG Ý KIẾN PHẢN ÁNH CỦA ĐẠI DIỆN CÁC BÊN LIÊN QUAN TRONG HỘI THẢO NGHIÊN CỨU PHÁP LÝ

Rõ ràng, những ý kiến góp ý của những đại biểu tham gia hội thảo đều cho rằng cần phải giải quyết các khoảng trống và chồng chéo trong khung pháp lý và thể chế hiện tại hướng dẫn công tác bảo tồn đa dạng sinh học tại các Khu bảo tồn. Thực tế là Luật Đa dạng Sinh học mới được ban hành gần đây cũng bộc lộ nhiều bất cập và thiếu sót cần phải giải quyết, bao gồm cả việc làm rõ chức năng, nhiệm vụ của các Bộ liên quan tới bảo tồn đa dạng sinh học trong cảnh quan khu bảo tồn và sự hợp nhất các tiêu chí chuẩn cho phân loại các khu bảo tồn trong hệ thống khu bảo tồn quốc gia.

Trong số ba phương án được đề xuất từ Nghiên cứu chính sách và đã được trình bày tại Hội thảo⁹, Phương án I và II có vẻ như được các đại diện trung ương ủng hộ hơn cả, đặc biệt là các đại diện từ Bộ TN&MT trong khi các đại diện từ Bộ NN&PTNT có vẻ như nghiêng về phương án xây dựng một số thông tư liên tịch. Tuy nhiên, các đại biểu đều thừa nhận rằng một số vấn đề cần giải quyết ở cấp độ pháp lý cao hơn. Trên thực tế đã có một số đại diện từ các cơ quan trung ương phát biểu rằng việc ban hành nhiều Thông tư có thể làm phức tạp hơn trong thực hiện.

Khuyến nghị đối với nhu cầu cần các quy định cấp cao hơn đòi hỏi phải xem xét xây dựng một bộ luật bao trùm gọi là luật về các khu bảo tồn để giải quyết các vấn đề trong 3 đạo luật chính hiện hành quy định về đa dạng sinh học. Do đó tránh các trùng lặp sau này và giải quyết tất cả những thiếu sót và sự không nhất quán giữa các luật hiện nay. Đạo luật chung có thể đưa ra một cách giải quyết triệt để, nhưng điều này đòi hỏi nhiều thời gian. Quả thực là vấn đề cấp bách hiện tại để làm rõ những mặt còn chưa được giải quyết trong bảo tồn đa dạng sinh học cho thấy cần có hành động khẩn cấp hơn.

Tài liệu này đề xuất, như là một bước tiến, xây dựng một số thông tư liên tịch như một giải pháp tạm thời, trong khi vẫn thực hiện xây dựng Nghị định Chính phủ như đã đề xuất, hay một luật hoàn chỉnh chung về bảo tồn đa dạng sinh học trong cảnh quan các khu bảo tồn. Vấn đề cấp bách ở đây là cần phải nhanh chóng giải quyết các thách thức hiện nay.

Những khuyến nghị ở đây và trong báo cáo nghiên cứu chính sách và pháp lý và cũng như trong nhiều báo cáo nghiên cứu trước đó, chỉ đơn thuần là những khuyến nghị từ các tổ chức phi chính phủ và các cá nhân được tổng hợp lại trên cơ sở tham vấn với các bên tham gia từ các cơ quan Chính phủ. Điều quan trọng nhất là các hoạt động tiếp theo của các Bộ có liên quan nhằm tận dụng xung lực được tạo ra bởi quá trình có sự tham gia của nghiên cứu này. Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT cần phối hợp với nhau xác định cách thức để thực hiện và do đó tạo bước tiến trong quản lý các giá trị đa dạng sinh học của Việt Nam thông qua một hệ thống khu bảo tồn quốc gia được chuẩn hóa và hướng dẫn bởi những quy định quản lý toàn diện và phân công trách nhiệm rõ ràng giữa các Bộ.

⁹ Nghị định 117/2010/NĐ-CP về Tổ chức và Quản lý Rừng Đặc dụng

Bảo tồn Đa dạng Sinh học các hệ Sinh thái Rừng Việt Nam

“Bảo tồn Đa dạng Sinh học các hệ Sinh thái Rừng Việt Nam” là dự án hợp tác giữa hai chính phủ nước CHLB Đức và Việt Nam thông qua Bộ Hợp tác Kinh tế và Phát triển Liên Bang và Bộ Nông Nghiệp và Phát triển Nông thôn (Bộ NN&PTNT). Dự án được thực hiện bởi Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức GIZ và Vụ Bảo tồn Thiên nhiên, Tổng cục Lâm nghiệp, Bộ NN&PTNT.

Tổng thời gian thực hiện của dự án kéo dài 10 năm từ 2010 -2020 và được thiết kế thực hiện theo 3 giai đoạn, mỗi giai đoạn 3 năm. Giai đoạn đầu tiên của dự án bắt đầu từ tháng Tám năm 2010 và sẽ kết thúc vào tháng Bảy năm 2013.

Dự án hoạt động tại cấp quốc gia và các hệ sinh thái rừng giàu đa dạng sinh học hoặc có giá trị bảo tồn cao tại các khu bảo tồn thí điểm được lựa chọn là Vườn Quốc gia Ba Bể, Bạch Mã, Khu Bảo tồn Na Hang, Pù Hu, Pù Luông.

Mục tiêu lâu dài của dự án là tăng cường năng lực bảo tồn đa dạng sinh học và bảo tồn các hệ sinh thái rừng tại Việt Nam. Mục tiêu của giai đoạn đầu tiên của dự án là cải thiện những điều kiện về pháp lý, thể chế, nhân lực, kỹ thuật và tài chính trong công tác bảo tồn đa dạng sinh học tại các hệ sinh thái rừng tại Việt Nam, đặc biệt ở cấp quốc gia và tại một số khu bảo tồn được lựa chọn.

Để đạt được những mục tiêu đề ra, dự án hỗ trợ công tác xây dựng chính sách và thể chế ở cấp trung ương cũng như công tác thực thi chính sách thông qua áp dụng thí điểm các phương thức tiếp cận sáng tạo trong cơ chế quản lý và tài chính tại một số khu bảo tồn được lựa chọn. Các bài học thu được từ công tác thí điểm được tích cực vận dụng vào quá trình xây dựng chính sách ở cấp trung ương. Bên cạnh đó, dự án hỗ trợ nâng cao năng lực cho các cơ quan quản lý nhà nước các cấp về các chủ đề quản lý khu bảo tồn và bảo tồn đa dạng sinh học.

Là một tổ chức thuộc chính phủ Đức, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH hỗ trợ Chính phủ Đức hoàn thành các mục tiêu của mình trong lĩnh vực hợp tác quốc tế hướng tới phát triển bền vững.

Từ năm 1993, GIZ đã và đang triển khai tích cực các hoạt động của mình với đối tác tại Việt Nam trong 3 lĩnh vực ưu tiên của hợp tác phát triển:

- 1) Phát triển Kinh tế Bền vững và Đào tạo Nghề;
- 2) Chính sách Môi trường, Nguồn tài nguyên và Phát triển Đô thị; và
- 3) Y tế.

Các hoạt động của GIZ được thực hiện dưới sự ủy quyền của Bộ Hợp tác Kinh tế và Phát triển CHLB Đức (BMZ) và Bộ Môi trường, Bảo tồn Thiên nhiên và An toàn Hạt nhân CHLB Đức (BMU). Bên cạnh đó, GIZ cũng hợp tác với Cơ quan Phát triển Quốc tế Ôxtrâylia (AusAID), Liên minh Châu Âu (EU) và Ngân hàng KfW Entwicklungsbank.

Để biết thêm thông tin chi tiết và xem đầy đủ bản báo cáo, xin liên hệ:

Dự án bảo tồn Đa dạng Sinh học các hệ Sinh thái Rừng Việt Nam

340 đường Bạch Đằng, quận Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam

T + 84 4 39329576

F + 84 4 39 329575

E office.biodiversity@giz.de

I www.giz.de/viet-nam

Nghiên cứu khung thể chế, chính sách và quản lý đối với

Bảo tồn đa dạng Sinh học trong Hệ thống Khu Bảo tồn
tại Việt Nam

Nghiên cứu khung thể chế, chính sách và quản lý đối với

Bảo tồn đa dạng Sinh học trong Hệ thống Khu Bảo
tồn tại Việt Nam

“Bảo tồn đa dạng sinh học trong các hệ sinh thái rừng tại Việt Nam”
(Giai đoạn I: Tháng 8/2010- Tháng 6/2013)

Tháng 10 năm 2011

Phần I: Báo cáo chính

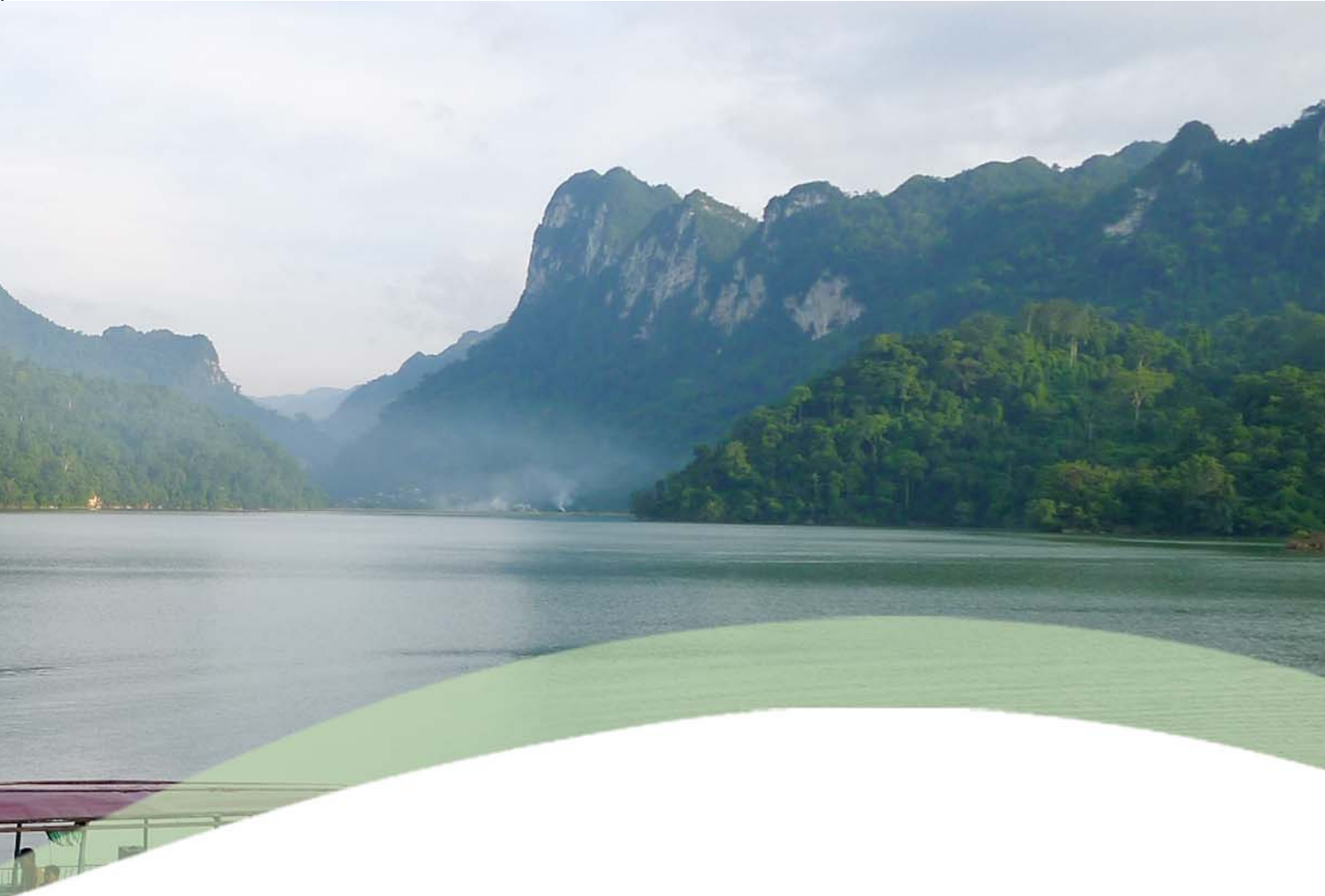
Nhóm nghiên cứu pháp luật

L. Fernando Potess
Nguyễn Hưng Quang
Nguyễn Chí Thành



MỤC LỤC

Phần I: Bối cảnh và những nghiên cứu trước đây	2
1.1. Bối cảnh	3
1.2. Cách tiếp cận và phạm vi của nghiên cứu.....	3
1.3. Các phương pháp thực hiện và tài liệu nghiên cứu.....	3
1.4. Những vấn đề chính để thảo luận	4
1.5. Những nghiên cứu đã thực hiện về khuôn khổ cho bảo tồn đa dạng sinh học tại Việt Nam	5
1.6. Những nguồn thông tin khác.....	7
Phần II: Môi trường chính sách hiện hành	8
2.1. Việt Nam là một bên tham gia hoặc ký kết các công ước quốc tế	8
2.2. Pháp luật Việt Nam liên quan tới khu bảo tồn và đa dạng sinh học.....	9
2.2.1 Luật Tổ chức Chính phủ.....	9
2.2.2 Quá trình phát triển luật pháp về quản lý và bảo tồn đa dạng sinh học.....	10
2.3. Các kế hoạch hành động và chiến lược ngành	13
2.3.1 Kế hoạch Hành động Đa dạng sinh học.....	13
2.3.2 Chiến lược Bảo vệ môi trường và Tài nguyên thiên nhiên (Bộ TN&MT)	13
2.3.3 Định hướng chiến lược phát triển bền vững tại Việt Nam.....	13
2.3.4 Chiến lược quốc gia về quản lý tài nguyên nước tới năm 2020.....	14
2.3.5 Chiến lược quản lý hệ thống khu bảo tồn Việt Nam tới năm 2010	14



2.3.6 Chiến lược Phát triển ngành Lâm nghiệp của Việt Nam giai đoạn 2006-2020	15
2.3.7 Chiến lược Phát triển ngành thủy sản Việt Nam tới năm 2020	15
2.3.8 Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ đến năm 2020 (Bộ KH&CN)	15
2.3.9 Chương trình Hành động của Chính phủ về cải cách hành chính.....	15
2.4. Chức năng, nhiệm vụ, và cơ cấu tổ chức cho bảo tồn đa dạng sinh học và quản lý khu bảo tồn.....	16
2.4.1 Vai trò của cơ quan chủ trì trong quản lý bảo tồn	16
2.4.2 Chức năng, nhiệm vụ của các Bộ trong bảo tồn đa dạng sinh học và quản lý bảo tồn.....	17
<i>Overview of MoNRE mandates on biodiversity and conservation management</i>	18
2.4.3 Cơ sở cho sự phối hợp giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT	20
2.5. Tổng hợp những vấn đề ưu tiên cần giải quyết	22
Phần III: Operational bottlenecks – discussion and recommendations	26
3.1. Những phương án nhằm đi đến một thỏa thuận chung giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT nhằm cải thiện công tác quản lý bảo tồn đa dạng sinh học trong các khu bảo tồn của Việt Nam.....	27
3.1.1. Phương án I: Sự phối hợp và các bước để đi đến một kế hoạch chung giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT nhằm giải quyết những vấn đề mang tính pháp lý liên quan tới quản lý đa dạng sinh học và khu bảo tồn	27
3.1.2. Phương án II: Xây dựng và ban hành Nghị định của Chính phủ về vai trò, chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với đa dạng sinh học trong khu bảo tồn và vùng đệm	29
3.2. Phương án III: Xây dựng và ban hành một số thông tư liên tịch để giải quyết vấn đề quản lý nhà nước đối với đa dạng sinh học trong khu bảo tồn bao gồm cả vùng đệm	31
3.2.1 Chống chéo về chức năng, nhiệm vụ đối với quản lý nhà nước về đa dạng sinh học	31
3.2.2 Thuật ngữ khu bảo tồn nói chung.....	33
<i>Mô tả việc phân vùng chức năng của khu bảo tồn.....</i>	<i>37</i>
3.2.3 Làm rõ các yếu tố cấu thành “vùng nước nội địa” (vùng đất ngập nước)	38
3.2.4 Khung pháp lý và thể chế đối với khu bảo tồn biển.....	41
3.2.5 Vùng đệm của khu bảo tồn và các bên liên quan trong công tác bảo tồn	42
3.2.6 Hướng dẫn về kỹ thuật cho các phân khu chức năng của khu bảo tồn.....	44

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT:

BMZ	Bộ Hợp tác kinh tế và Phát triển Đức
Bộ KH&ĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ NN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
Bộ TN&MT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
ĐDSH	Đa dạng sinh học
GIZ	Cơ quan Hợp tác Quốc tế Đức (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
ICEM	Trung tâm quốc tế về Quản lý môi trường (International Centre for Environmental Management)
IUCN	Liên minh Bảo tồn thiên nhiên quốc tế (International Union for Conservation of Nature)
JICA	Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật bản (Japanese International Cooperation Agency)
KBT	Khu bảo tồn
Luật BVMT	Luật Bảo vệ môi trường
Luật BVPTR	Luật Bảo vệ và phát triển rừng
Luật ĐDSH	Luật Đa dạng sinh học
RĐD	Rừng đặc dụng
Sở KH&ĐT	Sở Kế hoạch và Đầu tư
Sở NN&PTNT	Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
Sở TN&MT	Sở Tài nguyên và Môi trường
UBND	Ủy ban nhân dân





01

BỐI CẢNH VÀ NHỮNG NGHIÊN CỨU TRƯỚC ĐÂY

1.1. Bối cảnh

Cơ quan Hợp tác Quốc tế Đức (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)) thay mặt Bộ Hợp tác kinh tế và Phát triển Đức (BMZ) và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNT) cùng phối hợp thực hiện dự án “Bảo tồn đa dạng sinh học trong các hệ sinh thái rừng tại Việt Nam”.

Bắt đầu triển khai từ năm 2010 và dự kiến kéo dài đến năm 2020, dự án ‘Bảo tồn đa dạng sinh học trong các hệ sinh thái rừng tại Việt Nam’ sẽ được thực hiện trong 3 giai đoạn, trong đó giai đoạn I được thực hiện từ năm 2010-2013. Giai đoạn I thực hiện thí điểm tại 3 khu vực: khu vực thứ nhất bao gồm Vườn Quốc gia Ba Bể và Khu Bảo tồn Na Hang tương ứng lần lượt thuộc các tỉnh Bắc Cạn và Tuyên Quang; địa điểm triển khai thí điểm thứ hai là Khu Bảo tồn Pù Luông và Pù Hu thuộc tỉnh Thanh Hóa; và, địa điểm triển khai thứ ba là Vườn Quốc gia Bạch Mã thuộc tỉnh Thừa Thiên - Huế. Mục tiêu của dự án là nhằm nâng cao năng lực của các cơ quan có liên quan của Việt Nam trong bảo tồn đa dạng sinh học (ĐDSH) và bảo vệ các hệ sinh thái rừng. Điều này có thể thực hiện được thông qua cải thiện các điều kiện về kỹ thuật, chuyên môn, nhân sự, thể chế, luật pháp về bảo vệ và bảo tồn ĐDSH của các hệ sinh thái rừng ở cấp quốc gia và một số khu bảo tồn (KBT).

Để thực hiện được mục tiêu trên và đồng thời là một trong những bước đi ban đầu của dự án, nghiên cứu ‘Khung thể chế, chính sách và quản lý cho bảo tồn ĐDSH trong hệ thống KBT tại Việt Nam’ nhằm tới mục tiêu phân tích và đánh giá có so sánh khung pháp lý, thể chế và quản lý liên quan tới bảo tồn ĐDSH trong hệ thống KBT¹ tập trung vào những thách thức quan trọng nhất (bao gồm sự chồng chéo hoặc không rõ ràng về chức năng nhiệm vụ, chưa có hoặc định hướng chính sách chưa rõ ràng, các vấn đề liên quan tới triển khai thực hiện và thực thi pháp luật cũng như hệ thống quản lý trong lĩnh vực này). Phân tích này nhằm mục đích hiểu rõ khung pháp lý cho bảo tồn tại Việt Nam, và do đó thiết lập cơ sở kiến thức quan trọng để từ đó đưa ra những khuyến nghị nhằm thúc đẩy cho hệ thống quản lý, thể chế, và luật pháp của Việt Nam đối với bảo tồn ĐDSH trong các hệ sinh thái rừng và quản lý KBT.

1.2. Cách tiếp cận và phạm vi của nghiên cứu

Mục đích của nghiên cứu là nhằm đưa ra một đánh giá có sự so sánh về khung quản lý hiện nay áp dụng đối với quản lý và bảo tồn ĐDSH trong hệ thống KBT tại Việt Nam. Bản đánh giá tập trung thảo luận về những thách thức được cho là quan trọng nhất cản trở Việt Nam thực hiện các cam kết của mình theo Công ước Đa dạng sinh học. Bên cạnh việc phê chuẩn công ước vào năm 1994, và để thực hiện các cam kết của mình theo công ước này, Việt Nam đã xây dựng một Kế hoạch Hành động Đa dạng sinh học, trong đó một quy định pháp luật quan trọng nhất là củng cố hệ thống KBT quốc gia, được biết đến là các khu “rừng đặc dụng” (“RĐĐ”)².

Trong bối cảnh đó, còn phải kể đến những thách thức về chồng chéo chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước thực hiện quản lý nhà nước đối với ĐDSH và các KBT, chính sách còn thiếu và định hướng chính sách còn chưa rõ ràng, cùng với những vấn đề liên quan tới việc ban hành, thực hiện, thực thi những chính sách này, và những khó khăn liên quan tới công tác quản lý hệ thống KBT hiện nay. Trong bối cảnh đó, nghiên cứu này đặc biệt chú ý đến hai Bộ hiện nay đang thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ĐDSH: Bộ NN&PTNT, và Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT).

1.3. Các phương pháp thực hiện và tài liệu nghiên cứu

Nghiên cứu pháp luật này được thực hiện bởi một nhóm gồm ba chuyên gia tư vấn có chuyên môn trong lĩnh vực ĐDSH, KBT, và chính sách. Nhóm chuyên gia tư vấn gồm một chuyên gia tư vấn quốc tế có kinh nghiệm trong lĩnh vực bảo tồn ĐDSH và quản lý KBT tại Việt Nam và hai chuyên gia tư vấn trong nước: một chuyên gia có chuyên môn trong lĩnh vực bảo tồn rừng, và một chuyên gia có chuyên môn về chính sách và pháp luật. Ba chuyên gia tư vấn đã phối hợp chặt chẽ với nhau mặc dù mỗi thành viên của nhóm nghiên cứu đều tập trung vào những vấn đề liên quan tới lĩnh vực chuyên môn riêng của mình.

Do trọng tâm chính của Nghiên cứu là nghiên cứu môi trường chính sách thuận lợi cho bảo tồn ĐDSH tại Việt Nam. Chính vì vậy, Nghiên cứu này đã tập hợp và đối chiếu thông tin từ những nghiên cứu khác nhau

¹ Bao gồm rừng đặc dụng, khu bảo tồn đất ngập nước, và khu bảo tồn biển.

² Khái niệm “Rừng đặc dụng” đã được sử dụng tại Việt Nam từ năm 1960, khi Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Lệnh số 18/LCT: Luật Tổ chức Chính phủ của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, trong đó có gồm một đề xuất thành lập Tổng Cục Lâm nghiệp. Chính sách ban đầu này là cơ sở cho xây dựng phân loại hệ thống rừng đặc dụng sau này.



có liên quan đã được thực hiện trong 10 năm gần đây và phân tích những thông tin từ các nghiên cứu này nhằm đánh giá những phát hiện của chúng. Ví dụ, xem xét mức độ tiếp nhận những khuyến nghị đã được đề xuất từ các nghiên cứu trước đó để tìm hiểu xem những khuyến nghị nào đã được tiếp nhận và lý do những khuyến nghị này đã được tiếp nhận. Nghiên cứu này đã đặt ra yêu cầu thu thập, đối chiếu, và phân tích các văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước hướng dẫn thực thi bảo tồn ĐDSH trong hệ thống KBT tại Việt Nam. Do đó nghiên cứu cũng xem xét tới các công ước quốc tế mà Việt Nam là một bên tham gia hoặc ký kết. Trọng tâm chính của nghiên cứu là xem xét các chính sách quốc gia có liên quan tới bảo tồn ĐDSH trong các KBT. Bao gồm việc xem xét Luật ĐDSH và Nghị định số 65/2010/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật ĐDSH, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (Luật BVPTTR) và Nghị định số 117/2010/NĐ-CP về Tổ chức và quản lý hệ thống RĐD, Quyết định số 62/2005/QĐ-BNN ban hành tiêu chí



phân loại khu RĐD; Luật BVPTTR và Nghị định số 75/2009/NĐ-CP về quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ NN&PTNT liên quan tới bảo tồn ĐDSH và quản lý KBT, Nghị định số 28/2008/NĐ-CP về quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ TN&MT liên quan tới bảo tồn ĐDSH và quản lý KBT, và các văn bản pháp quy khác liên quan tới bảo tồn ĐDSH và KBT.

Nghiên cứu này đặc biệt chú ý tới vai trò, chức năng và nhiệm vụ của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT liên quan tới trách nhiệm quản lý nhà nước đối với bảo tồn ĐDSH và quản lý hệ thống KBT. Theo yêu cầu của nhiệm vụ này, nhóm chuyên gia tư vấn đã tiến hành phân tích và so sánh các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan và chức năng, nhiệm vụ của hai Bộ, khi xem xét tới chính sách ở cấp tỉnh, dưới dạng các thông tư và chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban Nhân dân (UBND) cấp tỉnh, và các chính sách cụ thể đối với vùng đệm KBT cũng đã được nghiên cứu. Hai khu vực thí điểm trong số 3 khu vực thí điểm của Dự án Bảo tồn ĐDSH trong các hệ sinh thái rừng tại Việt Nam được sử dụng làm nghiên cứu điển hình trong nghiên cứu này đó là; Vườn Quốc gia Ba Bể và Khu Bảo tồn Na Hang do UBND của các tỉnh tương ứng trực tiếp quản lý trong khi Vườn Quốc gia Bạch Mã được Bộ NN&PTNT trực tiếp quản lý.

Nghiên cứu đánh giá tại bàn và đánh giá từ thực địa được bổ sung bởi một loạt những cuộc phỏng vấn và tham vấn với các bên có liên quan ở cấp Bộ, và đặc biệt với đại diện của Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT, và các cơ quan nhà nước khác có liên quan. Những vấn đề đưa ra thảo luận nhằm thu thập ý kiến, quan điểm về những khó khăn, những điểm không đồng nhất, chồng chéo, và khoảng trống về chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm liên quan đến công tác bảo tồn ĐDSH. Những yếu tố tạo nên sự phối hợp thành công giữa hai Bộ và hai cơ quan thực thi tương ứng ở cấp tỉnh là Sở NN&PTNT và Sở TN&MT cũng được nghiên cứu. Nghiên cứu này cũng đưa ra những khuyến nghị nhằm cải thiện khung thể chế và chính sách hiện nay để hỗ trợ bảo tồn ĐDSH, quản lý KBT và quản lý tổng hợp vùng đệm nhằm định hướng công tác bảo vệ tài nguyên sinh vật trong bối cảnh có những lợi ích kinh tế xung đột với lợi ích bảo tồn.

1.4. Những vấn đề chính để thảo luận

Các hoạt động được mô tả trong phần Các Phương pháp và tài liệu nghiên cứu ở trên được tập hợp thành 8 nhóm vấn đề nghiên cứu. Những vấn đề này được trình bày và nghiên cứu dưới đây gồm: (a) Những công trình nghiên cứu đã được thực hiện trước kia liên quan tới khung thể chế, chính sách và quản lý bảo tồn ĐDSH tại Việt Nam; (b) Các công ước quốc tế về quản lý ĐDSH mà Việt Nam là một bên tham gia; (c) Các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ hướng dẫn công tác quản lý nhà nước về bảo tồn ĐDSH và quản lý hệ thống KBT; (d) Phân tích chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước chính có liên quan tới bảo tồn ĐDSH và quản lý KBT; (e) Xác định những sáng kiến đang được lập kế hoạch và/hoặc đang được thực hiện của Chính phủ, các tỉnh thí điểm của dự án, các nhà tài trợ hoặc các tổ chức phi chính phủ; (f) Mô tả và phân tích sự sắp xếp về mặt tổ chức và sự phối hợp giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT và các Bộ khác có liên quan trong lĩnh vực ĐDSH; (g) Phân tích những vấn đề còn chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ và

những khoảng trống pháp lý giữa Sở NN&PTNT và Sở TN&MT, bao gồm chức năng, nhiệm vụ đối với vùng đệm của KBT; và (h) Xác định những bất cập quan trọng và cấp thiết nhất ở cấp quốc gia và cấp tỉnh trong khung pháp lý và thể chế hiện nay đang cản trở bảo tồn ĐDSH và quản lý KBT một cách có hiệu quả.

1.5. Những nghiên cứu đã thực hiện về khuôn khổ cho bảo tồn ĐDSH tại Việt Nam

Phần này trình bày tóm tắt những nghiên cứu đã được thực hiện trước kia liên quan tới khung thể chế, chính sách và quản lý cho bảo tồn ĐDSH trong hệ thống KBT tại Việt Nam. Mặc dù có khá nhiều nghiên cứu

đã được xem xét như chỉ có 3 nghiên cứu được cho là phù hợp nhất và những phát hiện của 3 nghiên cứu này được trình bày dưới đây còn lại những thông tin thu thập được từ các tài liệu khác được tham khảo khi cần thiết. Danh mục các tài liệu tham khảo được trình bày trong Phần các Phụ lục.

1.5.1. Nghiên cứu của JICA³ - Rà soát, phát hiện các vấn đề pháp lý về trách nhiệm của các Bộ, ngành trong quản lý nhà nước đối với ĐDSH

Đây là một nghiên cứu được hoàn thành vào năm 2010 trong đó xem xét với các quy định pháp luật, chức năng và nhiệm vụ của Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT, và Bộ Khoa học và Công nghệ (Bộ KH&CN) liên quan tới quản lý nhà nước về ĐDSH. Báo cáo tập trung phát hiện những điểm chưa rõ ràng, trùng lặp, khoảng trống hoặc chồng chéo trong các quy định pháp luật và đề xuất những khuyến nghị cho phân công công tác quản lý ĐDSH hiệu quả hơn. Báo cáo nghiên cứu của JICA xem xét Luật ĐDSH và đồng thời cũng xem xét những quy định

liên quan tới bảo tồn trong Luật Thủy sản, Luật BVPT, và Luật BVMT. Báo cáo nghiên cứu thừa nhận việc xác định phạm vi quyền hạn và trách nhiệm của các Bộ có liên quan tới quản lý nhà nước về ĐDSH là rất khó khăn. Một kết luận quan trọng từ báo cáo nghiên cứu này (để biết thêm chi tiết xem Phụ lục 19), khi nghiên cứu các quy định pháp luật về trách nhiệm quản lý nhà nước đối với các hệ sinh thái tự nhiên chính là việc phân loại các KBT cho thấy có sự phức tạp không cần thiết, và do đó tạo ra những rủi ro chồng chéo và sự hiểu nhầm đối với những hướng dẫn quản lý hệ thống KBT quốc gia. Ngoài ra, bản báo cáo cũng cảnh báo rằng các quy định liên quan tới quản lý KBT không phải lúc nào cũng thống nhất và đặt câu hỏi về tính hiệu lực của những quy định từ những văn bản quy phạm pháp luật này nếu đối chiếu theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật⁴. Trong phần rà soát các quy định pháp luật về trách nhiệm quản lý nhà nước của các Bộ về ĐDSH, Báo cáo của JICA kết luận rằng Luật ĐDSH trực tiếp quy định trách nhiệm về bảo tồn ĐDSH một cách đầy đủ theo đúng nội hàm của khái niệm này— là sự phong phú về gen, loài sinh vật và hệ sinh thái trong tự nhiên⁵, do đó điều chỉnh mối quan hệ trong quản lý nhà nước đối với ĐDSH nói chung và bảo tồn ĐDSH nói riêng không phụ thuộc vào hình thái sinh lý học thực tế của ĐDSH. Bản báo cáo này cũng thừa nhận Luật ĐDSH là một ‘luật khung’, với những quy định rất chung mà nhiều quy định trong số đó không thể áp dụng ngay vào thực tiễn mà không có các văn bản quy phạm pháp luật cung cấp hướng dẫn bổ sung để thực hiện. Báo cáo này đồng thời cũng so sánh Luật ĐDSH với các quy định pháp luật khác như các quy định pháp luật bảo vệ và phát triển rừng, thủy sản, và đất ngập nước, theo đó Báo cáo kết luận là những luật sau này đã quy định chi tiết hơn và có hướng dẫn về trách nhiệm của các cơ quan thực hiện công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực có liên quan.

Luật ĐDSH (2008) quy định rằng Bộ TN&MT thực hiện quản lý nhà nước về ĐDSH do đó đảm bảo thẩm quyền theo Luật Tổ chức Chính phủ (2001) và Luật BVMT (2005)⁶. Theo Luật BVMT, Bộ TN&MT được giao trách nhiệm rõ ràng thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường bao gồm cả ĐDSH⁷. Tuy nhiên, Luật ĐDSH năm 2008 cũng quy định các Bộ và 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 phủ⁸. Điều này hàm ý rằng việc phân công trách nhiệm của các Bộ trong lĩnh vực này dường như vẫn còn đang “chờ” vào sự phân công của Chính phủ.

1.5.2. Báo cáo nghiên cứu của ICEM⁹ - Rà soát khu bảo tồn và phát triển – Việt Nam (2003)

Báo cáo với tiêu đề: Việt Nam – Báo cáo quốc gia về Khu bảo tồn và Phát triển là một trong nhiều báo cáo

³ Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật bản (Japan International Cooperation Agency).

⁴ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định rằng “Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành mà có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của văn bản được ban hành sau” (Điều 83.3).

⁵ Luật Đa dạng sinh học, Điều 3.5.

⁶ Luật Đa dạng sinh học, Điều 6.2.

⁷ Luật Bảo vệ môi trường, Điều 3.3.

⁸ Luật Đa dạng sinh học, Điều 6.3.

⁹ Trung tâm quốc tế về Quản lý môi trường (International Center for Environmental Management)



được xây dựng trong khuôn khổ một đánh giá khu vực về KBT và phát triển được thực hiện tại 4 quốc gia tiểu vùng sông Mê Kong. Liên quan tới nghiên cứu này, bản báo cáo cung cấp một tổng quan chung về tổ chức quản lý nhà nước của Việt Nam, có đề cập tới sự phân cấp bao gồm những hợp phần nằm trong hệ thống KBT quốc gia, và sau đó mô tả phương thức quản lý KBT. Mặc dù báo cáo này được hoàn thành từ năm 2003, nhưng hầu hết những vấn đề được nêu lên trong báo cáo này về quản lý KBT vẫn có giá trị vào năm 2011, tất nhiên ngoại trừ trường hợp những thay đổi diễn ra do sự sáp nhập Bộ Thủy sản vào Bộ NN&PTNT. Báo cáo này cũng được hoàn thành trước khi ban hành Luật ĐDSH, do đó khi đề cập tới vấn đề phân loại KBT đã sử dụng phân loại của hệ thống RĐD và phân hạng 'khu bảo tồn' thành Vườn Quốc gia, các KBT thiên nhiên, di tích lịch sử - văn hóa – môi trường, và KBT biển.

Báo cáo này thừa nhận một thực tế rằng vào thời điểm đó Bộ Thủy sản là Bộ chịu trách nhiệm thành lập các KBT biển, mặc vậy thời điểm đó chưa quy định cơ quan nào sẽ quản lý những KBT này. Trên thực tế bản báo cáo chỉ rõ hiện nay khung pháp lý và thể chế cho KBT biển vẫn còn thiếu và dường như cho tới tận năm 2011 nhận định này vẫn còn đúng. Bên cạnh đó, bản báo cáo cũng xem xét tới vấn đề đất ngập nước và phương thức quản lý đất ngập nước, chỉ ra rằng các vùng đất ngập nước của Việt Nam cho đến nay vẫn được phân loại là một hình thức sử dụng đất riêng biệt hay phân loại quản lý bảo tồn riêng biệt, mặc dù vào thời điểm đó Kế hoạch Hành động Đa dạng sinh học của Việt Nam đã liệt một danh mục gồm 61 KBT đất ngập nước quan trọng mà một số trong số đó nằm bên trong các khu RĐD. Tuy nhiên, bản báo cáo cũng lập luận rằng có lẽ khoảng trống lớn nhất trong hệ thống KBT quốc gia chính là khu đất ngập nước, đặc biệt là các khu đất ngập nước ở miền Trung Việt Nam.

Một số khuyến nghị quan trọng trong Báo cáo của ICEM rất phù hợp với mục tiêu của nghiên cứu này và trên thực tế tiếp tục được phát triển thêm và chuyển thành những khuyến nghị cụ thể để hướng dẫn thông qua các quy định trong chính sách. Trong số những khuyến nghị này, có một khuyến nghị bao trùm đó là cải thiện khung thể chế, luật pháp và chính sách áp dụng đối với KBT tại Việt Nam và phân định rõ ràng vai trò và trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước đối với ĐDSH. Hai điểm quan trọng này, mặc dù vào thời điểm đó nhấn mạnh việc hoàn thiện Chiến lược quốc gia về KBT đất ngập nước và KBT biển, rất gần gũi với mục tiêu của Báo cáo này. Ngoài những phân tích ở trên, liên quan trực tiếp nhiều hơn tới những khuyến nghị của nghiên cứu pháp luật này, là các khuyến nghị thành lập những cơ chế khuyến khích sự tham gia của các bên có liên quan trong quá trình ra quyết định và quản lý KBT; ban hành hướng dẫn quản lý vùng đệm rõ ràng; và xây dựng và phát triển một hệ thống phân loại KBT hoàn chỉnh và trong đó cho phép người dân địa phương khai thác tài nguyên ở những mức độ khác nhau trong KBT.

1.5.3. Báo cáo rà soát của IUCN - Xây dựng Hệ thống khu bảo tồn quốc gia của Việt Nam – Những đổi mới thể chế và chính sách để tiến lên (2007)¹⁰

Mục tiêu của báo cáo nghiên cứu của IUCN là đánh giá và đưa ra những khuyến nghị cải thiện công tác thực thi chính sách của Nhà nước đối với KBT, cụ thể trên quan điểm triển khai Chiến lược quản lý hệ thống KBT giai đoạn 2003 - 2010. Trong số nhiều tài liệu được nghiên cứu trong quá trình thực hiện nghiên cứu pháp luật này, nghiên cứu của IUCN là phù hợp nhất khi nói tới chủ đề quản lý KBT. Ví dụ, bản báo cáo phát hiện rằng mặc dù đã có những tiến bộ quan trọng và đáng kể trong việc xây dựng và quản lý hệ thống KBT quốc gia của Việt Nam nhưng hiện vẫn còn nhiều trở ngại về mặt thể chế cản trở thực hiện chính sách một cách có hiệu quả và bản báo cáo cũng chỉ ra rằng trong nhiều trường hợp các chính sách của trung ương không được thể hiện một cách rõ ràng trong luật hoặc không được thực thi theo các quy định ở cấp địa phương.

¹⁰ Building Viet Nam's National Protected Areas System – policy and institutional innovations required for progress, Jeremy Carew – Nguyen Huu Dzung, IUCN, 2007



Nghiên cứu này kết luận rằng cơ sở cho hệ thống KBT Việt Nam đã có nhưng vẫn còn những chống chéo và khoảng trống nhất định, đặc biệt các khu vực bãi bồi, rừng thường xanh, KBT đất ngập nước duyên hải và biển còn chưa được quan tâm đúng mức. Năm lĩnh vực hành động ưu tiên đã được đề cập tới trong bản báo cáo này, trong đó 3 lĩnh vực liên quan nhiều nhất đến mục tiêu của nghiên cứu là: (i) quản lý cảnh quan, trong đó hai vấn đề mấu chốt nhất là quản lý bảo tồn trong phạm vi cảnh quan tức là sẽ đồng thời bao gồm cả những tài nguyên bên ngoài KBT và do đó sẽ bao gồm luôn cả vùng đệm, (ii) sự tham gia của cộng đồng địa phương và những quy định không rõ ràng của các chính sách liên quan tới người dân sinh sống bên trong KBT và cải cách thể chế liên quan tới nhiều Bộ khác nhau chịu trách nhiệm quản lý KBT với những quy định về quản lý và thuật ngữ không thống nhất. Đối với vấn đề liên quan tới sự tham gia của cộng đồng địa phương và các quy định không rõ ràng, bản báo cáo khuyến nghị nên ban hành một Nghị định của Chính phủ về KBT trong khi chờ đợi Luật ĐDSH sẽ được sửa đổi, hoàn thiện và ban hành sau này. Như đã trình bày ở trên, Nghị định sẽ tạo nên sự nhất quán giữa các Bộ.

Phần quan trọng nhất của Báo cáo trình bày những vấn đề liên quan tới KBT vùng đệm, phần mà tại thời điểm thực hiện nghiên cứu và cho đến tận ngày nay vẫn còn thiếu những chính sách rõ ràng để giải quyết các vấn đề liên quan tới xác định ranh giới vùng đệm và quản lý vùng đệm và sau này thực hiện các hoạt động tại vùng đệm để vừa đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế xã hội vừa hỗ trợ bảo tồn ĐDSH. Một số trong số những vấn đề và khuyến nghị này đã được xem xét và đưa vào phần khuyến nghị của nghiên cứu chính sách này. Một cách tiếp cận được IUCN khuyến nghị trong Báo cáo của mình là xây dựng Luật về Khu bảo tồn, tiếp theo sau Quyết định số 192/2003 của Thủ tướng Chính phủ, trong đó nêu rõ xây dựng khung pháp lý cần thiết để quản lý hệ thống KBT và xây dựng một Luật mới về bảo tồn thiên nhiên. Tuy nhiên, do cần có thời gian để nghiên cứu và soạn thảo Luật này nên báo cáo nghiên cứu khuyến nghị xây dựng các thông tư liên tịch để thúc đẩy sự nhất quán tốt hơn và sự hợp nhất nhằm xây dựng hệ thống KBT quốc gia hoàn chỉnh và đơn nhất. Ngoài ra, báo cáo nghiên cứu cũng dành một phần để trình bày chi tiết hệ thống phân loại KBT, theo đó hệ thống mới đề xuất sẽ gồm hai hệ thống khác nhau được quản lý bởi hai Bộ khác nhau do đó không đáp ứng được nhu cầu có một cách tiếp cận tổng hợp cho quản lý KBT. Bản báo cáo cũng nêu lên một “tình huống khó xử” sau: (a) các ngành khác nhau sử dụng cùng một tên gọi phân loại KBT nhưng lại có định nghĩa và nội hàm khác nhau; (b) các ngành khác nhau sử dụng một tập hợp những phân loại khác nhau mà không có sự thống nhất rõ ràng về nội hàm giữa chúng; (c) Một số lượng ngày càng tăng các loại KBT không thể xếp vào phân loại nào trong số những phân loại của Bộ NN&PTNT, ví dụ, một số khu dự trữ sinh quyển và khu di sản thế giới của UNESCO; (d) Bộ TN&MT xác lập các khu đất ngập nước trên thực tế không thể xếp vào phân loại nào trong số những loại KBT của Bộ NN&PTNT bởi vì tính đa mục đích và yêu cầu sử dụng bền vững; và, (e) Bộ TN&MT xác định nhiều các khu RĐD hiện nay là vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc gia nhưng vẫn soạn thảo những quy định sử dụng bền vững tài nguyên ở những khu vực này, trong khi hành vi này bị nghiêm cấm theo Luật BVPTTR.

1.6. Những nguồn thông tin khác

Ngoài những báo cáo nghiên cứu được đề cập ở trên, nhóm chuyên gia tư vấn cũng đã tham khảo nhiều nguồn thông tin khác trong quá trình thực hiện nghiên cứu này. Một số báo cáo từ các dự án trước kia đã được triển khai tại Việt Nam có đề xuất các sáng kiến chính sách và tài liệu có liên quan tới KBT, đất ngập nước, và cơ cấu tổ chức nhà nước chiếm một tỷ trọng lớn trong số những báo cáo được xem xét trong Nghiên cứu này. Nhiều định nghĩa và mô tả khác nhau đã được tập hợp từ những công cụ tìm kiếm trên internet, nơi có thể tìm được rất nhiều tài liệu hay để tham khảo. Một lượng lớn thông tin thu thập được thông qua phỏng vấn với đại diện các cơ quan quản lý Nhà nước và các chuyên gia có kinh nghiệm trong lĩnh vực này. Trong phần Phụ lục có trình bày một danh mục đầy đủ những nguồn thông tin được tham khảo.



