

QUYỀN SỞ HỮU VÀ VẤN ĐỀ THỰC HIỆN QUYỀN NĂNG CỦA SỞ HỮU RỪNG THEO LUẬT LÂM NGHIỆP NĂM 2017

NGUYỄN VĂN PHƯƠNG *

Tóm tắt: Quyền sở hữu và vấn đề thực hiện quyền năng của chủ sở hữu rừng theo Luật lâm nghiệp năm 2017 còn có những nội dung chưa được phân định rõ giữa sở hữu toàn dân và sở hữu của tổ chức, cá nhân; chưa xác định rành mạch về tư cách của Nhà nước trong mối quan hệ với quyền sở hữu, quyền sử dụng của chủ rừng. Trên cơ sở phân tích, đánh giá những hạn chế của pháp luật hiện hành, bài viết đề xuất quan điểm hoàn thiện các quy định nhằm loại trừ hoặc hạn chế những bất cập của các quy định về quyền sở hữu, quyền sử dụng rừng và thực hiện các quyền này.

Từ khóa: Luật lâm nghiệp; quyền sở hữu rừng; quyền năng

Nhận bài: 05/12/2019

Hoàn thành biên tập: 28/02/2020

Duyệt đăng: 12/3/2020

FOREST OWNERSHIP AND EXERCISE OF THE RIGHTS OF FOREST OWNERS UNDER THE 2017 LAW ON FORESTRY

Abstracts: With regard to forest ownership and exercise of rights of forest owners, some problems still remain under the 2017 Law on forestry: ownership of the entire people and ownership of organisations, individuals are not clearly differentiated; and the status of the State in relation to the ownership and the right to use of forest owners is not clearly defined. On the basis of analysing and assessing the limitations of the current law, the paper offers viewpoints on law improvement to eliminate or limit inadequacies of legal provisions on forest ownership, the right to forest use and the exercise of these rights.

Keywords: Law on forestry; forest ownership; right

Received: Dec 5th, 2019; Editing completed: Feb 28th, 2020; Accepted for publication: Mar 12th, 2020

1. Hình thức sở hữu rừng theo Luật lâm nghiệp năm 2017

Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 không quy định rõ các hình thức sở hữu rừng mà chỉ giải thích thuật ngữ quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng (khoản 5 Điều 3) và quy định về quyền của Nhà nước đối với rừng (Điều 6).

Theo quy định hiện hành, có hai hình thức sở hữu rừng là sở hữu toàn dân và sở

hữu của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư. Cụ thể, Điều 7 Luật lâm nghiệp năm 2017 quy định:

- Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đối với rừng thuộc sở hữu toàn dân bao gồm: a) rừng tự nhiên; b) rừng trồng do Nhà nước đầu tư toàn bộ; c) rừng trồng do Nhà nước thu hồi, được tặng cho hoặc trường hợp chuyển quyền sở hữu rừng trồng khác theo quy định của pháp luật.

- Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sở hữu rừng sản xuất là rừng

* Giảng viên chính, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: nguyenvanphuong@hlu.edu.vn

trồng bao gồm: a) rừng do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đầu tư; b) rừng được nhận chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế rừng từ chủ rừng khác theo quy định của pháp luật.

Như vậy, theo Điều 7 Luật lâm nghiệp năm 2017, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư có quyền sở hữu rừng khi thoả mãn đồng thời hai điều kiện: 1) là rừng sản xuất; 2) là rừng trồng mà họ tự “đầu tư” hoặc “nhận chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế từ chủ rừng khác”.

Luật lâm nghiệp năm 2017 quy định: *“Rừng trồng là rừng được hình thành do con người trồng mới trên đất chưa có rừng; cải tạo rừng tự nhiên; trồng lại hoặc tái sinh sau khai thác rừng trồng”* (khoản 7 Điều 2); *“Rừng tự nhiên là rừng có sẵn trong tự nhiên hoặc phục hồi bằng tái sinh tự nhiên hoặc tái sinh có trồng bổ sung”* (khoản 7 Điều 2).

