

HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG BIỂN VIỆT NAM

ThS. HÀ VĂN HOÀ *

Ở Việt Nam, vấn đề bảo vệ môi trường (BVMT) biển chỉ mới được thực sự quan tâm trong một vài thập kỷ gần đây cùng với quá trình phát triển của yêu cầu BVMT nói chung. Hiện tại, có nhiều quy định trong hệ thống văn bản về biển hiện không còn phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia; các văn bản có những quy định chồng chéo, trùng lặp và thậm chí mâu thuẫn. Biển là môi trường đồng nhất, đặc thù, liên quan đến hoạt động của nhiều chủ thể, nhiều bộ, ngành, địa phương khác nhau, mang cả tính đối nội và đối ngoại. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về BVMT biển sẽ là điều kiện quan trọng cho hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) về BVMT biển có hiệu quả. Hệ thống pháp luật cần xây dựng theo hướng quản lý tổng hợp, liên ngành, với một cơ quan có thẩm quyền cao để điều hoà lợi ích giữa các chủ thể nhằm tận dụng được tiềm năng của biển, phát triển kinh tế biển, bảo đảm quốc phòng, bảo vệ tài nguyên môi trường biển.

1. Quá trình phát triển các quy định về BVMT biển

Trước năm 1975, với mục đích tăng cường sản xuất phục vụ kháng chiến, những văn bản pháp luật trong giai đoạn này chủ yếu tập trung điều chỉnh việc khai thác, sử dụng tài nguyên (vấn đề BVMT chưa được đặt ra). Tuy nhiên, ở một số lĩnh vực đã có quan điểm BVMT biển như Thông tư số 114/TTg - NN ngày 10/12/ 1964

quy định và hướng dẫn bảo vệ nguồn lợi thủy sản. Tuyên bố của Chính phủ Việt Nam năm 1977 về lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa đã khẳng định thẩm quyền BVMT, chống ô nhiễm trong vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam. Cơ quan chuyên trách về BVMT chưa hình thành, các vấn đề liên quan tới môi trường được giao cho Bộ Lâm nghiệp, Bộ Nông nghiệp (hiện nay là bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn), Bộ Công nghiệp nặng (nay là Bộ Công nghiệp) đảm nhiệm.

Từ năm 1975 đến nay, vấn đề BVMT đã được *Hiến pháp* 1992 quy định: các tổ chức, cá nhân... phải thực hiện các quy định của Nhà nước về sử dụng tài nguyên thiên nhiên và BVMT. Nghiêm cấm mọi hành vi làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên...

Cùng với *Luật BVMT* (*Luật BVMT* năm 1993, *Luật BVMT* sửa đổi năm 2005), chúng ta đã có những luật điều chỉnh các yếu tố, điều chỉnh thành phần môi trường liên quan đến BVMT biển như: *Pháp lệnh về Bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản*, *Pháp lệnh Thuế tài nguyên*, *Luật Đất đai*, *Luật Hình sự*, *Luật Tài nguyên nước*, *Luật Khoáng sản*, *Luật Thủy sản*, *Bộ luật Hàng hải*, *Luật Dầu khí*,... các nghị định quy định về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản, hàng hải, dầu khí, bảo đảm an ninh - quốc phòng... có liên quan đến BVMT

* Ban Dân vận tỉnh Quảng Ninh

biển trên các vùng biển của đất nước.

Việt Nam cũng đã ban hành một số chiến lược, kế hoạch hành động quốc gia về biển như: Kế hoạch 1991 - 2000, Kế hoạch 2001 - 2010 về BVMT, trong đó có đề cập vấn đề BVMT biển; Chiến lược điều tra tài nguyên môi trường biển, Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020; thể chế hoá thành các quy định của pháp luật đối với Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khoá X Nghị định số 25/2009/NĐ-CP ngày 06/3/2009 về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo.

Chúng ta đã tham gia một số Công ước quốc tế như: Công ước quốc tế về an toàn tính mạng trên biển, SOLAS 1974, Công ước về các quy tắc quốc tế phòng tránh đâm va trên biển, COLREG 1972, Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển, MARPOL 1973 và Nghị định thư năm 1978, Công ước của Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982, Công ước BASEL năm 1989 về kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu huỷ chúng...