02

MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH HIỆN HÀNH

Phần này xem xét những cơ sở của hệ thống pháp luật hiện nay của Việt Nam. Phần này bắt đầu bằng một mô tả chung về những công ước quốc tế liên quan tới ĐDSH và bảo tồn thiên nhiên trong đó Việt Nam là một bên tham gia hoặc ký kết và kết thúc bằng một mô tả về những chính sách có liên quan của Việt Nam tới bảo tồn ĐDSH¹¹ và quản lý KBT¹².

2.1. Việt Nam là một bên tham gia hoặc ký kết các công ước quốc tế

Việt Nam là một bên tham gia hoặc ký kết một số công ước quốc tế liên quan đến bảo tồn ĐDSH, trong số đó, những công ước quan trọng nhất phù hợp với mục tiêu của Nghiên cứu này là: (i) Công ước Đa dạng sinh học được Việt Nam phê chuẩn năm 1994; (ii) Công ước về Đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, theo đó vào năm 1988, Việt Nam trở thành quốc gia đầu tiên ở khu vực Đông Nam Á là một bên ký kết; (iii)

¹¹ Đa dạng sinh học theo định nghĩa của Công ước Đa dạng sinh học của Liên Hợp Quốc là: sự biến đổi giữa các cơ thể sống từ tất cả các dạng, bao gồm các hệ sinh thái trên cạn, biển, và thủy sinh khác và những diễn thế sinh thái mà chúng là một bộ phận trong đó; bao gồm sự đa dạng trong nội bộ loài, giữa các loài và của hệ sinh thái.

¹² Khái niệm 'khu bảo tồn' được sử dụng trong nghiên cứu này bao gồm khu bảo tồn trên cạn, đất ngập nước, và biển được thiết lập cho mục đích bảo tồn nguồn gen, các chức năng của hệ sinh thái, và giá trị văn hóa.

Công ước buôn bán quốc tế các loài nguy cấp được Việt Nam phê chuẩn năm 1994; và (iv) Công ước Khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi khí hậu được Việt Nam phê chuẩn năm 1994. Chi tiết của những công ước quốc tế này được trình bày trong Phụ lục 22, kèm theo danh mục các KBT được xếp hạng theo những công ước quốc tế này bao gồm Khu di sản thế giới, khu dự trữ sinh quyển, và khu Ramsar.

2.2. Pháp luật Việt Nam liên quan tới KBT và đa dạng sinh học

2.2.1 Luật Tổ chức Chính phủ

Luật Tổ chức Chính phủ quy định rằng áp dụng các biện pháp bảo vệ môi trường là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của Chính phủ¹³. Cụ thể, Chính phủ quyết định ban hành hoặc sửa đổi các chính sách bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và cải thiện môi trường. Chính phủ đưa ra những chỉ đạo cụ thể để giải quyết các vấn đề môi trường ở những khu vực trọng điểm, ví dụ: kiểm soát ô nhiễm, phục hồi sinh cảnh, và khắc phục hậu quả môi trường khi cần thiết¹⁴. Theo Luật ĐDSH và Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Chính phủ đã phân công Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT) là cơ quan chủ trì thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ĐDSH nói chung. Bên cạnh những nhiệm vụ khác, chức năng quản lý nhà nước bao gồm lập quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước, và xác định loài và chế độ quản lý, bảo vệ loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ¹⁵ (tham khảo ma trận ở Phụ lục 19).

Luật BVPTTR giao cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNT) chịu trách nhiệm đối với vấn đề bảo vệ và phát triển rừng trên toàn quốc, và chịu trách nhiệm phối hợp với Bộ TN&MT và các Bộ có liên quan trong công tác bảo tồn¹⁶ (tham khảo ma trận ở Phụ lục 19). Trách nhiệm của UBND cấp tỉnh liên quan tới bảo tồn ĐDSH, bảo vệ và phát triển rừng, và tài nguyên nước và bảo vệ môi trường được quy định cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật liên quan tới từng ngành cụ thể, ví dụ; Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Luật ĐDSH, Luật BVPTTR, và Luật BVMT.

Luật ĐDSH được ban hành sau Nghị định số 13/2008/NĐ-CP quy định cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn trực thuộc ủy ban nhân dân các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương¹⁷. Nhiệm vụ bảo tồn ĐDSH thuộc trách nhiệm UBND tỉnh vẫn chưa được quy định cụ thể hoặc chưa được phân công cụ thể cho Sở chuyên môn nào của tỉnh¹⁸. Luật ĐDSH không quy định một cách trực tiếp vai trò và trách nhiệm của từng cơ quan chuyên môn trực thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong công tác liên quan tới bảo tồn ĐDSH. Do đó, căn cứ theo Luật, ủy ban nhân dân cấp tỉnh của các tỉnh có thể có quan điểm độc lập và khác nhau khi quyết định phân công nhiệm vụ bảo tồn ĐDSH cho các cơ quan chuyên môn khác nhau của tỉnh¹⁹. Điều này thật đáng lo ngại vì nên có một hệ thống quản lý bảo tồn ĐDSH thống nhất trên toàn quốc. Một hệ thống thống nhất sẽ giúp đảm bảo có các hành động đáp ứng mang tính chuẩn hóa trước những yêu cầu môi trường và duy trì một cách tiếp cận đồng nhất đối với quản lý và giám sát tài nguyên ĐDSH và những can thiệp cần thiết. Đồng thời nó sẽ giúp quản lý nguồn lực theo một cách giống nhau và do đó tăng khả năng thực thi của những chính sách môi trường. Việc thiếu tính thống nhất có thể nhận thấy từ những trường hợp tại tỉnh Tuyên Quang, Bắc Cạn, và Thừa Thiên - Huế, những nơi mà ở mỗi tỉnh, lãnh đạo tỉnh đã phân công công tác bảo tồn ĐDSH cho các cơ quan khác nhau. Tại tỉnh Tuyên Quang, công tác bảo tồn ĐDSH được giao cho Sở TN&MT; nhưng ở tỉnh Bắc Cạn, có vẻ chưa có sự phân công cụ thể vì UBND tỉnh vẫn còn đang đợi hướng dẫn cụ thể từ Trung ương. Tại tỉnh Thừa Thiên - Huế, UBND tỉnh đã giao nhiệm vụ bảo tồn ĐDSH cho Chi cục Kiểm lâm và Sở TN&MT là cơ quan tham mưu.

Nghị định số 13/2008/NĐ-CP quy định tổ chức của các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND cấp tỉnh không có những quy định cụ thể liên quan tới công tác quản lý ĐDSH ở cấp độ kỹ thuật ở cả cấp tỉnh và cấp trung ương. Tuy nhiên, Nghị định này yêu cầu các cơ quan chuyên môn của địa phương phải đảm bảo “thực hiện đầy đủ chức năng và nhiệm vụ quản lý nhà nước của UBND tỉnh và sự thống nhất, thông suốt,

¹³ Luật Tổ chức Chính phủ, Điều 8.5.

¹⁴ Luật Tổ chức Chính phủ, Điều 10.5.

¹⁵ Luật Đa dạng sinh học và Nghị định 65/2010/NĐ-CP.

¹⁶ Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều 8..

¹⁷ Luật Đa dạng sinh học được ban hành vào ngày 28/11/2008 nhưng Nghị định 13/2008/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được ban hành vào ngày 04/02/2008.

¹⁸ Nghị định 13/2008/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được ban hành vào ngày 04/02/2008.

¹⁹ Nghị định 13/2008/NĐ-CP, Điều 3 quy định: “Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và theo quy định của pháp luật”.

quản lý ngành, lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở²⁰ và “đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra, hướng dẫn chuyên môn nghiệp vụ của cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực cấp trên”²¹. Điều này tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương (ví dụ: Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT) nhất trí ban hành các quy chế quy định những nhiệm vụ quản lý cụ thể liên quan tới công tác bảo tồn ĐDSH ở cấp tỉnh để phù hợp với nhu cầu quản lý. Như đã đề xuất, Bộ TN&MT có thể quản lý cơ sở dữ liệu ĐDSH của toàn quốc trên cơ sở nhận được thông tin báo cáo từ các Sở chuyên môn của tỉnh cung cấp. Cơ sở dữ liệu này có thể giúp giám sát tính hiệu quả của công tác quản lý bảo tồn theo Nghị định số 117/2010/NĐ-CP. Điều này đã diễn ra trên thực tế tại điểm thí điểm ở tỉnh Nam Định, nơi có Vườn Quốc gia Xuân Thủy và bao bọc xung quanh là vùng đất ngập nước được công nhận là khu Ramsar, thông qua một dự án do tổ chức JICA tài trợ đã xây dựng một hệ thống cơ sở dữ liệu ĐDSH quốc gia. Thông qua Bộ TN&MT, dự án sẽ giúp Việt Nam thiết lập một hệ thống thu thập, lưu trữ, và chia sẻ thông tin liên quan tới bảo tồn ĐDSH.

2.2.2 Quá trình phát triển luật pháp về quản lý và bảo tồn ĐDSH

Luật Thủy sản

Luật Thủy sản được ban hành năm 2003 và có hiệu lực từ 1/7/2004. Luật này phân chia các KBT thành 2 loại chính: KBT vùng nước thủy nội địa và KBT biển. Cách thức phân loại này bao gồm cả các Vườn Quốc gia, KBT loài và sinh cảnh và khu dự trữ thiên nhiên thủy sinh. Luật Thủy sản giao cho Chính phủ ban hành tiêu chí phân loại KBT; quy hoạch, thành lập, và phân công quản lý KBT vùng nước thủy nội địa và KBT biển; và ban hành các quy chế quản lý các KBT có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế.

Nghị định số 57/2008/NĐ-CP của Chính phủ ban hành quy chế quản lý KBT biển có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế phân loại các KBT biển thành (i) Vườn Quốc gia, (ii) Khu dự trữ thiên nhiên thủy sinh, và (iii) KBT loài và sinh cảnh, xem Phụ lục 14 để biết thêm chi tiết. Ngoài ra, Nghị định số 57/2008/NĐ-CP quy định rằng các KBT biển được quản lý theo từng phân khu cụ thể, bao gồm: (i) Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, (ii) Phân khu phục hồi sinh thái; và, (iii) Phân khu phát triển biển²². Điều đáng lưu ý rằng Luật Thủy sản và Nghị định số 57 được ban hành trước Luật ĐDSH nên Luật ĐDSH thay thế chức năng và gọi tên ba phân khu chức năng tương ứng ba phân khu ở trên nhưng gọi tên phân khu thứ ba là ‘phân khu hành chính - dịch vụ’.

Bộ NN&PTNT, kế thừa các chức năng, nhiệm vụ của Bộ Thủy sản kể năm 2008, chịu trách nhiệm trước Chính phủ về thực thi chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực thủy sản trên phạm vi cả nước²³. Các Bộ, bao gồm Bộ TN&MT, trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình, có trách nhiệm phối hợp với Bộ NN&PTNT thực hiện quản lý nhà nước đối với thủy sản, theo những quy định của Luật Thủy sản và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan²⁴. Theo Nghị định 27/2005/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thủy sản, Bộ NN&PTNT có trách nhiệm chủ trì trong việc quy hoạch, xây dựng, và quản lý các KBT biển²⁵. Bộ Thủy sản trước kia, nay là Bộ NN&PTNT, chịu trách nhiệm thành lập các KBT biển và xây dựng quy hoạch sau đó trình lên Thủ tướng Chính phủ để phê duyệt. Do đó, Bộ này thực hiện nhiệm vụ tổ chức và quản lý nhà nước đối với các KBT biển được phê duyệt.

Nghị định số 23/2006/NĐ-CP của Chính phủ ban hành năm 2006 về thực hiện Luật BVPH cũng quy định rằng Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện việc thống nhất quản lý nhà nước về bảo vệ và phát triển rừng trong cả nước²⁶. Theo Nghị định số 57/2008/NĐ-CP, Bộ NN&PTNT là cơ quan chủ trì thiết lập KBT biển, lập quy hoạch và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và sau đó thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các KBT biển có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế hoặc liên quan tới nhiều ngành và nằm trên địa bàn nhiều tỉnh. Bộ NN&PTNT có nhiệm vụ thành lập và chỉ đạo các ban quản lý KBT, thậm chí cả khi các ban quản lý này trực thuộc các cơ quan nhà nước khác và trực thuộc tỉnh. Tuy nhiên, về mặt quản lý những KBT này được phân cấp và chịu sự chỉ đạo của UBND tỉnh. Mặc dù Nghị định số 57/2008/NĐ-CP quy định rằng UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước đối với KBT biển theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ²⁷, nhưng Nghị định này lại không quy định rõ tiêu chí khi nào thì ban quản lý có thể do UBND tỉnh thành lập.

²⁰ Nghị định 13/2008/NĐ-CP, Điều 2.

²¹ Nghị định 13/2008/NĐ-CP, Điều 3.

²² Nghị định 57/2008/NĐ-CP ngày 05/02/2008 ban hành quy chế quản lý khu bảo tồn biển có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế, Điều 3.

²³ Luật Thủy sản, Điều 51, 52.2.

²⁴ Luật Thủy sản, Điều 52.3.

²⁵ Nghị định 27/2005/NĐ-CP, Điều 4.

²⁶ Nghị định 23/2006/NĐ-CP, Điều 3.

²⁷ Nghị định 57/2008/NĐ-CP, Điều 12.

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, có hiệu lực từ 1/4/2005, quy định việc quản lý, bảo vệ, và phát triển rừng. Đối với Luật Thủy sản, luật này không đưa ra tiêu chí cho từng hạng ngay trong luật mà lại giao trách nhiệm quản lý nhà nước cho Chính phủ. Luật này phân loại RĐD thành 4 loại: (i) Vườn Quốc gia; (ii) KBT thiên nhiên – bao gồm khu dự trữ thiên nhiên và KBT loài/sinh cảnh; (iii) Khu bảo vệ cảnh quan, bao gồm khu di tích lịch sử, văn hóa, danh lam thắng cảnh; và (iv) rừng thực nghiệm, nghiên cứu khoa học²⁸, tham khảo Phụ lục 14 – 19 để biết thêm chi tiết.

Tiếp theo Luật BVPTTR, Nghị định số 117/2010/NĐ-CP đưa ra tiêu chí phân loại cho từng loại KBT trên. Theo đó Vườn Quốc gia và KBT thiên nhiên có 4 phân khu: (i) Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, (ii) Phân khu phục hồi sinh thái, (iii) Phân khu hành chính - dịch vụ. Luật BVPTTR cũng đặt ra những nguyên tắc cho phát triển và sử dụng RĐD là nhằm bảo vệ sự phát triển tự nhiên của rừng và bảo tồn ĐDSH và cảnh quan rừng²⁹. Luật BVPTTR quy định rõ ràng mỗi Vườn Quốc gia hoặc KBT thiên nhiên phải thành lập ban quản lý riêng, là một tổ chức sự nghiệp do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập³⁰. Chức năng, nhiệm vụ của Ban quản lý RĐD được quy định rất cụ thể trong Luật BVPTTR.

Cũng cần lưu ý rằng Luật BVPTTR được ban hành trước Luật ĐDSH. Nghị định số 117/2010/NĐ-CP lại được ban hành sau khi Luật ĐDSH có hiệu lực và do đó cần tham chiếu tới cả Luật ĐDSH, Luật BVPTTR và Luật Thủy sản.

Luật Bảo vệ môi trường

Luật Bảo vệ môi trường, có hiệu lực từ năm 2006, là cơ sở pháp lý cho bảo vệ môi trường tại Việt Nam. Theo Luật BVMT, các khu vực và hệ sinh thái có giá trị ĐDSH có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế phải được điều tra, đánh giá, và lập quy hoạch để bảo vệ dưới dạng: (i) KBT biển; (ii) Vườn Quốc gia; (iii) Khu dự trữ thiên nhiên; (iv) Khu dự trữ sinh quyển; và, (v) Các KBT loài và sinh cảnh³¹. Khác với Luật Thủy sản, Luật BVPTTR và Luật BVMT đưa ra 7 căn cứ thành lập KBT. Đó là: (i) Giá trị di sản tự nhiên của thế giới, quốc gia và địa phương; (ii) Giá trị nguyên sinh, tính đặc dụng, phòng hộ; (iii) Vai trò điều hoà, cân bằng sinh thái vùng; (iv) Tính đại diện hoặc tính độc đáo của khu vực địa lý tự nhiên; (v) Nơi cư trú, sinh sản, phát triển thường xuyên hoặc theo mùa của nhiều loài động vật, thực vật đặc hữu, quý hiếm bị đe dọa tuyệt chủng; (vi) Giá trị sinh quyển, sinh cảnh, cảnh quan thiên nhiên, sinh thái nhân văn đối với quốc gia, địa phương; và, (vii) Các giá trị bảo tồn khác theo quy định của pháp luật³².

Luật BVMT xác định Bộ TN&MT chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường³³, và phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cơ quan trực thuộc Chính phủ và UBND cấp tỉnh, có trách nhiệm chính trong việc bảo vệ nguồn tài nguyên ĐDSH theo quy định của Luật ĐDSH³⁴. Bộ NN&PTNT có trách nhiệm chủ trì và phối hợp với Bộ TN&MT và các Bộ, cơ quan ngang Bộ khác có liên quan, UBND tỉnh để chỉ đạo, hướng dẫn, và giám sát thực thi luật pháp có liên quan tới các KBT rừng³⁵. Bộ Thủy sản, nay là Bộ NN&PTNT, chịu trách nhiệm chủ trì và phối hợp với Bộ TN&MT và các Bộ, cơ quan ngang Bộ khác có liên quan, UBND tỉnh để chỉ đạo, hướng dẫn, và giám sát thực thi luật pháp có liên quan tới các KBT biển³⁶. Theo Luật BVMT, các KBT thiên nhiên được quản lý bởi ban quản lý và các quy định pháp luật



²⁸ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 4.

²⁹ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 49.

³⁰ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 50.

³¹ Luật Bảo vệ môi trường, Điều 29.

³² Luật Bảo vệ môi trường, Điều 2.9

³³ Luật Bảo vệ môi trường, Điều 121.1.

³⁴ Luật Bảo vệ môi trường, Điều 30.

³⁵ Luật Bảo vệ môi trường, Điều 121.4.

³⁶ Luật Bảo vệ môi trường, Điều 121.6.

tương ứng³⁷. Tuy nhiên, các văn bản quy phạm pháp luật không quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ của ban quản lý hay đưa ra những hướng dẫn cơ quan quản lý nhà nước nào có thẩm quyền thành lập và cách thức thành lập ban quản lý như vậy.

Luật Đa dạng sinh học

Luật Đa dạng sinh học có hiệu lực từ năm 2009 quy định bảo tồn và phát triển đa dạng sinh học. Theo Luật này, bảo tồn ĐDSH được hiểu là (i) là việc bảo vệ sự phong phú của các hệ sinh thái tự nhiên quan trọng, đặc thù hoặc đại diện; (ii) bảo vệ sinh cảnh tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa của loài hoang dã, cảnh quan môi trường, nét đẹp độc đáo của thiên nhiên; và, (iii) nuôi, trồng, chăm sóc loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ. Luật ĐDSH phân chia KBT thiên nhiên theo 5 loại hệ sinh thái: (i) rừng, (ii) biển, (iii) đất ngập nước, (iv) núi đá vôi, và (v) đất chưa sử dụng³⁸. Theo luật này, các KBT được phân thành 4 loại: (i) Vườn Quốc gia; (ii) KBT thiên nhiên; (iii) KBT loài và sinh cảnh; và, (iv) Khu bảo vệ cảnh quan³⁹. Luật đồng thời quy định ‘vùng đệm’ là vùng bao quanh, tiếp giáp KBT, có tác dụng ngăn chặn, giảm nhẹ tác động tiêu cực từ bên ngoài đối với KBT⁴⁰. Khác với các văn bản quy phạm pháp luật khác (ví dụ: Luật Thủy sản, Luật BVPT, Luật BVMT), Luật ĐDSH đặt ra các tiêu chí cần phải đáp ứng đối với mỗi loại KBT (xem Phụ lục 14 – 19 để biết thêm chi tiết).

Luật ĐDSH quy định rằng Bộ TN&MT chịu trách nhiệm trước Chính phủ về thực hiện quản lý nhà nước về ĐDSH. Các Bộ và cơ quan ngang Bộ, trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình, thực hiện quản lý nhà nước đối với ĐDSH theo sự phân công của Chính phủ. Ngoài ra, Luật cũng quy định rằng UBND các cấp, trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình, thực hiện quản lý nhà nước đối với ĐDSH theo sự phân cấp của Chính phủ. Theo Luật này, Bộ TN&MT có trách nhiệm chủ trì, tổ chức và xây dựng quy hoạch tổng thể về bảo tồn ĐDSH cho cả nước và sau đó trình Chính phủ để phê duyệt. Các Bộ và cơ quan ngang Bộ tổ chức soạn thảo, phê duyệt, và điều chỉnh quy hoạch về bảo tồn ĐDSH thuộc phạm vi quản lý của mình căn cứ vào quy hoạch tổng thể về bảo tồn ĐDSH của cả nước⁴².

Cũng theo Luật ĐDSH, ban quản lý KBT là đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về tài chính hoặc đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ về tài chính ở cấp trung ương và cấp địa phương⁴³. Luật ĐDSH quy định quyền hạn và trách nhiệm của ban quản lý⁴⁴ đồng thời giao cho Thủ tướng Chính phủ ban hành các quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ, và cơ cấu tổ chức của ban quản lý⁴⁵. Cần lưu ý rằng Luật ĐDSH được ban hành sau Luật Thủy sản, Luật BVPT, và Luật BVMT, do đó các quy định về KBT và những vấn đề liên quan tới bảo tồn ĐDSH được quy định trong những luật trước đó và các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thực hiện những luật này cần được điều chỉnh hoặc giải thích rõ thông qua những nghị định tương ứng để những quy định này phù hợp với Luật ĐDSH. Cũng cần lưu ý rằng ĐDSH bao gồm đa dạng về: hệ sinh thái, loài, và gen. Các hệ sinh thái tự nhiên, như đã được nêu trong Luật ĐDSH, là một cơ sở quan trọng cho quy hoạch các KBT cho bảo tồn nguồn gen của các loài. Do đó, để thực hiện đầy đủ Luật ĐDSH, bước đầu tiên là điều tra và thể hiện trên bản đồ vị trí, quy mô, đặc điểm, và diện tích KBT của các hệ sinh thái tự nhiên điển hình trên cả nước.

Những chính sách của Nhà nước liên quan tới ĐDSH và quản lý bảo tồn được trình bày tóm tắt tại Phụ lục 9, bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật về (a) Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, (b) Tổ chức Chính phủ, (c) Ngân sách Nhà nước, (d) Kiểm lâm, (e) Thanh tra môi trường, và, (f) Kiểm ngư/Kiểm lâm.

³⁷ Luật Bảo vệ môi trường, Điều 29.4.

³⁸ Luật Đa dạng sinh học, Điều 34.

³⁹ Luật Đa dạng sinh học, Điều 16.

⁴⁰ Luật Đa dạng sinh học, Điều 3.30.

⁴¹ Luật Đa dạng sinh học, Điều 6.2.

⁴² Luật Đa dạng sinh học, Điều 10.

⁴³ Luật Đa dạng sinh học, Điều 28.

⁴⁴ Luật Đa dạng sinh học, Điều 29

⁴⁵ Luật Đa dạng sinh học, Điều 23.2.e.

2.3. Các kế hoạch hành động và chiến lược ngành

2.3.1 Kế hoạch Hành động Đa dạng sinh học

Sau khi gia nhập Công ước Đa dạng sinh học năm 1994, Việt Nam đã xây dựng Kế hoạch Hành động Đa dạng sinh học được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 22 tháng 12 năm 1995. Kể từ đó, bản kế hoạch này đã đưa ra định hướng cho các hoạt động bảo tồn ĐDSH tại Việt Nam cho đến khi bản Kế hoạch Hành động Đa dạng sinh học lần thứ hai được xây dựng và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 31 tháng 5 năm 2007⁴⁶. Bản kế hoạch hành động lần thứ hai này, được biết đến với tên gọi là Kế hoạch Hành động quốc gia về Đa dạng sinh học năm 2007 bao gồm việc thực hiện Công ước Đa dạng sinh học và Nghị định thư Cartagena về an toàn sinh học. Bản kế hoạch hành động tạo cơ sở cho việc lồng ghép các mục tiêu bảo tồn với các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, và gồm 5 nhóm mục tiêu lớn với những mục tiêu cụ thể. Năm mục tiêu chính của Kế hoạch Hành động Đa dạng sinh học quốc gia năm 2008 có liên quan tới nghiên cứu này bao gồm: (i) Tăng diện tích KBT đất ngập nước và biển có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế lên hơn 1,2 triệu ha, và phục hồi 200.000 ha rừng ngập mặn; (ii) Tăng cường năng lực quản lý nhà nước về ĐDSH thông qua xây dựng năng lực của các cơ quan đầu mối quốc gia có thẩm quyền trong lĩnh vực ĐDSH và thông qua củng cố, tăng cường và hoàn thiện hệ thống cơ chế, chính sách, và các văn bản quy phạm pháp luật về ĐDSH quản lý; (iii) Bảo tồn và phát triển ĐDSH thông qua cải tiến và hoàn thiện hệ thống RDD— để đạt độ che phủ từ 42 – 43%, phục hồi 50% diện tích rừng đầu nguồn đã bị suy thoái, và bảo vệ có hiệu quả các loài động, thực vật nguy cấp, quý hiếm.



Theo định hướng tới năm 2020, kế hoạch hành động kêu gọi bảo tồn, phát triển, và sử dụng bền vững ĐDSH và nguồn gen; góp phần thiết thực vào những nỗ lực khu vực và toàn cầu trong lĩnh vực bảo tồn ĐDSH; và, thực hiện đầy đủ các cam kết quốc tế về ĐDSH mà Việt Nam là một bên ký kết. Quyết định số 79/2007/QĐ-TTg ban hành ngày 31 tháng 5 năm 2007 phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về ĐDSH tới năm 2010 giao cho Bộ TN&MT là cơ quan đầu mối quốc gia về thực hiện Công ước Đa dạng sinh học và Nghị định thư Cartagena về An toàn sinh học. Theo quyết định này, Bộ TN&MT đồng thời có trách nhiệm triển khai kế hoạch hành động trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, và quyền hạn của mình. Ngoài ra, Quyết định 79/2007/QĐ-TTg quy định Bộ TN&MT thành lập và chủ trì Ban Chỉ đạo liên ngành để tổ chức thực hiện kế hoạch hành động.

2.3.2 Chiến lược Bảo vệ môi trường và Tài nguyên thiên nhiên (Bộ TN&MT)

Quyết định số 256/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường tới năm 2010 và tầm nhìn với năm 2020. Bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH là một trong 5 nhiệm vụ cơ bản trong Chiến lược Quốc gia này⁴⁷. Ba nhiệm vụ cơ bản của Chiến lược là (i) bảo vệ và phát triển các KBT thiên nhiên và Vườn Quốc gia; (ii) phát triển rừng và tăng độ che phủ; và, (iii) bảo vệ ĐDSH.

2.3.3 Định hướng chiến lược phát triển bền vững tại Việt Nam

Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 17/08/2004 phê duyệt Định hướng chiến lược phát triển bền vững tại Việt Nam (Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam). Sau đó Chiến lược đã được tái khẳng định trong Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam và Chiến lược Phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2001-2010.

⁴⁵ Decision No. 79/2007/QĐ-TTg of May 31, 2007 approving the National Action Plan on Biodiversity up to 2010 and orientation towards 2020 for implementation of the Convention on Biological Diversity and the Cartagena Protocol on Biosafety.

⁴⁶ Decision No.256/2003/QĐ-TTg of the Prime Minister approves the National Strategy on Environmental Protection to 2010 and orientation towards 2020, Article 4.1.e.

⁴⁷ Oriented Strategy for Sustainable Development in Viet Nam, Part 1, Section II.1.

Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam xác định mục tiêu phát triển bền vững tại Việt Nam phải có sự liên kết chặt chẽ giữa phát triển kinh tế xã hội và bảo vệ môi trường, do đó cải tiến và đảm bảo sự hài hòa giữa phát triển kinh tế xã hội và bảo tồn ĐDSH⁴⁸. Mục tiêu của phát triển bền vững đặt ra yêu cầu khai thác tài nguyên thiên nhiên một cách có hiệu quả và bền vững trong khi kiểm soát ô nhiễm môi trường, và đảm bảo bảo tồn ĐDSH thông qua các Vườn Quốc gia, KBT thiên nhiên, và khu dự trữ sinh quyển. Văn kiện này thừa nhận rằng nhiều khu vực có ĐDSH cao trong rừng, biển và khu vực ven biển vẫn chưa được bảo vệ và đang trong tình trạng bị khai thác, và đồng thời cũng đưa ra một số khuyến nghị. Một khuyến nghị đầu tiên là phát triển vùng nông thôn bền vững nhằm đảm bảo bảo tồn đất, nước, không khí, tài nguyên rừng và ĐDSH.

Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam quy định những nhiệm vụ trong lĩnh vực bảo tồn đa dạng sinh học bao gồm (i) cải thiện chính sách và luật pháp liên quan tới bảo tồn đa dạng sinh học; (ii) thường xuyên rà soát, bổ sung và điều chỉnh Kế hoạch Hành động quốc gia vì Đa dạng sinh học cho phù hợp với Chiến lược và Kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội; (iii) xây dựng Kế hoạch Hành động Đa dạng sinh học đối với tất cả các vùng; (iv) tăng cường công tác truyền thông và giáo dục nhằm nâng cao nhận thức của người dân về bảo tồn ĐDSH; và, (v) củng cố hệ thống quản lý các Vườn Quốc gia và KBT thiên nhiên, trong khi vẫn tiếp tục phân cấp quản lý. Ngoài ra, Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam đặt ra yêu cầu tiến hành điều tra ĐDSH để thiết lập cơ sở dữ liệu quốc gia về động, thực vật; xây dựng, ban hành và phổ biến rộng rãi Sách Đỏ Việt Nam về các loài quý hiếm để áp dụng các chính sách bảo tồn; Đồng thời Chương trình cũng đặt ra yêu cầu cung cấp đào tạo về bảo tồn ĐDSH đối với các nhà quản lý KBT thiên nhiên và rừng, và tiến hành nghiên cứu khai thác và sử dụng bền vững các giá trị ĐDSH, đặc biệt trong nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, và y tế trong đó khuyến khích việc nghiên cứu và áp dụng những kiến thức bản địa trong sử dụng và bảo tồn ĐDSH.

Chính sách về Chi trả dịch vụ môi trường rừng

Quyết định số 2284/QĐ-TTg phê duyệt kế hoạch triển khai chi trả dịch vụ môi trường rừng theo Nghị định số 99/2010/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 24 tháng 9 năm, 2010. Theo đó, các giá trị sử dụng dịch vụ môi trường rừng được khai thác để đáp ứng những nhu cầu của xã hội⁴⁹. Quyết định chỉ rõ những loại rừng được chi trả dịch vụ môi trường rừng bao gồm rừng phòng hộ, RĐD, và rừng sản xuất có cung cấp một hay nhiều dịch vụ môi trường rừng ví dụ bảo vệ cảnh quan tự nhiên và bảo tồn ĐDSH của các hệ sinh thái rừng⁵⁰.

2.3.4 Chiến lược quốc gia về quản lý tài nguyên nước tới năm 2020

Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược quốc gia về quản lý tài nguyên nước tới năm 2020. Một trong những mục tiêu của Chiến lược là nhằm kiểm soát ô nhiễm nguồn nước và chấm dứt việc sử dụng các hóa chất độc hại trong công nghiệp, nông nghiệp, và nuôi trồng thủy sản, được biết đến như là những nhân tố làm ô nhiễm nguồn nước và suy giảm ĐDSH nói chung⁵¹.

2.3.5 Chiến lược quản lý hệ thống KBT Việt Nam tới năm 2010

Quyết định số 192/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 17 tháng 9 năm 2003 phê duyệt Chiến lược quản lý hệ thống KBT Việt Nam tới năm 2010. Các mục tiêu của Chiến lược này là thiết lập, tổ chức, và quản lý có hiệu quả hệ thống KBT (trên cạn, đất ngập nước, và biển) trên toàn quốc nhằm góp phần bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, ĐDSH và cảnh quan thiên nhiên phong phú và độc đáo của Việt Nam trong khuôn khổ phát triển bền vững⁵².

Chiến lược này đề ra mục tiêu nâng cao nhận thức của người dân về tầm quan trọng và giá trị của tài nguyên thiên nhiên và ĐDSH và xác định vai trò, trách nhiệm của người dân và tăng cường sự tham gia của họ vào công tác bảo vệ các KBT. Chiến lược cũng đề xuất cải cách thể chế và đổi mới chính sách quản lý KBT và tăng cường quản lý nhà nước đối với hệ thống KBT quốc gia thông qua nâng cao năng lực của chính quyền địa phương và năng lực của các ban quản lý KBT trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và bảo tồn ĐDSH. Để đạt được những mục tiêu trên, Chiến lược đã đề ra nhiều hành động liên quan tới KBT, bao gồm (i) Quy hoạch hệ thống KBT; (ii) Xây dựng khung pháp lý cho quản lý hệ thống KBT; (iii) Tăng cường quản lý

⁴⁸ Định hướng chiến lược cho Phát triển bền vững tại Việt Nam, Phần 1, đoạn II.1.

⁴⁹ Nghị định 99/2010/NĐ-CP, Điều 3.2.

⁵⁰ Nghị định 99/2010/NĐ-CP, Điều 4.1, 4.2.d

⁵¹ Quyết định 81/2006/QĐ-TTg, Phần II.B.1.e.

⁵² Quyết định Số 192/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 17 tháng 9 năm 2003 phê duyệt Chiến lược quản lý hệ thống khu bảo tồn Việt Nam tới năm 2010, Điều 1.1.

tài nguyên thiên nhiên và bảo tồn ĐDSH; và (iv) Đổi mới KBT thông qua cải tiến phương thức quản lý và tổ chức hệ thống KBT.

2.3.6 Chiến lược Phát triển ngành Lâm nghiệp của Việt Nam giai đoạn 2006-2020

Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 05/02/2007 phê duyệt Chiến lược Phát triển ngành Lâm nghiệp của Việt Nam giai đoạn 2006-2020. Văn bản này xác định lâm nghiệp là ngành có một vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ môi trường và bảo tồn ĐDSH. Bảo tồn ĐDSH và cung cấp các dịch vụ môi trường là một trong những mục tiêu trọng yếu của Chiến lược.

2.3.7 Chiến lược Phát triển ngành thủy sản Việt Nam tới năm 2020

Quyết định số 1690/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 16 tháng 9 năm 2010 phê duyệt Chiến lược Phát triển ngành thủy sản Việt Nam tới năm 2020. Chiến lược không đề cập nhiều tới vấn đề bảo tồn ĐDSH. Chiến lược chủ yếu tập trung vào nhiệm vụ và kế hoạch phát triển nuôi trồng thủy sản và có tác động mạnh mẽ tới bảo tồn ĐDSH ở vùng biển và vùng nước nội địa. Văn bản này ngụ ý rằng việc khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản là cần thiết để xây dựng hệ thống KBT biển và vùng nước nội địa, trong đó mô hình quản lý có sự tham gia của cộng đồng và ban hành những chính sách và cơ chế quản lý phù hợp. Chiến lược cũng chỉ ra những khu vực cụ thể, ví dụ: đồng bằng sông Hồng, Vùng duyên hải miền Trung và Bắc Trung bộ, và vùng miền Đông Nam Bộ nhằm thành lập những KBT biển và vùng nước nội địa.

2.3.8 Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ đến năm 2020 (Bộ KH&CN)

Quyết định số 272/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 31 tháng 12 năm 2003 phê duyệt Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ Việt Nam tới năm 2010. Theo Chiến lược này, một trong những



nhiệm vụ trọng tâm trong phát triển khoa học và công nghệ là nghiên cứu những tiềm năng của ĐDSH⁵³, phát triển công nghệ sinh học để hỗ trợ bảo vệ môi trường và bảo tồn ĐDSH⁵⁴.

2.3.9 Chương trình Hành động của Chính phủ về cải cách hành chính

Theo Chương trình Hành động của Chính phủ triển khai Nghị quyết của hội nghị thứ 5 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng thúc đẩy cải cách hành chính và tăng cường hiệu quả và hiệu lực quản lý của bộ máy nhà nước được ban hành kèm theo Nghị quyết số 53/2007/NQ-CP của Chính phủ về thúc đẩy cải cách thủ tục hành chính, một trong những nhiệm vụ trọng tâm là tổ chức các Bộ theo hướng quản lý đa ngành và đảm bảo cơ cấu tổ chức nội bộ gọn nhẹ và hợp lý các đầu mối tại các cơ quan ngang Bộ. Mục tiêu nghiên cứu về cải cách hành chính nhằm giúp cho các xem xét, đề xuất liên quan đến tổ chức bộ máy hành chính của các tổ chức quản lý KBT (nếu có).

⁵³ Quyết định số 272/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 31 tháng 12 năm 2003 phê duyệt Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ Việt Nam tới năm 2010, Điểm 4.2.b.

⁵⁴ Quyết định số 272/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 31 tháng 12 năm 2003 phê duyệt Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ Việt Nam tới năm 2010, Điểm 4.3.b.

2.4. Chức năng, nhiệm vụ, và cơ cấu tổ chức cho bảo tồn ĐDSH và quản lý KBT

2.4.1 Vai trò của cơ quan chủ trì trong quản lý bảo tồn

Tại Việt Nam, các KBT do Chính phủ thành lập phần lớn được gọi là khu RĐD, mặc dù đã có quy hoạch phát triển một hệ thống KBT biển và KBT đất ngập nước. Chính sách và quản lý KBT tại Việt Nam được thể hiện ở một số các quy định và do một số cơ quan quản lý nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước, bao gồm Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT), Bộ NN&PTNT (bao gồm cả Bộ Thủy sản trước kia), Bộ TN&MT, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Tổng cục Du lịch, và UBND tỉnh có KBT. Vai trò chính liên quan tới bảo tồn ĐDSH và quản lý bảo tồn tại các KBT có thể được tóm tắt như sau (chi tiết xem thêm tại Phụ lục 19).

Bộ KH&ĐT có trách nhiệm cân đối và phân bổ ngân sách cho KBT, thông qua quá trình lập ngân sách hàng năm được thực hiện cùng với Bộ chuyên ngành và các tỉnh. Những khoản ngân sách chủ yếu dựa trên kế hoạch phát triển dài hạn gọi là các dự án đầu tư, được xây dựng trên cơ sở tham vấn giữa các cơ quan có liên quan và UBND tỉnh. Bộ KH&ĐT có chịu trách nhiệm cân đối, phân bổ, và hướng dẫn sử dụng ngân sách nhà nước để triển khai có hiệu quả và kịp thời những yêu cầu trong Kế hoạch hành động quốc gia về ĐDSH.

Bộ NN&PTNT có trách nhiệm chính trong công tác quản lý hệ thống RĐD trong cả nước. Bộ NN&PTNT cũng có trách nhiệm rà soát kế hoạch đầu tư và phân bổ ngân sách cho các ban quản lý KBT, giám sát việc thực hiện các chương trình của Chính phủ hỗ trợ quản lý KBT, và đánh giá các dự án đầu tư thành lập RĐD. Hiện nay, Bộ NN&PTNT còn thực hiện trách nhiệm quản lý biển, nước lợ, và nước ngọt bao gồm các khu vực nuôi trồng thủy sản. Bộ cũng có trách nhiệm xây dựng một hệ thống KBT biển trên phạm vi toàn quốc, một nhiệm vụ mà trước kia do Bộ Thủy sản thực hiện.

Bộ TN&MT chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện Công ước Ramsar, Công ước Đa dạng sinh học và phối hợp thực hiện Kế hoạch Hành động Đa dạng sinh học của Việt Nam. Là cơ quan đầu mối quốc gia đối với Công ước Ramsar và Công ước Đa dạng sinh học, Bộ TN&MT chịu trách nhiệm đề cử khu Ramsar và khu dự trữ sinh quyển, hiện nay chưa được xếp loại trong hệ thống KBT của Việt Nam, như vậy sự phân công đó không phản ánh các mục tiêu quản lý (ICEM 2003). Bộ TN&MT chịu trách nhiệm đối với hệ thống KBT đất ngập nước trên phạm vi toàn quốc.

Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, cùng với Bộ NN&PTNT, có trách nhiệm quản lý di tích lịch sử-văn hóa, được phân loại là RĐD trong phân loại là khu bảo vệ cảnh quan, trong khi Tổng Cục Du lịch có chịu trách nhiệm xây dựng Chiến lược phát triển du lịch quốc gia và quảng bá du lịch tại các Vườn Quốc gia và các di tích văn hóa và lịch sử.

UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm quản lý đối với tất cả các vườn quốc gia còn lại (trừ 8 vườn quốc gia trực thuộc trung ương⁵⁵) và quản lý tất cả các KBT thiên nhiên và các KBT loài và sinh cảnh. Ngoài ra, UBND cấp tỉnh và huyện có trách nhiệm triển khai nội dung của Kế hoạch hành động quốc gia về ĐDSH tại địa phương mình.

⁵⁵ Hiện nay, các ban quản lý của 8 vườn quốc gia (Ba Vì, Bạch Mã, Bến En, Cát Bà, Cát Tiên, Cúc Phương, Tam Đảo, và Yok Don) trực thuộc sự quản lý trực tiếp của Bộ NN&PTNT. Các ban quản lý của tất cả các khu rừng đặc dụng còn lại trực thuộc UBND tỉnh hoặc thành phố có liên quan..

2.4.2 Chức năng, nhiệm vụ của các Bộ trong bảo tồn ĐDSH và quản lý bảo tồn

Theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, Chính phủ quyết định những chính sách cụ thể đối với bảo vệ, cải thiện, và bảo tồn môi trường. Chính phủ đồng thời tập trung mọi nỗ lực của mình để giải quyết những vấn đề liên quan tới suy thoái môi trường trong những lĩnh vực chính như kiểm soát ô nhiễm và phục hồi và vượt qua các thảm họa môi trường⁵⁶. Bộ và các cơ quan ngang Bộ là các cơ quan trực thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước thông qua các cơ quan hoặc đơn vị trực thuộc phân bố trên toàn quốc⁵⁷.

Tổng quan về chức năng, nhiệm vụ của Bộ NN&PTNT trong lĩnh vực bảo tồn ĐDSH và quản lý bảo tồn

Luật Tổ chức Chính phủ

Nghị định số 01/2008/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu, và tổ chức của Bộ NN&PTNT và đây là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước các ngành, lĩnh vực: lâm nghiệp và thủy sản trong phạm vi cả nước..

Đối với lĩnh vực lâm nghiệp

Bộ NN&PTNT chỉ đạo và hướng dẫn thực hiện các quy định của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ liên quan tới lĩnh vực lâm nghiệp, bao gồm lập danh bạ, và xây dựng những chính sách và các quy định liên quan đến quản lý và bảo vệ các loài động, thực vật quý, hiếm, và nguy cấp. Trong phạm vi nhiệm vụ của mình, Bộ có trách nhiệm công bố danh mục và cấp giấy phép khai thác, sử dụng và trao đổi các loài này và nguồn gen của chúng, và cấp giấy phép cho việc trồng và nuôi động, thực vật hoang dã, bao gồm việc ban hành danh mục các loài được ưu tiên bảo vệ và cấm buôn bán.

Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm quy hoạch hệ thống các khu RĐD quốc gia và liên tỉnh, bao gồm quyết định điều chỉnh mục đích sử dụng nếu cần thiết. Bộ cũng đồng thời chịu trách nhiệm ban hành các quy định quản lý rừng, và công bố, và trực tiếp hướng dẫn, kiểm tra, đánh giá, và tổng hợp các báo cáo về việc thực hiện các chiến lược, quy hoạch, và kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng đã được phê duyệt trên phạm vi cả nước. Bộ NN&PTNT thẩm định quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng của các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, thiết lập các tiêu chí phân loại rừng và RĐD, và chỉ đạo, hướng dẫn, và kiểm tra việc thực hiện các quy định về quản lý và bảo vệ các loài động, thực vật quý, hiếm, và nguy cấp theo các quy định hiện hành.

Đối với lĩnh vực thủy sản

Liên quan tới lĩnh vực thủy sản, Bộ NN&PTNT có chức năng chỉ đạo và xây dựng tiêu chí phân loại các KBT loài và sinh cảnh và các khu dự trữ thiên nhiên thủy sinh, phân cấp quản lý các KBT có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế, và ban hành các quy định về quản lý, sử dụng, và bảo vệ nguồn lợi thủy sản.

Bộ NN&PTNT hướng dẫn và kiểm tra việc thực hiện các kế hoạch sử dụng, phát triển, và bảo vệ nguồn lợi thủy sản. Ngoài ra, Bộ NN&PTNT còn xây dựng tiêu chí phân loại các KBT loài và sinh cảnh và các khu dự trữ thiên nhiên thủy sinh và hướng dẫn phân cấp quản lý các KBT có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế. Bộ NN&PTNT ban hành danh mục các loài thủy sinh cần được bảo tồn, bảo vệ, nhân giống, và đưa ra các biện pháp bảo vệ hệ thống thủy sinh nhằm bảo tồn nguồn gen và ĐDSH thủy sinh.

