

ĐẠI HỌC HUẾ  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT



**PHAN VĨNH TUẤN ANH**

**PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ BẢO TỒN CÁC LOÀI  
ĐỘNG VẬT NGUY CẤP, QUÝ, HIẾM, QUA THỰC TIỄN  
THI HÀNH TẠI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ**

**Chuyên ngành: Luật Kinh tế**

**Mã số: 838 0107**

**TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

THỪA THIÊN HUẾ - NĂM 2018

Công trình được hoàn thành tại:  
**Trường Đại học Luật, Đại học Huế**

**Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Vũ Thị Duyên Thủy**

Phản biện 1: .....

Phản biện 2: .....

Luận văn sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm Luận văn thạc sĩ họp  
tại: Trường Đại học Luật

Vào lúc.....giờ.....ngày.....tháng ..... năm.....

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU</b> .....	<b>1</b>
1. Tính cấp thiết của đề tài.....	1
2. Tình hình nghiên cứu.....	2
3. Mục đích, nhiệm vụ, đối tượng và phạm vi nghiên cứu .....	2
3.1. Mục đích nghiên cứu .....	2
3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu .....	3
3.3. Đối tượng nghiên cứu .....	3
3.4. Phạm vi nghiên cứu .....	3
4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu .....	3
4.1. Phương pháp luận .....	3
4.2. Phương pháp nghiên cứu .....	3
5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của Luận văn .....	4
5.1. Ý nghĩa khoa học .....	4
5.2. Ý nghĩa thực tiễn .....	4
6. Bố cục của Luận văn .....	4
<b>Chương 1. KHÁI QUÁT VỀ PHÁP LUẬT BẢO TỒN CÁC LOÀI ĐỘNG VẬT NGUY CẤP, QUÝ, HIẾM</b> .....	<b>5</b>
1.1. Quan niệm về bảo tồn loài động vật nguy cấp quý hiếm.....	5
1.1.1. Loài động vật nguy cấp, quý, hiếm .....	5
1.1.2. Bảo tồn.....	5
1.1.3. Bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm .....	5
1.2. Khái quát về pháp luật bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.....	6
1.2.1. Khái niệm pháp luật bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.....	6
1.2.2. Vai trò của pháp luật đối với hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.....	6
1.2.3. Nội dung điều chỉnh của pháp luật đối với hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.....	6
1.3. Pháp luật một số nước trên Thế giới về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm và kinh nghiệm cho Việt Nam.....	7
1.3.1. Pháp luật Ấn Độ .....	7
1.3.2. Pháp luật Hàn Quốc.....	8
1.3.3. Kinh nghiệm cho Việt Nam trong hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.....	8
Kết luận chương 1.....	9

<b>Chương 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO TỒN CÁC LOÀI ĐỘNG VẬT NGUY CẤP, QUÝ, HIẾM VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ .....</b>	<b>9</b>
2.1. Thực trạng pháp luật về bảo tồn các loài nguy cấp, quý, hiếm .....	9
2.1.1. Thực trạng pháp luật về quản lý các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm .....	10
2.1.2. Thực trạng pháp luật về gây nuôi thương mại các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm .....	12
2.1.3. Thực trạng pháp luật về xử lý vi phạm trong bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm .....	12
2.2. Thực tiễn thi hành các quy định của pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm tại tỉnh Thừa Thiên Huế .....	13
2.2.1. Những kết quả đạt được .....	13
2.2.2. Những hạn chế, vướng mắc còn tồn tại .....	16
2.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc trong quá trình thi hành pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên thực tiễn .....	17
Kết luận chương 2 .....	19
<b>Chương 3. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO TỒN CÁC LOÀI ĐỘNG VẬT NGUY CẤP, QUÝ, HIẾM TẠI VIỆT NAM ....</b>	<b>19</b>
3.1. Các yêu cầu đặt ra đối với việc hoàn thiện pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm .....	19
3.2. Các giải pháp cụ thể .....	20
3.2.1. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật .....	20
3.2.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật.....	22
Kết luận chương 3 .....	24
<b>KẾT LUẬN .....</b>	<b>25</b>

## DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

<b>BNNPTNT</b>	: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
<b>BTNMT</b>	: Bộ Tài nguyên và Môi trường
<b>ĐDSH</b>	: Đa dạng sinh học
<b>ĐVHD</b>	: Động vật hoang dã
<b>KBT</b>	: Khu bảo tồn
<b>KBTTN</b>	: Khu bảo tồn thiên nhiên
<b>VQG</b>	: Vườn Quốc gia



## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Nằm ở phía Đông bán đảo Đông Dương thuộc khu vực Đông Nam Á, Việt Nam được biết đến như là một trong những quốc gia trên thế giới có nguồn tài nguyên đa dạng sinh học (ĐDSH) phong phú. Việt Nam đứng thứ 16 trên tổng số các nước trên thế giới về mức độ đa dạng tài nguyên sinh vật và là một trong mười trung tâm ĐDSH phong phú nhất thế giới với nhiều loài động, thực vật đặc hữu. Tuy vậy, hiện nay Việt Nam đang chứng kiến sự suy giảm nhanh chóng về số lượng các loài sinh vật, đặc biệt là những loài động vật hoang dã (ĐVHD). Theo Sách Đỏ của Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN), nếu như năm 1996 mới chỉ có 25 loài động vật của Việt Nam ở mức nguy cấp thì đến năm 2014, con số này đã lên tới 188.

Với vai trò là địa phương sở hữu nguồn tài nguyên ĐDSH với đủ 4 vùng sinh thái phân bố động vật, Thừa Thiên Huế là nơi sinh sống lý tưởng của rất nhiều loài sinh vật, đặc biệt là các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm với 1977 loài thuộc 6 lớp động vật nổi bật. Hiện nay, Thừa Thiên Huế cũng đang đối mặt với nguy cơ suy thoái nghiêm trọng về tài nguyên ĐDSH với hơn 10% loài cá, 25% loài ếch nhái, 25% loài bò sát, 11% loài chim và 25% loài thú được liệt vào những loài động vật có nguy cơ tuyệt chủng. Việc tìm ra các hướng đi đúng đắn trong bảo tồn tài nguyên ĐDSH là hướng đi đúng đắn trong việc bảo vệ và phát huy thế mạnh tài nguyên sinh vật trên địa bàn tỉnh nói riêng và tại Việt Nam nói chung.

Đứng trước những yêu cầu cấp bách đối với vấn đề bảo tồn các loài động vật, pháp luật Việt Nam đã thiết lập các hành lang pháp lý vững chắc nhằm hướng đến điều chỉnh và bảo vệ các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm một cách hiệu quả thông qua việc định hướng cách xử sự của con người đối với môi trường sống của các loài sinh vật nói chung và đối với mỗi cá thể động vật nói riêng, thống nhất nhìn nhận tầm quan trọng của vấn đề gìn giữ sự ĐDSH bằng cách khai thác một cách hợp lý kết hợp với quản lý chặt chẽ và bảo tồn nghiêm ngặt các loài sinh vật trong tự nhiên. Dù đã tồn tại và đưa vào triển khai hệ thống pháp lý về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm một thời gian khá dài, tuy nhiên số lượng các loài sinh vật “ghi tên” vào Sách Đỏ Việt Nam và Thế giới vẫn đang ngày một tăng lên.

Xuất phát từ những vấn đề mang tính thời sự nêu trên, tôi chọn đề tài “*Pháp luật Việt Nam về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm, qua thực tiễn thi hành tại tỉnh Thừa Thiên Huế*” làm đề tài Luận văn thạc sĩ với mong muốn tiếp cận và làm rõ các quy định của pháp luật hiện hành về vấn đề bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trong tự nhiên cũng như phân tích những hạn chế và đưa ra những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả bảo tồn trên thực tế.

## **2. Tình hình nghiên cứu**

Những vấn đề pháp lý đặt ra và xoay quanh hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm đã được nhiều công trình nghiên cứu khoa học mang tính lý luận và ứng dụng cao phân tích làm rõ. Có thể kể đến một vài công trình như: Luận văn Thạc sĩ ngành Luật Hình sự của tác giả Vũ Hải Đăng năm 2012: “*Tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ trong luật Hình sự Việt Nam*”; Luận văn Thạc sĩ Luật học năm 2015 của tác giả Bùi Thị Hà: “*Pháp luật về bảo vệ ĐVHD ở Việt Nam*”; Luận văn Thạc sĩ Luật học của tác giả Đào Thị Hương năm 2016: “*Pháp luật về bảo vệ động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm tại Việt Nam*”. Ngoài các công trình trên, có thể kể đến một số bài viết liên quan đến các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm đã được đăng trên các Tạp chí khoa học có giá trị: Bài viết “*Áp dụng thực thi pháp luật liên quan đến các loài động vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm*”, của tác giả Trần Trọng Anh Tuấn, Cục Bảo tồn đa dạng sinh học, Tổng cục Môi trường, đăng trên Tạp chí Môi Trường số 7 - 2015; bài nghiên cứu: “*Xử lý nghiêm các hành vi vi phạm liên quan đến các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ*” của tác giả Lê Văn Tùng đăng trên Tạp chí Môi trường tháng 7/2015, hay tác giả Trịnh Ngọc Chính với bài nghiên cứu “*Một số vấn đề về pháp lý trong xử lý các tội phạm liên quan đến động vật hoang dã, quý, hiếm*” đăng trên Tạp chí Viện Kiểm sát nhân dân tỉnh Lạng Sơn, ngày 15/10/2015.

Vấn đề bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm không phải là vấn đề mới mẻ. Đại bộ phận các công trình khoa học, các bài nghiên cứu đã công bố tính đến thời điểm hiện tại đều tập trung tiếp cận về vấn đề “bảo vệ” các loài ĐVHD, nguy cấp, quý, hiếm được hiểu là việc ngăn chặn những tác động mang tính tiêu cực đối với các loài động vật có nguy cơ tuyệt chủng trong phạm vi cả nước. Với đề tài Luận văn đã chọn, tác giả hướng đến làm rõ vấn đề bảo tồn và phát huy giá trị của các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm, được làm rõ qua hành vi khai thác một cách khoa học và hợp lý giá trị tài nguyên, hướng đến đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững sao cho đáp ứng được nhu cầu của hiện tại mà không làm ảnh hưởng đến khả năng đáp ứng những nhu cầu đó của thế hệ tương lai cũng như vấn đề thực thi chúng trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế. Việc đưa ra các định hướng, đề xuất các giải pháp sẽ được đưa ra, gắn chặt với những hạn chế, vướng mắc còn tồn tại trong quá trình đưa những quy định của pháp luật vào thực tiễn đời sống.

