

# DỰ BÁO NHU CẦU HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

## 1. Những thành tựu đạt được

Trước khi đổi mới năm 1986, vì nhiều lý do khác nhau vấn đề ô nhiễm, suy thoái môi trường chưa có biểu hiện rõ nét. Sau khi tiến hành công cuộc đổi mới kinh tế sâu rộng, bên cạnh việc mang lại những kết quả tốt đẹp, kinh tế thị trường cũng là nguyên nhân phát sinh của nhiều hiện tượng xã hội tiêu cực, trong đó có suy thoái môi trường. Bảo vệ môi trường trở thành nguyên tắc hiến định, tại Điều 29 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 quy định: Cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, mọi cá nhân phải thực hiện các quy định của Nhà nước về sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường. Nghiêm cấm mọi hành động làm suy kiệt tài nguyên và hủy hoại môi trường. Luật Bảo vệ môi trường được coi là một lĩnh vực quan trọng trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Năm 1991, Việt Nam đã thông qua Kế hoạch hành động Quốc gia về Môi trường và Phát triển bền vững (NPESD), ngay trước khi Hội nghị Rio diễn ra. Bốn năm tiếp theo, hai kế hoạch được soạn thảo, đó là Kế hoạch hành động môi trường quốc gia, đón trước các yêu cầu của Ngân hàng Thế giới (WB); và Kế hoạch hành động đa dạng sinh học (BAP) sau khi Việt Nam phê chuẩn Công ước Đa dạng sinh học năm 1993. Ngoài ra, nhiều chương trình cải cách luật pháp và thể chế về môi trường được thực hiện. Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 có hiệu lực từ ngày 10-01-1994 đưa công tác bảo vệ môi trường của Việt Nam lên một giai đoạn mới phát triển cả về chất và lượng. Lần đầu tiên, các khái niệm cơ bản có liên quan đến môi trường đã được định nghĩa, được xác định một cách chuẩn xác làm cơ sở cho việc vận dụng vào hoạt động quản lý môi trường; các nghĩa vụ, quyền lợi và trách nhiệm bảo vệ môi trường của Nhà nước, cá nhân và tổ chức được ràng buộc pháp lý. Cùng với Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 và một loạt các văn bản quy phạm pháp luật quan trọng khác liên quan đến lĩnh vực môi trường đã được ban hành từ năm 1990 trở đi như: Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 1991, Luật Đất đai năm 1993, Luật Dầu khí năm 1993, Luật Khoáng sản năm 1996, Luật Tài nguyên nước năm 1998... Bên

cạnh đó, để góp phần đưa các quy định liên quan đến bảo vệ môi trường đi vào thực tiễn cuộc sống, hàng loạt các nghị định, chỉ thị, thông tư... đã được ban hành Nghị định số 175/CP ngày 18-10-1994 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường đã cụ thể hóa trách nhiệm bảo vệ môi trường; lần đầu tiên đưa vào áp dụng một loạt các quy định liên quan đến công tác đánh giá tác động môi trường (ĐTM). Nghị định số 26-CP ngày 26-4-1996 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường, đã nâng khung phạt hành chính đối với các vi phạm pháp luật môi trường liên quan đến những lĩnh vực: đánh giá tác động môi trường (ĐTM) và kiểm soát môi trường; bảo tồn tài nguyên thiên nhiên; buôn bán các loài quý hiếm; khai thác mỏ; cũng như hàng loạt những hành vi vi phạm gây ô nhiễm. Tháng 6-1998, Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 36/1998/CT-TW ngày 25-6-1998 về tăng cường bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Tháng 6-2005, Quốc hội đã ban hành Luật Bảo vệ môi trường mới thay thế Luật Bảo vệ môi trường năm 1994 với nhiều bước tiến mới. Lần đầu tiên các khái niệm cơ bản về môi trường, bảo vệ môi trường được định nghĩa một cách rõ ràng, quyền và nghĩa vụ bảo vệ môi trường của tổ chức, cá nhân được quy định cụ thể. Tính từ thời điểm Luật Bảo vệ môi trường 2005 có hiệu lực thi hành (ngày 01-7-2006) đến thời điểm hết hiệu lực (ngày 31-12-2014)<sup>1</sup>, Chính phủ đã ban hành trên dưới 20 nghị định về bảo vệ môi trường, trong đó ban hành mới 10 nghị định; ban hành 02 nghị định thay thế; ban hành 04 nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị định quy định về bảo vệ môi trường. Cụ thể là Chính phủ đã ban hành 02 nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường; 04 nghị định về phí bảo vệ môi trường; 02 nghị định về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, cam kết bảo vệ môi trường; 03 nghị định về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; 01 nghị định về xác định thiệt hại đối với môi trường; 01 nghị định về tổ chức, bộ phận chuyên môn về bảo vệ môi trường tại cơ quan nhà nước và doanh nghiệp nhà nước; 01 nghị định về ưu đãi, hỗ trợ hoạt động bảo vệ môi trường; 01 nghị định về quản lý

---

<sup>1</sup>Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 có hiệu lực thi hành từ ngày 01-01-2015. Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 hết hiệu lực thi hành kể từ ngày Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 có hiệu lực thi hành.

tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo; 01 nghị định về điều kiện của tổ chức hoạt động dịch vụ quan trắc môi trường.