Những năm đầu sau giải phóng, việc ban hành các quy phạm pháp luật BVMT biển, chống ô nhiễm chưa phải thực sự cấp thiết, chưa phải là nhận thức chung của các cơ quan hữu quan và nhân dân. Điều này cũng dễ hiểu vì kinh tế Việt Nam lúc này đang ở giai đoạn hồi phục, bước vào quá trình đổi mới. Các ngành công nghiệp chưa phát triển, biển Việt Nam vẫn còn "sạch" theo cảm tính vì chưa đủ các dữ liệu điều tra cơ bản. Những năm sau đổi mới đến nay, các quy phạm pháp luật BVMT biển, ven biển và hải đảo có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Đã có sự kết hợp, lồng ghép chặt chẽ giữa chiến lược phát triển kinh tế biển với BVMT biển theo quan điểm sử dụng tổng hợp, hợp lý đi đôi với BVMT biển. Các ngành Dầu khí, Giao thông vận tải, Thủy sản, Lâm nghiệp, Du lịch... phải thực hiện đầy đủ các yêu cầu BVMT trong ngành và phối hợp cùng

BVMT liên quan đến biển, ven biển và hải đảo. Đồng thời, các quy phạm pháp luật cũng có sự điều chỉnh theo hướng thay đổi về tên gọi, tách nhập, thêm bớt chức năng nhiệm vụ đối với các cơ quan QLNN liên quan đến biển để phù hợp với thực tiễn thay đổi.

2. Thực trạng hệ thống pháp luật về BVMT biển

Hệ thống pháp luật về BVMT biển liên tục được rà soát, sửa đổi, bổ sung và từng bước được hoàn thiện, tạo hành lang pháp lý cho công tác BVMT biển phù hợp với tình hình mới. Đến nay, hệ thống chính sách, pháp luật này đã tạo ra hành lang pháp lý cần thiết cho công tác QLNN về BVMT trong giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế. Theo thống kê của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường (nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường), hiện các cơ quan có thẩm quyền ở nước ta đã ban hành gần 600 văn bản có liên quan đến BVMT... Trong đó Việt Nam đã ban hành 219 văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến vấn đề quản lý tài nguyên và môi trường biển.

Việt Nam cũng đã có nhiều văn bản quy định về việc thực hiện quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển. Quy định việc quy hoạch sử dụng tài nguyên và BVMT biển trên nguyên tắc bảo đảm tính thống nhất, hệ thống và phù hợp đặc điểm, vị trí địa lý, quy luật tự nhiên của các vùng biển, vùng ven biển, hải đảo; hạn chế tác động có hại, đồng thời bảo vệ, cải thiện chất lượng môi trường, bảo đảm sử dụng bền vững tài nguyên biển, thúc đẩy sự phát triển kinh tế biển. Các tổ chức, cá nhân có nhu cầu, khả năng khai thác, sử dụng tài nguyên biển phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp phép theo quy định của pháp luật; việc cấp phép khai thác, sử dụng tài nguyên biển phải căn cứ vào quy hoạch sử dụng tài nguyên, BVMT biển, quy hoạch chuyên ngành đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Bên cạnh những tiến bộ, hệ thống pháp luật về BVMT biển vẫn còn nhiều điểm hạn chế cần được khắc phục:

Một là, hệ thống văn bản về BVMT biển hiện tại mới chỉ có tính nhất thời, đáp ứng nhiệm vụ trước mắt, chưa bảo đảm tính chiến lược, quy hoạch lâu dài; còn chồng chéo, để trống. Một số quy định không còn phù hợp với quy định của các điều ước quốc tế về biển mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia. Các văn bản do các bộ, ngành chuẩn bị, từ quan điểm của bộ, ngành, địa phương nên có nhiều quy định chồng chéo, trùng lặp và thậm chí mâu thuẫn. Các quy định đặt ra chưa tính đến tính chất đặc thù, liên quan đến hoạt động của nhiều chủ thể, nhiều bộ, ngành, địa phương khác nhau, mang cả tính đối nội và đối ngoại; chưa bảo đảm tính chất quản lý tổng hợp.

