

NHỮNG BẤT CẬP CỦA LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ VẤN ĐỀ CẦN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

TS. NGUYỄN VĂN TÀI

Bộ Tài nguyên và Môi trường

1. Những bất cập của Luật Bảo vệ môi trường.

Luật Bảo vệ môi trường (Luật BVMT) đã góp phần BVMT, hạn chế những tác động tiêu cực đến môi trường; nâng cao ý thức bảo vệ môi trường trong nhân dân; nâng cao hiệu quả QLNN về môi trường; tạo ra những định hướng ban đầu cho việc kết hợp giữa tăng trưởng kinh tế với BVMT vì mục tiêu phát triển bền vững. Tuy nhiên, trong bối cảnh có nhiều tác động của yếu tố khách quan và chủ quan như: quá trình CNH, HĐH đất nước; xu thế hội nhập kinh tế quốc tế; chủ trương cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực kinh tế; sự thay đổi cơ cấu tổ chức bộ máy QLNN về tài nguyên và môi trường; hiệu lực, hiệu quả điều chỉnh thực tế của hệ thống pháp luật BVMT hiện hành trong thời gian qua..., *Luật BVMT* hiện hành còn khá nhiều bất cập. Điều đó thể hiện ở những điểm sau:

a. Phạm vi điều chỉnh.

Luật BVMT có phạm vi điều chỉnh là các hoạt động BVMT, bao gồm: 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 và thiên nhiên gây ra cho môi trường, khai thác, sử dụng hợp lý và tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên. Trong đó, môi trường được hiểu là các yếu tố tự nhiên và yếu tố vật chất nhân tạo, quan hệ

mật thiết với nhau, bao quanh con người, có ảnh hưởng tới đời sống, sản xuất, sự tồn tại, phát triển của con người và thiên nhiên.

Với quy định như vậy, phạm vi điều chỉnh của *Luật BVMT* là tương đối rõ và nêu được “nội hàm” của hoạt động BVMT. Tuy nhiên, vẫn tồn tại một số bất cập sau:

- Chưa có tiêu đề cho Điều quy định về phạm vi điều chỉnh của *Luật*.

- Do đã liệt kê quá chi tiết các yếu tố cấu thành môi trường nên trong *Luật* có nhiều yếu tố trùng lặp, một số yếu tố được liệt kê là bộ phận của yếu tố kia.

- Cũng do liệt kê quá chi tiết các hoạt động cụ thể về BVMT nên đã xuất hiện sự trùng lặp về phạm vi điều chỉnh. Cụ thể: có sự trùng lặp ngay trong các nội dung của hoạt động BVMT; trùng lặp về phạm vi điều chỉnh của *Luật BVMT* và các luật chuyên ngành khác (*Luật Đất đai, Tài nguyên Nước, Khoáng sản, Dầu khí, Bảo vệ và Phát triển Rừng...*).

- Một số nội dung được đề cập trong *Luật BVMT* (như phòng ngừa ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường), một số nội dung khác ngày càng được coi trọng (như quản lý chất thải, xã hội hoá hoạt động BVMT, cải thiện và nâng cao chất lượng môi trường, giữ gìn cảnh quan môi trường...) song chưa được đưa vào phạm vi điều chỉnh

của Luật này.

- Thứ tự sắp xếp các nội dung thuộc “nội hàm” của phạm vi điều chỉnh chưa phù hợp, dễ gây hiểu nhầm và có sự chồng chéo, thiếu sự kết nối giữa các phần.

b. Đối tượng áp dụng.

Tại Điều 6 Luật BVMT hiện hành quy định: “Bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn dân. Tổ chức, cá nhân phải có trách nhiệm bảo vệ môi trường, thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường, có quyền và trách nhiệm phát hiện, tố cáo hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Tổ chức, cá nhân nước ngoài hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam phải tuân theo pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường”.

Với quy định như vậy, đối tượng áp dụng của Luật BVMT là chưa rõ, còn tồn tại một số bất cập như sau:

- Chưa rõ và chưa đủ các hành vi cần được điều chỉnh bằng các quy phạm pháp luật về BVMT.

- Chưa thống nhất trong quy định về chủ thể của các hành vi cần điều chỉnh.

c. Giải thích từ ngữ.

