

HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT VÀ TĂNG CƯỜNG GIA NHẬP CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG BIỂN Ở VIỆT NAM

● NGUYỄN THỊ HÀ - NGUYỄN THỊ HẠNH

TÓM TẮT:

Bài viết trên cơ sở đánh giá thực trạng môi trường biển và thực trạng hệ thống pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường biển để đưa ra những kiến nghị cụ thể góp phần hoàn thiện các quy định về bảo vệ môi trường (BVMT) và các hệ sinh thái (HST) biển Việt Nam.

Từ khóa: Môi trường biển, hệ sinh thái, bảo vệ môi trường, luật bảo vệ môi trường, công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển.

1. Đặt vấn đề

Biển là không gian liên thông, ô nhiễm môi trường (ÔNMT) biển có thể lan truyền trên diện rộng trong thời gian ngắn. Ngoài ra, các hệ sinh thái (HST) biển có quy mô khác nhau và có thể bao trùm vùng biển của nhiều quốc gia, thậm chí toàn bộ đại dương thế giới. Các hoạt động của con người trên đất liền cũng ảnh hưởng rất mạnh đến biển, như chất thải trên lưu vực từ sông ra biển hoặc khí nhà kính do con người thải ra quá mức vào khí quyển sẽ được biển hấp thụ và làm xuất hiện hiện tượng "a-xít hóa" đại dương. Vì vậy, vấn đề BVMT biển nói riêng và BVMT nói chung cần sự nỗ lực của toàn cầu. Đây chính là những lý do về sự tồn tại của hệ thống luật pháp quốc tế cũng như quốc gia về môi trường.

2. Thực trạng môi trường biển Việt Nam và hệ thống pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường biển

Việt Nam có diện tích 329.314 km², bao gồm khoảng 327.480 km² đất liền và hơn 4.200 km²

biển nội thủy, với hơn 3.000 hòn đảo, bãi đá ngầm lớn nhỏ, với lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa khoảng trên 1 triệu km². Việt Nam có 3.260km bờ biển với 28/64 tỉnh, thành phố có biển; diện tích các huyện ven biển chiếm 17% tổng diện tích cả nước và là nơi sinh sống của hơn 1/5 dân số cả nước.

Biển đóng vai trò hết sức quan trọng đối với sự tồn tại, phát triển của đất nước. Biển và vùng biển có tiềm năng rất lớn trong chiến lược phát triển kinh tế biển.

Tuy nhiên, bên cạnh những lợi ích kinh tế thu được về hàng hải, du lịch, dịch vụ, khai thác thủy hải sản, dầu khí... Việt Nam cũng đang phải đối mặt với nhiều vấn đề về môi trường biển. Biển và các vùng ven biển đang có nguy cơ ô nhiễm gia tăng.

Trước thực trạng đó, việc bảo tồn và phát huy nguồn tài nguyên biển giàu có, BVMT biển Việt Nam có ý nghĩa quyết định. Việt Nam đã xây dựng, phát triển hệ thống các chính sách và pháp

luật về BVMT biển. Hệ thống chính sách và pháp luật đó có những đặc trưng lớn như sau:

Một là, hệ thống chính sách kết hợp bảo vệ môi trường với phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ chủ quyền quốc gia hướng tới phát triển bền vững, được xây dựng từ cấp trung ương tới địa phương và định hướng chiến lược lâu dài.

Hai là, Luật Bảo vệ Môi trường 2014 có những quy định cơ bản quan trọng về BVMT biển cùng với các luật khác có liên quan cũng có những quy định về BVMT biển tạo ra một khung pháp lý toàn diện về BVMT biển.

Ba là, các quy định chính sách và pháp luật trên góp phần nội luật hóa và thực hiện các cam kết quốc tế về BVMT biển mà Việt Nam đã tham gia.

