

# LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG NĂM 2005 VÀ VIỆC TỔ CHỨC THỰC HIỆN

*Phạm Hữu Nghị\**

## 1. SỰ CẦN THIẾT CỦA VIỆC BAN HÀNH LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG NĂM 2005

Luật Bảo vệ môi trường ngày 27/12/1993 (LBVMT 1993) là đạo luật đầu tiên về bảo vệ môi trường ở Việt Nam. Từ khi có LBVMT 1993, công tác bảo vệ môi trường ở nước ta đã có những chuyển biến: hệ thống chính sách, thể chế từng bước được xây dựng và hoàn thiện; nhận thức về bảo vệ môi trường trong các cơ quan lãnh đạo, quản lý các cấp, các ngành và nhân dân đã được nâng lên; mức độ gia tăng ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường có được hạn chế một phần; công tác bảo tồn thiên nhiên và bảo vệ đa dạng sinh học đạt được một số tiến bộ.

Tuy nhiên, sau hơn mười năm thực hiện, LBVMT 1993 đã bộc lộ nhiều thiếu sót, bất cập, trong đó có những thiếu sót, bất cập chủ yếu sau đây:

- Các quy định còn mang nặng tính chất khung, thiếu cụ thể và chưa rõ ràng nên khó áp dụng trong thực tiễn;

- Chưa đáp ứng được những yêu cầu bảo vệ môi trường của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế;

- Chưa kịp thời luật hóa một số chủ trương, chính sách lớn về môi trường nhằm mục tiêu phát triển bền vững của Đảng<sup>1</sup>;

Về mặt thực tiễn, mặc dù Nhà nước và nhân dân ta đã có nhiều cố gắng trong hoạt

động bảo vệ môi trường nhưng đáng tiếc là môi trường nước ta vẫn tiếp tục bị xuống cấp nhanh chóng, có nơi, có lúc đã đến mức báo động. Đất đai bị xói mòn, thoái hóa; chất lượng các nguồn nước suy giảm mạnh, môi trường nước của nhiều dòng sông bị ô nhiễm rất trầm trọng<sup>2</sup>; không khí ở nhiều đô thị, khu dân cư bị ô nhiễm nặng; khối lượng các chất thải phát sinh, trong đó có chất thải nguy hại ngày càng tăng; các nguồn tài nguyên thiên nhiên rừng, thủy sản, khoáng sản... nhiều khi bị khai thác bừa bãi, quá mức, không có quy hoạch; đa dạng sinh học bị đe dọa nghiêm trọng; điều kiện vệ sinh môi trường ở nhiều nơi không bảo đảm.

Cùng với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước trong thời gian tới, môi trường nước ta sẽ phải chịu sức ép nặng nề của việc khai thác, sử dụng ngày càng mạnh mẽ tài nguyên thiên nhiên và thải ra môi trường khối lượng chất thải ngày càng lớn. Quá trình đô thị hóa, tập trung dân cư vào các đô thị diễn ra nhanh chóng làm cho các vấn đề môi trường trở nên rất bức xúc. Chủ trương cải cách hành chính cùng với tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế đang đòi hỏi phải đổi mới và tăng cường thể chế về môi trường.

Trong bối cảnh như đã trình bày khái quát ở trên, việc sửa đổi cơ bản và toàn diện LBVMT 1993 là rất cần thiết.

## 2. NHỮNG NỘI DUNG MỚI CỦA LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG NĂM 2005

Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 (LMVMT 2005) có 15 chương, 136 điều. Xét về số chương, số điều đạo luật này đã tăng 8 chương, 81 điều so với LBVMT 1993 (chỉ có 7 chương, 55 điều). Xét về nội dung, LBVMT 2005 có nhiều điểm mới tiến bộ hơn so với

\* PGS. TS. Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

<sup>1</sup> Đó là các quan điểm, chính sách và giải pháp lớn về bảo vệ môi trường được đề ra trong các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam, đặc biệt là trong Chỉ thị số 36-CT/TW ngày 25/6/1998 Bộ Chính trị (khoá VIII) về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và Nghị quyết số 41-NQ/TU ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị (khoá IX) về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

<sup>2</sup> Đó là các con sông như sông Cầu, sông Nhuệ, sông Đáy, sông Sài Gòn, sông Đồng Nai...

LBVMT 1993. Dưới đây xin đề cập một số nội dung mới của đạo luật này.