Luật BVMT hiện hành đã quy định cách hiểu đối với các từ ngữ sau: thành phần môi trường; chất thải; chất gây ô nhiễm; ô nhiễm môi trường; suy thoái môi trường; sự cố môi trường; tiêu chuẩn môi trường; công nghệ sạch; hệ sinh thái; đa dạng sinh học và đánh giá tác động môi trường. Tuy nhiên, vẫn còn một số bất cập như sau:

- Như nhận xét ở phần phạm vi điều chỉnh, việc quy định cách hiểu về thành phần môi trường như trong Luật BVMT hiện hành là quá chi tiết, trùng lặp và nhắc lại một số yếu tố cấu thành.

- Trong thời gian qua do không phân

biệt rõ các loại chất thải theo tính chất ảnh hưởng đến môi trường, nên có nơi đã coi các loại chất thải đều như nhau và áp dụng giống nhau các quy định của Luật BVMT. Từ đó hoặc là gây khó khăn cho sản xuất hoặc buông lỏng quản lý đối với chất thải nguy hại. Mặt khác, cũng do không có sự phân biệt rạch ròi nên không có cơ chế hiệu quả khuyến khích việc tái chế, tái sử dụng chất thải hoặc các hình thức xử lý khác.

d. Cấu trúc.

Luật BVMT hiện hành có cấu trúc 7 chương, 55 điều. Chương I: quy định chung; Chương II: quy định về phòng chống suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường và sự cố môi trường. Chương III: quy định về khắc phục suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường; Chương IV: quy định về quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường; Chương V: quy định về quan hệ quốc tế trong lĩnh vực môi trường; Chương VI: quy định về khen thưởng và xử lý vi phạm; Chương VII: quy định về điều khoản thi hành.

Cấu trúc trên phù hợp với cấu trúc cơ bản của hầu hết các luật. Tuy nhiên, cấu trúc này cũng còn một số hạn chế sau:

- Chưa thể hiện đủ và rõ phạm vi điều chỉnh các luật (điều này cũng có lý do từ việc quy định chưa rõ ràng về phạm vi điều chỉnh của Luật như đã nêu ở trên).

- Kết cấu một số chương không tương xứng với nội dung chính của hoạt động BVMT. Theo kết cấu của Luật hiện hành, hoạt động BVMT chỉ xoay quanh hoạt động phòng, chống, khắc phục ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường. Các hoạt động BVMT khác (thuộc “nội hàm” của phạm vi điều chỉnh) chưa được nêu, hoặc nêu mờ nhạt, tản mạn ở một số chương.

- Kết cấu của từng chương đôi chỗ

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

cũng chưa thật hợp lý. Có sự trùng lặp trong quy định của các chương khác nhau.

d. Phương pháp điều chỉnh.

Phương pháp điều chỉnh của Luật BVMT là những cách thức tác động của luật đến các quan hệ xã hội nhằm đạt được mục tiêu đề ra. Căn cứ vào các quy định của Luật BVMT hiện hành, ta thấy các phương pháp điều chỉnh chủ yếu là phương pháp “mệnh lệnh - kiểm tra” kết hợp với giáo dục và thuyết phục.

Việc chỉ sử dụng các phương pháp trên có một số bất cập, khiến cho hoạt động BVMT bị thụ động và đôi khi biểu hiện sự cứng nhắc.

e. Nội dung điều chỉnh.

Các quy phạm về BVMT được quy định tại Điều 55 của Luật BVMT. Như đã phân tích ở phần cấu trúc, phương pháp điều chỉnh và giải thích từ ngữ, các quy phạm cụ thể của Luật còn một số bất cập sau đây:

- Một số quy phạm tỏ ra không còn phù hợp với thực tế khách quan hiện nay làm mất hiệu lực hoặc giảm hiệu lực thi hành của Luật.

- Còn thiếu một số quy phạm cần được bổ sung như quy định về đầu tư BVMT, sử dụng các công cụ kinh tế, tăng cường sự tham gia của các tổ chức quần chúng, đáp ứng các yêu cầu môi trường trong hội nhập kinh tế quốc tế v.v.

- Một số quy định chưa được rõ ràng, khó hiểu hoặc thiếu cụ thể cần thiết hoặc quá cụ thể gây khó khăn khi áp dụng trong thực tiễn.