Luật Đa dạng sinh học

Theo Luật ĐDSH, Bộ NN&PTNT là cơ quan của Chính phủ chủ trì trong việc soạn thảo và thẩm định KBT cấp quốc gia, các dự án thành lập RĐD, và bảo tồn biển nằm trên địa bàn của 2 tỉnh trở lên. Bộ đồng thời chịu trách nhiệm quản lý KBT (RĐD và biển) nằm trên địa bàn của 2 tỉnh trở lên⁵⁸. Bộ NN&PTNT có trách nhiệm thẩm định hồ sơ đề xuất đưa vào hoặc đưa ra các loài động, thực vật rừng nằm trong danh mục các loài nguy cấp, quý hiếm được ưu tiên bảo vệ⁵⁹, cũng như bảo vệ giống cây trồng, vật nuôi đặc hữu hoặc có giá trị đang bị đe dọa tuyệt chủng⁶⁰, và bảo vệ loài vi sinh vật và nấm đặc hữu hoặc có giá trị đang bị đe dọa tuyệt chủng⁶¹.

⁵⁶ Luật Tổ chức chính phủ, Điều 10.5.

⁵⁷ Luật Tổ chức chính phủ, Điều 22.

⁵⁸ Luật Đa dạng sinh học, Điều 27; Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 9.

⁵⁹ Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 14.

⁶⁰ Luật Đa dạng sinh học, Điều 48; Pháp lệnh Giống vật nuôi, Điều 7.2.

⁶¹ Luật Đa dạng sinh học, Điều 49.

Luật ĐDSH quy định Bộ NN&PTNT phối hợp với Bộ TN&MT và các cơ quan khác trong việc thực hiện những chức năng, nhiệm vụ sau: trách nhiệm quản lý nhà nước đối với ĐDSH⁶²; soạn thảo, phê duyệt, và điều chỉnh quy hoạch tổng thể về bảo tồn ĐDSH cho cả nước⁶³; công bố, tổ chức, và triển khai quy hoạch bảo tồn ĐDSH⁶⁴; soạn thảo, phê duyệt, và điều chỉnh quy hoạch bảo tồn ĐDSH của Bộ và các cơ quan ngang Bộ⁶⁵; quy định chi tiết tiêu chí phân loại KBT⁶⁶; xây dựng và thẩm định các dự án thành lập KBT cấp quốc gia đất ngập nước, núi đá vôi, đất chưa sử dụng nằm trên địa bàn của 2 tỉnh trở lên⁶⁷;

Luật ĐDSH cũng xác định Bộ có trách nhiệm phát triển bền vững các hệ sinh thái tự nhiên trên đất ngập nước⁶⁸; xác định các loài cần đưa vào danh mục các loài nguy cấp, quý hiếm cần được ưu tiên bảo vệ⁶⁹; cơ chế quản lý các loài nguy cấp, quý hiếm cần được ưu tiên bảo vệ⁷⁰; thẩm định hồ sơ đề xuất đưa vào hoặc đưa ra các loài nằm trong danh mục các loài nguy cấp, quý hiếm cần được ưu tiên bảo vệ⁷¹; chuyển các loài được ưu tiên bảo vệ tới những cơ sở bảo tồn hoặc thả trở lại môi trường tự nhiên của chúng⁷²; điều tra và lập danh bạ các loài ngoại lai xâm hại⁷³; kiểm soát việc nuôi hoặc trồng các loài có khả năng là loài ngoại lai xâm hại⁷⁴; và, cung cấp và chia sẻ thông tin về nguồn gen⁷⁵.

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng

Theo Luật BVPTNT, Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với bảo vệ và phát triển rừng trên phạm vi cả nước⁷⁶. Khi thực hiện nhiệm vụ này, Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm bảo vệ rừng và phòng và chống cháy rừng, bảo tồn ĐDSH và bảo vệ môi trường rừng, bao gồm lập danh bạ⁷⁷ và quản lý và bảo vệ các loài động, thực vật rừng nguy cấp, quý hiếm, và xây dựng các dự án thành lập khu RĐD trên phạm vi cả nước⁷⁸. Bộ có trách nhiệm chủ trì đối với công tác quản lý RĐD⁷⁹, xây dựng quy hoạch RĐD trên phạm vi toàn quốc⁸⁰ và hướng dẫn xây dựng quy hoạch RĐD cấp tỉnh⁸¹, và quy hoạch cho từng khu RĐD⁸².

Những trách nhiệm khác của Bộ liên quan đến rừng, mặc dù không liên quan cụ thể tới bảo tồn ĐDSH và KBT bao gồm: bảo vệ rừng ở vùng biên giới và hải đảo cũng như ở những khu vực an ninh và quốc phòng⁸³, bảo vệ rừng liên quan tới di sản văn hóa⁸⁴, chỉ đạo và quản lý lực lượng kiểm lâm⁸⁵, xây dựng quy hoạch và kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của cả nước⁸⁶, Phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quyết định xác lập các khu rừng⁸⁷, triển khai kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng⁸⁸, phân loại rừng⁸⁹, thống kê, kiểm kê và theo dõi phát triển nguồn tài nguyên rừng⁹⁰; và giao rừng; thuê rừng; phục hồi rừng; chuyển đổi mục đích sử dụng rừng sử dụng⁹¹.

Luật Thủy sản

Theo Luật Thủy sản quy định, Bộ NN&PTNT là cơ quan của Chính phủ chủ trì việc quyết định thành lập⁹² và ban hành các quy định⁹³ liên quan tới các KBT biển có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế, lập quy hoạch⁹⁴, và phân loại⁹⁵ và thiết lập các phân khu chức năng⁹⁶ của các KBT biển. Bộ NN&PTNT đồng thời chịu trách nhiệm bảo tồn, bảo vệ, nhân giống, và phát triển nguồn lợi thủy sản⁹⁷.

Bên cạnh đó, Luật Thủy sản còn quy định Bộ có trách nhiệm lập quy hoạch phát triển nuôi trồng thủy sản⁹⁸, quản lý các khu vực khai thác thủy sản xa bờ⁹⁹, và thực hiện điều tra và đánh giá nguồn lợi thủy sản ở từng khu vực biển, ngư trường, sông và hồ lớn; công bố nuôi trồng thủy sản, khu vực khai thác nguồn lợi thủy sản, và xác định sản lượng khai thác hàng năm ở từng khu vực biển và từng ngư trường¹⁰⁰.

⁶² Luật Đa dạng sinh học, Điều 6

⁶³ Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 3.2, 10

⁶⁴ Luật Đa dạng sinh học, Điều 11

⁶⁵ Luật Đa dạng sinh học, Điều 10; Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 5

⁶⁶ Luật Đa dạng sinh học, Điều 16.4; Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 7.5

⁶⁷ Luật Đa dạng sinh học, Điều 8

⁶⁸ Luật Đa dạng sinh học, Article 35, Nghị định 109/2003/NĐ-CP, Article 9

⁶⁹ Luật Đa dạng sinh học, Điều 37.2; Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 12.2

⁷⁰ Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 13

⁷¹ Luật Đa dạng sinh học, Điều 39

⁷² Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 14

⁷³ Luật Đa dạng sinh học, Điều 51

⁷⁴ Luật Đa dạng sinh học, Điều 52

⁷⁵ Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 20

⁷⁶ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 8.2

⁷⁷ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 41.3

⁷⁸ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 12

⁷⁹ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 14

⁸⁰ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 7

⁸¹ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 8

⁸² Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 9.

⁸³ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 39.3.

⁸⁴ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 39.4

⁸⁵ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 83.1,2

⁸⁶ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 17

⁸⁷ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 18.1

⁸⁸ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 21.1

⁸⁹ Nghị định 23/2006/NĐ-CP, Điều 15.2

⁹⁰ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 32

⁹¹ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 28, 29; Nghị định 23/2006/NĐ-CP, Điều 24.1, 26.3, 28.1 và Điều 30

⁹² Nghị định 57/2008/NĐ-CP, Điều 12

⁹³ Luật Thủy sản, Điều 9.2; Nghị định 57/2008/NĐ-CP

⁹⁴ Luật Thủy sản, Điều 9.2; Nghị định 57/2008/NĐ-CP, Điều 12.1; Nghị định 27/2005/NĐ-CP Điều 4

⁹⁵ Luật Thủy sản, Điều 9; Nghị định 57/2008/NĐ-CP

⁹⁶ Nghị định 57/2008/NĐ-CP, Điều 3.2

⁹⁷ Luật Thủy sản, Điều 8.3

⁹⁸ Luật Thủy sản, Điều 23

⁹⁹ Luật Thủy sản, Điều 15

¹⁰⁰ Luật Thủy sản, Điều 14.2

Tổng quan về chức năng, nhiệm vụ của Bộ TN&MT trong lĩnh vực bảo tồn ĐDSH và quản lý bảo tồn

Luật Tổ chức Chính phủ

Nghị định số 25/2008/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu, và tổ chức của Bộ TN&MT, mô tả Bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong các lĩnh vực: đất đai; tài nguyên nước; tài nguyên khoáng sản, địa chất; môi trường; khí tượng, thủy văn; đo đạc, bản đồ; quản lý tổng hợp và thống nhất về biển và hải đảo. Nghị định quy định Bộ TN&MT có trách nhiệm phân loại và lập danh bạ nguồn nước (sông, hồ, suối và các dạng chứa nước tự nhiên khác), và xây dựng và ban hành, trong phạm vi quyền hạn của mình, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước. Ngoài ra, Bộ còn có trách nhiệm các biện pháp về bảo vệ, phòng, chống ô nhiễm nguồn nước, khôi phục nguồn nước bị suy thoái, cạn kiệt sau khi được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Bộ TN&MT còn được giao nhiệm vụ kiểm tra và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường, bao gồm: phòng ngừa, kiểm soát ô nhiễm và suy thoái môi trường; bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH; cải thiện và nâng cao chất lượng môi trường. Bộ có trách nhiệm hướng dẫn và kiểm tra việc thực hiện Luật Đa dạng sinh học trong phạm vi chức năng và nhiệm vụ được giao theo quy định của pháp luật.

Luật Đa dạng sinh học

Theo quy định của Luật ĐDSH, Bộ TN&MT là cơ quan chủ trì đối với đa dạng sinh học, chịu trách nhiệm trước Chính phủ về quản lý nhà nước đối với đa dạng sinh học¹⁰¹, soạn thảo, phê duyệt, và điều chỉnh quy hoạch tổng thể về bảo tồn đa dạng sinh học cho cả nước¹⁰², tổ chức, và triển khai quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học¹⁰³, và soạn thảo, phê duyệt, và điều chỉnh kế hoạch bảo tồn ĐDSH của Bộ và các cơ quan ngang Bộ¹⁰⁴. Luật ĐDSH quy định Bộ TN&MT xây dựng tiêu chí phân loại KBT¹⁰⁵, bao gồm soạn thảo và thẩm định, và quản lý¹⁰⁶ KBT cấp quốc gia được thiết lập trên vùng đất ngập nước¹⁰⁷, núi đá vôi, và đất chưa sử dụng nằm trên hai tỉnh trở lên.

Bên cạnh Luật ĐDSH, Nghị định số 65/2010/NĐ-CP quy định Bộ TN&MT chịu trách nhiệm kiểm kê và điều tra đất ngập nước tự nhiên và các hệ sinh thái. Nghị định này cũng quy định Bộ TN&MT chịu trách nhiệm thẩm định các hồ sơ đề nghị đưa vào và đưa ra các loài thuộc hệ sinh thái biển, đất ngập nước, núi đá vôi khỏi danh mục các loài được ưu tiên bảo vệ¹⁰⁸. Bộ cũng chịu trách nhiệm chuyển các loài được ưu tiên bảo vệ tới các cơ sở bảo tồn hoặc trả lại môi trường tự nhiên của các loài này¹⁰⁹. Theo Luật ĐDSH, Bộ TN&MT còn có trách nhiệm điều tra và ban hành danh mục các loài ngoại lai xâm hại và quy định việc khảo nghiệm và việc cấp phép nuôi trồng, phát triển loài ngoại lai¹¹⁰. Luật ĐDSH quy định Bộ TN&MT có trách nhiệm cấp phép tiếp cận nguồn gen, cung cấp và chia sẻ thông tin về nguồn gen, và điều tra, thu thập, đánh giá, cung cấp, và quản lý thông tin liên quan tới nguồn gen¹¹¹.

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng

Luật BVPTTR quy định Bộ TN&MT, các Bộ, và các cơ quan ngang Bộ, trong phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn của mình, phối hợp với Bộ NN&PTNT trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với bảo vệ và phát triển rừng¹¹².

Luật Thủy sản

Luật Thủy sản quy định Bộ TN&MT, các Bộ, và các cơ quan ngang Bộ trong phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn của mình phối hợp với Bộ NN&PTNT thực hiện quản lý nhà nước về thủy sản theo quy định của Luật Thủy sản. Luật Thủy sản quy định Bộ TN&MT là cơ quan chủ trì trong việc ra quyết định thành lập, quy hoạch, phát triển, và quản lý KBT thiên nhiên và đất ngập nước¹¹³.

Ngoài ra, Luật Thủy sản còn quy định Bộ TN&MT là Bộ chịu trách nhiệm thực hiện phân loại KBT đất ngập nước, bảo tồn, và phát triển bền vững đất ngập nước, và phân cấp quản lý KBT đất ngập nước. Bên cạnh Luật Thủy sản, Nghị định 109/2003/NĐ-CP về bảo tồn và phát triển bền vững đất ngập nước quy định Bộ TN&MT là cơ quan chủ trì quyết định việc thành lập, quy hoạch, phát triển và quản lý các KBT đất ngập nước¹¹⁴.

¹⁰¹ Luật Đa dạng sinh học, Điều 6

¹⁰² Nghị định 65/010/NĐ-CP, Điều 3.2, 10

¹⁰³ Luật Đa dạng sinh học, Điều 11

¹⁰⁴ Luật Đa dạng sinh học, Điều 10; Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 5

¹⁰⁵ Luật Đa dạng sinh học, Điều 16.4; Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 7.5

¹⁰⁶ Luật Đa dạng sinh học, Điều 8 và Điều 27, Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 9

¹⁰⁷ Luật Đa dạng sinh học, Điều 35, Nghị định 109/2003/NĐ-CP, Điều 9

¹⁰⁸ Luật Đa dạng sinh học, Điều 14 và Điều 37.2; Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 12.2

¹⁰⁹ Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 14

¹¹⁰ Luật Đa dạng sinh học, Điều 51 và Điều 52

¹¹¹ Luật Đa dạng sinh học, Điều 18.3, Điều 19.3 và Điều 63.

¹¹² Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 8.3; ND-CP/Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 38.2

¹¹³ Luật Thủy sản, Điều 52.3.

¹¹⁴ Nghị định 109/2003/NĐ-CP, Điều 11, Điều 13 và Điều 15.

2.4.3 Cơ sở cho sự phối hợp giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT

Những yếu tố làm nên sự phối hợp thành công giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT liên quan tới bảo tồn ĐDSH và quản lý KBT đó là sự hỗ trợ lẫn nhau trong việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, theo quy định của Chính phủ trong việc soạn thảo các dự thảo luật để lấy ý kiến của các Bộ khác trước khi đệ trình lên Quốc hội để thông qua. Ví dụ mới đây nhất là Luật ĐDSH ban hành năm 2008, trong đó Bộ NN&PTNT đã hỗ trợ Bộ TN&MT. Tương tự, mới đây nhất là năm 2010, Bộ TN&MT đã hỗ trợ Bộ NN&PTNT trong việc xây dựng và hoàn thiện Nghị định số 117/2010/NĐ-CP về tổ chức và quản lý hệ thống RDD. Bên cạnh sự phối hợp trong việc soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật, hai Bộ còn hỗ trợ nhau trong việc chia sẻ và trao đổi chuyên môn kỹ thuật và trong việc tổ chức các sự kiện quốc gia về với chủ đề về bảo tồn ĐDSH. Những tiền lệ phối hợp này là cơ sở cho sự hợp tác hơn nữa trong việc làm rõ những chính sách có liên quan tới nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau trong lĩnh vực bảo tồn ĐDSH và quản lý bảo tồn.

Mặc dù từng chính sách và quy định riêng lẻ có thể rõ ràng nhưng khi so sánh những nội dung, tiêu chí, phân loại, và chức năng, nhiệm vụ của những văn bản này với nhau thì lại có sự khác biệt. Những khác biệt này có thể dẫn đến sự hiểu nhầm và gây nên những bất cập trong việc thực thi chính sách, vì vậy sự phối hợp nói trên giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT sẽ thúc đẩy việc soạn thảo các thông tư liên tịch giữa hai Bộ nhằm làm sáng tỏ những vấn đề còn chưa thống nhất giữa các chính sách có liên quan, phù hợp với các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, và thiết lập những cơ chế hợp tác chặt chẽ hơn giữa hai Bộ trong việc hỗ trợ công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo tồn ĐDSH và cải thiện công tác quản lý KBT.

Các quy định pháp luật về sự phối hợp trong bảo tồn ĐDSH và quản lý bảo tồn

Phần này mô tả tóm tắt 3 văn bản quy phạm pháp luật quy định sự phối hợp giữa hai Bộ liên quan tới bảo tồn ĐDSH và quản lý bảo tồn theo mục tiêu của nghiên cứu này.



Luật Đa dạng sinh học

Luật ĐDSH không có những quy định cụ thể về sự phối hợp giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT trong việc ban hành các thông tư liên tịch liên quan tới bảo tồn đa dạng sinh học và quản lý bảo tồn nhưng Nghị định 65/2010/NĐ-CP đã có những quy định. Về tiêu chí phân cấp KBT, Nghị định này quy định Bộ TN&MT chủ trì và phối hợp với Bộ NN&PTNT ban hành các thông tư liên tịch nhằm đưa ra những hướng dẫn chi tiết trong việc xác định các hệ sinh thái có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế, cảnh quan, hoặc có giá trị về môi trường, khoa học, giáo dục, du lịch, nghỉ dưỡng¹¹⁵. Đối với việc xác định các loài cần ưu tiên bảo vệ¹¹⁶, Nghị định quy định rằng Bộ TN&MT chủ trì và phối hợp với Bộ NN&PTNT, và Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành các thông tư liên tịch hướng dẫn cụ thể việc xác định các loài có tầm quan trọng đối với khoa học, sinh thái, cảnh quan, và văn hóa.

¹¹⁵ Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 7.5

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng

Theo Luật BVPTTR, Bộ TN&MT có chịu trách nhiệm phối hợp với Bộ NN&PTNT hướng dẫn và chỉ đạo UBND cấp tỉnh và huyện tổ chức quản lý và bảo vệ đa dạng sinh học và môi trường rừng¹¹⁷. Ngoài ra, Nghị định số 117/2010/NĐ-CP quy định rằng Bộ TN&MT có trách nhiệm phối hợp với Bộ NN&PTNT hướng dẫn, kiểm tra UBND cấp tỉnh trong việc quản lý đất đai, bảo vệ môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học đối với hệ thống các khu RDD¹¹⁸.

Luật Thủy sản

Luật Thủy sản quy định Bộ TN&MT và các Bộ khác có liên quan, trong phạm vi chức năng nhiệm vụ và quyền hạn của mình, có trách nhiệm phối hợp với Bộ NN&PTNT thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với các hoạt động thủy sản tuân theo quy định của Luật Thủy sản và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan¹¹⁹.

¹¹⁶ Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều 12.2

¹¹⁷ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 39.5

¹¹⁸ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 38.2

¹¹⁹ Luật Thủy sản, Điều 53.2

2.5. Tổng hợp những vấn đề ưu tiên cần giải quyết

Phần này cung cấp cho người đọc một tổng quan về những chống chéo chính giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về trách nhiệm quản lý nhà nước chính đối với quản lý và bảo tồn ĐDSH. Tổng quan này được xây dựng dựa trên sự phân tích chức năng, nhiệm vụ và những quy định liên quan đến bảo tồn ĐDSH trong phạm vi KBT, chứ không nói tới tất cả ĐDSH trên phạm vi cả nước nói chung. Bản mô tả đầy đủ về những chống chéo về mặt thể chế đối với quản lý và bảo tồn ĐDSH được trình bày dưới dạng ma trận trong Phụ lục 19.

Những vấn đề liên quan tới các quy định hiện hành

Quản lý nhà nước nói chung

Trong lĩnh vực quản lý nhà nước về ĐDSH giữa Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT còn chưa rõ ràng, cụ thể trong số hai Bộ thì Bộ nào có vai trò chủ trì trong quản lý ĐDSH. Luật ĐDSH quy định rằng Bộ TN&MT chịu trách nhiệm quản lý nhà nước nói chung về ĐDSH, bao gồm cả bảo tồn ĐDSH trong rừng, trong khi Luật BVPTTR lại quy định trách nhiệm hay quản lý nhà nước đối với ĐDSH trong rừng thuộc Bộ NN&PTNT.

Lập quy hoạch bảo tồn ĐDSH và bảo vệ và phát triển rừng

Đối với vai trò lập quy hoạch bảo tồn ĐDSH, Luật ĐDSH quy định Bộ TN&MT có vai trò chủ trì¹²⁰ trong khi Luật BVPTTR quy định rằng Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về lập, thẩm định, điều chỉnh quy hoạch và kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng trong phạm vi cả nước¹²¹. Ngoài ra, Luật Thủy sản cũng giao cho Bộ NN&PTNT trách nhiệm lập quy hoạch các KBT biển và lập quy hoạch phát triển thủy sản¹²². Những văn bản luật hiện nay đang chia cắt nhiệm vụ lập quy hoạch bảo tồn ĐDSH theo đó mỗi Bộ có nhiệm vụ riêng của mình trong việc lập quy hoạch bảo tồn ĐDSH đối với từng ngành theo thẩm quyền quản lý nhà nước của mình, do đó gây nên sự chống chéo hoặc khoảng trống trong lập quy hoạch quản lý hệ sinh thái. Ngoài ra, Luật ĐDSH giao nhiệm vụ lập, thẩm định, điều chỉnh quy hoạch bảo tồn ĐDSH của tỉnh cho UBND cấp tỉnh¹²³ trong khi Luật BVPTTR lại yêu cầu phải có sự đồng thuận của Bộ NN&PTNT đối với quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng của tỉnh trước khi UBND cấp tỉnh phê duyệt¹²⁴.

Tổ chức thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học

Bộ TN&MT có vai trò chính trong việc công bố, tổ chức thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học theo như quy định trong Luật ĐDSH¹²⁵. Bộ NN&PTNT và các Bộ khác có trách nhiệm phối hợp với Bộ TN&MT thực hiện vai trò này theo Luật ĐDSH. Tuy nhiên, Luật BVPTTR quy định rõ ràng rằng Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm thực hiện những nhiệm vụ này¹²⁶.

Phân loại khu bảo tồn:

Luật Thủy sản phân loại KBT thành 2 loại chính: (a) KBT vùng nước nội địa và (b) KBT biển bao gồm cả (i) Vườn Quốc gia, (ii) KBT loài/sinh cảnh và (iii) khu dự trữ thiên nhiên thủy sinh.

Luật BVPTTR chia RĐD thành 4 loại: (a) Vườn Quốc gia; (b) Khu dự trữ thiên nhiên và KBT loài/sinh cảnh; (c) Khu bảo vệ cảnh quan, bao gồm: Di tích văn hóa, lịch sử và khu bảo vệ cảnh quan; và (d) Khu rừng thực nghiệm và nghiên cứu khoa học¹²⁷.

Luật BVMT cũng chia KBT thành 4 loại: (a) KBT biển; (b) Vườn quốc gia; (c) KBT thiên nhiên; (d) Khu dự trữ sinh quyển, (e) KBT loài/sinh cảnh¹²⁸.

Luật ĐDSH cũng phân loại KBT thành 4 loại: (a) Vườn Quốc gia; (b) Khu dự trữ thiên nhiên; (c) KBT loài/sinh cảnh; và (d) Khu bảo vệ cảnh quan¹²⁹.

¹²⁰ Luật Đa dạng sinh học, Điều 10.

¹²¹ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 17 và Điều 18.

¹²² Luật Thủy sản, Điều 9.2 và Điều 23.

¹²³ Luật Đa dạng sinh học, Điều 14.

¹²⁴ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 18.

¹²⁵ Luật Đa dạng sinh học, Điều 11.

¹²⁶ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 19, Điều 20 và Điều 21.

¹²⁷ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 4.

¹²⁸ Luật Bảo vệ môi trường, Điều 9.

¹²⁹ Luật Đa dạng sinh học, Điều 16. Cần lưu ý rằng Luật Đa dạng sinh học được ban hành sau Luật Thủy sản, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng và Luật Bảo vệ môi trường. Do đó khu bảo tồn được đề cập trong Luật Thủy sản, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng và Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thực hiện những luật này cần được điều chỉnh theo Luật Đa dạng sinh học căn cứ theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Luật Thủy sản và Luật BVPTTR giao cho Chính phủ thẩm quyền ban hành các tiêu chí phân loại KBT; lập quy hoạch và thành lập và giao quyền quản lý KBT vùng nước nội địa và KBT biển; ban hành các quy chế quản lý đối với các KBT có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế. Giống như Luật Thủy sản, Luật BVPTTR không đưa ra tiêu chí phân loại cho từng loại. Luật BVPTTR giao chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước cho Chính phủ. Tuy nhiên, Luật BVMT đưa ra các tiêu chí cho việc thành lập KBT ngay trong luật, như sau bao gồm: (i) Giá trị di sản tự nhiên của thế giới, quốc gia và địa phương; (ii) Giá trị nguyên sinh, tính đặc dụng, phòng hộ; (iii) Vai trò điều hoà, cân bằng sinh thái vùng; (iv) Tính đại diện hoặc tính độc đáo của khu vực địa lý tự nhiên; (v) Nơi cư trú, sinh sản, phát triển thường xuyên hoặc theo mùa của nhiều loài động vật, thực vật đặc hữu, quý hiếm bị đe dọa tuyệt chủng; (vi) Giá trị sinh quyển, sinh cảnh, cảnh quan thiên nhiên, sinh thái nhân văn đối với quốc gia, địa phương; (vii) Các giá trị bảo tồn khác theo quy định của pháp luật¹³⁰.

Bởi vì Luật Thủy sản và Luật BVPTTR đều không đưa ra tiêu chí phân loại KBT, nên các Nghị định hướng dẫn thực hiện những luật trên thực hiện chức năng này. Nghị định số 57/2008/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý KBT biển có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế đưa ra tiêu chí thành lập KBT biển trong đó bao gồm Vườn Quốc gia, KBT thiên nhiên thủy sinh, và KBT loài/sinh cảnh, là cơ sở pháp lý cho việc thành lập các KBT biển trước khi Luật ĐDSH có hiệu lực. Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, được ban hành sau khi Luật ĐDSH có hiệu lực cũng đưa ra những tiêu chí thành lập KBT chi tiết hơn¹³¹. Tuy nhiên, tiêu chí của Nghị định số 117/2010/NĐ-CP không nhất quán với tiêu chí của Luật ĐDSH. Căn cứ theo Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, tiêu chí của Luật ĐDSH sẽ được áp dụng¹³².

Thẩm quyền thành lập KBT:

Luật Thủy sản và Luật Bảo vệ môi trường (Luật BVMT) đã không đề cập tới thẩm quyền thành lập KBT trong khi Luật BVPTTR (Điều 18) và Luật ĐDSH (Điều 23) trao nhiệm vụ thành lập khu RĐD hoặc KBT cấp quốc gia cho Thủ tướng. Ngoài ra, Luật BVPTTR và Luật ĐDSH đều giao cho UBND cấp tỉnh thẩm quyền thành lập khu RĐD hoặc KBT trực thuộc tỉnh¹³³. Do Luật Thủy sản không quy định thẩm quyền thành lập KBT biển, nên điều này đã được đề cập trong Nghị định số 57/2008/NĐ-CP, theo đó Thủ tướng sẽ chịu trách nhiệm quyết định thành lập KBT nằm trên địa bàn nhiều hơn một tỉnh. UBND tỉnh sẽ quyết định thành lập KBT của tỉnh¹³⁴. Cơ chế này không mâu thuẫn với cơ chế được đưa ra trong Luật ĐDSH.

Nghị định số 65/2010/NĐ-CP không nhắc lại thẩm quyền quyết định thành lập KBT trong khi Nghị định số 117/2010/NĐ-CP lại đề cập đến vấn đề này¹³⁵. Nghị định số 65/2010/NĐ-CP trao cho Bộ NN&PTNT vai trò chủ trì thẩm định các đề án thành lập khu KBT rừng nằm trên địa bàn nhiều hơn một tỉnh và Bộ TN&MT và các Bộ khác đóng vai trò phối hợp. Nghị định số 117/2010/NĐ-CP cũng khẳng định vai trò chủ trì của Bộ NN&PTNT trong việc xây dựng và thẩm định các đề án thành lập khu RĐD¹³⁶. Tuy nhiên, có sự xung đột giữa Nghị định số 117/2010/NĐ-CP và Nghị định số 65/2010/NĐ-CP về xây dựng và thẩm định đề án thành lập KBT rừng cấp tỉnh. Nghị định số 117/NĐ-CP yêu cầu cần có sự đồng thuận của Bộ NN&PTNT đối với các đề án thành lập các khu rừng cho mục đích khoa học ở cấp tỉnh trong khi Nghị định số 65/2010/NĐ-CP không yêu cầu như vậy.



¹³⁰ Luật Bảo vệ môi trường, Điều 29.

¹³¹ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 9.

¹³² Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Điều 83.

¹³³ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 18 và Luật Đa dạng sinh học, Điều 24.

¹³⁴ Nghị định 57/2008/NĐ-CP, Điều 12.

¹³⁵ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 13.

¹³⁶ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 12.

Phân vùng các phân khu chức năng:

Luật Thủy sản và Luật BVMT quy định mọi vườn Quốc gia và KBT thiên nhiên phải có 3 phân khu chức năng: (i) phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, (ii) phân khu phục hồi sinh thái, (iii) phân khu hành chính - dịch vụ¹³⁷. Ngoài trừ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP quy định cách quản lý và sử dụng từng phân khu chức năng¹³⁸, hiện nay không có bất kỳ quy định pháp luật nào đưa ra được những tiêu chí rõ ràng cho phân vùng các phân khu chức năng trong KBT.

Thẩm quyền thành lập các phân khu chức năng

Chỉ có Luật ĐDSH quy định Thủ tướng ra quyết định thành lập KBT và trong quyết định này sẽ gồm có các phân khu chức năng của KBT¹³⁹. Các bộ luật không đề cập tới thẩm quyền này. Nghị định số 65/2010/NĐ-CP không quy định rõ ràng thẩm quyền quy định ranh giới của các phân khu chức năng trong KBT nhưng lại yêu cầu trong đề án thành lập KBT phải mô tả rõ ràng các phân khu chức năng. Nghị định này cũng không quy định rằng trong quyết định thành lập KBT bao gồm các phân khu chức năng. Trong khi Nghị định số 117/2010/NĐ-CP quy định rõ ràng rằng trong quyết định thành lập RĐD phải bao gồm cả ranh giới của các phân khu chức năng¹⁴⁰.

Quản lý KBT

Luật Thủy sản không quy định cụ thể cơ quan nào sẽ quản lý KBT biển và vùng nước nội địa. Luật quy định Chính phủ ban hành một quy chế quản lý KBT¹⁴¹. Luật BVPTR quy định rõ ràng rằng mỗi khu RĐD dù là; vườn quốc gia hay KBT thiên nhiên đều phải có ban quản lý riêng của mình. Các chức năng và chức năng, nhiệm vụ của ban quản lý RĐD được quy định cụ thể trong Luật BVPTR¹⁴². Theo Luật BVMT, KBT thiên nhiên có quy chế và ban quản lý riêng¹⁴³. Tuy nhiên, Luật BVMT không quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ của ban quản lý và chỉ rõ cơ quan nhà nước nào có thẩm quyền thành lập những ban quản lý này.

Theo Luật ĐDSH, Ban quản lý KBT cấp quốc gia là đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về tài chính hoặc đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ về tài chính ở cả cấp trung ương và cấp tỉnh. Luật cũng đồng thời quy định cơ cấu tổ chức, thẩm quyền và chức năng, nhiệm vụ của các ban quản lý và giao cho Thủ tướng ban hành quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ, và cơ cấu tổ chức của các ban quản lý¹⁴⁴. Hiện nay chỉ có Nghị định số 117/2010/NĐ-CP đưa ra quy định về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền và chức năng, nhiệm vụ của ban quản lý RĐD.

Vùng đệm của KBT

Hiện nay không có bất kỳ một bộ luật nào quy định tiêu chí cho vùng đệm. Chỉ có Luật BVPTR và Luật ĐDSH đưa ra những định nghĩa cho vùng đệm nhưng lại không đưa ra tiêu chí phân loại vùng đệm. Hiện nay chưa có một Nghị định nào đưa ra tiêu chí để xác định ranh giới vùng đệm của KBT. Nghị định số 117/2010/NĐ-CP quy định Bộ NN&PTNT có nhiệm vụ xây dựng những tiêu chí này.

¹³⁷ Luật Đa dạng sinh học, Điều 23.

¹³⁸ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 13.

¹³⁹ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 49 và Luật Đa dạng sinh học, Điều 26.

¹⁴⁰ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 19, Điều 21 và Điều 23.

¹⁴¹ Luật Thủy sản, Điều 9.

¹⁴² Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 61.

¹⁴³ Luật Bảo vệ môi trường, Điều 29.

¹⁴⁴ Luật Đa dạng sinh học, Điều 23, Điều 28 và Điều 29.

Nguồn gen

Chỉ có Luật ĐDSH có quy định về quản lý nguồn gen¹⁴⁵ và quy định khá toàn diện việc tiếp cận nguồn gen, từ trình tự, hợp đồng, chia sẻ lợi ích, cấp phép, đến quyền và nghĩa vụ của các bên có liên quan¹⁴⁶. Theo Nghị định số 65/2010/NĐ-CP, tổ chức hoặc cá nhân có nhu cầu tiếp cận nguồn gen phải đăng ký bằng văn bản tới UBND cấp tỉnh nơi có nguồn gen. Tuy nhiên, Nghị định số 117/2010/NĐ-CP lại quy định khác khi yêu cầu tổ chức hoặc cá nhân có nhu cầu tiếp cận nguồn gen phải được Bộ NN&PTNT đồng thuận bằng văn bản và phải thanh toán chi phí dịch vụ cho Ban quản lý khu RĐD¹⁴⁷.

Thực hiện các điều ước quốc tế

Luật ĐDSH trao cho Bộ TN&MT vai trò chủ trì trong hợp tác quốc tế và thực hiện các điều ước quốc tế về ĐDSH. Bộ NN&PTNT và các Bộ khác là những cơ quan phối hợp¹⁴⁸. Tuy nhiên, Luật BVPTTR và Luật Thủy sản lại trao vai trò chủ trì trong hợp tác quốc tế và thực hiện các điều ước quốc tế liên quan tới bảo vệ và phát triển rừng và thủy sản cho Bộ NN&PTNT¹⁴⁹.

Nghị định số 117/2010/NĐ-CP và Nghị định số 65/2010/NĐ-CP không đưa ra bất kỳ hướng dẫn nào liên quan tới vấn đề sự hợp tác quốc tế theo quy định của hai luật mà chúng hướng dẫn. Tuy nhiên, Quyết định 79/2007/QĐ-TTg quy định rằng vai trò chủ trì là của Bộ TN&MT khi xây dựng kế hoạch hành động ĐDSH thực hiện Công ước Đa dạng sinh học và Nghị định thư Cartagena về an toàn sinh học¹⁵⁰. Tuy nhiên, Bộ NN&PTNT có vai trò chủ trì khi xây dựng Kế hoạch hành động về Đa dạng sinh học thực hiện Công ước về Buôn bán động vật hoang dã quốc tế (CITES) theo Nghị định số 23/2006/NĐ-CP về hướng dẫn thực hiện Luật BVPTTR¹⁵¹.

¹⁴⁵ Luật Đa dạng sinh học, Điều 55 quy định như sau: (a) Ban quản lý khu bảo tồn, tổ chức được giao quản lý khu bảo tồn quản lý nguồn gen trong khu bảo tồn; (b) Chủ cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học, cơ sở nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, cơ sở lưu giữ, bảo quản nguồn gen quản lý nguồn gen thuộc cơ sở của mình; (c) Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lý, sử dụng đất, rừng, mặt nước quản lý nguồn gen thuộc phạm vi được giao quản lý, sử dụng; (d) Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý nguồn gen trên địa bàn, trừ các trường hợp quy định tại các điểm ở trên của khoản này.

¹⁴⁶ Luật Đa dạng sinh học, Điều 57, Điều 58, Điều 59 và Điều 60.

¹⁴⁷ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 20.

¹⁴⁸ Luật Đa dạng sinh học, Điều 69.

¹⁴⁹ Bảo vệ và phát triển rừng, Điều 7; Luật Thủy sản, Điều 48, Điều 49 và Điều 50.

¹⁵⁰ Nghị định thư Cartagena về an toàn sinh học, Phần 4.1.

¹⁵¹ Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều 3.



03

NHỮNG BẤT CẬP – THẢO LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Phần này xác định những bất cập trong khung thể chế và pháp luật hiện hành hạn chế việc thực thi một cách có hiệu quả công tác quản lý và bảo tồn ĐDSH trong các KBT tại Việt Nam. Phần này trình bày một số thách thức chính liên quan tới vấn đề quản lý và thiết lập thể chế¹⁵² đối với quản lý KBT, sau đó đề xuất những khuyến nghị nhằm giúp vượt qua những thách thức này. Các khuyến nghị đưa ra dưới đây được trình bày dưới dạng 3 phương án khác nhau. Phương án I đề xuất xây dựng một thỏa thuận chung giữa lãnh đạo Bộ NN&PTNT và lãnh đạo Bộ TN&MT xác định những vấn đề mang tính pháp quy và xây dựng một kế hoạch để giải quyết những trở ngại chính đối với công tác bảo tồn ĐDSH trong hệ thống các KBT. Phương án II bao gồm việc xây dựng một nghị định của Chính phủ nhằm làm rõ và hướng dẫn quản lý ĐDSH trong KBT, bao gồm trong bản thân KBT và vùng đệm của nó. Một nghị định sẽ giúp giải quyết những vấn đề về tên gọi, quản lý, và lập quy hoạch ĐDSH bên trong và xung quanh KBT. Phương án III đưa ra những đề xuất để xây dựng một số các thông tư liên tịch giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT liên quan đến quản lý ĐDSH và bảo tồn, phân bổ khá chi tiết những quy định cấu thành nghị định của Chính phủ thành từng thông tư liên tịch riêng rẽ. Tất cả những phương án nêu trên đều khuyến nghị sử dụng Luật ĐDSH là cơ sở pháp lý chính nhằm thống nhất tên gọi, lập quy hoạch, và quản lý KBT tại Việt Nam. Lý do là Luật này có thể hài hòa dễ dàng đối với những phân loại chính khác và các phương án quản lý được đưa ra trong các luật khác, đặc biệt trong Luật BVPTTR và Luật Thủy sản.

¹⁵² Tài liệu này định nghĩa quản lý là một hành động chi phối, nó liên quan tới các chính sách và quyết định trong đó đặt ra những mong đợi từ hành động quản lý và trao quyền lực và thẩm quyền để thực thi <http://en.wikipedia.org/wiki/Governance..>

3.1. Những phương án nhằm đi đến một thỏa thuận chung giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT nhằm cải thiện công tác quản lý bảo tồn ĐDSH trong các KBT của Việt Nam

3.1.1. Phương án I: Sự phối hợp và các bước để đi đến một kế hoạch chung giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT nhằm giải quyết những vấn đề mang tính pháp lý liên quan tới quản lý ĐDSH và KBT

Phương án này đề xuất trước hết Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT thống nhất với nhau về sự cần thiết và ký kết một thông tư liên tịch về cơ chế phối hợp nhằm nâng cao công tác quản lý và bảo tồn ĐDSH trong hệ thống KBT tại Việt Nam. Sau đó hai Bộ sẽ cùng nhau tiến hành rà soát những vấn đề quản lý và pháp lý nhằm đi đến một kế hoạch hành động chung kèm theo những giải pháp giải quyết những vấn đề này. Nội dung của báo cáo này và các nghiên cứu và khuyến nghị tương tự sẽ được sử dụng như là một nguồn thông tin khi xây dựng kế hoạch hành động này.

Khuyến nghị 1.

Lãnh đạo Bộ TN&MT and Bộ NN&PTNT cùng thống nhất, phê duyệt và ký kết một thông tư liên tịch về cơ chế phối hợp giữa hai Bộ nhằm 'cải thiện công tác quản lý nhà nước về ĐDSH trong hệ thống KBT quốc gia trên cơ sở Luật ĐDSH'

Nội dung chính của cơ chế hợp tác bao gồm:

1. Phân công trách nhiệm của từng Bộ trong việc triển khai những quy định trong Luật ĐDSH.
2. Liệt kê chi tiết những công việc cần được thực hiện nhằm nâng cao công tác quản lý nhà nước về ĐDSH trong hệ thống KBT quốc gia (xem dưới đây).
3. Trích dẫn chi tiết và những khuyến nghị từ Nghiên cứu này, lựa chọn những vấn đề cần ưu tiên giải quyết để xem xét và sửa đổi nếu cần thiết.
4. Xây dựng một kế hoạch triển khai chi tiết với những mốc thời gian và cụ thể hóa những nhu cầu pháp lý được ưu tiên kèm theo thời gian đóng góp cho đầu vào và đầu ra, tổ chức nhóm công tác cấp Bộ, và phân công nhiệm vụ cho từng thành viên cụ thể nhằm thực hiện những công việc đã được xác định.
5. Lập danh sách và xây dựng tiêu chí cho các sản phẩm/ đầu ra dự kiến sẽ được trình lên cấp lãnh đạo Bộ thông qua một cơ chế hợp tác được xác định.

Sau khi đã thống nhất và ký thông tư liên tịch ở trên về cơ chế phối hợp giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT kèm theo những quy định chi tiết, các bước tiếp theo được đề xuất nhằm giúp giải quyết nhu cầu cải thiện hướng dẫn cho công tác bảo tồn và quản lý ĐDSH trong hệ thống KBT quốc gia.

Khuyến nghị 2.
Thông qua các bước dưới đây xác định công cụ pháp lý cần để giải quyết và giải quyết như thế nào thông qua việc thực hiện một kế hoạch hành động của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT.

Bước 1:	1.1. Thành lập một nhóm làm việc ở Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT để liệt kê và phân tích các vấn đề được hai Bộ cùng nhất trí liên quan tới bảo tồn ĐDSH tại Việt Nam (Thành viên của nhóm gồm: lãnh đạo và chuyên viên chính của Vụ Pháp chế, Tổng cục lâm nghiệp và Tổng Cục Môi trường). 1.2. Đánh giá những nội dung của Báo cáo này nhằm xác định, bổ sung, và rà soát những vấn đề cần đưa vào văn bản đồng thuận của hai Bộ nêu trên có liên quan tới: i. Những chống chéo về chức năng, nhiệm vụ của các Bộ và cơ quan cấp tỉnh; ii. Các quy định pháp lý về quản lý và bảo tồn ĐDSH; iii. Một hệ thống KBT quốc gia bao gồm cả 3 tiểu hệ thống: KBT trên cạn, biển, và đất ngập nước; iv. Thống nhất các thuật ngữ về KBT mà hiện nay chưa thống nhất, bao gồm: khái niệm, tiêu chí, phân loại, chức năng, và phân vùng chức năng; v. Chuẩn hóa hướng dẫn kỹ thuật cho các đơn vị chức năng trực thuộc ban quản lý KBT. vi. Ban hành khung thể chế và pháp lý cho các KBT biển. vii. Ban hành các quy định quản lý đối với vùng đệm và sự tham gia của các bên liên quan trong vùng nhằm hỗ trợ công tác bảo tồn thiên nhiên . 1.3. Đề xuất một kế hoạch hành động nhằm giải quyết những vấn đề nêu trên ở cấp Chính phủ, Bộ hoặc liên Bộ để ban hành các quy định pháp lý.
Bước 2:	2.1. Kết hợp hai nhóm làm việc thành một nhóm làm việc hợp nhất giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT để trình bày và chia sẻ những kết quả đánh giá riêng rẽ từ 3 nhiệm vụ của Bước 1, và rút ra các giải pháp cho: i. Nhóm các phát hiện về pháp lý cần được giải quyết và Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT để cùng trình lên Thủ tướng Chính phủ, sau đó trình lên Quốc hội để sửa các văn bản luật hiện tại hay ban hành luật mới nếu cần thiết. ii. Nhóm các phát hiện có thể giải quyết ở cấp nghị định, Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT cùng trình đề xuất lên Chính phủ để điều chỉnh các nghị định hiện hành hoặc ban hành một nghị định mới nếu cần. iii. Nhóm các phát hiện liên quan tới quy định pháp luật ở cấp Bộ có thể được giải quyết bằng việc điều chỉnh các văn bản luật hiện tại thông qua các văn bản cấp bộ của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT hoặc các thông tư liên tịch giữa hai bộ.
Bước 3:	Trình các nghiên cứu của nhóm và các giải pháp được đề xuất của nhóm làm việc kết hợp lên lãnh đạo của Tổng Cục Môi trường, Tổng Cục lâm nghiệp, Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT để xem xét và thông qua.
Bước 4:	Xây dựng một kế hoạch hành động chi tiết giao trách nhiệm thực hiện các giải pháp được thông qua của hai Bộ dưới hình thức một thông tư liên tịch của hai Bộ.
Bước 5:	Thực hiện kế hoạch hành động chung đã được hai Bộ cùng thống nhất.

