

Pháp luật tài nguyên nước Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường : Luận văn ThS. Luật: 60 38 50

Nguyễn Thị Phương ; Nghd. : TS. Vũ Quang

1. Tính cấp thiết của đề tài

Nước là tài nguyên đặc biệt quan trọng, là thành phần thiết yếu của sự sống và môi trường. Nhưng hiện nay tài nguyên nước của nước ta đã có những biểu hiện suy thoái cả về số lượng lẫn chất lượng; tình trạng ô nhiễm nguồn nước, thiếu nước, khan hiếm nước đã xuất hiện ở nhiều nơi và đang có xu hướng gia tăng. Tình hình đó đòi hỏi phải đổi mới mạnh mẽ và sâu sắc công tác quản lý tài nguyên nước.

Mặc dù, Luật Tài nguyên nước đã được ban hành từ năm 1998, Chính phủ và Bộ TN&MT cũng ban hành nhiều văn bản hướng dẫn. Tuy nhiên, qua thực tiễn áp dụng cho thấy pháp luật về tài nguyên nước còn nhiều bất cập, đặc biệt là những nội dung về quản lý, khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước không còn phù hợp với tình hình mới. Vì vậy, việc đánh giá thực trạng pháp luật về tài nguyên nước, từ đó đưa ra những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về tài nguyên nước ở nước ta hiện nay là hết sức cần thiết.

Vấn đề cấp phép về tài nguyên nước còn một số điểm bất cập, chồng chéo, gây phiền hà cho doanh nghiệp. Trong khi xu thế hội nhập kinh tế, quốc tế ngày càng mạnh mẽ đòi hỏi hệ thống cấp phép về tài nguyên nước phải được hoàn thiện hơn. Việc cho phép tổ chức, cá nhân chuyển nhượng giấy phép về tài nguyên nước và coi giấy phép đó là tài sản thuộc sản nghiệp của tổ chức, cá nhân cũng cần phải đặt ra.

Chế tài đối với các hành vi vi phạm pháp luật về tài nguyên nước chưa đủ sức răn đe khiến nhiều doanh nghiệp coi thường pháp luật. Điều này, càng làm cho tình trạng suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm nguồn nước trở nên trầm trọng hơn.

Như vậy, việc đánh giá hiện trạng và tìm ra hướng hoàn thiện pháp luật về tài nguyên nước của Việt Nam, là việc làm hết sức cần thiết, đặc biệt trong giai đoạn hiện nay. Đây chính là lý do luận chứng cho việc tôi quyết định lựa chọn đề tài ***“Pháp luật tài nguyên nước Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường”*** làm Luận văn thạc sĩ luật học của mình.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Những nghiên cứu về pháp luật tài nguyên nước đến nay còn rất ít, chưa có đề tài nào đánh giá tổng thể về pháp luật tài nguyên nước Việt Nam mà chỉ nghiên cứu một trong những khía cạnh nhất định.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của Luận văn

Việc nghiên cứu, đánh giá tổng thể pháp luật tài nguyên nước Việt Nam là một vấn đề rất phức tạp và rộng lớn, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực khác nhau, nên Luận văn chỉ đặt ra mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu một số vấn đề sau:

- Tổng quan tài nguyên nước Việt Nam;
- Tiếp cận, nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn những nội dung cơ bản của pháp luật tài nguyên nước trong điều kiện nền kinh tế thị trường ở Việt Nam đang hoàn chỉnh và từng bước hội nhập với khu vực và thế giới;
- Những kết quả đạt được, những nội dung còn hạn chế, bất cập của pháp luật tài nguyên nước;
- Kiến nghị phương hướng hoàn thiện hệ thống pháp luật tài nguyên nước.

4. Phạm vi, cơ sở phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của Luận văn

Luận văn chủ yếu tập trung nghiên cứu các quy định của Luật Tài nguyên nước năm 1998 và một số văn bản dưới luật về tài nguyên nước như một lĩnh vực pháp luật mới hình thành ở Việt Nam.

Cơ sở phương pháp luận trong nghiên cứu đề tài của luận văn là Triết học Mác - Lê Nin, nhất là phép duy vật biện chứng và duy vật lịch sử.

Phương pháp nghiên cứu: Trong quá trình nghiên cứu, tác giả sử dụng phương pháp so sánh pháp luật, hệ thống, phân tích, tổng hợp, mô hình hoá và tham khảo kinh nghiệm của một số nước trên thế giới, tham khảo những báo cáo tham luận của một số tác giả về vấn đề nghiên cứu.

5. Những kết quả nghiên cứu mới của Luận văn

Đây là công trình khoa học đầu tiên nghiên cứu một cách toàn diện pháp luật tài nguyên nước Việt Nam. Luận văn dự kiến đạt được:

- Lý luận về tài nguyên nước, pháp luật tài nguyên nước, các khái niệm, nội hàm... làm cơ sở khoa học cho các nghiên cứu ở phần sau.
- Thực trạng pháp luật tài nguyên nước ở Việt Nam, các phân tích, luận giải chuyên sâu...
- Đề xuất phương hướng và giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật tài nguyên nước.

6. Kết cấu của Luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận văn gồm 3 chương với kết cấu như sau:

Chương 1. Tổng quan tài nguyên nước Việt Nam và vai trò của pháp luật trong quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước

Chương 2. Pháp luật tài nguyên nước Việt Nam

Chương 3. Thực tiễn áp dụng và một số kiến nghị để hoàn thiện hệ thống pháp luật tài nguyên nước Việt Nam

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÀI NGUYÊN NƯỚC VIỆT NAM VÀ VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT TRONG QUẢN LÝ, BẢO VỆ, KHAI THÁC, SỬ DỤNG TÀI NGUYÊN NƯỚC

1.1. Tài nguyên nước của Việt Nam - Nguồn tài nguyên hữu hạn và ngày càng khan hiếm

1.1.1. Khái niệm tài nguyên nước

Tài nguyên nước (sau đây gọi tắt là TNN) được nhìn nhận ở nhiều góc độ khác nhau, tuy nhiên theo quy định tại Điều 2 Luật TNN thì TNN bao gồm các nguồn nước mặt, nước mưa, nước dưới đất, nước biển trong lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Ngoài ra, còn có những nguồn nước khác thuộc phạm vi điều chỉnh của các văn bản pháp luật khác như nước khoáng và nước nóng thiên nhiên thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật khoáng sản. Nước biển, nước dưới đất thuộc vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa - được quy định trong các văn bản pháp luật về bảo vệ tài nguyên và môi trường biển. Nước trong không khí được bảo vệ theo quy chế bảo vệ không khí.

1.1.2. Hiện trạng tài nguyên nước của Việt Nam

1.1.2.1. Số lượng nước

*** Tài nguyên nước mặt**

Tổng lượng nước mặt trên lãnh thổ nước ta khoảng 830-840 tỷ m³/năm, lượng nước sinh ra ở phần lãnh thổ Việt Nam là 37%, lượng nước từ nước ngoài chảy vào khoảng 63%. Tài nguyên nước Việt Nam không chỉ phân bố không đều theo không gian mà thay đổi theo thời gian trong năm. Lượng dòng chảy tự nhiên trong mùa khô chiếm 20–30% tổng lượng dòng chảy cả năm nên ở một số vùng thường bị thiếu nước trong mùa khô.