- Việc phân công, phân nhiệm, phân cấp quản lý môi trường chưa phù hợp và chưa rõ đã gây khó khăn trong việc thực hiện và phối hợp thực hiện các nhiệm vụ BVMT.

- Một số thuật ngữ chưa được quy định cách hiểu đúng hoặc chưa được quy định cách hiểu nên gây khó khăn hoặc hiểu sai khi vận dụng trong thực tiễn công tác BVMT.

- Một số quy phạm còn trùng lặp, đặt không đúng vị trí hoặc không có sự kết nối gây khó khăn trong việc hướng dẫn thực hiện.

- Một số quy phạm sử dụng thuật ngữ chung chung, thiếu cương quyết, không rõ ràng dễ bị hiểu sai lệch.

- Nhiều chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước, cơ cấu tổ chức mới chưa được luật hoá hoặc cập nhật trong Luật BVMT.

2. Những vấn đề cần sửa đổi, bổ sung.

a. Phạm vi điều chỉnh.

- Cần ghi rõ tiêu đề của Điều quy định phạm vi điều chỉnh của Luật. (Đề xuất này cũng được áp dụng cho tất cả các điều còn lại trong Luật BVMT sửa đổi, bổ sung).

- Không liệt kê quá chi tiết các yếu tố tạo thành môi trường mà chỉ nêu các yếu tố chính, phân nhóm theo chức năng. Ví dụ: Đất, Nước, Không khí, Hệ sinh thái tự nhiên, Đa dạng sinh học...

- Bổ sung thêm một số nội dung thuộc “nội hàm” của phạm vi điều chỉnh, gồm: phòng ngừa và hạn chế các tác động xấu đối với môi trường; quản lý chất thải, cải tạo, phục hồi môi trường các khu vực bị ô nhiễm, suy thoái, giữ gìn cảnh quan môi trường; bảo đảm các yêu cầu về môi trường trong hội nhập kinh tế quốc tế.

- Hiệu chỉnh một số thuật ngữ và sắp xếp các nội dung BVMT theo thứ tự logic, có tính đến sự ưu tiên trong giai đoạn trước mắt.

Cụ thể, đề xuất về phạm vi điều chỉnh

của Luật BVMT sửa đổi như sau:

“Điều... Phạm vi điều chỉnh”.

Luật này quy định về môi trường, các biện pháp và nguồn lực để bảo vệ môi trường, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong bảo vệ môi trường và quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường.

b. Đối tượng áp dụng.

Đề nghị sửa đổi, bổ sung đối tượng áp dụng trong Luật BVMT sửa đổi cụ thể như sau:

Điều... Đối tượng áp dụng

“Tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài (gọi chung là tổ chức, cá nhân) sinh sống, hoạt động trên lãnh thổ nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam”.

c. Giải thích từ ngữ.

Đề nghị sửa đổi, bổ sung quy định về cách hiểu một số từ ngữ sau:

- Sửa đổi quy định cách hiểu đối với từ ngữ: *thành phần môi trường; chất thải.*

- Bổ sung quy định cách hiểu đối với các từ ngữ: *Chất thải nguy hại; tái chế chất thải; tái sử dụng chất thải; phế liệu; đạt tiêu chuẩn môi trường; vi phạm tiêu chuẩn môi trường; tội phạm môi trường; xung đột môi trường; sức chịu tải của môi trường; khả năng tự làm sạch của môi trường; đáp ứng yêu cầu về môi trường trong hội nhập kinh tế quốc tế; xã hội hoá công tác bảo vệ môi trường; quy hoạch môi trường; phát triển bền vững; an ninh sinh thái; cảnh quan môi trường; sinh vật lạ; biến đổi gen; động vật hoang dã.*

d. Cấu trúc.

Cấu trúc của Luật BVMT (sửa đổi) cần bám theo phạm vi điều chỉnh và thể hiện được tính ưu tiên trong các nội dung của Luật; đồng thời, bổ sung thêm một số

điều thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật;...

Đề xuất cụ thể cấu trúc của Luật BVMT (sửa đổi) như sau:

Chương I: Những quy định chung (bao gồm các quy định về phạm vi điều chỉnh; đối tượng áp dụng; giải thích từ ngữ; các nguyên tắc chung về bảo vệ môi trường; những hành vi được khuyến khích và những hành vi bị cấm; nguyên tắc áp dụng pháp luật).