3.1.2. Phương án II: Xây dựng và ban hành Nghị định của Chính phủ về vai trò, chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ĐDSH trong KBT và vùng đệm

Một số nghiên cứu trước đây, cùng với Nghiên cứu này, đã phát hiện những quy định pháp lý phức tạp khi xem xét tới khung thể chế và pháp lý cho quản lý tài nguyên sinh vật của Việt Nam. Để giải quyết tình trạng này, Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT cần xác định và nhất trí với nhau về sự cần thiết phải xây dựng và ban hành một Nghị định của Chính phủ để giải quyết những vấn đề về chưa phù hợp giữa những quy định hiện hành. Nên ban hành một văn bản hướng dẫn của Chính phủ ở cấp độ nghị định vì văn bản này sẽ có hiệu lực cao hơn do Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể với tất cả sự tham gia của các Bộ¹⁵³.

Ngoài ra, Luật ĐDSH trình bày các quy định chi tiết về vai trò của Chính phủ và Thủ tướng trong việc xác định các tiêu chí cho phân loại, thành lập, và quản lý KBT¹⁵⁴. Ngoài ra, theo Luật BVPT, Chính phủ là cơ quan ban hành các quy định về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, và quyền hạn của các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý về lâm nghiệp từ trung ương tới cấp huyện và các cán bộ lâm nghiệp ở cấp xã, phường, hoặc thị trấn có rừng, và ban hành các quy chế quản lý rừng¹⁵⁵. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng để xây dựng và ban hành một nghị định như vậy, các Bộ có liên quan trước hết cần trình Chính phủ để xuất xây dựng nghị định vào chương trình xây dựng nghị định hàng năm, mà quy trình này thông thường khá phức tạp và thời gian kéo dài.

Khuyến nghị 3.

Lãnh đạo Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT, thông qua cơ chế phối hợp để thống nhất xây dựng một nghị định mới về quản lý ĐDSH trong hệ thống KBT quốc gia dựa trên cách tiếp cận quản lý hệ sinh thái như quy định tại các Điều 9, 34, 35, và 36 của Luật ĐDSH.

Nội dung chính của cơ chế phối hợp bao gồm:

1. Hai Bộ rà soát những vấn đề và các khuyến nghị được nêu trong nghiên cứu này và các tài liệu khác có liên quan.
2. Khi cần có văn bản pháp lý làm rõ, hai Bộ cùng xây dựng và trình Thủ tướng một đề xuất xây dựng nghị định để phê duyệt.
3. Hai Bộ hợp tác chặt chẽ với nhau trong quá trình soạn thảo nghị định của Chính phủ cho đến khi nó được Chính phủ phê duyệt và Thủ tướng ký ban hành.

Một khi cơ chế phối hợp giữa Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT được ban hành, hai Bộ sẽ phối hợp để xây dựng dự thảo Nghị định có các điều khoản hướng dẫn quản lý nhà nước về ĐDSH trong hệ thống KBT, bao gồm cả bên trong vùng lõi và vùng đệm của KBT.

¹⁵³ Luật Tổ chức chính phủ, Điều 6, Điều 32 và Điều 33.

¹⁵⁴ Luật Đa dạng sinh học, Điều 16, Điều 22, Điều 27 và Điều 32.

¹⁵⁵ Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều 8, Điều 9 và Điều 3.3.

Khuyến nghị 4.
Xây dựng và đề xuất ban hành một Nghị định của Chính phủ về quản lý nhà nước đối với ĐDSH trong cảnh quan KBT.

Tiêu đề của Nghị định:
Nghị định của Chính phủ ban hành quy chế quản lý nhà nước về ĐDSH trong KBT và vùng đệm

Các vấn đề cần được điều chỉnh trong Nghị định bao gồm:

Các quy định định nghĩa các khái niệm/ thuật ngữ trong Luật ĐDSH và Luật BVPTTR đối với KBT và phân loại RĐĐ, KBT vùng nước nội địa, KBT biển, và KBT hiện nay.

Quy định về thành lập một hệ thống KBT quốc gia trên cơ sở hệ sinh thái, bao gồm 3 tiểu hệ thống đó là các hệ sinh thái trên cạn, đất ngập nước, và biển.

Hợp nhất các khái niệm quản lý đối với các loại KBT khác nhau đặt trong bối cảnh có sự phân cấp và đảm bảo có một hệ thống KBT quốc gia thống nhất.

Làm rõ đối với phân loại và trách nhiệm quản lý nhà nước về ĐDSH khi một KBT đơn lẻ có cả 3 loại hệ sinh thái ĐDSH (trên cạn, đất ngập nước, và biển).

Hợp nhất các quy định phân vùng chức năng của KBT, bao gồm tiêu chí về xác định ranh giới, mở rộng, phân loại và quản lý đối với vườn quốc gia và KBT thiên nhiên trong hệ thống quốc gia.

Quy định về hướng dẫn quản lý KBT, bao gồm cơ cấu tổ chức của ban quản lý, kiểm lâm, thanh tra biển và các lực lượng khác, do đó làm rõ những sự khác biệt có liên quan giữa Nghị định số 117/2010/NĐ-CP và Luật ĐDSH.

Chức năng, nhiệm vụ cụ thể đối với bảo vệ và quản lý vùng đất ngập nước, quy định vai trò và trách nhiệm của Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT đối với vùng đất ngập nước, do đó làm rõ những sự khác biệt trong các quy chế ngành liên quan đến hệ thống đất ngập nước và bảo tồn ĐDSH bên trong hệ thống này.

Phân công nhiệm vụ xây dựng một hệ thống KBT quốc gia đất ngập nước kèm theo một chiến lược quốc gia đối với các KBT đất ngập nước.

Những quy định về chức năng, nhiệm vụ cụ thể liên quan tới bảo vệ và quản lý KBT biển, chỉ rõ vai trò và trách nhiệm của Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT đối với các khu vực biển và ĐDSH ở những khu vực này.

Chức năng, nhiệm vụ và các quy định để xây dựng một hệ thống KBT biển quốc gia kèm theo một chiến lược quốc gia đối với các KBT biển.

Quy định tiêu chí thành lập và quản lý vùng đệm của KBT như đã chỉ ra tại Điều 32 của Luật ĐDSH để phù hợp đối với cả KBT do trung ương và do tỉnh quản lý.

Những quy định và diễn giải về quản lý nhà nước đối với tiếp cận nguồn gen trong KBT và sự hợp tác giữa người dân địa phương, chính quyền các cấp và ban quản lý trong vấn đề quản lý này.

Những quy định về vai trò và trách nhiệm của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT trong hợp tác liên quan tới KBT và bảo tồn ĐDSH.

Chức năng, nhiệm vụ xây dựng và công bố Chiến lược và Kế hoạch Hành động Quốc gia vì ĐDSH nhằm tạo nên một khuôn khổ mang tính chiến lược cho quản lý ĐDSH trên phạm vi cả nước nói chung, cả ở bên trong và bên ngoài KBT.

Provision of directives to:

- Hướng dẫn quản lý ĐDSH thông qua một hệ thống đơn nhất trong đó Sở NN & PTNT và Sở TN & MT cùng phối hợp với nhau để thực hiện những nhiệm vụ cụ thể nhằm đạt được những mục tiêu dưới sự lãnh đạo của UBND tỉnh.
- Đưa ra hướng dẫn đối với Sở NN & PTNT về chức năng, nhiệm vụ đối với quản lý ĐDSH bên ngoài KBT, trong khi Sở TN & MT chịu trách nhiệm duy trì cơ sở dữ liệu ĐDSH cho giám sát quốc gia.
- Xác định các chức năng và trách nhiệm của Sở NN & PTNT và Sở TN & MT về quản lý nhà nước đối với ĐDSH bên ngoài KBT (ví dụ: khu vực vùng đệm và ngoài vùng đệm).

3.2. Phương án III: Xây dựng và ban hành một số thông tư liên tịch để giải quyết vấn đề quản lý nhà nước đối với ĐDSH trong KBT bao gồm cả vùng đệm

On the basis of agreed issues to be addressed with regard to state biodiversity conservation and management, and in case an overarching decree is not endorsed because of the length of time it takes to produce, this third option suggests defining a series of single or inter-ministerial MARD and MoNRE circulars on dedicated subjects. These circulars could also be adopted as interim solutions to the proposed government decree under Option Two, therefore helping to address individual priority areas that need clarification and further guidance while the decree is being proposed and outlined. Several descriptive circulars are proposed, as opposed to a single circular comprising all items in need of addressing. More than one circular is needed because of the various issues. Moreover, individual circulars would be able to provide the needed detail to help clarify and guide implementation of each particular subject. The issues to be addressed by the inter-ministerial circulars are presented below.

Khuyến nghị 5.

Lãnh đạo Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT, thông qua cơ chế phối hợp để thống nhất xây dựng một số thông tư do một Bộ hướng dẫn và một số thông tư liên tịch cho hai Bộ cùng hướng dẫn để hướng dẫn triển khai công tác bảo tồn và quản lý ĐDSH trong hệ thống KBT quốc gia theo như quy định trong Luật ĐDSH.

Nội dung chính của cơ chế phối hợp bao gồm:

1. Hai Bộ rà soát những vấn đề và các khuyến nghị được nêu trong nghiên cứu này và các tài liệu khác có liên quan
2. Khi cần có văn bản pháp lý làm rõ, hai Bộ hợp tác chặt chẽ với nhau trong quá trình soạn thảo các Thông tư liên tịch cho đến khi nó được phê duyệt và ký ban hành.

3.2.1 Chống chéo về chức năng, nhiệm vụ đối với quản lý nhà nước về ĐDSH

Khi xem xét và so sánh chức năng, nhiệm vụ của các Bộ đối với ĐDSH và quản lý bảo tồn, có bằng chứng cho thấy có sự chống chéo giữa hai Bộ chính về thẩm quyền liên quan tới ĐDSH và quản lý KBT. Khi xem xét tới từng bộ luật riêng rẽ thì nội dung rõ ràng nhưng khi so sánh bộ luật đó với các bộ luật khác có liên quan lại cho thấy có sự chống chéo giữa các quy định.

Một lý do có thể giải thích tại sao những quy định về quản lý nhà nước đối với ĐDSH nói chung thiếu sự tham chiếu lẫn nhau có thể là hiện nay ĐDSH đang được quản lý theo ngành chứ không phải quản lý theo mục tiêu quản lý ĐDSH mang tính toàn diện và liên ngành. Do đó các quy chế được soạn thảo theo từng ngành nhằm hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ cụ thể của từng ngành đó: Luật BVPT (2004) do các chuyên gia ngành lâm nghiệp xây dựng nhằm phục vụ chủ yếu cho quản lý rừng, Luật Thủy sản (2003) do các chuyên gia ngành thủy sản xây dựng nhằm phục vụ chủ yếu cho quản lý thủy sản, và Luật ĐDSH (2008) do các chuyên gia ngành tài nguyên và môi trường xây dựng nhằm phục vụ chủ yếu cho quản lý nhà nước về ĐDSH của Bộ TN&MT. Một câu hỏi đặt ra là: theo Luật ĐDSH, Bộ TN&MT chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ĐDSH, bao gồm các hệ sinh thái, loài, và nguồn gen. Theo Luật BVPT, Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về tài nguyên rừng bao gồm các chức năng của ĐDSH, bảo vệ vùng đầu nguồn, bảo vệ vùng duyên hải, và các khía cạnh kinh tế của rừng đối với 3 loại rừng.

Để trả lời câu hỏi ở trên, báo cáo này khuyến nghị tổ chức một loạt các cuộc tham vấn và thảo luận giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT để xác định phạm vi công việc gây nên sự chống chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các Bộ và sau đó là xây dựng một thông tư liên tịch để giải quyết vấn đề này. Phụ lục 19 của báo cáo này cung cấp thông tin cơ sở sử dụng làm đề dẫn cho thảo luận. Song song với những cuộc tham vấn này, các đại diện từ hai Bộ có liên quan có thể rà soát tất cả văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến quản lý và bảo tồn ĐDSH để xác định tình trạng pháp lý của các quy chế này theo những quy định của Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Việc rà soát các văn bản quy phạm pháp luật này nhằm tránh xảy ra khả năng một số văn bản quy phạm pháp luật không còn hiệu lực nữa hoặc một số văn bản đã bị thay đổi một phần nhưng vẫn còn được sử dụng bởi vì liên quan tới nội dung kỹ thuật của từng Bộ, ngành cụ thể; tuy nhiên điều này có thể không áp dụng đối với các quy chế mới.

Theo Phương án này, bản báo cáo đề xuất một tiến trình xác định và giải quyết sự chống chéo trên thực tế giữa hai Bộ. Tiến trình này thực hiện thông qua một loạt các cuộc họp và hội thảo liên bộ có thể dẫn tới

việc xây dựng và ban hành một văn bản quy phạm pháp luật nhằm làm rõ trách nhiệm quản lý nhà nước của các Bộ có liên quan. Các bước tiếp theo được trình bày dưới đây có thể được sử dụng cho phần tương ứng của Phương án I, và cụ thể Mục 1.2. Nên tổ chức các cuộc họp liên bộ càng sớm càng tốt và tốt nhất nên diễn ra vào cuối năm 2011 tới giữa năm 2012 để đáp ứng yêu cầu thời gian đặt ra theo Nghị định số 65/2010/NĐ-CP

Khuyến nghị 6 Các cuộc họp liên bộ nhằm thống nhất về tiến trình xác định và giải quyết sự chồng chéo trong thực tiễn quản lý ĐDSH và bảo tồn giữa hai Bộ	
Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT cùng liệt kê và thống nhất với nhau các quy chế nào còn hiệu lực đối với quản lý ĐDSH và bảo tồn, theo Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, xác định những điểm cần đưa vào một thông tư liên tịch.	
Bước 1:	Dựa trên cơ sở ma trận được trình bày trong Phụ lục 19, hai Bộ cần tiếp tục rà soát các quy chế hiện hành liên quan đến ĐDSH và quản lý KBT, chỉ ra những điểm chung và những điểm còn có sự khác biệt.
Bước 2:	Tổ chức một hội thảo liên bộ nhằm đi đến sự nhận thức chung về những quy chế quy định chức năng, nhiệm vụ giữa các Bộ và trách nhiệm đối với quản lý và bảo tồn ĐDSH , theo the Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.
Bước 3:	Thông qua một cuộc hội thảo chung để xác định: • Những điểm còn có sự bất đồng phân theo từng luật, Nghị định, và các thông tư hướng dẫn của nó hoặc các văn bản dưới luật khác; • Giải pháp cho những vấn đề có thể giải quyết thông qua các thông tư liên tịch nhằm làm rõ và hướng dẫn công tác quản lý nhà nước đối với KBT trên cạn, đất ngập nước, và KBT biển; và, • Các phần của những quy chế đã được rà soát cần phải rà soát lại và giải thích để phù hợp với mục đích quản lý và bảo tồn ĐDSH.
Bước 4:	Trên cơ sở đã đạt được sự nhất trí chung giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT: • Làm rõ chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với quản lý ĐDSH và bảo tồn theo Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật; • Xác định những văn bản quy phạm pháp luật cần xây dựng bổ sung về quản lý ĐDSH và bảo tồn nhằm đảm bảo rõ ràng và hiệu quả khi thực hiện, • Đi đến một cơ chế phối hợp thống nhất khi soạn thảo những văn bản quy phạm pháp luật nhằm đảm bảo có sự tham vấn đầy đủ khi soạn thảo những văn bản quy phạm pháp luật này.

Tiếp theo tiến trình tham vấn ở trên, trên cơ sở xác định những điểm còn có sự bất đồng, cần làm rõ, hoặc khoảng trống trong các văn bản quy phạm pháp luật, và những vấn đề đã đạt được sự nhất trí chung, hai Bộ nên phối hợp với nhau xây dựng một thông tư liên tịch về những chủ đề khác nhau. Sẽ cần tới một thông tư liên tịch riêng để thỏa mãn những khuyến nghị liên quan tới trách nhiệm của hai Bộ và sự phối hợp trong quản lý ĐDSH ở KBT (Khuyến nghị 7). Tuy nhiên, cũng có thể xây dựng một thông tư liên tịch riêng cho từng chủ đề ví dụ về tên gọi KBT, phân vùng chức năng, KBT vùng nước nội địa và đất ngập nước, và biển (Khuyến nghị 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, và 15). Có thể xây dựng một thông tư liên bộ thứ ba để giải quyết vấn đề thiết lập và quản lý vùng đệm cũng như sự tham gia của các bên liên quan trong vùng, do đó bao gồm Khuyến nghị 16 và 17). Và có thể xây dựng một thông tư thứ tư dưới dạng thông tư liên tịch hoặc thông tư do một Bộ ban hành nhằm đáp ứng nhu cầu thiết lập mối liên kết kỹ thuật giữa phòng, ban chức năng của KBT và phòng, ban chức năng ở cấp trung ương theo Khuyến nghị 18.

Khuyến nghị 7. Xây dựng và ban hành thông tư liên tịch về chức năng nhiệm vụ và cơ chế phối hợp trong quản lý nhà nước về ĐDSH và KBT giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT.	
Trên cơ sở các cuộc họp liên bộ và đạt được sự nhất trí chung ở trên, Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT cùng ban hành một thông tư liên tịch quy định:	
- Chức năng, nhiệm vụ giữa hai Bộ liên quan đến quản lý nhà nước về quản lý ĐDSH và bảo tồn đối với KBT trên cạn, đất ngập nước, và biển; - Các cơ chế tham vấn và xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến quản lý ĐDSH và bảo tồn đối với tài nguyên sinh học; và, - Các văn bản quy phạm pháp luật bổ sung nhằm làm rõ chức năng, nhiệm vụ trước đây trong việc hỗ trợ và thúc đẩy quản lý và bảo tồn ĐDSH tại Việt Nam.	

3.2.2 Thuật ngữ KBT nói chung

Các KBT của Việt Nam được phân thành 4 loại theo Luật ĐDSH (2008); 5 loại theo Luật BVMT (2006); 5 loại theo Luật BVPTTR (2004); và, 3 loại theo Luật Thủy sản (2003). Chỉ có hai trong số những loại này là chung giữa ba luật. Điều này cho thấy có những quy định pháp luật phức tạp trong quản lý ĐDSH và bảo tồn thiên nhiên, làm nảy sinh sự không thống nhất về mặt thẩm quyền và xung đột tiềm tàng đối với công tác lập quy hoạch và quản lý KBT.

Các cơ quan nhà nước thực hiện công tác quản lý KBT và các bên liên quan tới KBT rất cần những quy định rõ ràng và không thể tranh cãi áp dụng đối với từng loại KBT. Điều này được chuyển tải thành những quy định rõ ràng cho từng phân loại khác nhau, từ đó sẽ thể hiện thành những chức năng và phân loại chuẩn đối với những KBT có cùng một tiêu chí. Những quy định rõ ràng sẽ ngăn ngừa sự mơ hồ trong quản lý và đảm bảo có sự quan tâm đúng mức đối với sự tồn tại của KBT. Hơn nữa, ngưỡng thấp nhất trong tiêu chí lựa chọn cần được duy trì để tối đa hóa tác động bảo tồn ở những khu vực này bên cạnh việc bảo vệ các giá trị tự nhiên và văn hóa.

Điều 76 của Luật ĐDSH quy định rằng không cần ra các quyết định thành lập lại KBT nếu những KBT này đã được thành lập theo Luật BVPTTR và Luật Thủy sản trước khi Luật ĐDSH có hiệu lực, nếu đáp ứng các tiêu chí xác lập KBT theo quy định của Luật ĐDSH¹⁵⁶. Như vậy rõ ràng mục đích của Điều là chỉ ra rằng đối với những KBT đã được thành lập nằm trong phạm vi áp dụng của Luật ĐDSH. Phù hợp với điều này, Bảng 1 dưới đây trình bày một so sánh mô tả các loại KBT khác nhau được tham chiếu tới Luật ĐDSH, Luật BVMT, Luật BVPTTR.

Bảng 1. So sánh phân loại KBT / Ma trận hợp nhất

Luật Đa dạng sinh học (2008)	Luật Bảo vệ môi trường (2006)	Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (2005)	Luật Thủy sản (2003)
Luật ĐDSH loại KBT-1 Vườn Quốc gia	(same BL Type PA-1) National Parks	(same BL Type PA-1) National Parks	(same as BL Type PA-1) Marine National Parks
Luật ĐDSH loại KBT-2 Khu dự trữ thiên nhiên	(same BL Type PA-2) Nature Reserves	(same BL Type PA-2) Nature Reserves	(same as BL Type PA-2) Marine Nature Reserve (Aquatic Nature Reserves)
	(included in BL PA-2) Marine Protected Area		
Luật ĐDSH loại KBT-3 Loài/sinh cảnh các KBT	(same BL Type PA-3) Species/Habitat Protected Areas	(same BL Type PA-3) Species/Habitat Protected Areas	(same as BL Type PA-3) Marine conservation area - Marine Species/Habitat Conservation Areas
Luật ĐDSH loại KBT-4 Khu bảo vệ cảnh quan	Không có quy định	(nằm trong loại KBT theo Luật ĐDSH-4) Khu bảo vệ cảnh quan	(nằm trong loại KBT theo Luật ĐDSH-4) KBT biển - KBT vùng nước nội địa - KBT biển
		(nằm trong loại KBT theo Luật ĐDSH-4) Khu bảo vệ cảnh quan	
		(nằm trong loại KBT theo Luật ĐDSH-4) Di tích văn hóa, lịch sử và Khu bảo vệ cảnh quan	

Bảng ở trên còn được phân tích ngoại suy chuyển thành một ma trận trong đó hợp nhất các phân loại khác nhau thành một loại chung gồm có 3 thông số chuẩn tắc chính: (i) mục đích, (ii) định nghĩa, và (iii) các tiêu chí tổng hợp được đề xuất. So sánh Phân loại Khu bảo tồn / Ma trận hợp nhất).

¹⁵⁶ Luật Đa dạng sinh học, Điều 76.1

Phân loại khu bảo tồn

Có sự thiếu tính nhất quán giữa 3 bộ luật chính trong phân loại KBT—nơi mà tất cả các định nghĩa nên giống nhau hoặc tham chiếu tới các định nghĩa trước đó ở các bộ luật và quy chế khác của nhà nước nhằm làm rõ các định nghĩa này, nếu không thì chúng sẽ giống như những chính sách đơn độc mà không thực sự quan tâm tới các văn bản quy phạm pháp luật khác.

Hơn hết, phân loại KBT hiện nay cho thấy có sự khác biệt không cần thiết về tiêu chí gọi tên, thậm chí giữa hai Nghị định chính mà đáng lẽ đưa ra hướng dẫn thực hiện các quy định trong luật gốc. Điều này tạo ra sự phức tạp không cần thiết và do đó tạo nên rủi ro chồng chéo, gây hiểu nhầm đối với quản lý đúng cách hệ thống KBT. Việc thực hiện đầy đủ những quy định về phân loại KBT trên thực tế chỉ có thể diễn ra nhờ có một tên loại được chuẩn hóa và rõ ràng mô tả những đặc điểm và các tiêu chí phân loại đối với từng loại KBT khác nhau.

Khái niệm “Rừng đặc dụng” đã được sử dụng tại Việt Nam từ năm 1960, khi Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Lệnh số 18/LCT: Luật Tổ chức Chính phủ của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, trong đó có gồm một đề xuất thành lập Tổng Cục Lâm nghiệp. Chính sách ban đầu này là cơ sở cho xây dựng phân loại hệ thống RĐD sau này. Và mặc dù chính sách ban đầu được sử dụng làm cơ sở cho các luật và quy chế quản lý KBT sau này, bao gồm Luật BVPT, Luật Thủy sản, và Luật ĐDSH, nhưng những luật sau lại sử dụng các thuật ngữ và tên gọi khác khi dẫn chiếu tới cùng một nguồn tài nguyên.

Do có sự khác biệt về mặt thuật ngữ giữa các luật, nên việc chuẩn hóa các thuật ngữ cần được thực hiện trên cơ sở sự nhất trí chung giữa các Bộ có liên quan. Sau đó, cần ban hành một thông tư liên tịch công bố danh mục các thuật ngữ đã được thống nhất. Tiếp theo hướng suy nghĩ này, Báo cáo khuyến nghị cần có sự thống nhất giữa các Bộ đối với khái niệm/ thuật ngữ được sử dụng khi tham chiếu tới KBT tại Việt Nam, dù nó là RĐD, KBT, hay là cái tương tự, như là một bước đi ban đầu. Dựa trên cơ sở của bước đi cơ bản và ban đầu này, tiếp tục thống nhất các thuật ngữ hỗ trợ khác thông qua củng cố các tiêu chí để phân loại những KBT loại khác nhau. Điều này có thể được mô tả trong các điều của một thông tư liên tịch về chủ đề tên gọi cho KBT và quản lý ĐDSH.

Phân loại khu bảo tồn

Khu bảo tồn được phân thành 4 loại theo Luật ĐDSH (2008); 5 loại theo Luật BVMT (2006); 5 loại theo Luật BVPT (2004); và, 3 loại theo Luật Thủy sản (2003). Chỉ hai trong số những loại trên là chung giữa 3 luật. Như đã trình bày trong Bảng 1 ở trên, có những điểm chung quan trọng, đặc biệt khi xem xét tới Vườn Quốc gia và Khu dự trữ thiên nhiên, nhưng khi xem xét tới Khu bảo vệ cảnh quan thì lại có một số khó khăn nhất định.

Luật mới đây nhất về chủ đề này chính là Luật ĐDSH, và do đó việc phân loại các KBT nên phù hợp với phân loại của luật này, nhưng thật không may là trong nội hàm mô tả của từng loại KBT lại không có sự tham chiếu lẫn nhau để dẫn chiếu tới những thuật ngữ có liên quan ở các luật khác quy định chức năng, nhiệm vụ của cùng một chủ thể. So sánh các phân loại trình bày Bảng 1 được thực hiện căn cứ vào những tiêu chí gắn với nhiều loại khác nhau khác với tên gọi được đưa ra. Tuy nhiên, các tiêu chí được mô tả trong những luật này đồng thời cũng có những thách thức riêng của mình. Trên thực tế, việc triển khai Luật ĐDSH đã không hoàn toàn thành công như mong đợi vì bản thân luật gắn với phân loại KBT, là những khu vẫn được coi là RĐD theo các Nghị định và thông tư được ban hành sau khi Luật này được ban hành năm 2008.

Các KBT¹⁵⁷ cần được phân loại giống nhau và với cùng một loại theo các luật và quy chế hiện hành nhằm đảm bảo rằng những người thực thi hiểu rõ ràng cần áp dụng những quy định quản lý nào đối với từng loại KBT khác nhau. Bản báo cáo này đề xuất, để phù hợp với Luật ĐDSH, các Bộ cần công nhận hệ thống KBT quốc gia sẽ gồm có 4 loại: Vườn Quốc gia, Khu dự trữ thiên nhiên, KBT loài và sinh cảnh, và Khu bảo vệ cảnh quan. Sau đó, tất cả những phân loại khác đang tồn tại hiện nay nên được gộp vào trong 4 loại trên và được tham chiếu như vậy trong những Nghị định và thông tư được ban hành sau này, căn cứ vào một tiêu chí chung và định nghĩa phân loại.

Như đã trình bày ở trên, báo cáo này khuyến nghị xây dựng một thông tư liên tịch giữa Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT, trong đó các điều của thông tư sẽ mô tả phân loại và định nghĩa về hệ thống KBT quốc gia, có tham chiếu lẫn nhau giữa các định nghĩa ở 4 bộ luật chính.

¹⁵⁷ Định nghĩa của IUCN về khu bảo tồn: Khu bảo tồn là một khu vực địa lý được xác định rõ ràng, được công nhận, dành riêng, và được quản lý bằng pháp luật hoặc các biện pháp hiệu quả khác, để nhằm đạt được bảo tồn thiên nhiên trong dài hạn gắn với dịch vụ sinh thái và giá trị văn hóa.

Khuyến nghị 8.
Xây dựng và ban hành Thông tư liên tịch giữa Bộ NN & PTNT và Bộ TN & MT về tên gọi khu bảo tồn cho ‘phân loại chung về khu bảo tồn trong cả nước’

Thông tư liên tịch cần đưa ra một phân loại chung về KBT trong cả nước. Cần lưu ý rằng các phân loại KBT theo Luật BVPHR và Luật Thủy sản có thể được điều chỉnh cho phù hợp với các phân loại của Luật ĐDSH, như trình bày trong Bảng 1.
Hơn nữa, cần nhấn mạnh là theo Luật ĐDSH, KBT được phân thành 4 loại: (i) Vườn Quốc gia, (ii) Khu dự trữ thiên nhiên, (iii) KBT loài và sinh cảnh; và, (iv) Khu bảo vệ cảnh quan.
Hơn nữa, cần nhấn mạnh là Khu rừng thực nghiệm và nghiên cứu khoa học và KBT vùng nước nội địa nằm trong phân loại khu bảo vệ cảnh quan.
Hơn nữa, cần nhấn mạnh là Khu rừng thực nghiệm và nghiên cứu khoa học chỉ nằm trong phân loại KBT loài và sinh cảnh,
Hơn nữa, cần nhấn mạnh là KBT vùng nước nội địa nằm trong phân loại KBT đất ngập nước
Hơn nữa, cần nhấn mạnh là KBT biển nằm trong phân loại Khu dự trữ thiên nhiên.

Các tiêu chí để phân loại khu bảo tồn

Thuật ngữ chung để chỉ các KBT ở Việt Nam có xu hướng khác nhau giữa 4 luật chính điều chỉnh về KBT, nhưng khó khăn chủ yếu là các tiêu chí được xác định để phân loại các KBT của quốc gia lại không thống nhất và dẫn tới các thuật ngữ khác nhau khi cùng chỉ những nguồn có tính chất lý sinh giống nhau. Mặc dù các tiêu chí đối với danh mục KBT đã có trong luật định, và có thể quy định rõ ràng trong các luật riêng biệt, nhưng các tiêu chí này trở nên mập mờ khi kiểm tra và kiểm tra chéo với các quy định theo một lĩnh vực khác để thực hiện. Điều này cho thấy có một số vấn đề. Nó tách biệt các chính sách với những gì trước đó do thuật ngữ khác nhau không được tham khảo chéo giữa các luật khác nhau, và quan trọng hơn là tạo ra sự không thống nhất trong việc thực hiện các quy định. Việc thiếu sự kiểm tra chéo các nguồn về thông tư đã làm vấn đề thêm trầm trọng.

Do đó cần thiết lập các tiêu chí thống nhất cho hệ thống KBT để hướng dẫn cách phân loại. Quy định thống nhất để tổng hợp những hướng dẫn khác nhau đối với từng loại sẽ tránh mâu thuẫn trong quá trình diễn giải. Vấn đề này cần phải được giải quyết sắp tới để đảm bảo, trước hết rằng các Bộ khác nhau thấy được có thể thống nhất các tiêu chí theo pháp luật hiện hành cho 4 loại KBT theo Luật ĐDSH. Về cơ bản, điều này để thống nhất về khả năng rằng các KBT đất liền, bảo tồn biển hay bảo tồn đất ngập nước có thể được phân loại sử dụng cùng một tiêu chí. Nỗ lực để thống nhất phân loại được trình bày dưới đây.

Nghiên cứu này đề xuất Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT đưa ra một thông tư liên tịch làm rõ các tiêu chí đối với thuật ngữ của các loại khác nhau về KBT quốc gia. Luật ĐDSH được khuyến nghị là lựa chọn sử dụng như yếu tố cơ bản, do đây là luật ban hành gần nhất về vấn đề này, và luật này có thể điều tiết phân loại các KBT khác nhau trong ba loại hệ sinh thái tại Việt Nam (ví dụ như hệ sinh thái trên cạn, đất ngập nước, biển). Các hợp phần cơ bản khác nhau đối với khuyến nghị này được trình bày dưới đây, trên cơ sở những điều được trình bày tại các Phụ lục từ 3-6

Khuyến nghị 9.

Xác định và ban hành một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về chủ đề thuật ngữ KBT cho “Tiêu chí đối với thuật ngữ của các loại khác nhau về KBT quốc gia”

Soạn thảo một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về thuật ngữ liên quan tới KBT, trong đó nêu rõ các tiêu chí đối với thuật ngữ của các loại KBT khác nhau trong nước.

Ngoài ra, nêu ra các tiêu chí tối thiểu đối với việc xác định Vườn quốc gia là:

- Các khu vực được bảo vệ nghiêm ngặt và không chịu tác động bất lợi của con người, có các giá trị đặc biệt quan trọng đối với quốc gia về mặt bảo vệ cảnh quan và nghiên cứu khoa học, thực nghiệm, có tiềm năng về vui chơi giải trí cho công chúng nói chung và phải được Thủ tướng Chính phủ thông qua.
- Các khu vực có một hoặc hơn vùng biển tự nhiên hay hệ sinh thái trên cạn không bị xâm hại hay bị xâm hại không đáng kể hoặc là vùng sinh thái điển hình có tầm quan trọng trong nước và quốc tế, và là sinh cảnh của các loài động, thực vật có nguy cơ tuyệt chủng.

Ngoài ra, nêu các tiêu chí tối thiểu đối với KBT biển là:

- Các khu vực có diện tích không nhỏ hơn 20.000 ha, trong đó diện tích các hệ sinh thái điển hình bị xâm hại như san hô, cỏ biển và các yếu tố khác trong tiêu chí không quá 1/3 tổng diện tích của KBT.

Nêu các tiêu chí tối thiểu đối với vườn quốc gia trong đất liền là:

- Các khu vực có diện tích liền vùng ít nhất là 70.000 ha, trong đó ít nhất 70% là các hệ sinh thái tự nhiên, và khu vực là môi trường sinh sống của ít nhất một loài đặc hữu ở Việt Nam hoặc có thể bảo toàn khu vực sinh sống của hơn 5 loài quý hiếm và nguy cấp, theo các quy định của pháp luật hiện hành.

Đối với KBT đất ngập nước:

- Các tiêu chí được xác định dựa trên cơ sở các mặt quan trọng tầm quốc gia trên cơ sở các tiêu chí phân loại được áp dụng đối với khu đất ngập nước.
- Áp dụng các tiêu chí phân loại đất ngập nước quốc tế ở các vùng nước mặn, nước ngọt và nhân tạo cấp I và từ đó thống nhất hệ thống phân loại hiện tại (có 3 cấp và 38 loại đất ngập nước) với 3 loại này.

Nêu các tiêu chí tối thiểu đối với Khu dự trữ thiên nhiên là:

- Là khu vực mà các mục tiêu bảo tồn là ưu tiên thực hiện không chịu ảnh hưởng bởi các tác động bất lợi của con người..
- Là khu vực có một hoặc hơn vùng biển tự nhiên hay hệ sinh thái trên cạn không bị xâm hại hay bị xâm hại không đáng kể hoặc là vùng sinh thái điển hình có tầm quan trọng trong nước và quốc tế, và là sinh cảnh của các loài động, thực vật quý hiếm, có nguy cơ tuyệt chủng.

Trong trường hợp của Khu dự trữ thiên nhiên trên cạn;

- Là sinh cảnh tự nhiên có ít nhất 5 loài nguy cấp và có khu hệ động, thực vật hiếm được ưu tiên bảo tồn theo quy định hiện hành của pháp luật.
- Có ít nhất một hệ sinh thái rừng tự nhiên không chịu tác động của con người hay tác động không đáng kể, có tầm quan trọng trong nước và quốc tế, và có giá trị đặc biệt trên phương diện khoa học, giáo dục, du lịch sinh thái và giải trí.
- Nếu nằm trong rừng trồng, các khu rừng này phải đảm bảo diễn thế phát triển ổn định và từng bước tái tạo hệ sinh thái tự nhiên.

Trong trường hợp Khu dự trữ thiên nhiên trên biển:

- Có một hoặc nhiều hơn một hệ sinh thái tự nhiên chưa bị tác động của con người hay tác động không đáng kể, như san hô, cỏ biển và các yếu tố khác trong tiêu chí, là sinh cảnh của các loài động, thực vật quý hiếm vùng biển có nguy cơ tuyệt chủng.
- Có diện tích không nhỏ hơn 10.000 ha trong đó khu vực bảo tồn nghiêm ngặt không nhỏ hơn 1/5 KBT thiên nhiên thủy sinh.

Đối với Khu dự trữ thiên nhiên đất ngập nước:

- Các tiêu chí có thể được xác định trên cơ sở các yếu tố quan trọng mang tầm quốc gia được áp dụng phân loại khu đất ngập nước.
- Áp dụng các tiêu chí phân loại đất ngập nước quốc tế ở các vùng nước mặn, nước ngọt và nhân tạo cấp I và từ đó thống nhất hệ thống phân loại hiện tại (có 3 cấp và 38 loại đất ngập nước) với 3 loại này.

Để chỉ ra các tiêu chí cho KBT loài/sinh cảnh là:

Là khu vực mà mục tiêu bảo tồn được ưu tiên thực hiện và không chịu các tác động bất lợi của con người, và nhằm đảm bảo điều kiện sống cho các loài quý hiếm, đặc hữu và nguy cấp.

Trong trường hợp KBT loài/sinh cảnh trên cạn:

- Là nơi sinh sống của ít nhất một loài đặc hữu, hay các loài quý hiếm và nguy cấp, theo quy định của pháp luật, có diện tích liền vùng thỏa mãn các điều kiện về bảo tồn bền vững những loài này.
- Là nơi của các hệ sinh thái đảm bảo yêu cầu cho nghiên cứu khoa học và thực nghiệm, bao gồm các cơ quan khoa học có chức năng và nhiệm vụ về nghiên cứu khóa học lâm nghiệp và thực nghiệm theo quy định của pháp luật.

Trong trường hợp của KBT loài/sinh cảnh vùng biển:

- Có diện tích bảo tồn không nhỏ hơn 10.000 ha và cụ thể có bãi đẻ hoặc vùng tập trung các loài thủy sinh chưa trưởng thành chiếm 2/3 tổng diện tích..

Mô tả việc phân vùng chức năng của KBT

Cùng với những khó khăn như trình bày phía trên về các thuật ngữ không thống nhất trong các cấp cao hơn về phân loại KBT, có một vấn đề về những mô tả khác nhau đối với việc phân vùng chức năng của KBT—theo đó việc phân vùng chức năng¹⁵⁸ của các KBT theo các loại khác nhau thường giống nhau để tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện các chính sách để quản lý trong mỗi phân khu.

Mục đích của việc phân khu là tạo các phân khu quản lý để hỗ trợ nhận biết địa điểm và loại hình chiến lược, quản lý cũng như nơi làm việc để đạt tới tình trạng như được quy định của KBT. Trong mỗi phân khu, quy định quản lý nên thống nhất một cách hợp lý nhưng phải đủ linh hoạt để có sự quản lý đáp ứng tình hình trước những thay đổi về lý sinh, cũng như những áp lực và cơ hội phát triển kinh tế xã hội. Các hệ thống phân khu nhằm mục tiêu thống nhất các mục tiêu khác nhau trong KBT, và phân biệt loại hình cũng như cường độ của các biện pháp từ một KBT này sang KBT khác, trong khi vẫn có sự xâm phạm từ bên ngoài ở mức tối thiểu và được tiêu chuẩn hóa.

Các quy định về phân vùng KBT chủ yếu tại Nghị định số 117/2010/NĐ-CP và tại Nghị định số 57/2008/NĐ-CP. Tóm tắt về các quy định khác nhau giữa hai Nghị định này được trình bày tại các Phụ lục của báo cáo này và sự thống nhất trong hai Nghị định được trình bày tại mục dưới đây.

Báo cáo này trình bày quy định chuẩn về ba phân khu chức năng (các phân khu chức năng), là phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái và phân khu hành chính dịch vụ. Báo cáo sau đó đề xuất xem xét thêm hai phân khu: phân khu sử dụng bền vững là nơi cộng đồng địa phương được phép thu hái và sử dụng các tài nguyên thiên nhiên theo những cách bền vững mà không gây xung đột với các hoạt động bảo tồn ĐDSH; và một phân khu quản lý sinh cảnh cho phép thực hiện các thực tiễn quản lý cần thiết để duy trì các loài quý hiếm, bị đe dọa hay nguy cấp.

Các tiêu chí phối hợp như theo khuyến nghị đối với các phân khu chức năng được trình bày dưới đây, theo hình thức khuyến nghị cơ bản để thống nhất các quy định khác nhau. Các tiêu chí được khuyến nghị đi theo cách tiếp cận quốc tế, thông qua việc xem xét các quy định của IUCN 1994 về phân vùng chức năng, mặc dù vậy vẫn duy trì bối cảnh quốc gia như một yếu tố xem xét ưu tiên.

Khuyến nghị 10. Xác định và ban hành một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về chủ đề “phân vùng chức năng KBT và các tiêu chí xác định”	
Soạn thảo một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT để thống nhất các quy định về phân vùng chức năng KBT. Các tiêu chí được tổng hợp sẽ đưa ra một số biện pháp quản lý linh hoạt nhưng vẫn đảm bảo các quy định về quản lý trong từng khu là thống nhất một cách hợp lý để điều chỉnh các mục tiêu khác nhau phục vụ cho mục đích chính của KBT.	
Các tiêu chí tổng hợp được khuyến nghị	
Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt	Khu vực có giá trị ĐDSH cao gắn với tất cả các hoạt động của con người, trừ các hoạt động nghiên cứu khoa học và/hoặc sử dụng cho mục đích thuộc về nghi lễ hay tôn giáo của cộng đồng bản địa ¹⁵⁹
	Các khu vực đủ lớn để bảo vệ nghiêm ngặt các hệ sinh thái tự nhiên nhằm cho phép duy trì các quá trình diễn thế tự nhiên của các hệ sinh thái này, vùng đất liền hoặc vùng thủy sinh (nước mặn hoặc/và nước ngọt)
	Nếu vùng đất ngập nước, quy mô và diện tích của KBT nghiêm ngặt sẽ được xác định theo mục tiêu bảo tồn, đối tượng bảo tồn và điều kiện thủy học của khu vực
	Nếu vùng biển được bảo vệ toàn bộ và quản lý nghiêm ngặt để bảo vệ và giám sát sự phá triển tự nhiên của các loài động, thực vật thủy sinh, và các loài khác điển hình của sinh cảnh dưới nước.
Phân khu phục hồi sinh thái	Các vùng của môi trường sinh sống xuống cấp mà mục tiêu dài hạn là giữ gìn các điều kiện sinh sống tự nhiên và hỗ trợ ĐDSH.
	Quản lý nghiêm ngặt các khu được bảo vệ để phục hồi các hệ sinh thái thông qua tái sinh tự nhiên hoặc hỗ trợ phục hồi tự nhiên với mục đích phát triển các điều kiện hệ sinh thái tự nhiên, vùng đất liền, nước hay biển
Phân khu hành chính dịch vụ	Các khu vực cụ thể có các khu làm việc và cơ sở hạ tầng phục vụ hoạt động quản lý của Ban Quản lý KBT hay cơ sở hạ tầng cho việc nghiên cứu và thực nghiệm của các đơn vị
	Các khu vực được cho phép có các hoạt động giải trí, du lịch, giáo dục và nâng cao nhận thức môi trường và khu vui chơi dành cho khách tham quan.

¹⁵⁸ Phân vùng chức năng nghĩa là phân chia khu bảo tồn thành những phân vùng phục vụ các mục đích khác nhau, cụ thể nhằm: (i) bảo vệ các sinh cảnh, hệ sinh thái hoặc diễn thế sinh thái điển hình hoặc quan trọng; (ii) ngăn ngừa các hoạt động tiêu cực của con người vì mục đích bảo tồn; (iii) bảo vệ chất lượng của tự nhiên và/hoặc văn hóa trong khi cho phép có sự sử dụng hợp lý của con người; và, (iv) giúp những khu vực bị tác động được tác biệt để phục hồi..

Như đã khuyến nghị ở trên, nhằm đáp ứng các nhu cầu trước mắt và thường xuyên của cộng đồng địa phương sống gần KBT, và cho phép có sự linh hoạt trong can thiệp chỉ đạo để đảm bảo sự bền vững của các loài chính trong KBT; báo cáo này đề xuất xem xét hai phân khu chức năng dưới đây để đảm bảo các nhu cầu của cộng đồng địa phương trong khi vẫn phát triển công tác bảo tồn ĐDSH và cho phép có các can thiệp quản lý cần thiết để đáp ứng các nhu cầu về tính bền vững của các loài được bảo tồn.