## **3. Mục đích, nhiệm vụ, đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

### **3.1. Mục đích nghiên cứu**

Luận văn hướng đến thực hiện các mục đích sau:

- Tiếp cận hệ thống pháp luật Việt Nam về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.
- Tiếp cận thực tiễn thi hành pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế.



- Đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm tại Thừa Thiên Huế nói riêng và tại Việt Nam nói chung.

### **3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu**

Để đạt được những mục đích quan trọng đã đặt ra, Luận văn cần thực hiện những nhiệm vụ cụ thể sau:

- Nghiên cứu làm rõ nội hàm các thuật ngữ pháp lý và các vấn đề lý luận cơ bản về bảo tồn loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.

- Nghiên cứu, phân tích làm rõ những quy định của pháp luật đặt ra hướng đến điều chỉnh việc bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.

- Nghiên cứu, thu thập số liệu khách quan nhằm cung cấp cái nhìn tổng thể và toàn diện về hiệu quả thực thi pháp luật điều chỉnh về hoạt động bảo tồn loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên thực tiễn địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế.

- Đề xuất các giải pháp mang tính khả thi nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật bảo tồn loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên thực tế.

### **3.3. Đối tượng nghiên cứu**

Luận văn hướng đến nghiên cứu các đối tượng cụ thể sau:

- Nghiên cứu các quan điểm, luận điểm về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý hiếm và pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý hiếm.

- Nghiên cứu quy định của pháp luật hiện hành về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.

- Nghiên cứu thực tiễn áp dụng pháp luật bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế thông qua các số liệu, các báo cáo thu thập được.

- Nghiên cứu pháp luật của một số quốc gia trên thế giới (Ấn Độ, Hàn Quốc) về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm làm kinh nghiệm học hỏi mang tính chọn lọc cho pháp luật Việt Nam trong việc nâng cao hiệu quả bảo tồn tài nguyên ĐDSH nói chung và các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm nói riêng.

### **3.4. Phạm vi nghiên cứu**

- *Không gian nghiên cứu:* Những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.

- *Địa bàn nghiên cứu:* Nghiên cứu trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế.

- *Thời gian nghiên cứu:* Thời gian từ năm 2010 đến năm 2018.

## **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

### **4.1. Phương pháp luận**

Luận văn được trình bày trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm, chủ trương, đường lối chỉ đạo của Đảng, của Nhà nước về logic học, pháp luật, khoa học, triết học và luật môi trường.

### **4.2. Phương pháp nghiên cứu**

Luận văn chủ yếu sử dụng phương pháp phân tích nhằm mục đích làm sáng tỏ những quy định của pháp luật cũng như vấn đề áp dụng pháp luật bảo

tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm vào thực tiễn. Bên cạnh đó, đáp ứng yêu cầu phân tích một cách thấu đáo và toàn diện, Luận văn còn sử dụng các phương pháp khác như đối chiếu, so sánh, thống kê và tổng hợp để đạt được mục đích đề ra. Cụ thể:

+ *Phương pháp so sánh, đối chiếu*: Được sử dụng để đối chiếu trước nhất tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh về vấn đề loài động vật nguy cấp, quý, hiếm. Thông qua phương pháp so sánh, làm nổi bật tính ưu và nhược điểm trong hệ thống pháp luật của một số quốc gia trên thế giới trong bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm, có ý nghĩa quan trọng trong việc áp dụng chọn lọc và mang tính hiệu quả vào pháp luật Việt Nam.

+ *Phương pháp thống kê*: Đây là công cụ hỗ trợ đắc lực cho quá trình thu thập, xử lý các số liệu thực tiễn về hiệu quả thực thi hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.

+ *Phương pháp tổng hợp*: Dựa trên những kết quả đã thu thập được, tiến hành tổng hợp, đánh giá, nhận xét các thông tin để đưa ra những đánh giá khách quan nhất cũng như các giải pháp mang tính thực tế để nâng cao hiệu quả thực thi hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên thực tiễn.

## **5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của Luận văn**

### **5.1. Ý nghĩa khoa học**

Luận văn là một công trình nghiên cứu khoa học về vấn đề bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm thông qua việc đánh giá hiệu quả thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với hoạt động này.

### **5.2. Ý nghĩa thực tiễn**

Luận văn đưa ra các kiến nghị, đề xuất nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm dựa trên sự bám sát thực tiễn. Những kiến nghị được đề xuất có tính ứng dụng, mang tính khả thi trên thực tế để thực sự nâng cao hiệu quả của hoạt động này, hướng đến sự hoàn thiện pháp luật nói chung và sự hoàn thiện trong vấn đề phát triển bền vững nguồn tài nguyên ĐDSH nói riêng.

## **6. Bố cục của Luận văn**

Ngoài phần mở đầu, phần kết luận, bố cục chính của đề tài bao gồm ba chương:

*Chương 1. Cơ sở lý luận về pháp luật bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm*

*Chương 2. Thực trạng pháp luật Việt Nam về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm và thực tiễn thi hành tại tỉnh Thừa Thiên Huế*

*Chương 3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm tại Việt Nam*

# Chương 1

## KHÁI QUÁT VỀ PHÁP LUẬT BẢO TỒN CÁC LOÀI ĐỘNG VẬT NGUY CẤP, QUÝ, HIẾM

### 1.1. Quan niệm về bảo tồn loài động vật nguy cấp quý hiếm

#### 1.1.1. Loài động vật nguy cấp, quý, hiếm

Theo cách thức tiếp cận mang tính quốc tế, một loài hoặc nòi bị coi là *nguy cấp* (*Endangered*, viết tắt EN) khi nó phải đối mặt với nguy cơ tuyệt chủng trong tự nhiên rất cao trong một tương lai rất gần nhưng kém hơn mức *cực kỳ nguy cấp* (*Critically Endangered*, CE). *Loài quý* (*precious species*) được xem là những loài có giá trị trong nguồn tài nguyên sinh vật, chúng cần được bảo vệ một cách nghiêm ngặt để tránh việc khai thác và đối xử một cách bừa bãi. Trong khi đó *loài hiếm* (*rare species*) là tập hợp các loài thường không phổ biến (*uncommon*), hiếm thấy (*scarce*) và không dễ gì bắt gặp (*infrequently encountered*).

Đặt trong sự đối chiếu với hệ thống pháp luật Việt Nam, Luật ĐDSH năm 2008 quy định “*Loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ là loài hoang dã, giống cây trồng, giống vật nuôi, vi sinh vật và nấm đặc hữu, có giá trị đặc biệt về khoa học, y tế, kinh tế, sinh thái, cảnh quan, môi trường hoặc văn hóa - lịch sử mà số lượng còn ít hoặc bị đe dọa tuyệt chủng*”.

Từ những tiếp cận trên, có thể hiểu *loài động vật nguy cấp, quý, hiếm* là những loài động vật có số lượng ít và đứng trước nguy cơ bị đe dọa tuyệt chủng trong tương lai gần, mang những giá trị cho khoa học bảo tồn và chọn giống; có giá trị sinh lợi cao khi thương mại hóa; đóng vai trò là nguyên liệu trực tiếp hoặc điều chế các sản phẩm y dược; có ý nghĩa trong việc duy trì sự cân bằng của các loài khác trong quần xã hoặc có tính đại diện hay độc đáo của khu vực địa lý tự nhiên; mang những giá trị truyền thống dân tộc và cần thiết đặt trong sự quản lý, kiểm soát chặt chẽ từ góc độ pháp luật để bảo vệ, giữ vững các giá trị quý giá mà nguồn tài nguyên này mang lại.

#### 1.1.2. Bảo tồn

*Bảo tồn* (Tiếng Anh: *preserve*) là một khái niệm được sử dụng khá phổ biến, được tiếp cận thông qua các khái niệm quen thuộc như bảo tồn các giá trị văn hóa, bảo tồn các di tích lịch sử hay bảo tồn các giá trị sinh thái, bảo tồn ĐDSH... Dù có đối tượng hướng đến khác nhau, tuy nhiên tựu chung lại hoạt động này được hiểu là sự gìn giữ (cái có ý nghĩa lịch sử thuộc tài sản chung), không để bị mất mát, tổn thất.

#### 1.1.3. Bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm

Bảo tồn loài động vật nguy cấp, quý hiếm, là hoạt động mang tính pháp lý, được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước được trao quyền trong việc bảo vệ, giữ vững sự toàn vẹn đối với nguồn tài nguyên thiên nhiên nói chung và tài nguyên ĐDSH nói riêng thông qua việc đảm bảo môi trường sống an toàn và phát triển thuận lợi cho các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trong thế

giới tự nhiên để đảm bảo sự duy trì loài trong tương lai và nâng cao nhận thức của con người đối với tầm quan trọng của các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm đối với đời sống tự nhiên và xã hội.

## **1.2. Khái quát về pháp luật bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm**

### ***1.2.1. Khái niệm pháp luật bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm***

Pháp luật bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm là hệ thống các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc pháp lý điều chỉnh quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình khai thác, sử dụng, buôn bán, vận chuyển hay tác động đến các loài động vật nguy cấp, quý hiếm nhằm bảo tồn một cách hiệu quả các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trước nguy cơ tuyệt chủng, do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận và đảm bảo thực thi bằng sức mạnh cưỡng chế.

### ***1.2.2. Vai trò của pháp luật đối với hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm***

**Một là**, pháp luật bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm là công cụ hữu hiệu giúp việc bảo tồn diễn ra thuận lợi và hiệu quả hơn.

**Hai là**, pháp luật trao trách nhiệm cụ thể cho các chủ thể có liên quan trong hoạt động này, từ đó làm căn cứ pháp lý vững chắc trong việc quy trách nhiệm cho từng chủ thể cụ thể khi sai phạm xảy ra.

**Ba là**, pháp luật bảo tồn động vật nguy cấp, quý, hiếm góp phần quan trọng trong việc điều chỉnh hành vi của các cá nhân, tổ chức, hộ gia đình (gọi chung là công dân) khi tham gia vào các quan hệ môi trường.

**Bốn là**, hệ thống pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động bảo tồn, làm cơ sở cho việc truy cứu các trách nhiệm pháp lý và xử lý vi phạm.

### ***1.2.3. Nội dung điều chỉnh của pháp luật đối với hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm***

Pháp luật Việt Nam hiện hành đã thiết lập cơ chế bảo tồn thống nhất các loài nguy cấp, quý, hiếm tại các VQG, KBT trên phạm vi cả nước. Pháp luật quy định rõ các loài động vật nào được xem là nguy cấp, quý, hiếm để ưu tiên áp dụng các cơ chế bảo tồn nghiêm ngặt, bảo vệ tối đa mọi sự tác động tiêu cực đến các loài này.

