



Chính sách, pháp luật đất đai hiện hành về quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp và định hướng sửa đổi, bổ sung hoàn thiện

TS. NGUYỄN ĐẮC NHÃN

Vụ Đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường

ĐẶT VẤN ĐỀ

Theo số liệu thống kê đất đai, tính đến 31/12/2021 đất lâm nghiệp có diện tích là 15.439.656 ha, chiếm 46,6 % tổng diện tích tự nhiên của cả nước (33.134.480 ha), chiếm 55,15% diện tích đất nông nghiệp. Trong những năm qua, với các quy định ngày càng hoàn thiện, đầy đủ của pháp luật về đất đai, lâm nghiệp và các pháp luật khác có liên quan, công tác quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội và môi trường ngày càng cao; diện tích đất lâm nghiệp có rừng được bảo vệ và phát triển; việc giao đất, giao rừng cũng như việc quản lý, sử dụng và bảo vệ đất lâm nghiệp đã từng bước được ổn định; cùng với đó là việc giải quyết các tranh chấp liên quan đến đất lâm nghiệp của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã đạt hiệu quả cao, đảm bảo quyền lợi của các chủ thể sử dụng đất lâm nghiệp. Pháp luật hiện hành quy định khá toàn diện, đầy đủ về các nội dung liên quan đến quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp nói chung, đất lâm nghiệp có rừng nói riêng. Các quy định pháp luật đã cơ bản bảo đảm bảo vệ nghiêm ngặt đối với đất có rừng tự nhiên, đặc biệt là đất rừng phòng hộ và đất rừng đặc dụng; đồng thời khuyến khích phát triển đất lâm nghiệp có rừng, tạo thuận lợi cho các chủ thể khai thác tiềm năng, lợi thế của đất lâm nghiệp để tăng thu nhập, phát triển kinh tế và bảo đảm lợi ích của Nhà nước. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, vẫn còn những tồn tại, hạn chế, bất cập trong chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp nên hiệu quả sử dụng đất lâm nghiệp còn hạn chế, chưa tương xứng với tiềm năng. Để khắc phục những tồn tại, hạn chế này, cần có những giải pháp mang tính tổng thể, trong đó cần phải tổng kết đánh giá những mặt mạnh, điểm yếu về chính sách, pháp luật đất đai hiện hành về quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp; từ đó đề xuất các giải pháp, rà soát hoàn thiện chính sách, pháp luật đất đai về quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp, góp phần bảo vệ, phát triển đất lâm nghiệp có rừng, đồng thời khai thác sử dụng hiệu quả, bền vững đất lâm nghiệp, bảo đảm thích ứng với biến đổi khí hậu đang diễn ra phức tạp, khó lường.

I. CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT LÂM NGHIỆP

1.1. Chính sách, pháp luật đất đai

1.1.1. Về chế độ sử dụng đất

Luật Đất đai 2013 đã quy định về chế độ sử dụng đối với mỗi loại đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ, đất

rừng đặc dụng tại các Điều 135, Điều 136 và Điều 137. Trong đó có những chính sách vừa đảm bảo bảo vệ, phát triển rừng, vừa đảm bảo thu nhập, phát triển kinh tế của người dân.

Đối với đất rừng sản xuất: Nhà nước giao đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên cho tổ chức quản lý rừng để quản lý, bảo vệ và phát triển rừng; Nhà nước giao đất rừng sản xuất là rừng trồng cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp theo hạn mức, nếu vượt hạn mức thì phải chuyển sang thuê đất; Nhà nước cho thuê đất rừng sản xuất là rừng trồng đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư trồng rừng; Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước giao, cho thuê đất rừng sản xuất là rừng trồng thì được sử dụng diện tích đất chưa có rừng để trồng rừng hoặc trồng cây lâu năm.

Đối với đất rừng phòng hộ: Nhà nước giao đất rừng phòng hộ cho tổ chức quản lý rừng phòng hộ để quản lý, bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh rừng và trồng rừng theo quy hoạch, kế hoạch. Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu, khả năng bảo vệ, phát triển rừng và đang sinh sống trong khu vực rừng phòng hộ mà chưa có tổ chức quản lý và khu vực quy hoạch trồng rừng phòng hộ thì được Nhà nước giao đất rừng phòng hộ để bảo vệ, phát triển rừng và được kết hợp sử dụng đất vào mục đích khác theo quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng. Cộng đồng dân cư được Nhà nước giao đất rừng phòng hộ để bảo vệ, phát triển rừng.