Khuyến nghị 11 Đưa hai phân khu dưới đây trong thông tư liên tịch vào chủ đề “phân vùng chức năng KBT và các tiêu chí xác định”	
Phân khu sử dụng bền vững	Với điều kiện, không có đốt nương làm rẫy, canh tác nông nghiệp, định cư và sử dụng cho mục đích thương mại hoặc các hoạt động khác gây hại cho công tác bảo tồn ĐDSH, đây là những khu vực tự nhiên nơi môi trường sinh sống và tính ĐDSH liên quan được bảo tồn nhưng cũng là nơi; (i) cộng đồng dân bản địa và/hoặc những người sống trong vùng đệm có thể được cho phép thu hái và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên bằng các phương pháp truyền thống bền vững mà không xung đột với các yêu cầu về bảo tồn ĐDSH; (ii) và các hoạt động nghiên cứu bao gồm việc xem xét lại các loài bản địa có thể được thực hiện.
Phân khu quản lý sinh cảnh	Các khu vực có giá trị quan trọng về sinh cảnh và các loài mà những thực tiễn quản lý được yêu cầu theo định kỳ duy trì các loại hình khu vực sinh sống cụ thể hay các điều kiện đáp ứng đối với những loài hiếm, bị đe dọa hay cấp thiết



3.2.3 Làm rõ các yếu tố cấu thành “vùng nước nội địa” (vùng đất ngập nước)

Thuật ngữ của Việt Nam đối với vùng đất ngập nước được định nghĩa trong Luật ĐDSH là vùng đầm lầy, than bùn hoặc vùng nước thường xuyên hay tạm thời kể cả vùng biển có độ sâu không quá 6m khi mực nước thủy triều thấp nhất. Luật này cũng đề cập “vùng đất ngập nước tự nhiên” nhưng cho tới thời điểm hiện tại, chưa có văn bản pháp lý nào quy định về vùng đất ngập nước tự nhiên, và thực sự cũng không có bản đồ nào thể hiện các vùng đất ngập nước khác nhau cho mục tiêu bảo tồn.

Các vùng đất ngập nước nằm trong những môi trường sinh sống bị đe dọa ở Việt Nam và hỗ trợ cho một số hệ chim nguy cấp nhất trên toàn quốc. Tổ chức BirdLife International (2001) ghi nhận rằng 20 trong số 40 loài chim của Việt Nam là các loài chim bị đe dọa trên toàn cầu, đều phụ thuộc vào sinh cảnh tại vùng đất ngập nước. Tuy nhiên, các quy định chung tại Việt Nam về quản lý các vùng đất ngập nước thường được nêu trong các văn bản liên quan tới bảo vệ môi trường, lâm nghiệp, nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản và khai thác tài nguyên thủy sinh. Chỉ có một số quy định đề cập trực tiếp tới vùng đất ngập nước cụ thể, phần lớn các quy định về đất ngập nước ở Việt Nam đều là gián tiếp thông qua các điều khoản chung trong các quy định về môi trường, theo Luật BVMT năm 1993, Luật Tài nguyên nước năm 1998 và các nghị định khác. Kế hoạch hành động về đa dạng sinh học của Việt Nam liệt kê 61 vùng đất ngập nước quan trọng (Chính phủ VN/GEF 1994), và vào năm 2000 Bộ KHCN và Môi trường, nay là Bộ TN&MT đã xác định 79 khu đất ngập nước có tầm quan trọng quốc gia (Báo cáo của Cục Môi trường/Bộ KHCNMT 2000). Trong các khu đất ngập nước được liệt kê theo Báo cáo của Cục Môi trường - Bộ KHCNMT, 23 khu tương ứng với RĐD và 14 khu tương ứng với RĐD được đề xuất, 7 khu khác bao gồm các KBT biển được đề xuất. Rõ ràng cần phải làm rõ để đưa vào hay loại ra các KBT theo từng hệ sinh thái chính, là hệ sinh thái trên cạn, đất ngập nước hay biển.

Về các vùng đất ngập nước, Luật Đất đai có sử dụng thuật ngữ “đất có vùng nước”¹⁶⁰, và mặc dù trong Luật có đề cập yêu cầu bảo vệ về sinh thái và bản chất tự nhiên, nhưng không nêu cụ thể các tiêu chí cho những vùng đất này hay quản lý như thế nào. Luật ĐDSH có đưa ra thuật ngữ về “vùng đất ngập nước tự nhiên”¹⁶¹ theo định nghĩa về vùng đất ngập nước của Công ước Ramsar, trong đó Việt Nam tham gia ký kết kể từ năm 1989. Định nghĩa của Ramsar về vùng đất ngập nước rất rõ ràng và truyền tải sự hiểu biết về vùng đất ngập nước tạm thời hoặc vĩnh viễn, trong đó mức độ ngập nước khác nhau dẫn tới các đặc tính khác nhau về đất, chất lượng nước, nguồn thủy sản và hệ thực vật. Vì thế, định nghĩa này đã thống nhất các đặc điểm của sinh cảnh và hệ sinh thái.

Hệ thống phân loại vùng đất ngập nước hiện tại (xem Hệ thống phân loại vùng đất ngập nước của Việt Nam tại Phụ lục 10), đưa ra xếp hạng của hai hệ thống, bốn tiểu hệ thống, tám loại và 38 kiểu. Các hệ thống được xác định dựa trên độ mặn của nước hoặc khoảng cách của vùng đất ngập nước từ biển tới vùng đất ngập nước ven biển/dọc bờ biển (vùng đất ngập nước mặn/nước lợ) và vùng đất ngập nước nội địa (vùng đất ngập nước ngọt). Các tiểu hệ thống được dựa trên yếu tố cơ bản của vùng đất ngập nước- vùng đất ngập nước tự nhiên hay nhân tạo được xác định trên cơ sở ngập nước vĩnh viễn hay tạm thời. Các kiểu đất ngập nước được xác định dựa trên hình thái đất, địa chất và thực vật chiếm ưu thế hay địa vật lý và cấu tạo của những đặc tính chất nền.

Điều 9 của Luật Thủy sản về lập quy hoạch và quản lý KBT vùng nước nội địa và biển, quy định rằng các KBT vùng nước nội địa và vùng biển được phân loại là vườn quốc gia, khu cư trú và khu dự trữ sinh cảnh thủy sinh trên cơ sở mức độ ĐDSH theo các tiêu chuẩn trong nước và quốc tế. Mặc dù các tiêu chí phân loại đã



có đối với các vườn quốc gia, chưa có tiêu chí phân loại cho khu cư trú và khu dự trữ thủy sinh, một lần nữa lại phát sinh vấn đề về thuật ngữ và tiêu chí hướng dẫn phân loại. Có nhu cầu trong tương lai về việc xác định các đặc tính và tiêu chí để hướng dẫn phân loại các khu đất ngập nước thành các kiểu KBT khác nhau như vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, KBT loài và sinh cảnh, và KBT phong cảnh. Trong bối cảnh tại Việt Nam, trên cơ sở các nhu cầu và mục tiêu bảo tồn theo các loại KBT, nên có hai loại vùng đất ngập nước để hướng dẫn các KBT đất ngập nước trong nước.

Loại đầu tiên: Các khu RĐD nằm trong vùng đất ngập nước, hoặc bao gồm các phần của vùng đất ngập nước như (i) VQG Xuân Thủy— là một khu RĐD nằm trong một khu vực có vùng đất ngập nước ven biển và cửa Sông Hồng; (ii) VQG Tràm Chim— là một khu RĐD nằm trong vùng đất ngập nước nội địa có đồng bằng lau sậy tại châu thổ sông Mê Kông và (iii) VQG Cát Tiên- là một khu RĐD nằm trong khu vực đất cao ở phía Nam

bao gồm vùng đất ngập nước Bàu Sấu, là một địa điểm Ramsar. Ba khu vực này đều quan trọng đối với công tác bảo tồn do hệ sinh thái ngập nước, ĐDSH và sinh cảnh trong các khu rừng là yếu tố chính của các hệ sinh thái và rừng mà chiếm phần lớn diện tích KBT. Những khu này được thành lập theo Luật BVPTTR và theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và tương ứng với các khu đất ngập nước thuộc và nằm trong RĐDs. Về cơ bản không có điểm khác biệt giữa “vùng nước nội địa” được thành lập theo Luật thủy sản và “các KBT đất ngập nước” theo Luật BVMT (1995) và Luật ĐDSH (2008).

Loại thứ hai: KBT vùng nước nội địa, được thành lập theo Luật thủy sản với mục tiêu phục hồi và phát triển thủy sản, bảo tồn các loài cá có giá trị kinh tế và khoa học cao, bảo vệ hệ sinh thái thủy sinh tại các vùng nước nội địa và khuyến khích sự tham gia của cộng đồng địa phương vào việc thu hoạch và sử dụng đúng đắn các nguồn lực thủy sản như được quy định tại Quyết định số 1479 ngày 13/10/2008 của Thủ tướng Chính phủ. Theo hệ thống RĐD, hiện tại có 28 KBT có các hợp phần đất ngập nước trong số 45 KBT vùng nước nội địa được đề xuất trong hệ thống KBT nước nội địa. Tuy nhiên những khu vực này chỉ trên giấy tờ, do chưa được thành lập trên thực địa và chưa có các đơn vị quản lý.

Cùng với các yếu tố bên trên, có hai vấn đề chính liên quan tới thuật ngữ về khu đất ngập nước: (i) vùng đất ngập nước được nói tới trong các văn bản quy hoạch nhưng có một số vùng đất ngập nước là “vùng nước ven biển”, giống như các khu vực ở cửa sông Hồng, Phá Tam Giang, khu ven biển Cà Mau, cửa sông Tiền, cửa sông Hậu, cửa sông Thái Bình và cửa sông Đồng Nai; và, (ii) thuật ngữ “nội địa” xác định địa điểm của “vùng nước” nhưng định nghĩa cho mục đích quản lý các vùng đất ngập nước thiếu thông tin chi tiết thêm như các đặc tính của hệ sinh thái (nước, đất, hệ động thực vật), khoảng cách tới bờ biển và các đặc điểm khác về địa lý.

¹⁶⁰ Luật Đất đai, Điều 48

¹⁶¹ Luật Đa dạng sinh học, Điều 35 quy định: “Vùng đất ngập nước tự nhiên là những vùng đầm lầy, than bùn hoặc vùng nước thường xuyên hoặc tạm thời, kể cả vùng biển có độ sâu không quá 6m khi ngăn nước thủy triều thấp nhất”

Để đáp ứng yêu cầu này, cần phải có một hệ thống các văn bản chuẩn mực cụ thể quy định với vùng đất ngập nước trong nước để bao gồm những định nghĩa về các loại vùng đất ngập nước và các tiêu chí cho hoạt động bảo tồn, sau khi đã chỉnh sửa và phân loại lại trong quy hoạch vùng đất ngập nước trong nước hiện tại theo các tiêu chí đề ra (Bảng tóm tắt hệ thống phân loại các vùng đất ngập nước ở Việt Nam tại Phụ lục 10). Điều này có thể được thực hiện sau khi có một quy định pháp lý trong đó để cập các yếu tố cụ thể về quản lý vùng đất ngập nước theo luật hiện hành để đáp ứng các ưu tiên về phát triển và bảo tồn của quốc gia.

Báo cáo này khuyến nghị đầu tiên nên có một quy trình hướng tới việc thành lập các điều khoản tương ứng trong Thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT nhằm làm rõ việc phân loại và quản lý các vùng đất ngập nước ở Việt Nam.

Khuyến nghị 12.
Tổ chức các cuộc họp liên bộ để thống nhất về quy trình “rà soát hệ thống KBT đất ngập nước được đề xuất và phương thức quản lý hệ thống này”

Căn cứ theo quy định trong Nghị định số 65/2010/NĐ-CP, Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT sẽ:

- Cùng nhau rà soát lại tất cả các KBT được thành lập trước khi Luật ĐDSH có hiệu lực;
- Thống nhất về các quy định quản lý vùng đất ngập nước và KBT đất ngập nước;
- Xác định quản lý như thế nào đối với tài nguyên ĐDSH của khu đất ngập nước thông qua một hệ thống KBT đất ngập nước thống nhất.

Ngoài ra, xác định một văn bản chính sách chuẩn mực để làm rõ khung pháp lý, trách nhiệm quản lý và phân loại của tiểu hệ thống KBT đất ngập nước trong nước.

Như được phân loại và ban hành, các KBT đất ngập nước nên đứng riêng tách biệt các KBT biển và trên cạn, mặc dù rõ ràng rằng một số khu sẽ gồm nhiều hơn một trong ba loại hệ sinh thái (hệ sinh thái trên cạn, đất ngập nước và biển). Để tránh sự không rõ ràng trong quản lý và đảm bảo tính minh bạch trong việc thực hiện các quy định tương ứng, một tiểu hệ thống KBT đất ngập nước có thể được phát triển như một phần của hệ thống quốc gia KBT có ba loại hệ sinh thái¹⁶². Hướng dẫn về quản lý và phát triển vùng đất ngập nước trong hệ thống quốc gia có thể được thực hiện thông qua một chiến lược quốc gia về KBT đất ngập nước. Để thực hiện mục tiêu phổ biến những nội dung dưới đây về hệ thống KBT đất ngập nước và nội dung về chiến lược quốc gia về KBT đất ngập nước.

Khuyến nghị 13.
Xây dựng và ban hành một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về chủ đề “phân loại KBT đất ngập nước”

Ban hành một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT đưa ra một cách tiếp cận để phân loại đất ngập nước và xác định các ưu tiên bảo tồn đối với hệ sinh thái đất ngập nước ở Việt Nam.

Thông tư sẽ quy định các loại đất ngập nước khác nhau, trong đó phân loại các loại hình được lấy từ phân loại đất ngập nước chung của IUCN và RAMSAR và sẽ đưa vào hệ thống phân loại hiện tại của Việt Nam:

- L1: Nước mặn, L2: Biển, Cửa sông, Phá, Đồng bằng ngập
- L1: Nước ngọt, L2: Các loại sông, Hồ, Đầm lầy trong đất liền
- L1: Nhân tạo, L2: Nuôi trồng thủy sản, Nông nghiệp, Đồng bằng ngập mặn, Đô thị và ngành công nghiệp, Hồ chứa nước

Hơn nữa, Thông tư sẽ:

- Xác định và làm rõ các tiêu chí đối với các loại đất ngập nước và các lựa chọn bảo tồn đất ngập nước theo các quy định trong nước hiện tại, phù hợp với các công ước quốc tế mà Việt Nam tham gia ký kết và theo các ưu tiên quốc gia nhằm mục tiêu bảo tồn và sử dụng

Thông tư sẽ đưa ra:

- Các đặc điểm để phân loại các loại đất ngập nước trong hệ thống quốc gia về KBT đất ngập nước, với các tiêu chí tối thiểu cho mỗi loại KBT.
- Các tiêu chí cụ thể đối với việc bảo vệ và quản lý các khu đất ngập nước, nêu vai trò và trách nhiệm của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về các vùng đất ngập nước, qua đó làm rõ các quy định về từng lĩnh vực liên quan tới các hệ thống đất ngập nước và bảo tồn ĐDSH.

Thông tư sẽ:

- Yêu cầu xem xét việc quy hoạch quốc gia hiện tại của các vùng đất ngập nước, bao gồm bản đồ phân bố và phân loại lại theo các tiêu chí được lựa chọn cho các loại đất ngập nước.
- Quy định về xây dựng hệ thống KBT đất ngập nước quốc gia cùng với các chiến lược quốc gia về các KBT đất ngập nước.

Thông tư sẽ xác định và quy định:

- Nhu cầu và hướng dẫn ban hành một chiến lược quốc gia về đất ngập nước và kế hoạch hành động để quản lý và bảo tồn.

¹⁶² Ba loại hệ sinh thái là trên cạn, đất ngập nước và biển.

3.2.4 Khung pháp lý và thể chế đối với KBT biển

Với khoảng 3.260 km đường bờ biển, nguồn tài nguyên thủy sinh và ĐDSH của Việt nam là một tài sản thiên nhiên quan trọng. Thông tin về ĐDSH thủy sinh của Việt nam, mặc dù chưa được hoàn chỉnh, cho thấy khoảng 11.000 loài thủy sinh và sống ven bờ biển được ghi nhận¹⁶³.

Điều 9 của Luật Thủy sản đề cập tới việc lập kế hoạch và quản lý các KBT biển quy định rằng các vùng được phân loại là vườn quốc gia, nơi cư trú, và khu dự trữ thủy sinh trên cơ sở mức độ về ĐDSH theo tiêu chuẩn quốc gia và quốc tế. Hơn nữa, Nghị định số 57/2008/NĐ-CP về quản lý các KBT biển đưa ra các hướng dẫn nhằm phân loại các KBT biển thành “Vườn quốc gia” (Điều 2, a-c), “Khu dự trữ thiên nhiên thủy sinh” (Điều 2, Mục 4a-4c), và “KBT loài và cảnh quan” (Điều 2, 3a-3c). Không có các tiêu chí phân loại đối với mục tương đương “KBT cảnh quan” theo như Luật ĐDSH.

Sự thống nhất về các thuật ngữ liên quan tới KBT biển được quy định tại Nghị định số 57/2008/NĐ-CP và Nghị định số 117/2010/NĐ-CP được trình bày trên đây. Điều này cho thấy một nỗ lực nhằm chuẩn hóa các thuật ngữ hiện tại cho bốn loại KBT theo Luật ĐDSH. Tuy nhiên, các quy định hiện tại chưa quy định khung thể chế hỗ trợ cho sự thành lập và quản lý các KBT biển tại Việt Nam. Trên thực tế, cho tới nay chưa có một KBT biển nào được thành lập, mặc dù các vùng bảo tồn biển thí điểm đã được thành lập ở Hòn Mun vài năm trước. Ngoài ra, có một số KBT biển được đề xuất bao gồm những khu RĐĐ được quy hoạch trước đó hoặc công nhận (ví dụ như Cát Bà (Hải Phòng); Hòn Mê (Thanh Hóa); Cù Lao Chàm (Quảng Nam); Núi Chúa (Ninh Thuận); Côn Đảo (Bà Rịa – Vũng Tàu); và Phú Quốc (Kiên Giang).

Những khoảng trống trên đây trong khung pháp lý và thể chế đối với KBT biển đã gây trở ngại cho công tác bảo tồn ĐDSH và quản lý hệ sinh thái biển. Theo Báo cáo này, các KBT biển nên theo phân loại riêng biệt so với các KBT trên cạn và đất ngập nước, do đó tạo nên một tiểu hệ thống thuộc hệ thống quốc gia về KBT. Theo như các khuyến nghị về các vùng ngập nước trong nước, Báo cáo này khuyến nghị bước đầu tiên là thực hiện một quy trình dẫn tới việc xây dựng một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT để làm rõ việc phân loại và quản lý các KBT biển.

Khuyến nghị 14.
Tổ chức các cuộc họp liên bộ để thống nhất về quá trình “rà soát hệ thống các KBT biển được đề xuất và phương thức quản lý hệ thống này”

Như được quy định tại Nghị định số 65/2010/NDD-CP, Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT sẽ:

- Cùng nhau rà soát lại tất cả các KBT được thành lập trước khi Luật ĐDSH có hiệu lực,
- Thống nhất các quy định về quản lý KBT biển,
- Xác định quản lý như thế nào tài nguyên ĐDSH biển thông qua một hệ thống KBT biển thống nhất.

 Ngoài ra, xác định một văn bản chính sách chuẩn mực để làm rõ khung pháp lý, trách nhiệm quản lý và phân loại của hệ thống KBT biển quốc gia.

Tiếp sau những kết quả của quá trình xem xét các KBT biển được đề xuất, Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT nên xác định nhu cầu và nội dung của thông tư liên tịch nhằm đưa ra các giải pháp liên quan tới việc quản lý các KBT biển ở Việt Nam, bao gồm việc xây dựng các chiến lược và kế hoạch hành động để hỗ trợ các mục tiêu quản lý.

Khuyến nghị 15.
Xây dựng và ban hành một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về chủ đề “vai trò và trách nhiệm quản lý nhà nước đối với quản lý các KBT biển”

EBan hành nội dung của Thông tư liên tịch gồm:

Quy định các điều cụ thể đối với quản lý và bảo vệ KBT biển, nêu rõ vai trò và trách nhiệm của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT đối với khu biển và tài nguyên ĐDSH trong đó.

Quy định việc xây dựng một hệ thống KBT biển quốc gia, cùng với chiến lược quốc gia về KBT biển.

¹⁶³ Birdlife International in Indochina, Thông tin cơ sở, http://birdlifeindochina.org/birdlife/source_book/source_book_vn/bkg.html. Bản Thông tin cơ sở này trích dẫn số liệu này từ Nghiên cứu của Nguyễn Chu Hồi, Nguyễn Huy Yết, Nguyễn Văn Tiến, Lưu Văn Diệu, Đỗ Công Thung, Trần Đức Thanh và Phạm Văn Lương (2000) [Tình trạng môi trường biển và ven biển Việt Nam năm 2000]. Báo cáo hàng năm của Viện Hải dương học Hải Phòng trình Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam.

3.2.5 Vùng đệm của KBT và các bên liên quan trong công tác bảo tồn

Mục này xem xét hai vấn đề riêng biệt nhưng có liên quan tới nhau: quy định quản lý không rõ ràng với vùng đệm KBT và sự tham gia của các bên liên quan tại địa phương nhằm hỗ trợ cho việc quản lý ĐDSH và bảo tồn.

Các quy định quản lý vùng đệm

Luật ĐDSH định nghĩa “vùng đệm” là khu vực xung quanh, gần KBT, có chức năng ngăn chặn và giảm những tác động tiêu cực từ bên ngoài tới KBT¹⁶⁴. Luật BVPTTR định nghĩa vùng đệm là một vùng rừng, đất hay đất có nước bao phủ bề mặt tiếp giáp với KBT và có chức năng ngăn chặn cũng như giảm sự xâm phạm tới KBT¹⁶⁵.

Luật BVPTTR quy định vùng đệm là một trong bốn khu trong “khu vườn tự nhiên” và “các KBT thiên nhiên”¹⁶⁶, mặc dù Luật không nói rõ ràng rằng vùng đệm là một phần của RĐD. Nghị định số 117/2010/NĐ-CP về tổ chức và quản lý hệ thống RĐD có nguyên một điều về mô tả, đầu tư, và trách nhiệm quản lý vùng đệm¹⁶⁷.

Tuy nhiên, vẫn còn sự không rõ ràng trong quy trình thành lập, các tiêu chí để mở rộng ranh giới, trách nhiệm thể chế và quyền hạn quản lý đối với vùng đệm KBT. Vì vậy, mặc dù khung pháp lý đối với phát triển vùng đệm hiện tại đã có, nhưng những điều không rõ ràng còn tồn tại đã cản trở các bước để hỗ trợ cho mục tiêu chính của vùng đệm.

Các quy trình thành lập được thể hiện trong các điều khoản về mô tả, tuy nhiên chưa có sự đề cập tới các mặt về thể chế và các bên tham gia trong việc thành lập vùng đệm. Điều 32.2 của Nghị định số 117/2010/NĐ-CP quy định Bộ NN&PTNT đưa ra hướng dẫn về mô tả vùng đệm, nhưng điều này chưa được thực hiện, mặc dù vào thời điểm dự thảo Thông tư hướng dẫn Nghị định số 117/2010/NĐ-CP đang được xây dựng về chắc chắn sẽ có các tiêu chí cụ thể đối với xác định ranh giới vùng đệm.

Tài liệu này đề cập tới ba khía cạnh rất quan trọng của việc thành lập và chức năng hợp lý của vùng đệm KBT gồm: các tiêu chí về xác định ranh giới, sự tham gia của các bên liên quan, và thiết lập thể chế đối với trách nhiệm quản lý, bao gồm các liên kết chặt chẽ giữa Ban quản lý KBT, các cơ quan ngành dọc của tỉnh và cộng đồng địa phương. Do đó, nên thêm các khía cạnh này vào Thông tư đang được soạn thảo để hướng dẫn Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, và sau đó đưa các quy định vào thông tư liên tịch như một chủ đề trong mục thành lập vùng đệm KBT.

Khuyến nghị 16.
Xây dựng và ban hành một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về vùng đệm KBT

Ban hành một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về các KBT, có các điều mô tả việc thành lập về mặt lý sinh và thể chế đối với vùng đệm KBT. Ngoài những điều khác, các điều trong thông tư quy định bao gồm:

- Việc thành lập về mặt lý sinh và hành chính đối với vùng đệm KBT cho tất cả các nơi (tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương) với các điều khoản chi tiết về quản lý và nguồn vốn kinh phí.
- Việc thành lập đơn vị hỗ trợ kỹ thuật vùng đệm tại Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT có các mối liên hệ chặt chẽ với các cơ quan cấp tỉnh, bao gồm các ban quản lý KBT.
- Thiết lập tổ chức quản lý vùng đệm, bao gồm các cơ quan quản lý chủ trì và các đơn vị đầu mối ở cấp tỉnh và cấp huyện.
- Vai trò và trách nhiệm của mỗi cơ quan ngành dọc liên quan tới các chương trình phát triển vùng đệm KBT, hợp tác và tài trợ.
- Việc thành lập, chức năng và trách nhiệm của ủy ban quản lý tư vấn vùng sẽ bao gồm các tổ chức quản lý vùng đệm, ban quản lý KBT và chính quyền địa phương, đại diện cộng đồng.
- Loại hình các hoạt động phát triển phù hợp trong vùng đệm và cơ cấu quản lý để thực hiện các hoạt động và giám sát các kết quả.

¹⁶⁴ Luật Đa dạng sinh học, Điều 3.3.
¹⁶⁵ Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều 3.15.
¹⁶⁶ Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều 4.1.
¹⁶⁷ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 32, Điều 33 và Điều 34.

Sự tham gia của các bên liên quan trong vùng để hỗ trợ công tác bảo tồn thiên nhiên

Thống nhất hoạt động bảo tồn ĐDSH trong đất liền và vùng biển có các KBT cần phải có sự thành lập các nhóm đại diện của các bên liên quan hoặc các ban tư vấn về quản lý. Đây là những cơ quan thể chế quan trọng bao gồm đại diện các Ban quản lý KBT, các cơ quan chính quyền địa phương có liên quan, và đại diện cộng đồng địa phương. Những cơ quan này được giao quản lý các KBT tại Đông Nam Á, tuy nhiên ở Việt Nam có thể giao cho Ban quản lý KBT và các cơ quan chính quyền địa phương quản lý các hoạt động phát triển vùng đệm.

Những đơn vị tham gia chính có đủ tầm quan trọng để được thừa nhận trong các luật về KBT của Philippines (1992), Malaysia—Sarawak (1998), và Thailand (2006). Các khu vực khác trên thế giới có các KBT như vườn quốc gia Kakadu tại Úc, và vườn quốc gia Wapusk ở Canada. Tại Việt Nam, quan niệm này mới được du nhập tại KBT loài và sinh cảnh Khu Ca ở tỉnh Hà Giang và KBT loài và sinh cảnh Trùng Khánh ở tỉnh Cao Bằng, mặc dù có thể đã được áp dụng ở tất cả các KBT tại Việt Nam.

Xét các điều khoản liên quan tới việc hỗ trợ bảo tồn ĐDSH trong KBT thông qua thành lập các vùng đệm, Báo cáo này cũng khuyến nghị các cơ quan ngành dọc cấp bộ tham gia vào công tác bảo tồn ĐDSH ở cấp tỉnh (ví dụ như ban quản lý KBT, Sở NN&PTNT và Sở TNMT cũng như Sở KHĐT và các cơ quan khác có liên quan) và các đại diện của cộng đồng địa phương trở thành thành viên của các ban tư vấn về quản lý vùng nhằm hỗ trợ tăng cường công tác bảo tồn và quản lý ĐDSH trong sinh cảnh của KBT, bao gồm chính KBT và khu vực vùng đệm bao quanh, sau đây được quy định theo luật hiện hành. Công tác bảo tồn đa dạng trên thực tế sinh học sẽ được thực hiện thông qua ban quản lý KBT trong ranh giới KBT, mặc dù cũng có làm việc trong vùng đệm qua các dự án để dành tặng theo quy định tại Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, và thông qua cán bộ kiểm lâm của Sở NN&PTNT có nhiệm vụ đảm bảo việc thực hiện các quy định về bảo tồn ĐDSH bên ngoài KBT.

Bước đầu tiên đảm bảo sự tham gia của các bên liên quan trong vùng nhằm hỗ trợ công tác bảo tồn thiên nhiên là kiểm tra các mô hình có sự tham gia đang thực hiện tại Việt Nam và đánh giá ảnh hưởng tới việc quản lý hiệu quả công tác bảo tồn ĐDSH, và sau đó để đưa ra các điều khoản trong văn bản quy chuẩn nhằm đưa mô hình có sự tham gia thông qua các quy định pháp lý trong nước.

Khuyến nghị 17.
Xây dựng và ban hành một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về sự tham gia của các bên liên quan nhằm hỗ trợ công tác bảo tồn thiên nhiên

- Là một thông tư liên tịch riêng biệt, hoặc kết hợp với các thông tư khác về chủ đề vùng đệm KBT, quy định:
- Việc thành lập các ban tư vấn về quản lý để hỗ trợ quản lý hiệu quả vùng đệm của KBT với sự tham gia của Ban quản lý KBT, cơ quan ngành dọc ở tỉnh và cộng đồng địa phương trong việc lập kế hoạch, thực hiện và giám sát các mục tiêu bảo tồn.
 - Thông qua các quy định quy chuẩn, và theo các điều khoản về kỹ thuật và các chức năng, nhiệm vụ được phân cấp ở cấp tỉnh, quy định việc thành lập cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của các ban tư vấn về quản lý nhằm hỗ trợ quản lý bảo tồn và ĐDSH trong vùng đất/biển trong khu vực có KBT.
 - Quy định các ban tư vấn về quản lý sẽ giám sát các mục tiêu quản lý hợp tác trong lĩnh vực quan trọng của quản lý KBT (đóng cọc mố, thực thi pháp luật, liên kết cộng đồng, phát triển cộng đồng, quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên—bao gồm quản lý cháy rừng và trồng rừng, nghiên cứu ĐDSH và du lịch sinh thái).
 - Quy định các ban tư vấn về quản lý sẽ có thẩm quyền phê duyệt việc khai thác bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên trong khu vực sử dụng bền vững của KBT (theo việc sử dụng nguồn truyền thống). Khu vực này chưa được quy định trong luật hiện hành nhưng được khuyến nghị xem xét trong tài liệu này.
 - Quy định các ban tư vấn về quản lý sẽ có chức năng, nhiệm vụ quản lý trong vùng đệm của KBT tăng cường các hoạt động có lợi đối với sự toàn vẹn trong dài hạn của KBT thông qua việc khuyến khích các hoạt động phát triển hướng tới bảo tồn.
 - Quy định các ban tư vấn về quản lý sẽ có thẩm quyền để xem xét và thông qua các kế hoạch đầu tư/quản lý KBT trong 5 năm để trình lên UBND tỉnh hoặc Bộ NN&PTNT.
 - Quy định các ban tư vấn về quản lý sẽ được giao nhiệm vụ soạn thảo các báo cáo thường niên liên quan tới các quy định về cơ sở dữ liệu quản lý bảo tồn theo Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, và bao gồm cả các báo cáo về hiệu quả trong việc sử dụng tài chính và thực hiện công tác bảo tồn.

3.2.6 Hướng dẫn về kỹ thuật cho các phân khu chức năng của KBT

Theo Luật BVPTTR, Bộ TN&MT có trách nhiệm phối hợp với Bộ NN&PTNT cung cấp các hướng dẫn và chỉ đạo cho UBND tỉnh và huyện để tổ chức quản lý và bảo vệ ĐDSH và môi trường rừng¹⁶⁸. Hơn thế, Luật này còn quy định Bộ NN&PTNT có trách nhiệm đối với các vấn đề về bảo vệ và phát triển rừng trên phạm vi toàn quốc¹⁶⁹, và vì vậy được Chính phủ yêu cầu phối hợp với Bộ TN&MT và các Bộ khác có liên quan trong công tác bảo tồn ĐDSH. Nghị định số 117/2010/NĐ-CP quy định Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT phối hợp với nhau trong việc hướng dẫn và kiểm tra thực hiện của các UBND tỉnh về quản lý đất đai, bảo vệ môi trường và bảo tồn ĐDSH¹⁷⁰.

Việc phân cấp các KBT tại Việt Nam, trong số đó chỉ một số KBT được Bộ NN&PTNT quản lý trực tiếp đã cho UBND các tỉnh cơ hội để thực hiện thí điểm các phương thức tiếp cận mới vượt ra khỏi các hiểu cứng nhắc về các quy định pháp lý của trung ương, tuy nhiên cũng cho thấy những khó khăn để thực thi công tác bảo tồn ĐDSH một cách hiệu quả, cụ thể là có khe hở trong hướng dẫn kỹ thuật của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT với các cơ quan ngành dọc tại tỉnh mà báo cáo trực tiếp cho các UBND tỉnh. Trên thực tế, các tỉnh có khả năng diễn giải các quy định vượt ra ngoài những quy định được ban hành và chỉ đạo về mặt kỹ thuật đối với quản lý KBT để phù hợp nhất với ưu tiên phát triển kinh tế xã hội của tỉnh.

Nghiên cứu này cũng nêu lên vấn đề là các bộ phận giúp việc cho ban quản lý KBT, khi báo cáo với các cơ quan quản lý cấp tỉnh thì tách bạch các vấn đề về mặt kỹ thuật và quản lý chính sách bảo tồn. Việc tách biệt này gây rủi ro trong hoạt động quản lý bảo tồn dưới nhiều hình thức khác nhau, tạo khoảng cách với các tiêu chuẩn quốc gia, và vì thế gây nguy hại cho ĐDSH. Vì thế khuyến nghị thành lập các liên kết hỗ trợ kỹ thuật giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT và các đơn vị chức năng hoạt động trong lĩnh vực và thực hiện các quy định của Nhà nước. Khuyến nghị dưới đây được coi như một quá trình dẫn tới việc hình thành các điều khoản tương ứng trong thông tư liên tịch được thiết kế để xác định liên kết kỹ thuật được đề xuất, mà không gây ảnh hưởng gì tới nguyên tắc phân cấp, nhưng tăng cường năng lực kỹ thuật và chỉ đạo của các ban Quản lý KBT.

Khuyến nghị 18.
Xây dựng và ban hành một thông tư liên tịch của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về các đơn vị hỗ trợ kỹ thuật ở cấp trung ương để cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho các phòng, ban chức năng của ban quản lý KBT

Ban hành một thông tư liên tịch của Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT quy định về khái niệm, định nghĩa, và cơ cấu tổ chức của các đơn vị hỗ trợ kỹ thuật ở cấp trung ương nhằm cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho các phòng, ban chức năng của ban quản lý KBT trong hệ thống KBT trong nước.

Điều này có thể thực hiện được thông qua các hội thảo tham vấn nhằm xác định nhu cầu và cách thức thực hiện, sau đó là xây dựng một kế hoạch hành động để thành lập những đơn vị này và cung cấp hỗ trợ kỹ thuật.

Bước một:	Thực hiện hội thảo để xác định nhu cầu và thành lập các đơn vị hỗ trợ kỹ thuật để hướng dẫn các phòng, ban chức năng của Ban quản lý KBT.
Bước hai:	Tiến hành hội thảo quốc gia về các quy định được đề xuất để hỗ trợ kỹ thuật từ cấp Bộ cho các ban quản lý KBT nhưng vẫn chịu sự quản lý của tỉnh.
Bước ba:	Xác định vai trò chức năng của các bộ phận hỗ trợ kỹ thuật và cơ chế phối hợp với các cơ quan quản lý ngành có liên quan tại địa phương và ban quản lý KBT.
Bước bốn:	Làm rõ chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị hỗ trợ kỹ thuật trong việc cung cấp hỗ trợ kỹ thuật đầu vào và phối hợp với cơ sở dữ liệu quản lý bảo tồn và ĐDSH ở trung ương.
Bước năm:	Làm rõ cách thức thực hiện cung cấp hỗ trợ kỹ thuật ở trung ương đối với tất cả các ban quản lý KBT trong hệ thống KBT quốc gia.
Bước sáu:	Dự thảo kế hoạch hành động cho việc đào tạo kỹ thuật và giám sát tính hiệu quả của các bộ phận hỗ trợ kỹ thuật và các bộ phận chức năng của KBT.

¹⁶⁸ Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều 39.5.
¹⁶⁹ Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều 8.
¹⁷⁰ Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, Điều 38.2.a.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghiên cứu điển hình tại Vườn Quốc gia Tràm Chim, Việt Nam - Quản lý tài nguyên thiên nhiên, Quản trị, và Toàn cầu hóa. Luận văn thạc sỹ, Manh Vu Phuong 2005.
2. Cơ cấu tổ chức và thể chế của ngành Lâm nghiệp - Sổ tay ngành Lâm nghiệp, Bộ NN&PTNT, Hà Nội.
3. Assessment of Legal Documents and Policies Relating to management of Special-Use Forests in Việt Nam. World Wide Fund for Nature, Hà Nội 2001.
4. Đầu tư vào đa dạng sinh học - Một đánh giá về các dự án phát triển và bảo tồn tổng hợp của Indonesia, Ngân hàng Thế giới, Washington D.C., 1999.
5. Hướng dẫn áp dụng cho các phân hạng khác nhau trong quản lý khu bảo tồn - Liên minh Bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN). Gland, 2008.
6. Chiến lược quản lý hệ thống khu bảo tồn Việt Nam tới năm 2020. Bộ NN&PTNT, Hà Nội 2003.
7. Các vườn quốc gia – Tạp chí quốc tế cho các nhà quản lý khu bảo tồn, Vol 17 No 1 Thực hiện CBO POWPA. Liên minh Bảo tồn thiên nhiên quốc tế, Gland 2008.
8. Các vườn quốc gia – Tạp chí quốc tế cho các nhà quản lý khu bảo tồn Vol 14 No 3 Phân hạng khu bảo tồn, Gland 2004.
9. Chương trình thí điểm hành lang đa dạng sinh học (BC) cho tỉnh Lâm Đồng, Việt Nam. Ngân hàng Phát triển châu Á, Manila 2007.
10. Chính sách đối với khu bảo tồn tại Indonesia. Dự án quản lý tài nguyên thiên nhiên, USAID – BAPPENAS, Jakarta 1994.
11. Tóm tắt chính sách. Xây dựng hệ thống khu bảo tồn của Việt Nam – Những đổi mới chính sách cần thiết cho phát triển, UNDP, Hà Nội 2006.
12. Bảo tồn đa dạng sinh học trong các hệ sinh thái rừng tại Việt Nam, Văn kiện dự án, Bộ NN&PTNT, Hà Nội, 2010.
13. Bảo tồn đa dạng sinh học trong các hệ sinh thái rừng tại Việt Nam, Các nghiên cứu cơ sở tại khu bảo tồn Pù Hu và Pù Luông (tỉnh Thanh Hóa), IDL Group, Hà Nội, 2010.
14. Rà soát các chính sách, pháp luật, và thể chế cho quản lý tài nguyên thiên nhiên. UBND tỉnh Kon Tum, Sở Kế hoạch và Đầu tư. Kon Tum, 2006.
15. Rà soát và phát hiện những vấn đề pháp lý về trách nhiệm của các bộ, ngành trong quản lý nhà nước đối với đa dạng sinh học. Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật bản (JICA), Hà Nội 2010.
16. Báo cáo phát triển ngành lâm nghiệp năm 2006, Bộ NN&PTNT, 2007.
17. Báo cáo quốc gia về Khu bảo tồn và Phát triển, The PAD Partnership 2003.
18. Điểm nóng về đa dạng sinh học ở Đông Dương và Miến Điện (Khu vực Đông Dương), Critical Ecosystem Partnership Fund, 2007.

Preservation of Biodiversity in Forest Ecosystems in Viet Nam

“Preservation of Biodiversity in Forest Ecosystems in Viet Nam” is a joint project of the Vietnamese Government through the Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD) and the German Government through the Ministry of Economic Cooperation and Development. The project is implemented by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) and the Department of Nature Conservation, Viet Nam Administration of Forests, MARD.

The project’s overall duration is 10 years from 2010-2020 and is designed in 03 phases, each phase lasts 03 years. The first phase started in August 2010 and will end in July 2013.

The project operates at national level and in forests with high biodiversity or conservation value in selected pilot areas namely the Ba Be and Bach Ma National Parks, and the Na Hang, Pu Hu and Pu Luong nature reserves.

The project’s overall goal is to strengthen capacity for the protection and preservation of biodiversity in forest ecosystems. The objective of the project’s current phase is to improve legal, institutional, personnel and technical conditions for biodiversity conservation in Viet Nam’s forest ecosystems, particularly at national level and in the selected protected areas.

In order to meet the project goals, the project provides support for policy, institutional and legal development at central level as well as for the implementation of policies and innovative management and financing approaches in the pilot protected areas. Lessons learned from these pilot implementations are then actively used for policy advice and development at central level. Additionally, capacity development in protected area management and biodiversity conservation is supported at all administrative levels.