Đáp ứng các yêu cầu đặt ra về việc truy xuất nguồn gốc của các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhằm nắm bắt rõ tình hình cụ thể về số lượng cá thể loài đang tồn tại ở một khu vực, địa phương để có những giải pháp, phương pháp bảo tồn phù hợp và hiệu quả; yêu cầu về việc giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình xuất, nhập khẩu các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhằm hạn chế tối đa sự tác động tiêu cực đến sự sống của các loài; đáp ứng tính điều hòa hợp lý nhu cầu từ thị trường về các sản phẩm từ các loài động vật hoang dã, các loài nguy cấp, quý, hiếm, đảm bảo

cùng lúc thực hiện các mục tiêu: giảm thiểu tối đa áp lực đến môi trường sống tự nhiên của các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm đồng thời đáp ứng nguồn “cầu” cho thị trường và tạo điều kiện cho các chủ thể trong việc đáp ứng các nhu cầu về kinh tế, buộc các hoạt động này phải được đặt trong một cơ chế kiểm soát chặt chẽ. Mọi hoạt động từ việc gây nuôi thương mại các loài động vật kể cả các loài nguy cấp, quý, hiếm; hoạt động vận chuyển các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm có nguồn gốc trong nước ra khỏi địa bàn tỉnh, thành phố nơi loài có nguồn gốc; hoạt động xuất, nhập khẩu các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm đều có sự tham gia, giám sát chặt chẽ từ phía nhà nước, dựa trên các cơ chế pháp lý cụ thể, rõ ràng.

Cơ chế quản lý, bảo tồn nguồn tài nguyên ĐDSH đặt ra những quy định nhằm thống nhất cách thức xử sự của các chủ thể trong xã hội đối với các loài sinh vật, đặc biệt là các loài nguy cấp, quý, hiếm là cơ sở cho việc xác lập những biện pháp chế tài nghiêm khắc trong hệ thống pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm. Cơ chế điều chỉnh đặt ra đối với hoạt động xử lý tang vật tịch thu từ các hành vi vi phạm đối với các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm hoặc sản phẩm của chúng là nền tảng vững chắc cho việc xác định rõ ràng ranh giới xử lý bằng các chế tài, biện pháp hành chính và việc truy cứu các trách nhiệm hình sự mang tính nặng nề, nghiêm khắc đối với các chủ thể vi phạm dựa trên mức độ nguy hiểm mà hành vi tác động chủ thể mang lại đối với các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.

### **1.3. Pháp luật một số nước trên Thế giới về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm và kinh nghiệm cho Việt Nam**

#### **1.3.1. Pháp luật Ấn Độ**

Ấn Độ là một trong số những quốc gia trên thế giới có mức độ ĐDSH cao nhất. Tính đến thời điểm hiện tại, Ấn Độ hiện có 95 loài động vật có vú, 80 loài chim, 52 loài bò sát, 74 loài lưỡng cư, 213 loài cá, 6 loài nhuyễn thể, 128 loài động vật dưới nước đang trong tình trạng bị đe dọa tuyệt chủng.

Luật Bảo vệ đời sống hoang dã của Ấn Độ năm 1972 (*Wild Life Protection Act 1972*) với những điều chỉnh quan trọng đã giúp quốc gia này giữ vững tài nguyên ĐDSH một cách ấn tượng. Theo đó, Ấn Độ đã thiết lập 2 nội dung nền tảng: quản lý việc săn bắn các loài ĐVHD và thực hiện việc bảo tồn các loài ĐVHD. Về cơ bản pháp luật Ấn Độ không tạo điều kiện cho việc săn bắn các loài ĐVHD mà chỉ cho phép thực hiện hành vi này trong các trường hợp nhất định. Ngoài ra, việc giết chết hoặc gây ra sự tổn thương đối với bất kỳ loài ĐVHD nhằm mục đích tự bảo vệ cho chính bản thân hoặc cho những người khác không bị coi là vi phạm.

Về hệ thống các hình phạt được sử dụng để quản lý, các biện pháp này được quy định với mức độ nghiêm khắc tùy thuộc vào cách thức phân loại các nhóm sinh vật hoang dã cần được bảo vệ. Luật Bảo vệ đời sống hoang dã đã phân các sinh vật hoang dã ra thành 6 danh mục: các loài thuộc danh mục I và phần II của danh mục II được đặt trong sự bảo vệ mang tính tuyệt đối,

các hành vi xâm phạm đến nhóm này phải chịu những hình phạt nghiêm khắc nhất. Các loài được liệt kê trong danh mục II và IV là các loài cần được bảo vệ, tuy nhiên hình phạt cho hành vi xâm phạm đến nhóm này sẽ thấp hơn nhiều so với nhóm trước đó. Danh mục V bao gồm các loài động vật có thể bị săn bắn và các loài thực vật đặc hữu trong danh mục VI là được bảo vệ hoàn toàn, không được phép canh tác và gieo trồng.

### **1.3.2. Pháp luật Hàn Quốc**

Hàn Quốc là một quốc gia châu Á, có địa hình phức tạp, bao quanh 3 mặt là biển, với sự đa dạng về kiểu khí hậu đã tạo ra sự đa dạng về sinh học cho quốc gia này. Tính đến tháng 6/2017, quốc gia này hiện có 246 loài động vật được xem là nguy cấp; 9 loài thú, 28 loài chim, 2 loài bò sát, 2 loài lưỡng cư, 18 loài cá, 4 loài thủy sinh và 6 loài thực vật được xem là loài đang bị đe dọa tại quốc gia này. Có thể nhận thấy hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm được thực hiện khá hiệu quả khi số lượng các loài nguy cấp, bị đe dọa là khá thấp, cá biệt không có loài nguy cấp nào trong danh sách loài bị đe dọa.

Trong vấn đề bảo tồn ĐDSH, Hàn Quốc sử dụng văn bản Luật số 4379, Luật Bảo vệ động vật (*Animal Protection Act*), ban hành vào ngày 31/5/1991, xây dựng thái độ tôn trọng cuộc sống và các sinh vật thông qua việc bảo vệ sự sống và sự an toàn của các loài động vật bằng cách quy định các vấn đề cần thiết cho sự quản lý và bảo tồn các loài động vật như ngăn ngừa việc đối xử tàn ác với chúng. Luật số 7297, Luật Quản lý và Bảo vệ đời sống hoang dã (*Wildlife Protection and Management Act*), ban hành ngày 31/12/2004 nhằm ngăn ngừa sự tuyệt chủng của đời sống hoang dã bằng cách quản lý và bảo tồn một cách có hệ thống đời sống hoang dã và môi trường sống của chúng, duy sự tính cân bằng sinh thái bằng cách thúc đẩy ĐDSH, đồng thời đảm bảo môi trường tự nhiên trong lành mà trong đó, các sinh vật hoang dã có thể sinh sống cùng loài người. Pháp luật Hàn Quốc còn quy định về việc hạn chế quảng cáo liên quan đến các loài ĐVHD nguy cấp. Không ai được phép tiến hành quảng cáo liên quan đến các loài ĐVHD nguy cấp nếu nó đẩy nhanh sự tuyệt chủng hoặc suy giảm các loài ĐVHD nguy cấp, các loài động vật nguy cấp trên toàn cầu hoặc gây ra sự tàn ác. Ngoài ra, Hàn Quốc còn ban hành Luật Bảo tồn và sử dụng ĐDSH (*Act On The Conservation And Use Of Biological Diversity*), ban hành vào tháng 1/2012 với việc tập trung điều chỉnh về các loài ngoại lai xâm hại, thiết lập cơ chế bảo vệ tối đa các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.

### **1.3.3. Kinh nghiệm cho Việt Nam trong hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm**

**Thứ nhất**, pháp luật bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm tại Việt Nam hiện nay còn khá mỏng và nằm rải rác ở nhiều văn bản khác nhau, các quy định này cũng chưa được quan tâm nâng lên thành Luật riêng biệt mà mới chỉ dừng ở việc điều chỉnh bằng các Nghị định 160/2013/NĐ-CP, Nghị

định 32/2006/NĐ-CP ..., nếu có thì cũng chỉ tồn tại Luật ĐDSH năm 2008 với những điều chỉnh mang tính khái quát đến tài nguyên ĐDSH và hoạt động bảo tồn tài nguyên này nói chung. Việc quan tâm ban hành một Đạo luật cụ thể liên quan đến các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm sẽ tạo cơ hội đáp ứng tốt hơn những yêu cầu về bảo tồn các loài này.

**Thứ hai**, cơ chế quản lý, bảo vệ động vật nguy cấp, quý, hiếm của các quốc gia thực sự là bài học quý giá đối với Việt Nam. Nếu như Ấn Độ duy trì việc quản lý và bảo tồn các loài ĐVHD thông qua cơ chế kiểm soát chặt chẽ hoạt động săn bắn các loài này, pháp luật Hàn Quốc lại lựa chọn cách thức bảo tồn thông qua việc tôn trọng đời sống của các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm. Đây là những cách thức tiếp cận cực kỳ tích cực và hiệu quả, giúp cho việc bảo tồn các loài được thực hiện tốt hơn.

## **Kết luận chương 1**

Luận văn đã tiến hành tìm hiểu và phân tích cụ thể về nội hàm những thuật ngữ, các khái niệm cơ bản trong bảo tồn và quản lý môi trường sống của các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm; làm rõ vai trò của các loài này đối với ĐDSH và đời sống của con người cũng như sự tìm hiểu, phân tích hệ thống pháp luật quốc gia và quốc tế với những điều chỉnh pháp lý hướng đến các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm. Từ những phân tích này đưa lại những đòi hỏi phải thay đổi pháp luật quốc gia dựa trên sự học hỏi một cách chọn lọc và phù hợp trong việc áp dụng các cách thức tiếp cận về điều chỉnh việc bảo tồn các loài ĐVHD, động vật nguy cấp, quý, hiếm của các quốc gia trên thế giới. Những nghiên cứu này mang lại những kiến thức lý luận nền tảng, kết hợp với các vấn đề thực tiễn sẽ được trình bày ở nội dung tiếp theo nhằm thiết lập nên một hệ thống pháp luật đủ mạnh và hiệu quả để bảo vệ các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trước những đe dọa của nạn tuyệt chủng đang diễn ra.

