

PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG VIỆC BẢO ĐẢM PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

TS HOÀNG QUỐC LÂM

TRUNG TÂM TRUYỀN THÔNG TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

Tóm tắt: Nước ta đang đối mặt với nhiều thách thức, hàng loạt mâu thuẫn nảy sinh giữa tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường có tác động mạnh tới việc thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật môi trường nói riêng, đòi hỏi các nhà khoa học và lập pháp tìm cách giải quyết để đưa đất nước phát triển bền vững. Khi tham gia vào các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội, buộc các chủ thể phải tìm hiểu pháp luật, có ý thức tuân thủ pháp luật, thi hành pháp luật, làm sao cho các hành vi của mình phải nằm trong khuôn khổ của pháp luật, được pháp luật cho phép và, trong trường hợp cần thiết, có thể sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình. Trong lĩnh vực môi trường, pháp luật là công cụ quan trọng để quản lý môi trường, tạo ra sự phối hợp giữa phát triển kinh tế - xã hội thúc đẩy hoạt động bảo vệ môi trường và phát triển bền vững, điều đó cho thấy hiểu biết và thực hiện tốt các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường chính là yếu tố bảo đảm phát triển kinh tế - xã hội bền vững không chỉ cho thế hệ hiện tại mà còn cho cả thế hệ tương lai.

Từ khóa: Bảo vệ môi trường, phát triển bền vững, pháp luật về bảo vệ môi trường.

Abstract: Our country is facing many challenges, a series of contradictions arise between economic growth and environmental protection, which have a strong impact on the implementation of the law in general and the environmental law in particular, asked scientists and legislators to find solutions to bring the country to sustainable development. When participating in social - economic development activities, it is imperative that subjects study the law, consciously comply with the law, and enforce the law, so that their acts must be within the framework of the law, to be permitted by the law and, in case of necessity, to use the law to protect their legitimate rights and interests. In the field of environment, the law is an important tool for environmental management, creating a coordination between social - economic development, promoting environmental protection activities and sustainable development, which shows that understanding and well implementing the rules of the law on environmental protection is a factor to ensure social - economic sustainable development not only for the present generation but also for future generations.

Keywords: Environmental protection, sustainable development, law on environmental protection.



**Bảo vệ môi trường
và phát triển bền vững**

Theo Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường (BVMT) năm 2020 được Quốc hội khóa XIV thông qua ngày 17/11/2020, có hiệu lực thi hành ngày 01/01/2022 thì “môi trường bao gồm các yếu tố vật chất tự nhiên và nhân tạo quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh con người, có ảnh hưởng đến đời sống, kinh tế, xã hội, sự tồn tại, phát triển của con người, sinh vật và tự nhiên”; “Hoạt động BVMT là hoạt động phòng ngừa, hạn chế tác động xấu đến môi trường; ứng phó sự cố môi trường; khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường, cải thiện chất lượng môi trường; sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, đa dạng sinh học và ứng phó với biến đổi khí hậu”. Từ khái niệm trên, BVMT được hiểu là bảo vệ chất lượng môi trường nói chung, vừa bảo vệ chất lượng của từng thành phần môi trường: đất, rừng, nguồn nước, nguồn lợi thủy sản, đa dạng sinh học...; BVMT là trách nhiệm của tất cả mọi người, mọi quốc gia, không phân biệt chính thể, chế độ chính trị, trình độ phát triển kinh tế - xã hội.

Khi nói về sự phát triển bền vững (PTBV), người ta thường sử dụng định nghĩa “Phát triển bền vững là sự phát triển đáp ứng nhu cầu của thế hệ hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội và BVMT” (Báo cáo Brundtland của Ủy ban Môi trường và Phát triển thế giới WCED, Liên hiệp quốc năm 1987). Như vậy, có thể xác định PTBV là việc thế hệ hôm nay sử dụng một cách hợp lý tài nguyên thiên nhiên nhằm thỏa mãn nhu cầu, nâng cao chất lượng cuộc sống con người nhưng không gây ra những thảm họa sinh thái của các thế hệ sau. Hội nghị thượng đỉnh Trái đất về môi trường và phát triển tổ chức ở Rio de Janeiro (Braxin) năm 1992 và Hội nghị

