

ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

Lê Thị Thu Thủy^(*)

1. Vấn đề bảo vệ môi trường và thực trạng pháp luật về bảo vệ môi trường trong giai đoạn hiện nay

Ngày nay, bảo vệ môi trường đã trở thành vấn đề trọng yếu, mang tính toàn cầu. Ở Việt Nam, bảo vệ môi trường trở thành sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân và là nội dung cơ bản không thể tách rời trong đường lối, chủ trương, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của đất nước ta. Bảo vệ môi trường là nhiệm vụ của toàn xã hội, của các cấp, các ngành, các tổ chức, cộng đồng và mọi người dân, phải được thực hiện trên cơ sở tăng cường quản lý nhà nước, thể chế và pháp luật đi đôi với việc nâng cao nhận thức và ý thức trách nhiệm của mọi người dân, của toàn xã hội về bảo vệ môi trường [3, tr. 4]. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010 được Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng thông qua cũng đã khẳng định quan điểm phát triển đất nước là: "Phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường".

Có thể nói, đến thời điểm hiện nay Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong lĩnh vực cải cách chính sách và pháp luật về bảo vệ môi trường. Nhiều chính sách đã đi vào cuộc sống, được cộng đồng ủng hộ, chấp hành thực hiện một cách nghiêm túc, nhận thức về

bảo vệ môi trường trong các cấp, ngành và người dân được nâng lên, môi trường tự nhiên và môi trường xã hội được cải thiện, hệ sinh thái dần dần được khôi phục, đời sống của người dân được nâng cao. Thêm vào đó, Nhà nước Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản qui phạm pháp luật về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, góp phần tích cực vào hoạt động bảo vệ môi trường. Đặc biệt, sự ra đời của Luật bảo vệ môi trường năm 1993 (có hiệu lực từ 10/1/1994) đã đánh dấu bước ngoặt lớn trong việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về môi trường ở Việt Nam. Theo đó, các khái niệm cơ bản có liên quan đến bảo vệ môi trường đã được định nghĩa một cách chuẩn xác, tạo cơ sở cho việc vận dụng vào hoạt động quản lý môi trường. Ngoài ra, Luật còn qui định rõ nghĩa vụ, quyền lợi và trách nhiệm bảo vệ môi trường của Nhà nước, cá nhân và các tổ chức.

Cùng với Luật bảo vệ môi trường, các văn bản hướng dẫn thi hành, các văn bản pháp luật khác ⁽¹⁾ đã được ban hành tương đối nhiều, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động bảo vệ môi trường ở nước ta.

Tuy nhiên, do nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội, thực hiện đường lối mở cửa do Đảng ta khởi xướng, quản lý kinh

^(*) TS, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

⁽¹⁾ Ví dụ, Bộ Luật hình sự năm 1999, Luật đất đai, Luật tài nguyên nước năm 1998, Luật khoáng sản năm 1996, Luật dầu khí năm 1993, Luật khuyến khích đầu tư trong nước năm 1999...

tế vĩ mô được chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, do yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, quá trình toàn cầu hoá... đòi hỏi phương thức quản lý nền kinh tế, quản lý xã hội nói chung và quản lý, bảo vệ môi trường nói riêng cần có sự điều chỉnh cho phù hợp với xu thế đổi mới chung. Đặc biệt, tiến trình đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đặt ra cho công tác bảo vệ môi trường các yêu cầu và thách thức mới.

Môi trường ở Việt Nam thực chất vẫn đang tiếp tục bị xuống cấp, có nơi, có lúc đã đến mức báo động, đất đai bị xói mòn, thoái hoá, chất lượng các nguồn nước suy giảm mạnh, không khí ở các khu đô thị bị ô nhiễm nặng; khối lượng phát sinh và mức độ độc hại của chất thải ngày càng tăng; tài nguyên thiên nhiên trong nhiều trường hợp bị khai thác quá mức, không có qui hoạch; đa dạng sinh học bị đe dọa nghiêm trọng; Điều kiện vệ sinh môi trường, cung cấp nước sạch ở nhiều nơi không đảm bảo. Việc đẩy mạnh phát triển công nghiệp, dịch vụ, quá trình đô thị hoá, sự gia tăng dân số trong khi mật độ dân số đã quá cao, tình trạng đói nghèo chưa được khắc phục tại một số vùng nông thôn, miền núi, các thảm hoạ do thiên tai và những diễn biến xấu về khí hậu toàn cầu đang tăng, gây áp lực lớn lên tài nguyên và môi trường, đặt công tác bảo vệ môi trường trước những thách thức gay gắt [2, tr.5].

