

BÁO CÁO RÀ SOÁT

Sự chồng chéo,
không hợp lý của
nghị định 160 và 06

Rà soát:

*Phạm Văn Thông, Trần Tuấn Kiệt,
Nguyễn Ngọc Lan, Nguyễn Văn Thái*



BÁO CÁO RÀ SOÁT

NHỮNG ĐIỂM CHỖNG CHÉO GIỮA NGHỊ ĐỊNH 160/2013/NĐ-CP (SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU BỞI NGHỊ ĐỊNH 64/2019/NĐ-CP) VÀ NGHỊ ĐỊNH 06/2019/NĐ-CP (SỬA ĐỔI, BỔ SUNG BỞI NGHỊ ĐỊNH 84/2021/NĐ-CP) VÀ SỰ CẦN THIẾT CỦA VIỆC BAN HÀNH MỘT NGHỊ ĐỊNH HỢP NHẤT

Rà soát: Phạm Văn Thông, Trần Tuấn Kiệt, Nguyễn Ngọc Lan, Nguyễn Văn Thái

Trung tâm Bảo tồn Động vật hoang dã tại Việt Nam, xã Cúc Phương, huyện Nho Quan, tỉnh Ninh
Bình, Việt Nam

Hà Nội, 5/2023

Mở đầu

Trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và bảo vệ, bảo tồn các loài động, thực vật hoang dã, bảo tồn đa dạng sinh học và thực thi Công ước quốc tế về buôn bán các loài động, thực vật hoang dã nguy cấp (sau đây gọi tắt là “CITES”) có 02 Nghị định quan trọng nhất nhưng lại có mức độ trùng lặp lớn về phạm vi điều chỉnh, đối tượng điều chỉnh, gồm Nghị định 06/2019/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 84/2021/NĐ-CP) và Nghị định 160/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 64/2019/NĐ-CP). Sự chồng chéo giữa hai Nghị định đã gây ra vướng mắc, khó khăn trong thực tiễn áp dụng, ảnh hưởng đến chất lượng công tác quản lý và bảo vệ, bảo tồn các loài động, thực vật hoang dã, bảo tồn đa dạng sinh học và thực thi CITES và khó khăn rất lớn những đối tượng áp dụng nghị định (người dân, chủ doanh nghiệp, các tổ chức...).

Báo cáo dưới đây gồm 03 nội dung: (1) tổng hợp những điểm chồng chéo giữa hai nghị định và những hậu quả của chúng; (2) phân tích sự cần thiết và tính khả thi của việc ban hành một nghị định thống nhất thay cho hai nghị định song song tồn tại quản lý chung 1 vấn đề như hiện nay; và (3) đưa ra một số khuyến nghị đối với công tác xây dựng nghị định thống nhất đó.

I. NHỮNG ĐIỂM CHỒNG CHÉO GIỮA CÁC NGHỊ ĐỊNH HIỆN HÀNH

1. Chồng chéo về danh mục loài

1.1. Chồng chéo về các loài động, thực vật được liệt kê trong hai danh mục

Nghị định 06/2019/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 84/2021/NĐ-CP) (gọi tắt là “**Nghị Định 06**”) thiết lập quy chế quản lý đối với các loài thuộc Danh mục các loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm (gọi tắt là “**Danh Mục 84**”). Nghị định 160/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 64/2019/NĐ-CP) (gọi tắt là “**Nghị Định 160**”) thiết lập quy chế quản lý đối với các loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ (gọi tắt là “**Danh Mục 64**”). Trong số các loài được liệt kê tại Danh Mục 84 và Danh Mục 64 có sự trùng lặp khá lớn (xem **Phụ lục: Thống kê các loài trùng lặp trong Danh Mục 84 và Danh Mục 64** dưới đây).

Kết quả thống kê cho thấy 88 loài động vật và 27 loài thực vật thuộc Danh Mục 64 sẽ đồng thời được liệt kê trong Nhóm I Danh Mục 84. Chỉ ghi nhận 01 loài thực vật là thông đở lá dài / thông đở nam / thanh tùng ở Nghị Định 64 được liệt kê trong Nhóm IIA Nghị Định 84. Chi tiết:

- **Đối với các loài thực vật** có tổng cộng 27 loài trùng lặp. Trong Danh Mục 84 có 03 loài lan kim tuyến gồm lan kim tuyến không cựa (*Anoectochilus acalcaratus*), lan kim

tuyên đá vôi (*Anoetochilus calcareus*) và lan kim tuyến cỏ nhung (*Anoetochilus setaceus*) không được liệt kê trong Danh Mục 64.