Contact Information

Preservation of Biodiversity in Forest Ecosystems in Viet Nam

340 Bach Dang Road, Hoan Kiem District, Hanoi, Viet Nam

T + 84 4 39329576

F + 84 4 39 329575

E office.biodiversity@giz.de

I www.giz.de/viet-nam

Nghiên cứu khung thể chế, chính sách và quản lý đối với

Bảo tồn đa dạng Sinh học trong Hệ thống Khu Bảo tồn
tại Việt Nam

Nghiên cứu khung thể chế, chính sách và quản lý đối với

Bảo tồn đa dạng Sinh học trong Hệ thống Khu Bảo tồn
tại Việt Nam

“Bảo tồn đa dạng sinh học trong các hệ sinh thái rừng tại Việt Nam”
(Giai đoạn I: Tháng 8/2010- Tháng 6/2013)

Tháng 10 năm 2011
Phần II: Các phụ lục

Nhóm nghiên cứu pháp luật

L. Fernando Potess
Nguyễn Hưng Quang
Nguyễn Chí Thành



MỤC LỤC

Mục 4: Các phụ lục..... 5

Phụ lục 1. Quy trình xây dựng và ban hành Nghị định..... 5

Phụ lục 2. Quy trình xây dựng Thông tư liên tịch 7

Phụ lục 3. Các tiêu chí để so sánh phân loại khu bảo tồn /Ma trận tổng hợp..... 8

Phụ lục 4. Các tiêu chí để so sánh phân loại khu bảo tồn /Ma trận tổng hợp..... 9

Phụ lục 5. Các tiêu chí để so sánh phân loại khu bảo tồn /Ma trận tổng hợp..... 10

Phụ lục 6. Các tiêu chí để so sánh phân loại khu bảo tồn /Ma trận tổng hợp..... 11

Phụ lục 7. Phân khu chức năng khu bảo tồn..... 11

Phụ lục 8: Xem xét của JICA – Những đề xuất đối với các giải pháp trong ngắn hạn và dài hạn. 14

Phụ lục 9: Văn bản pháp luật khác có liên quan..... 16

Phụ lục 10: Hệ thống phân loại vùng đất ngập nước của Việt Nam 20

Phụ lục 14. Các quy định pháp lý hiện tại về Vườn quốc gia, Mục đích, Định nghĩa, và các tiêu chí..... 25

Phụ lục 15. Quy định pháp luật hiện tại về Khu bảo tồn thiên nhiên, Mục đích, Định nghĩa, và các tiêu chí 26

Phụ lục 16. Quy định pháp luật hiện tại về Khu bảo tồn loài và sinh cảnh, Mục đích, Định nghĩa, và Tiêu chí..... 27

Phụ lục 17. Quy định pháp luật hiện hành về khu bảo vệ cảnh quan đất/biển, Mục đích, Định nghĩa, và các tiêu chí..... 29

Phụ lục 18. Quy định pháp luật hiện hành về phân khu chức năng/nội bộ của khu bảo tồn 30

Phụ lục 19. Quy định trách nhiệm quản lý về đa dạng sinh học..... 32

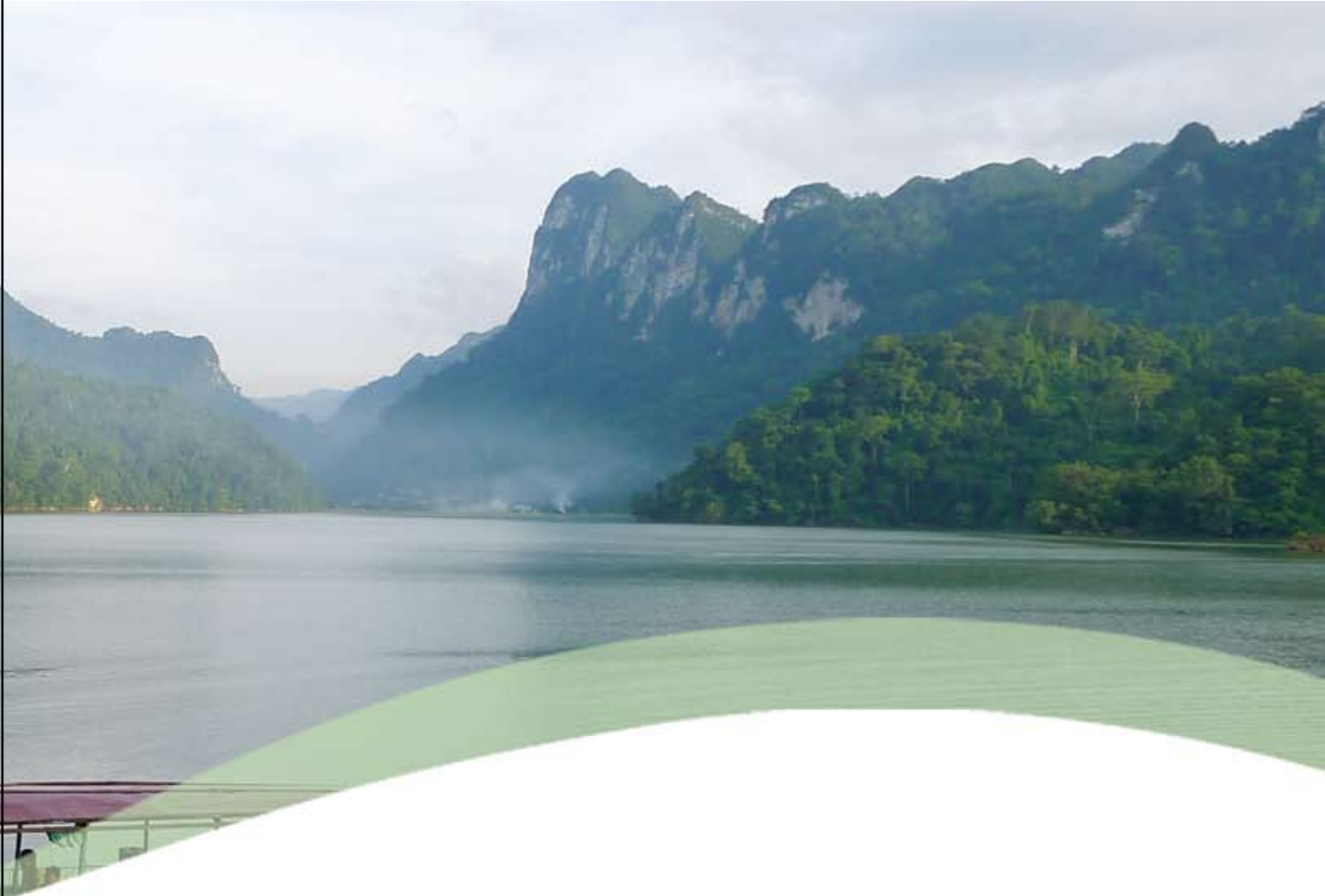
Cơ quan thực hiện..... 52

(Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 28)..... 66

Cấp giấy chứng nhận thỏa mãn các điều kiện sử dụng thức ăn từ động vật từ các sinh vật biến đổi gen..... 66

(Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 33, 35, 36)..... 66

Công bố thông tin về mức độ rủi ro và các biện pháp quản lý rủi ro do sinh vật biến đổi gen hoặc các mẫu gen của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học..... 66



(Luật Đa dạng sinh học, Điều. 67.2)	66
Dán nhãn các thực phẩm có chứa sinh vật biến đổi gen, thức ăn với sinh vật biến đổi gen	66
(Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 43).....	66
Công khai thông tin về sinh vật biến đổi gen.....	66
(Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 45).....	66
Quản lý cơ sở dữ liệu về sinh vật biến đổi gen	67
(Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 46).....	67
Quản lý cơ sở dữ liệu về đa dạng sinh học – liên quan tới sinh vật biến đổi gen và các mẫu gen của sinh vật biến đổi gen.....	67
(Luật Đa dạng sinh học, Điều. 68).....	67
HỢP TÁC QUỐC TẾ.....	67
Hợp tác quốc tế và thực hiện các ký kết về đa dạng sinh học	67
(Luật Đa dạng sinh học, Điều. 69.3)	67
Hợp tác quốc tế và thực hiện các ký kết về bảo vệ và phát triển rừng và thủy sản	67
(Luật Thủy sản, Điều. 48, 49, 50 và Điều. 52; Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 7.8)	67
Xây dựng kế hoạch hành động về đa dạng sinh học thực hiện Công ước về đa dạng sinh học và Nghị định thư Catargena về an toàn sinh học.....	68
(QĐ 79/2007/QĐ-TTg, Mục 4.1)	68
Xây dựng Kế hoạch hành động về đa dạng sinh học thực hiện Công ước CITES	69
(Nghị định 23/2006/NĐ-CP, Điều. 3)	69
Thực hiện Kế hoạch hành động quốc gia về đa dạng sinh học thực hiện Công ước về đa dạng sinh học và Nghị định thư Catargena về an toàn sinh học	69
(QĐ 79/2007/QĐ-TTg, Mục 4.1)	69
CƠ CHẾ VÀ NGUỒN LỰC	69
Các khảo sát, nghiên cứu khoa học cơ bản và quản lý thông tin và dữ liệu về đa dạng sinh học	69
(Luật Đa dạng sinh học, Điều. 71.5)	69
Các báo cáo về đa dạng sinh học	69
(Luật Đa dạng sinh học, Điều. 72.3)	69
CQ chủ trì, Hợp tác với các Bộ/cơ quan ngang Bộ.....	69
Dịch vụ môi trường liên quan tới đa dạng sinh học.....	70
(Luật Đa dạng sinh học, Điều. 74.2)	70
Giá các dịch vụ liên quan tới rừng.....	70
Phụ lục 21: Tổng quan trách nhiệm của Sở NN&PTNT và Sở TNMT tại vùng đệm khu bảo tồn	75
Phụ lục 21: Các công ước về bảo tồn mà Việt Nam là một bên ký kết và các khu bảo tồn được thành lập theo các công ước quốc tế.....	79
Các công ước về bảo tồn	79
Các khu bảo tồn được thành lập theo các công ước quốc tế	80



04

CÁC PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Quy trình xây dựng và ban hành Nghị định

Quy trình xây dựng nghị định của Chính phủ được quy định cụ thể tại Luật Ban hành Văn bản Quy phạm pháp luật tại Chương V (từ Điều 59 đến Điều 66) và được hướng dẫn cụ thể tại Nghị định của Chính phủ số 24/2009/NĐ-CP ngày 05 tháng 03 năm 2009 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (tại Mục 2 từ Điều 13 đến Điều 19).

Quy trình đó được tóm tắt như sau:

1. Kiến nghị xây dựng nghị định của Chính phủ

Kiến nghị ban hành nghị định phải được gửi tới bộ, cơ quan ngang bộ liên quan để tập hợp, phân tích, xử lý kiến nghị xây dựng nghị định để chuẩn bị đề nghị xây dựng nghị định của cơ quan mình. Bộ hoặc cơ quan ngang bộ đó gửi đề nghị xây dựng nghị định tới Văn phòng Chính phủ và Bộ Tư pháp để tập hợp trình Chính phủ..



2. Lập dự kiến xây dựng nghị định của Chính phủ

Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp lập dự kiến chương trình xây dựng nghị định
Lưu ý: Dự kiến chương trình xây dựng nghị định được thảo luận và thông qua tại phiên họp Chính phủ vào tháng 10 của năm trước



3. Trình Chính phủ dự kiến xây dựng nghị định



4. Chính phủ phê duyệt chương trình xây dựng nghị định



5. Thành lập Ban soạn thảo, tổ biên tập nghị định

Bộ trưởng của bộ hoặc cơ quan ngang bộ sẽ quyết định việc thành lập Ban soạn thảo. Thành phần Ban soạn thảo gồm có đại diện của Bộ chủ trì việc soạn thảo, các cơ quan hữu quan, cơ quan thẩm định, chuyên gia và nhà khoa học.

Trưởng ban soạn thảo sẽ thành lập tổ biên tập giúp việc cho Ban soạn thảo. Tổ biên tập có ít nhất là 9 người. Không quá $\frac{1}{2}$ thành viên của Tổ biên tập là người của Bộ thực hiện việc soạn thảo, những người còn lại là nhà khoa học, chuyên gia của các cơ quan có tham gia Ban soạn thảo.



6. Soạn thảo và lấy ý kiến trong quá trình soạn thảo

Cơ quan chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

Đăng tải toàn văn dự thảo trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến.



7. Thẩm định dự thảo nghị định

Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị định trước khi trình Chính phủ



8. Trình Chính phủ

Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu ý kiến thẩm định, chỉnh lý dự thảo nghị định để trình Chính phủ



9. Xem xét, thông qua dự thảo nghị định

Chính phủ có thể xem xét, thông qua tại một hoặc hai phiên họp của Chính phủ
Thủ tướng Chính phủ ký Nghị định

Phụ lục 2. Quy trình xây dựng Thông tư liên tịch

Quy trình xây dựng thông tư và thông tư liên tịch được quy định cụ thể tại Luật Ban hành Văn bản Quy phạm pháp luật tại Điều 68 và được hướng dẫn cụ thể tại Nghị định của Chính phủ số 24/2009/NĐ-CP ngày 05 tháng 03 năm 2009 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (từ Điều 34 đến Điều 36).

Quy trình đó được tóm tắt như sau:

1. Xác định cơ quan chủ trì soạn thảo

Các bộ phối hợp ban hành thông tư liên tịch thoả thuận phân công một cơ quan chịu trách nhiệm chủ trì soạn thảo thông tư liên tịch trong trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo chưa được xác định rõ.



2. Phân công đơn vị thực hiện soạn thảo

Bộ trưởng của mỗi bộ liên quan phân công một đơn vị thuộc bộ mình thực hiện công việc soạn thảo thông tư và xây dựng tờ trình



3. Đánh giá tình hình thực hiện pháp luật, khảo sát thực trạng

Cơ quan được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức tổng kết tình hình thi hành pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; nghiên cứu thông tin tư liệu có liên quan đến nội dung của dự thảo; chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo; tổ chức lấy ý kiến; chuẩn bị tờ trình và tài liệu có liên quan đến dự thảo. Đơn vị được giao soạn thảo thông tư phải phối hợp với đơn vị pháp chế của bộ và các đơn vị liên quan thực hiện công tác này.



4. Soạn thảo và lấy ý kiến trong quá trình soạn thảo

Cơ quan chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

Đăng tải toàn văn dự thảo trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến



5. Thẩm định dự thảo thông tư

Tổ chức pháp chế của cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với tổ chức pháp chế của cơ quan đồng ban hành văn bản thẩm định dự thảo thông tư liên tịch.



6. Xem xét và ban hành dự thảo thông tư

Cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định để hoàn chỉnh dự thảo và hồ sơ trước khi trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đồng ký ban hành.



Phụ lục 3. Các tiêu chí để so sánh phân loại khu bảo tồn /Ma trận tổng hợp

VƯỜN QUỐC GIA – Tổng hợp về Mục đích, Định nghĩa và các tiêu chí	
Mục đích ¹	• Khu bảo tồn được quản lý chủ yếu để bảo vệ hệ sinh thái, các hoạt động nghiên cứu, giáo dục môi trường và giải trí
Định nghĩa ²	• Vườn quốc gia là một vùng trên đất liền, đất ngập nước hay biển tự nhiên có diện tích đủ lớn cho hoạt động bảo vệ một hay nhiều hệ sinh thái và các loài động thực vật đặc hữu hay bị đe dọa. Vườn quốc gia là cơ sở cho các hoạt động về tâm linh, khoa học, giáo dục, giải trí và du lịch sinh thái.
Các tiêu chí hợp nhất theo khuyến nghị	• Các khu vực được bảo vệ nghiêm ngặt và không chịu tác động bất lợi của con người, và sở hữu các giá trị đặc biệt quan trọng đối với quốc gia về lĩnh vực bảo vệ cảnh quan, nghiên cứu khoa học và thí nghiệm, và phải được Thủ tướng Chính phủ công nhận. • Các khu vực có một hoặc nhiều hệ sinh thái trên cạn, đất ngập nước hoặc biển tự nhiên chưa bị tác động hoặc mới bị tác động không đáng kể hoặc là vùng sinh thái điển hình có tầm quan trọng trong nước và quốc tế, và là môi trường sống của các loài động, thực vật quý hiếm có nguy cơ bị tuyệt chủng. • Đối với các vườn quốc gia trên biển, có diện tích không nhỏ hơn 20,000 ha, trong đó diện tích các hệ sinh thái điển hình còn nguyên vẹn hoặc ít bị tác động như san hô, cỏ biển phải chiếm trên 1/3 tổng diện tích vườn quốc gia. Đối với các vườn quốc gia trên cạn, có diện tích liên vùng tối thiểu trên 7.000 ha , trong đó ít nhất 70% là các hệ sinh thái tự nhiên và là khu vực sinh sống của ít nhất 1 loài sinh vật đặc hữu của Việt Nam hoặc có thể bảo tồn sinh cảnh của hơn 5 loài sinh vật nguy cấp quý hiếm, theo quy định pháp luật hiện hành. • Đối với các vườn quốc gia ngập nước: đang được quy hoạch và đề xuất.

¹ Chiến lược quản lý Hệ thống khu bảo tồn tại Việt Nam tới năm 2010

² Chiến lược quản lý Hệ thống khu bảo tồn tại Việt Nam tới năm 2010

Phụ lục 4. Các tiêu chí để so sánh phân loại khu bảo tồn /Ma trận tổng hợp

KHU DỰ TRỮ THIÊN NHIÊN - Tổng hợp về Mục đích, Định nghĩa và các tiêu chí	
Mục đích ³	• Khu bảo tồn được quản lý chủ yếu để bảo vệ hệ sinh thái hoặc bảo vệ các loài, nghiên cứu, giám sát, giải trí và giáo dục môi trường.
Định nghĩa ⁴	• Khu Dự trữ thiên nhiên là vùng đất liền, hoặc biển tự nhiên được thành lập để bảo vệ các hệ sinh thái chưa bị tác động hoặc mới bị tác động không đáng kể của con người và là nơi sinh sống của các loài động, thực vật đặc hữu hay bị đe dọa ở hiện tại và trong các thế hệ tương lai. Khu Dự trữ thiên nhiên cũng có các đặc điểm cụ thể về tự nhiên và/hoặc văn hóa.
Các tiêu chí hợp nhất theo khuyến nghị	• Là khu vực mà các mục tiêu bảo tồn là ưu tiên thực hiện không chịu ảnh hưởng bởi các tác động bất lợi của con người. • Là khu vực có một hoặc nhiều hệ sinh thái trên cạn, biển chưa bị xâm hại hay bị xâm hại không đáng kể hoặc là vùng sinh thái điển hình có tầm quan trọng trong nước và quốc tế, và là môi trường sống của nhiều loài động, thực vật quý hiếm, có nguy cơ tuyệt chủng. • Trong trường hợp KBTTN trên cạn; - Là sinh cảnh tự nhiên của ít nhất 5 loài nguy cấp quý hiếm và nguy cấp được ưu tiên bảo vệ theo quy định của pháp luật. - Có ít nhất một hệ sinh thái rừng tự nhiên chưa chịu tác động hay mới bị tác động không đáng kể của con người, có tầm quan trọng trong nước và quốc tế, và có giá trị đặc biệt trên phương diện khoa học, giáo dục, du lịch sinh thái và giải trí. - Nếu nằm trong rừng trồng, thì các khu rừng này phải đảm bảo sự phát triển ổn định của diễn thế rừng và sự tái tạo dần dần của hệ sinh thái tự nhiên. • Trong trường hợp KBTTN trên biển; - Có một hoặc nhiều hệ sinh thái tự nhiên chưa bị tác động hay tác động không đáng kể của con người, như san hô, cỏ biển và các yếu tố khác trong tiêu chí, là môi trường sống của các loài động, thực vật biển quý hiếm có nguy cơ tuyệt chủng. - Có diện tích không nhỏ hơn 10.000 ha trong đó khu vực bảo tồn nghiêm ngặt không nhỏ hơn 1/5 diện tích khu bảo tồn thiên nhiên thủy sinh. • Trong trường hợp KBTTN đất ngập nước: đang được xây dựng;

³ Chiến lược quản lý Hệ thống khu bảo tồn tại Việt Nam tới năm 2010

⁴ Chiến lược quản lý Hệ thống khu bảo tồn tại Việt Nam tới năm 2010

Phụ lục 5. Các tiêu chí để so sánh phân loại khu bảo tồn /Ma trận tổng hợp

KHU BẢO TỒN LOÀI, SINH CẢNH - Tổng hợp về Mục đích, Định nghĩa và các tiêu chí	
Mục đích ⁵	• Khu bảo tồn được quản lý chủ yếu cho mục đích bảo vệ môi trường và bảo tồn đa dạng sinh học thông qua can thiệp quản lý.
Định nghĩa ⁶	• Là một phần diện tích trên đất liền, trên biển được quản lý tích cực nhằm đảm bảo duy trì các sinh cảnh và/hoặc đáp ứng các nhu cầu của các loài động, thực vật nguy cấp, quý hiếm, trên cạn hay thủy sinh bao gồm cả các loài san hô, cỏ biển vì sự sinh tồn lâu dài của các quần thể này.
Các tiêu chí hợp nhất theo khuyến nghị	• Là khu vực mà mục tiêu bảo tồn được ưu tiên thực hiện và không chịu các tác động bất lợi của con người, và nhằm đảm bảo điều kiện sống cho các loài, đặc hữu, nguy cấp, quý hiếm. • Trong trường hợp Khu bảo tồn loài, sinh cảnh nằm trên đất liền; - Là nơi sinh sống của ít nhất một loài đặc hữu, hoặc loài nguy cấp, quý hiếm theo quy định của pháp luật, và có diện tích liền vùng đáp ứng yêu cầu bảo tồn bền vững cho những loài này; - Là nơi có các sinh cảnh và các loài động thực vật nguy cấp, quý hiếm đáp ứng các yêu cầu nghiên cứu khoa học và thực nghiệm của các cơ quan khoa học lâm nghiệp và sinh học theo quy định của pháp luật. • Trường hợp Khu bảo tồn loài, sinh cảnh nằm trên vùng biển; - Có diện tích lớn hơn 10.000 ha, trong đó diện tích các bãi đẻ hoặc vùng tập trung các loài sinh vật biển chưa trưởng thành tối thiểu phải chiếm trên 2/3 tổng diện tích của khu bảo tồn • Trường hợp Khu bảo tồn loài, sinh cảnh đất ngập nước: đang được xây dựng tiêu chí;

⁵ Chiến lược quản lý Hệ thống khu bảo tồn tại Việt Nam tới năm 2010

⁶ Chiến lược quản lý Hệ thống khu bảo tồn tại Việt Nam tới năm 2010



Phụ lục 6. Các tiêu chí để so sánh phân loại khu bảo tồn /Ma trận tổng hợp

KHU BẢO TỒN CẢNH QUAN TRÊN ĐẤT LIỀN/BIỂN ⁷ - Tổng hợp về Mục đích, Định nghĩa và các tiêu chí	
Mục đích ⁸	• Khu bảo tồn được quản lý chủ yếu cho việc bảo tồn cảnh quan trên đất liền/ biển và nghỉ dưỡng
Định nghĩa ⁹	• Là một phần diện tích trên đất liền, đất ngập nước, hoặc trên biển có diễn ra các, tác động qua lại giữa con người và thiên nhiên theo thời gian đã tạo ra một đặc điểm đặc biệt có giá trị quan trọng về thẩm mỹ, sinh thái học và/ hoặc văn hóa và lịch sử, và đôi khi có giá trị cao về sinh học. Đảm bảo sự nguyên vẹn của tác động truyền thống này là quan trọng đối với việc bảo vệ, duy trì và phát triển của khu vực.
Các tiêu chí hợp nhất theo khuyến nghị	• Khu bảo tồn phải có cảnh quan trên đất liền và/hoặc trên biển có chất lượng cảnh cao với hệ động, thực vật đa dạng, liên kết cùng với thể hiện việc sử dụng truyền thống hay duy nhất các nguồn lực và tổ chức xã hội như minh chứng về định cư của con người và các tập tục, đời sống và tín ngưỡng địa phương • Khu bảo tồn phải có giá trị cao về môi trường và/hoặc cảnh quan đẹp được bảo vệ và có di tích quan trọng về lịch sử và/hoặc văn hóa có giá trị giáo dục và du lịch sinh thái • Khu bảo tồn có thể có hoặc không có các hệ sinh thái tự nhiên và các loài động, thực vật nguy cấp, quý hiếm; • Khu cảnh quan trên đất liền/biển có thể được cộng đồng dân cư hoặc chính quyền địa phương quản lý và bảo vệ theo phong tục, và/hoặc truyền thống và tín ngưỡng, được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận.

⁷ Cụm từ cảnh quan và cảnh biển nên được sử dụng trong hệ thống phân loại, vì vậy ở được sẽ được đề cập là “Cảnh quan/Cảnh biển”
⁸ Chiến lược quản lý Hệ thống khu bảo tồn tại Việt Nam tới năm 2010
⁹ Chiến lược quản lý Hệ thống khu bảo tồn tại Việt Nam tới năm 2010



Phụ lục 7. Phân khu chức năng khu bảo tồn

CÁC PHÂN KHU CHỨC NĂNG CỦA KHU BẢO TỒN- Tổng hợp về Mục đích, Định nghĩa và các tiêu chí		
Mục đích ¹⁰	Đưa ra sự linh hoạt trong quản lý các phân khu và xác định tại đâu các chiến lược can thiệp sẽ đạt được tốt nhất các mục tiêu quản lý trong tương lai như mong muốn của khu bảo tồn. Trong mỗi phân khu, mô tả về quản lý sẽ tương đồng một cách hợp lý nhưng có thể khác nhau về loại hình hoặc cường độ so với các phân khu khác để đảm bảo các mục tiêu khác nhau.	
Định nghĩa	Việc phân khu liên quan tới việc chia một khu bảo tồn thành các phân khu chức năng khác nhau hoặc các phân đoạn được bảo tồn cho các mục đích quản lý khác nhau, điển hình để: (i) bảo vệ các môi trường sống quan trọng hay đại diện, các hệ sinh thái và các quá trình diễn thế sinh thái; (ii) Mức độ tác động của con người gây xung đột với các mục đích bảo tồn; (iii) bảo vệ các giá trị thiên nhiên và/hoặc văn hóa trong khi vẫn cho phép có sự sử dụng hợp lý và bền vững tài nguyên thiên nhiên của con người; và, (iv) tạo điều kiện cho các khu vực bị con người xâm hại được tách biệt để phục hồi..	
Các tiêu chí hợp nhất theo khuyến nghị	Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt	- Khu vực có giá trị đa dạng sinh học cao, không cho phép tiến hành tất cả các hoạt động của con người, trừ các hoạt động nghiên cứu khoa học và/hoặc sử dụng cho mục đích thuộc về nghi lễ hay tôn giáo của cộng đồng bản địa.¹¹ - Các khu vực đủ lớn để bảo vệ nghiêm ngặt các hệ sinh thái tự nhiên nhằm duy trì các quá trình diễn thế tự nhiên của các hệ sinh thái này. - Nếu là khu vực đất ngập nước hoặc biển thì, quy mô và diện tích của phân khu bảo vệ nghiêm ngặt sẽ được xác định theo mục tiêu bảo tồn, đối tượng bảo tồn và điều kiện thủy học của khu vực - Nếu là khu vực đất ngập nước hoặc biển, thì phân khu bảo vệ nghiêm ngặt cũng được quản lý chặt chẽ để bảo vệ và giám sát sự phát triển tự nhiên của các loài động, thực vật thủy sinh, và các loài điển hình của môi trường sống dưới nước.
	Phân khu phục hồi sinh thái	- Ở các vùng của mà môi trường sống bị suy giảm nghiêm trọng, khó phục hồi thông qua diễn thế tự nhiên thì có thể sử dụng các biện pháp nhân tạo để đẩy nhanh quá trình phục hồi các hệ sinh thái. - Quản lý nghiêm ngặt các phân khu này để đảm bảo sự phục hồi các hệ sinh thái thông qua quá trình diễn thế tự nhiên của các hệ sinh thái rừng, đất ngập nước hay biển.
	Phân khu hành chính dịch vụ	- Các khu vực cụ thể có các khu làm việc và cơ sở hạ tầng phục vụ hoạt động quản lý của Ban Quản lý khu bảo tồn hay cơ sở hạ tầng cho việc nghiên cứu, thực nghiệm của các đơn vị. - Các khu vực được cho phép có các hoạt động giải trí, du lịch, giáo dục và nâng cao nhận thức môi trường và khu vui chơi dành cho khách tham quan.

¹⁰ Hướng dẫn Lập kế hoạch quản lý các khu bảo tồn; UB Quốc tế IUCN về các khu bảo tồn, Hướng dẫn các thực tiễn tốt nhất về các khu bảo tồn số 10, 2003.

¹¹ Dựa trên quy định của Indonesia và Philipin về các khu bảo tồn

Các khu vực khác cần được xem xét:		
	Phân khu sử dụng bền vững	Với điều kiện, không có đốt nương làm rẫy, canh tác, định cư và sử dụng cho mục đích thương mại hoặc các hoạt động khác gây hại cho công tác bảo tồn đa dạng sinh học, đây là những khu vực tự nhiên nơi môi trường sinh sống và tính đa dạng sinh học liên quan được bảo tồn nhưng cũng là nơi; (i) cộng đồng dân bản địa và/hoặc những người sống trong vùng đệm có thể được cho phép thu hái và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên bằng các phương pháp truyền thống bền vững mà không xung đột với các yêu cầu về bảo tồn đa dạng sinh học; (ii) và các hoạt động nghiên cứu bao gồm việc xem xét lại các loài bản địa có thể được thực hiện.
	Phân khu quản lý sinh cảnh	Các khu vực có giá trị quan trọng về môi trường sinh sống và các loài mà những thực tiễn quản lý được yêu cầu theo định kỳ duy trì các loại hình khu vực sinh sống cụ thể hay các điều kiện đáp ứng đối với những loài quý hiếm, bị đe dọa hay nguy cấp.

Phụ lục 8: Xem xét của JICA – Những đề xuất đối với các giải pháp trong ngắn hạn và dài hạn.

Các đề xuất trong nghiên cứu của JICA (nói chung)		Mức độ thực hiện
A.1	Không cần thiết phải chia hệ sinh thái và các loài thành nhiều loại cho công tác quản lý và bảo tồn.	Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm trước Chính phủ về quản lý nhà nước với tất cả các mặt liên quan tới nguồn tài nguyên rừng và thủy sản, thay vì việc quản lý thông qua hai Bộ như trước đây (Bộ NN&PTNT và Bộ Thủy sản).
A.2	Cần có sự phối hợp cao giữa các Bộ/ngành trong hoạt động quản lý bảo tồn thay vì phân chia quản lý trên cơ sở các hệ sinh thái và các yếu tố chủ yếu về đa dạng sinh học.	Đã có sự phối hợp giữa các Bộ nhưng vẫn còn phân chia quản lý theo loại hình hệ sinh thái.
A.3	Tách bạch các chức năng của quản lý bảo tồn, quản lý sản xuất và kinh doanh trong các cơ quan quản lý.	
A.4	Xác định trách nhiệm quản lý nhà nước trong bảo tồn đa dạng sinh học phải tuân thủ với phân công của Chính phủ.	Phân công của Chính phủ trong quản lý đa dạng sinh học vẫn còn nhiều chồng chéo rắc rối.
Các đề xuất trong nghiên cứu của JICA (ngắn hạn)		Mức độ thực hiện
A.5	Từng bước ban hành các văn bản pháp lý liên quan tới quản lý đa dạng sinh học theo các nội dung như sau:	

Các đề xuất trong nghiên cứu của JICA (ngắn hạn)		Mức độ thực hiện
A.6	(a) nhằm thống nhất một văn bản pháp lý quy chuẩn về hoạch định bảo tồn đa dạng sinh học không phân biệt rừng, khu bảo tồn biển và khu bảo tồn đất ngập nước.	(a) Cho đến nay chưa được thực hiện, do có nhiều văn bản quy định về quản lý của các cơ quan khác nhau về những khu vực này
	(b) nhằm thống nhất một văn bản pháp lý quy chuẩn về quy định các tiêu chí đối với việc xác định khu bảo tồn và thống nhất các nội dung của quy định về quản lý khu bảo tồn	(b) Cho đến nay vẫn chưa được thực hiện, do vẫn có các văn bản pháp lý khác nhau về phân loại, tiêu chí và quy định riêng về quản lý các khu bảo tồn
	(c) nhằm thống nhất một văn bản pháp lý quy chuẩn quy định về danh sách các loài quý hiếm nguy cấp với ưu tiên bảo vệ hàng đầu	(c) đang trong quá trình xây dựng?
A.7	(d) tiếp tục rà soát và tìm ra các vấn đề liên quan tới thực hiện pháp lý của phân cấp trách nhiệm giữa các Bộ trong quản lý nhà nước về đa dạng sinh học	Đang được thực hiện, một phần thông qua nghiên cứu này và các hoạt động tiếp theo
A.8	(e) nhằm thực hiện chỉ đạo của Chính phủ để xem xét và đánh giá các chính sách liên quan một cách toàn diện nhằm nhận định các vấn đề pháp lý trong luật cũng như trong thực tiễn quản lý nhà nước về đa dạng sinh học giữa các Bộ, địa phương, các cơ quan, chi nhánh.	Đang được thực hiện, một phần thông qua nghiên cứu này và các hoạt động tiếp theo

Các đề xuất trong nghiên cứu của JICA (dài hạn)		Mức độ thực hiện
A.9	Thống nhất toàn thể lực lượng bảo tồn ở cấp quốc gia không có sự phân biệt bảo tồn rừng, vùng biển hay vùng đất ngập nước.	Cho tới nay chưa được thực hiện.
	Xác định hai khu vực hoạt động của lĩnh vực tài nguyên thiên nhiên và môi trường: “kiểm soát ô nhiễm môi trường- khu màu nâu” và “bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học- khu màu xanh”.	Cho tới nay chưa được thực hiện.



Phụ lục 9: Văn bản pháp luật khác có liên quan

Về việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật

Pháp luật về quản lý đa dạng sinh học và bảo tồn hiện tại được ban hành theo nhiều văn bản quy phạm pháp luật bao gồm: Luật Thủy sản năm 2003, Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 2004, Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, Luật Đa dạng sinh học năm 2008. Theo Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành bởi cùng một cơ quan có các quy định khác nhau về cùng một vấn đề, thì văn bản được ban hành gần nhất sẽ có hiệu lực thi hành¹². Câu hỏi đặt ra là, dĩ nhiên, điều này áp dụng cho các văn bản được các Bộ khác nhau ban hành hay không, tuy nhiên tất cả đều thể hiện rằng các quy định về quản lý bảo tồn và đa dạng sinh học trong Luật Đa dạng sinh học năm 2008 có hiệu lực thi hành. Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định rằng trong trường hợp các văn bản pháp lý có quy định khác nhau về cùng một vấn đề, văn bản nào được cấp có thẩm quyền cao hơn ban hành sẽ có hiệu lực thực thi¹³.

Về tổ chức chính phủ

Áp dụng các biện pháp để bảo vệ môi trường là một trong rất nhiều nhiệm vụ của Chính phủ¹⁴. Cụ thể là Chính phủ quyết định về các chính sách để bảo vệ, cải thiện và gìn giữ môi trường¹⁵. Về vấn đề liên quan tới đa dạng sinh học, Chính phủ giao cho Bộ TN&MT chủ trì và chịu trách nhiệm với các vấn đề quản lý nhà nước về đa dạng sinh học nói chung. Trách nhiệm này bao gồm xây dựng các kế hoạch quốc gia chung nhằm bảo vệ sự đa dạng sinh học và đưa ra danh sách các loài động, thực vật nguy cấp, quý hiếm cần được ưu tiên bảo vệ¹⁶ (Tham khảo ma trận đính kèm trong Phụ lục). Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm với các vấn đề về bảo vệ và phát triển rừng trên toàn quốc¹⁷, và vì vậy được Chính phủ yêu cầu phải hợp tác với Bộ TN&MT và các Bộ khác có liên quan trong công tác bảo tồn đa dạng sinh học.

Trách nhiệm của các UBND tỉnh trong việc bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ và phát triển rừng, bảo vệ nguồn nước và môi trường được xác định cụ thể trong các quy định ở từng lĩnh vực, ví dụ như trong Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân, Luật Đa dạng sinh học, Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Luật Bảo vệ môi trường... Hỗ trợ cho các UBND tỉnh là các cơ quan chuyên môn.

Do Luật Đa dạng sinh học được ban hành sau Nghị định số 13/2008/NĐ-CP quy định về tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc các UBND của các thành phố trực thuộc trung ương và các tỉnh, nên nhiệm vụ và công việc về bảo vệ đa dạng sinh học trong các trách nhiệm của UBND tỉnh không được quy định cụ thể là phân cho đơn vị nào đảm trách. Luật Đa dạng sinh học không quy định trực tiếp các trách nhiệm và vai trò của mỗi cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh trong công tác bảo tồn đa dạng sinh học. Do đó, UBND mỗi tỉnh có thể có các quyết định khác nhau về việc giao trách nhiệm liên quan tới bảo tồn đa dạng sinh học cho các cơ quan chuyên môn khác nhau. Trong chuyến thực địa của chúng tôi, nhóm nghiên cứu đã nhận thấy rằng lãnh đạo của một số tỉnh đã giao việc này cho cơ quan của Sở TNMT (ví dụ ở tỉnh Tuyên Quang); tuy nhiên ở một số tỉnh khác, nhiệm vụ này lại không được giao cho đơn vị nào do họ vẫn đợi cho tới khi có hướng dẫn cụ thể từ trung ương (ví dụ như ở tỉnh Bắc Cạn); hay ở Huế, UBND tỉnh giao cho Chi cục kiểm lâm chủ trì việc xây dựng kế hoạch bảo tồn đa dạng sinh học và Sở TNMT chỉ đóng vai trò như một đơn vị tham vấn.

Cần phải nhấn mạnh rằng Nghị định số 13/2008/NĐ-CP không quy định cụ thể về cơ quan cấp cao nào ở cấp trung ương của đơn vị kỹ thuật tại địa phương, nhưng chỉ yêu cầu các đơn vị kỹ thuật tại địa phương đảm bảo “thực hiện đầy đủ chức năng và nhiệm vụ về quản lý nhà nước của các UBND tỉnh và thống nhất, thông suốt trong việc quản lý công việc trong lĩnh vực và các ngành công nghiệp từ trung ương tới địa phương”²¹ và “chịu sự điều hành, kiểm tra và hướng dẫn về chuyên ngành kỹ thuật của các cơ quan quản

¹² Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, Điều 83.3

¹³ Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, Điều 83.3

¹⁴ Luật Tổ chức Chính phủ, Điều 8.5

¹⁵ Luật Tổ chức Chính phủ, Điều 10.5

¹⁶ Luật Đa dạng sinh học và Nghị định số 65/2010/NĐ-CP.

¹⁷ Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều 8.

¹⁸ Luật Đa dạng sinh học được thông qua vào ngày 28/11/2008, tuy nhiên Nghị định số 13/2008/NĐ-CP về tổ chức các Ban chức năng của UBND tỉnh được thông qua vào ngày 04/02/2008.

¹⁹ Nghị định số 13/2008/NĐ-CP về tổ chức các Ban chức năng của UBND tỉnh được thông qua vào ngày 04/02/2008, Điều 8.

²⁰ Nghị định số 13/2008/NĐ-CP về tổ chức các Ban chức năng của UBND tỉnh được thông qua vào ngày 04/02/2008, Điều 3, trong đó quy định rằng “Các cơ quan kỹ thuật thuộc UBND tỉnh tư vấn và hỗ trợ cho UBND tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong các lĩnh vực và ngành nghề khác nhau tại địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ và quyền hạn được UBND tỉnh giao theo các quy định pháp luật”.

²¹ Nghị định số 13/2008/NĐ-CP về tổ chức các Ban chức năng của UBND tỉnh được thông qua vào ngày 04/02/2008, Điều 2.

lý nhà nước cấp trên trong lĩnh vực hoặc ngành đó”²². Điều này sẽ hỗ trợ các cơ quan nhà nước ở cấp trung ương (ví dụ Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT) thống nhất với nhau về các quy định điều chỉnh các trách nhiệm cụ thể về công tác bảo tồn đa dạng sinh học của các cơ quan chuyên môn địa phương để đáp ứng việc quản lý trong lĩnh vực này ở địa phương.

Về ngân sách nhà nước

Ngân sách nhà nước (bao gồm cả thu và chi) về công tác bảo tồn đa dạng sinh học có khung được điều chỉnh trong Luật Đa dạng sinh học (từ Điều 73 tới điều 75). Chi tiêu cho việc bảo tồn và phát triển bền vững về đa dạng sinh học được hình thành từ (a) Ngân sách nhà nước; (b) các khoản đầu tư, đóng góp của các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước; và (c) thu từ các dịch vụ liên quan tới đa dạng sinh học và các nguồn khác theo luật định”²³.

Ngân sách cho hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học là một “dòng ngân sách” trong một “loại” của ngân sách dành cho bảo vệ môi trường²⁴. Theo Luật ngân sách nhà nước, các bộ, UBND các cấp và HĐND các cấp lập dự tính chi tiêu ngân sách của mình (của Bộ hoặc địa phương) nếu họ có các hoạt động liên quan tới công tác bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học.²⁵

Luật Đa dạng sinh học quy định các hạng mục chi tiêu ngân sách nhà nước phân bổ cho các hoạt động liên quan tới bảo tồn đa dạng sinh học. Tuy nhiên, ở thời điểm hiện tại, chưa có văn bản cụ thể nào phân cấp trách nhiệm và quyền hạn cụ thể của các cơ quan có hoạt động liên quan tới công tác bảo tồn đa dạng sinh học; vì vậy, vấn đề về thu chi ngân sách cho các hoạt động này được quy định trong một số văn bản quy phạm pháp luật (tham khảo tại Ma trận đính kèm). Kết quả là, việc sử dụng – thu ngân sách nhà nước có thể trùng lặp trong một số hoạt động, hoặc dẫn tới việc thiếu sự điều phối và bù đắp về ngân sách trong công tác bảo tồn đa dạng sinh học. Ví dụ như, liệu có thể phí thu từ dịch vụ môi trường rừng như được quy định trong Nghị định 99/2010/NĐ-CP được quy định là một loại phí dịch vụ môi trường liên quan tới hoạt động về đa dạng sinh học. Các tổ chức và cá nhân sử dụng rừng có phải chi trả các loại phí khác liên quan tới bảo tồn đa dạng sinh học không? Liên quan tới Khu bảo tồn thiên nhiên được coi là rừng đặc dụng, đơn vị nhận nguồn thu từ các dịch vụ môi trường rừng là Quỹ bảo vệ và Phát triển rừng²⁶. Phí này hiện đang được sử dụng để chi trả cho các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng nhưng lại không được xác định rõ ràng liệu loại phí này bao gồm một phần công tác bảo tồn đa dạng sinh học hay không. Chưa có quy định pháp lý nào điều chỉnh liệu các tổ chức và cá nhân chi trả các phí về dịch vụ môi trường rừng phải trả các phí khác liên quan tới việc bảo tồn đa dạng sinh học hay không. Vấn đề này cũng cần phải có sự hướng dẫn cụ thể của các cơ quan chức năng.

Về lực lượng kiểm lâm

Cán bộ kiểm lâm là lực lượng đặc biệt của Nhà nước có chức năng bảo vệ rừng, hỗ trợ Bộ NN&PTNT và Chủ tịch UBND các cấp trong công tác quản lý nhà nước về bảo vệ rừng, đảm bảo sự tuân thủ pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng²⁷. Chức năng, nhiệm vụ, vai trò, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của cơ quan kiểm lâm được quy định trong Luật phát triển rừng, Nghị định 119/2006/NĐ-CP của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của cán bộ kiểm lâm và các văn bản hướng dẫn khác liên quan tới hoạt động bảo vệ rừng (tham khảo tại ma trận đính kèm). Lực lượng kiểm lâm được tổ chức từ thời kỳ Pháp thuộc và được tiếp tục hoạt động sau sự thành lập của chính quyền cách mạng²⁸.

Lực lượng kiểm lâm được tổ chức từ cấp trung ương (Cục Kiểm lâm trực thuộc Bộ NN&PTNT) tới cấp tỉnh (Chi Cục kiểm lâm trực thuộc Sở NN&PTNT), cấp huyện (Hạt kiểm lâm) và cán bộ kiểm lâm ở cấp xã. Bên cạnh đó, lực lượng kiểm lâm cũng được thành lập để quản lý các khu rừng đặc dụng và rừng phòng hộ (Hạt kiểm lâm của rừng đặc dụng và rừng phòng hộ)²⁹.

²² Nghị định số 13/2008/NĐ-CP về tổ chức các Ban chức năng của UBND tỉnh được thông qua vào ngày 04/02/2008, Điều 3.

²³ Luật Đa dạng sinh học, Điều 73.

²⁴ Quyết định số 33/2008/QĐ-BTC của Bộ Tài chính ngày 02/06/2008 về kế hoạch ngân sách nhà nước.

²⁵ Luật Ngân sách nhà nước, Điều 24, Điều 25, Điều 26 và Điều 27.

²⁶ Nghị định 05/2008/NĐ-CP về nguồn vốn cho Bảo vệ và phát triển rừng và Nghị định 99/2010/NĐ-CP, Điều 13.

²⁷ Luật Bảo vệ Phát triển rừng, Điều 79

²⁸ Chỉ thị 51 của Chủ tịch nước CHXHCN Việt Nam ngày 17/04/1946 về việc ấn định thẩm quyền các tòa án và sự phân công giữa các nhân viên trong tòa án.

²⁹ Nghị định 119/2006/NĐ-CP của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của cán bộ kiểm lâm, Điều 3.

Theo Luật Đa dạng sinh học, Ban quản lý Khu bảo tồn và bất kỳ tổ chức nào được phân công trách nhiệm đối với Khu bảo tồn đều phải chịu trách nhiệm hợp tác với lực lượng kiểm lâm trong việc bảo tồn đa dạng sinh học trong Khu bảo tồn³⁰. Tuy nhiên, theo như hướng dẫn của Luật Bảo vệ và phát triển rừng, tại các khu rừng đặc dụng có Hạt kiểm lâm, Giám đốc của Ban QL rừng đặc dụng cũng là Hạt trưởng hạt kiểm lâm.³¹

Theo Luật Bảo vệ và phát triển rừng, cơ quan bảo vệ rừng có các nhiệm vụ như sau:

- a) Xây dựng các chương trình và kế hoạch bảo vệ rừng, các biện pháp để ngăn ngừa và chống lại các hành vi vi phạm Luật Bảo vệ và phát triển rừng, các biện pháp ngăn và phòng chống cháy rừng;
- b) Hướng dẫn chủ rừng để ra và thực hiện các giải pháp phát triển rừng, tăng cường các kỹ thuật bảo vệ rừng và kỹ năng cho chủ rừng;
- c) Kiểm tra, quản lý hoạt động bảo vệ, khai thác và sử dụng rừng; lưu thông sản xuất, vận chuyển và kinh doanh các sản phẩm từ rừng; chống lại các hành động trái với pháp luật về quản lý và bảo vệ rừng;
- d) Quảng bá, huy động người dân trong công tác bảo vệ và phát triển rừng; hợp tác với UBND xã huyện, thị trấn để xây dựng và tăng cường các kỹ năng bảo vệ rừng cho người dân;
- e) Dự đoán các nguy cơ về cháy rừng và tổ chức lực lượng đặc biệt để phòng chống cháy rừng;
- f) Bảo vệ các quyền lợi và nghĩa vụ chính đáng của chủ rừng khi rừng bị người khác xâm phạm;
- g) Tổ chức bảo vệ rừng đặc dụng và rừng phòng hộ;
- h) Tiến hành hợp tác quốc tế về bảo vệ rừng và kiểm soát các hoạt động kinh doanh và buôn bán các loài động, thực vật rừng³².

Các cơ quan bảo vệ rừng có thể áp dụng các chế tài đối với những vi phạm hành chính và áp dụng các biện pháp để ngăn chặn những vi phạm hành chính trong công tác bảo vệ rừng. Cán bộ kiểm lâm được trang bị vũ khí và các thiết bị hỗ trợ theo quy định của pháp luật. Họ đóng vai trò rất to lớn trong việc bảo tồn đa dạng sinh học của hệ sinh thái rừng. Ở một số khu rừng đặc dụng, hạt kiểm lâm còn được giao nhiệm vụ bảo vệ các loài và khu vực sinh sống trên đất liền và dưới nước, như hạt kiểm lâm tại Na Hang.

Đối với Khu bảo tồn thiên nhiên không có hợp phần rừng, Ban quản lý khu bảo tồn không có lực lượng kiểm lâm cùng tham gia trong công tác bảo vệ rừng.

