

Rà soát lại các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường ở Việt Nam - Một vấn đề cần thiết cấp bách

Nguyễn Lan Nguyễn*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 05 tháng 8 năm 2008

Tóm tắt. Cùng với các chính sách phát triển kinh tế, xã hội, Nhà nước ta thời gian qua đã ban hành nhiều văn bản pháp luật điều chỉnh các mối quan hệ xã hội gắn liền với yếu tố môi trường. Bên cạnh những tiến đề rất thuận lợi cho việc phát triển các quy định về bảo vệ môi trường, thực tế thi hành các quy định này ở Việt Nam đã cho thấy một số hạn chế nhất định. Bởi vậy, việc rà soát các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường, xem xét các nguyên nhân ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp đến môi trường đã thực sự là một yêu cầu cấp bách đối với các nhà quản lý và các chuyên gia pháp luật.

Trong thời gian qua chúng ta đã có nhiều cố gắng trong công tác bảo vệ môi trường. Ngoài việc tham gia, ký kết các điều ước quốc tế quan trọng về bảo vệ môi trường, hầu như toàn bộ công việc mà Luật bảo vệ môi trường đặt ra đã được triển khai, tuy mức độ và kết quả có thể khác nhau.

Nhìn một cách tổng thể các kết quả khả quan nhất được thể hiện ở việc ban hành các nghị định của Chính phủ, lập các đơn vị quản lý môi trường ở các cấp để thực hiện chức năng tuyên truyền, hướng dẫn và tổ chức thực hiện nhiệm vụ bảo vệ môi trường, xây dựng, kiểm tra, xem xét các báo cáo hiện trạng môi trường của các dự án và tham gia thực hiện nội dung của các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường mà Việt Nam đã ký kết tham gia.

Về cơ bản, Luật Bảo vệ môi trường có hiệu lực từ 10/10/1994 ở Việt Nam đã được tổ chức triển khai tốt, đi vào cuộc sống. Nhiều kết quả thực hiện của Luật mang ý nghĩa chiến lược, lâu dài và rất cơ bản, nhất là khi mà hoạt động bảo vệ môi trường đang từng bước trở thành một hoạt động kinh tế xã hội quan trọng của nước ta. Những kết quả và sự chuyển biến trong nhận thức và hành động của mỗi con người đã tạo ra nền tảng ban đầu cho các bước phát triển tiếp theo.

Cùng với việc ban hành Luật Bảo vệ môi trường và tiếp sau đó là các Nghị định của Chính phủ, Thông tư hướng dẫn thực hiện của các bộ, một loạt các văn bản khác về bảo vệ môi trường cũng đã được ban hành [1]. Tuy nhiên, quá trình thực hiện các quy định pháp luật cũng đã thể hiện sự lúng túng, thiếu đồng bộ, dẫn đến kết quả chưa cao, chẳng hạn:

- Việc thực hiện nhiều công việc so với yêu cầu phân lớn còn ở mức thấp, các chỉ tiêu

* ĐT: 84-4-38430021.

E-mail: lannguyen145@yahoo.com

đạt mức thấp, nhất là việc quản lý môi trường ở cấp huyện.

- Đầu tư của Nhà nước cho hoạt động bảo vệ môi trường còn ở mức khiêm tốn, việc xử lý các phương án giảm thiểu ô nhiễm môi trường đối với các cơ sở sản xuất đang hoạt động (nhất là cơ sở nhỏ) còn bị bỏ ngỏ.

- Chưa có chiến lược và kế hoạch cụ thể về khai thác tài nguyên thiên nhiên, các hoạt động phát triển của các ngành cơ bản chỉ coi trọng đến hiệu quả kinh tế, chưa chú ý đến việc giải quyết các ảnh hưởng sâu tới môi trường.

- Hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường chưa hoàn chỉnh, sự ràng buộc trách nhiệm pháp lý đối với môi trường chưa được cụ thể, rõ ràng, việc áp dụng các chế tài trong lĩnh vực vi phạm luật bảo vệ môi trường còn hạn chế.

Sau khi Luật Bảo vệ môi trường năm 1994 được ban hành, hàng loạt các văn bản pháp luật có liên quan đến môi trường, tài nguyên thiên nhiên ra đời (Luật Khoáng sản năm 1996, Luật Hình sự sửa đổi bổ sung năm 2000...). Mặc dù đã có luật song việc thực hiện lại không có hiệu quả cao, tình hình thi hành pháp luật chưa nghiêm. Điển hình công tác bảo vệ rừng, hoạt động của bọn lâm tặc chặt phá rừng vẫn diễn ra ở nhiều nơi có tính chất trầm trọng chưa được chặn đứng. Lực lượng kiểm lâm cũng chưa chặn được tình trạng này thậm chí còn bị tấn công.

Các vụ cháy rừng xảy ra liên tiếp làm ảnh hưởng nghiêm trọng tới môi trường, điển hình các vụ cháy ở Khánh Linh (rừng U Hạ, U Minh Thượng năm 2002) thiêu trụi hàng trăm ha rừng, gây thiệt hại của Nhà nước hàng ngàn tỷ đồng.