- **Đối với các loài động vật** có tổng cộng 88 loài trùng nhau. Ngoài ra, trong Danh Mục 64 có 08 loài gồm (1) bò xám (*Bos sauveli*), (2) cá heo trắng trung hoa (*Sousa chinensis*), (3) bò biển (*Dugong dugon*), (4) rùa biển đầu to / quần đồng (*Caretta caretta*), (5) vích (*Chelonia mydas*), (6) đồi mồi (*Eretmochelys imbricata*), (7) đồi mồi dứa (*Lepidochelys olivacea*) và (8) rùa da (*Dermochelys coriacea*) không được liệt kê trong Danh Mục 84. Ngược lại, trong Danh Mục 84 có (1) cá sấu nước lợ / cá sấu hoa cà (*Crocodylus porosus*), (2) cá sấu nước ngọt / cá sấu xiêm (*Crocodylus siamensis*), (3) kỳ đà vân (*varanus nebulosus* / *varanus bengalensis*), (4) rùa ba-ta-gua miền Nam (*Batagar affinis*), (5) bò câu ni-co-ba (*Caloenas nicobarica*), (6) cắt lớn (*Falco peregrinus*), (7) gà lôi trắng (*Lophura nycthemera*), (8) cò lạo xám (*Mycteria cinerea*), (9) khướu konkakinh (*Ianthocincla kokakinhensis*), (10) mi núi bà (*Laniellus langbians*), (11) khướu đầu đen má xám (*Trochalopteron yersini*), (12) đại bàng đầu nâu (*Aquila heliaca*), (13) kền kền beng-gan (*Gyps bengalensis*), (14) kền kền Ấn Độ (*Gyps indicus*), (15) ó tai (*Sarcogyps calvus*), (16) chó rừng (*Canis aureus*), (17) cáo lửa (*Vulpes vulpes*) không được liệt kê trong Danh Mục 64.

Thêm nữa, trong quy định quản lý loài thì điều 40 khoản 3 quy định danh lục loài nguy cấp quý hiếm (danh mục 64) đồng thời thuộc bên danh mục thực vật rừng động vật rừng hoang dã quý hiếm (danh mục 84) thì áp dụng theo nghị định 06 trừ hoạt động khai thác tạo nguồn giống ban đầu phục vụ nghiên cứu khoa học (cảm nhận giống như nghị định 06 phủ định nghị định 160 trong khi ngoài khai thác tạo nguồn giống ban đầu, nghị định 160 còn quy định nhiều hơn thế). Nghĩa là danh mục 84 được ưu tiên hơn. Tuy nhiên trong áp dụng xử lý vi phạm liên quan đến những loài nằm trong 2 danh mục này thì danh mục 64 lại được ưu tiên cao hơn. Có một sự lúng túng không hề nhẹ. Thậm chí, những loài trùng nhau khi áp dụng BLHS và nghị định 35 thì danh mục 84 không có giá trị, mà chỉ áp dụng với 3 loài thực vật và 17 loài động vật cũng như những loài nhóm II (xét trong trường hợp những loài có phân bố tự nhiên tại Việt Nam)

Sự phức tạp này dẫn đến hệ quả là các lực lượng thực thi pháp luật có thể gặp lúng túng trong việc áp dụng pháp luật, cụ thể:

Thứ nhất, việc có thể có loài thuộc Danh Mục 64 lại được liệt kê trong Nhóm II Danh mục 84, hướng quy chế quản lý kém chặt chẽ hơn có nguy cơ khiến các loài như vậy không được bảo tồn hiệu quả. Loài thông đỏ lá dài / thông đỏ nam / thanh tùng kể trên là một trường hợp như vậy. Theo quy định hiện hành của Bộ luật Hình sự 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) (sau đây gọi tắt là “**BLHS 2015**”), đối với tội danh “Vi phạm quy định về khai thác, bảo vệ rừng và lâm sản” theo Điều 232 thì việc khai thác, tàng trữ, vận chuyển, chế biến hoặc mua bán loài thực vật thuộc Danh Mục 64 và Nhóm IIA Danh Mục 84 sẽ

dẫn đến việc có thể gây nhầm lẫn, lúng túng cho đơn vị thực thi pháp luật, và cơ hội lách luật cho các đối tượng vi phạm. Nguyên cơ này là hiện hữu bởi trên thực tế hai Danh Mục đang được xây dựng một cách độc lập bởi hai Bộ khác nhau là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Tài nguyên và Môi trường.¹

