

MỘT SỐ GÓP Ý NHẪM HOÀN THIỆN NGHỊ ĐỊNH SỐ 155/2016/NĐ-CP NGÀY 18/11/2016 CỦA CHÍNH PHỦ VỀ XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

ĐÀO THỊ DIỆU THƯƠNG
Trường Đại học Sài Gòn

Nhận bài ngày 22/02/2021. Sửa chữa xong 27/02/2021. Duyệt đăng 28/02/2021.

Abstract

The paper focuses on analyzing some inadequacies of Decree no.155/2016/NĐ-CP on 18th October 2016 of the Government on penalties for administrative violations against regulations on environmental protection. These inadequacies cause the difficulties in application and are unsuitable for practice. On this basis, the paper provides some suggestions to amend, complement and perfect the legal regulations in this aspect.

Keywords: Penalties for administrative violations against regulations on environmental protection; Decree no.155/2016/NĐ-CP on 18th October 2016.

1. Đặt vấn đề

Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường (sau đây gọi tắt là Nghị định số 155/2016/NĐ-CP) được ban hành nhằm thể chế hóa những quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Thực chất, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP tiếp nối những Nghị định trước đây về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (Nghị định số 79/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013, Nghị định số 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009, Nghị định số 81/2006/NĐ-CP ngày 09/08/2006). Các Nghị định này được ban hành thể hiện sự quyết tâm của nhà nước trong công tác đấu tranh phòng chống vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Nhìn nhận lịch sử ra đời, phát triển của các Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, chúng ta thấy rằng, các quy định ngày càng hoàn thiện và phù hợp hơn với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Những quy định trong Nghị định số 155/2016/NĐ-CP về cơ bản đáp ứng nhu cầu xử phạt. Bên cạnh đó, một số quy định còn tồn tại bất cập gây khó khăn cho quá trình áp dụng cần được nghiên cứu để tìm ra giải pháp sửa đổi, hoàn thiện.

2. Khái quát chung về Nghị định số 155/2016/NĐ-CP

Nghị định số 155/2016/NĐ-CP được ban hành ngày 18/11/2016 thay thế Nghị định số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Nghị định số 155/2016/NĐ-CP quy định các hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục, hậu quả đối với hành vi vi phạm hành chính, thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính, thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính; trách nhiệm và cơ chế phối hợp trong hoạt động kiểm tra, thanh tra và xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường⁽¹⁾. Thực chất Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 ra đời thay thế Luật Bảo vệ môi trường năm 2005. Sau đó, Chính phủ đã ban hành các Nghị định nhằm hướng dẫn thi hành, triển khai, thể chế hóa Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 là một trong những văn bản thuộc hoạt động này của Chính phủ. Nhưng chúng ta cũng cần lưu ý rằng, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP là nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi

1) Khoản 1 Điều 1 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016.

trường nên cũng phải tuân thủ những nguyên tắc pháp lý, quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

3. Một số bất cập trong quy định của Nghị định số 155/2016/NĐ-CP

Những quy định trong Nghị định số 155/2016/NĐ-CP đã tương đối hoàn chỉnh, có khung và mức xử phạt cao, hình thức xử phạt bổ sung và biện pháp khắc phục hậu quả nghiêm khắc. Chính những quy định này đã tạo nên tính giáo dục và răn đe cao. Các chủ thể trong xã hội (đặc biệt là các doanh nghiệp) đã nhận thức rõ ràng trách nhiệm và nghĩa vụ của mình nên thực hiện nghiêm chỉnh quy định của pháp luật để tránh tình trạng bị xử phạt và áp dụng các biện pháp cưỡng chế nghiêm khắc của nhà nước. Bên cạnh đó, vẫn còn những chủ thể bất chấp quy định của pháp luật và thực hiện hành vi vi phạm. Trong thời gian qua, những quy định trong Nghị định số 155/2016/NĐ-CP là căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành xử phạt những hành vi sai phạm trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Điều đó góp phần vào công cuộc bảo vệ môi trường nói chung. Tuy nhiên, một số quy định trong Nghị định này còn bất cập gây khó khăn cho việc áp dụng. Cụ thể:

3.1. Về hành vi vi phạm

Một số hành vi có tác động tiêu cực tới môi trường nhưng chưa quy định trong Nghị định số 155/2016/NĐ-CP. Ví dụ:

(i) Hành vi không lắp đặt camera theo dõi hoặc hệ thống quan trắc nước thải hoặc khí thải; lắp đặt hệ thống camera theo dõi hoặc hệ thống quan trắc nước thải hoặc khí thải nhưng không được kiểm định, hiệu chuẩn theo quy định của pháp luật về khoa học công nghệ, quy chuẩn kỹ thuật đo lường và chất lượng;

(ii) Hành vi xây lắp, lắp đặt thiết bị, đường ống hoặc các đường thải khác để xả chất thải chưa qua xử lý ra môi trường;

(iii) Không xây lắp công trình bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật;

(iv) Xây lắp không đúng quy định đối với công trình xử lý chất thải đã cam kết trong kế hoạch bảo vệ môi trường đã được đăng ký, xác nhận; không vận hành thường xuyên hoặc vận hành không đúng quy trình những công trình bảo vệ môi trường đã cam kết trong kế hoạch bảo vệ môi trường đã được đăng ký, xác nhận;

3.2. Về hình thức xử phạt

3.2.1. Hình thức phạt tiền

Quy định về nguyên tắc áp dụng hình thức phạt tiền trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và Nghị định số 155/2016/NĐ-CP chưa phù hợp. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định: “Đối với cùng một hành vi vi phạm hành chính thì mức phạt tiền đối với tổ chức bằng hai (02) lần mức phạt tiền đối với cá nhân”⁽²⁾. Nghị định số 155/2016/NĐ-CP cũng xác định nguyên tắc này: “mức phạt tiền đối với hành vi vi phạm hành chính của tổ chức bằng hai (02) lần mức phạt tiền với cùng hành vi vi phạm hành chính của cá nhân”⁽³⁾.

Theo quan điểm của tác giả, cơ sở để xác định mức xử phạt là mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm. Vì vậy, các chủ thể khác nhau cùng thực hiện một hành vi vi phạm với tính chất nghiêm trọng ngang bằng thì mức xử phạt phải được áp dụng như nhau. Quy định về nguyên tắc phạt tiền như trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và Nghị định số 155/2016/NĐ-CP là không phù hợp với cơ sở lý luận đó.

3.2.2. Hình thức xử phạt bổ sung

Nghị định số 155/2016/NĐ-CP đã quy định về hình thức xử phạt bổ sung “Tước quyền sử dụng Giấy phép môi trường hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn”⁽⁴⁾. Quy định này được thể chế hóa theo quy định tại Điều 25 của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Thời gian tước quyền sử dụng Giấy

2) Điểm e khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012

3) Khoản 1 Điều 5 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

4) Khoản 2 Điều 4 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016

phép môi trường hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn là từ 01 tháng đến 24 tháng kể từ ngày quyết định xử phạt vi phạm hành chính có hiệu lực thi hành. Tuy nhiên, chúng ta thấy rằng, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và Nghị định số 155/2016/NĐ-CP đều chưa quy định rõ ràng về thời gian trả lại Giấy phép môi trường và cho hoạt động trở lại phù hợp với từng trường hợp cụ thể. Tức là, hiện nay, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ chỉ trả lại Giấy phép môi trường cho chủ thể vi phạm hoạt động trở lại khi hoàn thành nghĩa vụ xử phạt, khắc phục xong hậu quả ô nhiễm môi trường và hết thời hạn ghi trong quyết định xử phạt mà chưa quy định về trường hợp chủ thể đã hoàn thành nghĩa vụ xử phạt sớm hơn so với thời gian ghi trong quyết định xử phạt. Cách áp dụng thời gian tước quyền sử dụng Giấy phép môi trường, đình chỉ hoạt động có thời hạn như vậy sẽ không khuyến khích các chủ thể nhanh chóng hoàn thành nghĩa vụ xử phạt và khắc phục hậu quả ô nhiễm môi trường.