*** Tài nguyên nước dưới đất**

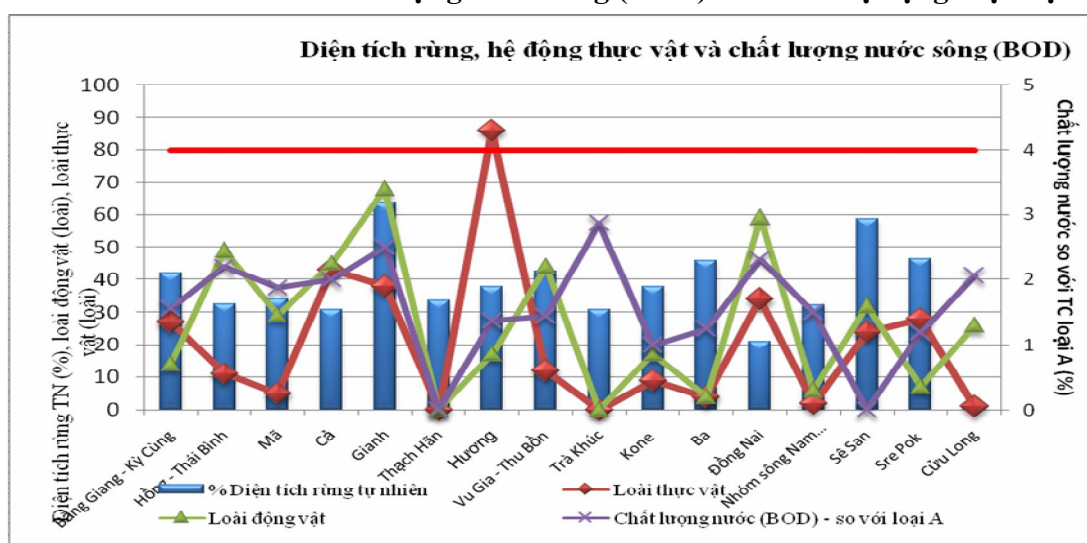
Theo đánh giá sơ bộ, tổng trữ lượng động của nước dưới đất trong cả nước ước tính khoảng 63 tỷ m³/năm. Ở những vùng khai thác nước tập trung thì mực nước dưới đất đang bị sụt giảm nghiêm trọng. Ở Hà Nội, mực nước dưới đất đã giảm đi hơn 1 m

mỗi năm ở một số vùng và đã giảm đi tổng cộng 30 m. Ở TP Hồ Chí Minh, mực nước dưới đất cũng giảm đi tới 30 m.

1.1.2.2. Chất lượng nước

Theo số liệu khảo sát gần đây cho thấy hàm lượng của các chất gây ô nhiễm trong các sông của Hà Nội, Hải Phòng, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Huế, Đồng Nai đều cao hơn tiêu chuẩn cho phép nhiều lần. Nước mặt ở tất cả các lưu vực sông không thỏa mãn tiêu chuẩn nước uống vì bị ô nhiễm hữu cơ. Hàm lượng bình quân BOD vượt quá tiêu chuẩn loại A hầu hết ở các sông, lớn hơn từ 1,2 đến 2 lần so với tiêu chuẩn (xem Biểu đồ 1.1).

Biểu đồ 1.1. Chất lượng nước sông (BOD) và chỉ số hệ động thực vật



(Nguồn: Bộ TN&MT (2010), Báo cáo thuyết minh Chương trình mục tiêu quốc gia nâng cao hiệu quả quản lý, bảo vệ, sử dụng tổng hợp tài nguyên nước, Hà Nội)

Nước dưới đất ở nhiều nơi, hiện cũng đang bị nhiễm mặn, như Đồng bằng sông Hồng, miền Trung và Đồng bằng sông Cửu Long. Một nghiên cứu được thực hiện ở Hà Nội đã cảnh báo về tình hình ô nhiễm amôni trong nước ngầm ở phía Nam Hà Nội. Nồng độ amôni trong nước đã qua xử lý của ba nhà máy nước cao hơn tiêu chuẩn cho phép từ 2 - 8 lần. Đồng bằng sông Hồng cũng là vùng có mức độ ô nhiễm Asen cao nhất cả nước, trong khi nước sinh hoạt của người dân nông thôn ở đây chủ yếu là nước dưới đất (chiếm khoảng 70-80%).

1.1.3. Tài nguyên nước Việt Nam và yêu cầu phát triển bền vững

Phát triển bền vững là xu thế tất yếu trong tiến trình phát triển của xã hội loài người. Tại Hội nghị thượng đỉnh thế giới năm 1992 ở Rio de Janeiro, các nhà hoạt động về kinh tế, xã hội, môi trường cùng với các nhà chính trị đã thống nhất về quan điểm phát triển bền vững, coi đó là trách nhiệm chung của các quốc gia, của toàn nhân loại. Ở Việt Nam, gần đây cũng ý thức được các nguy cơ, thách thức đối với sự

phát triển trong tương lai và đã thể hiện mong muốn cũng như nỗ lực tiếp cận các giải pháp bảo vệ TNN, thực hiện phát triển bền vững. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001 - 2010 đã được Đại hội Đảng khóa IX thông qua, đặt bảo vệ môi trường ngang hàng với các nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của đất nước. Tiếp đến, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ban hành “Định hướng Chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam”, trong đó đã nêu rõ nhiệm vụ bảo vệ TNN. Thực hiện Chương trình Nghị sự 21, trong sáu năm qua, ngành tài nguyên và môi trường (sau đây viết tắt là TN&MT) nói chung và TNN nói riêng đã nỗ lực không ngừng để đưa công tác quản lý nhà nước về TNN lên một tầm cao mới.

1.2. Pháp luật tài nguyên nước - Công cụ hữu hiệu để quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước ở Việt Nam trong nền kinh tế thị trường

1.2.1. Pháp luật tài nguyên nước - Lĩnh vực pháp luật mới

Ngày 20/5/1998, Luật TNN đã được Quốc hội khoá X thông qua và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/1999. Sau đó, ngày 30/12/1999 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 179/1999/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật. Nhưng sau nhiều năm ban hành, Luật Tài nguyên nước vẫn không được hướng dẫn cụ thể, một số điều quy định chưa phù hợp nên không được thực thi trên thực tế. Phải đến khi thành lập Bộ TN&MT (tháng 11/2002), công tác quản lý nhà nước về TNN mới có những chuyển biến tích cực. Chỉ trong một thời gian ngắn (từ năm 2003 tới tháng 6/2010), tổng cộng đã có 25 văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, tạo hành lang pháp lý quan trọng để đưa Luật TNN vào cuộc sống. Từ đây, các cơ quan, doanh nghiệp và người dân mới bắt đầu biết đến pháp luật TNN và thực hiện theo luật. Vì vậy, đến nay nó vẫn được coi là lĩnh vực pháp luật mới.

1.2.2. Những nguyên tắc cơ bản

1.2.2.1. Tài nguyên nước thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý

Nguyên tắc này đã được ghi nhận tại Điều 17 Hiến pháp năm 1992. Để cụ thể hóa, Luật TNN đã khẳng định: "*TNN thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý*" (Điều 1). Nguyên tắc này được thể hiện xuyên suốt trong hệ thống văn bản pháp luật về TNN. Theo đó, Nhà nước quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng TNN, xả nước thải vào nguồn nước, quy định những trường hợp không phải xin phép, phải đăng ký và những trường hợp phải xin phép khi khai thác, sử dụng TNN. Nhà nước cũng quy định thẩm quyền quản lý nhà nước về tài TNN, điều hòa, phân bổ tài nguyên nước, quy hoạch lưu vực sông, quy định những biện pháp bảo vệ TNN và những nội dung khác.

1.2.2.2. Quản lý tài nguyên nước theo lưu vực sông kết hợp với quản lý theo địa giới hành chính

Nguyên tắc này được thể hiện rõ tại khoản 1 Điều 5 Luật TNN. Lưu vực sông là một đơn vị quản lý tài nguyên nước, việc quản lý phải đảm bảo tính hệ thống, không chia cắt theo địa giới hành chính, đồng thời phải tôn trọng và phối hợp tốt với hệ thống quản lý theo địa giới hành chính. Các đơn vị hành chính là những chủ thể trong lưu vực, mọi hoạt động phát triển kinh tế - xã hội trên lưu vực đều gắn với quyền lợi và nghĩa vụ của các chủ thể đó. Vì vậy, trong quản lý TNN không thể tách rời quản lý theo lưu vực sông hay quản lý theo địa giới hành chính mà phải kết hợp hài hòa với nhau.

1.2.2.3. Đảm bảo hài hoà lợi ích giữa các địa phương với các ngành kinh tế, giữa thượng lưu và hạ lưu

Hiện nay, chức năng quản lý nhà nước về TN&MT đã thuộc Bộ TN&MT còn khai thác, sử dụng TNN thuộc về các Bộ chuyên ngành. Vì vậy, một cơ chế quản lý thích hợp phải kết hợp hài hoà lợi ích kinh tế - xã hội của các ngành kinh tế và các địa phương, tránh các xung đột tranh chấp, trong khai thác và sử dụng TNN. Giữa thượng lưu và hạ lưu có mối quan hệ tác động qua lại mật thiết với nhau. Bởi vậy, trong quản lý TNN phải đảm bảo lợi ích của cả thượng lưu và hạ lưu.