thượng đỉnh thế giới về PTBV tổ chức ở Johannesburg (Cộng hòa Nam Phi) năm 2002 xác định PTBV là quá trình phát triển có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý, hài hòa giữa 3 mặt của sự phát triển, bao gồm: (1) phát triển kinh tế (quan trọng nhất là tăng trưởng kinh tế); (2) phát triển xã hội (quan trọng nhất là thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, xóa đói giảm nghèo và giải quyết việc làm); (3) BVMT (quan trọng nhất là xử lý, khắc phục ô nhiễm, phục hồi và cải thiện chất lượng môi trường; khai thác hợp lý và sử dụng tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên) [Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam]. Như vậy, môi trường và phát triển có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, môi trường là địa bàn và đối tượng của sự phát triển, còn phát triển là nguyên nhân tạo nên các biến đổi môi trường, nên có thể nói tài nguyên nói riêng và môi trường tự nhiên nói chung có vai trò quyết định đối với sự PTBV về kinh tế - xã hội .

Xét trong mối quan hệ giữa con người, xã hội và tự nhiên, 3 mục tiêu của PTBV chính là mối quan hệ giữa phát triển kinh tế - xã hội, phát triển con người với sự khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và BVMT. Chỉ khi nào cả ba mục tiêu này kết hợp, gắn bó chặt chẽ được với nhau trong quá trình phát triển liên tục thì xã hội mới có được sự PTBV. Do vậy, PTBV chính là sự tương tác, sự thỏa hiệp hay sự dung hòa của 3 hệ thống: kinh tế (sự phát triển kinh tế - xã hội); xã hội - nhân văn (sự phát triển con người) và tự nhiên (sự khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên và môi trường), nhằm tạo ra sự thống nhất bền vững của hệ thống bao trùm - hệ thống “tự nhiên - con người - xã hội”.

**Pháp luật về bảo vệ
môi trường và phát triển
bền vững**

Công tác BVMT và sự PTBV của đất nước luôn được Đảng và Nhà nước ta chú trọng và nhấn mạnh

trên nhiều góc độ tiếp cận, thể hiện rõ trong các văn kiện Đại hội IX, X, XI, XII, XIII, các Nghị quyết, Chỉ thị của Đảng và văn bản pháp luật của Nhà nước. Chỉ thị số 36/CT-TW ngày 25/6/1998 của Bộ Chính trị khóa VIII về tăng cường công tác BVMT trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước khẳng định: “BVMT là vấn đề sống còn của đất nước, là nhiệm vụ có tính xã hội sâu sắc, gắn liền với cuộc đấu tranh xóa đói giảm nghèo và vì sự công bằng xã hội”; Mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh” không thể thực hiện được nếu chúng ta không làm tốt công tác BVMT. Ngày 15/11/2004, Bộ Chính trị khóa IX đã ban hành Nghị quyết số 41-NQ/TW về BVMT trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, trong đó chỉ rõ: “Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra giám sát; quy định và áp dụng các chế tài cần thiết để xử lý nghiêm các vi phạm pháp luật về BVMT”. Định hướng Chiến lược PTBV ở Việt Nam khẳng định, PTBV là yêu cầu xuyên suốt trong quá trình phát triển đất nước; kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển xã hội và bảo vệ tài nguyên, môi trường, bảo đảm quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội (Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg). “Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ tư duy, xây dựng, hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển bền vững về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, môi trường...” (Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII). Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 cũng nêu bật những vấn đề đặt ra trong ba lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường; mối quan hệ tương hỗ giữa các lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường; gắn trách nhiệm của các ngành, các địa phương, các tổ chức và các nhóm xã hội trong PTBV (Quyết định số 1216/QĐ-TTg ngày 05/9/2012 của Thủ tướng Chính phủ).

Pháp luật về BVMT không những được quy định trong Luật

BVMT (ban hành năm 2005, sửa đổi bổ sung năm 2014, 2020) mà còn được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật khác như: Luật Đất đai; Luật Tài nguyên nước; Luật Bảo vệ và phát triển rừng; Luật Khoáng sản; Luật Tài nguyên, môi trường và hải đảo; Luật Dầu khí; Luật Thủy sản..., các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành luật, xử phạt vi phạm hành chính về BVMT,... Thực tiễn cho thấy, các văn bản pháp luật đã xác định rõ BVMT là một bộ phận cấu thành trong hệ thống kinh tế - xã hội, quy định các nguyên tắc, chế độ pháp lý bảo vệ, khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên, BVMT tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động quản lý nhà nước về BVMT trên cả ba mục tiêu cơ bản: tăng trưởng kinh tế, phát triển xã hội và BVMT. Đặc biệt, Luật BVMT năm 2020 đánh dấu bước tiến mới trong việc đáp ứng yêu cầu thực tiễn PTBV nhằm giải quyết hài hòa giữa phát triển kinh tế - xã hội với BVMT; BVMT bảo đảm cho PTBV, và PTBV thúc đẩy hoạt động BVMT.