3.3. Về biện pháp khắc phục hậu quả

Nghị định số 155/2016/NĐ-CP chưa quy định rõ nguyên tắc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Theo đó, có những hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường gây ra hậu quả, có những hành vi vi phạm không gây ra hậu quả. Như vậy, không phải trường hợp nào xử phạt cũng áp dụng kèm biện pháp khắc phục hậu quả được.

3.4. Về đối tượng bị xử phạt

Nghị định số 155/2016/NĐ-CP quy định đối tượng bị xử phạt bao gồm cá nhân và tổ chức. Tuy nhiên, Nghị định này chưa làm rõ khái niệm tổ chức. Trên thực tế, có nhiều trường hợp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền lúng túng khi xác định chủ thể vi phạm có phải là tổ chức hay không. Đó là trường hợp chủ thể vi phạm là chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp, của các tổ chức, cơ quan nhà nước.

3.5. Về thẩm quyền xử phạt

Nghị định số 155/2016/NĐ-CP quy định nguyên tắc xác định thẩm quyền áp dụng hình thức phạt tiền như sau: "Trong trường hợp phạt tiền, thẩm quyền xử phạt tổ chức gấp 02 lần thẩm quyền xử phạt cá nhân đối với chức danh đó"⁵⁾. Như chúng ta đã phân tích ở phía trên, nguyên tắc áp dụng mức phạt tiền áp dụng cho cá nhân, và tổ chức như hiện nay là không phù hợp với cơ sở lý luận. Và như vậy, việc xây dựng nguyên tắc xác định thẩm quyền phạt tiền như Nghị định số 155/2016/NĐ-CP hiện nay cũng không phù hợp với cơ sở lý luận đó.

4. Góp ý hoàn thiện quy định của Nghị định số 155/2016/NĐ-CP

Trên cơ sở những phân tích bất cập phía trên, tác giả đề xuất các giải pháp nhằm bổ sung, hoàn thiện quy định của Nghị định số 155/2016/NĐ-CP. Những giải pháp này cần được triển khai kịp thời và đồng bộ để quá trình thực thi được thuận lợi góp phần vào công tác bảo vệ môi trường nói chung:

4.1. Quy định về hành vi vi phạm

Cần bổ sung hành vi vi phạm trong Nghị định số 155/2016/NĐ-CP. Những hành vi mà tác giả đề xuất bao gồm những hành vi mà tác giả cho rằng Nghị định số 155/2016/NĐ-CP đang đang bị thiếu trong Mục 2. của bài viết. Việc xác định những hành vi này trở thành hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường sẽ góp phần rất lớn trong công tác đấu tranh bảo vệ môi trường nói chung. Chúng ta cần lưu ý rằng, khi đã xác định đây là hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, các nhà làm luật phải xác định cả các hình thức xử phạt, mức xử phạt, các biện pháp khắc phục hậu quả cho các hành vi đó. Việc xây dựng những nội dung này dựa theo nguyên tắc mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm. Bên cạnh đó, cần xem xét các hành vi này thuộc nhóm những hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nào cho phù hợp.

4.2. Quy định về hình thức xử phạt

4.2.1. Hình thức phạt tiền

Theo quan điểm của tác giả, nên bỏ nguyên tắc xác định mức phạt tiền của tổ chức gấp hai lần của cá nhân khi cùng thực hiện một hành vi vi phạm trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012

5) Khoản 2 Điều 5 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016.

và Nghị định số 155/2016/NĐ-CP. Theo đó, bất kể cá nhân hay tổ chức khi thực hiện một hành vi vi phạm thì xác định mức phạt tiền đều phải dựa trên tính chất nghiêm trọng của hành vi vi phạm. Điều đó có nghĩa rằng, nếu cá nhân và tổ chức cùng thực hiện một hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường với tính chất nghiêm trọng như nhau thì mức phạt tiền bằng nhau. Quy định như vậy còn giúp đảm bảo nguyên tắc “mọi chủ thể đều bình đẳng trước pháp luật”. Sự bình đẳng ở đây bao gồm cả bình đẳng về quyền và bình đẳng về nghĩa vụ pháp lý.