Về lực lượng kiểm ngư

Trong cuộc họp lần thứ tư, Ban Chấp hành Trung ương Đảng cộng sản VN đã thông qua Nghị quyết số 09-NQ/TU ngày 09/02/2007 về “Chiến lược biển của Việt Nam tới năm 2020” trong đó xác định các yếu tố chủ đạo trong quan điểm hình thành Chiến lược biển của Việt Nam tới năm 2020. Trong Nghị quyết có bao gồm việc khai thác tất cả các tài nguyên cho phát triển kinh tế xã hội, bảo vệ môi trường biển một cách tích cực, cởi mở và phát huy tất cả các nguồn nội lực đầy đủ và hiệu quả; tận dụng tối đa hợp tác quốc tế, tăng cường thu hút nguồn ngoại lực trên nguyên tắc bình đẳng, đôi bên cùng có lợi, bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ Việt Nam.³⁴

Quy định về thanh tra bảo vệ môi trường

Nội dung về thanh tra bảo vệ môi trường được mô tả trong Chương XIV Luật Bảo vệ môi trường, theo đó, Bộ trưởng Bộ TN&MT, Chủ tịch UBND tỉnh sẽ chịu trách nhiệm có trách nhiệm kiểm tra và ra quyết định thanh tra hoạt động bảo vệ môi trường theo quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật về thanh tra. Các hoạt động thanh tra về nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra cụ thể. Hoạt động thanh tra cụ thể là thanh tra việc thực hiện các quy định pháp luật về nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường trong lĩnh vực quản lý nhà nước tại các cơ quan, tổ chức, cá nhân có các hoạt động liên quan tới tài nguyên thiên nhiên và môi trường như: nguồn đất đai, nguồn nước, nguồn khoáng, môi trường, thủy văn, khảo sát bản đồ và các quy định khác liên quan tới hoạt động về tài nguyên thiên nhiên và môi trường.³⁵

³⁰ Law on Biodiversity, Article 29.

³¹ Decree 117/2010/ND-CP of the Government providing guidelines for the implementation of the Law on Forest Protection and Development, Article 26.

³² Law on Forest Protection and Development, Article 80.

³³ Law on Forest Protection and Development, Article 81.

³⁴ http://moj.gov.vn/ct/tintuc/lists/thongtinkhac/view_detail.aspx?ItemID=4208



Quy định về thanh tra thủy sản/lực lượng kiểm ngư

Hiện tại, thanh tra thủy sản được nhằm để kiểm tra các hoạt động liên quan tới thủy sản, bao gồm việc bảo vệ các nguồn thủy sản. Nhằm quản lý các loài thủy sinh ngoại lai, cơ quan trong nước chịu trách nhiệm về quản lý thủy sản có trách nhiệm báo cáo cho Sở NN&PTNT địa phương. Vấn đề là bộ nào sẽ bảo vệ loài thủy sản chứ không phải là sản phẩm thủy sản³⁶. Hiện tại chưa có văn bản pháp lý nào quy định phân công nhiệm vụ giám sát, quản lý và bảo vệ đa dạng sinh học của các loài thủy sản cho một lực lượng kiểm tra tương tự như nhiệm vụ của lực lượng kiểm lâm trong công tác bảo vệ rừng.

Gần đây, Chính phủ đã thông qua Dự án Bảo vệ các loài quý hiếm nguy cấp tới năm 2015, tầm nhìn tới năm 2020³⁷. Dự án này đưa ra các trách nhiệm chung của các cơ quan có liên quan và người dân trong việc “bảo vệ các loài thủy sinh quý hiếm”. Vai trò của lực lượng kiểm ngư, các cán bộ trong Khu bảo tồn thiên nhiên, các cán bộ bảo vệ nguồn thủy sản hiện tại không chỉ bị giới hạn trong việc tuyên truyền nhằm nâng cao nhận thức của cộng đồng về công tác này nữa.

Bộ NN&PTNT hiện đang trình lên Chính phủ “Dự án xây dựng lực lượng kiểm ngư của Việt Nam”. Lực lượng này sẽ là một cơ quan đặc biệt của Nhà nước, có chức năng bảo vệ nguồn thủy sản và đảm bảo an ninh cho con người và tàu đánh cá thực hiện các hoạt động đánh bắt³⁸. Tuy nhiên Dự án này chỉ tập trung chủ yếu vào việc xây dựng “lực lượng nhà nước” cho “việc bảo vệ thủy sản”. Vì vậy việc bảo vệ các loài thủy sinh nói chung cần phải có một lực lượng kiểm tra khác đảm nhiệm.

Quy định về thanh tra bảo vệ môi trường

Nội dung về thanh tra bảo vệ môi trường được mô tả trong Chương XIV Luật Bảo vệ môi trường, theo đó, Bộ trưởng Bộ TN&MT, Chủ tịch UBND tỉnh sẽ chịu trách nhiệm có trách nhiệm kiểm tra và ra quyết định thanh tra hoạt động bảo vệ môi trường theo quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật về thanh tra. Các hoạt động thanh tra về nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường bao gồm thanh tra chung và thanh tra cụ thể. Hoạt động thanh tra cụ thể là thanh tra việc thực hiện các quy định pháp luật về nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường trong lĩnh vực quản lý nhà nước tại các cơ quan, tổ chức, cá nhân có các hoạt động liên quan tới tài nguyên thiên nhiên và môi trường như: nguồn đất đai, nguồn nước, nguồn khoáng, môi trường, thủy văn, khảo sát bản đồ và các quy định khác liên quan tới hoạt động về tài nguyên thiên nhiên và môi trường.³⁹

Hiện tại chưa có quy định nào yêu cầu thanh tra môi trường phải kiểm tra tất cả các vấn đề liên quan tới đa dạng sinh học.

³⁵ Decree No 65/2006/ND-CP dated 23/6/2006 on organisation and activity of natural resources and environment inspectors, Article 16.2

³⁶ Law on Fishery, Article 53, Decree 107/2005/ND-CP of the Government dated 17 August 2005

³⁷ According to the Circular 53/2009/TT-BNNPTNT dated 21 August 2009 on management of alien aquatic species in Viet Nam, Article 2: the local management body is the Fishery Protection and Exploitation Division, Aquaculture Division where the Fishery Protection and Exploitation Division has not been established or the Fishery Division where two aforesaid divisions have not been established.

³⁸ Decision 485/QĐ-TTg of the Prime Minister dated 2 May 2008 on approving the Proposal for “Protection of Aquatic Species are rare and endangered in 2015, vision to 2020”.

³⁹ Dan Viet, <http://danviet.vn/45470p1c34/khan-truong-thanh-lap-luc-luong-kiem-ngu.htm>.

⁴⁰ Decree No 65/2006/ND-CP dated 23/6/2006 on organisation and activity of natural resources and environment inspectors, Article 16.2

Phụ lục 10: Hệ thống phân loại vùng đất ngập nước của Việt Nam

Bảng 1: Hệ thống phân loại vùng đất ngập nước ở Việt Nam

Hệ thống	Hệ thống phụ	Loại	Các kiểu		Tên loại đất ngập nước		
			Ký hiệu				
			Việt Nam	Ramsar			
Đất ngập nước biển/duyên hải (đất ngập nước mặn/mặn vừa)	1.1. Đất ngập nước tự nhiên	1.1.1. Lâu dài	Vb	Aa	1. Chìm lâu dài trong nước biển sâu dưới 6m so với thủy triều nông		
			Vv		2. Các vịnh		
			Tv	B	3. Thềm thủy sinh biển dưới thủy triều, bao gồm tảo bẹ, cỏ biển và bãi cỏ biển nhiệt đới		
			Sh	C	4. Các dải san hô		
			Dp	J	5. Phá		
			Cs	F	6. Cửa sông		
			Cns	Fa	7. Đụn cát cửa sông ngập nước		
		1.1.2. Không lâu dài	Cbs	Fb	8. Đào chắn ở cửa sông		
			BD	B	9. Bờ biển nhiều đá, gồm các đảo gần bờ nhiều đá, vách đá, thềm		
			Bc	Ea	10.Bãi biển		
			Bcs	Fb	11.Đá cuội theo cường triều hoặc đá cuội dọc bờ biển		
			Bcb	Ga	12. Bờ biển cát bùn triều cường		
			Bcb	Gb	13.		
			R	J	14.		
			DJ	H	15.		
			Kb	Zk(a)	16.		
	1.2. Đất ngập nước nhân tạo	1.2.1. Lâu dài	Tl	1a	17.		
			Tvk	10	18.		
		1.2.2. Không lâu dài	Tlk	2	19.		
			Mu	5	20. Các vùng khai thác ngập mặn		
Đất ngập nước nội địa (đất ngập nước trong vùng nước ngọt)	2.1. Đất ngập nước tự nhiên	2.1.1. Lâu dài	S	M	21.		
			H	O	22. Các hồ nước ngọt lâu dài (trên 8ha)		
			D	Tp	23.		
			O	Y	24.		
			Nk	Zg	25.		
		2.1.2. Không lâu dài	Sk	N	26.		
			Tb	U	27.		
			Tbr	Xp	28.		
			Cl	Xf	29.		
			Cn	Ts	30.		
			Cb	W	31.		
			Kn	Zk (b)	32.		
			2.2. Đất ngập nước nhân tạo	2.2.1. Lâu dài	Tn	1b	33.
					Km	3a	34.
		Tr			6	35. Các khu vực chứa nước khác	
	X	8			36. Các khu vực xử lý nước thải		
	2.2.2. Không lâu dài	Nn		3b	37. Các vùng ngập nước trồng cấy		
		Mo		7	38.		

Phụ lục 11: Tiêu chí xác lập các khu Rừng đặc dụng theo Luật Bảo vệ và phát triển rừng (Luật BVPTR)

Vườn quốc gia

- Có ít nhất một mẫu chuẩn hệ sinh thái đặc trưng của một vùng sinh thái hoặc của quốc gia/quốc tế; có diện tích liên vùng tối thiểu trên, 10.000 ha, trong đó ít nhất 70% là các hệ sinh thái tự nhiên ; diện tích đất nông nghiệp và đất thổ cư phải nhỏ hơn 5%; hoặc
- Có ít nhất một loài sinh vật đặc hữu của Việt Nam hoặc có thể bảo tồn sin cảnh trên 5 loài sinh vật nguy cấp quý hiếm theo quy định hiện hành của pháp luật; có diện tích liên vùng tối thiểu trên 7.000 ha, trong đó 70% diện tích là các hệ sinh thái tự nhiên; diện tích đất nông nghiệp và đất thổ cư phải nhỏ hơn 5%.
- Có giá trị đặc biệt quan trọng về bảo vệ cảnh quan, nghiên cứu, thực nghiệm khoa học của quốc gia được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Khu bảo tồn thiên nhiên

- Có ít nhất một hệ sinh thái rừng tự nhiên quan trọng đối với quốc gia, quốc tế, chưa hoặc ít bị biến đổi, có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục hoặc du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng.. Trong trường hợp đặc biệt, nếu là rừng trồng, thì khu rừng đó phải đảm bảo diễn thế phát triển ổn định tiếp cận và từng bước tái tạo hệ sinh thái tự nhiên ;
- Là sinh cảnh tự nhiên của ít nhất 05 loài sinh vật là các loài động, thực vật nguy cấp, quý hiếm được ưu tiên bảo vệ theo quy định của pháp luật.
- Diện tích liên vùng tối thiểu trên 5.000 ha trong đó 90% diện tích là các hệ sinh thái tự nhiên (hoặc nếu là rừng trồng thì khu rừng đó phải đảm bảo diễn thế phát triển ổn định tiếp cận và từng bước tái tạo hệ sinh thái tự nhiên).

Khu bảo tồn loài/sinh cảnh

- Có ít nhất 01 loài sinh vật đặc hữu hoặc các loài nguy cấp, quý hiếm theo quy định của pháp luật.
- Phải đảm bảo các điều kiện sinh sống, thức ăn, sinh sản ... để bảo tồn bền vững các loài sinh vật đặc hữu, nguy cấp, quý hiếm.
- Có diện tích liên vùng đáp ứng các yêu cầu bảo tồn bền vững các loài sinh vật, đặc hữu, nguy cấp quý hiếm.⁴¹

Phụ lục 12. Các tiêu chí đối với khu bảo tồn biển Nghị định 57/2008/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý các khu bảo tồn biển có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế

Vườn quốc gia

- Là một hay nhiều hệ sinh thái tự nhiên điển hình chưa chịu tác động hay ít bị tác động như: san hô, cỏ biển, rừng ngập mặn hay hệ sinh thái đầm phá, cửa sông còn nguyên vẹn hoặc ít bị tác động của con người; là nơi sinh cư của một hay nhiều loài động, thực vật biển hoang dã, quý hiếm, đang bị đe dọa có nguy cơ tuyệt chủng, cần được quản lý, bảo vệ, bảo tồn..
- Diện tích Vườn Quốc gia nhỏ nhất không ít hơn 20.000 ha. Trong đó, diện tích các hệ sinh thái điển hình còn nguyên vẹn hoặc ít bị tác động của con người tối thiểu phải chiếm 1/3 diện tích của Vườn.
- Là khu vực mà mục tiêu bảo tồn bảo đảm được thực hiện và không bị thay đổi bởi những hoạt động bất lợi của con người.

⁴¹ The Decree 117/2010/ND-CP of the Government on establishment and management of special use forests, Article 5.

Khu bảo tồn loài, sinh cảnh

- Là vùng biển có một hay nhiều loài động, thực vật biển hoang dã, quý hiếm, đang bị đe dọa có nguy cơ tuyệt chủng; có các hệ sinh thái điển hình như san hô, cỏ biển, rừng ngập mặn, hay hệ sinh thái đầm phá, cửa sông còn nguyên vẹn hoặc ít bị tác động của con người, cần được quản lý, bảo vệ, bảo tồn..
- Diện tích của Khu bảo tồn loài, sinh cảnh nhỏ nhất không ít hơn 10.000 ha. Trong đó, vùng bảo vệ nghiêm ngặt tối thiểu phải chiếm 1/5 diện tích của Khu bảo tồn.
- Là khu vực mà mục tiêu bảo tồn bảo đảm được thực hiện và không bị thay đổi bởi những hoạt động bất lợi của con người.

Khu dự trữ tài nguyên thiên nhiên thủy sinh

- Là vùng biển, nơi sinh cư của nhiều loài động, thực vật biển; có các bãi đẻ hay khu vực tập trung các loài sinh vật biển chưa trưởng thành; nguồn giống bổ sung cho các vùng biển liền kề.
- Diện tích của Khu dự trữ tài nguyên thiên nhiên nhỏ nhất không ít hơn 10.000 ha. Trong đó, diện tích các bãi đẻ hoặc khu vực tập trung các loài sinh vật biển chưa trưởng thành tối thiểu phải chiếm 2/3 diện tích của Khu bảo tồn.
- Là khu vực mà mục tiêu bảo tồn bảo đảm được thực hiện và không bị thay đổi bởi những hoạt động bất lợi của con người.⁴²

Phụ lục 13: Luật Đa dạng sinh học đối với từng loại khu bảo tồn

Vườn quốc gia

- Có hệ sinh thái tự nhiên quan trọng đối với quốc gia, quốc tế, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái tự nhiên.
- Là nơi sinh sống tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa của ít nhất một loài thuộc Danh mục các loài nguy cấp, quý hiếm được ưu tiên bảo vệ.
- Có các giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục.
- Có cảnh quan môi trường, nét đẹp độc đáo của tự nhiên, có giá trị về du lịch sinh thái.

Khu Dự trữ thiên nhiên

Khu Dự trữ thiên nhiên cấp quốc gia phải đáp ứng những tiêu chí quan trọng dưới đây:

- Có hệ sinh thái tự nhiên quan trọng đối với quốc gia và quốc tế, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái tự nhiên.
- Có các giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục hoặc du lịch sinh thái nghỉ dưỡng.

Khu bảo tồn loài và sinh cảnh

- Là sinh cảnh tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa của ít nhất một loài thuộc Danh Mục các loài nguy cấp, quý hiếm được ưu tiên bảo vệ.
- Có các giá trị đặc biệt về khoa học và giáo dục.
- Khu bảo tồn loài và sinh cảnh cấp tỉnh là những khu được thành lập theo Quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhằm mục đích bảo tồn các loài hoang dã trên địa bàn.

Khu bảo tồn cảnh quan

- Có hệ sinh thái đặc thù.
- Có cảnh quan, môi trường và nét đẹp độc đáo của tự nhiên.
- Có giá trị về khoa học, giáo dục, du lịch sinh thái và nghỉ dưỡng.

⁴² Decree 57/2008/ND-CP dated 5 February 2008 on management of Viet Nam's marine protected areas of national and international importance, Article 2.

Phụ lục 14: Các quy định pháp lý hiện tại về Vườn quốc gia, Mục đích, Định nghĩa, và các tiêu chí

Nghị định 57/2008/NĐ-CP về quản lý khu bảo tồn biển		Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tổ chức và quản lý rừng đặc dụng	Phân hạng quản lý khu bảo tồn theo IUCN
Các tiêu chí cơ bản về Vườn quốc gia	• Là vùng biển có một hoặc nhiều hệ sinh thái điển hình như san hô, cỏ biển, rừng ngập mặn hay hệ sinh thái đầm phá, cửa sông còn nguyên vẹn hoặc ít bị tác động của con người, là nơi sinh cư của một hay nhiều loài động, thực vật biển hoang dã, nguy cấp, quý hiếm, cần được quản lý, bảo vệ, bảo tồn [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 2, Mục 2a].	• Có ít nhất một mẫu chuẩn hệ sinh thái đặc trưng cho một vùng sinh thái hoặc ở cấp quốc gia/quốc tế; có diện tích liền vùng, ít nhất trên 10.000 ha, trong đó 70% là các hệ sinh thái tự nhiên và diện tích đất nông nghiệp và đất thổ cư phải ít hơn 5% [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 5a].	So sánh với hệ thống phân hạng các khu bảo tồn của IUCN 1994:
	• Diện tích Vườn Quốc gia nhỏ nhất không ít hơn 20.000 ha. Trong đó, diện tích các hệ sinh thái điển hình còn nguyên vẹn hoặc ít bị tác động của con người tối thiểu phải chiếm 1/3 diện tích của Vườn [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 2, Mục 2b].	• Có ít nhất một loài đặc hữu của Việt Nam hay là môi trường sống của trên 5 loài nguy cấp quý hiếm theo quy định của pháp luật; có ít nhất trên 7.000 ha diện tích liền vùng, trong đó 70% là các hệ sinh thái tự nhiên và diện tích đất nông nghiệp và đất thổ cư phải ít hơn 5% [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 5b].	Hạng II – Vườn quốc gia
	• Là khu vực mà mục tiêu bảo tồn bảo đảm được thực hiện và không bị thay đổi bởi những hoạt động bất lợi của con người [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 2, Mục 2c]	• Có giá trị đặc biệt về cảnh quan, nghiên cứu khoa học và thực nghiệm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 5c].	• Khu bảo tồn là các vùng diện tích lớn tự nhiên hoặc gần tự nhiên được thành lập để bảo vệ các quá trình sinh thái quy mô lớn, cùng với việc bổ sung các loài và đặc tính của các hệ sinh thái vào khu vực, tạo ra nền tảng về môi trường, văn hóa, tâm linh, khoa học, giáo dục, vui chơi giải trí và cơ hội cho khách thăm quan..

Phụ lục 15: Quy định pháp luật hiện tại về Khu bảo tồn thiên nhiên, Mục đích, Định nghĩa, và các tiêu chí

Nghị định 57/2008/NĐ-CP về quản lý khu bảo tồn biển		Nghị định 117/2010/ NĐ-CP về tổ chức và quản lý rừng đặc dụng	Phân hạng quản lý khu bảo tồn theo IUCN
Các tiêu chí cơ bản về Khu bảo tồn thiên nhiên	{Khu dự trữ tài nguyên thiên nhiên thủy sinh} ⁴³	• Có ít nhất một hệ sinh thái rừng tự nhiên chưa bị tác động hoặc mới bị tác động không đáng kể ,có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế, có các giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục hoặc du lịch sinh thái,nghi dưỡng. Trong trường hợp rừng trồng, khu rừng phải đảm bảo sự phát triển ổn định của các quá trình diễn thế và sự phục hồi của hệ sinh thái tự nhiên [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 1a].	So sánh với hệ thống phân hạng các khu bảo tồn của IUCN 1994:
	• Là khu vực biển và nơi sinh sống của các loài động thực vật có bãi đẻ cho các loài thủy sinh chưa trưởng thành và cung cấp nguồn giống cho các vùng biển gần kề [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 2, Mục 4a]..	• Là cảnh quan tự nhiên có ít nhất 5 hệ động, thực vật quý hiếm và nguy cấp mà được ưu tiên bảo vệ theo quy định hiện hành của pháp luật [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 1b].	Không tương đương nhưng gần với:
	• Có diện tích bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên không nhỏ hơn 10.000 ha. Cụ thể là khu bãi đẻ hay khu tập trung các loài chưa trưởng thành phải chiếm ít nhất 2/3 diện tích khu bảo tồn [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 2, Mục 4b].	• Diện tích rừng liền kề chiếm ít nhất trên 5.000 ha trong đó 90% là các hệ sinh thái tự nhiên (hoặc nếu là rừng trồng thì phải đảm bảo sự phát triển ổn định của các thể hệ rừng và sự phục hồi dần dần của hệ sinh thái tự nhiên) [Nghị định 117/2010/ NĐ-CP Điều 5, Mục 1c].	Hạng III – Công trình tự nhiên • Khu bảo tồn được thành lập để bảo vệ một công trình tự nhiên cụ thể, có thể là lớp đất, núi ở biển, hang ngầm, các đặc điểm địa chất như hang động hay một đặc điểm sống như rừng cổ. Tất cả thường là những khu bảo tồn khá nhỏ và có giá trị tham quan cao.

⁴³ As referred to in Decree 57/2008/ND-CP

Phụ lục 16: Quy định pháp luật hiện tại Khu bảo tồn loài và sinh cảnh, Mục đích, Định nghĩa, và Tiêu chí

Nghị định 57/2008/NĐ-CP về quản lý khu bảo tồn biển		Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tổ chức và quản lý rừng đặc dụng	Phân loại quản lý khu bảo tồn theo IUCN
Các tiêu chí cơ bản về Khu bảo tồn loài và sinh cảnh	{Khu bảo tồn loài và sinh cảnh }⁴⁴ • Có một hay nhiều hệ sinh thái tự nhiên điển hình chưa bị tác động của con người hoặc tác động không đáng kể như san hô, cỏ biển, rừng ngập mặn hay hệ sinh thái đầm phá, cửa sông còn nguyên vẹn hoặc ít bị tác động của con người; là nơi sinh cư của một hay nhiều loài động, thực vật biển hoang dã, quý hiếm, đang bị đe dọa có nguy cơ tuyệt chủng, cần được quản lý, bảo vệ, bảo tồn [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 2, Mục 3a].	• Có ít nhất một loài đặc hữu hoặc loài quý hiếm và nguy cấp theo quy định của pháp luật [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 2a].	So sánh với hệ thống phân loại khu bảo tồn của IUCN 1994: Hạng IV - Khu quản lý loài/sinh cảnh
	• Diện tích của khu dự trữ tài nguyên thiên nhiên thủy sinh không nhỏ hơn 10.000 ha trong đó phần khu bảo vệ nghiêm ngặt không nhỏ hơn 1/5 diện tích của khu bảo tồn [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 2, Mục 3b].	• Đảm bảo các điều kiện sống, thức ăn và các điều kiện sinh sản... để có thể bảo tồn bền vững các loài đặc hữu hoặc nguy cấp quý hiếm, [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 2b].	• Là khu bảo tồn nhằm mục tiêu bảo vệ các loài hay sinh cảnh cụ thể và việc quản lý thể hiện ưu tiên này. Rất nhiều khu bảo tồn thuộc Mục IV cần sự can thiệp thường xuyên, tích cực của con người để giải quyết các yêu cầu của các loài cụ thể hay duy trì các sinh cảnh, tuy nhiên điều này không là một yêu cầu trong Mục IV.
	• Là khu vực mà mục tiêu bảo tồn bảo đảm được thực hiện và không bị thay đổi bởi những hoạt động bất lợi của con người [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 2, Mục 3c].	• Diện tích liên vùng đáp ứng các yêu cầu cho công tác bảo tồn bền vững các loài đặc hữu hoặc nguy cấp ,quý hiếm, [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 2c].	

⁴⁴ As referred to in Decree 57/2008/ND-CP

Nghị định 57/2008/NĐ-CP về quản lý khu bảo tồn biển	Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tổ chức và quản lý rừng đặc dụng	Phân loại quản lý khu bảo tồn theo IUCN
{Nghiên cứu khoa học và thực nghiệm tại khu rừng đặc dụng}⁴⁵ • Là nơi có hệ sinh thái đáp ứng các yêu cầu cho nghiên cứu khoa học và thực nghiệm của các tổ chức đào tạo có chức năng và nhiệm vụ về nghiên cứu và thực nghiệm khoa học lâm nghiệp theo các quy định của pháp luật [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 4a].	{Nghiên cứu khoa học và thực nghiệm trong khu rừng}⁴⁶ • Diện tích rừng phải phù hợp với các mục tiêu, yêu cầu của nghiên cứu khoa học và thực nghiệm, phát triển kỹ thuật, đào tạo về lâm nghiệp trong dài hạn [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 4b].	

⁴⁵

As referred to in Decree 117/2010/ND-CP (Included under this categorisation as per similar definition)

⁴⁶

As referred to in Decree 117/2010/ND-CP (Included under this categorisation as per similar definition)



Phụ lục 17: Quy định pháp luật hiện hành về khu bảo vệ cảnh quan đất/biển, Mục đích, Định nghĩa, và các tiêu chí

Nghị định 57/2008/NĐ-CP về quản lý khu bảo tồn biển		Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tổ chức và quản lý rừng đặc dụng	Phân loại quản lý khu bảo tồn theo IUCN
Các tiêu chí cơ bản của khu bảo vệ cảnh quan	Chưa đề cập	{Khu rừng bảo vệ cảnh quan} ⁴⁷ - Là khu rừng có giá trị cao về lịch sử, văn hóa trong đó có di tích lịch sử, văn hóa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 3a]. - Khu rừng có giá trị cao về cảnh quan môi trường, trong đó có danh lam thắng cảnh cần được bảo vệ và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 3b]. - Khu rừng do cộng đồng dân cư quản lý theo phong tục tập quán hoặc theo truyền thống và tín ngưỡng có giá trị về văn hóa và tín ngưỡng, giáo dục du lịch sinh thái đặc sắc được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận [Nghị định 117/2010/NĐ-CP Điều 5, Mục 3c].	So sánh với hệ thống phân loại các khu bảo tồn của IUCN, 1994: Hạng V - Khu bảo vệ cảnh quan trên cạn hoặc trên biển Khu bảo tồn có sự tác động qua lại giữa con người và thiên nhiên theo thời gian tạo ra một vùng có đặc điểm riêng biệt có giá trị cao về sinh thái, sinh học, văn hóa và cảnh quan, và nơi việc bảo vệ sự toàn vẹn của sự tác động qua lại này là quan trọng đối với việc bảo vệ và duy trì khu vực và những giá trị bảo tồn liên quan tới thiên nhiên và các giá trị khác.

⁴⁷ As referred to in Decree 117/2010/ND-CP



Phụ lục 18: Quy định pháp luật hiện hành về phân khu chức năng/nội bộ của khu bảo tồn

Luật Đa dạng sinh học (2008)⁴⁸	Mô tả trong: Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tổ chức và quản lý rừng đặc dụng	Mô tả trong: Nghị định 57/2008/NĐ-CP về quản lý khu bảo tồn vùng biển	
Các phân khu chức năng của khu bảo tồn	Các phân khu chức năng của VQG và Khu dự trữ thiên nhiên (Điều 14, Mục 1)	Các phân khu chức năng trong Khu bảo tồn biển (Mục 3, Mục 1)	Mô tả trong IUCN 1994
Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt	Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt - Là khu vực có diện tích vừa đủ để bảo vệ nguyên vẹn hệ sinh thái tự nhiên như mẫu chuẩn sinh thái quốc gia, được quản lý, bảo vệ chặt chẽ để theo dõi diễn biến tự nhiên của rừng và hệ sinh thái [Nghị định 186/2006/QĐ-TTg Điều 14, Mục 1a). - Đối với rừng đặc dụng ở vùng đất ngập nước, phạm vi và quy mô của phân khu bảo vệ nghiêm ngặt được xác định theo mục tiêu, đối tượng, tiêu chí bảo tồn và điều kiện thủy văn [Nghị định 186/2006/Qđ-TTg Điều 14, Mục 1a).	Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt: Là vùng biển được bảo toàn nguyên vẹn, được quản lý và bảo vệ chặt chẽ để theo dõi diễn biến tự nhiên của các loài động, thực vật, các hệ sinh thái thủy sinh tiêu biểu [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 3, Mục 1a].	Khu vực hoang sơ/nguyên thủy: - Trong khu vực này, không có sự phát triển đường xá và các công trình hạ tầng, thông thường các kỹ thuật quản lý tay cũng bị cấm. Các quá trình tự nhiên hoàn toàn chi phối. Trong các điều kiện bình thường, đường mòn và có thể là một số địa điểm cắm trại sẽ được phép nhưng bản chất, số lượng và quy mô phải được kiểm soát chặt chẽ. Đôi khi những khu vực này được gọi là “vùng lõi” do có những giá trị tự nhiên được bảo tồn tốt nhất. Những khu vực có giá trị đặc biệt/cá biệt: - Khu vực này có các giá trị đặc biệt, nổi trội hoặc cá biệt như di tích lịch sử, các vùng thiên nhiên quan trọng như khu đất ngập nước, đầm lầy ngập mặn, cửa sông hoặc những vùng biển quan trọng như nơi đẻ trứng, mà được ưu tiên bảo vệ.
Phân khu phục hồi sinh thái	Phân khu phục hồi sinh thái Là khu vực được quản lý, bảo vệ chặt chẽ để khôi phục các hệ sinh thái	Phân khu phục hồi sinh thái Là vùng biển được quản lý, bảo vệ để phục hồi, tạo điều kiện cho các loài	

	rừng thông qua việc thực hiện một số hoạt động lâm sinh cần thiết [Nghị định 186/2006/Qđ-TTg Điều 14, Mục 1b).	thủy sinh vật, các hệ sinh thái tự tái tạo tự nhiên [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 3, Mục 1b].	
Phân khu hành chính, dịch vụ	Phân khu hành chính – dịch vụ • Là khu vực để xây dựng các công trình làm việc và sinh hoạt của ban quản lý, các cơ sở nghiên cứu - thí nghiệm, dịch vụ du lịch, vui chơi giải trí ([Nghị định 186/2006/Qđ-TTg Điều 14, Mục 1c)..	Phân khu phát triển: • Là phần diện tích còn lại của các Khu bảo tồn, được tiến hành các hoạt động được kiểm soát như: nuôi trồng thủy sản, khai thác thủy sản, du lịch sinh thái, đào tạo và nghiên cứu khoa học [Nghị định 57/2008/NĐ-CP Điều 3, Mục 1c].	Khu phát triển hạn chế: • Việc phát triển nên hạn chế trong khu này nhưng không được gây hại tới các giá trị đặc biệt hay cá biệt của khu vực. Một mục đích quan trọng của khu này là nhằm cung cấp các loại hình dịch vụ giải trí, để giảm các áp lực đối với khu hoang sơ/ nguyên thủy. Khu dịch vụ/phát triển tập trung: • Ở nhiều khu bảo tồn nghiêm ngặt, khu vực này có thể không hợp lý. Mục đích của khu này nhằm cung cấp đường xá chính, các khách sạn, nhà nghỉ và các hạ tầng dịch vụ. Phân khu cho người bản địa: • Nhiều khu bảo tồn có các khu cho người bản địa. Nhiều khu bảo tồn khác có sự dự phòng cho những khu này phục vụ mục đích này. Nơi nào thích hợp, phát triển hạn chế có thể thực hiện để cung cấp tiện nghi cơ bản cho người bản địa...

Phụ lục 19: Quy định trách nhiệm quản lý về đa dạng sinh học

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm			Có / Không / Tại sao			
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CHUNG											
Các trách nhiệm quản lý nhà nước liên quan tới đa dạng sinh học. (Luật Đa dạng sinh học – Điều. 6)	Cơ quan thực hiện	Cơ quan chịu trách nhiệm trước CP, thực hiện quản lý nhà nước về ĐDSH	Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng					Có		Có một sự mâu thuẫn lớn trong phân định trách nhiệm giữa Bộ TN&MT là cơ quan chủ trì về đa dạng sinh học theo Luật Đa dạng sinh học và Bộ NN&PTNT là cơ quan chủ trì trong Luật Bảo vệ và phát triển rừng và Luật Thủy sản. Cần phải có hướng dẫn về các trách nhiệm cụ thể theo phân cấp của mỗi Bộ. Hướng dẫn này có thể dưới hình thức một Nghị định của Chính phủ hoặc một thỏa thuận (Thông tư liên tịch) giữa hai Bộ.
			Các Bộ/CQ ngang Bộ, UBND	Cơ quan thực hiện							
Trách nhiệm quản lý nhà nước trong hoạt động bảo tồn và quản lý bền vững các vùng đất ngập nước (Nghị định 109/2003/NĐ-CP, Điều.5.2)	Cơ quan thực hiện	Chịu trách nhiệm chính ????	Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng	Có	Có	Có	Có	Có		Điều khoản này không thể hiện rõ ràng “trách nhiệm quản lý nhà nước”. Điều khoản này có thể bao gồm “quản lý nhà nước” về đa dạng sinh học nhưng cũng có thể về các khu bảo tồn.

Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
Mô tả	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm					
Trách nhiệm đối với bảo vệ rừng	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác	Hợp tác	Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
			Bộ QP	Hợp tác				Có	
			Bộ/cơ quan ngang Bộ	Hợp tác				Có	
			UBND các cấp	Cơ quan thực hiện				Có	
Ngăn chặn cháy rừng và cứu hộ (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 39.2)	Cơ quan thực hiện chính, hợp tác		Bộ CA	Hợp tác				Có	
			UBND tỉnh	Cơ quan thực hiện				Có	
Bảo vệ rừng tại vùng biên giới và vùng đảo cũng như các khu vực có vị trí chiến lược về an ninh quốc phòng; (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 39.3)	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác		Bộ QP	Hợp tác				Có	
			UBND tỉnh	Cơ quan thực hiện				Có	
Bảo vệ rừng liên quan tới các vấn đề di sản văn hóa (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 39.4)	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác		Bộ VH&TT&DL	Hợp tác				Có	
			UBND tỉnh	Cơ quan thực hiện					

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm					
Bảo vệ các loài động thực vật rừng nguy cấp quý hiếm (Luật BV&PTR,2004)	Cơ quan thực hiện chính			Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
Bảo vệ các loài nguy cấp, quý hiếm được ưu tiên bảo vệ (Luật ĐDSH, 2008)				Bộ/cơ quan ngang Bộ	Cơ quan thực hiện				Có	
Bảo vệ cây rừng trước các loài xâm hại (Quy định về kiểm dịch và bảo vệ thực vật, Điều 37)				UBND các cấp	Cơ quan thực hiện				Có	
Bảo tồn đa dạng sinh học và bảo vệ môi trường rừng (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 39.4)	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác	Hợp tác		UBND tỉnh	Cơ quan thực hiện			Có	Có	Luật Bảo vệ và phát triển rừng yêu cầu Bộ TN&MT hợp tác với Bộ NN&PTNT nhưng không nói rõ Bộ nào là đơn vị chủ trì.
Chỉ đạo và quản lý các cán bộ kiểm lâm (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 83.1,2)	Cơ quan thực hiện chính			UBND tỉnh	Cơ quan thực hiện, Cơ quan thực hiện chính ở cấp địa phương			Có	Có	Trong trường hợp yêu cầu kiểm lâm của hai tỉnh hợp tác thì ai sẽ quyết định về việc hợp tác.
				UBND huyện	Cơ quan thực hiện, Cơ quan thực hiện chính ở cấp địa phương				Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Màu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm					
Quản lý các khu bảo tồn biển (Luật Thủy sản – Điều. 9.2 và Điều. 52)	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác	Hợp tác		Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
				UBND tỉnh	Cơ quan thực hiện chính ở cấp địa phương				Có	
				UBND các cấp	Cơ quan thực hiện				Có	
				Bộ Y tế,	Hợp tác				Có	
				Bộ QP,	Hợp tác				Có	
				Bộ CA,	Hợp tác				Có	
				Bộ/cơ quan ngang Bộ	Hợp tác				Có	
Phân công và phân cấp quản lý các khu bảo tồn đất ngập nước và khu bảo tồn vùng nước nội địa (Luật Thủy sản, 2003) (Nghị định 109/2003/NĐ-CP, Điều. 15)	Cơ quan thực hiện	CQ chủ trì		UBND tỉnh	Cơ quan thực hiện		Có			Bộ TN&MT đang dự thảo cũng như giám sát việc thực hiện các văn bản pháp lý và chính sách. Bộ NN&PTNT là đơn vị thực hiện và quản lý. Sẽ không đề dăng đối với Bộ TN&MT để dự thảo các văn bản và chính sách theo kịp thực tế. Hơn thế nữa, các văn

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chồng chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Có	Có / Không	Tại sao		
Xây dựng, thông qua và điều chỉnh kế hoạch về bảo tồn đa dạng sinh học của các Bộ và các cơ quan ngang Bộ. (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 10; Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều. 5)	Cơ quan thực hiện	CQ chủ trì					Có	Có	Có		Điều khoản này chia trách nhiệm lập quy hoạch bảo vệ đa dạng sinh học. Mỗi cơ quan Bộ có trách nhiệm riêng trong lập quy hoạch bảo vệ đa dạng sinh học đối với mỗi phần. Vấn đề này có thể gây ra mâu thuẫn hoặc kẻ hở trong hệ sinh thái.
	Hợp tác		UBND tỉnh	Cơ quan thực hiện chính, Cơ quan thực hiện				Có			
Xây dựng, đánh giá, thông qua và điều chỉnh kế hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương. (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 14; nghị định 65/2010/NĐ- CP, Điều. 4)			Thành viên HĐ tỉnh	Cơ quan thông qua, xác định chức năng							Có sự mâu thuẫn giữa Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT trong các công tác về đa dạng sinh học tại các tỉnh. Bộ TN&MT không có quyền hạn hay được giao để xây dựng, đánh giá và thông qua các quy hoạch về đa dạng sinh học của tỉnh
			UBND tỉnh	Cơ quan thực hiện chính						Có	
Công khai, tổ chức thực hiện kế hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 15)			UBND tỉnh	Cơ quan thực hiện chính							

Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu											
Mô tả	Bộ NN&PTNT	Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ			
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm		Có / Không / Tại sao					
Soạn thảo hoạch định và kế hoạch về bảo vệ và phát triển rừng (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 17).	Cơ quan thực hiện chính ở cấp quốc gia		UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện,		Có	Có		Có rất nhiều loại hình kế hoạch cho các khu bảo tồn, ví dụ như các vùng lâm nghiệp, vùng ngập nước, vùng nước nội địa và vùng biển. Tất cả kế hoạch cho các khu bảo tồn đều được Bộ NN&PTNT lập. Tuy nhiên, Bộ TN&MT lại chịu trách nhiệm lập kế hoạch đa dạng sinh học trên toàn quốc.		
				Cơ quan thực hiện chính at provincial level							
				Cơ quan thực hiện, Cơ quan thực hiện chính at district level			Có				
Thông qua, điều chỉnh và quyết định về việc lập kế hoạch và các kế hoạch bảo vệ phát triển rừng, và quyết định về việc thành lập các khu rừng (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 18.1)	CQ chủ trì		Chính phủ	Cơ quan thực hiện				Có			
				Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có			
				Cơ quan thông qua, xác định chức năng ở cấp tỉnh				Có			
				Thông qua đề trình của UBND huyện				Có			
Thông báo về các kế hoạch phát triển và bảo vệ rừng.			UBND tỉnh	Thông qua đề trình của UBND xã				Có			
				Cơ quan thực hiện				Có			

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm					
(Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 20.1)					UBND các cấp	Cơ quan thực hiện				Có	
Thực hiện kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng. (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 21.1)	CQ chủ trì				UBND Tỉnh, UBND huyện	Cơ quan thực hiện chính, Cơ quan thực hiện				Có	
Lập kế hoạch cho các khu bảo tồn biển. (Luật Thủy sản, Điều. 9.2; Nghị định 57/2008/NĐ-CP, Điều. 12.1; Nghị định 27/2005/NĐ-CP Điều. 4)	CQ chủ trì				UBND xã	Cơ quan thực hiện				Có	
					Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
					UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện					
Lập kế hoạch phát triển chăn nuôi thủy sản (Luật Thủy sản, Điều. 23)	CQ chủ trì				UBND Tỉnh	Hợp tác, Cơ quan thực hiện, Cơ quan thực hiện chính in provincial level				Có	
					UBND xã, huyện	Cơ quan thực hiện				Có	
Trách nhiệm hoạch định và thông qua các vùng đất ngập nước	CQ chủ trì			Cơ quan thực hiện	Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng					Có
					UBND tỉnh	Cơ quan thông qua, xác định chức năng ở cấp tỉnh					Có

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm		Có / Không	Tại sao		
					Sở TNMT	Cơ quan thực hiện chính ở cấp tỉnh					Có
KHU BẢO TỒN											
Xác định các tiêu chí phân loại khu bảo tồn (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 16.4; Nghị định 65/2010/NĐ-CP Điều. 7.5)	Hợp tác		CQ chủ trì		Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
Bảo vệ đa dạng sinh học (Luật Bảo vệ môi trường, Điều. 30)	Hợp tác, cơ quan thực hiện		CQ chủ trì		Bộ/cơ quan ngang Bộ, UBND tỉnh	Hợp tác, Cơ quan thực hiện			Có		Điều này không xác định rõ ràng chức năng của các Bộ và cơ quan ngang Bộ và UBND tỉnh
Phân loại rừng (Nghị định 23/2006/NĐ-CP, Điều. 15.2)	CQ chủ trì										Không có quy định chung về hợp tác giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT về phân loại các khu bảo tồn.
Phân loại các khu bảo tồn biển (Luật Thủy sản, Điều. 9; Nghị định 57/2008/NĐ-CP)	Cơ quan thực hiện				Chính phủ	Cơ quan thực hiện chính					
					UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện					
Phân loại các vùng đất ngập nước (Nghị định 109/2003/NĐ-CP, Điều. 13.1, 2)			CQ chủ trì		Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng					
					Sở TNMT	Cơ quan thực hiện chính ở cấp tỉnh					