Tuy nhiên, hệ thống chính sách pháp luật về môi trường của Việt Nam mặc dù đã đáp ứng yêu cầu về nội dung và số lượng nhưng vẫn còn chồng chéo, không rõ ràng, không đồng bộ. Bên cạnh đó, sự lồng ghép các chính sách kế hoạch của từng ngành có liên quan đến việc thực hiện các điều ước còn nhiều hạn chế, chưa có sự tiếp thu, học tập kinh nghiệm từ quốc tế, thiếu vắng sự tham gia của cộng đồng trong việc quản lý BVMT...

3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường biển

Xuất phát từ tình cấp thiết của việc BVMT biển trong tình hình hiện nay đối với sự phát triển bền vững của đất nước và đối với sự sống của con người, cùng với sự hội nhập quốc tế sâu rộng như hiện nay, đòi hỏi Việt Nam phải hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật BVMT nói riêng.

Việc hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực BVMT cần đáp ứng được các yêu cầu cơ bản sau:

Thứ nhất, pháp luật BVMT biển cần thể hiện sự kết hợp hài hòa giữa phát triển kinh tế biển với bảo vệ, giữ gìn môi trường biển.

Thứ hai, pháp luật BVMT biển cần được hoàn thiện theo hướng kiểm soát và quản lý tổng hợp biển.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật BVMT biển cần xuất phát từ thực trạng môi trường và tài nguyên biển, thực trạng về cơ sở hạ tầng và trình độ phát triển của Việt Nam, đồng thời tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế.

Thứ tư, pháp luật BVMT biển cần được hoàn

thiện theo hướng không xâm phạm quyền lợi hợp pháp của các quốc gia khác về tài nguyên và môi trường biển cũng như các hoạt động trên biển và cần thể hiện nội dung qui định của pháp luật quốc tế và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Thứ năm, việc hoàn thiện pháp luật cần được tiến hành đồng bộ với các biện pháp về hành chính, kinh tế, khoa học công nghệ, tuyên truyền giáo dục nâng cao nhận thức và ý thức của người dân...

Trên cơ sở đó, xin đưa ra một số kiến nghị cụ thể như sau:

- Pháp luật bảo vệ môi trường biển Việt Nam chưa đưa ra được định nghĩa rõ ràng và cụ thể về môi trường biển và ô nhiễm môi trường biển. Để quản lý biển và bảo vệ môi trường biển tốt hơn, Việt Nam cần có nghiên cứu chuyên sâu và hoàn thiện kịp thời bất cập này.

- Pháp luật BVMT biển Việt Nam cần bổ sung và hoàn thiện các quy định về quy chuẩn kỹ thuật, đánh giá tác động môi trường, các quy định về BVMT biển trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, du lịch... gắn liền với biển.

- Cần bổ sung, ban hành các tiêu chuẩn về môi trường biển Việt Nam để tạo thuận lợi cho việc quản lý và thực thi pháp luật BVMT biển trong thực tiễn.

- Cần bổ sung các quy định về phòng ngừa và khắc phục sự cố môi trường biển, phục hồi và cải thiện chất lượng môi trường biển, như: các quy định về nguyên tắc trong phòng ngừa và khắc phục sự cố; quy định trách nhiệm cụ thể của cơ quan có thẩm quyền và trách nhiệm của các chủ thể khác đối với việc phòng ngừa và khắc phục sự cố môi trường biển... Hiện tại, về vấn đề này, pháp luật môi trường còn đang thiếu nhiều quy định về trách nhiệm của các tổ chức và cá nhân, đặc biệt là trách nhiệm của người dân địa phương nơi xảy ra sự cố. Việc xã hội hóa công tác khắc phục và xử lý hậu quả của sự cố môi trường, đặc biệt trong lĩnh vực môi trường biển sẽ góp phần tích cực vào việc giảm thiểu các hậu quả do sự cố này gây ra.

- Bổ sung và hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm và quản lý các chất ô nhiễm: khí thải; ban hành các quy định pháp luật đối với việc quản lý chất lượng nước thải và dầu thải ra từ tàu tại cảng biển.

- Bổ sung và hoàn thiện các quy định về bảo tồn và sử dụng hợp lý tài nguyên biển. Trong đó, cần giải quyết vấn đề chồng chéo, thiếu nhất quán, đồng bộ giữa các cơ quan quản lý, giữa các bộ ngành có liên quan; cần đảm bảo tính thống nhất giữa Luật Bảo vệ môi trường và các luật về tài nguyên...