Biện pháp “tái sinh” tự nhiên đều được xác định trong việc giải thích hai từ ngữ nêu trên. Từ đây có thể sẽ xuất hiện những vấn đề trong việc xác định chủ thể sở hữu đối với những diện tích rừng thực hiện biện pháp “tái sinh” tự nhiên như: Rừng trồng là rừng sản xuất nhưng chủ rừng không đầu tư trồng lại rừng mà để “tái sinh sau khai thác” hay còn gọi là thực hiện biện pháp “tái sinh tự nhiên” thì không thuộc sở hữu của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư? Trường hợp rừng trồng do tổ chức, cá nhân đầu tư nhưng không phải là rừng sản xuất mà là rừng phòng hộ thì tổ chức, cá nhân có quyền sở hữu không, nếu không thì những trường hợp này rừng thuộc sở hữu của ai?

Để làm rõ những vấn đề trên cần phân biệt và xác định hình thức sở hữu rừng trong các trường hợp sau đây:

Thứ nhất, diện tích đất và (hoặc) diện tích rừng đó đã được Nhà nước giao hoặc cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình thuê.

Trường hợp này cần coi rừng “sinh trưởng tự nhiên” hay còn gọi là “tái sinh tự nhiên” là tài sản (hoa lợi) phát sinh từ quyền về tài sản là quyền sử dụng đất mạng lại. Khẳng định trên đây dựa trên cơ sở của pháp luật dân sự về quyền sử dụng và quyền hưởng dụng tài sản. Theo quy định của Bộ luật dân sự năm 2015⁽¹⁾ thì *“quyền sử dụng là quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản”* (Điều 189) và *“quyền hưởng dụng là quyền của chủ thể được khai thác công dụng và hưởng hoa lợi, lợi tức đối với tài sản thuộc quyền sở hữu của chủ thể khác trong một thời hạn nhất định”* (Điều 257). Như vậy, nội dung của quyền sử dụng và quyền hưởng dụng bao gồm hai quyền năng là quyền khai thác công dụng và quyền hưởng hoa lợi, lợi tức phát sinh từ tài sản. Khai thác công dụng là việc chủ thể thực hiện các hành vi của mình tác động lên tài sản để đáp ứng nhu cầu sử dụng của mình phù hợp với công dụng của tài sản. Hưởng hoa lợi, lợi tức là quyền của chủ thể được hưởng thụ các giá trị phát sinh từ tài sản gốc.⁽²⁾ Như vậy, người sử dụng đất hợp pháp

(1). Các điều 115, 109, 189, 257, Bộ luật dân sự năm 2015.

(2). Nguyễn Minh Tuấn, Nguyễn Minh Oanh, “*Những vấn đề mới về vật quyền trong pháp luật dân sự Việt*”

dưới hình thức được giao hoặc cho thuê sẽ là chủ sở hữu đối với cây rừng “tái sinh tự nhiên” trên diện tích đất đó. Có nghĩa là chủ rừng bỏ vốn đầu tư, khoan nuôi phục hồi rừng trên diện tích đất được Nhà nước giao hoặc cho thuê không bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước thì quyền sở hữu rừng thuộc về họ chứ không phải là sở hữu toàn dân hay sở hữu Nhà nước.

Thứ hai, Nhà nước đã giao khoán bảo vệ rừng cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình.

Trong trường hợp này, cần coi những giá trị tăng thêm của rừng là hình thức sở hữu hỗn hợp: sở hữu toàn dân và sở hữu của người nhận khoán bảo vệ rừng.