4.2.2. Hình thức xử phạt bổ sung tước quyền sử dụng Giấy phép môi trường hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn

Pháp luật nên quy định về thời hạn trả lại Giấy phép môi trường và cho hoạt động trở lại như sau:

(i) Trường hợp 1: Nếu chủ thể vi phạm thực hiện xong nghĩa vụ xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả theo thời hạn ghi trong quyết định xử phạt thì trả lại Giấy phép môi trường, cho hoạt động trở lại theo thời hạn ghi trong quyết định xử phạt.

(ii) Trường hợp 2: Nếu chủ thể vi phạm thực hiện xong nghĩa vụ xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả trước thời hạn ghi trong quyết định xử phạt thì trả lại Giấy phép môi trường và cho hoạt động trở lại tại thời điểm thực hiện xong nghĩa vụ xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả. Quy định như vậy tạo điều kiện cho người vi phạm có cơ hội được sửa chữa sai lầm, nhanh chóng quay trở lại hoạt động để góp phần phát triển kinh tế - xã hội. Đồng thời với quy định này, chủ thể vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường có động lực để thực hiện đúng và nhanh chóng nghĩa vụ xử phạt của bản thân họ.

4.3. Quy định về biện pháp khắc phục hậu quả

Tác giả bài viết cho rằng cần bổ sung căn cứ áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả trong Nghị định số 155/2016/NĐ-CP. Theo đó, căn cứ để áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả khi có đồng thời ba điều kiện sau: (1) Có hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; (2) Có hậu quả thiệt hại về môi trường xảy ra; (3) Có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm và hậu quả thiệt hại về môi trường. Việc quy định những căn cứ này giúp cho quá trình áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả được thống nhất và tránh được hai xu hướng cực đoan sau: bỏ lọt người gây ra hậu quả; áp dụng chế tài nặng so với mức độ vi phạm. Đồng thời những chủ thể vi phạm bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả cũng thấy rằng chế tài này được áp dụng là hoàn toàn phù hợp.

4.4. Quy định về thẩm quyền xử phạt

Cần xóa bỏ nguyên tắc xác định thẩm quyền áp dụng hình thức phạt tiền của tổ chức gấp hai lần của cá nhân khi cùng thực hiện một hành vi vi phạm trong Nghị định số 155/2016/NĐ-CP. Chúng ta cần lưu ý rằng, việc xóa bỏ nguyên tắc này phải đồng thời với việc xóa bỏ nguyên tắc “mức phạt tiền đối với hành vi vi phạm hành chính của tổ chức bằng 02 lần mức phạt tiền với cùng hành vi vi phạm hành chính của cá nhân”. Nếu như xóa bỏ một trong hai nguyên tắc thì việc tồn tại của nguyên tắc còn lại là không thể thực hiện được. Đồng thời, nếu để cả hai nguyên tắc thì theo quan điểm của tác giả bài viết điều đó không phù hợp với cơ sở lý luận về xác định mức xử phạt áp dụng với một hành vi vi phạm. Nhưng trong trường hợp nhà làm luật vẫn giữ quan điểm về nguyên tắc phạt tiền như trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và Nghị định số 155/2016/NĐ-CP thì vẫn phải giữ lại nguyên tắc xác định thẩm quyền áp dụng hình thức phạt tiền như hai văn bản quy phạm pháp luật này đang quy định.

4.5. Quy định về đối tượng bị xử phạt

Cần giải thích cụ thể khái niệm tổ chức theo hướng liệt kê trong Nghị định số 155/2016/NĐ-CP. Nghị định này cần xác định rõ chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp, của các tổ chức, cơ quan nhà nước khi thực hiện hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường cũng được xác định như tổ chức vi phạm. Nhưng cũng theo quan điểm của tác giả, nếu Nghị định số 155/2016/NĐ-CP xóa bỏ nguyên tắc phạt tiền, nguyên tắc xác định thẩm quyền phạt tiền của tổ chức gấp hai lần của cá nhân thì việc xác định chủ thể vi phạm là cá nhân hay tổ chức chỉ còn ý nghĩa trong việc áp dụng xử phạt với ai (cá nhân thuộc tổ chức hay tổ chức).

Xem tiếp trang 106