Pháp luật và thách thức về BVMT và PTBV ở nước ta hiện nay

Một số những vi phạm pháp luật điển hình về BVMT và PTBV

Lĩnh vực sản xuất tại các khu công nghiệp, khu chế xuất: Do mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận, nhiều doanh nghiệp sẵn sàng vi phạm pháp luật về BVMT, làm suy thoái, ô nhiễm môi trường, cạn kiệt tài nguyên. Theo thống kê, có 65% khu công nghiệp trong cả nước đã đi vào hoạt động, nhưng chưa được cấp giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT; 10,7% khu công nghiệp chưa xây dựng hệ thống xử lý nước thải tập trung.

Lĩnh vực sản xuất làng nghề, nông nghiệp: Sự phát triển mạnh mẽ của các làng nghề đi liền với nhiều vi phạm về môi trường như hiện tượng xả trực tiếp chất thải ra môi trường; nhiên liệu sử dụng phổ biến

là than, củi làm sản sinh các loại khí nhà kính. Trong sản xuất nông nghiệp, việc sử dụng thuốc bảo vệ thực vật tràn lan, xử lý chuồng trại, chất thải trong chăn nuôi chưa được chú ý, thường thải ra cống rãnh tự nhiên,... gây ô nhiễm.

Lĩnh vực khai thác khoáng sản, lâm sản, nước ngầm, bảo vệ đa dạng sinh học: Hiện tượng sử dụng hóa chất khai thác khoáng sản gây ô nhiễm nguồn nước sinh hoạt, tưới tiêu,... Khai thác cát, sỏi bờ bãi làm cho nhiều dòng sông bị xói lở, biến đổi dòng chảy. Nạn chặt phá rừng, khai thác lâm sản diễn biến phức tạp, đặc biệt là tình trạng chặt phá các khu rừng nguyên sinh, khu bảo tồn thiên nhiên, rừng phòng hộ. Theo báo cáo thống kê của Tổng cục Lâm nghiệp (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) năm 2020, cả nước đã xảy ra 9.637 vụ vi phạm các quy định của Luật Lâm nghiệp, diện tích rừng bị thiệt hại là 1.469 ha, đặc biệt là số vụ chống người thi hành công vụ có chiều hướng gia tăng,... làm ảnh hưởng đến hệ sinh thái, gây phong hóa, rửa trôi, biến rừng thành đất trống, đồi núi trọc, tiềm ẩn nguy cơ lũ quét cao tác động xấu tới đời sống và kinh tế - xã hội, nhất là đồng bào miền núi; các hoạt động phạm pháp săn bắt động vật hoang dã làm suy giảm đa dạng sinh học,...

Lĩnh vực quản lý và xử lý chất thải rắn: Luật BVMT quy định rất rõ trách nhiệm của chủ phát thải chất thải rắn phải thực hiện việc phân loại tại nguồn. Nhưng thực tế cho thấy, phần lớn chất thải rắn chưa được phân loại tại nguồn; các biện pháp giảm thiểu phát sinh chưa được áp dụng mạnh mẽ; tình trạng vứt bỏ rác thải, không tập kết đúng chỗ, đổ bừa bãi gây ô nhiễm và cảnh quan diễn ra phổ biến ở nhiều nơi, đặc biệt, túi nilon và rác thải nhựa đã trở thành vấn đề đáng lo ngại trong quản lý rác thải. Lượng sản xuất và tiêu thụ sản phẩm nhựa ở nước ta tăng lên nhanh chóng, năm 2015 khoảng 5 triệu tấn (trong đó 80% nguyên liệu sản xuất nhựa

là nhập khẩu). Lượng nhựa tiêu thụ bình quân năm 2019 là 41 kg/người, cao hơn 10 lần so với lượng tiêu thụ năm 1990 (3,8 kg/người). Lượng rác nhựa thải ra biển ước tính khoảng 0,28-0,73 triệu tấn/năm (chiếm 6% tổng lượng nhựa thải ra biển của thế giới), xếp thứ 4 trong số các nước có lượng nhựa thải ra biển nhiều nhất...