Chất lượng rừng biến đổi theo thời gian và phụ thuộc lớn vào quá trình tái sinh tự nhiên và xúc tiến tái sinh do các chủ thể nhận khoán thực hiện các hoạt động bảo vệ. Giá trị tăng thêm của rừng phát sinh từ rừng tự nhiên thuộc sở hữu toàn dân nhưng cũng phụ thuộc lớn vào hoạt động bảo vệ của người nhận khoán. Ví dụ: Khi Nhà nước giao khoán bảo vệ rừng cho hộ gia đình một diện tích rừng tự nhiên nghèo, có trữ lượng 50m³ gỗ/ha. Hộ gia đình đã tiến hành hoạt động bảo vệ, nuôi dưỡng, làm giàu rừng. 30 năm sau, rừng này trở thành rừng trung bình có trữ lượng 100m³ gỗ/ha và do đó năng suất rừng tăng, giá trị kinh tế, môi trường, đa dạng sinh học của rừng tăng lên rõ rệt. Vậy, ở thời điểm này, giá trị khu rừng đó có hoàn

toàn thuộc sở hữu toàn dân hay sở hữu Nhà nước không? Khi đó, khu rừng phải có chế độ đồng sở hữu: Nhà nước (hoặc toàn dân) và chủ rừng. Xác định quyền sở hữu về khu rừng như vậy là đúng với nguyên tắc kinh tế và không gây phương hại cho lợi ích Nhà nước, xã hội. Giá trị của rừng tăng lên thì người nhận khoán và Nhà nước cùng có lợi. Nếu hiểu khác đi thì mục đích bảo vệ rừng sẽ khó có thể đạt được. Tinh thần này cũng được thể hiện trong việc chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng theo quy định tại Điều 69 và Điều 70 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật lâm nghiệp (sau đây viết tắt là Nghị định số 156/2018/NĐ-CP), theo đó, người nhận khoán bảo vệ rừng được nhận tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng.

Thứ ba, Nhà nước hoặc cơ quan nhà nước, tổ chức của nhà nước thực hiện hoạt động quản lý, bảo vệ đối với diện tích đất và rừng.

Trường hợp này không có sự tham gia của các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình nên việc rừng tái sinh tự nhiên đương nhiên thuộc sở hữu toàn dân.

2. Thực hiện quyền sở hữu rừng theo Luật lâm nghiệp năm 2017

2.1. Thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với rừng

Khoản 1 Điều 7 Luật lâm nghiệp quy định: “Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đối với rừng thuộc sở hữu toàn dân”. Như vậy, Nhà nước sẽ đại diện cho chủ sở hữu rừng thực hiện các quyền năng của chủ sở hữu là

Nam hiện nay”, trong: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Luật học Việt Nam - Những vấn đề đương đại*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2019, tr. 322.

chiếm hữu, sử dụng, định đoạt. Các quy định của Luật lâm nghiệp đã thể hiện rõ vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện tư cách đại diện chủ sở hữu rừng thuộc sở hữu toàn dân ở những nội dung sau:

Thứ nhất, Luật lâm nghiệp đã có những quy định về giao rừng, cho thuê rừng, chuyển loại rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng... tại mục 1, mục 2 Chương 2.⁽³⁾ Các quy định này phù hợp với quy định về quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt và việc chuyển giao quyền chiếm hữu, quyền sử dụng theo quy định của Bộ luật dân sự năm 2015.⁽⁴⁾ Như vậy, khi Nhà nước không trực tiếp quản lý, bảo vệ hoặc khai thác các lợi ích kinh tế - môi trường của rừng thuộc sở hữu toàn dân thì Nhà nước sẽ chuyển giao cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng hoặc quản lý, bảo vệ.

Thứ hai, Luật lâm nghiệp cũng quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao rừng, cho thuê rừng làm cơ sở pháp lý cho các cơ quan nhà nước thực hiện hoạt động giao rừng, cho thuê rừng và là cơ sở pháp lý để tổ chức, cá nhân được giao rừng, cho thuê rừng thực hiện.