- Cần sửa đổi, bổ sung các luật hình sự, dân sự, luật hành chính, luật thanh tra, luật hàng hải, dầu khí... về các quy định trong thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm nhằm tạo hành lang pháp lý đầy đủ cho các cơ quan có thẩm quyền có thể chủ động và linh hoạt trong công tác thanh tra, kiểm tra, xử phạt hành chính, xét xử tội phạm môi trường... Tăng cường hiệu lực, hiệu quả của việc chấp hành pháp luật, thực thi các chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước đối với công tác BVMT biển, sửa đổi các quy định còn tồn tại về thời hiệu xử phạt, về mức xử phạt, thẩm quyền xử phạt, hoạt động giám sát sau xử phạt hành chính về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển; nội dung bồi thường thiệt hại, khắc phục hậu quả và phục hồi môi trường do ô nhiễm dầu cần phải được luật hóa một cách chi tiết đối với việc áp dụng trách nhiệm dân sự về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong các hoạt động như hoạt động hàng hải...

- Luật Bảo vệ môi trường Việt Nam và các văn bản liên quan đến BVMT biển, phòng chống ô nhiễm biển đều ít có quy định cụ thể về hợp tác chung với các quốc gia trong khu vực để ngăn ngừa, hạn chế và kiểm soát các nguồn ô nhiễm xuyên biên giới. Luật Việt Nam cũng chưa có các quy định dành quyền áp dụng các biện pháp tự vệ BVMT biển của mình trên cơ sở tôn trọng chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia - nơi các mối đe dọa và thiệt hại tiềm ẩn về môi trường biển xuất phát.

- Cần hoàn thiện khung thể chế quản lý biển, bởi cơ quản lý tốt thì mới mang lại kết quả tốt.

Đây cũng là bài học kinh nghiệm cho Việt Nam nên học tập các nước trên thế giới như Canada, Nhật Bản, Trung Quốc... Các nước này đều có chính sách quản lý biển rất hiệu quả. Chúng ta cần thành lập một cơ quan đầu mối về chính sách biển tập trung vào việc điều phối chính sách biển, giám sát quá trình kế hoạch phân vùng biển, xây dựng các chương trình, kế hoạch thực thi chính sách biển quốc gia, nghiên

cứu biển liên quan đến phát triển và thực thi chính sách biển...

4. Tăng cường gia nhập các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển

Trong xu thế hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng, sự phát triển kinh tế đã tạo sức ép đối với việc sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường trong phạm vi từng quốc gia nói riêng và toàn cầu nói chung. Vì vậy, việc hợp tác về các vấn đề môi trường toàn cầu thông qua công cụ pháp luật với các điều ước quốc tế về môi trường là nhu cầu cần thiết đối với mỗi quốc gia.

Đối với Việt Nam, việc tham gia thực hiện các điều ước quốc tế về môi trường là yêu cầu quan trọng và cần thiết trong bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay. Sự tham gia này thể hiện mong muốn và quyết tâm của Việt Nam trong việc giải quyết các vấn đề về môi trường toàn cầu. Mặt khác, Việt Nam sẽ có cơ hội nhận được sự hỗ trợ quốc tế về kỹ thuật, tài chính góp phần bảo vệ và cải thiện môi trường trong nước, phục vụ mục tiêu phát triển bền vững. Đồng thời, hội nhập kinh tế quốc tế là cơ hội tốt để gia tăng các sức ép môi trường đối với các doanh nghiệp sản xuất - kinh doanh dịch vụ. Từ đó, buộc các doanh nghiệp phải cải thiện chất lượng môi trường trong sản xuất - kinh doanh của mình để đáp ứng với các yêu cầu của nền kinh tế hội nhập. Mặt khác, ở góc độ Nhà nước cũng phải hoàn thiện về khung pháp lý và thể chế trong lĩnh vực môi trường biển để đáp ứng được các đòi hỏi khắt khe của nền kinh tế hội nhập toàn cầu.