Pháp luật và những thách thức về BVMT và PTBV

Môi trường ở Việt Nam đang phải đối mặt với rất nhiều thách thức: (1) Kiểm soát ô nhiễm, sự cố môi trường, an ninh nguồn nước, đặc biệt ô nhiễm do rác thải, nước thải,... đã trở thành những vấn đề nóng và là mối quan tâm của toàn xã hội; (2) Công tác quản lý môi trường còn nhiều hạn chế, do hệ thống văn bản pháp luật thiếu đồng bộ, thiếu khả thi, thiếu khả năng dự báo. Bên cạnh đó, nguồn lực về con người, tài chính và cơ chế tổ chức chưa được sắp xếp tối ưu; sự phối hợp liên ngành chưa chặt chẽ...; (3) Nhiều nơi, nhiều lúc, việc BVMT đã bị xem nhẹ hơn so với phát triển kinh tế, những nguyên tắc để bảo đảm PTBV không được tuân thủ một cách nghiêm ngặt; (4) Biến đổi khí hậu diễn biến ngày càng phức tạp, thể hiện qua các hiện tượng thiên tai bất thường, thời tiết cực đoan, hạn hán khắc nghiệt,... tác động tiêu cực tới môi trường, đến PTBV của Việt Nam.

Theo thống kê của Bộ Tư Pháp, Việt Nam hiện có khoảng 300 văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hành vi của các cá nhân, tổ chức, các hoạt động kinh tế - xã hội về BVMT; qua đó công tác BVMT ở nước ta trong giai đoạn qua đạt được nhiều thành tựu quan trọng song cũng bộc lộ những bất cập và hạn chế trước yêu cầu của PTBV, thể hiện ở những điểm sau:

Một là, một số quy định pháp luật về BVMT bộc lộ sự bất cập, sự chồng chéo, chồng lấn, mâu thuẫn giữa các bộ, ngành có liên quan về chức năng, nhiệm vụ BVMT không phù hợp với thực tiễn trước yêu cầu của PTBV; nhiều văn bản thiếu

đồng bộ, thiếu chi tiết, tính ổn định không cao, ... làm hạn chế hiệu quả điều chỉnh hành vi về BVMT.

Hai là, chưa có sự gắn kết chặt chẽ, hữu cơ giữa các quy định về phát triển kinh tế với các quy định về BVMT; việc lồng ghép yếu tố BVMT với PTBV chưa thực sự được coi trọng và tính đến trong quá trình xây dựng và ban hành luật, còn coi nhẹ PTBV về mặt môi trường bởi những đòi hỏi bức xúc về phát triển kinh tế; chưa có một cơ chế pháp lý hữu hiệu trong kiểm soát các hoạt động tác động vào tự nhiên, môi trường, sinh thái.

Ba là, những quy định pháp lý, chế tài xử phạt đối với các hành vi gây ô nhiễm môi trường chưa đủ mạnh để trừng trị và răn đe; biện pháp xử lý vi phạm giữa các văn bản pháp luật về môi trường còn có những khoảng trống, có rất ít trường hợp gây ô nhiễm bị xử lý hình sự, nên hiệu quả xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về môi trường còn thấp.

Bốn là, sự phối hợp giữa các cấp chính quyền, các bên liên quan trong thực thi pháp luật về BVMT còn lỏng lẻo, nhận thức và quan tâm đúng mức đối với công tác BVMT chưa cao dẫn đến buông lỏng quản lý, thiếu trách nhiệm trong việc kiểm tra, giám sát về môi trường. Ngoài ra, công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức, thay đổi hành vi BVMT của cộng đồng còn hạn chế.

Những thách thức về BVMT đòi hỏi Việt Nam, những người làm pháp luật, thực hiện pháp luật cần có chiến lược nhìn xa trông rộng để môi trường thực sự là trụ cột trong PTBV.