2.2. Thực hiện quyền sở hữu của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đối với rừng

Luật lâm nghiệp giải thích: Quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt

của chủ rừng đối với cây trồng, vật nuôi và tài sản khác gắn liền với rừng do chủ rừng đầu tư trong thời hạn được giao, được thuê để trồng rừng (khoản 10 Điều 2); đồng thời có các quy định bảo đảm quyền của chủ sở hữu đối với rừng: "*Chủ rừng quyết định khai thác rừng trồng thuộc sở hữu của mình*" (khoản 1 Điều 59). Tuy nhiên, quyền quyết định việc khai thác này của chủ sở hữu rừng là rừng trồng do chủ rừng tự đầu tư chi áp dụng với các loài thực vật thông thường. Trong trường hợp các loài thực vật này thuộc loài nguy cấp, quý, hiếm thì chủ rừng phải tuân thủ quy định về khai thác thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm.⁽⁵⁾ Như vậy, quyền sử dụng, quyền định đoạt của chủ sở hữu rừng trong trường hợp này bị Nhà nước hạn chế thông qua quy định của pháp luật vì lý do giá trị môi trường của các loài thực vật rừng thuộc nhóm thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm.

Một trong những vấn đề mới liên quan đến bảo đảm quyền sở hữu rừng, quyền sử dụng rừng được Luật lâm nghiệp quy định là nghĩa vụ của Nhà nước phải hỗ trợ cho chủ rừng khi thực hiện quyết định đóng cửa rừng tự nhiên.⁽⁶⁾ Thông qua hoạt động hỗ trợ này, Nhà nước sẽ bù đắp toàn bộ hoặc một phần lợi ích kinh tế mà chủ rừng bị mất khi phải đóng cửa rừng vì mục tiêu bảo vệ môi trường, bảo vệ rừng và đa dạng sinh học.

(3). Từ Điều 14 đến Điều 26 Luật lâm nghiệp năm 2017.

(4). Các điều 186, 187, 189, 192 Bộ luật dân sự năm 2015.

(5). Điều 38 Luật lâm nghiệp năm 2017 và các văn bản hướng dẫn.

(6). Từ Điều 29 đến Điều 32 Luật lâm nghiệp năm 2017; Điều 33 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP.

3. Những vấn đề phát sinh trong mối quan hệ với quyền sở hữu rừng, quyền sử dụng rừng được quy định trong Luật lâm nghiệp năm 2017

Thứ nhất, vấn đề hạn chế quyền sở hữu rừng, quyền sử dụng rừng

Một là các quy định của Luật lâm nghiệp về quy hoạch lâm nghiệp⁽⁷⁾ và quy định về thành lập, quản lý các khu vực bảo tồn là rừng đặc dụng⁽⁸⁾ nếu được thực hiện trên diện tích rừng thuộc sở hữu của tổ chức, cá nhân thì đây là một trong những trường hợp Nhà nước thông qua pháp luật hạn chế quyền sở hữu của chủ sở hữu rừng. Trong trường hợp rừng đã giao hoặc đã cho tổ chức, cá nhân thuê thì đây là trường hợp hạn chế quyền sử dụng rừng.

Để giải quyết trường hợp này, về mặt lý thuyết có hai phương án giải quyết: 1) Nhà nước thu hồi đất và rừng, sau đó chuyển mục đích sử dụng đất và rừng thành đất rừng đặc dụng và rừng đặc dụng; hoặc 2) Nhà nước không thu hồi đất và rừng mà chỉ chuyển mục đích sử dụng đất và rừng thành đất rừng đặc dụng và rừng đặc dụng.

Trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất và rừng, tổ chức, cá nhân là chủ sở hữu rừng sẽ được bồi thường⁽⁹⁾ và chấm dứt sử dụng đối với đất và quyền sở hữu đối với rừng.

Trong trường hợp Nhà nước không thu hồi đất và rừng thì tổ chức, cá nhân vẫn là người sử dụng đất rừng đặc dụng và là chủ sở hữu rừng đặc dụng. Hành vi Nhà nước quyết định chuyển mục đích sử dụng từ rừng sản xuất hoặc rừng phòng hộ thuộc sở hữu của tổ chức, cá nhân sang rừng đặc dụng là hành vi hạn chế quyền sở hữu của chủ sở hữu rừng. Tuy nhiên, pháp luật nói chung và pháp luật lâm nghiệp nói riêng chưa có cơ chế hoặc quy định bảo đảm lợi ích kinh tế cho chủ sở hữu hoặc người sử dụng hợp pháp rừng.