Thứ hai, việc quy định 88 loài động vật nhóm IB và 27 loài thực vật trong nhóm IA trong Nghị định 84/2021/NĐ-CP trùng lặp với Nghị định 64/2019/NĐ-CP là thừa. Bởi vì nếu vi phạm mà xử lý hình sự, thì nghiêm nhiên sẽ xử theo danh mục loài trong 64/2019/NĐ-CP. Thêm nữa, Nghị định 84/2021/NĐ-CP ra đời sau khi Nghị định 64/2019/NĐ-CP được ban hành dẫn đến nhiều người hiểu nhầm là danh lục của Nghị định 84 sẽ có hiệu lực hơn Nghị định 64. Điều này gây lúng túng, hiểu nhầm trong thực thi pháp luật giữa các đơn vị, khi các cơ quan có thẩm quyền không biết phải áp dụng nghị định nào để xử lý vi phạm (không phải ai cũng biết). Ví dụ, khi thực hiện thẩm quyền xử phạt hành chính theo Nghị định 35/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp (gọi tắt là “**Nghị Định 35**”), lực lượng chức năng có thể xử phạt hành chính đối với vi phạm liên quan đến động vật Nhóm IB mà không biết hoặc vô ý không kiểm tra sự trùng lặp với Danh Mục 64 để xem xét có phải chuyển sang xử lý hình sự hay không. Hoặc lách luật khi áp dụng **BLHS 2015** vì điều 244 khoản 1,a quy định cứ vi phạm liên quan tới 1 loài thuộc danh mục loài thuộc Danh mục 64 dù chỉ 1 cá thể cũng bị xử lý theo khoản 1 điều 244, trong khi phải vi phạm từ 3-7 cá thể lớp thú, 7-10 cá thể lớp chim, bò sát hoặc từ 10-15 cá thể lớp khác mới áp dụng khoản 1 điều 244. Nếu đọc không kỹ thì nhiều kẻ gian có thể lợi dụng để lách luật mà xử theo khoản 1c thay vì 1a. Và nếu xét đúng ra, thì phần lớn các quy định xử phạt thuộc BLHS 2015 ưu tiên danh mục loài 64 trong khi điều 40 nghị định 06 lại chỉ ra điều ngược lại (như bên trên giải thích)

Thứ ba, việc cùng quản lý những loài giống nhau nhưng lại có quy định khác nhau về hoạt động bảo tồn, khai thác, nuôi trồng, chế biến, kinh doanh, vận chuyển, xuất nhập khẩu và phân cấp quản lý các cơ quan quản lý. Điều này không chỉ gây khó khăn, vướng mắc cho cá nhân, tổ chức thực hiện mà còn gây ra lúng túng, khó khăn cho cả cơ quan thực thi.

Ngoài hai danh mục loài kể trên thì còn có danh mục loài cũng trùng nhau và lại được liệt kê ở mức quản lý bảo vệ khác nhau như trong Nghị định 26/2019/NĐ-CP(sau đây gọi tắt là “**Nghị Định 26**”) quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thủy sản, Luật Đầu tư 2020 cũng có danh mục những loài cấm những quy định khác nhau. Cụ thể: trong danh mục những loài thủy sản **được phép kinh doanh** tại Việt Nam có cho phép một số loài ở nhóm IB, IIB của 84 và loài nằm trong danh mục 64 như loài ba ba gai (*Palea*

¹ Cần lưu ý rằng có 05 loài chim (ngoại trừ bồ nông chân xám) được liệt kê vào Bộ Bồ Nông (Pelecaniformes) trong Danh Mục 84 thì lại được liệt kê vào Bộ Hạc (Ciconiiformes) trong Danh Mục 64. Điều này là một minh chứng rõ nét cho việc hai danh mục đang được xây dựng một cách độc lập với nhau, sự tham khảo lẫn nhau về chuyên môn là không có hoặc có nhưng còn rất hạn chế.

steindachneri) (nhóm IIB), rùa ba vạch (*Cuora trifasciata*) cả trong 64 và IB 84. Và phụ lục IX: Danh mục các loài thủy sản cấm xuất khẩu thuộc nghị định 26 có nhiều loài nằm trong danh mục nhóm IB, IIB của nghị định 84 như: giải khổng lồ, Giải sinhoe, cá cóc Tam Đảo, rùa hộp ba vạch, rùa hộp trán vàng, rùa Trung bộ, 5 loài rùa biển. Trong khi trong nghị định 06 không cấm hoạt động xuất khẩu những loài này. Trong khi luật đầu tư 2020 thống kê hầu hết những loài trong nhóm I nghị định 84 và nghị định 64. Do đó nếu hợp nhất danh lục sẽ không có vấn đề gì.

Khi hợp nhất nghị định và đưa ra 1 danh mục chung thì cần có câu “những loài trong danh mục nghị định (vd: 26, 84,64, luật đầu tư) sẽ không còn hiệu lực, trong luật đầu tư chỉ cần viện dẫn danh mục loài mới là được”

1.2. Chồng chéo về hoạt động điều tra, đánh giá hiện trạng loài

Nghị Định 160 quy định Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức, hướng dẫn điều tra đánh giá tình trạng loài động, thực vật hoang dã thuộc Danh Mục 64². Nghị Định 06 quy định Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cũng quy định tổ chức điều tra đánh giá động, thực vật rừng thuộc Danh Mục 84³. Hai hoạt động đánh giá được tiến hành độc lập, nhưng số lượng đối tượng điều tra trùng lặp là rất lớn, gây ra sự lãng phí đáng kể về nguồn lực của nhà nước và các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện điều tra và chồng chéo hoạt động.