**2.1 Mở rộng phạm vi, đối tượng điều chỉnh**

Theo Điều 1 LBVMT 1993 thì đạo luật này có đối tượng điều chỉnh là hoạt động giữ cho môi trường trong lành, sạch đẹp, cải thiện môi trường, bảo đảm cân bằng sinh thái, ngăn chặn, khắc phục các hậu quả xấu do con người gây ra cho môi trường. Còn phạm vi điều chỉnh của LBVMT 1993 là các quan hệ phát sinh chủ yếu từ hoạt động phòng, chống, khắc phục suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường và sự cố môi trường. Qua đây có thể thấy phạm vi và đối tượng điều chỉnh của LBVMT 1993 là khá hẹp. Thực trạng môi trường và quản lý môi trường đặt ra yêu cầu phải mở rộng đối tượng, phạm vi điều chỉnh của đạo luật chủ yếu trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Theo Điều 1 LBVMT 2005 thì đạo luật này quy định hoạt động bảo vệ môi trường; chính sách, biện pháp và nguồn lực để bảo vệ môi trường; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong bảo vệ môi trường. Nếu LBVMT 1993 chủ yếu điều chỉnh các quan hệ phát sinh từ hoạt động phòng, chống, khắc phục suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường và sự cố môi trường thì LBVMT 2005 đề cập nhiều vấn đề mới như đánh giá môi trường chiến lược, bảo tồn thiên nhiên, bảo vệ môi trường đô thị, khu dân cư, bảo vệ môi trường biển, nước sông, quản lý chất thải, phục hồi môi trường, thông tin về môi trường, nguồn lực bảo vệ môi trường. Như vậy, phạm vi và đối tượng điều chỉnh của LBVMT 2005 đã được mở rộng hơn và được xác định cụ thể hơn so với LBVMT 1993.

**2.2 Quy định rõ và cụ thể hơn các nguyên tắc cơ bản của hoạt động bảo vệ môi trường và chính sách bảo vệ môi trường**

LBVMT 1993 có đưa ra một số nguyên tắc của hoạt động bảo vệ môi trường: bảo đảm quyền con người sống trong môi trường trong lành (Lời nói đầu); nhà nước thống nhất quản lý bảo vệ môi trường (Điều 3); Nhà nước bảo vệ lợi ích quốc gia về tài nguyên và

môi trường (Điều 5); Bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn dân (Điều 6); tổ chức, cá nhân sử dụng các thành phần môi trường phải trả tiền, người gây tổn hại cho môi trường thì phải bồi thường thiệt hại (Điều 7). Có thể thấy, các nguyên tắc bảo vệ môi trường trong LBVMT 1993 được trình bày rải rác ở nhiều điều. LBVMT 2005 đã phát triển, nâng cao các nguyên tắc đã có, đồng thời bổ sung một số nguyên tắc mới và trình bày tập trung trong 5 khoản của Điều 5: Bảo vệ môi trường phải gắn kết hài hòa với phát triển kinh tế và bảo đảm tiến bộ xã hội để phát triển bền vững đất nước; Bảo vệ môi trường quốc gia phải gắn với bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu; bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn xã hội, quyền và trách nhiệm của cơ quan nhà nước, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân; Hoạt động bảo vệ môi trường phải thường xuyên, lấy phòng ngừa là chính kết hợp với khắc phục ô nhiễm, suy thoái và cải thiện chất lượng môi trường; Bảo vệ môi trường phải phù hợp với quy luật, đặc điểm tự nhiên, văn hóa, lịch sử, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong từng giai đoạn; Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại và chịu các trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật. Ở đây chúng ta thấy có những nguyên tắc mới được khẳng định chính thức trong LBVMT 2005 là: Bảo vệ môi trường phải gắn kết hài hòa với phát triển kinh tế và bảo đảm tiến bộ xã hội để phát triển bền vững đất nước, bảo vệ môi trường quốc gia phải gắn với bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu; hoạt động bảo vệ môi trường phải thường xuyên, lấy phòng ngừa là chính kết hợp với khắc phục ô nhiễm, suy thoái và cải thiện chất lượng môi trường<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Về các nguyên tắc của hoạt động bảo vệ môi trường, tôi muốn nói thêm 2 điểm. Thứ nhất, về mặt lý luận, các nguyên tắc này đã được lập luận trong một số tài liệu, trong đó có Giáo trình Luật Bảo vệ môi trường của Đại học Luật Hà Nội. Thứ hai, dù sao thì chúng tôi vẫn thấy tiếc là trong LBVMT 2005 đã không khẳng định chính thức nguyên tắc: Bảo vệ môi trường để bảo đảm quyền con người sống trong môi trường trong lành.

