

VẤN ĐỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG DỰ THẢO LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG (SỬA ĐỔI)

*Phạm Hữu Nghị**

Theo Chương trình xây dựng Luật và Pháp lệnh năm 2005, Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) sẽ đưa ra Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp lần thứ bảy (tháng 5/2005) và đưa trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp lần thứ tám (tháng 10-11/2005. Trong quá trình soạn thảo đạo luật này, vấn đề quản lý nhà nước về môi trường là vấn đề còn có ý kiến khác nhau¹. Tựu chung lại có 2 loại ý kiến: Loại ý kiến thứ nhất cho rằng, không nên quy định vấn đề quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường vì các nội dung này đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật khác. Còn những người theo ý kiến thứ hai lại lập luận: vấn đề quản lý về môi trường cần được quy định trong luật bảo vệ môi trường vì các văn bản pháp luật khác chưa quy định rõ về vấn đề này. Tôi là người theo ý kiến thứ hai và trong bài viết này xin trình bày quan điểm của mình về hai nội dung: thứ nhất, lý giải tại sao trong Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) cần quy định vấn đề quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường; thứ hai, Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) cần quy định những vấn đề gì trong nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường.

1. Tại sao trong Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) cần quy định vấn đề quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường?

Trong các văn bản hiện hành như Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001, Luật Tổ chức Hội

đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 đã quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, vì các quy định đó chỉ là những quy định chung có tính nguyên tắc nên khi tìm hiểu chúng người ta không thể biết Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Công nghiệp, Bộ Y tế... (tức là từng bộ cụ thể) có trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn gì trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Tương tự như vậy, người ta cũng không thể xác định rõ HĐND và UBND các cấp có trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn gì cụ thể trong lĩnh vực bảo vệ môi trường². Trong các văn bản quy

² Thí dụ: Điều 10 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2003 quy định: Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn trong việc quyết định chính sách cụ thể về bảo vệ, cải thiện và giữ gìn môi trường; chỉ đạo tập trung để giải quyết tình trạng suy thoái môi trường ở các khu vực trọng điểm; kiểm soát ô nhiễm, ứng cứu và khắc phục sự cố môi trường. Chương II của đạo luật này khi quy định về các bộ, cơ quan ngang bộ thì chỉ có các quy định chung về chức năng của các Bộ, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng, các văn bản mà Bộ trưởng được ban hành. Các quy định cụ thể hơn về trách nhiệm của các bộ trong lĩnh vực môi trường thường được quy định trong các nghị định về tổ chức và hoạt động của từng bộ. Tuy nhiên, trong các nghị định này không thể quy định rõ được vấn đề phân công trách nhiệm bảo vệ môi trường giữa các bộ vì nó là văn bản chỉ quy định về tổ chức và hoạt động của một bộ cụ thể.

Điều 91 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 quy định UBND cấp tỉnh có trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện và kiểm tra việc bảo vệ, cải thiện môi trường; phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt, suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường và xác định trách nhiệm phải xử lý về môi trường đối với tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật. Theo Điều 103 của đạo luật kể trên, UBND cấp huyện có trách nhiệm tổ chức thực hiện bảo vệ môi trường; phòng, chống, khắc phục thiên tai, lũ lụt. Riêng UBND cấp xã thì Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 không quy định rõ

* PGS.TS Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

¹ Điều này được phản ánh một phần trong việc thiết kế cơ cấu của Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi): ban đầu các dự thảo (các dự thảo 1,2,3...) có đưa vào trong cơ cấu Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) một chương Quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường; sau đó trong các Dự thảo tiếp theo (chẳng hạn, các dự thảo số 16, 17) không có chương Quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường nữa; đến Dự thảo ngày 21/12/2004 - Dự thảo đưa ra lấy ý kiến các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ... thì lại có chương Quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường (chương VIII với 5 điều: từ Điều 69 đến Điều 73).

phạm pháp luật hiện hành, có hai văn bản sau đây quy định khá chi tiết về nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường, đó là Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 và Nghị định số 175-CP ngày 18/10/1994 của Chính phủ Về thi hành Luật Bảo vệ môi trường. Điều 37 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 quy định các nội dung quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường bao gồm: 1. Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường, ban hành hệ thống tiêu chuẩn môi trường; 2. Xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, chính sách bảo vệ môi trường, kế hoạch phòng, chống, khắc phục suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường; 3. Xây dựng, quản lý các công trình bảo vệ môi trường, công trình có liên quan đến bảo vệ môi trường; 4. Tổ chức, xây dựng, quản lý hệ thống quan trắc, định kỳ đánh giá hiện trạng môi trường, dự báo diễn biến môi trường; 5. Thẩm định Báo cáo đánh giá tác động môi trường của các dự án và các cơ sở sản xuất, kinh doanh; 6. Cấp, thu hồi giấy chứng nhận đạt tiêu chuẩn môi trường; 7. Giám sát, thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường; giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về bảo vệ môi trường; xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường; 8. Đào tạo cán bộ về khoa học và quản lý môi trường; giáo dục, tuyên truyền, phổ biến kiến thức, pháp luật về bảo vệ môi trường; 9. Tổ chức nghiên cứu, áp dụng tiến bộ khoa học, công nghệ trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; 10. Quan hệ quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Tiếp theo, trong Điều 38 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 đã quy định trách nhiệm, quyền hạn của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND tỉnh trong lĩnh vực bảo vệ môi trường: Chính phủ thống nhất quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường trong cả nước; Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường; Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ theo chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình phối hợp với Bộ Khoa học, Công nghệ và