1.3. Hồ sơ loài đưa vào / đưa ra khỏi danh mục trong Nghị Định 06 và Nghị Định 160 là chưa có hoặc không thống nhất

Khi xây dựng danh mục loài trong Nghị Định 160, Bộ Tài nguyên và Môi trường có tiêu chí đánh giá, có hồ sơ loài đưa vào / đưa ra khỏi danh mục. Trong khi đó, Nghị định 06 (được sửa đổi, bổ sung vào năm 2021) và kể cả từ Nghị định 32/2006/NĐ-CP trước đây cũng không có tiêu chí và hồ sơ loài, dẫn đến sự cảm tính trong việc lập danh sách. Và nhiều loài đưa vào khá mơ hồ, có thể gây tranh cãi.

1.4. Quản lý những cơ sở cứu hộ, nhân nuôi sinh sản bảo tồn, vườn thú tư nhân, vườn thú nhà nước

Mặc dù có quy định về việc thành lập cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học bên Nghị định 160, nhưng rất ít cơ sở có đủ điều kiện thành lập được vì nhiều giấy tờ thủ tục. Tuy nhiên, bên 06 không có quy định quản lý những cơ sở này mà chỉ áp dụng giống việc quản lý ĐVHD ở các trang trại (lập sổ theo dõi). Ở nghị định 06 có đưa ra định nghĩa vườn động vật, vườn thực vật có chức năng nhiệm vụ giống như trung tâm cứu hộ, sinh sản bảo tồn, vườn thú, safari nhưng tên gọi lại khác, và bên nghị định 160 cũng có tên khác là cơ sở bảo tồn đa

² Khoản 3 Điều 9 Nghị Định 160.

³ Khoản 1, 2 Điều 6 Nghị Định 06.

dạng sinh học. Như vậy, việc thành lập, quản lý những cơ sở này là có thể áp dụng cả 2 nghị định. Tuy nhiên, khi cơ quan giám sát (kiểm lâm, công an) đến kiểm tra, nếu họ máy móc yêu cầu những giấy tờ theo nghị định 160 cho cơ sở đã đăng ký theo quy định của bên Kiểm Lâm thì sẽ khiến bên cơ sở có động vật hoang dã này mệt mỏi, khó chịu với việc thủ tục chồng thủ tục. Hoặc khi ĐV cứu hộ về, ngoài việc thiết lập quyền sở hữu toàn dân đã rất nhiều kê, còn phải cấp giấy của kiểm lâm và thêm cả giấy tờ theo quy định vận chuyển, khai thác (tái thả), sử dụng (làm mẫu) của nghị định 160.

Ngoài ra, cả 2 nghị định mới chỉ quy định việc thành lập và quản lý chung nhưng không có quy định về quản lý cụ thể về điều kiện cấp phép, thu hồi giấy phép, và những quy định khác liên quan đến quy mô, chuồng trại, thú y, phòng chống dịch bệnh, nhân sự.

1.5. Thiếu các quy định khác

- Chưa có quy định quản lý những loài ĐVHD thông thường. Mặc dù hiện tại thông tư 26/2022/BNN&PTNT có đưa ra quy định xử lý người đặt bẫy chim ngoài các cánh đồng, nhưng không có nghị định, luật nào là căn cứ cho thông tư này.
- Quản lý các loài động thực vật rừng, thực vật rừng ngoại lai
- Xử lý trường hợp động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm xâm hại hoặc đe dọa tính mạng, tài sản của con người.
- Cơ chế đền bù cho những thiệt hại do ĐVHD gây ra
- Tuyên truyền giáo dục về bảo vệ, bảo tồn thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và hệ sinh thái rừng

2. Chồng chéo trong quy định về quản lý khai thác động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm từ tự nhiên

Cả Nghị Định 160 và Nghị Định 06 đều có quy định về điều kiện và thủ tục khai thác động, thực vật từ tự nhiên (không vì mục đích thương mại).⁴ Như vậy, theo lô-gíc áp dụng Khoản 3 Điều 40 thì nếu muốn khai thác đồng thời (i) loài chỉ thuộc Danh Mục 64 và (ii) loài chỉ thuộc Danh Mục 84 và / hoặc loài thuộc cả hai Danh Mục thì sẽ phải thực hiện đồng thời hai thủ tục hành chính khác nhau. hoặc cũng sẽ gây lúng túng nếu cả hai nghị định đều quy định cùng một sự việc. Ngoài ra, Nghị Định 160 và Nghị Định 06 có quy định khác nhau về mục đích khai thác,⁵ do đó sẽ gây khó khăn trong việc thực hiện quyền của tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động khai thác cùng lúc một số loài như vậy.