1.2.2.4. Quản lý tổng hợp tài nguyên nước

Nước có thể được sử dụng cho nhiều mục đích khác nhau ngay tại một nguồn nước. Đó là tính chất sử dụng tổng hợp TNN, nó có ý nghĩa rất lớn trong tiến trình phát triển của loài người trong việc sử dụng TNN. Sử dụng tổng hợp TNN được thể hiện trên quy mô lưu vực, trên quy mô công trình cho tới quy mô từng hộ dùng nước. Hiện nay, quản lý TNN vẫn bị phân tán và chồng chéo, trong khi đó TNN ngày càng khan hiếm đòi hỏi phải có sự quản lý tổng hợp TNN. Bộ TN&MT phải là cơ quan chịu trách nhiệm phân bổ TNN cho các ngành đảm bảo TNN được sử dụng tổng hợp.

1.2.2.5. Quản lý tài nguyên nước phải kết hợp chặt chẽ với quản lý các loại tài nguyên thiên nhiên khác

TNN có quan hệ mật thiết với các loại tài nguyên khác như đất đai, rừng, khoáng sản. Vì vậy, trong quản lý cần phải có sự kết hợp chặt chẽ giữa cơ quan quản lý TNN với cơ quan quản lý các loại tài nguyên khác.

1.2.3. Vai trò, ý nghĩa của pháp luật tài nguyên nước

1.2.3.1. Pháp luật quy định những quy tắc xử sự của tổ chức, cá nhân khi tác động vào tài nguyên nước

Pháp luật với tư cách là công cụ điều tiết hành vi của các thành viên trong xã hội nên có tác dụng rất lớn trong việc định hướng quá trình khai thác và sử dụng TNN. Với tư cách là công cụ điều chỉnh hành vi của con người trong xã hội, pháp luật có thể bảo vệ TNN hiệu quả bằng cách đưa ra những quy tắc xử sự chung đối với TNN buộc các tổ chức, cá nhân phải thực hiện.

1.2.3.2. Pháp luật quy định trách nhiệm pháp lý buộc các chủ thể thực hiện nghiêm chỉnh quy định của pháp luật tài nguyên nước

Song song với việc xác định các quy tắc xử sự chung khi tác động đến TNN, pháp luật cũng quy định những chế tài cụ thể đối với tổ chức, cá nhân không tuân theo quy tắc xử sự ấy. Các chế tài được áp dụng như chế tài hình sự, dân sự, hành chính để buộc các chủ thể phải thực hiện đầy đủ các quy định của pháp luật. Bởi vì, cơ quan nhà nước đưa ra các quy tắc xử sự chung nhưng không phải lúc nào các chủ thể cũng tuân theo.

1.2.3.3. Pháp luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước

Việc quản lý nhà nước về TNN là công việc khó khăn, phức tạp. Để thực hiện công việc này chúng ta có nhiều cách thức, biện pháp khác nhau trong đó, đòi hỏi phải có sự kết hợp chặt chẽ giữa cơ quan quản lý nhà nước về TNN với các cơ quan quản lý nhà nước về các loại tài nguyên khác. Vì vậy, để quản lý tốt TNN đòi hỏi phải có hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước phù hợp từ Trung ương đến địa phương. Bằng việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước về TNN, pháp luật có tác dụng đặc biệt lớn trong việc tạo ra cơ sở pháp lý và cơ chế hoạt động cho các cơ quan này.

1.3. Tham khảo pháp luật về tài nguyên nước của một số quốc gia trên thế giới

1.3.1. Pháp luật tài nguyên nước của Hà Lan

Từ năm 1954, Hà Lan đã có luật về sử dụng nước dưới đất đối với các công ty cung cấp nước, trong đó đưa ra thủ tục cấp phép sử dụng nước dưới đất phục vụ cho cấp nước công cộng. Từ năm 1980 đến nay, Hà Lan chuyển từ phương pháp tiếp cận theo ngành sang phương pháp tiếp cận có tính chất tổng hợp, liên ngành. Luật nước dưới đất năm 1984 có bước tiến mới trong đó, quy định nguyên tắc tất cả các tổ chức, cá nhân có hoạt động khai thác, sử dụng nước dưới đất hoặc xả trở lại nước dưới đất đều là đối tượng bắt buộc phải xin cấp phép.

1.3.2. Pháp luật tài nguyên nước của Trung Quốc

Năm 1993, Trung Quốc ban hành Bản thực thi chế độ cấp giấy phép lấy nước, đến năm 2006, văn bản này được thay thế bằng Quy chế cấp phép sử dụng TNN và

Quản lý thu phí TNN. Năm 1997, Trung Quốc đã ban hành Chính sách về tài sản ngành nước. Năm 1998, Trung Quốc đã ban hành Luật TNN (được sửa đổi, bổ sung năm 2002), đây là một tiêu chí đánh dấu cho việc Trung Quốc đã đưa công tác quản lý TNN vào quỹ đạo quản lý theo luật pháp, trị thủy theo luật pháp để khai thác, sử dụng và bảo vệ TNN một cách hợp lý.

CHƯƠNG 2

PHÁP LUẬT TÀI NGUYÊN NƯỚC VIỆT NAM

2.1. Vai trò của Nhà nước trong quản lý, bảo vệ, khai thác và sử dụng tài nguyên nước ở Việt Nam hiện nay

2.1.1. Thẩm quyền quản lý nhà nước về tài nguyên nước

2.1.1.1. Thẩm quyền quản lý nhà nước về tài nguyên nước ở Trung ương

➤ Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về TNN và mọi hoạt động bảo vệ, khai thác, sử dụng TNN, phòng chống, khắc phục hậu quả, tác hại do nước gây ra trong phạm vi cả nước (khoản 1 Điều 58).

Hội đồng quốc gia về TNN tư vấn cho Chính phủ trong những quyết định quan trọng về TNN và đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ giữa các bộ, ngành trong việc bảo vệ, khai thác và sử dụng TNN.

➤ Bộ TN&MT chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về TNN.

Trước đây, quản lý nhà nước về TNN được giao cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (sau đây viết tắt là Bộ NN&PTNT). Từ năm 2002, chức năng quản lý nhà nước về TNN đã được chuyển giao cho Bộ TN&MT với 12 nhiệm vụ cụ thể được quy định tại Nghị định số 25/2008/NĐ-CP ngày 04/3/2008 chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ TN&MT.

➤ Các bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về TNN theo sự phân công của Chính phủ (xem Bảng 2.1).

Bảng 2.1. Thẩm quyền quản lý nhà nước về tài nguyên nước trước và sau khi thành lập Bộ TN&MT

Thẩm quyền	Bộ/ Ngành – trước khi thành lập Bộ TN&MT	Bộ/ Ngành – sau khi thành lập Bộ TN&MT
Quản lý nhà nước về tài nguyên nước	Bộ NN&PTNT	Bộ TN&MT
Tưới	Bộ NN&PTNT	Bộ NN&PTNT
Tiêu		
Phòng chống lụt bão		
Cấp nước nông thôn và các thành phố nhỏ		

Thẩm quyền	Bộ/ Ngành – trước khi thành lập Bộ TN&MT	Bộ/ Ngành – sau khi thành lập Bộ TN&MT
Quản lý lưu vực (đất rừng)		
Quản lý sử dụng đất (đất nông nghiệp)	Bộ NN&PTNT	Bộ NN&PTNT
Quy hoạch sử dụng đất	Tổng Cục Địa chính	Bộ TN&MT
Hợp tác quốc tế về quản lý tài nguyên nước	Lưu vực sông Mêkông: Ủy ban Quốc gia sông Mêkông Việt Nam, Bộ NN&PTNT chủ trì, có các Ủy viên đại diện cho các Bộ	Bộ TN&MT
Cấp thoát nước đô thị	Bộ Xây dựng	Bộ Xây dựng
Thu thập các dữ liệu khí tượng thủy văn, nước mặt, nước ngầm, chất lượng nước	Tổng Cục KTTV Bộ NN&PTNT Bộ KH&CN&MT Bộ Công nghiệp Các Bộ ngành khác	Bộ TN&MT và các Bộ ngành khác
Chất lượng nước	Bộ KH&CN&MT Bộ NN&PTNT Bộ Y tế	Bộ TN&MT Bộ Y tế
Thủy điện, vận hành các hồ chứa	Bộ Công nghiệp Bộ NN&PTNT (vận hành các hồ chứa lớn trong mùa lũ)	Bộ Công thương, Bộ NN&PTNT, trong tương lai Bộ TN&MT có khả năng tham gia cấp phép các CTTL lớn
Phân bổ ngân sách, quy hoạch, phân bổ đầu tư và phối hợp các hỗ trợ quốc tế	Bộ Tài chính Bộ Kế hoạch và Đầu tư	Bộ Tài chính Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Đường sông và giao thông thủy	Bộ Giao thông vận tải	Bộ Giao thông vận tải
Các tiêu chuẩn và quy định đối với nước sạch	Bộ Y tế	Bộ Y tế

(Nguồn: Nguyễn Văn Toàn (2008), Báo cáo Nước mặt - Hiện trạng và vấn đề, Báo cáo thành phần thuộc Dự án Đánh giá ngành nước Việt Nam, Hà Nội)

2.1.1.2. Thẩm quyền quản lý nhà nước về tài nguyên nước ở địa phương

* Ở cấp tỉnh: Ủy ban nhân dân (sau đây viết tắt là UBND) cấp tỉnh chịu trách nhiệm quản lý việc khai thác, sử dụng và bảo vệ TNN trong phạm vi địa phương mình theo phân cấp của Chính phủ và hướng dẫn của Bộ TN&MT (khoản 4 Điều 58 Luật TNN). Sở TN&MT có trách nhiệm giúp UBND tỉnh quản lý nhà nước về TNN trên địa bàn tỉnh.