Cũng trong khoảng thời gian này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều quyết định, chỉ thị về bảo vệ môi trường, trong đó tập trung ở các quy định về phê duyệt chiến lược, kế hoạch, đề án bảo vệ môi trường<sup>2</sup>; các thiết chế bảo vệ môi trường<sup>3</sup>; về tăng cường công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong thời kỳ hội nhập; quy chế phối hợp quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo... Các văn bản của Bộ Tài nguyên và Môi trường tập trung các quy định về quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường; hướng dẫn thi hành các quy định của Chính phủ về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, cam kết bảo vệ môi trường; các quy định phục vụ tính phí bảo vệ môi trường; quy định về định mức kinh tế - kỹ thuật lập quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo; về nội dung, chế độ báo cáo tình hình quản lý hoạt động điều tra cơ bản, khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo; về bảo vệ môi trường làng nghề; về quản lý và bảo vệ môi trường khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu công nghiệp và cụm công nghiệp; về hồ sơ giám định tư pháp và các mẫu giám định tư pháp trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường... Bộ Tài nguyên và Môi trường còn phối hợp với Bộ Tài chính ban hành các Thông tư liên tịch hướng dẫn về phí bảo vệ môi trường; kinh phí hoạt động của tổ chức, bộ phận chuyên môn, cán bộ phụ trách về bảo vệ môi trường; thu, nộp tiền phạt, quản lý và sử dụng tiền thu từ xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường... Phối hợp với Bộ Công Thương quy định về tiêu chuẩn, điều kiện kinh doanh nhập khẩu phế liệu; hướng dẫn phối hợp giữa Sở Công Thương với Sở Tài nguyên và Môi trường thực hiện nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực công thương... Phối hợp với Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội hướng

---

<sup>2</sup>. Đề án bảo vệ môi trường lưu vực hệ thống sông Đồng Nai đến năm 2020; Đề án tổng thể bảo vệ môi trường lưu vực sông Nhuệ, sông Đáy đến năm 2020; Đề án tổng thể bảo vệ môi trường đảo Phú Quốc đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020; Kế hoạch xử lý triệt để các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng đến năm 2020...

<sup>3</sup>Tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo vệ môi trường; thành lập Ủy ban bảo vệ môi trường lưu vực các sông Cầu, sông Đồng Nai; bổ sung thành viên Ủy ban Bảo vệ môi trường lưu vực sông Cầu...

dẫn về quản lý và bảo vệ môi trường trong các cơ sở quản lý người nghiện ma túy, người bán dâm và người sau cai nghiện ma túy; quản lý và bảo vệ môi trường trong các cơ sở chăm sóc, nuôi dưỡng đối tượng thuộc ngành lao động - thương binh và xã hội... Phối hợp với Bộ Giao thông vận tải hướng dẫn về quản lý và bảo vệ môi trường trong hoạt động giao thông đường thủy nội địa... Phối hợp với Bộ Y tế hướng dẫn phối hợp thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường đối với các cơ sở y tế... Phối hợp với Bộ Công an hướng dẫn quan hệ phối hợp công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường...

Các bộ, ngành ban hành các thông tư đơn lẻ về bảo vệ môi trường trong ngành, lĩnh vực mình quản lý, như: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành thông tư hướng dẫn quản lý các nhiệm vụ bảo vệ môi trường thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; quy định hoạt động quan trắc, cảnh báo môi trường ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn... Bộ Giao thông vận tải ban hành thông tư quy định về bảo vệ môi trường trong phát triển kết cấu hạ tầng giao thông; bảo vệ môi trường trong hoạt động hàng không dân dụng; về kiểm định an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông cơ giới đường bộ; kiểm tra chất lượng an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường trong sản xuất, lắp ráp xe mô tô, xe gắn máy; kiểm tra chất lượng an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường trong sản xuất, lắp ráp xe cơ giới; kiểm tra chất lượng an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường xe mô tô, xe gắn máy nhập khẩu và động cơ nhập khẩu sử dụng để sản xuất, lắp ráp xe mô tô, xe gắn máy; kiểm tra chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt; yêu cầu kỹ thuật và bảo vệ môi trường đối với tàu thủy lưu trú du lịch ngủ đêm, nhà hàng nổi, khách sạn nổi; về thủ tục cấp giấy chứng nhận chất lượng an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện, thiết bị thăm dò, khai thác và vận chuyển dầu khí trên biển... Bộ Công Thương ban hành thông tư quy định quản lý các nhiệm vụ, dự án bảo vệ môi trường ngành công thương...

Ngay sau khi Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 được thông qua, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã phối hợp với các cơ quan, đơn vị có liên quan xây dựng, trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành các văn bản pháp lý

hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, kịp thời phục vụ công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường như:

- Nghị định số 80/2014/NĐ-CP ngày 06-8-2014 của Chính phủ về thoát nước và xử lý nước thải, Nghị định này được sửa đổi bởi Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24-4-2015 của Chính phủ về quản lý chất thải và phế liệu.

- Nghị định số 114/2014/NĐ-CP ngày 26-11-2014 của Chính phủ quy định về đối tượng, điều kiện được phép nhập khẩu, phá dỡ tàu biển đã qua sử dụng.

- Nghị định số 127/2014/NĐ-CP ngày 31-12-2014 của Chính phủ quy định về điều kiện của tổ chức hoạt động quan trắc môi trường.

- Nghị định số 03/2015/NĐ-CP ngày 06-01-2015 của Chính phủ quy định về xác định thiệt hại đối với môi trường.

- Nghị định số 18/2015/NĐ-CP ngày 14-02-2015 của Chính phủ quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường.

- Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14-02-2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.

- Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24-4-2015 của Chính phủ về quản lý chất thải và phế liệu.

- Nghị định số 60/2016/NĐ-CP ngày 01-7-2016 của Chính phủ quy định một số điều kiện đầu tư kinh doanh trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường.

Một số quyết định, thông tư đã được ban hành quy định về các nội dung như: thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, xác nhận kế hoạch bảo vệ môi trường, đề án bảo vệ môi trường, quản lý chất thải nguy hại, ký quỹ phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản, nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất, bảo vệ môi trường khu kinh tế, khu công nghiệp... Hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường cũng được rà soát, sửa đổi và ban hành đáp ứng các yêu cầu của thực tiễn. Tại các địa phương, nhiều văn bản chỉ đạo, hướng dẫn, chương trình, kế hoạch cũng đã được xây dựng và triển khai thực hiện, như các quy định về bảo vệ môi trường

trên địa bàn tỉnh, thành phố; kế hoạch bảo vệ môi trường hàng năm và 5 năm; quy hoạch mạng lưới quan trắc môi trường trên địa bàn tỉnh, thành phố,... Hầu hết các địa phương đã ban hành các văn bản cụ thể hóa các chính sách, chiến lược, kế hoạch và tổ chức thực hiện tại địa phương nhằm chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

Ở bình diện chung, như trên đã đề cập, trước khi có Nghị quyết số 48-NQ/TW đa số các nguồn tài nguyên thiên nhiên đã được quản lý và bảo vệ bằng các đạo luật.