⁴ Điều 11 Nghị Định 160 và Điều 9, Điều 12 Nghị Định 06.

⁵ Khoản 1 Điều 11 Nghị Định 160 chỉ cho phép khai thác vì mục đích (i) bảo tồn đa dạng sinh học, (ii) nghiên cứu khoa học (iii) và tạo nguồn giống ban đầu. Khoản 1 Điều 12 Nghị Định 06 chỉ cho phép khai thác vì mục đích (i) phục vụ nghiên cứu khoa học, (ii) tạo nguồn giống ban đầu phục vụ nuôi sinh sản, trồng cấy nhân tạo và (iii) phục vụ công tác đối ngoại.

Đặc biệt, cần lưu ý rằng theo Khoản 3 Điều 40, đối với hoạt động khai thác nhằm mục đích tạo nguồn giống ban đầu thì Nghị Định 06 không được ưu tiên áp dụng. Điều này có thể dẫn tới cách hiểu là phải tiến hành đồng thời hai thủ tục để được phép khai thác các loài động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm vì mục đích tạo nguồn giống ban đầu. Điều này gây ra sự lãng phí lớn đối với nguồn lực xã hội.

3. Chồng chéo trong quy định về quản lý nuôi, trồng động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm

Cả Nghị Định 160 và Nghị Định 06 đều có quy định về quản lý nuôi, trồng các loài động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm nhưng theo hai cách khác nhau. Nghị Định 160 quy định khá rõ ràng về thủ tục xin cấp phép thành lập cơ sở nuôi, trồng (cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học) loài thuộc Danh Mục 64.⁶ Cùng lúc, Nghị Định 06 có quy định về thủ tục cấp mã số cơ sở nuôi, trồng loài thuộc Danh Mục 84, tuy nhiên, không nêu rõ thời điểm phải đăng ký cấp mã số là trước khi thành lập cơ sở nuôi trồng (trừ trường hợp nuôi các loài thuộc lớp thú, chim, bò sát lần đầu tiên, suy luận từ điểm c Khoản 1 Điều 15), do đó cũng chưa thể khẳng định thủ tục đăng ký mã số và thủ tục đăng ký thành lập cơ sở có bản chất của cùng một thủ tục hành chính.⁷ Do đó, về nguyên tắc một cơ sở nuôi trồng sẽ phải thực hiện đồng thời cả hai thủ tục hành chính trên. Điều này gây ra một sự lãng phí lớn về nguồn lực xã hội và quá nhiều thủ tục hành chính cho người dân.

Nghị Định 160 có đưa ra danh sách các loài giống cây trồng và giống vật nuôi trong khi quy định chính lại quản lý những loài hoang dã quý hiếm và vào mục đích phi thương mại. Trong khi bên Nghị Định 06 quy định nhiều chức năng nhiệm vụ liên quan đến quản lý nuôi trồng thì không có danh lục loài giống cây trồng, vật nuôi như thế.

4. Chồng chéo trong quy định về quản lý xuất, nhập khẩu, tái xuất khẩu, nhập nội từ biển và quá cảnh động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm

Cả Nghị Định 160 và Nghị Định 06 đều có quy định về quản lý xuất, nhập khẩu, tái xuất khẩu, nhập nội từ biển và quá cảnh các loài động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm. Đơn cử câu chuyện xuất khẩu 1 mẫu vật vì mục đích phi thương mại một loài nằm trong Phụ lục 1 CITES, thì theo Điều 23 Nghị Định 06, có khá nhiều giấy tờ phải được nộp trong hồ sơ: giấy đề nghị, bản sao tài liệu chứng minh nguồn gốc mẫu vật, bản sao các chương trình hợp tác, các văn bản liên quan đến mẫu vật khác, nhưng không đề cập đến các văn bản khác. Tuy nhiên, Điều 15 Nghị Định 160 còn có quy định cơ quan CITES Việt Nam phải

⁶ Điều 13 Nghị Định 160.