**2.3 Đưa yêu cầu bảo vệ môi trường vào trong toàn bộ quá trình phát triển từ khâu lập chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển; lập, phê duyệt và thực hiện dự án đầu tư đến quá trình hoạt động của các công trình và trách nhiệm thu hồi, xử lý sản phẩm hết hạn sử dụng hoặc thải bỏ**

Nhằm ngăn ngừa ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường do quá trình phát triển gây ra LBVMT 2005 đã đưa ra yêu cầu đánh giá môi trường chiến lược (ĐGMTCL) đối với :1. Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp quốc gia;2. Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực trên quy mô cả nước; 3. Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, vùng; 4. Quy hoạch sử dụng đất; bảo vệ và phát triển rừng; khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác trên phạm vi liên tỉnh, liên vùng; 5. Quy hoạch phát triển vùng kinh tế trọng điểm; 6. Quy hoạch tổng hợp lưu vực sông quy mô liên tỉnh ( mục 1 Chương III từ Điều 14 đến Điều 17). Các quy định về ĐGMTCL là nội dung mới của LBVMT 2005.

Cùng với các quy định về ĐGMTCL, LBVMT 2005 tiếp tục quy định về đánh giá tác động môi trường (ĐTM). Nếu như LBVMT 1993 chỉ có 4 điều đề cập ĐTM (Điều 2 (khoản 11) đưa ra định nghĩa ĐTM, Điều 17, 18 nói về trách nhiệm của các cơ sở và chủ dự án phải lập báo cáo ĐTM, Điều 37 (khoản 5) coi việc thẩm định báo cáo ĐTM là một trong những nội dung của quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường thì LBVMT 2005 có riêng một mục (mục 2) về ĐTM trong chương III với các quy định về đối tượng phải lập báo cáo ĐTM, về lập báo cáo ĐTM, nội dung báo cáo ĐTM, thẩm định báo cáo ĐTM, phê duyệt báo cáo ĐTM và trách nhiệm thực hiện và kiểm tra việc thực hiện các nội dung trong báo cáo ĐTM. Tìm hiểu nội dung các quy định này, chúng tôi thấy có nhiều điểm mới. Chẳng hạn, quy định: dự toán kinh phí xây dựng các hạng mục công trình bảo vệ môi trường phải được xác định trong tổng

kinh phí của dự án. Ý kiến của ủy ban nhân dân cấp xã và của đại diện cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án, nhất là các ý kiến không tán thành việc đặt dự án tại địa phương hoặc không tán thành đối với giải pháp bảo vệ môi trường phải được nêu trong báo cáo ĐTM. Việc thẩm định báo cáo ĐTM được thực hiện thông qua hội đồng thẩm định hoặc tổ chức dịch vụ thẩm định. Các dự án phải lập báo cáo ĐTM chỉ được phê duyệt, cấp phép đầu tư, xây dựng, khai thác sau khi báo cáo ĐTM đã được phê duyệt. Một điểm rất mới của LBVMT 2005 là quy định trách nhiệm thực hiện và kiểm tra việc thực hiện các nội dung trong báo cáo ĐTM. Chủ dự án chỉ được đưa công trình vào sử dụng khi đã được cơ quan có thẩm quyền kiểm tra, xác nhận việc thực hiện đầy đủ yêu cầu về bảo vệ môi trường trong báo cáo ĐTM. Cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM phải có trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức kiểm tra việc thực hiện các nội dung trong báo cáo ĐTM đã được phê duyệt.

LBVMT 2005 quy định mọi tổ chức, cá nhân có hoạt động làm phát sinh chất thải phải có trách nhiệm giảm thiểu, tái chế, tái sử dụng để hạn chế đến mức thấp nhất chất lượng chất thải phải tiêu hủy, thải bỏ. Chất thải phải được xác định nguồn thải, khối lượng, tính chất để có phương pháp và quy trình xử lý thích hợp với từng loại chất thải. Chủ sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có trách nhiệm thu hồi sản phẩm đã hết hạn sử dụng hoặc thải bỏ.