Trong khoảng thời gian hơn 10 năm qua, hệ thống pháp luật về tài nguyên và môi trường tiếp tục được hoàn thiện. Quốc hội ban hành mới Luật Đa dạng sinh học năm 2008; Luật Khoáng sản năm 2010 (thay thế Luật Khoáng sản năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khoáng sản năm 2005); Luật Tài nguyên nước năm 2012 (thay thế Luật Tài nguyên nước năm 1998); Luật Đất đai năm 2013 (thay thế Luật Đất đai năm 2003 sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010); ban hành mới Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015; Luật Lâm nghiệp năm 2017 (thay thế Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 2004). Ngoài ra, để thi hành các đạo luật kể trên, nhiều văn bản dưới luật về tài nguyên và môi trường cũng đã được ban hành.

Đặc biệt, Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã ban hành Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03-6-2013 về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường (sau đây gọi tắt là Nghị quyết số 24-NQ/TW). Đây là cơ sở chính trị vững chắc, định hướng cho việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường ở Việt Nam trong thời gian tới. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015 được xây dựng theo tinh thần mới của Nghị quyết số 24-NQ/TW. Trong Nghị quyết số 24-NQ/TW, Đảng ta cũng có nhiều đánh giá, nhận định về ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong công tác quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường thời gian vừa qua, trong đó có những nguyên nhân liên quan đến chính sách, pháp luật về tài nguyên và môi trường. Về ưu điểm, Đảng ta nhận định: “Quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường đã được quan tâm, có bước chuyển biến và đạt được một số kết quả bước đầu quan trọng. Về hạn chế, Đảng ta chỉ

rõ: “Tài nguyên chưa được quản lý, khai thác, sử dụng có hiệu quả và bền vững, một số loại tài nguyên bị khai thác quá mức dẫn tới suy thoái, cạn kiệt; ô nhiễm môi trường vẫn tiếp tục gia tăng, có nơi nghiêm trọng”... Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên là: “Một số chủ trương của Đảng chưa được quán triệt và thể chế hóa đầy đủ, kịp thời. Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ; một số cơ chế, chính sách chưa sát với thực tế, thiếu tính khả thi. Trước đó, tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, Đảng ta cũng đã nhận định “Việc xây dựng pháp luật và chính sách bảo vệ môi trường còn chậm, thực hiện chưa nghiêm, hiệu lực, hiệu quả thấp. Môi trường ở nhiều nơi tiếp tục bị xuống cấp, một số nơi đã đến mức báo động. Chưa chủ động nghiên cứu, dự báo đánh giá tác động của biến đổi khí hậu; hậu quả của thiên tai còn nặng nề”<sup>4</sup>. Từ góc độ nghiên cứu độc lập; đối chiếu với các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật có thể thấy pháp luật bảo vệ môi trường trong hơn 30 năm qua có một số ưu điểm nổi bật như sau:

Thứ nhất, pháp luật bảo vệ môi trường cơ bản đảm bảo tính toàn diện, đầy đủ. Hầu hết các nguồn tài nguyên thiên nhiên được quản lý và bảo vệ bằng pháp luật, gồm tài nguyên đất, nước, rừng, biển, thủy sản, khoáng sản, đa dạng sinh học... Tương tự, hầu hết các thành phần môi trường đã được kiểm soát ô nhiễm, suy thoái bằng pháp luật, như: môi trường đất, nước, không khí, âm thanh, độ rung, bức xạ, phóng xạ... Ở tầm nhìn rộng hơn, các yếu tố về nền kinh tế xanh/tăng trưởng xanh, thích ứng với biến đổi khí hậu, an ninh môi trường, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thân thiện với môi trường, sản phẩm thân thiện với môi trường... cũng bước đầu được pháp luật tài nguyên và môi trường nói chung, pháp luật bảo vệ môi trường nói riêng điều chỉnh. Ở phạm vi hẹp, tính toàn diện, đầy đủ của pháp luật bảo vệ môi trường được thể hiện qua nội dung điều chỉnh của Luật Bảo vệ môi trường 2005, Luật Bảo vệ môi trường 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành, theo đó, pháp luật bảo vệ môi trường điều chỉnh mọi hoạt động bảo vệ môi trường: từ phòng ngừa, kiểm soát ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường đến khắc phục ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường; từ quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước đến quyền lợi, nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư trong

<sup>4</sup>Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, tr.169.

quản lý, bảo vệ môi trường; từ các công cụ kinh tế, công cụ kỹ thuật đến các công cụ hành chính trong quản lý, bảo vệ môi trường; từ những quy định mang tính định hướng hành vi bảo vệ môi trường đến những quy định về xử lý hậu quả môi trường do lịch sử để lại; từ huy động nguồn lực của quốc gia đến hợp tác quốc tế trong bảo vệ môi trường. Cách thể hiện các quy định của pháp luật cụ thể cũng mang tính toàn diện, từ các quy định có tính nguyên tắc chung đến các biện pháp, cách thức cụ thể về bảo vệ môi trường, vv.. Tuy nhiên, trong từng nhóm quan hệ cụ thể thì thấy vẫn còn một số khoảng trống hoặc còn mờ nhạt về nội dung pháp lý, như vấn đề quy hoạch, kế hoạch bảo vệ môi trường; quyền và nghĩa vụ của các tổ chức xã hội, xã hội - nghề nghiệp và cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường... (những vấn đề này cũng đã được đề cập trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014). Như vậy, nhìn chung pháp luật bảo vệ môi trường đã bao quát mọi khía cạnh của hoạt động bảo vệ môi trường; nội dung pháp lý, các biện pháp thực hiện cũng đã được quy định đầy đủ, toàn diện. Tuy nhiên, để đáp ứng đầy đủ hơn các yêu cầu của phát triển bền vững, pháp luật bảo vệ môi trường cần thể hiện rõ hơn tư tưởng chỉ đạo về sự kết hợp hiệu quả giữa ba yếu tố của phát triển bền vững, đó là bảo vệ môi trường với tăng trưởng kinh tế và bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội trong từng chế định lớn, như chế định phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái môi trường; ưu đãi, khuyến khích các hoạt động bảo vệ môi trường,...