⁷ Cũng cần lưu ý rằng nếu chỉ căn cứ vào quy định của Nghị Định 06 thì chưa đủ cơ sở để khẳng định thủ tục cấp mã số là bắt buộc với mọi cơ sở nuôi, trồng. Tuy nhiên, trong Nghị Định 35 đã có quy định xử phạt các cơ sở nuôi, trồng loài thuộc Danh Mục 84 và Phụ lục CITES không làm thủ tục xin cấp mã số. Từ đó mới có căn cứ cho cách hiểu rằng đây là một thủ tục bắt buộc đối với mọi cơ sở nuôi, trồng các loài động, thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm.

xin ý kiến bằng văn bản đến Bộ Tài nguyên và Môi trường trước khi cấp phép đối với loài thuộc Nghị Định 160. Và mẫu vật đó phải đảm bảo có giấy phép khai thác theo Điều 11, Nghị Định 160. Điều này dẫn đến những vướng mắc:

Thứ nhất, giấy phép khai thác (cấp bởi chủ rừng, chủ cơ sở) này có trùng với thủ tục giấy tờ bên CITES hay không, hay là phải xin 1 bộ khai thác theo mẫu theo Nghị Định 06 thì chưa rõ. Tuy nhiên, nếu không đọc kỹ, người dân có thể mang hồ sơ nhầm sang Bộ Tài nguyên và Môi trường để xin cấp phép đối với loài vật nuôi hoặc ngược lại khiến mất thời gian cho cả hai bên. Ngoài ra, để cấp phép xuất khẩu mẫu vật, thì phải làm thêm một thủ tục nữa là Giấy phép tiếp cận nguồn gen theo quy định của Nghị định 59/2017/NĐ-CP quy định về quản lý tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích từ việc sử dụng nguồn gen. Mà Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ cấp với những loài thuộc Danh Mục 64, còn lại (giống cây trồng, vật nuôi) thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Như vậy việc xuất khẩu mẫu vật một loài, phục vụ một mục đích thôi nhưng 1 cỗ phải chịu 3 trùng, và quá nhiều giấy tờ, thủ tục.

Thứ hai, nếu chỉ căn cứ ngôn ngữ của Nghị Định 160, có thể hiểu việc Cơ quan thẩm quyền quản lý CITES lấy ý kiến Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ là một bước bổ sung vào quy trình cấp phép hiện hành (được quy định chi tiết tại Nghị Định 06). Nhưng theo Khoản 3 Điều 40 Nghị Định 06 thì các loài nằm trong cả hai danh mục sẽ chỉ được điều chỉnh theo Nghị Định 06. Như vậy liệu có thể hiểu rằng đối với các loài trùng lặp thì Cơ quan thẩm quyền quản lý CITES sẽ không cần xin ý kiến từ Bộ Tài nguyên và Môi trường nữa hay không.

Thứ ba, nếu chỉ căn cứ ngôn ngữ của Nghị Định 160, Điều 15 có quy định về xuất, nhập khẩu động, thực vật thuộc Danh Mục 64, tuy nhiên không thấy có quy định áp dụng với các hoạt động tái xuất khẩu, nhập nội từ biển và quá cảnh. Trong khi ở Nghị Định 06 thì có quy định, như vậy trong trường hợp tái xuất, khẩu, nhập nội từ biển và quá cảnh các loài trùng lặp trong hai Danh mục thì liệu có thể chỉ áp dụng theo Nghị Định 06 được không.

5. Xáo trộn trong quy định về cho phép thương mại hoặc không vì mục đích thương mại dẫn đến lỗ hổng trong quản lý?

Trong Khoản 3 Điều 40 Nghị Định 06 quy định Danh Mục 84 thì sẽ hiệu lực hơn Danh Mục 64 khi quy định “*Đối với các loài thuộc Danh mục thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm đồng thời thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ thì áp dụng chế độ quản lý theo quy định tại Nghị định này (06), trừ hoạt động khai thác tạo nguồn giống ban đầu phục vụ nghiên cứu khoa học.*”. Nghĩa là Danh Mục 84 phủ định Danh Mục 64 về việc quản lý loài quý hiếm ở nhiều mặt. Trong khi đó, Khoản 2 Điều 29 của Nghị Định 06 cho phép thể hệ F2 của nhóm IB, hoặc phụ lục I công ước CITES sẽ

được phép nhân nuôi thương mại. Theo đó, **Hồ F2** đang nhân nuôi trong các trang trại là được phép buôn bán vì mục đích thương mại. Trước đây, **Luật Đầu tư 2014**, điều 6 cấm hoạt động buôn bán động vật Nhóm I (Phụ lục 1 CITES, và Phụ lục I Luật Đầu tư)⁸ vì mục đích thương mại. Tuy nhiên, đến khi **Luật Đầu tư 2020** được ban hành, cũng vẫn Điều 6 lại chỉ cấm khai thác động vật có nguồn gốc khai thác ngoài tự nhiên, có nghĩa là cho phép mua bán vì mục đích thương mại cá thể có nguồn gốc từ các trang trại.