**2.4 Vừa quy định về bảo vệ môi trường theo ngành, lĩnh vực, vừa quy định về bảo vệ môi trường theo địa bàn, khu vực**

Trên cơ sở của cách tiếp cận hệ thống, liên ngành, LBVMT 2005 đã quy định việc bảo vệ môi trường vừa theo ngành, lĩnh vực, vừa quy định về bảo vệ môi trường theo địa bàn, khu vực.

LBVMT 2005 đã có các quy định về bảo vệ môi trường theo từng ngành, lĩnh vực như công nghiệp (từ Điều 35 đến Điều 37), xây dựng (Điều 40), giao thông- vận tải (Điều 41), thương mại (Điều 42, Điều 43), khai thác khoáng sản (Điều 44), du lịch (Điều 45),

nông nghiệp (Điều 46), thủy sản (Điều 47).

Cùng với việc quy định việc bảo vệ môi trường theo ngành, lĩnh vực, LBVMT 2005 còn quy định việc bảo vệ môi trường theo từng địa bàn, khu vực như đô thị (Điều 50, Điều 51), khu dân cư tập trung (Điều 51), nơi công cộng (Điều 52), bệnh viện, cơ sở y tế khác (Điều 39), khu vực sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung (Điều 36), cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ (Điều 37), làng nghề (Điều 38), biển (Mục I chương VII), nước sông (Mục 2 chương VII), công trình thủy lợi, hồ chứa nước (Mục 3 chương VII).

### **2.5 Sử dụng đồng bộ các công cụ, các biện pháp bảo vệ môi trường**

LBVMT 2005 đã thể hiện cách tiếp cận đồng bộ trong việc bảo vệ môi trường thông qua các quy định về các công cụ, biện pháp bảo vệ môi trường: tiêu chuẩn môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, cam kết bảo vệ môi trường (chương III), quan trắc và báo cáo về môi trường (chương X), thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo về môi trường và giải quyết tranh chấp môi trường (chương XIV). Đặc biệt là trong LBVMT 2005 các công cụ, chính sách kinh tế trong việc bảo vệ môi trường đã được quy định khá cụ thể tại chương XI. Đó là các công cụ, chính sách về thuế môi trường, phí bảo vệ môi trường, ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên, quỹ bảo vệ môi trường, dịch vụ bảo vệ môi trường và chính sách ưu đãi, hỗ trợ hoạt động bảo vệ môi trường.

### **2.6 Xã hội hóa hoạt động bảo vệ môi trường**

Hoạt động bảo vệ môi trường chỉ thực sự có hiệu quả khi huy động được sự tham gia của toàn dân, toàn xã hội, của các thành phần kinh tế, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội- nghề nghiệp và các cộng đồng dân cư. Chính vì vậy, LBVMT 2005 đã mở ra khả năng cho các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế tham gia vào quá trình ĐTM (Điều 21); khuyến khích và tạo điều kiện cho các tổ chức có năng lực tham gia vào quản lý, xử lý chất thải (Điều 70), vào hoạt động quan trắc

môi trường (Điều 95); bảo đảm quyền được biết thông tin về môi trường của mọi tổ chức, cá nhân (Điều 104, Điều 105); đề cao vai trò của các đoàn thể nhân nhân, tổ chức xã hội và mọi người dân trong hoạt động bảo vệ môi trường (Điều 124)...

### **2.7 Quy định rõ hơn trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và các chủ thể khác trong hoạt động bảo vệ môi trường**

LBVMT 2005 dành chương XIII quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Tại chương này đã có các quy định xác định trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường của Chính phủ, của các Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Công nghiệp, Bộ Thủy sản, Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông- Vận tải, Bộ Y tế, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an và các bộ, cơ quan ngang bộ khác. Cùng với việc quy định trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ, LBVMT 2005 đã quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường của ủy ban nhân dân các cấp (Điều 122).

Để có thiết chế và nguồn nhân lực cần thiết cho hoạt động quản lý về bảo vệ môi trường, LBVMT 2005 quy định: Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ phải có tổ chức hoặc bộ phận chuyên môn về bảo vệ môi trường phù hợp với nhiệm vụ bảo vệ môi trường thuộc ngành, lĩnh vực được giao quản lý; Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải có tổ chức hoặc bộ phận chuyên môn về bảo vệ môi trường giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp về quản lý môi trường trên địa bàn; Ủy ban nhân dân cấp xã bố trí cán bộ phụ trách về bảo vệ môi trường; Các tổng công ty nhà nước, tập đoàn kinh tế, ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế và cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có chất thải nguy hại hoặc tiềm ẩn nguy cơ xảy ra sự cố môi trường phải có bộ phận chuyên môn hoặc cán bộ phụ trách về bảo vệ môi trường (Điều 123).