Chính vì chưa có quy định hướng dẫn về cơ chế bảo đảm lợi ích kinh tế của chủ sở hữu trong trường hợp này nên khi vấn đề phát sinh trên thực tế thì việc giải quyết được xem là biện pháp “khắc phục” hậu quả nhằm ổn định xã hội và ổn định đời sống của người dân mà không được đặt trong mối quan hệ về tài sản giữa chủ sở hữu rừng với Nhà nước. Một trường hợp cụ thể là nhân dân 8 xã thuộc huyện Định Hoá và xã Thần Sa, huyện Võ Nhai (Thái Nguyên) trồng rừng sản xuất, sau đó tỉnh đưa vào quy hoạch rừng đặc dụng nên không thể khai thác, làm cho người dân bị thiệt thòi, ảnh hưởng đến đời sống. Khắc phục vấn đề này, tỉnh đã chỉ đạo cơ quan chức năng và hai huyện đề ra giải pháp và tham mưu giải quyết dứt điểm. Sau rà soát, thống kê, đo đạc diện tích rừng thực tế, tính toán khối lượng gỗ cụ thể, Chi cục kiểm lâm Thái Nguyên đã bàn bạc với hai huyện, thống nhất lập

(7). Từ Điều 10 đến Điều 12 Luật lâm nghiệp năm 2017.

(8). Từ Điều 24 đến Điều 26 Luật lâm nghiệp năm 2017.

(9). Những vấn đề về bồi thường khi Nhà nước thu hồi rừng sẽ được trình bày trong phần sau.

phương án đề nghị tính hỗ trợ 1,1 triệu đồng/m³ gỗ cho nhân dân.⁽¹⁰⁾

Hai là quy định về thu hồi rừng, bồi thường khi thu hồi rừng.

Điều 22 Luật lâm nghiệp năm 2017 và Điều 44 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP quy định về thu hồi rừng, bồi thường khi thu hồi rừng có lẽ chi phù hợp với trường hợp rừng thuộc sở hữu toàn dân (bao gồm cả rừng tự nhiên và rừng trồng), vì đất đai và rừng thuộc sở hữu toàn dân nên Nhà nước có thể “thu hồi” trong những trường hợp vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Tuy nhiên, theo quy định tại Hiến pháp năm 2013, hình thức thu hồi chỉ được thực hiện với đất đai,⁽¹¹⁾ còn đối với các tài sản khác, “*Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường*”.⁽¹²⁾ Trong trường hợp thu hồi đất và rừng thuộc sở hữu toàn dân, giả định cho rằng Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân nên có quyền “thu hồi” tài sản thuộc sở hữu toàn dân đã trao quyền sử dụng cho tổ chức, cá nhân là đúng⁽¹³⁾ thì đối với trường hợp thu

hồi rừng sẽ phát sinh những vấn đề về quyền sở hữu rừng mà các quy định về “thu hồi” và “bồi thường” như đối với đất đai không giải quyết được, cụ thể:

- Khác với đất đai là tài nguyên không tái tạo được giá trị trong thời gian ngắn, rừng tự nhiên là tài nguyên tái tạo được, được bảo vệ sẽ phát triển và theo thời gian thì giá trị, chất lượng của rừng sẽ tăng lên.⁽¹⁴⁾ Có thể thấy rằng, quyền sử dụng rừng được Nhà nước giao hoặc cho thuê và giá trị tăng thêm của rừng do chủ rừng đầu tư thuộc sở hữu của chủ rừng và do đó không thể thực hiện hình thức “thu hồi” và “bồi thường” như các quy định về bồi thường khi thu hồi đất.

- Trường hợp rừng sản xuất là rừng trồng do chủ rừng đầu tư thuộc sở hữu của chủ rừng thì không thể sử dụng hình thức “thu hồi” mà phải coi đây là tài sản và phải áp dụng hình thức trưng mua, trưng thu theo quy định tại khoản 3 Điều 32 Hiến pháp năm 2013.