Chương II: Phòng ngừa và hạn chế các tác động xấu đối với môi trường (bao gồm các quy định về phòng ngừa và hạn chế các tác động xấu đối với môi trường từ các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và đánh giá tác động môi trường).

Chương III: Quản lý chất thải (bao gồm các quy định về trách nhiệm quản lý chất thải, khuyến khích tái chế, tái sử dụng chất thải, phát triển công nghệ môi trường; quản lý chất thải nguy hại; quản lý chất thải thông thường).

Chương IV: Phục hồi môi trường khu vực bị ô nhiễm, suy thoái và ứng phó, khắc phục sự cố môi trường (bao gồm các quy định về phục hồi môi trường các khu vực bị ô nhiễm suy thoái và ứng phó, khắc phục sự cố môi trường).

Chương V: Cải thiện và nâng cao chất lượng môi trường (bao gồm các quy định về bảo vệ cảnh quan môi trường, bảo vệ đa dạng sinh học, vệ sinh môi trường và cải thiện môi trường khu vực đô thị và nông thôn).

Chương VI: Tiêu chuẩn về môi trường, quan trắc, đánh giá về môi trường và quản lý thông tin, số liệu về môi trường (bao gồm các quy định về tiêu chuẩn về môi trường, quan trắc, đánh giá chất lượng môi trường, tác động lên môi trường, lập báo cáo về môi trường; quản lý thông tin,

số liệu về môi trường).

Chương VII: Nguồn lực để bảo vệ môi trường (bao gồm các quy định về nguồn vốn và cơ chế tài chính cho bảo vệ môi trường; xã hội hoá hoạt động bảo vệ môi trường).

Chương VIII: Hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường (bao gồm các quy định về hội nhập kinh tế quốc tế và hợp tác quốc tế về môi trường).

Chương IX: Thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp và bồi thường thiệt hại về môi trường (bao gồm các quy định về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo về môi trường và bồi thường thiệt hại về môi trường)

Chương X. Điều khoản thi hành.

d. Phương pháp điều chỉnh.

Khi đối tượng điều chỉnh của *Luật BVMT* được đề xuất sửa đổi, bổ sung như trên đã đề cập thì phương pháp điều chỉnh của *Luật BVMT* (sửa đổi) cũng cần được sửa đổi cho phù hợp với nội dung và tính chất của đối tượng điều chỉnh, đặc biệt là việc khắc phục các điểm yếu và nâng cao hiệu lực thực tế của *Luật*.

Bên cạnh các biện pháp “mệnh lệnh - kiểm tra” kết hợp với tuyên truyền, giáo dục, thuyết phục, một số biện pháp khác cần đưa vào *Luật BVMT* (sửa đổi) như sử dụng công cụ kinh tế, tăng cường vai trò của các tổ chức phi chính phủ, của cộng đồng trong công tác kiểm tra, giám sát thực hiện *Luật*.

e. Nội dung điều chỉnh.

Đề nghị sửa đổi, bổ sung một số quy phạm như sau:

- Bổ một số quy phạm không còn phù hợp hoặc thiếu hiệu lực như quy định về cấm sản xuất - kinh doanh, đốt pháo (Điều 28); Đánh giá tác động môi trường đối với các cơ sở đang hoạt động (Điều

17); v.v.

- Bổ sung thêm một số ý, chuẩn lại các nội dung, câu chữ của một số điều (Điều 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 34, 37, 38, 40, 41, 43, 44, 50).

- Bổ sung các điều mới nhằm luật hoá các chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước về môi trường và phát triển bền vững. Cụ thể cần có điều về: phát triển bền vững; xã hội hoá công tác bảo vệ môi trường; lồng ghép môi trường vào chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển kinh tế - xã hội; văn hoá môi trường; đạo đức môi trường; môi trường với hội nhập kinh tế quốc tế; an ninh sinh thái; v.v.

- Bổ sung các quy phạm về phân công, phân nhiệm, phân cấp QLNN về môi trường, quy định về nội dung và tổ chức quản lý môi trường cấp huyện, xã.