Thứ hai, tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật bảo vệ môi trường đã có bước cải thiện nhất định. Từ góc nhìn lịch sử cho thấy, pháp luật về quản lý, bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên có quá trình hình thành và phát triển không giống nhau. Pháp luật bảo vệ và phát triển rừng được hình thành tương đối sớm, với dấu mốc quan trọng là năm 1972, Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh quy định việc bảo vệ rừng; tiếp đến là Luật Bảo vệ và phát triển rừng vào các năm 1991, 2004. Đối với nguồn lợi thủy sản, năm 1989, Nhà nước ban hành Pháp lệnh Bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản; tiếp đến là Luật Thủy sản năm 2003, khi Luật Đa dạng sinh học năm 2008; Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015... Do hình thành và phát triển vào những giai đoạn lịch sử khác nhau cùng với sự tồn tại các thiết chế (bộ, ngành) khác nhau trong quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường nên tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật về tài nguyên và môi trường bộc lộ nhiều



hạn chế. Tuy nhiên, hạn chế trên đang dần được cải thiện. Quá trình xây dựng các đạo luật về tài nguyên và môi trường trong thời gian qua đã có sự phân định rõ ràng hơn phạm vi điều chỉnh giữa các văn bản; Chính phủ cũng đã có sự phân công hợp lý hơn quyền hạn và trách nhiệm của các bộ, ngành trong quản lý nhà nước đối với tài nguyên và môi trường<sup>5</sup>; giữa Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật cũng đã có sự thống nhất, đồng bộ hơn, nhất là ở các quy định về đánh giá tác động môi trường, đánh giá môi trường chiến lược; phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường; các quy định về phí bảo vệ môi trường...

## **2. Những hạn chế, bất cập**

Thứ nhất, tính khả thi của pháp luật bảo vệ môi trường còn hạn chế. Nhiều quy định pháp luật bảo vệ môi trường còn chung chung<sup>6</sup>, mang tính tuyên ngôn, ít có giá trị điều chỉnh hành vi. Cá biệt có quy định không có giá trị pháp lý thực tế trong khoảng thời gian 10 năm qua<sup>7</sup>. Hạn chế kể trên cũng được nhiều nghiên cứu khác đánh giá. Một trong những nghiên cứu của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam năm 2011 đã đưa ra nhận định: “Việc thực hiện các quy định về bảo vệ môi trường chưa phù hợp với thực tế, chưa hài hòa giữa lợi ích kinh tế và lợi ích xã hội, môi trường, chưa bảo đảm quyền tự do kinh doanh của doanh nghiệp”<sup>8</sup>. Nguyên nhân của những hạn chế trên được cho là so với các lĩnh vực pháp luật truyền thống, pháp luật bảo vệ môi trường phát triển muộn hơn nên Việt Nam chưa có nhiều kinh nghiệm xây dựng pháp luật trong lĩnh vực này, nhất là các quy định cụ thể, có giá trị trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh. Bên cạnh đó nhiều mối quan hệ xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường chưa có điều kiện bộc lộ hết đặc điểm, yêu cầu điều chỉnh pháp luật nên quá trình xây dựng pháp luật chưa phản ánh sát nhu cầu thực tế.

<sup>5</sup>Ví dụ, giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trong quản lý, bảo tồn đa dạng sinh học; với Bộ Công Thương trong kiểm soát ô nhiễm môi trường từ các hoạt động công nghiệp...

<sup>6</sup>Ví dụ, quy định về bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường; về quy chuẩn kỹ thuật đối với một số thành phần môi trường (chưa cụ thể đối với các đối tượng sản xuất, kinh doanh trong những ngành nghề, lĩnh vực khác nhau); về trách nhiệm thực hiện cam kết bảo vệ môi trường đối với cơ sở sản xuất kinh doanh quy mô hộ gia đình, điều kiện của chủ dự án để có thể lập báo cáo đánh giá tác động môi trường.

<sup>7</sup>Ví dụ, quy định về giải quyết tranh chấp môi trường bằng phương thức trọng tài; quy định về xử lý các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng.

<sup>8</sup>Xem Báo cáo rà soát pháp luật kinh doanh, do Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) công bố sáng ngày 30-11-2011 tại Hà Nội.

Thứ hai, tính ổn định của một số nhóm quy định không cao. Một số nhóm quy định liên tục bị sửa đổi và giữa những lần sửa đổi có sự thay đổi tương đối lớn về nội dung. Điển hình là các quy định về hướng dẫn thực hiện đánh giá tác động môi trường (được quy định và sửa đổi vào các năm 2006, 2008, 2010 với những nội dung có nhiều sự khác biệt)<sup>9</sup>.

Thứ ba, về hiệu quả, hiệu lực tổ chức thực thi pháp luật bảo vệ môi trường còn nhiều hạn chế: Cũng như trong hầu hết các lĩnh vực pháp lý, ở Việt Nam, hiệu lực, hiệu quả của việc tổ chức thực thi pháp luật bảo vệ môi trường còn nhiều hạn chế. Một số số liệu dưới đây phản ánh tình trạng pháp luật bảo vệ môi trường không được thực thi triệt để trong thời gian qua. Theo Báo cáo của Cục Cảnh sát phòng, chống tội phạm về môi trường, từ năm 2010 đến năm 2013, lực lượng Cảnh sát phòng chống tội phạm về môi trường trên toàn quốc đã phát hiện, xử lý gần 25.000 vụ vi phạm pháp luật về môi trường; khởi tố khoảng 350 vụ với gần 400 đối tượng; xử phạt vi phạm hành chính gần 200 tỷ đồng<sup>10</sup>. Hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường thường tập trung vào các nhóm hành vi sau<sup>11</sup>: i) Vi phạm các quy định về thủ tục hành chính; chế độ báo cáo và thực hiện không đúng, không đầy đủ các nội dung báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM) được phê duyệt và cam kết bảo vệ môi trường đã được xác nhận; ii) Vi phạm các quy định về quản lý chất thải nguy hại; iii) Tự ý điều chỉnh, thay đổi thiết kế, công nghệ của các công trình xử lý chất thải nhằm xả trộm chất thải không qua xử lý ra ngoài môi trường; iv) Xả thải chất thải (nước thải, khí thải) vượt quy chuẩn kỹ thuật quốc gia cho phép ra ngoài môi trường; v) Kê khai thiếu hoặc trốn phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, chất thải rắn, chất thải nguy hại và các loại phí môi trường khác; vi) Vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm, được ưu tiên bảo vệ. | Kết quả sơ kết việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW cũng đã nhận định “Mặc dù hệ thống pháp luật tương đối hoàn chỉnh, nhưng khâu tổ chức thi hành pháp luật còn bộc lộ một số yếu kém, bất cập. Tình trạng pháp luật không được thực thi triệt để còn xảy ra ở một số lĩnh vực. Tình trạng tham nhũng, lãng phí, sử dụng nguồn vốn đầu