Một số giải pháp thực thi pháp luật về BVMT trong việc bảo đảm PTBV

Thứ nhất, tiếp tục bổ sung, hoàn thiện chủ trương, chính sách, pháp luật BVMT để khắc phục, điều chỉnh những yếu tố không phù hợp với định hướng PTBV; cần xây dựng bộ công cụ giám sát thực hiện chỉ tiêu PTBV phù hợp với đặc điểm của từng vùng, từng địa phương; các quy định pháp lý về xử phạt vi phạm pháp luật về BVMT (trách nhiệm hành chính, trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự) cần được hoàn thiện theo hướng tăng tính nghiêm minh và răn đe, nâng cao hiệu lực thực thi pháp luật về BVMT và PTBV.

Thứ hai, tạo lập chính sách thúc đẩy các mô hình tăng trưởng kinh tế bền vững, kinh tế tuần hoàn; xây dựng công cụ kinh tế và nguồn lực cho BVMT; thực hiện tốt công tác tuyên truyền đường lối, chủ trương và chính sách, pháp luật của Đảng, Nhà nước liên quan đến vấn đề BVMT và PTBV, đặc biệt những điểm mới của Luật BVMT năm 2020 để người dân chấp hành, tuân thủ và thực hiện pháp luật một cách tự giác, chủ động và nghiêm minh.

Thứ ba, tăng cường hiệu lực, hiệu quả trong thực thi pháp luật, quản lý, sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài nguyên, BVMT và ứng phó với biến đổi khí hậu; phát huy đồng bộ, thống nhất sức mạnh của các biện pháp được quy định trong luật hành chính, hình sự, dân sự, kinh tế đủ sức răn đe trong việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về môi trường, đáp ứng kịp yêu

cầu phát triển và hội nhập quốc tế, đặc biệt là các biện pháp kinh tế để bảo đảm sự hài hòa giữa phát triển kinh tế và yêu cầu BVMT, thực hiện tốt pháp luật về môi trường.

Thứ tư, PTBV không phải là lựa chọn, mà là con đường bắt buộc, cần quán triệt quan điểm môi trường là cơ sở, nền tảng để PTBV. BVMT vừa là mục tiêu, vừa là nhiệm vụ, cần được đặt ở vị trí trung tâm của các quyết định phát triển; quản lý, giải quyết hài hòa hơn nữa mối quan hệ giữa phát triển kinh tế - xã hội với BVMT, tăng trưởng kinh tế phải đồng thời với BVMT, ứng phó với biến đổi khí hậu phù hợp với quy định của Luật BVMT năm 2020.

Thứ năm, tăng cường công tác tuyên truyền, thay đổi nhận thức về PTBV từ các cơ quan nhà nước, cộng đồng doanh nghiệp, người dân; đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động thực hiện pháp luật về BVMT bằng cách tăng cường sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể và cộng đồng dân cư trong việc tham gia quản lý, tổ chức thực hiện và giám sát công tác BVMT.

Thứ sáu, trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19 diễn biến phức tạp, việc thực hiện các mục tiêu PTBV sẽ khó khăn hơn, cần tiếp tục tăng cường hợp tác quốc tế trong lĩnh vực môi trường, đặc biệt là hợp tác quốc tế về pháp luật. Cần tìm cơ chế thích hợp để đẩy mạnh hơn nữa việc nội luật hóa các cam kết quốc tế về BVMT ứng phó với biến đổi khí hậu và PTBV mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia và xác định rõ hiệu lực pháp lý của cam kết quốc tế đó.

H.Q.L

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Tài liệu phổ biến các quy định về tội phạm về tài nguyên môi trường trong BLHS 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2017*, Vụ Pháp chế, 2017.
2. Tổng cục Lâm nghiệp (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn), *Báo cáo tổng kết công tác năm 2020*.
3. Ngô Ngọc Diễm (2019), *Thực trạng tội phạm và vi phạm pháp luật về môi trường trong giai đoạn hiện nay, một số nguyên nhân và giải pháp*, Tạp chí Công thương 3/2019.
4. Phan Trung Hiền và nnk, *Giáo trình Đại cương pháp luật Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, 2019.
5. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.
6. Trần Văn Minh, *Hiện trạng quản lý môi trường khu công nghiệp và một số kiến nghị, giải pháp*, Tạp chí Môi trường (số 3/2020).
7. <https://monre.gov.vn>; <http://www.lappphap.vn>; baotainguyenmoitruong.vn,...