Môi trường thực hiện việc bảo vệ môi trường trong ngành và các cơ sở thuộc quyền quản lý trực tiếp; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường tại địa phương.

Chương II Nghị định số 175-CP ngày 18/10/1994 của Chính phủ Về thi hành Luật Bảo vệ Môi trường có tên là *Phân công trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường, trách nhiệm của tổ chức và cá nhân đối với việc bảo vệ môi trường* nhưng trong chương này chỉ có các quy định nói về trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ là phải *phối hợp* với Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường trong công tác bảo vệ môi trường.

Từ những điều trình bày ở trên, có thể đưa ra 3 nhận xét sau đây:

Thứ nhất, nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường chưa bao quát hết các vấn đề của hoạt động bảo vệ môi trường vì mục tiêu phát triển bền vững của quốc gia Việt Nam.

Thứ hai, trong các văn bản hiện hành chưa thể hiện rõ việc phân công trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Thứ ba, trong các văn bản hiện hành chưa thể hiện rõ việc phân cấp trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Trong hoạt động bảo vệ môi trường không thể thiếu quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường vì hơn tất cả các lĩnh vực nào khác tự thân kinh tế thị trường không thể giải quyết được vấn đề môi trường. Trong bối cảnh hiện nay, trong lĩnh vực môi trường vừa phải thực hiện rộng rãi việc xã hội hóa hoạt động bảo vệ môi trường vừa phải tăng cường quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Nhà nước có chức năng bảo vệ môi trường và để tiến hành hoạt động bảo vệ môi trường, Nhà nước cần tổ chức tốt hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Trong các văn bản hiện hành, như tôi đã phân tích ở trên, vấn đề quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường chưa được quy định rõ, vì vậy trong Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) không chỉ cần đưa vào nội dung quản lý nhà

trách nhiệm trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (xem các điều từ Điều 111 đến Điều 118).

nước về bảo vệ môi trường mà điều quan trọng hơn là phải có những quy định rõ ràng, cụ thể về vấn đề này theo hướng phân công, phân cấp rõ về trách nhiệm, quyền hạn và nguồn lực (để thực hiện trách nhiệm và quyền hạn được giao).

2. Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) cần quy định những vấn đề gì trong nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường?

Từ những nhận xét trong mục 1 bài này, tôi cho rằng trong Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) cần có một chương quy định về quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Trong chương này, theo tôi, nên đưa vào các nội dung sau đây:

Thứ nhất, quy định các nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trên cơ sở kế thừa và phát triển, bổ sung các nội dung đã được quy định tại Điều 37 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993.

Theo tôi, trong bối cảnh hiện nay cần bổ sung một số nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường như: Phát triển và quản lý các dịch vụ về bảo vệ môi trường; tổ chức thu và quản lý việc sử dụng phí bảo vệ môi trường; quản lý quỹ bảo vệ môi trường. Đây là những nội dung quản lý nhà nước phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường hiện nay ở nước ta.

Thứ hai, cần xác định rõ trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài nguyên và Môi trường với tư cách là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường, đồng thời cần thể hiện rõ sự phân công trách nhiệm cho từng Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Có phân công rõ ràng thì các Bộ mới thấy rõ trách nhiệm của mình trong hoạt động bảo vệ môi trường, từ đó lãnh đạo các bộ sẽ quan tâm đến việc dành nguồn nhân lực, vật lực cần thiết cho công tác bảo vệ môi trường. Đây cũng chính là cơ chế hữu hiệu nhằm ngăn chặn tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các bộ về những vấn đề liên ngành như vấn đề môi trường. Theo hướng suy nghĩ này, thí dụ, cần quy định rõ trách nhiệm của các Bộ sau:

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan đầu mối, cơ quan chịu trách nhiệm chính trong hoạt

động xây dựng các chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia nên phải chịu trách nhiệm bảo đảm yêu cầu về bảo vệ môi trường trong chiến lược, quy hoạch tổng thể và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của vùng và các dự án, công trình quan trọng thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

- Bộ Xây dựng chịu trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra việc quy hoạch và xây dựng kết cấu hạ tầng cấp nước, thoát nước, xử lý chất thải rắn và chất thải lỏng tại đô thị, điểm dân cư nông thôn, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế, cụm công nghiệp và làng nghề; chỉ đạo, hướng dẫn việc bảo vệ môi trường trong hoạt động xây dựng;