Về mặt lý luận, cần nhận thức rằng, trong những trường hợp này, Nhà nước với tư cách chủ thể quyền lực xã hội can thiệp vào quyền sở hữu, quyền tài sản của tổ chức, cá nhân vì lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia... nhưng phải bảo đảm lợi ích kinh tế của chủ sở hữu thông qua quy định “bồi thường theo giá thị trường” chứ không có quyền tự mình “quyết định giá bồi thường”.

(10). Thế Bình, *Hỗ trợ người dân có diện tích quy hoạch rừng đặc dụng*. <https://nhandan.com.vn/kinh-te/item/42610702-ho-tro-nguoi-dan-co-dien-tich-quy-hoach-rung-dac-dung.html>, truy cập 24/02/2020.

(11). Khoản 3 Điều 54 Hiến pháp năm 2013.

(12). Khoản 3 Điều 32 Hiến pháp năm 2013.

(13). Đây là quan điểm phổ biến hiện nay cũng như quy định của pháp luật hiện hành. Xem thêm: Phạm Thu Thủy, “Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước”, trong: Nguyễn Hữu Chí, Nguyễn Quang Tuyền, Nguyễn Thị Dung (đồng chủ biên), *Pháp luật kinh tế Việt Nam trong thời kì đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, 2019, tr. 977 - 1021; Điều 9 Luật đất đai năm 2013.

(14). Xem thêm: Nguyễn Thị Tiến, Võ Mai Anh, Nguyễn Thị Ngọc Bích, Vũ Ngọc Chuẩn, Nguyễn Thu Trang, “Đề xuất sửa đổi một số quy định về sở hữu rừng trong dự thảo Luật bảo vệ và phát triển rừng (sửa đổi)”, *Tap chí khoa học và công nghệ lâm nghiệp*, số 20 (10)2017, tr. 181 - 186.

Hiện nay, pháp luật về lâm nghiệp mới chỉ quy định bồi thường thiệt hại về rừng trong trường hợp thu hồi rừng được giao, cho thuê không đúng thẩm quyền hoặc không đúng đối tượng,⁽¹⁵⁾ còn trường hợp chủ rừng bị thu hồi rừng vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng được bồi thường như thế nào thì chưa có quy định cụ thể. Luật lâm nghiệp năm 2017 mới chỉ quy định: “*Chủ rừng được bồi thường, hỗ trợ theo quy định của pháp luật khi Nhà nước thu hồi rừng vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*” (Điều 22). Nếu hiểu “được bồi thường, hỗ trợ theo quy định của pháp luật” là theo quy định của Luật đất đai năm 2013 về bồi thường tài sản gắn liền với đất thì có những bất cập sau đây:

- Giá trị của rừng không chỉ là giá trị của các cây rừng với tư cách là giá trị cây gỗ mà còn có giá trị môi trường rừng. Giá trị này đã được thể hiện thông qua các quy định về chi trả dịch vụ môi trường rừng và giá trị này không (chưa) được thể hiện trong các quy định về bồi thường đối với tài sản gắn liền với đất khi Nhà nước thu hồi đất.

- Chưa có quy định để thực hiện việc phân tách giá trị tăng thêm của rừng thuộc sở hữu toàn dân tại thời điểm giao hoặc cho thuê rừng với thời điểm thực hiện “thu hồi” rừng để xác định phần nào thuộc sở hữu toàn dân, phần nào thuộc sở hữu của tổ chức, cá

nhân do tổ chức, cá nhân thực hiện biện pháp quản lý, bảo vệ rừng nên có giá trị tăng thêm này.