## **3. VỀ CÁC GIẢI PHÁP TỔ CHỨC THỰC HIỆN LUẬT BẢO VỆ MÔI**

**TRƯỜNG NĂM 2005**

Vấn đề đặt ra hiện nay là làm thế nào bảo đảm việc thi hành LBVMT 2005? Theo chúng tôi, trong giai đoạn hiện nay cần tiến hành những công việc sau đây để bảo đảm và nâng cao hiệu lực thi hành của đạo luật quan trọng này.

**3.1 Khẩn trương soạn thảo và ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2005**

LBVMT 2005 là một đạo luật khá lớn với 15 chương, 136 điều. Các cơ quan có thẩm quyền đã có nhiều cố gắng xây dựng các quy định của đạo luật này ở mức tương đối cụ thể. Tuy nhiên, lĩnh vực môi trường là lĩnh vực đa ngành, rất phức tạp, liên quan đến lợi ích của tất cả mọi người, mọi tổ chức nên nhiều vấn đề quy định trong Luật này nếu không có quy định cụ thể thì rất khó thực hiện, thậm chí không thể thực hiện được.

Nhận rõ trách nhiệm của mình trong việc tổ chức thi hành LBVMT 2005, ngày 23/3/2006 Bộ Tài nguyên và Môi trường đã gửi Công văn số 1139/BTNMT-MT đề nghị Thủ tướng Chính phủ chấp thuận Danh mục các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành Luật Bảo vệ môi trường. Sau khi xem xét đề nghị của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thủ tướng Chính phủ Phan Văn Khải tại Công văn số 538/TTg- XDPL ngày 07/4/2006 đã chấp thuận Danh mục các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

Trong Danh mục các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành Luật Bảo vệ môi trường có hai loại văn bản: 1. Các văn bản trình Chính phủ ban hành; 2 Các văn bản trình Thủ tướng Chính phủ ban hành. Các văn bản trình Chính phủ ban hành có 5 nghị định: 1. *Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường* (quy định chi tiết về tiêu chuẩn môi trường; đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường; bảo vệ môi trường trong sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và một số điều khoản khác của Luật Bảo vệ môi trường); 2. *Nghị định của Chính*

*phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường* (quy định các hành vi, các hình thức, mức xử phạt và thẩm quyền xử phạt hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường); 3. *Nghị định của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn về môi trường* (quy định tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn bảo vệ môi trường của Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các cấp); 4. *Nghị định của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường* (quy định thu, nộp và quản lý, sử dụng phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn, khí thải, khai thác dầu khí và các nguồn tác động xấu đối với môi trường); 5. *Nghị định của Chính phủ về chính sách ưu đãi đối với hoạt động bảo vệ môi trường và việc xác định thiệt hại do gây ô nhiễm, suy thoái môi trường* (quy định chính sách ưu đãi về thuế, phí, đất đai và các ưu đãi, hỗ trợ khác đối với tổ chức, cá nhân có hoạt động bảo vệ môi trường; quy định việc xác định thiệt hại do gây ô nhiễm, suy thoái môi trường). Còn các văn bản trình Thủ tướng Chính phủ ban hành có: 1. *Quyết định của Chính phủ quy định việc sản xuất, nhập khẩu, vận chuyển, kinh doanh và sử dụng pháo hoa* (quy định chi tiết Điều 85 LBVMT 2005 về sản xuất, nhập khẩu, vận chuyển, kinh doanh và sử dụng pháo hoa); 2. *Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định việc ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong khai thác tài nguyên thiên nhiên* (quy định chi tiết Điều 114 LBVMT 2005 về mức ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường đối với việc khai thác từng loại tài nguyên thiên nhiên và việc tổ chức thực hiện); 3. *Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định về bảo vệ môi trường nước của lưu vực sông* (quy định chi tiết Điều 62 LBVMT 2005 về phòng ngừa, giảm thiểu các nguồn tác động xấu đối với môi trường nước của các lưu vực sông; việc giải quyết tranh chấp, bồi thường thiệt hại do gây ô nhiễm môi trường và tổ chức việc điều phối việc bảo vệ môi trường nước của lưu vực sông)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Vừa qua Chính phủ đã ban hành 2 nghị định hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ Môi trường năm 2005: Nghị định số 80/CP ngày 9/8/2006 về việc quy định chi tiết và