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chịu trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra việc sản xuất, sử dụng hóa chất, sinh vật biến đổi gen và sản phẩm của chúng trong nông nghiệp; cấp nước sinh hoạt nông thôn;

- Bộ Thủy sản chịu trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra việc sản xuất, sử dụng hóa chất sinh vật biến đổi gen và sản phẩm của chúng trong nuôi trồng và chế biến thủy, hải sản;

- Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra công tác bảo vệ môi trường đối với hoạt động xây dựng công trình giao thông và hoạt động giao thông vận tải;

- Bộ Công nghiệp chịu trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra việc sản xuất, sử dụng hóa chất trong công nghiệp; chỉ đạo, hướng dẫn phát triển ngành công nghiệp môi trường.

- Bộ Y tế chịu trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra việc xử lý chất thải y tế;

- Bộ Khoa học và Công nghệ chịu trách nhiệm chỉ đạo việc tổ chức nghiên cứu, áp dụng tiến bộ khoa học, công nghệ trong lĩnh vực môi trường; quyết định hệ thống tiêu chuẩn môi trường quốc gia;

- Bộ Giáo dục và Đào tạo chịu trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra công tác giáo dục môi trường trong trường học, công tác đào tạo nguồn nhân lực bảo vệ môi trường;

- Bộ Quốc phòng, Bộ Công an chịu trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra công tác bảo vệ môi trường trong lực lượng vũ trang thuộc thẩm quyền quản lý của từng bộ.

Cần quy định rõ trách nhiệm của các Bộ nói trên vì các hoạt động do các Bộ này quản lý hoặc có tác động rất lớn đến môi trường, có nguy cơ tiềm tàng gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường hoặc tác động lớn đến hoạt động bảo vệ môi trường.

Thứ ba, cần thể hiện rõ sự phân cấp trách nhiệm cho UBND các cấp trong trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Thí dụ, UBND cần được phân cấp trong việc quyết định áp dụng tiêu chuẩn môi trường đối với một số khu vực đặc thù trên cơ sở bảo

đảm tiêu chuẩn quốc gia về môi trường; phân cấp trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện các quy hoạch, kế hoạch bảo vệ môi trường của địa phương; phân cấp về phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường; phân cấp trong việc xây dựng, quản lý hệ thống quan trắc môi trường, các công trình bảo vệ môi trường của địa phương; phân cấp trong việc định kỳ đánh giá hiện trạng môi trường... Và một điều rất quan trọng là việc phân cấp về trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn phải gắn liền với việc phân cấp về nguồn nhân lực, vật lực. Kinh nghiệm của công cuộc cải cách hành chính trong thời gian qua cho thấy rằng, nếu không có sự phân cấp về nguồn lực tài chính thì việc phân cấp trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn về bảo vệ môi trường sẽ không có ý nghĩa thực tế³.

³ Có thể lấy thí dụ từ thực tiễn thi hành Luật Đất đai: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai được ban hành năm 2001 đã phân cấp mạnh mẽ cho UBND cấp huyện về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ). Điều này cũng có nghĩa là giảm thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của UBND cấp tỉnh nhằm mục đích đẩy nhanh tiến độ cấp GCNQSDĐ, nhưng do các UBND cấp huyện không được tăng cường về nguồn nhân lực và nguồn tài chính cần thiết để thực hiện các công việc được phân cấp nên việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn diễn ra rất chậm. Sau hơn 3 năm kể từ ngày phân cấp, về cơ bản, việc cấp GCNQSDĐ vẫn chưa hoàn thành trong phạm vi cả nước.

(Tiếp theo trang 11 – Sự hình thành và ...)

ta nhiệm vụ cần tiếp tục nghiên cứu làm rõ, sâu sắc và phong phú thêm nhằm tạo tiền đề vững chắc về tư duy lí luận cho công cuộc đổi mới hệ thống chính trị nói chung cũng như bộ máy nhà nước ta nói riêng. Đó là các vấn đề như nhận thức và quy định cụ thể cơ chế thống nhất quyền lực nhà nước; cơ chế phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đảm bảo quyền lực nhân dân; vấn đề xây dựng và phát huy các yếu tố của nền dân chủ XHCN; xây dựng chế độ dân chủ trực tiếp; vấn đề xây dựng và vận hành hệ thống phản biện xã hội

đối với đường lối chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước trong điều kiện một đảng cầm quyền; vấn đề đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; thể chế hoá đường lối chính sách của Đảng v.v..

Cùng các nhà khoa học ở các lĩnh vực khác, các nhà luật học cũng có trách nhiệm nặng nề và vinh dự lớn lao là tiếp tục nghiên cứu luận giải và kiến nghị về những hình thức và mô hình pháp lí cho đường lối xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Đảng ta trong thời gian tới