II. SỰ CẦN THIẾT VÀ SỰ KHẢ THI CỦA VIỆC BAN HÀNH MỘT NGHỊ ĐỊNH THỐNG NHẤT

1. Sự cần thiết của việc ban hành nghị định thống nhất

1.1. Nhu cầu đảm bảo tính thống nhất, ổn định của pháp luật

Như đã chứng minh tại Mục 1, Danh Mục 64 và Danh Mục 84 theo quy định hiện hành và thực tiễn áp dụng đang được xây dựng một cách độc lập với nhau, chưa có cơ chế phối hợp, thống nhất về mặt chuyên môn. Do đó, trong tương lai có thể sẽ xảy ra trường hợp khi đang tiến hành một thủ tục hành chính theo Nghị Định 160 / Nghị Định 06 thì có sự thay đổi về danh mục loài dẫn tới thay đổi về nghị định nào có giá trị áp dụng. Do đó, sự tồn tại đồng thời của hai Nghị Định này sẽ dẫn tới sự thiếu thống nhất, thiếu ổn định về mặt thủ tục hành chính.

Và ngay cả trong những tình huống đã xác định nghị định nào được áp dụng, thì cũng sẽ gặp phải vấn đề cùng một chủ thể phải thực hiện hai thủ tục hành chính khác nhau, chịu sự quản lý theo hai quy chế khác nhau như đã chứng minh. Đây là một sự lãng phí lớn về nguồn lực xã hội.

1.2. Phân chia nhiệm vụ quản lý

Việc hợp nhất hai danh mục là cần thiết. Trong danh mục mới sẽ bao gồm: loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, loài Nhóm I (mà không được liệt kê trong nhóm loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ) và Nhóm II. Theo đó, chế độ quản lý loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ quý hiếm và tất cả những quy định về: cứu hộ, xử lý, bảo tồn, tái thả và các mục đích phi thương mại sẽ do Bộ Tài nguyên và Môi trường xử lý. Trong khi những hoạt động có mục đích thương mại và thực thi CITES sẽ do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn xử lý. Theo đó, mỗi đơn vị sẽ thực hiện nhiệm vụ quyền hạn chuyên sâu hơn mà không bị chồng chéo với nhau.

⁸ Để tránh sự hiểu lầm, lưu ý rằng thuật ngữ thuật ngữ “Nhóm I” (theo quy định của Luật Đầu tư) sẽ chỉ xuất hiện duy nhất trong đoạn này. Thuật ngữ “Nhóm I” và “Nhóm II” trong phần còn lại của văn bản đều được hiểu là nhóm loài được quy định theo Nghị Định 06, cụ thể là Nhóm I, II của Danh Mục 84.

2. Sự khả thi của việc ban hành nghị định thống nhất

Bên cạnh Điều 6 Luật Đa dạng sinh học 2008, Khoản 2 Điều 101 Luật Lâm nghiệp 2017 cũng có quy định rõ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có trách nhiệm “*chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ có liên quan ... bảo vệ hệ sinh thái rừng, đa dạng sinh học trong các loại rừng*”. . Như vậy, về bản chất, chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước được giao cho hai Bộ là thống nhất với nhau trong lĩnh vực bảo tồn các loài động, thực vật rừng hoang dã. Đồng thời, cũng lưu ý rằng quy định trên của Luật Lâm nghiệp 2017 đã khẳng định rằng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cần phải thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao trong mối quan hệ hợp tác với các Bộ, ngành khác có liên quan. Do đó, có thể khẳng định việc ban hành một Nghị định thống nhất, quy định rõ cơ chế phối hợp làm việc giữa Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Tài nguyên và Môi trường là phù hợp với quy định của luật và chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước chung được giao cho hai Bộ.

III. KHUYẾN NGHỊ

Từ những luận điểm trên, khẳng định rằng việc ban hành một nghị định thống nhất thay thế Nghị Định 160 và Nghị Định 06 hiện hành sẽ khắc phục được những bất cập mà sự tồn tại song song của hai nghị định này gây ra, đồng thời giúp công tác quản lý, bảo tồn các loài động, thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm đáp ứng tốt hơn nhu cầu thực tiễn.

Tuy nhiên, để việc xây dựng nghị định thống nhất đạt kết quả như mong đợi cần phải lưu ý một số vấn đề sau:

Thứ nhất, vẫn phải đảm bảo sự nhất quán với quy định hiện nay về xử lý vi phạm. Cụ thể, trong các Điều 232, 234, 243, 244 BLHS 2015 và các quy định tại Nghị Định 35 vẫn đang sử dụng các thuật ngữ “Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ”, “Danh mục thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm”, “Nhóm IA / IB” và “Nhóm IIA / IIB”. Do đó khi xây dựng một nghị định hợp nhất vẫn cần nghiên cứu, thiết kế lại các danh mục loài, đảm bảo vẫn sử dụng phù hợp các thuật ngữ nêu trên cho phù hợp với chính sách quản lý, bảo tồn loài nói chung, chính sách xử lý vi phạm nói riêng. Định hướng như mục II, phần 1.2 ở trên cũng là một giải pháp có thể xem xét.

