

KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ NƯỚC VỀ HIỆU LỰC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MÔI TRƯỜNG

1. Một số kinh nghiệm quốc tế về nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường

a) Kinh nghiệm sử dụng công cụ kinh tế trong quản lý môi trường của một số nước trên thế giới

Ở nhiều nước đang phát triển đã và đang áp dụng các công cụ “kiểm soát - mệnh lệnh” trong quản lý môi trường. Tuy nhiên, do công cụ này tỏ ra thiếu hiệu quả, thiếu linh hoạt, hiệu lực thực thi kém, nên các nước đã từng bước chuyển sang áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường.

- Kinh nghiệm của Hàn Quốc:

Từ năm 1983, Hàn Quốc đã áp dụng phí đánh vào nguồn gây ô nhiễm chất thải khí và nước thải. Mức phí được xác định trên cơ sở nồng độ chất gây ô nhiễm, vị trí thải ô nhiễm, thời gian vượt tiêu chuẩn cho phép và tùy thuộc vào số lần vi phạm tiêu chuẩn. Sau một thời gian thực hiện quy định này đã bộc lộ một số nhược điểm như: (1) Mức phí đặt ra quá thấp, thậm chí thấp hơn cả chi phí vận hành các thiết bị xử lý ô nhiễm, nên không có tác dụng khuyến khích giảm ô nhiễm; (2) Việc chỉ dựa vào nồng độ chất gây ô nhiễm để tính phí tạo ra kẽ hở cho các đối tượng cố tình lẩn tránh bằng cách pha loãng nồng độ chất thải. Để khắc phục tình trạng này, từ năm 1990, Hàn Quốc đã đánh phí căn cứ vào lượng thải vượt tiêu chuẩn cho phép và kết hợp với nồng độ chất thải trong công thức tính phí. Đồng thời, Hàn Quốc đã tăng mức phí cao hơn chi phí vận hành hệ thống xử lý ô nhiễm, để khuyến khích các cơ sở giảm thiểu ô nhiễm.

- Kinh nghiệm của Trung Quốc:

Hệ thống phí phạt do vi phạm tiêu chuẩn môi trường ở Trung Quốc được thử nghiệm ở một vài thành phố từ năm 1979, sau đó mở rộng thực hiện trong toàn quốc vào năm 1981. Kết quả áp dụng hệ thống này khá tốt, làm giảm 60,4% tổng lượng chất gây ô nhiễm trong giai đoạn 1979-1996. Tuy nhiên, do mức phí quá thấp nên khiến cho người gây ô nhiễm không thay đổi hành vi của mình.

Hệ thống phí này hiện đã được cải cách theo hướng: dùng 80% nguồn thu từ phí đưa vào quỹ địa phương để cho các doanh nghiệp vay với mục đích bảo vệ môi trường, còn lại 20% doanh nghiệp được dùng để duy trì bộ máy kiểm soát ô nhiễm môi trường, trong đó bao gồm cả việc đào tạo cán bộ môi trường, mua sắm, vận hành các thiết bị quan trắc, đo đạc.

- Kinh nghiệm của Singapore.

Điểm đặc biệt ở Singapore là phí môi trường được áp dụng như nhau đối với mọi cơ sở công nghiệp, không phân biệt quy mô to, nhỏ và cơ sở cũ hay mới hoạt động. Mức phí được xác định tùy lượng chất thải và nồng độ các chất gây ô nhiễm. Nếu lượng chất thải vượt quá tiêu chuẩn cho phép càng cao thì mức phí càng cao. Ví dụ: Lượng chất thải BOD và TSS cho phép là 400mg/lít nước thải. Nếu cơ sở nào có nồng độ BOD từ 401-600mg/lít nước thải thì phải chịu mức phí là 0,12 đôla Singapore/m³. Nếu nồng độ BOD từ 601-1.800mg/lít nước thải thì mức phí sẽ tăng lên 0,84 đôla Singapore/m³.

- Kinh nghiệm của, Malaysia:

Từ thập niên 70 của thế kỷ XX, Malaysia đã có hệ thống thu phí cấp giấy phép đối với các cơ sở sản xuất dầu cọ. Lúc đầu, Malaysia đã áp dụng mức phí rất thấp nên không có tác dụng khuyến khích các cơ sở sản xuất dầu cọ giảm chất thải. Sau đó, Chính phủ đã điều chỉnh mức phí theo hướng các cơ sở này phải nộp phí cấp phép gồm hai phần là: (1) Lệ phí hành chính nói chung; (2) Phí ô nhiễm theo lượng chất thải gây ô nhiễm. Nhờ biện pháp này, chỉ sau hai năm áp dụng, lượng chất thải gây ô nhiễm ra nguồn nước từ các cơ sở sản xuất dầu cọ đã giảm mạnh. Tiếp sau đó, Chính phủ Malaysia đã áp dụng thêm một biện pháp hành chính là tịch thu giấy phép của các cơ sở vi phạm tiêu chuẩn môi trường cho phép. Như vậy, Malaysia đã kết hợp biện pháp kinh tế với biện pháp hành chính. Nhờ các biện pháp cứng rắn này, các cơ sở sản xuất phải quan tâm tới việc tuân thủ các quy định bảo vệ môi trường.

- Kinh nghiệm của Philippin:

Hiện nay, mọi cơ sở công nghiệp ở Philippin đều là đối tượng của việc áp dụng phí môi trường. Mức phí được xác định dựa trên hai căn cứ là số lượng, quy mô chất thải và nồng độ các chất gây ô nhiễm.