Các chế tài xử phạt vi phạm về bảo vệ môi trường chưa tương xứng với mức độ gây thiệt hại đối với môi trường. Chẳng hạn tại Điều 8 nghị định 26/CP ngày 26 tháng 4 năm 1996 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường quy định: "Vi phạm về khai thác kinh doanh động, thực vật

quý hiếm do các Bộ: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Thủy sản công bố" thì mức phạt tiền quy định cao nhất là 300.000.000VNĐ cho trường hợp vi phạm có nhiều tình tiết tăng nặng nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự. (Phải chăng như vậy còn quá nhẹ, khi mà lợi nhuận thu được từ việc khai thác kinh doanh động, thực vật quý hiếm bị khai thác đến cạn kiệt như những loài hổ, báo, những cây gỗ quý ở rừng nước ta hiện nay đang ở mức báo động). Thiết nghĩ nếu không có những quy định xử phạt nghiêm hơn hoặc chuyển sang hình thức truy cứu trách nhiệm hình sự thì chắc chắn các vi phạm kiểu này vẫn tiếp diễn, thậm chí còn gia tăng.

Theo các báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Luật Bảo vệ môi trường của Cục bảo vệ môi trường, hầu như toàn bộ công việc mà Luật Bảo vệ môi trường yêu cầu đã được triển khai, song việc thực hiện nhiều công việc so với yêu cầu còn thấp, nhất là việc tổ chức quản lý môi trường ở cấp huyện chưa được tiến hành, đầu tư của Nhà nước cho việc bảo vệ môi trường còn quá thấp, việc xử lý các phương án giảm thiểu ô nhiễm đối với các cơ sở đang hoạt động (chủ yếu là cơ sở nhỏ và rất nhỏ) còn bị bỏ ngỏ.

Để công tác bảo vệ môi trường thực hiện có hiệu quả theo định hướng của nhà nước, bảo vệ môi trường gắn với phát triển bền vững, chúng ta cần rà soát sửa đổi bổ sung các văn bản pháp luật hiện hành. Ban hành các văn bản thiết yếu nhất nhằm khắc phục tình trạng chậm cụ thể hoá các điều khoản của luật và các hướng dẫn thi hành các luật có liên quan đến bảo vệ môi trường để tránh tình trạng luật ban hành nhưng không được đưa vào cuộc sống. Chú trọng các cơ chế đảm bảo thực hiện luật một cách chặt chẽ, và nên chăng cần chú ý nâng cao tính khả thi thực hiện luật ngay từ khi xây dựng và ban hành. Tìm các biện pháp thích hợp để rút ngắn

khoảng cách từ khi có đường lối, chủ trương của Đảng đến việc thể chế hoá thành luật pháp đến việc ban hành các nghị định thông tư hướng dẫn thực hiện luật.

Cũng cần nói thêm rằng, việc thiết lập quan hệ quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường là một trong những nội dung cơ bản của quản lý nhà nước về môi trường. Trong điều kiện kinh tế xã hội cụ thể của đất nước ta, trong xu thế toàn cầu hoá việc bảo vệ môi trường, hợp tác quốc tế là đòi hỏi rất lớn. Thiếu sự hợp tác quốc tế thì đất nước ta khó có thể giải quyết các vấn đề môi trường một cách triệt để. Các nguồn lực, kinh nghiệm hạn chế không cho phép đất nước ta giải quyết tốt các vấn đề môi trường nhất là những vấn đề môi trường liên quan đến các yếu tố môi trường cụ thể mang tính khu vực như sông Mê Công, Biển Đông. Sự hợp tác của các quốc gia sử dụng chung nguồn nước và các nguồn lợi khác của sông Mê Công là một ví dụ điển hình của hợp tác quốc tế trong lĩnh vực môi trường [2].

Ngoài việc đề ra các giải pháp đồng bộ gắn với nội dung quản lý nhà nước về môi trường, như xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, chính sách và pháp luật môi trường, đánh giá hiện trạng môi trường, dự báo diễn biến môi trường, xây dựng và quản lý các công trình liên quan tới môi trường, thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, xây dựng hệ thống tiêu chuẩn môi trường, chúng ta cần phải có những hoạt động thiết thực nhằm nâng cao trình độ khoa học kỹ thuật, trình độ quản lý, trình độ pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Trình độ khoa học kỹ thuật là một yếu tố then chốt nhằm nâng cao hiệu quả quản lý về môi trường của nhà nước. Môi trường và các yếu tố của nó là những thực thể tự nhiên, phức tạp, vận động theo những quy luật tự nhiên, đa dạng. Chính vì lý do đó, việc quản lý môi trường không thể không dựa vào

những phương tiện hiện đại. Những trạm quan trắc tối tân, những thiết bị xử lý số liệu môi trường được điện tử hoá, tin học hoá sẽ giúp những nhà quản lý môi trường ứng xử nhanh hơn trước những biến đổi của môi trường do nhiều nguyên nhân khác nhau mang lại, đặc biệt là do sự tác động của con người. Thực tế cho thấy, không thể có hiệu quả quản lý cao khi trình độ khoa học kỹ thuật lạc hậu. Vì vậy, nâng cao trình độ khoa học kỹ thuật là nhiệm vụ quan trọng của hoạt động quản lý môi trường.

Trình độ quản lý môi trường được nâng cao sẽ đảm bảo việc xây dựng các chính sách môi trường đúng đắn, khoa học xây dựng các chế độ thể lệ để quản lý môi trường. Nâng cao trình độ quản lý kết hợp với trang bị các kiến thức khoa học kỹ thuật tiên tiến sẽ giúp các nhà quản lý làm chủ được quá trình quản lý môi trường trên thực tế.

Kiến thức khoa học quản lý, sự sáng tạo trong việc ra các quyết định, sự phản ứng kịp thời và chính xác trước những biến đổi của đối tượng quản lý một trong những biểu hiện của trình độ quản lý. Với trình độ quản lý cao, những người làm công tác quản lý môi trường sẽ chủ động được quá trình thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường; quá trình kiểm soát ô nhiễm môi trường; quá trình xử lý các tình huống cụ thể có sự cố môi trường, suy thoái môi trường.

Cuối cùng, cũng cần nhấn mạnh thêm rằng, pháp luật - đó chính là công cụ chủ yếu và hiệu quả nhất của quản lý Nhà nước nói chung và quản lý Nhà nước về môi trường nói riêng. Vì vậy, hiểu biết pháp luật là một trong những điều kiện quan trọng và không thể thiếu của việc nâng cao trình độ quản lý. Sự hiểu biết pháp luật nói chung, pháp luật bảo vệ môi trường nói riêng sẽ giúp các nhà quản lý môi trường triển khai một cách đầy đủ chính xác các đường lối, chủ trương chính sách của Đảng đã được thể chế hoá bằng

pháp luật, giúp các nhà quản lý môi trường ra các quyết định đúng đắn, phù hợp với nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa, đảm bảo giá trị pháp lý cao (mà thực chất là làm cho chúng có giá trị bắt buộc thực hiện đối với mọi tổ chức cá nhân) trong cộng đồng xã hội.

Phải nói rằng, với việc ký kết và nội luật hoá các văn bản về Điều ước Quốc tế về môi trường, Việt Nam trong thời gian qua đã có nhiều cố gắng để ban hành kịp thời và hoàn thiện tiếp tục các quy định cụ thể về môi trường thông qua các văn bản pháp luật trong nước [3,4]. Cùng với các chính sách phát triển kinh tế, xã hội đã gắn kết với vấn đề bảo vệ môi trường, Nhà nước ta đã ban hành đạo luật riêng điều chỉnh các quan hệ xã hội gắn liền với yếu tố môi trường.

Các quy định pháp luật về môi trường đã chú trọng tới khía cạnh toàn cầu của vấn đề môi trường. Tính tương đồng giữa các quy phạm pháp luật môi trường Việt Nam với các quy định trong công ước quốc tế về môi trường được nâng cao. Hệ thống pháp luật môi trường Việt Nam đã khẳng định tính ưu tiên của các quy định trong công ước quốc tế mà Chính phủ Việt Nam đã ký trước các quy

định của Pháp luật nội địa trong việc giải quyết các vấn đề cụ thể.

Tuy vậy bên cạnh những tiền đề rất thuận lợi cho việc phát triển các quy định pháp luật cụ thể về môi trường, thực tế thi hành các quy định pháp luật này ở Việt Nam trong thời gian qua đã cho thấy một số hạn chế nhất định. Việc rà soát các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường, xem xét các nguyên nhân ảnh hưởng chưa tốt đến lĩnh vực bảo vệ môi trường thực sự đã, đang và sẽ là một yêu cầu hết sức cấp bách đối với các nhà quản lý và các chuyên gia pháp luật chúng ta.

Tài liệu tham khảo

- [1] *Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản hướng dẫn thi hành*, NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội, 1997.
- [2] Nguyễn Ngọc Sinh, Hứa Chiến Thắng, Quản lý Môi trường biển và đòì biển Việt Nam, *Tạp chí Bảo vệ Môi trường* 3 (1995) 7.
- [3] Võ Quý, Bảo vệ môi trường để phát triển bền vững, *Tạp chí Thông tin Môi trường* 3 (1993) 4.
- [4] *International Environment Law and Policy Series - Basic documents of International Environment Law*, Vol.2, the Important Agreements, Graham and Trotman, 1992.

Review the legal of environmental protection at Vietnam - An imperatively necessary problem

Nguyen Lan Nguyen

*Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

International law on environment is an independent law area, and develops very feet in this century. Countries, basing on international treaties environmental protection, build up their law policy on this fields. This marinetts considers general legal backgrounds of some countries to contribute into environmental protection copperation for common benefits.