Mô tả	Bộ NN&PTNT	Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
			Vai trò/Trách nhiệm						
			Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm					
Hình thành và thông qua các dự án thành lập khu bảo tồn quốc gia (Nghị định 65/2010/NĐ-CP Điều. 8)	Cơ quan thực hiện chính, hợp tác với UBND tỉnh về khu rừng đặc dụng, MA nằm trên hơn hai tỉnh	Cơ quan thực hiện chính, hợp tác với UBND tỉnh về các khu đất ngập nước, núi đá vôi, các vùng đất không sử dụng tại địa phận 2 tỉnh trở lên	UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện chính, khu bảo tồn nằm trong địa phận tỉnh	Có	Có	Có		Bộ NN&PTNT quản lý các khu rừng đặc dụng và khu bảo tồn biển. Bộ TN&MT quản lý các khu bảo tồn vùng đất ngập nước, khu vực đá vôi và các vùng đất không sử dụng. Khu bảo tồn của một tỉnh phải tham vấn với Bộ TN&MT, không phải Bộ NN&PTNT. Điều này có thể gây mâu thuẫn giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT ở một số lĩnh vực.
Quyết định thành lập các khu bảo tồn quốc gia (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 23.1)			Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
Hình thành và thông qua các dự án thành lập khu bảo tồn cấp tỉnh (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 24)			UBND Tỉnh	Cơ quan thông qua, xác định chức năng, Cơ quan thực hiện				Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm					
Quyết định thành lập các khu vực lâm nghiệp (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 18.3)	Cơ quan thực hiện				Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng các dự án do Bộ NN&PTNT trình lên				Có	
					UBND Tỉnh	Cơ quan thông qua, xác định chức năng sau khi có sự phê chuẩn của Bộ NN&PTNT				Có	
Quyết định thành lập các khu bảo tồn biển có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế (Nghị định 57/2008/NĐ-CP, Điều. 12)	CQ chủ trì				Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
					UBND Tỉnh	Cơ quan thông qua, xác định chức năng, Cơ quan thực hiện				Có	
Quyết định thành lập các khu bảo tồn đất ngập nước (Nghị định 109/2003/NĐ-CP, Điều. 13).			CQ chủ trì		Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
					Sở TNMT	Cơ quan thực hiện chính ở cấp tỉnh				Có	
					UBND Tỉnh	Cơ quan thông qua, xác định chức năng ở cấp tỉnh				Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Màu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm		Có / Không	Tại sao		
Phân khu chức năng và ranh giới khu bảo tồn. (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 26.3)					UBND các cấp	Cơ quan thực hiện, hợp tác với BQL DA khu bảo tồn				Có	
Trách nhiệm quản lý các khu bảo tồn (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 27; Nghị định 65/2010/NĐ-CP Điều.9)	Cơ quan thực hiện chính on SUF, MA located in more than 2 provinces	Cơ quan thực hiện chính về các vùng đất ngập nước, đá vôi, đất không sử dụng nằm trên hơn 2 tỉnh.	UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện chính về các khu bảo tồn trên địa phận của 1 tỉnh	Có	Có	Có				Có sự mẫu thuẫn giữa Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT về vườn quốc gia có vùng đất ngập nước, rừng, và vùng biển, ví dụ như VQG Côn Đảo hay khu ngập nước có vùng đánh bắt cá. Khó có thể phân loại được vùng đất ngập nước và vùng khai thác thủy sản ở một số nơi.
Quản lý các vùng khai thác thủy sản (Luật Thủy sản, Điều. 15)			UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện						Có	
Ban hành và công bố các tiêu chí phân loại các khu bảo tồn; hoạch định, xây dựng và phân cấp quản lý các khu bảo tồn vùng nước nội địa và vùng biển; các khu bảo tồn có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế	Cơ quan thực hiện chính, Cơ quan thực hiện		Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng						Có	
			UBND Tỉnh	Cơ quan thông qua, xác định chức năng ở cấp tỉnh theo hướng dẫn của Bộ NN&PTNT						Có	
Quản lý rừng đặc dụng có tầm quan trọng quốc gia.	Cơ quan thực hiện chính, Cơ quan thực		UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện chính, Cơ						Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	hiện tại rừng đặc dụng nằm trên hơn 1 tỉnh	Vai trò/Trách nhiệm	quan thực hiện ở khu rừng đặc dụng nằm trong 1 tỉnh	Vai trò/Trách nhiệm		Có / Không	Tại sao		
(Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ban hành quy định về quản lý rừng, Điều. 15, 14)	hiện tại rừng đặc dụng nằm trên hơn 1 tỉnh		quan thực hiện ở khu rừng đặc dụng nằm trong 1 tỉnh							
Quản lý các vùng đất ngập nước (Nghị định 109/2003/NĐ-CP, Điều. 15)	Cơ quan thực hiện		CQ chủ trì	UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện ở cấp tỉnh		Có		Có	
Các quy định về quản lý các khu bảo tồn (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 27.2)				Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
Quy định về các khu bảo tồn biển có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế (Luật Thủy sản, Điều. 9.2; Nghị định 57/2008/NĐ-CP)	Cơ quan thực hiện chính, Cơ quan thực hiện			Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
				UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện chính tại cấp tỉnh theo hướng dẫn của Bộ NN&PTNT				Có	
Đề ra các quy định về quản lý rừng (Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg)	Cơ quan thực hiện chính, Cơ quan thực hiện ở cấp quốc gia			UBND các cấp	Cơ quan thực hiện				Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/ Trách nhiệm	Vai trò/ Trách nhiệm		Vai trò/Trách nhiệm						
Đưa ra quyết định về kế hoạch định cư và tái định cư các hộ gia đình và cá nhân sống trong khu bảo tồn và kế hoạch thay đổi mục đích sử dụng đất trong khu bảo tồn (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 33.2)				Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng			Có	Có	Chức năng, nhiệm vụ của 2 cơ quan, Chính phủ và UBND tỉnh, về một vấn đề được quy định trong 2 luật khác nhau, Luật Đa dạng sinh học và Luật Bảo vệ và Phát triển rừng. Điều này có thể gây khó khăn khi triển khai luật.
				UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện			Có	Có	
Đưa ra quy định về quản lý vùng đệm của khu bảo tồn. (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 32.2)				Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng			Có	Có	
Các vùng đệm của VQG và KBT thiên nhiên (QĐ 186/2006/QĐ-TTg, Điều. 24)				UBND Tỉnh	Cơ quan thông qua, xác định chức năng, Cơ quan thực hiện chính, Cơ quan thực hiện			Có	Có	
				UBND huyện	Cơ quan thực hiện, hợp tác với BQL DA các VQG và KBT thiên nhiên			Có	Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm		Có / Không	Tại sao		
				UBND xã	Cơ quan thực hiện, hợp tác với BQL DA các VQG và KBT thiên nhiên			Có	Có	
Thành lập các tiểu khu chức năng trong khu bảo tồn biển (Nghị định 57/2008/NĐ-CP, Điều. 3.2)		CQ chủ trì							Có	
Thống kê, quy hoạch rừng và giám sát tài nguyên rừng (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 32)			Hợp tác	UBND các cấp	Cơ quan thực hiện				Có	
		Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác		Chính phủ	Cơ quan thực hiện				Có	
Phát triển bền vững (quy hoạch và khảo sát) các hệ sinh thái đất ngập nước tự nhiên. (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 35; Nghị định 109/2003/NĐ-CP, Điều. 9)		Cơ quan thực hiện	CQ chủ trì	UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện				Có	
				Sở TNMT	Cơ quan thực hiện				Có	
Lập điều tra và quy hoạch vùng núi đá vôi và đất không sử dụng không thuộc hệ sinh thái rừng. (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 36.2)				UBND tỉnh	Cơ quan thực hiện				Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác	Vai trò/Trách nhiệm	Hợp tác, Cơ quan thực hiện	Vai trò/Trách nhiệm	Hợp tác, Cơ quan thực hiện					
Thực hiện điều tra và đánh giá về nguồn thủy sản trong mỗi khu vực biển, vùng đánh cá, sông và hồ lớn; công bố các vùng đánh cá, các khu vực khai thác nguồn thủy sản, và xác định mức độ có thể khai thác hàng năm ở mỗi vùng biển và mỗi khu vực đánh bắt cá. (Luật Thủy sản, Điều. 14.2)	CQ chủ trì, Hợp tác	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác	Hợp tác, Cơ quan thực hiện	Hợp tác, Cơ quan thực hiện	UBND Tỉnh	Hợp tác, Cơ quan thực hiện				Có	
					Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng, Cơ quan thực hiện				Có	
					UBND Tỉnh	Cơ quan thông qua, xác định chức năng, Cơ quan thực hiện				Có	
					UBND huyện	Cơ quan thông qua, xác định chức năng, Cơ quan thực hiện				Có	
Phân bổ rừng; Cho thuê rừng; Phục hồi rừng và thay đổi mục đích sử dụng rừng. (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 28, 29; Nghị định 23/2006/NĐ-CP; Điều. 24.1, 26.3, 28.1 và Điều. 30)					UBND xã	Cơ quan thực hiện				Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm		Có / Không	Tại sao		
CÁC LOÀI										Có	
Các loài được nêu trong danh sách các loài quý hiếm nguy cấp được ưu tiên bảo vệ hàng đầu (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 37.2; Nghị định 65/2010/NĐ-CP Điều. 12.2	Hợp tác với Bộ TN&MT, Bộ VH&TTDL trong việc ban hành Thông tư	CQ chủ trì, Hợp tác	Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng						Có	
			Bộ VH&TTDL	Hợp tác						Có	
Chế độ quản lý các loài quý hiếm nguy cấp được ưu tiên bảo vệ hàng đầu (Nghị định 65/2010/NĐ-CP Điều. 13)	Hợp tác với Bộ TN&MT trong việc ban hành Thông tư hướng dẫn thực hiện	CQ chủ trì, Hợp tác với Bộ NN&PTNT								Có	Không có quy định điều chỉnh vấn đề này
Quản lý các loài nguy cấp (Nghị định 01/2008/NĐ-CP Điều. 2.6a)		CQ chủ trì									
Các loài và nguồn gen động thực vật rừng quý hiếm nguy cấp (Nghị định 32/2006/NĐ-CP Điều. 13)	CQ chủ trì		Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng						Có	
Quản lý và bảo vệ và danh sách các loài động thực vật rừng quý hiếm và nguy cấp (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 41.3)	CQ chủ trì		Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng						Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Mẫu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác với Bộ TN&MT	Vai trò/Trách nhiệm	Hợp tác với Bộ NN&PTNT	Vai trò/Trách nhiệm	UBND các cấp	Cơ quan thực hiện	Có / Không	Tại sao	Có	
Giám sát việc phát triển các loài động thực vật rừng quý hiếm và nguy cấp (Nghị định 32/2006/NĐ-CP, Điều. 4)	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác với Bộ TN&MT		Hợp tác với Bộ NN&PTNT		UBND các cấp	Cơ quan thực hiện				Có	
Thẩm định các tài liệu đề xuất về việc bao gồm hay không bao gồm các loài nằm trong danh sách các loài quý hiếm nguy cấp được ưu tiên bảo vệ (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 39)	Cơ quan thực hiện		CQ chủ trì		Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
Thẩm định các tài liệu đề xuất về việc bao gồm hay không bao gồm các loài trên cạn sống ở rừng nằm trong danh sách các loài quý hiếm nguy cấp được ưu tiên bảo vệ (Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều. 14)	Cơ quan thực hiện chính		Nhận kết quả thẩm định của Bộ NN&PTNT để tổng hợp trình Chính phủ		Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
Thẩm định các tài liệu đề xuất về việc bao gồm hay không bao gồm các loài ở biển, đất ngập nước, đá vôi và các loài hỗn hợp nằm trong danh sách các loài quý hiếm nguy cấp được ưu tiên bảo vệ (Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều. 14)			CQ chủ trì		Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm		Có / Không	Tại sao		
Chuyển các loài được ưu tiên bảo vệ cho các trung tâm bảo tồn hay thả về với môi trường sống tự nhiên (Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều. 14)	Hợp tác với Bộ TN&MT để ban hành thông tư hướng dẫn thực hiện	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác với Bộ NN&PTNT ban hành Thông tư hướng dẫn thực hiện			UBND Tỉnh	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	Không có điều khoản hợp tác giữa Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT về vấn đề này.
Bảo tồn các loài trong danh sách các loài quý hiếm nguy cấp ưu tiên bảo vệ hàng đầu (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 41.4)					Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng					Không có hướng dẫn của Chính phủ
Thành lập các cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học. (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 42.4.5; Nghị định 65/2010/NĐ-CP, Điều. 17.3.4)					UBND tỉnh	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
Các loài hoang dã cấm khai thác và các loài hoang dã được phép khai thác có điều kiện trong tự nhiên (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 44)	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác với Bộ TN&MT	Hợp tác với Bộ TN&MT								Có	
Bảo tồn, bảo vệ, tái sinh và phát triển các nguồn thủy hải sản (Luật Thủy sản, Điều. 8.3)	Cơ quan thông qua, xác định chức năng, Cơ quan thực hiện				UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện				Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Màu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm		Có / Không	Tại sao		
Quy trình, thủ tục và phân cấp chức năng cấp và rút giấy khai thác nguồn thủy sản (Luật Thủy sản, Điều. 16.3; Quyết định 05/2010/QĐ-TTg, Điều. 2.7)	Cơ quan thông qua, xác định chức năng									Có	
Các tiêu chuẩn, quá trình và nguyên tắc nuôi trồng thủy sản được các trung tâm nuôi trồng thủy sản áp dụng (Luật Thủy sản, Điều. 24.2)	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác với Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND tỉnh	Hợp tác với Bộ NN&PTNT	UBND Tỉnh, Bộ và cơ quan ngang Bộ	Hợp tác với Bộ NN&PTNT, Bộ, cơ quan ngang Bộ/ UBND tỉnh, Cơ quan thực hiện						Có	
Trao đổi, xuất khẩu, nhập khẩu, mua, bán, hiến tặng, bảo quản và vận chuyển các loài nằm trong danh sách các loài quý hiếm nguy cấp được ưu tiên bảo vệ và các mẫu vật gen cũng như sản phẩm của các loài này (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 46)			Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng						Có	Chưa có hướng dẫn nào được ban hành
Buôn bán, vận chuyển, xuất khẩu, nhập khẩu, tạm nhập tái xuất, tạm xuất tái nhập và quá cảnh đối với các loài động thực vật rừng (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 41; Nghị định 82/2006/NĐ-CP)	Cơ quan thực hiện	Chính phủ		Cơ quan thông qua, xác định chức năng						Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo		Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm			Có / Không	Tại sao		
Giải cứu các loài thuộc loài quý hiếm nguy cấp được ưu tiên bảo vệ (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 47.2, 4)				Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng					Có	
				UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện					Có	
				UBND xã	Cơ quan thực hiện					Có	
Bảo vệ các giống cây trồng đặc hữu hoặc quý hiếm và giống vật nuôi trong nước đang có nguy cơ tuyệt chủng. (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 48; Quy định về chăn nuôi động vật, Điều. 7.2)	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác with MINs	Hợp tác với Bộ NN&PTNT		Bộ, cơ quan ngang Bộ	Hợp tác với Bộ NN&PTNT					Có	
Bảo vệ các vi sinh vật đặc hữu hoặc quý hiếm và các loài nấm đang có nguy cơ tuyệt chủng. (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 49)	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác với Bộ, cơ quan ngang Bộ	Hợp tác với Bộ NN&PTNT		Bộ, cơ quan ngang Bộ	Hợp tác với Bộ NN&PTNT					Có	
Khảo sát và lập danh sách các loài lạ xâm hại (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 50)	Hợp tác với Bộ TN&MT, Cơ quan thực hiện	CQ chủ trì, Hợp tác với Bộ NN&PTNT		UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện					Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Màu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm		Có / Không	Tại sao		
Kiểm soát nhập khẩu các loài xâm nhập và sự xâm nhập của các loài lạ. (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 51)	Hợp tác	Hợp tác	Hợp tác	Cơ quan hải quan	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác với các cơ quan chức năng					Có	
				UBND Tỉnh	Hợp tác với các cơ quan chức năng					Có	
Kiểm soát việc đưa vào hay trồng các loài lạ có khả năng xâm hại (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 52)	Hợp tác với Bộ TN&MT, các bộ/cơ quan ngang Bộ	CQ chủ trì, Hợp tác với Bộ NN&PTNT, các Bộ/cơ quan ngang Bộ	UBND Tỉnh	UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện, Cơ quan thông qua, xác định chức năng					Có	
			UBND Tỉnh	UBND xã	CQ chủ trì						
Kiểm soát việc lan tràn và phát triển các loài xâm hại (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 53)					Cơ quan thực hiện					Có	
	Cơ quan thực hiện	Cơ quan thực hiện	Cơ quan thực hiện	UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện	Có					Các liệt kê những loài xâm hại được Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT, UBND tỉnh và cơ quan hải quan xuất bản có thể khác nhau.
				Cơ quan hải quan	Cơ quan thực hiện	Có					

Mô tả	Bộ NN&PTNT	Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
			Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm					
NGUỒN GEN								Có	
Quản lý các nguồn gen (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 55)				UBND xã BQL khu bảo tồn	Cơ quan thực hiện Cơ quan thực hiện			Có	
Bảo tồn nguồn gen và đa dạng sinh học về thủy sản (Nghị định 01/2008/NĐ-CP, Điều. 2.8.h)	CQ chủ trì							Có	
Bảo tồn nguồn gen và đa dạng sinh học về nông, lâm nghiệp (Nghị định 01/2008/NĐ-CP, Điều. 2.6.h)	CQ chủ trì							Có	
Tiếp cận tới các nguồn gen (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 57.4; Nghị định/65/2010/NĐ-CP, Điều. 16.2.b)				Chính phủ UBND Tỉnh UBND xã	Cơ quan thông qua, xác định chức năng CQ chủ trì Cơ quan thực hiện			Có Có Có	
Cấp phép để tiếp cận các nguồn gen (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 59.6); Nghị định/65/2010/NĐ-CP, Điều. 18.3)		CQ chủ trì để tiếp cận nguồn gen đối với các loài ưu tiên bảo vệ		Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng			Có	
			UBND Tỉnh		CQ chủ trì để tiếp cận nguồn gen đối với các loài khác			Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT	Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm					
Chia sẻ lợi ích từ tiếp cận các nguồn gen (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 61.3); Nghị định/65/2010/NĐ-CP, Điều. 19.3)	Hợp tác với Bộ TN&MT để ban hành Thông tư liên tịch hướng dẫn thực hiện	Cơ quan thực hiện chính, Hợp tác với Bộ NN&PTNT và Bộ TC ban hành Thông tư liên tịch để hướng dẫn thực hiện	CPC	Cơ quan thực hiện				Có	
			Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
			Bộ TC	Hợp tác with Bộ TN&MT, Bộ NN&PTNT				Có	
Cung cấp, chia sẻ các thông tin về nguồn gen (Nghị định/65/2010/NĐ-CP, Điều. 20)		Cơ quan thực hiện chính	Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện				Có	
Lưu trữ và bảo quản các mẫu gen (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 62)			Bộ, cơ quan ngang Bộ	Cơ quan thực hiện			Có	Có	Luật đa dạng sinh học và các quy định khác không đề cập Bộ này chịu trách nhiệm về vấn đề này
			UBND xã	Cơ quan thực hiện				Có	
			Sở TNMT	Cơ quan thực hiện				Có	
Điều tra, thu thập, đánh giá, cung cấp và quản lý các thông tin về nguồn gen (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 63)		CQ chủ trì	Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng					
			Bộ, cơ quan ngang Bộ	Cơ quan thực hiện				Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm		Có / Không	Tại sao		
Trách nhiệm quản lý các rủi ro đối với đa dạng sinh học gây ra do các sinh vật biến đổi gen và các mẫu gen của sinh vật biến đổi gen (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 65.1,2)				Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
				Bộ KHCN	Cơ quan thực hiện				Có	
Trách nhiệm quản lý rủi ro của các sinh vật biến đổi gen đối với môi trường, đa dạng sinh học, sức khỏe con người và vật nuôi (Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 8, 9)	Cơ quan thực hiện		CQ chủ trì	UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện				Có	
Tạo lập và thẩm định báo cáo đánh giá các rủi ro đối với đa dạng sinh học gây ra bởi sinh vật biến đổi gen hay mẫu vật gen của các sinh vật biến đổi gen; cấp chứng nhận an toàn đa dạng sinh học đối với các sinh vật biến đổi gen hay mẫu gen của sinh vật biến đổi gen (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 66.4)				Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT	Bộ TN&MT	Cơ quan khác	Chống chéo	Mẫu thuần	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm					
Cấp chứng nhận phòng thí nghiệm nghiên cứu về sinh vật biến đổi gen (Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 11, 12)							Có	
Cấp chứng nhận việc thực hiện các thí nghiệm về sinh vật biến đổi gen (Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 16)	CQ chủ trì, Cơ quan thông qua, xác định chức năng	Cơ quan thực hiện	Bộ KHCN				Có	
Cấp giấy chứng nhận về an toàn đa dạng sinh học của các sinh vật biến đổi gen hay các mẫu gen của các sinh vật biến đổi gen (Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 23, 24, 25, 26)		CQ chủ trì, Cơ quan thông qua, xác định chức năng					Có	
Cấp giấy chứng nhận về các điều kiện thỏa mãn khi sử dụng sinh vật biến đổi gen để chế biến thực phẩm (Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 28)	Cơ quan thực hiện	Cơ quan thực hiện	Bộ Y tế				Có	
Cấp giấy chứng nhận thỏa mãn các điều kiện sử dụng thức ăn từ động vật từ các sinh vật biến đổi gen (Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 33, 35, 36)	CQ chủ trì, Cơ quan thông qua, xác định chức năng						Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm					
Công bố thông tin về mức độ rủi ro và các biện pháp quản lý rủi ro do sinh vật biến đổi gen hoặc các mẫu gen của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 67.2)					Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
Dán nhãn các thực phẩm có chứa sinh vật biến đổi gen, thức ăn với sinh vật biến đổi gen (Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 43)	CQ chủ trì, Hợp tác Bộ KHCN	CQ chủ trì, Hợp tác Bộ KHCN			Bộ KHCN	Hợp tác với Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT				Có	
Công khai thông tin về sinh vật biến đổi gen (Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 45)	Cơ quan thực hiện	CQ chủ trì								Có	
Quản lý cơ sở dữ liệu về sinh vật biến đổi gen (Nghị định 69/2010/NĐ-CP, Điều. 46)	Cơ quan thực hiện	CQ chủ trì			UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện					
Quản lý cơ sở dữ liệu về đa dạng sinh học – liên quan tới sinh vật biến đổi gen và các mẫu gen của sinh vật biến đổi gen (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 68)		CQ chủ trì			UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện				Có	

Mô tả		Bộ NN&PTNT	Bộ TN&MT	Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
		Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm				Có / Không / Tại sao		
HỢP TÁC QUỐC TẾ										
Hợp tác quốc tế và thực hiện các ký kết về đa dạng sinh học (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 69.3)	Hợp tác với Bộ TN&MT	CQ chủ trì, Hợp tác với Bộ/cơ quan ngang Bộ	Hợp tác với Bộ NN&PTNT	Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng				Có	
				Bộ Y tế	Hợp tác với Bộ NN&PTNT				Có	
				Bộ CA	Hợp tác với Bộ NN&PTNT				Có	
				Bộ QP	Hợp tác với Bộ NN&PTNT				Có	
				Bộ/cơ quan ngang Bộ	Hợp tác với Bộ NN&PTNT				Có	
Xây dựng kế hoạch hành động về đa dạng sinh học thực hiện Công ước về đa dạng sinh học và Nghị định thư Catargena về an toàn sinh học (QĐ 79/2007/QĐ-TTg, Mục 4.1)	Bộ KH&CN	Cơ quan thực hiện							Có	
	Bộ VH&TT&DL	Cơ quan thực hiện							Có	
	Bộ GD&ĐT	Cơ quan thực hiện							Có	
	Bộ Công thương	Cơ quan thực hiện							Có	
	Bộ KH&ĐT	Cơ quan thực hiện							Có	
	Bộ TC	Cơ quan thực hiện							Có	

Mô tả	Bộ NN&PTNT		Bộ TN&MT		Cơ quan khác		Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hỗ trợ	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm	Vai trò/Trách nhiệm					
Xây dựng Kế hoạch hành động về đa dạng sinh học thực hiện Công ước CITES (Nghị định 23/2006/NĐ-CP, Điều. 3)	Bộ TC	Cơ quan thực hiện								Có	
	CQ chủ trì									Có	
Thực hiện Kế hoạch hành động quốc gia về đa dạng sinh học thực hiện Công ước về đa dạng sinh học và Nghị định thư Cartagena về an toàn sinh học (QĐ 79/2007/QĐ-TTg, Mục 4.1)		CQ chủ trì								Có	
CƠ CHẾ VÀ NGUỒN LỰC											
Các khảo sát, nghiên cứu khoa học cơ bản và quản lý thông tin và dữ liệu về đa dạng sinh học (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 71.5)		CQ chủ trì								Có	
Các báo cáo về đa dạng sinh học (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 72.3)	Hợp tác với Bộ TN&MT	CQ chủ trì, Hợp tác với các Bộ/cơ quan ngang Bộ								Có	
Dịch vụ môi trường liên quan tới đa dạng sinh học (Luật Đa dạng sinh học, Điều. 74.2)			Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng						Có	
Giá các dịch vụ liên quan tới rừng (Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Điều. 33)			Chính phủ	Cơ quan thông qua, xác định chức năng						Có	
			UBND Tỉnh	Cơ quan thực hiện						Có	

Phụ lục 20: Tổng quan về chức năng của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT đối với công tác bảo tồn đa dạng sinh học và quản lý KBT

Mô tả chức năng	Bộ NN&PTNT	Bộ TN&MT	Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hợp tác	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
Quản lý nhà nước về rừng trên toàn quốc bao gồm rừng đặc dụng (Luật Bảo vệ và phát triển rừng)	Responsible to the Government		No	No	No	Yes. Stipulated by Law	Vấn đề là quan niệm về tài nguyên thiên nhiên trong các luật như thế nào. Rừng là một tài nguyên thiên nhiên, Luật và Chính phủ đã giao Bộ NN&PTNT thực hiện chức năng quản lý nhà nước về rừng. Tên của Bộ TN&MT bao gồm nguồn tài nguyên thiên nhiên nhưng trừ rừng. Chức năng của Bộ TN&MT là chưa rõ ràng.
Đất rừng đặc dụng được quy định trong Luật đất đai (trong nhóm đất nông nghiệp)	Quản lý nhà nước đất rừng đặc dụng này		Không	Không	Không	Có	Rừng và đất trồng rừng do Bộ NN&PTNT quản lý. Đất rừng do Bộ TN&MT quản lý
Quy hoạch quốc gia về hệ thống rừng đặc dụng (Nghị định số 1 ngày 03/01/2008 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Bộ NN&PTNT)	Lãnh đạo, hướng dẫn		Không	Không	Không	Không	Chức năng này là hoạt động nội bộ của Bộ NN&PTNT để thực hiện quản lý nhà nước về rừng
Phân loại hệ thống rừng đặc dụng (Nghị định số 1)	Lãnh đạo, hướng dẫn		Không	Không	Không	Không	Hoạt động nội bộ của Bộ NN&PTNT
Quản lý nhà nước về các BQL rừng đặc dụng (Điều 44, Nghị định số 23 ngày 03/03/2006 về thực hiện Luật Bảo vệ và phát triển rừng)	Lãnh đạo, hướng dẫn và quản lý trực tiếp các khu RĐĐ ở nhiều tỉnh và thành phố		Không	Không	Không	Không	Liên quan tới chức năng, nhiệm vụ của Bộ NN&PTNT, Bộ Nội vụ và UBND tỉnh, không liên quan tới Bộ TN&MT
Bảo vệ hệ sinh thái rừng tự nhiên và đa dạng sinh học (Điều 4 Luật Bảo vệ và phát triển rừng; Điều 46 Nghị định 23; Điều 3 Nghị định 117)	Lãnh đạo, hướng dẫn & quản lý nhà nước	Lãnh đạo và hướng dẫn trong hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học chung	Có	Không	Có	Chưa có	Bộ TN&MT tuân theo Luật Đa dạng sinh học. Bộ NN&PTNT tuân theo Luật Bảo vệ và phát triển rừng. Hệ sinh thái rừng là một trong các hệ sinh thái tự nhiên. Nhưng chỉ có hệ sinh thái rừng mới có giá trị cao về đa dạng sinh học.

Mô tả chức năng	Bộ NN&PTNT	Bộ TN&MT	Chống chéo	Mâu thuẫn	Không rõ ràng	Hợp tác	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
Bảo tồn hệ sinh thái biển và đa dạng sinh học (Nghị định 57 của Chính phủ quy định chức năng quản lý nhà nước đối với Bộ NN&PTNT về hệ thống khu bảo tồn biển tại Việt Nam)	Lãnh đạo, hướng dẫn & quản lý nhà nước về thực hiện Luật Thủy sản		Không	Không	Không	Không	Tổng cục thủy sản trực thuộc Bộ NN&PTNT. (Quyết định 742/QĐ-TTg ngày 26/05/2010 của Thủ tướng chính phủ quy định 16 khu bảo tồn biển được quy hoạch). Tuy nhiên đến nay những khu vực này không có trong văn bản quy hoạch, chưa được thành lập.
Bảo tồn các khu bảo tồn đất ngập nước nội địa (QĐ 1479 ngày 13/10/2008 quy định chức năng quản lý nhà nước của Bộ NN&PTNT đối với 45 khu bảo tồn vùng đất ngập nước nội địa tại Việt Nam)	Lãnh đạo, hướng dẫn & quản lý nhà nước về thực hiện Luật Thủy sản		Không	Không	Không	Không	Tổng cục thủy sản trực thuộc Bộ NN&PTNT. Hiện tại các khu vực này đang có trong tài liệu quy hoạch, chưa được thành lập.
Luật Đa dạng sinh học	Lãnh đạo, hướng dẫn & quản lý nhà nước về thực hiện: Xây dựng quy hoạch chuyên đề cho bảo tồn đa dạng sinh học dựa trên quy hoạch tổng thể về bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước (Điều 10, Luật Đa dạng sinh học)	Lãnh đạo, hướng dẫn & quản lý nhà nước về thực hiện Luật Đa dạng sinh học Chỉ đạo xây dựng quy hoạch tổng thể về bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước (Điều 10, Luật Đa dạng sinh học) Các khu RĐĐ, KBT vùng biển, KBT vùng đất ngập nước nội địa thỏa mãn các tiêu chí của Luật này sẽ không phải thành lập lại (Điều 76, Luật Đa dạng sinh học)	Có	Không	Có	Không	Bộ NN&PTNT đang thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các khu RĐĐ, KBT vùng biển, KBT vùng đất ngập nước nội địa theo Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Luật Thủy sản, và Luật đất đai. Bộ TN&MT đóng vai trò chỉ đạo thực hiện Luật Đa dạng sinh học. Họ muốn thiết lập một hệ thống KBT ở Việt Nam

Phụ lục 21: Tổng quan trách nhiệm của Sở NN&PTNT và Sở TNMT tại vùng đệm khu bảo tồn

Mô tả trách nhiệm	Sở NN&PTNT	Sở TNMT	Cơ quan khác	Chống chéo	Mẫu thuẫn	Không rõ ràng	Hợp tác	Khuyến nghị của nhóm nghiên cứu
Định nghĩa về vùng đệm trong Luật Bảo vệ và phát triển rừng (Điều 3): Vùng đệm là vùng rừng, đất và đất ngập nước bao quanh ranh giới KBT và có chức năng ngăn chặn và giảm các xâm phạm tới KBT				Không	Không	Không	Không	Theo định nghĩa này, vùng đệm không phải là diện tích đất hành chính. Quy mô của vùng đệm phải được xác định dựa trên các yêu cầu bảo vệ KBT và là cơ sở để xây dựng dự án đầu tư cho vùng đệm. Vòng đời của vùng đệm phụ thuộc vào vòng đời của Dự án đầu tư (thường là 5 năm) Định nghĩa này giống với định nghĩa vùng đệm trong Luật Bảo vệ và phát triển rừng.
Điều 54 Luật Bảo vệ và phát triển rừng: Mục tiêu của vùng đệm là cải thiện đời sống của cộng đồng dân cư trong KBT và vùng đệm	Không có trong Luật		BQL KBT có vai trò chủ đạo và phối hợp với UBND của huyện và xã	Không	Không	Không	Không	Điều này rõ ràng, không chống chéo, không mâu thuẫn do vùng đệm của KBT theo Luật Bảo vệ và phát triển rừng
Điều 44 Nghị định 23 về thực hiện Luật Bảo vệ và phát triển rừng: BQL KBT thực hiện phân bổ đất rừng và ký hợp đồng khoán bảo vệ và phát triển rừng với các hộ gia đình nông dân sống trong vùng đệm	Không có trong Nghị định		BQL KBT có vai trò chủ đạo và phối hợp với UBND của huyện và xã	Không	Không	Không	Không	
Điều 32, Điều 33, Điều 34 Phần 4 “Vùng đệm” của Nghị định 117 quy định BQL KBT là chủ đầu tư của dự án đầu tư vùng đệm			UBND tỉnh, huyện, xã BQL KBT là chủ đầu tư và có vai trò chủ đạo trong việc thực hiện	Không	Không	Không	Không	
Theo Luật Đa dạng sinh học (Điều 3): Vùng đệm là vùng đất bao quanh và giáp ranh với khu bảo tồn, được thành lập để ngăn chặn và giảm các xâm hại tiêu cực từ bên ngoài tới khu bảo tồn.								Theo định nghĩa này, vùng đệm không phải là diện tích đất hành chính. Quy mô của vùng đệm phải được xác định dựa trên các yêu cầu bảo vệ KBT và là cơ sở để xây dựng dự án đầu tư cho vùng đệm.

Nguồn

ICEM, 2003. Báo cáo quốc gia về phát triển khu bảo tồn, Xem xét phát triển các khu bảo tồn tại khu vực tiểu vùng sông Mê Kông, Indooraopilly, Queensland, Australia.
Trần Thế Liên, 2010. Đánh giá việc lập kế hoạch cho rừng đặc dụng, Trình bày tại hội thảo môi trường năm 2010. Vụ Bảo tồn, Tổng Cục Lâm nghiệp, Bộ NN&PTNT Việt Nam.
Bộ KH&CN và Môi trường 2001. Các khu đất ngập nước có giá trị về đa dạng sinh học và môi trường tại Việt Nam. Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường, Liên hiệp bảo tồn toàn cầu (IUCN). Hanoi, Vietnam.

LƯU Ý

Các phân loại quản lý khu bảo tồn của IUCN là khung toàn cầu, được Hội nghị đa dạng sinh học công nhận, cho việc phân loại các loại hình quản lý khu bảo tồn. Việc phân chia những lượng gần như vô hạn của các tiếp cận khác nhau thành 6 mục chỉ có thể là sự xấp xỉ. Tuy nhiên sâu trong sự đam mê và quan tâm tới chủ đề xung quanh việc phân loại các mục này cho thấy rất nhiều nhà bảo tồn và các nhà khoa học khác, họ đại diện cho một nhóm hỗ trợ hình thành phương thức quản lý và các ưu tiên đối với những khu bảo tồn trên toàn thế giới.

Phụ lục 22: Các công ước về bảo tồn mà Việt Nam là một bên ký kết và các khu bảo tồn được thành lập theo các công ước quốc tế

Các công ước về bảo tồn

Công ước về Đa dạng sinh học

Vào năm 1994, Việt Nam đã thông qua Công ước về Đa dạng sinh học, là văn bản có sự ràng buộc về mặt pháp lý tạo nên sự thống nhất toàn cầu quan trọng nhất liên quan tới đa dạng sinh học. Với tư cách là một bên ký kết, Việt Nam được yêu cầu xây dựng các chiến lược quốc gia về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học, và kết hợp những xem xét về đa dạng sinh học vào tất cả các hoạt động, để từ đó xây dựng các chiến lược quốc gia về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học. Công ước về Đa dạng sinh học có ba mục tiêu chính: (i) Bảo tồn đa dạng sinh học, (ii) Sử dụng bền vững các cấu phần của Công ước, và (iii) Chia sẻ lợi ích xuất phát từ các nguồn gen công bằng và bình đẳng. Để thực hiện các nghĩa vụ được quy định trong Công ước về Đa dạng sinh học, Việt Nam đã xây dựng một Kế hoạch hành động Đa dạng sinh học, trong đó có một khuyến nghị chính là nhằm cải thiện hệ thống khu bảo tồn. Sau đó là việc ban hành các chính sách để mở rộng hệ thống khu bảo tồn quốc gia, và vào năm 1997 Bộ NNPTNT đã đưa ra một danh sách gồm 94 khu rừng đặc dụng được thành lập tới năm 2010⁴⁹.

Công ước về vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế

Được biết rộng rãi dưới tên Công ước Ramsar, Công ước về vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế đưa ra một khung về hành động quốc gia và hợp tác quốc tế trong hoạt động bảo tồn và sử dụng hợp lý các vùng đất ngập nước và tài nguyên trong đó. Công ước yêu cầu các bên ký kết phải thiết lập và bảo vệ các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, và tăng cường cũng như sử dụng hợp lý vùng đất ngập nước. Vào năm 1988, Việt Nam trở thành quốc gia đầu tiên tại Đông Nam Á ký Công ước Ramsar, với sự công nhận Khu bảo tồn đất ngập nước tự nhiên Xuân Thủy là điểm Ramsar đầu tiên của Việt Nam. Sau đó là sự thành lập khu đất ngập nước Bàu Sấu và các khu đồng bằng ngập lũ theo mùa trong VQG Cát Tiên vào năm 2005. Khu Ramsar mới nhất và là khu thứ ba là VQG Ba Bể vào năm 2011. Kế hoạch hành động đa dạng sinh học vào năm 2007 đưa ra 5 khu Ramsar và các đề xuất cho những khu khác đã được xây dựng tuy nhiên vẫn chưa rõ ràng khi nào những khu mới sẽ được chính thức thành lập. Các khu được đề xuất thành lập khu Ramsar gồm VQG Tràm Chim, là khu vực hỗ trợ cho những vùng đất cỏ ngập nước theo mùa cuối cùng còn sót lại ở vùng ĐBSCL; Khu dự trữ thiên nhiên Thái Thụy hỗ trợ cho vùng đồng bằng liên triều và rừng ngập mặn ở đồng bằng sông Hồng, và khu bảo tồn biển Tam Giang – Cầu Hai⁵⁰.

Công ước về Buôn bán quốc tế những loài nguy cấp

Việt Nam ký kết Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật nguy cấp (CITES) vào năm 1994. Với hơn 150 bên ký kết, Công ước CITES quy định việc buôn bán quốc tế các loài động, thực vật thông qua một hệ thống các giấy phép và chứng nhận kể từ khi Công ước có hiệu lực vào năm 1975. Thông qua mục tiêu của Công ước, Việt Nam đã cam kết đảm bảo bất kỳ buôn bán quốc tế về mẫu vật của các loài động thực vật hoang dã không đe dọa tới sự tồn tại của các loài này. Việt Nam đã ban hành rất nhiều quy định cụ thể về buôn bán động thực vật hoang dã. Một số chính sách chính được đề cập dưới đây, với một danh sách các quy định cụ thể trong mục phụ lục.

- Chiến lược quốc gia về Bảo vệ môi trường tới năm 2010 và tầm nhìn tới năm 2020 nhấn mạnh sự kiểm soát chặt chẽ về buôn bán các loài quý hiếm và nguy cấp, loại bỏ các hình thức khai thác hủy diệt, và tăng cường bảo tồn bên ngoài và tại chỗ.
- Kế hoạch hành động quốc gia về tăng cường quản lý buôn bán các loài động thực vật hoang dã tới năm 2010, trong đó nhấn mạnh việc khai thác trái phép nghiêm trọng các loài hoang dã trong nước, và đặt ra mục tiêu để tăng cường tính hiệu quả của các cơ quan chính phủ nhằm kiểm soát

⁴⁹ Thời điểm đó bao gồm 12VQG, 64 khu dự trữ thiên nhiên và 18 khu bảo tồn cảnh quan. Danh sách này sau đó được xem xét cùng với Quyết định số 08/TTg về quản lý rừng đặc dụng, rừng sản xuất và rừng phòng hộ. Tới giữa năm 2011, Việt Nam có 164 khu bảo tồn bao gồm 30 VQG, 55 khu dự trữ thiên nhiên, 11 khu bảo tồn loài và sinh cảnh, 45 khu bảo tồn cảnh quan và 20 khu rừng nghiên cứu (Lien 2011).

⁵⁰ www.birdlife.org/datazone/sitefactsheet.php?id=12017

buôn bán các loài hoang dã trái phép.

- Kế hoạch hành động quốc gia về Đa dạng sinh học tới năm 2010 và tầm nhìn tới năm 2020, nhấn mạnh yêu cầu phát triển một mô hình sử dụng bền vững các nguồn sinh học và chấm dứt việc khai thác, buôn bán và tiêu thụ các loài quý hiếm, nguy cấp.
- Chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2006-2020, nêu ra yêu cầu kết hợp bảo tồn các loài hoang dã tại chỗ và bên ngoài, và khả năng chăn nuôi trong chuồng các loài hoang dã hợp pháp để đáp ứng nhu cầu thị trường và hỗ trợ bảo vệ sinh cảnh rừng.

Công ước khung của Liên hợp quốc về thay đổi khí hậu

Vào năm 1994, Việt Nam đã thông qua Công ước khung của Liên hợp quốc về thay đổi khí hậu và Nghị định thư Kyoto. Do đó, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực và hợp tác với cộng đồng thế giới để đối phó với những tác động về thay đổi khí hậu, phù hợp với nguyên tắc “chung nhưng trách nhiệm khác nhau” được quy định cụ thể trong Công ước. Chính phủ Việt Nam đã tích cực thực hiện Công ước và Nghị định thư Kyoto, xác định cơ hội sử dụng các khu bảo tồn trong những chiến lược đối phó thay đổi khí hậu để giảm thiểu và thích nghi với những thay đổi khí hậu. Việt Nam cũng hi vọng sẽ mở ra những thay đổi về khí hậu quan trọng liên quan tới những cơ chế tài trợ, bao gồm REDD và những quỹ ứng phó, để hình thành, quản lý hiệu quả và tăng cường các hệ thống khu bảo tồn.

Các khu bảo tồn được thành lập theo các công ước quốc tế

Tại Việt Nam, có một số khu bảo tồn được thành lập theo những công ước toàn cầu như Khu di sản văn hóa thế giới, Khu dự trữ sinh quyển và Khu Ramsar. Một trong số những khu này, không phải là tất cả được công nhận hay đề xuất là khu bảo tồn quốc gia.

Các khu di sản thế giới

Mục tiêu của Công ước về Bảo vệ các di sản thiên nhiên và văn hóa thế giới (Công ước di sản thế giới) là nhằm gìn giữ những khu tự nhiên và văn hóa để đảm bảo các giá trị nổi trội của những khu được liệt kê được gìn giữ cho loài người, và đảm bảo công tác bảo vệ thông qua sự hợp tác chặt chẽ hơn nữa giữa các quốc gia. Việt Nam có 15 di sản thế giới trong đó Vịnh Hạ Long và VQG Phong Nha Kẻ Bàng được bao gồm, một phần hoặc toàn bộ, trong các khu bảo tồn quốc gia được công nhận (rừng đặc dụng).

Các khu dự trữ sinh quyển

Việt Nam có 6 khu dự trữ sinh quyển, đáp ứng và vượt mức 3 khu dự trữ sinh quyển được đề xuất theo Kế hoạch hành động quốc gia về Đa dạng sinh học tới năm 2010. Vào năm 2000, các khu rừng ngập mặn của Cần Giờ, tại TP HCM, được công nhận là Khu dự trữ sinh quyển đầu tiên của Việt Nam. Sau đó, VQG Cát Tiên và quần đảo Cát Bà được công nhận là khu dự trữ sinh quyển thứ hai và thứ ba của Việt Nam vào năm 2002 và năm 2003. Đồng bằng sông Hồng được công nhận vào năm 2004, vùng biển và ven biển Kiên Giang được công nhận vào năm 2006, Tây Nghệ An vào năm 2007, và VQG Mũi Cà Mau vào năm 2010. Các khu dự trữ sinh quyển được thành lập là một phần của Chương trình sinh quyển và con người của UNESCO. Mục tiêu của các khu dự trữ sinh quyển nhằm bảo tồn các hệ sinh thái và các loài trong hệ sinh thái thông qua phương thức tiếp cận phối hợp bao gồm môi trường xung quanh về kinh tế, xã hội và văn hóa.. Điều này yêu cầu sự tham gia của cộng đồng địa phương trong công tác bảo tồn và quản lý.

Nguồn

ICEM, 2003. Báo cáo quốc gia về phát triển khu bảo tồn, Rà soát sự phát triển của các khu bảo tồn tại khu vực tiểu vùng sông Mêkông, Indooroopilly, Queensland, Australia.

Trần Thế Liên, 2010. Đánh giá việc lập quy hoạch cho rừng đặc dụng, Trình bày tại hội thảo môi trường năm 2010. Các vấn đề bảo tồn, Tổng Cục Lâm nghiệp, Bộ NN & PTNT Việt Nam.

Bộ KHCN và Môi trường 2001. Các khu đất ngập nước có giá trị về đa dạng sinh học và môi trường tại Việt Nam. Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường, Liên hiệp bảo tồn toàn cầu (IUCN). Hanoi, Vietnam.

LƯU Ý

Các phân loại quản lý khu bảo tồn của IUCN là khung toàn cầu, được Công ước về Đa dạng sinh học công nhận, cho việc phân loại các loại hình quản lý khu bảo tồn. Việc phân chia những lượng gần như vô hạn của các tiếp cận khác nhau thành 6 mục chỉ có thể là sự tương đối. Tuy nhiên mỗi quan tâm sâu sắc đối với thảo luận liên quan tới chủ đề xung quanh việc phân loại các mục này cho thấy rất nhiều nhà bảo tồn và những nhóm có liên quan khác, họ đại diện cho một nhóm rộng rãi thúc đẩy hình thành phương thức quản lý và các ưu tiên đối với những khu bảo tồn trên toàn thế giới.

Preservation of Biodiversity in Forest Ecosystems in Viet Nam

“Preservation of Biodiversity in Forest Ecosystems in Viet Nam” is a joint project of the Vietnamese Government through the Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD) and the German Government through the Ministry of Economic Cooperation and Development. The project is implemented by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) and the Department of Nature Conservation, Viet Nam Administration of Forests, MARD.

The project’s overall duration is 10 years from 2010-2020 and is designed in 03 phases, each phase lasts 03 years. The first phase started in August 2010 and will end in July 2013.

The project operates at national level and in forests with high biodiversity or conservation value in selected pilot areas namely the Ba Be and Bach Ma National Parks, and the Na Hang, Pu Hu and Pu Luong nature reserves.

The project’s overall goal is to strengthen capacity for the protection and preservation of biodiversity in forest ecosystems. The objective of the project’s current phase is to improve legal, institutional, personnel and technical conditions for biodiversity conservation in Viet Nam’s forest ecosystems, particularly at national level and in the selected protected areas.

In order to meet the project goals, the project provides support for policy, institutional and legal development at central level as well as for the implementation of policies and innovative management and financing approaches in the pilot protected areas. Lessons learned from these pilot implementations are then actively used for policy advice and development at central level. Additionally, capacity development in protected area management and biodiversity conservation is supported at all administrative levels.

Contact Information

Preservation of Biodiversity in Forest Ecosystems in Viet Nam

340 Bach Dang Road, Hoan Kiem District, Hanoi, Viet Nam

T + 84 4 39329576

F + 84 4 39 329575

E office.biodiversity@giz.de

I www.giz.de/viet-nam