Thứ hai, vấn đề trồng rừng thay thế khi chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác theo quy định tại Điều 21 Luật lâm nghiệp

Điều 21 Luật lâm nghiệp gần quy định về trách nhiệm trồng rừng thay thế của chủ dự án được giao đất, cho thuê đất có chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác. Theo đó, chủ dự án được giao đất, thuê đất có chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác phải trồng rừng thay thế bằng diện tích rừng bị chuyển mục đích sử dụng đối với rừng trồng, bằng ba lần diện tích rừng bị chuyển mục đích sử dụng đối với rừng tự nhiên. Chủ dự án có trách nhiệm trồng rừng thay thế phải xây dựng phương án trồng rừng thay thế trình ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt. Trường hợp chủ dự án không tự trồng rừng thay thế thì nộp tiền vào quỹ bảo vệ và phát triển rừng ở cấp tỉnh. Quy định này đã kế thừa các quy định trước đây tại Nghị định của Chính phủ số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/3/2006 về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng, Thông tư của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn số 23/2017/TT-BNNPTNT ngày 15/11/2017 quy định về trồng rừng thay thế khi chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác (trước đó là Thông tư của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn số 24/2013/TT-BNNPTNT ngày 06/5/2013 quy định về trồng rừng thay thế khi chuyển mục đích sử dụng rừng

(15). Điều 44 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP.

sang mục đích khác). Theo đó, khi triển khai dự án, nhà đầu tư ngoài việc phải bồi thường về đất (theo cơ chế thoả thuận nhận chuyển nhượng hoặc thu hồi) và tài sản gắn liền với đất (cây rừng và tài sản khác gắn liền với đất) theo quy định của pháp luật đất đai còn phải thực hiện nghĩa vụ trồng rừng thay thế.

Nghĩa vụ trồng rừng thay thế của chủ dự án bao gồm cả rừng trồng và rừng tự nhiên, không phân biệt hình thức sở hữu rừng. Quy định này nảy sinh vấn đề cần làm rõ: Trách nhiệm trồng rừng thay thế gồm những nội dung gì? Đối với ai?

- Có thể thấy, trách nhiệm trồng rừng thay thế không thuộc trách nhiệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất hoặc giá nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất có bồi thường tài sản gắn liền với đất theo Luật đất đai và Luật lâm nghiệp. Các quy định hiện hành về xác định giá rừng⁽¹⁶⁾ không có nội dung về trồng rừng thay thế. Như vậy, trách nhiệm trồng rừng thay thế không phải là trách nhiệm “bồi thường” về kinh tế (bao gồm cả các dịch vụ về môi trường rừng) của chủ dự án đối với chủ sở hữu rừng (bao gồm cả sở hữu toàn dân và sở hữu của tổ chức, cá nhân). Đây là loại trách nhiệm “mới” và “khác” so với trách nhiệm bồi thường về tài sản gắn liền với đất nhưng đến nay pháp luật vẫn chưa có quy định để trả lời cho câu hỏi trên.

(16). Điều 90, Điều 91 Luật lâm nghiệp; Thông tư của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn số 32/2018/TT-BNNPTNT ngày 16/11/2018 quy định phương pháp định giá rừng, khung giá rừng.

Việc xác định trách nhiệm trồng rừng thay thế của chủ dự án là để hạn chế chuyển đổi mục đích sử dụng đất rừng và rừng sang mục đích khác nhằm bảo vệ diện tích rừng đang có. Theo quy định tại khoản 12 Điều 12 Luật lâm nghiệp năm 2017, giá trị rừng là tổng giá trị các yếu tố cấu thành hệ sinh thái rừng và các giá trị môi trường rừng tại một thời điểm, trên một diện tích rừng xác định. Như vậy, giá trị rừng bao gồm giá trị kinh tế và giá trị môi trường, sinh thái của rừng, trong đó các giá trị về kinh tế hiện được xác định theo quy định tại Điều 90, Điều 91 Luật lâm nghiệp, Thông tư của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn số 32/2018/TT-BNNPTNT ngày 16/11/2018 quy định phương pháp định giá rừng, khung giá rừng. Từ đây có thể suy luận rằng, các giá trị về “hệ sinh thái rừng và các giá trị môi trường rừng” chưa được bồi thường thông qua việc bồi thường giá trị kinh tế của rừng theo quy định của pháp luật đất đai và pháp luật lâm nghiệp.