Qua việc tìm hiểu *Danh mục các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành Luật Bảo vệ môi trường*, tôi thấy cần chú ý đến hai vấn đề sau đây:

*Thứ nhất*, các văn bản trong Danh mục nói trên chưa bao quát hết các vấn đề cần được hướng dẫn chi tiết. Ngoài những vấn đề nêu trên vẫn còn một số vấn đề nữa cần có hướng dẫn cụ thể như: hướng dẫn về quy hoạch và kế hoạch bảo vệ môi trường; hướng dẫn quy định về trách nhiệm cụ thể của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ về bảo vệ môi trường; hướng dẫn quy định về tổ chức, quản lý hệ thống quan trắc môi trường; hướng dẫn về quản lý chất thải; hướng dẫn quy định về giải quyết tranh chấp môi trường; hướng dẫn về xã hội hoá hoạt động bảo vệ môi trường...

*Thứ hai*, đồng thời với việc soạn thảo và ban hành các văn bản nói trên các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ cần căn cứ LBVMT 2005 và phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình rà soát, hệ thống hoá các quy định pháp luật liên quan để bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới (hoặc đề nghị cơ quan có thẩm quyền ban hành) các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành LBVMT 2005.

### **3.2. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức và trách nhiệm bảo vệ môi trường; nâng cao tính tích cực của công dân, tổ chức trong hoạt động bảo vệ môi trường**

Sự nghiệp bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn dân, toàn xã hội. Việc thực thi pháp luật bảo vệ môi trường chỉ thực sự có hiệu lực, hiệu quả nếu người dân tự mình có ý thức bảo vệ môi trường và bằng những hành động cụ thể tham gia thiết thực vào hoạt động bảo vệ môi trường.

Từ khi Quốc hội thông qua LBVMT 2005 đã gần một năm trôi qua. Theo quan sát của chúng tôi, hoạt động tuyên truyền, phổ biến

---

hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ Môi trường: Nghị định số 181/2006 ngày 9/8/2006 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

các quy định của đạo này chưa được coi trọng. Báo chí chưa quan tâm thật sự đến việc tuyên truyền, phổ biến LBVMT 2005. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng chưa có những kế hoạch cụ thể về việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục và đào tạo về các nội dung của đạo luật này. Do vậy, trong thời gian tới các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị-xã hội, các tổ chức xã hội, các phương tiện thông tin đại chúng cần có nhiều hình thức tuyên truyền, phổ biến về LBVMT 2005, về các chính sách, pháp luật và các thông tin về môi trường và phát triển bền vững cho nhân dân, đặc biệt là cho thanh niên, thiếu niên; đưa nội dung giáo dục môi trường vào chương trình, sách giáo khoa của hệ thống giáo dục quốc dân, tăng dân thời lượng và tiến tới hình thành môn học chính khóa đối với các cấp học phổ thông. Đồng thời cần quan tâm xây dựng văn hóa môi trường, khôi phục và phát huy truyền thống yêu thiên nhiên, nếp sống gần gũi, gắn bó với môi trường. Dư luận xã hội cần nhắc nhở, phê phán, lên án những tổ chức, cá nhân có hành vi gây mất vệ sinh và ô nhiễm môi trường. Thái độ và hành động đối với môi trường là vấn đề mà từng gia đình, cơ quan, công ty, trường học, khu phố, tổ chức Đảng và các đoàn thể phải quan tâm khi đánh giá các thành viên của mình. Cần đưa nội dung bảo vệ môi trường vào cuộc vận động toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa và vào tiêu chuẩn xét khen thưởng.

### **3.3 Tăng cường công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường**

Trên cơ sở các quy định của LBVMT 2005 cần 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. Cần xác định rõ hơn trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài nguyên và Môi trường với tư cách là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường, đồng thời cần thể hiện rõ sự phân công trách nhiệm cho từng Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Có phân công rõ ràng thì các Bộ mới thấy rõ trách nhiệm của mình trong hoạt động bảo vệ môi trường, từ

đó lãnh đạo các bộ sẽ quan tâm đến việc dành nguồn nhân lực, vật lực cần thiết cho công tác bảo vệ môi trường. Đây cũng chính là cơ chế hữu hiệu nhằm ngăn chặn tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các bộ về những vấn đề liên ngành như vấn đề môi trường.