<sup>9</sup>Xem Báo cáo rà soát pháp luật kinh doanh, do Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) công bố sáng ngày 30-11-2011 tại Hà Nội.

<sup>10</sup><http://www.vietnamplus.vn/phat-hien-gan-25000-vu-vi-phamphap-luat-moi-truong/215840.vnp>.

<sup>11</sup>Bộ Tài nguyên và Môi trường: Báo cáo tổng kết 8 năm thi hành Luật Bảo vệ môi trường (2005-2013), tháng 7-2013.

tư, tài nguyên, khoáng sản kém hiệu quả chưa có giải pháp hữu hiệu để khắc phục”...<sup>12</sup>

Thứ tư, các quy định cũng như thực tế thực thi các quy định về xử lý các hành vi vi phạm gây ô nhiễm môi trường chưa đủ sức răn đe cũng là một nguyên nhân dẫn đến tình trạng ô nhiễm môi trường vẫn diễn biến nghiêm trọng ở nhiều nơi. Theo các nghị định quy định về vấn đề xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường, mức tiền xử phạt đã tăng khoảng 10 lần từ năm 1996 đến 2013, tuy nhiên, các hành vi vi phạm vẫn có chiều hướng gia tăng. Nguyên nhân bởi các cơ sở sản xuất vẫn lựa chọn phương án thải các chất thải chưa qua xử lý ra môi trường để tiết kiệm chi phí và tăng lợi nhuận. Dù mức phạt đã tăng nhiều lần, nhưng các cơ sở sản xuất vẫn có khả năng trục lợi nhiều hơn nếu hành vi xả thải qua mắt được các cơ quan chức năng. Vì vậy, để tăng cường hiệu quả của việc xử lý vi phạm, ngoài việc xử lý vi phạm hành chính, cần phải truy thu các khoản tiền tương ứng mà đáng ra cơ sở sản xuất phải chi để thực hiện đúng các quy định về bảo vệ môi trường. Lấy minh họa từ vụ Vedan<sup>13</sup>. Công ty này đã có hành vi xả thải ra sông Thị Vải trong nhiều năm gây ô nhiễm nguồn nước nghiêm trọng dẫn đến hàng nghìn hộ ngư dân tại ba tỉnh Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu và Thành phố Hồ Chí Minh bị ảnh hưởng. Sau khi vụ việc bị phát giác, công ty Vedan đã phải chịu mức phạt vi phạm hành chính hơn 267 triệu đồng, một con số kỷ lục. Tuy nhiên, số tiền phí bảo vệ môi trường mà Vedan bị truy thu đối với lượng nước thải đã xả trái phép là 127 tỷ đồng, gấp gần 476 lần số tiền xử phạt vi phạm hành chính. Ngoài ra, Vedan còn buộc phải đầu tư 33 triệu USD để nâng cấp công nghệ nhằm đảm bảo nước thải đạt quy chuẩn môi trường. Như vậy, tổng số tiền Vedan phải chi trả cho các biện pháp khắc phục hậu quả so với số tiền xử phạt vi phạm hành chính gấp gần 3.000 lần. Chưa kể số tiền khoảng 200 tỷ mà Vedan phải bồi thường cho hàng nghìn hộ dân ở ba tỉnh Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu và Thành phố Hồ Chí Minh. Qua đây có thể thấy, tính răn đe không nằm ở số tiền phạt hành chính, mà nằm ở các biện pháp khắc phục, buộc doanh nghiệp phải chi trả khoản tiền trực lợi từ vi phạm. Tuy nhiên, thực tế

<sup>12</sup>Xem Báo cáo của Đảng đoàn Quốc hội về sơ kết việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây Ang và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, ngày 25-5-2011.

<sup>13</sup>Trung tâm Con người và Thiên nhiên (Nguyễn Hoàng Phương - Trần Thanh Thủy - Trịnh Lê Nguyên): Thực thi chính sách pháp luật bảo vệ môi trường ở Việt Nam nhìn từ khía cạnh tư pháp, Nxb. Hồng Đức, 2015.

không phải trường hợp vi phạm nào các cơ quan chức năng cũng yêu cầu cơ sở sản xuất truy nộp khoản phí bảo vệ môi trường và khắc phục hậu quả, đặc biệt là các vi phạm ở các cơ sở sản xuất nhỏ lẻ ở các địa phương. Ngoài ra, việc giám sát thực hiện các quyết định xử phạt vi phạm hành chính chưa nghiêm dẫn đến tình trạng nhiều cơ sở sản xuất thực hiện không nghiêm túc, nửa vời.