Hai là, hệ thống pháp luật thiếu nhiều văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành và còn chung chung, chưa thật cụ thể. Không phân định rõ ràng ranh giới, phạm vi các vùng biển và trách nhiệm của địa phương cũng như vấn đề quyền định đoạt, sử dụng các khu vực biển... Hệ thống văn bản pháp luật thiếu tính quy hoạch tổng thể để dẫn đến sự xung đột lợi ích giữa các ngành hoặc không tận dụng được tiềm năng của biển để phát triển kinh tế, sự kết hợp giữa phát triển kinh tế biển và quốc phòng - an ninh, bảo vệ tài nguyên môi trường cũng như tham gia giải quyết các vấn đề biển chung mang tính toàn cầu và khu vực. Một số khái niệm, thuật ngữ trong *Luật BVMT* còn chưa rõ ràng: như thế nào là sắt phế liệu "sạch" được nhập khẩu; chưa có tài liệu nào giải thích thế nào là "gây hậu quả nghiêm trọng" hay "thiết bị, công nghệ lạc hậu".

Ba là, đến nay, các văn bản pháp luật này chủ yếu mang tính chuyên ngành, chưa có *Luật* về BVMT biển một cách hoàn chỉnh, gây khó khăn cho quá trình thực hiện hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước. Bên cạnh đó, khi xây dựng

Luật BVMT, căn cứ cơ bản vẫn là các luật hiện hành nhưng ngay sau khi thực hiện được một thời gian thì nhiều luật đã thay đổi, thậm chí thay đổi rất nhiều, đặc biệt là các luật về đầu tư, thương mại, doanh nghiệp... Vì vậy, có những quy định không đồng bộ hoặc xuất hiện các khoảng trống pháp luật cần phải được tiếp tục hướng dẫn.

Bốn là, nhiều vấn đề môi trường mới đã phát sinh, nhiều quy định lần đầu tiên được áp dụng, một số công cụ, biện pháp đang trong quá trình áp dụng thử nghiệm nên không tránh khỏi vướng mắc hoặc chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn. *Luật BVMT* Việt Nam không có quy định về việc áp dụng hồi tố. Thực tế này làm việc gây ô nhiễm trở nên phổ biến hơn. Không ít khu vực, sông, hồ, bị ô nhiễm nặng trở thành các khu vực "chết", sông "chết"... nhưng không xác định được tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân nào phải chịu trách nhiệm về tình trạng đó.

Năm là, các quy định nhiệm vụ quyền hạn chưa rõ ràng, nhiều lực lượng hoạt động trên biển (15 bộ, ngành liên quan) với các chức năng, nhiệm vụ chồng chéo và mâu thuẫn nhau, nhưng lại chưa có một cơ quan chuyên trách nào có đủ "tầm cao" giúp Chính phủ trong xây dựng, quản lý thống nhất các hoạt động trên biển đang ngày càng đa dạng và phức tạp. Hiện nay, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam (cơ quan trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường) thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn quản lý tổng hợp của ngành tài nguyên và môi trường trên biển mới chỉ dựa trên văn bản quy phạm pháp luật là Nghị định số 25/2009/NĐ-CP của Chính phủ. Do nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể dựa vào các văn bản dưới luật nên hiệu lực QLNN chưa cao. Khi có vấn đề nảy sinh đa ngành thì chưa có những văn bản pháp quy liên ngành.

3. Phương hướng hoàn chỉnh hệ thống pháp luật BVMT biển

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung và ban hành mới các văn bản liên quan đến BVMT

biển; ban hành các văn bản hướng dẫn cụ thể.

Xây dựng, hoàn thiện *Luật Bảo vệ Tài nguyên và môi trường biển*. Đây sẽ là văn bản luật đầu tiên ở nước ta có sự điều chỉnh mang tính tổng hợp về tài nguyên và môi trường biển. *Luật* cần được soạn thảo phù hợp với các nguyên tắc và tiêu chuẩn chung về ô nhiễm môi trường biển, BVMT biển đã được quốc tế thừa nhận, có tính đến các hoàn cảnh đặc thù của Việt Nam. Nhiều nội dung BVMT quy định trong *Luật BVMT* cần được nâng lên thành luật như *Luật Đánh giá tác động môi trường*, *Luật Kiểm soát ô nhiễm*, *Luật Giảm thiểu, tái sử dụng và tái chế chất thải*.