*Nên xác định rõ sự phân cấp trách nhiệm cho chính quyền các cấp trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.* Thí dụ, chính quyền các cấp cần được phân cấp trong việc quyết định áp dụng tiêu chuẩn môi trường đối với một số khu vực đặc thù trên cơ sở bảo đảm tiêu chuẩn quốc gia về môi trường; phân cấp trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện các quy hoạch, kế hoạch bảo vệ môi trường của địa phương; phân cấp về phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường; phân cấp trong việc xây dựng, quản lý hệ thống quan trắc môi trường, các công trình bảo vệ môi trường của địa phương; phân cấp trong việc định kỳ đánh giá hiện trạng môi trường... Và một điều rất quan trọng là việc *phân cấp về trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn phải gắn liền với việc phân cấp về nguồn nhân lực, vật lực.* Kinh nghiệm của công cuộc cải cách hành chính trong thời gian qua cho thấy rằng, nếu không có sự phân cấp về nguồn lực tài chính thì việc phân cấp trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn về bảo vệ môi trường sẽ không có ý nghĩa thực tế<sup>5</sup>.

Có thể nói, năng lực quản lý môi trường hiện nay chưa đáp ứng được các đòi hỏi chính đáng của xã hội và người dân về bảo vệ môi trường. Chính vì vậy, việc tăng cường năng lực của bộ máy nhà nước nói chung và bộ

máy trực tiếp thi hành pháp luật bảo vệ môi trường là vấn đề cấp thiết. Để thực hiện điều này, theo chúng tôi cần:

- Tăng cường biên chế, nguồn lực tài chính và trang thiết bị hoạt động cho các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường.

- Tuyên truyền, phổ biến các quy định của pháp luật môi trường một cách sâu rộng và có hiệu quả cho đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền các cấp.

- Nâng cao trách nhiệm của đội ngũ cán bộ thực thi pháp luật bảo vệ môi trường.

### **3.4 Đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động bảo vệ môi trường**

LBVMT 2005 đã thể hiện khá rõ quan điểm xã hội hoá hoạt động bảo vệ môi trường. Trên cơ sở các quy định của đạo luật này cần có những quy định xác định rõ trách nhiệm bảo vệ môi trường của Nhà nước, cá nhân, tổ chức và cộng đồng, đặc biệt đề cao trách nhiệm của các cơ sở sản xuất và dịch vụ. Tạo cơ sở pháp lý và cơ chế, chính sách khuyến khích cá nhân, tổ chức và cộng đồng tham gia công tác bảo vệ môi trường. Hình thành các loại hình tổ chức đánh giá, tư vấn, giám định, công nhận, chứng nhận về bảo vệ môi trường; khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia các dịch vụ thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải và các dịch vụ khác về bảo vệ môi trường.

Khi người dân có tính tích cực trong hoạt động bảo vệ môi trường thì bộ máy nhà nước sẽ chịu thêm áp lực để thực hiện tốt hơn pháp luật về bảo vệ môi trường. Vì vậy, việc nâng cao tính tích cực của công dân, của xã hội là một giải pháp có ý nghĩa trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả của việc thi hành pháp luật bảo vệ môi trường.

Xác định rõ trách nhiệm bảo vệ môi trường của Nhà nước, cá nhân, tổ chức và cộng đồng, đặc biệt đề cao trách nhiệm của các cơ sở sản xuất và dịch vụ. Tạo cơ sở pháp lý và cơ chế, chính sách khuyến khích cá nhân, tổ chức và cộng đồng tham gia công tác bảo vệ môi trường. Hình thành các loại hình tổ chức đánh giá, tư vấn, giám định, công nhận, chứng nhận về bảo vệ môi trường; khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia các dịch vụ thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải và các dịch vụ khác về bảo vệ môi trường.