* Ở cấp Huyện: UBND cấp huyện có trách nhiệm quản lý TNN trên địa bàn huyện, Phòng TN&MT có trách nhiệm giúp UBND huyện quản lý nhà nước về TNN trên địa bàn huyện.

* Ở cấp Xã: Tại các xã, phường, thị trấn để quản lý nguồn nước phục vụ sản xuất nông nghiệp của xã có ban hay tổ, đội quản lý thủy nông của xã có nhiệm vụ quản lý kênh mương nội đồng, phân phối nước nội đồng, quản lý những công trình thủy lợi nhỏ do dân xây dựng.

2.1.2. Nội dung quản lý nhà nước về tài nguyên nước

2.1.2.1. Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách về bảo vệ, khai thác, sử dụng, phát triển tài nguyên nước

Quy hoạch, kế hoạch về TNN là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm xác định, phân loại, đánh giá trữ lượng, chất lượng, sự vận động của các nguồn nước trong phạm vi từng lưu vực, từng địa phương và trong cả nước để khai thác, sử dụng TNN một cách hợp lý, hiệu quả. Bộ TN&MT có trách nhiệm trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, năm năm và hàng năm về việc bảo vệ, phát triển, khai thác và sử dụng TNN; lập nhiệm vụ, đồ án quy hoạch và phê duyệt quy hoạch lưu vực sông liên tỉnh; UBND cấp tỉnh lập nhiệm vụ, đồ án quy hoạch và phê duyệt quy hoạch lưu vực sông đối với các lưu vực sông nội tỉnh. Thực hiện Luật TNN và một số luật liên quan, những năm gần đây, Nhà nước ta đã xây dựng và tổ chức thực hiện nhiều chương trình, chiến lược về bảo vệ, phát triển TNN.

2.1.2.2. Ban hành quy trình, quy phạm, tiêu chuẩn về tài nguyên nước

Hệ thống quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường nước bao gồm nhiều nhóm quy chuẩn khác nhau như: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước mặt QCVN 08:2008/BTNMT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước ngầm QCVN 09:2008/BTNMT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải sinh hoạt QCVN 14:2008/BTNMT... Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường nước phải do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Theo quy định hiện hành thì Bộ TN&MT ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường nước (khoản 3 Điều 2 Nghị định số 25/2008/NĐ-CP). Hiện nay, các quy chuẩn về môi trường nước được quy định trong Quyết định số 03/2008/QĐ-BTNMT ngày 18/7/2008 và Quyết định số 16/2008/QĐ-BTNMT ngày 31/12/2008 của Bộ trưởng Bộ TN&MT ban hành Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường.

2.1.2.3. Điều tra cơ bản, kiểm kê, đánh giá hiện trạng tài nguyên nước

Nội dung của hoạt động này được quy định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau như tại khoản 3 Điều 57, Điều 60 Luật TNN; khoản 6 Điều 2 Nghị định số 25/2008/NĐ-CP; khoản 1 Điều 3 Nghị định số 179/1999/NĐ-CP. Hoạt động này giúp cho Nhà nước nắm được nhu cầu cũng như mục đích của việc khai thác, sử dụng nước của tổ chức, cá nhân, từ đó chủ động hơn trong việc xây dựng các kế hoạch cụ thể để phân bổ và điều phối quá trình bảo vệ, khai thác, sử dụng TNN. Hoạt động đánh giá hiện trạng TNN cũng giúp cho các tổ chức, cá nhân có thể khai thác, sử dụng nước một cách hợp lý nhất, đảm bảo các tiêu chuẩn an toàn, tiết kiệm, hiệu quả và thực hiện các biện pháp bảo vệ, phát triển phù hợp với thực trạng TNN trong từng thời điểm và địa bàn cụ thể.

Theo quy định tại khoản 6 Điều 2 Quyết định số 1035/QĐ-BTNMT thì Cục quản lý TNN có trách nhiệm tổng hợp số liệu, quản lý điều tra cơ bản, kiểm kê đánh giá TNN và xây dựng cơ sở dữ liệu về TNN. UBND cấp tỉnh tổ chức thực hiện việc điều tra, kiểm kê đánh giá TNN tại địa phương theo sự phân cấp của Chính phủ và hướng dẫn của các bộ, ngành liên quan (khoản 4 Điều 60 Luật Tài nguyên nước).

2.1.2.4. Cấp, thu hồi giấy phép về tài nguyên nước

Giấy phép về TNN là chứng thư pháp lý do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp cho tổ chức, cá nhân trong đó xác định rõ các quyền, nghĩa vụ liên quan nhằm buộc các chủ thể khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả TNN. Theo khoản 13 Điều 3 Luật TNN, giấy phép về TNN bao gồm giấy phép thăm dò nước dưới đất, giấy phép khai thác, sử dụng TNN, giấy phép xả nước thải vào nguồn nước và giấy phép về các hoạt động phải xin phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi.

Pháp luật TNN cũng quy định rõ các trường hợp không phải xin phép, thẩm quyền cấp phép, thời hạn của giấy phép, thu hồi, đình chỉ giấy phép.

2.1.2.5. Quyết định biện pháp, huy động lực lượng, vật tư, phương tiện phòng, chống, khắc phục hậu quả lũ, lụt, hạn hán, xử lý sự cố công trình thủy lợi và các tác hại khác do nước gây ra

Nội dung này được quy định ở nhiều văn bản khác nhau như Chiến lược quốc gia về TNN đến năm 2020, Chiến lược phòng, chống thiên tai giai đoạn 2001 - 2010, Luật đê điều, Pháp lệnh phòng, chống lụt, bão, cụ thể như sau:

- Chính phủ quyết định và chỉ đạo các bộ, ngành, UBND các cấp thực hiện các biện pháp phòng, chống, khắc phục hậu quả lũ, lụt và các tác hại khác do nước gây ra. Trong tình huống khẩn cấp, khi hệ thống đê điều bị uy hiếp nghiêm trọng Thủ tướng Chính phủ quyết định biện pháp phân lũ, chậm lũ có liên quan đến hai tỉnh,

thành phố trực thuộc Trung ương trở lên theo phương án đã được Chính phủ phê duyệt (khoản 2 Điều 36; khoản 1 Điều 40; khoản 1, khoản 5 Điều 41 Luật TNN).

- Các bộ, ngành và UBND cấp tỉnh căn cứ vào tiêu chuẩn và phương án phòng, chống lũ, lụt cho từng vùng của lưu vực sông đã được Chính phủ phê duyệt để xây dựng phương án phòng, chống sự cố do nước gây ra của bộ, ngành, địa phương mình, chuẩn bị lực lượng, vật tư, phương tiện và các điều kiện cần thiết khác để chủ động khắc phục sự cố. Trong tình huống khẩn cấp, khi hệ thống đê điều bị uy hiếp nghiêm trọng, chủ tịch UBND cấp tỉnh có quyền quyết định biện pháp phân lũ, chậm lũ trong địa phương theo phương án đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, có quyền huy động nhân lực, vật tư, phương tiện của bất kỳ tổ chức, cá nhân nào để khắc phục sự cố (khoản 2 Điều 37; khoản 1 Điều 40; khoản 1 Điều 41 Luật TNN).

2.1.2.6. Thanh tra thực hiện pháp luật về tài nguyên nước, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật về tài nguyên nước

*** Thanh tra thực hiện pháp luật về tài nguyên nước**

Thanh tra là hoạt động có tầm quan trọng lớn trong việc đảm bảo thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật về TNN. Hoạt động thanh tra việc chấp hành pháp luật về TNN được thực hiện bởi thanh tra chuyên ngành của Bộ TN&MT. Thanh tra chuyên ngành về TNN được tiến hành theo hai phương thức: thanh tra theo kế hoạch được xây dựng hàng năm, từng quý, hoặc thanh tra đột xuất.