Bên cạnh đó, cũng cần thấy rằng quá trình toàn cầu hoá đã làm tăng thêm khoảng cách giữa người giàu và người

nghèo, càng làm tăng thêm sức ép tới môi trường. Người giàu gây sức ép tới môi trường do sử dụng vật chất thái quá và thói quen sống gây ô nhiễm môi trường, người nghèo gây sức ép bằng cách khai thác tất cả những gì có thể để tồn tại. Toàn cầu hoá là xu thế tất yếu song mang lại cả mặt tích cực và tiêu cực. Thế giới ngày càng có tính liên kết bởi các hoạt động trong thương mại, kinh tế, du lịch, bởi chủ nghĩa khủng bố, dịch vụ truyền thông, Internet, ... Và đặc biệt là cả nạn ô nhiễm, trong đó có vấn đề khí nhà kính và sự biến đổi môi trường toàn cầu. Hậu quả của sự liên kết này là các vấn đề về sức khoẻ và *rủi ro môi trường*.

Hội nhập kinh tế quốc tế làm gia tăng nguy cơ ô nhiễm môi trường từ bên ngoài. Việc nhập khẩu hàng hoá vật tư nếu không được kiểm tra, giám sát sẽ dẫn đến nguy cơ Việt Nam trở thành bãi chứa các thiết bị, công nghệ lạc hậu, nơi tiêu thụ những hàng hoá kém chất lượng làm ảnh hưởng đến sức khoẻ của người tiêu dùng dẫn đến sự suy thoái môi trường, phá vỡ cân bằng sinh thái. Ngoài ra, việc mở rộng và phát triển các quan hệ thương mại với các nước trên toàn cầu có nguy cơ làm tăng thêm suy thoái môi trường, cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên do đến nay xuất khẩu của Việt Nam chủ yếu vẫn là xuất khẩu tài nguyên và hàng sơ chế, tỷ lệ hàng hoá chế biến xuất khẩu thấp.

Xu hướng phát triển công nghiệp đa ngành (đặc biệt là công nghiệp nặng) làm phát sinh chất thải độc hại ngày càng tăng. Ô nhiễm đô thị và công nghiệp dẫn đến gây ô nhiễm nặng nề các

vùng nông nghiệp lân cận. Theo đánh giá của Ngân hàng ADB, ô nhiễm không khí và nước tại các quốc gia đang phát triển ở Châu Á tăng gấp năm - mười lần ở giai đoạn 1990 - 2005 [1, tr.1].

Vấn đề bảo vệ đa dạng sinh học liên quan đến bảo vệ rừng, đặc biệt là rừng mưa nhiệt đới đang nổi cộm những vấn đề khó tháo gỡ. Khai thác gỗ là một trong các động lực lớn thúc đẩy sự tàn lụi của rừng nhiệt đới. Những dự án lớn như các đập thủy điện và các đường cao tốc, hoạt động du canh, chặt cây đốt rừng làm nương là phương thức canh tác rất tai hại, ảnh hưởng tới môi trường, nhưng với tình trạng đói nghèo, dân số đông và sự chiếm hữu đất đai bất bình đẳng thì khó chấm dứt.

Có thể nói, thực trạng môi trường nêu trên chủ yếu là do những yếu kém trong công tác bảo vệ môi trường, chưa có nhận thức đúng đắn trong dân cư về tầm quan trọng của công tác này, chưa biến nhận thức, trách nhiệm thành hành động cụ thể của từng cấp, ngành, từng người cho việc bảo vệ môi trường; chưa đảm bảo sự hài hoà giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường; thường chỉ chú trọng tới tăng trưởng kinh tế mà ít quan tâm đến bảo vệ môi trường; việc lồng ghép qui hoạch bảo vệ môi trường với qui hoạch đô thị chưa được quan tâm đúng mức; nguồn lực đầu tư cho bảo vệ môi trường của Nhà nước, các doanh nghiệp, cộng đồng dân cư rất hạn chế; công tác quản lý Nhà nước về môi trường còn nhiều yếu kém, phân công, phân cấp trách nhiệm chưa rõ ràng; việc thi hành pháp luật chưa nghiêm. Để giải quyết