Luật Thuế môi trường đã được ban hành, song trên thực tiễn khi triển khai cho thấy *Luật* này vẫn cần tiếp tục nghiên cứu để chỉnh sửa theo hướng cụ thể hơn trong điều chỉnh các hành vi liên quan đến sử dụng tài nguyên, môi trường biển. Tiếp tục bổ sung, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật nhằm cụ thể hoá và hướng dẫn *Luật BVMT*, *Luật Đa dạng sinh học*; hệ thống tiêu chuẩn môi trường biển cần được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình tăng trưởng kinh tế đang rất nóng hiện nay, tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho công tác kiểm tra, kiểm soát, xử lý các vi phạm về môi trường trên biển.

Luật Biển Việt Nam được thông qua năm 2012, không đồng nghĩa với việc xem nhẹ vai trò các đạo luật chuyên ngành và chính sách đơn ngành. Cần nhấn mạnh rằng, *Luật biển* hay chính sách biển quốc gia chỉ là luật và chính sách khung, quy định những vấn đề tổng quát ở tầm vĩ mô. Chính vì vậy, cần tiếp tục xây dựng, ban hành các quy định về quản lý biển dựa trên các luật và quy định chuyên ngành.

Thứ hai, hệ thống hoá và tạo lập sự ăn khớp giữa Luật BVMT với các hệ thống văn bản pháp luật khác.

Trong giai đoạn tới, cần tiến hành lấy ý kiến rộng rãi của các bộ, ngành trung ương

và địa phương để sửa đổi, bổ sung *Luật BVMT* năm 2005. Sửa đổi, bổ sung những quy định không đồng bộ, những khoảng trống pháp luật về BVMT biển. Hoàn thiện các quy định về BVMT biển đối với các vấn đề mới đã phát sinh, những quy định lần đầu tiên được áp dụng, đang trong quá trình áp dụng thử nghiệm cần tổng hợp, phân tích và hướng dẫn kịp thời.

Thứ ba, sửa đổi, bổ sung hệ thống pháp luật theo hướng nâng cao mức xử lý; tăng cường công tác thanh tra, điều tra, kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm biển.

Hiện nay, việc xử lý đối với hành vi vi phạm pháp luật môi trường là thấp, không bảo đảm tính răn đe, phòng ngừa. Do vậy, cần có cách xử phạt khác như tính phần trăm thật cao so với lợi ích mà hành vi vi phạm đã thu được... thay vì một con số cố định đã được xác định trước trong các văn bản pháp luật. Đề nghị liên ngành Công an, Tòa án, Viện Kiểm sát sớm ban hành thông tư liên tịch hướng dẫn việc thực hiện truy cứu trách nhiệm hình sự với các tội phạm về môi trường để *Bộ luật Hình sự* áp dụng có hiệu quả trong thực tiễn. Điều chỉnh hoạt động của lực lượng cảnh sát phòng, chống tội phạm về môi trường, theo hướng tăng thẩm quyền điều tra tố tụng và xử lý vi phạm hành chính cho lực lượng cảnh sát phòng, chống tội phạm về môi trường.

Quy định chặt chẽ về thủ tục, quy trình thanh tra, điều tra, kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm chính từ các khu công nghiệp, khai thác khoáng sản ven biển và từ các tàu thuyền trên biển; xác định nguồn gốc các vụ xả thải ra các cửa sông, tràn dầu trên biển để kịp thời xử lý (xác định trách nhiệm, nhanh chóng xử lý, vấn đề bồi thường...); tập trung vào các vấn đề “nóng”, các vấn đề môi trường bức xúc như xử lý triệt để các cơ sở gây ô nhiễm môi trường lưu vực sông, khu kinh tế trọng điểm, sản xuất hoá chất, nhập khẩu phế liệu trái phép.

Thứ tư, phân cấp cho chính quyền địa phương nhiều hơn nữa.