- Bổ sung thêm các quy định về đầu tư BVMTg, tài chính cho hoạt động BVMT.

- Bổ sung quy định về tiêu chuẩn môi trường, chứng nhận đạt tiêu chuẩn môi trường.

- Bổ sung quy định về sử dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường (thuế, phí, quỹ, quota ô nhiễm, nhân sinh thái, v.v.).

- Bổ sung quy định về tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức và ý thức bảo vệ môi trường.

- Bổ sung thêm các quy định về:

+ Quy hoạch môi trường, đánh giá tác động môi trường đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; quy định về giám sát, kiểm tra sau phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường; giao Chính phủ quy định chi tiết về phân loại đánh giá tác động môi trường, phân công, phân cấp về thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường.

+ Quy định về phế liệu, nhập khẩu phế liệu, tái sử dụng chất thải, tái chế chất thải; chôn lấp và tiêu huỷ chất thải; quản lý chất thải nguy hại.

+ Quy định về giữ gìn cảnh quan môi trường, bảo đảm cân bằng sinh thái gắn với quản lý tài nguyên; quản lý các sản phẩm biến đổi gen; bảo tồn thiên nhiên và bảo vệ đa dạng sinh học, quản lý các vùng đất ngập nước; v.v.

+ Quy định về tự giám sát, quan trắc môi trường, định kỳ báo cáo về công tác bảo vệ môi trường cho các cơ quan chức năng, cung cấp thông tin môi trường, công khai thông tin môi trường v.v; khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

+ Quy định về nội luật hoá các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia, quy

định về tranh chấp môi trường có yếu tố nước ngoài v.v.

- Bổ sung thêm quy định về chế tài, đặc biệt là chế tài hình sự đối với các hành vi được xem là tội phạm môi trường.

- Quy định rõ hơn về nội dung quản lý nhà nước về môi trường trong mối quan hệ với quản lý tài nguyên thiên nhiên, bổ sung một số nội dung về thu phí bảo vệ môi trường, cấp các giấy phép về môi trường...

- Quy định về quản lý môi trường đối với các khu công nghiệp, khu chế xuất; quản lý môi trường trong các tổng công ty, các doanh nghiệp v.v.

- Thống nhất dùng một số cụm từ liên quan đến đạt tiêu chuẩn, vi phạm tiêu chuẩn đã được giải thích trong Điều 2□

* * * * *

GIẢI PHÁP ĐẨY NHANH TIẾN TRÌNH ...

(Tiếp theo trang 15)

hành một cơ chế đồng nhất cho mọi loại hình DN, xoá bỏ sự khác biệt giữa DNNN và các loại hình DN khác, đảm bảo cho các DN được bình đẳng trong cạnh tranh.

Thứ tám, mở rộng hoạt động và nâng cao chất lượng hoạt động của thị trường chứng khoán

CPH và thị trường chứng khoán có mối liên hệ gắn bó với nhau, làm tiền đề cho nhau tồn tại và phát triển. CPH phải là tiền đề cho việc hình thành và phát triển nhanh thị trường chứng khoán. Ngược lại, việc hoạt động sôi động, hiệu quả của thị trường vốn này sẽ tạo ra sự hấp dẫn cho những người đầu tư cổ phiếu. Cần khẩn trương mở rộng và nâng cao chất lượng hoạt động của thị trường chứng khoán. Đưa vào hoạt động và vận

hành có hiệu quả Trung tâm giao dịch chứng khoán Hà Nội và một số thành phố lớn, tạo điều kiện thuận lợi cho các cổ đông được mua, bán, chuyển nhượng cổ phiếu

Để thực hiện có hiệu quả hơn việc đẩy mạnh sắp xếp và đổi mới DNNN theo Nghị quyết Trung ương 3, Nghị quyết Trung ương 9 khoá IX, nhất là đẩy mạnh hơn CPH DNNN, nâng cao sức cạnh tranh của DN trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, cần có những đổi mới cơ bản về quan điểm, chính sách và có những bước đi thích hợp để thực hiện sắp xếp, CPH phù hợp với mỗi loại hình, đặc điểm sản xuất - kinh doanh và quy mô của DN, góp phần tích cực vào nhiệm vụ tăng trưởng và phát triển kinh tế của đất nước□