Philippin đã thực hiện chương trình trao đổi chất thải công nghiệp. Tuy nhiên, khả năng thương mại của thị trường trao đổi chất thải công nghiệp đang gặp phải trở ngại do các quy định hiện hành không khuyến khích việc vận chuyển chất thải độc hại, nguy hiểm. Vì thế, nhiều người cho rằng chương trình này khó thành công. Hiện ở Philippin, quỹ môi trường đã được thành lập. Theo quy định bắt buộc của Chính phủ các dự án trọng yếu như khai khoáng, năng lượng phải thực hiện đóng quỹ môi trường. Thực tế cho thấy, các doanh nghiệp không sẵn sàng làm việc này, họ buộc phải làm trước sức ép của Chính phủ.

b) Kinh nghiệm sử dụng chế tài xử phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường của một số nước trên thế giới

Chế tài xử phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường là nhân tố ảnh hưởng trực tiếp đến thái độ, hành vi của các cá nhân, tổ chức trong các hoạt động có liên quan đến môi trường. Kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy, việc áp dụng chế tài xử phạt đủ mạnh, đảm bảo sức răn đe sẽ có tác dụng tích cực trong việc thực thi pháp luật bảo vệ môi trường. Dưới đây sẽ nghiên cứu về chế tài xử phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường của một số nước trên thế giới.

- Kinh nghiệm của Hoa Kỳ:

Hệ thống cường chế môi trường của Hoa Kỳ gồm ba cấp: Liên bang, bang và chính quyền địa phương (hạt). Mỗi cấp có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn rất cụ thể.

Ở cấp liên bang: Có Cục Bảo vệ môi trường Liên bang (EPA). Đây là cơ quan chính phủ quản lý chung về môi trường, xử lý các vụ việc môi trường lớn, có tính chất nghiêm trọng, xảy ra ở phạm vi lớn hơn một bang. Trong EPA có ba văn phòng: (1) Văn phòng tuân thủ; (2) Văn phòng cường chế dân sự; (3) Văn phòng cường chế hình sự.

Ở cấp bang: Có Cục Bảo vệ môi trường bang. Cục này có nhiệm vụ giải quyết những vấn đề môi trường trong địa phận của bang. Trong Cục Bảo vệ môi trường bang cũng có Phòng Cường chế và Phòng Điều tra hình sự.

Ở cấp hạt: ở các hạt có lực lượng thanh tra, cảnh sát môi trường, luật sư, công tố viên chịu trách nhiệm về các vấn đề môi trường của địa phương.

Bên cạnh Cục Bảo vệ môi trường Liên bang, một số bộ, ngành khác cũng tham gia quản lý và xử lý vi phạm môi trường như Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ, Cảnh sát bảo vệ bờ biển. Các cơ quan này đều có lực lượng thanh tra, cảnh sát và công tố viên để điều tra và xử lý vi phạm môi trường trong lĩnh vực mình phụ trách.

+ Các hình thức xử phạt vi phạm môi trường được áp dụng ở Hoa Kỳ:

Các vi phạm về môi trường ở Hoa Kỳ có thể bị xử phạt theo từng cấp độ khác nhau, tùy thuộc vào tính chất và phạm vi của tội phạm. Các hình thức xử phạt vi phạm môi trường của họ được chia thành ba loại: (1) xử lý hành chính: EPA sẽ thông báo cho cá nhân hoặc cơ sở vi phạm về hành vi vi phạm môi trường của họ và yêu cầu tuân thủ các quy định về môi trường, bồi thường thiệt hại gây ra. Đây là hình thức xử phạt nhẹ nhất, đối với các lỗi nhẹ, người phạm lỗi không cố ý mà vô tình hoặc do thiếu kiến thức gây ra; (2) xử lý dân sự. Trong các trường hợp vi phạm nặng hơn, hoặc các bên không chịu chấp hành xử lý hành chính như trên thì EPA sẽ tiến hành điều tra thêm và kiện ra tòa án. Tòa án sẽ ra quyết định xử lý dân sự. Ngoài việc phải bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm gây ra, người vi phạm còn bị phạt tiền hoặc bị phạt tù; (3) Xử lý hình sự: Đối với các vụ án nghiêm trọng, có ảnh hưởng lớn đến sức khỏe của con người và môi trường, vi phạm cố ý, lặp đi lặp lại thì EPA sẽ phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan có liên quan tiến hành điều tra, lập hồ sơ vụ việc và đưa ra Tòa án để xử lý hình sự. Hình phạt gồm: bồi thường thiệt hại, phạt tiền và phạt tù. Trong quá trình điều tra các vụ vi phạm môi trường thì lực lượng cảnh sát, thanh tra và công tố viên đóng vai trò quan trọng. Ba lực lượng này sẽ phối hợp với các chuyên viên kỹ thuật thuộc các phòng chuyên môn tìm ra các bằng chứng vi phạm môi trường và đưa ra các biện pháp xử lý. Có thể đưa ra xét xử hành chính, dân sự hoặc hình sự.

- *Kinh nghiệm của Malaysia:*

Ở Malaysia, các tội phạm trong lĩnh vực bảo vệ môi trường chủ yếu được quy định trong các đạo luật chuyên biệt về bảo vệ môi trường (trong Bộ luật Hình sự của Malaysia chỉ có một số điều liên quan đến bảo vệ môi trường). Nhìn chung, mức phạt đối với tội phạm môi trường của Malaysia rất nặng. Chẳng hạn: Điều 22, Luật Chất lượng môi trường Malaysia năm 1974, sửa đổi

bổ sung năm 2001 có quy định về tội phạm môi trường như sau: người nào xả thải các loại chất thải rắn, lỏng, khí vượt quá định mức cho phép trong giấy phép môi trường thì bị phạt tiền đến 100.000 ringgit hoặc bị phạt tù đến 5 năm, hoặc cả hai hình phạt trên. Điều 23 quy định: Người nào gây tiếng ồn vượt quá tiêu chuẩn cho phép hoặc vượt quá định mức mà giấy phép đã quy định thì bị phạt tiền đến 100.000 ringgit hoặc bị phạt tù 5 năm hoặc bị áp dụng cả hai hình phạt trên. Điều 27 quy định: Người nào có hành vi xả thải xăng dầu trái phép vào nguồn nước ở Malaysia thì bị phạt tiền đến 500.000 ringgit hoặc bị phạt tù 5 năm hoặc bị áp dụng cả hai hình phạt trên. Điều 29 quy định: Người nào thải những chất thải độc hại gây ô nhiễm nguồn nước thì bị phạt tiền đến 500.000 ringgit hoặc bị phạt tù 5 năm hoặc bị áp dụng cả hai hình phạt.

Nhờ việc áp dụng các hình thức phạt nặng, nên đã ngăn chặn đáng kể các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường. Các hình thức phạt nặng buộc các cá nhân, tổ chức phải tuân thủ pháp luật.

- Kinh nghiệm của Singapore:

Nhìn chung pháp luật Singapore quy định các mức hình phạt đối với các hành vi vi phạm pháp luật môi trường rất nặng, không chỉ bị phạt tiền, mà còn có thể bị tù. Tuy nhiên, nếu so VỚI pháp luật của Malaysia thì thời gian bị phạt tù ở Singapore ngắn hơn. Chẳng hạn, Điều 277, Bộ luật Hình sự Singapore quy định: làm bẩn nước ở những con suối hoặc nơi chứa nước công cộng thì bị phạt tù đến 3 tháng hoặc bị phạt tiền đến 500 đôla Singapore hoặc bị áp dụng cả hai hình phạt. Điều 278, Bộ luật Hình sự Singapore quy định: Người nào tự ý làm bẩn không khí ở bất cứ đâu, gây độc hại cho sức khỏe con người thì bị phạt tiền đến 500 đôla Singapore. Cũng giống như ở Thái Lan, Malaysia, các tội phạm môi trường ở Singapore chủ yếu được quy định trong các đạo luật chuyên biệt về bảo vệ môi trường, như Luật Y tế môi trường, Luật Kiểm soát việc xuất nhập khẩu hoặc quá cảnh chất thải nguy hại. Điều 21, Luật Y tế môi trường sửa đổi, bổ sung năm 2008 quy định: người nào vứt rác, khạc nhổ nơi công cộng, người nào để bụi bẩn nguy hại cho công chúng trong quá trình xây dựng, người nào xả chất thải từ phương tiện cơ giới nơi công cộng... thì sẽ bị cảnh sát bắt và truy tố trước Tòa án cấp quận hoặc Tòa án hòa giải để xử tội, có thể bị phạt tiền đến 50.000 đôla Singapore hoặc bị phạt tù không quá 1 năm, hoặc bị áp dụng cả hai

hình thức trên. Nếu tái phạm thì bị phạt không quá 100.000 đôla Singapore và bị phạt tù 1 năm. Nếu vứt bỏ phương tiện cơ giới ở nơi công cộng thì bị phạt tiền đến 500 đôla Singapore, nếu tái phạm thì mức phạt gấp đôi. Điều 25, 26, 27, Luật Kiểm soát việc xuất, nhập khẩu hoặc quá cảnh chất thải nguy hại năm 1998 quy định: người nào có hành vi nhập khẩu, xuất khẩu, quá cảnh trái phép chất thải nguy hại mà là pháp nhân thì bị phạt tiền không quá 300.000 đôla Singapore, nếu là cá nhân thì bị phạt tiền không quá 100.000 đôla Singapore hoặc bị phạt tù không quá 2 năm hoặc bị áp dụng cả hai hình phạt trên.

- Kinh nghiệm của Indônêxia:

Bộ luật Hình sự của Indônêxia có một số quy định về tội phạm môi trường tại Điều 202 và 203. So với những hình phạt về tội phạm môi trường của Malaysia, Singapore, thì hình phạt của Indônêxia nặng hơn rất nhiều. Chẳng hạn, theo Điều 202, Luật Hình sự Indônêxia quy định: người nào bỏ bất cứ chất nào vào giếng, hệ thống bơm, suối hoặc nơi chứa nước công cộng và biết rằng việc làm đó sẽ làm cho nước trở nên có hại cho sức khỏe và tính mạng của người khác thì bị phạt tù không quá 15 năm. Nếu gây hậu quả chết người thì người phạm tội bị phạt tù chung thân hoặc tù 20 năm.

Các quy định về tội phạm môi trường ở Indônêxia còn được quy định ở một số đạo luật chuyên ngành về môi trường. Chẳng hạn, Luật Quản lý môi trường Indônêxia năm 1997, Luật này có nhiều điều quy định về tội phạm môi trường, chủ yếu là các tội gây ô nhiễm môi trường. Các hình phạt mà Indônêxia áp dụng là rất nặng, kể cả mức tiền phạt, thời gian tù và người phạm tội phải chịu cả hai hình phạt. Điều 41, Luật trên quy định: (1) Người nào có hành vi vi phạm Luật Quản lý môi trường một cách cố ý thì bị phạt tù đến 10 năm và bị phạt tiền 500.000.000 rupiads; (2) Trường hợp hành vi kể trên gây hậu quả chết người hoặc gây tổn thương nghiêm trọng cho người khác thì người có hành vi vi phạm bị phạt tù đến 15 năm và bị phạt tiền đến 750.000.000 rupiads.

- Kinh nghiệm của Philippin:

Khác với nhiều nước trong khu vực ASEAN, các tội phạm về môi trường ở Philippin chỉ được quy định trong các đạo luật về bảo vệ môi trường, không

được quy định trong Luật Hình sự. Nhìn chung, các hình phạt mà Philippin áp dụng đối với tội phạm môi trường rất nặng.

Điều 47, Luật Không khí sạch của Philippin năm 1999, quy định: người nào có hành vi gây ô nhiễm không khí thì tùy theo mức độ vi phạm mà bị phạt tiền từ 10.000 pesos đến 100.000 pesos hoặc bị phạt tù từ sáu tháng đến sáu năm, hoặc bị áp dụng cả hai hình phạt trên. Nếu người vi phạm là pháp nhân, thì người quản lý đứng đầu pháp nhân, nhân viên kiểm soát ô nhiễm sẽ phải chịu hình phạt này. Nếu pháp nhân có ba lần vi phạm trong một năm hoặc vi phạm ba năm liên tiếp trở lên, coi thường lệnh của các cơ quan quản lý môi trường về việc đình chỉ hoạt động của cơ sở thì theo quy định của Điều 48 người phạm tội bị phạt tù từ sáu năm đến 10 năm.

Điều 48, Luật Quản lý chất thải rắn năm 2000, quy định cấm các hành vi sau: (1) Vứt chất thải tại nơi công cộng; (2) Thực hiện các hoạt động thu gom, vận chuyển chất thải vi phạm quy định về vệ sinh môi trường và vi phạm giấy phép môi trường đã được cấp; (3) Đốt chất thải rắn để thải trực tiếp vào không khí; (4) Thu gom chất thải mà không phân loại theo đúng quy định..v.v...

Điều 28, Luật Bảo tồn các khu hoang dã quy định: người nào có hành vi trái pháp luật, xâm hại các loại động vật hoang dã được bảo tồn thì bị phạt như sau: (a) phạt tù từ 6 năm 1 ngày đến 12 năm và/hoặc bị phạt tiền từ 100.000 pesos đến 1.000.000 pesos khi loài bị xâm hại là loài đặc biệt quý hiếm; (b) phạt tù từ 4 năm 1 ngày đến 6 năm và/hoặc bị phạt tiền từ 50.000 đến 500.000 pesos nếu loài bị xâm hại là loài có nguy cơ bị tuyệt chủng; (c) phạt tù từ 2 năm 1 ngày đến 4 năm và/hoặc bị phạt tiền từ 30.000 đến 300.000 pesos khi loài bị xâm hại là loài dễ bị tổn thương..v.v...

Nhìn chung, các hình thức xử phạt mà các nước nói trên áp dụng là nghiêm, nặng, buộc các tổ chức, cá nhân phải phục tùng pháp luật bảo vệ môi trường thay vì phải chịu các hình thức phạt nặng trên.

c) Kinh nghiệm xây dựng hệ thống tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường của một số nước trên thế giới

- Kinh nghiệm của Trung Quốc:

Cơ quan bảo vệ môi trường Trung Quốc là cơ quan quốc gia. Đây là một cơ quan ngang bộ, trực thuộc Chính phủ. Đứng đầu cơ quan này là một chủ nhiệm, giúp việc cho chủ nhiệm có các phó chủ nhiệm, thư ký và cố vấn. Cơ quan bảo vệ môi trường Trung Quốc được chia thành hai khối; trong đó khối Vụ gồm các vụ chức năng và khối Viện gồm 15 đơn vị trực thuộc. Có thể thấy mô hình quản lý nhà nước về môi trường của Trung Quốc có điểm khác với mô hình quản lý nhà nước về môi trường của một số nước. Mô hình tổ chức này có sự phân biệt rõ ràng thành hai khối: quản lý nhà nước và kỹ thuật. Điều này thuận lợi cho việc phân công, thực hiện các chức năng rõ ràng, không chồng chéo. Tuy nhiên, trong mô hình quản lý này, chưa thấy có đơn vị thanh tra hoạt động độc lập để giám sát các hoạt động bảo vệ môi trường.

- Kinh nghiệm của Singapore:

Cơ quan bảo vệ môi trường Singapore là Bộ Môi trường. Bộ Môi trường Singapore được thành lập năm 1972, do Thủ tướng Chính phủ trực tiếp điều hành. Đứng đầu Bộ Môi trường là một bộ trưởng, dưới bộ trưởng là các thư ký thường trực và phó thư ký thường trực, chịu sự chỉ đạo trực tiếp và giúp việc cho bộ trưởng. Bộ Môi trường Singapore được tổ chức thành bốn vụ, mỗi vụ có các phòng và các bộ phận chức năng.

Chức năng, nhiệm vụ của Bộ Môi trường và của các bộ phận thuộc Bộ Môi trường được quy định rất rõ ràng. Nhiệm vụ chung của Bộ Môi trường là bảo vệ sức khỏe cộng đồng và nâng cao chất lượng môi trường, xây dựng và thực hiện các chương trình tổng hợp về sức khỏe cộng đồng và bảo vệ môi trường. Nhiệm vụ của các vụ được quy định cụ thể.

Có thể nói, hệ thống quản lý môi trường nhà nước của Singapore rất gọn nhẹ, các bộ phận được phân công nhiệm vụ rõ ràng. Vì thế, hoạt động quản lý môi trường của Singapore đạt hiệu lực và hiệu quả cao. Singapore khá nổi tiếng là một quốc gia xanh, sạch, đẹp trên thế giới.

- Kinh nghiệm của Malaysia:

Cơ quan bảo vệ môi trường của Malaysia là Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường. Đứng đầu Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường là một bộ

trường. Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường Malaysia có 12 bộ phận, trong đó có bốn trung tâm, bảy ban chức năng và Cục Môi trường.

Cục Môi trường do một cục trưởng đứng đầu điều hành năm nhóm công việc, mỗi nhóm lại được chia thành các đơn vị tùy theo chức năng và nhiệm vụ.

Hội đồng chất lượng môi trường là cơ quan chính phủ được thành lập năm 1977 với các thành viên của các viện nghiên cứu, cơ quan chính phủ, tổ chức liên bang, tổ chức công nghiệp, tổ chức phi chính phủ do Bộ trưởng Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường chỉ đạo. Cục trưởng Cục Môi trường được cử làm thư ký Hội đồng này.

Cục Môi trường có nhiệm vụ quản lý hành chính, đảm bảo sự tuân thủ đạo luật về chất lượng môi trường. Theo phân cấp quản lý, chức năng, nhiệm vụ của các bộ phận trong Cục Môi trường như sau: (1) Phòng Phát triển: lập kế hoạch và thực hiện chương trình phát triển chiến lược, phối hợp hoạt động với Chính phủ liên bang và hợp tác với các nước ASEAN, các nước trên thế giới; (2) Phòng Kiểm soát: thực hiện các chương trình và hoạt động cưỡng chế, giám sát theo quy định của pháp luật môi trường; (3) Phòng Ngăn ngừa: đánh giá, điều phối và triển khai các hoạt động có liên quan đến dự án phát triển; (4) Phòng Hành chính và tài chính: cung cấp các dịch vụ hỗ trợ cho công tác quản lý và các dịch vụ hành chính khác; (5) Phòng Địa phương: thực hiện các chương trình giám sát và cưỡng chế.

Mô hình quản lý nhà nước về môi trường của Malaysia đã thể hiện được sự liên kết chặt chẽ giữa các bộ phận dưới sự chỉ đạo trực tiếp của bộ trưởng và khuyến khích áp dụng tiến bộ khoa học - công nghệ và giải quyết các vấn đề về môi trường.

- Kinh nghiệm của Philippin:

Cơ quan bảo vệ môi trường của Philippin là Bộ Môi trường và Tài nguyên thiên nhiên. Bộ này ra đời từ năm 1997 với mô hình tổ chức phân cấp như sau: cấp trung ương gồm năm văn phòng và năm vụ tham mưu chuyên ngành, cấp địa phương gồm cấp khu vực, cấp tỉnh và cấp huyện. Cấp khu vực có 15 văn phòng môi trường và tài nguyên, đứng đầu là các giám đốc điều hành khu vực, tiếp đến là các sở kỹ thuật, chuyên môn do các giám đốc sở đứng đầu. Cấp tỉnh

có 73 Văn phòng môi trường và tài nguyên. Cấp huyện có 171 văn phòng môi trường và tài nguyên. Ngoài ra, còn có ba tổ chức có liên quan và phối hợp hoạt động trong lĩnh vực môi trường là: Cơ quan Bản đồ quốc gia và thông tin tài nguyên, Hiệp hội Phát triển tài nguyên thiên nhiên, Cơ quan Phát triển và hồ Laguna.

Bộ Môi trường và Tài nguyên thiên nhiên Philippin có chức năng, nhiệm vụ là một cơ quan chính phủ đầu ngành, chịu trách nhiệm bảo tồn, quản lý, phát triển và sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Bộ có nhiệm vụ tạo động lực thúc đẩy quá trình bảo vệ và phát triển các nguồn lực môi trường thông qua các chính sách, chương trình.

Mô hình tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường của Philippin có ưu điểm dễ dàng tích hợp các yếu tố môi trường vào các kế hoạch hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên. Tuy nhiên, mô hình này cũng có hạn chế là do các khai thác tài nguyên thiên nhiên đều do một cơ quan chủ quản nên dễ xảy ra tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, không có cơ quan thanh tra, giám sát các công việc của Bộ.

d) Kinh nghiệm sử dụng biện pháp tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức và huy động cộng đồng tham gia vào bảo vệ môi trường của một số nước trên thế giới

Hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường phụ thuộc rất nhiều vào công tác tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức về môi trường và bảo vệ môi trường trong cộng đồng. Chính vì thế nên nhiều nước đã chuyển sang áp dụng mô hình quản lý môi trường mới với sự tham gia tích cực của cộng đồng thông qua tuyên truyền và giáo dục. Mô hình quản lý môi trường mới này có ba bộ phận cấu thành, đó là nhà nước, thị trường và cộng đồng. Ba bộ phận này có ảnh hưởng khác nhau đến hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường, song chúng đều có chung một kết quả là làm cho hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về môi trường được thực thi tốt hơn. Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm xây dựng và ban hành các văn bản pháp lý và các tiêu chuẩn môi trường nhằm điều tiết và quản lý bảo vệ môi trường. Các cơ quan này sẽ đưa ra các quyết định quản lý dựa trên việc áp dụng các biện pháp kinh tế nhằm thực thi có hiệu quả hệ thống các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường. Thị trường sẽ giúp tạo ra những ảnh

hưởng tích cực nhằm thay đổi hành vi của các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất, kinh doanh theo hướng thân thiện với môi trường thông qua hoạt động tiêu dùng và đầu tư. Cộng đồng có vai trò tích cực trong việc cùng tham gia quản lý môi trường như giám sát việc thực thi pháp luật môi trường của cá nhân, tổ chức. Mô hình quản lý môi trường mới này chỉ vận hành có hiệu quả khi thông tin về môi trường được chia sẻ thường xuyên cho ba thành phần trên.

Dưới đây là kinh nghiệm của một số nước về vấn đề này.

- Kinh nghiệm của Nhật Bản:

Nhật Bản rất coi trọng vai trò của cộng đồng trong bảo vệ môi trường. Những năm sau Chiến tranh thế giới thứ hai, Nhật Bản đạt được tăng trưởng kinh tế thần kỳ, song môi trường bị ô nhiễm rất nặng bởi sự phát triển công nghiệp. Trước tình trạng đó, công chúng phản ứng rất kịch liệt. Để làm dịu làn sóng phản ứng này, chính quyền các địa phương đã thông qua các đạo luật mới về bảo vệ môi trường năm 1958. Vào cuối những năm 60 của thế kỷ XX có một số vụ kiện các cơ sở công nghiệp gây ô nhiễm môi trường của cộng đồng và họ đã được tòa xử thắng kiện. Từ sau sự kiện này, người ta thấy tình trạng gây ô nhiễm môi trường của các doanh nghiệp ở những nơi có tiếng nói của cộng đồng giảm hẳn xuống. Vai trò của cộng đồng trong bảo vệ môi trường được đánh giá rất cao. Trước sức ép của cộng đồng, buộc các doanh nghiệp phải thay đổi hành vi theo hướng có lợi cho môi trường. Cũng qua sự kiện này, chính quyền Trung ương đã giao cho chính quyền địa phương quyền được ban hành các tiêu chuẩn về môi trường nghiêm ngặt hơn so với tiêu chuẩn quốc gia. Kết quả là đến những năm 70 của thế kỷ XX, ở Nhật Bản đã có 47 quận và thành phố ban hành các tiêu chuẩn môi trường nghiêm ngặt hơn tiêu chuẩn của quốc gia và lượng phát thải ở các địa phương này giảm hẳn.

- Kinh nghiệm của Trung Quốc:

Vào cuối những năm 90 của thế kỷ XX, Trung Quốc đã xây dựng đề án thiết lập hệ thống thông tin công nghiệp ở các thành phố lớn và cung cấp thông tin môi trường cho cộng đồng. Để triển khai thực hiện đề án, cơ quan bảo vệ môi trường quốc gia của Trung Quốc đã phối hợp chặt chẽ với các viện nghiên cứu, các trường đại học và chính quyền địa phương ở nơi chọn làm địa bàn thử

nghiệm. Hệ thống thông tin được thiết kế gồm hai phần: Phần 1: gồm các thành phần cơ bản sau: thông tin phục vụ quản lý cơ sở, thông tin phục vụ phân tích ô nhiễm ở cơ sở, thông tin phục vụ phân tích các kịch bản ô nhiễm ở cơ sở và đánh giá tổng hợp về môi trường ở cơ sở; Phần 2: gồm các chỉ tiêu đánh giá hành vi ứng xử về môi trường của cơ sở như: nhóm chỉ tiêu đánh giá chung về cơ sở (tên, địa chỉ, loại hình, chủ sở hữu, quy mô, sản phẩm chính, lượng nước tiêu thụ...), nhóm các chỉ tiêu về hành vi ô nhiễm (thông số về phát triển ô nhiễm, các biện pháp xử lý ô nhiễm), nhóm chỉ tiêu tác động tích cực đến môi trường (những đóng góp của cơ sở vào hoạt động bảo vệ môi trường), nhóm chỉ tiêu về quản lý môi trường (việc thực thi các quy định và các tiêu chuẩn môi trường của cơ sở), nhóm chỉ tiêu về sản xuất sạch và áp dụng tiêu chuẩn ISO 14000 của cơ sở, nhóm các chỉ tiêu phân loại cơ sở, trên cơ sở đánh giá về mức độ ô nhiễm sẽ được công bố rộng rãi cho công chúng.

Từ đó cho đến nay, việc áp dụng biện pháp này vẫn đang được tiếp tục. Nó đã góp phần đáng kể vào làm thay đổi hành vi của các doanh nghiệp, góp phần giảm thiểu ô nhiễm. Số doanh nghiệp chấp hành các quy định về bảo vệ môi trường tăng lên rõ rệt.

- Kinh nghiệm của Ấn Độ:

Vào những năm 80 của thế kỷ XX, Chính phủ Ấn Độ đã tiến hành các hoạt động cưỡng chế các doanh nghiệp phải bảo vệ môi trường, nhưng không thu được kết quả do nguồn kinh phí quản lý môi trường hạn hẹp và nạn hối lộ gây cản trở tòa án thực thi pháp luật. Trước tình trạng đó, vào giữa những năm 90 của thế kỷ XX, Chính phủ Ấn Độ đã quyết định khởi xướng chương trình xếp hạng và công khai hóa các kết quả hoạt động môi trường của các nhà máy. Chính phủ hy vọng sức ép được tạo nên từ các chương trình phổ biến, tuyên truyền thông tin về các nhà máy có thể mang lại một phương thức mới thúc đẩy các doanh nghiệp, các nhà máy chấp nhận sản xuất sạch hơn, tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường. Chương trình kiểm soát, đánh giá và xếp hạng ô nhiễm của các nhà máy dựa theo kết quả màu sắc: các nhà máy được xếp màu đen, tức là các nhà máy không thực hiện bất kỳ một biện pháp nào để kiểm soát ô nhiễm môi trường. Các nhà máy được xếp màu đỏ là các nhà máy có thực hiện một vài biện pháp giảm thiểu, song không tuân thủ pháp luật bảo vệ môi trường.

Các nhà máy được xếp hạng màu xanh da trời là các nhà máy đã tuân thủ triệt để các tiêu chuẩn quốc gia và có quy trình quản lý chất thải. Các nhà máy được xếp hạng màu xanh lá cây là các nhà máy có quy trình quản lý chất thải vượt đáng kể so với tiêu chuẩn quốc gia.

Chương trình này được thử nghiệm năm 1995. Qua tiến hành đánh giá 187 nhà máy, kết quả cho thấy có 2/3 số nhà máy không tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường, 1/3 còn lại có tuân thủ, song chỉ là đối phó. Trước tình trạng đó, Phó Tổng thống Indônêxia đã chủ trì một buổi lễ long trọng công khai nêu gương các nhà máy thực hiện tốt các quy định bảo vệ môi trường và trao giải thưởng, còn các nhà máy chưa tuân thủ được phép trong thời hạn sáu tháng phải tuân thủ. Bằng cách công bố rộng rãi các thông tin này đã tạo ra sự thi đua giữa các nhà máy. Đến cuối năm 1995, tình hình đã thay đổi rõ nét, số nhà máy tuân thủ quy định bảo vệ môi trường đã tăng lên thêm 18%. Rõ ràng là việc tuyên truyền, công khai hóa các thông tin liên quan đến môi trường của các nhà máy ở Indônêxia đã mang lại hiệu quả đáng kể. Hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường tăng lên rõ rệt.

- Kinh nghiệm của Philíppin:

Ở Philíppin, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã xây dựng một chương trình tương tự như chương trình phổ biến thông tin về ô nhiễm môi trường như của Indônêxia.

Vào tháng 4-1998, chương trình đã công bố bản đánh giá đầu tiên đối với 52 nhà máy. Có 92% số các nhà máy này không tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường. Tổng thống Phidel Ramos đã chúc mừng các nhà máy đạt xếp hạng màu xanh da trời; còn các nhà máy đạt xếp hạng màu đen và màu đỏ thì được thông báo riêng về mức xếp hạng và thời hạn buộc phải giảm ô nhiễm. Kết quả rất đáng khích lệ, đến tháng 4-1999, số nhà máy đạt xếp hạng màu xanh da trời tăng lên 58%, số nhà máy xếp hạng màu đỏ giảm đi.

Có thể thấy tác động của chương trình phổ biến thông tin về mức độ ô nhiễm môi trường của các cơ sở sản xuất đã có tác dụng lớn trong việc làm thay đổi hành vi của các doanh nghiệp trước sức ép của cộng đồng.

2. Bài học rút ra cho Việt Nam

a) Bài học về sử dụng các công cụ kinh tế, góp phần nâng cao tính chấp hành, phục tùng pháp luật bảo vệ môi trường của các tổ chức, cá nhân

Thứ nhất, việc sử dụng các công cụ kinh tế vào quản lý môi trường phải được thực hiện từng bước, cẩn trọng. Thực tế cho thấy đối với các nước đang phát triển, do điều kiện luật pháp, chính sách, thể chế chưa hoàn thiện, cộng với trình độ dân trí hạn chế... cho nên việc sử dụng các công cụ kinh tế vào quản lý môi trường phải được thực hiện từng bước, cẩn trọng dựa trên những cân nhắc kỹ lưỡng về kinh tế, kỹ thuật, xã hội, chính trị... sao cho phù hợp, tránh nóng vội. Trung Quốc, Hàn Quốc, Malaysia... đều tiến hành từng bước trong việc áp dụng các công cụ kinh tế. Nếu nóng vội sẽ bị thất bại.

Bài học thất bại trong việc thực hiện chương trình trao đổi giấy phép chất thải công nghiệp của Philíppin là một ví dụ.

Thứ hai, căn cứ để tính mức phí phải đầy đủ, toàn diện, dựa trên lượng chất thải và nồng độ chất thải. Nếu chỉ căn cứ vào nồng độ chất thải hoặc lượng chất thải (quy mô) thì sẽ tạo ra kẽ hở cho các đối tượng tìm cách lẩn tránh khoản phí này. Bài học của các nước đang phát triển, đặc biệt là của Hàn Quốc cho ta thấy rõ điều này.

Thứ ba, mức phí phải cao hơn chi phí vận hành hệ thống xử lý ô nhiễm và phải tính theo lũy tiến. Nếu mức phí quá thấp, thấp hơn các chi phí vận hành hệ thống xử lý ô nhiễm thì các cơ sở sẽ sẵn sàng nộp phí chứ không vận hành hệ thống xử lý ô nhiễm - kết quả là không thể giảm ô nhiễm. Hàn Quốc và nhiều quốc gia khác đã vấp phải thất bại này và họ đã phải điều chỉnh. Để giảm thiểu ô nhiễm, hầu hết các nước đang phát triển đã áp dụng xuất phí theo lũy tiến - tức là càng xả thải nhiều, nồng độ càng cao thì càng phải nộp phí cao. Cách làm này đã khuyến khích các cơ sở sản xuất giảm thiểu lượng chất thải ra môi trường.

Thứ tư, việc áp dụng các công cụ kinh tế với tư cách bổ sung chứ không phải thay thế cho các công cụ mệnh lệnh - hành chính và kèm theo nó có thể sử dụng thêm công cụ trợ cấp tài chính. Kinh nghiệm này được hầu hết các nước đang phát triển áp dụng. Tùy theo tính chất của từng vấn đề môi trường cần giải quyết, mà các chính phủ lựa chọn điểm cân bằng giữa 2 hệ thống này. Chẳng

hạn, nếu vấn đề môi trường cần giải quyết có tính bất định cao và điều này có thể gây ra chi phí lớn thì Chính phủ sẽ lựa chọn áp dụng các biện pháp mệnh lệnh - hành chính nhiều hơn; còn nếu vấn đề môi trường cần giải quyết tương đối xác định thì Chính phủ có thể sử dụng các công cụ linh hoạt, mềm dẻo hơn, ví dụ như các công cụ kinh tế. Trong những trường hợp cần thiết thì phải dùng cả hai loại công cụ trên.

b) Bài học về sử dụng chế tài xử phạt nhằm nâng cao tính nghiêm minh của pháp luật và răn đe, phòng ngừa các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường

Thứ nhất, về xây dựng hệ thống cưỡng chế môi trường:

Để hoạt động xử lý các vụ việc môi trường đạt hiệu quả cao, cần phải xây dựng hệ thống cưỡng chế môi trường đủ mạnh. Mỗi bộ phận cấu thành hệ thống này phải có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn ở những phạm vi cụ thể, rõ ràng. Có như vậy, mọi việc mới được giải quyết hiệu quả. Nếu các bộ phận trong hệ thống này không được phân cấp rõ ràng thì chắc chắn sẽ không tránh khỏi sự chồng chéo, đùn đẩy lẫn nhau, công việc không được giải quyết tốt. Bài học về xây dựng hệ thống cưỡng chế môi trường ở Hoa Kỳ là một kinh nghiệm tốt để Việt Nam học tập.

Thứ hai, về áp dụng các hình thức xử phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường:

Kinh nghiệm của Hoa Kỳ cho thấy các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường có thể ở những mức độ rất khác nhau, nhẹ có, nặng có, thậm chí là rất nặng, rất nghiêm trọng. Vì vậy, cần phải có những hình thức xử phạt tương ứng. Nếu phạt nhẹ quá, sẽ không làm cho người vi phạm tuân thủ quy định bảo vệ môi trường. Ngược lại, nếu phạt nặng quá có thể gây phản ứng xấu của đối tượng vi phạm. Việc áp dụng ba hình thức xử phạt vi phạm môi trường của Hoa Kỳ là xử lý hành chính, xử lý dân sự và xử lý hình sự là rất rõ ràng, cụ thể. Việt Nam cần nghiên cứu kỹ các hình thức xử phạt này để học tập.