Phân cấp cho chính quyền địa phương nhiều hơn nữa thông qua nghiên cứu một số chính sách quan trọng như cho thuê mặt biển, kinh tế hoá ngành tài nguyên và môi trường... đồng thời, dựa trên năng lực, điều kiện địa phương để tiến hành phân cấp; có thể tiến hành phân cấp thí điểm. Về nguyên tắc, khi phân cấp vẫn bảo đảm Chính phủ thống nhất QLNN về biển nhưng các chức năng cụ thể được giao cho các ngành, địa phương quản lý. Trên tinh thần đổi mới, cải cách hành chính, phân cấp một cách mạnh mẽ, vấn đề giao quyền quản lý biển (quản lý, khai thác, sử dụng đối với một số lĩnh vực) cho UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ven biển được tiến hành thí điểm ở trong vùng nội thuỷ và phải được xem xét kỹ và tiến hành đồng bộ với việc xác định cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan tham gia QLNN về biển.

Thứ năm, hệ thống pháp luật phải hướng đến hoàn thiện bộ máy về quản lý biển.

BVMT biển hiện nay cần thực hiện theo phương thức quản lý tổng hợp, với một cơ quan có đủ thẩm quyền điều phối các hoạt động và ban hành văn bản, chính sách ở tầm cao. Để thực hiện được đòi hỏi này, cần thành lập một cơ quan tham mưu tổng hợp do một Phó Thủ tướng Chính phủ trực tiếp phụ trách, có thẩm quyền thực hiện một số nội dung QLNN và điều phối hoạt động của các bộ, ngành liên quan; các bộ, ngành trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình có trách nhiệm thực hiện QLNN về biển theo chuyên ngành; thành lập một cơ quan ngang bộ hoặc Ủy ban quốc gia về biển giúp Chính phủ thực hiện QLNN về biển.

Cơ quan này bao gồm đại diện của các bộ, ngành, địa phương liên quan đến quản lý, khai thác biển. Có như vậy mới tranh thủ được nguồn lực tổng hợp; đồng thời, giảm thiểu sự chồng chéo, mâu thuẫn về quyền, lợi ích giữa các bộ, ngành, các địa

phương; kết hợp giữa kinh tế và quốc phòng, giữa quản lý theo ngành và theo lãnh thổ, phát huy tối đa sức mạnh tổng hợp trong BVMT và phát triển kinh tế biển.

Thứ sáu, xây dựng và ban hành các văn bản liên quan đến việc áp dụng các công cụ kinh tế và đề cao vai trò của ngư dân.

Việt Nam đã sử dụng các công cụ thuế như: thuế, phí, lệ phí, ký quỹ, đặt cọc và quỹ môi trường, bước đầu mang lại những kết quả tốt. Các công cụ này cần được quy định và áp dụng nhiều hơn trong hoạt động BVMT biển. Công cụ kinh tế có tính phù hợp với các công cụ pháp lý và năng lực giám sát, kiểm soát, thanh tra, xử phạt của cơ quan quản lý các cấp cũng như cơ quan nhà nước liên quan. Những công cụ này được các đối tượng liên quan, nhất là các doanh nghiệp chấp nhận do dễ thực hiện, chi phí không cao, phù hợp với khả năng của người thực hiện.

Xây dựng hệ thống pháp luật phải hướng đến sự tham gia rộng rãi của các tầng lớp dân cư ven biển, đặc biệt là những cộng đồng ngư dân có quyền, lợi ích trực tiếp liên quan đến biển. Tạo cơ chế phát triển ý thức tự giác, năng lực tự quản lý của ngư dân; giao kết tự quản lý nguồn lợi của từng cộng đồng trên cơ sở kế thừa các giá trị từ các hương ước quản lý truyền thống được thể chế hoá đồng bộ, mang tính hệ thống hoá trong phạm vi cả nước. Quy trách nhiệm cho ngư dân cũng cần xác định rõ để gắn họ vào các hoạt động BVMT biển với những mô hình “Đồng quản lý” rõ ràng.

Thứ bảy, tiếp tục thể chế hoá các cam kết quốc tế trong pháp luật BVMT biển quốc gia.

Việt Nam đã tham gia nhiều công ước quốc tế về BVMT biển, việc nội luật hoá các quy định quốc tế thành pháp luật trong nước là một nghĩa vụ quốc gia, đồng thời cũng là một đòi hỏi mang tính khách quan, cấp bách hiện nay □