Các quy định về khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường là một loại bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nên phải tuân theo quy định tại Bộ luật Dân sự năm 2015. Việc chứng minh các yếu tố để yêu cầu bồi thường thiệt hại bao gồm: (i) Có thiệt hại xảy ra; (ii) Có hành vi trái pháp luật; (iii) Có mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại và hành vi trái pháp luật để có thể khởi kiện. Trong thực tế, người dân rất khó để có thể tự mình chứng minh những vấn đề này. Vì việc giám định thiệt hại do ô nhiễm môi trường thường đòi hỏi chi phí rất lớn, có những trường hợp thiệt hại không xảy ra ngay mà xảy ra về lâu dài, nên điều này cũng gây khó khăn cho quá trình khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại. Bên cạnh đó, thiệt hại về môi trường thường xảy ra trên diện rộng với nhiều đối tượng bị ảnh hưởng khác nhau, dẫn đến tình trạng nhiều bị đơn cùng khởi kiện một cơ sở sản xuất về cùng một hành vi gây ô nhiễm môi trường thường xuyên xảy ra. Gần đây nhất là vụ Formosa gây ô nhiễm môi trường biển tại Nghệ An và Hà Tĩnh, ngày 27-9-2016, hàng trăm người dân thuộc hai tỉnh trên đã đến trụ sở Tòa án nhân dân thị xã Kỳ Anh (Hà Tĩnh) để nộp đơn khởi kiện Công ty trách nhiệm hữu hạn gang thép Hưng Nghiệp Formosa sau sự cố môi trường<sup>14</sup>. Từ thực tiễn trên, việc thiếu vắng cơ chế giải quyết khiếu kiện tập thể cũng gây khó khăn không nhỏ trong công tác thụ lý, xét xử hồ sơ của Tòa án và gây khó khăn cho những người khởi kiện.

Với những khó khăn khi sử dụng phương thức khởi kiện ra Tòa án nêu trên, hệ thống pháp luật về giải quyết tranh chấp môi trường cũng chưa có những quy định cụ thể, rõ ràng và cơ chế khuyến khích các cá nhân, tổ chức sử dụng phương thức giải quyết tranh chấp ngoài tố tụng như cơ chế trung gian, hòa giải, trọng tài... Trong khi thực tiễn ở nhiều quốc gia, phương thức giải quyết tranh chấp ngoài tố tụng được coi là phương thức giải quyết tranh

<sup>14</sup><http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/chinh-tri/330082/hang-tramngu-dan-nop-don-khoi-kien-formosa.html>.

chấp môi trường rất phổ biến bởi tính nhanh gọn trong thủ tục mà vẫn đi đến những thỏa thuận đảm bảo được quyền và lợi ích của các bên liên quan.

### 3. Một số khuyến nghị

Trong tương lai gần, trước hết, pháp luật bảo vệ môi trường cần phải thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng về bảo vệ môi trường được thể hiện trong Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15-11-2004 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam; Nghị quyết số 02-NQ/TW ngày 25-4-2011 của Bộ Chính trị về định hướng chiến lược khoáng sản và công nghiệp khoáng sản đến năm 2020 tầm nhìn đến năm 2030; Quyết định số 432/2012/QĐ-TTg ngày 12-4-2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020; Quyết định số 1216/2012/QĐ-TTg ngày 05-9-2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Cụ thể:

- Nghị quyết số 41-NQ/TW định hướng: “Hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về bảo vệ môi trường, trước mắt sửa đổi, bổ sung Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Tiếp tục kiện toàn và tăng cường năng lực tổ chức bộ máy, bảo đảm thực hiện hiệu quả công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường từ trung ương đến cơ sở. Xác định rõ trách nhiệm và phân công, phân cấp hợp lý nhiệm vụ bảo vệ môi trường giữa các ngành, các cấp.

Xây dựng và phát triển các cơ chế giải quyết vấn đề môi trường liên ngành, liên vùng. Chú trọng xây dựng năng lực ứng phó sự cố môi trường. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát; quy định và áp dụng các chế tài cần thiết để xử lý nghiêm các vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Sớm xây dựng, ban hành quy định giải quyết bồi thường thiệt hại về môi trường”.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng chủ trương: “Khẩn trương hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường; xây dựng chế tài đủ mạnh để ngăn ngừa, xử lý nghiêm các hành vi gây ô nhiễm môi trường; xử

lý nghiêm các cơ sở gây ô nhiễm, khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường”<sup>15</sup>.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 định rõ: “Hoàn thiện hệ thống luật pháp về bảo vệ môi trường; xây dựng chế tài đủ mạnh để ngăn ngừa, xử lý các hành vi vi phạm. Khắc phục suy thoái, bảo vệ môi trường và cân bằng sinh thái, nâng cao chất lượng môi trường”<sup>16</sup>.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng tiếp tục đề ra đường lối: “Hoàn thiện hệ thống pháp luật, ban hành các chế tài đủ mạnh để bảo vệ môi trường, ngăn chặn, xử lý theo pháp luật nhằm chấm dứt tình trạng gây ô nhiễm môi trường, tăng cường phòng ngừa và kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm môi trường. Ngăn chặn và từng bước khắc phục sự xuống cấp của môi trường tự nhiên. Hạn chế tiến tới khắc phục căn bản tình trạng ô nhiễm môi trường của các cơ sở sản xuất, khu công nghiệp, khu đô thị, làng nghề, các lưu vực sông, không để phát sinh thêm những cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng. Đẩy mạnh xã hội hóa cùng với việc bố trí nguồn lực từ ngân sách nhà nước đầu tư cho các công trình trọng điểm phục hồi môi trường dân sinh”<sup>17</sup>.

Tuy nhiên, những định hướng trên mới đề ra cho giai đoạn 2011-2020. Xuất phát từ những nhu cầu, yêu cầu hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong thời gian tới như đã phân tích ở trên, Đảng và Nhà nước ta đã định hướng hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường đến năm 2030 như sau:

Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03-6-2013 của Ban Chấp hành Trung ương về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường định hướng: “Chú trọng xây dựng và hoàn thiện pháp luật về ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và các lĩnh vực có liên quan như đầu tư, thuế, xử lý vi phạm hành chính, dân sự... theo hướng bổ sung, kết hợp khắc phục các chồng chéo, xung đột pháp luật nhằm tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho việc thực hiện các nhiệm vụ. Hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp, xung đột trong ứng phó với biến đổi khí hậu, khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường. Sửa

<sup>15</sup>Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Sđd, tr.221, 136.

<sup>16</sup>Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Sđd, tr.221, 136.

<sup>17</sup>1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd, tr.144.

đôi, bổ sung các chế tài hành chính, kinh tế, hình sự... về quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, bảo đảm đủ sức răn đe. Đẩy mạnh thanh tra, kiểm tra, xử lý nghiêm các vi phạm pháp luật”.

Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 được quy định tại Quyết định số 1216/QĐ-TTg tiếp tục xác định phải tập trung: “hoàn thiện pháp luật, thể chế quản lý, tăng cường năng lực thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường. Cụ thể là, hoàn thiện cơ chế, chính sách, lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển kinh tế - xã hội theo định hướng phát triển bền vững. Khẩn trương xây dựng bộ chỉ tiêu giám sát, đánh giá hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường, hướng tới việc xây dựng Bộ Luật môi trường. Khẩn trương xây dựng, trình Chính phủ ban hành nghị quyết về những vấn đề cấp bách trong lĩnh vực bảo vệ môi trường giai đoạn 2012 - 2020 và các văn bản hướng dẫn thực hiện các quy định về tội phạm môi trường trong Bộ luật Hình sự để sớm đưa các tội phạm môi trường ra xét xử. Nghiên cứu xây dựng, hoàn thiện pháp luật về không khí sạch, sử dụng hiệu quả tài nguyên, tái chế chất thải, phát triển kinh tế các bon thấp.

Ở bình diện rộng hơn và từ góc độ nghiên cứu, các nhà khoa học pháp lý cũng đã đề xuất một số định hướng về hoàn thiện pháp luật về tài nguyên và môi trường trong thời gian tới như sau<sup>18</sup>:

Một là, cần tiếp tục xây dựng các quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Như trên đã phân tích, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đã có những bước tiến nhất định cả về kỹ thuật lập pháp, nội dung pháp lý và những yếu tố cơ bản bảo đảm cho phát triển bền vững. Tuy nhiên, vẫn có khoảng 20 điều, khoản của Luật được Quốc hội giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các bộ, ngành khác có liên quan quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật. Hiện tại, Chính phủ đã ban hành một số văn bản như: Nghị định số 18/2015/NĐCP ngày 14-02-2015 quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường, đánh giá môi

<sup>18</sup>PGS, TS Hoàng Thế Liên, nguyên Thứ trưởng Bộ Tư pháp (chủ nhiệm đề tài): Báo cáo kết quả nghiên cứu đề tài khoa học cấp Nhà nước: “Nghiên cứu cơ sở khoa học xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế, Chương trình KX 02/11-15, Hà Nội, 2014.

trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường; Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14-02-2015 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường; Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24-4-2015 về quản lý chất thải và phế liệu; Nghị định số 164/2016/NĐ-CP ngày 24-12-2016 về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản; Nghị định số 60/2016/NĐ-CP ngày 01-7-2016 quy định một số điều kiện đầu tư kinh doanh trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường, trong đó tập trung vào những điều, khoản lần đầu được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và những quy định nhằm tháo gỡ những vướng mắc nảy sinh trong thực tiễn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, như quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường, hệ thống quản lý môi trường, quản lý phế liệu,... Trong thời gian tới, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các bộ, ngành có liên quan cần tiếp tục ban hành các quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật để hoàn thiện hơn hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường.

Bên cạnh đó, từ nay đến năm 2020, cần “luật hóa” các quy định về bảo vệ môi trường không khí hiện đang được quy định rải rác trong các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường. Do không khí là thành phần môi trường chịu sự tác động nhiều nhất từ mọi hoạt động của đời sống xã hội, cũng như ô nhiễm môi trường không khí thường tác động rất nhanh đến sức khỏe con người nên kinh nghiệm pháp lý của các quốc gia đi trước là đều quan tâm đến việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo vệ không khí, với hình thức pháp lý phổ biến là ban hành Luật Không khí sạch (Clean Air Act). Ở Việt Nam, các quy định về bảo vệ môi trường không khí cũng đã có những bước tiến mạnh mẽ. Trong Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 chỉ có một điều luật có quy định về nghiêm cấm hành vi “Thải khói, bụi, khí độc, mùi hôi thối gây hại vào không khí; phát bức xạ, phóng xạ quá giới hạn cho phép vào môi trường xung quanh” (khoản 2 Điều 29). Tại Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, các quy định về bảo vệ môi trường không khí được đặt chung trong chương quy định về bảo vệ môi trường trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ. Tại Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, bảo vệ môi trường không khí đã được quy định tại một chương riêng về bảo vệ môi trường nước, đất và không khí.



Tiến tới đến năm 2030, cân xanh hóa hệ thống pháp luật, hình thành đồng bộ hệ thống các đạo luật về bảo vệ môi trường, với phạm vi điều chỉnh gồm các quy định bao quát về các thành phần môi trường (đất, nước, không khí, khí hậu, rừng, biển, nguồn lợi thủy sản, các hệ sinh thái, các loài sinh vật, cảnh quan, tiềm năng, vị thế, các giá trị hữu hình, vô hình của môi trường,...); các hoạt động liên quan đến môi trường điều tra, đánh giá, bảo vệ, bảo tồn; khai thác, sử dụng các giá trị của hệ thống môi trường; các hoạt động gây ô nhiễm, tác động xấu lên môi trường; biến đổi khí hậu); các bên liên quan đến môi trường (cơ quan nhà nước, các tổ chức doanh nghiệp và người dân). Quy định rõ quyền và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và người dân; thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương về quản lý và bảo vệ môi trường; cơ chế, công cụ, biện pháp; khung thể chế, pháp luật, quy chuẩn, tiêu chuẩn; hướng huy động nguồn lực; nguyên tắc kết hợp các biện pháp hành chính kỹ thuật và các công cụ kinh tế dựa trên thị trường; kết hợp giữa các biện pháp khuyến khích, hỗ trợ và các chế tài hành chính, hình sự trong quản lý và bảo vệ môi trường<sup>19</sup>. Các yêu cầu phát triển bền vững được lồng ghép chặt chẽ trong các đạo luật về kinh tế, xã hội.