Thứ ba, về quy định mức phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường:

Thực tế ở tất cả các nước cho thấy, nếu mức phạt quy định quá thấp đều làm cho các đối tượng vi phạm coi thường pháp luật. Các đối tượng này không

sợ nộp phạt, vì mức phạt thấp hơn rất nhiều khoản lợi có được do không tuân thủ các quy định pháp luật bảo vệ môi trường. Qua một thời gian thử nghiệm, các nước đều tăng mức xử phạt, thậm chí mức phạt rất cao. Không chỉ phạt tiền, mà còn bị phạt tù, mức phạt tù có thể lên tới 20 năm, chung thân. Thiết nghĩ đây là bài học quý giá cho Việt Nam khi xây dựng các mức phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường. Có như vậy, mới đảm bảo sự răn đe, phòng ngừa các hành vi vi phạm môi trường khác. Pháp luật bảo vệ môi trường mới được thực hiện nghiêm.

c) Bài học về xây dựng hệ thống tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường

Một là, nên tổ chức cơ quan bảo vệ môi trường là một bộ độc lập trực thuộc Chính phủ.

Bảo vệ môi trường là vấn đề lớn của mỗi quốc gia cũng như của toàn nhân loại, đặc biệt trong bối cảnh biến đổi khí hậu toàn cầu hiện nay và trước yêu cầu phải phát triển bền vững, cần phải coi môi trường là một lĩnh vực kinh tế - xã hội quan trọng, là một ngành kinh tế quan trọng. Việc tổ chức này sẽ tạo ra khả năng phản ứng nhanh trong khâu xác định nhiệm vụ, ra quyết định và thực thi các quyết định từ cấp Chính phủ đến Bộ Môi trường và các tỉnh, thành, tạo ra môi liên kết qua lại ngang cấp giữa các bộ, ngành, làm gia tăng hiệu lực và hiệu quả của công tác bảo vệ môi trường.

Hai là, thực hiện sự phân cấp, phân công rõ ràng giữa các bộ phận trong hệ thống tổ chức bộ máy quản lý môi trường các cấp.

Kinh nghiệm của tất cả các nước đều cho thấy rõ vấn đề này. Có sự phân công rõ ràng chức năng, nhiệm vụ đối với từng bộ phận thì mới tránh được chồng chéo, “cha chung không ai khóc”. Có sự phân công rõ ràng còn nâng cao ý thức, trách nhiệm của từng bộ phận, đảm bảo cho mọi hoạt động của bộ máy được trôi chảy, thuận lợi và mới đạt hiệu quả cao.

Ba là, cần có bộ phận thanh tra, giám sát hoạt động bảo vệ môi trường.

Đây là bộ phận cần thiết để đảm bảo cho việc thực thi các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường. Nếu hoạt động này bị buông lỏng hoặc không được

giao cho một đơn vị phụ trách thì chắc chắn không thể kiểm soát được các vấn đề về môi trường, nhất là vấn đề vi phạm pháp luật môi trường.

d) Bài học về sử dụng biện pháp tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức và huy động cộng đồng tham gia vào bảo vệ môi trường

Thứ nhất, cần xây dựng mô hình quản lý môi trường mới, có sự tham gia của cộng đồng.

Trong những năm gần đây, gần như tất cả các quốc gia đều chuyển mạnh từ mô hình quản lý môi trường cũ (chỉ dựa vào công cụ mệnh lệnh - hành chính” và công cụ kinh tế, tức chỉ dựa vào nhà nước và thị trường), sang mô hình quản lý môi trường mới, với ba bộ phận cấu thành, đó là nhà nước, thị trường và cộng đồng. Việc thực hiện quản lý môi trường theo mô hình mới đã phát huy được sức mạnh của từng bộ phận, đồng thời phát huy được sự tương hỗ giữa ba bộ phận này. Nhật Bản là quốc gia đi đầu trong việc áp dụng mô hình quản lý môi trường mới này. Hiện nay, hầu hết các nước trên thế giới, kể cả các nước phát triển và các nước đang phát triển đều áp dụng mô hình quản lý môi trường mới này bởi tính ưu việt của nó.

Thứ hai, công khai hóa thông tin đánh giá hành vi ứng xử về môi trường của các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất, kinh doanh.

Việc công khai hóa các chỉ tiêu đánh giá hành vi ứng xử của doanh nghiệp, của cơ sở về môi trường trên các phương tiện thông tin đại chúng. Nó không chỉ tạo sức ép của cộng đồng buộc các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất, kinh doanh phải thay đổi các hành vi theo hướng thân thiện với môi trường, mà còn giúp cho các doanh nghiệp phải biết tự trọng, tự xấu hổ trước hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường của mình. Tất cả những điều đó sẽ góp phần không nhỏ trong việc thực thi pháp luật bảo vệ môi trường, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường. Các nước Nhật Bản, Trung Quốc đã sử dụng rất có hiệu quả biện pháp này. Số các cơ sở sản xuất vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường giảm xuống rõ rệt, lượng chất thải gây ô nhiễm môi trường cũng giảm đáng kể.

Thứ ba, biểu dương các doanh nghiệp, các cơ sở thực hiện tốt các quy định về bảo vệ môi trường.

Đây là biện pháp được nhiều nước sử dụng cùng với biện pháp công khai hóa thông tin nói trên, chẳng hạn như Indônêxia, Philíppin, Thái Lan... Kết quả là ngày càng có nhiều doanh nghiệp được xếp hạng màu xanh lá cây, màu xanh da trời (những doanh nghiệp thực hiện tốt các quy định bảo vệ môi trường), số doanh nghiệp xếp hạng màu đỏ, màu đen giảm mạnh. Rõ ràng là biện pháp này đã khuyến khích các doanh nghiệp thực hiện tốt pháp luật bảo vệ môi trường. Họ ngày càng tự giác, tự nguyện thực hiện nghiêm các quy định về bảo vệ môi trường.



TTBD ĐBDC