## **Chương 2**

### **THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO TỒN CÁC LOÀI ĐỘNG VẬT NGUY CẤP, QUÝ, HIẾM VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ**

#### **2.1. Thực trạng pháp luật về bảo tồn các loài nguy cấp, quý, hiếm**

Pháp luật đã thống nhất việc đặt ra những quy định đối với việc bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm tại các VQG, KBT, được thiết lập chặt chẽ trong quy định của Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004, hiện nay là Luật Lâm nghiệp 2017 và Luật Đa dạng sinh học 2008. Bên cạnh đó, Nghị định 32/2006/NĐ-CP, Nghị định 160/2013/NĐ-CP, Quyết định 82/2008/QĐ-BNN đóng vai trò là các hành lang pháp lý vững chắc, tạo thuận lợi cho quá

trình phân biệt, xác định cụ thể các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm; các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ và các loài động vật thủy sinh có nguy cơ tuyệt chủng.

Điều chỉnh về vấn đề xử lý tang vật tịch thu là các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm, Nghị định 160/2013/NĐ-CP đã đặt ra cơ chế hoặc tái thả loài về môi trường tự nhiên ngay lập tức hoặc trì hoãn thực hiện hành vi này sau quá trình tiến hành chăm sóc sức khỏe cho cá thể loài trong trường hợp tình trạng sức khỏe không đảm bảo. Bên cạnh đó Thông tư 90/2008/TT-BNN cũng đã đặt ra những cơ chế thống nhất cho quá trình xử lý tịch thu tang vật là các loài động vật rừng, tạo điều kiện tối đa trong việc đảm bảo sự sống cho các loài bị bắt giữ, vận chuyển.

Trong hoạt động kiểm soát hành vi vận chuyển các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm, Nghị định 32/2006/NĐ-CP đã đặt ra cơ chế quản lý hoạt động này thông qua hệ thống giấy phép vận chuyển đặc biệt, trao thẩm quyền cấp giấy phép cho cơ quan Kiểm lâm cấp tỉnh (Chi cục Kiểm lâm). Cũng điều chỉnh vấn đề này, Thông tư 25/2011/TT-BNNPTNT đặt ra những quy định cụ thể hơn trong quản lý và vận hành giấy phép vận chuyển đặc biệt, trao thẩm quyền cho Hạt Kiểm lâm hoặc Chi cục Kiểm lâm đảm nhận tùy vào các trường hợp cụ thể.

Nghị định 82/2006/NĐ-CP đã chính thức hợp pháp hóa hành vi gây nuôi thương mại các loài động vật, kể cả các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm. Các cơ sở gây nuôi thương mại hợp pháp buộc phải có sự chứng nhận của cơ quan nhà nước được trao quyền thông qua hệ thống giấy phép gây nuôi. Nghị định 160/2013/NĐ-CP giao cho UBND cấp tỉnh thẩm quyền cấp giấy phép gây nuôi.

Đáp ứng yêu cầu phòng ngừa, phát hiện, xử lý nhanh chóng và kịp thời các hành vi gây tác động tiêu cực đến các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và BLHS năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2017 (trước đây là BLHS năm 1999, sửa đổi bổ sung năm 2009), TTLT 19/2007/TTLT-BNN-BTP-BCA đã thống nhất việc xác định ranh giới áp dụng các chế tài hành chính hoặc hình sự thông qua việc định giá giá trị tang vật vi phạm.

Mặc dù tồn tại rất nhiều những văn bản điều chỉnh về bảo tồn và quản lý các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm nhưng thực trạng pháp luật Việt Nam được ban hành để điều chỉnh sự toàn vẹn của nguồn tài nguyên ĐDSH có thể được nhận xét ngắn gọn là “thừa nhưng thiếu”. Cụ thể là:

### ***2.1.1. Thực trạng pháp luật về quản lý các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm***

***Một là, sự trùng lặp về danh mục các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ và danh mục các loài động vật rừng nguy cấp, quý hiếm***

Tồn tại rất nhiều loài động vật vừa được xem là loài động vật nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ theo quy định của Nghị định 160/2013/NĐ-CP,



lại vừa được xem là các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm theo quy định tại Nghị định 32/2006/NĐ-CP. Ngoài ra các Danh mục này còn điều chỉnh trùng với Danh mục các loài thủy sinh quý hiếm có nguy cơ tuyệt chủng ở Việt Nam cần được bảo vệ, phục hồi và phát triển ban hành kèm theo Quyết định 82/2008/QĐ-BNN của Bộ NN-PTNT.

Trước đây, theo quy định của BLHS 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009), mọi hành vi tác động tiêu cực đến các loài động vật thuộc danh mục loài động vật nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ tại Phụ lục I, Nghị định 160/2013/NĐ-CP buộc phải xử lý bằng các chế tài hình sự. Trong khi đó, các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm không thuộc đối tượng loại trừ của Nghị định 157/2013/NĐ-CP với nội dung tập trung hướng đến điều chỉnh bằng các biện pháp hành chính đối với các hành vi xâm phạm đến các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm. Các quy định này đã gây ra khó khăn trên thực tiễn khi một loài động vật thuộc sự điều chỉnh của cả Nghị định 160/2013/NĐ-CP và Nghị định 32/2006/NĐ-CP.

***Hai là, thiếu thống nhất trong việc sử dụng các thuật ngữ***

Theo quy định của Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 thì KBT là một bộ phận của RĐĐ, xếp ngay dưới VQG. Trong khi đó, Luật ĐDSH 2008 lại xem VQG là một bộ phận của KBT. Từ các quy định này, có thể thấy pháp luật dường như đang sử dụng những thuật ngữ thiếu đồng nhất với nhau trong việc điều chỉnh khu vực tiến hành bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm. Chưa kể đến quy định tại Điều này của Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 quy định khu bảo tồn bao gồm khu dự trữ thiên nhiên và khu bảo tồn loài sinh cảnh. Điều này là thiếu sự “khớp” với quy định về KBT và phân loại KBT tại Luật ĐDSH năm 2008.

***Ba là, mâu thuẫn trong cách thức xử lý tang vật tịch thu là các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm***

Nghị định 160/2013/NĐ-CP khi quy định về việc cứu hộ, đưa loài thuộc danh mục loài được ưu tiên bảo vệ, cách thức giải quyết sẽ là hoặc trả lại môi trường tự nhiên hoặc đưa loài vào cơ sở cứu hộ để cứu chữa, nuôi dưỡng và chăm sóc, tùy thuộc vào tình trạng loài. Trong khi đó, Thông tư 90/2008/TT-BNNPTNT hướng dẫn xử lý tang vật là động vật rừng sau khi tịch thu, ngoài các cách thức giải quyết trên, còn cho phép bán cho các vườn thú, đơn vị biểu diễn nghệ thuật, cơ sở gây nuôi động vật hợp pháp theo quy định của pháp luật (động vật nhóm IB), đối với động vật thuộc nhóm IIB, mở rộng thêm các tổ chức, cá nhân kinh doanh động vật rừng hợp pháp theo quy định của pháp luật được phép mua lại. Trường hợp một loài thuộc sự điều chỉnh của cả Nghị định 160/2013/NĐ-CP và Nghị định 32/2006/NĐ-CP sẽ rất “vướng” trong khâu giải quyết.

***Bốn là, mâu thuẫn trong các quy định của pháp luật về giấy phép vận chuyển đặc biệt trong quản lý động vật rừng và thực vật rừng nguy cấp, quý hiếm.***

Khoản 2 Điều 7 Nghị định 32/2006/NĐ-CP quy định phải bắt buộc có giấy phép vận chuyển đặc biệt do cơ quan kiểm lâm cấp tỉnh cấp khi tiến hành vận chuyển động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và sản phẩm của chúng ra ngoài địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Thông tư 25/2011/TT-BNNPTNT sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số quy định về thủ tục hành chính trong lĩnh vực bảo vệ và phát triển rừng theo Nghị quyết số 57/NQ-CP quy định về thẩm quyền cấp giấy phép vận chuyển đặc biệt giao cho Hạt trưởng Hạt Kiểm lâm nơi có lâm sản, trường hợp nơi có lâm sản không có Hạt Kiểm lâm thì Chi cục Kiểm lâm sẽ được trao quyền cấp giấy phép vận chuyển đặc biệt. Như vậy, thẩm quyền cấp giấy phép vận chuyển đặc biệt sẽ thuộc về Chi cục Kiểm lâm hay Hạt Kiểm lâm vẫn còn là câu hỏi chưa có lời giải thích đáng.

### ***2.1.2. Thực trạng pháp luật về gây nuôi thương mại các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm***

***Một là, sự hạn chế của pháp luật trong quy định về gây nuôi và buôn bán thương mại các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm***

Việc chế biến, kinh doanh vì mục đích thương mại các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm cũng như các sản phẩm của chúng được hợp pháp hóa bởi Nghị định 32/2006/NĐ-CP. Vì lí do lợi nhuận nên việc hợp pháp hóa hành vi gây nuôi và buôn bán thương mại thực sự là quy định đáng lo ngại, đe dọa trực tiếp đến sự tuyệt chủng của các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trong tự nhiên. Điều này cũng gây ra những lo ngại liên quan đến tính khả thi và hiệu quả bảo tồn các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm được quy định tại Thông tư 90/2008/TT-BNNPTNT khi lí do lợi nhuận đã chi phối các phương thức xử lý tịch thu, đa phần tiến hành bán lại các loài bị tịch thu cho các vườn thú, đơn vị biểu diễn nghệ thuật, cơ sở gây nuôi động vật hợp pháp và thậm chí là cho cả các tổ chức, cá nhân khác theo quy định pháp luật.

***Hai là, khó khăn trong xác định thẩm quyền cấp giấy phép gây nuôi các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm***

Điều 13, Nghị định 160/2013/NĐ-CP đã trao thẩm quyền cấp giấy phép nuôi trồng các loài này cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Trong khi đó, Nghị định 82/2006/NĐ-CP đã trao thẩm quyền cấp phép đối với việc nuôi sinh sản và sinh trưởng các loài sinh vật rừng nguy cấp, quý, hiếm cho cơ quan khoa học CITES Việt Nam. Đặt ra trường hợp một loài động vật vừa thuộc danh mục loài động vật nguy cấp, quý, hiếm, lại vừa thuộc danh mục I, II hoặc III của Công ước CITES thì thẩm quyền cấp giấy phép đối với việc gây nuôi loài đó sẽ do cơ quan nào thực hiện, là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hay thuộc thẩm quyền của cơ quan khoa học CITES Việt Nam?

### ***2.1.3. Thực trạng pháp luật về xử lý vi phạm trong bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm***

***\* Xử lý hành chính các hành vi vi phạm***

Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, tại Điều 60 của Luật này đã định hướng việc xác định khung tiền phạt và thẩm quyền xử phạt thông qua việc định giá tang vật vi phạm hành chính. Trong khi Nghị định 32/2006/NĐ-CP quy định các loài thuộc nhóm IB bị ngăn cấm hoàn toàn việc khai thác, sử

dụng vào mục đích thương mại, vì vậy mà không thể tồn tại giá cả niêm yết, giá trên hợp đồng hay giá tại địa phương, làm cơ sở cho việc định giá được tiến hành thuận lợi. Trường hợp định giá thông qua Hội đồng định giá cũng không mang tính khả thi bởi lẽ việc định giá trong hoàn cảnh này chỉ xuất phát từ những nhận định chủ quan của Hội đồng định giá.

*\* Xử phạt các hành vi vi phạm bằng chế tài hình sự*

Trước khi BLHS năm 2015 chính thức phát sinh hiệu lực pháp lý, việc truy cứu các trách nhiệm hình sự đối với tội phạm được thống nhất áp dụng theo quy định tại BLHS năm 1999. Cùng với sự ra đời của văn bản này, Thông tư Liên tịch số 19/2007/TTLT-BNN&PTNT-BTP-BCA-VKSNDTC-TANDTC (gọi tắt là TTLT 19/2007) hướng dẫn áp dụng một số điều của Bộ luật hình sự về các tội phạm trong lĩnh vực quản lý rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản đã ra đời và vẫn còn hiệu lực áp dụng cho đến nay. Điều 155 của Bộ luật khi quy định về “Tội sản xuất, tàng trữ, vận chuyển, buôn bán hàng cấm”, các tình tiết định khung tăng nặng được đặt ra theo quy định tại điều này là “hàng phạm pháp có số lượng rất lớn hoặc thu lợi bất chính rất lớn” hay “hàng phạm pháp có số lượng đặc biệt lớn hoặc thu lợi bất chính đặc biệt lớn”. Tuy nhiên hiểu thế nào cho thống nhất về hàng có “số lượng lớn” và “số lượng đặc biệt lớn”, hành vi thu lợi nhuận với giá trị bao nhiêu thì được xem là “thu lợi bất chính lớn”, bao nhiêu thì sẽ là hành vi “thu lợi bất chính đặc biệt lớn”? thực sự rất khó khăn và không có căn cứ rõ ràng.

Ngoài ra, quy định về “gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng” tại quy định của TTLT 19/2007 cũng là một quy định “giấy” bởi thiếu tính khả thi trên thực tế. Theo đó yếu tố bắt buộc phải đi kèm là việc xác định giá trị của đối tượng vi phạm khi được thương mại hóa. Như đã trình bày ở trên, việc xác định giá trị tang vật vi phạm là bất khả thi trong trường hợp này. Quy định tại Điều 190 BLHS 1999 đã bỏ lọt tội phạm khi hành vi chế biến sản phẩm của động vật (như nấu cao hổ) sẽ không thuộc phạm vi điều chỉnh của BLHS.

BLHS 2015 đã chính thức phát sinh hiệu lực pháp lý, thay thế cho BLHS 1999 với những quy định mang tính khả thi hơn trên thực tế. Tuy vậy, sẽ phải cần một thời gian nữa để các quy định của pháp luật hình sự điều chỉnh về việc quản lý và bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm đi vào thực tiễn đời sống, lúc đó việc đưa ra những đánh giá và nhận định sẽ hợp lý và xác đáng hơn.

## **2.2. Thực tiễn thi hành các quy định của pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm tại tỉnh Thừa Thiên Huế**

### **2.2.1. Những kết quả đạt được**

*Một là, đã thiết lập được một hệ thống các văn bản mang lại những điều chỉnh pháp lý đối với hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm*

Thừa Thiên Huế đã quan tâm ban hành các văn bản quy phạm pháp luật cũng như các kế hoạch hành động để giữ vững tính phong phú và đa dạng của

nguồn tài nguyên ĐDSH như Quyết định số 48/QĐ-UBND ngày 12/01/2015 của UBND tỉnh Thừa Thiên Huế về việc quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Tài nguyên và Môi trường hay Kế hoạch hành động khẩn cấp bảo tồn các loài linh trưởng ở tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2025, tầm nhìn 2030 hướng đến việc điều chỉnh trực tiếp hoạt động bảo tồn loài động vật nguy cấp, quý, hiếm, cụ thể là các loài linh trưởng sinh sống trên địa bàn tỉnh.

*Hai là, quản lý và bảo tồn có hiệu quả các loài động vật quý, hiếm tại các khu bảo tồn, Vườn quốc gia*

Hoạt động bảo tồn tài nguyên sinh vật trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế được thực hiện thông qua tại VQG Bạch Mã, KBTTN Phong Điền và KBT Sao La.

*a) Vườn Quốc gia Bạch Mã*

Theo thống kê chưa đầy đủ, hệ động vật tại VQG Bạch Mã khá phong phú với 1.715 loài (chiếm 7% tổng số loài trong cả nước) thuộc 52 bộ, 258 họ, 1080 giống, số loài tăng gấp 1,7 lần so với thống kê năm 2001. Với điều kiện tự nhiên và khí hậu thuận lợi, môi trường sống tại VQG Bạch Mã là điều kiện lý tưởng cho các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm sinh sống và phát triển.

Nhằm tiến hành hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm một cách hiệu quả, VQG Bạch Mã đã thiết lập 3 đơn vị trực thuộc gồm Hạt kiểm lâm; Trung tâm Giáo dục môi trường và Dịch vụ. Trong quá trình hoạt động, Trung tâm Cứu hộ, bảo tồn và phát triển sinh vật VQG Bạch Mã đã đạt được những thành quả đáng ghi nhận, có ý nghĩa quan trọng đối với hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý hiếm

*b) Khu bảo tồn Thiên nhiên Phong Điền*

KBTTN Phong Điền được thành lập theo Quyết định số 2979/QĐ-UB ngày 13 tháng 11 năm 2002 của UBND tỉnh Thừa Thiên Huế với diện tích 41.508,7 ha bao gồm 43 tiểu khu. Khảo sát hệ thú tại KBTTN Phong Điền ghi nhận 44 loài, gồm 7 bộ và 20 họ. Nơi đây sở hữu lợi thế trong việc thực hiện thành công Kế hoạch hành động khẩn cấp bảo tồn các loài linh trưởng ở tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2025, tầm nhìn 2030 do UBND tỉnh Thừa Thiên Huế ban hành vào 5/2018 bởi lẽ nơi đây là nơi sinh sống lý tưởng của các loài linh trưởng nguy cấp, quý, hiếm. Số lượng các loài linh trưởng tại khu vực này chiếm 32% số loài và phân loài linh trưởng tại Việt Nam.

Trong nỗ lực bảo vệ rừng, KBTTN Phong Điền đã thiết lập cơ chế bảo vệ rừng dựa vào cộng đồng thông qua mô hình “làng sinh thái” tại vùng đệm của KBT. Mô hình này trao quyền bảo vệ môi trường rừng cho các chủ thể. Thông qua các hành vi sản xuất, sinh hoạt thân thiện với môi trường, sử dụng rừng hiệu quả và hợp lý, người dân tại khu vực này có thể tự bảo vệ môi trường sống của mình, bảo vệ cho sự tồn tại và phát triển của các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.

*c) Khu bảo tồn Sao la*

KBT Sao la được thành lập theo Quyết định số 2020/QĐ-UBND của UBND tỉnh Thừa Thiên Huế, với tổng diện tích 15.519,93 ha và trải dài trên địa bàn 3 xã Hương Nguyên (huyện A Lưới), xã Thượng Quảng, Thượng Long (huyện Nam Đông). Nơi đây lưu giữ hệ động, thực vật phong phú, chứa đựng nguồn gen đa dạng của hơn 1.200 loài động, thực vật, là nơi sinh sống của nhiều loài chim, thú quý hiếm. Nơi đây là nơi sinh sống lý tưởng cho các loài động vật, nhất là các loài có nguy cơ đe dọa tuyệt chủng cáo trên phạm vi toàn cầu, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý và bảo vệ các loài trước những tác động mang tính tiêu cực đối với sự an toàn về môi trường sinh sống của loài.

KBT Sao la chú trọng thực hiện mô hình “du lịch sinh thái”, mang bản chất là mối quan hệ giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường. Thông qua việc khai thác tiềm năng du lịch của KBT Sao la dưới dạng các dịch vụ du lịch, các nguồn lợi kinh tế thu được sẽ được sử dụng để phục vụ công tác bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm được tốt hơn.

*Ba là, hiệu quả trong quản lý nhà nước tại địa phương về việc bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm*

Trong công tác cứu hộ, tái thả về môi trường tự nhiên các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên địa bàn tỉnh, đã tiến hành bàn giao trên thực tế cá thể Voọc chà vá chân nâu/ chân đỏ (tên khoa học: *Pygathrix nemaeus*). Thời gian tiếp nhận thông tin phản ánh và giải quyết, bàn giao cá thể động vật cho cơ sở chăm sóc thích hợp diễn ra rất nhanh chóng, cho thấy tính hiệu quả trong quản lý và hoạt động của chính quyền địa phương và cơ quan Kiểm lâm trên địa bàn tỉnh.

Trong vấn đề quản lý trại nuôi ĐVHD, trên địa bàn tỉnh hiện có 84 trại nuôi động vật rừng thông thường, với 1621 cá thể của các loài như nhím, heo rừng, hươu sao, cây vòi hương, rùa ba gờ, rùa hộp trán vàng... và 2 trại nuôi động vật rừng quý hiếm Kỳ đà vân ở huyện Phú Lộc (nhóm IIB Nghị định 32 và phụ lục I CITES). Cả 9/9 huyện, thị xã, thành phố của tỉnh đều có các trại nuôi động vật rừng, đơn vị có nhiều trại nuôi dẫn đầu tỉnh là huyện Nam Đông với 22 cơ sở (chiếm 26.19%). Các trại nuôi được theo dõi và kiểm tra thường xuyên bởi Chi cục Kiểm lâm tỉnh. Các cơ quan nhà nước được trao quyền cũng đã tiến hành xử phạt nghiêm minh các chủ thể có hành vi vi phạm trên thực tế.

Với những lợi thế về nguồn tài nguyên ĐDSH phong phú, Thừa Thiên Huế đã nhận được sự đầu tư của các đối tác nước ngoài thông qua “Dự án Dự trữ các-bon và bảo tồn ĐDSH rừng” và “Dự án trợ giúp bảo tồn ĐDSH tại tỉnh Thừa Thiên Huế” mang lại những cơ hội quý giá trong việc nâng cao hiệu quả bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên địa bàn của tỉnh.