Hai là, hoàn thiện hệ thống pháp luật về lĩnh vực môi trường theo hướng quy định chặt chẽ quy trình, thủ tục để theo dõi, giám sát và quản lý việc khai thác tài nguyên khoáng sản; quản lý chặt chẽ các tài nguyên khoáng sản không tái tạo được nhằm bảo đảm tiết kiệm tối ưu cho thế hệ mai sau. Chú trọng việc quy hoạch tổng thể và quy hoạch vùng việc khai thác, sử dụng tài nguyên khoáng sản; tăng cường bảo vệ và phát triển rừng, nhất là rừng đầu nguồn và rừng phòng hộ ven biển; bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học. Khắc phục tình trạng xung đột trong khai thác, sử dụng tài nguyên biển, giảm dần tình trạng ô nhiễm môi trường biển, hạn chế khai thác quá mức chức năng của vùng bờ, nâng cao hiệu quả công tác quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển, đồng thời hoàn thiện cơ sở pháp lý quan trọng để thực hiện chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia về tài nguyên, môi trường biển.

<sup>19</sup> Bộ Tài nguyên và Môi trường, Viện Chiến lược, chính sách tài nguyên và môi trường: Báo cáo kết quả đề tài nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ: Nghiên cứu cơ sở lý luận, thực tiễn và đề xuất khung bộ luật môi trường theo hướng xác lập cơ chế quản lý và bảo vệ môi trường đồng bộ với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Hà Nội, năm 2014,

Ba là, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng cải thiện chất lượng môi trường, phòng ngừa và kiểm soát chặt chẽ các nguồn gây ô nhiễm môi trường. Xây dựng chế tài đủ mạnh để ngăn ngừa, xử lý nghiêm các hành vi gây ô nhiễm môi trường, đẩy mạnh thanh tra, kiểm tra, xử lý triệt để các cơ sở gây ô nhiễm môi trường. Hoàn thiện các quy định về xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, gồm xử lý hành chính, xử lý hình sự, bồi thường thiệt hại về môi trường. Đảm bảo nguyên tắc những cá nhân, tổ chức gây ô nhiễm môi trường thì ngoài việc bị xử lý bằng các hình thức trên, còn phải đảm bảo thực hiện những biện pháp khắc phục, buộc họ phải chi trả các khoản tiền đã trực lợi được từ hành vi vi phạm của mình.

Xây dựng, hoàn thiện các quy định liên quan đến yêu cầu bồi thường thông qua tổ tụng theo hướng áp dụng cơ chế khiếu kiện tập thể đối với lĩnh vực môi trường nhằm góp phần chia sẻ gánh nặng tài chính giữa các đối tượng bị thiệt hại trong việc giám định và giảm tải cho các cơ quan tiếp nhận hồ sơ. Cũng liên quan đến vấn đề yêu cầu bồi thường thông qua tổ tụng, do đặc thù của lĩnh vực môi trường đó là việc xác định thiệt hại thường rất phức tạp và yêu cầu chi phí lớn, vượt quá khả năng tài chính của người bị hại. Nên trong trường hợp này, Nhà nước nên có trách nhiệm xác định thiệt hại chung về môi trường để làm cơ sở cho các cá nhân và tổ chức xác định thiệt hại của mình. Nghiên cứu cân nhắc khả năng thành lập Tòa chuyên trách về môi trường vì đây là một lĩnh vực yêu cầu đội ngũ cán bộ có chuyên môn về môi trường trong xét xử các vụ việc đòi hỏi hiểu biết về khoa học, kỹ thuật môi trường. Nhà nước cần củng cố đội ngũ giám định tư pháp liên quan đến lĩnh vực môi trường để làm chuyên gia cố vấn cho Tòa khi cần thiết.

Xây dựng và hoàn thiện cơ chế yêu cầu bồi thường ngoài tổ tụng thông qua trung gian để hỗ trợ người bị thiệt hại trong đàm phán và thỏa thuận đền bù. Nhà nước cũng nên nghiên cứu áp dụng cơ chế bảo hiểm về môi trường để đảm bảo tài chính cho việc bồi thường.

Ngoài ra, môi trường bị ô nhiễm không thể không đề cập tới trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, đặc biệt là chính quyền địa phương, chính quyền cơ sở. Vì vậy, trong thời gian tới cần có các quy định về trách nhiệm người đứng đầu các cấp chính quyền địa phương để

xảy ra ô nhiễm môi trường gây hậu quả nghiêm trọng tại khu vực, địa bàn mình quản lý.

Bốn là, tiếp tục hoàn thiện hệ thống quy chuẩn kỹ thuật về môi trường. Do trong lĩnh vực môi trường, quy chuẩn kỹ thuật về môi trường còn được xem là “Luật chuyên ngành” phục vụ công tác quản lý và bảo vệ môi trường, là căn cứ chính để xác định ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường; hành vi làm ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường nên hoàn thiện hệ thống quy chuẩn kỹ thuật về môi trường vừa là yêu cầu bắt buộc vừa là nhu cầu tự thân của công tác quản lý và bảo vệ môi trường. Ngoài ra, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về môi trường còn nhằm hướng tới các mối quan hệ về thương mại với các nước khác.

Năm là, đẩy mạnh thực hiện chiến lược tăng trưởng xanh bằng các phương thức như: nỗ lực tạo sự đồng thuận, thay đổi nhận thức của các cấp quản lý, doanh nghiệp và người dân về việc chuyển đổi nền kinh tế từ “nâu” sang “xanh” bằng các phương thức như giáo dục, tuyên truyền thông qua các hình thức gần gũi với các tầng lớp nhân dân như triển lãm ảnh, quảng cáo sản phẩm, phim ngắn, đưa vào chương trình giảng dạy... Về tài chính, cần có cơ chế huy động nguồn lực tài chính trong và ngoài nước, ưu tiên cho tăng trưởng xanh. Đẩy mạnh triển khai mô hình hợp tác công tư, chủ động tiếp cận nguồn vốn từ tư nhân, đa dạng hóa các hình thức thu hút, huy động tài chính cho tăng trưởng xanh như phát hành trái phiếu xanh ở các địa phương. Xây dựng và ban hành cơ chế khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia nghiên cứu và thúc đẩy phát triển sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo, năng lượng sạch, các nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu mới để tăng dần tỷ trọng đầu tư cho các ngành sản xuất mang lại hiệu quả kinh tế cao, ít gây ô nhiễm môi trường, tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên như các ngành dịch vụ, du lịch sinh thái, công nghệ thông tin,...