các vấn đề về môi trường nêu trên, cần phải có sự chuyển biến mạnh mẽ về nhận thức và hành động, sự đổi mới trong lãnh đạo, điều hành, trong tổ chức, triển khai công tác bảo vệ môi trường của toàn Đảng và xã hội. Đặc biệt, việc hoàn thiện pháp luật, cơ chế, chính sách về bảo vệ môi trường là nhu cầu tối cần thiết.

Cho đến nay, pháp luật về môi trường, điển hình là Luật bảo vệ môi trường qua 10 năm thực hiện đã bộc lộ những bất cập nhất định, thiếu cụ thể, chưa nội luật hoá hết các Điều ước quốc tế về môi trường mà Việt Nam tham gia ký kết⁽²⁾; Chưa có các qui định khuyến khích phòng ngừa ô nhiễm môi trường, qui định về sử dụng vật liệu tái sinh, các qui định về nghĩa vụ làm sạch nước, khí trước khi thải vào nguồn nước, không khí; Thiếu các qui định về giới hạn được phép thải các chất khí, chất lỏng và chất rắn có hại vào không khí, nước, đất và sự công bố công khai những giới hạn này cũng như về trạng thái môi trường trong từng khu vực và vào những thời điểm nhất định; Chưa có các qui định về cơ quan giám sát tác động môi trường từ hoạt động của các cơ sở sản xuất kinh doanh với tính chất là một cơ quan độc lập; chưa có qui định về tổ chức kiểm toán môi trường hoạt động độc lập, có chức năng đánh giá tác động môi trường; Chưa cụ thể hoá qui định về nghĩa vụ đóng góp của các tổ chức, cá nhân có sử dụng bộ phận cấu thành của môi trường.

⁽²⁾ Đến thời điểm hiện nay, Việt Nam đã ký kết trên 20 Điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường

Đặc biệt, vấn đề quản lý chất thải trong pháp luật về bảo vệ môi trường⁽³⁾ chưa được đề cập một cách đầy đủ và toàn diện, một số nội dung còn trùng lặp và chưa rõ ràng trong phạm vi một điều luật (ví dụ, Điều 2 - Mục 2 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 về khái niệm chất thải) và giữa các điều (Điều 2 và Điều 29), một số nội dung còn gây khó khăn trong quá trình thực hiện và gây cản trở cho doanh nghiệp (Điều 29 - Mục 6 "Nghiêm cấm nhập khẩu chất thải - tất cả các loại chất thải" theo Điều 2 mục 2 đã gây cản trở cho hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp).

Do vậy, việc hoàn thiện pháp luật về môi trường nói chung và việc sửa đổi, bổ sung Luật bảo vệ môi trường năm 1993 trong bối cảnh hiện nay là vấn đề vô cùng cấp thiết.

2. Định hướng hoàn thiện pháp luật về môi trường trong giai đoạn hiện nay

Việc hoàn thiện pháp luật môi trường phải bám sát vào các chủ trương, chính sách của Đảng về môi trường và phát triển bền vững, dựa vào mục tiêu phát triển tổng thể và lâu dài của đất nước. Mục tiêu phát triển của đất nước ta là phát triển bền vững toàn diện về mọi mặt, trong đó nhấn mạnh 3 nội dung chính là phát triển bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường. Phát triển bền vững về kinh tế đòi hỏi phải đảm bảo kết

hợp hài hoà giữa mục tiêu tăng trưởng kinh tế với các yêu cầu phát triển văn hoá, xã hội, cân đối tốc độ tăng trưởng kinh tế với các điều kiện nguồn lực, tài nguyên thiên nhiên, khoa học công nghệ, việc sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên không tái tạo được và việc phát triển công nghệ sạch; Xã hội bền vững phải là xã hội trong đó sự phát triển kinh tế phải đi đôi với công bằng tiến bộ xã hội, trong đó giáo dục đào tạo, y tế, phúc lợi xã hội phải được chăm lo; Bền vững về tài nguyên thiên nhiên và chất lượng môi trường có nghĩa là các tài nguyên không tái tạo được phải được sử dụng trong phạm vi khôi phục được về số lượng và chất lượng bằng các con đường tự nhiên hoặc nhân tạo. Môi trường tự nhiên như không khí, đất, nước, cảnh quan thiên nhiên và môi trường xã hội như sức khỏe, cuộc sống, lao động, học tập của con người nhìn chung không bị các hoạt động của con người làm ô nhiễm, suy thoái và tổn hại...