Thứ hai, cần nghiên cứu toàn diện phạm vi điều chỉnh của hai nghị định hiện hành. Nghị Định 06 hiện nay có nội dung điều chỉnh về các loài động, thực vật rừng thông thường; Nghị Định 160 hiện nay có nội dung điều chỉnh giống cây trồng, giống vật nuôi, vi sinh và nấm thuộc Danh Mục 64. Ngoài ra, cần lưu ý thêm rằng trong Danh Mục 64 và Danh Mục 84 đều có liệt kê một số loài thủy sản cũng thuộc danh mục loài thủy sản cấm xuất khẩu theo Nghị Định 26, gồm (1) rùa đầu to; (2) rùa hộp ba vạch/rùa vàng; (3) rùa hộp trán vàng

miền Bắc; (4) rùa Trung Bộ; (5) giải khổng lồ; (6) giải Sin-hoe.⁹ Do đó khi xây dựng nghị định thống nhất cũng cần phải nghiên cứu thêm Nghị định này và các quy định pháp luật khác trong lĩnh vực thủy sản.

Thứ ba, cần nghiên cứu, quy định rõ phân định chức năng, thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan có trách nhiệm thực thi, đặc biệt là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Tài nguyên và Môi trường; trong các vấn đề có sự phân quyền thì cần nghiên cứu xây dựng cơ chế phối hợp công tác nếu cần và cơ chế trao đổi thông tin, chuyên môn nghiệp vụ phù hợp; đồng thời đảm bảo các thủ tục hành chính được cắt giảm nếu có thể./.

⁹ Phụ lục IX Nghị Định 26.

PHỤ LỤC I: THỐNG KÊ CÁC LOÀI TRÙNG LẶP TRONG DANH MỤC 84 VÀ DANH MỤC 64

1. Trùng lặp giữa Nhóm I Danh Mục 84 và Danh Mục 64

- **Đối với các loài thực vật** có tổng cộng 27 loài trùng lặp. Trong Danh Mục 84 có 03 loài lan kim tuyến gồm lan kim tuyến không cựa (*Anoectochilus acalcaratus*), lan kim tuyến đá vôi (*Anoectochilus calcareus*) và lan kim tuyến cỏ nhung (*Anoectochilus setaceus*) không được liệt kê trong Danh Mục 64.

- **Đối với các loài động vật** có tổng cộng 88 loài trùng nhau. Ngoài ra, trong Danh Mục 64 có 08 loài gồm (1) bò xám (*Bos sauveli*), (2) cá heo trắng trung hoa (*Sousa chinensis*), (3) bò biển (*Dugong dugon*), (4) rùa biển đầu to / quần đồng (*Caretta caretta*), (5) vích (*Chelonia mydas*), (6) đồi mồi (*Eretmochelys imbricata*), (7) đồi mồi dứa (*Lepidochelys olivacea*) và (8) rùa da (*Dermochelys coriacea*) không được liệt kê trong Danh Mục 84. Ngược lại, trong Danh Mục 84 có (1) cá sấu nước lợ / cá sấu hoa cà (*Crocodylus porosus*), (2) cá sấu nước ngọt / cá sấu xiêm (*Crocodylus siamensis*), (3) kỳ đà vân (*varanus nebulosus* / *varanus bengalensis*), (4) rùa ba-ta-gua miền Nam (*Batagar affinis*), (5) bò câu ni-co-ba (*Caloenas nicobarica*), (6) cắt lớn (*Falco peregrinus*), (7) gà lôi trắng (*Lophura nycthemera*), (8) cò lạo xám (*Mycteria cinerea*), (9) khướu konkakinh (*Ianthocincla kokakinhensis*), (10) mi núi bà (*Laniellus langbians*), (11) khướu đầu đen má xám (*Trochalopteron yersini*), (12) đại bàng đầu nâu (*Aquila heliaca*), (13) kền kền beng-gan (*Gyps bengalensis*), (14) kền kền Ấn Độ (*Gyps indicus*), (15) ó tai (*Sarcogyps calvus*), (16) chó rừng (*Canis aureus*), (17) cáo lửa (*Vulpes vulpes*) không được liệt kê trong Danh Mục 64.

2. Trùng lặp giữa Nhóm II Danh Mục 84 và Danh Mục 64

- **Đối với các loài thực vật** có 01 loài trùng lặp là thông đỏ lá dài / thông đỏ nam / thanh tùng (*Taxus wallichiana*).

- **Đối với các loài động vật** thì không có sự trùng lặp trong hai danh mục hiện hành.