*** Xử lý vi phạm pháp luật về tài nguyên nước**

Xử lý vi phạm pháp luật về TNN là hoạt động của cơ quan có thẩm quyền nhằm áp dụng trách nhiệm pháp lý đối với các chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật TNN. Nội dung này được thể hiện rõ trong Điều 71 Luật TNN. Việc xử lý các vi phạm pháp luật về TNN có tác dụng ngăn ngừa, hạn chế các hành vi gây ô nhiễm, suy thoái nguồn nước, răn đe, giáo dục các chủ thể khai thác, sử dụng TNN.

*** Giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước**

Hoạt động giải quyết tranh chấp về TNN do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành nhằm khôi phục, bảo vệ quyền lợi của các bên tranh chấp, góp phần khôi phục, bảo vệ TNN đồng thời, áp dụng trách nhiệm pháp lý đối với những hành vi vi phạm pháp luật TNN.

Tranh chấp về TNN có thể phát sinh giữa các cơ quan nhà nước với công dân, giữa các cá nhân với nhau và giữa cá nhân với doanh nghiệp.

Điều 62 Luật TNN quy định rõ cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp là UBND cấp xã, cơ quan cấp loại giấy phép về TNN và toà án.

Về thủ tục giải quyết tranh chấp được thực hiện theo thủ tục giải quyết các tranh chấp môi trường, đó là: Các bên tranh chấp tự tiến hành thương lượng; Tranh chấp được hoà giải với sự chứng kiến của hoà giải viên; Khi quá trình tự thương lượng và hoà giải không thành, việc giải quyết tranh chấp được thực hiện tại cơ quan quản lý nhà nước về TNN hoặc toà án.

Các tranh chấp về TNN có liên quan đến quốc gia khác được giải quyết trên cơ sở thương lượng có tính đến pháp luật và thông lệ quốc tế.

2.2. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước

2.1.1. Khái niệm quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước

Quyền của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng TNN là khả năng mà pháp luật cho phép người khai thác, sử dụng nước được thực hiện những hành vi nhất định trong quá trình khai thác, sử dụng TNN.

Nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng TNN là cách xử sự mà pháp luật buộc người khai thác, sử dụng nước phải tiến hành trong quá trình khai thác, sử dụng nhằm bảo vệ TNN và không làm tổn hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của Nhà nước, của các tổ chức, cá nhân khác.

2.1.2. Quyền của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước

Quyền của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng TNN được quy định tại Điều 22 Luật TNN, Điều 17 Nghị định 149/2004/NĐ-CP, cụ thể:

- Được khai thác, sử dụng TNN cho các mục đích sinh hoạt, sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, công nghiệp, khai khoáng, phát điện, giao thông thủy, nuôi trồng thủy, hải sản, sản xuất muối, thể thao, giải trí, du lịch, y tế, an dưỡng, nghiên cứu khoa học và các mục đích khác. theo quy định của pháp luật.

- Được hưởng lợi từ việc khai thác, sử dụng TNN; được chuyển nhượng, cho thuê, để thừa kế, thế chấp tài sản đầu tư vào việc khai thác, sử dụng và phát triển TNN theo quy định của pháp luật.

- Được bồi thường thiệt hại trong trường hợp giấy phép khai thác, sử dụng TNN bị thu hồi trước thời hạn vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng theo quy định của pháp luật.

- Khiếu nại, khởi kiện tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền về các hành vi vi phạm quyền khai thác, sử dụng TNN và các lợi ích hợp pháp khác;

- Được Nhà nước bảo hộ quyền lợi hợp pháp trong khai thác, sử dụng TNN.

2.1.3. Nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước

- Nghĩa vụ bảo vệ TNN được quy định cụ thể trong Luật TNN, Nghị định số 179/1999/NĐ-CP, Nghị định số 149/2004/NĐ-CP và một số văn bản pháp luật khác, bao gồm các nghĩa vụ:

+ Tổ chức, cá nhân không được thực hiện các hoạt động có khả năng gây tổn hại tới trữ lượng, chất lượng nguồn nước (Điều 9, 15, 17 Luật TNN).

+ Tổ chức, cá nhân khoan thăm dò địa chất, khoan thăm dò nước dưới đất, xử lý nền móng công trình phải thực hiện các biện pháp để bảo vệ TNN dưới đất; Tổ chức, cá nhân khai thác nước dưới đất, khai khoáng phải tuân theo các quy trình, quy phạm về an toàn kỹ thuật và chống sụt lún, bảo vệ các tầng chứa nước và môi trường liên quan (Điều 12 Luật TNN).

+ Khi phát hiện thấy hành vi hoặc hiện tượng có dấu hiệu vi phạm pháp luật gây mất an toàn nguồn nước các chủ thể phải ngăn chặn và báo cáo kịp thời với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xử lý nhằm phòng, chống ô nhiễm, suy thoái TNN. Các chủ thể có hành vi gây ô nhiễm, suy thoái nguồn nước phải chịu trách nhiệm khôi phục hiện trạng TNN và bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại theo quy định của pháp luật (khoản 4 Điều 10 Luật Tài nguyên nước).

+ Việc xây dựng các công trình thủy điện phải tuân theo quy hoạch lưu vực sông. Quá trình khai thác, sử dụng nguồn nước cho thủy điện phải tuân theo quy trình vận hành điều tiết nước do cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt (Điều 16 Luật Tài nguyên nước).

+ Tổ chức cá nhân thực hiện hoạt động giao thông đường thủy phải tuân theo quy hoạch lưu vực sông, quy hoạch phát triển các vùng ven biển, các phương tiện giao thông phải bảo đảm tiêu chuẩn xả thải, không được gây ô nhiễm, suy thoái nguồn nước (Điều 16 Luật TNN).

- Sử dụng TNN phải đảm bảo an toàn, tiết kiệm, hiệu quả, đúng mục đích, phù hợp với quy hoạch, kế hoạch khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển nguồn nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và phải phù hợp với giấy phép khai thác, sử dụng TNN đã được cấp (điểm b khoản 1 Điều 23 Luật TNN).

- Phải cung cấp thông tin về TNN cho cơ quan có thẩm quyền khi có yêu cầu để kiểm tra, đánh giá trữ lượng, chất lượng nguồn nước (điểm c khoản 1 Điều 23 Luật TNN).

- Không gây cản trở hoặc làm thiệt hại tới lợi ích hợp pháp của các chủ thể khác trong khi khai thác, sử dụng TNN (điểm d khoản 1 Điều 23 Luật TNN, khoản 3 Điều 18 Nghị định số 149/2004/NĐ-CP).

- Khai thác, sử dụng nước phải nộp thuế tài nguyên và phí bảo vệ môi trường đối với nước thải theo quy định của pháp luật.

+ Việc nộp thuế TNN được thực hiện theo Luật Thuế tài nguyên và Nghị định số 50/2010/NĐ-CP ngày 14/5/2010 của Chính phủ, theo đó đối tượng phải nộp thuế TNN là tổ chức, cá nhân khai thác TNN thuộc đối tượng chịu thuế tài nguyên (Điều 1 Luật Thuế tài nguyên). Căn cứ tính thuế tài nguyên là sản lượng tài nguyên tính thuế, giá tính thuế và thuế suất (Điều 4). Tùy từng mục đích sử dụng nước mà có thuế suất khác nhau như đối với khai thác nước để sản xuất điện là 2-5%, sử dụng nước cho các mục đích khác là 3-8%.

+ Việc nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải được thực hiện theo Nghị định số 67/2003/NĐ-CP ngày 13/6/2003 của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải và Nghị định số 04/2007/NĐ-CP ngày 08/01/2007 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 67/2003/NĐ-CP. Theo đó, nước thải thuộc đối tượng phải nộp phí bảo vệ môi trường là nước thải công nghiệp và nước thải sinh hoạt.

- Ngoài các nghĩa vụ trên, tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng TNN trong các trường hợp phải có giấy phép thì vừa phải thực hiện các nghĩa vụ chung vừa phải thực hiện các nghĩa vụ ghi trong giấy phép (khoản 2 Điều 23 Luật TNN).

2.3. Trách nhiệm pháp lý của các tổ chức, cá nhân khi có hành vi vi phạm pháp luật về tài nguyên nước

2.3.1. Vi phạm pháp luật về tài nguyên nước

Vi phạm pháp luật về TNN là hành vi trái pháp luật, có lỗi do các chủ thể có năng lực trách nhiệm pháp lý thực hiện xâm hại các quan hệ xã hội được pháp luật TNN bảo vệ.

Vi phạm pháp luật về TNN có thể là hành vi vi phạm các quy định về bảo vệ TNN, vi phạm các quy định về xử lý nước thải, khai thác, sử dụng TNN vượt quá trữ lượng cho phép...

2.3.2. Trách nhiệm pháp lý của các tổ chức, cá nhân khi có hành vi vi phạm pháp luật về tài nguyên nước

*** Trách nhiệm kỷ luật**

Trách nhiệm kỷ luật được áp dụng đối với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước khi họ lợi dụng chức vụ, quyền hạn để thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật TNN. Khi đó, ngoài việc phải chịu trách nhiệm hành chính, dân sự hay hình sự họ còn phải chịu trách nhiệm kỷ luật như khiển trách, cảnh cáo, chuyển công tác hoặc buộc thôi việc.

*** Trách nhiệm hành chính**

Đây là loại trách nhiệm được áp dụng phổ biến nhất trong lĩnh vực TNN. Việc áp dụng trách nhiệm hành chính được tiến hành bởi người có thẩm quyền, bao gồm chủ tịch UBND các cấp, Chánh thanh tra, thanh tra chuyên ngành của Bộ TN&MT và của Sở TN&MT.

Việc xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước được thực hiện theo Nghị định số 34/2005/NĐ-CP và Thông tư số 05/2005/TT-BTNMT ngày 22/7/2005 của Bộ TN&MT hướng dẫn thi hành Nghị định này. Ngoài việc bị áp dụng hình thức xử phạt chính là cảnh cáo, phạt tiền, tổ chức cá nhân vi phạm còn có thể bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung và một hoặc một số biện pháp khắc phục hậu quả.

*** Trách nhiệm dân sự:**

Trách nhiệm dân sự được áp dụng đối với các hành vi vi phạm pháp luật TNN chủ yếu là trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Đây là loại trách nhiệm được đặt ra khi chủ thể vi phạm pháp luật TNN có lỗi và gây hậu quả. Vì thế, trách nhiệm dân sự trong lĩnh vực này phải dựa trên cơ sở có hành vi trái pháp luật về TNN; có thiệt hại thực tế xảy ra, có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm với thiệt hại xảy ra và có lỗi của người vi phạm. Trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực TNN được quy định tại Điều 71 Luật TNN.

*** Trách nhiệm hình sự**

Đây là loại trách nhiệm pháp lý nghiêm khắc nhất áp dụng đối với cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về TNN gây hậu quả nghiêm trọng. Để áp dụng được loại trách nhiệm này phải xác định được hành vi vi phạm đã gây hậu quả nghiêm trọng. Trong Bộ luật hình sự 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) quy định hai loại tội phạm về TNN tại Điều 172 Tội vi phạm các quy định về nghiên cứu, thăm dò, khai thác tài nguyên và Điều 183 Tội gây ô nhiễm nguồn nước.

Mặc dù, Điều 172 và Điều 183 đều quy định khung hình phạt cao nhất là 10 năm tù và có hình phạt bổ sung là phạt tiền đến 50.000.000 đồng (Điều 183) hoặc 500.000.000 đồng (Điều 172) nhưng để khởi tố vụ án hình sự về hai tội danh này rất khó khăn thậm chí, không thể khởi tố được.

CHƯƠNG 3

THỰC TIỄN ÁP DỤNG VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT TÀI NGUYÊN NƯỚC VIỆT NAM

3.1. Thực tiễn áp dụng pháp luật tài nguyên nước

3.1.1. Công tác quản lý nhà nước tài nguyên nước

Năm 2002 Bộ TN&MT được thành lập tách chức năng quản lý nhà nước về TNN ra khỏi chức năng cung cấp dịch vụ, từ đó đến nay, công tác quản lý nhà nước về TNN đã có những chuyển biến tích cực, thể hiện trên các mặt sau:

Thứ nhất, công tác hoàn thiện thể chế về TNN đã có bước tiến vượt bậc. Đến nay, tổng cộng đã có 25 văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có 05 Nghị định của Chính phủ; 01 Quyết định, 01 chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và 18 thông tư, quyết định của Bộ trưởng Bộ TN&MT về TNN được ban hành, tạo hành lang pháp lý quan trọng để đưa Luật TNN vào cuộc sống. Ở địa phương, đã có 55 trên 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành trên 100 văn bản về TNN.

Thứ hai, công tác quy hoạch TNN đã được triển khai mạnh mẽ.

Thứ ba, công tác điều tra cơ bản đã được triển khai trên tất cả các mặt. Đến nay, một số lưu vực sông lớn và vùng kinh tế trọng điểm đã hoặc đang được điều tra, đánh giá tổng quan TNN, tình hình khai thác, sử dụng TNN, xả nước thải vào nguồn nước và tình trạng ô nhiễm nguồn nước.

Thứ tư, công tác cấp phép về tài nguyên nước được triển khai mạnh mẽ, đồng bộ. Tính đến tháng 6/2010, Bộ TN&MT đã cấp được 287 giấy phép (xem bảng sau).

Bảng 3.1. Tổng hợp các loại giấy phép về TNN

Loại giấy phép Năm	Thăm dò nước dưới đất	Khai thác nước dưới đất	Hành nghề khoan nước dưới đất	Khai thác, sử dụng nước mặt	Xả nước thải vào nguồn nước
2003	4	3	6	0	0
2004	21	8	16	1	0
2005	8	11	19	2	0
2006	6	8	11	4	2
2007	12	12	14	10	5
2008	10	15	6	17	3
2009	3	6	8	17	0
2010	3	4	3	8	1
Tổng	67	67	83	59	11

(Nguồn: Cục Quản lý tài nguyên nước (2010), Thống kê giấy phép của Văn phòng một cửa, Hà Nội)

Các tỉnh đã cấp được 3.050 giấy phép TNN các loại (1.705 giấy phép khai thác nước dưới đất, 141 giấy phép khai thác, sử dụng nước mặt, 885 giấy phép thăm dò nước dưới đất, 230 giấy phép hành nghề khoan nước dưới đất, 89 giấy phép xả nước thải vào nguồn nước.

Thứ năm, công tác thanh tra, kiểm tra tình hình thực hiện pháp luật về TNN được đẩy mạnh. Theo báo cáo sơ bộ của các địa phương, trong gần 4 năm qua đã kiểm tra hơn 1.500 cơ sở, thanh tra 305 cơ sở khai thác, sử dụng nước, xả nước thải vào nguồn nước và đã xử phạt với tổng số tiền 530 triệu đồng.

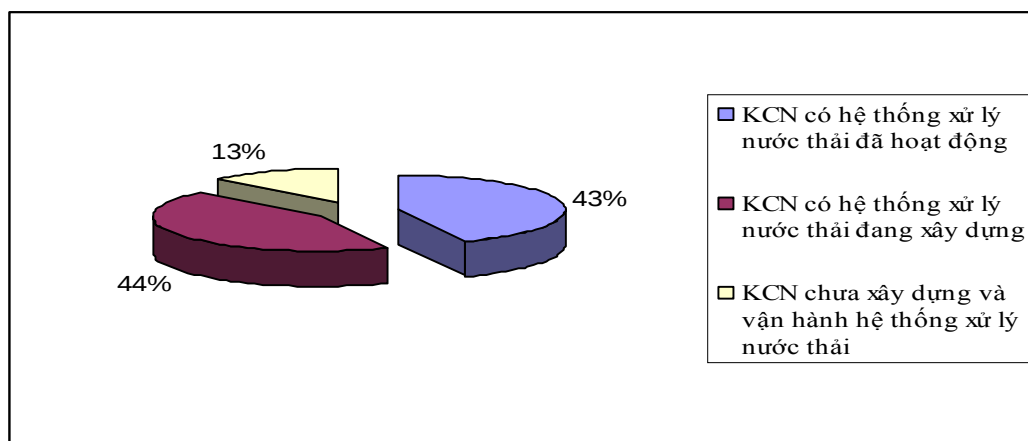
3.1.2. Thực thi pháp luật tài nguyên nước của các tổ chức, cá nhân

Do ảnh hưởng của quan niệm cũ nên nhiều người dân vẫn cho rằng nước là "của trời cho" nên nhiều người dân nông thôn vẫn sử dụng nước lãng phí, không có ý thức bảo vệ, các chất thải thường được người dân đổ ra kênh mương, phân bón hoá học, thuốc trừ sâu sử dụng bừa bãi... làm ô nhiễm nguồn nước.

Không chỉ ý thức chấp hành pháp luật TNN của người dân không cao mà nhiều cơ sở sản xuất kinh doanh cũng chỉ quan tâm đến lợi nhuận của mình đã “phớt lờ” các quy định của pháp luật. Nhiều doanh nghiệp xả nước thải vào nguồn nước nhưng chưa xử lý hoặc xử lý không đạt tiêu chuẩn môi trường đã làm cho nguồn nước ngày càng bị ô nhiễm nặng nề.

Theo thống kê, hiện nay, cả nước có 204 khu công nghiệp nhưng có tới 57% khu công nghiệp đang hoạt động chưa có hệ thống xử lý nước thải tập trung (Biểu đồ 3.1). Trong số đó chỉ có khoảng 30% các khu công nghiệp xử lý nước thải đạt tiêu chuẩn môi trường. Điều này cho thấy các doanh nghiệp Việt Nam vẫn không có ý thức chấp hành pháp luật về TNN.

Biểu đồ 3.1. Tỷ lệ xây dựng và vận hành hệ thống xử lý nước thải tập trung tại các khu công nghiệp đã đi vào hoạt động



(Nguồn: Bộ TN&MT (2009), Báo cáo Môi trường quốc gia năm 2009: Môi trường khu công nghiệp Việt Nam, Hà Nội.)

Tình hình vi phạm pháp luật về TNN ngày càng gia tăng và có diễn biến phức tạp. Thủ đoạn vi phạm ngày càng tinh vi với nhiều hình thức nguy trang nhằm che mắt cơ quan chức năng, nhiều doanh nghiệp vi phạm nghiêm trọng có hệ thống gây hậu quả nặng nề cho người dân nhưng không có biện pháp khắc phục hoặc chậm trễ trong việc bồi thường thiệt hại đã gây bức xúc trong dư luận xã hội.

Bên cạnh những tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật về TNN thì cũng có những tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng TNN có ý thức chấp hành pháp luật về TNN khá tốt. Thậm chí nhiều doanh nghiệp đã tiến hành đầu tư kinh phí lắp đặt hệ thống sử dụng nước tiết kiệm như Công ty chế biến và xuất nhập khẩu thủy sản Thọ Quang (Đà Nẵng) đã đầu tư đổi mới toàn bộ thiết bị công nghệ sản xuất sạch hơn và đầu tư 800 triệu đồng để xây dựng hệ thống xử lý nước thải bằng công nghệ vi sinh công suất 300m³/ngày đạt tiêu chuẩn cho phép. Công ty Dệt Thanh Khê (Đà Nẵng) đã đầu tư xây dựng và đưa vào sử dụng hệ thống xử lý nước thải bằng công nghệ vi sinh công suất 250m³/ngày để xử lý nước thải giặt, tẩy đạt tiêu chuẩn xả thải.

3.2. Những tồn tại của hệ thống pháp luật tài nguyên nước Việt Nam

3.2.1. Pháp luật về tài nguyên nước chưa phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước

Khoản 5 Điều 58 Luật TNN quy định: hệ thống tổ chức, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan quản lý nhà nước về TNN do Chính phủ quy định. Nhưng đến nay vẫn chưa có văn bản quy định thống nhất về vấn đề này mà chỉ có các quy định tản mạn ở một số văn bản đã gây ra sự bất hợp lý về tổ chức và biên chế ở một số cơ quan hiện nay. Luật cũng chưa phân định rõ chức năng quản lý nhà nước về TNN nên vai trò của Bộ TN&MT trong một số dự án quan trọng quốc gia thể hiện rất mờ nhạt dẫn tới tình trạng “mạnh ai nấy làm”.

3.2.2. Chậm ban hành văn bản để tổ chức quản lý tài nguyên nước theo lưu vực sông

Quản lý lưu vực sông là nội dung cốt lõi của quản lý tổng hợp và thống nhất TNN nhưng do sự phân công có sự chồng chéo nên không được triển khai trên thực tế. Để giải quyết sự chồng chéo này, ngày 01/12/2008, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 120/2008/NĐ-CP về quản lý lưu vực sông nhưng trong thực tế lại chưa được triển khai vì những quy định của Nghị định này không được hướng dẫn cụ thể và thiếu tính khả thi.

3.2.3. Một số văn bản quy phạm pháp luật về tài nguyên nước không đồng bộ và thiếu tính khả thi

Dù tương đối nhiều về số lượng nhưng chất lượng các văn bản pháp luật về TNN lại không cao, nhiều quy định không phù hợp, gây khó khăn cho việc áp dụng. Nhiều văn bản khi ban hành không căn cứ vào tình hình thực tế mà theo ý chí chủ quan của nhà quản lý nên không có tính khả thi.

3.2.4. Thông tin, dữ liệu về tài nguyên nước chưa đầy đủ, chính xác, đồng bộ, việc chia sẻ thông tin, dữ liệu còn nhiều hạn chế

Mặc dù, ngày 15/9/2008, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 102/2008/NĐ-CP Quy định việc thu thập, quản lý, khai thác và sử dụng dữ liệu, thông tin về TN&MT, nhưng đến nay công tác thu thập, quản lý lưu trữ dữ liệu, thông tin về TNN vẫn còn phân tán, chưa cập nhật và tổng hợp đầy đủ gây khó khăn cho quản lý chất lượng và số lượng TNN. Việc chia sẻ thông tin, dữ liệu chưa thuận tiện vì văn bản quy định trách nhiệm không cụ thể.

3.2.5. Thiếu văn bản hướng dẫn về điều tra cơ bản tài nguyên nước

Luật TNN mới chỉ có các quy định mang tính chất chung chung và nguyên tắc về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực này ví dụ như khoản 4 Điều 60 Luật TNN quy định “*Chính phủ quy định cụ thể việc phân công, phân cấp và quản lý kết quả điều tra cơ bản về tài nguyên nước*”. Đến nay, chưa có văn bản nào hướng dẫn chi tiết và cụ thể về nội dung của hoạt động này.

3.2.6. Chưa coi trọng đúng mức chính sách kinh tế, tài chính trong quản lý tài nguyên nước

Pháp luật TNN Việt Nam lại chưa coi trọng đúng mức vai trò của các công cụ kinh tế, tài chính trong quản lý TNN. Hiện tại, ngành nông nghiệp sử dụng nước nhiều nhất (hơn 70%) nhưng lại được miễn thuế tài nguyên đối với sử dụng nước cho sản xuất nông nghiệp, công nghiệp, thủy sản..., điều này không khuyến khích được người dân áp dụng mô hình sử dụng nước tiết kiệm.

Quy định về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sản xuất tại Nghị định 67/2003/NĐ-CP còn có điểm chưa hợp lý, gây thất thoát ngân sách nhà nước.

3.2.6. Phát triển thủy điện thiếu quy hoạch, thiếu quy trình vận hành liên hồ chứa đã gây ảnh hưởng xấu đến kinh tế-xã hội và môi trường

Việc phát triển thủy điện ồ ạt thiếu quy hoạch đã để lại những hậu quả nặng nề cho xã hội như ô nhiễm môi trường; diện tích rừng đầu nguồn bị thu hẹp dẫn tới lũ ống, lũ quét xuất hiện nhiều hơn với cường độ mạnh hơn, tình trạng khô hạn xảy ra

thường xuyên hơn đã ảnh hưởng trực tiếp đến tài sản, sức khỏe, tính mạng của người dân; dòng nước sau các hồ chứa vào mùa kiệt đều trong hơn do lượng phù sa lắng đọng ở thượng lưu nên gây xói lở, sạt bờ, làm biến hình ở các lòng sông hạ lưu; việc xây dựng nhiều công trình thủy điện trên cùng một lưu vực sông sẽ làm mất đi dòng chảy môi trường của sông, ảnh hưởng đến hệ động thực vật xung quanh; việc giữ nước, xả nước của các hồ chứa thủy điện cũng gây ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống và sản xuất của người dân.

Để xảy ra tình trạng trên là do chúng ta chưa có “nhạc trưởng”, với những quy định hiện hành thì Bộ TN&MT không thể can thiệp vào việc phát triển thủy điện ở at. Vì Bộ TN&MT chỉ được hỏi ý kiến sau khi dự án thủy điện được phê duyệt.

3.3. Kiến nghị phương hướng hoàn thiện hệ thống pháp luật về tài nguyên nước ở Việt Nam

3.3.1. Thu hẹp đối tượng được miễn thuế tài nguyên đối với tài nguyên nước

Để vừa bù đắp một phần cho ngân sách nhà nước, vừa khuyến khích khai thác, sử dụng nước tiết kiệm, tái sử dụng nước, bảo vệ TNN, chúng ta cần xem xét thu hẹp đối tượng được miễn thuế tài nguyên đối với TNN.

3.3.2. Cui giấy phép về tài nguyên nước là tài sản

Việc coi giấy phép về TNN là tài sản như giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, được phép chuyển nhượng, để thừa kế, thế chấp... sẽ mang đến cho nước một giá trị ẩn hay nói cách khác là “giá cơ hội”. Đồng thời, cũng hình thành ở người khai thác, sử dụng TNN động cơ tự nguyện bảo vệ và sử dụng TNN hiệu quả, tiết kiệm nhất.

3.3.3. Phân định rõ chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên nước của Bộ TN&MT với các Bộ, ngành khác

Bộ TN&MT có chức năng, nhiệm vụ chính trong quản lý TNN. Bên cạnh đó còn có các Bộ, ngành cơ quan khác có chức năng, phối hợp cùng Bộ TN&MT để quản lý TNN. Tuy nhiên, giữa các cơ quan này còn thiếu sự phối kết hợp trong việc quản lý, làm cho hiệu quả quản lý không cao. Vì vậy, cần phải xây dựng cơ sở pháp lý để các cơ quan quản lý nhà nước về TNN phối hợp với nhau để quản lý thống nhất, toàn diện TNN trong phạm vi toàn quốc. Đồng thời, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của các cơ quan có liên quan trong quản lý TNN, tránh hiện tượng trùng lặp, chồng chéo làm giảm hiệu quả quản lý.

3.3.4. Quy định tiêu chí xác định thiệt hại

Thứ nhất, cần có các quy định cụ thể về việc xác định thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm, suy thoái TNN gây ra. Việc xác định cụ thể các thiệt hại do hành vi gây ô

nh nhiễm, suy thoái TNN gây ra là hết sức khó khăn nhưng lại vô cùng quan trọng trong giải quyết tranh chấp về TNN. Thiệt hại do các hành vi này gây ra nên quy định thành hai loại và phải được tính riêng rẽ:

- Thiệt hại về sức khỏe, tính mạng, tài sản, của tổ chức, cá nhân với cách tính phổ biến là thông qua các chi phí khám chữa bệnh do các cơ sở y tế cung cấp. Tùy thuộc vào mức độ ô nhiễm nguồn nước mà thiệt hại cho sức khỏe của con người.

- Thiệt hại về môi trường bao gồm chi phí hợp lý cho việc khôi phục lại tình trạng ban đầu của TNN, những thiệt hại do không sử dụng được TNN bị ô nhiễm, những chi phí cho việc khảo sát, phân tích đánh giá TNN.

Thứ hai, chúng ta cần phải bổ sung những quy định cụ thể về cách thức xác định tính chất và mức độ thiệt hại theo các phương pháp lượng giá nhất định. Đồng thời cũng nên quy định thẩm quyền xác định các thiệt hại cho các đoàn thanh tra chuyên ngành về TNN để đảm bảo tính chính xác, hợp lý của những thiệt hại thực tế gây ra cho TNN.

Hiện nay, trong hệ thống pháp luật về TNN chưa có văn bản nào quy định về tiêu chí xác định thiệt hại và bồi thường thiệt hại. Để hoàn thiện hệ thống pháp luật về TNN, chúng ta cần ban hành văn bản mới về vấn đề này.

3.3.5. Hoàn thiện các quy định về trách nhiệm pháp lý của các tổ chức, cá nhân trong việc bảo vệ tài nguyên nước

Thứ nhất, đối với quy định của pháp luật hành chính. Hiện nay Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính sửa đổi, bổ sung năm 2008 tại điểm d và đ khoản 2 Điều 14 quy định rất chênh lệch mức phạt tiền cao nhất giữa môi trường, các loại tài nguyên khác (500 triệu đồng) và tài nguyên nước (100 triệu đồng), trong khi nước là thành phần quan trọng nhất của môi trường. Vì vậy, để thống nhất, chúng ta nên quy định mức phạt tiền cao nhất đối với hành vi vi phạm pháp luật về tài nguyên nước và môi trường ngang nhau là 500 triệu đồng. Cùng với đó sẽ sửa đổi, bổ sung Nghị định số 34/2005/NĐ-CP theo hướng tăng mức phạt tiền đối với các hành vi vi phạm và phù hợp với các văn bản khác.

Thứ hai, đối với quy định của pháp luật hình sự. Thực tế cho thấy, chủ thể của tội phạm tại Điều 172 và Điều 183 Bộ luật hình sự 1999 sửa đổi, bổ sung năm 2009 trong thực tế phần lớn là các doanh nghiệp. Vì vậy, chúng ta nên quy trách nhiệm đối với những người đứng đầu cơ quan, tổ chức và người có trách nhiệm vận hành hệ thống khai thác, sử dụng TNN, xả nước thải vào nguồn nước, từ đó khởi tố vụ án hình sự về những tội danh này.

KẾT LUẬN

Nước là tài nguyên quý giá không thể thiếu đối với cuộc sống con người, là tư liệu sản xuất không thể thay thế được đối với một số ngành sản xuất, là thành phần cơ bản tạo nên môi trường sống. Trong những năm qua việc quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng TNN đã đạt được nhiều thành tựu, góp phần phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội và dân sinh. Nhưng, hiện nay, nhu cầu về nước ngày càng lớn, trong khi TNN lại có hạn và ngày càng bị suy thoái, cạn kiệt. Ô nhiễm nguồn đang ở mức “báo động đỏ”, hầu hết nước trên các sông của Việt Nam đều không đạt tiêu chuẩn loại A, nước dưới đất bị khai thác quá mức nên cũng đang có biểu hiện suy thoái. Việc sử dụng nguồn nước bị ô nhiễm cũng đã và đang gây ra những hệ lụy đáng buồn. Đối với sức khỏe, nguồn nước ô nhiễm là “kẻ giết người thầm lặng”, đối với hệ động thực vật dưới nước, nó là “kẻ huỷ diệt ghê gớm nhất”, còn đối với nền kinh tế, nó là “kẻ ngáng đường”. Ô nhiễm nguồn nước giờ đã trở thành vấn đề toàn cầu và trên thế giới đã coi thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XXI là thập kỷ về nước. Hoà nhập với xu thế chung của toàn cầu trong việc bảo vệ nguồn nước, Việt Nam đã và đang nỗ lực thực hiện nhiều biện pháp nhằm hạn chế, ngăn ngừa tình trạng ô nhiễm và suy thoái nguồn nước. Một trong những biện pháp đem lại hiệu quả cao là biện pháp pháp lý. Bằng các quy định của pháp luật, Nhà nước vừa ràng buộc mọi tổ chức, cá nhân thực hiện nghĩa vụ bảo vệ TNN, khai thác, sử dụng nước hợp lý, tiết kiệm vừa định hướng cho họ thực hiện những hành vi có lợi cho nguồn nước.

Tuy nhiên, hệ thống pháp luật TNN Việt Nam hiện nay còn nhiều bất cập, nhiều quy định không phù hợp với thực tế đã gây cản trở không nhỏ đến tiến trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Bởi vậy, phải có những công trình khoa học nghiên cứu một cách toàn diện và đánh giá mọi khía cạnh của các văn bản hiện hành về TNN. Luận văn này cũng không nằm ngoài mục đích đó. Với những cố gắng của Đảng và Nhà nước, sự góp sức của các nhà khoa học, sức mạnh đoàn kết của toàn dân tộc trong cuộc chiến mới “cuộc chiến bảo vệ môi trường”, trong đó quan trọng nhất là bảo vệ tài nguyên nước, phòng, chống suy thoái, cạn kiệt nguồn nước. Hy vọng rằng trong tương lai không xa, người dân Việt Nam sẽ được sống trong môi trường trong lành và bền vững.

Luận văn này được hoàn thành với sự cố gắng của bản thân, dưới sự hướng dẫn tận tình và có hiệu quả của TS. Vũ Quang. Tôi hy vọng rằng Luận văn này không chỉ là tài liệu tham khảo cho những ai quan tâm đến pháp luật TNN mà còn là tài liệu hữu ích cho các nhà làm luật tham khảo, nghiên cứu để hoàn thiện hệ thống pháp luật TNN Việt Nam.