<sup>5</sup> Có thể lấy thí dụ từ thực tiễn thi hành Luật Đất đai: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai được ban hành năm 2001 đã phân cấp mạnh mẽ cho UBND cấp huyện về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ). Điều này cũng có nghĩa là giám thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của UBND cấp tỉnh nhằm mục đích đẩy nhanh tiến độ cấp GCNQSDĐ, nhưng do các UBND cấp huyện không được tăng cường về nguồn nhân lực và nguồn tài chính cần thiết để thực hiện các công việc được phân cấp nên việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn diễn ra rất chậm. Sau nhiều năm kể từ ngày phân cấp, về cơ bản, việc cấp GCNQSDĐ vẫn chưa hoàn thành trong phạm vi cả nước.

### **3.5 Áp dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường**

Trong điều kiện kinh tế thị trường nếu chỉ dùng các biện pháp hành chính, cưỡng chế thì rất khó đưa các quy định của pháp luật bảo vệ môi trường vào cuộc sống. Vấn đề đặt ra hiện nay là: *Cần để cho các nhà doanh nghiệp thấy được và có được lợi ích thiết thân trong việc thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường.* Vì vậy, để bảo đảm tính khả thi của pháp luật bảo vệ môi trường Nhà nước ta cần đặc biệt chú trọng đến các công cụ kinh tế như thuế môi trường, phí môi trường, ký quỹ môi trường, nhãn sinh thái, quỹ bảo vệ môi trường, v.v. Việc hoàn thiện cơ chế áp dụng pháp luật bảo vệ môi trường phải tuân thủ nguyên tắc người gây thiệt hại đối với môi trường phải khắc phục, bồi thường. Đây cũng chính là việc thực hiện các giải pháp được nêu trong Nghị quyết số 41 ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị *Về bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước:* Từng bước thực hiện việc thu thuế, phí, ký quỹ bảo vệ môi trường, buộc bồi thường thiệt hại về môi

trường; áp dụng các chính sách, cơ chế hỗ trợ về vốn, khuyến khích về thuế, trợ giá đối với hoạt động bảo vệ môi trường; khuyến khích áp dụng các cơ chế chuyển nhượng, trao đổi quyền phát thải và trách nhiệm xử lý chất thải phù hợp với cơ chế thị trường.

Ngày nay có một nguyên lý đã được thừa nhận chung trên thế giới - đó là nguyên lý phát triển bền vững. *Phát triển bền vững là phát triển đáp ứng được nhu cầu của thế hệ hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu đó của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường* (khoản 4 Điều 3 LBVMT 2005). Có thể nói: với những nội dung mới tiến bộ hơn, phù hợp hơn các quy định trước đây, *LBVMT 2005 đã góp phần tạo ra cơ sở pháp lý cơ bản cho sự phát triển bền vững của quốc gia Việt Nam ta trong thời gian tới.* Nhiệm vụ đặt ra hiện nay đối với các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị-xã hội và mọi người dân là tổ chức thực hiện có hiệu quả LBVMT 2005.

*(Tiếp theo trang 19– Hoàn thiện pháp luật)*

#### **\* Các giải pháp khác nhằm hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã**

Ngoài những giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã về nội dung và về hình thức, để đảm bảo các tiêu chí pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã phải đầy đủ đồng bộ, thống nhất còn cần thực hiện những giải pháp sau:

- Cần hoàn thiện các pháp luật có liên quan đến tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã.

+ Cần hoàn thiện các qui định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp huyện và cấp tỉnh. Những đổi mới về nội dung của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã nhất là tăng cường phân cấp quản lý đối với chính quyền cấp xã đòi hỏi pháp luật phải điều chỉnh lại chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp huyện, cấp tỉnh cho phù hợp.

+ Cần hoàn thiện Pháp lệnh Cán bộ công chức theo hướng những qui định về cán bộ,

công chức cấp xã cần đảm bảo tiêu chuẩn cũng như chế độ đãi ngộ hợp lý đối với đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã.

- Cần thường xuyên tiến hành việc hệ thống hoá pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã.

Tiến hành hệ thống hoá pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã là một công việc rất cần thiết trong việc nâng cao chất lượng điều chỉnh của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã mà từ trước đến nay chưa được quan tâm đúng mức. Hệ thống hoá pháp luật cho phép các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có sự nhìn nhận tổng quát pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã, phát hiện những điểm không phù hợp hoặc những mâu thuẫn, chồng chéo cũng như những lỗ hổng trong việc điều chỉnh tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã của pháp luật hiện hành để có những biện pháp hoàn thiện. Hệ thống hoá cũng góp phần quan trọng vào việc thực hiện tốt pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã.