

BÀN VỀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

■ ThS. PHẠM THỊ NGỌC DUNG *

Đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hoá hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương, bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố; nội thị, ngoại thị của thị xã; thị trấn¹. Môi trường đô thị được hiểu trước hết là môi trường thiên nhiên, mà trên đó con người tạo nên những hoạt động vật chất để phục vụ sự sống của con người ở mức độ tập trung và trình độ cao hơn. Do đó, việc tác động đến môi trường do chính con người tạo ra nhiều hơn, mạnh hơn và với quy mô ngày càng lớn hơn.

Theo khoản 3 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, hoạt động bảo vệ môi trường được hiểu là hoạt động giữ gìn, phòng ngừa, hạn chế các tác động xấu đến môi trường; ứng phó sự cố môi trường; khắc phục ô nhiễm, suy thoái, cải thiện, phục hồi môi trường; khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên nhằm giữ môi trường trong lành.

Nội dung tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị được thể hiện trên các khía cạnh sau: Ban hành các văn bản chi tiết và hướng dẫn thi hành; ban hành các văn bản chỉ đạo, đôn đốc thực

hiện; bảo đảm các điều kiện cần thiết cho thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đô thị; kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại tố cáo và kiến nghị điều chỉnh việc tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Qua khảo sát, đánh giá hơn một năm triển khai thi hành Luật Bảo vệ môi trường, có thể đánh giá về thực trạng và một số kiến nghị như sau:

1. Thực trạng công tác tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

1.1. Tình hình ban hành các văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Bộ Tài nguyên và Môi trường là một bộ đa ngành, các lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ là những lĩnh vực nhạy cảm, liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của người dân và doanh nghiệp. Do đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường luôn xác định việc xây dựng, hoàn thiện thể chế là nhiệm vụ trọng tâm hàng đầu nhằm hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về tài nguyên và môi trường, tạo hành lang pháp lý cho việc quản lý tài nguyên và môi trường ngày càng hiệu quả, đi vào nền nếp.

Thời gian qua, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã xây dựng trình Chính phủ đề Chính phủ trình Quốc hội thông qua các Luật Đất đai, Luật Bảo vệ môi trường; Luật Đa dạng sinh học; Luật Khoáng sản;

* Học viện Chính trị khu vực I

Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Ngay sau khi các Luật được Quốc hội thông qua, Bộ đã chủ động, tập trung xây dựng, phối hợp xây dựng, trình ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành các Luật này. Kết quả cụ thể như sau:

- Năm 2014, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã chủ trì xây dựng trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành 2 nghị định của Chính phủ, 1 quyết định của Thủ tướng Chính phủ; ban hành theo thẩm quyền 2 thông tư và 1 quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường.

- Năm 2015, Bộ đã chủ trì xây dựng trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành 6 nghị định, 3 quyết định của Thủ tướng Chính phủ; Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành theo thẩm quyền 14 thông tư.

1.2. Tình hình ban hành các văn bản chỉ đạo đơn đốc

Tại các địa phương đã tiến hành điều tra, khảo sát cho thấy, về cơ bản, các văn bản đơn đốc, chỉ đạo đã được ban hành kịp thời, đáp ứng được yêu cầu của công tác quản lý, điều hành.

- Tại Hà Nội, thực hiện Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Thành ủy Hà Nội đã ban hành Thông tri số 22-TT-TU ngày 04/8/2005 về tăng cường công tác bảo vệ môi trường Thủ đô. Thành phố đã ban hành Chương trình hành động bảo vệ môi trường Thủ đô trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước (Quyết định số 203/2005/QĐ-UBND); Nghị quyết của Hội đồng nhân dân về giải quyết ô nhiễm môi trường do chất thải rắn; ô nhiễm môi trường một số sông, hồ; ô nhiễm môi trường không khí do bụi xây dựng, khí thải giao thông. Ngoài ra, Ủy ban nhân dân thành phố chuẩn bị ban hành quy định bảo vệ môi trường

trên địa bàn thành phố Hà Nội để phù hợp với các quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 trên cơ sở sửa đổi, bổ sung các văn bản hiện có.

- Tại Hải Phòng, thành phố đã xây dựng Chiến lược bảo vệ môi trường đến năm 2020; xây dựng 24 chương trình, đề án, dự án nhằm triển khai Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia và của Hải Phòng; ban hành Chỉ thị về "tăng cường sự lãnh đạo của các cấp ủy Đảng đối với công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa thành phố Hải Phòng...

1.3. Tình hình bảo đảm các điều kiện cho thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Thứ nhất, về tính kịp thời, đầy đủ, phù hợp và hiệu quả của hoạt động tập huấn, phổ biến pháp luật

Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về tài nguyên và môi trường đã và đang được triển khai sâu rộng.

Việc tổ chức tuyên truyền, phổ biến pháp luật về bảo vệ môi trường, thông qua các hình thức như: Tuyên truyền về đề cương giới thiệu Luật Bảo vệ môi trường trong toàn quốc; giảng bài tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật cho Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Hội Nông dân tập thể, Hội Người cao tuổi; viết bài về sửa đổi Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 và các chuyên đề có liên quan đăng tại các Báo Tài nguyên và Môi trường, Tạp chí Môi trường, Báo Pháp luật, Báo Công an nhân dân, Báo Đầu tư... Sau khi Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và các văn bản hướng dẫn được ban hành, Bộ đang trực tiếp triển khai công tác tuyên truyền, phổ biến Luật và các văn bản hướng dẫn cho các địa phương trong toàn quốc (đến nay đã tiến hành đối với khoảng gần 30 tỉnh, thành phố thuộc trung ương và một số Bộ như: Bộ Tư pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Công an...); phối hợp viết bài tuyên truyền phổ biến Luật Bảo vệ môi

trường năm 2014 và các văn bản hướng dẫn.

Việc phát động các cơ quan, tổ chức, cá nhân dọn vệ sinh môi trường ở tại địa bàn được đẩy mạnh đồng bộ và khá thường xuyên ở các khu đô thị, góp phần nâng cao ý thức của người dân và tạo môi trường sạch tại đô thị, như các hoạt động: Tổ chức đi xe đạp, đi bộ diễu hành, xe cổ động tuyên truyền, ra quân xóa quảng cáo, rao vặt, treo băng-rôn, khẩu hiệu...; nạo vét, khơi thông cống rãnh, mương thoát nước... cũng mang lại hiệu quả thiết thực.

Thứ hai, về tính phù hợp của tổ chức bộ máy; mức độ đáp ứng về nguồn nhân lực cho thi hành pháp luật: Các địa phương đã thành lập Chi cục bảo vệ môi trường theo quy định, song biên chế chưa đủ đáp ứng theo yêu cầu, đặc biệt là tại các Phòng Tài nguyên và môi trường.

Thứ ba, về mức độ đáp ứng về kinh phí, cơ sở vật chất bảo đảm cho thi hành pháp luật: Trong các năm qua, lĩnh vực này luôn được quan tâm, tạo điều kiện để phát triển kể cả về cơ sở vật chất cũng như đào tạo, bồi dưỡng nâng cao nguồn nhân lực. Tuy nhiên, kinh phí để đáp ứng cho công tác thi hành pháp luật trong lĩnh vực này còn hạn chế. Chưa thực sự đảm bảo được nguồn kinh phí và các trang thiết bị kỹ thuật cho hoạt động quản lý nhà nước và đào tạo bồi dưỡng, nâng cao trình độ cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ngành tài nguyên và môi trường. Kinh phí đo đạc bản đồ, lập hồ sơ, dữ liệu địa chính; bảo vệ khoáng sản; bảo vệ môi trường và các trang thiết bị khác như: Trụ sở làm việc, máy vi tính, các phương tiện kỹ thuật cho hoạt động thanh tra, kiểm tra của cơ quan nhà nước theo quy định của pháp luật còn thiếu.

1.4. Tình hình tuân thủ pháp luật

Thứ nhất, về tính kịp thời, đầy đủ, chính xác, thống nhất trong hướng dẫn, áp dụng và thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước và người có thẩm

quyền

Thực hiện Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Luật Đa dạng sinh học năm 2008, Luật Khoáng sản năm 2010, Luật Tài nguyên nước năm 2012, Luật Đất đai năm 2013, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 và các văn bản hướng dẫn thi hành, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành các văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật để chi đạo, hướng dẫn trong toàn ngành.

Công tác thanh tra, kiểm tra bảo vệ môi trường đóng vai trò quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường, góp phần quan trọng vào việc ngăn ngừa và xử lý các vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Triển khai Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và các văn bản quy định về thanh tra, thời gian qua, công tác thanh tra môi trường đã trở thành một hoạt động thường xuyên của thanh tra các cấp, công tác kiểm tra, phối hợp thanh tra phát hiện và xử lý các vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường được đẩy mạnh, góp phần làm thay đổi nhận thức, thái độ trách nhiệm của tổ chức và cá nhân đối với công tác bảo vệ môi trường, tạo được sự đồng thuận cao trong xử lý các cơ sở vi phạm pháp luật về môi trường, được dư luận và xã hội đồng tình, ủng hộ, đồng thời qua thanh tra, kiểm tra, các cơ quan đã phát hiện và giải quyết kịp thời những vướng mắc, bất cập về cơ chế, chính sách, pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước về môi trường. Liên tục từ năm 2009 đến nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành thanh tra, kiểm tra hàng nghìn cơ sở, khu công nghiệp, cụm công nghiệp trên địa bàn các tỉnh/thành phố; xử lý và xử lý nhiều cơ sở vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường.

Thứ hai, về mức độ tuân thủ pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân

- Đối với cơ quan quản lý nhà nước:

Các yếu tố bảo đảm cho môi trường trong sạch vẫn còn thiếu. Tình trạng thiếu nước sạch, nước sinh hoạt không bảo đảm chất lượng vẫn còn diễn ra ở các khu đô thị; cây xanh đang là vấn đề phải được quan tâm đúng mức trong quy hoạch đô thị thì vẫn còn ở mức độ rất thấp, hầu như chưa được chú trọng phát triển đồng bộ với cơ sở hạ tầng và dân cư ở đô thị; một số di sản văn hóa, lịch sử và một số di tích, vùng cây xanh bảo vệ môi trường đang bị xâm phạm, tàn phá nặng nề. Việc xử lý chất thải ở hầu hết các đô thị, nhất là các đô thị vừa và nhỏ còn bất cập, chưa đáp ứng yêu cầu của khu đô thị và tạo nên tình trạng ô nhiễm môi trường cho các khu lân cận.

Các địa phương vẫn còn tình trạng cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép đầu tư hoặc giấy phép xây dựng cho dự án khi chưa có báo cáo đánh giá tác động môi trường được phê duyệt; tiến hành thẩm định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường và xác nhận bản cam kết bảo vệ môi trường trong khi hồ sơ phê duyệt chưa đúng quy định; công tác thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải còn thấp so với thực tế; việc đăng ký và cấp sổ chủ nguồn chất thải nguy hại còn hạn chế.

- Đối với các tổ chức, cá nhân:

Tỷ lệ tăng dân số ở khu vực thành thị vẫn ở mức cao; sự quá tải dân số đô thị đang gây ra những vấn đề vượt ngoài tầm kiểm soát, bảo vệ môi trường của các cơ quan quản lý nhà nước như: Tình trạng vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường diễn ra thường xuyên dẫn đến ô nhiễm nguồn nước, không khí, tiếng ồn; giao thông tắc nghẽn... biểu hiện rõ nhất là tại các thành phố lớn (Hà Nội, Hồ Chí Minh, Hà Nội).

Vẫn còn tình trạng không thực hiện hoặc thực hiện không đúng, không đầy đủ các nội dung đánh giá tác động môi trường hoặc cam kết bảo vệ môi trường đã được phê duyệt; không có báo cáo đánh

giá tác động môi trường hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường; vi phạm về quản lý chất thải nguy hại; xả chất thải vượt quy chuẩn kỹ thuật về chất thải; thực hiện không đầy đủ chế độ báo cáo; không lập hồ sơ đề nghị kiểm tra, xác nhận hoàn thành các công trình, biện pháp bảo vệ môi trường...

2. Một số đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả công tác tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Thứ nhất, rà soát, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về môi trường đô thị

Tiếp tục hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị, đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế như xây dựng các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đa dạng sinh học; xây dựng các định mức kinh tế, kỹ thuật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; từng bước hoàn thiện cơ chế, chính sách thúc đẩy xã hội hóa hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển dịch vụ môi trường; nhanh chóng triển khai trong thực tế các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường.

Thứ hai, tăng cường năng lực cho các cơ quan xử lý tội phạm môi trường

Bộ luật Hình sự năm 1999 được sửa đổi, bổ sung năm 2009 và gần đây nhất là năm 2015 (có hiệu lực từ ngày 01/7/2016) đã bổ sung nhiều tội phạm quan trọng về môi trường nhưng hầu như trong thực tế, các hành vi gây ô nhiễm môi trường và nhiều vi phạm khác trong lĩnh vực môi trường chưa bị điều tra, truy tố, xét xử đầy đủ về mặt hình sự. Một trong những nguyên nhân của tình trạng kể trên chính là việc các cơ quan điều tra, truy tố, xét xử chưa có kinh nghiệm và sự chuẩn bị cần thiết đối với hoạt động điều tra, truy tố, xét xử tội phạm về môi trường. Chính vì thế, đã đến lúc cần quan tâm tới vấn đề củng cố năng lực điều tra, truy tố, xét xử các tội phạm và tranh chấp về môi trường.

- Kiện toàn và nâng cao năng lực cho hệ thống

các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường tại các đô thị; đẩy mạnh đầu tư, tăng cường năng lực cơ sở vật chất, kỹ thuật về bảo vệ môi trường phục vụ công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường.

- Tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát, điều phối hoạt động bảo vệ môi trường và quản lý; nâng cao mức chi ngân sách cao hơn so với các khu vực ngoài đô thị và kiểm soát việc sử dụng có hiệu quả ngân sách chi cho sự nghiệp bảo vệ môi trường.

Thứ ba, bảo đảm các điều kiện cho công tác tổ chức thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường

- Tập trung các điều kiện về nhân lực, vật lực ưu tiên giải quyết các vấn đề môi trường, phục vụ mục tiêu phát triển bền vững, trong đó tập trung ưu tiên vào các lĩnh vực như: Nâng cao nhận thức về bảo

vệ môi trường; phòng ngừa và xử lý ô nhiễm; ứng phó hiệu quả với tác động của biến đổi khí hậu, nước biển dâng; tăng cường tham gia các điều ước quốc tế về môi trường.

- Tăng cường công tác truyền thông về xã hội hóa công tác bảo vệ môi trường để huy động sự quan tâm, tham gia bảo vệ môi trường đô thị của tất cả các tầng lớp nhân dân, tổ chức, nhất là tại các địa điểm tập trung đông dân cư (như các nhà cao tầng, khu chung cư); nghiên cứu, xây dựng các mô hình xã hội hóa công tác này và tập trung phát động nhiều hơn nữa các phong trào quần chúng tham gia bảo vệ môi trường □

1. Xem khoản 1 Điều 3 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009.

Một số rủi ro pháp lý liên quan đến...

(Tiếp theo trang 38)

một số yêu cầu, điều kiện của pháp luật⁴.

Chế định hợp đồng ủy quyền trong hoạt động tín dụng của ngân hàng là một những quy định tạo điều kiện cho nhu cầu vay vốn của khách hàng cũng như đảm bảo các quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, trên thực tế đã phát sinh các tranh chấp giữa khách hàng và ngân hàng liên quan đến hoạt động ủy quyền như sau khi ký kết hợp đồng ủy quyền, người ủy quyền ra nước ngoài mà ngân hàng không có căn cứ để xác định người đó còn sống hay đã chết hoặc một số trường hợp về hiệu lực của hợp đồng ủy quyền như đã phân tích nêu trên... Do đó, để đảm bảo cao nhất quyền và lợi ích hợp pháp của các bên trong giao dịch liên quan đến ủy quyền, các chủ thể cần xem xét và cân nhắc nhằm hạn chế phát sinh các rủi ro, tranh chấp □

1. Điều 589 Bộ Luật Dân sự năm 2005 quy định: "Hợp đồng ủy quyền chấm dứt trong các trường hợp sau đây:

1. Hợp đồng ủy quyền hết hạn;
2. Công việc được ủy quyền đã hoàn thành;
3. Bên ủy quyền, bên được ủy quyền đơn phương chấm dứt thực hiện hợp đồng theo quy định tại Điều 588 của Bộ luật này;
4. Bên ủy quyền hoặc bên được ủy quyền chết, bị Tòa án tuyên bố mất năng lực hành vi dân sự, bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, mất tích hoặc là đã chết".

2. Khoản 2 Điều 588 Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định: "Trong trường hợp ủy quyền không có thù lao, bên được ủy quyền có quyền đơn phương chấm dứt thực hiện hợp đồng bất cứ lúc nào, nhưng phải báo trước cho bên ủy quyền biết một thời gian hợp lý; nếu ủy quyền có thù lao thì bên được ủy quyền có quyền đơn phương chấm dứt thực hiện hợp đồng bất cứ lúc nào và phải bồi thường thiệt hại cho bên ủy quyền".

3. Khoản 5 Điều 139 Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định: "Người đại diện phải có năng lực hành vi dân sự đầy đủ, trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 143 của Bộ luật này".

4. <http://moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=4555>.