Hoàn thiện pháp luật về môi trường cũng cần bám sát những mục tiêu phát triển của đất nước trong từng giai đoạn, cụ thể là "trước mắt đưa đất nước ra khỏi tình trạng kém phát triển, nâng cao rõ rệt đời sống vật chất, văn hoá tinh thần của Nhân dân, tạo nền tảng để đến năm 2020 Việt Nam cơ bản trở thành một nước công nghiệp"...[4].

Luật Bảo vệ môi trường cần được sửa đổi theo hướng:

- Luật bảo vệ môi trường cần được sửa đổi một cách căn bản, toàn diện cả về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, cấu trúc và các qui phạm cụ thể.

⁽³⁾ Luật môi trường năm 1993 (có 9 điều liên quan đến quản lý chất thải: Điều 2, 11, 16, 19, 23, 24, 26, 29, 46); Nghị định số 175/CP ngày 18/10/1994 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật bảo vệ môi trường (Điều 22-Mục 20, Điều 24, 27, 28, 35), Nghị định số 50/1998/NĐ - CP ngày 16/7/1998 của Chính phủ Quy định chi tiết việc thi hành Pháp lệnh an toàn và kiểm soát bức xạ (Điều 7, 14, 15)...

Trong Luật này, các qui định được xây dựng phải hài hoà với các qui định và tiêu chuẩn môi trường quốc tế, lưu ý tới sự nhất quán giữa Luật môi trường và các luật khác có liên quan. Hiện nay đã có trên 140 Hiệp định quốc tế về môi trường, được phân thành 3 nhóm chính: Các Hiệp định kiểm soát ô nhiễm xuyên biên giới hoặc để bảo vệ môi trường toàn cầu; Các Hiệp định bảo vệ các chủng loại bị đe dọa, các loài chim di trú và các loại cá, động vật biển; Các Hiệp định về quản lý việc sản xuất và thương mại các sản phẩm và các chất nguy hiểm. Sự hài hoà trên sẽ tạo thuận lợi trong việc tiếp cận thị trường của các doanh nghiệp trong thương mại quốc tế, tạo điều kiện cho Việt Nam dễ dàng hơn trong việc đàm phán các Hiệp định về thương mại và môi trường.

- Luật bảo vệ môi trường phải qui định rõ cách hiểu các thuật ngữ "môi trường", "bảo vệ môi trường", theo đó "bảo vệ môi trường" cần được hiểu không chỉ là những hoạt động giữ cho môi trường trong sạch và khắc phục những hậu quả xấu do con người, thiên nhiên gây ra cho môi trường, sử dụng hợp lý tiết kiệm, tài nguyên thiên nhiên, mà còn được hiểu là hoạt động đánh giá hiện trạng môi trường, phòng ngừa, ngăn chặn, hạn chế các nguồn thải gây ô nhiễm, suy thoái môi trường. đặc biệt, Luật cần có những qui định nhằm khuyến khích áp dụng các biện pháp phòng ngừa ô nhiễm và sử dụng công nghệ không gây ô nhiễm;

- Luật cần qui định trách nhiệm bồi thường thiệt hại, trách nhiệm phục hồi môi trường trong trường hợp gây ô

nhiễm, làm thiệt hại tới môi trường theo nguyên tắc "ai làm người đó chịu", "người gây ô nhiễm phải chi trả" ; Ngoài ra, các hành vi vi phạm trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và chế tài áp dụng đối với từng loại hành vi vi phạm cần được thể hiện rất cụ thể trong luật nhằm xác định rõ trách nhiệm của mỗi chủ thể trong việc bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, để nâng cao ý thức tự giác bảo vệ môi trường của người dân, luật cũng cần qui định những hành vi được khuyến khích như tham gia đầu tư, đóng góp tài chính và hỗ trợ hoạt động bảo vệ môi trường, phát hiện, tố giác các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, tái chế và sử dụng chất thải theo qui định của pháp luật v.v....