Việc tham gia các Công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển trong tình hình hiện nay là điều cần thiết, xuất phát từ điều kiện kinh tế - xã hội, trình độ phát triển khoa học kỹ thuật của Việt Nam, cũng như diễn biến của vấn đề ô nhiễm môi trường biển, những vấn đề đang nảy sinh, những vướng mắc trong quá trình thực thi pháp luật về BVMT biển Việt Nam và các công ước quốc tế về lĩnh vực này.

Để các Công ước quốc tế về BVMT biển được thực thi có hiệu quả tại Việt Nam trong giai đoạn tới, cần tập trung vào thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, xây dựng và hoàn thiện cơ chế chính sách và pháp luật về bảo tồn đa dạng sinh học và ngăn ngừa kiểm soát ô nhiễm biển.

Thứ hai, xây dựng lộ trình tham gia và thực hiện của Việt Nam đối với một số công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển trong khu vực và toàn cầu.

Thứ ba, củng cố, nâng cao năng lực thực hiện công ước quốc tế của cơ quan đầu mối.

Thứ tư, tăng cường trao đổi và hình thành cơ chế trao đổi thông tin, phổ biến kiến thức về các công ước quốc tế.

Thứ năm, nâng cao nhận thức về môi trường và việc thực hiện các quy định pháp luật có liên quan đến các công ước quốc tế về môi trường biển trong cộng đồng quản lý và công chúng.

Cuối cùng, tăng cường hợp tác quốc tế, trao đổi, học tập kinh nghiệm nghiên cứu với các nước, đặc biệt trong khuôn khổ ASEAN và chuyên gia nước ngoài về thực hiện các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển.

5. Kết luận

Hiện nay, trước sức ép do dân số tăng nhanh, nhu cầu phát triển kinh tế ngày càng cao. Trong bối cảnh nguồn tài nguyên từ đất liền đang dần cạn kiệt, xu hướng tiến ra biển, mở rộng ranh giới ra biển, khai thác biển, làm giàu từ biển ngày càng được các quốc gia đẩy mạnh tiến hành. Song, đi kèm với đó lại là các phương thức khai thác thiếu tính bền vững; các hoạt động khai thác chủ yếu chỉ tập trung vào các mục tiêu phát triển kinh tế để đạt được các mong muốn tối đa, trong khi xem nhẹ công tác BVMT, hoặc không có hoặc thiếu những qui hoạch, kế hoạch chi tiết, cụ thể, cũng như cơ chế quản lý long leo của nhiều quốc gia trên thế giới. Đặc biệt, trong bối cảnh tác động của biến đổi khí hậu với các biểu hiện chính là sự gia tăng mực nước biển và nhiệt độ của Trái đất, vấn đề khai thác tài nguyên và BVMT biển ở nhiều khu vực, quốc gia ngày càng đứng trước nhiều thách thức, nhiều nguồn tài nguyên bị khai thác cạn kiệt, môi trường biển nhiều nơi bị ô nhiễm đến mức báo động, gây ra

những thiệt hại nghiêm trọng, cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội của nhiều quốc gia. Việt Nam cũng là một trong số các quốc gia do

Thời gian qua, BVMT biển đã trở thành vấn đề nóng bỏng và cấp thiết, rất nhiều công trình nghiên cứu, bài báo trên các trang báo in, báo mạng, các luận văn, luận án đề cập đến vấn đề này. Đảng và Nhà nước ta thực sự quyết tâm trong việc giải quyết vấn đề ô nhiễm môi trường biển. Rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, sửa đổi cho phù hợp với thực tế, nhiều đề án, chiến lược, hội thảo về BVMT biển được xây dựng, tổ chức... Bên cạnh đó là sự phối hợp giữa các ban ngành, sự ủng hộ và góp sức của người dân. Vấn đề hợp tác quốc tế trong lĩnh vực môi trường biển cũng được đẩy mạnh, các hoạt động giao nhận, thực thi các công ước quốc tế về BVMT biển được chú trọng. Qua đó, môi trường biển nước ta phần nào đã được cải thiện.