### **2.2.2. Những hạn chế, vướng mắc còn tồn tại**

*Một là, tình trạng vi phạm về ĐVHD trong đó có cả các loài nguy cấp, quý, hiếm trên địa bàn tỉnh vẫn còn tiếp diễn bằng nhiều hình thức khác nhau*

Chỉ tính riêng KBT Sao la, năm 2017, lực lượng Kiểm lâm đã tiến hành tuần tra và tháo dỡ 10000 bẫy động vật, các vi phạm xảy ra nhiều ở huyện miền núi A Lưới, Nam Đông và Phong Điền của tỉnh. Mặc dù đã tiến hành việc tháo dỡ các loại bẫy động vật, tuy nhiên thực tế đây chỉ là vấn đề giải quyết phần ngọn của bài toán săn bắt các loài động vật tại các KBT, VQG nói chung chứ chưa thể giải quyết tận gốc. Các hành vi vi phạm đến các loài ĐVHD vẫn tiếp diễn như quảng cáo, trưng bày, nuôi nhốt, bán ĐVHD (còn sống hay đã chết) và các sản phẩm ĐVHD.

Cùng với sự phổ biến và phát triển nhanh chóng của mạng Internet, nhiều đối tượng đã lợi dụng môi trường ảo này để thực hiện hành vi vi phạm đến các loài ĐVHD, đặc biệt là các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm. Với lợi thế là phương thức nhanh chóng, dễ dàng nên trong thời gian qua, các hành vi rao bán, quảng cáo các loài ĐVHD diễn ra khá phổ biến và công khai trên các mạng xã hội, các website, diễn đàn. Trên thực tế, các cơ quan chức năng cũng đã nắm bắt được thực trạng này và tiến hành xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm để bảo tồn các loài ĐVHD cũng như các loài nguy cấp, quý, hiếm như vụ việc thực tế xảy ra trên địa bàn tỉnh vào tháng 5/2016, Phòng cảnh sát Môi trường, Công an tỉnh Thừa Thiên Huế đã nhận được thông tin về việc qua bán qua mạng Internet một cá thể mèo rừng và tiến hành xử lý hành chính với số tiền 20.000.000 đồng cho hành vi buôn bán ĐVHD của mình. Cá thể mèo rừng tịch thu được sau đó đã được kiểm tra sức khỏe và thả về môi trường sống tự nhiên.

*Hai là, việc thực thi và quản lý hoạt động gây nuôi thương mại các loài ĐVHD trên địa bàn tỉnh còn gặp nhiều khó khăn*

Kết quả gây nuôi thương mại thu được lại không cao do nhiều cơ sở gây nuôi không có mục đích, phương án sản xuất, định hướng gây nuôi rõ ràng, chủ cơ sở gây nuôi cũng không hề có kiến thức về hoạt động gây nuôi đối với các loài ĐVHD.

Tính kinh tế từ các sản phẩm ĐVHD mang tính chi phối chủ đạo lên hoạt động gây nuôi khiến cho các chủ thể tìm mọi cách tối đa hóa nguồn lợi nhuận thu được, được cụ thể hóa bằng hành vi săn bắt các loài ĐVHD từ tự nhiên thay vì nuôi từ con giống cho lớn lên. Các chủ trại nuôi thay vì thực hiện quá trình nuôi sinh sản và nuôi sinh dưỡng các loài động vật cũng như có cơ chế quản lý giống hiệu quả thì lại thực hiện việc tạo nguồn “cung” cho các chủ thể bằng cách săn bắt trực tiếp các loài ĐVHD ngay trong tự nhiên, đảm bảo tốt tính tối đa đối với lợi nhuận thu được. Không ít cơ sở gây nuôi không đáp ứng điều kiện về diện tích, quy mô chuồng trại và số lượng các loài gây nuôi những vẫn tiến hành đăng ký gây nuôi với mục đích “hợp thức hóa”, tạo điều thuận lợi cho hành vi vận chuyển, buôn bán các loài

ĐVHD, thậm chí cả những loài được xem là nguy cấp, quý, hiếm để tìm kiếm lợi nhuận.

*Ba là, việc quản lý và duy trì các Khu bảo tồn, Vườn Quốc gia trên địa bàn tỉnh còn gặp nhiều khó khăn và thiếu tính bền vững về lâu dài*

Hiện nay, nước ta vẫn chưa có quy hoạch chung thống nhất toàn bộ các hệ thống KBT phù hợp tiêu chí phân hạng, phân cấp về KBTTN theo quy định của Luật ĐDSH 2008. Đa phần phương thức bảo tồn hiện tại mới chỉ dừng ở việc khoanh vùng tập trung số lượng cá thể loài sau đó tiến hành lên kế hoạch bảo vệ các loài khỏi những xâm hại mang tính tiêu cực đến từ hành vi săn bắt của con người.

Hiện nay, chỉ mới có KBT Sao la tỉnh Thừa Thiên Huế áp dụng phương pháp tuần tra và giám sát ĐDSH thông qua việc áp dụng hệ thống MIST và SMART. Tuy vậy, cả MIST và SMART cho đến hiện nay vẫn chưa thể phổ biến một cách rộng rãi việc áp dụng trong toàn lực lượng Kiểm lâm tại KBT do có những hạn chế nhất định liên quan đến kỹ thuật, chuyên môn để vận hành các hệ thống này.

Tại VQG Bạch Mã, từ năm 2010 đến nay đã tiếp nhận 4 cá thể Voọc chà vá chân nâu (hay chà vá chân đỏ) do người dân giao nộp. Tuy nhiên, Trung tâm Cứu hộ, bảo tồn và phát triển sinh vật VQG Bạch Mã do chưa đảm bảo các điều kiện cần thiết nên phải tiến hành bàn giao cho Trung tâm cứu hộ Linh Trường nguy cấp thuộc VQG Cúc Phương thực hiện việc chăm sóc và tái thả các loài vào môi trường tự nhiên.

*Bốn là, các cơ quan nhà nước được trao quyền chưa thực thi nhiệm vụ một cách hiệu quả, chưa tạo ra cơ chế phối, kết hợp chặt trong hoạt động bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.*

Một bộ phận Kiểm lâm vẫn còn tâm lý nể nang, né tránh các đối tượng có hành vi buôn bán, vận chuyển các loài ĐVHD trong quá trình phát hiện và xử lý các vụ việc. Cá biệt còn một bộ phận nhỏ cán bộ Kiểm lâm còn biểu hiện tham nhũng, tiếp tay cho các hành vi phạm tội liên quan đến tài nguyên ĐDSH. Một số cán bộ chưa có trình độ cao về chuyên môn, nghiệp vụ, cơ chế phối – kết hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền cũng chưa thực sự được lưu tâm tiến hành.

*Năm là, cơ chế thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm chưa được nhìn nhận nghiêm túc và quan tâm tiến hành*

Cơ chế giám sát, thanh tra, kiểm tra đối với hoạt động của các cơ quan này còn bị bỏ lơ và chưa quan tâm tiến hành. Vai trò tham gia vào quá trình này của các cơ quan nhà nước lẫn cộng đồng xã hội đều vẫn tỏ ra khá mờ nhạt.

**2.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc trong quá trình thi hành pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên thực tiễn**

*Một là, do sự kém hoàn thiện của hệ thống pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm*

Trong hệ thống pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm vẫn tồn tại những quy định mang tính đối lập nhau hoặc không phù hợp với thực tế đời sống. Nghị định 82/2006/NĐ-CP đã chính thức hợp pháp hóa hành vi gây nuôi thương mại đối với các loài ĐVHD nguy cấp, quý, hiếm nhưng lại không đi kèm với cơ chế quản lý nguồn gốc của các loài động vật trong các cơ sở gây nuôi một cách hợp lý.

Thực tế thành lập và quản lý đối với các KBT, VQG trên địa bàn tỉnh chưa thực sự đáp ứng những điều kiện để tiến hành việc phân hạng theo các tiêu chuẩn mà IUCN đã đưa ra. Cụ thể trong nội dung của Luật ĐDSH 2008 và Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004, việc điều chỉnh về RĐD và KBT chưa có sự thống nhất với nhau, gây nên những khó khăn trong việc thành lập và quản lý các KBT.

Ngoài ra, pháp luật còn quy định “*Định mức biên chế Kiểm lâm được tính bình quân toàn quốc, cứ một ngàn ha rừng có một biên chế Kiểm lâm*” và “*Biên chế Hạt Kiểm lâm rừng đặc dụng thuộc biên chế công chức nhà nước ... theo quy định hiện hành với định biên tối đa 500 ha rừng đặc dụng có 01 công chức kiểm lâm*”. Thực tiễn thực thi nhiệm vụ trong các điều kiện khắc nghiệt cùng với việc quản lý một diện tích rừng rộng lớn khiến quá trình phát hiện, xử lý, đấu tranh, phòng chống tội phạm trở nên khó khăn.

*Hai là, chất lượng đội ngũ cán bộ Kiểm lâm thực thi nhiệm vụ còn hạn chế.*

Kết quả nghiên cứu trên địa bàn tỉnh cho thấy, tỉ lệ cán bộ Kiểm lâm có trình độ Đại học và trên Đại học chiếm đa số, đa phần lực lượng Kiểm lâm là cán bộ trẻ, với phổ tuổi dưới 30. Điểm mạnh của nguồn nhân lực trẻ là sự năng nổ, nhiệt tình, ham học hỏi, dễ có khả năng thích ứng và tiếp thu các thành tựu của khoa học kỹ thuật. Tuy vậy, đội ngũ cán bộ còn quá trẻ sẽ kéo theo vấn đề thiếu kinh nghiệm, thiếu cơ hội cọ xát với thực tiễn. Nhiều cán bộ chưa qua đào tạo về chuyên ngành chuyên môn, nghiệp vụ vì vậy việc tiến hành nhận diện và xét xử các hành vi buôn bán, vận chuyển các loài ĐVHD, các loài nguy cấp, quý, hiếm sẽ rất khó khăn. Thực tế này cũng là sự lí giải thích đáng cho thực trạng các hộ gia đình thực hiện việc gây nuôi thương mại các loài ĐVHD nhưng chưa có định hướng rõ ràng, chưa đảm bảo được các yêu cầu kỹ thuật trong quá trình gây nuôi, gây ra những ảnh hưởng bất lợi đối với đời sống sinh vật. Một bộ phận cán bộ Kiểm lâm có biểu hiện suy thoái đạo đức, quan liêu, tham nhũng đã thực hiện hành vi tiếp tay cho tội phạm như việc báo trước với các chủ cơ sở gây nuôi việc tiến hành kiểm tra, khảo sát số lượng các loài ĐVHD đang gây nuôi.

Cơ chế, chính sách khen thưởng khích lệ cán bộ Kiểm lâm vẫn chưa được quan tâm tiến hành. Môi trường làm việc vất vả, thu nhập không cao hoặc không tương xứng với khối lượng công việc và công sức bỏ ra, kết hợp với cơ chế “chịu trách nhiệm”, xét xử “kỷ luật” luôn luôn đặt ra và mang tính



thường trực đối với Kiểm lâm trong trường hợp dễ xảy ra sai phạm về lâu dài sẽ gây tâm lý chán nản, có thể dẫn đến việc bỏ nghề.

*Ba là, do nhận thức của người dân đối với tài nguyên ĐDSH còn kém.*

Đa phần người dân, đặc biệt người dân là đồng bào dân tộc sống tại các vùng đệm của KBT, VQG trình độ dân trí còn thấp nên dễ dàng bị các đối tượng đầu nậu lợi dụng, dụ dỗ người dân tại các khu vực này săn bắn các loài ĐVHD để bán lại cho chúng. Thực tế, VGQ đã chú trọng cơ chế phối hợp cùng chính quyền địa phương trong công tác phát triển kinh tế vùng đệm, cải thiện và nâng cao đời sống cộng đồng trên nguyên tắc gắn quyền lợi và nghĩa vụ để khuyến khích, động viên cộng đồng tham gia bảo tồn ĐDSH, tuy nhiên những lợi ích mà cộng đồng được hưởng là chưa đáng kể.

Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục ý thức pháp luật đến với người dân còn khá hạn chế và chưa được quan tâm thực hiện. Nhiều trường hợp người dân tại các vùng đệm chỉ biết hành vi đang thực hiện là hành vi pháp luật ngăn cấm khi lực lượng Kiểm lâm phát hiện và tiến hành xử lý.

## **Kết luận chương 2**

Phân tích thực trạng quy định của pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm có ý nghĩa trong việc làm rõ tính kém hoàn thiện của pháp luật trong các thuật ngữ được tiếp cận, tính kém đồng bộ trong các quy định về quản lý và xử lý các hành vi vi phạm xảy ra, xâm phạm đến tài nguyên ĐDSH, qua đó làm rõ những tác động của hệ thống pháp luật lên hiệu quả bảo tồn các loài động vật trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế. Việc nhìn nhận những kết quả đã đạt được cũng như những hạn chế, vướng mắc riêng của tỉnh trong quá trình thực thi pháp luật trên thực tế cung cấp cơ sở lý luận và thực tiễn vững chắc, làm cơ sở cho việc nhìn nhận tầm quan trọng trong việc đổi mới căn bản hệ thống pháp luật và các vấn đề liên quan để nâng cao hiệu quả bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trong thực tiễn thi hành.

## **Chương 3**

### **GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO TỒN CÁC LOÀI ĐỘNG VẬT NGUY CẤP, QUÝ, HIẾM TẠI VIỆT NAM**

#### **3.1. Các yêu cầu đặt ra đối với việc hoàn thiện pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm**

*Một là, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm*

Tháo gỡ những chòng chéo trong quy định của pháp luật về danh mục các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và danh mục các loài động vật

nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; sự thiếu thống nhất trong quy định giữa các văn bản quy phạm pháp luật về “giấy phép vận chuyển đặc biệt”; sự mâu thuẫn trong việc tiếp cận, điều chỉnh về rừng đặc dụng, KBT; sự mạo hiểm trong quy định về gây nuôi các loài ĐVHD, các loài nguy cấp, quý, hiếm hay sự bất hợp lý trong việc định giá tang vật vi phạm, làm căn cứ truy cứu trách nhiệm pháp lý cho các chủ thể vi phạm.

### ***Hai là, đảm bảo phát triển bền vững***

Pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm cần được xây dựng và phát triển theo hướng tạo ra những quy định mang tính hài hòa, phù hợp, hướng đến bảo vệ những thành quả kinh tế đã đạt được, góp phần giữ vững trật tự, an toàn xã hội thay vì tạo ra những xung đột, đối lập với các yếu tố này. Với vai trò là thành phần của môi trường sinh thái, các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm cần được bảo tồn một cách hiệu quả, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình phát triển kinh tế, từ đó tạo ra những đảm bảo tốt hơn cho những giá trị hướng về cộng đồng.

***Ba là, phù hợp với pháp luật quốc tế về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm***

Thông qua các chế định pháp lý quốc tế, Việt Nam có cơ hội học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới trong bảo tồn ĐDSH cũng như nhận được những đầu tư đáng kể vào hệ thống các điều kiện cần thiết cho việc bảo tồn tài nguyên ĐDSH hiệu quả. Trong bối cảnh gia nhập vào các chế định pháp lý quốc tế, xu hướng nội luật hóa được quan tâm tiến hành. Điều này đòi hỏi pháp luật quốc gia về bảo tồn ĐDSH nói chung, pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm nói riêng phải có những đổi mới căn bản theo hướng đáp ứng ngày càng tốt hơn tính phù hợp với nội dung điều chỉnh của các văn bản pháp lý quốc tế.

## **3.2. Các giải pháp cụ thể**

### ***3.2.1. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật***

***\* Hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm theo các hướng sau:***

***Một là, điều chỉnh sự trùng lặp về danh mục các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ và danh mục các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm***

Cần thay thế Nghị định 32/2006/NĐ-CP bằng một Nghị định khác với những quy định mang tính phù hợp và hiệu quả hơn theo hướng ban hành danh mục các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm tách biệt với danh mục các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ theo Nghị định 160/2013/NĐ-CP. Cần quy định việc theo dõi sát sao về số lượng các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm, đảm bảo việc điều chỉnh danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ định kỳ xuất phát từ căn cứ thực tiễn rõ ràng để đảm bảo tính hiệu quả trong quản lý và bảo tồn.

***Hai là, thống nhất tiếp cận thuật ngữ RĐD và KBT***

Luật ĐDSH năm 2008 và Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004 đã đưa ra những tiếp cận mang tính thiếu thống nhất lẫn nhau trong việc điều chỉnh về thuật ngữ RĐĐ và KBT. Tiếp cận tính hạn chế trong các thuật ngữ được sử dụng, Luật Lâm nghiệp 2017 ra đời, chính thức có hiệu lực pháp lý kể từ ngày 01/01/2019 đã mang đến những điều chỉnh phù hợp hơn về RĐĐ, theo hướng không còn ghi nhận KBT là một bộ phận của RĐĐ nữa. Cùng với sự điều chỉnh hợp lý mà Luật Lâm nghiệp mang lại, trong tương lai khi tiến hành sửa đổi nội dung Luật ĐDSH 2008, cần thống nhất áp dụng thuật ngữ RĐĐ để tránh những hiểu lầm không đáng có.

***Ba là, điều chỉnh thống nhất về vấn đề xử lý tịch thu các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm theo hướng ngăn cấm việc bán lại cho các cá nhân, tổ chức khác như quy định của pháp luật hiện hành***

Cần tạo ra sự điều chỉnh mang tính thống nhất giữa Nghị định 160/2013/NĐ-CP và Thông tư 90/2008/TT-BNNPTNT về phương án xử lý tịch thu các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm là đối tượng của các hành vi vi phạm xảy ra. Theo đó, chỉ đặt ra việc thực hiện bằng các biện pháp: thả loài về với môi trường tự nhiên; cứu hộ loài và trả về môi trường tự nhiên; bán cho các vườn thú hợp pháp hoặc tiến hành tiêu hủy theo cách thức nhân đạo đối với các loài mang mầm bệnh hoặc không thể cứu chữa được, không tiếp tục quy định việc bán lại các loài này cho các đơn vị biểu diễn nghệ thuật, hoặc các tổ chức, cá nhân kinh doanh động vật rừng hợp pháp.

***Bốn là, quy định thống nhất về giấy phép vận chuyển đặc biệt và thẩm quyền cấp giấy phép cận chuyển đặc biệt***

Pháp luật nên thống nhất về việc có tiếp tục giữ quy định về giấy phép vận chuyển đặc biệt hay không, hay tiến hành loại bỏ và thay thế bằng một loại giấy phép khác với mục đích tương tự? Theo quan điểm của tác giả, vẫn nên duy trì hệ thống giấy phép trong quá trình vận chuyển để đảm bảo nắm chắc và xác định một cách tường minh về nguồn gốc phát sinh của các loài động vật và sản phẩm của chúng.

Cần thống nhất việc trao trách nhiệm cấp giấy phép vận chuyển đặc biệt thuộc về Chi cục Kiểm lâm, đảm bảo sự quản lý về nguồn tài nguyên ĐDSH một cách toàn diện và thống nhất theo chiều dọc.

*\* Hoàn thiện hệ thống pháp luật về gây nuôi thương mại các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm theo hướng ngăn cấm hoặc hạn chế việc gây nuôi thương mại các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm.*

Quy định về việc gây nuôi thương mại các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm nên nghiên cứu việc ngăn cấm hoàn toàn hoặc chỉ nên hợp pháp hóa hành vi gây nuôi thương mại đối với các loài động vật thông thường. Quy định này sẽ tác động trực tiếp và điều chỉnh một cách hợp lý về “bài toán kinh tế” cho các chủ cơ sở gây nuôi - yếu tố đóng vai trò là sự tác động mang tính hai mặt, mang tính chi phối trực tiếp, đe dọa đến sự sống của các loài

động vật, đặc biệt là các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm đang được hưởng đến bảo tồn chặt chẽ.

Cần quy định rõ ràng thẩm quyền cấp giấy phép gây nuôi. Theo ý kiến của tác giả cần thống nhất giao cho cơ quan khoa học CITES Việt Nam để đảm bảo tính hiệu quả trong hoạt động quản lý các cơ sở gây nuôi thương mại các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ và cả những loài thuộc đối tượng điều chỉnh trong các Phụ lục của CITES.

*\* Hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm trong bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm thông qua việc chú trọng nâng cao tính hiệu quả trong việc điều chỉnh bằng pháp luật về hệ thống chế tài xử phạt các hành vi vi phạm đối với các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm*

Yêu cầu đặt ra đối với việc xử lý hình sự các hành vi vi phạm đến các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trong thời gian đến cần tập trung thực hiện 2 vấn đề quan trọng: ban hành văn bản hướng dẫn thi hành các quy định của BLHS 2015, thay thế hiệu lực của Thông tư Liên tịch số 19/2007 và áp dụng một cách có hiệu quả các quy định của BLHS 2015 về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm vào thực tiễn. Đối với các hành vi chế biến các sản phẩm động vật như cao hổ, cách thức giải quyết được đề xuất là việc đặt ra những án lệ, làm khuôn mẫu cho việc xét xử các hành vi vi phạm với cấu thành tội phạm tương tự.

Cần tiến hành điều chỉnh, sửa đổi nội dung định giá tang vật làm căn cứ xử phạt vi phạm hành chính trong Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 thông qua việc quy định những tình tiết định lượng như số lượng cá thể vi phạm; giá trị nguồn lợi thu nhập được từ hành vi tác động đến các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm; khối lượng các loài động vật hoặc các sản phẩm gắn liền với sự sống của các loài bị vi phạm...

Trong tương lai, tác giả đề xuất việc nghiên cứu, xây dựng văn bản Luật Quản lý và Bảo vệ các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên cơ sở tập hợp một cách hệ thống các quy định liên quan đến việc bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm còn tồn tại rải rác trong các Nghị định, Thông tư hướng dẫn.

### **3.2.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật**

*Một là, nâng cao nhận thức của người dân đối với công tác bảo tồn tài nguyên thiên nhiên nói chung và bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm nói riêng*

Mỗi cá nhân phải tự ý thức về tính nguy hiểm trong hành vi săn bắt, tiêu thụ, mua bán, sử dụng các loài động vật, đặc biệt là các loài nguy cấp, quý, hiếm sẽ gây ra sự mất cân bằng trong trạng thái bền vững của các hệ sinh thái, từ đó tác động đến sự an toàn cho chính cuộc sống của con người.

Các cơ quan nhà nước được trao quyền như Sở Tư pháp phải thường xuyên thực hiện vai trò tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật đến với cộng đồng dân cư, đặc biệt là dân cư sinh sống ở các khu vực miền núi, khu

vực trong và ngoài vùng đệm của các KBT để người dân được kịp thời nắm bắt và hiểu rõ các hành vi bị pháp luật ngăn cấm, làm cơ sở cho việc tránh thực hiện các hành vi được điều chỉnh. Cần tạo ra cơ chế tạo phối hợp đồng bộ, nhịp nhàng với các tổ chức chính trị - xã hội khác như Đoàn Thanh niên, Hội Liên Hiệp Phụ nữ để tiến hành việc tuyên truyền đến mọi thành phần, mọi tầng lớp dân cư trong xã hội.

*Hai là, nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật của cơ quan nhà nước được trao quyền*

Đội ngũ cán bộ thực thi pháp luật cần tự ý thức về việc xây dựng bản lĩnh chính trị, lập trường, tư cách đạo đức trong sáng, rõ ràng; kiên quyết đấu tranh, bài trừ thói quan liêu, tham nhũng trong việc thực thi hoạt động bảo tồn ĐDSH trên thực tế. Cần rèn luyện tinh thần ham học hỏi, trau dồi chuyên môn, nghiệp vụ của cá nhân; rèn luyện kỹ năng vận dụng, sử dụng thành thạo hệ thống công nghệ thông tin để đảm bảo sự hiệu quả ngăn chặn, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm trên thực tiễn thực thi nhiệm vụ. Cần tổ chức những buổi tập huấn, hướng dẫn nghiệp vụ đấu tranh, phòng chống tội phạm, nhận diện các hành vi vi phạm cho các cán bộ trực tiếp thực thi nhiệm vụ. Ngoài ra, hệ thống các cơ quan Kiểm lâm tại các địa phương có ranh giới sát nhau cần tiến hành các buổi trao đổi kinh nghiệm, hướng dẫn nghiệp vụ với nhau để học hỏi được những phương pháp, cách thức thực hiện mới, mang tính hiệu quả, làm căn cứ cho việc áp dụng vào thực tiễn thi hành.

Kiểm lâm viên thực hiện nhiệm vụ cần được trang bị đầy đủ vũ khí phòng vệ và những vật dụng cần thiết, đảm bảo an toàn cho cán bộ trong trường hợp phát hiện và đối mặt với tội phạm thực hiện hành vi bị cấm đối với tài nguyên sinh thái, tài nguyên ĐDSH. Chế độ lương, thưởng, phụ cấp cho lực lượng Kiểm lâm cần phải đáp ứng tính đảm bảo tối thiểu việc duy trì mức sống cho gia đình Kiểm lâm, hạn chế tối đa việc xảy ra tình trạng tiêu cực, Kiểm lâm tiếp tay, “bật đèn xanh” cho tội phạm thực hiện hành vi để đảm bảo vấn đề thu nhập.

*Ba là, xây dựng, thúc đẩy và thực hiện mô hình bảo tồn tài nguyên ĐDSH, mô hình du lịch bền vững với sự tham gia của cộng đồng dân cư*

Cần chú trọng thực hiện mô hình bảo tồn ĐDSH, bảo tồn môi trường sống và sự an toàn của các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm với sự tham gia chủ yếu là các cộng đồng dân cư, đặt dưới sự quản lý chặt chẽ của các cơ quan nhà nước được trao quyền. Mô hình này được vận hành trên cơ chế trao trách nhiệm bảo vệ rừng, bảo vệ tài nguyên ĐDSH cho người dân dựa trên sự tự giác của họ.

Cần có những quy hoạch bài bản và hệ thống về giá trị của KBT để từ đó các chủ thể trong xã hội, đặc biệt là các doanh nghiệp lớn đồng ý tạo ra những khoản đầu tư thường xuyên, tạo điều kiện thuận lợi cho việc duy trì, vận hành, phát triển và nhân rộng các thành quả của khoa học kỹ thuật vào bảo vệ môi trường như hệ thống MIST và SMART đang được áp dụng tại các

KBT, VQG trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế, góp phần bảo đảm quản lý nguồn tài nguyên sinh vật một cách hiệu quả.

*Bốn là, tăng cường hợp tác quốc tế về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm*

Cần tiếp tục nghiên cứu việc tiến hành gia nhập các chế định pháp lý quốc tế về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm, tạo cơ hội tiếp cận, học hỏi những kinh nghiệm trong bảo tồn nguồn tài nguyên ĐDSH của các quốc gia đi trước. Trước mắt, Việt Nam cần hoàn tất các điều kiện để có thể tiến hành gia nhập Công ước Bonn (Công ước về các loài di cư) trong bối cảnh các loài động vật có xu hướng di cư qua nhiều vùng đất, địa điểm khác nhau, cần thiết phải thiết lập các hệ thống pháp lý quốc tế đối với việc điều chỉnh hoạt động di cư của các loài ĐVHD, thậm chí các loài nguy cấp, quý, hiếm.

### **Kết luận chương 3**

Đặt trong bối cảnh nguồn tài nguyên ĐDSH quốc gia đang có những suy giảm mang tính nghiêm trọng với số lượng các loài động vật đang có nguy cơ hoặc thậm chí là đã tuyệt chủng trong Sách đỏ Việt Nam và IUCN ngày càng tăng thêm, cùng với yêu cầu bảo tồn sự phong phú, đa dạng của nguồn tài nguyên sinh vật quốc gia và yêu cầu về việc tạo ra sự phát triển mang tính hài hòa và bền vững, cũng như các quốc gia trên thế giới, Việt Nam cần nhìn nhận một cách nghiêm túc về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm và cần một “cú hích” thực sự để giải quyết tốt “bài toán” về nguồn tài nguyên sinh vật. Với bản chất là những quy tắc xử sự mang tính bắt buộc, việc thay đổi căn bản, gốc rễ và toàn diện hệ thống pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm là hướng đi đúng đắn với những quy định cụ thể, rõ ràng và khả thi hơn, là tiền đề cho những biến chuyển tích cực trong tương lai. Không chỉ ghi nhận tính hiệu quả trong bảo tồn nguồn tài nguyên ĐDSH nói chung, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật sẽ giúp Việt Nam có được những đảm bảo pháp lý mang tính vững chắc và toàn diện hơn, giúp từng bước thực thi các quy định trong các chế định pháp lý quốc tế mà Việt Nam gia nhập một cách hiệu quả. Tuy vậy, sự hệ thống hóa pháp luật mới chỉ đóng vai trò là điều kiện “cần”. Giải quyết tốt các vấn đề về nhận thức của người dân, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của cán bộ thực thi nhiệm vụ và chú trọng vận hành các mô hình bảo vệ môi trường sinh thái, bảo vệ tài nguyên sinh vật gắn với sự tham gia của cộng đồng kết hợp với mô hình du lịch bền vững sẽ là những điều kiện “đủ”, đảm bảo cho hiệu quả bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên thực tế.

## KẾT LUẬN

Luận văn hướng đến việc phân tích, tìm hiểu làm rõ các thuật ngữ cơ bản về pháp luật bảo tồn các loài động vật nguy cấp quý hiếm và vai trò của các loài này đối với môi trường sinh thái cũng như cho chính cuộc sống của con người, làm tiền đề cho những tiếp cận về nội dung của hệ thống pháp luật này. Pháp luật Việt Nam về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm dù đã được chú trọng ban hành, tạo hành lang pháp lý vững chắc để bảo tồn và quản lý hiệu quả nguồn tài nguyên ĐDSH nói chung, tuy nhiên vẫn còn phân mảnh, rải rác, các quy định chưa đạt được sự thống nhất và nhất quán trong cách điều chỉnh, gây nên những khó khăn nhất định khi thi hành trên thực tế. Tìm hiểu và đánh giá tính hiệu quả của hoạt động thực thi pháp luật về bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế cung cấp cơ sở thực tiễn vững chắc để nhìn nhận những thành quả đạt được cũng như những hạn chế còn mắc phải. Từ đó, đề xuất một hệ thống các giải pháp mang tính đồng bộ bao gồm cả những thay đổi từ góc độ pháp lý và cả những chuyển biến cơ bản về các yếu tố tạo ra sự kìm hãm tính hiệu quả trong quá trình bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm. Bảo tồn các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm hay rộng hơn là bảo tồn nguồn tài nguyên ĐDSH có ý nghĩa cực kỳ quan trọng trong việc duy trì và bảo tồn trạng thái cân bằng của môi trường sinh thái, tạo ra những đảm bảo cần thiết cho sự tồn tại và phát triển của con người. Hoạt động bảo tồn được thực hiện hiệu quả sẽ giải quyết được các vấn đề về việc làm, đảm bảo an sinh xã hội, qua đó thúc đẩy sự tăng trưởng mạnh mẽ về kinh tế, tạo nên sự phát triển mang tính bền vững và lâu dài mà tất cả các quốc gia trên thế giới đều hướng đến thực hiện.