- Về vấn đề chất thải, Luật cần qui định rõ khái niệm "chất thải" dựa vào tính chất độc hại của nó (có chất thải nguy hại và chất thải không nguy hại). Chất thải nguy hại là chất thải có chứa các chất hoặc hợp chất có một trong các đặc tính gây nguy hại trực tiếp (như dễ cháy, dễ nổ, làm ngộ độc, dễ ăn mòn, dễ lây nhiễm và các đặc tính nguy hại khác) hoặc tương tác với các chất khác gây nguy hại tới môi trường và sức khoẻ con người. Chất thải không nguy hại là các loại chất thải còn lại không thuộc nhóm trên. Ngoài ra, Điều 11 của Luật bảo vệ môi trường năm 1993 cần được chỉnh sửa theo hướng "Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân tận dụng chất thải *không nguy hại*, tiết kiệm nhiên liệu, sử dụng năng lượng tái sinh...trong nghiên cứu khoa học, sản xuất và tiêu dùng". Việc quản lý chất thải (Điều 26 Luật năm 1993) phải được

sửa đổi theo hướng tuân thủ qui định của cơ quan quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường và chính quyền địa phương. Đối với chất thải nguy hại phải có biện pháp xử lý và tiêu huỷ trước khi thải. Cơ quan quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường qui định danh mục các loại chất thải và giám sát quá trình xử lý và tiêu huỷ đạt tiêu chuẩn môi trường trước khi thải. Luật bảo vệ môi trường cần có qui định bổ sung về phí, thuế và các chi phí môi trường khác như các doanh nghiệp phải đóng phí, thuế và các khoản khác liên quan đến môi trường bao gồm phí sản phẩm, phí nước thải, phí khí thải, phí hành chính...Việc thu phí một mặt sẽ làm thay đổi cách ứng xử của doanh

nh nghiệp đối với môi trường, mặt khác sẽ làm tăng giá thành sản phẩm, tạo sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong quá trình tiêu thụ sản phẩm trên thị trường.

- Luật bảo vệ môi trường cần qui định tổ chức, chức năng, quyền hạn của cơ quan giám sát tác động môi trường, cho phép ra đời các tổ chức đánh giá tác động môi trường (ĐTM) độc lập; cần thể hiện vấn đề "*xã hội hoá hoạt động bảo vệ môi trường*"; xác định rõ trách nhiệm bảo vệ môi trường là của Nhà nước, cá nhân, tổ chức và cộng đồng, đặc biệt đề cao trách nhiệm của các cơ sở sản xuất và cung ứng dịch vụ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Càng toàn cầu hoá, càng tăng sức ép môi trường, *VietNamNet*, 14/4/2004.
2. Nghị Quyết về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước ngày 15/11/2004.
3. Quyết định của TTg số 256/2003/QĐ - TTg ngày 2/12/2003 về việc phê duyệt chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020.
4. Trích Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm (2001 - 2010).

VNU. JOURNAL OF SCIENCE, ECONOMICS-LAW, T.XXI, N₀3, 2005

THE ORIENTS TO COMPLETE LAWS ON ENVIRONMENT IN VIETNAM IN THE RECENT PERIOD

Dr. Le Thi Thu Thuy

Faculty of Law, Vietnam National University, Ha Noi

We can say, nowadays Vietnam has been succeeds in innovation of policies and laws on protection of environment. These policies have been applied in our life and supported by people. People's, branches', grades' understanding of protection of environment has been risen. Natural and social environment has been improved,

ecology - regularly recovered. People's life has been increased. Especially, promulgation of law on environmental protection in 1993 marked the great change in building and completing laws on environment in Vietnam. It creates stable base for environmental activities in our country. However, situation in the country and international has been many changes in comparison with ten years ago. Progress to push modernization and industrialization puts new challenges to environmental activities, therefore laws on protection of environment need to have reformances and contributions to meet those demands. This article points out stage of environment in the recent period. In these bases, article puts some orientations to complete laws on environment generally and reformation of laws on environmental protection in 1993 individually.