Suy luận trên có thêm cơ sở khi các tài liệu khoa học hiện nay sử dụng khái niệm “bồi hoàn đa dạng sinh học” với ý nghĩa là hình thức đặc biệt của đền bù cho sự mất mát của các hệ sinh thái, môi trường sống và các loài sinh vật do các dự án lớn về đầu tư cơ sở hạ tầng, phát triển có liên quan đến thay đổi mục đích sử dụng đất gây ra.⁽¹⁷⁾

(17). Tổng cục môi trường, Bộ tài nguyên và môi trường, *Lộ trình cho bồi hoàn đa dạng sinh học ở Việt Nam*, Nxb. Tài nguyên môi trường và bản đồ Việt Nam, Hà Nội, 2015, tr. 19.

Có thể thấy rằng, giá trị của rừng đối với môi trường và đa dạng sinh học là những giá trị thuộc sở hữu chung mà không thể phân định cho chủ sở hữu rừng vì đây là lợi ích môi trường và là lợi ích công cộng. Đại diện cho lợi ích này là Nhà nước, vì vậy, việc xác định trách nhiệm trồng rừng thay thế của chủ dự án theo Điều 21 Luật lâm nghiệp có thể coi là một trong các trách nhiệm “bồi hoàn” giá trị đa dạng sinh học và môi trường.

4. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Thứ nhất, Nhà nước cần có những nghiên cứu và từ đó hình thành cơ chế bảo đảm lợi ích chính đáng về kinh tế cho chủ sở hữu rừng hoặc người sử dụng rừng hợp pháp khi Nhà nước hạn chế quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng của chủ rừng là tổ chức, hộ gia đình hoặc cá nhân.

Thứ hai, cần hoàn thiện các quy định về trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân, trong đó chú ý các quy định về bồi thường giá trị tăng thêm của rừng do chủ rừng đầu tư và rừng trồng thuộc sở hữu của chủ rừng. Trước hết, cần chú trọng xây dựng các quy định về phân định giá trị tăng thêm của rừng theo hướng xác định giá trị tăng thêm của rừng thông qua hoạt động “tái sinh tự nhiên” trên diện tích đất mà Nhà nước đã giao hoặc cho thuê thuộc sở hữu của người sử dụng đất hợp pháp. Trong trường hợp giao khoán bảo vệ rừng thì pháp luật cần xác định tỉ lệ % giữa sở hữu toàn dân và sở hữu của người nhận khoán bảo vệ rừng.

Thứ ba, nghiên cứu và ban hành các quy định về bồi hoàn đa dạng sinh học, trong đó có vấn đề trồng rừng thay thế khi chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác. Có thể nhìn nhận trách nhiệm bồi hoàn đa dạng sinh học như là một loại trách nhiệm khôi phục môi trường của chủ thể có hành vi gây ảnh hưởng xấu tới môi trường./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thị Tiến, Võ Mai Anh, Nguyễn Thị Ngọc Bích, Vũ Ngọc Chuẩn, Nguyễn Thu Trang, “Đề xuất sửa đổi một số quy định về sở hữu rừng trong dự thảo Luật bảo vệ và phát triển rừng (sửa đổi)”, *Tạp chí khoa học và công nghệ lâm nghiệp*, Số 20 (10)/2017.
2. Tổng cục môi trường, Bộ tài nguyên và môi trường, *Lộ trình cho bồi hoàn đa dạng sinh học ở Việt Nam*, Nxb. Tài nguyên môi trường và bản đồ Việt Nam, Hà Nội, 2015.
3. Nguyễn Minh Tuấn, Nguyễn Minh Oanh, “*Những vấn đề mới về vật quyền trong pháp luật dân sự Việt Nam hiện nay*”, trong: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Luật học Việt Nam - Những vấn đề đương đại*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2019.
4. Phạm Thu Thủy, “Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong thời kì công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước”, trong: Nguyễn Hữu Chí, Nguyễn Quang Tuyến, Nguyễn Thị Dung (đồng chủ biên), *Pháp luật kinh tế Việt Nam trong thời kì đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, 2019.