Việt Nam đang thực hiện Chiến lược phát triển biển đến năm 2020. Bên cạnh những kết quả đã đạt được, chúng ta phải nâng tầm nhìn về bảo vệ và gìn giữ môi trường biển không chỉ 10 năm hay 20 năm, mà cả một thế hệ sau. Để hướng tới phát triển bền vững và để kinh tế biển trở thành thế mạnh của Việt Nam như Chiến lược biển đến năm 2020 đã xác định, trong thời gian tới, Việt Nam cần tích cực hơn nữa, quyết tâm và mạnh tay hơn nữa trong việc giữ gìn, BVMT biển. Cần tiếp tục rà soát các văn bản pháp luật đã ban hành để tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, cần đẩy mạnh xuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về môi trường biển, nâng cao ý thức người dân, lấy con người làm trọng tâm trong công tác BVMT biển; kêu gọi sự hợp tác, giúp đỡ, đầu tư từ các quốc gia phát triển, học tập kinh nghiệm từ các quốc gia có chính sách quản lý biển hiện đại, có biện pháp BVMT biển hiệu quả và quan trọng là cần quan tâm nhiều hơn nữa đến vấn đề giao nhận và thực thi các Công ước quốc tế về BVMT biển... ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. ASLAN (1985), *Hợp đồng sẽ bảo tồn thiên nhiên và các tài nguyên*.
2. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2005), *Quyết định số 40/2005/QĐ-BGDĐT về việc đàm phán và tài trợ biển, Hồ Nội*.

Đỗ Thị Ngọc Bích, Phòng

3. Bộ Giao thông Vận tải (2010). Thông tư số 13/2010/TT-BGTVT ngày 07/6/2010 quy định về quản lý các nhiệm vụ môi trường trong ngành Giao thông vận tải. Hà Nội.
4. Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường (1996). Thông tư số 2592/MTg ngày 12/11/1996 về việc kiểm soát ô nhiễm biển do tàu thuyền và phương tiện vận chuyển đường sông. Hà Nội.
5. Bộ Tài chính - Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010). Thông tư liên tịch số 45/2010/TTLT-BTC-BTNMT ngày 30/3/2010 hướng dẫn về việc quản lý kinh phí sự nghiệp môi trường. Hà Nội.
6. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2006). Thông tư số 12/2006/TT-BTNMT ngày 26/12 hướng dẫn điều kiện hành nghề và thủ tục lập hồ sơ, đóng ký, cấp phép hành nghề, mã số quản lý chất thải nguy hại. Hà Nội.
7. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010). Thông tư số 39/2010/TT-BTNMT ngày 16/12/2010 quy định Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường. Hà Nội.
8. Bộ Thương mại - Bộ Tài nguyên và Môi trường - Bộ Giao thông Vận tải (2005). Thông tư liên tịch số 12/2005/TTLT/BTM-BTNMT-BGTVT về hướng dẫn điều kiện an toàn môi trường biển đối với hoạt động cung ứng dầu cho tàu biển. Hà Nội.
9. Chính phủ (1997). Nghị định số 91/1997/NĐ-CP của Chính phủ ban hành Tiêu chuẩn Việt Nam. Hà Nội.

Ngày nhận bài: 7/12/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 17/12/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 27/12/2019

Thông tin tác giả:

NGUYỄN THỊ HÀ

NGUYỄN THỊ HẠNH

Trưởng Đại học Luật, Đại học Huế

IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF VIETNAM'S LAW ON MARINE ENVIRONMENTAL PROTECTION AND PROMOTING VIETNAM'S ACCESSION TO INTERNATIONAL CONVENTIONS ON MARINE ENVIRONMENTAL PROTECTION

● NGUYEN THI HA

● NGUYEN THI HANH

University of Law, Hue University

ABSTRACT:

By assessing the current marine environment and the current status of the Vietnamese laws on marine environmental protection, this article is to propose specific recommendations improving the effectiveness of regulations on environmental protection and Vietnam's marine ecosystems protection.

Keywords: Marine environment, ecosystem, environmental protection, law on environmental protection, international convention on marine environmental protection.