Đối với đất rừng đặc dụng: Nhà nước giao đất rừng đặc dụng cho tổ chức quản lý rừng đặc dụng để quản lý, bảo vệ theo quy hoạch, kế hoạch; Tổ chức quản lý rừng đặc dụng giao khoán ngắn hạn đất rừng đặc dụng trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt cho hộ gia đình, cá nhân chưa có điều kiện chuyển ra khỏi khu vực đó để bảo vệ rừng; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cho tổ chức kinh tế thuê đất rừng đặc dụng thuộc khu vực được kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng.

1.1.2. Thẩm quyền chuyển mục đích sử dụng đất, sử dụng rừng sang mục đích khác

Để bảo vệ diện tích đất rừng, đặc biệt là đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, Luật Đất đai hiện hành quy định: Trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ từ 20 ha trở lên, thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ; dưới 20 ha thuộc thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh.



1.1.3. Thuê đất rừng

Để khai thác, sử dụng hiệu quả đất rừng, vừa đảm bảo bảo vệ, phát triển diện tích đất rừng, vừa phát triển kinh tế - xã hội, tăng thu nhập, nâng cao đời sống của người quản lý, sử dụng đất rừng, Luật Đất đai đã quy định về việc thuê đất rừng.

- Đối với rừng đặc dụng, Luật Đất đai quy định: “UBND cấp tỉnh quyết định cho tổ chức kinh tế thuê đất rừng đặc dụng thuộc khu vực được kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng.” (khoản 5, Điều 137).

- Đối với rừng phòng hộ, Luật Đất đai quy định: UBND cấp tỉnh quyết định cho tổ chức kinh tế thuê đất rừng phòng hộ thuộc khu vực được kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng.” (khoản 4, Điều 136).

- Đối với rừng sản xuất, Khoản 2, Điều 135 Luật Đất đai quy định:

+ Nhà nước giao đất cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp theo hạn mức để sử dụng vào mục đích sản xuất lâm nghiệp. Đối với diện tích đất rừng sản xuất do hộ gia đình, cá nhân sử dụng vượt hạn mức thì phải chuyển sang thuê đất;

+ Nhà nước cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư trồng rừng;

+ Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước giao đất, cho thuê đất rừng sản xuất thì được sử dụng diện tích đất chưa có rừng để trồng rừng hoặc trồng cây lâu năm.

1.1.4. Về việc sử dụng đất của các công ty nông, lâm nghiệp

Nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng đất của các công ty nông, lâm nghiệp, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai quy định giao cho UBND cấp tỉnh xem xét, phê duyệt phương án sử dụng đất của công ty nông, lâm nghiệp tại địa phương; quyết định thu hồi đất đối với phần diện tích bàn giao cho địa phương theo phương án sử dụng đất đã được phê duyệt nhằm quản lý, sử dụng đất của các công ty nông, lâm nghiệp sau khi được sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động (Điều 46 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP).

Đối với quỹ đất bàn giao cho địa phương, UBND tỉnh lập phương án sử dụng. Một trong các phương án được ưu tiên sử dụng phần diện tích bàn giao cho địa phương là giao đất, cho thuê đất cho hộ gia đình, cá nhân ở địa phương không có đất hoặc thiếu đất sản xuất nhằm đảm bảo thu nhập, ổn định đời sống của người dân địa phương, góp phần phát triển kinh tế - xã hội.

Để nâng cao hiệu quả sử dụng đất của các công ty nông, lâm nghiệp, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Thông tư số 07/2015/TT-BTNMT ngày 26/2/2015

quy định các nội dung trong công tác quản lý sử dụng đất đai nói chung, đất lâm nghiệp nói chung của các công ty nông, lâm nghiệp, gồm: Lập phương án sử dụng đất; lập hồ sơ ranh giới sử dụng đất; đo đạc, lập bản đồ địa chính; xác định giá thuê đất; giao đất, cho thuê đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền ở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

1.2. Chính sách, pháp luật khác có liên quan đến đất lâm nghiệp

1.2.1. Chỉ thị số 13-CT/TW ngày 12/1/2017 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng

Để sớm khắc phục những hạn chế, yếu kém trong công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn trước năm 2017, ngày 12/1/2017 Ban Bí thư Trung ương Đảng Khóa XII đã ban hành Chỉ thị số 13-CT/TW nhằm tăng cường công tác quản lý, bảo vệ, phát triển rừng theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XII của Đảng. Trong đó, Ban Bí thư Trung ương Đảng yêu cầu các cấp ủy, tổ chức đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, các đoàn thể nhân dân quán triệt và thực hiện nghiêm túc, có hiệu quả các nhiệm vụ, giải pháp, trong đó có các nhiệm vụ, giải pháp liên quan đến công tác quản lý, sử dụng đất rừng như sau:

- Rà soát, bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về quản lý, bảo vệ và phát triển rừng, khắc phục sự chồng chéo, bảo đảm tính đồng bộ, hiệu quả, khả thi.

- Rà soát, đánh giá, kiểm soát chặt chẽ các quy hoạch, dự án phát triển kinh tế, xã hội có tác động tiêu cực đến diện tích, chất lượng rừng, đặc biệt là đối với rừng tự nhiên, rừng phòng hộ; có cơ chế quản lý, giám sát chặt chẽ các dự án chuyển đổi mục đích sử dụng rừng, nhất là đối với các dự án phát triển thủy điện, khai thác khoáng sản, xây dựng các khu công nghiệp, dịch vụ du lịch... Rà soát, đánh giá lại kết quả thực hiện và hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường đối với các dự án cải tạo rừng tự nhiên; dự án chuyển đổi rừng sang trồng cao su, sản xuất nông nghiệp.

- Đình chỉ, thu hồi đất đối với dự án chuyển đổi mục đích sử dụng rừng có sai phạm, hoặc có nguy cơ gây thiệt hại lớn về rừng, môi trường sinh thái, ảnh hưởng nghiêm trọng đến hoạt động sản xuất và đời sống người dân vùng dự án; đồng thời xử lý nghiêm minh, công khai, minh bạch các tổ chức, cá nhân vi phạm, thiếu trách nhiệm trong công tác thẩm định, phê duyệt, cấp phép đầu tư.

- Đẩy nhanh tiến độ điều tra, đo đạc, xây dựng hồ sơ quản lý, phân định, đánh mốc ranh giới các loại rừng trên bản đồ và thực địa đến đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn; ranh giới lâm phận quốc gia và ranh giới quản lý rừng của các chủ rừng. Khắc phục và giải quyết dứt điểm tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất rừng trái pháp luật; hoàn thành việc giao đất, giao rừng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp cho các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng.



- Đẩy mạnh trồng rừng ngập mặn, rừng phòng hộ ven biển, ven sông, rừng đầu nguồn;... Bảo vệ và quản lý nghiêm, kết hợp với tăng cường các biện pháp trồng mới, phục hồi, tái sinh rừng tự nhiên; có cơ chế quản lý, giám sát chặt chẽ việc chuyển đổi diện tích rừng phòng hộ tại các khu vực ít xung yếu sang rừng sản xuất.

1.2.2. Pháp luật về lâm nghiệp

Kế thừa Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (năm 2004), đồng thời thể chế hóa Chỉ thị số 13-CT/TW của Ban Bí thư Trung ương Đảng Khóa XII, Nghị quyết Đại hội Đại biểu lần thứ XII của Đảng về công tác quản lý, bảo vệ, phát triển rừng, Chính phủ đã trình Quốc hội khóa XIV, kỳ họp thứ Tư thông qua Luật Lâm nghiệp ngày 15/11/2017. Luật Lâm nghiệp (năm 2017) bao gồm 12 Chương với 108 Điều đã quy định về quy hoạch lâm nghiệp; quản lý rừng; bảo vệ rừng; sử dụng rừng; chế biến, thương mại lâm sản; quyền và nghĩa vụ của chủ rừng; định giá rừng, đầu tư, tài chính trong lâm nghiệp; khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế về lâm nghiệp; quản lý nhà nước về lâm nghiệp và kiểm lâm.

(1) Về quy hoạch rừng

Khoản 1 Điều 11 Luật Lâm nghiệp quy định quy hoạch lâm nghiệp cấp quốc gia là 10 năm; tầm nhìn từ 30 - 50 năm; trong đó có nội dung định hướng phát triển bền vững rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất ở cấp quốc gia.

(2) Về giao rừng, cho thuê rừng

- Điều 16 Luật Lâm nghiệp quy định:

+ Nhà nước giao rừng sản xuất là rừng tự nhiên cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư.

+ Nhà nước giao rừng đặc dụng không thu tiền sử dụng rừng cho các đối tượng là Ban quản lý rừng đặc dụng; Tổ chức khoa học và công nghệ, đào tạo, giáo dục nghề nghiệp về lâm nghiệp; Cộng đồng dân cư; tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang... (Khoản 1, Điều 16).

+ Nhà nước giao rừng phòng hộ không thu tiền sử dụng rừng cho các đối tượng; trong đó cho tổ chức kinh tế đối với trường hợp rừng phòng hộ xen kẽ trong diện tích đất rừng sản xuất của tổ chức đó (khoản 2 Điều 16).

+ Nhà nước giao rừng sản xuất không thu tiền sử dụng rừng cho các đối tượng (quy định tại Khoản 3 Điều 16), gồm: (a) Hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư cư trú hợp pháp trên địa bàn cấp xã nơi có diện tích rừng; đơn vị vũ trang; (b) Ban quản lý rừng đặc dụng, ban quản lý rừng phòng hộ đối với diện tích rừng sản xuất xen kẽ trong diện tích rừng đặc dụng, rừng phòng hộ được giao cho ban quản lý rừng đó.

- Điều 17 Luật Lâm nghiệp quy định Nhà nước cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân thuê rừng sản xuất là rừng tự nhiên, rừng sản xuất là rừng trồng (trả tiền thuê rừng một lần hoặc hằng năm) để: Sản xuất lâm nghiệp; Sản xuất lâm, nông, ngư nghiệp kết hợp; Kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí.

- Chủ rừng tự tổ chức, hợp tác, liên kết hoặc cho tổ chức, cá nhân thuê môi trường rừng để kinh doanh du

lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng bảo đảm không làm ảnh hưởng đến bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học, cảnh quan môi trường và các chức năng khác của khu rừng (Khoản 4 Điều 56).

(3) Về chuyển mục đích sử dụng giao rừng

- Điều 20 Luật Lâm nghiệp quy định thẩm quyền quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác:

“1. Quốc hội quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng đặc dụng, rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới từ 50 ha trở lên; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay và rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển từ 500 ha trở lên; rừng sản xuất từ 1.000 ha trở lên.

2. Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng đặc dụng dưới 50 ha; rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới từ 20 ha đến dưới 50 ha; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay và rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển từ 20 ha đến dưới 500 ha; rừng sản xuất từ 50 ha đến dưới 1.000 ha.

3. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới, rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay và rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển dưới 20 ha; rừng sản xuất dưới 50 ha; rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng dân cư.”

Điều 14 của Luật Lâm nghiệp quy định: “Không chuyển mục đích sử dụng rừng tự nhiên sang mục đích khác, trừ dự án quan trọng quốc gia; dự án phục vụ quốc phòng, an ninh quốc gia; dự án cấp thiết khác được Chính phủ phê duyệt” (Khoản 2).

(4) Về thu hồi rừng

Khoản 1, Điều 22 Luật Lâm nghiệp quy định Nhà nước thu hồi rừng trong các trường hợp:

- Chủ rừng sử dụng rừng không đúng mục đích, có ý không thực hiện nghĩa vụ với Nhà nước hoặc vi phạm nghiêm trọng quy định của pháp luật về lâm nghiệp;

- Chủ rừng không tiến hành hoạt động bảo vệ và phát triển rừng sau 12 tháng liên tục kể từ ngày được giao, được thuê rừng...”

II. MỘT SỐ TỒN TẠI, VƯỚNG MẮC TRONG CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ SỬ DỤNG ĐẤT RỪNG VÀ RỪNG

Đất lâm nghiệp và rừng có mối quan hệ mật thiết với nhau, rừng là tài nguyên, tài sản gắn liền với đất lâm nghiệp nhưng được điều chỉnh bằng hai luật khác nhau (Luật Đất đai và Luật Lâm nghiệp). Thực tiễn cho thấy, mặc dù pháp luật về Đất đai và Lâm nghiệp đã tạo lên sự chuyển biến mạnh, có tác động tích cực đến công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng; tuy nhiên cũng còn tồn tại một số khó khăn, vướng mắc, bất cập trong cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng đất, rừng trong pháp luật hiện hành về đất đai và lâm nghiệp.



2.1. Về giao đất, giao rừng

- Tại khoản 1, Điều 135, Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Nhà nước giao đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên cho tổ chức quản lý rừng để quản lý, bảo vệ và phát triển rừng”. Trong khi đó, tại Điều 16 Luật Lâm nghiệp quy định, Nhà nước chỉ giao rừng sản xuất là rừng tự nhiên cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư (chưa có sự thống nhất trong quy định về đối tượng trong 2 Luật: tổ chức quản lý rừng - hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư).

- Khoản 3 Điều 136 Luật Đất đai năm 2013 quy định Nhà nước giao rừng phòng hộ cho tổ chức, cá nhân. Theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 16 và khoản 4 Điều 56 Luật Lâm nghiệp thì Nhà nước chỉ giao rừng phòng hộ cho tổ chức kinh tế đối với trường hợp rừng phòng hộ xen kẽ trong diện tích đất rừng sản xuất của tổ chức đó, còn đối với các trường hợp khác chỉ áp dụng hình thức cho thuê môi trường rừng phòng hộ.

- Khoản 1, Điều 137 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Nhà nước giao đất rừng đặc dụng cho tổ chức quản lý rừng đặc dụng để quản lý, bảo vệ theo quy hoạch...”. Tuy nhiên, tại khoản 1, Điều 16 Luật Lâm nghiệp quy định giao rừng đặc dụng không thu tiền sử dụng rừng cho các đối tượng (như: Ban quản lý rừng đặc dụng, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang...).

2.2. Về cho thuê đất, cho thuê rừng

- Đối với rừng đặc dụng, tại khoản 5, Điều 137 Luật Đất đai quy định: “5. UBND cấp tỉnh quyết định cho tổ chức kinh tế thuê đất rừng đặc dụng thuộc khu vực được kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng.”

Trong khi đó, tại Điều 17 Luật Lâm nghiệp không quy định cho tổ chức kinh tế thuê rừng đặc dụng, tổ chức kinh tế chỉ có thể ký hợp đồng thuê môi trường rừng đặc dụng với Ban Quản lý rừng đặc dụng để kinh doanh du lịch sinh thái; nghỉ dưỡng, giải trí trừ phân khu bảo vệ nghiêm ngặt (khoản d, Điều 75 Luật Lâm nghiệp).

- Đối với rừng phòng hộ, tại khoản 4, Điều 136 Luật Đất đai quy định: “4. UBND cấp tỉnh quyết định cho tổ chức kinh tế thuê đất rừng phòng hộ thuộc khu vực được kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng.”

Trong khi đó, tại Điều 17 Luật Lâm nghiệp không quy định cho tổ chức kinh tế thuê rừng phòng hộ, tổ chức kinh tế chỉ có thể ký hợp đồng thuê môi trường rừng phòng hộ với Ban Quản lý rừng phòng hộ để kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí (khoản b, Điều 76 Luật Lâm nghiệp).

- Đối với rừng sản xuất, tại khoản 2, Điều 135 Luật Đất đai quy định đối tượng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất rừng sản xuất là rừng trồng, trong đó Nhà nước cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư trồng rừng; đồng thời được sử dụng diện tích đất chưa có rừng để trồng rừng hoặc trồng cây lâu năm.

Trong khi đó, Điều 17 Luật Lâm nghiệp không có quy định cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuê rừng sản xuất, chỉ có doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư trồng rừng sản xuất. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài muốn thực hiện dự án đầu tư trồng rừng sản xuất tại Việt Nam phải đăng ký thành lập doanh nghiệp để được Nhà nước giao đất trồng rừng.

2.3. Chuyển mục đích sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác

Điều 58, Luật Đất đai năm 2013 quy định trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ từ 20 ha trở lên, thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ; Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cho phép chuyển mục đích sử dụng dưới 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng. Tuy nhiên, tại Khoản 2 Điều 14 của Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định: “Không chuyển mục đích sử dụng rừng tự nhiên sang mục đích khác, trừ dự án quan trọng quốc gia; dự án phục vụ quốc phòng, an ninh quốc gia; dự án cấp thiết khác được Chính phủ phê duyệt”. Luật Đất đai chỉ nêu chuyển mục đích sử dụng đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, không phân biệt rừng tự nhiên với rừng trồng; trong khi đó, Luật Lâm nghiệp chỉ quy định đối với rừng tự nhiên; mặt khác, trong các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Lâm nghiệp cũng chưa giải thích cụ thể về “dự án cấp thiết khác” nên cơ quan thực hiện chức năng quản lý rừng khó xác định tiêu chí nào là dự án cấp thiết để xây dựng hồ sơ trình cấp có thẩm quyền phê duyệt cho phép chuyển mục đích sử dụng rừng tự nhiên sang mục đích khác.

Khoản 3, Điều 20 của Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới, rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay và rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển dưới 20 ha; rừng sản xuất dưới 50 ha; rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng dân cư; Hội đồng nhân dân tỉnh không có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng rừng đặc dụng; trong khi đó, Khoản 3 Điều 58 của Luật Đất đai năm 2013 quy định Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cho phép chuyển mục đích sử dụng dưới 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng.

Như vậy, cùng một nội dung nhưng giữa Luật Đất đai và Luật Lâm nghiệp chưa có sự thống nhất, gây khó khăn cho các cơ quan có liên quan trong thực hiện.

2.4. Thu hồi đất, thu hồi rừng

Khoản 1, Điều 64 Luật Đất đai quy định các trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai, trong đó có các trường hợp: Sử dụng đất không đúng mục đích và đã bị xử phạt vi phạm hành chính mà tiếp tục vi phạm; cố ý hủy hoại đất; đất trồng rừng không được sử dụng trong thời hạn 24 tháng liên tục;...

Khoản 1, Điều 22 Luật Lâm nghiệp quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi rừng, gồm: (a) Chủ rừng sử dụng rừng không đúng mục đích, cố ý không thực hiện nghĩa vụ với Nhà nước hoặc vi phạm nghiêm trọng quy



định của pháp luật về lâm nghiệp; (b) Chủ rừng không tiến hành hoạt động bảo vệ và phát triển rừng sau 12 tháng liên tục kể từ ngày được giao, được thuê rừng...”

Tuy nhiên, trong Luật Lâm nghiệp cũng như các văn bản quy phạm pháp luật không giải thích cụm từ “vi phạm nghiêm trọng quy định của pháp luật về lâm nghiệp”; hành vi, tính chất, mức độ, hậu quả như thế nào thì bị coi là vi phạm nghiêm trọng để làm căn cứ thu hồi rừng.

Thực tiễn cho thấy, ở các địa phương, nhiều trường hợp vi phạm pháp luật về lâm nghiệp như hành vi lấn, chiếm rừng; vi phạm quy định về chuyển mục đích sử dụng rừng; khai thác rừng trái pháp luật; phá rừng trái pháp luật... Tính chất, mức độ, hậu quả của vụ vi phạm đến mức phải bị thu hồi rừng, nhưng chủ rừng không vi phạm pháp luật về đất đai, nên không thu hồi được đất, vì vậy, việc thu hồi rừng không khả thi; đây là vướng mắc, bất cập giữa Luật Đất đai với Luật Lâm nghiệp, gây khó khăn cho các cơ quan chức năng khi thực thi pháp luật.

2.5. Về trình tự thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng rừng

Hiện nay, để thực hiện công trình dự án có diện tích đất rừng cần chuyển mục đích, thuộc trường hợp phải xin phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì chủ đầu tư phải thực hiện 2 quy trình độc lập, một là Trình tự thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất (do Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì theo quy định của pháp luật đất đai), hai là trình tự thủ tục chuyển mục đích sử dụng rừng (do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì theo quy định của pháp luật lâm nghiệp). Như vậy, tăng thủ tục hành chính, tăng chi phí, kéo dài thời gian chuẩn bị dự án, làm chậm tiến độ thực hiện dự án, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư của dự án.

III. ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT LÂM NGHIỆP

Mặc dù pháp luật về Đất đai và Lâm nghiệp đã tạo nên sự chuyển biến mạnh, có tác động tích cực đến công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng; tuy nhiên cũng còn tồn tại một số khó khăn, vướng mắc, bất cập trong cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng đất, rừng trong pháp luật hiện hành. Để khắc phục tình trạng này, đề xuất rà soát chỉnh sửa, bổ sung hoàn thiện pháp luật có liên quan đến cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng đất, rừng theo hướng sau:

Đối với rừng sản xuất: Cần phải quy định rõ đối tượng được giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng; giao đất rừng sản xuất không thu tiền sử dụng đất; thuê đất rừng sản xuất để sản xuất lâm nghiệp; quy định quyền của cá nhân được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền hàng năm đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên; việc sử dụng kết hợp với mục đích khác đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất.

Đối với đất rừng phòng hộ: Cần phải quy định đối tượng được giao đất rừng phòng hộ để quản lý rừng phù hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà

nước có thẩm quyền phê duyệt; quy định việc sử dụng kết hợp với mục đích trồng cây hằng năm, cây dược liệu, chăn nuôi; du lịch sinh thái nghỉ dưỡng, giải trí; được xây dựng công trình kết cấu hạ tầng phục vụ bảo vệ và phát triển rừng và việc thực hiện nghĩa vụ tài chính.

Đối với đất rừng đặc dụng: Cần phải quy định các đối tượng được Nhà nước giao đất rừng đặc dụng để quản lý rừng phù hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quy định việc lập dự án di dân, tái định cư trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt để di dân ra khỏi phân khu bảo vệ nghiêm ngặt của rừng đặc dụng; quy định việc sử dụng kết hợp với mục đích du lịch sinh thái nghỉ dưỡng, giải trí; được xây dựng công trình kết cấu hạ tầng phục vụ bảo vệ và phát triển rừng và việc thực hiện nghĩa vụ tài chính.

Đối với đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường: Cần quy định rõ trách nhiệm của các công ty nông, lâm nghiệp đang quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc nông trường, lâm trường; trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với diện tích đất có nguồn gốc nông trường, lâm trường bàn giao cho địa phương và đối với diện tích đất mà tổ chức sử dụng đất đã giải thể.

Bổ sung quy định sử dụng đa mục đích đối với đất lâm nghiệp: Nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất, thực hiện chủ trương của Đảng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII (về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển, có thu nhập cao), cần nghiên cứu thiết kế điều luật về Đất sử dụng đa mục đích đối với thửa đất được sử dụng kết hợp từ hai mục đích trở lên. Trong đó quy định mục đích sử dụng đất chính được xác định theo quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, ngoài ra thửa đất còn có 1 hoặc nhiều hơn 1 mục đích phụ. Theo quy định này, đất lâm nghiệp sẽ sử dụng kết hợp với thương mại, dịch vụ, chăn nuôi, sản xuất nông, lâm nghiệp kết hợp trồng cây dược liệu. Như vậy sẽ tăng thu nhập, nâng cao đời sống của người dân, góp phần phát triển kinh tế, ổn định chính trị, xã hội khu vực quản lý, bảo vệ rừng, đặc biệt đối với khu vực quản lý, bảo vệ rừng tự nhiên.

Hợp nhất trình tự thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất với trình tự thủ tục chuyển mục đích sử dụng rừng: Hiện nay việc thực hiện trình tự thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất có rừng và trình tự thủ tục chuyển mục đích sử dụng rừng độc lập, do đó kéo dài thời gian thực hiện dự án. Để giảm bớt thủ tục hành chính; tạo tính đồng bộ, thống nhất trong công tác quản lý sử dụng đất và quản lý sử dụng rừng; rút ngắn thời gian thực hiện thủ tục hành chính... Theo đó, sau khi Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương chuyển mục đích sử dụng đất rừng để thực hiện công trình, dự án thì Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn việc chuyển mục đích sử dụng rừng trên diện tích đó. Như vậy sẽ đẩy nhanh tiến độ thực hiện các công trình, dự án, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội■